

RzF - 31 - zu § 19 Abs. 1 FlurbG

- 1. Ausführungskosten im Sinne des § 19 Abs. 1 in Verbindung mit § 105 FlurbG sind nur die für gemeinschaftliche Anlagen im Sinne des § 39 Abs. 1 FlurbG erforderlichen Aufwendungen. Eine gemeinschaftliche Anlage liegt nur dann vor, wenn die Anlage zumindest auch einem gemeinschaftlichen Zweck dient.**
- 2. Die Heranziehung nur der Anlieger einer Straße in der Ortslage ist jeweils anhand der Ziele der konkreten Maßnahme zu beurteilen, ob diese der Gesamtheit der Teilnehmer des Verfahrens Vorteile bringt oder besonderen, enger begrenzten Zwecken der in einer konkreten Ortslage lebenden Teilnehmer oder gar nur der Anlieger dient.**

Flurbereinigungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 24.07.2009 - 70 S 2.08

Aus den Gründen:

I.

Als Eigentümer eines im Verfahrensgebiet des Flurbereinigungsverfahrens "O_____" gelegenen Grundstücks (Flurstücke 52/1 und 52/2 der Flur 4 der Gemarkung O_____) begehrt der Antragsteller vorläufigen Rechtsschutz gegen die Heranziehung zu Vorschüssen auf Teilnehmerbeiträge für den Ausbau der Straße "H_____" einschließlich der Straßenbeleuchtung.

Das mit Anordnungsbeschluss vom 22. April 2004 eingeleitete Flurbereinigungs- und Bodenordnungsverfahren, dass ein Verfahrensgebiet von mehr als 5.000 ha einschließlich der Ortslagen mehrerer Dörfer umfasst, bezweckt sowohl eine Neuordnung des unwirtschaftlich geformten ländlichen Grundbesitzes zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit als auch Maßnahmen der Dorferneuerung, die der strukturellen Entwicklung der Dörfer dienen. Am 4. Dezember 2004 (Beschluss Nr. 2004/04) beschloss der Vorstand der Teilnehmergeinschaft einstimmig, dass bei Baumaßnahmen in den Ortslagen die Satzung der Gemeinde N_____ bezüglich der Anliegerbeiträge zugrunde gelegt wird. Damit solle der Besonderheit des Verfahrens Rechnung getragen und der gesamte Zeitraum des Verfahrens gleich behandelt werden. Mit weiterem Beschluss vom 4. Juni 2007 legte der Vorstand der Antragsgegnerin ergänzend fest, dass Grundstücke, die mit ihren Grundstücksgrenzen an mehr als eine öffentliche Straße angrenzen, nicht mit ihrer vollen Fläche, sondern nur bis zu 40 m Grundstückstiefe zur Beitragshebung herangezogen werden.

Auf einer Einwohnerversammlung am 13. März 2007 wurden den Teilnehmern die für die Straße "H_____" vorgesehene "Dorferneuerungsmaßnahme" erläutert, die nach Fertigstellung einer vorherigen, vom Abwasserzweckverband als Bauherrn durchzuführenden Abwassererschließung realisiert werden solle. Unter dem 24. Mai 2007 vereinbarten die Antragsgegnerin, der zuständige Wasser- und Abwasserzweckverband und die Gemeinde die Durchführung aller erforderlichen Maßnahmen als „Gemeinschaftsaufgabe“, wobei die Herstellung der Fahrbahn

inklusive des Abwasserkanals, des Gehweges, der Straßenbeleuchtung und der Grünflächen als Leistung der Teilnehmergeinschaft bezeichnet wurde (§ 1 Abs. 2 Buchst. b) des Vertrages).

Nachdem ein vorangegangener Bescheid wegen eines EDV-bedingten Fehlers bei der Zusammenführung der Datensätze aufgehoben worden war, wurde der Antragsteller wegen der durch die Maßnahme "H_____" entstandenen Kosten mit Bescheid vom 18. Juni 2008 ... zu einem Vorschuss auf die Teilnehmerbeiträge in Höhe von 2.537,05 € herangezogen. ...

Über den hiergegen fristgemäß eingelegten Widerspruch des Antragstellers vom 26. Juni 2008 ist bisher nicht entschieden; seinen zugleich gestellten Antrag auf Aussetzung der Vollziehung hat der Antragsgegner unter dem 27. Juni 2008 abgelehnt.

Daraufhin hat der Antragsteller am 10. Juli 2008 einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs gestellt, zu dessen Begründung er insbesondere vorträgt, dass der Beitragsbescheid rechtswidrig sei, weil die Beitragsberechnungsgrundlagen auf das nicht bebaute und nicht von den Erschließungsmaßnahmen betroffene Flurstück 52/1 bezogen worden seien.

II.

Der gem. § 138 Abs. 1 Satz 2 FlurbG i.V.m. § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO zulässige Antrag des Antragstellers hat Erfolg.

Bei der Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten - zu denen auch die hier verfahrensgegenständlichen Vorschüsse auf Teilnehmerbeiträge gem. § 19 FlurbG gehören - entfällt die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gem. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO. Sie kann gem. § 80 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. Abs. 4 Satz 3 VwGO vom Gericht angeordnet werden, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Verwaltungsakts bestehen oder wenn die Vollziehung für den Abgabepflichtigen eine unbillige Härte zur Folge hätte. Dabei folgt aus der gesetzgeberischen Wertung, die der sofortigen Vollziehbarkeit der Anforderung von Abgaben und Kosten zugrunde liegt, dass ernstliche Zweifel erst dann bestehen, wenn ein Erfolg des Rechtsmittels in der Hauptsache wahrscheinlicher ist als sein Misserfolg. Denn diese Forderungen sollen grundsätzlich ohne Rücksicht auf ihre Anfechtung durch den Pflichtigen vollziehbar sein, um die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung und eine sinnvolle Haushaltsplanung zu gewährleisten. Angesichts dieses Regelungszwecks können nur solche Einwände gegen die Abgabeanforderung eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen, die bei einer nur möglichen und gebotenen summarischen Prüfung durchgreifende Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Forderung begründen.

Mit Blick auf diesen Maßstab überwiegt im vorliegenden Fall das Anordnungsinteresse des Antragstellers, weil an der Rechtmäßigkeit des Heranziehungsbescheides vom 18. Juni 2008 ernsthafte und durchgreifende Zweifel bestehen.

1. Dies gilt zunächst schon hinsichtlich der Zuständigkeit der Antragsgegnerin für den angefochtenen Bescheid. Die Erhebung von Teilnehmerbeiträgen ist gemäß § 19 FlurbG zwar Aufgabe der Teilnehmergeinschaft. Im Flurbereinigungsgesetz ist jedoch die Möglichkeit einer Übertragung von Aufgaben der Teilnehmergeinschaft auf den Verband der Teilnehmergeinschaften

vorgesehen. Wird davon Gebrauch gemacht, so tritt der Verband insoweit gemäß § 26a Abs. 1 Satz 2 FlurbG "nach Maßgabe seiner Satzung an die Stelle der einzelnen Teilnehmergeinschaften". In § 26b Abs. 2 S. 1 2. Halbsatz FlurbG ist zudem ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen, dem Verband durch Satzung das Recht zu übertragen, die nach § 19 FlurbG beitragspflichtigen einzelnen Teilnehmer unmittelbar zur Leistung der Beiträge heranzuziehen. Von dieser Möglichkeit dürften der Verband der Teilnehmergeinschaften des Landes Brandenburg (i.F. VLF) und seine Mitglieder mit § 2 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe b der Hauptsatzung des Verbandes Gebrauch gemacht haben. Danach übernimmt der Verband "als Pflichtaufgabe für seine Mitglieder" unter anderem die "Vorbereitung und Durchführung der hoheitlichen Erhebung von Geldforderungen gegen Beteiligte (§ 26b Abs. 2 in Verbindung mit § 19 FlurbG) auf Grundlage des Hebungsbeschlusses des jeweiligen Mitglieds". Da die Teilnehmergeinschaft des Flurbereinigungsverfahrens O_____ aufgrund des Beschlusses seines Vorstandes vom 28. Oktober 2004 Mitglied des Verbandes geworden und die Satzungsregelung damit anwendbar ist, dürfte der Verband insoweit an die Stelle der Teilnehmergeinschaft getreten sein (i.d.S. auch Schwantag/Wingerter, FlurbG, 8. Auflage 2008, § 19 Rn 16, § 26b Rn. 2). Davon ausgehend dürfte der VLF an Stelle der Antragsgegnerin für den Erlass des vorliegenden Heranziehungsbescheides zuständig gewesen sein.

2. Unabhängig davon bestehen aber auch erhebliche Bedenken dagegen, dass die mit dem angegriffenen Bescheid erfolgte Heranziehung des Antragstellers zu einem Vorschuss auf die Teilnehmergebühren den insoweit maßgeblichen, sich aus § 19 FlurbG ergebenden Anforderungen genügt.

a) Zunächst ist auf der Grundlage der vorgelegten Verwaltungsvorgänge nicht eindeutig feststellbar, dass es sich bei den Kosten zur Herstellung der Straße „H_____“ um Ausführungskosten im Sinne von § 19 Abs. 1 i.V.m. § 105 FlurbG handelt.

§ 19 Abs. 1 FlurbG gibt der Teilnehmergeinschaft die Befugnis, die ihr nach § 105 FlurbG zur Last fallenden Ausführungskosten u.a. dergestalt auf die einzelnen Teilnehmer des Verfahrens abzuwälzen, dass diese zu Beitragsleistungen in Geld herangezogen werden. Solange der Maßstab für die Beitragspflicht noch nicht feststeht, ist gem. § 19 Abs. 1 Satz 3 FlurbG die Erhebung von Vorschüssen auf der Grundlage eines vorläufigen Beitragsmaßstabes zulässig. Voraussetzung für eine solche Inanspruchnahme ist aber jedenfalls, dass der Teilnehmergeinschaft Aufwendungen erwachsen sind, die, weil im Sinne des § 105 FlurbG zur Ausführung der Flurbereinigung erforderlich, zu den Ausführungskosten gehören.

Ausführungskosten i.S.d. § 105 FlurbG sind (nur) die zur Ausführung der Flurbereinigung erforderlichen Aufwendungen. Für den konkreten Fall dürfte insoweit maßgeblich sein, ob es sich bei der Straße „H_____“ um eine gemeinschaftliche Anlage i.S.d. § 39 Abs. 1 FlurbG handelt oder ob es sich vielmehr um eine öffentliche Anlage i.S.d. § 40 FlurbG handelt, deren Planung und Herstellung - über die in § 40 FlurbG vorgesehene Bereitstellung von Land in geringem Umfang hinaus - kein zulässiger Gegenstand eines Flurbereinigungsverfahrens wäre. Eine gemeinschaftliche Anlage i.S.d. § 39 Abs. 1 FlurbG liegt nur dann vor, wenn Straßen zumindest auch einem gemeinschaftlichen Zweck dienen; wirtschaftliche Bedürfnisse der Gemeindeeinschwoher oder Aufgaben, die der Gemeinde als einer öffentlichen Körperschaft obliegen, genügen insoweit nicht (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 26.11.1981 - 5 C 72.80 -, BVerwGE 64, 232 ff. m.w.N. => RzF - 36 - zu § 37 Abs. 1 FlurbG>; zur Zweckerforderlichkeit für das konkrete Flurbereinigungsverfahren vgl. auch Urteil v. 21. Januar 1988 - 5 C 5.84 -,

BVerwGE 79, 9 ff., hier zit. nach juris Rn 20 ff., 27 f. <= RzF - 18 - zu § 1 FlurbG>). Zwar erscheint es im konkreten Fall nicht ausgeschlossen, dass es sich beim Ausbau der Straße „H_____“ um eine den Zielen des § 37 FlurbG i.V.m. § 1 FlurbG entsprechende Maßnahme der Dorferneuerung handelt. Denn ausweislich des Einleitungsbeschlusses vom 22. April 2004 sollen im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens O_____ auch Maßnahmen der Dorferneuerung durchgeführt werden, die „der strukturellen Entwicklung der Dörfer“ dienen, und jedenfalls im Protokoll der Einwohnerversammlung vom 13. März 2007 wurde der Ausbau der Straße „H_____“ als „Dorferneuerungsmaßnahme“ bezeichnet. Nähere Ausführungen dazu, inwiefern der Ausbau dieser Straße über die sich für die Anlieger und die Gemeinde als Träger der Straßenbau- und -unterhaltungslast ergebenden Vorteile jeder Straßenerneuerung hinaus jedenfalls auch der „strukturellen Entwicklung“ der Gemeinde dient, finden sich in den bisher vorgelegten Unterlagen indes nicht und angesichts der - in Anwendung der herangezogenen Straßenbaubeitragssatzung der Gemeinde erfolgten - Einstufung der Straße als Anliegerstraße drängt sich deren Bedeutung etwa für die innerörtliche Verkehrserschließung, für eine touristisch anziehende Gestaltung des Ortskernes o.ä. auch nicht ohne weiteres auf.

b) Handelt es sich beim Ausbau der Straße aufgrund der damit verfolgten Ziele aber tatsächlich um eine Maßnahme der Dorferneuerung i.S.d. § 37 FlurbG, so dürfte die Erhebung von Vorschüssen auf die durch deren Ausbau verursachten Ausführungskosten entsprechend der Straßenbausatzung der Gemeinde nicht den sich insoweit aus § 19 FlurbG ergebenden Anforderungen genügen.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (zusammenfassend BVerwG, Beschluss vom 1. Dezember 2005 - 10 B 44.05 -, NVwZ-RR 2006, 754, hier zitiert nach juris Rn. 4 m.w.N.) ist die Beitragspflicht nach § 19 Abs. 1 FlurbG als Ausgleich dafür anzusehen, dass die Teilnehmer im allgemeinen durch die Bodenordnung einen Vorteil erlangen, der zu einer Wertsteigerung ihres Grundstücks führt. Anders als im Fall des § 19 Abs. 3 FlurbG, der für die Beitragsbefreiung auf die Verhältnisse des einzelnen Teilnehmers abstellt und dessen Freistellung ermöglicht, wenn er nicht oder nur in unverhältnismäßig geringem Umfang an den allgemeinen Umliegungsvorteilen beteiligt ist, geht es im Rahmen von § 19 Abs. 1 FlurbG um die Vorteile, die der Gesamtheit der Teilnehmer aus der Flurbereinigung erwachsen. Davon ausgehend ist für die Frage einer Beitragspflicht gemäß § 19 Abs. 1 FlurbG im Rahmen einer einheitlichen, auf die Gesamtheit aller Teilnehmer und nicht auf die persönlichen Umstände des einzelnen Grundstückseigentümers abstellenden, objektiven Betrachtung zu prüfen, ob die Maßnahmen dem Interesse der Teilnehmer dienen. Auch der Beitragsmaßstab kann für alle Teilnehmer nur einheitlich festgesetzt werden. § 19 Abs. 2 FlurbG gestattet zwar die Erhebung von Sonderkostenbeiträgen bei einzelnen Teilnehmern unter entsprechender Entlastung der Übrigen. Diese Vorschrift stellt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (z.B. BVerwG, Beschluss vom 23. November 1970 - IV B 16.69 -, = RzF - 1 - zu § 19 Abs. 2 FlurbG; Beschluss vom 24. November 1972 - V CB 16.72 -, Buchholz 424.01 § 44 FlurbG Nr. 19) jedoch nicht darauf ab, ob ein Teilnehmer besondere, unter Umständen anders nicht auszugleichende Vorteile erzielt. Sie soll vielmehr nur dann Anwendung finden, wenn im Rahmen der Flurbereinigung im Interesse einzelner Teilnehmer Anlagen erforderlich werden, die durch diese Teilnehmer aus besonderen, enger begrenzten Zwecken und nicht allein aus dem Zweck der Flurbereinigung (§ 1 FlurbG) veranlasst sind, und es daher unangemessen wäre, alle Teilnehmer mit den dadurch verursachten Aufwendungen zu belasten. Nach dieser Vorschrift wäre beispielsweise die Erhebung von Sonderkostenbeiträgen für besondere

Aufwendungen gerechtfertigt, die durch besondere, den gewerblichen oder wasserwirtschaftlichen Zwecken einzelner Teilnehmer dienende Maßnahmen bedingt sind (BVerwG, Beschluss vom 23. November 1970 - IV B 16.69 -, <= RzF - 1 - zu § 19 Abs. 2 FlurbG>; vgl. auch die Beispiele bei Schwantag/Wingerter, FlurbG, 8. Auflage 2008, § 19 Rn 14). Der Ausbau einer Gemeindestraße, die zugleich dem gemeinschaftlichen Interesse der Teilnehmer dient, wäre demgegenüber keine „besondere“ Anlage i.S.d. § 19 Abs. 2 FlurbG (VGH München, Urteil v. 24. September 1981 - 13 A 80 A. 818 -, <= RzF - 3 - zu § 19 Abs. 2 FlurbG>).

Davon ausgehend kann der - mit dem späteren Beschluss vom 4. Juni 2007 in insoweit nicht wesentlicher Hinsicht ergänzte - Beschluss des Vorstands der Antragsgegnerin vom 14. Dezember 2004, wonach „bei Baumaßnahmen in den Ortslagen die Satzung der Gemeinde N_____ bezüglich der Anliegerbeiträge zugrunde gelegt wird“, nicht als hinreichende Grundlage für die Erhebung des mit dem angefochtenen Bescheid geforderten Vorschusses angesehen werden.

...

Zum anderen dürfte aber auch der mit diesem Beschluss pauschal vorgegebene Beitragsmaßstab, der über die Anwendung der Straßenbausatzung der Gemeinde für alle Baumaßnahmen in Ortslagen generell und unabhängig von den Zwecken der konkreten Maßnahme eine Heranziehung nur der Anliegergrundstücke vorsieht, den sich aus § 19 Abs. 1 und 2 FlurbG für die Erhebung von Teilnehmerbeiträgen in einem Flurbereinigungsverfahren ergebenden Anforderungen nicht gerecht werden. Denn wenn es sich beim Ausbau einer Gemeindestraße tatsächlich um eine Maßnahme der Dorferneuerung i.S.d. § 37 FlurbG handelt, die durchgeführt wurde, weil sie der „strukturellen Entwicklung der Dörfer“ und damit der Landentwicklung i.S.d. § 1 FlurbG dient (auf diesbezüglich bestehende Bedenken wurde bereits unter 1. hingewiesen), dürfte es sich nicht um eine „besondere“, enger begrenzten Zwecken der Anlieger dienende Maßnahme handeln. Die Heranziehung nur der Anlieger der Straße zu den für eine solche Anlage entstandenen Kosten wird in einem solchen Fall wohl nur dann in Betracht kommen, wenn die Maßnahme etwa aufgrund eines besonderen, weitergehenden Interesses der Anlieger in einer Art und Weise durchgeführt wird, die über das für die Erreichung der angestrebten Ziele der Dorfentwicklung erforderliche Maß hinausgeht. Gerade bei Straßenbaumaßnahmen in der Ortslage ist jeweils anhand der Ziele der konkreten Maßnahme zu beurteilen, ob diese als Dorferneuerungsmaßnahme der Gesamtheit der Teilnehmer des Verfahrens Vorteile bringt oder besonderen, enger begrenzten Zwecken der in einer konkreten Ortslage lebenden Teilnehmer oder gar nur der Anlieger dient. Für eine dahingehende Präzisierung und Bewertung der mit der Ausbaumaßnahme „H_____“ konkret verfolgten Zwecke durch den für die Festlegung u.a. des Beitragsmaßstabes zuständigen Vorstand der Antragsgegnerin ist den Verwaltungsvorgängen indes nichts zu entnehmen. Es ist nicht erkennbar, dass dieser sich mit den sich aus § 19 Abs. 2 FlurbG ergebenden Voraussetzungen für die Festlegung eines Sondergebietes überhaupt befasst hat. Das - zu vermutende - Abstellen auf einen „größeren“ Vorteil der unmittelbaren Anlieger (vgl. dazu etwa Schwantag/Wingerter, FlurbG, § 19 Rn 15) oder die Vermeidung einer (angesichts der für gemeinschaftliche Anlagen nach dem Flurbereinigungsgesetz geltenden besonderen Voraussetzungen im Zweifel nur scheinbaren) Ungleichbehandlung gegenüber den Beitragspflichtigen anderer, nicht als Dorferneuerungsmaßnahme im Rahmen eines Flurbereinigungsverfahrens erfolgter Straßenbaumaßnahmen wäre nach vorläufiger Prüfung nicht geeignet, ein nur die unmittelbaren Anlieger einbeziehendes Sondergebiet gem. § 19 Abs. 2 FlurbG zu rechtfertigen.

...