

RzF - 18 - zu § 39 FlurbG

Flurbereinigungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 25.02.2010 - 70 A 3.09 (Lieferung 2011)

Leitsätze

1. In Abgrenzung zu den gemäß § 40 FlurbG lediglich durch eine Bereitstellung von Land in geringem Umfang zu unterstützenden öffentlichen Anlagen im Sinne des § 40 FlurbG, deren Planung und Herstellung kein zulässiger Gegenstand eines Flurbereinigungsverfahrens ist, kann eine öffentliche Straße nur dann eine gemeinschaftliche Anlage im Sinne des § 39 Abs. 1 FlurbG sein, wenn sie zumindest auch einem gemeinschaftlichen Zweck der Verfahrensteilnehmer dient.
2. Was mit einem Flurbereinigungsverfahren -im konkreten Fall- bezweckt werden soll, bestimmt der grundsätzlich an § 1 FlurbG zu orientierende Flurbereinigungsbeschluss. Was -gerade auch danach- nicht vom Verfahrenszweck getragen ist, darf auch kein Planungsgegenstand sein.
3. Anlagen als Maßnahmen der Dorferneuerung, die nur gemeindlichen Bedürfnissen oder den Interessen Einzelner dienen und deren Schaffung nicht wenigstens auch vom Zweck der Flurbereinigung her geboten ist, durch den das gemeinschaftliche Interesse im Sinne des § 39 FlurbG erst begründet wird, unterliegen nicht der Bestimmung des § 39 FlurbG und können deshalb von der Flurbereinigung in eigener Verantwortung nicht hergestellt werden.
4. Erst eine gezielte, für die Entscheidung zur Schaffung der Anlage (bzw. für deren Erstellung in einer besonderes aufwendigen Art und Weise) maßgebliche "Bedingung" besonderer, enger begrenzter Interessen unmittelbar betroffener Teilnehmer begründet die Anwendbarkeit des § 19 Abs. 2 FlurbG. Dient eine nicht von vorneherein zwingend notwendige Anlage, durch die außergewöhnlich hohe Aufwendungen entstehen, sowohl gemeinschaftlichen als auch besonderen privaten Zwecken, so hängt die Anwendbarkeit des § 19 Abs. 2 FlurbG maßgeblich von einer nachvollziehbaren Ermittlung, Gewichtung und Abwägung einerseits der gemeinschaftlichen Interessen und Belange der Teilnehmer und der etwaigen Sonderinteressen der besonders betroffenen Teilnehmer andererseits ab.

Aus den Gründen

27

Gemeinschaftliche Anlagen im Sinne des § 39 Abs. 1 FlurbG sind - unter anderem - Wege, Straßen und andere zur gemeinschaftlichen Benutzung oder einem gemeinschaftlichen Interesse dienende Anlagen, soweit es der Zweck der Flurbereinigung erfordert. Gemeinschaftliche Anlagen in diesem Sinne können entgegen der Auffassung des Klägers auch öffentliche Straßen sein (vgl. dazu nur BVerwG, Urteil v. 25. Oktober 1962 - I C 212.58 -, BVerwGE 15, 72 = [RzF - 1 - zu § 37 Abs. 1 FlurbG](#); BayVGh, Urteil v. 16. Februar 1968 - 79 VII 66 -, [RzF - 6 - zu § 39 FlurbG](#); Beschluss v. 19. Mai 1995 - 13 AS 95.1153 -, [RzF - 15 - zu § 39 FlurbG](#); Urteil v. 7. August 1997 - 13 AS 97.2274 -, [RzF - 16 - zu § 39 FlurbG](#)). In Abgrenzung zu den gem. § 40 FlurbG lediglich durch eine Bereitstellung von Land in geringem Umfang zu unterstützenden öffentlichen Anlagen i.S.d. § 40 FlurbG, deren Planung und Herstellung kein zulässiger Gegenstand eines Flurbereinigungsverfahrens ist, kann eine öffentliche Straße nur dann eine gemeinschaftliche Anlage i.S.d. § 39 Abs. 1 FlurbG sein, wenn sie zumindest auch einem gemeinschaftlichen Zweck der Verfahrensteilnehmer dient. Wirtschaftliche Bedürfnisse der Gemeindeglieder oder Aufgaben, die der Gemeinde als einer öffentlichen Körperschaft obliegen, genügen insoweit nicht (vgl. nur BVerwG, Urteil v. 26. November 1981 - 5 C 72.80 -, BVerwGE 64, 232 ff. m.w.N.; zur Zweckerforderlichkeit für das konkrete Flurbereinigungsverfahren vgl. auch Urteil v. 21. Januar 1988 - 5 C 5.84 -, BVerwGE 79, 9 ff., hier zit. nach juris Rn 20 ff., 27 f.). Zum Zwecke der Flurbereinigung gehört deshalb nicht jegliche Maßnahme, die wegen ihres öffentlichen Interesses dem Wohl der Allgemeinheit förderlich ist und für deren Durchführung die Flurbereinigung "eine einmalige Gelegenheit" bietet (vgl. BVerwG, Urteil v. 13. November 1958 - I C 132.57 -, NJW 1959, 643). Nur wenn der Wegebau im Interesse der allgemeinen Landeskultur und im wirtschaftlichen Interesse der Beteiligten erforderlich sei, halte sich die Schaffung eines öffentlichen Weges im Rahmen der Ziele der Flurbereinigung (vgl. BVerwG, Urteil v. 25. Oktober 1962 - I C 212.58 -, [RzF - 1 - zu § 37 Abs. 1 FlurbG](#) = RdL 1963, 106, und v. 14. Dezember 1978 - V C 52.76 -, [RzF - 26 - zu § 45 Abs. 1 FlurbG](#) = RdL 1980, 39; dem folgend BayVGh, Urteil v. 5. Juli 2001 - 13 A 98.2926 -, [RzF - 41 - zu § 45 Abs. 1 FlurbG](#)). Nicht zuletzt angesichts der sich aus den § 39 und § 40 FlurbG ergebenden gesetzlichen Unterscheidung zwischen gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen genügt eine nicht näher begründete, pauschale Bezeichnung des Ausbaivorhabens als Maßnahme der Dorferneuerung ohne nachvollziehbare Darlegung ihrer - über die Vorteile jeder Straßenausbaumaßnahme für die jeweiligen Straßenanlieger hinausgehenden - Bedeutung insoweit allerdings nicht, um den grundsätzlich der Gemeinde obliegenden Ausbau einer bereits vorhandenen Gemeindestraße als eine jedenfalls auch gemeinschaftlichen Zwecken der Flurbereinigung dienende Maßnahme zu erweisen. Auch aus § 37 Abs. 1 Satz 3 Halbsatz 1 FlurbG, wonach Maßnahmen der Dorferneuerung durchgeführt werden können, ergibt sich insoweit nichts anderes. Zur Schaffung von Anlagen mit dieser Zielrichtung ist die Flurbereinigung - deren Anlass und Hauptzweck die Förderung des privaten Nutzens der Gesamtheit der Verfahrensbeteiligten ist (i.d.S. VGh Baden-Württemberg, Urteil v. 15. März 1984 - 7 S 2985/83 -, [RzF - 40 - zu § 37 Abs. 1 FlurbG](#); vgl. auch OVG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 8. Juni 1980 - 3 C 28/69 -, [RzF - 5 - zu § 18 Abs. 1 FlurbG](#)) - nur berechtigt, soweit ihr die Planungs- und Herstellungsbefugnis zukommt, was auch insoweit nur für Anlagen nach § 39 Abs. 1 FlurbG der Fall ist. Anlagen als Maßnahmen der Dorferneuerung, die nur gemeindlichen Bedürfnissen oder den Interessen Einzelner dienen und deren Schaffung nicht wenigstens auch vom Zweck der Flurbereinigung her geboten ist, durch den das gemeinschaftliche Interesse im Sinne des § 39 FlurbG erst begründet wird, unterliegen nicht der Bestimmung des § 39 FlurbG und können deshalb von der Flurbereinigung in eigener Verantwortung nicht hergestellt werden (BayVGh, Urteil v. 7. Juli 1983 - 13 A 82 A. 1099 -, [RzF - 6 - zu § 21 Abs. 1 FlurbG](#); vgl. auch BT-Drucks. 7/3020, S. 39, wo ausdrücklich "klargestellt" wurde, "dass solche

[Dorferneuerungs-] Maßnahmen nur im Einzelfall, wenn dies im Rahmen der Aufgaben der Flurbereinigung geschieht, durchgeführt werden können, nicht müssen."). Was mit einem Flurbereinigungsverfahren - im konkreten Fall - bezweckt werden soll, bestimmt der grundsätzlich an § 1 FlurbG zu orientierende Flurbereinigungsbeschluss. Was - gerade auch danach - nicht vom Verfahrenszweck getragen ist, darf auch kein Planungsgegenstand sein (Hoecht, BayVBl. 1991, 65, 66 m.w.N.; vgl. auch BVerwG, Urteil v. 21. Dezember 2000 - 11 C 8.00 -, zit. nach juris Rn 24).

...

39

§ 19 Abs. 2 FlurbG ermöglicht eine Ausnahme von der Regelung des § 19 Abs. 1 Satz 2 FlurbG, indem er die Erhebung von Sonderkostenbeiträgen bei einzelnen Teilnehmern unter entsprechender Entlastung der übrigen gestattet. Nach der zu dieser Vorschrift ergangenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erlaubt diese Vorschrift jedoch nicht etwa, einen Teilnehmer, der aus der Umlegung über die allgemeine Wertsteigerung seiner Abfindung hinausgehende Vorteile erzielt hat, zu erhöhten Beiträgen heranzuziehen (BVerwG, Beschluss v. 23. November 1970 - IV B 16.69 -, RzF - 1 - zu § 19 Abs. 2 FlurbG). Die einschränkende Formulierung des § 19 Abs. 2 FlurbG stelle nicht darauf ab, ob ein Teilnehmer besondere, unter Umständen anders nicht auszugleichende Vorteile erziele, und zeige damit, dass diese Vorschrift nur dann Anwendung finden solle, wenn im Rahmen der Flurbereinigung im Interesse einzelner Teilnehmer Anlagen erforderlich würden, die durch diese Teilnehmer aus besonderen, enger begrenzten Zwecken und nicht allein aus dem Zweck der Flurbereinigung (§ 1 FlurbG) veranlasst seien, und es daher unangemessen wäre, alle Teilnehmer mit den dadurch verursachten Aufwendungen zu belasten (BVerwG, Beschlüsse v. 23. November 1970 - IV B 16.69 -, RzF - 1 - zu § 19 Abs. 2 FlurbG, und v. 24. November 1972 - V CB 16.72 -, Buchholz 424.01 § 44 FlurbG Nr. 19 m.w.N.). Beispiele hierfür seien etwa ein kostspieliger Ausbau von Wirtschaftswegen für gewerbliche Zwecke oder kostenträchtige wasserwirtschaftliche Maßnahmen für enger begrenzte Zwecke (etwa Dränungen anstatt offener Bewässerungsgraben, Stauanlagen für Bewässerungszwecke, Anlage von Fischweihern u.ä.). Den Ausbau einer Gemeindestraße hat das Flurbereinigungsgericht München (Urteil vom 24. September 1981 - 13 A 80 A. 818 -, RzF - 3 - zu § 19 Abs. 2 FlurbG) jedenfalls dann als aus dem allgemeinen Zweck der Flurbereinigung veranlasst angesehen, wenn sie zugleich auch dem wirtschaftlichen und damit gemeinschaftlichen Interesse der Teilnehmer dient.

40

Davon ausgehend ist für die Frage, ob eine Beitrags- bzw. entsprechend auch Vorschusshebung wegen der durch eine "besondere Anlage" veranlassten außergewöhnlich hohen Aufwendungen in einem Sondergebiet zulässig ist, letztlich ebenfalls wieder maßgeblich, welche Zwecke mit der Schaffung der Anlage im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens verfolgt werden. Ausgehend von der oben zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts steht es der Einstufung einer Anlage als "besonders" i.S.d. § 19 Abs. 2 FlurbG nach Auffassung des Senats aber auch nicht schon entgegen, dass die Anlage "zugleich" dem wirtschaftlichen und damit gemeinschaftlichen Zweck der Teilnehmer dient, und sie insoweit (auch) aus dem allgemeinen Zweck der Flurbereinigung veranlasst ist. Denn das Bundesverwaltungsgericht ist in den genannten Entscheidungen gerade davon ausgegangen, dass eine "nicht allein" aus dem gemeinschaftlichen Zweck der Flurbereinigung veranlasste Anlage dann eine besondere sein kann, wenn sie daneben auch im Interesse und aufgrund besonderer, enger begrenzter Zwecke einzelner Teilnehmer veranlasst war. Anders als das Flurbereinigungsgericht München in der o.g. Entscheidung wohl meint, führt der Umstand, dass jedenfalls auch ein gemeinschaftlicher Zweck verfolgt wurde, nicht dazu, das Vorliegen einer besonderen Anlage auszuschließen. Gegen eine derartige Konsequenz spricht bereits, dass andere als

gemeinschaftliche Anlagen i.S.d. § 39 FlurbG regelmäßig nicht geeignet sein dürften, "Ausführungskosten" i. S.d. § 105 FlurbG und damit eine Beitragspflicht gem. § 19 FlurbG zu begründen, und eine "besondere" Anlage i.S.d. § 19 Abs. 2 FlurbG deshalb regelmäßig zugleich auch eine gemeinschaftliche Anlage sein wird. Tatsächlich erscheint es auch nicht ungewöhnlich, dass eine in einem besonderen Teilgebiet zu schaffende Anlage, an der ein gemeinschaftliches Interesse besteht, zugleich im besonderen Interesse der dort lebenden und/oder wirtschaftenden Verfahrensbeteiligten liegt. Werden durch eine solche Maßnahme - oder durch eine besondere Art ihrer Ausführung - zugleich außergewöhnlich hohe Aufwendungen verursacht, so wird die mit § 19 Abs. 2 FlurbG vorgesehene Möglichkeit, die dadurch verursachten Kosten auf die in besonderer Weise daran interessierten Verfahrensteilnehmer umzulegen, die Schaffung einer derartigen Anlage oft überhaupt erst ermöglichen. Denn wenn es in einem solchen Fall trotz eines bestehenden gemeinschaftlichen Interesses unverhältnismäßig erschiene, alle Verfahrensteilnehmer mit den (Mehr-) Kosten einer solchen aufwendigen Anlage zu belasten, müsste deren Herstellung ohne die Möglichkeit der Umlegung auf die aus weitergehenden, über den gemeinschaftlichen Zweck hinausgehenden Zwecken an dieser besonderen Anlage interessierten Teilnehmer ggf. vollständig unterbleiben. Gerade auf diesen Gesichtspunkt der Unangemessenheit der Belastung aller Teilnehmer mit den durch eine solche besondere Anlage verursachten "außergewöhnlich hohen Aufwendungen" hat denn auch das Bundesverwaltungsgericht in den o.g. Entscheidungen hingewiesen. Einem derartigen Verständnis steht auch nicht entgegen, dass § 19 Abs. 2 FlurbG nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts nicht etwa erlaubt, einen Teilnehmer, der aus der Umlegung über die allgemeine Wertsteigerung seiner Abfindung hinausgehende Vorteile erzielt hat, zu erhöhten Beiträgen heranzuziehen. Zwar wird die Realisierung einer "besonderen", neben gemeinschaftlichen Zwecken auch weitergehenden Zwecken der betroffenen Teilnehmer dienenden Anlage für diese regelmäßig mit besonderen Vorteilen verbunden sein. Umgekehrt begründet nach der dargestellten Auslegung aber nicht schon jedes Vorliegen besonderer Vorteile, sondern erst eine gezielte, für die Entscheidung zur Schaffung der Anlage (bzw. für deren Erstellung in einer besonders aufwendigen Art und Weise) maßgebliche "Bedienung" besonderer, enger begrenzter Interessen unmittelbar betroffener Teilnehmer die Anwendbarkeit des § 19 Abs. 2 FlurbG. Anlagen, deren Schaffung zur Erfüllung des Zwecks der Flurbereinigung unabdingbar ist - wie etwa neue, zur Erschließung neu geordneter Flurstücke zwingend erforderliche Wege -, können ungeachtet der Höhe der durch sie verursachten Kosten oder etwaiger für die unmittelbar betroffenen Teilnehmer entstehender größerer Vorteile sicherlich keine "besonderen" Anlagen i. S.d. § 19 Abs. 2 FlurbG sein.

41

Dient eine nicht von vornherein zwingend notwendige Anlage, durch die außergewöhnlich hohe Aufwendungen entstehen, sowohl gemeinschaftlichen als auch besonderen privaten Zwecken, so hängt die Anwendbarkeit des § 19 Abs. 2 FlurbG danach maßgeblich von einer nachvollziehbaren Ermittlung, Gewichtung und Abwägung einerseits der gemeinschaftlichen Interessen und Belange der Teilnehmer - zu denen auch eine durch die Anlage etwa verursachte Kostenbelastung der Teilnehmer gehört, die die durch das Verfahren allgemein ermöglichte und die Beitragsbelastung rechtfertigende allgemeine Wertsteigerung ihrer Besitzstände überstiege - und der etwaigen Sonderinteressen der besonders betroffenen Teilnehmer andererseits ab. Ein wesentlicher Anhaltspunkt für das Vorliegen einer "besonderen" Anlage kann dabei nach Auffassung des Senats auch sein, ob eine Anlage, zu deren Errichtung "außergewöhnlich hohe Aufwendungen" erforderlich wären, ungeachtet des an sich bestehenden gemeinschaftlichen Interesses gerade wegen dieser Kosten nicht oder nicht in einer bestimmten Weise geschaffen werden könnte, das besondere Interesse der unmittelbar betroffenen Teilnehmer an der Durchführung dieser Maßnahme aber so gewichtig ist, dass es durch eine Belastung mit den gem. § 19 Abs. 2 FlurbG auf sie umzulegenden Mehrkosten nicht entfällt.

Anmerkung

nachgehend: Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 29.07.2010, Az. 9 B 51.10