

## **RzF – 14 – zu § 58 Abs. 4 FlurbG**

- 1. § 58 Abs. 4 FlurbG trägt dem Gedanken der Nachhaltigkeit der Flurbereinigung Rechnung, der auch für das Wegenetz gilt, das im Zuge der Flurbereinigung als "Gerippe" für darauf bezogene Bodenordnung geschaffen worden ist.**
- 2. Eine Änderungssatzung nach § 58 Abs. 4 Satz 2 FlurbG setzt voraus, dass die Interessenlage, die für die als Satzung bindenden Festsetzungen des Flurbereinigungsplans maßgeblich war, nicht unverändert fortbesteht. Bei dem Wegenetz kann eine Änderung der Interessenlage daraus resultieren, dass Straßen und Wege die ihnen ursprünglich zugedachte Verkehrsbedeutung nicht erlangen oder nachträglich verlieren, so dass eine Einziehung in Betracht kommt.**
- 3. Soll die Einziehung die Veräußerung einer Wegeparzelle an einen der Anlieger vorbereiten, der sie ausschließlich für seine Zwecke nutzen will, so sind bei Erlass der Änderungssatzung insbesondere die damit verbundenen Betroffenheiten anderer Anlieger in den Blick zu nehmen, die an der Flurbereinigung teilgenommen haben. Diese können geltend machen, dass die der Entwidmung nachfolgende Veräußerung der Wegeparzelle ihre rechtlich geschützten Interessen berührt.**
- 4. Anders als bei der Entscheidung über die Einziehung braucht sich ein Anlieger, dem ein Verzicht auf ihm nach dem Flurbereinigungsplan bestimmungsgemäß zukommende Erschließungsvorteile zugemutet werden soll, im Rahmen der Anwendung von § 58 Abs. 4 Satz 2 FlurbG nicht entgegenhalten zu lassen, dass seine Grundstücke weiterhin "hinreichend" erschlossen bleiben.**

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18.11.2002 - BVerwG 9 CN 1.02 - = RdL 2003 S. 150

*Aus den Gründen:*

Die zulässige Revision des Antragstellers ist begründet.

Im vorliegenden Fall reicht es für die Annahme einer möglichen Rechtsverletzung zunächst aus, dass der Antragsteller zu den Teilnehmern der Flurbereinigung L. zählt, zu deren Gunsten im Abschnitt M I 1 des Flurbereinigungsplans Teil II vom 29.11.1978 eine Verfügungsbeschränkung angeordnet ist, der nach § 58 Abs. 4 Satz 1 FlurbG die Wirkung einer Gemeindegatsung zukommt. Diese Verfügungsbeschränkung betrifft das Eigentum an den Straßen und Wegen, die im Rahmen der Flurbereinigung nach § 58 Abs. 1 Satz 2 FlurbG abgemarkt und gewidmet worden sind. Die mit der Normenkontrolle angefochtene Satzung der Antragsgegnerin hat das Ziel, die darin genannten Wegeparzellen von dieser öffentlich-rechtlichen Verfügungsbeschränkung und den sonstigen Bindungen als gemeinschaftliche Anlage zu befreien, indem sie teilweise "aus dem Flurbereinigungsplan

herausgenommen werden".

...

Es spricht vieles dafür, dass die genannten Wegeparzellen dem Antragsteller ursprünglich einen konkreten Erschließungsvorteil verschaffen sollten (vgl. § 44 Abs. 3 Satz 3, 1. Halbsatz FlurbG). Von der Hofstelle aus konnte er auf kürzestem Wege über die Parzelle 230 mit landwirtschaftlichen Maschinen und Fahrzeugen auf seinen Acker (Flurstück 228) gelangen. Dabei war er nicht darauf angewiesen - wie zukünftig - am "Kopfende" aufzufahren. Er konnte bei der Feldarbeit also Überfahrten auf dem Acker vermeiden, was für einen Landwirt nennenswerte Bewirtschaftungsvorteile erbringen kann. Die Parzelle 232 ermöglichte es ihm dagegen, hinter seinem Wohnhaus an jeder Stelle auf das Flurstück 234 aufzufahren. Dementsprechend konnte er dieses Flurstück an nahezu jeder beliebigen Stelle mit Wirtschaftsgebäuden bebauen. Zukünftig würde seine Zufahrt auf eine bestimmte Stelle festgelegt sein, wodurch die restliche Bebaubarkeit des Flurstücks - zu seinem Nachteil - nicht unerheblich eingeschränkt sein dürfte. Zwar mag sich der Antragsteller dieser Erschließungsvorteile zwischenzeitlich freiwillig begeben haben. Denn er duldet es seit langer Zeit, dass die streitigen Flächen von der Firma H. zur Lagerung von Materialien zweckentfremdet werden. Hinsichtlich des Flurstücks 230 hatte er gegenüber der Firma H. sogar gegen Entgelt vertraglich bis auf Weiteres auf sein Nutzungsrecht verzichtet. Es ist aber nicht offensichtlich, dass diese Entwicklung unumkehrbar wäre.

Die möglichen Nachteile, die der Antragsteller in Folge der Änderungssatzung hinsichtlich seiner Erschließungssituation hinnehmen muss, betreffen auch seine rechtlich geschützten Interessen. Für das Wegenetz haben die Teilnehmer der Flurbereinigung L. - so auch der Antragsteller - einen Landabzug hinnehmen müssen, der in Teil I Abschnitt F 1 des Flurbereinigungsplans in Höhe von 6,6 % festgesetzt worden war (vgl. § 47 Abs. 1 Satz 1 FlurbG). Dementsprechend ist aus der Gesamtmasse der Einlagen aller Teilnehmer vorweg Land für das Wegenetz ausgesondert worden. Der Landabzug war von den Teilnehmern entschädigungslos hinzunehmen. Das ist mit der Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) nur dann vereinbar, wenn mit dem Entzug bestehender Rechtspositionen der Ausgleich privater Interessen beabsichtigt ist, weil das Wegenetz überwiegend den Interessen der Teilnehmer zugute kommt (vgl. zur Baulandumlegung BVerfG, Beschluss vom 22.05.2001 - 1 BvR 1512/97 und 1677/97 - DVBl 2001, 1427 [1428]). Nur deswegen, und weil die Teilnehmer durch das neue Wegenetz in den Genuss konkreter Erschließungsvorteile gelangen, ist der entschädigungslose Landabzug als zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG anzusehen. Ebenso steht der Landabzug nach § 47 Abs. 1 Satz 1 FlurbG in einem unlösbaren Zusammenhang mit dem (einfachrechtlichen) Grundsatz der wertgleichen Abfindung nach § 44 Abs. 1 Satz 1 FlurbG (vgl. BVerwG, Beschluss vom 09.07.1964 - 1 CB 43.64 - Buchholz 424.01 § 44 FlurbG Nr. 16). Nur wenn der Landabzug "im Rahmen der die Umlegung kennzeichnenden Interessenrichtung" zur (BVerwG, Beschluss vom 09.11.1954 - BVerwG 1 B 145.53 - BVerwGE 1, 225 [228]; auch Beschluss vom 20.02.1956 - BVerwG 1 B 97.55 - BVerwGE 3, 156 [157]) bleibt, ist auch die wertgleiche Abfindung der Teilnehmer gewährleistet. Der mit der Flurbereinigung angestrebte Interessenausgleich wird gefährdet, sobald eine Satzung nach § 58 Abs. 4 Satz 2 FlurbG Maßnahmen vorbereitet, die darauf hinauslaufen, einem Teilnehmer nachträglich den durch die Flurbereinigung erlangten Erschließungsvorteil wieder zu entziehen. Wenn die Vorinstanz dem Antragsteller entgegen hält, er habe nicht substantiiert vorgetragen, durch die Herausnahme der Teilflächen aus den Flurstücken 230 und 232 in seinem Recht auf wertgleiche Abfindung verletzt zu sein, werden damit überspannte Anforderungen an die Darstellungslast gestellt. Die Antragsbefugnis des Antragstellers ist danach zu bejahen.

Ob der Normenkontrollantrag begründet ist, lässt sich im Revisionsverfahren nicht klären, weil dazu erforderliche Tatsachenfeststellungen von der Vorinstanz nicht getroffen worden sind. Die Erwägungen, mit denen die Vorinstanz die Begründetheit der Normenkontrolle verneint, beinhalten einen weiteren Verstoß gegen Bundesrecht.

Die Regelung des § 58 Abs. 4 FlurbG, die im Wesentlichen unverändert aus § 61 Abs. 4 der Reichsumlegungsordnung (RUO) vom 16. Juni 1937 (RGBl I S. 629) übernommen worden ist, soll die mit der Flurbereinigung erzielten Ergebnisse sichern. Dahinter steht der Gedanke, dass der angestrebte volks- und betriebswirtschaftliche Erfolg der Flurbereinigung (vgl. §§ 1, 37 Abs. 1 FlurbG) sich erst einstellt, wenn die Flurbereinigung nachhaltige Ergebnisse hat. Es soll insbesondere nicht der Fall eintreten, dass binnen kurzem eine erneute Flurbereinigung erforderlich wird. Veränderungen, die die Ergebnisse der Flurbereinigung in Frage stellen können, sollen erschwert werden.

Dies bewirkt § 58 Abs. 4 FlurbG. Die im gemeinschaftlichen Interesse der Beteiligten oder im öffentlichen Interesse getroffenen Festsetzungen des Flurbereinigungsplans haben nach Satz 1 dieser Vorschrift "die Wirkung von Gemeindecaputungen". Wie Satz 2 klarstellt, tritt damit eine Bindung an die Festsetzungen ein, von der sich die Gemeinde nur lösen kann, indem sie eine Änderungssatzung erlässt. Im Interesse der Nachhaltigkeit der Flurbereinigung ist die kommunale Satzungshoheit zusätzlich - abweichend von den geltenden Gemeindeordnungen - dadurch eingeschränkt, dass eine Änderungssatzung nur mit Zustimmung der Gemeindeaufsichtsbehörde ergehen darf.

Der Gedanke der Nachhaltigkeit gilt auch für das Wegenetz, durch das im Zuge der Flurbereinigung das "Gerippe" für die darauf bezogene Bodenneuordnung geschaffen worden ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 06.03.1986 - BVerwG 5 C 36.82 - BVerwGE 74, 84 [89]). Es findet insoweit vor allem in der nach Abschluss der Flurbereinigung fortdauernden Unterhaltungspflicht Ausdruck. Die gemeinschaftlichen Anlagen, zu denen das Wegenetz zählt (vgl. § 39 Abs. 1 FlurbG), sind von der Teilnehnergemeinschaft zu unterhalten, wenn sie dieser vom Flurbereinigungsplan zu Eigentum zugewiesen worden sind (vgl. § 42 Abs. 2 Satz 1 FlurbG). Für die Unterhaltung können in diesem Fall nach Maßgabe von § 19 FlurbG von den Teilnehmern Beiträge erhoben werden. Sollen die gemeinschaftlichen Anlagen dagegen der Gemeinde zugeteilt werden, darf dies nur mit deren Zustimmung geschehen (vgl. § 42 Abs. 2 Satz 2 FlurbG). Durch dieses Zustimmungserfordernis soll die Gemeinde vor einer übermäßigen Unterhaltungslast geschützt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 06.03.1986 - BVerwG 5 C 36.82 - a.a.O., S. 90). Um die Gemeinde insoweit in die Pflicht zu nehmen, wird die Flurbereinigungsbehörde, soweit es sich um private Straßen und Wege handelt, im Flurbereinigungsplan der Gemeinde die Unterhaltungslast auferlegen müssen (vgl. Schwantag in: Seehusen/Schwede, Flurbereinigungsgesetz, 7. Auflage 1997, § 58 RdNr. 30). Derartige Regelungen sind dagegen entbehrlich, wenn Straßen und Wege im Flurbereinigungsplan wegen ihrer Verkehrsbedeutung dem Gemeingebrauch gewidmet werden. Denn damit unterfallen sie automatisch der im Straßenrecht geregelten Unterhaltungspflicht für öffentliche Straßen und Wege (vgl. Art. 9 BayStrWG). Dies erklärt, warum im vorliegenden Flurbereinigungsplan Unterhaltungsregelungen fehlen. Dass eine Änderungssatzung nach § 58 Abs. 4 Satz 2 FlurbG - wie die Vorinstanz angenommen hat - überflüssig ist, folgt daraus jedoch nicht. Dies verdeutlicht ein Blick auf die inhaltlichen Anforderungen, die an eine Änderungssatzung zu stellen sind.

Materielle Anforderungen nennt § 58 Abs. 4 Satz 2 FlurbG nicht ausdrücklich. Wie die Revision zutreffend anmerkt, hat das Bundesverwaltungsgericht in einem Fall, der sich nicht nach dieser Vorschrift beurteilen ließ, bereits angedeutet ("Es spricht aber vieles dafür ..."), dass Änderungssatzungen nur ergehen dürfen, wenn öffentliche Interessen oder wichtige

wirtschaftliche Bedürfnisse der Beteiligten dies erfordern und nicht enteignungsähnlich in die Rechte der Beteiligten eingegriffen wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 26.08.1976 - BVerwG 5 C 41.75 - BVerwGE 51, 104 [109]). Für eine dahingehende, freilich im Hinblick auf die veränderte Rechtsprechung des BVerfG zur Abgrenzung von Eigentumsunterhaltsbestimmungen und Enteignung (BVerfGE 58, 300) anzupassende Einschränkung des Satzungsermessens lässt sich der Wortlaut des § 58 Abs. 4 Satz 1 FlurbG anführen. Dort ist von den Festsetzungen die Rede, "die im gemeinschaftlichen Interesse der Beteiligten oder im öffentlichen Interesse getroffen werden". Damit werden die öffentlichen und privaten Belange angesprochen, die die Flurbereinigungsbehörde mit den Festsetzungen verfolgt hat. Die Schlussfolgerung aus dem systematischen Zusammenhang, den diese Regelung mit § 58 Abs. 4 Satz 2 FlurbG aufweist, kann nur sein, dass eine Änderungssatzung erst dann ermessensfehlerfrei ergehen kann, wenn die ursprünglich für die Festsetzung maßgebende Interessenlage nicht unverändert fortbesteht.

Bei dem durch die Flurbereinigung geschaffenen Wegenetz kann eine Änderung der Interessenlage daraus resultieren, dass Straßen oder Wege die ihnen ursprünglich zugedachte Verkehrsbedeutung nicht erlangen oder nachträglich verlieren, so dass eine Einziehung in Betracht kommt (vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG). Wie die Vorinstanz zutreffend angenommen hat, bleibt die sich aus dem Straßen- und Wegerecht ergebende Behördenzuständigkeit für die Einziehung von der Flurbereinigung unberührt. Dies ändert indes nichts daran, dass in einem derartigen Fall die Entlassung solcher Wegegrundstücke aus den Bindungen, die der Flurbereinigungsplan für sie als gemeinschaftliche Anlagen (§ 39 FlurbG) vorsieht, nur durch die Gemeinde vermittels einer Satzung nach § 58 Abs. 4 Satz 2 FlurbG erfolgen kann. Hierbei hat die Gemeinde die berechtigten Interessen der Teilnehmer der Flurbereinigungsgemeinschaft am Fortbestand der sie begünstigenden Festsetzungen des Flurbereinigungsplans mit den für die Änderung sprechenden öffentlichen oder sonstigen Belangen abzuwägen.

Soll wie hier die im Flurbereinigungsplan festgelegte Möglichkeit der Nutzung von Grundstücken als Erschließungswege beseitigt werden, hat die Gemeinde insbesondere die Stelle des dadurch betroffenen Anliegers in den Blick zu nehmen. Dem steht nicht entgegen, dass der Anlieger nach dem Wegerecht keinen Anspruch auf die Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs (Art. 14 Abs. 3 BayStrWG) und damit nicht auf den Bestand des öffentlichen Weges hat. Der Einziehung wird er sich schon deshalb nicht mit Erfolg widersetzen können. Seine von der Gemeinde bei Erlass der Satzung nach § 58 Abs. 4 Satz 2 FlurbG in der Abwägung zu berücksichtigende - möglicherweise auch erhebliche Zeit nach Ende der Flurbereinigung - schutzwürdige Rechtsposition folgt daher nicht aus der wegerechtlichen Rechtsstellung als Anlieger einer öffentlichen Straße, sondern aus den Festsetzungen des Flurbereinigungsplans, sofern sie ihn begünstigen sollen. Dies ist der Fall, wenn Wege und Straßen als gemeinschaftliche Anlagen im Rahmen eines Flurbereinigungsverfahrens geschaffen worden sind. Dieses Wegenetz dient speziellen Interessen der Teilnehmer des Flurbereinigungsverfahrens und unterliegt - trotz einer Widmung für den Gemeingebrauch - weiterhin einem flurbereinigungsrechtlichen Sonderregime. Letzteres äußert sich gerade darin, dass bezüglich der Wege und Straßen im Flurbereinigungsplan getroffene Festsetzungen, die im gemeinschaftlichen Interesse der Teilnehmer oder im öffentlichen Interesse getroffen worden sind, die Wirkung einer Gemeindegatsatzung haben, zu deren Änderung oder Aufhebung eine Gemeindegatsatzung erforderlich ist.

Das Satzungsermessen der Gemeinde ist danach nicht nur an das formale Erfordernis der Zustimmung der Gemeindeaufsichtsbehörde gebunden. Ungeschriebenes materiell-rechtliches Erfordernis ist es, dass die Gemeinde bei Erlass einer Satzung, die darauf abzielt, eine als Weg oder Straße gewidmete Fläche ganz oder teilweise aus dem

flurbereinigungsrechtlichen Sonderregime zu entlassen, die öffentlichen Interessen, die gemeinschaftlichen Interessen der Beteiligten (vgl. § 10 FlurbG) sowie die rechtlich schutzwürdigen Interessen einzelner Teilnehmer abwägend berücksichtigt.

Das Interesse eines Teilnehmers ist im Rahmen der Ausübung des Satzungsermessens abwägungsbeachtlich, wenn und solange er geltend machen kann, dass die in Rede stehenden Flächen für seine Hofstelle und/oder die zu seinem landwirtschaftlichen Betrieb zählenden Nutzflächen bestimmungsgemäß Erschließungsfunktionen haben, die für seine wertgleiche Abfindung von Bedeutung waren. Anders als bei der Entscheidung über eine wegerechtliche Einziehung braucht sich dieser Anlieger, wenn ihm ein Verzicht auf fortbestehende Erschließungsfunktionen zugemutet werden soll, nicht entgegenhalten zu lassen, dass seine Grundstücke weiterhin "hinreichend" erschlossen bleiben. Das flurbereinigungsrechtliche Sonderregime schützt nämlich nicht nur den Weg oder Wegeteil, auf "dessen Vorhandensein der Grundeigentümer für die Zugänglichkeit seines Grundstücks angewiesen ist" (so der BVerwG, Urteil vom 25.06.1969 - BVerwG 4 C 77.67 - BVerwGE 32, 222, S. 226), sondern den konkreten Erschließungsvorteil, den der Teilnehmer als einen Ausgleich für den entschädigungslosen Landabzug betrachten darf.

Ausgehend von ihrem Rechtsstandpunkt, das Satzungsermessen der Gemeinde unterliege jedenfalls keinen weitergehenden Einschränkungen als der Wahrung des wegerechtlichen Erschließungsstandards, hat die Vorinstanz keine Tatsachenfeststellungen dazu getroffen, ob der Antragsteller zutreffend geltend macht, die Veräußerung der Wegeparzelle, die mit der Einziehung vorbereitet werden soll, entziehe ihm einen konkreten Erschließungsvorteil, der ihm im Rahmen seiner wertgleichen Abfindung zugelassen sei, um den von ihm hinzunehmenden Landabzug abzugelten. Dahin gehende Feststellungen würden sich allerdings erübrigen, wenn feststünde, dass in dieser Beziehung die Festsetzungen des Flurbereinigungsplans funktionslos geworden sind. Dies wäre der Fall, wenn eine Nutzung der in Rede stehenden Flächen als Weg auf unabsehbare Zeit ausgeschlossen erscheint und die Teilnehmer der Flurbereinigung - insbesondere der Antragsteller - auf die Fortgeltung der Festsetzungen des Flurbereinigungsplans insoweit nicht vertrauen durften (vgl. zur Funktionslosigkeit bei Bebauungsplänen BVerwG, Urteil vom 29.04.1977 - BVerwG 4 C 39.75 - BVerwGE 54, 5 [11]; Beschluss vom 17.02.1997 - BVerwG 4 B 16.97 - NVwZ-RR 1997, 512). Tatsächliche Feststellungen zu diesen Voraussetzungen für eine Funktionslosigkeit der Festsetzung des Flurbereinigungsplanes hat die Vorinstanz - von ihrem Standpunkt aus folgerichtig - ebenfalls nicht getroffen. So steht vor allem nicht fest, ob der Antragsteller sich weiterhin auf die der Antragsgegnerin dort auferlegte Verfügungsbeschränkung berufen kann, obwohl er über einen langen Zeitraum eine Zweckentfremdung der Wegeparzellen durch die Firma H. hingenommen hat.

Sollte die Vorinstanz feststellen, dass der Antragsteller weiterhin ein rechtlich geschütztes Interesse an der vom Flurbereinigungsplan festgelegten Erschließung seiner Flurstücke 228 und 234 hat, wird von ihr Folgendes zu beachten sein: Für den Wunsch der Antragsgegnerin, ihr nach § 42 Abs. 2 Satz 2 FlurbG als Eigentum zugeteilte Flächen an einen anderen Anlieger zu veräußern, streitet zumindest dann kein überwiegendes öffentliches Interesse, wenn dem Antragsteller für einen Verzicht auf den ihm im Flurbereinigungsplan eingeräumten Erschließungsstandard kein angemessener finanzieller Ausgleich in Aussicht gestellt wird. Für die Wertgleichheit der Abfindung gilt zwar das Stichtagsprinzip. Nach § 44 Abs. 1 Sätze 3 und 4 FlurbG ist Stichtag entweder der in der Ausführungsanordnung festgesetzte Zeitpunkt (vgl. § 61 Satz 2 FlurbG) oder - im Regelfall - der Zeitpunkt der vorläufigen Besitzeinweisung (vgl. §§ 65 ff. FlurbG). Diese Stichtage sind im Wertermittlungsverfahren (vgl. §§ 27 ff. FlurbG) zugrunde zu legen, in dem die Bemessungsgrundlagen für den mit der Flurbereinigung bewirkten Landtausch - unter anderem also auch für den Landabzug - ermittelt werden. Änderungen der Wertverhältnisse,

die nach dem maßgeblichen Stichtag eintreten, bleiben unberücksichtigt. Dies besagt aber nicht, dass die später durch den Flurbereinigungsplan festgelegte Gewichtung zwischen Einlage und Abfindung nachträglich durch eine Verwaltungsentscheidung ohne einen Wertausgleich zu Lasten eines Teilnehmers verändert werden darf (vgl. zu § 73 BauGB BVerwG, Urteil vom 22.03.1990 - BVerwG 4 C 24.86 - RdL 1990, 152).