

## RzF - 7 - zu § 93 FlurbG

---

Flurbereinigungsgericht Mannheim, Urteil vom 14.03.1985 - 7 S 2597/84 = RdL 1986 S. 13

### Leitsätze

---

1. Eine beschleunigte Zusammenlegung darf nicht nur dann eingeleitet werden und damit später ggf. auch angeordnet werden, wenn die in [§ 93](#) Abs. 1 FlurbG genannten Personen, Organisationen und Behörden dies beantragen.
2. Eine beschleunigte Zusammenlegung ist einzuleiten, wenn sie von mindestens zwei Grundstückseigentümern beantragt wird.
3. Die Anordnung einer beschleunigten Zusammenlegung erfolgt aufgrund von [§ 4](#) in Verbindung mit [§ 92](#) Abs. 2 FlurbG von Amts wegen. Einer Zustimmung oder Abstimmung der Beteiligten bedarf es nicht.
4. Die Anhörung nach [§ 93](#) Abs. 2 FlurbG dient vor allem der Information der Behörde.
5. Die beschleunigte Zusammenlegung ist besonders geeignet, notwendige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu ermöglichen.

### Aus den Gründen

---

Nach gefestigter Rechtsprechung (vgl. BVerwGE 29, 257) erfolgt die Anordnung einer Flurbereinigung von Amts wegen. Einer Zustimmung oder Abstimmung der Beteiligten bedarf es nicht. Dies gilt auch für das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren, denn seine Zielsetzung rechtfertigt hier keine Abweichung. Auch dieses Verfahren dient nicht ausschließlich privaten Interessen, zumal nicht nur solchen Interessen, die auch bei sehr subjektiver und egozentrischer Beurteilung allgemeiner Anerkennung gewiß sein können. Das Verfahren nach [§ 91](#) FlurbG dient der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft. Die damit angestrebte neue Bodenordnung und der zu erreichende dauerhafte betriebswirtschaftliche Erfolg muß jedoch im Sinne von Art. 14 Abs. 2 GG gemeinwohlfördernd sein, d. h. alle ökonomischen und ökologischen Aspekte berücksichtigen, die für eine positive Landentwicklung heute als unverzichtbar angesehen werden. Darüber hinaus sieht das Gesetz die beschleunigte Zusammenlegung

nach § 91 FlurbG als besonders geeignet an, notwendige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu ermöglichen. Diese Ziele wären in der gewünschten Optimierung nicht zu verwirklichen, wenn schon die Anordnung des Verfahrens von der Zustimmung aller Beteiligten oder auch nur von einer zufälligen Mehrheit der betroffenen Grundstückseigentümer abhängig wäre, die sich in diesem Stadium des Verfahrens zu Wort melden.

Dieses Ergebnis wird nicht dadurch in Frage gestellt, daß bei der beschleunigten Zusammenlegung in besonderer Weise die Mitwirkung der Gesamtheit der beteiligten Grundstückseigentümer angestrebt wird ( vgl. § 92 Abs. 1, § 99 FlurbG). Die Mitwirkung obliegt den Teilnehmern vor allem bei der Gestaltung der Abfindungen, die nach Möglichkeit durch Vereinbarungen zu bestimmen sind. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß ein Teilnehmer im Laufe des Verfahrens nur dann zur konstruktiven Mitarbeit bereit ist, wenn er dieses Verfahren von Anfang an selbst gewünscht hat. Eine Mitwirkung des Teilnehmers an der Gestaltung seiner Abfindung liegt objektiv und für jeden, der Vernunftsgründen zugänglich ist, einsichtig im eigenen Interesse. Der sachverständig besetzte Senat weiß aus der teils jahrzehntelangen Erfahrung seiner Mitglieder, daß auch die Grundstückseigentümer, die die Anordnung des Verfahrens verhindern wollten, aber nicht konnten, sich meist noch um der möglichen Vorteile Willen zur Mitarbeit bereit finden.

Schließlich steht der eigenständigen Kompetenz des anordnenden Flurbereinigungsamts nach § 92 Abs. 2, 4, § 93 Abs. 2, § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG auch nicht die Regelung des § 93 Abs. 1 Satz 1 FlurbG entgegen, wonach die Zusammenlegung einzuleiten ist, wenn mehrere Grundstückseigentümer oder die landwirtschaftliche Berufsvertretung sie beantragen.

Diese Vorschrift betrifft nicht die Anordnung der beschleunigten Zusammenlegung, sondern nur die Pflicht zur Einleitung auf besonderen Antrag. Die beschleunigte Zusammenlegung ist ein Verwaltungsverfahren und damit gem. § 9 LVwVfG die nach außen wirkende Tätigkeit einer Behörde, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlaß eines Verwaltungsakts oder auf den Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist. Ein solches Verwaltungsverfahren wird eingeleitet, wenn die zuständige Behörde ihre zweckgerichtete, nach außen wirkende Tätigkeit beginnt. Eingeleitet wird ein Verfahren der beschleunigten Zusammenlegung wie jedes Flurbereinigungsverfahren um zu prüfen, ob die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für eine Verfahrensordnung gegeben sind bzw. um diese Voraussetzungen zu schaffen. Die Einleitung umfaßt die durchaus umfangreichen und arbeitsintensiven vorbereitenden Maßnahmen bis zum Erlaß des Zusammenlegungsbeschlusses. Dazu gehören insbesondere Feststellung der Bereinigungsbedürftigkeit des ins Auge gefaßten Gebietes, Kalkulation der Kosten und Sicherstellung der Finanzierung, Anhörung der beteiligten Behörden und Organisationen einerseits und der voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümer andererseits.

Auch eine beschleunigte Zusammenlegung darf nicht nur dann eingeleitet und damit später gegebenenfalls auch angeordnet werden, wenn die in § 93 Abs. 1 FlurbG genannten Personen, Organisationen und Behörden dies beantragen (vgl. dazu Seehusen/Schwede, FlurbG, 3. Aufl., § 93 Anm. 2). Das Gesetz will in den § 91 ff. FlurbG das Instrumentarium der Flurbereinigung erweitern und eine Verfahrensweise ermöglichen, mit der vereinfacht und damit kosten- und zeitsparend wesentliche Ziele der Flurbereinigung erreicht werden können. Es gibt keinen Grund, diese Verfahrensweise durch ein besonderes Antragerfordernis zu erschweren. § 93 Abs. 1 FlurbG zielt in die gegenteilige Richtung, er will die Durchführung von beschleunigten Zusammenlegungsverfahren fördern. Er gibt insbesondere den Grundstückseigentümern, ggf. auch einer Minderheit von zwei Personen, das Recht, die Einleitung eines solchen Verfahrens zu erzwingen. Auch wenn die Flurbereinigungsbehörden nach der landeseinheitlich gesteuerten Bedarfsplanung keinen Anlaß sehen, zu einem bestimmten Zeitpunkt in bestimmten Gebieten die Notwendigkeit einer Flurbereinigung zu erörtern, ist das jeweils zuständige Flurbereinigungsamt bei Antragstellung nach § 93

Abs. 1 FlurbG verpflichtet zu prüfen, ob - wenigstens - die Anordnung einer beschleunigten Zusammenlegung möglich und zweckmäßig ist. Kommt die Behörde daraufhin - ausnahmsweise einmal nicht von Amts wegen - bei objektiver Betrachtungsweise zu dem Ergebnis, daß die beantragte Zusammenlegung erforderlich und das Interesse der Beteiligten gegeben ist, so wird zumeist auch der ihr noch eingeräumte Ermessensspielraum wenig Möglichkeiten geben, die Anordnung der beantragten Zusammenlegung rechtmäßig abzulehnen.

Im vorliegenden Fall ist jedoch angeordnet worden und es ist damit unerheblich, auf welche Initiative das Verfahren, das zu dieser Anordnung führte, eingeleitet wurde. Im Hinblick auf das Vorbringen der Beteiligten stellt der Senat jedoch fest, daß das Verfahren K. nicht auf den Antrag der vier Landwirte im August 1982 und erst recht nicht auf den Antrag des Kreisbauernverbandes T. vom 20.09.1982 eingeleitet wurde. Die vorgelegten Verwaltungsvorgänge und die Anhörung des Amtsleiters des Flurbereinigungsamts R. in der mündlichen Verhandlung haben deutlich gemacht, daß das Verfahren K. vom Flurbereinigungsamt wesentlich früher, und zwar auf Initiative der Gemeinde und des Naturschutzbeauftragten des Landkreises T. eingeleitet wurde. Als die o. g. Anträge beim Flurbereinigungsamt eingingen, war dieses aufgrund vorangegangener Prüfung längst davon überzeugt, daß eine beschleunigte Zusammenlegung in K. möglich und zweckmäßig ist. Das Amt hat sogar selbst für die Antragstellung gesorgt, indem es sie als angeblich noch notwendige Anordnungsvoraussetzung forderte.

Nach alledem ist für die Anordnung der beschleunigten Zusammenlegung K. in materiell-rechtlicher Hinsicht allein wesentlich, ob die Flurbereinigungsbehörde nach eingehender Interessenabwägung und bei objektiver Betrachtungsweise die Zusammenlegung i. S. v. § 91, § 92 FlurbG für erforderlich und das wohlverstandene, auf sachlichen Erwägungen beruhende Interesse der Beteiligten für gegeben halten durfte (§ 92 Abs. 2 i. V. m. § 4 FlurbG). Der substantiierte und durch einschlägiges Kartenmaterial belegte Vortrag des Beklagten hat dies überzeugend dargetan. In der mündlichen Verhandlung ist deutlich geworden, daß die Kläger dem nur ihre Unkenntnis über die Aufgaben und Möglichkeiten einer Flurbereinigung und ihr Mißtrauen gegenüber Behörden entgegenzusetzen haben, die sich nicht durch eine basisdemokratisch geforderte Abstimmung vorschreiben lassen wollen, ob und wie sie den ihnen gegebenen gesetzlichen Auftrag erfüllen.

Auch der Senat ist aufgrund des Ergebnisses der mündlichen Verhandlung zu der Auffassung gelangt, daß die beschleunigte Zusammenlegung K. den Beteiligten die Möglichkeit eröffnet, auf vereinfachte Weise und verkürztem Weg und deshalb im Vergleich mit dem Regelverfahren wesentlich schneller und kostengünstiger einer starken Besitzersplitterung im Interesse einer Agrarstrukturverbesserung zu begegnen sowie im Interesse von Naturschutz und Landschaftspflege ein drohendes Brachlandproblem zu lösen sowie einer weiteren Ausdehnung ungeordneter Feld-Wald-Gemengelagen zu begegnen. Bereits ein Blick auf die vom Beklagten vorgelegten Karten belegt die starke Besitzersplitterung und die unwirtschaftliche Gestaltung der zumeist auch schlecht zugewegten Flurstücke im Zusammenlegungsgebiet. Auch der Besitz der nicht an einer Zusammenlegung interessierten Kläger ist ausweislich der Gebietskarte erheblich zersplittert. Dagegen kann nicht eingewandt werden, einzelne Landwirte hätten sich durch Pacht die Möglichkeit geschaffen, größere zusammenhängende Flächen zu bewirtschaften. Pachtverhältnisse sind in der Regel keine gesicherte Grundlage für landwirtschaftliche Wirtschaftsbetriebe und ersetzen keine auf Dauer angelegte Bodenordnung, wie sie durch ein Flurbereinigungsverfahren geschaffen werden kann.

Hinzu kommt, daß in K. keine Vollerwerbslandwirte mehr ansässig sind. Die zwar wechselnde Bodenqualität ist insgesamt geologisch und klimatisch bedingt verhältnismäßig schlecht. Davon konnte sich der Senat anhand der vorgelegten Schätzungskarte überzeugen. Damit droht in besonderem Maße, daß die kleinen und unwirtschaftlich geformten sowie schlecht erschlossenen Flurstücke zunehmend aus der landwirtschaftlichen Produktion ausscheiden und - soweit sie nicht sinnvoll aufgeforstet werden können - brachfallen. Bereits der Gesetzgeber hatte die beschleunigte Zusammenlegung als geeignetstes Institut für

die Ordnung der Brachflächen im Auge (vgl. BT Ds 7/3020 zu Nr. 54), denn die verstreut über die Gemarkungen anfallenden Brachflächen können stören und Schäden verursachen. Größere Brachflächen können dagegen aufgeforstet werden oder auf geeigneten Standorten als ökologische Ausgleichsflächen positive Wirkungen ausüben. Bei planerischer Einordnung dieser Flächen wird das Landschaftsbild nicht beeinträchtigt, sondern oftmals sogar bereichert. Hier kommt hinzu, daß für eine notwendige Begrenzung der vielfach gewünschten Aufforstung gesorgt werden kann.

Die Kläger können sich zur Begründung ihrer Klage auch nicht auf einen Verfahrensfehler des Flurbereinigungsamts berufen. Vor der Anordnung der beschleunigten Zusammenlegung K. sind die voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümer nicht förmlich aufgefordert worden, zu dem geplanten Verfahren Stellung zu nehmen. Sie sind jedoch unbestritten rechtzeitig vor Erlaß des Zusammenlegungsbeschlusses informiert worden und hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. Dies ist für die in § 93 Abs. 2 Satz 2 FlurbG vorgeschriebene Anhörung im vorliegenden Fall ausreichend (vgl. auch BVerwG, RdL 1966, 52). Eine förmliche Aufforderung des Flurbereinigungsamts zur Stellungnahme etwa im Zusammenhang mit der förmlichen Anhörung der Behörden und Verbände am 29.09.1983 erübrigte sich, nachdem bereits seit Jahren insbesondere in dem vor allem betroffenen K. über das Verfahren gestritten wurde. Schon in der Bürgerversammlung vom 20.03.1981 war "lange und heftig über dieses Thema diskutiert" worden und Ende November 1982 wurden alle Eigentümer von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken vom Bürgermeisteramt dringend gebeten, zu einer Informationsveranstaltung über das geplante Zusammenlegungsverfahren zu kommen, eine Veranstaltung an der - wie angekündigt - das zuständige Flurbereinigungsamt teilnahm. Dort hatte jeder die Möglichkeit, seine Meinung zu diesem Thema kundzutun. Die damals interessierten Betroffenen haben dies wohl auch getan, jedenfalls durfte das Flurbereinigungsamt davon ausgehen. Die Anhörung nach § 93 Abs. 2 Satz 2 FlurbG dient vor allem der Information der Behörde, damit sie die Auffassung der Betroffenen, ihre Wünsche für die Zusammenlegung oder ihre Einwände dagegen in ihre Interessenabwägung einbeziehen kann. Es besteht hier kein Zweifel, daß die Flurbereinigungsbehörde sich bis Ende 1983 in dieser Hinsicht ausreichend informiert hatte.

Es war dann nicht vorauszusehen, daß sich die Stimmung gegen die Zusammenlegung nach der Anordnung so deutlich verstärkte. Nach dem Eindruck des Senats sind die Kläger vermutlich durch die jahrelange öffentliche Diskussion und das sich daraus ergebende diffuse Meinungsbild sowie durch das für ein solches Verfahren ungewöhnliche intensive Bemühen um Aufklärung und Zustimmung auch von seiten der Flurbereinigungsbehörde zu der irrigen Auffassung gelangt, die Durchführung des Verfahrens hänge von ihrem freien Votum ab. Sie erwarteten noch eine Abstimmung und fühlen sich nun getäuscht. Dies ist jedoch aus den vorgenannten Gründen für die rechtliche Beurteilung des Zusammenlegungsbeschlusses unerheblich.

Weitere formelle Mängel werden nicht geltend gemacht, sind auch sonst nicht ersichtlich.

Schließlich ist im vorliegenden Fall entgegen der Meinung der Kläger auch kein Ermessens Fehlgebrauch belegt. Das Flurbereinigungsamt hat ausweislich der Begründung des Beschlusses vom 15.12.1983 bei der Anordnung sachgerecht auf die im Flurbereinigungsgesetz angesprochenen Gesichtspunkte und Aufgabenstellungen abgestellt. Diese beziehen sich mangels gegenteiliger Ausführungen auch auf das Entschließungsermessen der Behörde, also auf die Frage des "ob" des Handelns. Es bedarf im Regelfall keiner besonderen Begründung mehr dafür, daß eine Zusammenlegung, die die zuständige Behörde für erforderlich hält und für die sie das Interesse der Beteiligten als gegeben ansieht, von dieser Behörde auch angeordnet wurde.

Irreführend ist allerdings, daß unter Ziff. 4 der Begründung des Zusammenlegungsbeschlusses ausgeführt wird, die Zusammenlegung sei einzuleiten gewesen, da die landwirtschaftliche Berufsvertretung diese beantragt habe, und daß dann der Schlußsatz folgt: "Sie werde daher nach Anhörung ..... angeordnet."

Bei dem Satz über die Einleitung handelt es sich - wie bereits ausgeführt wurde - um eine inhaltlich unzutreffende Behauptung, die die Behörde, die das Verfahren schon wesentlich früher und ohne Antrag der Berufsvertretung eingeleitet hatte, aufgestellt hat, weil sie zumindest fürsorglich davon ausging, ein Antrag nach § 93 Abs. 1 FlurbG sei eine der gesetzlich vorgeschriebenen Anordnungsvoraussetzungen. Dies rechtfertigt aber nicht den Schluß, die Behörde habe deshalb ihr eigenes Ermessen verkannt, denn aus der Begründung insgesamt ergibt sich, daß sich das "daher" des Schlußsatzes nicht nur auf den nachgeholtten Einleitungsantrag bezieht, sondern auf alle zur Rechtfertigung der Anordnung genannten Gründe, die sich auch auf Ermessenserwägungen beziehen. Es darf daher nicht angenommen werden, die Behörde habe hier fälschlich dokumentiert, sie sei durch den Antrag auf Einleitung gebunden.

Das Gesetz verlangt in § 93 Abs. 2 Satz 1, § 86 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 FlurbG zwar, daß der Zusammenlegungsbeschluß zu begründen ist. Das bedeutet jedoch nicht, daß der Beschluß als solcher schon dann rechtswidrig ist, wenn er nicht in jeder Hinsicht zutreffend begründet wurde. Auch nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung ist nicht zweifelhaft - und nur das ist für die Entscheidung wesentlich - , daß das Flurbereinigungsamt bei der Anordnung am 15.12.1983 sich seines Ermessens tatsächlich bewußt war. Wenn das Amt sicher gewesen wäre, daß ein Antrag nach § 93 Abs. 1 FlurbG hier nicht erforderlich ist, hätte es sich nicht der Mühe unterzogen, ihn sich nachträglich auf so wenig überzeugende Weise zu beschaffen. Dieses Vorgehen beweist aber andererseits, daß die Anordnung der beschleunigten Zusammenlegung K. nicht auf diese erbetene Antragstellung zurückgeführt werden kann.

Ermessensfehler sind auch bei der Abgrenzung des Verfahrensgebietes nicht erkennbar. Nach § 92 Abs. 2, § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG ist das Zusammenlegungsgebiet so zu begrenzen, daß der Zweck der Zusammenlegung möglichst vollkommen erreicht wird. Zweck des Verfahrens ist im Besonderen die möglichst umfassende und wirtschaftliche Zusammenlegung des ländlichen Grundbesitzes der Teilnehmer, wobei es nach der konkreten Zielsetzung der Behörde vor allem auf eine Verbesserung der Verhältnisse in K. und das Interesse der dort ansässigen Landwirte ankommt. Gewanne der Gemarkungen K., B., B. und E. wurden einbezogen, soweit dort gehäuft Grundbesitz der K. gelegen ist. Der Beklagte hat durch Vorlage einer entsprechenden Besitzstandskarte belegt, daß das Verfahrensgebiet unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte zweckmäßig abgegrenzt wurde. Gleiches gilt für die Einbeziehung von Waldflächen zum Zwecke einer sinnvollen zukünftigen Wald- und Feldbegrenzung und für die Ausgrenzung von Flurstücken besonderer Verwertbarkeit in der Ortslage. Soweit hier möglicherweise einzelne Grundstücke dieser Art ohne Not in das Verfahrensgebiet einbezogen wurden, führt dies nicht zur Fehlerhaftigkeit der Abgrenzung, da diese gegebenenfalls unberührt und ohne Kostenbelastung des Eigentümers wieder zugeteilt werden können. Eine in diesem Sinne großzügige Abgrenzung hat andererseits aber den Vorzug, daß die Behörde oder die von ihr nach § 99 Abs. 2 FlurbG beauftragte Stelle solche Grundstücke in ihre Planerwägungen und Abfindungsvorschläge einbeziehen kann. Dies erweitert oft die Möglichkeiten von Abfindungsvereinbarungen, die von den Beteiligten als besonders vorteilhaft angesehen werden.