

RzF - 23 - zu § 8 Abs. 1 FlurbG

- 1. Die Zulässigkeit einer Verpflichtungsklage hängt grundsätzlich von einem vorher im Verwaltungsverfahren erfolglos gestellten Antrag auf Vornahme des eingeklagten Verwaltungsakts ab. (Redaktioneller Leitsatz)**
- 2. Der fehlende Antrag ist ausnahmsweise unschädlich, wenn die Behörde anderweitig deutlich gemacht hat, dass ein entsprechender Antrag abzulehnen sei. (Redaktioneller Leitsatz)**
- 3. Eine zuvor mit einem Dritten abgeschlossene Vereinbarung zur Einbeziehung eines Grundstücks steht der Wirksamkeit der Einbeziehung nicht entgegen, wenn die Einbeziehung sich unabhängig von dieser Vereinbarung auf eine objektive Erforderlichkeit stützt. (Redaktioneller Leitsatz)**

Flurbereinigungsgericht Mannheim, Urteil vom 01.02.2019 - 7 S 1206/17

Aus den Gründen:

Tatbestand

Im Jahre 2015 schlossen das Landesamt ..., das Landratsamt R. sowie der Teilnehmer M. E. einen Vergleich, in dem diesem "zugesagt" wurde, das Grundstück Flst. Nr. xx zu dem Verfahren beizuziehen. In der Vorbemerkung wird ausgeführt, die Abgrenzung des Flurbereinigungsgebiets richte sich nach der Grenze der Bebauung, so dass bebaute Grundstücke nicht einbezogen worden seien. Das fragliche Grundstück sei zum momentanen Zeitpunkt unbebaut. Solange keine Baugenehmigung für den Eigentümer vorliege und der Flurbereinigungsbehörde keine Kenntnis von einer gesicherten öffentlichen Erschließung vorliege, sei das Grundstück als landwirtschaftliches, unbebautes Grundstück ohne gesicherte öffentliche Erschließung anzusehen. Da sich die Abgrenzung des Flurbereinigungsgebietes an der Bebauung entlang bewege, werde das Grundstück bis auf Weiteres beizuziehen sein. In dem Vergleich heißt es allerdings auch, dass das Grundstück wieder aus dem Verfahren ausgeschlossen werden könne, wenn für das Grundstück keine Verbesserung erreicht werden könne, so zum Beispiel (aber nicht ausschließlich), wenn keine Umlegung möglich sei oder wenn doch bereits eine Erschließung vorliege.

Am 19.04.2016 fasste das Landratsamt R. - untere Flurbereinigungsbehörde - einen Änderungsbeschluss (Änderungsbeschluss 1). Danach wurde das Grundstück Flst. Nr. xx in das Verfahrensgebiet einbezogen. Darüber hinaus wurden mehrere Grundstücke aus dem Verfahrensgebiet ausgeschlossen, unter anderem die Grundstücke Flst Nr. xxx und Nr. xxxx. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Einbeziehung des Grundstückes Flst. Nr. xx sei erforderlich, da es unbebaut sei und die Abgrenzung des Flurbereinigungsgebiets entlang der Bebauung erfolge. Der Ausschluss der

Grundstücke Flst. Nrn. xxx und xxxx sei vorzunehmen, da der Bebauungsplan "W.-Straße II" (gemeint: Neufassung vom 22.07.2015) rechtskräftig geworden sei und die Grundstücke vollständig im überplanten Bereich lägen. Der Änderungsbeschluss wurde am 21.04.2016 im Mitteilungsblatt der Gemeinde P. bekannt gemacht.

...

Entscheidungsgründe

Die Klagen bleiben ohne Erfolg, da sie zwar zulässig, aber unbegründet sind.

1. Die Klagen sind zulässig, insbesondere besteht jeweils die gemäß § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Klagebefugnis.

Soweit der Kläger zu 2) - aus Sicht des Senats sachdienlich, nachdem es ihm insoweit über den Ausschluss seiner Grundstücke Flst. Nrn. xxx und xxxx mit dem Änderungsbeschluss 1 vom 19.04.2016 hinaus um eine weitere Begünstigung geht, - einen Verpflichtungsantrag auf Ausschluss (auch) seiner Grundstücke Flst. Nrn. xxxx und xxxx der Gemarkung T. aus dem Flurbereinigungsgebiet verfolgt, fehlt es zwar an einem vorherigen Verpflichtungsantrag bei der unteren Flurbereinigungsbehörde. Die Zulässigkeit einer Verpflichtungsklage hängt grundsätzlich von einem vorher im Verwaltungsverfahren erfolglos gestellten Antrag auf Vornahme des eingeklagten Verwaltungsakts ab. Diese mit Art. 19 Abs. 4 GG vereinbare Zulässigkeitsvoraussetzung folgt aus § 68 Abs. 2, § 75 Satz 1 VwGO („Antrag auf Vornahme“) und zusätzlich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung, nach dem es zunächst Sache der Verwaltung ist, sich mit Ansprüchen zu befassen, die an sie gerichtet werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2009 - 6 C 40.07 -, NJW-RR 2010, 1504 = juris Rn. 17; siehe auch - mit dem Fehlen des Rechtsschutzbedürfnisses argumentierend - VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.07.1990 - NC 9 S 58/90 -, NVwZ-RR 1990, 566; OVG NRW, Urteil vom 29.06.2009 - 12 A 1638/07 -, juris Rn. 49; von Albedyll, in: Bader u.a., VwGO, 7. Auflage 2018, vor §§ 40 ff. Rn. 27). Allerdings sieht der Senat das Fehlen des Antrags nach den Umständen des vorliegenden Falls als ausnahmsweise unschädlich an, da sowohl im Vorlagebericht des Landratsamts R. vom 01.08.2016 an das Landesamt ... als auch in dessen Widerspruchsbescheid vom 07.04.2017 - wenn auch im Rahmen des Anfechtungswiderspruchs - deutlich gemacht wurde, dass der Ausschluss der Grundstücke Flst. Nrn. xxxx und xxxx aus dem Flurbereinigungsgebiet abzulehnen sei. Unter diesen Umständen erschiene es als unnötiger Formalismus, den Kläger zu 2) auf einen gesonderten Verpflichtungsantrag bei der unteren Flurbereinigungsbehörde zu verweisen (vgl. auch - zur Entbehrlichkeit eines Vorverfahrens, wenn dessen Zweck bereits Rechnung getragen ist oder dieser ohnehin nicht mehr erreicht werden kann, - BVerwG, Urteil vom 15.09.2010 - 8 C 21.09 -, BVerwGE 138, 1).

2. Die Klagen sind allerdings nicht begründet.

a) Soweit sich die Klage der Kläger zu 1) und zu 2) gegen die Einbeziehung des Grundstücks Flst. Nr. xx in das Flurbereinigungsgebiet P. durch den Änderungsbeschluss 1 vom 19.04.2016 richtet, kann sie keinen Erfolg haben, weil der Änderungsbeschluss diesbezüglich rechtmäßig ist und die Kläger nicht in ihren Rechten verletzt (vgl. § 138 Abs. 1 Satz 2 FlurbG i.V.m. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

aa) Der Änderungsbeschluss 1 findet seine Rechtsgrundlage in § 8 Abs. 1 Satz 1 FlurbG. Danach kann die (untere) Flurbereinigungsbehörde geringfügige Änderungen des Flurbereinigungsgebiets anordnen.

bb) Formale Mängel des Änderungsbeschlusses sind weder geltend gemacht noch sonst ersichtlich. Es handelte sich um eine bloß geringfügige Änderung des Flurbereinigungsgebiets, so dass die abweichenden Bestimmungen für "erhebliche" Änderungen (vgl. § 8 Abs. 2 i.V.m. §§ 4 - 6 FlurbG) nicht einschlägig waren (vgl. dazu Senatsurteil vom 10.05.1990 - 7 S 1028/89 - = RzF - 16 - zu § 8 Abs. 1 FlurbG; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 02.03.2016 - 9 C 11007/15 -, juris <= RzF - 22 - zu § 8 Abs. 1 FlurbG>; Wingerter, in: Wingerter/Mayr, FlurbG, 10. Aufl. 2018, § 8 Rn. 4 m.w.N.). Das Landratsamt R. war für den Änderungsbeschluss zuständig und hat ihn ordnungsgemäß begründet (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 4 FlurbG). Die Änderung wurde den beteiligten Grundstückseigentümern mitgeteilt (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 4 FlurbG).

cc) Auch inhaltlich bestehen keine rechtlichen Bedenken gegen die Einbeziehung des Grundstücks Flst. Nr. 66 in das Flurbereinigungsgebiet P. § 8 FlurbG enthält nur Verfahrensvorschriften; die materiellen Voraussetzungen richten sich nach den §§ 1, 37 und 7 FlurbG (vgl. BVerwG, Beschluss vom 05.04.1971 - IV B 94.70 -, RzF - 7 - zu § 8 Abs. 1 FlurbG; Wingerter, a.a.O., § 8 Rn. 2).

Die Festlegung der Grenzen des Flurbereinigungsgebiets nach § 7 Abs. 1 FlurbG liegt im Ermessen der Behörde (vgl. hierzu etwa BVerwG, Beschlüsse vom 03.06.1961, Rdl 1961, 190, vom 20.02.1962, Rdl 1962, 215 <= RzF - 1 - zu § 7 Abs. 1 FlurbG>, vom 26.10.1966, Rdl 1967, 217 <= RzF - 7 - zu § 4 FlurbG>, und vom 08.11.1989, Buchholz 424.01 § 7 FlurbG Nr. 2). Allerdings handelt es sich hierbei nicht um ein völlig freies Ermessen. Vielmehr ist nach § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG das Flurbereinigungsgebiet so zu begrenzen, dass der Zweck der Flurbereinigung möglichst vollkommen erreicht wird.

§ 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG enthält keinen Ausschluss des behördlichen Gebietsbegrenzungsermessens, sondern die zwingende Vorgabe einer Ermessensrichtlinie (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 20.02.1962 und vom 26.10.1966, a.a.O.). Die Einhaltung dieser gesetzlichen Ermessensschränken ist vom Flurbereinigungsgericht im Rahmen des gemäß § 138 Abs. 1 Satz 2 FlurbG auch im flurbereinigungsgerichtlichen Verfahren geltenden § 114 VwGO zu überprüfen. Rechtswidrig wäre eine Abgrenzung des Flurbereinigungsgebiets, die erkennbar nicht auf eine Abwägung aller für einen größtmöglichen Erfolg der Flurbereinigung im gesamten Planungsraum und für den einzelnen Beteiligten bedeutsamen Gesichtspunkte zurückgeht oder sich als ganz ungeeignet erweist, den Flurbereinigungserfolg zu fördern (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 26.10.1966 <= RzF - 7 - zu § 4 FlurbG> und vom 08.11.1989, a.a.O.; zum Ganzen: Senatsurteil vom 03.06.1996 - 7 S 2768/95 -, UA S. 23). Davon kann im vorliegenden Fall indessen nicht die Rede sein.

Für die Abgrenzung des Gebiets war insbesondere bestimmend, dass der ländliche Grundbesitz der Teilnehmer der Flurbereinigungsgemeinde P. in den Gemarkungen A. und T. weitgehend erfasst wurde und das Wege- und Gewässernetz zweckmäßig gestaltet werden konnte. Die Ortslagen wurden nicht einbezogen, weil dort keine Maßnahmen vorgesehen waren (vgl. die Begründung des Beschlusses vom 02.12.2013, S. 7). Gegen diese grundsätzlichen Erwägungen zur Gebietsabgrenzung bestehen keine rechtlichen Einwände. Auch ist nicht ersichtlich, dass die Einbeziehung des Grundstücks Flst. Nr. xx - der Grenze der Bebauung folgend - diesem Ansatz oder sonstigen Vorgaben des § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG nicht gerecht wurde. Bei dem Grundstück Flst. Nr. xx handelt es sich um ein Grundstück in "Feldlage", das - wie der Vertreter des beklagten Landes in der mündlichen Verhandlung auch überzeugend vertiefend erläutert hat, angesichts des mit dem beschlossenen Flurbereinigungsverfahren verbundenen Neuordnungsauftrags nicht sinnvoll ausgeklammert werden konnte. So befindet sich etwa angrenzend an das Grundstück

Flst. Nr. xx der landwirtschaftliche Betrieb des Teilnehmers M. E., dessen Grundbesitz das Grundstück in Teilen "umschließt" - nordöstlich davon befindet sich ein größeres Stallgebäude, östlich eine Biogasanlage -, so dass in Betracht kommt - vorbehaltlich einer gleichwertigen Abfindung der Kläger -, es jenem Teilnehmer zuzuteilen. Ohne Einbeziehung des Grundstücks Flst. Nr. xx wäre im Übrigen für das weitere Verfahren auch sonst jegliche Option verschlossen, diese Fläche bei der Neugestaltung der Bodenverhältnisse zu berücksichtigen. Es ist deshalb ohne Weiteres nachvollziehbar, dass die Flurbereinigungsbehörde die ursprüngliche Gebietsabgrenzung, die noch keine Einbeziehung des Grundstücks Flst. Nr. xx vorsah, insoweit im Nachhinein für korrekturbedürftig hielt.

Soweit die Kläger geltend machen, der Einbeziehung stehe entgegen, dass das Grundstück Flst. Nr. xx "bebaubar" sei, überzeugt dies nicht. Es handelte sich zum Zeitpunkt des Änderungsbeschlusses 1 vom 19.04.2016 um ein unbebautes, bauplanungsrechtlich dem Außenbereich im Sinne von § 35 BauGB zuzuordnendes Feldgrundstück, woran sich auch bislang nichts geändert hat und was die Kläger selbst nicht in Abrede stellen. Darauf, ob das Grundstück womöglich zu einem späteren Zeitpunkt einmal - außenbereichskonform - bebaut werden könnte, kommt es nicht an. Im Übrigen besteht für eine solche künftige Entwicklung auch keine positive Aussicht, nachdem das Landratsamt R. den Bauantrag zum Neubau einer landwirtschaftlichen Halle abgelehnt hat und die ablehnende Entscheidung vom Regierungspräsidium T. (unter anderem) mit Hinweis auf die fehlende Erschließung sowie das Fehlen der Privilegierungsvoraussetzungen des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB bestätigt wurde. Dass die Kläger meinen, für die gebotene Erschließung müsse die bestehende Grunddienstbarkeit als ausreichend angesehen werden, ändert daran nichts, zumal nach § 4 Abs. 1 LBO Gebäude ohnehin nur errichtet werden dürfen, wenn das Grundstück in angemessener Breite an einer befahrbaren öffentlichen Verkehrsfläche liegt oder eine befahrbare, öffentlich-rechtlich gesicherte Zufahrt zu einer befahrbaren öffentlichen Verkehrsfläche hat (vgl. dazu auch Balensiefen, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK Bauordnungsrecht Baden-Württemberg, Stand: 15.11.2016, § 4 LBO Rn. 11 f.), worauf die Kläger nicht näher eingehen.

Ohne rechtliche Bedeutung sind auch die von den Klägern herangezogenen Umstände, dass die Grundstücke in der Umgebung Bebauung aufwiesen und dort ein Gewerbegebiet vorhanden sei. Es kommt insoweit nicht auf die bau- und bodenrechtliche Qualität anderer Grundstücke, sondern allein auf das Grundstück Flst. Nr. xx selbst an.

Die Einbeziehung des Grundstücks Flst. Nr. xx ist schließlich auch nicht deshalb zu beanstanden, weil sich das Landesamt ... sowie das Landratsamt R. - zusätzlich - hierzu in einem Vergleich gegenüber dem Teilnehmer M. E. „verpflichtet“ haben. Die Einbeziehung wurde unabhängig von dem Vergleich auf deren objektive - nach den in der Begründung des Anordnungsbeschlusses vom 02.12.2013 genannten Kriterien gegebene - Erforderlichkeit gestützt. Der Vergleich bildete erkennbar - wie auch aus der Darstellung der Einbeziehungsgründe durch den Vertreter des Beklagten in der mündlichen Verhandlung verdeutlicht wurde - nicht den Anstoß zur Inanspruchnahme des Grundstücks. Der Vergleich diente vielmehr der Beilegung des vom Teilnehmer M. E. eingelegten Widerspruchs, traf mit der Einbeziehung des Grundstücks Flst. Nr. 66 aber eine Regelung, die nach dem Zweck des § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG ohnehin geboten und von der unteren Flurbereinigungsbehörde dementsprechend vorgesehen war. Dies geht auch aus der Vorbemerkung des Vergleichs, wonach das Grundstück Flst. Nr. xx aus Sachgründen beizuziehen sei, hinreichend hervor. Zudem wurde die eingegangene "Verpflichtung" inhaltlich dadurch eingeschränkt, dass es unter Nr. IV heißt, dem Teilnehmer M. E. sei erläutert worden, dass das Grundstück wieder aus dem Verfahren ausgeschlossen werden könne, wenn für das Grundstück keine

Verbesserung erreicht werden könne, so zum Beispiel (aber nicht ausschließlich), wenn keine Umlegung möglich sei, oder wenn doch bereits eine Erschließung vorliege.

b) Das Begehren des Klägers zu 2), seine Grundstücke Flst. Nrn. xxxx und xxxx aus dem Flurbereinigungsgebiet P. auszuschließen, kann ebenfalls keinen Erfolg haben. Die Ablehnung des Ausschlusses ist nicht rechtswidrig und verletzt den Kläger zu 2) daher nicht in seinen Rechten; er hat keinen Anspruch auf den zusätzlich angestrebten Ausschluss (vgl. vgl. § 138 Abs. 1 Satz 2 FlurbG i.V.m. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

Abgesehen davon, dass ein Teilnehmer grundsätzlich keinen gegen die Flurbereinigungsbehörde durchsetzbaren Anspruch darauf hat, vom Verfahren wieder ausgeschlossen zu werden (vgl. NdsOVG, Urteil vom 17.03.1983 - F OVG A 30/82 - = RzF - 14 - zu § 8 Abs. 1 FlurbG), fehlt es hierfür im vorliegenden Fall bereits an jeglichem rechtlichen Ansatzpunkt für eine etwaige Ausnahme.