

RzF - 99 - zu § 44 Abs. 1 FlurbG

- 1. Stimmen der Flurbereinigungsplan und der Plan nach § 41 FlurbG nicht überein, kann dies zur Teilnichtigkeit des Flurbereinigungsplans führen. Daher ist eine Plankorrektur im öffentlichen Interesse unumgänglich.**
- 2. Planvereinbarungen bedürfen nicht der Genehmigung der oberen Flurbereinigungsbehörde.**
- 3. Für den Rücktritt von einer Planvereinbarung ist Schriftform erforderlich.**
- 4. Eine Änderung der Förderpraxis kann den Wegfall der Bindungswirkung einer Planvereinbarung nicht rechtfertigen.**

Flurbereinigungsgericht München, Urteil vom 25.03.2004 - 13 A 01.1464 und 1465

Aus den Gründen:

Klageziel ist die Aufhebung der Planergänzung der DLE <Direktion für Ländliche Entwicklung> vom 19. Juli 1999 (Streichung des Weges Bergen-Ost im Plan nach § 41 FlurbG) und die Änderung des Flurbereinigungsplans durch Aufnahme dieses Weges in den Flurbereinigungsplan mit der Maßgabe der Ausweisung und des Ausbaus. Die Auffassung des Beklagten, dass sich Widerspruch und Klage nur gegen die Änderung des Plans nach § 41 FlurbG gerichtet hätten (und deshalb der am 10. Juli 1991 aufgestellte Flurbereinigungsplan ohne den Weg Bergen-Ost bestandskräftig geworden sei), vermag der Senat nicht zu teilen. Nach § 142 Abs. 3 und § 146 Nr. 1 FlurbG ist das Flurbereinigungsgericht an die Klageanträge, die ohnehin nicht bestimmt zu sein brauchen, nicht gebunden. Das Gericht hat bei Klageanträgen das erkennbare wirkliche Rechtsschutzziel durch Auslegung aus dem gesamten Parteivorbringen zu ermitteln; dies gilt auch in Bezug auf Anträge im Vorverfahren (BVerwG vom 12.12.2001 DVBl 2002, 1043 = BayVBl 2002, 676). Bei verständiger Würdigung des Rechtsschutzziels wollen die Kläger, die gemäß § 140 Satz 3 FlurbG nicht durch einen Rechtsanwalt vertreten sind, nicht nur den Ausbau des Weges Bergen-Ost im Sinn der Ausführung des Flurbereinigungsplans, sondern auch die Schaffung der entsprechenden Planungsvoraussetzungen durch Ausweisung des Weges im Plan nach § 41 FlurbG und dessen Aufnahme in den Flurbereinigungsplan nach § 58 Abs. 1 Satz 2 FlurbG erreichen. Dies folgt ohne weiteres aus dem Wortlaut der Widerspruchsschreiben vom 12. September 1999 („Aufgrund dessen ist der Wege- und Gewässerplan wieder in den Flurbereinigungsplan aufzunehmen und Planeinheit mit der Abfindungskarte herzustellen.“). Ein Fall der Klageänderung (§ 91 VwGO) liegt somit entgegen der Auffassung des Beklagten nicht vor.

Die von der DLE mit Bescheid vom 19. Juli 1999 getroffene Entscheidung ist rechtswidrig und verletzt die Kläger in ihren Rechten (§§ 113 Abs. 1, 114 VwGO, §§ 144, 146 Nr. 2 FlurbG); die Kläger besitzen einen vereinbarungsgemäßen Rechtsanspruch auf Ausweisung und Ausbau des Weges Bergen-Ost.

Die DLE ist gemäß § 64 FlurbG i.V.m. Art. 1 Abs. 4 und Art. 2 Abs. 2 AGFlurbG nach der (vorzeitigen) Ausführungsanordnung für nachträgliche Änderungen des

Flurbereinigungsplans zuständig gewesen. Es bestand ein sachlicher Anlass, ein Verfahren zur Planänderung durchzuführen, weil öffentliche Interessen dies erfordern. Wie der Senat bereits in der mündlichen Verhandlung vom 9. Juni 1999 in den Verfahren 13 A 97.2300 und 2336 erkannt hat, war der bekannt gegebene Flurbereinigungsplan, der den Wege- und Gewässerplan (Plan nach § 41 FlurbG) aufnimmt (§ 58 Abs. 1 Satz 2 FlurbG), teilnichtig, weil eine offensichtliche und nicht überbrückbare Diskrepanz zwischen den Festsetzungen im Plan nach § 41 FlurbG und denen des Flurbereinigungsplans im übrigen bestand. Während der ursprüngliche Plan nach § 41 FlurbG die Ausweisung und den Ausbau des Weges Bergen-Ost enthielt, fehlte es in der Abfindungskarte und in den Abfindungsnachweisen an den entsprechenden Regelungen. Der Flurbereinigungsplan und der in ihm aufgenommene Plan nach § 41 FlurbG stimmten also nicht überein. Ein Verwaltungsakt ist nichtig, soweit er an einem besonders schweren Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offensichtlich ist (Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG). Diese Voraussetzungen sind hier gegeben, weil der Flurbereinigungsplan bezüglich des Weges Bergen-Ost in sich widersprüchlich ist (siehe Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Aufl. 2003, RdNr. 26 zu § 44). Die Nichtigkeit dieses Teils des Flurbereinigungsplans als Verwaltungsakt hat nicht zur Folge, dass der Flurbereinigungsplan im Ganzen nichtig ist, weil der nichtige Teil hier nicht so wesentlich ist, dass die Flurbereinigungsbehörde den Flurbereinigungsplan ohne den nichtigen Teil nicht erlassen hätte (Art. 44 Abs. 4 BayVwVfG). Soweit die Teilnichtigkeit des Flurbereinigungsplans reicht, ist er unwirksam (Art. 43 Abs. 3 BayVwVfG). Folglich führte erstmals der Bescheid vom 19. Juli 1999 zu einer wirksamen Regelung mit Außenwirkung über den Weg Bergen-Ost (Art. 35 BayVwVfG, § 42 Abs. 2 VwGO). Da die Änderungsverfügung der DLE dazu diente, die Diskrepanz zwischen dem Plan nach § 41 FlurbG und dem Flurbereinigungsplan aufzuheben und dadurch einen Planstand in widerspruchsfreier und folglich rechtmäßiger Form herbeizuführen, war die Plankorrektur dem Grunde nach im besonderen öffentlichen Interesse unumgänglich (ständige Rechtsprechung des Senats: BayVGH vom 13.10.1977 RdL 1978, 181; BayVGH vom 11.2.1988 RdL 1988, 259; BayVGH vom 15.3.2001 RdL 2001, 238/239; vgl. ferner: BVerwGE 49, 146/181; BVerwG vom 10.11.1993 RdL 1994, 35/36; siehe auch BVerwG vom 13.6.1960 RdL 1960, 274, wonach gerade bei flurbereinigungsrechtlichen Planungsentscheidungen, die grundsätzliche Auswirkungen auf zahlreiche Teilnehmer haben, Rechtssicherheit und Rechtsklarheit herrschen muss).

Die DLE hätte die Diskrepanz allerdings nicht durch Änderung des Plans nach § 41 FlurbG beheben dürfen. Vielmehr hätte es umgekehrt der Anpassung des Flurbereinigungsplans an den Plan nach § 41 FlurbG bedurft. Anspruchsgrundlage der Kläger sind die am 16. September 1986 geschlossenen Vereinbarungen über den Weg Bergen-Ost. Der Kläger zu 1. hat die Rechtsposition als Vertragspartner inne, die Kläger zu 2. und 3. haben die Rechtsposition durch Erwerb der Hofstelle von dem früheren Teilnehmer W erlangt. Gemäß Klausel XV des notariellen Kaufvertrags vom 19. Juli 1996 hat der frühere Eigentümer W sämtliche Ansprüche aus dem Flurbereinigungsverfahren an die Kläger zu 2. und 3. abgetreten. Außerdem folgt der Übergang der Rechtsposition aus § 15 Satz 1 FlurbG. Danach muss derjenige, der ein Grundstück erwirbt, das im Flurbereinigungsgebiet liegt, das bis zu seiner Eintragung im Grundbuch durchgeführte Verfahren gegen sich gelten lassen. Die Rechtsnachfolge im Sinn dieser Vorschrift gilt auch für die von dem Rechtsvorgänger abgegebenen Willenserklärungen (Quadflieg, Recht der Flurbereinigung, Erl. 10 zu § 15; Haselhoff, Flurbereinigungsbeiträge und Grundstücksverkehr, RdL 1995, 255/257). Wegen der Teilnichtigkeit ist der Flurbereinigungsplan insoweit gegenüber dem Kläger zu 1. wie gegenüber dem früheren Teilnehmer Weinhart nicht bestandskräftig geworden. Die Tatsache, dass dieser Teilnehmer nicht Widerspruch gegen den Flurbereinigungsplan eingelegt hatte, blieb also insoweit rechtsfolgenlos. Aus diesem Grund war die vom früheren Teilnehmer W übernommene Verfahrensposition der Kläger zu 2. und 3. insoweit nicht nach § 15 Satz 1 FlurbG eingeschränkt.

Die Ausbauvereinbarung sowie die Grundabtretungsvereinbarung sind als Planvereinbarungen wirksam. Die flurbereinigungsrechtliche Planvereinbarung ist ein

öffentlich-rechtlicher Vertrag. Zwar handelt es sich bei der Planvereinbarung nicht um eine im Gesetz ausdrücklich vorgesehene Vereinbarung, wie dies § 99 FlurbG im beschleunigten Zusammenlegungsverfahren vorsieht, dennoch ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass im Flurbereinigungsverfahren über Ansprüche und Verpflichtungen der Verfahrensbeteiligten Vereinbarungen getroffen werden können (BVerwG vom 29.4.1998 RdL 1998, 240 und vom 4.11.1988 RdL 1989, 218; BayVG vom 10.4.2003 Az. 13 A 01.2550). Der Vertragsschluss war formgültig. Die gemäß §§ 129 und 130 FlurbG erforderliche Schriftform ist gewahrt (vgl. ferner: § 99 Satz 3 FlurbG und Art. 57 BayVwVfG). Das wirksame Zustandekommen der Planvereinbarungen wird auch nicht durch einen Willensmangel in Frage gestellt (vgl. hierzu BVerwG vom 29.4.1998 a.a.O. S. 241). Die Erklärung des Beigeladenen K vom 24. Mai 2003, dergemäß der Vorsitzende der Teilnehmergeinschaft Druck auf ihn ausgeübt habe und er um des lieben Friedens willens unterschrieben habe, rechtfertigt nicht die Annahme, dass er widerrechtlich durch Drohung zur Leistung der Unterschrift bestimmt worden ist (siehe Art. 62 Satz 2 BayVwVfG i.V.m. § 123 Abs. 1 BGB).

Es liegt kein Nichtigkeitsgrund im Sinn von Art. 59 BayVwVfG vor. Die Planvereinbarungen verstoßen nicht gegen ein gesetzliches Verbot (Art. 59 Abs. 1 BayVwVfG i.V.m. § 134 BGB - siehe Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Aufl. 2003, RdNr. 9 zu § 59). Das in der Sitzung vom 16. September 1986 (siehe FNS S. 333) erklärte Einverständnis des Vorstands der Teilnehmergeinschaft zum Willen der Teilnehmer, dass die Wegteile nicht als öffentliche Wege gewidmet werden (siehe Vertragsklausel Nr. 7), steht nicht im Widerspruch zu dem gesetzlichen Auftrag der Teilnehmergeinschaft aus § 37 Abs. 1 und § 39 Abs. 1 FlurbG, Wege als gemeinschaftliche Anlagen zu schaffen. § 39 FlurbG legt nur fest, unter welchen Voraussetzungen die Teilnehmergeinschaft Wege schaffen kann; hiernach stellt der Weg Bergen-Ost entsprechend seinem Erschließungszweck eine gemeinschaftliche Anlage dar. Die Vorschrift des § 39 Abs. 1 Satz 2 FlurbG besagt aber nicht, welche wegerechtliche Qualität einem solchen Weg zukommt (Hegele in: Seehusen/Schwede, FlurbG, 7. Aufl. 1997, RdNr. 7 zu § 39). Ihrer Verpflichtung aus § 44 Abs. 3 Satz 3 FlurbG, die neu ausgewiesenen Grundstücke durch Wege zugänglich zu machen, kann die Flurbereinigungsbehörde im Allgemeinen durch die Schaffung nicht öffentlicher Wirtschaftswege genügen, wenn ihre Nutzung dem landwirtschaftlichen Verkehr, und dieser nur beschränkt auf die Eigentümer oder sonstigen Nutzungsberechtigten der erschlossenen Grundstücke, vorbehalten ist (u.U. genügt sogar die Begründung einer Wegedienstbarkeit; vgl. BVerwG vom 30.9.1992 RdL 1993, 13). Für eine weitergehende Ausweisung als öffentlichen Weg ist dagegen erforderlich, dass - ebenfalls aus Gründen der Flurbereinigung - der Weg einem im einzelnen nicht abgrenzbaren Benutzerkreis zugänglich gemacht werden muss. Das kann der Fall sein, wenn die Neuordnung des Verfahrensgebiets es erfordert, dass ein gemeinschaftlicher Weg gleichzeitig dem öffentlichen Verkehr dient. Soll ein im Flurbereinigungsverfahren geschaffener gemeinschaftlicher Weg außer landwirtschaftlich genutzten Grundstücken noch einzelne außerhalb der Ortslage gelegene bebaute Grundstücke zugänglich machen, so bleibt seine Zweckbestimmung dennoch beschränkt auf den Anliegerverkehr. Seiner Bestimmung nach gestattet er die Benutzung des Weges durch jede Art von Verkehr, wie er im allgemeinen durch die Erschließung bebauter Grundstücke hervorgerufen wird. Das ist der gesamte mit einer funktionsgerechten Nutzung der Grundstücke zusammenhängende Zufahrts- und Versorgungsverkehr (BVerwGE 64, 232). Gemessen an diesen Grundsätzen kann der Weg Bergen-Ost im Flurbereinigungsplan zulässigerweise als gemeinschaftliche Anlage (für einen beschränkten Benutzerkreis) ausgewiesen werden, ohne dass es einer Widmung als öffentlicher Feld- und Waldweg nach Art. 53 Nr. 1 Bayerisches Straßen- und Wegegesetz bedarf. Mit dieser Maßgabe wurde auch der Plan nach § 41 FlurbG am 19. Februar 1981 festgestellt. Die vertragliche Verpflichtung der Teilnehmergeinschaft vom 16. September 1986, den Weg Bergen-Ost unter finanzieller Beteiligung der betreffenden Teilnehmer auszubauen, und die vom Vorstand in der Sitzung vom 16. September 1986 erklärte Zustimmung zur Grundabtretungsvereinbarung der Teilnehmer (siehe FNS S. 333), die zusammengekommen die vertragliche Verpflichtung der Teilnehmergeinschaft bilden, den Weg Bergen-Ost auszuweisen und auszubauen, begegnen somit keinen rechtlichen Bedenken. Dass die Anwesen der Kläger bereits über

den Weg Bergen-West erschlossen sind, steht der Verpflichtung zur Schaffung einer zweiten Zufahrt nicht entgegen. Zwar hat kein Teilnehmer aus § 44 Abs. 3 Satz 3 FlurbG einen Anspruch auf Doppelschließung (BVerwG vom 13.9.1992 RdL 1993, 13), jedoch ergibt sich aus dieser Rechtsprechung nicht etwa die Pflicht der Teilnehmergeinschaft, die Schaffung einer zweiten, als sinnvoll erachteten Zufahrt zu unterlassen.

Die zum Abschluss eines die Teilnehmergeinschaft finanziell belastenden Vertrags nach § 17 Abs. 2 Satz 1 FlurbG erforderliche Zustimmung der gemäß Art. 1 Abs. 4 AGFlurbG zuständigen Direktion liegt vor (siehe Zustimmungserklärung der Flurbereinigungsdirektion vom 17.9.1986). Mit der Zustimmung nahm die Direktion zugleich Kenntnis von der Grundabtretungsvereinbarung vom 16. September 1986.

Die Planvereinbarungen bedurften keiner weiteren Genehmigung. Die Genehmigung des Flurbereinigungsplans durch die obere Flurbereinigungsbehörde (hier: Bescheid der DLE vom 11.3.1993 nach § 58 Abs. 3 FlurbG, s. S. 2 des Textteils zum Flurbereinigungsplan) brauchte insbesondere die Grundabtretungsvereinbarung nicht zu umfassen. Die Genehmigung des Flurbereinigungsplans soll sichern, dass die Ziele des § 37 Abs. 1 FlurbG erreicht werden und die Belange des § 37 Abs. 2 FlurbG gewahrt sind. Die Prüfung der Gleichwertigkeit der Abfindung im einzelnen ist hingegen nicht der Zweck der Genehmigung (vgl. Schwantag in: Seehusen/Schwede a.a.O. RdNr. 20 zu § 58).

Die Planvereinbarungen vom 16. September 1986 sind nicht durch nachträgliche Willenserklärungen der betreffenden Teilnehmer erloschen. Der Vertragstext der Ausbauvereinbarung enthält folgende Klausel: „Diese Vereinbarung kann nach Baubeginn von den o.a. Teilnehmern nicht mehr widerrufen werden.“ Der hierbei verwendete Begriff Widerruf ist bei verständiger objektiver Auslegung nach §§ 133, 157, 242 BGB als Rücktritt im Sinn von Art. 62 BayVwVfG i.V.m. § 346 BGB aufzufassen. Rücktrittserklärungen sämtlicher Teilnehmer liegen indes nicht vor.

Die im Rahmen eines Abhilfegesprächs am 26. Oktober 1999 zu Protokoll des Vorstandsvorsitzenden unterschriebenen Erklärungen des Beigeladenen K („Ich will den Weg nicht mehr.“) und des Beigeladenen A („..., dass der Weg nicht mehr gebaut werden solle; es war kein Interesse an einem Ausbau...“) sind als Rücktritt auszulegen und als solche formgültig (§§ 129, 130 FlurbG). Der vom Vorstandsvorsitzenden am 15. Dezember 1987 aufgenommene Vermerk, dass der Teilnehmer W auf einen Ausbau des Hofanschlussweges Bergen-Ost verzichtet, kann zwar als Rücktritt auszulegen sein, wäre aber formungültig, weil die Niederschrift dem früheren Teilnehmer W nicht gemäß § 130 Abs. 1 Satz 1 FlurbG vorgelesen oder vorgelegt und von ihm nicht genehmigt wurde. Die mündliche Erklärung gegenüber dem Vorsitzenden der Teilnehmergeinschaft reichte nicht aus. Zwar enthält das Flurbereinigungsrecht keine Formvorschrift für den Rücktritt von einer Vereinbarung. Für den Verzicht auf Landabfindung z.B. ist Schriftform vorgeschrieben, wohingegen die Form des Widerrufs nicht geregelt ist (vgl. § 52 Abs. 1 Satz 1 bzw. Satz 2 FlurbG). Aus § 129 Abs. 1 Satz 1 FlurbG, wonach über Verhandlungen eine Niederschrift aufzunehmen ist, lässt sich aber der Schluss ziehen, dass auch für den Rücktritt von einer Planvereinbarung Schriftform erforderlich ist. Hierfür spricht, dass § 129 Abs. 1 Satz 1 FlurbG nicht nur für Verhandlungen im engeren Sinne gilt, sondern allgemein für Willenserklärungen mit bestimmten Rechtsfolgen wie z.B. den Verzicht (Schoof in: Seehusen/Schwede a.a.O. RdNr. 1 zu § 129). Die Aufhebung eines formbedürftigen Rechtsgeschäfts (vgl. Art. 57 BayVwVfG zur Schriftform bei öffentlich-rechtlichen Verträgen) erfordert als *actus contrarius* die Abgabe förmlicher Willenserklärungen. Die Gründe, die für das Formerfordernis der Schriftform bei der Protokollierung einer Willenserklärung sprechen, insbesondere die Beweisfunktion (BVerwGE 96, 326/333) gelten auch bei der Vertragsaufhebung. Mit dem für Teilnehmergeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 16 Satz 2 FlurbG) geltenden Rechtsstaatsprinzip (vgl. § 17 Abs. 1 Satz 2 FlurbG) und dem darin enthaltenen Prinzip der Rechtssicherheit (BVerfGE 49, 164) wäre es unvereinbar, wenn die Frage der Wirksamkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrags

letztlich vom Erinnerungsvermögen und der Glaubwürdigkeit eines Zeugen oder von Beweislastregeln abhänge. Das muss jedenfalls dann gelten, wenn - wie hier - nicht nur ein Teilnehmer mit der Teilnehmergeinschaft kontrahiert hat und die Vereinbarung deshalb Rechtswirkungen hinsichtlich weiterer Teilnehmer hat. Das Schriftformerfordernis gilt deshalb auch für Kündigung, Rücktritt oder Anfechtung eines Vertrags (vgl. Bonk in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl. 2001, RdNr. 11 zu § 57). Der Hinweis des Beklagten auf Art. 62 BayVwVfG und die dortige Verweisung auf die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs vermag das Formerfordernis für einen Rücktritt von der Abfindungsvereinbarung nicht in Frage zu stellen. Abgesehen davon, dass das BGB gerade keine analog anzuwendende Vorschrift über die Art und Weise der Ausübung des Rücktrittsrechts enthält (vgl. Palandt/Heinrichs, BGB, 59. Aufl. 2000, RdNr. 8 zu § 125 und RdNr. 1 zu § 349 a.F.), ist hier die Auslegung der Verfahrensregelungen des Flurbereinigungsgesetzes vorrangig gegenüber der (subsidiären) Anwendung des BGB (vgl. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG). Die §§ 129 und 130 FlurbG gehen als *lex specialis* auch Formvorschriften wie Art. 64 BayVwVfG vor, der ein Verlesen und die Genehmigung nicht zwingend erfordert (vgl. Kopp/Ramsauer a.a.O. RdNr. 14 zu § 64). Die vom früheren Teilnehmer W am 27. Mai 2003 gegenüber dem Vorstand abgegebene Bestätigung der damaligen Niederschrift war unbehelflich: Sie hatte mangels Verfügungsbefugnis keine Genehmigungswirkung. Darauf, ob der Teilnehmer W gegenüber dem Vorstandsvorsitzenden die genannte Erklärung abgegeben hat (Gerichtsakte 13 A 01.1465 Bl. 107), kommt es hiernach aus Rechtsgründen nicht an (Eyermann/Geiger, VwGO, 11. Aufl. 2000, RdNr. 38 zu § 86). Folglich bedurfte es hierzu keiner Beweisaufnahme.

Die vom Bevollmächtigten des Beklagten weiter vorsorglich unter Zeugenbeweis gestellte Behauptung (zum vorsorglichen Beweisantrag vgl. BVerwGE 30, 57), dass der Kläger zu 1. Ende 1987 gegenüber dem Beigeladenen A erklärt habe, er brauche den östlichen Weg nicht mehr und wolle sich für das ersparte Geld lieber einen Ladewagen kaufen, bedarf keiner Klärung. Es kommt auch hierauf aus Rechtsgründen nicht an (Eyermann/Geiger, a.a.O., RdNr. 38 zu § 86). Sofern man annähme, dass es sich dabei um eine Willenserklärung mit Rechtsbindungswillen und nicht nur um eine Unmutsäußerung handelte, wäre jene nach Art. 62 BayVwVfG i.V.m. § 349 BGB a.F. und § 130 Abs. 1 und Abs. 3 BGB schon deshalb nicht wirksam, weil sie nicht gegenüber der Teilnehmergeinschaft als Vertragspartner abgegeben wurde. Davon unabhängig fehlte es auch hier an der Form - wie oben ausgeführt.

Es kann deshalb abschließend dahinstehen, ob in der Errichtung des Wegteils von der Kapelle auf das Anwesen W zu bereits der Baubeginn des Weges Bergen-Ost zu sehen ist. Denn in diesem Fall könnten nach der Vertragsklausel nicht einmal mehr alle vier Teilnehmer gemeinsam zurücktreten.

Demzufolge könnten allenfalls die Willenserklärungen der Beigeladenen A und K zum Wegfall der Ausbauvereinbarung geführt haben. Allerdings ist diese Rechtsfolge wegen Art. 62 BayVwVfG i.V.m. § 356 Satz 1 BGB a.F. nicht eingetreten. Danach kann das Rücktrittsrecht nur von allen und gegen alle ausgeübt werden, wenn bei einem Vertrag auf der einen oder der anderen Seite mehrere beteiligt sind. Diese Vorschrift ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zwar abdingbar (Palandt/Heinrichs, BGB, 59. Aufl. 2000, RdNr. 2 zu § 356 a.F. - m.w.N.), jedoch enthält der Vertragstext weder eine ausdrückliche noch eine schlüssige Zusatzvereinbarung in diesem Sinne. Der Umstand, dass die Teilnehmer als Vertragspartner unter dem 16. September 1986 eine umfassende und „unwiderrufliche“ Grundabtretungsvereinbarung mit gegenseitigen Verpflichtungen getroffen haben, spricht im Gegenteil dafür, dass die vier vertragsschließenden Teilnehmer untereinander eine gemeinschaftliche Bindung eingehen wollten.

Die Ausbauvereinbarung ist auch nicht infolge des Wegfalls der Geschäftsgrundlage (Art. 60 BayVwVfG) unwirksam geworden. Nach dieser Vorschrift kann eine Vertragspartei den Vertrag kündigen, wenn die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts

maßgebend gewesen sind, sich seit Abschluss des Vertrages so wesentlich geändert haben, dass einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist und eine Anpassung nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Diese Voraussetzungen sind nicht gegeben. Die Korrektur des durch die Verhältnisse überholten Parteiwillens stellt als Ausnahme von dem Grundsatz der Bindung an den einmal geschlossenen Vertrag eine Einwirkung des auch das Verwaltungsrecht beherrschenden Grundsatzes von Treu und Glauben in den öffentlich-rechtlichen Vertrag wegen Erschütterung der Vertragsgrundlagen dar. Der Grundsatz der Vertragstreue darf auch im öffentlichen Recht nur ausnahmsweise durchbrochen werden, wenn dies notwendig ist, um wesentliche, d.h. untragbare, mit Recht und Gerechtigkeit schlechterdings unvereinbare Ergebnisse zu vermeiden, wenn also dem Schuldner das Festhalten am Vertrag mit dem bisherigen Inhalt nach Treu und Glauben keinesfalls mehr aufgebürdet werden kann (Bonk in: Stelkens/Bonk/Sachs a.a.O. RdNr. 17 f. zu § 60; Lorenz, Der Wegfall der Geschäftsgrundlage beim verwaltungsrechtlichen Vertrag, DVBl 1997, 865). Die Geschäftsgrundlage eines Vertrags wird gebildet durch die nicht zum eigentlichen Vertragsinhalt erhobenen, bei Vertragsabschluss aber zutage getretenen gemeinsamen Vorstellungen beider Vertragsparteien oder die dem Geschäftsgegner erkennbaren und von ihm nicht beanstandeten Vorstellungen der einen Vertragspartei von dem Vorhandensein oder dem künftigen Eintritt gewisser Umstände, auf denen der Geschäftswille der Parteien sich aufbaut. Sie entfällt nicht schon dann, wenn eine Vertragspartei nach ihrer heutigen Interessenlage vernünftigerweise nicht mehr in den Vertragsschluss einwilligen würde (BGHZ 128, 238; HessVGH vom 7.9.2000 RdL 2001, 90/92). Wie sich aus den damaligen Verfahrens- und Vertragsumständen schließen lässt, sind die Vertragspartner, also die vier Teilnehmer einerseits und die beigeladene Teilnehmergeinschaft andererseits, davon ausgegangen, dass der Weg Bergen-Ost primär die Funktion als Hofanschlussweg erhalten soll und die durch den 20 %-igen Sonderbeitrag der vier Teilnehmer nicht gedeckten Wegebau-Ausführungskosten gemäß der damaligen Verwaltungsübung durch staatliche Zuschüsse und nicht durch Geldbeiträge der übrigen Teilnehmer finanziert werden sollten. Eine Änderung der Verhältnisse hat sich dadurch ergeben, dass der frühere Teilnehmer W seine landwirtschaftlichen Nutzflächen zum größeren Teil mit notariellem Vertrag vom 15. Mai 1996 an den Beigeladenen A verkaufte und mit notariellem Vertrag vom 19. Juli 1996 seine Hofstelle mit landwirtschaftlichem Umgriff an die Kläger zu 1. und 2. als Nichtlandwirte. Infolge dessen entfiel der landwirtschaftliche Betrieb des früheren Teilnehmers W. Diese Änderung ist aber nicht als wesentlich im Sinn der zum Wegfall der Geschäftsgrundlage entwickelten Grundsätze zu qualifizieren. Abgesehen davon, dass ein Teil des Anwesens der Kläger zu 2. und 3. noch landwirtschaftlich genutzt wird (vermieteter Jungviehstall), besteht die Hofstelle des Klägers zu 1. als landwirtschaftlicher Betrieb nach wie vor. Der Hofanschlusszweck als Grundlage der Vereinbarungen bleibt damit nach wie vor gewahrt. Der Umstand, dass durch die Nutzungsänderung im Fall W der frühere von dessen Hofstelle ausgegangene landwirtschaftliche Begegnungsverkehr beim Kläger zu 1. entfallen ist, bildet keinen entscheidenden Faktor: Da die landwirtschaftlichen Nutzflächen, die ursprünglich dem früheren Teilnehmer W gehörten, zum großen Teil nordwestlich der Hofstelle des Klägers zu 1. gelegen sind, hätte sich durch den Bau des Weges Bergen-Ost ohne den Verkauf des Betriebs W an der Durchfahrtsituation auf der Hofstelle L insoweit nichts geändert. Da einerseits durch den Weg Bergen-Ost unmittelbar keine Nutzflächen des Klägers zu 1. erschlossen werden (Ausnahme: Teilflächen des Flurstücks 1090), dieser andererseits aber mit 46,25 % am Teilsonderbeitrag und am Unterhalt beteiligt ist, liegen Sinn und Zweck des Wegebauprojekts aus der Sicht des Klägers zu 1. in erster Linie in der Anbindung seiner Hofstelle an die Gemeindeverbindungsstraße von Osten unter Umgehung der Hochtennenzufahrt auf der Nordseite der Scheune (lichte Durchfahrts Höhe 3,77 m bis 3,97 m). Wie der Augenschein gezeigt hat, befindet sich der eigentliche Hofraum auf der Ostseite der Hofstelle des Klägers zu 1. Der Hofraum ist wegen der Hochtennenzufahrt mit sehr hohen Fahrzeugen wie z.B. Futtermitteltransportern, Heuladewagen oder Betonmischern (höchstzulässige Höhe von 4,00 m nach § 32 Abs. 2 StVZO) über den Weg Bergen-West nicht erreichbar. Der sachverständig besetzte Senat erachtet den Weg Bergen-Ost auch nach Veräußerung der Hofstelle W für zweckmäßig und im Einklang mit den Zielen

der Flurbereinigung (§ 37 Abs. 1 FlurbG). Das Argument des Beklagten, der frühere Teilnehmer W habe den Weg Bergen-West über das geplante Ende an der Kapelle hinaus um 17 m bis in seinen Hofraum verlängern lassen, weil Ende der 80iger Jahre den Teilnehmern klar gewesen sei, dass der Neubau des Weges Bergen-Ost nicht mehr komme, vermag die Annahme des Wegfalls der Geschäftsgrundlage ebenfalls nicht zu begründen. Eine Änderung des Parteiwillens ist kein Fall des Wegfalls der Geschäftsgrundlage. Eine solche Änderung hätten sämtliche Vertragsbeteiligten - wie ausgeführt - durch empfangsbedürftige und formbedürftige Willenserklärungen kundtun müssen.

Auch die nach Angaben des Beklagten und der beigeladenen Teilnehmergeinschaft im Jahre 1990 eingetretene Änderung der Zuschusspraxis bei landwirtschaftlichen Privatwegen führt nicht zur Klageabweisung. Die Bezuschussung des nicht gewidmeten Flurbereinigungsweges war weder zum Zeitpunkt des Abschlusses der Ausbaueinbarung noch zum Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung rechtswidrig (vgl. BVerwG vom 23.4.2003 NVwZ 2003, 1384 = BayVBl 2004, 23, wonach ein Verstoß gegen eine Rechtsnorm gegeben sein müsste). Ein entsprechendes Verbot enthält weder das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. September 1969 (BGBl I S. 1573) noch Art. 105 i.V.m. Art. 23, Art. 44 Bayerische Haushaltsordnung - BayHO (BayRS 630-1-F). Gleiches gilt für die vom Beklagten vorgelegten Fördergrundsätze (Gerichtsakte 13 A 01.1464 Bl. 179). Auch den Finanzierungsrichtlinien Ländliche Entwicklung (FinR-LE, Bek. des Staatsministeriums für Landwirtschaft und Forsten vom 25.6.2002 Nr. E 5-7554-781) lässt sich ein Ausschluss der Förderung von nicht gewidmeten Wegen nicht entnehmen. Gemäß Nr. 6 der FinR-LE i.V.m. Nr. 1 der Anlage 1 ist die Planung und Herstellung von Verbindungswegen zu Weilern und Einzelgehöften bis zu 90 % förderfähig. Die Widmung wird in dieser Richtlinie nicht vorausgesetzt. Allerdings sind Verwaltungsvorschriften nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht wie Rechtsvorschriften aus sich heraus, sondern als Willenserklärung der anordnenden Stelle unter Berücksichtigung der tatsächlichen Handhabung auszulegen (BVerwG vom 10.4.1997 BayVBl 1997, 696 und vom 17.1.1996 NJW 1996, 1766). Entscheidend ist folglich die Verwaltungspraxis. Dass eine Änderung der Förderpraxis eingetreten ist, die einem Weg wie dem hier strittigen die Förderung versagt hätte, wurde aber nicht hinreichend substantiiert dargelegt. Soweit der Beklagte unter Bezug auf das Schreiben des Bayerischen Staatsministers für Landwirtschaft und Forsten vom 27.12.2001 darauf hinweist, dass der Einsatz erheblicher öffentlicher Fördermittel im Wegebau der Flurbereinigung nur dann vertretbar sei, wenn der betreffende Weg gewidmet und damit der Verfügungsbefugnis des einzelnen Teilnehmers als Eigentümer entzogen ist, trifft schon diese Argumentation den vorliegenden Fall nicht. Da der geplante Weg Bergen-Ost nach Teilabschnitten jeweils mehreren Teilnehmern gehören wird, besteht nicht die Gefahr, dass sich ein einzelner Eigentümer den Weg später einmal gewissermaßen einverleiben könnte. Aber selbst wenn von einer Änderung der Förderpraxis auch für den vorliegenden Fall auszugehen wäre, führte dies im Ergebnis zu keiner anderen Entscheidung. Die Änderung der Förderpraxis bei bestimmten Maßnahmen wäre nicht als wesentliche Änderung der Verhältnisse im Sinn der Grundsätze des Wegfalls der Geschäftsgrundlage zu erachten. Da die Änderung einer Richtlinie oder einer Verwaltungspraxis von der alleinigen Willensentscheidung der Verwaltung abhängt, wäre es unbillig, ihr die Möglichkeit zu geben, durch eine einseitige Maßnahme die Vertragsgrundlage zu beseitigen und dem Bürger als Vertragspartner das Risiko einer solchen Änderung aufzubürden (so auch: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Aufl. 2003, RdNr. 9a zu § 60; Knack/Hennecke, VwVfG, 8. Aufl. 2004, RdNr. 5 zu § 60; Bernsdorff in: Obermayer, VwVfG, 3. Aufl. 1999, RdNr. 19 Fußnote 33 zu § 60). Ob die Erwägung, dass es die Verwaltung nicht in der Hand haben sollte, den Wegfall der Geschäftsgrundlage zu steuern, auch dann eingreift, wenn die Förderstelle nicht zugleich der die Vereinbarung schließenden Körperschaft angehört, kann dahinstehen. Hier jedoch ist die Befugnis zur Änderung oder Ergänzung des Flurbereinigungsplans gemäß § 64 FlurbG auf die Direktion übergegangen, so dass die DLE sowohl für die Förderung als auch für die Planung zuständig ist. Außerdem besteht im vorliegenden Fall die Besonderheit, dass die frühere Flurbereinigungsdirektion

durch die Zustimmungserklärung vom 17. September 1986 zur Ausbauvereinbarung samt Kostenregelung die für das Vorhaben notwendigen staatlichen Zuwendungen in Aussicht gestellt hat (vgl. hierzu: Nr. 10.1 Abs. 2 Satz 1 FinR-LE: "vorbehaltlich der Bereitstellung ausreichender Haushaltsmittel"). Diese Zusicherung im Sinn von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG, den entsprechenden Zuwendungsbescheid für die förderungsfähige Maßnahme (vgl. Anlage 1 Maßnahme Nr. 1.1 FinR-LE - Planung und Herstellung von Verbindungswegen zu Weilern und Einzelgehöften -) später zu erlassen, steht zwar unter dem gesetzlichen Vorbehalt der nachträglichen Änderung der Sach- und Rechtslage, jedoch kann die Änderung der konkreten Förderpraxis allein den Wegfall der Bindungswirkung nach Art. 38 Abs. 3 BayVwVfG aus den o.g. Gründen nicht rechtfertigen (so auch: P. Stelkens/U. Stelkens a.a.O. RdNr. 73 zu § 38 und Kopp/Ramsauer a.a.O. RdNr. 37 zu § 38). Folglich muss sich der Beklagte ohnehin die Bindungswirkung der wirksamen Förderzusage entgegenhalten lassen.

Dabei ist unbeachtlich, dass die Verwaltung ihre Praxis aus sachgerechten Gründen insgesamt zu ändern befugt ist. Entscheidend kommt es auf die tatsächliche Handhabung in der Verwaltungspraxis zum maßgeblichen Zeitpunkt an (BVerwG vom 17.1.1996 NJW 1996, 1766). Wie sich aus der Anlage A zum Planfeststellungsbescheid vom 19. Februar 1981 ergibt, wurden insgesamt 27 Hofanschlusswege planfestgestellt. Im Umfang ihres tatsächlichen Ausbaus wurden Vereinbarungen mit in etwa der gleichen Aufteilung der Sonderbeiträge und der Förderung auch mit anderen Teilnehmern abgeschlossen. Dies wurde in der mündlichen Verhandlung vom 11. März 2004 von Seiten des Vertreters der beigeladenen Teilnehmergeinschaft unwidersprochen erklärt. Die Widmung der Wege wurde nicht vorausgesetzt. Im Übrigen verweist die nach § 17 Abs. 2 FlurbG genehmigte Ausbauvereinbarung auf die Grundabtretungsvereinbarung vom gleichen Tage und damit auf deren Ziffer 7. Im Hinblick auf die damals geübte Praxis lässt sich also nicht einmal ein sachlicher Differenzierungsgrund erkennen.

Der Wegfall der Geschäftsgrundlage ergibt sich schließlich auch nicht daraus, dass durch den Verkauf der Hofstelle W an die Kläger zu 2. und 3. und durch den Verkauf der landwirtschaftlichen Nutzflächen an den Beigeladenen A die Grundabtretungsvereinbarung vom 16. September 1986 unvollziehbar geworden wäre. Zwar stimmen die Eigentümerbezeichnungen und die Miteigentumsanteile nicht mehr mit den Eigentumsverhältnissen der Kläger und der beigeladenen Teilnehmer A und K überein. Diese Diskrepanz kann aber durch eine Anpassung des Vertragsinhalts an die geänderten Verhältnisse gemäß Art. 60 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG behoben werden, die einer Kündigung der Vereinbarung vorgeht. Nach dem Inhalt der Grundabtretungsvereinbarung ist die künftige Verteilung der jeweiligen Eigentumsanteile an den einzelnen Wegeabschnitten bestimmbar, ohne dass das Flurbereinigungsgericht unzulässigerweise eine eigene, völlig neue Aufteilungsentscheidung treffen müsste (vgl. BayVGH vom 29.5.1995 BayVBI 1995, 659/661). Die Grundabtretungsvereinbarung ist nach Nutzungsabschnitten gestaffelt und nach Kopfteilen ausgerichtet. So sollte der Hangbereich unterhalb der ehemaligen Hofstelle W diesem und dem Kläger zu 1. gemeinsam gehören, wohingegen das letzte Teilstück zwischen den Flurstücken 1006 und 1007 im gemeinsamen Eigentum aller vier Vertragspartner stehen sollte. Diese Miteigentumsanteile entsprechen der Zahl der jeweiligen Nutzungsberechtigten. Dort, wo nur zwei Teilnehmer (Besitzstände) den Weg befahren dürfen, steht also der betreffende Abschnitt zwei Eigentümern zu; dort, wo vier Teilnehmer (Besitzstände) den Weg befahren dürfen, steht der betreffende Abschnitt vier Eigentümern zu. In dieses Verteilungsschema können die Kläger zu 2. und 3. sowie der Beigeladene A ohne weiteres neu eingefügt werden.

Der Anpassungsanspruch der Kläger ist bei der Entscheidung über die anhängigen Klagen zu berücksichtigen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann der Anspruch auf Anpassung eines öffentlich-rechtlichen Vertrags an wesentlich geänderte Verhältnisse bei Weigerung einer Vertragspartei durch eine auf die Anpassung gerichtete Leistungsklage durchgesetzt werden, da sich der Vertragsinhalt auch bei Vorliegen der

Anpassungsvoraussetzungen nicht von selbst ändert. Aus Gründen der Prozessökonomie kann das Anpassungsverlangen aber auch einredeweise bei einer Klage wegen des Anspruchs aus dem Vertrag geltend gemacht werden (BVerwG vom 19.2.2003 NVwZ-RR 2003, 470). Das nach § 142 Abs. 3 FlurbG vom Gericht zu ermittelnde Klageziel ist auf die Schaffung des Weges Bergen-Ost gerichtet, umfasst also auch die hierfür erforderliche Vertragsanpassung.

Die Tatsache, dass in der Grundabtretungsvereinbarung vom 16. September 1986 die Rechtsbegriffe Besitz und Eigentum nebeneinander vorkommen, stellt deren Wirksamkeit nicht in Frage. Bei verständiger objektiver Würdigung des Vertragstextes in seiner Gesamtheit ist der Passus Nr. 4 so zu verstehen, dass nicht Besitz, sondern Eigentum gemeint war. Darauf hat der Vertreter der beigeladenen Teilnehmergeinschaft in der mündlichen Verhandlung vom 12. November 2003 ausdrücklich hingewiesen.

Da die Kläger zu 2. und 3. nach erfolgter Vertragsanpassung Miteigentümer des Weges Bergen-Ost sein werden und infolge dessen ein Mitbenutzungsrecht aus § 903 Satz 1 BGB haben werden, kommt es nicht darauf an, ob der Weg gewidmet wird. Wegen der geänderten Sachlage nach Vertragsanpassung wird das rechtskräftige Endurteil des Landgerichts K. vom 18. Dezember 2002 (Az. 5 S 1613/02), wonach es die Kläger zu 2. und 3. zu unterlassen haben, den Weg Bergen-Ost zu befahren, dem künftigen Nutzungsrecht nicht entgegenstehen. Mit der Ausführung des Flurbereinigungsplans tritt die Rechtsänderung ein (§ 61 bzw. § 63 FlurbG).

Die Beklagte und die Teilnehmergeinschaft haben kein Notfall-Kündigungsrecht. Nach Art. 60 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG kann die Behörde den Vertrag auch kündigen, um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen. Gemäß der Gesetzesbegründung zu dieser Vorschrift (siehe BT-Drs. 7/910 S. 82) muss die Behörde bei schweren Nachteilen für das Gemeinwohl über das Rechtsinstitut des Wegfalls der Geschäftsgrundlage hinaus in der Lage bleiben, die ihr im allgemeinen Interesse obliegenden Aufgaben sachgerecht zu erfüllen. Diese Voraussetzungen sind hier nicht gegeben.

Die Auswirkungen der Ausbauevereinbarungen sind im Sinne dieser Vorschrift nicht schwerwiegend. Die Änderung des Flurbereinigungsplans schafft keine Bezugsfallswirkung. Da die Wegebaumaßnahmen im Verfahren bis auf den Weg Bergen-Ost abgeschlossen sind, könnten sich aus der Teilnehmergeinschaft heraus ohnehin keine Weiterungen ergeben. Bei anderen Flurbereinigungsverfahren würde sich das Problem des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht stellen, weil es sich hier um einen besonders gelagerten Einzel- und Altfall handelt und es in anderen Fällen auf die heutige Verwaltungsübung ankäme (vgl. hierzu BVerwG vom 17.1.1996 a.a.O.).

Nach alledem war der Klage unter teilweiser Aufhebung des angefochtenen Bescheids, nämlich soweit der strittige Weg inmitten steht, an den Spruchausschuss zurückzuverweisen. Gemäß § 144 Satz 1 1. Alt. FlurbG kann das Flurbereinigungsgericht bei einer begründeten Klage den angefochtenen Verwaltungsakt durch Urteil (selbst) ändern. Dort allerdings, wo es im Hinblick auf Umfang und Schwierigkeit des zu Veranlassenden unzumutbar erscheint, solche Änderungen im gerichtlichen Verfahren herbeizuführen, ist es gerechtfertigt, nach § 144 Satz 1 2. Alt. FlurbG die Sache an die zuständige Flurbereinigungsbehörde zurückzuverweisen (BVerwG vom 16.12.1992 RdL 1993, 98/101). Im vorliegenden Fall bedarf es nämlich außer der Anpassung der Grundabtretungsvereinbarungen mehrerer fachtechnischer Maßnahmen, die den Rahmen des gerichtlichen Verfahrens sprengen würden (Vermessung des genauen Wegeverlaufs und der angeschnittenen Flurstücke, Nachführung der Wege- und Gewässerkarte und der Abfindungskarte unter Erstellung neuer Abfindungsnachweise). Der Trassenführung sind die Nrn. 1 und 2 der Grundabtretungsvereinbarung vom 16. September 1986 zugrunde zu legen. Eine planungsrechtliche Behandlung kann angesichts der Geringfügigkeit der Abweichung vom

Wege- und Gewässerplan unterbleiben. Bei der Neuverbescheidung hat die DLE die Beurteilung des Flurbereinigungsgerichts zugrunde zu legen (§ 144 Satz 3 FlurbG).