

## RzF - 2 - zu § 25 FlurbG

---

Flurbereinigungsgericht Mannheim, Beschluss vom 23.03.2017 - 7 S 2514/16 (Lieferung 2018)

### Leitsätze

---

1. | Soweit § 25 Abs. 1 FlurbG überhaupt ein mit der Aufgabenübertragung korrespondierendes Recht auf Akteneinsicht bzw. auf Übermittlung von Daten zu vermitteln vermag, steht dieses nur dem Vorstand zur gesamten Hand zu.
2. | Das einzelne Mitglied, das an der Wahrnehmung der Kompetenzen des Vorstandes nur als Organteil teilnimmt, ist auf die Ausübung eigener Handlungsrechte innerhalb des Vorstandes beschränkt und insoweit der Mehrheitsentscheidung unterworfen.
3. | Auch das Recht auf Auskunft steht nach § 25 Abs. 2 FlurbG nur dem Gesamtvorstand zu und es ergeben sich daraus mithin keine Rechte des Antragstellers als Einzelmitglied des Vorstandes der Teilnehmergeinschaft.

### Aus den Gründen

---

I. Der Antragsteller erstrebt im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes die Überlassung einer Namens- und Adressliste von Teilnehmern der Rebflurbereinigung XXXXXXXXXX.

Der Antragsteller ist als Eigentümer zweier Grundstücke Teilnehmer der mit Beschluss des Landesamtes für Geoinformation und Landentwicklung (Landesamt) angeordneten Flurbereinigung; zugleich ist er einfaches Mitglied des Vorstandes der Teilnehmergeinschaft.

...

In seiner Eigenschaft als Mitglied des Vorstandes der Teilnehmergeinschaft bat der Antragsteller das Landratsamt XXXXXXXXXX (Flurbereinigungsamt) am 5.12.2016 um Mitteilung der Namen und Anschriften der Eigentümer von insgesamt zehn genauer bezeichneten, im Flurbereinigungsgebiet gelegenen Grundstücken. Zur Begründung seines auf § 25 Abs. 2 FlurbG gestützten Begehrens gab er an, er benötige die Auskunft zur Vorbereitung der Vorstandssitzung am 8.12.2016.

Das Flurbereinigungsamt teilte ihm daraufhin am 6.12.2016 mit, man werde auf seine Anfrage in der kommenden Vorstandssitzung eingehen. Nach Angaben des Antragstellers machte das Flurbereinigungsamt in dieser Sitzung geltend, die begehrte Bekanntgabe von internen Daten sei nur dann möglich, wenn der Vorstand hierüber beschließe; ein solcher Beschluss sei dann aber nicht gefasst und das Begehren mithin abgelehnt worden.

Mit Schriftsatz vom 12.12.2016 forderte der Prozessbevollmächtigte des Antragstellers das Flurbereinigungsamt unter Fristsetzung auf, eine Liste sämtlicher Teilnehmer der Flurbereinigung mit vollständigen Namen und Anschriften vorzulegen. Er machte geltend, jedes Vorstandsmitglied habe Anspruch darauf, die Namen und Anschriften aller Mitglieder der Teilnehmergeinschaft zu kennen, da es nur so in der Lage sei, deren Interessen pflichtgemäß wahrzunehmen. Darüber hinaus stehe nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz auch jedem Teilnehmer ein Anspruch auf die Herausgabe dieser Daten zur Seite.

...

II.

1. Der Antragsteller erstrebt, wie sich aus seinem Vorbringen im gesamten Verfahren ergibt und er mit Schriftsatz seines Prozessbevollmächtigten vom 12.1.2017 im parallelen Klageverfahren - 7 S XXX/16 - klargestellt hat, die Gewährung von Akteneinsicht bzw. die Individualisierung der Teilnehmer der Flurbereinigung XXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXX allein auf Grund seiner Rechtsstellung als Mitglied des Vorstandes der Teilnehmergeinschaft und nicht (auch) aus sonstigen Gründen, insbesondere nicht in seiner Eigenschaft als Eigentümer von im Flurbereinigungsgebiet gelegenen Grundstücken.

...

An diesen vom Antragsteller beschränkten Streitgegenstand ist das Gericht nach § 122 Abs. 1 i. V. mit § 88 VwGO gebunden (vgl. W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 22. Aufl. 2016, RdNr. 1 zu § 88). Im Übrigen käme auf der Grundlage der Eigentümerstellung des Antragstellers - einschließlich seiner damit einhergehenden Zugehörigkeit zur Teilnehmergeinschaft der Flurbereinigung - ein Anspruch auf Bekanntgabe der streitigen Daten nach aller Voraussicht auch nicht in Frage. Denn ein hierfür erforderliches berechtigtes Interesse des Antragstellers an der Datenübermittlung (§ 4 Abs. 1 i. V. § 18 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LDSG) ist nicht erkennbar.

2. Ausgehend allein von der Rechtsstellung als Mitglied des Vorstandes der Teilnehmergeinschaft hat das einstweilige Rechtsschutzbegehren des Antragstellers weder mit seinem Haupt- noch mit seinem Hilfsantrag Erfolg.

Nach § 123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte (Satz 1; sog. Sicherungsanordnung). Einstweilige Anordnungen sind auch zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn eine solche Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile nötig erscheint (Satz 2; sog. Regelungsanordnung).

Die vom Antragsteller auf dieser Grundlage begehrte Regelungsanordnung ist zwar zulässig (a), jedoch nicht begründet (b).

a) Der im Übrigen ohne Weiteres zulässige Antrag des Antragstellers ist als selbstständiger Rechtsbehelf nach § 44a VwGO statthaft (aa). Ferner liegt ein in der Sache streitiges Rechtsverhältnis vor, ist also insbesondere das Hauptsacheverfahren noch nicht unanfechtbar abgeschlossen (bb), und fehlt es dem Antragsteller auch nicht an der nötigen Antragsbefugnis (cc).

aa) Nach § 44a Satz 1 VwGO (vgl. zur Anwendbarkeit der Vorschrift auch im Verfahren nach § 123 VwGO Schoch, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand Juni 2016, RdNr. 103 zu § 123; W.-R. Schenke, a. a. O., RdNr. 4 zu § 44a, RdNr. 18 zu § 123) können Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden. Unter einer Verfahrenshandlung ist jede behördliche Maßnahme zu verstehen, die im Zusammenhang mit einem schon begonnenen und noch nicht abgeschlossenen Verwaltungsvorverfahren steht und die der Vorbereitung einer regelnden Sachentscheidung dient. Danach ist der Ausschluss selbstständiger Rechtsbehelfe grundsätzlich auf solche behördlichen Maßnahmen beschränkt, die Teil eines konkreten Verwaltungsvorverfahrens sind, ohne selbst Sachentscheidung zu sein, ohne also ihrerseits in materielle Rechtspositionen einzugreifen. Unerheblich für die Einordnung als Verfahrenshandlung ist hingegen, welche Rechtsform der vorbereitende Akt hat. Neben Realakten können auch Verwaltungsakte Verfahrenshandlungen im Sinne des § 44a Satz 1 VwGO sein. Ferner erfasst die Regelung sowohl (belastende) behördliche Handlungen als auch die behördliche Verweigerung einer erstrebten Verfahrenshandlung (vgl. zu alledem BVerwG, Urt. v. 22.9.2016 - 2 C 16.15 - juris, m. w. N.).

In Anwendung dieser Grundsätze liegt hier keine unselbstständige Verfahrenshandlung vor. Denn der Antragsteller erstrebt die Gewährung von Akteneinsicht bzw. die Individualisierung der Teilnehmer der Flurbereinigung - wie oben ausgeführt - nicht als betroffener Grundstückseigentümer im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens. Vielmehr begehrt er eine Datenübermittlung in seiner demgegenüber eigenständigen Funktion als Mitglied des Vorstandes der Teilnehmergeinschaft. Insoweit betrifft ihn deren Verweigerung auch allein in seiner Eigenschaft als Vorstandsmitglied. Als einzelnes Mitglied des Vorstandes steht ihm aber hinsichtlich der regelnden Sachentscheidungen der Flurbereinigungsbehörde (des Flurbereinigungsplans nach § 58 FlurbG bzw. der Schlussfeststellung nach § 149 FlurbG) kein Rechtsbehelfsverfahren offen (vgl. § 59 Abs. 2 FlurbG und § 149 Abs. 1 Satz 3 FlurbG). Daher vermag er sich auch nicht im Rahmen eines solchen Verfahrens gegen die in Rede stehende Ablehnung der Datenübermittlung zu wenden.

bb) Bedenken an der Zulässigkeit des einstweiligen Rechtsschutzbegehrens ergeben sich auch nicht mit Blick darauf, dass der Antragsteller gegen die unter dem 13.12.2016 schriftlich erfolgte Ablehnung einer Datenübermittlung bislang keinen Widerspruch erhoben hat (vgl. zur Unzulässigkeit eines Antrages nach § 123 VwGO bei Bestandskraft eines behördlichen Ablehnungsbescheides Schach, a. a. O., RdNr. 102 zu § 123; W.-R. Schenke, a. a. O., RdNr. 18 zu § 123).

Zwar handelt es sich bei der Ablehnung eines Akteneinsichtsgesuchs - unabhängig vom Fehlen einer Entscheidungsformel und Rechtsmittelbelehrung - um einen Verwaltungsakt i. S. des § 35 LVwVfG (vgl. VGH Bad.-Württ., Urt. v. 23.11.1993 - 9 S 2983/91 - juris, m. w. N.) und ist die Versagung mithin auch der Bestandskraft fähig. Indes ist eine solche Bestandskraft hier bislang nicht eingetreten. Dies gilt unabhängig davon, dass die vom Antragsteller erhobene Verpflichtungsklage auf Akteneinsicht bzw. Datenübermittlung - 7 S XXX/16 - bislang mangels durchgeführten Vorverfahrens unzulässig sein dürfte (vgl. Wingerter, in: Wingerter/Mayr, FlurbG, 9. Aufl. 2013, RdNr. 17 zu § 141). Denn einer Bestandskraft der Entscheidung steht entgegen, dass die nach § 79 LVwVfG auch im Flurbereinigungsverfahren geltende Widerspruchsfrist des § 70 Abs. 1, Abs. 2 i. V. mit § 58 VwGO (vgl. auch hierzu Wingerter, a. a. O., RdNr. 7 zu § 141) derzeit noch offen ist. Nachdem die Versagungsentscheidung des Antragsgegners vom 13.12.2016 nicht mit einer den Anforderungen des § 58 Abs. 1 VwGO entsprechenden Rechtsbehelfsbelehrung versehen war, beträgt nämlich die Widerspruchsfrist gemäß § 58 Abs. 2 VwGO jedenfalls ein Jahr seit der ordnungsgemäßen Bekanntgabe (vgl. W.-R. Schenke, a. a. O., RdNr. 17 zu § 58). Diese Frist ist bislang nicht abgelaufen.

cc) Schließlich ermangelt es dem Antragsteller auch nicht an der in entsprechender Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO erforderlichen Antragsbefugnis (vgl. zu diesem Erfordernis im einstweiligen Rechtsschutzverfahren VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 29.1.2012 - 5 S 196/12 - ESVGH 62, 168 ff.).

Diese setzt neben der hier nicht von vornherein ausgeschlossenen Möglichkeit eines Anordnungsanspruchs voraus, dass nach dem Vortrag des Antragstellers das Vorliegen eines Anordnungsgrundes - also die Gefährdung eines eigenen Individualinteresses - möglich ist (vgl. wiederum Schach, a. a. O., RdNr. 107 zu § 123; W.-R. Schenke, a. a. O., RdNr. 18 f. zu § 123). Das ist der Fall, wenn sich nicht ausschließen lässt, dass die Sache für ihn dringlich bzw. eilbedürftig ist und bei einem Zuwarten wesentliche Nachteile drohen (vgl. Schach, a. a. O., RdNr. 80b, 81 zu § 123).

Einen danach erforderlichen Dringlichkeitsgrund hat der Antragsteller mit seinem Vorbringen, zur pflichtgemäßen Wahrnehmung der Interessen der Teilnehmergeinschaft und insbesondere für die Verteilung der Kosten der Flurbereinigung sei die Kenntnis der einzelnen Teilnehmer für jedes Vorstandsmitglied unumgänglich, geltend gemacht. Auch lässt sich ein solches Bedürfnis nicht von vornherein ausschließen.

b) Dem Antrag ist aber in der Sache kein Erfolg beschieden.

Der Erlass einer einstweiligen Anordnung setzt auf der Ebene der Begründetheit sowohl für die Sicherungsanordnung als auch für die Regelungsanordnung voraus, dass ein Anordnungsanspruch, also ein materielles Recht, für den vorläufigen Rechtsschutz begehrt wird, und ein Anordnungsgrund glaubhaft gemacht ist (§ 123 Abs. 3 VwGO i. V. mit § 920 ZPO).

Diese Anforderungen sind hier nicht erfüllt.

aa) Dem Antragsteller als einzelmem Mitglied des Vorstandes der Teilnehmergeinschaft steht weder ein Akteneinsichtsrecht noch ein Recht auf Übermittlung von Daten zu.

(1) Der Antragsteller beruft sich für die von ihm begehrte Akteneinsicht bzw. Übermittlung von Daten der Mitglieder der Teilnehmergeinschaft im Wesentlichen auf § 25 Abs. 1 FlurbG. Nach dieser Vorschrift führt der Vorstand die Geschäfte der Teilnehmergeinschaft und obliegt ihm auch die Ausführung der Aufgaben, die der Teilnehmergeinschaft nach § 18 Abs. 2 FlurbG übertragen worden sind.

Wie sich bereits aus dem Wortlaut des § 25 Abs. 1 FlurbG ergibt, betrifft diese Aufgabenübertragung allerdings den Vorstand der Teilnehmergeinschaft als Gesamtgremium, nicht hingegen einzelne Vorstandsmitglieder. Soweit § 25 Abs. 1 FlurbG überhaupt ein mit der Aufgabenübertragung korrespondierendes Recht auf Akteneinsicht bzw. auf Übermittlung von Daten zu vermitteln vermag, steht dieses nur dem Vorstand zur gesamten Hand zu. Das einzelne Mitglied, das an der Wahrnehmung der Kompetenzen des Vorstandes nur als Organteil teilnimmt, ist auf die Ausübung eigener Handlungsrechte innerhalb des Vorstandes beschränkt und insoweit der Mehrheitsentscheidung unterworfen. Gelingt es ihm nicht, die Mehrheit des Vorstandes von der Notwendigkeit einer umfangreicheren Information oder einer Einsicht in die bei der Flurbereinigungsbehörde angefallenen einschlägigen Aktenvorgänge zu überzeugen, ist sein Initiativrecht durch das Mehrheitsprinzip beschränkt. Das innerorganschaftliche Mitgliedschaftsrecht des Antragstellers ist dadurch nicht verletzt (vgl. zu einem auf Akteneinsicht oder Information gerichteten Begehren eines Mitglieds des Verwaltungsrats einer Universität VGH Bad.-Württ., Urt. v. 23.11.1993, a. a. O.; vgl. zu Kontrollaufgaben einzelner Gemeinderatsmitglieder auch VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 11.12.2002 - 1 S 2277/02 - VBIBW 2003, 190 ff.). Eine danach erforderliche Mehrheit für sein auf Akteneinsicht bzw. auf Übermittlung von Daten gerichtetes Begehren hat der Antragsteller aber in der Vorstandssitzung vom 8.12.2016 nicht gefunden.

(2) Nichts anderes gilt im Ergebnis für die weiteren Regelungen des Flurbereinigungsgesetzes betreffend die Tätigkeit des Vorstandes der Teilnehmergeinschaft, die - mit Ausnahme des Vorsitzenden (§ 26 FlurbG) - keine Befugnisse einzelner Vorstandsmitglieder vorsehen. Insbesondere steht auch das Recht auf Auskunft nach § 25 Abs. 2 FlurbG nur dem Gesamtvorstand zu (vgl. Wingerter, a. a. O., RdNr. 2 zu § 25) und ergeben sich daraus mithin keine Rechte des Antragstellers als Einzelmitglied des Vorstandes der Teilnehmergeinschaft.

(3) Aber auch im Übrigen steht dem Antragsteller kein Recht auf Akteneinsicht bzw. auf Übermittlung der begehrten Daten zur Seite.

So gibt § 12 FlurbG für einen diesbezüglichen Anspruch des Antragstellers nichts her. Zur Ermittlung der Beteiligten ist im Übrigen auch nicht die Teilnehmergeinschaft oder deren Vorstand, sondern die Flurbereinigungsbehörde berufen (vgl. § 11 FlurbG).

Ein Anspruch nach § 29 Abs. 1 Satz 1 LVwVfG besteht nur für die Beteiligten des Verfahrens. Verfahrensbeteiligter des Flurbereinigungsverfahrens ist der Antragsteller aber in seiner Funktion als Einzelmitglied des Vorstandes und damit - wie ausgeführt - als bloßes Organteil der Teilnehmergeinschaft nicht.

Schließlich steht dem Antragsteller auch kein Anspruch nach § 1 Abs. 2 LIFG zu. Antragsberechtigt sind nämlich nach § 3 Nr. 1 LIFG nur natürliche und juristische Personen des Privatrechts sowie deren Zusammenschlüsse, soweit diese organisatorisch hinreichend verfestigt sind. Der Antragsteller ist aber in seiner Eigenschaft als Mitglied des Vorstandes der Teilnehmergeinschaft der Rebflurbereinigung XXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXX Teil eines Organs einer Körperschaft des öffentlichen Rechts (vgl. § 16 Satz 2 FlurbG).

bb) Schließlich fehlt es dem Antragsteller auch an einem glaubhaft gemachten Anordnungsgrund.

(1) Mit dem Hinweis auf "Art. 14 Abs. 4 GG" im Schriftsatz seines Prozessbevollmächtigten vom 15.12.2016 bezieht sich der Antragsteller ausweislich seiner hierzu gemachten Ausführungen ersichtlich auf die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG. Die besagten Ausführungen, die Regelung sei zur Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes notwendig, die zu erwartenden Nachteile seien unzumutbar und wären im Hauptsacheverfahren nicht mehr zu beseitigen, erschöpfen sich in einer formelhaften Wiederholung der Voraussetzungen für die Gewährung vorläufigen gerichtlichen Rechtsschutzes und bieten in der Sache keinerlei Anhalt für eine tatsächliche Dringlichkeit der erstrebten vorläufigen Regelung.

(2) Soweit sich der Antragsteller in seinem an das Flurbereinigungsamt gerichteten Schreiben vom 5.12.2016 darauf berufen hatte, er benötige die - nunmehr nur noch mit seinem Hilfsantrag verfolgten - Informationen zu den Eigentümern von zehn genauer bezeichneten Grundstücken zur Vorbereitung der Vorstandssitzung vom 8.12.2016, ist ein Eilbedarf ebenfalls zu verneinen. Selbst wenn die Sitzungsvorbereitung einen solchen Eilbedarf seinerzeit hätte begründen können, läge dieser nunmehr (und lag er bereits im Zeitpunkt der Stellung des vorliegenden Antrages auf Gewährung vorläufigen gerichtlichen Rechtsschutzes am 15.12.2016) in der Vergangenheit und könnte er den Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht mehr rechtfertigen. Denn maßgeblicher Zeitpunkt auch für das Vorliegen eines Anordnungsgrundes ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts (vgl. W.-R. Schenke, a. a. O., RdNr. 27 zu § 123; vgl. zur Erledigung einer Versagung von Akteneinsicht oder Information nach Schluss des für das Begehren maßgeblichen Sitzungstermins VGH Bad.-Württ., Urt. v. 23.11. 1993, a. a. O.).

(3) Auch darüber hinaus bezeichnet der Antragsteller keine alsbald anstehenden Geschäfte, zu deren Ausführung er in seiner Eigenschaft als Vorstandmitglied die Kenntnis der Teilnehmer benötigt. Für die von ihm angesprochene Zahlungsauflegung (vgl. § 18 Abs. 1 FlurbG) bedürfte es zunächst eines Beschlusses des (Gesamt-) Vorstandes (vgl. Wingerter, a. a. O., RdNr. 16 zu § 19).