

## RzF – 6 – zu § 21 Abs. 3 FlurbG

**Die Vorstandswahl einer Teilnehmergeinschaft ist ungültig, wenn Bevollmächtigte von Teilnehmern mit abgestimmt haben, obwohl die Unterschrift der Vollmacht entgegen dem Verlangen der Flurbereinigungsbehörde nicht öffentlich oder amtlich beglaubigt war, und bei Einhaltung der Wahlvorschriften möglicherweise ein anderes Ergebnis zu Stande gekommen wäre.**

Flurbereinigungsgericht München, Urteil vom 27.02.2003 - 13 A 02.1479 - = RdL 2003 S. 247

### *Aus den Gründen:*

Die Klage, mit der die Ungültigkeit der Wahl des Vorstands der Beklagten vom 28. Januar 2002 festgestellt werden soll, ist als nicht fristgebundene Feststellungsklage gemäß § 43 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - zulässig (BayVGh vom 9.11.1995 BayVBI 1996, 662/663).

Wahlen sind keine Verwaltungsakte im Sinn des Art. 35 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz - BayVwVfG -, gleich, ob es sich um Kommunalwahlen oder um Wahlen für Organe anderer Körperschaften handelt (Redeker/von Oertzen, VwGO, 13. Aufl. 2000, RdNr. 67 zu § 42). Die Wahl des Vorstandes durch die Teilnehmersammlung ist vielmehr als ein Akt der inneren Organisation der Teilnehmergeinschaft zu qualifizieren (OVG NRW vom 22.1.1976 RzF § 21 II, S.13 ff. [RzF - 4 zu § 21 Abs. 2 FlurbG]). Im Gegensatz zum Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz - GLKrWG -, das in Art. 50 ff. die Wahlprüfung bzw. eine Prüfung der Wahl durch die Rechtsaufsichtsbehörde zwingend vorschreibt und gegen die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde den Verwaltungsrechtsweg eröffnet, kennt das Flurbereinigungsgesetz einen derartigen formalen Weg nicht. Wahlen nach dem Flurbereinigungsrecht sind mithin unmittelbar der richterlichen Prüfung zugänglich, weshalb sich die Feststellungsklage als die richtige Klageart erweist. Die Gültigkeit der Wahl überprüfen zu lassen, hat der Kläger auch ein berechtigtes Interesse im Sinne des § 43 VwGO (BayVGh vom 26.3.1971 RdL 1972, 71; OVG NRW a.a.O.; OVG RhPf vom 6.7.1977 RdL 1978, 52). Der Wahlakt selbst mag zwar im strengen Sinn nicht das Rechtsverhältnis darstellen, das den Gegenstand der Feststellungsklage bildet. Die begehrte Feststellung ergreift aber auch das aus der Wahl folgende Rechtsverhältnis zwischen dem Vorstand der Teilnehmergeinschaft und den einzelnen Teilnehmern. Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (a.a.O.) verweist zu Recht darauf, dass der rechtsungültig gewählte Vorstand nicht die gesetzliche Stellung als Organ der Teilnehmergeinschaft mit den sich daraus ergebenden Rechten und Pflichten gegenüber den Teilnehmern erlangen kann. Dem Teilnehmer muss deshalb das berechtigzte Interesse zugestanden werden, die Klärung dieser Frage alsbald feststellen zu lassen; denn die ordnungsgemäße Bestellung des Vorstands ist Voraussetzung dafür, dass dieser die ihm nach dem Flurbereinigungsgesetz obliegenden Aufgaben (vgl. §§ 22, 25, 26 FlurbG) wirksam wahrnimmt. Darauf hat der Teilnehmer aus seiner Stellung heraus einen Anspruch.

Die Klage führt auch in der Sache zum Erfolg, denn die Wahl vom 28. Januar 2002 ist ungültig.

Die Teilnehmergeinschaft hat nach § 16 Satz 2 FlurbG den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Neuwahl ihres Vorstands (vgl. § 21 Abs. 7 FlurbG i.V.m. Art. 4 Abs. 3 Satz 2 AGFlurbG) muss als Akt innerer Organisation dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz - GG - entsprechen. Dies ist hier nicht der Fall. Bei der Vorstandswahl wurden Wahlvorschriften verletzt. Zwar konnten sich die Teilnehmer nach § 21 Abs. 3 Satz 1 FlurbG bei der Wahl durch Bevollmächtigte vertreten lassen, jedoch hätten sich gemäß der vom Vorstandsvorsitzenden unterschriebenen Bekanntmachung und Ladung zur Teilnehmersammlung mit Neuwahl des Vorstands die Bevollmächtigten in der Versammlung durch eine schriftliche Vollmacht ausweisen müssen, bei der die Unterschrift des Vollmachtgebers öffentlich oder amtlich beglaubigt gewesen sein musste (vgl. § 123 Abs. 2 FlurbG, wonach auf Verlangen der Flurbereinigungsbehörde die Unterschrift öffentlich oder amtlich beglaubigt werden muss). Zwar kann nach § 124 Satz 1 FlurbG derjenige, welcher für einen Beteiligten als Bevollmächtigter ohne Beibringung einer formgültigen Vollmacht handelt, zu Erklärungen einstweilen zugelassen werden. Ob sich diese Vorschrift überhaupt auf Vorstandswahlen anwenden lässt (nach Schoof in Seehusen/Schwede, Flurbereinigungsrecht, 7. Aufl. 1997, RdNr. 3 zu § 124 zwar grundsätzlich möglich, aber unzweckmäßig), erscheint dem Senat zweifelhaft, weil nach den Richtlinien des Bayerischen Staatsministeriums für Landwirtschaft und Forsten (Vorschriften und Anweisungen für die Flurbereinigung in Bayern - VAF Heft III Nr. 3.4.1.10, Bekanntmachung des BayStMELF vom 14.3.1984, LMBI S. 53; nunmehr: Arbeitshilfen und Vorschriften für die Ländliche Entwicklung in Bayern - AVLE III, Bek. vom 11.01.1994 AllMBI S. 150) das Ergebnis der Wahl in der Versammlung festzustellen ist und es mit dem Charakter eines Wahlakts unvereinbar sein dürfte, das Wahlergebnis auf Grund von teilweise schwebend unwirksamen Stimmen (vgl. Schoof a.a.O., RdNr. 1 zu § 124) festzustellen. Diese Frage kann aber dahinstehen, weil keine einstweilige Zulassung im Sinn des § 124 Satz 1 FlurbG gegeben war. Ausweislich der Niederschrift über die Teilnehmersammlung vom 28. Januar 2002 wurde eine solche einstweilige Zulassung weder ausdrücklich noch konkludent ausgesprochen. Der Inhalt der Niederschrift enthält keinen Anhaltspunkt dafür, dass das Problem der Beglaubigung der Unterschriften angesprochen wurde. Eine stillschweigende einstweilige Zulassung kommt nach Auffassung des Senats nicht in Betracht. Wie sich aus dem Begriff "einstweilen zugelassen" ergibt, müsste das Moment der Vorläufigkeit in irgendeiner Weise zum Ausdruck kommen. Soweit das Flurbereinigungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen eine stillschweigende Zulassung von Teilnehmern zur Vorstandswahl für vertretbar erachtet (OVG NRW vom 22.1.1976 RzF 21 II, S. 13/19 [RzF - 4 - zu § 21 Abs. 2 FlurbG]) lässt sich dies auf den vorliegenden Fall nicht anwenden, weil in der genannten Entscheidung das Problem der Beglaubigung nicht inmitten stand (a.a.O. S. 20). Das Verhalten des Vorstands der Beklagten kann schließlich auch nicht etwa als konkludenter Widerruf des Beglaubigungsverlangens ausgelegt werden. Abgesehen davon, dass es für einen solchen Entschluss keinen Anhaltspunkt in der Sitzungsniederschrift gibt, würde eine Änderung der Wahlrechtsvoraussetzungen während des Wahlvorgangs gegen allgemeine Wahlrechtsgrundsätze verstoßen. Es wäre mit dem Erfordernis der allgemeinen Wahl (vgl. BVerfGE 58, 202/205 zu Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG), wonach grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können, nicht vereinbar, wenn die Wahlrechtsvoraussetzungen nachträglich geändert werden würden, weil es durchaus möglich erscheint, dass eine erhebliche Zahl von Teilnehmern von der Bestellung eines Bevollmächtigten wegen des Erfordernisses der Beglaubigung Abstand nahm. Diese wären bei der Ausübung ihres Wahlrechts denjenigen gegenüber im Nachteil, deren schriftliche Vollmacht zwar nicht beglaubigt war, bei denen man aber hierauf während des Wahlvorgangs verzichtete.

Die Verletzung der Wahlvorschriften ist auch nicht etwa unbeachtlich. Bei der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung der Wahl des Vorstands einer Teilnehmergeinschaft kommt es zwar nur auf Fehler an, die das Wahlergebnis beeinflusst

haben können. In Übereinstimmung mit allgemeinem Wahlprüfungsrecht soll eine gesetzwidrige Verfälschung des Wählerwillens ausgeschlossen werden. Deshalb müssen selbst festgestellte Verstöße gegen geltende Wahlgrundsätze ohne Rechtsfolgen bleiben, wenn sie am Wahlergebnis nichts geändert haben können (VGH BW vom 16.7.1990 RzF 21 III, S. 11 [RzF - 5 - zu § 21 Abs. 3 FlurbG]). Im vorliegenden Fall ist es aber möglich, dass bei Einhaltung der Wahlvorschriften ein anderes Wahlergebnis zu Stande gekommen wäre (vgl. Art. 50 Abs. 2 Satz 1 GLKrWG). Bei der Anzahl von 56 Stimmzetteln liegt die Ergebnisrelevanz von 14 ungültigen Stimmen auf der Hand. Wie das Abstimmungsergebnis zeigt, erhielten das Vorstandsmitglied mit der niedrigsten Stimmenzahl 38 Stimmen und die Stellvertreter zwischen 21 und 33 Stimmen.