

RzF - 5 - zu § 87 Abs. 2 FlurbG

- 1. Zur Fortführung eines Unternehmensflurbereinigungsverfahrens auf anderer enteignungsrechtlicher Grundlage.**
- 2. Die Inanspruchnahme von Land durch ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren setzt ernsthafte Bemühungen des Vorhabensträgers voraus, die für das Unternehmen erforderlichen Flächen (Bedarfsflächen) freihändig zu erwerben. Die Erwerbsbemühungen können auch nach Einleitung des Unternehmensflurbereinigungsverfahrens erfolgen.**
- 3. Im Hinblick auf die Angemessenheit des Erwerbsangebots des Vorhabensträgers ist allein auf den Wert der Bedarfsflächen abzustellen. Sonstige Vermögensnachteile durch den Entzug der Bedarfsflächen - etwa Durchschneidungsschäden - sind hierbei nicht zu berücksichtigen; sie können einer Entschädigungsfestsetzung durch den Flurbereinigungsplan vorbehalten bleiben.**
- 4. Der Zeitpunkt, bis zu dem spätestens über den freiwilligen Landerwerb verhandelt worden sein muss, kann nicht vor dem Zeitpunkt liegen, bis zu dem nach § 87 Abs. 2 Satz 2 FlurbG die Planfeststellung unanfechtbar oder für vollziehbar erklärt worden sein muss, nämlich bis zur Bekanntgabe des Flurbereinigungsplans oder der vorläufigen Besitzeinweisung.**
- 5. Liegen die Voraussetzungen für die Anordnung einer Unternehmensflurbereinigung weiterhin vor, besteht kein Grund zur Verfahrensumstellung, wenn die enteignungsrechtliche Grundlage wechselt.**

Flurbereinigungsgericht Lüneburg, Beschluss vom 25.02.2009 - 15 MF 05/09 = AUR 2009, 251-255 (Leitsatz und Gründe)

Aus den Gründen:

Der Antragsteller wendet sich gegen den Beschluss der Antragsgegnerin vom 5. September 2006 über die Änderung des Einleitungsbeschlusses in dem Flurbereinigungsverfahren C. vom 20. Dezember 2002.

Im Hinblick auf das Planfeststellungsverfahren Kommunale Entlastungsstraße C. (Umgehungsstraße) beantragte die Bezirksregierung W. am 22. Januar 2002 in ihrer Funktion als Enteignungsbehörde, für dieses Vorhaben ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren einzuleiten. Nachdem am 13. Dezember 2002 der Aufklärungstermin nach § 5 Abs. 1 FlurbG stattgefunden hatte, ordnete das Amt für Agrarstruktur A. durch Beschluss vom 20. Dezember 2002 die Unternehmensflurbereinigung C. an, um den Landverlust anlässlich des Baues der Umgehungsstraße auf einen größeren Kreis von Eigentümern zu verteilen und die vom Straßenbau verursachten Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu vermeiden,

zumindest zu beschränken. Das Verfahrensgebiet zur Größe von rd. 1.200 ha ist in der Samtgemeinde D., Landkreis W., gelegen.

Der Antragsteller ist als Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen Teilnehmer an diesem Flurbereinigungsverfahren. Er bringt rd. 71,5 ha vorwiegend landwirtschaftlich genutzte Flächen in die Unternehmensflurbereinigung ein, davon rd. 49,8 ha Grünland und rd. 20,7 ha Ackerland. Die Hofstelle liegt westlich der Ortschaft C., Stadt D..

Der Landkreis W. stellte unter dem 11. Dezember 2003 das Planfeststellungsverfahren nach §§ 38 ff. Nds. Straßengesetz für den Bau der Umgehungsstraße C. ein. Zuvor hatte die Stadt D. am 1. Dezember 2003 die Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 67 „Kommunale Entlastungsstraße C.“ beschlossen. Die Antragsgegnerin teilte dem Antragsteller unter dem 10. Februar 2004 mit, auf Grund des Aufstellungsbeschlusses der Stadt D. sehe sie keinen Anlass, das Flurbereinigungsverfahren einzustellen. Nachdem die Stadt D. am 20. September 2004 den genannten Bebauungsplan beschlossen und der Landkreis W. den für die Errichtung von Brückenbauwerken für die Umgehungsstraße erforderlichen wasserrechtlichen Planfeststellungsbeschluss unter dem 22. März 2006 erlassen hatte, beantragte das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport - Regierungsvertretung O. - in seiner Funktion als Enteignungsbehörde unter dem 15. August 2006 die Einleitung bzw. die Fortführung der Unternehmensflurbereinigung C.; zugleich stellte es die Zulässigkeit der Enteignung für dieses Vorhaben nach §§ 85 ff. BauGB fest.

Die Antragsgegnerin erklärte durch Beschluss vom 5. September 2006, der Einleitungsbeschluss vom 20. Dezember 2002 werde insoweit geändert, als das Flurbereinigungsverfahren C. nunmehr auf anderer enteignungsrechtlicher Grundlage, jedoch unter Beibehaltung der Vorschriften der §§ 87 ff. FlurbG fortgeführt werde; im Übrigen gälten die Gebietsabgrenzung sowie die weiteren Bedingungen des Einleitungsbeschlusses vom 20. Dezember 2002 weiter, sofern nichts Abweichendes geregelt sei. Weiter ordnete sie die sofortige Vollziehung ihres Beschlusses vom 5. September 2006 an und führte zu deren Begründung aus: Da die Enteignungsbehörde unter dem 15. August 2006 die Einleitung bzw. die Fortführung der Unternehmensflurbereinigung C. beantragt und zugleich die Zulässigkeit der Enteignung festgestellt habe, lägen die Voraussetzungen für die Einleitung einer Unternehmensflurbereinigung - wieder - vor. Das Verfahren sei nicht nach § 87 Abs. 3 Satz 1 FlurbG eingestellt worden, weil diese Bestimmung nur zur Anwendung komme, wenn das Unternehmen aufgegeben werde und deshalb nicht mehr zur Durchführung gelangen solle. Hier werde jedoch der Bau der kommunalen Entlastungsstraße weitergeführt. Weiter liege es im überwiegenden Interesse der Verfahrensbeteiligten als auch im öffentlichen Interesse, die sofortige Vollziehung des Änderungsbeschlusses anzuordnen. Der Bau der kommunalen Entlastungsstraße stehe kurz bevor. Um den alsbaldigen Beginn der Baumaßnahmen gewährleisten zu können, müsse das Flurbereinigungsverfahren ohne Verzögerungen fortgeführt werden.

Der Antragsteller legte am 10. Oktober 2006 gegen den am 29. September 2006 öffentlich bekannt gemachten Änderungsbeschluss Widerspruch ein. Er machte im Wesentlichen geltend: Der Änderungsbeschluss sei rechtswidrig. Die Unternehmensflurbereinigung hätte nach § 87 Abs. 3 Satz 1 FlurbG eingestellt werden sollen, weil das zugrunde liegende straßenrechtliche Planfeststellungsverfahren eingestellt worden sei. Auch liege nicht lediglich eine Änderung der Enteignungsgrundlage vor. Die ursprünglich vom Landkreis W. beabsichtigte Planfeststellung sei mit dem Vorhaben der Stadt D. nicht identisch.

Die Antragsgegnerin wies den Widerspruch des Antragstellers mit Widerspruchsbescheid vom 30. Juni 2008, dem Antragsteller zugestellt am 3. Juli 2008, zurück. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus: Sowohl der Einleitungsbeschluss vom 20. Dezember 2002 als auch der Änderungsbeschluss vom 5. September 2006 seien rechtmäßig. Zunächst sehe § 87 Abs. 3 Satz 1 FlurbG nicht zwingend die Einstellung des Flurbereinigungsverfahrens vor. Des Weiteren sei nach dieser Bestimmung die Einstellung des Verfahrens für den Fall vorgesehen, dass das Unternehmen ganz aufgegeben werde und deshalb nicht mehr durchgeführt werde. Das sei hier gerade nicht der Fall. Der Bau der kommunalen Entlastungsstraße werde auf Grundlage eines Bebauungsplanes unverändert weiterbetrieben. Ferner sei es aus wirtschaftlichen und zeitlichen Gründen nicht gerechtfertigt, das ursprüngliche Flurbereinigungsverfahren einzustellen und - nunmehr auf Grundlage des Bebauungsplanes - mit der gleichen Zielrichtung unter für die Teilnehmer gleichen Bedingungen erneut einzuleiten.

Der Antragsteller hat am 4. August 2008, einem Montag, Klage (15 KF 13/08) erhoben, mit der er die Aufhebung des Änderungsbeschlusses der Antragsgegnerin vom 5. September 2006 und deren Widerspruchsbescheid vom 30. Juni 2008 begehrt. Ergänzend zu seinem bisherigen Vorbringen macht er geltend: Das Unternehmensflurbereinigungsverfahren C. hätte nach § 87 Abs. 3 Satz 1 FlurbG eingestellt werden müssen. Eine Umstellung des Flurbereinigungsverfahrens nach § 87 Abs. 3 Satz 2 FlurbG sei nicht möglich. Das Verfahren könne auch nicht mit anderer enteignungsrechtlicher Grundlage unter Berufung auf § 87 Abs. 4 FlurbG fortgeführt werden. Da das ursprüngliche straßenrechtliche Planfeststellungsverfahren knapp drei Jahre zuvor eingestellt worden sei, fehle der zeitliche Zusammenhang für eine Fortführung des Verfahrens. Zudem sei die Fortführung des Verfahrens nicht in Form einer Anordnung ergangen, die öffentlich bekannt gegeben werden müsse. Es treffe nicht zu, dass hier lediglich die für das Verfahren erforderliche Enteignungsgrundlage, nicht hingegen alle anderen Aspekte wie Trassenführung, Finanzierung und Landverlust eine Änderung erfahren hätten. Tatsächlich gehe es der Stadt D. nicht lediglich um den Bau der Umgehungsstraße. Gegenstand des Bebauungsplans sei nach dessen amtlicher Begründung auch die Errichtung weiterer Erschließungsstraßen. Durch den Bau dieser Erschließungsstraßen quer durch seine landwirtschaftlichen Flächen sollten die Ortsbebauung von C. an die Umgehungsstraße angeschlossen und dabei weitere Siedlungsflächen erschlossen werden. Auch das im Januar 2006 vorgelegte Regionale Raumordnungsprogramm des Landkreises W. sehe für seine zwischen der geplanten Umgehungsstraße und der Ortschaft C. gelegenen Flächen eine landwirtschaftliche Nutzung nicht mehr vor.

Nachdem der Antragsteller am 12. Dezember 2008 beantragt hatte, die aufschiebende Wirkung seiner Klage gegen den angefochtenen Änderungsbeschluss vom 5. September 2006 wiederherzustellen, setzte die Antragsgegnerin die sofortige Vollziehung ihrer Anordnung mit Verfügung vom 20. Januar 2009 bis zum 11. Februar 2009 aus. Dem lag zugrunde, dass die Stadt D. am 19. Januar 2009 dem Antragsteller ein Angebot zum Erwerb der für die Trasse der Umgehungsstraße benötigten Grundflächen (Bedarfsflächen) unterbreitet hatte. Auf Grund übereinstimmender Erledigungserklärungen der Beteiligten ist das Verfahren mit Beschluss vom 28. Januar 2009 eingestellt worden.

Da sich der Antragsteller und die Stadt D. über den Erwerb der Bedarfsflächen nicht einigten, wies die Antragsgegnerin unter dem 13. Februar 2009 den Antragsteller darauf hin, dass auf Grund des Fristablaufes der Änderungsbeschluss vom 5. September 2006 wieder sofort vollziehbar sei.

Der Antragsteller hat am 17. Februar 2009 beantragt, die aufschiebende Wirkung seiner

Klage gegen den angefochtenen Änderungsbeschluss wiederherzustellen. Zunächst führt er aus, dass die mit Verfügung vom 20. Januar 2009 befristete Aussetzung der sofortigen Vollziehung unstatthaft sei. Die kurze Befristung der Aussetzung der sofortigen Vollziehung sei ermessensfehlerhaft. Es sei nicht zu erwarten gewesen, dass innerhalb der kurzen Frist bis zum 11. Februar 2009 eine abschließende Vereinbarung zustande komme. Die Antragsgegnerin habe auch nicht ausgeführt, auf welcher rechtlichen Grundlage die sofortige Vollziehung erneut angeordnet worden sei. Zur Sache verweist der Antragsteller auf die Begründung seiner Klage und ergänzt: Das von der Antragsgegnerin behauptete besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung sei nicht gegeben. Eine besondere Eilbedürftigkeit habe die Antragsgegnerin nicht glaubhaft gemacht. Zudem habe sich die Stadt D. als Vorhabenträgerin nicht ausreichend bemüht, die für die kommunale Entlastungsstraße benötigten Flächen freihändig zu erwerben. Das Angebot vom 19. Januar 2009 sei unangemessen. Dem habe der Richtwert für landwirtschaftliche Flächen zugrunde gelegen, obwohl die zwischen der Ortslage C. und der geplanten Trasse gelegenen Flächen in dem Regionalen Raumordnungsprogramm des Landkreises W. nicht mehr als landwirtschaftliche Flächen ausgewiesen seien. Angesichts der Nähe zum Ortskern, der Kaufpreisentwicklung und der Festsetzungen im Regionalen Raumordnungsprogramm sei das Angebot nicht angemessen. Mit Schriftsätzen vom 23. und 25. Februar 2009 hat der Antragsteller sein Vorbringen weiter ergänzt und vertieft. Er hat hierbei insbesondere hervorgehoben, dass sich die Stadt D. nicht hinreichend um einen freihändigen Erwerb zu angemessenen Bedingungen bemüht habe.

Die Antragsgegnerin tritt den Einwänden des Antragstellers entgegen. Ergänzend zu den Ausführungen in dem angefochtenen Widerspruchsbescheid trägt sie vor: Bereits zum Zeitpunkt der Einstellung des straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens sei absehbar gewesen, dass das Unternehmen auf anderer Rechtsgrundlage weitergeführt werden solle. Eine Einstellung und eine spätere erneute Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens unter denselben Bedingungen hätten dazu geführt, dass das Verfahren einer kompletten Abwicklung und Abrechnung unterlegen hätte. Dass die Änderung des Flächennutzungsplanes und die Aufstellung des Bebauungsplanes einige Zeit in Anspruch nehmen, könne nicht dazu führen, dass das Flurbereinigungsverfahren zunächst eingestellt werden müsse. Entgegen dem Vorbringen des Antragstellers blieben die Bedingungen für die Teilnehmer der Flurbereinigung unverändert. Ziel der Flurbereinigung sei es weiterhin, für die Stadt D. diejenigen Flächen, die sie zur Umsetzung der kommunalen Entlastungsstraße benötige, lagegerecht auszuweisen und zur Verfügung zu stellen. Eine rechtliche Grundlage, im Rahmen der Flurbereinigung der Stadt darüber hinaus Flächen zwischen dem Trassenverlauf und der Ortslage zuzuweisen, gebe es nicht.

Der gegen den Bebauungsplan Nr. 67 „Kommunale Entlastungsstraße C.“ - Teilpläne I und II - der Stadt D. vom 20. September 2004 gerichtete Normenkontrollantrag des Antragstellers ist ohne Erfolg geblieben (Urteil des 1. Senats des erkennenden Gerichts vom 22. Mai 2008 - 1 KN 149/05 -, NuR 2008, 805); der Antragsteller hat gegen die Entscheidung im Normenkontrollverfahren, die Revision nicht zuzulassen, Beschwerde eingelegt, über die eine Entscheidung noch aussteht.

II.

Der nach § 138 Abs. 1 Satz 2 FlurbG in Verbindung mit § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO zulässige Antrag, die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers gegen den Beschluss der Antragsgegnerin vom 5. September 2006 über die Änderung des Einleitungsbeschlusses vom 20. Dezember 2002 wiederherzustellen, hat keinen Erfolg.

Der Antrag ist statthaft. Auf Grund des Auslaufens der befristeten Aussetzung der sofortigen Vollziehung durch Verfügung der Antragsgegnerin vom 20. Januar 2009 ist der angefochtene Beschluss seit dem 12. Februar 2009 wieder nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO sofort vollziehbar. Mit Schreiben vom 13. Februar 2009 hat die Antragsgegnerin auf diese Rechtslage lediglich hingewiesen. Entgegen der Ansicht des Antragstellers kann hierin nicht die erneute Anordnung der sofortigen Vollziehung des Beschlusses vom 5. September 2006 gesehen werden. Die Aussetzung der sofortigen Vollziehung führt nicht zur Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 18. Mai 2004 - 15 B 748/04 -, NVwZ-RR 2004, 725; Schoch, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 80 Rdnr. 213; Funke-Kaiser, in: Bader/Funke-Kaiser/Kuntze/von Albedyll, VwGO, 4. Aufl., 2007, § 80 Rdnr. 60; Külpmann, in: Finkelnburg/Dombert/Külpmann, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 5. Aufl., 2008, Rdnr. 841). Es unterliegt auch keinen rechtlichen Bedenken, dass die Behörde ihre Entscheidung, die sofortige Vollziehbarkeit eines Verwaltungsaktes auszusetzen, mit Bedingungen, Auflagen und Befristungen verbindet (vgl. Schoch, a.a.O., Rdnr. 215; Funke-Kaiser, a.a.O., Rdnr. 61; für den Fall der Befristung: BVerwG, Beschluss vom 17. September 2001 - BVerwG 4 VR 19.01, 4 A 40.01 -, Buchholz 310 § 80 VwGO Nr. 66).

Die Antragsgegnerin hat die sofortige Vollziehung des Beschlusses vom 5. September 2006 besonders angeordnet (§ 138 Abs. 1 Satz 2 FlurbG in Verbindung mit § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO) und das besondere Interesse an der Vollziehung in ausreichendem Maße und in nachvollziehbarer Weise schriftlich begründet (§ 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO). Die angeführte Begründung genügt den gesetzlichen Anforderungen, weil sie die maßgeblichen Gründe für die Anordnung der sofortigen Vollziehung in Bezug auf die geänderte Einleitung der Unternehmensflurbereinigung angibt und es damit dem Antragsteller ermöglicht, seine Rechte wahrzunehmen. Dass hier die Gründe, die die Einleitung der Unternehmensflurbereinigung und ihre Änderung für geboten erscheinen lassen, mit denen, die die Anordnung der sofortigen Vollziehung rechtfertigen, im Wesentlichen übereinstimmen, unterliegt keinen rechtlichen Bedenken. Ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren zielt maßgeblich darauf ab, die mit der Realisierung des Unternehmens verbundenen Nachteile möglichst zu beseitigen oder gering zu halten (§ 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG). Dies bedingt zugleich eine beschleunigte Durchführung der Flurbereinigung. Deshalb kann die besondere Dringlichkeit, die zur Erreichung dieses Gesetzeszwecks erforderlich ist und die Anordnung der sofortigen Vollziehung rechtfertigt, durch die baldige Umsetzung des zugrunde liegenden Vorhabens - etwa durch den Baubeginn - begründet sein. Hinsichtlich der Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung erachtet es der Senat deshalb in Fällen einer Flurbereinigung nach § 87 ff. FlurbG für ausreichend, wenn die Flurbereinigungsbehörde - wie hier - maßgeblich darauf abgestellt hat, dass die Baumaßnahme des Vorhabenträgers zeitnah bevorsteht (vgl. Bay. VGH, Beschluss vom 4. Januar 1982 - 13 AS 81 A.1266/A.1268 -, = RzF - 4 - § 61 FlurbG S. 9 [10]; für den Fall der vorläufigen Besitzeinweisung BVerfG, Beschluss vom 7. Oktober 1980 - 2 BvR 1068/80 -, = RzF - 20 - § 65 FlurbG, S. 43; Bay. VGH, Beschluss vom 28. Februar 2007 - 13 AS 07.168 -, juris; Senatsbeschluss vom 26. August 2008 - 15 MF 15/08 -, RdL 2008, 293 = NL-BzAR 2008, 471).

Im Rahmen eines Antrages nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann der Senat die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise wiederherstellen. Dabei ist neben der Einhaltung der formellen Voraussetzungen für die Anordnung der sofortigen Vollziehung zu prüfen, ob das Interesse des Antragstellers, von einer Vollziehung des angefochtenen Verwaltungsaktes bis zur Entscheidung über seine Rechtmäßigkeit in einem Verfahren zur Hauptsache verschont zu bleiben, das Interesse der Allgemeinheit an der sofortigen Durchsetzung überwiegt. Bei der in diesem Rahmen zu treffenden eigenen Ermessensentscheidung des Senats kommt es maßgeblich darauf an, ob der

Rechtsbehelf, dessen aufschiebende Wirkung wiederhergestellt werden soll, voraussichtlich Erfolg haben wird. Hat der Rechtsbehelf auf Grund der Rechtswidrigkeit des angefochtenen Verwaltungsaktes aller Voraussicht nach Erfolg, ist dem Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes stattzugeben, weil der Vollzug eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes nicht im öffentlichen Interesse liegen kann. Ein überwiegendes öffentliches Interesse ist hingegen in der Regel dann gegeben, wenn bereits im Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zu erkennen ist, dass der Rechtsbehelf des Antragstellers offensichtlich keine Aussicht auf Erfolg bietet; denn an der sofortigen Vollziehung eines offensichtlich zu Unrecht angefochtenen Verwaltungsaktes besteht regelmäßig ein besonderes öffentliches Interesse (st. Rspr. d. Senats, vgl. Beschlüsse des Senats vom 11. Dezember 2008 - 15 MF 19/08 -, NL-BzAR 2009, 85 und vom 26. August 2008, a.a.O., mit weiteren Nachweisen der Rechtsprechung).

Nach Maßgabe dessen liegen die Voraussetzungen für die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage des Antragstellers gegen den Beschluss der Antragsgegnerin vom 5. September 2006 nicht vor. Die Klage des Antragstellers wird offensichtlich ohne Erfolg bleiben. Nach der in dem Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Überprüfung der Sach- und Rechtslage ist davon auszugehen, dass die angefochtene Verfügung der Antragsgegnerin rechtmäßig ist.

Der Beschluss der Antragsgegnerin vom 5. September 2006 regelt inhaltlich, dass das mit Beschluss vom 20. Dezember 2002 eingeleitete Unternehmensflurbereinigungsverfahren fortgeführt wird, allerdings auf einer anderen enteignungsrechtlichen Grundlage. Dies ist rechtlich nicht zu beanstanden, denn die Voraussetzungen für die Anordnung einer Flurbereinigung nach §§ 87 bis 89 FlurbG im Hinblick auf die beabsichtigte Errichtung der kommunalen Entlastungsstraße C. liegen weiterhin vor und die Antragsgegnerin ist nicht verpflichtet, das Verfahren nach § 87 Abs. 3 Satz 1 FlurbG einzustellen.

Nach § 87 Abs. 3 Satz 1 FlurbG soll das Flurbereinigungsverfahren eingestellt werden, wenn das dem Unternehmen zugrunde liegende Planfeststellungsverfahren oder das entsprechende Verfahren eingestellt wird. Hiernach ist die Flurbereinigungsbehörde im Regelfall gehalten, das Flurbereinigungsverfahren einzustellen. Zugleich ist hieraus zu folgern, dass im Ausnahmefall eine Fortführung des Verfahrens möglich bleiben soll. Ein solcher Ausnahmefall liegt vor, wenn das dem Unternehmensflurbereinigungsverfahren zugrunde liegende Vorhaben - hier die Errichtung einer kommunalen Entlastungsstraße - auf eine andere rechtliche Grundlage gestellt und damit fortgeführt wird, wobei die enteignungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens - gegebenenfalls auf anderer rechtlicher Grundlage - weiterhin gegeben ist. Für die Annahme eines solchen Ausnahmefalles sprechen auch die Regelungen in § 87 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 FlurbG. Nach § 87 Abs. 3 Satz 2 FlurbG kann die obere Flurbereinigungsbehörde anordnen, dass ein laufendes Unternehmensflurbereinigungsverfahren als ein Verfahren nach Maßgabe der §§ 1 und 37 oder des § 86 FlurbG durchzuführen ist. Nach § 87 Abs. 4 FlurbG kann die obere Flurbereinigungsbehörde anordnen, dass ein Flurbereinigungsverfahren als ein Verfahren nach §§ 87 bis 89 FlurbG durchgeführt wird. In beiden Fällen entspricht es einem praktischen Bedürfnis und insbesondere den Grundsätzen über eine sparsame Verwendung öffentlicher Mittel, ein begonnenes Verfahren auf anderer rechtlicher Grundlage fortzuführen, wenn die Voraussetzungen für die Durchführung eines solchen Verfahrens gegeben sind. Es wäre nicht zu vertreten, ein laufendes Flurbereinigungsverfahren auf Grund nachträglich eingetretener Umstände einzustellen, um unmittelbar danach erneut ein Flurbereinigungsverfahren auf der anderen rechtlichen Grundlage einzuleiten (vgl. amtl. Begründung zu § 87 Abs. 3 und 4 FlurbG - BT-Drs. 7/3020 zu Nr. 51 lit. c; Wingerter, in: Schwantag/Wingerter, FlurbG - Kommentar, 8. Aufl. 2008 -, § 87 Rdnr. 25). Diese Gründe gelten erst recht, wenn das

Flurbereinigungsverfahren - wie hier - auf derselben rechtlichen Grundlage fortgeführt werden soll. Mangels Umstellung des Flurbereinigungsverfahrens auf eine andere rechtliche Grundlage bedarf es keiner Zustimmung der oberen Flurbereinigungsbehörde nach § 87 Abs. 4 FlurbG.

Die Voraussetzungen für das Unternehmensflurbereinigungsverfahren C. sind weiterhin gegeben. Nach § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG kann auf Antrag der Enteignungsbehörde ein Flurbereinigungsverfahren eingeleitet werden, wenn aus besonderem Anlass eine Enteignung zulässig ist (1.), durch die ländliche Grundstücke im großen Umfang in Anspruch genommen würden (2.), und der den Betroffenen entstehende Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt oder Nachteile für die allgemeine Landeskultur, die durch das Unternehmen entstehen, vermieden werden sollen (3.). Die Unternehmensflurbereinigung kann nach § 87 Abs. 2 Satz 1 FlurbG bereits dann angeordnet werden, wenn das Planfeststellungsverfahren oder ein entsprechendes Verfahren für das Unternehmen, zu dessen Gunsten die Enteignung durchgeführt werden soll, eingeleitet ist (4.). Diese Voraussetzungen liegen hier vor.

1.

Zunächst ist die Enteignung aus einem besonderen Anlass zulässig. Die allgemeine Zulässigkeit der Enteignung für das geplante Vorhaben richtet sich nach den Vorgaben des für das jeweilige Unternehmen geltenden Fachgesetzes. Lediglich der Vollzug der Enteignung erfolgt statt nach den sonst geltenden Vorschriften über das Enteignungsverfahren im Rahmen eines Unternehmensflurbereinigungsverfahrens nach §§ 87 ff. FlurbG (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. Juni 1970 - BVerwG IV B 196.69 -, RdL 1970, 194; Beschluss vom 28. Juli 1982 - BVerwG 5 B 34.81 -, RzF 87 I S. 77). Da der dem Unternehmen zugrunde liegende Bebauungsplan keine enteignungsrechtlichen Vorwirkungen entfaltet, bedarf es bei der Einleitung der Enteignung neben dem Vorliegen der allgemeinen gesetzlichen Enteignungsermächtigung der Prüfung der Zulässigkeit einer Enteignung im konkreten Einzelfall (vgl. Bay. VGH, Beschluss vom 6. Juni 2008 - 13 AS 08.688 -, RdL 2008, 355).

Hier ergibt sich die allgemeine Zulässigkeit der Enteignung im Hinblick auf die Umsetzung des Bebauungsplans Nr. 67 „Kommunale Entlastungsstraße C.“ der Stadt D. aus § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB in Verbindung mit § 87 Abs. 1 und 2 BauGB. Hiernach ist die Enteignung im Einzelfall zulässig, wenn das Wohl der Allgemeinheit sie erfordert und der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann. Weiter setzt die Enteignung voraus, dass der Vorhabenträger sich ernsthaft um den freihändigen Erwerb des zu enteignenden Grundstücks zu angemessenen Bedingungen vergeblich bemüht hat. Ferner hat der Vorhabenträger glaubhaft zu machen, dass das Grundstück innerhalb angemessener Zeit zu dem vorgesehenen Zweck verwendet wird. Dem Vorbringen der Beteiligten und den beigezogenen Verwaltungsvorgängen der Antragsgegnerin kann entnommen werden, dass diese Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Enteignung vorliegen.

Das Wohl der Allgemeinheit erfordert die Enteignung der für das Vorhaben benötigten Flächen des Antragstellers. Das Unternehmen dient der Umsetzung eines Straßenbauvorhabens, das zur erheblichen Verbesserung der Verkehrsverhältnisse sowie einer erheblichen Verringerung der mit dem Straßenverkehr verbundenen Lärm- und Abgasbelastungen im innerörtlichen Bereich des anerkannten Kurortes C. führen soll, indem vor allem der überörtliche Verkehr der Landesstraßen 5 und 8 außerhalb der Innenlage der Ortschaft abgeleitet werden soll. Zur Begründung der Erforderlichkeit der Enteignung zum Wohl der Allgemeinheit im Einzelnen verweist der Senat zur Vermeidung von Wiederholungen auf die in der Verfügung des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport - Regierungsvertretung Oldenburg - vom 15. August

2006 genannten Gründe und macht sie sich zu Eigen. Dem ist der Antragsteller nicht substantiiert entgegengetreten.

Des Weiteren hat sich die Stadt D. als Vorhabenträgerin ernsthaft um den freihändigen Erwerb der zu enteignenden Grundstücke vergeblich bemüht. Das dem Antragsteller mit Schreiben vom 19. Januar 2009 unterbreitete Angebot der Stadt D. für den Erwerb der Bedarfsflächen ist unter angemessenen Bedingungen erfolgt.

Im Hinblick auf die Zulässigkeit der Enteignung im Rahmen einer Unternehmensflurbereinigung ist es nicht erforderlich, dass der Versuch des freihändigen Grunderwerbs schon vor der Anordnung der Flurbereinigung unternommen wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Juli 1989 - BVerwG 5 C 51.87 -, BVerwGE 82, 205 [212]; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 4. Juni 2008 - 9 C 11309/07 -, juris). Der Zeitpunkt, bis zu dem spätestens über den freiwilligen Landerwerb verhandelt worden sein muss, kann nicht vor dem Zeitpunkt liegen, bis zu dem nach § 87 Abs. 2 Satz 2 FlurbG die Planfeststellung unanfechtbar oder für vollziehbar erklärt worden sein muss, nämlich bis zur Bekanntgabe des Flurbereinigungsplans oder der vorläufigen Besitzeinweisung. Dies gilt auch für den Fall, dass die Planfeststellung bereits vor der Anordnung der Unternehmensflurbereinigung unanfechtbar geworden ist, so dass die für das Unternehmen benötigten Flächen bereits festgestanden haben und Verhandlungen über ihren freihändigen Erwerb möglich waren. Aus der Regelung in § 87 Abs. 2 Satz 2 FlurbG ist zu schließen, dass die weiteren Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Enteignung und damit die ernsthaften Bemühungen um einen freihändigen Grunderwerb erst zu dem in dieser Bestimmung genannten Verfahrensstadium vorliegen müssen, in dem die enteignende Wirkung der Flurbereinigung tatsächlich eintritt. Eine unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Enteignung ist nicht gerechtfertigt (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 4. Juni 2008, a.a.O.; a. A. Bay. VGH, Beschluss vom 18. September 2006 - 13 AS 06.2191 -, RdL 2006, 334).

Dass das Angebot der Stadt D. dem Antragsteller zu angemessenen Bedingungen unterbreitet worden ist, unterliegt keinen durchgreifenden Bedenken. Die Stadt D. hat dem Antragsteller für den Erwerb der Bedarfsfläche von rd. 5,2 ha einen Preis in Höhe von 1,50 EUR/m² angeboten. Sie hat dabei den aktuellen Bodenrichtwert des Gutachterausschusses für Grundstückswerte Aurich für landwirtschaftliche Flächen im Bereich der Ortschaft C. mit 1,20 EUR/m² zugrunde gelegt und einen Aufschlag für die Nähe zur Ortslage von 25 v.H. berücksichtigt.

Im Hinblick auf die Angemessenheit des Erwerbsangebotes der Stadt D. ist es nicht erforderlich, dass es bereits eine Entschädigung für sonstige Vermögensnachteile im Falle eines Verkaufs vorsieht, etwa für Erschwernisse in Bezug auf den landwirtschaftlichen Betrieb auf Grund von Durchschneidungen. Es ist nicht zu beanstanden, dass die Stadt D. insoweit auf eine spätere Festsetzung der Entschädigung für solche Vermögensnachteile im Flurbereinigungsplan verweist. Die Unternehmensflurbereinigung zielt gerade darauf ab, die typischerweise mit dem Unternehmen verbundenen Nachteile für die allgemeine Landeskultur wie Durchschneidungsschäden auszugleichen. Damit kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass dem Betroffenen kein auszugleichender sonstiger Vermögensnachteil verbleiben wird (vgl. Bay. VGH, Beschluss vom 6. Juni 2008, a.a.O.).

Es ist auch nicht zu beanstanden, dass die Stadt D. bei der Höhe ihres Angebotes auf die Bodenrichtwerte für landwirtschaftliche Flächen abgestellt hat und einen Aufschlag für die Nähe zur Ortslage berücksichtigt hat. Hiernach beurteilt sich die Angemessenheit des Angebotes der Stadt D. am Wert des Verlustes des Eigentumsrechts für die

Bedarfsflächen. Heranzuziehen ist hierbei der Verkehrswert, der durch den Preis bestimmt wird, der im maßgeblichen Zeitpunkt im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den rechtlichen Gegebenheiten und den tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks ohne Rücksicht auf ungewöhnliche und persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre (§ 194 BauGB). Hierzu können die Kaufpreissammlung und die hieraus abgeleiteten Bodenrichtwerte herangezogen werden (§§ 195 f. BauGB). Für die Ermittlung des Verkehrswertes ist die Qualität zugrunde zu legen, die das betreffende Grundstück zu dem Zeitpunkt hatte, als es im Bebauungsplan als Straßenverkehrsfläche ausgewiesen wurde. Für die Wertermittlung des betreffenden Grundstücks ist der Zeitpunkt entscheidend, zu dem es endgültig von jeder konjunkturellen Weiterentwicklung ausgeschlossen wurde; spätere Änderungen des Wertes der betroffenen Grundflächen, die infolge der bevorstehenden Enteignung eingetreten sind, bleiben ebenso unberücksichtigt (§ 95 Abs. 2 Nr. 2 BauGB) wie der Wert des noch zu schaffenden (künftigen) Zustands der Grundfläche (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. März 1987 - BVerwG 4 C 11.83 -, RdL 1987, 265; Bay. VGH, Beschluss vom 6. Juni 2008, a.a.O.).

Da der vom Rat der Stadt D. am 20. September 2004 beschlossene Bebauungsplan Nr. 67 „Kommunale Entlastungsstraße C.“ mit der Bekanntmachung am 28. Februar 2005 in Kraft getreten ist (§ 10 Abs. 3 Satz 4 BauGB), ist es für die Bestimmung des Verkehrswertes der Bedarfsflächen nicht von Belang, dass das nachfolgend am 28. April 2006 in Kraft getretene Regionale Raumordnungsprogramm des Landkreises W. die zwischen der Trasse der Umgehungsstraße und der Ortslage C. gelegenen Flächen des Antragstellers nicht mehr als landwirtschaftliche Nutzflächen ausweist. Aber selbst wenn im Hinblick auf die Wertermittlung der Bedarfsflächen zu berücksichtigen wäre, dass die zwischen der Trasse der Umgehungsstraße und der Ortslage gelegenen Flächen im Regionalen Raumordnungsprogramm des Landkreises W. nicht mehr als Vorsorgegebiet für Grünlandbewirtschaftung, -pflege und -entwicklung ausgewiesen sind, kann hieraus ein höherer Verkehrswert der Bedarfsflächen nicht abgeleitet werden. Denn insoweit erfassen die vom Antragsteller angeführten Änderungen im Regionalen Raumordnungsprogramm nicht die Bedarfsflächen für den Bau der Umgehungsstraße, sondern die hieran in Richtung Ortslage angrenzenden Flächen. Im Übrigen hat die Stadt D. wegen der Nähe zur Ortslage einen Aufschlag von 25 v.H. bei der Wertermittlung berücksichtigt. Weder hat der Antragsteller konkret dargelegt noch ist ersichtlich, dass dieser Aufschlag für die Nähe zur Ortslage nicht ausreichend ist. Vielmehr hat der vereidigte landwirtschaftliche Sachverständige Dr. E. in seinem Gutachten aus dem Jahre 2007 einen Aufschlag von 15 v.H. für sachgerecht erachtet. Soweit der Antragsteller die näheren Umstände der Gutachtenerstellung durch Dr. E. kritisiert, etwa dass die Erstellung mit ihm nicht abgestimmt worden sei und der Gutachter die Wirtschaftsgebäude noch nicht in Augenschein habe nehmen können, wird dadurch die Richtigkeit der Höhe eines Aufschlages der Grünlandflächen wegen ihrer Nähe zur Ortslage nicht in Frage gestellt.

Schließlich wird die Ernsthaftigkeit der Bemühungen der Stadt D. um einen freihändigen Erwerb der Bedarfsflächen nicht durch die dem Antragsteller eingeräumte Überlegungsfrist bis zum 5. Februar 2009 in Frage gestellt. Bereits in den vergangenen Jahren gab es wiederholt Gespräche zwischen dem Antragsteller und der Stadt D. über den Kauf von Flächen, insbesondere im Rahmen eines sogen. Gesamtpaketes, die bisher aber nicht zu einer Einigung geführt haben. Im Hinblick auf die Zulässigkeit der Enteignung und die hierfür erforderlichen ernsthaften Bemühungen des Vorhabenträgers um einen freihändigen Erwerb der Bedarfsflächen ist es nicht von Belang, ob die Verhandlungen über dieses Gesamtpaket einschließlich der Bedarfsflächen fortgeschritten sind und ggf. wegen der Beteiligung Dritter noch längere Zeit in Anspruch nehmen. Maßgeblich ist vielmehr, dass dem Antragsteller eine angemessene Überlegungsfrist für die von ihm zu treffende Entscheidung eingeräumt worden ist, ob er

das Angebot der Stadt D. vom 19. Januar 2009 über den Erwerb der Bedarfsflächen annimmt. Auch angesichts der früheren Verhandlungen erachtet der Senat die dem Antragsteller eingeräumte Überlegungszeit von mehr als zwei Wochen für ausreichend. Im Hinblick hierauf kann der Antragsteller nicht eine längere Überlegungsfrist mit der Begründung verlangen, für die Ermittlung der Durchschneidungsschäden und weiterer Nachteile auf Grund des Entzugs der Bedarfsfläche bedürfe es einer sachverständigen Feststellung. Wie bereits dargelegt, müssen allein die für das Vorhaben unmittelbar benötigten Bedarfsflächen Gegenstand der Erwerbsbemühungen des Vorhabensträgers sein.

Ferner unterliegt es keinen Zweifeln, dass die betreffenden Flächen des Antragstellers innerhalb angemessener Zeit zu dem vorgesehenen Zweck verwendet werden.

2.

Die Enteignung würde ländliche Grundstücke im großen Umfang in Anspruch nehmen. Bereits bei einem Flächenbedarf von mehr als 5 ha liegt in der Regel ein Flächenbedarf von großem Umfang vor (BVerwG, Urteil vom 6. Juli 1989 - BVerwG 5 C 51.87 -, BVerwGE 82, 205 [209]; Urteil vom 5. Mai 1983 - BVerwG 5 C 2.81 -, Buchholz 424.01 § 87 FlurbG Nr. 7). Für das Unternehmen Kommunale Entlastungsstraße werden einschließlich Eingriffskompensation ländliche Flächen zur Größe von bis zu 50 ha benötigt. Bei einem derartigen Flächenbedarf führt das Unternehmen zu nicht unerheblichen Eingriffen in landwirtschaftliche Betriebe und nachteiligen Auswirkungen auf die allgemeine Landeskultur, die die Durchführung eines Flurbereinigungsverfahrens rechtfertigen.

3.

Durch die angeordnete Flurbereinigung soll der den Betroffenen entstehende Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt werden. Des Weiteren sollen durch das Verfahren unternehmensbedingte Nachteile für die allgemeine Landeskultur vermieden, zumindest verringert werden. So werden durch die Entlastungsstraße zahlreiche Flurstücke durchschnitten, so dass diese in Form und Größe nachteilig verändert werden. Weiter werden größere zusammenhängende landwirtschaftlich genutzte Flächenkomplexe getrennt. Diese Nachteile für die allgemeine Landeskultur können durch die Flurbereinigung erheblich verringert werden.

Das Ausmaß der Verteilung des Landverlustes ist im Einvernehmen mit der Landwirtschaftskammer W. - Landwirtschaftsamt O. - als landwirtschaftliche Berufsvertretung geregelt worden (§ 87 Abs. 1 Satz 2 FlurbG).

4.

Da der dem Unternehmen zugrunde liegende Bebauungsplan der Stadt D. mit der Bekanntmachung am 28. Februar 2005 in Kraft getreten ist (§ 10 Abs. 3 Satz 4 BauGB), liegt die Voraussetzung für die Anordnung der Flurbereinigung nach § 87 Abs. 2 Satz 1 FlurbG erkennbar vor. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass das gegen den o.a. Bebauungsplan gerichtete Normenkontrollverfahren bisher nicht rechtskräftig abgeschlossen worden ist. Denn für die Anordnung der Flurbereinigung ist allein die Einleitung des Planfeststellungsverfahrens oder des entsprechenden Verfahrens erforderlich. Gegenteiliges lässt sich auch der Regelung in § 87 Abs. 2 Satz 2 FlurbG nicht entnehmen. Nach dieser Bestimmung dürfen allein die Bekanntgabe des Flurbereinigungsplans nach § 59 FlurbG und die vorläufige Einweisung der Beteiligten in den Besitz der neuen Grundstücke (§ 65 FlurbG) erst vorgenommen werden, nachdem die Planungsgrundlage unanfechtbar geworden ist oder für vollziehbar erklärt worden ist. Im Übrigen ist der dem Unternehmen zugrunde liegende Bebauungsplan am 28. Februar

2005 in Kraft getreten und das dagegen gerichtete Normenkontrollverfahren beseitigt für sich nicht dessen Gültigkeit (§ 47 Abs. 6 VwGO).

Schließlich lässt die Entscheidung der Antragsgegnerin, angesichts des Vorliegens der gesetzlichen Voraussetzungen die Flurbereinigung nach § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG anzuordnen, Ermessensfehler nicht erkennen. Ebenso ist die Festsetzung des Verfahrensgebietes nach § 7 Abs. 1 FlurbG rechtlich nicht zu beanstanden. Dem entgegenstehende Gesichtspunkte hat weder der Antragsteller aufgezeigt noch sind solche anderweitig ersichtlich.

Die weiteren Einwände des Antragstellers sind nicht entscheidungserheblich. Zu Unrecht macht er geltend, 14 % seiner Flächen würden enteignet, obwohl die Landwirtschaftskammer W. lediglich einen Landverlust von 2 % ansieht. Es ist nicht davon auszugehen, dass der Landverlust des Antragstellers über das festgelegte Ausmaß hinaus 14 % seiner Flächen ausmachen wird. Insoweit ist allein richtig, dass für die Bedarfsflächen ein erheblicher Anteil der Eigentumsflächen des Antragstellers in Anspruch genommen werden, er hierfür aber unter Berücksichtigung des allgemeinen Landabzuges, denen alle Teilnehmer an der Flurbereinigung unterworfen sind, nach Maßgabe des § 89 FlurbG voraussichtlich eine gleichwertige Abfindung in Land erhalten wird. Der weitere Einwand, die Antragsgegnerin verweigere zu Unrecht die Aufstellung eines Planes nach § 41 FlurbG, rechtfertigt eine andere Entscheidung nicht. Gegenstand der Planung nach der genannten Bestimmung sind die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen, insbesondere die Einziehung, Änderung und Neuausweisung öffentlicher Wege und Straßen sowie die wasserwirtschaftlichen, bodenverbessernden und landschaftsgestaltenden Anlagen. Die mit dem Unternehmen beabsichtigte Errichtung einer kommunalen Entlastungsstraße findet hierin aber nicht ihre rechtliche Grundlage, d.h. zu deren Errichtung ist ein Wege- und Gewässerplan nicht erforderlich. Die Umsetzung dieses Vorhabens beruht in rechtlicher Hinsicht vielmehr auf dem o.a. Bebauungsplan der Stadt D. Der weitere Einwand, die Antragstellerin habe entgegen § 37 Abs. 2 FlurbG bei ihrer Entscheidung die Erfordernisse der Raumordnung nicht berücksichtigt, geht ins Leere. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist allein die Anordnung der Unternehmensflurbereinigung und deren spätere Anpassung, nicht hingegen die Rechtmäßigkeit eines noch zu erlassenden Flurbereinigungsplanes, der die vom Antragsteller angesprochenen Gestaltungsgrundsätze zu beachten hat.

Anmerkung:

In Niedersachsen sind die Aufgaben der oberen Flurbereinigungsbehörde aus § 87 Abs. 4 FlurbG auf die Flurbereinigungsbehörde übertragen worden.