



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 C 2.10
OVG 7 F 762/07

Verkündet
am 13. April 2011
von Förster, Hauptsekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 13. April 2011
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Storost und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte, Domgörgen,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Buchberger und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher

für Recht erkannt:

Die Revision des Beklagten gegen das Urteil des Thüringer
Oberverwaltungsgerichts vom 20. Oktober 2009 wird
zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klage richtet sich gegen die Anordnung des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens „Asbach“.
- 2 Die Klägerin ist Eigentümerin der zum Flurbereinigungsgebiet gehörenden Grundstücke Gemarkung Asbach, Flur ..., Flurstück ... und Flur ..., Flurstücke Über die Flurstücke ... und ... verläuft in Ost-West-Richtung entlang der früheren innerdeutschen Grenze ein als Teil der Grenzanlagen der DDR angelegter Kolonnenweg. Die weiter nördlich gelegenen Flurstücke ... und ... werden in Ost-West-Richtung von dem beim Bau der Grenzanlagen dorthin verlegten Hainsbach durchschnitten. Westlich der Grundstücke der Klägerin liegt ebenfalls im Flurbereinigungsgebiet ein Sportplatz der Gemeinde Asbach.
- 3 Mit Beschluss vom 12. Dezember 2006 ordnete das Amt für Landentwicklung und Flurneuordnung Gotha das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren „Asbach“ an, das eine Fläche von rund 25 ha in der Gemarkung Asbach umfasst. Zur Begründung heißt es auszugsweise im Flurbereinigungsbeschluss:

„Durch den Bau der Grenzsicherungsanlagen einschließlich Kolonnenweg wurden Bedingungen geschaffen, die hinsichtlich des Eigentums nicht geregelt und somit auch nicht in das Grundbuch und das Liegenschaftskataster übernommen wurden.

Als Folge dieser Entwicklung im Grenzgebiet ergaben sich zwangsläufig Erschließungsmängel, die ständig zu Eigentums- und Nutzungskonflikten in der Gemeinde führen. Darüber hinaus ist es erforderlich, das Eigentum am Sportplatz und an dem zu DDR-Zeiten verlegten „Hainsbach“ zu regeln. Sie stellen zugleich erhebliche Interessenkonflikte zwischen Eigentümer, Gemeinde und Bewirtschafter dar.

So stehen zum Beispiel die Interessen der Gemeinde zur Erhaltung des „Grünen Bandes“ sowie des Kolonnenweges als öffentlicher Weg wirtschaftlichen Interessen der Eigentümer gegenüber. Diese Situation hat sich durch die weitgehende Privatisierung aufgrund bereits getätigter Rückkäufe von Grundstücken nach dem Mauergesetz verschärft und gefährdet den Erhalt und somit die Gesamtkonzeption „Grünes Band“ der Landesregierung Thüringens.

Die vorhandenen Defizite sollen durch umfassende bodenordnerische Maßnahmen einschließlich einer Neuvermessung im Zuge eines Flurbereinigungsverfahrens nach § 86 FlurbG behoben werden.“

- 4 Den Widerspruch der Klägerin gegen den Beschluss wies das Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt des Beklagten mit Bescheid vom 11. September 2007 zurück. Bodenordnerischer Handlungsbedarf ergebe sich daraus, dass bei drei Nutzungen der Nutzer nicht vollständig über das Bodeneigentum verfüge. Dies gelte für den Kolonnenweg, der der Erschließung landwirtschaftlicher Flächen diene, für den gemeindlichen Sportplatz und für den verlegten Hainsbach. Für diese drei Einrichtungen sollten eigene Flurstücke gebildet und in das Eigentum der Gemeinde überführt werden.
- 5 Auf die Klage der Klägerin hat das Thüringer Oberverwaltungsgericht (Flurbereinigungsgericht) mit Urteil vom 20. Oktober 2009 den Flurbereinigungsbeschluss in der Gestalt des Widerspruchsbescheides aufgehoben. Die Anordnung der vereinfachten Flurbereinigung setze voraus, dass das Verfahren in erster Linie privatnützigen Zwecken diene, hinter denen fremdnützige Zwecke

im Konfliktfall zurückträten. An diesem Erfordernis fehle es. Mit dem vereinfachten Flurbereinigungsverfahren „Asbach“ werde in erster Linie der Zweck verfolgt, den Konflikt um die Nutzung der Flächen des Kolonnenweges zwischen einigen Grundstückseigentümern auf der einen und der Gemeinde Asbach-Sickenberg auf der anderen Seite durch Überführung der Flächen in Eigentum der öffentlichen Hand zu lösen und so die für die Umsetzung des Konzepts „Grünes Band“ erforderlichen Flächen zu beschaffen. Auch bezogen auf den Sportplatz und den Hainsbach gehe es in erster Linie um die Beschaffung der entsprechenden Flächen. Ein überwiegend privatnütziger Charakter der Flurbereinigung ergebe sich auch nicht aus der nachgeschobenen Begründung, der Kolonnenweg stelle einen tatsächlich öffentlichen, landwirtschaftlich genutzten Weg dar, der rechtlich gesichert werden müsse. Weder als Anlage der Grenzsicherung noch in späterer Zeit sei der Kolonnenweg ein öffentlicher Weg gewesen. Dass er nach der Grenzöffnung zur Erschließung landwirtschaftlicher Flächen benötigt werde, sei nicht ersichtlich, weil er zur Zeit seiner Errichtung Flächen durchschnitten habe, die sämtlich in anderer Weise erschlossen gewesen sein müssten. Ebenso wenig könne der Weg deswegen als Teil des landwirtschaftlichen Wegenetzes angesehen werden, weil er nach 1990 zeitweise von landwirtschaftlichen Betrieben mit Betriebssitz außerhalb des Verfahrensgebiets als Ausweichstrecke für den landwirtschaftlichen Verkehr und Langholztransporte genutzt worden sei, um die enge Dorfstraße von Asbach zu umgehen. Das Verfahrensziel, den Weg als Ortsumfahrung für den landwirtschaftlichen Verkehr zu sichern, richte sich auf eine die Grenzen des § 40 FlurbG überschreitende Beschaffung von Land für eine neue Infrastrukturmaßnahme. Die vom Beklagten weiterhin geltend gemachte Beseitigung einer Besitzersplittierung stelle nach Lage des Falles keinen zulässigen Verfahrenszweck dar, weil eine solche Zersplittierung erst durch die rechtliche Absicherung des Weges entstehe. Sofern hinsichtlich des Sportplatzes und des Hainsbachs privatnützige Ziele verfolgt würden, stehe dies ersichtlich nicht im Zentrum der Überlegungen des Beklagten.

- 6 Mit seiner Revision macht der Beklagte geltend, das Oberverwaltungsgericht habe verkannt, dass von den insgesamt acht Gründen für die Anordnung des Flurbereinigungsverfahrens „Asbach“ sieben privatnützig seien und nur einer im

öffentlichen Interesse liege. Dem Nutzen der Teilnehmer des Verfahrens diene es, die als Folge des Kolonnenwegebaus entstandene Besitzersplitterung zu beseitigen. Ebenso liege die Behebung sonstiger Durchschneidungen von Grundstücken im Verfahrensgebiet im privaten Interesse. Zum dritten werde angestrebt, Erschließungsdefizite zu beseitigen, wie sie beispielsweise für das Flurstück ... bestünden. Um einen privatnützigen Zweck gehe es viertens auch bei dem Anliegen, den Kolonnenweg als landwirtschaftlichen Weg rechtlich abzusichern. Die landwirtschaftlichen Betriebe K., AG und R. könnten nur über den Kolonnenweg fahren, wenn sie eine Benutzung der Ortsstraße von Asbach mit ihren Engstellen vermeiden wollten. Das Flurbereinigungsgericht habe es versäumt, entsprechend einer Anregung des Beklagten die Inhaber der landwirtschaftlichen Betriebe zur Nutzung des Kolonnenweges zu befragen. Die Verfolgung des fünften Zwecks, die Eigentumsverhältnisse am Sportplatz neu zu ordnen, habe den Effekt, dass die bisherigen Eigentümer landwirtschaftlich nutzbare Tauschflächen zugeteilt erhielten. Entsprechendes gelte sechstens für den Hainsbach und das Gewässer „Glaseborn“. Ein siebter Zweck des Verfahrens liege darin, Probleme der Bewohner von Asbach mit der Holzabfuhr zu lösen. Lediglich der achte Zweck, den Kolonnenweg als Weg für Wanderer und Radfahrer im Rahmen des Konzepts „Grünes Band“ abzusichern, stehe im öffentlichen Interesse, trete aber hinter die anderen Zwecke zurück.

7 Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Thüringer Oberverwaltungsgerichts vom
20. Oktober 2009 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

8 Die Klägerin verteidigt die angefochtene Entscheidung und beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

II

- 9 1. Die Revision ist zulässig. Sie ist insbesondere statthaft, obgleich davon ausgegangen werden muss, dass das Flurbereinigungsgericht sie nicht zugelassen hat.
- 10 Ausweislich der Niederschrift über die Sitzung am 20. Oktober 2009 hat das Flurbereinigungsgericht eine Entscheidung verkündet, in der die Revision nicht zugelassen worden ist. Das ordnungsgemäß unterschriebene Protokoll erbringt als öffentliche Urkunde den vollen Beweis für die Richtigkeit des protokollierten Entscheidungsinhalts (§ 173 VwGO i.V.m. § 417 ZPO). Dass dem Protokoll ein von den beteiligten Richtern unterschriebener anders lautender Tenor nachgeheftet ist, demzufolge das Flurbereinigungsgericht die Revision zugelassen hat, ändert daran nichts, denn im Protokoll ist auf dieses Schriftstück nicht nach § 105 VwGO i.V.m. § 160 Abs. 5 ZPO Bezug genommen worden.
- 11 Trotz fehlender Zulassung (§ 132 Abs. 1 VwGO) war der Beklagte jedoch nach dem Grundsatz der Meistbegünstigung nicht gehindert, Revision einzulegen. Dieses prozessrechtliche Prinzip betrifft vor allem die Fälle „inkorrekt“ Entscheidungen (vgl. Urteil vom 9. April 1964 - BVerwG 8 C 375.63 - BVerwGE 18, 193 <195> m.w.N.). Hat das Gericht eine der Form nach unrichtige Entscheidung getroffen, so steht den Beteiligten ein Wahlrecht zu, ob sie das eigentlich zulässige oder das der ergangenen Entscheidung entsprechende Rechtsmittel einlegen. Darüber hinaus kommt das Meistbegünstigungsprinzip aber auch zur Anwendung, wenn sonstige Fehler oder Unklarheiten der anzufechtenden Entscheidung für den Rechtsmittelführer zu einer Unsicherheit über das einzulegende Rechtsmittel führen können (BGH, Beschluss vom 16. Oktober 2002 - VIII ZB 27/02 - BGHZ 152, 213 <216>). Solche Unsicherheiten konnten sich hier aus dem Widerspruch zwischen der im Protokoll einerseits und in dem nachgehefteten Schriftstück sowie im schriftlich abgefassten Urteil andererseits enthaltenen Urteilsformel ergeben. Dies gilt umso mehr, als das schriftlich abgefasste Urteil begründete, warum die Revision zuzulassen sei und eine

Rechtsmittelbelehrung enthielt, die auf eine bereits erfolgte Revisionszulassung zugeschnitten war.

- 12 2. Die Revision ist aber unbegründet. Das angefochtene Urteil verstößt nicht gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO).
- 13 a) Das Flurbereinigungsgericht hat seiner Entscheidung zu Recht die Auffassung zugrunde gelegt, die Anordnung eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens setze voraus, dass dieses Verfahren in erster Linie privatnützigen Zwecken diene, hinter denen fremdnützige Zwecke im Konfliktfall zurücktreten, und dass ein objektives Interesse der Teilnehmer im Sinne des § 4 FlurbG gegeben ist.
- 14 Für die Regelflurbereinigung (§ 1 FlurbG) entspricht das Erfordernis primärer Privatnützigkeit ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluss vom 9. November 1954 - BVerwG 1 B 145.53 - BVerwGE 1, 225 <227 f.>; Urteil vom 10. Mai 1990 - BVerwG 5 C 1.87 - BVerwGE 85, 129 <133>). Danach handelt es sich bei der Regelflurbereinigung trotz ihrer Einwirkung auf den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG im Unterschied zur Unternehmensflurbereinigung (§ 87 FlurbG) nicht um eine Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG), sondern um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG). Die Enteignung ist auf den Entzug konkreter subjektiver, durch Art. 14 Abs. 1 Satz 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 29. Januar 2009 - BVerwG 9 C 3.08 - BVerwGE 133, 118 Rn. 17). Diese begrifflichen Voraussetzungen erfüllt nur die Unternehmensflurbereinigung; der mit ihr in erster Linie verfolgte Zweck besteht darin, dem Unternehmensträger die für sein Vorhaben benötigten Grundstücke zu beschaffen (BVerfG, Urteil vom 24. März 1987 - 1 BvR 1046/85 - BVerfGE 74, 264 <280>; BVerwG, Urteil vom 29. Januar 2009 a.a.O.). Die Regelflurbereinigung ist demgegenüber dadurch gekennzeichnet, dass der mit ihr bewirkte Entzug von Rechtspositionen einem Ausgleich privater Interessen der Rechtsinhaber dient (vgl. § 4 FlurbG).

Sie nimmt zwar auch Rücksicht auf öffentliche Interessen, im Vordergrund steht aber die Privatnützigkeit im vorgenannten Sinne, zu der sich die Verfolgung öffentlicher Zwecke nicht in Widerspruch setzen darf (vgl. bereits Beschluss vom 9. November 1954 a.a.O.). Sie gleicht insoweit 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.

- 15 In gleicher Weise wie für die Regelflurbereinigung gilt das Erfordernis vorrangiger Privatnützigkeit auch für die vereinfachte Flurbereinigung nach § 86 FlurbG. Das ergibt sich aus der Systematik des Gesetzes sowie der Gesetzeshistorie und ist im Übrigen verfassungsrechtlich geboten.

- 16 Der in § 86 Abs. 1 FlurbG enthaltene Katalog der Zwecke, die in einem vereinfachten Flurbereinigungsverfahren verfolgt werden können, listet zwar privatnützige und dem öffentlichen Wohl dienende Zwecke nebeneinander auf, ohne dass nach dem Gesetzeswortlaut im Text eine Rangfolge zum Ausdruck gebracht wird. Damit unterscheidet sich das vereinfachte Verfahren aber nicht grundsätzlich vom Regelverfahren. Die in § 1 FlurbG genannten Zwecke der Regelflurbereinigung schließen die Verfolgung öffentlicher Zwecke nicht aus. Das gilt insbesondere für den Zweck der Förderung der Landeskultur (vgl. Urteil vom 17. April 2002 - BVerwG 9 A 24.01 - BVerwGE 116, 175 <181 f.>). Die Regelung des § 86 Abs. 1 FlurbG ist zudem im Zusammenhang mit § 86 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 FlurbG zu lesen, der auf § 4 Halbs. 1 FlurbG Bezug nimmt und bestimmt, dass abweichend davon nicht die obere Flurbereinigungsbehörde, sondern die (untere) Flurbereinigungsbehörde für die Anordnung der vereinfachten Flurbereinigung zuständig ist. Aus dieser Formulierung folgt, dass die in § 4 Halbs. 1 FlurbG außerdem geregelten materiellen Voraussetzungen für die Anordnung der Flurbereinigung, darunter das Interesse der Beteiligten, auch für die vereinfachte Flurbereinigung gelten. Darin kommt zum Ausdruck, dass die vereinfachte Flurbereinigung den primär privatnützigen Charakter der Regelflurbereinigung teilt. Gestützt wird dieses Verständnis ferner durch die Regelung des § 87 Abs. 3 FlurbG. Steht nach Einstellung eines Planfeststellungsverfahrens oder entsprechenden Verfahrens die Entscheidung gemäß § 87 Abs. 3

Satz 1 FlurbG über die Einstellung des darauf bezogenen Unternehmensflurbereinigungsverfahrens an, so kann die obere Flurbereinigungsbehörde nach § 87 Abs. 3 Satz 2 FlurbG statt der Einstellung anordnen, dass das Verfahren als Regelverfahren oder als vereinfachtes Verfahren weitergeführt wird, wenn sie die Durchführung eines solchen Verfahrens für erforderlich und das Interesse der Beteiligten für gegeben hält. Auch bezogen auf diese besondere Konstellation des Übergangs vom fremdnützigem Verfahren der Unternehmensflurbereinigung zum Regelverfahren oder zum vereinfachten Verfahren wird deutlich, dass die Regelflurbereinigung und die vereinfachte Flurbereinigung gleichermaßen ein privates Interesse der Beteiligten voraussetzen.

- 17 Die Gesetzeshistorie sichert dieses Auslegungsergebnis zusätzlich ab. § 86 FlurbG erhielt seine heutige Fassung durch das Änderungsgesetz vom 23. August 1994 (BGBl I S. 2187). Die Novellierung diente ausweislich der Gesetzesbegründung dazu, die Einsatzmöglichkeiten des vereinfachten Verfahrens zur Beschleunigung und zum Abbau vermeidbaren Verwaltungsaufwands zu erweitern; die erweiterten Einsatzmöglichkeiten sollten jedoch das Interesse der Beteiligten als Voraussetzung für die Anordnung des Verfahrens nicht in Frage stellen (BTDrucks 12/7909 S. 6). Gleichwohl geäußerte Besorgnisse, die geplante Erweiterung der zulässigen Zielsetzungen könnte die Priorität des - privatnützigen - Ziels der Agrarstrukturverbesserung schleichend in Frage stellen, griff der federführend zuständige Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten auf und betonte in seinem schriftlichen Bericht, die agrarstrukturellen Ziele müssten nach wie vor im Vordergrund stehen (BTDrucks 12/8138 S. 5). Es ging bei der Novelle demnach nur darum, die Anwendungsmöglichkeiten des vereinfachten Verfahrens auf Fallgestaltungen auszudehnen, für die zuvor nur das Regelverfahren hätte Anwendung finden können. Hingegen sollten ihm nicht Anwendungsbereiche erschlossen werden, die dem Regelverfahren mit Rücksicht auf das Erfordernis primärer Privatnützigkeit verschlossen sind.
- 18 Dieses Verständnis ist auch verfassungsrechtlich geboten. Dürfte die vereinfachte Flurbereinigung im alleinigen oder vorwiegenden öffentlichen Interesse angeordnet werden, so hätte sie enteignenden Charakter. Das wäre mit Verfas-

sungsrecht nicht vereinbar, da für Verfahren nach § 86 FlurbG Regelungen fehlen, die den Vorgaben namentlich in Art. 14 Abs. 3 GG Rechnung tragen.

- 19 b) Mit Bundesrecht vereinbar ist auch die Auffassung des Flurbereinigungsgerichts, der Flurbereinigungsbeschluss werde dem danach geltenden Erfordernis vorrangiger Privatnützigkeit nicht gerecht, weil das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren „Asbach“ in erster Linie fremdnützigen Zwecken diene, hinter denen private Zwecke erkennbar zurücktreten sollten.
- 20 Maßgeblich für die Beurteilung, welche Zwecke mit einem Flurbereinigungsverfahren vorrangig verfolgt werden sollen, ist in erster Linie das, was die zuständigen Behörden in Erfüllung ihrer Begründungspflicht (§ 4 Halbs. 2 FlurbG) im Flurbereinigungsbeschluss in der Gestalt des Widerspruchsbescheides als Zwecke angegeben haben. Fehlt den Bescheiden eine Begründung oder gibt sie die für die Anordnung maßgeblichen Erwägungen nicht vollständig wieder, so kann sie nach Maßgabe des § 45 Abs. 2 VwVfG noch im gerichtlichen Verfahren nachgeholt bzw. ergänzt werden (vgl. zur früheren Rechtslage bereits Beschlüsse vom 25. November 1988 - BVerwG 5 B 164.88 - Buchholz 424.01 § 4 FlurbG Nr. 10 S. 4 und vom 9. Dezember 1992 - BVerwG 11 B 5.92 - Buchholz 424.01 § 5 FlurbG Nr. 2 S. 5). Inwieweit auch neue - für die Anordnung der Flurbereinigung zunächst nicht bedeutsam gewesene - Gründe nachgeschoben werden können (vgl. § 114 Satz 2 VwGO; dazu Urteil vom 5. Mai 1998 - BVerwG 1 C 17.97 - BVerwGE 106, 351 <363 ff.>), kann hier offen bleiben. Denn die vom Flurbereinigungsgericht vorgenommene sachliche Würdigung der von ihm als nachgeschoben erachteten Gründe ist revisionsrechtlich ebenso wenig zu beanstanden wie die der behördlichen Begründung im Übrigen.
- 21 aa) Das Flurbereinigungsgericht hat zu Recht angenommen, dass die Zwecke, denen die Flurbereinigung im Zusammenhang mit der Umsetzung des Konzepts „Grünes Band“ dienen soll, primär fremdnützig sind. Allerdings kann auch ein Verfahren, das Maßnahmen der Landschaftspflege ermöglichen soll (§ 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG), dem Privatnützigkeitserfordernis entsprechen. Dies ist etwa dann zu bejahen, wenn es insoweit vorrangig darum geht, bestehende Konflikte zwischen sich wechselseitig störenden Nutzungen aufzulösen oder

eine konfliktfreie Neuordnung der Grundstücksnutzung zu schaffen (§ 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG; vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 5. März 1998 - 15 K 2819/96 - NuR 2001, 56 <57 f.>). Dagegen ist es mit dem Privatnützigkeitserfordernis nicht vereinbar, eine vereinfachte Flurbereinigung anzuordnen, um in erster Linie Land für ein im Interesse der Allgemeinheit liegendes Vorhaben zu beschaffen. Dieses Anliegen ist vielmehr Ziel der fremdnützigen Unternehmensflurbereinigung (Beschluss vom 18. Juni 1998 - BVerwG 11 B 28.98 - Buchholz 424.01 § 86 FlurbG Nr. 2 S. 2 m.w.N.). Eine andere Beurteilung ergibt sich entgegen der Auffassung der Revision auch nicht daraus, dass der Eigentümer, dem Land entzogen werden soll, im Zuge der Flurneuordnung an anderer Stelle eine wertgleiche Landabfindung erhält. Eigentumsrechtlich geschützt ist die konkrete Rechtsposition. Ihr Entzug für ein im öffentlichen Interesse stehendes Vorhaben hat enteignenden Charakter unabhängig davon, ob der Eingriff durch eine gleichwertige Landabfindung oder nur durch Geldentschädigung kompensiert wird (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. März 1987 -1 BvR 1046/85 - BVerfGE 74, 264<280>).

- 22 Das Flurbereinigungsgericht hat überzeugend begründet, dass für die Flurbereinigungsbehörden das Ziel der Landbeschaffung im Vordergrund stand. Nach den im angefochtenen Urteil zugrunde gelegten Angaben des Beklagten befand sich ca. die Hälfte der Flächen des Kolonnenweges im Eigentum Privater, die bzw. deren Rechtsvorgänger die ehemals in Volkseigentum überführten Grundstücke nach § 2 des Mauergrundstücksgesetzes vom 15. Juli 1996 - MauerG - (BGBl I S. 980) zurückerworben hatten, ohne dass der Bund von seinem Recht Gebrauch gemacht hätte, die Erwerbsanträge nach § 3 MauerG wegen öffentlicher Interessen abzulehnen. Wie das Flurbereinigungsgericht im Einzelnen ausgeführt hat, kommt sowohl im Flurbereinigungsbeschluss als auch im Widerspruchsbescheid der Wille zum Ausdruck, die privaten Wegeflächen zur Absicherung des Kolonnenweges als Bestandteil des „Grünen Bandes“ in Eigentum der öffentlichen Hand zu überführen. Hierzu heißt es im Flurbereinigungsbeschluss, „die Interessen der Gemeinde zur Erhaltung des ‚Grünen Bandes‘ sowie des Kolonnenweges als öffentlicher Weg“ stünden „wirtschaftlichen Interessen der Eigentümer gegenüber“. Die geplanten bodenordnerischen Maßnahmen sollten diese durch die weitgehende Privatisierung nach

dem Mauergrundstücksgesetz verschärfte Situation beheben. Im gleichen Sinne wird der geltend gemachte bodenordnerische Handlungsbedarf im Widerspruchsbescheid auf das unvollständige Bodeneigentum „der Nutzer“ namentlich des Kolonnenweges gestützt, der „in das Eigentum der Gemeinde übergehen“ solle. Dass in diesem Bescheid als Nutzungszweck des Kolonnenweges nur die Erschließung landwirtschaftlicher Flächen genannt worden ist, bedeutet nicht, das im Flurbereinigungsbeschluss betonte Anliegen der Einbindung des Weges in das Konzept „Grünes Band“ sei aufgegeben worden. Auch im Klageverfahren hat der Beklagte die „Zielsetzung“ des Landerwerbs für das „Grüne Band“ nicht fallen gelassen, sondern - wie im angefochtenen Urteil ausgeführt - noch bekräftigt.

- 23 Soweit der Beklagte sich im Zusammenhang mit der angestrebten Einbindung des Weges in das „Grüne Band“ neben dem Zweck der Landbeschaffung auf den weiteren Zweck, Nutzungskonflikte zu lösen, berufen hat, vermag dies eine - zumal vorrangige - Privatnützigkeit des Verfahrens nicht zu begründen. Ein Nutzungskonflikt, der Bedarf für eine Bodenordnung schaffen könnte, besteht namentlich nicht unter dem Aspekt von Nutzungsrechten an dem Kolonnenweg, die in Widerspruch zu den Nutzungsinteressen der Grundstückseigentümer und deren Interesse, nicht als Zustandsstörer in Anspruch genommen zu werden, treten könnten. Beachtliche Rechtspositionen Dritter, die Grundlage derartiger Nutzungskonflikte sein könnten, bestehen nämlich nicht. Das Flurbereinigungsgericht hat entschieden, dass es sich bei dem Kolonnenweg nicht um einen öffentlichen Weg im Sinne des Thüringer Straßengesetzes handelt. Diese Beurteilung beruht auf der Anwendung von Landesrecht und ist daher für den Senat nach § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO bindend. Infolge dessen fehlt es an einem öffentlichen Benutzungsrecht, wonach der Gebrauch öffentlicher Straßen jedermann im Rahmen der Widmung offen steht. Ohne ein solches Recht ist es dem Grundstückseigentümer nach § 903 Satz 1 BGB unbenommen, einen tatsächlich vorhandenen und vom Verkehr genutzten Weg zu sperren und so zugleich einer Zustandsstörerhaftung gegenüber Verkehrsteilnehmern ledig zu werden.
- 24 bb) Der vom Beklagten für die Verfahrensordnung weiterhin vorgebrachten Begründung, bei dem Kolonnenweg handele es sich um einen faktisch zur Er-

schließung landwirtschaftlicher Grundstücke genutzten Weg, der im privaten Interesse der Nutzer dauerhaft rechtlich abgesichert werden sollte, hat das Flurbereinigungsgericht entgegengehalten, jedenfalls auf den über die Grundstücke der Klägerin dieses Verfahrens und der Klägerin des Parallelverfahrens BVerwG 9 C 1.10 verlaufenden Wegeteil sei keines der im Verfahrensgebiet liegenden Grundstücke zur Erschließung angewiesen. In dieser Argumentation kommt die Rechtsauffassung zum Ausdruck, die dauerhafte rechtliche Absicherung eines faktisch zur Erschließung von Grundstücken im Verfahrensgebiet genutzten Weges sei nur dann ein zulässiger Zweck der vereinfachten Flurbereinigung, wenn die Grundstücke nicht anderweitig ausreichend erschlossen seien. Diese Auffassung steht mit Bundesrecht in Einklang. Der Grundstückserschließung dienende gemeinschaftliche Anlagen nehmen Flächen in Anspruch und verursachen Kosten. Ihre dauerhafte rechtliche Absicherung kann deshalb nur dann im wohlverstandenen Interesse der Verfahrensbeteiligten (§ 4 Halbs. 1 FlurbG) liegen, wenn ein Bedarf für die durch die konkrete Anlage vermittelte Erschließung besteht. Einen derartigen Bedarf hat das Flurbereinigungsgericht verneint. Seine dazu getroffenen tatsächlichen Feststellungen, die nicht mit Verfahrensrügen angegriffen sind und den Senat deshalb binden (§ 137 Abs. 2 VwGO), rechtfertigen diesen Schluss; denn hiernach sind sämtliche Grundstücke im Verfahrensgebiet auch ohne den fraglichen Teil des Kolonnenweges ausreichend erschlossen.

- 25 cc) Der Flurbereinigungsbeschluss lässt sich auch nicht durch den Zweck rechtfertigen, den Kolonnenweg für den landwirtschaftlichen Verkehr zur Umfahrung der Dorfstraße von Asbach mit ihren Engstellen abzusichern. Ausgehend von der tatsächlichen Annahme des Flurbereinigungsgerichts, die landwirtschaftlichen Betriebe AG, K. und R. mit Betriebssitzen außerhalb des Flurbereinigungsgebiets nutzten den Weg in dieser Weise, ist zwar ein privates Interesse der genannten Betriebe an der rechtlichen Absicherung des Weges als Ausweichstrecke zu bejahen. Ein solches Interesse ist nach Lage des Falles aber nur in sehr eingeschränktem Umfang bedeutsam. Es kann sich zum einen aus Fahrbeziehungen zwischen dem jeweiligen Betriebssitz und landwirtschaftlichen Flächen außerhalb des Verfahrensgebiets ergeben, soweit dabei das Gebiet durchquert wird, zum anderen aus Fahrbeziehungen zwischen den Be-

triebssitzen und gebietsinternen Betriebsflächen. Lediglich das Interesse an den letztgenannten Fahrbeziehungen ist geeignet, das Privatnützigkeitserfordernis auszufüllen. Wie oben ausgeführt, wurzelt dieses Erfordernis in der Eigentums-garantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG. Demgemäß reicht es nicht aus, dass die vereinfachte Flurbereinigung dem privaten Nutzen irgendeines Interessenten dient; sie muss vielmehr privatnützig gerade bezogen auf diejenigen Eigen-tumspositionen sein, die Regelungsobjekt der Flurbereinigung sind. Dass Ei-gentümer gebietsexterner Grundstücke, denen mit Rücksicht auf ihnen erwach-sende Vorteile aus der Flurbereinigung nach Maßgabe von § 42 Abs. 3 oder § 106 FlurbG Beiträge zu den Unterhaltungs- oder Ausführungskosten auferlegt werden, die formale Stellung von Nebenbeteiligten des Flurbereinigungsverfah-rens erlangen (§ 10 Nr. 2 Buchst. f FlurbG), kann demgegenüber nicht dazu herhalten, mit deren privatem Interesse den Zugriff auf Grundstücke der Teil-nehmer zu rechtfertigen.

- 26 Soweit danach ein privates Interesse an einer Ausweichstrecke als Verfahrenszweck relevant ist, fällt es nur gering ins Gewicht. Ausgehend von den Angaben des Beklagten bestehen Fahrbeziehungen des landwirtschaftlichen Verkehrs mit Ziel im Verfahrensgebiet nur hinsichtlich einer vom Betrieb K. bewirtschafteten Fläche im Westen des Gebiets. Das Interesse richtet sich zudem lediglich allgemein auf eine geeignete Ausweichstrecke, nicht speziell auf die vom Be-klagten mit der Verfahrensordnung angestrebte Sicherung des Kolonnenwe-ges als Ausweichstrecke. Nimmt man hinzu, dass die Sicherung des Kolon-nenweges zu einer Verfestigung der mit ihm verbundenen Durchschneidung zahlreicher Grundstücke führt, die ihrerseits in der Flurbereinigung bewältigt werden muss, so liegt auf der Hand, dass unter dem Aspekt der Ausweichstre-cke ein aus der Situation der Grundstücke im Verfahrensgebiet resultierendes überwiegendes Interesse der Teilnehmer nicht begründbar ist. Vielmehr geht es - wie das Flurbereinigungsgericht ausgeführt hat - vorrangig darum, eine fremd-nützige Infrastrukturmaßnahme zu ermöglichen.
- 27 Ob § 40 FlurbG, der die Bereitstellung von Land für derartige Maßnahmen in verhältnismäßig geringem Umfang ermöglicht, im vereinfachten Flurbereini-gungsverfahren anzuwenden ist, braucht nicht entschieden zu werden (offen

gelassen bereits im Beschluss vom 18. Juni 1998 - BVerwG 11 B 28.98 - Buchholz 424.01 § 86 FlurbG Nr.2 S. 3). Jedenfalls darf dies angesichts des Privatnützigkeitserfordernisses nicht Hauptzweck des Verfahrens sein.

- 28 Die von der Revision im Zusammenhang mit der geltend gemachten Ausweichfunktion des Kolonnenweges erhobene Verfahrensrüge, das Flurbereinigungsgericht sei der Anregung, die Inhaber der landwirtschaftlichen Betriebe zur Notwendigkeit und Nutzung des Kolonnenweges zu befragen, nicht gefolgt und habe dadurch gegen seine Aufklärungspflicht verstoßen (§ 86 Abs. 1 VwGO), greift nicht durch. Das Gericht hat die vom Beklagten hierzu vorgebrachten Tatsachen nämlich als wahr unterstellt. Dass es daraus andere rechtliche Schlüsse gezogen hat, als die Revision für richtig hält, begründete nicht die Notwendigkeit weiterer Aufklärung.
- 29 dd) Der Beklagte hat als wesentliches Ziel der Flurbereinigung darüber hinaus die Beseitigung der durch den Bau des Kolonnenweges entstandenen Besitzzersplitterung geltend gemacht. Das Flurbereinigungsgericht hat zu Recht angenommen, dass der Flurbereinigungsbeschluss sich auch mit dieser Begründung nicht rechtfertigen lässt. Die Beseitigung von Besitzzersplitterungen durch Bildung und Zuweisung großzügiger geschnittener Grundstücke unterfällt als Maßnahme der Agrarstrukturverbesserung zwar der Zielsetzung des § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG und liegt grundsätzlich auch im wohlverstandenen Interesse der Teilnehmer. Der Streitfall weist aber die im angefochtenen Urteil zutreffend herausgestellte Besonderheit auf, dass die Zersplitterung, deren Beseitigung der Beklagte als Verfahrenszweck benannt hat, durch die im angeordneten Verfahren angestrebte rechtliche Absicherung des Kolonnenweges erst verfestigt wird. Ohne diese Absicherung haben die Eigentümer der durchschnittenen Grundstücke es nämlich - wie bereits ausgeführt - selbst in der Hand, durch Sperrung und Beseitigung des Weges die Durchschneidung zu beseitigen. Der Flurbereinigung bedarf es dazu nicht.
- 30 ee) Das Flurbereinigungsgericht hat in Zweifel gezogen, ob die Beseitigung sonstiger Besitzzersplitterungen oder die Regelung der Eigentumsverhältnisse an den Gewässern „Hainsbach“ und „Glaseborn“ sowie am Sportplatz der Ge-

meinde privatnützige Zwecke sind, die die Anordnung eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens prinzipiell rechtfertigen können. Letztlich hat es diese Frage aber offen gelassen und seine Entscheidung auf die Erwägung gestützt, die genannten Zwecke hätten nicht im Zentrum der Überlegungen des Beklagten gestanden und vermöchten deshalb zumindest keine überwiegende Privatnützigkeit des Verfahrens zu begründen. Diese tragend gewordene Begründung ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden. Rügen, die die vorinstanzliche Würdigung in Frage stellen würden, hat die Revision nicht erhoben.

- 31 ff) Ein die Anordnung der vereinfachten Flurbereinigung rechtfertigender privatnütziger Zweck besteht schließlich nicht unter dem Gesichtspunkt der Lösung von Problemen der Holzabfuhr aus benachbarten hessischen Waldungen. Der Beklagte hat die Holzabfuhrproblematik selbst als Aufgabe begriffen, die erst nach Einleitung des Verfahrens von außen - durch die hessische Forstverwaltung - an ihn heran getragen worden ist; es geht mithin um ein bei Gelegenheit der aus anderen Gründen für notwendig erachteten Flurbereinigung mit zu verfolgendes und daher nachrangiges Ziel. Hinzu kommt, dass dieses Ziel zwar dem privaten Nutzen der Eigentümer von Forstgrundstücken auf hessischem Gebiet dient, aber keinen Bezug zu privaten Interessen hat, die sich aus Rechten an Grundstücken im Verfahrensgebiet ergeben. Auch aus diesem Grund kann es auf den Aspekt der Holzabfuhr nicht ankommen.
- 32 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Storost

Dr. Nolte

Domgörgen

Buchberger

Prof. Dr. Korbmacher

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. Storost

Dr. Nolte

Prof. Dr. Korbmacher