

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Erschließungs-, Erschließungsbeitrags- und  
Straßenbaubeitragsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

BauGB § 131 Abs. 3

VwGO § 137 Abs. 2

BGB §§ 133, 157

FlurbG § 156

PrUmlBG § 12

Stichworte:

Erschließungsbeitrag; Erschließung; Artzuschlag; grundstücksbezogener Artzuschlag; gebietsbezogener Artzuschlag; Vorteilsprinzip; Wohngebiet; Mischgebiet; Typisierung; Umlegung; Umlegungsplan; Änderung; Auseinandersetzung; Verfahren; Auslegung; Willenserklärung; Bindung; Begründung.

Leitsätze:

1. § 131 Abs. 3 BauGB erfordert nicht zwingend die Festsetzung eines Artzuschlags für tatsächlich gewerblich genutzte Grundstücke in Wohn- und in Mischgebieten (Bestätigung von BVerwG, Urteil vom 10. Juni 1981 - 8 C 15.81 - BVerwGE 62, 300).

2. Die Rechtswirksamkeit und die Änderung von Festsetzungen in Umlegungsplänen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Flurbereinigungsgesetzes beurteilen sich nach dem bisherigen Recht sowie dem dieses ablösenden Landesrecht. Derartiges ablösendes Landesrecht kann insbesondere dann, wenn das frühere Recht keine verfahrensrechtlichen Vorgaben enthält, auch das Landesverwaltungsverfahrenrecht sein (im Anschluss an BVerwG, Urteil vom 26. August 1976 - 5 C 41.75 - BVerwGE 51, 104).

Urteil des 9. Senats vom 9. Dezember 2015 - BVerwG 9 C 28.14

I. VG Koblenz vom 11. Juni 2013  
Az: VG 4 K 719/12.KO

II. OVG Koblenz vom 25. März 2014  
Az: OVG 6 A 11304/13





# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 9 C 28.14  
OVG 6 A 11304/13

Verkündet  
am 9. Dezember 2015

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 9. Dezember 2015  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Buchberger,  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bick  
und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Steinkühler

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz  
vom 25. März 2014 wird geändert. Die Berufung der Be-  
klagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Koblenz  
vom 11. Juni 2013 wird in vollem Umfang zurückgewie-  
sen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungs- und des Re-  
visionsverfahrens.

#### G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen ihre Heranziehung zu einem Erschließungsbeitrag.
- 2 Die Klägerin ist Eigentümerin des mit einem Wohnhaus bebauten Grundstücks Gemarkung L., Flur ..., Flurstück .... Das Grundstück liegt im Geltungsbereich des Bebauungsplans "Auf dem Weiher/Am Viehweg" in der Fassung seiner 1. Änderung. Der Plan setzt als Art der baulichen Nutzung ein allgemeines Wohngebiet fest. Das Grundstück grenzt u.a. an die Wegeparzellen 188/3 und 351/3, die Teil eines im Jahr 1937 durch ein landwirtschaftliches Umlegungsverfahren geschaffenen Wegenetzes sind und ebenfalls im Geltungsbereich des vorgenannten Bebauungsplans liegen.

- 3 Das Grundstück der Klägerin sowie die Wegeparzelle 188/3 lagen ursprünglich nicht im Gebiet des Bebauungsplans. Im Jahr 2000 beschloss die Beklagte erstmals dessen 1. Änderung, die u.a. vorsah, dass der auf der Wegeparzelle 188/3 verlaufende Wirtschaftsweg in einem Wendehammer enden sollte. Das Berufungsgericht erklärte die Änderung jedoch mit rechtskräftigem Urteil vom 1. April 2004 mit der Begründung für nichtig, der Wirtschaftsweg unterliege einem umlegungsrechtlichen Sonderregime, das nicht von der Beklagten, sondern nur von der Landeskulturverwaltung aufgehoben werden könne. Die Beklagte beschloss am 12. Dezember 2005 erneut die 1. Änderung des Bebauungsplans, mit der u.a. ein Teil des Flurstücks 188/3 als öffentliche Verkehrsfläche sowie das Grundstück der Klägerin in den Geltungsbereich des Bebauungsplans einbezogen wurden. Die Bekanntmachung erfolgte am 27. Januar 2006.
- 4 Mit Bescheid vom 17. Februar 2011 setzte die Beklagte den von der Klägerin für die erstmalige Herstellung der Erschließungsanlage "Schmetterlingsweg/Weinbergstraße" zu entrichtenden Erschließungsbeitrag unter Zugrundelegung einer Eckgrundstückermäßigung auf 28 752,59 € fest und forderte sie zur Zahlung des nach Anrechnung einer Vorausleistung verbleibenden Restbetrags von 2 604,59 € auf.
- 5 Nach erfolgloser Durchführung des Widerspruchsverfahrens hat die Klägerin Klage erhoben, der das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 11. Juni 2013 mit der Begründung stattgegeben hat, der Bebauungsplan in der Fassung der 1. Änderung sei nichtig. Ein wirksamer Satzungsbeschluss könne erst ergehen, wenn das Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum Rheinhessen-Nahe-Hunsrück (im Folgenden: DLR) als zuständige Landeskulturverwaltung die bisherige Zweckbestimmung der Wegeparzellen 188/3 und 351/3 aufgehoben habe.
- 6 Während des Verfahrens auf Zulassung der Berufung teilte das DLR der Beklagten mit Schreiben vom 29. August 2013 mit, aus landeskultureller und bodenordnerischer Sicht bestünden gegenüber der beabsichtigten Einziehung der Wirtschaftswege keine Bedenken. Die Beklagte beschloss daraufhin am

11. November 2013 erneut den Bebauungsplan in seiner 1. Änderungsfassung und setzte diese rückwirkend zum 27. Januar 2006 in Kraft; die öffentliche Bekanntmachung erfolgte am 6. Dezember 2013 sowie erneut am 19. Juni 2015.

- 7 Nach Zulassung der Berufung der Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht unter Zurückweisung der Berufung im Übrigen den Beitragsbescheid aufgehoben, soweit darin ein höherer Beitrag als 20 240,39 € festgesetzt wurde; im Übrigen hat es die Klage abgewiesen. Das erschließungsrechtliche Planerfordernis sei erfüllt, nachdem die zuständige Behörde den 1937 erlassenen Auseinandersetzungsplan konkludent geändert und die Beklagte den Bebauungsplan nach erneuter Abwägung beschlossen und rückwirkend in Kraft gesetzt habe. Soweit die Klägerin rüge, die in der Erschließungsbeitragssatzung der Beklagten enthaltene Regelung eines grundstücksbezogenen Artzuschlags sei zu unbestimmt, komme es hierauf nicht an, da die Bestimmung eines solchen Zuschlags entbehrlich sei. Jedoch sei der Klägerin eine weitere Ermäßigung wegen der Mehrfacherschließung ihres Grundstücks zu gewähren.
- 8 Mit ihrer vom Senat zugelassenen Revision macht die Klägerin geltend, die Erschließungsbeitragssatzung der Beklagten verstoße gegen § 131 Abs. 3 BauGB. Sie enthalte keine wirksame Regelung eines Artzuschlags für gewerblich genutzte Grundstücke in Wohn- und in Mischgebieten und lasse damit die Verschiedenheit des Erschließungsvorteils gegenüber zu Wohnzwecken genutzten Grundstücken unberücksichtigt. Die Abgabe einer bloßen Stellungnahme durch das DLR reiche nicht aus, das umlegungsrechtliche Sonderregime der Parzellen 188/3 und 351/3 zu ändern oder aufzuheben. Auch habe die Teilnehmergeinschaft des Umlegungsverfahrens angehört werden müssen. Die Fehlerhaftigkeit des Bebauungsplans habe nicht in einem ergänzenden Verfahren geheilt werden können; jedenfalls sei dieses nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden.
- 9 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 25. März 2014 zu ändern und die Berufung der Be-

klagen gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Koblenz vom 11. Juni 2013 zurückzuweisen.

- 10 Die Beklagte beantragt,  
die Revision zurückzuweisen.
- 11 Sie trägt vor, die Festsetzung eines Zuschlags für gewerblich genutzte Grundstücke in Wohn- und in Mischgebieten stehe im Ermessen des Ortsgesetzgebers. Es sei bereits zweifelhaft, ob die Planänderung - wie vom Verwaltungsgericht angenommen - zunächst fehlerhaft gewesen sei, obwohl sie keine Einziehung der Wirtschaftswege vorsehe. Jedenfalls sei der Bebauungsplan durch das vorsorglich durchgeführte ergänzende Verfahren rückwirkend wirksam geworden. Die Änderung des Auseinandersetzungsplans bestimme sich nach preußischem Umlegungsrecht, das keine verfahrensrechtlichen Anforderungen normiere. Das heutige Verwaltungsverfahrensrecht finde keine Anwendung.

## II

- 12 Die Revision der Klägerin ist zulässig und begründet.
- 13 Zwar trifft die Annahme des Berufungsgerichts zu, dass § 131 Abs. 3 BauGB nicht die Festsetzung eines Zuschlags für gewerblich genutzte Grundstücke in Wohn- und Mischgebieten erfordert (1.). Zu Unrecht geht es aber davon aus, das umlegungsrechtliche Sonderregime, dem die Parzellen 188/3 und 351/3 unterfallen, sei durch die Erklärung des DLR vom 29. August 2013 aufgehoben worden (2.). Das angefochtene Urteil erweist sich insoweit auch nicht aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO); es ist deshalb dahingehend zu ändern, dass die Berufung der Beklagten in vollem Umfang zurückgewiesen wird (3.).
- 14 1. Das Berufungsurteil steht mit Bundesrecht in Einklang, soweit es davon ausgeht, die Erschließungsbeitragssatzung der Beklagten sei auch dann rechtmäßig, wenn sie keinen wirksamen Zuschlag für tatsächlich gewerblich genutzte

Grundstücke in Wohn- und in Mischgebieten (sog. grundstücksbezogener Artzuschlag) enthalten sollte.

- 15 a) Gemäß § 131 Abs. 3 BauGB ist die Verschiedenheit von Art und Maß der Nutzung in den Maßstab der Verteilung des beitragsfähigen Erschließungsaufwands einzubeziehen, wenn im Abrechnungsgebiet eine unterschiedliche bauliche oder sonstige Nutzung zulässig ist.
- 16 § 131 Abs. 3 BauGB schreibt nicht vor, in welcher Weise die unterschiedliche Nutzungsart im Vergleich zum Nutzungsmaß beitragsrechtlich zu bewerten ist. Dem Ortsgesetzgeber ist daher ein weitgehendes Bewertungsermessen für die Berücksichtigung der unterschiedlichen baulichen Nutzbarkeit bei der satzungrechtlichen Ausgestaltung des Verteilungsmaßstabs eingeräumt. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass sich der größere oder kleinere Erschließungsvorteil des einen Grundstücks im Verhältnis zu dem anderen Grundstück mit Hilfe der jeweiligen baulichen oder sonstigen Nutzung der betreffenden Grundstücke nur grob erfassen lässt und eine genaue Bestimmung dieser Nutzungen in vielen Fällen zu unangemessenen Schwierigkeiten führen würde, sodass die Praktikabilität und Überschaubarkeit des Heranziehungsverfahrens nicht mehr gewährleistet wäre (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Januar 1979 - 4 C 61-68.75 und 80-84.75 - BVerwGE 57, 240 <246>). Die Ausübung dieses normativen Ermessens ist allerdings eingeschränkt durch die Grundsätze des Willkürverbots und der Verhältnismäßigkeit sowie durch das Vorteilsprinzip, das der Regelung des § 131 Abs. 3 BauGB zugrunde liegt und in sie eingeschlossen ist. Die Beitragssetzung muss daher mindestens den Unterschied zwischen der Wohnnutzung einerseits und qualifizierten Nutzungsarten, die - wie insbesondere eine gewerbliche oder industrielle Nutzung - im Vergleich zur Wohnnutzung eine deutlich intensivere Inanspruchnahme der Erschließungsanlage bewirken, andererseits widerspiegeln. Angesichts dessen ist es erforderlich, aber auch ausreichend, wenn eine Verteilungsregelung erhebliche, hinreichend abgrenzbare Unterschiede der baulichen oder sonstigen Nutzung in typischen Fallgruppen angemessen vorteilsgerecht und zugleich in der Weise erfasst, dass das Heranziehungsverfahren praktikabel und überschaubar bleibt (vgl. BVerwG, Urteile vom 21. Januar 1977 - 4 C 84.74 u.a. - Buchholz 406.11 § 131 BBauG Nr. 20

S. 22, vom 10. Juni 1981 - 8 C 15.81 - BVerwGE 62, 300 <302 f.>, vom 11. Dezember 1987 - 8 C 85.86 - BVerwGE 78, 321 <331>, vom 8. Dezember 1995 - 8 C 11.94 - BVerwGE 100, 104 <112> und vom 23. Januar 1998 - 8 C 12.96 - BVerwGE 106, 147 <149 f.>; Beschluss vom 4. Februar 2000 - 11 B 39.99 - Buchholz 406.11 § 131 BauGB Nr. 110 S. 2). Der das Abgabenrecht allgemein kennzeichnende Grundsatz der Typengerechtigkeit wird durch § 131 Abs. 3 BauGB nicht verdrängt (BVerwG, Urteil vom 19. Februar 1982 - 8 C 36.81 - Buchholz 406.11 § 131 BBauG Nr. 46 S. 47).

- 17 b) Aufgrund der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist daher für Grundstücke in beplanten Gewerbe- und Industriegebieten ein Artzuschlag zu erheben, der nicht auf tatsächlich gewerblich oder industriell genutzte Grundstücke beschränkt sein darf, sondern auch ungenutzte, jedoch entsprechend nutzbare Grundstücke erfassen muss (sog. gebietsbezogener Artzuschlag). Ein nur die tatsächliche qualifizierte Nutzung erfassender Zuschlag verstößt danach in Gewerbe- und in Industriegebieten gegen das Differenzierungsgebot des § 131 Abs. 3 BauGB (Urteile vom 10. Juni 1981 - 8 C 15.81 - BVerwGE 62, 300 <305> und vom 25. Juni 1982 - 8 C 82.81 u.a. - Buchholz 406.11 § 132 BBauG Nr. 38 S. 12 f.). Für Mischgebiete ist ein gebietsbezogener Zuschlag zwar zulässig, jedoch nicht erforderlich, wohingegen er für allgemeine und reine Wohngebiete unzulässig ist, da in diesen Gebieten die gewerbliche Nutzung keine gebietstypische Regelnutzung darstellt (Urteil vom 25. Juni 1982 - 8 C 82.81 u.a. - Buchholz 406.11 § 132 BBauG Nr. 38 S. 13 f.).
- 18 c) Für Wohn- und für Mischgebiete ist allerdings ein grundstücksbezogener Artzuschlag nach der bisherigen Rechtsprechung zulässig, jedoch durch § 131 Abs. 3 BauGB nicht zwingend geboten (vgl. BVerwG, Urteile vom 10. Juni 1981 - 8 C 15.81 - BVerwGE 62, 300 <304 f.> und vom 25. Juni 1982 - 8 C 82.81 u.a. - Buchholz 406.11 § 132 BBauG Nr. 38 S. 13 f.; a.A. Driehaus; in: Berliner Kommentar zum BauGB, Stand Mai 2015, § 131 Rn. 96 f.). Hieran ist festzuhalten, da nur so dem weiten Bewertungsermessen der Gemeinde, dem Vorteilsprinzip, dem Grundsatz der Typengerechtigkeit sowie Gesichtspunkten der Praktikabilität angemessen, d.h. ohne einem der miteinander konkurrierenden Prinzipien absoluten Vorrang beizumessen, Rechnung getragen wird. Im

Rahmen einer typisierenden Betrachtung darf der Satzungsgeber bei der gebotenen beitragsrechtlichen Unterscheidung zwischen einer Wohn- und einer gewerblichen Nutzung berücksichtigen, dass die gewerbliche Nutzbarkeit eines Grundstücks - und damit der hierfür durch die Erschließungsanlage vermittelte Vorteil - sowohl quantitativ als auch qualitativ maßgeblich durch den Gebietscharakter geprägt wird und sich folglich auch in unterschiedlichem Maße von den Erschließungsvorteilen einer Wohnnutzung unterscheidet.

- 19 (aa) So ist die gewerbliche Nutzung von Grundstücken in reinen Wohngebieten gemäß § 3 Abs. 3 BauNVO nur ausnahmsweise und auch dann nur eingeschränkt zulässig. Sie kann daher - zumal angesichts des Aufwands für die Ermittlung einer tatsächlichen gewerblichen Nutzung - schon deshalb bei der Festlegung des Verteilungsmaßstabs unberücksichtigt bleiben.
- 20 (bb) Gleiches gilt für die gewerbliche Nutzung in allgemeinen Wohngebieten. Zwar ist dort eine gewerbliche Nutzung nicht nur ausnahmsweise gemäß § 4 Abs. 3 BauNVO, sondern hinsichtlich bestimmter Nutzungsarten gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BauNVO regelmäßig zulässig. Aber auch insoweit gilt der Vorrang der Wohnnutzung nach § 4 Abs. 1 BauNVO. Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit der Nutzungsarten nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BauNVO setzt deren Gebietsverträglichkeit voraus, die bei einem zu starken An- und Abfahrtsverkehr entfällt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. Februar 2008 - 4 B 60.07 - Buchholz 406.12 § 4 BauNVO Nr. 19 Rn. 5 ff., 11; Stock, in: König/Roeser/Stock, BauNVO, 3. Aufl. 2014, § 4 Rn. 72 m.w.N.). Die in allgemeinen und besonderen Wohngebieten zulässige gewerbliche Nutzung unterscheidet sich daher regelmäßig in mehrfacher Hinsicht von einer gewerblichen Nutzung in Gewerbegebieten (BVerwG, Urteil vom 8. Dezember 1995 - 8 C 11.94 - BVerwGE 100, 104 <114>). Angesichts dessen ist die Inanspruchnahme der Erschließungsanlage zwar auch durch die in diesen Gebieten allgemein oder ausnahmsweise zulässigen Nutzungsarten intensiver, nicht aber deutlich intensiver als diejenige einer Wohnnutzung. Damit können sie zwar, müssen aber nicht zur Anknüpfung einer höheren Beitragsbelastung gemacht werden.

- 21 (cc) Dies gilt schließlich ebenfalls für Mischgebiete im Sinne des § 6 BauNVO. Zwar hat der Ordnungsgeber dort die beiden Hauptnutzungsarten nicht in ein Rangverhältnis zueinander gestellt. Das Mischgebiet ist daher seiner typischen Eigenart nach für Wohnen und nichtstörendes Gewerbe gleichermaßen offen; beide Nutzungsarten stehen gleichwertig und gleichgewichtig nebeneinander (BVerwG, Urteile vom 28. April 1972 - 4 C 11.69 - BVerwGE 40, 94 <100> und vom 4. Mai 1988 - 4 C 34.86 - BVerwGE 79, 309 <311 ff.>; Beschluss vom 11. April 1996 - 4 B 51.96 - Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 179 S. 36). Gleichwohl unterscheidet sich auch im Mischgebiet der Erschließungsvorteil einer gewerblichen Nutzung nicht in einem solchen Maß von demjenigen einer Wohnnutzung und ist nicht derart einer gewerblichen Nutzung in Gewerbe- und Industriegebieten angenähert, dass unter Zugrundelegung einer typisierenden Betrachtungsweise eine gleichartige Heranziehung unvertretbar ist und der Satzungsgeber dem mit der Erhebung eines Zuschlags Rechnung tragen muss. Vielmehr setzt das gleichwertige Nebeneinander der Nutzungsarten eine wechselseitige Rücksichtnahme der einen Nutzung auf die andere und deren Bedürfnisse voraus (BVerwG, Beschluss vom 11. April 1996 - 4 B 51.96 - Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 179 S. 36). Dies schlägt sich in der Beschränkung auf nichtstörendes Gewerbe und den strengeren Immissionsrichtwerten von Mischgebieten gegenüber Gewerbe- und Industriegebieten nieder (vgl. Nr. 6.1 TA Lärm). Damit bleibt die gewerbliche Nutzbarkeit eines Grundstücks auch im Mischgebiet deutlich hinter derjenigen in einem Gewerbe- oder Industriegebiet zurück.
- 22 Hinzu tritt der Verwaltungsaufwand, der mit der - auf den Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht abstellenden - Ermittlung gewerblicher Nutzungen verbunden ist. Die den grundstücksbezogenen Artzuschlag prägende Maßgeblichkeit einer Momentaufnahme stellt sich zudem als Ausnahme zu dem ansonsten im Erschließungsbeitragsrecht geltenden Grundsatz dar, dem zufolge die Erschließungsbeitragspflicht an die zulässige und nicht an die tatsächliche Grundstücksnutzung anknüpft. Aufgrund dieser zeitlichen Fixierung des Zuschlags ist für die Beitragshöhe letztlich nicht allein die gewerbliche Nutzung, sondern auch maßgeblich, ob diese vor oder nach der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht begonnen wird. Einem etwaigen Gewinn an Vorteilsgerech-

tigkeit im Vergleich zu einer reinen Wohnnutzung können damit - auch durch zeitliche Zufälligkeiten bedingte - neue Ungleichbehandlungen gegenüberstehen. Zwar schließt dies die Erhebung eines grundstücksbezogenen Artzuschlags nicht aus (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1979 - 4 C 23.78 - Buchholz 406.11 § 131 BBauG Nr. 30 S. 56 f.; anders aber VGH Mannheim, Urteil vom 10. Juli 2014 - 2 S 2228/13 - juris Rn. 62 zu § 38 Abs. 3 KAG BW). Die vorgenannten sowie mögliche weitere widerstreitende Gesichtspunkte abzuwägen, ist jedoch einer Ermessensentscheidung des Satzungsgebers vorbehalten.

- 23 2. Das Berufungsurteil verletzt Bundesrecht, soweit es im Zusammenhang mit dem erschließungsrechtlichen Planerfordernis (§ 125 BauGB) von der Annahme getragen wird, das DLR habe mit seinem Schreiben vom 29. August 2013 den im Jahre 1937 erlassenen, hinsichtlich der Wegeparzellen 188/3 und 351/3 gegenüber dem Bebauungsplan vorgreiflichen Auseinandersetzungsplan konkludent geändert. Diese Auslegung verkennt unter Verletzung der für die Auslegung von Willensäußerungen der Verwaltung im öffentlichen Recht entsprechend anwendbaren revisiblen Auslegungsregel des § 133 BGB (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Mai 1984 - 8 C 100.83 - Buchholz 316 § 38 VwVfG Nr. 4 S. 4 f.) den Inhalt des vorgenannten Schreibens.
- 24 a) Allerdings handelt es sich bei der Feststellung des gewollten Inhalts von allein materiellrechtlich erheblichen Willenserklärungen um eine Tatsachenfeststellung im Sinne des § 137 Abs. 2 VwGO (BVerwG, Urteile vom 1. Dezember 1989 - 8 C 17.87 - BVerwGE 84, 157 <162> und vom 30. Mai 2012 - 9 C 5.11 - Buchholz 406.11 § 246a BauGB Nr. 1 Rn. 30). Die sich daraus für das Revisionsgericht grundsätzlich ergebende Bindung tritt jedoch u.a. dann nicht ein, wenn das Berufungsgericht in seiner Entscheidung nichts Näheres ausgeführt und insbesondere sein Auslegungsergebnis nicht näher begründet hat (BVerwG, Urteile vom 9. Juli 1982 - 7 C 54.79 - Buchholz 451.171 AtG Nr. 11 S. 11, vom 4. Dezember 2001 - 4 C 2.00 - BVerwGE 115, 274 <280> und vom 26. Juli 2006 - 6 C 20.05 - BVerwGE 126, 254 Rn. 79; Beschluss vom 6. April 2004 - 4 B 2.04 - Buchholz 310 § 137 Abs. 2 VwGO Nr. 12 S. 4).

- 25 So verhält es sich hier. Das Berufungsgericht hat lediglich ausgeführt, das DLR habe den Auseinandersetzungsplan konkludent geändert. Wie es zu diesem Ergebnis gelangt ist, hat es hingegen nicht nachvollziehbar dargelegt. Einer eingehenden Auseinandersetzung mit der Erklärung des DLR unter Zugrundelegung der allgemeinen Auslegungsregeln sowie unter Einbeziehung der Verwaltungsvorgänge hätte es vorliegend insbesondere deshalb bedurft, weil jedenfalls der Wortlaut des Schreibens ("aus landeskultureller und bodenordnerischer Sicht bestehen gegenüber der beabsichtigten Einziehung der [...] Wirtschaftswege keine Bedenken") eine solche Änderung nicht erkennen lässt. Soweit das Berufungsgericht weiter ausgeführt hat, das DLR habe der Umwidmung der Wirtschaftswege zugestimmt, es habe sein Einverständnis hiermit erklärt bzw. es habe keine Einwände hiergegen erhoben, enthält dies nicht die Begründung zu dem gefundenen Auslegungsergebnis, sondern steht hierzu in Widerspruch. Denn nach der dem angefochtenen Urteil zugrunde liegenden Rechtsprechung des Berufungsgerichts (vgl. auch das im Berufungsurteil in Bezug genommene Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 1. April 2004 - 1 C 10464/03 -) setzt die Überplanung von Wirtschaftswegen, die unter preußischem Umlegungsrecht geschaffen wurden, gemäß § 12 des preußischen Gesetzes zur Beschleunigung der Umlegung vom 3. Dezember 1935 - PrUmlBG - (GS S. 143) eine eigene vollständige Abwägungsentscheidung der Landeskulturverwaltung und damit gerade nicht bloß deren Zustimmung bzw. fachliche Bewertung zu einer anderweitig getroffenen Entscheidung voraus.
- 26 b) Danach hat der erkennende Senat selbst die vorgenannte Erklärung entsprechend den zu §§ 133, 157 BGB entwickelten Regeln auszulegen. Dabei richtet sich die Auslegung nicht nach den subjektiven Vorstellungen des Adressaten oder der erlassenden Behörde. Maßgebend ist gemäß § 133 BGB vielmehr der erklärte Wille, wie ihn der Empfänger bei objektiver Würdigung verstehen konnte (vgl. BVerwG, Urteile vom 25. Mai 1984 - 8 C 100.83 - Buchholz 316 § 38 VwVfG Nr. 4 S. 5 und vom 26. Juli 2006 - 6 C 20.05 - BVerwGE 126, 254 Rn. 78).
- 27 Dies zugrunde gelegt, ist die Erklärung des DLR vom 29. August 2013 dahingehend auszulegen, dass mit ihr keine eigene Entscheidung, d.h. keine rechts-

verbindliche Regelung über eine Änderung des Auseinandersetzungsplans getroffen wurde, sondern das DLR lediglich - einer (erneuten) Beteiligung nach § 4 BauGB vergleichbar - eine Stellungnahme zu den Auswirkungen der Bauleitplanung der Beklagten auf die damit weiterhin dem umlegungsrechtlichen Sonderregime unterfallenden Wirtschaftswege abgegeben hat. Bereits nach dem Wortlaut der Erklärung wurde darin keine eigene Entscheidung getroffen; vielmehr nahm das DLR nur auf die beabsichtigte Einziehung der Wirtschaftswege und damit auf eine bevorstehende Maßnahme der Beklagten Bezug, zu der es seine fachliche Bewertung äußerte. Dies entsprach dem Anschreiben der Beklagten vom 27. August 2013, mit dem das DLR unter ausdrücklicher Bezugnahme auf seine bereits erfolgte Beteiligung als Träger öffentlicher Belange im Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans "nochmals ausdrücklich um Zustimmung bzw. um Einziehung der im Flurbereinigungsverfahren entstandenen Wegeflächen" gebeten wurde. Hinter dieser Bitte blieb die Erklärung des DLR indes insofern zurück, als darin weder der Bauleitplanung zugestimmt noch gar die Wegeflächen eingezogen, sondern lediglich erklärt wurde, es bestünden keine Bedenken. Hinzu kommt, dass sich das Anschreiben der Beklagten - und dementsprechend die Antwort des DLR - nur auf die Flurstücke 332/1, 347/1, 351/3 und 354, nicht aber auf das Flurstück 188/3 bezogen, diesbezüglich mithin ungeachtet der Frage, wie das Schreiben vom 29. August 2013 auszulegen ist, überhaupt keine Äußerung des DLR vorliegt.

- 28 3. Das angefochtene Urteil erweist sich nicht aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Vielmehr führt das Fortbestehen des umlegungsrechtlichen Sonderregimes dazu, dass unter Zugrundelegung der - insoweit nicht re-  
visiblen - Auslegung des preußischen Umlegungsrechts durch das Berufungsgericht die für die Beitragserhebung gemäß § 125 BauGB erforderliche planungsrechtliche Grundlage fehlt. Der angefochtene Beitragsbescheid ist demnach rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten mit der Folge, dass die Berufung der Beklagten in vollem Umfang zurückzuweisen und das stattgebende erstinstanzliche Urteil wiederherzustellen ist.
- 29 a) Das Flurbereinigungsgesetz enthält keine Regelung, unter welchen Voraussetzungen die in Umlegungsplänen nach früherem Recht enthaltenen Festset-

zungen geändert werden können. Die Rechtswirksamkeit von Festsetzungen der Behörde aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Flurbereinigungsgesetzes wie auch deren spätere Änderungsmöglichkeit bestimmen sich vielmehr gemäß § 156 Satz 3 FlurbG nach dem Recht, das zur Zeit des Erlasses dieser Umlegungspläne gegolten hat, sowie nach dem dieses ablösenden Landesrecht (BVerwG, Urteile vom 12. Dezember 1957 - 1 C 103.56 - Buchholz 424.01 § 156 FlurbG von 1953 Nr. 4 S. 3 und vom 26. August 1976 - 5 C 41.75 - BVerwGE 51, 104 <107 ff.>).

- 30 Da nach den Feststellungen des Berufungsgerichts die Wegeparzellen 188/3 und 351/3 durch einen im Jahr 1937 erlassenen Auseinandersetzungsplan entstanden sind, finden auf sie mithin zunächst die preußische Umlegungsordnung vom 21. September 1920 - PrUmlO - (GS S. 453) in der Fassung des Gesetzes vom 21. April 1934 (GS S. 253) sowie das preußische Gesetz zur Beschleunigung der Umlegung Anwendung. Gemäß § 12 PrUmlBG kann die Landeskulturbehörde den Auseinandersetzungsplan, auch nachdem seine Ausführung angeordnet ist, ändern und ergänzen, wenn ein überwiegendes wirtschaftliches Bedürfnis der Beteiligten oder allgemeine Rücksichten die Änderung oder Ergänzung der gemeinschaftlichen Anlagen erfordern.
- 31 b) Daraus folgt nicht, dass sich die Änderung eines Auseinandersetzungsplans ausschließlich nach § 12 PrUmlBG bestimmt mit der Folge, dass hierfür keine darüber hinausgehenden verfahrensrechtlichen Anforderungen gelten würden. Eine derartige Auslegung ließe § 1 Abs. 1 LVwVfG RP außer Betracht, wonach für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden des Landes - vorbehaltlich inhaltsgleicher oder entgegenstehender Rechtsvorschriften - die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes gelten. Das Berufungsgericht hat diese landesrechtliche Verweisungsnorm auf das hier in Rede stehende Verfahren der Änderung eines Auseinandersetzungsplans durch das DLR angewendet. Es hat ihr die Bezugnahme auf § 10 VwVfG entnommen, der die Verfahrensgestaltung, soweit keine besonderen Formvorschriften bestehen, in das Ermessen der zuständigen Behörde stellt. Nach § 10 VwVfG ist der Behörde allerdings kein freies Ermessen eingeräumt; dieses besteht vielmehr grundsätzlich nur im Rahmen der sonstigen Bestimmungen des Verwaltungsverfah-

rengesetzes, insbesondere der darin enthaltenen allgemeinen Grundsätze (vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 10 Rn. 7). Im Umfang der durch § 1 LVwVfG RP ausgesprochenen Verweisung hat damit der Landesgesetzgeber das preußische Umlegungsrecht insoweit abgelöst, als es dessen Verzicht auf verfahrensrechtliche Vorgaben aufgehoben und es stattdessen dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht unterstellt hat.

- 32 Eine dahingehende Auslegung ist - insbesondere im Hinblick auf die Grundsätze über die Beteiligung am Verwaltungsverfahren (§ 13 VwVfG), die Anhörung Beteiligter (§ 28 VwVfG) und die Bekanntgabe von Verwaltungsakten an Beteiligte (§ 41 VwVfG) - zur Wahrung rechtsstaatlicher Anforderungen auch verfassungsrechtlich geboten. Die Änderung des durch einen Auseinandersetzungsplan geschaffenen Wegenetzes stellt einen Verwaltungsakt im Sinne des § 1 Abs. 1 LVwVfG RP i.V.m. § 35 VwVfG dar (s. BVerwG, Urteil vom 20. Mai 1998 - 11 C 7.97 - Buchholz 424.01 § 44 FlurbG Nr. 78 S. 12 zur Änderung eines Flurbereinigungsplans), der diejenigen Teilnehmer belastet, die von dem Wegenetz einen konkreten Erschließungsvorteil haben (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 19. Februar 2015 - 9 CN 1.14 - NVwZ-RR 2015, 867 Rn. 15 zu einer Änderungssatzung nach § 58 Abs. 4 Satz 2 FlurbG). Das Recht des Einzelnen, vor einer ihn belastenden Entscheidung angehört zu werden, zählt zu den wesentlichen Voraussetzungen eines rechtsstaatlichen Verfahrens, weshalb dem Einzelnen auch außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 103 Abs. 1 GG die Möglichkeit gegeben werden muss, vor einer Entscheidung, die seine Rechte betrifft, zu Wort zu kommen. Dies setzt voraus, dass der Betroffene von dem Sachverhalt und dem Verfahren, in dem dieser verwertet werden soll, überhaupt Kenntnis erhält (BVerfG, Beschluss vom 18. Januar 2000 - 1 BvR 321/96 - BVerfGE 101, 397 <405> m.w.N.). Aus den im Rechtsstaatsgebot verankerten Prinzipien der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes folgt darüber hinaus, dass Hoheitsakte erst dann gegenüber dem Bürger Rechtswirkung entfalten können, wenn sie ihm persönlich oder in ordnungsgemäßer Form öffentlich bekanntgemacht worden sind (BVerfG, Urteil vom 24. April 1991 - 1 BvR 1341/90 - BVerfGE 84, 133 <159>). Auch entfaltet Art. 19 Abs. 4 GG Vorwirkungen auf die Ausgestaltung des dem gerichtlichen Rechtsschutzverfahren vorgelagerten Verwaltungsverfahren dahingehend, dass dieses nicht darauf

angelegt werden darf, den gerichtlichen Rechtsschutz zu vereiteln oder unzumutbar zu erschweren (BVerfG, Urteil vom 24. April 1985 - 2 BvF 2/83 u.a. - BVerfGE 69, 1 <49> m.w.N.). Ein Eingriff in rechtlich geschützte Interessen ohne Kenntnis des hiervon Betroffenen ist hiermit nicht zu vereinbaren.

- 33 c) Ob die danach erforderliche Anhörung der durch die Wirtschaftswege begünstigten Landwirte und Winzer im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Bebauungsplanverfahren nach § 3 BauGB durchgeführt werden kann, bedarf keiner Entscheidung. Ebenfalls keiner abschließenden Entscheidung bedarf, wie sich eine danach möglicherweise fehlende Anhörung auf die Rechtmäßigkeit der 1. Änderung des Bebauungsplans auswirkt. Denn diese ist ungeachtet dessen unwirksam, weshalb es für die Beitragserhebung an dem erschließungsrechtlichen Planerfordernis fehlt.
- 34 Bebauungspläne dürfen gemäß § 6 Abs. 2, § 10 Abs. 2 Satz 2 BauGB anderen zwingenden bundes- oder landesrechtlichen Normen, die für das Plangebiet gelten, nicht widersprechen. Sonstige Rechtsvorschriften in diesem Sinne können nicht nur immissions-, landschafts- und naturschutzrechtliche Verordnungen (vgl. BVerwG, Urteile vom 21. Oktober 1999 - 4 C 1.99 - BVerwGE 109, 371 <375> und vom 7. Juni 2001 - 4 CN 1.01 - BVerwGE 114, 301 <304>; Beschluss vom 28. November 1988 - 4 B 212.88 - Buchholz 406.11 § 6 BBauG/BauGB Nr. 5 S. 1), sondern auch andere Regelungen sein, deren rechtliche Verbindlichkeit sich gegenüber einem Bebauungsplan durchsetzt. Sofern es sich um landesrechtliche Vorschriften handelt, entscheidet sich nach Landesrecht, ob und unter welchen Voraussetzungen sie gegenüber einem Bebauungsplan Sperrwirkung entfalten (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 28. November 1988 - 4 B 212.88 - Buchholz 406.11 § 6 BBauG/BauGB Nr. 5 S. 1 und vom 24. Oktober 1990 - 4 NB 29.90 - Buchholz 406.11 § 10 BauGB Nr. 23 S. 25).
- 35 Die angefochtene Entscheidung beruht in Auslegung des preußischen Umlegungsrechts und somit nicht revisibel auf der Annahme, dass die Überplanung der Wirtschaftswege als Verkehrsflächen, die künftig dem öffentlichen Verkehr dienen sollen, die vorherige Aufhebung bzw. Änderung des umlegungsrechtlichen Sonderregimes voraussetzt, dem diese Wege bislang unterfielen. Eben-

falls bindend ist für das Revisionsgericht die Auslegung des § 12 PrUmlBG durch das Berufungsgericht, der zufolge die Änderung eines Auseinandersetzungsplans eine eigenverantwortliche, abwägende Entscheidung allein des DLR voraussetzt; eine Abänderung durch die Kommune mittels eines Bebauungsplans hingegen sieht § 12 PrUmlBG danach nicht vor (vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 1. April 2004 - 1 C 10464/03 - S. 10 sowie Berufungsurteil UA S. 5 f.). Eine solche eigenverantwortliche Entscheidung hat das DLR - wie vorstehend ausgeführt - jedoch nicht getroffen mit der Folge, dass das umlegungsrechtliche Sonderregime weiterhin eine Überplanung der Wirtschaftswege verhindert.

36 4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Bier

Buchberger

Prof. Dr. Korbmacher

Dr. Bick

Steinkühler

### B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 20 240,39 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 GKG).

Dr. Bier

Prof. Dr. Korbmacher

Steinkühler