

RzF - 2 - zu § 87 Abs. 3 FlurbG

- 1. Ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren, das anlässlich der Errichtung einer Straße eingeleitet und in dessen Rahmen bereits der Besitz an Einlagegrundstücken für die Straßentrasse übertragen worden ist, kann als solches nicht fortgeführt werden, wenn die Rechtsgrundlage für die Errichtung der Straße - hier ein Bebauungsplan - gerichtlich für unwirksam erklärt wird und eine neue Rechtsgrundlage nicht besteht.**
- 2. Die vorläufige Besitzübertragung und die Errichtung einer Straße durch den Unternehmensträger stellen keine Vollzugsfolgen im Sinne des § 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO der Einleitung des Flurbereinigungsverfahrens dar.**

Flurbereinigungsgericht Lüneburg, Urteil vom 25.02.2015 - 15 KF 3/14 = DÖV 2015, 490

Aus den Gründen:

Der Senat hat ausgeführt, dass gemäß § 87 Abs. 3 FlurbG die Einstellung des Planfeststellungsverfahrens im Regelfall auch zur Einstellung des hierauf bezogenen Unternehmensflurbereinigungsverfahrens führt. Ausnahmsweise ist danach hingegen eine Fortführung möglich, wenn das dem Unternehmensflurbereinigungsverfahren zugrunde liegende Fachverfahren - hier die Errichtung einer kommunalen Entlastungsstraße - auf eine andere fachrechtliche Grundlage gestellt und damit fortgeführt wird sowie zusätzlich weiterhin eine enteignungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens - wenn auch gegebenenfalls auf anderer fachrechtlicher Grundlage - gegeben ist. Denn nach dem Sinn und Zweck sowie der Entstehungsgeschichte des § 87 FlurbG ist es schon nicht zu vertreten, ein laufendes Flurbereinigungsverfahren auf Grund nachträglich eingetretener Umstände einzustellen, um unmittelbar danach erneut ein Flurbereinigungsverfahren auf einer anderen flurbereinigungsrechtlichen Grundlage einzuleiten, also etwa von der Unternehmens- auf eine Regelflurbereinigung überzugehen. Diese Gründe gelten erst recht, wenn das Flurbereinigungsverfahren als Unternehmensflurbereinigung auf derselben flurbereinigungsrechtlichen Grundlage, wenn auch bezogen auf eine andere fachrechtliche Enteignungsgrundlage fortgeführt werden soll.

Voraussetzung für eine solche Fortführung ist allerdings zumindest, dass auch nach der neuen fachrechtlichen Grundlage für das konkret verfolgte „Unternehmen“ eine Enteignung zulässig ist und deshalb auf Antrag der Enteignungsbehörde gemäß § 87 Abs. 1 Satz 1 FlurbG ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren eingeleitet werden kann.

Diese Voraussetzungen sind hier nicht gegeben. Denn einen wirksamen Bebauungsplan, der nach den §§ 85 ff. BauGB allein noch als Rechtsgrundlage für die Enteignung der betroffenen Grundeigentümer zum Zweck der Errichtung bzw. genauer der Legalisierung der Errichtung der Entlastungsstraße als „Unternehmen“ i. S. d. § 87 FlurbG in Betracht kommt, gibt es nicht (mehr). Das Vorliegen einer solchen Rechtsgrundlage ist inzident im flurbereinigungsrechtlichen Verfahren zu prüfen; eine Bindung an den nicht als

Verwaltungsakt einzustufenden Antrag der Enteignungsbehörde, wonach die Voraussetzungen der Enteignung gegeben seien, also auch eine taugliche Rechtsgrundlage vorhanden sei, besteht nicht (vgl. Röthinger, RdL 2010, 309).

Dies gilt zunächst für den Bebauungsplan Nr. 67 der Beigeladenen. Er ist durch das o.a. Urteil des Bundesverwaltungsgericht vom 27. März 2014 mit allgemein verbindlicher Wirkung (§ 47 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 2 VwGO) ex tunc für unwirksam erklärt worden. Damit gilt er bauplanungsrechtlich von Anfang an als nicht vorhanden.

Eine andere Beurteilung ergibt sich auch flurbereinigungsrechtlich nicht, lässt sich insbesondere nicht aus der Systematik der §§ 4 und 9, 87 Abs. 3 Satz 1 FlurbG entnehmen. Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 FlurbG kann bzw. gemäß § 87 Abs. 3 Satz 1 FlurbG soll die Flurbereinigungsbehörde zwar (nur) die Einstellung des Verfahrens anordnen, wenn die Flurbereinigung infolge nachträglich eingetretener Umstände nicht mehr zweckmäßig ist bzw. das fachrechtliche Verfahren - hier ein Bebauungsplanverfahren - eingestellt wird. Selbst wenn man auch rechtliche Gründe als nachträglichen Einstellungsgrund i. S. d. § 9 Abs. 1 Satz 1 FlurbG anerkennt, müssen sie aber zumindest nachträglich eingetreten sein bzw. das fachrechtliche Verfahren „eingestellt“ worden sein. Dies ist hier nicht der Fall. Die gerichtliche Entscheidung über die Unwirksamkeit des Bebauungsplanes stellt jedenfalls im vorliegenden Zusammenhang keine Einstellung des Planungsverfahrens dar (a. A. ohne nähere Begründung und im Widerspruch zu den eigenen Ausführungen zu § 9: Wingerter, in: ders./Mayr, FlurbG, 9. Aufl., § 87, Rn. 26) und ist ungeachtet ihrer Allgemeinverbindlichkeit nur deklaratorisch (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 20. Aufl., § 47, Rn. 141), so dass rückwirkend schon die Voraussetzungen für die Einleitung der Flurbereinigung insoweit nicht gegeben waren. Entsprechende Einwände sind also - wie hier zu Recht vom Kläger - mit der Anfechtungsklage gegen den Beschluss nach § 4 FlurbG zu richten und nicht mit der Verpflichtungsklage auf Einstellung zu verfolgen (vgl. insoweit zutreffend Wingerter, a. a. O., § 9, Rn. 1; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 28.6.2012 - OVG 70 A 5.09 -, juris, Rn. 45 sowie ergänzend zum Unterschied zwischen der Einstellung des Flurbereinigungsverfahrens und der Aufhebung des Einleitungsbeschlusses: BVerwG, Beschl. v. 27.7.2005 - 10 B 76/04 -, juris, Rn. 11). Andernfalls würde ein Betroffener rechtsschutzlos gestellt, wenn die Anordnung der Einleitung der Flurbereinigung nach § 4 FlurbG zwar rechtswidrig gewesen ist und hierauf beruhend ggf. entsprechende Eingriffe erfolgt sind, nunmehr aber eine neue Rechtsgrundlage nur mit Wirkung für die Zukunft in Kraft getreten ist.

Entscheidend für die Frage, ob eine enteignungsrechtliche Rechtsgrundlage gegeben ist, ist die objektive Rechtslage. Daher ist es unerheblich, ob die Unwirksamkeit des Bebauungsplanes Nr. 67 der Beigeladenen für den Beklagten oder seine Funktionsvorgänger erkennbar gewesen ist.

Der Bebauungsplan Nr. 72 der Beigeladenen ist nach dem o. a. Urteil des 1. Senats des erkennenden Gerichts vom 10. April 2013 ebenfalls mit Wirkung ex tunc allgemeinverbindlich unwirksam.

Schließlich eignen sich nach den o.a. Voraussetzungen auch die Bebauungsplanentwürfe Nr. 78 der Beigeladenen nicht als fachrechtliche Rechtsgrundlage für eine Enteignung und daran anknüpfend für die Fortführung der Unternehmensflurbereinigung auf neuer fachrechtlicher Grundlage. Denn sie befinden sich erst im Entwurfsstadium, so dass deshalb die Enteignungsbehörde - wie der Beklagte selbst mitgeteilt hat - gegenwärtig und voraussichtlich noch für mehr als ein Jahr nicht in der Lage ist, auf dieser Grundlage die Zulässigkeit einer Enteignung zu bejahen und einen Antrag auf sinngemäße Fortführung des Unternehmensflurbereinigungsverfahrens bezogen auf diese Entwürfe Nr. 78 der

Beigeladenen zu stellen.

Eine demnach erforderliche weitergehende Ausnahme von der grundsätzlichen Unzulässigkeit der Fortführung eines Unternehmensflurbereinigungsverfahrens nach der Einstellung des hier ursprünglich straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens bzw. nach dem rückwirkenden Wegfall der Einleitungsvoraussetzungen bezogen auf den Bebauungsplan Nr. 67 ist jedenfalls unter den hier gegebenen Umständen u.a. einer bereits erfolgten vorläufigen Anordnung nach § 36 FlurbG sowie eines fehlenden Antrages der Enteignungsbehörde auf Fortführung des Verfahrens unter Zugrundelegung dieses Entwurfes nicht möglich.

Nach § 87 Abs. 2 Satz 1 FlurbG kann zwar ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren bereits angeordnet werden, wenn das fachrechtliche Verfahren für das Unternehmen, zu dessen Gunsten die Enteignung durchgeführt werden soll, lediglich „eingeleitet“ ist. Daraus könnte abzuleiten sein, dass über die zuvor genannten Ausnahmefälle hinaus ein bereits eingeleitetes Unternehmensflurbereinigungsverfahren auch dann fortgeführt werden kann, wenn ein neues fachrechtliches Verfahren, hier also das Bebauungsplanverfahren Nr. 78, nur „eingeleitet“ worden ist. Selbst wenn man diesem Ansatz zu Gunsten des Beklagten folgt, so gilt dann aber jedenfalls auch die Einschränkung nach § 87 Abs. 2 Satz 2 FlurbG entsprechend, dass auf der Grundlage eines nur eingeleiteten Planaufstellungsverfahrens keine weitergehenden flurbereinigungsrechtlichen Eingriffe erfolgen dürfen, d. h. weder die Bekanntgabe des Flurbereinigungsplanes (§ 59) noch die vorläufige Besitzeinweisung (§ 65). Diese Maßnahmen setzen ebenso wie die vorläufige Anordnung nach § 36 FlurbG (vgl. Mayr, in: Wingerter/Mayr, a.a.O., § 36, Rn. 5) einen wirksamen bzw. zumindest sofort vollziehbaren Plan - hier Bebauungsplan - voraus; ein Entwurf reicht nicht aus. Deshalb kann auch ein Flurbereinigungsverfahren, in dem bereits eine solche vorläufige Anordnung - wie hier zulasten des Klägers zur Verwirklichung des unwirksamen Bebauungsplanes Nr. 67 der Beigeladenen - ergangen ist, nicht auf der Grundlage eines neuen bloßen Bebauungsplanentwurfes aufrechterhalten bleiben. Dies gilt vorliegend zusätzlich deshalb, weil unsicher ist, ob und wann der Entwurf Nr. 78 je Wirksamkeit erlangen wird, und weil die vorläufige Anordnung bereits seit Jahren besteht.

...

2. Die Klage bleibt hingegen erfolglos, soweit der Kläger mit seinen weiteren Anträgen ergänzend auch einen von ihm sog. Folgenbeseitigungsanspruch verfolgt.

...

Die nach § 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO privilegierte, ergänzende Geltendmachung eines Folgenbeseitigungsanspruches als Erweiterung der Hauptforderung durch eine Nebenforderung stellt i. S. d. § 264 Nr. 2 ZPO, § 91 VwGO keine Klageänderung dar (vgl. Gerhardt, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 113, Rn. 59; Kopp/Schenke, a. a. O., § 91, Rn. 10, jeweils m. w. N). Dazu muss sich das zusätzliche Klagebegehren objektiv und nicht nur subjektiv nach dem Klagevorbringen als Folgenbeseitigungsanspruch darstellen. Dies ist entgegen der Annahme des Klägers hier nicht der Fall. Denn die nach den zusätzlichen Klageanträgen begehrte Rückübertragung des Besitzes und der weiter angestrebte Rückbau der Entlastungsstraße stellen keine im Wege der Folgenbeseitigung aufzuhebenden bloßen unmittelbaren (vgl. dazu: BVerwG, Urt. v. 15.12.1993 - 10 A 1/91 -, juris, Rn. 31; Wolff, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl., § 113, Rn. 194) Vollzugsfolgen des geänderten Einleitungsbeschlusses dar.

Die Besitzübertragung beruht vielmehr auf der unverändert wirksamen vorläufigen Anordnung des Funktionsvorgängers des Beklagten vom 28. November 2008 nach § 36

FlurbG (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 11.4.1996 - 7 S 3096/95 -, juris, Rn. 18), die im Verhältnis zu dem unter Ziffer 1) der Klage angegriffenen Einleitungsbeschluss eine eigenständige, nach § 36 Abs. 1 FlurbG von zusätzlichen Voraussetzungen abhängige Regelung im Flurbereinigungsverfahren darstellt; im Übrigen bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der Beklagte nach rechtskräftiger Aufhebung des Einleitungsbeschlusses und Wiederaufnahme des Widerspruchsverfahrens gegen die vorläufige Anordnung diese nicht aufheben wird (vgl. zu dieser weiteren Zulässigkeitsvoraussetzung Wolff, a. a. O., Rn. 201).

Die Errichtung der Straße durch die Beigeladene erfolgte wiederum auf der Grundlage des Bebauungsplanes Nr. 67 und nicht auf der des (Änderungs-)Einleitungsbeschlusses oder einer sonstigen flurbereinigungsrechtlichen Grundlage.

Bei diesem materiellen Verhältnis des Einleitungsbeschlusses zur vorläufigen Anordnung sowie zur Errichtung der Straße können die zusätzlichen Klagebegehren auch nicht erfolgreich Gegenstand eines ebenfalls nicht als Klageänderung einzustufenden ergänzenden Leistungsbegehrens i. S. d. § 113 Abs. 4 VwGO sein.

...

c) Die zusätzlichen Klageanträge sind nicht sachdienlich. Nicht sachdienlich sind zusätzliche Anträge, durch die der Streitstoff nicht mehr im Wesentlichen gleich bleibt, die sich als unzulässig erweisen oder die nicht zur endgültigen sachlichen Streitbeilegung beitragen (vgl. Rennert, a. a. O.O., Rn. 31, m. w. N.). Dies ist hier der Fall:

Soweit der Kläger die Besitzrückgabe verlangt, geht dieser Antrag wörtlich verstanden ins Leere, fördert die Streitbeilegung also nicht. Denn der Besitzrückgabe steht die unverändert wirksame eigenständige vorläufige Anordnung des Funktionsvorgängers des Beklagten vom 28. November 2008 als Rechtsgrundlage entgegen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 11.4.1996, a.a.O.). Der wörtlich verstandene Antrag wäre daher ohne sachliche Entscheidung aus formellen Gründen abzulehnen.

Versteht man den Antrag hingegen sinngemäß - wie der Beklagte - als auf die Aufhebung dieser Anordnung gerichtet, so ergibt sich nicht nur ein neuer Streitstoff. Vielmehr wäre die so verstandene Klage gemäß § 142 Abs. 2 Satz 2 FlurbG mangels fristgerechter Klage gegenwärtig unzulässig. Dass das Widerspruchsverfahren einvernehmlich geruht hat, steht dem nicht entgegen. In diesem Fall ist zwar noch keine Bestandskraft der Anordnung eingetreten. Gegen sie kann aber erst nach dem Wegfall der zum „Ruhe“ führenden besonderen Umstände binnen der üblichen Klagefrist (§ 74 Abs. 1 VwGO, § 142 Abs. 1 FlurbG a.F.) geklagt werden (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.8.1995 - 11 C 2/95, juris, Rn. 26, m. w. N.). Der Beklagte hat zutreffend darauf verwiesen, dass die Rechtmäßigkeit der Anordnung unmittelbar von der Rechtmäßigkeit des in diesem Verfahren vorrangig streitigen Einleitungsbeschlusses abhängt, aber nur mittelbar von der Wirksamkeit der Bebauungspläne Nr. 67 und 72. Als Wegfall der besonderen Umstände, nach denen eine (Untätigkeits-)Klage wieder zulässig wäre, ist also erst die rechtskräftige Entscheidung über die Rechtmäßigkeit des Einleitungsbeschlusses anzusehen. Bis dahin bliebe eine Anfechtungsklage unzulässig.

Soweit der Kläger schließlich den Rückbau der Straße begehrt, beruht deren Errichtung nicht auf einer Maßnahme des Beklagten, sondern auf dem Vollzug des Bebauungsplanes der Beigeladenen durch sie als Unternehmensträgerin ihrer gemeindlichen Entlastungsstraße. Daher hätte auch die Beigeladene und nicht der Beklagte die Straße in eigener Verantwortung zurückzubauen. Die Klage wäre also gegen die Beigeladene und nicht gegen den Beklagten zu richten, und zwar im Übrigen nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO auf dem allgemeinen Verwaltungsrechtsweg zu

verfolgen. Denn eine vorrangige, i. S. d. § 40 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 VwGO abdrängende Sonderzuständigkeit des Flurbereinigungsgerichts käme allenfalls nach § 140 Satz 1 Alt. 3 FlurbG in Betracht (vgl. dazu Bayr. VGH, Urt. v. 24.9.1998 - 13 A 96.3515 -, juris, Rn. 21 ff.). Der vom Kläger verlangte Rückbau einer durch den Unternehmensträger auf Grund eines Bebauungsplanes errichteten Straße stellt jedoch keine durch ein „Flurbereinigungsverfahren hervorgerufene Streitigkeit“ i. S. d. § 140 Satz 1 Alt. 3 FlurbG dar. Schließlich würde bei Einbeziehung dieses zusätzlichen Antrages der Streitstoff erheblich erweitert, da für eine Klagestattgabe auch zu prüfen wäre, welche ggf. für B unzumutbaren Nachteile sich ergäben, wenn sich der Straßenverkehr bedingt durch den (Teil-)Rückbau der Straße wieder verlagert (vgl. BVerwG, Urt. v. 26.8.1993 - 4 C 24/91 -, BVerwGE 94, 100 ff.; juris, Rn. 60).