

## RzF - 47 - zu § 44 Abs. 3 Satz 3 FlurbG

---

Flurbereinigungsgericht München, Urteil vom 05.05.2025 - 13 A 25.207 (Lieferung 2025)

### Leitsätze

---

1. Die Qualifizierung als bindende Zusage einer Behörde hängt davon ab, ob die Erklärung eine solche Selbstverpflichtung, oder aber eine unverbindliche Auskunft oder Prognose beinhaltet. Ob ein entsprechender Rechtsbindungswille der Behörde vorliegt ist anhand der Auslegungsgrundsätze der §§ 133 ff. BGB zu ermitteln. (red. Leitsatz)
  
2. Für die Auslegung der Vereinbarung ist die im Zeitpunkt der geschlossenen Vereinbarung ausgeübte Landwirtschaft maßgeblich. (red. Leitsatz)

### Aus den Gründen

---

...

24 Die zulässige Klage ist begründet. Die Klägerinnen haben einen Rechtsanspruch gegen die Beklagte auf Änderung der baulichen Gestaltung des vor ihrem Anwesen auf dem Straßengrundstück Nr. 40/2 des Beigeladenen errichteten Brunnens.

25 1. Die Klage ist zulässig.

26 a) Die Zuständigkeit des Flurbereinigungsgerichts ergibt sich aus § 140 FlurbG, denn Gegenstand des Verfahrens ist eine durch ein Flurbereinigungsverfahren hervorgerufene Streitigkeit. 27 b) Die Klageanträge der anwaltlich nicht vertretenen Klägerinnen waren gemäß § 88 VwGO nach dem tatsächlichen Klagebegehren als allgemeine Leistungsklage auszulegen (siehe hierzu Happ in Eyermann, 16. Auflage 2022, VwGO, § 42 Rn. 62 ff.). Das eigentliche mit der Klage verfolgte Ziel der Klägerinnen war die Herstellung des Brunnens in einer der Zusage der Beklagten vom 28. Oktober 2022 entsprechenden Form. Dieses Klageziel konnte mit der gemäß § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO gegenüber der Leistungsklage subsidiären Feststellungsklage nicht erreicht werden (zur Zulässigkeit der Umdeutung eines Feststellungsantrags in eine Leistungsklage vgl. Wöckel in Eyermann, a.a.O., § 88 Rn. 10). Der weitere Antrag auf Erteilung einer vollstreckbaren Ausfertigung der Einigung im früheren Verfahren 13 A 22.408 ginge zudem ins Leere, da dort weder ein Urteil gesprochen noch ein gerichtlicher Vergleich (§ 106 VwGO) geschlossen wurde, deren Vollstreckung nach § 168 Nr. 1, Nr. 3 VwGO möglich wäre. Vielmehr haben die Beteiligten des damaligen Klageverfahrens nach einer Zusage der Beklagten das Verfahren übereinstimmend für erledigt erklärt. Dabei handelt es sich nicht um einen vollstreckbaren Vergleich nach § 106 VwGO (vgl. BayVGH, B.v. 11.1.2016 - 19 C 14.1185, BeckRS 2016, 41891).

28 c) Die allgemeine Leistungsklage ist ihrerseits statthaft, denn Gegenstand des Leistungsbegehrens ist kein Verwaltungsakt mit der Folge einer Statthaftigkeit der Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO, sondern die Vornahme eines tatsächlichen Handelns in Form der Umgestaltung des von der Beklagten errichteten Brunnenbauwerks.

29 Die allgemeine Leistungsklage ist auch im Übrigen zulässig. Die Klägerinnen sind analog § 42 Abs. 2 VwGO (siehe zu dessen entsprechender Anwendbarkeit nur BVerwG, U.v. 15.6.2011 – 9 C 4/10 – NVwZ 2011, 1388 Rn. 16) klagebefugt, denn sie machen eine Verletzung ihrer Rechte durch Errichtung des Brunnens in der konkreten Form geltend, welche die Nutzung der Hofstelle und damit einen weiterhin im Raum stehenden landwirtschaftlichen Betrieb erschwere. Die Einhaltung einer Klagefrist war ebenso wenig erforderlich, wie die Durchführung eines Vorverfahrens (vgl. Happ in Eyermann, a.a.O., § 42, Rn 68). Insbesondere ergab sich die Erforderlichkeit eines Vorverfahrens auch nicht aus § 141 FlurbG, weil kein Verwaltungsakt inmitten stand.

30 2. Die Klage ist auch begründet.

31 Die Klägerinnen haben einen Rechtsanspruch auf Umgestaltung des Brunnens. Dieser Anspruch geht dahin, dass an der nordöstlichen Seite die Fläche außerhalb der früheren Brunnenabdeckung wieder befahrbar gemacht wird. Dies erfordert – wie tenoriert – eine Entfernung des Pflanztrogs und des ersten östlichen Sitzsteins.

32 a) Dieser im Wege der vorliegenden allgemeinen Leistungsklage durchsetzbare Rechtsanspruch findet seine Grundlage in der Zusage der Beklagten im Rahmen der mündlichen Verhandlung vom 28. Oktober 2022 im Verfahren 13 A 22.408, die mit der derzeitigen Gestaltung des Brunnenumgriffs nicht erfüllt ist.

33 Unter einer Zusage ist die bindende Selbstverpflichtung einer Behörde zu einem künftigen Tun oder Unterlassen gegenüber dem Erklärungsempfänger durch Abgabe einer öffentlich-rechtlichen Willenserklärung zu verstehen (BVerwG, U.v. 19.1.1967 – VI C 73.64 – BVerwGE 26, 31). Es handelt sich mithin um die Äußerung des auf die Herbeiführung einer Rechtsfolge gerichteten Willens (vgl. Schröder in Schoch/Schneider, 6. EL November 2024, VwVfG, § 38 Rn. 13 m.w.N.). Die Zusage ist grundsätzlich nicht formgebunden. Die Qualifizierung als Zusage hängt davon ab, ob die Erklärung eine solche Selbstverpflichtung, oder aber eine unverbindliche Auskunft oder Prognose beinhaltet. Ob ein entsprechender Rechtsbindungswille der Behörde vorliegt ist anhand der Auslegungsgrundsätze der §§ 133 ff. BGB zu ermitteln. Maßgeblich ist, dass der Rechtsbindungswille dokumentiert ist oder für den Empfänger in anderer Weise deutlich hervortritt (für die Zusicherung nach § 38 VwVfG vgl. BVerwG U.v. 4.4.2012 – 4 C 8/09 u.a. – juris Rn. 39).

34 Dies zu Grunde gelegt war die Äußerung der Vertreter der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vom 28. Oktober 2022 objektiv nicht als bloße Absichtserklärung oder unverbindliche Auskunft, sondern als rechtsverbindliche Zusage zu verstehen. Hierfür spricht zunächst bereits der protokollierte Wortlaut („bleibt befahrbar“), der über eine bloße Absichtserklärung deutlich hinausgeht. Auch der Hintergrund der protokollierten Äußerung als Teil einer einvernehmlichen Beendigung des Rechtsstreits durch beiderseitiges Nachgeben ist zu beachten. Zu der zwischen den Beteiligten erzielten Einigung gehörten auch Vereinbarungen zur Gestaltung etwa von künftigen Grundstücksgrenzen und auch der Hofzufahrt einschließlich des streitgegenständlichen Brunnens. Aus Sicht der damaligen Beteiligten mussten die dort von beiden Seiten gegebenen Zusagen verbindlich sein, da ansonsten eine einvernehmliche Verfahrensbeendigung nicht erreicht worden wäre.

35 Die Zusage lautete ausweislich des Protokolls der mündlichen Verhandlung im Einzelnen inhaltlich wie folgt: „Nach den Planungen soll der Brunnen nur in einer Breite gebaut werden, wie sie die derzeitige Brunnenabdeckung aufweist. Ein Umgriff von 1,5 m soll im Eigentum des Markts verbleiben. Der Rest wird dem klägerischen Abfindungsflurstück 22 in Fortsetzung der Linie des Anwesens Böhm zugeteilt. Die Umgriffsfläche bleibt befahrbar.“

36 Es wird damit differenziert zwischen dem zu errichtenden Brunnen selbst mit einem vorgegebenen größtmöglichen Umfang in Größe der früheren Brunnenabdeckung und einem Brunnumgriff, der im Eigentum des Beigeladenen bleiben und so ausgestaltet sein soll, dass er überfahrbar „bleibt“. Es musste nach der Zusage mithin nicht die gesamte Umgriffsfläche befahrbar ausgestaltet werden, sondern nur derjenige Teil des Umgriffs, der bereits früher überfahrbar war.

37 Hintergrund des ursprünglichen Wunsches des damaligen Klägers, den Brunnen nicht zu errichten oder das Bauwerk zu verschieben und damit auch Hintergrund der streitgegenständlichen Zusage vom 28. Oktober 2022 war die Anfahrbarkeit der klägerischen Gebäude mit Gespannen aus beiden Fahrtrichtungen der Hauptstraße, vor allem, aber nicht nur zur Entnahme von Gülle. Diese Zufahrt war, was der damalige Kläger wiederholt bemängelte, bereits unter Berücksichtigung des früheren Zustands nicht einfach, sollte aber im Flurbereinigungsverfahren nicht weiter eingeschränkt werden. Auch die Anfahrt zum landwirtschaftlichen Hauptgebäude von Westen aus war dabei in den Blick zu nehmen. Wie sich aus dem Protokoll zum Augenschein vom 27. Oktober 2022 ergibt, ging es dem Kläger insgesamt nicht um den Brunnen an sich, sondern darum, dass darauf kein oberirdisches Bauwerk errichtet werde, das die Zufahrt zu seinen Betriebsgebäuden durch Veränderung möglicher Kurvenradien verschlechtern würde. Die Zusage ist daher auch nicht etwa dahingehend auszulegen, dass Bereiche, die zum Zeitpunkt der streitgegenständlichen Zusage nicht überfahren werden konnten (etwa südlich des Brunnens), nunmehr überfahrbar gestaltet werden müssten.

38 Für die Auslegung der Vereinbarung kommt es weiter nicht darauf an, dass derzeit auf den klägerischen Hofflächen keine Landwirtschaft mehr betrieben wird. Vielmehr ist die im Zeitpunkt der geschlossenen Vereinbarung ausgeübte Landwirtschaft maßgeblich, die durch den Brunnenbau nicht weiter eingeschränkt werden sollte. Derzeit ist noch offen, ob und wie an der Hofstelle künftig eine landwirtschaftliche Nutzung erfolgen wird. Der von der Beklagten gewählten Gestaltung des Brunnens kann daher weder seitens der Klägerinnen entgegengehalten werden, dass ein Schutz vor dem Eintrag wasserschädlicher Stoffe nicht mehr nötig sei, weil kein Viehbestand mehr bestehe. Umgekehrt kann seitens der Beklagten nicht darauf abgestellt werden, dass mangels Landwirtschaft ein Bedarf für die Zufahrt von landwirtschaftlichen Gespannen nicht mehr bestehe.

39 Die Befahrbarkeit des Umgriffs des Brunnens hat sich auch nicht an dem früheren Grasbewuchs zu orientieren. Dieser stellt ohnehin lediglich ein Indiz für die Häufigkeit der früheren Nutzung des Anfahrtswegs dar, denn auch ein eher selten genutzter Fahrbereich wäre durch die Zusage der Erhaltung bestehender Zufahrtsmöglichkeiten geschützt, hätte sich aber gegebenenfalls im Grünbewuchs nicht gezeigt. Ein Grasaufwuchs im Hofbereich spricht grundsätzlich nicht gegen eine Überfahrbarkeit mit landwirtschaftlichen Maschinen. Insoweit ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass die dem Senat vorliegenden Fotografien auch auf einen wiederholt genutzten Zufahrtsweg zum westlichen Eingang des Hauptgebäudes hinweisen.

40 b) Dass bei der Errichtung des Brunnens Anforderungen von Fachbehörden, insbesondere mit Blick auf den Gewässerschutz zu beachten waren, steht der Rechtsverbindlichkeit der Zusage nicht entgegen. Bei Behandlung der Angelegenheit vor dem Flurbereinigungsgericht am 28. Oktober 2022 konnten von vorne herein nicht alle fachlichen Einwände vorhergesehen werden. Bei Gestaltung und Bau des Brunnens konnten und mussten vielmehr solche möglichen zusätzlichen Anforderungen Berücksichtigung finden und dabei

nach dem Inhalt der Zusage dennoch unter Nutzung baulicher Möglichkeiten ein Zustand geschaffen werden, der die bisher mögliche Zufahrt zum klägerischen Hofgrundstück weiterhin gewährleistete. Die der Zusage zu Grunde liegenden Verhältnisse haben sich jedenfalls nicht nachträglich in so wesentlichen Punkten im Sinne eines „Wegfalls der Geschäftsgrundlage“ geändert, dass die Zusage ihre Bindungswirkung verloren hätte. Dies ergibt sich bereits daraus, dass sowohl die Anforderungen des Schutzes des Brunnens vor Eindringen von Oberflächenwasser, als auch der Erhalt der Zufahrtsmöglichkeiten in Einklang gebracht werden können. Aufgrund von gestalterischen Gesichtspunkten mag dies seitens der Beklagten oder des Beigeladenen nicht gewünscht sein, dies nimmt der Zusage vom 28. Oktober 2022 gleichwohl nicht ihre Verbindlichkeit.

41 c) Die Zusage ist mit dem durch die Errichtung des Brunnenbauwerks geschaffenen Zustand nicht eingehalten. Denn dieses schränkt in seiner derzeitigen Gestalt die Überfahrbarkeit des Brunnenumgriffs gegenüber den früheren Verhältnissen ein.

42 Vor dem Umbau bestand der „Brunnen“ lediglich aus einem Brunnenschacht, überdeckt mit einer kreisrunden Betonabdeckung, der von Grünbewuchs umgeben war. Dieser Bewuchs im Umfeld des Brunnens konnte auf der nördlichen und östlichen Seite unproblematisch mit landwirtschaftlichen Geräten überfahren werden.

43 Das nunmehr errichtete Brunnenbauwerk besteht aus einer zentral angeordneten Schwengelpumpe vor einem im Boden eingelassenen Ablauf und einem rechteckigen gepflasterten Umgriff, der auf allen Seiten über die Fläche der früheren Brunnenabdeckung hinausgeht und dessen nordöstliche Seite teilweise von einem bepflanzten Trog, die südöstliche Seite vollständig von Sitzsteinen begrenzt wird, die – zwischen den Beteiligten unstrittig – nicht mit landwirtschaftlichen Geräten überfahren werden können. Während große Teile der südöstlichen Seite des Brunnenumgriffs bereits im früheren Zustand nicht befahrbar waren und dementsprechend auch künftig nicht überfahrbar sein müssen, gilt dies nicht für die nordöstliche Seite. Hier konnte die Fläche des jetzigen Brunnenumgriffs früher zur Zufahrt zu den klägerischen Hofgebäuden genutzt werden und war der Erhalt dieser Möglichkeit zugesagt. Dies ist allerdings nicht mehr im früheren und damit zugesagten Umfang der Fall.

44 Da somit die frühere Überfahrbarkeit des Brunnenumgriffs maßgeblich ist, die nach der Zusage erhalten bleiben musste, war die Frage, ob eine Zufahrt zu den klägerischen Hofgebäuden im derzeitigen Zustand mit einem Traktor mit Anhänger noch möglich ist, nicht entscheidungserheblich. Der entsprechende Beweisantrag der Beklagten war demzufolge abzulehnen.

45 d) Zur Herstellung eines der Zusage vom 28. Oktober 2022 entsprechenden Zustands ist zumindest eine Umgestaltung des Brunnens wie tenoriert erforderlich.

46 Insoweit sei angemerkt, dass der Senat das Bemühen der Beklagten anerkennt, durch Rückversetzung des Brunnenbauwerks um 40 cm gegenüber der Grundstücksgrenze und Freihaltung des Bereichs vor dem Pflanztrog einen Kompromiss zwischen den Interessen der Beteiligten, einschließlich des Beigeladenen und der Ortsbevölkerung zu finden. Um die frühere Überfahrbarkeit im Sinne der Zusage vom 28. Oktober 2022 wieder herzustellen, ist es nach den dem Senat vorliegenden Unterlagen gleichwohl erforderlich, dass der bepflanzte Trog und zudem der an diesen angrenzende erste Sitzstein an der südwestlichen Brunnenseite entfernt und durch eine überfahrbare Oberflächengestaltung ersetzt werden.

47 Ob dabei der Trog auf die andere (südwestliche) Seite des Brunnens versetzt wird, ist hingegen mit Blick auf die Zusage vom 28. Oktober 2022 nicht von Belang und bleibt der Beklagten überlassen. Ebenso sei darauf hingewiesen, dass die Zusage nicht verlangt, dass die frei werdende Fläche zwingend völlig eben gepflastert wird. Sofern zum Schutz vor eindringendem Oberflächenwasser und Gefahrstoffen erforderlich, kann demnach auch eine Rinne oder eine leicht erhöhte Pflasterung vorgesehen werden, so lange mit der Gestaltung die Befahrbarkeit mit landwirtschaftlichen Maschinen sichergestellt ist.

...