

RzF - 27 - zu § 36 Abs. 1 FlurbG

Flurbereinigungsgericht Kassel, Beschluss vom 02.04.1976 - III F 13-17/76 = AgrarR 1976 S. 324

Leitsätze

1. Die Flurbereinigungsbehörde kann in einem Verfahren nach § 86 FlurbG keine vorläufigen Anordnungen erlassen, die zu Belastungen von Grundstücken mit Dienstbarkeiten (Freileitungsrechten) zugunsten eines Stromversorgungsunternehmens führen.

Aus den Gründen

Die Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sind statthaft und zulässig.

Die Anträge sind auch begründet. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung der gegen die Antragsteller ergangenen, vorläufigen Anordnungen nach § 36 FlurbG vom 3.3.1976 darf keinen Bestand haben, da in analoger Anwendung des § 80 Abs. 4 VwGO Zweifel an der Rechtmäßigkeit der in den streitigen Anordnungen nach § 36 FlurbG liegenden Verwaltungsakte bestehen (vgl. Eyermann-Fröhler, VwGO, 6. Aufl., § 80 Anm. 47 a). Die Bedenken des Senates gegen die Rechtmäßigkeit der vorläufigen Anordnungen ergeben sich daraus, daß Entscheidendes für die Annahme spricht, das HALK habe den Rahmen der ihm nach § 36 FlurbG eröffneten Möglichkeiten überschritten ganz gleich, ob man von der ursprünglichen Fassung dieser Vorschrift ausgeht, oder aber die ab dem 1.4.1976 inkrafttretende Fassung zugrundelegt.

Nach dieser Vorschrift in ihrer ursprünglichen Fassung kann die Flurbereinigungsbehörde eine vorläufige Anordnung erlassen und erlassene Anordnungen aufheben oder ändern, wenn es aus dringenden Gründen erforderlich wird, vor der Ausführung des Flurbereinigungsplanes den Besitz oder die Nutzung von Grundstücken oder die Ausübung anderer Rechte zu regeln.

Sachlicher Inhalt einer solchen vorläufigen Anordnung kann indessen nur sein, was Gegenstand von Anordnungen und Festsetzungen des Flurbereinigungsplanes sein kann (so Seehusen u. a., FlurbG, 2. Aufl. 1966, § 36 Anm. 1 und dort zitierte Rechtspr.).

Die Grenzen der Möglichkeit, Anordnungen und Festsetzungen im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens zu treffen, ergeben sich aus § 1 und § 37 FlurbG, ferner aus den übrigen Vorschriften des Flurbereinigungsgesetzes. Für die bisher geltende Rechtslage nach dem Flurbereinigungsgesetz in seiner ursprünglichen Fassung vom 14.7.1953 ergibt sich dies aus den folgenden Überlegungen:

Nach § 37 Abs. 1 Satz 1 FlurbG ist das Flurbereinigungsgebiet unter Beachtung der jeweiligen Landschaftsstruktur neu zu gestalten, wie es den gegeneinander abzuwägenden Interessen der Beteiligten entspricht und wie es das Wohl der Allgemeinheit erfordert. Daraus kann aber noch keine Befugnis für vorläufige Anordnungen wie die hier streitige hergeleitet werden, denn (so auch Seehusen a.a.O., § 37 FlurbG) § 37 Abs. 1 Satz 1 gibt nur eine allgemeine Richtlinie für die im folgenden Satz genannten Befugnisse. Dort ist angegeben, was der Flurbereinigungsbehörde zu tun aufgegeben ist: Die Feldmark ist neu einzuteilen und zersplitterter Grundbesitz nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammenzulegen, Wege, Gräben und andere gemeinschaftliche Anlagen sind zu schaffen, Bodenverbesserungen vorzunehmen, die Ortslage aufzulockern und alle sonstigen Maßnahmen zu treffen,

durch welche die Grundlagen der Wirtschaftsbetriebe verbessert werden, der Arbeitsaufwand vermindert und die Bewirtschaftung erleichtert wird. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Voraussetzungen dieser vom Flurbereinigungsgesetz aufgestellten Generalklausel nicht bei jeder Maßnahme vorliegen, die im Interesse der Beteiligten liegt. Die Maßnahme muß vielmehr auf eine mit der Flurbereinigung erstrebte Verbesserung der Agrarstruktur abzielen (so Seehusen, u. a. a.a.O. , § 37 Anm. 2). Daß sie ihr nicht entgegensteht, reicht nicht aus.

Diesem Ziel dient der Bau einer 220 kV-Leitung von E. nach K. durch die Gemarkung S. jedenfalls nicht. Vielmehr soll der Leitungsbau gesamtwirtschaftlichen oder aber öffentlichen Interessen dieses Ballungsraumes dienen. Eine spezielle Zielrichtung auf die landwirtschaftlichen Betriebe, deren Stromverbrauch im gesamten Vortaunusbereich ohnehin nur einen untergeordneten Faktor darstellen kann, hat der Bau der 220 kV-Leitung nämlich nicht. Das greift über die Regelungsmöglichkeiten der Flurbereinigungsbehörde in einem nach § 1 oder § 86 FlurbG eingeleiteten Flurbereinigungsverfahren hinaus.

Allerdings besagt § 37 Abs. 2 FlurbG, daß bei den nach § 37 Abs. 1 Satz 2 FlurbG zu treffenden Maßnahmen die Flurbereinigungsbehörde die öffentlichen Interessen, vor allem die Interessen der allgemeinen Landeskultur, zu wahren und den Erfordernissen u. a. der Landesgestaltung und Landesplanung, auch der Energieversorgung Rechnung zu tragen hat.

§ 37 Abs. 2 FlurbG enthält nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts jedoch nur insoweit eine Ermächtigung zur Gestaltung der rechtlichen Verhältnisse im Flurbereinigungsgebiet, als es sich um Maßnahmen handelt, zu denen die Flurbereinigungsbehörde aufgrund anderer Bestimmungen des FlurbG ermächtigt ist (so Seehusen, a.a.O. , Anm. 3, und BVerwG, Urteil vom 13.11.1958 - I C 132/57 = Buchholz, BVerwG, 424.01, § 37 Nr. 1 = NJW 1959 S. 643 = RzF - 1 - zu § 37 Abs. 2 FlurbG, ferner die bei Seehusen zit. weitere Rspr. des BVerwG). § 37 Abs. 2 FlurbG enthält insoweit Richtlinien für die behördliche Tätigkeit, die jeweils durch eine Ermächtigung in einer anderen Vorschrift des Gesetzes ergänzt werden (Seehusen, a.a.O.). So wird der Grundsatz in § 37 Abs. 2 FlurbG, daß bei der im Flurbereinigungsgebiet herzustellenden Ordnung den Erfordernissen des öffentlichen Verkehrs ... Rechnung zu tragen sei, ergänzt durch den § 40, nach welchem die Behörde für die dem öffentlichen Verkehr dienenden Anlagen Land in verhältnismäßig geringem Umfang bereitstellen kann (so Seehusen, a.a.O. , und auch BVerwG, Urteil vom 25.10.1962 - I C 212.58 = BVerwGE 15, 72 - RdL 1963 S. 103).

Daß § 37 Abs. 1 Satz 2 FlurbG die andere Ermächtigungsnorm im Sinne der obigen Darlegungen für den vorliegenden Fall sein kann, scheidet nach den früheren Erörterungen schon aus.

Nun kann zwar nach § 40 FlurbG für Anlagen, die dem öffentlichen Verkehr oder einem anderen öffentlichen Interesse dienen, wie ... Energieversorgungsanlagen, Land in verhältnismäßig geringfügigem Umfang im Flurbereinigungsverfahren bereit gestellt werden. Das Gesetz sieht aber keine Möglichkeit vor, wonach die Flurbereinigungsbehörde darüber hinaus befugt ist, auch nicht unwesentliche Teile des Flurbereinigungsgebietes durch die Bestellung von Rechten an Grundstücken zu belasten, die den Teilnehmern durch Bau, Betrieb und Unterhaltung von Versorgungsleitungen Wertminderungen ihrer Grundstücke und Einschränkungen in ihrer Benutzbarkeit auferlegen. Kann dies nicht Aufgabe der Flurbereinigungsbehörde sein, dann kann sie auch keine vorläufige Anordnungen treffen, die in der Örtlichkeit einen Zustand herbeiführen, der später allein auf die Bestellung solcher Dienstbarkeiten dauerhaft zu stützen sein wird.

Keine andere Rechtslage ergibt sich nach der ab 1.4.1976 geltenden Neufassung des Flurbereinigungsgesetzes.

Danach bestimmt [§ 36](#) FlurbG neuer Fassung (n. F.): "Wird es aus dringenden Gründen erforderlich, vor der Ausführung oder zur Vorbereitung und zur Durchführung von Änderungen des Flurbereinigungsplans den Besitz oder die Nutzung von Grundstücken oder die Ausübung anderer Rechte zu regeln, so kann die Flurbereinigungsbehörde eine vorläufige Anordnung erlassen und erlassene Anordnungen aufheben oder ändern."

Das bedeutet, daß einmal der zeitliche Geltungsbereich der Befugnis zum Erlaß vorläufiger Anordnungen erweitert sein dürfte ("zur Durchführung von Änderungen des Flurbereinigungsplanes"), da Änderungen des Flurbereinigungsplanes auch nach der Ausführungsanordnung, soweit sie als vorzeitige erlassen wird ([§ 63](#) FlurbG) denkbar ist. Zum anderen enthält die Änderung eine Klarstellung über Umfang und Zweck der Maßnahmen ("zur Vorbereitung des Flurbereinigungsplanes"), welche aufgrund der bisherigen Fassung des Gesetzes schon ergriffen werden konnte.

Für den vorliegenden Fall ergibt sich damit gegenüber der Rechtslage nach bisherigem Recht in Bezug auf [§ 36](#) FlurbG nichts neues. Auch jetzt muß die Anordnung auf Regelungen beschränkt bleiben, die auch durch den Flurbereinigungsplan selbst angeordnet werden können (vgl. oben).

Ebensowenig kann bei der neuen Fassung der [§ 1](#), [§ 37](#) FlurbG für den vorliegenden Fall eine Befugnis zum Erlaß der hier umstrittenen vorläufigen Anordnungen angenommen werden. [§ 1](#) FlurbG n. F. lautet jetzt: "Zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung kann ländlicher Grundbesitz durch Maßnahmen nach diesem Gesetz neugeordnet werden (Flurbereinigung)". Das bedeutet, daß sich jede durch den Flurbereinigungsplan zu erfassende Änderung auf den Maßnahmenrahmen des Flurbereinigungsgesetzes in seiner neuen Fassung zu beschränken hat.

Hier bleibt es bei dem, was an durchführbaren Maßnahmen in der generellen Vorschrift des [§ 37](#) Abs. 1 FlurbG n. F. oder in anderen speziellen Vorschriften des FlurbG n. F. den Flurbereinigungsbehörden zugestanden ist.

Zwar soll, wie die zitierte Neufassung des [§ 1](#) FlurbG schon erkennen läßt, der Aufgabenkatalog durch die Aufnahme des Begriffes "Förderung der Landentwicklung" erweitert werden. Durch die Wahl der Worte "Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung" soll aber klargestellt werden, daß die Flurbereinigungsbehörde nicht selbständig als überörtliche Trägerin etwa der Landesplanung, Bauleitplanung und Landschaftsplanung verstanden werden darf, sondern durch ihre planende, koordinierende und bodenordnende Tätigkeit die Maßnahmen der Landeskultur und Landentwicklung unterstützt (so Quadflieg in Agrarrecht, Beilage zu Heft Nr. 1/1976, Beilage 1/1976, Seite 12 ff. (13)). Es soll damit nicht, wie vordergründig angenommen werden könnte, durch die Fassung des [§ 1](#) FlurbG n. F. eine planerische Allzuständigkeit der Flurbereinigungsbehörde für das Flurbereinigungsgebiet begründet werden. Nicht die Landentwicklung selbst, sondern ihre Förderung soll Gegenstand der Flurbereinigung werden (so Quadflieg, Novelle zum Flurbereinigungsgesetz im Deutschen Bundestag, in Innere Kolonisation, 1975 S. 50 ff. (51 li. Spalte)). Es ergibt sich für die Flurbereinigung aus ihrer Verantwortung für den ländlichen Raum die Aufgabe, durch ihre planende, koordinierende und bodenordnende Tätigkeit die Maßnahmen der Landentwicklung zu fördern, unter voller Beachtung der Verantwortung und Zuständigkeit anderer Stellen für die jeweiligen Teilbereiche (so Quadflieg a.a.O.).

Schon daraus erhellt, daß im vorliegenden Fall - und das genügt für die hier anstehende Entscheidung - viel dafür spricht, daß die Flurbereinigungsbehörde nicht in der Lage ist, der zuständigen Enteignungsbehörde bei der - wenn auch nur zeitweiligen - Zurverfügungstellung von Flächen des Verfahrensgebietes vorzugreifen.

Auch der Maßnahmenkatalog des § 37 FlurbG n. F. läßt nichts anderes erkennen. Der Förderung der Produktions- und Arbeitsbedingungen dient die Anordnung der Flurbereinigungsbehörde auch in ihrem Ziele nicht. Dazu gilt das, was bereits zur alten Fassung des § 37 Abs. 1 FlurbG gesagt ist. Eine Dorferneuerungsmaßnahme stellt das Vorhaben der Beigeladenen auch nicht dar. Als Maßnahme ist allerdings - gegenüber der alten Gesetzesfassung durch die Einbeziehung des früheren § 37 Abs. 2 1. Teilsatz FlurbG als Satz 4 des § 37 Abs. 1 FlurbG n. F. - nunmehr auch die Ordnung der rechtlichen Verhältnisse ausdrücklich hervorgehoben worden. Indes hat sie im Rahmen der allgemeinen umschriebenen Maßnahmen, die in den vorausgehenden Sätzen des § 37 Abs. 1 FlurbG n. F. aufgezählt sind, zu geschehen. Dafür spricht, daß sich der Bundestag entschlossen hat, den jetzigen § 37 Abs. 1 Satz 4 FlurbG n. F. aus seiner ursprünglich vorgesehenen Stellung als § 37 Abs. 1 Satz 2 herauszulösen. Damit ist angedeutet, daß ein Zusammenhang i. S. einer Unterordnung unter die in § 37 Abs. 1 Satz 2 und 3 FlurbG n. F. genannten Maßnahmen redaktionell herbeigeführt werden sollte. Daraus ist der Schluß zu ziehen, daß sich im Hinblick auf das Gebot der Ordnung der rechtlichen Verhältnisse gegenüber dem bisherigen Rechtszustand erweiterte Möglichkeiten nicht eröffnet haben. Selbst wenn dieses aber der Fall sein sollte, so kann "Ordnung der rechtlichen Verhältnisse" nicht beinhalten, Festsetzungen im Flurbereinigungsplan zu treffen oder aber im Wege von vorläufigen Anordnungen vorzubereiten, die materiell nicht mehr Flurbereinigung - auch im Sinne der erweiterten Zweckbestimmung des § 1 FlurbG n. F. - sondern Enteignung darstellen. Dieses würde die Grenzen, die durch den verfassungsmäßig garantierten Anspruch auf wertgleiche Abfindung gezogen sind, überschreiten. Maßnahmen, die wesentliche Teile des Verfahrensgebietes in einer Weise umgestalten sollen, daß die Umgestaltung mit einer Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten der betroffenen Grundstücke und zugleich - wie dies bei der Anlage von Hochspannungsleitungen anzunehmen ist - mit einer in aller Regel zu Entschädigungen führenden Minderung des Verkehrswertes einhergeht, sprengen diesen durch den zentralen Grundsatz wertgleicher Abfindung gezogenen Handlungsspielraum der Flurbereinigungsbehörde.

Das wäre nur etwas anderes, wenn das Flurbereinigungsgesetz vermittels einer speziellen Vorschrift wie dem § 40 FlurbG die Möglichkeit eröffnete, durch die Flurbereinigungsbehörde im Flurbereinigungsplan gegen Entschädigungsfestsetzung die Bestellung von Dienstbarkeiten zur Sicherung des Baues, des Betriebes und der Unterhaltung solcher Hochspannungsleitungen anzuordnen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Auch das Flurbereinigungsgesetz in seiner neuen Fassung sieht - gleichermaßen für das Verfahren nach § 1 wie nach § 86 FlurbG - nur die Möglichkeit einer Landbereitstellung im geringen Umfange vor. Darüber geht aber die rechtliche Sicherung des Baues und der Bau einer Hochspannungsleitung hinaus. Sie erschöpfen sich - wie bereits oben ausgeführt - nicht in einer bloßen Landbereitstellung begrenzten Umfanges (etwa für die Maststandorte) sondern unterwerfen das Flurbereinigungsgebiet in wesentlichen Teilen rechtlichen Beschränkungen, die dem eingebrachten Altbesitz nicht zu eigen waren.

Der Antragsgegner kann sich auch nicht auf das Urteil des Senats vom 24.10.1973 - III F 43/69 - berufen; dort ist vom Senat vielmehr eine Landbereitstellung nach § 37, § 39 und § 40 FlurbG für ein Skigelände mit Liftanlage abgelehnt worden und die Möglichkeit einer Landbereitstellung nach § 40 FlurbG auf Zwecke zur unmittelbaren Sicherung und Verbesserung von Lebensbedürfnissen beschränkt worden. Von einer Belastung wesentlicher Teile des Flurbereinigungsgebietes mit Rechten zugunsten von Versorgungsunternehmen handelt das vom Antragsteller herangezogene Urteil des Senats nicht.

Die danach bestehenden ernsten Zweifel an der Rechtmäßigkeit der vorläufigen Anordnungen gebieten bereits einen Aufschub ihres sofortigen Vollzugs, ohne daß der Senat noch in die Prüfung eintreten müßte, ob die vorläufigen Anordnungen etwa wegen mangelnder Dringlichkeit im Sinne des § 86 FlurbG a. F. und n. F. rechtsfehlerfrei erlassen worden seien.



Anmerkung

Zur Wertermittlung von Fernleitungsdienstbarkeiten in der Flurbereinigung - Weiß, RdL 1979 S. 143