

RzF - 31 - zu § 28 Abs. 1 FlurbG

Flurbereinigungsgericht Lüneburg, Urteil vom 21.06.1979 - F OVG A 30/76

Leitsätze

1. Bau- und Bauerwartungsland muß bei der Durchführung eines Flurbereinigungsverfahrens mit seinem Verkehrswert bewertet werden.
2. Der Baulandcharakter eines Grundstücks ist grundsätzlich im Bewertungsverfahren nach § 28 ff. FlurbG zu berücksichtigen.
3. Die Baulandqualität eines Grundstücks ist bei der Abfindung zu berücksichtigen, wenn die werterhöhenden Umstände nach Abschluß des Bewertungsverfahrens eingetreten sind oder die Flurbereinigungsbehörde auf spätere Erklärungen sachlich eingegangen ist.
4. Durch die Darstellung von Flächen als öffentliche Bedarfsfläche in einem Flächennutzungsplan können die betroffenen Grundstücke von einer konjunkturellen Weiterentwicklung ausgeschlossen werden.
5. Die Ausweisung eines Privatweges erfüllt grundsätzlich die erforderliche wegemäßige Erschließung einer Abfindungsfläche nicht.

Aus den Gründen

Bei der Landabfindung sind neben den durch die Schätzung nach den § 27 f. FlurbG ermittelten Werten weiterhin alle Umstände zu berücksichtigen, die auf den Ertrag, die Benutzung und Verwertung der Grundstücke wesentlichen Einfluß haben. Derartige Umstände liegen insbesondere dann vor, wenn Grundstücke die Eigenschaft als Bau- oder Bauerwartungsland und damit einen über den landwirtschaftlichen Nutzwert hinausgehenden Verkehrswert haben.

Zwar ist der Baulandcharakter eines Grundstücks bereits im Bewertungsverfahren nach den § 27 f. FlurbG und nicht erst im Rahmen der gemäß § 44 Absatz 1 FlurbG für die Gestaltung der Abfindung maßgebenden Umstände zu berücksichtigen (BVerwGE 9, 93; 47, 87 (93); BVerwG, Urteil vom 16.9.1975 - Buchholz 424.01, § 27 FlurbG Nummer 2; Seehusen/Schwede/Nebe, FlurbG, 2. Auflage, Anmerkung 3 zu § 27). Es ist gerade Aufgabe des Bewertungsverfahrens nach den § 27 f. FlurbG, alle wesentlichen Faktoren, die den

Wert eines Grundstücks beeinflussen und die in einem förmlichen Schätzungsverfahren ermittelt werden können, möglichst im Rahmen der Schätzung zu erfassen (BVerwG, Urteil vom 23.6.1959 - Buchholz 424.01, § 44 FlurbG, Nummer 2). Daß auch die Bebaubarkeit eines Grundstücks ein werterhöhender Umstand ist, der zur Anerkennung eines über den landwirtschaftlichen Nutzungswert hinausgehenden Verkehrswertes führt, ist allgemein anerkannt (vergleiche unter anderem BVerwGE 8, 343, Urteil vom 16.9.1975 aaO; Seehusen/Schwede/Nebe aaO; Steuer, FlurbG, 2. Auflage, § 27 Anmerkung 7) und bedarf keiner näheren Ausführungen. Dabei verkennt der Senat nicht, daß die Frage, wie die Bewertung der im Verfahren erfaßten Baugrundstücke zu erfolgen hat, im Einzelfall zu Schwierigkeiten für die Flurbereinigungsbehörden führen kann, da sich der Baulandwert eines Grundstücks während des meist längere Zeit andauernden Verfahrens ändern kann und der relative landwirtschaftliche Nutzungswert eines Grundstücks sich mit dem absoluten Verkehrswert eines Grundstücks als Bauland nur schwerlich vergleichen läßt. Die Flurbereinigung stellt jedoch nur dann keine Enteignung dar, wenn der Grundsatz der wertgleichen Landabfindung vollständig durchgeführt wird und die bei der Landabfindung maßgebenden Werte bereits bei der Schätzung erfaßt werden (vergleiche BVerwG, Urteil vom 21.6.1955 - RdL 1955, 334).

Von den danach der Landabfindung zugrunde zulegenden und durch die Schätzung ermittelten Werten abzugehen, besteht jedoch in solchen Fällen Anlaß, in denen die den erhöhten Wert der Einlagegrundstücke begründenden Umstände erst nach Abschluß des Bewertungsverfahrens eingetreten sind (BVerwG, Urteil vom 15.10.1974, BVerwGE 47, 87, 94; vom 16.9.1975 aaO). Ein derartiger Fall liegt hier vor. Der Wert der Einlageflurstücke wurde durch Schätzung am 31. August 1965 zu einem Zeitpunkt festgestellt, als den Altbesitzflächen im Bereich der Neuflurstücke 20 und 21 ein über den landwirtschaftlichen Nutzungswert hinausgehender Wert noch nicht zukam. Darauf weist der Beklagte hin, wenn er - unwidersprochen - ausführt, daß die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde G. im Zeitpunkt der Schätzung nicht voraussehbar war und deshalb die Altbesitzflächen der Klägerin in Lage des Sportplatzes und des Schul- und Hallenbadgeländes nicht mit einem erhöhten Verkehrswert im Bewertungsverfahren erfaßt werden konnten. Maßgebend für die Feststellung der Wertgleichheit zwischen Alt- und Neubesitz ist mithin der Wert der Grundstücke, der ihnen bei Eintritt des neuen Rechtszustandes durch den in der Ausführungsanordnung (§ 62 FlurbG) bzw. in der vorzeitigen Ausführungsanordnung (§ 63 FlurbG) bestimmten Zeitpunkt zukommt (ständige Rechtsprechung der Flurbereinigungsgerichte, vergleiche unter anderem BVerwG, Urteil vom 15.3.1973 - AgrarR 1973, 333). Als maßgebender Zeitpunkt für die Feststellung der Wertgleichheit der Abfindung kommt demnach der 1. Dezember 1975 in Betracht. Der Beklagte hat die vorzeitige Ausführungsanordnung am 28. Oktober 1975 erlassen, nach der der neue Rechtszustand zum 1. Dezember 1975 eintreten sollte.

Die Auffassung der Spruchstelle für Flurbereinigung bei dem Niedersächsischen Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und des Beklagten, die Klägerin sei zu dem hier maßgebenden Zeitpunkt für ihren Altbesitz wertgleich abgefunden, hält einer gerichtlichen Nachprüfung nicht stand. Ob ein Grundstück einen über den landwirtschaftlichen Nutzungswert hinausgehenden Verkehrswert als Bau- oder Bauerwartungsland hat, hängt von den örtlichen Verhältnissen ab. Baureifes Land ist an seinen tatsächlichen erkennbaren Merkmalen festzustellen, wie zum Beispiel Erschließung für Wohn- und Industriezwecke, Ausweisung in einem Bebauungsplan, Anlage von Straßen, Errichtung von Bauten auf nächstgelegenen Grundstücken und dergleichen mehr (BVerwG, Urteil vom 16.9.1975 aaO). Derartige Feststellungen konnte der Senat für den Altbesitz im Bereich der Neuflurstücke 20 und 21, auf dem sich gegenwärtig ein Spiel- und Sportplatzgelände der beigeladenen Gemeinde befindet, nicht treffen. Diese Flächen waren an dem hier maßgebenden Stichtag weder in einer Art und Weise erschlossen, die entgegen der gegenwärtigen Nutzung als Spiel- und Sportplatzgelände eine Bebauung ermöglicht hätte, noch läßt die Darstellung des Geländes als Spiel- und Sportplatzflächen in dem vom Rat der beigeladenen Gemeinde am 31. Oktober 1973 beschlossenen und vom Präsidenten des N. Verwaltungsbezirks O. am 9. April 1974 genehmigten Flächennutzungsplan eine Feststellung der Baulandeigenschaft für die Altbesitzflächen im Bereich der Neuflurstücke 20 und 21 zu.

Das schließt jedoch nicht aus, daß diesen Flächen jedenfalls bis zur Bekanntmachung des beschlossenen und genehmigten Flächennutzungsplanes am 27. Juli 1974 ein erhöhter, über dem landwirtschaftlichen Nutzungswert liegender Verkehrswert als Bauerwartungsland zukam, der zur Herstellung einer wertgleichen Abfindung nach § 44 Absatz 1 FlurbG gemäß § 44 Absatz 2 FlurbG zu berücksichtigen ist. Als Bauerwartungsland sind nach der Muster-Richtwert-Verordnung, abgedruckt bei Gerardy, Praxis der Grundstücksbewertung, Seite 70 ff., hier 71, solche Flächen anzusehen, die

1. in einem Flächennutzungsplan als Bauflächen dargestellt sind oder
2. deren Bebauung nach der Verkehrsauffassung unter Berücksichtigung einer geordneten baulichen Entwicklung des Gemeindegebietes in absehbarer Zeit erwartet wird (vergleiche auch Gerardy, aaO, Seite 242).

Diese künftige Zweckbestimmung muß, wenn sie sich nicht aus der Planung selbst ergibt, aus äußeren Umständen erkennbar sein (vergleiche OLG Celle, Urteil vom 1.2.1963 - RdL 1964, 50). Anhaltspunkte dafür können sein, ob für Grundstücke gleicher oder ähnlicher Art über den landwirtschaftlichen Nutzungswert hinausgehende Kaufpreise allgemein und nicht nur vereinzelt gezahlt werden (BVerwG, Urteil vom 9.6.1959 - NJW 1959, 1649; BGH, Urteil vom 8.11.1962 - BGHZ 39, 199 f. (203, 204)). Diese Voraussetzungen lagen für den Altbesitz im Bereich der Neuflurstücke 20 und 21, nicht aber auch - wie die Klägerin meint - für den von ihr abgegebenen Altbesitz an der Landesstraße nach W. (Altflurstück 91, 91/2, 642/92, 58, 59 und 60) vor. Das ergibt sich zunächst aus der unmittelbaren Nähe der Altbesitzflächen im Bereich der Neuflurstücke 20 und 21 zu dem durch den Bebauungsplan Nummer 14 beplanten Baugebiet, bei dem es sich, wie unter den Beteiligten unstreitig ist und anlässlich der vom Senat durchgeführten Ortsbesichtigung festgestellt werden konnte, um ein bevorzugtes Baugebiet handelt und in dem der Rechtsvorgänger der Klägerin der beigeladenen Gemeinde zum Bau des Rathauses Flächen zu einem Kaufpreis von 50,-- DM/qm verkauft hat. Hinzu kommt, daß sich die Altbesitzflächen in unmittelbarer Nähe zum Schul- und Schwimmhallengelände und in nur geringer Entfernung zum Ortskern der Gemeinde befinden. Unter Berücksichtigung einer geordneten baulichen Entwicklung des Gemeindegebietes, insbesondere im Hinblick auf die Ausweisung von Baugebieten durch den Bebauungsplan Nummer 14 in einer Entfernung von nur rund 60 m lag mithin eine Bebauung dieser Altbesitzflächen in absehbarer Zeit nahe und konnte nach der Verkehrsauffassung erwartet werden. Die Richtigkeit dieser Annahme hat der Sachverständige T. in der mündlichen Verhandlung bestätigt.

Aus der Eigenschaft der Altbesitzflächen im Bereich der Neuflurstücke 20 und 21 als Bauerwartungsland folgt jedoch nicht, daß der Abfindung der Verkehrswert zugrunde zu legen ist, der diesen Flächen im Verhältnis zum Wert von baureifem Land zukommt (vergleiche dazu die tabellarische Übersicht bei Gerardy aaO Seite 248). Eine solche Auffassung würde die Auswirkungen auf den Verkehrswert nicht berücksichtigen, die durch die Darstellung dieser Altbesitzflächen im Flächennutzungsplan der beigeladenen Gemeinde als öffentliches Spiel- und Sportplatzgelände eingetreten ist. Zwar enthält der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan nur Darstellungen über die Art der Bodennutzungen in ihren Grundzügen (§ 5 Absatz 1 BBauG in der Fassung vom 18.8.1976, BGBl I Seite 2256) und nicht, wie der Bebauungsplan (§§ 1 Absatz 2, 8 Absatz 1 BBauG), rechtsverbindliche Festsetzungen (vergleiche Schlichter /Stich/Tittel, BBauG, 2. Auflage, § 5 Randnummer 6). Daher ändert der Flächennutzungsplan die Grundstücksqualität, die vor seinem Erlass bestanden hat, rechtlich noch nicht. Mittelbare Auswirkungen eines Flächennutzungsplanes als eines vorbereitenden Planes können jedoch darin bestehen, daß er die Nutzungs- und Verwertungsmöglichkeiten eines Grundstücks tatsächlich beeinträchtigt und das Grundstück von jeder konjunkturellen Weiterentwicklung ausschließt (BGH, Urteil vom 26.1.1978, BauR 1978, 213). Für Grundstücke, die in einem Flächennutzungsplan als öffentliche Bedarfsflächen ausgewiesen sind, kann sich in der Regel ein Verkehrswert wie für Baulandflächen nicht bilden. Dies insbesondere dann, wenn die Darstellungen im Flächennutzungsplan derart konkretisiert sind, daß mit ihrer Realisierung durch eine

verbindliche Planung ernsthaft zu rechnen ist. Ein solcher Fall lag hier vor, wie sich aus der konkreten Darstellung der Flächen als Spiel- und Sportplatzgelände im Flächennutzungsplan, aber auch aus ihrer gegenwärtigen und bisherigen langjährigen faktischen Nutzung als Spiel- und Sportplatzflächen ergibt. Daß bereits seit etwa 1960 geplant worden sei, Spiel- und Sportplatzflächen an der heute vorhandenen Stelle herzurichten und daß hierzu, auch um Tauschflächen zu bekommen, von der Gemeinde im Bereich G. E. alle verfügbaren Flächen aufgekauft worden seien, hat der Gemeindedirektor im einzelnen dargelegt. Ein derartiges Vorgehen kann in einer kleineren Gemeinde bei den interessierten Kreisen nicht unbekannt geblieben sein. Mithin kann den Altbesitzflächen im Bereich der Neuflurstücke 20 und 21 nur ein Verkehrswert zum 1. Dezember 1975 beigemessen werden, der ihnen als öffentliche Bedarfsflächen in Höhe der von dem Sachverständigen unter Berücksichtigung der durch den Gutachterausschuß für den Landkreis C. in der Sitzung am 19. Februar 1975 ermittelten Baulandpreise von 20,-- DM/qm zukommt. Denn für Grundstücke, die nach geltendem Bauplanungsrecht nicht bebaut werden dürfen, kann auch auf dem Grundstücksmarkt schwerlich ein Baulandpreis erzielt werden (ebenso BVerwG, Urteil vom 16.9.1975 aaO).

Die Minderung des rechnerischen Wertes der Altbesitzflächen von 10,-- DM/qm auf 7,-- DM/qm durch ihre Darstellung im Flächennutzungsplan als öffentliche Bedarfsflächen kann auch nicht etwa unter dem Gesichtspunkt der sogenannten Vorwirkung der Enteignung bei der Wertfestsetzung berücksichtigt werden. Vielmehr ist von der Grundstücksqualität auszugehen, die die Altbesitzflächen in dem Zeitpunkt aufwiesen, als sie von einer weiteren konjunkturellen Entwicklung ausgeschlossen wurden. In diesem Zeitpunkt konnten sie nicht mehr in die Entwicklungsstufe als Bauerwartungsland hineinwachsen. Die Flächen blieben vielmehr auf der Stufe stehen, die sie hatten, als der am 31. Oktober 1973 beschlossene, am 9. April 1974 genehmigte Flächennutzungsplan wirksam wurde.

Zu Recht wendet sich die Klägerin auch gegen die Ausweisung des Wegeflurstücks 16/2 als Privatweg.

Zwar liegt die Planung des Wege- und Gewässernetzes im Ermessen der Flurbereinigungsbehörde, soweit das Flurbereinigungsgesetz dafür nicht Anforderungen enthält, etwa wenn in § 44 Absatz 3 Satz 2 FlurbG bestimmt ist, daß Grundstücke durch Wege zugänglich gemacht werden müssen und die erforderliche Vorflut, soweit möglich, zu schaffen ist (Urteil des Senats vom 26.10.1978 - F OVG A 24/76 -). Derartige Entscheidungen sind von den Gerichten mithin nur beschränkt überprüfbar, nämlich nur darauf, ob die Behörde die Grenzen ihres Ermessens überschritten oder von ihm in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht hat (vergleiche § 114 VwGO). Vorliegend hat der Beklagte das ihm bei der Planung des Wege- und Gewässernetzes zustehende Ermessen bereits in der Weise gebunden, daß er das Flurstück 16/2 als Privatweg ausgewiesen und ihn zur wegemäßigen Erschließung der Neubesitzflächen der Klägerin entsprechend § 44 Absatz 3 Satz 2 FlurbG als notwendig erachtet hat. Der gerichtlichen Überprüfung unterliegt mithin nur noch, ob die Ausweisung eines Privatweges den Vorschriften des Flurbereinigungsgesetzes entspricht. Das ist nicht der Fall.

Nach § 37 FlurbG ist das Flurbereinigungsgebiet unter Beachtung der jeweiligen Landschaftsstruktur neu zu gestalten und unter anderem Wege, Gräben und andere gemeinschaftliche Anlagen zu schaffen. Die gemeinschaftlichen Anlagen wie Wege, Gräben usw. hat die Teilnehmergeinschaft, soweit nicht ein anderer den Ausbau übernimmt, herzustellen und bis zur Übergabe an die Unterhaltungspflichtigen zu unterhalten (§ 42 Absatz 1 FlurbG). Als Unterhaltungspflichtiger kommt nach § 44 Absatz 2 FlurbG entweder die Teilnehmergeinschaft oder mit ihrer Zustimmung die Gemeinde in Betracht. Diesen Vorschriften ist zu entnehmen, daß die Ausweisung von Wirtschaftswegen grundsätzlich nur in Form gemeinschaftlicher Anlagen erfolgen kann.

Im übrigen ist die Ausweisung des Wegeflurstücks 16/2 als Privatweg der Klägerin mit den sich daraus für sie ergebenden Folgen, wie Entstehen für eine ausreichende Verkehrssicherung und für eine Unterhaltung auch mit ihrer weiteren Verpflichtung nicht vereinbar, nach dem Wert der neuen Grundstücke zu den Ausführungskosten der Teilnehmergeinschaft beitragen zu müssen (vergleiche § 19 FlurbG). Die nach § 19

FlurbG von den Teilnehmern zu leistenden Beiträge stellen das Entgelt für den Vorteil dar, der ihnen durch ein im Flurbereinigungsverfahren ausgebautes und modernen Wirtschaftserfordernissen entsprechendes Wege- und Gewässernetz geboten wird. An einem solchen Vorteil fehlt es, soweit - wie hier - einem Teilnehmer auch ohne Anrechnung auf seinen Abfindungsanspruch zur wegemäßigen Erschließung seiner Neubesitzgrundstücke ein Privatweg zugeteilt wird, dessen Unterhaltung und Verkehrssicherung ihm als Folge des bürgerlich-rechtlichen Eigentums im Gegensatz zu den anderen Wirtschaftswegen im Verfahrensgebiet verbleibt.

Der Beklagte kann auch nicht damit gehört werden, ein befestigter öffentlicher Weg sei nicht erforderlich; die Klägerin könne die Zufahrt über die Landesstraße und das (befestigte) Wegeflurstück 11 nehmen. Diese Argumentation verkennt, daß die Herstellung eines ausreichenden Wegenetzes auch der inneren Erschließung eines Flurbereinigungsgebietes dienen soll. Zudem hat die Ortsbesichtigung durch den Senat gezeigt, daß eine Benutzung der stark befahrenen, wegen ihrer Linienführung wenig übersichtlichen Landesstraße mit schweren landwirtschaftlichen Maschinen für die Klägerin wie für Dritte mit erheblichen Gefahren verbunden wäre. Eine Zuwegung über die Landesstraße und das Wegeflurstück 11 zu den Neufurstücken 19, 10 und 70 trägt mithin der gebotenen Berücksichtigung der Belange des öffentlichen Straßenverkehrs (§ 37 Absatz 2 FlurbG) keine Rechnung.

Mithin war der Beklagte zu verpflichten, den der Klägerin zugewiesenen Privatweg (Wegeflurstück 16/2 Flur 38) einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft zur Unterhaltung zu übertragen. Soweit der Senat den Beklagten weiter verpflichtet hat, den Weg in einen solchen Zustand zu versetzen, daß er jederzeit mit schweren landwirtschaftlichen Fahrzeugen befahrbar ist, folgt daraus nicht, daß der Weg mit einer Asphalt- oder Betondecke zu versehen ist. Wie die Planung des Wege- und Gewässernetzes liegt auch die Art seiner Ausführung im Ermessen der Flurbereinigungsbehörde. Dieses Ermessen ist jedoch insoweit eingeschränkt, als ein Grundstück nur dann als durch einen Weg erschlossen im Sinne des § 44 Absatz 3 Satz 2 FlurbG angesehen werden kann, wenn der tatsächliche Zustand des Weges ein Befahren mit landwirtschaftlichen Maschinen jederzeit ermöglicht.