

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Flurbereinigungsrecht und Recht des ländlichen
Grundstücksverkehrs

Rechtsquelle/n:

LwAnpG § 58 Abs. 2

FlurbG § 44 Abs. 3 Satz 2

GG Art. 14

Stichworte:

Bodenordnungsplan; Minderausweisung; Geldabfindung; Privatnützigkeit;
entsprechende Anwendung des FlurbG; Grundeigentum; Gebäudeeigentum.

Leitsatz/-sätze:

1. In das Bodenordnungsverfahren können auch solche Grundstücke einbezogen werden, die zwar für sich die Voraussetzungen des § 64 LwAnpG nicht erfüllen, ohne die aber eine sinnvolle Lösung des zugrunde liegenden sachenrechtlichen Konflikts nicht zu erreichen ist. Hierzu zählen auch Grundstücke, bei denen Grund- und Gebäudeeigentum bereits auf privat-rechtlicher Grundlage zusammengeführt worden sind (Bestätigung der BVerwG, Urteile vom 9. Juli 1997 - 11 C 2.97 - BVerwGE 105, 128 und vom 29. Juli 2002 - 9 C 1.02 - Buchholz 424.02 § 64 LwAnpG Nr. 9).

2. § 58 Abs. 2 LwAnpG schließt nicht aus, § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG über den Geldausgleich bei unvermeidbaren Minderausweisungen in Land gemäß § 63 Abs. 2 LwAnpG entsprechend anzuwenden.

3. Die Prüfung, ob mit einer Bodenordnung nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz privatnützige Zwecke verfolgt werden, bezieht sich in erster Linie auf das Bodenordnungsgebiet als Ganzes und nicht auf jedes einzelne Grundstück (vgl. zur Umlegung BGH, Urteil vom 13. Dezember 1990 - III ZR 240/89 - BGHZ 113, 139).

Urteil des 9. Senats vom 10. Dezember 2014 - BVerwG 9 C 11.13

II. OVG Bautzen vom 22. März 2013
Az: OVG F 7 C 10/12



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 C 11.13
OVG F 7 C 10/12

Verkündet
am 10. Dezember 2014

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 10. Dezember 2014
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher
und Dr. Kenntner, die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bick
und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Steinkühler

für Recht erkannt:

Das Urteil des Sächsischen Obergerichts vom
22. März 2013 wird aufgehoben. Die Sache wird zur an-
derweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Ober-
verwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung
vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Kläger wenden sich gegen den Bodenordnungsplan „U. (Eigenheime), Große Kreisstadt D.“.
- 2 Sie sind Eigentümer des 500 m² großen Grundstücks „Alte Straße 10 e“ in U. (Flurstück 206/13 alt, 405 neu). Das Grundstück ist bebaut mit einem Wohnhaus, an dem die Rechtsvorgänger der Kläger aufgrund eines von der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft Pflanzenproduktion R. 1981 verliehenen Nutzungsrechts Gebäudeeigentum erworben hatten. Mit notariellem Vertrag vom 11. Dezember 2000 erwarben die Rechtsvorgänger der Kläger von der Erbengemeinschaft G. das Grundstück. Auf den im Eigentum der Erbengemeinschaft G. stehenden südlich und nördlich an das Grundstück der Kläger angrenzenden Hausgrundstücken „Alte Straße 10 f“ (Flurstück 206/14 alt, 406

neu) und „Alte Straße 10 d“ (Flurstück 206/12 alt, 404 neu) sowie auf dem gegenüber liegenden Grundstück „Alte Straße 10 c“ (Flurstück 206/11 alt, 403 neu) besteht noch getrenntes Boden- und Gebäudeeigentum. Im Kaufvertrag vom 11. Dezember 2000 haben sich die Verkäufer verpflichtet, die Zuwegung zum Grundstück der Kläger zu sichern, sobald Klarheit über diese besteht. In Vollzug dieser Klausel ist für die Kläger ein Wegerecht am Flurstück 185/3 bestellt worden. Über dieses und über weitere Flurstücke verläuft eine das Grundstück der Kläger sowie die benachbarten Grundstücke erschließende Privatstraße.

- 3 Mit Beschluss vom 18. September 2003 ordnete das Staatliche Amt für Ländliche Entwicklung das Bodenordnungsverfahren für das insgesamt 41,6957 ha große Verfahrensgebiet an. Nach Durchführung des Wertermittlungsverfahrens stellte der Beklagte am 5. Januar 2010 das Ergebnis der Wertermittlung fest. Beide Beschlüsse haben die Kläger nicht angefochten. Der Bodenordnungsplan des Beklagten vom 2. August 2011 sieht vor, die vorhandene Verkehrsfläche auf einem neuen Flurstück 410 zusammenzufassen und das im Verfahrensgebiet noch vorhandene getrennte Boden- und Gebäudeeigentum zusammenzuführen. Das Einlagegrundstück der Kläger soll als Flurstück 405 mit 427 m² neu gebildet und eine Fläche von 73 m² als Teil des Straßenflurstücks 410 ausgewiesen werden. Für die Minderzuteilung wird für die Kläger ein Abfindungsbeitrag in Höhe von 522,11 € festgesetzt.
- 4 Nach erfolglosem Widerspruchsverfahren gegen den Bodenordnungsplan haben die Kläger Klage erhoben.
- 5 Das Oberverwaltungsgericht hat der Klage durch Urteil vom 22. März 2013 stattgegeben und den Bodenordnungsplan, soweit darin das Grundstück 206/13 der Kläger betroffen ist, für rechtswidrig erklärt. Zur Begründung hat es ausgeführt: Die Einbeziehung des Hausgrundstücks der Kläger in das Bodenordnungsverfahren sei schon nicht vom Regelungsumfang des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes gedeckt. Die streitgegenständliche Entscheidung, eine Teilfläche von 73 m² ohne ihre Zustimmung statt in Land in Geld abzufinden, bedeute einen unzulässigen Eingriff in ihre durch Art. 14 GG geschützte Eigentumsposition. Die Entscheidung könne auch nicht auf die Regelungen über die

Geldabfindung in § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG gestützt werden; denn das Bodenordnungsverfahren sei nicht als Flurbereinigungsverfahren fortgeführt worden. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG lägen im Übrigen nicht vor, da es für die Inanspruchnahme des Grundstücks der Kläger an der Privatnützigkeit fehle.

6 Mit der vom Senat zugelassenen Revision macht der Beklagte geltend, der das Bodenordnungsverfahren prägende Grundsatz der Landabfindung schließe nicht aus, eine Minderausweisung ausnahmsweise unter den in § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG genannten Voraussetzungen in Geld auszugleichen. Die Minderausweisung habe auch vor Art. 14 Abs. 1 GG Bestand. Sie sei hier unvermeidbar gewesen und mache nur einen wertmäßig untergeordneten Betrag von 2,8 % aus.

7 Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 22. März 2013 zu ändern und die Klage abzuweisen.

8 Die Kläger beantragen,

die Revision zurückzuweisen.

9 Sie verteidigen das angefochtene Urteil.

II

10 Die Revision des Beklagten ist begründet. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts verstößt gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Das Oberverwaltungsgericht hat zu Unrecht die Zulässigkeit der Einbeziehung des Grundstücks der Kläger in den Bodenordnungsplan und die Anwendbarkeit des § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG bei der Landabfindung verneint. Zur Entscheidung in der Sache bedarf es noch weiterer tatsächlicher Feststellungen. Die Sache ist daher zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).

- 11 1. Das Oberverwaltungsgericht hat die Rechtmäßigkeit der Einbeziehung des Grundstücks der Kläger in das Bodenordnungsverfahren verneint, obwohl die Abgrenzung des Verfahrensgebietes gemäß § 63 Abs. 2 des Gesetzes über die strukturelle Anpassung der Landwirtschaft an die soziale und ökonomische Marktwirtschaft in der Deutschen Demokratischen Republik - Landwirtschaftsanpassungsgesetz vom 29. Juni 1990 (GBI DDR I S. 642) i.d.F. vom 3. Juli 1991 (BGBl. I S. 1410) - LwAnpG - i.V.m. § 4 des Flurbereinigungsgesetzes i.d.F. der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 46) - FlurbG - durch den das Verfahren eröffnenden und im Zeitpunkt des Urteils bestandskräftigen Anordnungsbeschluss vom 18. September 2003 abgeschlossen war. Dies ist mit Bundesrecht nicht vereinbar.
- 12 a) Das Landwirtschaftsanpassungsgesetz ist darauf gerichtet, sachenrechtliche Konflikte, die auf die Kollektivierung der Landwirtschaft in der DDR zurückzuführen sind, durch Schaffung BGB-konformer Rechtsverhältnisse zu lösen. Aus der Aufspaltung von Gebäude- und Grundeigentum herrührenden Investitionshindernisse für ländlichen Grundbesitz, zu dem auch die darauf errichteten Eigenheime gehören, sollen unter Beachtung der Interessen der Beteiligten (vgl. § 53 Abs. 1 LwAnpG) beseitigt werden (BVerwG, Urteile vom 9. Juli 1997 - 11 C 2.97 - BVerwGE 105, 128 <134 >, vom 2. September 1998 - 11 C 4.97 - BVerwGE 107, 177 <182>) und vom 29. Juli 2002 - 9 C 1.02 - Buchholz 424.02 § 64 LwAnpG Nr. 9 S. 8).
- 13 Die Voraussetzungen für die Einleitung eines Bodenordnungsverfahrens zur Zusammenführung von Boden und selbständigem Gebäudeeigentum sind in § 64 LwAnpG geregelt. Das Verfahren dient dem Zweck, das Eigentum an den Flächen, auf denen auf der Grundlage eines durch Rechtsvorschriften geregelten Nutzungsrechts Gebäude und Anlagen errichtet wurden, die in selbständigem Eigentum einer Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft oder Dritter stehen, auf Antrag des Eigentümers der Fläche oder des Gebäudes und der Anlagen neu zu ordnen. Das Bodenordnungsverfahren ist mehrstufig ausgestaltet. Es besteht aus den drei miteinander abgestimmten Teilentscheidungen „Anordnungsbeschluss“ (§ 63 Abs. 2 LwAnpG i.V.m. § 4 FlurbG), „Feststellung des Ergebnisses der Wertermittlung“ (§ 63 Abs. 2 LwAnpG i.V.m. § 27 ff. FlurbG) und „Bodenordnungsplan“ (§ 59 LwAnpG). Hinsichtlich jeder Teilent-

scheidung tragen die von der Entscheidung Betroffenen die Anfechtungslast (vgl. BVerwG, Urteile vom 10. Dezember 2003 - 9 C 5.03 - Buchholz 424.02 § 64 LwAnpG Nr. 10 S. 13 und vom 19. Januar 2011 - 9 C 3.10 - Buchholz 424.02 § 64 LwAnpG Nr. 13 Rn. 27). Die selbständige Anfechtbarkeit von Teilentscheidungen führt im Ergebnis zu einem gestuften Rechtsschutz, der der Überprüfung einer unanfechtbar gewordenen Teilentscheidung hinsichtlich des durch sie geregelten Rechtsbereichs in einem späteren Rechtsschutzverfahren entgegensteht (vgl. BVerwG, Urteil vom 1. September 2009 - 6 C 4.09 - BVerwGE 134, 368 Rn. 25, 28). Mit diesem Abschichtungseffekt bestandskräftiger Teilentscheidungen ist die vom Oberverwaltungsgericht vorgenommene Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Anordnungsbeschlusses im Rechtsschutzverfahren gegen den Bodenordnungsplan nicht vereinbar. Das Oberverwaltungsgericht hätte die Einbeziehung des Grundstücks der Kläger in das Bodenordnungsverfahren aufgrund der Bestandskraft des Anordnungsbeschlusses vielmehr als gegeben hinnehmen müssen (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. November 1986 - 8 C 122-125.84 - Buchholz 454.4 § 83 II. WoBauG Nr. 21 S. 39 f. m.w.N.).

- 14 b) Auch in der Sache kann dem Oberverwaltungsgericht nicht gefolgt werden, wenn es die Einbeziehung des Hausgrundstücks der Kläger schon deshalb als nicht vom Regelungsumfang des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes gedeckt ansieht, weil bei ihm Gebäude- und Grundeigentum bereits zusammengeführt worden sind. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich die Reichweite des gesetzlichen Neuordnungsauftrages nicht allein aus dem die Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum regelnden § 64 Satz 1 LwAnpG. Vielmehr ist den Vorschriften der § 53 Abs. 1, § 63 Abs. 2 LwAnpG i.V.m. § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG ein weitreichender Neuordnungsauftrag zu entnehmen. Dieser gestattet, auch solche Grundstücke in das Verfahrensgebiet einzubeziehen, die zwar für sich die Voraussetzungen des § 64 LwAnpG nicht erfüllen, ohne die aber eine sinnvolle Lösung des zugrunde liegenden sachenrechtlichen Konflikts nicht zu erreichen wäre (BVerwG, Urteile vom 9. Juli 1997 - 11 C 2.97 - BVerwGE 105, 128 <137 f.>; vom 2. September 1998 - 11 C 4.97 - BVerwGE 107, 177 <187> und vom 29. Juli 2002 - 9 C 1.02 - Buchholz 424.02 § 64 LwAnpG Nr. 9 S. 8). Der Einleitungsbeschluss ist erst dann rechtswidrig, wenn er erkennbar nicht auf eine Abwägung

aller für einen größtmöglichen Erfolg der Bodenordnung und für den einzelnen Beteiligten bedeutsamen Gesichtspunkte zurückgeht oder wenn er gänzlich ungeeignet ist, eine sachgerechte Bodenordnung zu fördern (BVerwG, Urteil vom 9. Juli 1997 - 11 C 2.97 - BVerwGE 105, 128 <138 f.> und Beschlüsse vom 8. November 1989 - 5 B 124.89 - Buchholz 424.01 § 7 FlurbG Nr. 2 S. 1 f.) und vom 21. Oktober 1996 - 11 B 69.96 - juris Rn. 5).

- 15 Auf dieser Grundlage hat es das Bundesverwaltungsgericht als zulässig angesehen, auch solche Grundstücke in das Verfahrensgebiet eines Bodenordnungsverfahrens einzubeziehen, die der Erschließung von Gebäuden bzw. Grundstücken dienen, hinsichtlich derer die Voraussetzungen des § 64 Satz 1 LwAnpG vorliegen (BVerwG, Urteile vom 9. Juli 1997 - 11 C 2.97 - BVerwGE 105, 128 <138 f.>, vom 2. September 1998 - 11 C 4.97 - BVerwGE 107, 177 <187> und vom 29. Juli 2002 - 9 C 1.02 - Buchholz 424.02 § 64 LwAnpG Nr. 9 S. 8). Eine Einschränkung, dass es an dem von § 53 LwAnpG vorausgesetzten Interesse an einer Neuordnung fehlt, wenn es sich um ein privat genutztes „Hausgrundstück“ handelt, bei dem bereits Grund- und Gebäudeeigentum zusammengeführt worden sind, ist dieser Rechtsprechung nicht zu entnehmen und auch nach dem Normzweck nicht gerechtfertigt.
- 16 Eine rechtliche Schranke für die Anordnungsbefugnis hat das Bundesverwaltungsgericht nur in Erwägung gezogen, wenn von vornherein erkennbar ist, dass eine Landabfindung nicht zur Verfügung steht und deswegen das Bodenordnungsverfahren notwendig auf eine zwangsweise Geldabfindung hinausläuft (BVerwG, Urteil vom 9. Juli 1997 - 11 C 2.97 - BVerwGE 105, 128 <139 f.>). Der Fall einer von vornherein absehbaren unvermeidbaren Minderausweisung in Geld nach § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG wird hiervon nicht erfasst, da die Minderausweisung - wie noch zu zeigen ist - eine Geldentschädigung als Zugabe zu einer Landabfindung und nicht statt einer Landabfindung darstellt. Im Übrigen stand im vorliegenden Fall bei der Verfahrensanordnung nicht fest, ob es nicht eine andere Lösung der Erschließungsproblematik gibt, wie die diesbezüglich auseinander gehenden Ansichten der Parteien zeigen.
- 17 2. Das Oberverwaltungsgericht hat die Auffassung des Beklagten, § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG könne über § 63 Abs. 2 LwAnpG entsprechend herangezogen

werden, mit dem Hinweis darauf zurückgewiesen, dass eine Abfindung in Geld im konkreten Fall gegen Art. 14 Abs. 1 GG und § 58 Abs. 1 LwAnpG verstoße. Auch diese Überlegung hält der revisionsgerichtlichen Überprüfung nicht stand.

- 18 § 58 Abs. 1 LwAnpG, bestimmt für das Bodenordnungsverfahren, dass jeder Teilnehmer für die von ihm abzutretenden Grundstücke in Land von gleichem Wert abzufinden ist. Gemäß § 58 Abs. 2 LwAnpG kann ein Teilnehmer nur mit seiner Zustimmung überwiegend oder vollständig mit Geld abgefunden werden. Eine sinngemäße Anwendung flurbereinigungsrechtlicher Vorschriften mit dem Ziel, eine dem Grundsatz wertgleicher Abfindung in Land zuwiderlaufende Geldabfindung zu ermöglichen, kommt deshalb im Bereich des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes nicht in Betracht (BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 1998 - 11 C 5.97 - BVerwGE 108, 202 <207 f.>). Ungeachtet dessen hat es das Bundesverwaltungsgericht für möglich erachtet, dass § 58 LwAnpG insoweit ergänzungsbedürftig sei, als unvermeidbare Mehr- oder Minderausweisungen von Land in Rede stehen (Urteil vom 17. Dezember 1998 a.a.O. S. 213 f.). Diese bisher noch nicht endgültig beantwortete Frage ist zu bejahen.
- 19 a) Der Entstehungsgeschichte des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes lassen sich Hinweise darauf entnehmen, dass schon im Gesetzgebungsverfahren die Notwendigkeit gesehen wurde, unvermeidbare Minderausweisungen auch gegen den Willen eines Teilnehmers in Geld auszugleichen. Wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 17. Dezember 1998 (- 11 C 5.97 - BVerwGE 108, 202 <209>) im Einzelnen dargelegt hat, sollte die ursprüngliche Entwurfsfassung des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes nur Vorschriften über den freiwilligen Landtausch enthalten. Der der Volkskammer am 14. Juni 1990 zur Beratung vorgelegte Entwurf vom 7. Juni 1990 (Volkskammer-Drs. Nr. 73) behielt hiervon den Vorrang des freiwilligen Landtausches bei, eröffnete jedoch auf Drängen der westdeutschen Seite einen Weg, auch dort Lösungen zu finden, wo der freiwillige Landtausch nicht zum Erfolg führt. Er sah daher für den Fall eines Scheiterns des freiwilligen Landtausches ein amtliches Verfahren (§ 38) vor, in dessen Rahmen ausnahmsweise zur Ergänzung der Landentschädigung Geld gegeben und angenommen werden musste (§ 41 Abs. 3). Eine entsprechende Anwendbarkeit der von den DDR-Vertretern zunächst als zu

kompliziert angesehenen Regelungen des Flurbereinigungsgesetzes enthielt der Entwurf noch nicht. Um insbesondere Unvollständigkeiten im Verfahrensrecht Rechnung zu tragen, fügt jedoch die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Ernährung, Land- und Forstwirtschaft der Volkskammer vom 29. Juni 1990 (Volkskammer-Drs. Nr. 73a) eine sinngemäße Anwendung der Vorschriften des Flurbereinigungsgesetzes in das Landwirtschaftsanpassungsgesetz bei gleichzeitiger wesentlicher Änderung des Gesamtaufbaus und der Paragraphenreihenfolge des Gesetzes ein. Dabei tragen die §§ 56 bis 62 LwAnpG dem Wunsch der DDR-Vertreter Rechnung, die Grundzüge des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes in wenigen Paragraphen zusammenzufassen und im Übrigen auf die Regelungen des Flurbereinigungsgesetzes zu verweisen (vgl. Läßle, Flurbereinigung im vereinten Deutschland - Tagungsbericht -, 1990, S. 146). Angesichts dieser von einer partiellen Abkehr von der Freiwilligkeit der Bodenordnung und einer Annäherung an das Flurbereinigungsgesetz geprägten Entstehungsgeschichte des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes lässt die Tatsache, dass § 58 Abs. 2 LwAnpG keine dem § 41 Abs. 3 des ersten Entwurfs dieses Gesetzes bzw. dem § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG vergleichbare Regelung über eine Geldabfindung bei unvermeidbarer Minderausweisung enthält, nicht den Schluss zu, dass damit ein Rückgriff auf § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG versperrt sein sollte.

- 20 b) Eine sinngemäße Anwendung des § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG im Bodenordnungsverfahren über die Verweisungsnorm des § 63 Abs. 2 FlurbG entspricht auch dem mit dem Bodenordnungsverfahren verfolgten Zweck, eine Neuordnung der Eigentumsverhältnisse im ländlichen Raum zu ermöglichen. Andernfalls könnte dieser umfassende Neuordnungsauftrag in zahlreichen Fällen nicht erreicht werden, weil genau wertgleiche Abfindungsflächen vielfach nicht zur Verfügung stehen werden. Die Problematik, eine exakt wertgleiche Abfindungsfläche zu bilden, wird sich in Bodenordnungsverfahren dadurch verschärft, dass es sich bei den Einlagegrundstücken regelmäßig um Bauflächen handelt und vorhandene Abfindungsflächen nicht ohne Weiteres durch Teilung oder Zusammenlegung auf ein mit der zuzuweisenden Funktionalfläche wertgleiches Maß zurechtgeschnitten werden können (vgl. OVG Frankfurt [Oder], Urteil vom 25. Januar 2001 - 8 D 12.98.G - RdL 2001, 265 <269>).

- 21 c) Die Eigentumsgewährleistung des Art. 14 GG steht einer Geldabfindung bei einer unvermeidbaren Minderausweisung im Bodenordnungsverfahren nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz nicht entgegen. Die Bodenordnung nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz stellt keine Enteignung dar. Die Enteignung ist auf den Entzug konkreter subjektiver, durch Art. 14 Abs. 1 GG gewährleisteter Rechtspositionen gerichtet, mit denen ein bestimmtes der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienendes Vorhaben durchgeführt werden soll (BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 2001 - 1 BvR 1512, 1677/97 - BVerfGE 104, 1 <9 f.> m.w.N.; BVerwG, Urteil vom 13. April 2011 - 9 C 1.10 - BVerwGE 139, 296 Rn. 14). Diese begrifflichen Voraussetzungen erfüllt das Bodenordnungsverfahren nicht. Es ist vielmehr dadurch gekennzeichnet, dass der mit ihm bewirkte Entzug von Rechtspositionen primär einem Ausgleich privater Interessen der Rechtsinhaber dient (§ 53 Abs. 1, § 63 Abs. 2 LwAnpG i.V.m. § 4 FlurbG). Die Bodenordnung entspricht insoweit - ebenso wie die Regelflurbereinigung (vgl. Urteil vom 13. April 2011 a.a.O.) - der Baulandumlegung, die das Bundesverfassungsgericht mit seinem Beschluss vom 22. Mai 2001 (a.a.O. S. 10) gerade wegen ihrer vorrangigen Ausrichtung auf einen Ausgleich privater Interessen als Inhalts- und Schrankenbestimmung eingeordnet hat.
- 22 Dies gilt auch für die in § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG geregelte Geldabfindung wegen einer unvermeidbaren Minderausweisung. Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits in seinem Urteil vom 13. Januar 1959 - 1 C 155.58 - (BVerwGE 8, 95 <97>) klargestellt, dass die als Zugabe zur Landabfindung gewährte Geldentschädigung aufgrund ihres engen Zusammenhangs mit der Landabfindung mit Art. 14 GG vereinbar ist. Für das Umlegungsrecht hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 22. Mai 2001 - 1 BvR 1512, 1677/97 - BVerfGE 104, 1 <12 f.>) die Abfindungsvorschriften des Baugesetzbuchs, die in § 59 Abs. 2 BauGB ebenfalls eine Geldentschädigung für den Fall der Unmöglichkeit der Zuteilung wertgleichen Baulands kennen, als einen die Privatnützigkeit der Umlegung nicht in Frage stellenden angemessenen Interessenausgleich bewertet.
- 23 3. Mit Bundesrecht unvereinbar ist ferner der Standpunkt des Oberverwaltungsgerichts, die Voraussetzungen des § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG für eine Minderausweisung in Geld seien deshalb nicht erfüllt, weil die Kläger kein „verwandel-

tes“ Grundstück zurückerhalten hätten mit der Folge, dass sich die Inanspruchnahme ihres Grundstücks nicht als privatnützig erweise.

- 24 Das Oberverwaltungsgericht knüpft mit seinen Formulierungen an Aussagen in der Rechtsprechung und Literatur an, wonach die Landabfindung von Bodenflächen in Umlegungsverfahren das Surrogat des alten Grundstücks darstellt. Durch die Umlegung gehe nicht das Eigentum an dem ursprünglichen Grundstück unter; vielmehr setze es sich an dem Abfindungsgrundstück fort (BVerwG, Urteil vom 25. April 2007 - 8 C 13.06 - Buchholz 428 § 4 Abs. 1 VermG Nr. 14 Rn. 28 m.w.N). Das Abfindungsgrundstück stelle unter dem Leitgedanken der Wertgleichheit der Abfindung das eingebrachte Grundstück in verwandelter Form dar (BGH, Urteile vom 13. Januar 1983 - III ZR 118/81 - BGHZ 86, 226 und vom 16. November 2007 - V ZR 214/06 - NVwZ 2008, 591 jeweils m.w.N). Diesen Aussagen liegt der - ungeachtet der in erster Linie auf den Charakter des Zugriffs auf das Eigentum als privatnützig abstellenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Umlegung (Beschluss vom 22. Mai 2001 - 1 BvR 1512, 1677/97 - BVerfGE 104, 1 <10>) - zutreffende Gedanke zugrunde, dass jeder Eigentümer die primär dem Ausgleich privater Interessen dienende, zugleich aber auch im öffentlichen Interesse liegende Neuordnung in einem Umlegungs- oder Flurbereinigungsverfahren als Ausfluss der Sozialbindung seines Eigentums hinnehmen muss, zugleich aber durch eine wertgleiche Abfindung in Land vor einer mit den Vorteilen der Neuordnung nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis stehenden Belastung geschützt wird. Diese Überlegungen können auf das Landwirtschaftsanpassungsgesetz übertragen werden. Auch dieses bezweckt im privatnützigen Interesse der Grundstückseigentümer und im gleichgerichteten Interesse der Allgemeinheit eine Neuordnung der Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden. Ziel des Bodenordnungsverfahrens ist dabei, insbesondere im Interesse der Gebäudeeigentümer BGB-konforme Verhältnisse zu schaffen, hierdurch zu einer Entflechtung der Rechtsverhältnisse beizutragen und dadurch Investitionshindernisse zu beseitigen (BVerwG, Urteile vom 9. Juli 1997 - 11 C 2.97 - BVerfGE 105, 128 <132 ff.> und vom 29. Juli 2002 - 9 C 1.02 - Buchholz 424.02 § 64 LwAnpG Nr. 9 S. 8). Sie stellt eine grundsätzlich zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums dar.

- 25 Gemessen hieran ist die Rechtsansicht des Oberverwaltungsgerichts, die Kläger hätten kein „verwandertes“ Grundstück zurückerhalten, so dass es ihnen gegenüber an der Privatnützigkeit der Inanspruchnahme ihres Grundstücks fehle, nicht berechtigt.
- 26 Richtig ist allerdings, dass die Kläger, deren Grundstück nicht die Voraussetzungen des § 64 LwAnpG erfüllt, weil Gebäudeeigentum und Grundeigentum aufgrund des im Jahr 2000 auf privat-rechtlicher Grundlage erfolgten Grunderwerbs nicht mehr auseinanderfallen, keinen unmittelbaren Vorteil aus dem Bodenordnungsverfahren erlangen. Dies rechtfertigt für sich genommen aber nicht die Annahme, es fehle ihnen gegenüber an der Privatnützigkeit der Bodenordnung und damit an der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in ihr Grundeigentum. Privatnützig ist das Ergebnis einer Bodenordnung nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz gegenüber einem Teilnehmer nicht nur dann, wenn dieser eine erhebliche Aufwertung seines Grundbesitzes dadurch erfährt, dass zu seinen Gunsten Boden- und Gebäudeeigentum zusammengeführt werden oder eine Erschließung erstmalig hergestellt wird. Der Begriff der Privatnützigkeit ist weiter zu verstehen.
- 27 Die Prüfung, ob mit einer Bodenordnung nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz privatnützige Zwecke verfolgt werden, ist in erster Linie eine Frage, die sich auf das Bodenordnungsgebiet als Ganzes und nicht auf jedes einzelne Grundstück bezieht. Entscheidend ist, ob die beabsichtigten Maßnahmen bei verständiger Würdigung der Interessenlage insgesamt auch im wohlverstandenen Interesse der betroffenen Eigentümer der im Bodenordnungsgebiet befindlichen Grundstücke liegt (vgl. zur Umlegung BGH, Urteil vom 13. Dezember 1990 - III ZR 240/89 - BGHZ 113, 139 <145 f.>). Danach ist es nicht zweifelhaft, dass die im angegriffenen Bodenordnungsplan vorgesehene Neuordnung der Eigentumsverhältnisse im wohlverstandenen Interesse der Teilnehmer des Verfahrens liegt. Die grundbuchrechtliche Zusammenfassung der vorhandenen Verkehrsfläche durch die Bildung eines eigenen Straßenflurstücks und die Übernahme des Grundstücks durch die Gemeinde Dippoldiswalde dient in erster Linie der Sicherung der Erschließung; diese hat bei der Zuweisung von Nutzungsrechten an Bodenflächen durch die DDR-Behörden keine sonderliche Beachtung gefunden. Demgemäß ist auch im vorliegenden Neu-

baugebiet keine rechtliche Verselbständigung der notwendigen und vorhandenen Verkehrsfläche erfolgt. Diesen Mischstand beseitigt der Bodenordnungsplan, indem er aus den verschiedenen Flurstücken, die für die vorhandene Straße gegenwärtig in Anspruch genommen werden, ein Straßenflurstück bildet. Hierdurch schafft der Bodenordnungsplan die Grundlage für eine öffentlich-rechtlich gesicherte Erschließung des gesamten Gebietes. Gleichzeitig werden durch die vorgesehene Überführung der Straßen in Eigentum der öffentlichen Hand und die Widmung der Straße die Anlieger von den Verkehrssicherungs- und Unterhaltungspflichten für die Straße entlastet. Die Beseitigung der mit dem Fortbestehen privaten Wegeigentums regelmäßig verbundenen Schwierigkeiten bei der Straßenunterhaltung und der Erhaltung der Verkehrssicherheit stellt eine die betroffenen Grundstücke aufwertende Maßnahme dar (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. November 2012 - 1 BvR 2153/08 - ZOV 2013, 115 Rn. 33 zum Vorteil durch eine öffentliche Straße statt eines Privatweges). Diese Vorteile kommen nicht nur den Teilnehmern zugute, bei denen noch getrenntes Boden- und Gebäudeeigentum besteht, sondern auch den übrigen Teilnehmern einschließlich der Kläger.

- 28 Durch die rechtliche Neuordnung der Erschließungssituation infolge der Schaffung einer öffentlichen Verkehrsfläche wird zudem der konkret bestehende Konflikt über die Zuwegung des Hinterliegergrundstücks „Alte Straße 10 f“ verbindlich gelöst; auch dies liegt im wohlverstandenen Interesse der Kläger. Eine privatautonome Beilegung des Konflikts über die Zuwegung des Grundstücks „Alte Straße 10 f“ dürfte - wie auch in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat deutlich wurde - auf Dauer ausgeschlossen sein. Damit sind weitere Streitigkeiten bis hin zu gerichtlichen Auseinandersetzungen über die zulässige Nutzung der über das Grundstück der Kläger verlaufenden faktischen Verkehrsfläche absehbar. Die durch den Bodenordnungsplan an Stelle einer Einigung zwischen den Konfliktparteien vorgesehene Lösung, einen Teil des bisher schon als Verkehrsfläche genutzten Grundstücks der Kläger auch rechtlich als Verkehrsfläche auszuweisen und sie für diese Minderausweisung in Geld abzufinden, steht trotz der mit ihr verbundenen Belastungen in einem angemessenen Verhältnis zu dem Vorteil, den sie durch die Lösung des Nutzungskonflikts erfahren. Auch die Kläger erhalten durch die hoheitliche Lösung des auf freiwilliger Basis nicht lösbaren Konflikts objektiv eine Aufwertung ihres gegenwärtig mit einem hin-

sichtlich seines Umfangs und seiner Grenzen umstrittenen Notwegerechts belasteten Grundstücks.

- 29 Hierbei kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass die Rechtsvorgänger der Kläger das Grundstück im Jahr 2000 bereits in Kenntnis der vorhandenen Hinterliegerbebauung und deren aus DDR-Zeiten stammender, rechtlich nicht hinreichend geregelter faktischer Erschließungssituation erworben haben. Die im Bodenordnungsplan vorgesehene Ausweisung der Verkehrsfläche knüpft an diese situationsbedingte Vorbelastung des Grundstücks an und bringt damit die besonderen Bindungen zum Ausdruck, denen das Grundeigentum nicht zuletzt aufgrund seiner Unvermehrbarkeit (BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 2001 - 1 BvR 1512, 1677/97 - BVerfGE 104, 1 <11 f.>) und seines sozialen Bezugs unterliegt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 1991 - 1 BvR 227/91 - BVerfGE 84, 382 <385>). In der rechtlichen Sicherung der Erschließung des Hinterliegergrundstücks unter Inanspruchnahme eines Teils des davor liegenden Grundstücks kommt mit anderen Worten die enge Verbundenheit und gegenseitige Abhängigkeit der verschiedenen Eigentumsrechte im Bodenordnungsgebiet zum Ausdruck.
- 30 Ohne dass es darauf entscheidend ankommt, spricht im Übrigen einiges dafür, dass die Kläger selbst für die Erreichbarkeit ihres Grundstücks auf die Inanspruchnahme fremden Grund und Bodens angewiesen sind und sich daher auch aus diesem Grund die vorgesehene Neuordnung als privatnützig darstellt. Zwar fehlen zur Erschließungssituation des Grundstücks der Kläger tatsächliche Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts, so dass dem Senat eine abschließende Entscheidung verwehrt ist. Nach der bei den Gerichtsakten befindlichen Widerspruchskarte zum Bodenordnungsverfahren, in der die gegenwärtigen Flurstücksgrenzen eingezeichnet sind, dürfte aber die vorhandene Verkehrsfläche auf Höhe des Grundstücks „Alte Straße 10 d“ etwa zur Hälfte auf dem Flurstück 206/12 verlaufen. Die Kläger dürften danach für die Erreichbarkeit ihres Grundstücks „Alte Straße 10 e“ mit Fahrzeugen auf die dinglich nicht gesicherte Inanspruchnahme des Vorderliegergrundstücks angewiesen sein, da die zu ihren Gunsten eingetragene Grunddienstbarkeit lediglich das Flurstück 185/3 erfasst; allenfalls könnte den Klägern insoweit ein schuldrechtlicher An-

spruch auf Einräumung einer (weiteren) Dienstbarkeit aus dem Kaufvertrag vom 11. Dezember 2000 zustehen.

- 31 4. Die durch die Geldabfindung ausgeglichene Wertdifferenz fällt ihrem Umfang nach noch unter den Begriff der Minderausweisung im Sinne des § 63 Abs. 2 LwAnpG i.V.m. § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG (a). Dagegen lässt sich mangels hinreichender tatsächlicher Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts nicht die Frage beantworten, ob die Minderausweisung unvermeidbar im Sinne des § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG war (b). Die Sache ist daher zur weiteren Sachaufklärung an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen.
- 32 a) Im Anschluss an die Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu den Anforderungen an eine zulässige Geldabfindung als Ausgleich für Land vom 13. Januar 1959 - 1 C 155.58 - (BVerwGE 8, 95), haben die Flurbereinigungsgerichte das Vorliegen einer Minderausweisung verneint, wenn sie nicht auf einen im Verhältnis zur Landabfindung relativ unbedeutenden „Spitzenbetrag“ beschränkt ist. Anderenfalls werde der für das Flurbereinigungsrecht fundamentale Grundsatz, dass die Flurbereinigungsbehörde jedem Teilnehmer Land von gleichem Wert zuweist, verlassen und die Grenze, die Art. 14 GG einer Geldabfindung ziehe, überschritten (VGH Mannheim, Urteil vom 14. März 1962 - 5 S 496/59 - RzF 44 III/2 S. 7). Danach ist bezogen auf den Gesamtabfindungsanspruch in Werteinheiten eine Minderausweisung in der Größenordnung von 5 % noch toleriert, die Grenze bei 8 bzw. 10 % aber als überschritten angesehen worden (VGH Kassel, Urteil vom 22. März 1973 - III F 89/68 - RzF 44 III/2 S. 21, VGH Mannheim, Urteile vom 14. März 1962 a.a.O. und vom 7. Juli 1982 - 7 S 1477/81 - RdL 1982, 296; OVG Koblenz, Urteil vom 27. Juli 1982 - 9 C 29/80 - RdL 1983, 43; vgl. auch die Nachweise bei Wingerter/Mayr, Flurbereinigungsrecht, 9. Aufl. 2013, § 44 Rn. 57). Gegen diese Beschränkung der Minderausweisung auf geringfügige Spitzenbeträge bestehen keine revisionsrechtlichen Bedenken. Sie stellt sicher, dass der Vorrang der wertgleichen Abfindung in Land nicht ausgehöhlt wird, indem der Geldausgleich strikt auf die Funktion einer Zugabe zur Landabfindung beschränkt bleibt. Diese Voraussetzungen erfüllt die Minderausweisung im vorliegenden Fall. Sie beläuft sich bezogen auf den im Wertermittlungsverfahren bestandskräftig ermittelten Wert des Abfindungsgrundstücks auf 2,8 % der für die Gesamteinlage auszu-

gleichenden Werteinheiten. Eine andere Beurteilung ergibt sich auch nicht daraus, dass der Grundsatz der wertgleichen Abfindung nicht nur auf eine Abfindung in Land von gleichem Wert, sondern auch von gleicher Nutzungsart gerichtet sein muss (§ 58 Abs. 1 LwAnpG), weshalb eine allein auf die Gesamtabfindung abstellende Betrachtung gegebenenfalls durch eine Betrachtung der auf die jeweilige Nutzungsart entfallenden Anteile ergänzt werden muss (vgl. hierzu OVG Frankfurt [Oder], Urteil vom 25. Januar 2001 - 8 D 12/98.G - RdL 2001, 265 <269>). Auch unter diesem Blickwinkel ist die Abfindung nicht zu beanstanden. Der Geldausgleich erfasst nur die in der Wertermittlung mit Abstand am geringsten bewerteten Verkehrsflächen; die von ihnen eingebrachten Bauflächen haben die Kläger dagegen in vollem Umfang zurückerhalten.

- 33 b) Im Revisionsverfahren lässt sich nicht feststellen, ob die Minderausweisung von Land unvermeidbar im Sinne des § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG war. Die im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. Januar 1959 (- 1 C 155.58 - BVerwGE 8, 95 <96>) aufgestellten Anforderungen an die Unvermeidbarkeit einer Minderausweisung lassen sich auf die Minderausweisung im Rahmen eines Bodenordnungsverfahrens übertragen. Danach sind bei Anwendung des § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG dessen Charakter als eng auszulegende Ausnahmeregelung sowie die durch Art. 14 GG gezogenen Grenzen zu beachten. Um eine restlose Abfindung der Beteiligten mit Land zu ermöglichen, muss die Behörde daher alle technisch möglichen und zweckmäßigen Planungen - sogar unter Inkaufnahme von Abstrichen am Zielerreichungsgrad - vornehmen, die eine Minderausweisung verhindern. Gegebenenfalls muss ein Flächenverlust durch die Zuteilung von Grundstücken einer höheren Wertklasse oder durch eine Verbesserung z.B. der Lage der Gesamtzuteilung ausgeglichen werden. Der Bodenordnungsplan darf einem Einzelnen eine Minderabfindung in Land gegen seinen Willen nur dann zuweisen, wenn die bei der Gestaltung des Neuordnungsgebietes zu wahrenden Interessen der Mehrheit der Beteiligten an einer zweckvollen Neuordnung eine andere Lösung nicht zulassen oder erheblich erschweren.
- 34 Die Frage, ob mit vertretbarem Aufwand eine andere geeignete Erschließung des Grundstücks „Alte Straße 10 e“ erreichbar ist, ist zwischen den Parteien vor

dem Oberverwaltungsgericht streitig gewesen. Auch in der Revisionsinstanz halten sie an ihren ganz unterschiedlichen Auffassungen hierzu fest.

- 35 Die Klärung dieser Frage bleibt daher dem Oberverwaltungsgericht vorbehalten.

Dr. Bier

Prof. Dr. Korbmacher

Dr. Kenntner

Dr. Bick

Steinkühler

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 2 GKG).

Dr. Bier

Prof. Dr. Korbmacher

Dr. Kenntner

Dr. Bick

Steinkühler