

RzF - 1 - zu § 56 LwAnpG

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 14.12.2005 - 10 C 6.04 = BVerwGE 125, 9= Buchholz 424.02 § 63 LwAnpG Nr 4= DVBl 2006, 842= NJ 2006, 228= NL - BzAR 2006, 208= RdL 2006, 132 (Lieferung 2007)

Leitsätze

1. Bundesrecht - insbesondere § 63 Abs. 3 LwAnpG - verbietet es nicht, ein Flurbereinigungsverfahren nach dem Flurbereinigungs-gesetz und ein Bodenordnungsverfahren nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz in der Weise miteinander zu kombinieren, dass die Verfahren parallel betrieben und die zu treffenden Entscheidungen gebündelt werden. Voraussetzung ist, dass die in dem jeweiligen Verfahren geltenden formellen und materiellen Voraussetzungen beachtet werden und der Betroffene durch die Kombination der Verfahren nicht schlechter gestellt wird, als wenn die Verfahren getrennt und nacheinander durchgeführt und abgeschlossen würden.

Aus den Gründen

Die zulässige Revision ist begründet.

Mit der streitgegenständlichen Regelung in Ziff. 2 des Änderungsbeschlusses Nr. 5 vom 9. Mai 2001 in der Auslegung durch den Senat (1.) strebt der Beklagte eine Kombination des eingeleiteten Flurbereinigungsverfahrens (§ 4 FlurbG) mit einem Bodenordnungsverfahren (§§ 56 ff. LwAnpG) an. Das angefochtene Urteil verletzt Bundesrecht mit seiner die Entscheidung tragenden Begründung, § 63 Abs. 3 LwAnpG stehe einer solchen Verfahrensweise entgegen (2.). Das Urteil des Flurbereinigungsgerichts erweist sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO), weil auch die weiteren Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für die getroffene Anordnung gegeben sind (3.). Andere, vom Kläger in den Mittelpunkt des Rechtsstreits gestellte Fragen sind dagegen für das vorliegende Verfahren unerheblich (4.).

1. Es bedarf zunächst der Vergewisserung, was der Regelungsinhalt der Ziff. 2 des Änderungsbeschlusses Nr. 5 ist.

a) Die Formulierung, dass der Einleitungsbeschluss dahingehend ergänzt werde, dass die Flurbereinigung "auch nach den §§ 56, § 63 Abs. 3 LwAnpG (...) angeordnet" werde, ist unklar. Dies hat das Flurbereinigungsgericht zutreffend erkannt und untersucht, ob dieser Anordnung durch Auslegung ein hinreichend bestimmter Regelungsgehalt entnommen werden kann. Es hat denkbare Auslegungsmöglichkeiten erörtert, nämlich ob die Flurneuordnungsbehörde ein selbstständiges Bodenordnungsverfahren neben dem Flurbereinigungsverfahren habe anordnen wollen oder ob lediglich eine entsprechende Anwendung der Vorschriften des 8. Abschnitts des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes über das Bodenordnungsverfahren gewollt sei. Das Flurbereinigungsgericht hat die so formulierte Auslegungsfrage offen gelassen und für den weiteren Gang seiner Entscheidung zugunsten des Beklagten unterstellt, dass die Ziff. 2 im letztgenannten Sinne zu verstehen sei.

Dieses (unterstellte) Auslegungsergebnis weist nach Auffassung des Senats indes seinerseits eine gewisse Unschärfe auf, weil offen bleibt, hinsichtlich welcher konkreten Regelung und mit welcher Wirkung durch eine "entsprechende Anwendung" der §§ 56 ff. LwAnpG die Vorschriften des Flurbereinigungsverfahrens ergänzt oder gar modifiziert werden sollen. Auch wäre es im Ergebnis rechtlich bedenklich, wenn mit der "entsprechenden Anwendung" der §§ 56 ff. LwAnpG gemeint sein sollte, dass auf diese Weise eigene, neue Verfahrensvorschriften - etwa im Hinblick auf die Grundstücksbewertung - entstünden und im Flurbereinigungsverfahren zur Anwendung kommen sollten. Von daher greift die vom Flurbereinigungsgericht seinem Urteil zugrunde gelegte Auslegung der Ziff. 2 zu kurz; sie bedarf der nachfolgenden Verdeutlichung und Präzisierung.

b) Dabei ist der Senat auch im Revisionsverfahren zur selbstständigen Auslegung des angegriffenen Verwaltungsaktes ohne eine Bindung aus § 137 Abs. 2 VwGO befugt (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 23. Mai 1984 - BVerwG 2 C 42.81 - Buchholz 316 § 51 VwVfG Nr. 14 S. 10 und vom 27. September 1990 - BVerwG 4 C 44.87 - BVerGE 85, 348 <366>). Eine Bindung des Senats an eine bestimmte Auslegung des angegriffenen Verwaltungsaktes als tatrichterliche Feststellung kommt hier schon deshalb nicht in Betracht, weil das Flurbereinigungsgericht sich einer solchen Feststellung ausdrücklich enthalten hat, d.h. die Frage offen gelassen und die oben umschriebene Auslegung für seine weiteren Entscheidungsgründe lediglich unterstellt hat. Es kann deshalb offen bleiben, ob der 4. Senat in seinem Urteil vom 4. Dezember 2001 (BVerwG 4 C 2.00 - BVerwGE 115, 274 <280>) Gegenteiliges zur eigenen Auslegungsbefugnis von Verwaltungsakten durch das Bundesverwaltungsgericht vertritt, zumal die in diesem Urteil zitierten Entscheidungen die insoweit anders gelagerten Fälle der Auslegung eines Vertrages und einer sonstigen Erklärung einer Behörde betreffen.

c) Der Regelungsinhalt der Ziff. 2 des Änderungsbeschlusses Nr. 5 ist nach ihrem objektiven Erklärungsgehalt gemäß den Grundsätzen der §§ 133, 157 BGB zu bestimmen (stRspr, vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 18. Juni 1980 - BVerwG 6 C 55.79 - BVerwGE 60, 223 <228>; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 9. Aufl. 2005, § 35 Rn. 18 f.m.w.N.). Von den beiden in der Ziff. 2 angeführten Vorschriften trägt § 63 Abs. 3 LwAnpG wenig zur Klärung bei, weil darin nur die (anders gelagerte) Fallkonstellation geregelt ist, dass ein Verfahren nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz als Flurbereinigungsverfahren fortgeführt werden soll. Doch ist § 56 LwAnpG die Generalnorm betreffend das Bodenordnungsverfahren zur Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum. In der Formulierung, dass "die Flurbereinigung (...) auch nach den §§ (...) angeordnet" werde, kommt hinreichend klar zum Ausdruck, dass es sich nach wie vor um ein Flurbereinigungsverfahren handeln soll. Die Wendung "auch nach (...)" kann zwanglos dahingehend verstanden werden, dass der Beklagte neben den Vorschriften des Flurbereinigungsgesetzes und kombiniert mit diesen die §§ 56 ff. LwAnpG anwenden will. Ausweislich der Begründung des Widerspruchsbescheides, wo von einer "Verknüpfung" der beiden Verfahren die Rede ist, und nach den Erläuterungen des Beklagtenvertreters in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat will auch der Beklagte die Ziff. 2 als Anordnung eines solchen kombinierten Verfahrens verstanden wissen. Nichts anderes meint offenbar auch das Flurbereinigungsgericht mit "entsprechender" oder "ergänzender Anwendung".

2. Das Flurbereinigungsgericht hält eine solche Kombination eines Flurbereinigungsverfahrens mit einem Bodenordnungsverfahren nach den §§ 56 ff. LwAnpG für unzulässig. § 63 Abs. 3 LwAnpG erlaube die Fortführung eines Bodenordnungsverfahrens nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz als Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz, nicht aber (umgekehrt) die Fortführung eines Flurbereinigungsverfahrens als Bodenordnungsverfahren nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz oder die ergänzende Heranziehung der Bestimmungen des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes im Rahmen eines anhängigen Flurbereinigungsverfahrens.

Diese Auffassung verletzt Bundesrecht. Der Senat vermag dem Bundesrecht - insbesondere § 63 Abs. 3 LwAnpG - kein Verbot entnehmen, ein Flurbereinigungsverfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz und ein Bodenordnungsverfahren nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz in der Weise miteinander zu kombinieren, dass die Verfahren parallel betrieben und die zu treffenden Entscheidungen gebündelt werden. Voraussetzung ist, dass die in dem jeweiligen Verfahren geltenden formellen und materiellen Voraussetzungen beachtet werden und der Betroffene durch die Kombination der Verfahren nicht schlechter gestellt wird, als wenn die Verfahren getrennt und nacheinander durchgeführt und abgeschlossen würden.

a) Die vom Flurbereinigungsgericht angeführte Vorschrift des § 63 Abs. 3 LwAnpG steht einer solchen Verfahrensweise nicht entgegen.

aa) Der Wortlaut der Norm ist für die Auslegungsfrage wenig ergiebig. Das liegt daran, dass die Vorschrift etwas ganz anderes regelt. Sie gestattet die Fortführung eines Bodenordnungsverfahrens als Flurbereinigungsverfahren. Das ist aber nicht, was der Beklagte hier anstrebt. Der Beklagte will kein Verfahren als ein davon verschiedenes Verfahren "fortführen", sondern ein Verfahren nach dem einen Gesetz (LwAnpG) in Kombination mit einem Verfahren nach einem anderen Gesetz (FlurbG) durchführen und die verfahrensabschließenden Verwaltungsakte in einem Entscheid (Plan) bündeln. Dem Flurbereinigungsgericht ist zuzugestehen, dass § 63 Abs. 3 LwAnpG aufgrund seines Wortlauts nicht als Befugnisnorm für die vom Beklagten vorgesehene Verfahrensweise taugt. Doch überinterpretiert das Flurbereinigungsgericht den Wortlaut des Gesetzes, wenn es der Vorschrift ein Verbot der ergänzenden Anwendung der LwAnpG-Vorschriften parallel zu und in Kombination mit einem Flurbereinigungsverfahren entnimmt.

bb) Im Hinblick auf die Gesetzesdynamik drängt sich ein Vergleich zu der auch vom Flurbereinigungsgericht herangezogenen Regelung des § 87 Abs. 3 und Abs. 4 FlurbG auf. Dort ist in Absatz 3 die Fortsetzung eines Unternehmens- als Regelflurbereinigungsverfahren und in Absatz 4 der umgekehrte Fall ausdrücklich geregelt. Unter Hinweis auf diese wechselbezüglichen Vorschriften hat die Rechtsprechung ein sog. kombiniertes Verfahren von Regel- und Unternehmensflurbereinigung zur Verfolgung der Zielsetzungen sowohl der §§ 1, § 37 als auch der §§ 87 ff. FlurbG für zulässig gehalten, sofern für jede der beiden Verfahrensarten die Voraussetzungen vorliegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 1982 - BVerwG 5 C 9.82 - BVerwGE 66, 224 <230> <= RzF - 23 - zu § 4 FlurbG >; ferner Urteil vom 23. Juni 1983 - BVerwG 5 C 13.83 - RdL 1983, 321 <= RzF - 24 - zu § 4 FlurbG >). Das Argument, dass eine vergleichbare wechselbezügliche Regelung im Landwirtschaftsanpassungsgesetz fehlt, § 63 Abs. 3 LwAnpG also quasi als "hinkende" Vorschrift nur in eine Richtung eine Verfahrensfortführung gestattet, hat auf den ersten Blick durchaus Gewicht. Andererseits bestimmt § 63 Abs. 2 LwAnpG, dass im Bodenordnungsverfahren die Vorschriften des Flurbereinigungsgesetzes sinngemäß anzuwenden sind. Zusätzlich ordnet § 60 LwAnpG speziell für das Rechtsbehelfsverfahren ebenfalls die sinngemäße Anwendung der Vorschriften des Zehnten Teils dieses Gesetzes an. Wenn also die beiden Verfahren infolge dieser sinngemäßen Anwendung ohnehin weitgehend gleich ablaufen, verliert das Argument, dass eine dem § 87 Abs. 4 FlurbG entsprechende Vorschrift fehle, gesetzessystematisch an Bedeutung. Vielmehr zeigt die sinngemäße Anwendung des einen Gesetzes im Rahmen des anderen, dass der Gesetzgeber von der Vorstellung ausgeht, dass die beiden Verfahren in weitgehender Parallelität abgewickelt werden.

cc) Auch die Entstehungsgeschichte des Gesetzes bietet keinen überzeugenden Anhalt für ein Verbot der Kombination der beiden Verfahren. Das Flurbereinigungsgericht meint, wenn die im Jahr 1991 (weniger als ein Jahr nach dem Erlass des Gesetzes durch die DDR-Volkskammer) vom bundesdeutschen Gesetzgeber

eingefügte Regelung des § 63 Abs. 3 LwAnpG nur die Fortführung des Bodenordnungs- als Flurbereinigungsverfahren erlaube, stelle dies keine planwidrige Regelungslücke dar. Das Gesetz sehe bewusst eine Kombination der beiden Verfahren nur in dieser einen Weise vor, weil die mit dem Bodenordnungsverfahren erzielte Neuordnung der Eigentumsverhältnisse die Durchführung des Flurbereinigungsverfahrens fördere. Für den umgekehrten Fall habe der Gesetzgeber kein praktisches Bedürfnis gesehen.

Der vom Flurbereinigungsgericht angeführte (und mangels anderer Hinweise einzig taugliche) Beleg aus den Gesetzesmaterialien ist jedoch wenig aussagekräftig für die daraus gezogene Schlussfolgerung. Ausweislich der Begründung des Gesetzesentwurfs der Fraktionen der CDU/CS. und der FDP (BTDrucks 12/161 vom 26. Februar 1991, S. 12, zu Nummer 15 <§ 63>) soll den Behörden mit der Regelung des § 63 Abs. 3 LwAnpG eine "dringend notwendige Möglichkeit einer Verbindung des Bodenordnungsverfahrens nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz mit einem (...) Verfahren nach dem Flurbereinigungs-gesetz eröffnet" werden. Genau diesem Bedürfnis und dem Ziel dient auch die Vorgehensweise des Beklagten. Wenn der Gesetzgeber seinerzeit (zu Recht) ein Bedürfnis dafür gesehen hat, dass ein durchgeführtes Bodenordnungsverfahren umgehend genutzt werden soll, um sogleich in die Gebietsneuordnung nach dem Flurbereinigungs-gesetz einzutreten, besagt dies nicht, dass er die hier in Rede stehende Verfahrensweise habe verbieten wollen. § 63 Abs. 3 LwAnpG kann zwanglos als eine bloße Teil-Regelung angesehen werden, weil die Bedürfnisse der Praxis seinerzeit nur teilweise erkannt wurden. Es fehlt jeglicher Anhalt dafür, dass die Vorschrift als bewusstes Verbot eines solchen Vorgehens zu verstehen ist.

dd) Eine am Sinn und Zweck des Gesetzes orientierte Auslegung spricht ebenfalls gegen die Auffassung des Flurbereinigungsgerichts. § 63 Abs. 3 LwAnpG regelt - wie erwähnt - den Fall, dass das Bodenordnungsverfahren abgeschlossen ist, also eine Regelung hinsichtlich des bislang auseinander fallenden Gebäude- und Bodeneigentums vorliegt. Die somit geklärte Eigentumslage erlaubt es, mit Blick auf die betroffenen Grundstücke dann auch ggf. erforderliche Flurbereinigungsmaßnahmen (Tausch, Neuzuschnitt o.ä.) vorzunehmen. In dieser Situation liegt der Sinn und Zweck der Vorschrift in einer Verfahrenserleichterung und Verfahrensbeschleunigung: Es soll der Einstellungsbeschluss zum Bodenordnungsverfahren erspart und eine Entwertung der bisherigen Verfahrensschritte und Ermittlungen aus dem Bodenordnungsverfahren vermieden werden (vgl. Hegele, in: Seehusen/Schwede, FlurbG, 7. Aufl. 1997, § 4 Rn. 19). Insbesondere sollen die Ergebnisse der durchgeführten Wertermittlung in das Flurbereinigungsverfahren übernommen werden und nicht neu ermittelt werden müssen. Eine Erleichterung und Beschleunigung des Verfahrens sind Ziele des Gesetzes, die in der bereits zitierten Gesetzesbegründung mehrfach erwähnt werden. Dort werden die "notwendige Beschleunigung der Verfahrensabwicklung" (vgl. BTDrucks 12/161 S. 10, zu Nummer 12 <§ 53>, das Ziel, eine Bewirtschaftung "möglichst rasch herbeizuführen" und die "Eilbedürftigkeit einer geordneten Flächennutzung" betont (S. 11, zu Nummer 14 <§ 61 a>). Überhaupt dient das Verfahren nach dem 8. Abschnitt des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes "dem Ziel einer möglichst einfachen und schnellen Regelung" (S. 11, zu Nummer 14 <§ 61 a>). Zu diesem Zweck wird durch § 63 Abs. 3 LwAnpG die oben postulierte "dringend notwendige Möglichkeit einer Verbindung des Bodenordnungsverfahrens nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz mit einem (...) Verfahren nach dem Flurbereinigungs-gesetz eröffnet". Nichts anderes bezweckt der Beklagte mit der hier in Rede stehenden Kombination der beiden Verfahren.

b) Fehlt es an einer speziellen Norm, die eine solche Kombination eines Flurbereinigungs- mit einem Bodenordnungsverfahren ausdrücklich oder ihrem Sinngehalt nach ausschließt, so gelten die allgemeinen Grundsätze.

Dazu gehört, dass Verfahren nach dem Flurbereinigungs-gesetz gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 FlurbG besonders vordringlich zu betreiben sind (Beschleunigungsgrundsatz). Dasselbe gilt gemäß der Verweisung in § 63 Abs. 2 LwAnpG für das Bodenordnungsverfahren. Da die beiden Fachgesetze (FlurbG, LwAnpG) keine weiteren Vorgaben enthalten, gilt subsidiär (§ 1 Abs. 1 ThürVwVfG, § 1 Abs. 3 VwVfG) der Grundsatz der

Nichtförmlichkeit des Verfahrens (§ 10 ThürVwVfG) mit der Vorgabe, dass die Behörde das Verfahren einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen hat (§ 10 Satz 2 ThürVwVfG). Sie hat ein Ermessen zur Gestaltung des Verfahrens. Dazu gehört, dass die Behörde gleich oder ähnlich liegende Verfahren ganz oder teilweise, z.B. für einzelne Verfahrensschritte oder Verfahrenshandlungen oder auch nur für die Entscheidung, miteinander verbinden oder trennen kann (vgl. Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 9 Rn. 46; P. Stelkens /Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl. 2001, § 9 Rn. 190). In diesem Sinne wird auch die Ziff. 2 des Änderungsbeschlusses Nr. 5 erkennbar von der Zielsetzung getragen, auf möglichst einfachem, zweckmäßigem und zügigem Wege eine Entscheidung über die Zusammenführung des bislang auseinander fallenden Gebäude- und Bodeneigentums der beiden Flurstücke herbeizuführen. Dabei sieht der Beklagte den entscheidenden Vorzug eines kombinierten Verfahrens darin, dass bei einer größeren Fläche des Verfahrensgebiets auch die Chancen steigen, geeignete und akzeptable Ersatzflächen für denjenigen Betroffenen (Gebäude- oder Bodeneigentümer) zu finden, der infolge einer für ihn nachteiligen Zusammenführungsentscheidung einen Rechtsverlust erleidet. Letztlich läuft die hier umstrittene Verfahrensweise darauf hinaus, dass die Flurneuordnungsbehörde in einem Entscheid mehrere Regelungen (Verwaltungsakte) zusammenfasst, indem sie in dem letztlich ergehenden Beschluss über den Flurbereinigungsplan zugleich die Entscheidung über die Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum trifft. Insoweit ist kein (verfahrens-) rechtlicher Hinderungsgrund zu erkennen, warum diese Verwaltungsakte nicht in einem kombinierten Verfahren, quasi im Verbund, vorbereitet und in einem Beschluss zusammengefasst werden sollten, sofern ihre jeweiligen formellen und materiellen Voraussetzungen vorliegen. Es handelt sich der Sache nach um eine Bündelung von Verfahren und Verwaltungsakten. Das Bundesverwaltungsgericht hat es in der erwähnten Entscheidung zur Zulässigkeit der Kombination von Regel- und Unternehmensflurbereinigung schon genügen lassen, dass die aus dem Zweck der beiden Verfahren sich ergebenden Aufgaben und Befugnisse der Flurbereinigungsbehörde sich nicht gegenseitig ausschließen, sondern infolge der doppelten Zielsetzung des kombinierten Verfahrens um die Befugnisse des weiteren Verfahrens erweitert werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 1982, a.a.O., S. 230 <= [RzF - 23 - zu § 4 FlurbG](#) >). So liegt es auch hier: Die Aufgaben und Befugnisse der nach beiden Gesetzen zuständigen (Flurbereinigungs-/Bodenordnungs-) Behörde schließen sich nicht aus - im Gegenteil, sie sind ähnlich: In beiden Fällen geht es um die Neuordnung des Verfahrensgebietes: Im Verfahren nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz geht es (als spezifisches Problem der neuen Länder) um die Herstellung BGB-konformer Eigentumsverhältnisse an einer (in der Regel) kleineren Fläche von Grundstücken, im Flurbereinigungsverfahren um die Neuordnung der Grundstücke gemäß dem umfassenderen Gestaltungsauftrag dieses Gesetzes, jeweils mit der gleich gelagerten Zielstellung einer Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktions- und Arbeitsbedingungen (vgl. zum einen [§ 3 LwAnpG](#), zum anderen [§§ 1, § 37 Abs. 1 FlurbG](#)).

Von daher besteht auch kein Widerspruch zu dem Grundsatz, dass die Flurbereinigungsbehörde aus Anlass eines anhängigen Verfahrens nicht jedwede Maßnahme treffen kann, die sie im Rahmen ihres weit gespannten Tätigkeitsbereichs für notwendig und zweckvoll erachtet (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Oktober 1974 - BVerwG 5 C 37.73 - BVerwGE 47, 133 <136> <= [RzF - 23 - zu § 37 Abs. 1 FlurbG](#) >). Sie muss sich vielmehr jeweils auf eine konkrete Vorschrift des Flurbereinigungsgesetzes stützen können, die eine einzelne Maßnahme zulässt (stRspr; vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 1962 - BVerwG 1 C 212.58 - BVerwGE 15, 72 <76> <= [RzF - 1 - zu § 37 Abs. 1 FlurbG](#) >; ferner BVerwGE 40, 143 <145>; 41, 170 <172>). Doch geht es hier nicht darum, dass die Flurbereinigungsbehörde sich Befugnisse anmaßen würde, die ihr gesetzlich nicht zustehen. Vielmehr sollen bei gleicher Behördenzuständigkeit (Flurbereinigungs- und Bodenordnungsbehörde sind identisch) Entscheidungen, deren Rechtsgrundlage das Landwirtschaftsanpassungsgesetz bildet, in einem Verfahren vorbereitet und mit Entscheidungen gebündelt werden, zu denen dieselbe Behörde durch das Flurbereinigungsgesetz ermächtigt ist.

c) Für die Zulässigkeit einer Verbindung von Flurbereinigungs- und Bodenordnungsverfahren streiten auch die durch das Auskunftsersuchen des Senats gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen der flurbehörlichen Praxis.

Die Umfrage des Senats bei den obersten Landesbehörden der Flurbereinigungsverwaltung in den neuen Ländern hat ergeben, dass dort überwiegend ein praktisches Bedürfnis für diese Vorgehensweise gesehen wird und drei der fünf neuen Länder (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Thüringen) auch dem entsprechend verfahren. Keiner Stellungnahme ist zu entnehmen, dass eine Verfahrensverbindung in der Praxis zu irgendwelchen, gar unüberwindbaren Problemen führt. Im Gegenteil: Das Land Brandenburg hat mitgeteilt, dass es an der Beibehaltung der bisherigen Praxis solcher "großer Bodenordnungsverfahren" (so der dortige Sprachgebrauch) interessiert sei. In Mecklenburg-Vorpommern werden kombinierte Verfahren sogar "in der Regel" angeordnet; es gebe dort kein Verfahren, in dem allein nach dem Flurbereinigungs-gesetz verfahren werde. Thüringen hat als Beklagter des vorliegenden Verfahrens - wie bereits erwähnt - dargelegt, worin es die Vorteile dieser Vorgehensweise sieht; dort hat sie auch Eingang in die Verwaltungsvorschrift der Flurneuordnungsverwaltung gefunden.

Dem halten die Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt den eher allgemein gehaltenen Einwand entgegen, dass das Flurbereinigungs- und das Bodenordnungsverfahren verschiedene Zielsetzungen verfolgten. Dies verkennt der Senat nicht. Doch sind diese Unterschiede nicht von solcher Art. und solchem Gewicht, dass sie einer Bündelung der Verfahren zu einem kombinierten Verfahren entgegenstehen. Jedenfalls kann diesen Unterschieden dadurch Rechnung getragen werden, dass - wie von den diese Verfahrensweise befürwortenden Ländern auch stets betont wird - eine kombinierte Durchführung der beiden Verfahren unter der Prämisse steht, dass die jeweiligen formellen und materiellen Voraussetzungen eines jeden Verfahrens eingehalten werden (so schon BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 1982, a.a.O. <= RzF - 23 - zu § 4 FlurbG >, zur Kombination von Regel- und Unternehmensflurbereinigung). Soweit in einem Verfahren für den Betroffenen günstigere Regelungen bestehen, müssen diese zur Anwendung kommen (Schlechterstellungsverbot). S. gilt im Bodenordnungsverfahren - abweichend von der Flurbereinigung - eine Befreiung von der Pflicht zur Tragung der Vermessungskosten und der Grundsteuer (§ 62 LwAnpG); dem kann (und soll hier nach dem Willen des Beklagten) durch Ausweisung eines gesonderten Kostengebiets für die Bereinigung von selbständigem Gebäudeeigentum Rechnung getragen werden. Werden auf diese Weise die jeweiligen formellen und materiellen Voraussetzungen eines jeden Verfahrens ohne Nachteil für den Betroffenen beachtet, sieht der Senat keine rechtlichen Hindernisgründe, die einem solchen kombinierten Verfahren entgegenstünden.

d) Die Zulässigkeit einer Verbindung von Flurbereinigungs- und Bodenordnungsverfahren begegnet auch verfassungsrechtlich keinen Bedenken. Dies gilt zunächst mit Blick auf die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG), weil der abzufindende Teilnehmer im Flurbereinigungsverfahren mit Land von gleichem Wert (§ 44 Abs. 1 FlurbG) abgegolten wird und auch der weichende (Boden-/oder Gebäude-) Eigentümer im Bodenordnungsverfahren grundsätzlich ebenfalls mit Land (§ 58 Abs. 1 LwAnpG) und nur mit seiner Zustimmung überwiegend oder vollständig in Geld abzufinden ist (§ 58 Abs. 2 LwAnpG; vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 1998 - BVerwG 11 C 5.97 - BVerwGE 108, 202 <206 ff.> <= RzF - 1 - zu § 58 Abs. 2 LwAnpG >). Entgegen der Auffassung des Klägers entsteht für ihn auch keine mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG bedenkliche Rechtsschutzlücke; er kann - wie hier geschehen - gegen die Entscheidung der Flurbereinigungs-/Bodenordnungsbehörde, durch die (entweder sogleich mit der Einleitung des Flurbereinigungsverfahrens oder später) die ergänzende Anwendung der LwAnpG-Vorschriften angeordnet wird, die gegen diesen Verwaltungsakt zulässigen Rechtsbehelfe einlegen (Widerspruch, Klage) und geltend machen, dass die Voraussetzungen für diesen Schritt nicht vorliegen. Er kann auch im Übrigen, namentlich gegen die das kombinierte Verfahren abschließende(n) Sachentscheidung(en), die zulässigen Rechtsbehelfe zur Geltendmachung der ihm nach dem jeweiligen Gesetz zustehenden Rechte einlegen.

3. Das angegriffene Urteil erweist sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Denn auch die weiteren allgemeinen und besonderen (formellen und materiellen) Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der in Ziff. 2 des Änderungsbeschlusses Nr. 5 getroffenen Anordnungen sind erfüllt.

a) Gemäß § 64 LwAnpG muss der Antrag eines Berechtigten (Gebäude- oder Bodeneigentümers) auf Einleitung eines Bodenordnungsverfahrens vorliegen. Hier liegen sowohl vom Kläger als auch von der Beigeladenen solche Anträge vor.

b) Die Bemühungen um eine einvernehmliche Lösung durch freiwilligen Landtausch sind als gescheitert anzusehen (§ 56 Abs. 1 LwAnpG). Zwar ist die Flurneuordnungsbehörde vorliegend nicht selbst vermittelnd tätig geworden, jedenfalls nicht mehr im näheren zeitlichen Zusammenhang vor Erlass des Änderungsbeschlusses Nr. 5, um einen freiwilligen Landtausch auszuloten. Dass der Versuch einer einvernehmlichen Lösung gescheitert ist, ist aber auch dann anzunehmen, wenn nach den Verhältnissen des Einzelfalls ein solches Unterfangen von vornherein absehbar ein Erfolg nicht erwarten lässt (vgl. BVerwG, Urteil vom 2. September 1998 - BVerwG 11 C 4.97 - BVerwGE 107, 177 <183> <= RzF - 14 - zu § 64 LwAnpG >). Davon ist hier auszugehen. Die ersten Bemühungen um eine einvernehmliche Lösung liegen schon einige Zeit zurück. Die von der Flurneuordnungsbehörde mit der Vorplanung beauftragte Thüringer Landgesellschaft hat 1992/1993 Gespräche mit den Grund- und Gebäudeeigentümern über einen Verkauf der Grundstücke oder einen Ankauf der Gebäude durch die Grundeigentümer geführt (Niederschrift vom 22. März 1993). Sie führten zu keinem Ergebnis, weil dem Kläger und den Grundeigentümern der Nachbarparzelle der damals von der LPG i.L. geforderte Kaufpreis für die Gebäude und Anlagen zu hoch war. Auch der Umstand, dass in der Folgezeit alle an dem Grundstücksstreit Beteiligten Anträge nach § 64 LwAnpG auf Zusammenführung des Boden- und Gebäudeeigentums in jeweils ihrer Hand gestellt haben, ist ein Beleg dafür, dass sich die Parteien weiter ohne Aussicht auf Einigung gegenüberstanden. Vor diesem Hintergrund durfte die Bodenordnungsbehörde im Zeitpunkt des Erlasses des Änderungsbeschlusses Nr. 5 die Bemühungen um eine einvernehmliche Lösung für gescheitert bzw. aussichtslos halten. Im Nachhinein können der Widerspruch des Klägers gegen den Änderungsbeschluss Nr. 5 (wie gegen den vorangegangenen) sowie das Scheitern der im gerichtlichen Verfahren unternommenen Versuche, eine einvernehmliche Lösung zu erreichen, als weitere Belege für die Richtigkeit dieser Einschätzung angesehen werden.

c) Es muss eine vorherige Aufklärung der Beteiligten stattgefunden haben (§ 63 Abs. 2 LwAnpG i.V.m. § 5 FlurbG). Der Beklagte räumt ein, dass eine Aufklärung darüber, dass eine ergänzende Anwendung der LwAnpG-Vorschriften in Betracht gezogen wurde, vor Erlass des Änderungsbeschlusses Nr. 5 nicht erfolgt ist. Doch sind an diese Aufklärung, die verfahrensrechtlich die Funktion einer Anhörung i.S.v. § 28 ThürVwVfG hat und deren Form im Ermessen der Flurneuordnungsbehörde liegt (vgl. BVerwG, Urteil vom 2. September 1998, a.a.O. S. 184 <= RzF - 14 - zu § 64 LwAnpG >), keine überspannten Anforderungen zu stellen. Auch für sie gelten die allgemeinen verfahrensrechtlichen Heilungsmöglichkeiten. Von daher ist hier die gebotene Aufklärung über den Sinn und Zweck der ergänzenden Anwendung der LwAnpG-Vorschriften durch die im Widerspruchsbescheid mitgeteilten Gründe und durch die im gerichtlichen Verfahren gegebenen weiteren Erläuterungen in geeigneter Weise nachgeholt und dieses Versäumnis innerhalb der zeitlichen Grenze des § 45 Abs. 2 ThürVwVfG (bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens) geheilt worden.

d) Der Regelungsgehalt der Ziff. 2 des Änderungsbeschlusses Nr. 5 ist hinreichend bestimmt (§ 37 Abs. 1 ThürVwVfG).

aa) Wie bereits ausgeführt (unter 1.), sind die vom Flurbereinigungsgericht geäußerten Zweifel an der Bestimmtheit dieser Anordnung unbegründet. Die Formulierung, dass "die Flurbereinigung auch nach den §§ 56, § 63 Abs. 3 LwAnpG (...) angeordnet" werde, ist auslegungsbedürftig. Ihr kann aber - wie dargestellt - nach allgemeinen Grundsätzen ein hinreichend bestimmter Regelungsgehalt entnommen werden.

bb) Dem Änderungsbeschluss ist auch mit hinreichender Bestimmtheit der Zuschnitt des Bodenordnungsgebietes zu entnehmen. Da der Tenor der Ziff. 2 keinerlei räumliche Einschränkung enthält, gilt das kombinierte Verfahren für das gesamte Flurbereinigungsgebiet. Zwar wäre auch in Betracht gekommen, die ergänzende Anwendung der §§ 56 ff. LwAnpG nur für die in dem Bescheid unter Ziff. 1 angeführten, zunächst ausgeschlossenen und dann wieder einbezogenen sechs Flurstücke oder nur für die in den Gründen des Änderungsbeschlusses Nr. 5 genannten zwei Flurstücke 315/10 und 315/15 anzuordnen, bei denen Grund- und Gebäudeeigentum auseinander fallen. Gegen ein solches Verständnis des Änderungsbeschlusses spricht jedoch, dass die sechs Flurstücke nur in Ziff. 1 des Änderungsbeschlusses genannt werden, während die ergänzende Anordnung des Bodenordnungsverfahrens Gegenstand von Ziff. 2 ist, und dass es für das vom Beklagten angestrebte Ziel, einen "weitaus größeren Spielraum für eine wertgleiche Abfindung" zu erlangen, am förderlichsten ist, wenn "das gesamte Gebiet einer Neuordnung zugeführt" wird (so der Widerspruchsbescheid, S. 5).

e) Eine solch weite Erstreckung der Vorschriften des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes auf das gesamte Flurbereinigungsgebiet ist zulässig. Es liegt (noch) innerhalb des der Flurneuordnungsbehörde insoweit zustehenden Einschätzungsspielraums, wenn sie meint, dass sie mit diesem Zuschnitt des Gebiets der Bodenordnung deren Zweck am ehesten möglichst vollkommen erreicht (§ 63 Abs. 2 LwAnpG i.V.m. § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG). Zwar wohnt einer solch weiten Ausdehnung des Anwendungsbereichs der LwAnpG-Vorschriften auf alle Flurstücke des Flurbereinigungsgebiets eine gewisse überschießende Tendenz inne, weil letztlich allenfalls ein kleiner Teil der Flurstücke als potentielle Tauschgrundstücke zur Bereinigung des Bodenordnungsstreitfalls in Betracht kommen dürfte. Doch ist es gerade typisch für die Situation zu Beginn eines Bodenordnungsverfahrens, dass noch nicht absehbar ist, welche Flurstücke dies sein werden. Jedenfalls erscheint es im vorliegenden Fall mit Blick auf die "festgefahrene" Konkurrenzsituation zwischen dem Kläger und den Beigeladenen verständlich und kann es gerichtlich nicht als unverhältnismäßig beanstandet werden, wenn der Beklagte sich durch einen großen Zuschnitt des Bodenordnungsgebiets, der deckungsgleich ist mit dem Flurbereinigungsgebiet, möglichst weitreichende Tauschoptionen offen halten will. Entscheidend ist, dass den übrigen Teilnehmern des Flurbereinigungsverfahrens (§ 10 Nr. 1 FlurbG), die nicht von dem Interessenkonflikt betroffen sind, der aus der Trennung von Boden- und Gebäudeeigentum erwächst und der durch das Bodenordnungsverfahren einem gerechten Ausgleich zugeführt werden soll, aus der Verfahrensverbundung kein Nachteil erwächst. So liegt die Situation hier. Werden die Grundstücke der übrigen Teilnehmer des Flurbereinigungsverfahrens zur Lösung des Bodenordnungsstreits nicht in Anspruch genommen, ist dies offensichtlich. Wird ein Grundstück tatsächlich in die Zusammenführungsentscheidung nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz eingebunden, indem es z.B. als Tauschgrundstück für den weichenden Boden- oder Gebäudeeigentümer herangezogen wird, wird der Betroffene dadurch nicht schlechter gestellt, als wenn sein Grundstück als Tauschland allein im Rahmen der Flurbereinigung dienen würde. Denn die Abfindungskonditionen sind - wie dargestellt - nach beiden Rechtskreisen für ihn gleich. Mit Blick auf die günstigere Kostenregelung der §§ 62, 67 LwAnpG (im Vergleich zu §§ 105, 108 Abs. 3 FlurbG) ist es für ihn sogar von Vorteil.

f) Die streitige Ziff. 2 des Änderungsbeschlusses Nr. 5 ist schließlich auch unter Ermessensgesichtspunkten nicht zu beanstanden. Das gilt namentlich für die Frage, ob die Lösung des Konflikts um die Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum in einem getrennt durchzuführenden Bodenordnungsverfahren versucht oder ob sie in einem kombinierten Flurbereinigungs- und Bodenordnungsverfahren angestrebt werden soll. Hier hatte der Beklagte ursprünglich den Weg eingeschlagen, den Konflikt zwischen dem Kläger und den Beigeladenen in einem separaten

Bodenordnungsverfahren (durch die mit dem Änderungsbeschluss Nr. 4 verfügte Herausnahme der Grundstücke aus dem Flurbereinigungsgebiet) zu lösen. Nachdem dieser Weg aufgrund des Widerspruchs des Klägers als nicht aussichtsreich erschien, hat er sich für das kombinierte Verfahren entschieden in der Hoffnung, durch die mit dem gesamten Flurbereinigungsgebiet eröffneten größeren Tauschmöglichkeiten eher eine alle Beteiligten zufrieden stellende Lösung zu erreichen. Das lässt keinen Ermessensfehler erkennen.

4. Unerheblich für das vorliegende Verfahren sind zwei weitere Fragen, um die die Parteien in diesem Rechtsstreit verfrüht bzw. an falscher Stelle streiten.

a) Der Kläger ist der Ansicht, dass die Beigeladenen nicht rechtswirksam Gebäudeeigentümer geworden seien. Ihre Eintragung im Gebäudegrundbuch sei zu Unrecht erfolgt. Sie hätten daher auch nicht rechtswirksam die Einleitung eines Bodenordnungsverfahrens beantragen können. Dieser Einwand ist unerheblich. Die Antragsbefugnis ist gemäß [§ 57 LwAnpG](#) auf der Grundlage der Eintragungen im Grundbuch zu ermitteln. Die Bodenordnungsbehörde darf bei der Frage der Antragsbefugnis auf die Eintragungen im Grundbuch bzw. im gemäß Art. 233 § 2 b Abs. 2 EGBGB angelegten Gebäudegrundbuch abstellen (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2003 - BVerwG 9 C 5.03 - RdL 2004, 157 <158> <= [RzF - 48 - zu § 64 LwAnpG](#) >; Beschluss vom 16. August 2005 - BVerwG 10 B 43.05 - RdL 2005, 328 <= [RzF - 2 - zu § 57 LwAnpG](#) >). Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass die Frage der Antragsbefugnis nicht mit materiellen Fragen der Eigentumslage belastet werden soll. Wenn Streit über die Eigentumslage und die Richtigkeit der Eintragungen entsteht, ist es Sache desjenigen, der diese bestreitet, eine Grundbuchberichtigung zu erreichen.

b) Ebenfalls unerheblich für den vorliegenden Rechtsstreit ist die Frage, ob bei der Zusammenführungsentscheidung die Vorschriften des Sachenrechtsbereinigungsgesetzes oder jedenfalls deren Wertungen entsprechend anwendbar sind. Der Senat hat bereits entschieden, dass im dreistufigen Bodenordnungsverfahren auf der ersten Stufe, der Anordnung des Verfahrens ([§ 56 Abs. 1 LwAnpG](#)), noch keine (Sach-) Entscheidung zu treffen ist, bei der sich die - hier vom Kläger vorab thematisierte - Frage einer entsprechenden Anwendung des [§ 31 Abs. 1 SachenRBerG](#) stellt, also ob das Kriterium der Restnutzungsdauer maßgeblich dafür ist, ob bei der Zusammenführungsentscheidung dem Gebäude- oder dem Bodeneigentümer der Vorzug zu geben ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2003, a.a.O., S. 158 <= [RzF - 48 - zu § 64 LwAnpG](#) >). Raum für die Berücksichtigung der Restnutzungsdauer der landwirtschaftlichen Gebäude oder der in das Verfahren einbezogenen Anlagen bietet sich auf den weiteren Verfahrensstufen, der Feststellung der Ergebnisse der Wertermittlung ([§ 63 Abs. 2 LwAnpG](#) i.V.m. [§§ 27 ff. FlurbG](#)) und beim Bodenordnungsplan (vgl. [§ 59 Abs. 1 LwAnpG](#)), der die Entscheidung über die Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum trifft (so BVerwG, a.a.O.). Falls - wie vom Beklagten offenbar beabsichtigt - ein gesonderter Bodenordnungsplan im vorliegenden Fall nicht ergehen sollte und die Zusammenführungsentscheidung im Rahmen des Flurbereinigungsplans getroffen werden sollte, wäre dies die dem entsprechende Verfahrensstufe (vgl. zur entsprechenden Anwendung von Vorschriften des Sachenrechtsbereinigungsgesetzes im Bodenordnungsverfahren die Urteile vom 26. März 2003 - BVerwG 9 C 5.02 - BVerwGE 118, 92 <94> <= [RzF - 7 - zu § 29 Abs. 1 FlurbG](#) > und vom 1. September 2004 - BVerwG 10 C 1.04 - BVerwGE 121, 373 <375 ff.> <= [RzF - 54 - zu § 64 LwAnpG](#) >).

Anmerkung

Vorentscheidung: Urteil des Flurbereinigungsgerichtes Weimar vom 04.11.2003 -7 F 293/02-

Parallelentscheidung zu BVerwG Urteil vom 14.12.2005 -10 C 7/04-