

RzF - 131 - zu § 44 Abs. 2 FlurbG

- 1. Dass die Abfindung flächenmäßig geringer ist als die Einlage, ist allein noch kein Verstoß gegen die Wertgleichheit. (Redaktioneller Leitsatz)**
- 2. Bei landwirtschaftlich genutzten Grundstücken kommt es für die Wertgleichheit nicht auf eine Verkehrswertdifferenz zwischen Einlage und Abfindung an, weil diese nicht nach dem Verkehrs-, sondern nach dem Nutzungswert zu beurteilen sind. (Redaktioneller Leitsatz)**
- 3. Die Flurbereinigungsbehörde verfügt bei der Wahrnehmung ihres Auftrags über eine durch das in § 37 Abs. 1 Satz 1 FlurbG normierte rechtsstaatliche Abwägungsgebot gebundene planerische Gestaltungsfreiheit. (Redaktioneller Leitsatz)**
- 4. § 37 Abs. 1 Satz 1 FlurbG und § 44 Abs. 2 Halbs. 1 FlurbG sind eine Positivierung des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots. (Redaktioneller Leitsatz)**
- 5. Die gerichtliche Kontrolle beschränkt sich grundsätzlich auf die Gleichwertigkeitsprüfung; für eine die Gleichwertigkeitsprüfung ergänzende Abwägungskontrolle verbleibt nur ein schmaler Anwendungsbereich. Sie bezieht sich auf solche Belange, die nicht die Wertsicherung des Bestands betreffen und deren ordnungsgemäße Berücksichtigung deshalb durch eine wertgleiche Abfindung noch nicht gewährleistet ist, zB besondere betriebliche Entwicklungstendenzen. (Redaktioneller Leitsatz)**
- 6. Abwägungserheblich sind in einem Planwunsch genannte Entwicklungsmöglichkeiten allerdings nur, wenn sie bereits so konkretisiert und verfestigt sind, dass ihre Verwirklichung nicht bloß theoretisch möglich, sondern voraussehbar ist. Die Teilnehmer trifft insoweit eine Mitwirkungspflicht; sie sind gehalten, im Wunschtermin auf die maßgeblichen Gesichtspunkte hinzuweisen, sofern diese nicht ohnehin für den Vorstand der Teilnehmergeinschaft erkennbar sind, und hierzu konkrete Gestaltungsvorschläge zu unterbreiten. Allein, dass die Einlage (im Außenbereich) mit Leitungen (Strom, Gas, Wasser) versehen ist, reicht als Konkretisierung nicht aus. Nach dem Wunschtermin auftretende Gestaltungsgesichtspunkte muss die Flurbereinigungsbehörde unberücksichtigt lassen, weil sonst jeder Beteiligte durch immer wieder erhobene Forderungen die Aufstellung des Plans in unerträglicher Weise erschweren könnte. (Redaktioneller Leitsatz)**
- 7. Eine zusätzliche Zufahrt im Hinblick auf die unter Erschließungsgesichtspunkten ungünstige Gebäudestellung auf einem Grundstück kann in der Flurbereinigung als „Binnenerschließung“ nicht verlangt werden. (Redaktioneller Leitsatz)**

Aus den Gründen:

Die Kläger wenden sich gegen den Flurbereinigungsplan für die Flurbereinigung XXXX.

Die Kläger sind ... Teilnehmer des genannten Flurbereinigungsverfahrens, das mit bestandskräftigem Beschluss des damaligen Landesamts für Flurneuordnung und Landentwicklung (jetzt: Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung - Landesamt) vom xx.xx.1999 als Regelflurbereinigungsverfahren angeordnet wurde. Es wird vom Landratsamt XXXX als unterer Flurbereinigungsbehörde (Landratsamt) durchgeführt. ...

...

Die Kläger ... wurden auf eigenen Wunsch als Betriebseinheit behandelt.

...

Mit bestandskräftigem Beschluss vom xx.xx.2004 stellte das Landratsamt die Ergebnisse der Wertermittlung fest.

Am xx.xx.2008, xx.xx.2008, xx.xx.2008 und xx.xx.2009 führte das Landratsamt Termine zur Entgegennahme der Teilnehmerwünsche durch.

Die Klagen der Kläger gegen die vorläufige Anordnung gemäß § 36 FlurbG zur Bereitstellung von Flächen sowie gegen die vorläufige Besitzeinweisung wies der Senat mit Urteil vom 19.05.2011 - 7 S 2337/10 - ab. Die hiergegen gerichtete Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision wies das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 22.03. 2012 - 9 B 74.11 - (juris) zurück.

Am xx.xx.2013 stellte das Landratsamt den ... Flurbereinigungsplan ...auf.

...

Im Anhörungstermin vom xx.xx.2013 erhoben die Kläger Widerspruch gegen den Flurbereinigungsplan. ... Der Widerspruch umfasste mehr als 130 Einzelpunkte bei rund 40 Grundstücken. Die Kläger beehrten dabei im Wesentlichen die (Wieder-)Zuteilung (einer Teilfläche) des Einlagegrundstücks Flst. Nr. xxx der ON yy für die dortige Errichtung eines Jungviehstalls. Bei der Zuteilung der neuen Flurstücke war von diesem Flurstück im südlichen Teil eine Fläche von ca. 7 a abgetrennt und dem angrenzenden landwirtschaftlichen Betrieb (Teilnehmer R. W., ON zz) zugewiesen worden. Diese Teilfläche von 7 a liegt, im Gegensatz zur Restfläche des Altflurstücks Nr. 715, zwar an der Grenze, aber noch außerhalb eines FFH-Gebiets und soll dem angrenzenden Betrieb für eine eventuelle zukünftige Erweiterung dienen.

...

Der Widerspruchsbescheid wurde den Klägern am xx.xx.2017 zugestellt.

Am xx.xx.2017 haben die Kläger beim Flurbereinigungsgericht Klagen erhoben.

...

Die Kläger beantragen,

den Widerspruchsbescheid des Landesamts für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg vom xx.xx.2017 aufzuheben und die Sache an das Landesamt zurückzuverweisen, um den Flurbereinigungsplan für das Flurbereinigungsverfahren XXXX vom xx.xx.2013 dahin zu ändern, dass ihnen wieder die Einlagegrundstücke Flst. Nrn. xxx und xx auf Gemarkung H. sowie Flst. Nr. xxx auf Gemarkung L., hilfsweise andere, die Gleichwertigkeit ihrer Abfindung gewährleistende Grundstücke zugeteilt werden, die Abfindungsgrundstücke Flst. Nrn. xxxx und xxxx auf Gemarkung H. durch weitere Zufahrten erschlossen werden und der in den Flurbereinigungsplan aufgenommene Wege- und Gewässerplan hinsichtlich der Maßnahmen Nrn. xxx und xx zugunsten ihres Abfindungsgrundstücks Flst. Nr. xxxx auf Gemarkung H. geändert wird.

...

Die Klagen sind zulässig (I.), aber nicht begründet (II.).

1. Die als Verpflichtungsklagen statthaften (vgl. § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO) und unter Wahrung der einmonatigen Klagfrist (vgl. § 74 Abs. 2 VwGO) erhobenen Klagen sind zulässig. Insbesondere fehlt es nicht an der nach § 42 Abs. 2 VwGO erforderlichen Klagebefugnis. Diese setzt voraus, dass der jeweilige Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein. Erforderlich ist, dass eine Verletzung seiner Rechte jedenfalls nicht offensichtlich und eindeutig nach jeder denkbaren Betrachtungsweise unmöglich erscheint (vgl. R.-P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 24. Aufl. 2018, § 42 Rn. 65 m.w.N.). Gemessen daran lässt sich die Klagebefugnis nicht verneinen. Zwar hat kein Teilnehmer einen Anspruch darauf, mit bestimmten Grundstücken oder mit Grundstücken in bestimmter Lage - auch nicht in der Lage seiner alten Grundstücke - abgefunden zu werden (vgl. BVerwG, Beschluss vom 04.05.1966 - IV B 69.65 -, RdL 1966, 305 = RzF - 25 - zu § 44 Abs. 1 FlurbG>; Beschluss vom 19.11.1998 - 11 B 53.98 -, RdL 1999, 65 = juris Rn. 7 = RzF - 96 - zu § 44 Abs. 1 FlurbG>; Senatsurteil vom 15.11.2018 - 7 S 761/16 -, n.v. = RzF - 132 - zu § 44 Abs. 1 FlurbG>). Dies ist mit Blick auf Art. 14 GG auch unbedenklich. Anders als die Kläger meinen, handelt es sich bei einer - hier in Rede stehenden - Regelflurbereinigung nicht um eine Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG, sondern um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Denn die Flurbereinigung liegt im privatnützigen Interesse der Gesamtheit der Beteiligten, deren Belange durch den Anspruch auf gleichwertige Landabfindung (vgl. § 44 FlurbG) einen gerechten und ausgewogenen Ausgleich finden (vgl. Wingerter, in: Wingerter/Mayr, FlurbG, 10. Aufl. 2018, Vorb. zu § 1 Rn. 3 m.w.N. zur Rspr. des BVerfG, des BVerwG und des BGH). Gleichwohl lässt sich eine Rechtsverletzung im Hinblick darauf nicht von vornherein von der Hand weisen, dass die Kläger aufgrund der geltend gemachten Nachteile ihrer nicht (vollständig) mit ihren Einlagegrundstücken identischen Abfindungsgrundstücke möglicherweise nicht wertgleich abgefunden wurden. Ebenso wenig erscheint eine Rechtsverletzung im Hinblick darauf ausgeschlossen, dass einzelne Abfindungsflurstücke nicht durch weitere Wege zugänglich gemacht wurden und einzelne Maßnahmen des Wege- und Gewässerplans für die Kläger möglicherweise mit sonstigen Nachteilen verbunden sind.

II. Die Klagen sind jedoch unbegründet.

...

b) Für das Vorliegen eines Bemessungsmangels - also einen Fehler dergestalt, dass die Kläger Abfindungen erhalten hätten, die wertmäßig hinter dem Wert ihrer Einlage abzüglich des erforderlichen Landabzugs zurückbliebe, sieht der Senat keine Anhaltspunkte. Dass ihre Abfindung flächenmäßig geringer ist als ihre Einlage, vermag dabei noch auf keinen Verstoß gegen die Wertgleichheit zu führen. Abgesehen davon, dass es auf deren Wert ankommt, muss auch der Landabzug berücksichtigt werden. Etwaige Fehler der bestandskräftigen Wertermittlung (festgestellt mit Beschluss vom xx.xx.2004) können hier nicht mehr angeführt werden, zumal auch kein Anhaltspunkt dafür besteht, dass im Sinne des § 134 FlurbG Nachsicht zu gewähren wäre. Vor diesem Hintergrund sind auch etwaige Vermessungsfehler nicht mehr von Belang. Inwiefern die Voraussetzungen für eine den Klägern günstige Nachbewertung bestehen könnten, ist nicht ersichtlich. Der Hinweis auf eine erhebliche Verkehrswertdifferenz geht schon deshalb fehl, weil landwirtschaftlich genutzte Grundstücke nicht nach dem Verkehrs-, sondern nach dem Nutzungswert zu beurteilen sind (§ 28 Abs. 1 Satz 1 FlurbG; vgl. auch vgl. BVerwG, Urteil vom 14.02.1963 - 1 C 56.61 -, <= RzF - 4 - zu § 27 FlurbG>; zur Verfassungskonformität BVerfG, Kammerbeschluss vom 08.07.1998 - 1 BvR 851/87 -, NVwZ 1999, 62 <= RzF - 49 - zu § 28 Abs. 1 FlurbG>). Vermeintlich unrichtige oder ungenaue Nutzungsbezeichnungen, die teilweise auf katastermäßige Vorschriften zurückzuführen sind, waren für die Bewertung ohnehin nicht erheblich.

c) Auch für Gestaltungsmängel vermag der Senat keine Anhaltspunkte zu erkennen.

aa) Die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebiets stellt eine Planungsentscheidung dar. Das hat zur Folge, dass die Flurbereinigungsbehörde bei der Wahrnehmung ihres Auftrags über eine durch das in § 37 Abs. 1 Satz 1 FlurbG normierte rechtsstaatliche Abwägungsgebot gebundene planerische Gestaltungsfreiheit verfügt (vgl. Wingerter, a.a.O., § 37 Rn. 2 und §41 Rn. 8). Integrierender Bestandteil der Neugestaltung ist die Gestaltung der Landabfindung. Sie wird geprägt durch das Erfordernis, eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen der betroffenen Betriebe untereinander zu einem Ausgleich zu bringen und zwischen den dafür in Betracht kommenden Lösungen eine Auswahl zu treffen. Damit erweist sich auch die Landabfindung als ein mit Abwägungen verbundener Akt planerischer Gestaltung. Das rechtfertigt es, nicht nur § 37 Abs. 1 Satz 1 FlurbG, sondern auch § 44 Abs. 2 Halbs. 1 FlurbG als Positivierung des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots zu begreifen (vgl. BVerwG, Urteil vom 23.08.2006 - 10 C 4.05 -, BVerwGE 126, 303 = juris Rn. 22 <= RzF - 102 - zu § 44 Abs. 1 FlurbG>). Die gerichtliche Kontrolle beschränkt sich grundsätzlich auf die Gleichwertigkeitsprüfung; für eine die Gleichwertigkeitsprüfung ergänzende Abwägungskontrolle verbleibt nur ein schmaler Anwendungsbereich. Sie bezieht sich auf solche Belange, die nicht die Wertsicherung des Bestands betreffen und deren ordnungsgemäße Berücksichtigung deshalb durch eine wertgleiche Abfindung noch nicht gewährleistet ist, wie namentlich besondere betriebliche Entwicklungstendenzen (vgl. BVerwG, Urteil vom 23.08.2006, a.a.O., juris Rn. 28 f.). Abwägungserheblich sind in einem Planwunsch des Teilnehmers Ausdruck findende Entwicklungsmöglichkeiten allerdings nur, wenn sie bereits so konkretisiert und verfestigt sind, dass ihre Verwirklichung nicht bloß theoretisch möglich, sondern voraussehbar ist. Die Teilnehmer trifft insoweit eine Mitwirkungspflicht; sie sind gehalten, im Wunschtermin auf die maßgeblichen Gesichtspunkte hinzuweisen, sofern diese nicht ohnehin für den Vorstand der Teilnehmergeinschaft erkennbar sind, und hierzu konkrete Gestaltungsvorschläge zu unterbreiten. Nur derart „qualifizierte“ Planwünsche gehören zum Abwägungsmaterial (vgl. BVerwG, Urteil vom 23.08.2006, a.a.O., juris Rn. 30 m.w.N.). Ausgehend davon greifen auch die Rügen der Kläger, die sich nicht (unmittelbar) auf die Gleichwertigkeit der Abfindung beziehen, nicht durch.

bb) Soweit die Kläger beanstanden, dass ihnen ihr Einlagegrundstück Flst. Nr. xxx nicht unverändert wieder zugeteilt wurde, haftet dem kein Mangel in der Gestaltung an. Einen Anspruch darauf, dass ihnen gerade (auch) dieses Einlageflurstück wieder unverändert zugeteilt wird, stand ihnen nicht zu. Weder handelt es sich um besonders geschützte Flächen im Sinne des § 45 FlurbG noch hatten die Flurbereinigungsbehörden insoweit eine wirksame Zusicherung abgegeben oder eine Planvereinbarung geschlossen. Der Umstand, dass die Kläger, wie sie in der mündlichen Verhandlung betont haben, das Altflurstück Nr. xxx - wohl in den 1990er Jahren - auf eigene Kosten und auf eigenes Risiko mit Leitungen (Strom, Wasser, Abwasser) versehen haben wollen, ist in diesem Zusammenhang ohne Bedeutung. Vor allem wertet ein solcher Leitungsanschluss landwirtschaftliche Flächen nicht im Rechtssinne zu „Bauland“ auf. Auch spielt es grundsätzlich keine Rolle, ob sich andere Grundstücke (wie das Neuflurstück Nr. xxxx) mutmaßlich mit gleichem oder nur mit höherem Aufwand an entsprechende Leitungen anschließen lassen. Auch der Umstand, dass der Teilnehmer W. den 7 a großen Teil des Flurstücks zur Betriebserweiterung nutzen kann, macht das Außenbereichsflurstück noch nicht (teilweise) zu Bauland (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 31.08.1983 - 7 S 1633/82 -, RdL 1983, 295 m. N. => RzF - 34 - zu § 28 Abs. 1 FlurbG>).

Weiter kann hier von einem „qualifizierten Planwunsch“ schon deshalb nicht ausgegangen werden, weil sich auf dem wegverlegten Teilstück des Altflurstücks Nr. xxx aus Rechtsgründen keine Teilaussiedlung realisieren ließe. Sämtliche Fachbehörden haben insoweit negative Stellungnahmen abgegeben Auch eine hinreichend konkretisierte und verfestigte Planungsabsicht im oben genannten Sinne haben die Kläger in den Wunschterminen nicht erkennen lassen (vgl. bereits Senatsurteil vom 19.05.2011 - 7 S 2337/10 -, UA S. 23, zur vorläufigen Besitzeinweisung, dort unter Hinweis auf BVerwG, Urteile vom 23.08.2006, a.a.O., juris Rn. 31, und vom 19.05.1981 - 5 CB 13.80 -, RdL 1981, 209 = juris Rn. 8 => RzF - 66 - zu § 44 Abs. 2 FlurbG>). In den Wunschterminen gaben die Kläger nach Aktenlage noch keine der im Widerspruchs- und Klageverfahren genannten Vorstellungen an. In dem Formular „Wünsche für die Zuteilung nach § 57 FlurbG“ (Nr. 3.14 der Akten des Landesamts) heißt es zum (gesamten) Altflurstück Nr. xxx lediglich „ca. 18,55 WE, ca. 49,81 ar - Ackerland, Gehölz“. Nachträglich (d.h. nach dem Wunschtermin) auftretende Gestaltungs Gesichtspunkte muss die Flurbereinigungsbehörde indes unberücksichtigt lassen, weil sonst jeder Beteiligte durch immer wieder erhobene Forderungen die Aufstellung des Plans in unerträglicher Weise erschweren könnte (vgl. auch hierzu bereits Senatsurteil vom 19.05.2011 - 7 S 2337/10 -, UA S. 24; BVerwG, Urteil vom 19.05.1981, a.a.O.).

Ein Gestaltungsmangel im Hinblick auf eine erforderliche Teilaussiedlung könnte mangels qualifizierten Planwunsches allenfalls dann bestehen, wenn den Klägern keine Flächen zugewiesen worden wären, die für eine solche grundsätzlich (gleichermaßen) geeignet sind (vgl. BayVGH, Urteile vom 12.09.2005 - 13 A 04.890 -, RdL 2006, 101 => RzF - 101 - zu § 44 Abs. 1 FlurbG>, und vom 07.04.2008 - 13 A 07.1117 -, RdL 2010, 14). Die Aussiedlungsmöglichkeiten der Kläger haben sich jedoch nicht verschlechtert. Bereits das Grundstück Flst. Nr. xxxx ist für eine Aussiedlung - insbesondere auch für die von den Klägern in der mündlichen Verhandlung angesprochene Ergänzung ihres Betriebs um einen Jungviehstall - ohne Weiteres nach Größe, Lage, Zuschnitt, Bodenbeschaffenheit und Erschließung geeignet.

...

2. Die von den Klägern der Sache nach geltend gemachten Verletzungen ihrer Erschließungsansprüche sind nicht gegeben. Nach § 44 Abs. 3 Satz 3 FlurbG müssen

die Grundstücke durch Wege zugänglich gemacht werden. Jeder Teilnehmer hat grundsätzlich einen Anspruch auf eine Erschließung, die ihm die Benutzung seiner Abfindungsflurstücke jederzeit ohne besondere Schwierigkeiten ermöglicht (vgl. BVerwG, Beschluss vom 08.04.2009 - 9 B 55.08 -, Buchholz 424.01 § 44 FlurbG Nr. 90 = juris Rn. 13; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 24.02.2010 - 9 K 26/07 -, juris Rn. 34 m.w.N. => RzF - 35 - zu § 44 Abs. 3 Satz 3 FlurbG>). Dieser Anspruch der Kläger ist hier erfüllt.

Sowohl das Grundstück Flst. Nr. xxxx (sog. „Dunglege“; nach Angaben des Klägers zu 1 in der mündlichen Verhandlung: derzeit als Kälberstall genutzt) als auch das Grundstück Flst. Nr. xxxx (Traktorenhalle) bedürfen zu ihrer Erschließung nicht der geforderten (zusätzlichen) Zufahrten. Zwar erfordert eine ausreichende Erschließung auch eine angemessene Wegebreite (vgl. BVerwG, Urteil vom 30.08.1985 - 4 C 48.81 -, NVwZ 1986, 38 = juris Rn. 14 ff.; BayVGh, Urteile vom 07.04.2008, a.a.O., juris Rn. 28, und vom 17.02.2010 - 1 B 09.2123 -, BauR 2010, 1548 = juris Rn. 29; OVG Lüneburg, Urteil vom 20.07. 1978 - F OVG A 32/77 -, = RzF - 17 - zu § 44 Abs. 3 Satz 3 FlurbG). Der Teilnehmer hat grundsätzlich einen Anspruch auf eine Erschließung, die ihm die Benutzung seiner Abfindungsflurstücke jederzeit ohne besondere Schwierigkeiten ermöglicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 30.09.1992 - 11 C 8.92 -, RdL 1993, 13 => RzF - 28 - zu § 44 Abs. 3 Satz 3 FlurbG>). Daran fehlt es indes hier nicht. Bei den beiden genannten - jeweils in alter Lage wieder zugeteilten - Grundstücken ist die Erschließung bereits durch die angrenzende öffentliche Straße gewährleistet, die für eine angemessene Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der Grundstücke auch hinreichend breit ist.

Der Sache nach erstreben die Kläger eine Verbesserung der Zufahrt im Hinblick auf die unter Erschließungsgesichtspunkten ungünstige Gebäudestellung. Eine solche kann aber in der Flurbereinigung nicht verlangt werden. Insoweit handelt es sich allein um eine Frage der vom Eigentümer zu verantwortenden „Binnenerschließung“. Ist ein Abfindungsgrundstück durch einen Zuweg in ausreichendem Maße erschlossen, kann daneben eine weitere Zuwegung nicht erlangt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 30.09.1992, a.a.O.; BayVGh, Urteil vom 31.07.2007 - 13 A 06.1737 -, RdL 2009, 296; vgl. hingegen zum nur ausnahmsweise möglichen Anspruch auf Mehrfacherschließung bei topografischen Besonderheiten BVerwG, Beschluss vom 31.01.2012 - 9 B 4.12 -, juris Rn. 2; BayVGh, Urteil vom 19.09.2011 - 13 A 10.2440 -, RdL 2012, 331 = juris Rn. 36 => RzF - 34 - zu § 44 Abs. 3 Satz 3 FlurbG>). Auch Zusicherungen oder Planvereinbarungen, die im vorliegenden Fall etwas anderes geböten, sind nicht ersichtlich. Gewisse Verbesserungen, die die Flurbereinigungsbehörden vorzunehmen versuchten, scheiterten zudem offenbar an den Klägern selbst.