

RzF - 4 - zu § 44 Abs. 3 Satz 3 FlurbG

Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 09.07.1964 - I CB 43.64 = Buchholz BVerwG 424.01 § 44 FlurbG Nr. 16= RdL 1964 S. 328= IK 1964 S. 290

Leitsätze

1. | Zur Beschaffenheit von Erschließungswegen.
2. | Zur Berechnung des Flächenbeitrages für Wegeanlagen.
3. | Zur Frage der Geldabfindung für abgegebene und zur Erstattungspflicht für zu übernehmende Obstbäume.
4. | Es ist nicht zulässig, nach § 91 ff. FlurbG Maßnahmen durchzuführen, die dem Verfahren nach § 4 ff. FlurbG vorbehalten sind.
5. | Eine Vergrößerung des Wegenetzes um ein Drittel der bisherigen Fläche kann kaum mehr als eine geringfügige Maßnahme bezeichnet werden, bei der von der Erstellung eines Wegeplanes abgesehen werden kann.

Aus den Gründen

Der für die Neuausweisung und die Verbreiterung von Wegen erforderliche Grund und Boden ist nach § 98, § 47 Abs. 1 Satz 1 FlurbG von den Teilnehmern anteilig aufzubringen. Diese Vorschrift bestimmt zwar, wie dieser Anteil zu ermitteln ist, enthält aber selbst keine Regelung, auf welcher Grundlage und in welcher Höhe der Gesamtabzug zulässig ist, m. a. W.: Welche Fläche aus der Gesamteinlagefläche für die Erschließung des Flurb.-Gebietes vorweg ausgeschieden werden darf. Die Auffassung, es sei gerechtfertigt, von vornherein einen bestimmten Prozentsatz in Ansatz zu bringen, weil der Bedarf vor der Aufstellung des Flurb.-Planes nicht genau ermittelt werden könne und ein etwaiger Überschuß an die Teilnehmer verteilt werden müsse, findet im Gesetz keine Stütze.

Der Anteil am Flächenbeitrag, den die Teilnehmer nach § 47 Abs. 1 FlurbG aufzubringen haben, steht in einem unlösbaren Zusammenhang mit dem Grundsatz der wertgleichen Abfindung nach § 44 Abs. 1 FlurbG; er ist rechnungsmäßig ein Bestandteil der Anspruchsberechnung, die für den Teilnehmer und das Gericht sowohl in den Grundlagen als auch in ihren Einzelheiten nachprüfbar sein muß (BVerwGE, 8,343 (347, 349)). Der nach § 47 umlegungsfähige Flächenbeitrag kann von der Behörde nicht willkürlich festgesetzt werden. Das Gesetz kennt auch nicht die Möglichkeit, einen gewissen Prozentsatz vorweg aus der Masse der in das Verfahren eingebrachten Flurstücke auszuschneiden, wie dies in anderen Gesetzen vorgesehen ist. Bei der Ermittlung des Flächenbeitrags, der nur für Maßnahmen nach § 39, § 40 FlurbG zulässig ist, muß von dem für die Erschließung des Flurb.-Gebietes erforderlichen Bedarf ausgegangen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß ein ausreichendes und modernen Verhältnissen entsprechendes Wegenetz eine entscheidende Grundlage sowohl für die Verbesserung der Agrarstruktur des zu bereinigenden Gebietes als auch der einzelnen Betriebe bildet. Welcher Flächenbedarf hierzu notwendig ist, hängt von den Umständen und Verhältnissen im einzelnen Verfahrensgebiet ab. Es bedarf hier keiner Erörterung, welche Gesichtspunkte nach dem FlurbG dabei im einzelnen zu berücksichtigen sind. Der erforderliche Bedarf findet seinen Niederschlag im Wegeplan (§ 41 FlurbG). An Hand seiner Festsetzung kann die für das neue Wegenetz benötigte Fläche errechnet werden. Auf der Grundlage der Flächenbedarfsberechnung ergibt sich nach Abzug der Fläche der vorhandenen Anlagen gleicher Art, des Neuvermessungsüberschusses und der freiwilligen Abgaben einzelner Teilnehmer (§ 47 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbs. FlurbG) der auf die Teilnehmer umzulegende Flächenbeitrag. Es besteht somit eine eindeutige Grundlage, auf der der Anteil des einzelnen Teilnehmers mit Genauigkeit errechnet werden kann und auch errechnet werden muß. Demgegenüber kann nicht eingewendet werden, der Wegeplan könne bis zur Planaufstellung geändert werden und deshalb müsse man von einer Pauschale ausgehen. Im Flurb.-Verfahren ist der Wegeplan durch die Obere Flurb.-Behörde vorläufig festzustellen (§ 41 Abs. 3 Satz 1 FlurbG), der hiermit für die Flurb.-Behörde verbindlich wird. Sie muß sich bei der Ausführung an ihn halten. Der Wegeplan ist zwar eine Arbeitsunterlage, die aber nicht ohne weiteres geändert werden kann. Daher ist auch der Umfang der für die Ausführung erforderlichen Wegeflächen verbindlich festgelegt. Ergibt sich im Laufe des Verfahrens die Notwendigkeit, den Wegeplan zu ändern mit der Folge, daß sich der Bedarf an Grund und Boden für die Erschließung ändert, so muß auch der Flächenbeitrag nach § 47 auf der veränderten Grundlage erneut berechnet werden. Sonst ist die Anspruchsberechnung - das Hilfsmittel zur Feststellung der wertgleichen Abfindung - unrichtig. Es geht nicht an, die Grundlagen für den Flächenbeitrag - den Wegeplan - zu ändern und es bei dem auf Grund anderer Zahlen errechneten Anteil der Teilnehmer zu belassen. Der Anteil des einzelnen Teilnehmers am Flächenbeitrag steht in einem unlösbaren Zusammenhang mit dem tatsächlichen Bedarf an Grund und Boden, der für die Ausführung des Wegeplanes benötigt wird.

Dieser Anteil kann nach § 47 Abs. 1 Satz 3 "für unvorhergesehene Zwecke, für Mißformen und zum Ausgleich mäßig erhöht" werden. Daß diese Vorschrift die Behörde nicht ermächtigt, Masseland zu beschaffen, welches für kommunale Aufgaben Verwendung finden soll, hat das Flurb.-Gericht zutreffend festgestellt. Dagegen erscheint es dem Senat vertretbar, daß der Flächenbeitrag nach dieser Vorschrift mit dem Ziel erhöht wird, Land zur Verfügung zu haben, um etwaigen Planbeschwerden leichter abhelfen zu können. Diesen Fall dürfte das Gesetz u. a. im Auge haben, wenn es davon spricht, daß Land für "unvorhergesehene Zwecke" benötigt werde. Bedenken aus Art. 14 Abs. 1 GG bestehen deshalb nicht, weil der Anteil am Flächenbeitrag nach § 47 Abs. 1 Satz 1 bei richtiger Berechnung und sachgerechter Durchführung des Verfahrens nach allgemeiner Erfahrung hinter dem Vorteil zurückbleibt, den die Flurbereinigung dem einzelnen Teilnehmer bringt. Der Grundsatz der wertgleichen Abfindung wird somit nicht verletzt. Bleibt die Erhöhung des Flächenbeitrages, wie das Gesetz bestimmt, in mäßigen Grenzen, so hält sich die Belastung des Teilnehmers in der Regel immer noch im Rahmen der gesetzlich zulässigen Vorteilsausgleichung.

Es muß auch dem Beklagten und der Beigeladenen eingeräumt werden, daß die für die in § 47 Abs. 1 Satz 3 genannten Umstände zulässige Erhöhung des Flächenbeitrages nicht im voraus - nicht wie beim Wegebeitrag - genau ermittelt werden kann. Im Hinblick darauf, daß das Gesetz nur eine geringfügige Erhöhung zuläßt, die eine vollständige Aufzehrung des allgemeinen Vorteils der Flurbereinigung ausschließt, bestehen keine Bedenken, wenn im Rahmen dieser Regelung ein prozentualer Zuschlag vorgenommen wird, der aber, um eine Nachprüfung zu ermöglichen, festgesetzt werden muß.

Bei Berücksichtigung dieser rechtlichen Erwägungen hat das Flurb.-Gericht zutreffend entschieden, daß der überhöhte Abzug mit § 47 FlurbG nicht in Einklang steht. Es ist dem Beklagten und der Beigeladenen zwar einzuräumen, daß hierin keine Enteignung liegt. Eine Enteignung ist eine rechtmäßige Maßnahme; die fehlerhafte Berechnung des Anteils am Flächenbeitrag ist somit keine "unzulässige Enteignung", sondern eine rechtswidrige Flurb.-Maßnahme, die nach § 144 FlurbG zu korrigieren war. Es ist bei dieser Rechtslage auch unerheblich, ob der erhöhte Abzug "zur Schaffung von Masseland" oder aus anderen Gründen vorgenommen worden ist. Maßgeblich ist allein der objektive Sachverhalt.

Das Flurb.-Gericht hat auch ohne Rechtsirrtum zum Ausgleich des erhöhten Abzugs die Landabfindung der Kläger geändert. Die Rüge, das sei deshalb fehlerhaft, weil der Überschuß an die Teilnehmer, also auch an die Kläger zu verteilen sei, ist nicht gerechtfertigt. Die Rechtswidrigkeit des überhöhten Anteils am Flächenbeitrag wird nicht dadurch rechtmäßig, daß ein Geldausgleich gewährt wird. Das Flurb.-Gericht hat zutreffend festgestellt, daß der überhöhte Abzug notwendigerweise zu einer Verringerung der Landabfindung geführt hat. Es liegt somit eine Minderausweisung vor, die nach § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG nur dann in Geld hätte ausgeglichen werden dürfen, wenn sie unvermeidbar gewesen wäre. Unvermeidbar ist eine Minderausweisung im Sinne dieser Vorschrift aber nur dann, wenn es sich um eine rechtmäßige Maßnahme handelt (vgl. BVerwGE 8, 95). Eine rechtswidrige Flurb.-Maßnahme muß durch den gesetzmäßigen Zustand ersetzt werden. Daher war das Flurb.-Gericht nach § 144 Satz 1 verpflichtet, die Landabfindung zu erhöhen.

Schon aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß die Rüge, die übrigen Teilnehmer würden durch die Entscheidung benachteiligt, weil diese eine Geldentschädigung, die Kläger dagegen eine Landabfindung erhielten, nicht gerechtfertigt ist. Ob die übrigen Teilnehmer, die ihre Abfindung haben unanfechtbar werden lassen, verlangen können, ebenso gestellt zu werden wie die Kläger, ist für die Entscheidung ohne Belang. Das Flurb.-Gericht hatte sich ausschließlich mit dem Vorbringen der Kläger auseinanderzusetzen. Seine Entscheidung berührt auch nicht die unanfechtbaren Abfindungen der übrigen Beteiligten. Von einer Verletzung des Gebotes der Gleichbehandlung aller Teilnehmer kann keine Rede sein. Das Flurb.-Gericht war im Rahmen des von ihm zu entscheidenden Rechtsstreits verpflichtet, den gesetzmäßigen Zustand herzustellen. Die Argumentation der Beigeladenen läuft darauf hinaus, daß der gesetzwidrige Abzug deshalb aufrechterhalten bleiben müsse, weil gegen alle Teilnehmer in gleicher Weise gesetzwidrig verfahren worden sei. Die Unrichtigkeit dieser Argumentation liegt auf der Hand. Es bedarf auch keiner Erörterung, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Kläger nach Vollzug des Urteils des Flurb.-Gerichts am Erlös aus der Veräußerung des verbliebenen Masselandes zu beteiligen sind. Diese Frage ist nicht Gegenstand des Prozesses und bedarf daher keiner Erörterung.

Auch die Angriffe dagegen, daß das Flurb.-Gericht die Befestigung des Weges Flur 22 Nr. 1 angeordnet hat, geben keinen Anlaß zur Zulassung der Revision.

Nach § 98, § 44 Abs. 3 FlurbG müssen die zugeteilten Grundstücke durch Wege zugänglich gemacht werden. Die Teilnehmer haben somit einen gesetzlichen Anspruch auf eine Erschließung ihrer Grundstücke (BVerwG, RdL 1959 S. 27). Dieser Anspruch steht in Zusammenhang mit der Pflicht der Teilnehmer, einen Flächenbeitrag nach § 47 FlurbG zur Verfügung zu stellen (Urt. BVerwG I C 6.57, RdL 1959 S. 51, Beschl. BVerwG I CB 187.57 vom 7.7.1958). Die Beigeladene legt die Vorschrift dahin aus, daß die

Zuteilungsgrundstücke lediglich durch Ausweisung entsprechender Flächen zugänglich zu machen seien; sie vermißt dagegen eine Vorschrift, die den Ausbau gebietet. Hierzu ist zu bemerken: Das Gesetz unterscheidet zwischen der "Neuausweisung" von Wegen als der planerischen Festlegung entsprechender Verbindungslinien und der Schaffung von Wegen (§ 41 Abs. 1, § 37 Abs. 1, § 39 FlurbG). Diese sind als gemeinschaftliche Anlagen von der Teilnehmergeinschaft "herzustellen und zu unterhalten" (§ 42 Abs. 1 Satz 1); sie können nach § 42 Abs. 2 Satz 2 vor der Ausführung des Flurb.-Planes "gebaut werden". Schon hieraus ergibt sich, daß das FlurbG nicht nur die Ausweisung von Wegeflächen, sondern die Herstellung befahrbarer Wege vorsieht. Hinzu kommt folgendes: Das Ziel der Zusammenlegung ist die Herbeiführung eines betriebswirtschaftlichen Erfolges (§ 91 FlurbG). Dieser soll vor allem darin bestehen, daß der "Arbeitsaufwand vermindert und die Bewirtschaftung erleichtert wird" (§ 37 Abs. 1 Satz 2). Ob dieses gesetzliche Ziel erreicht wird, hängt maßgeblich von der Gestaltung der inneren Verkehrslage im Bereinigungsgebiet ab; daher sind "Wege zu schaffen". Die Ausweisung von Wegeflächen allein reicht hierzu jedoch nicht aus: Entscheidend ist weitgehend die Qualität des Wegenetzes, Wege, die nicht oder nur schwer befahrbar sind, bedeuten keine Verminderung des Arbeitsaufwandes und auch keine Erleichterung der Bewirtschaftung.

In welchem Ausmaß und wie die Wege im Flurb.-Gebiet auszubauen sind, hängt von den Umständen im Verfahrensgebiet ab. Daß nicht alle Wege in gleicher Weise ausgebaut und befestigt zu werden brauchen, ergibt sich aus der Natur der Sache. Der maßgebliche Gesichtspunkt ist die Beanspruchung des Weges. Hauptwirtschaftswege müssen regelmäßig so befestigt werden, daß sie mit den in der Gemeinde üblichen Maschinen und Fahrzeugen ohne Schwierigkeiten befahren werden können. Andererseits bedarf es keiner eingehenden Begründung, daß Nebenwege und Anwandwege, die nicht in besonderer Weise beansprucht werden, auch nicht ausgebaut zu werden brauchen und als Graswege liegenbleiben können. Wenn die Beigeladene vorträgt, es sei das Normale in der deutschen Landwirtschaft, daß die meisten Wege in ihrem natürlichen Zustand liegenbleiben, so ist dem entgegenzuhalten, daß ein solcher Zustand durch die Flurbereinigung gerade beseitigt werden soll. Wenn ein Verfahren eingeleitet wird, müssen die im Gesetz zwingend angeordneten Maßnahmen durchgeführt werden.

Da das Flurb.-Gericht in tatsächlicher Richtung festgestellt hat, daß der Weg Flur 22 Nr. 1 "mit normalen Fuhrwerken und den üblichen Maschinen nicht befahrbar" ist, war es verpflichtet, auf die Klage hin für die Herstellung des gesetzmäßigen Zustandes zu sorgen. Daß hierin keine ungerechtfertigte Bevorzugung zweier Teilnehmer zu Lasten der übrigen gesehen werden kann, liegt auf der Hand.

Auch die weitere Rüge, die Kläger erhielten für die in die Teilnehmergeinschaft eingebrachten Bäume eine höhere Geldentschädigung, als sie als Wertausgleich für die Bäume zu zahlen hätten, ergibt keinen Zulassungsgrund: Zunächst ist zu bemerken, daß die Fragestellung unzutreffend ist. Das Flurb.-Gericht hat entschieden, daß die den Klägern in Rechnung gestellte Geldentschädigung für die im wesentlichen Teil des Grundstücks Flur 21 Nr. 26 stehenden Obstbäume nicht gerechtfertigt sei. Es ist hierbei zutreffend von § 50 FlurbG ausgegangen. Nach seinem Absatz 2 ist der bisherige Eigentümer von Obstbäumen in Geld "abzufinden". Der Empfänger hat dagegen eine angemessene "Erstattung" zu leisten. Abfindungs- und Erstattungsanspruch müssen nicht in gleicher Höhe bestehen. Nach den tatsächlichen Feststellungen ist das Grundstück Flur 21 Nr. 26, auf dem sich die Bäume befinden, ausschließlich zur Ackernutzung und zum Anbau von Zuckerrüben vorgesehen. Unter solchen Umständen wirken die Bäume, wie das Flurb.-Gericht zutreffend dargelegt hat, wirtschafterswerend und ertragsmindernd. Dieser Nachteil ist durch einen entsprechenden Abschlag zu berücksichtigen. Es kommt nicht darauf an, ob der Kläger dieses Stück Land ausdrücklich haben wollen und daß er gewußt hat, daß die Bäume darauf stehen. Dieser Einwand könnte nur dann gerechtfertigt sein, wenn sein Planwunsch für die Behörde verbindlich wäre. Da das aber nicht der

Fall ist, kann es ausschließlich nur auf die objektiven Verhältnisse ankommen. Es handelt sich auch nicht, wie die Beigeladene vorträgt, darum, daß die Schätzung nachträglich geändert wird, sondern um die Frage, ob die Bewirtschaftung des maßgeblichen Grundstücks durch die darauf stehenden Bäume erschwert wird (vgl. Urt. BVerwG I C 24.61 vom 26.3.1962, RdL 1962 S. 217). Das hat das Flurb.-Gericht bejaht. Ob der Betrag, um den es die Forderung herabgesetzt hat, den Umständen entspricht, ist eine Frage des Einzelfalles, der vom Standpunkt des Revisionsrechts aus keine Bedeutung zukommt.