RzF - 28 - zu § 60 Abs. 1 FlurbG

Flurbereinigungsgericht München, Urteil vom 27.06.2017 - 13 A 16.2275 (Lieferung 2018)

Leitsätze

1. Eine Änderung des Flurbereinigungsplans zur Abhilfe eines Widerspruchs nach § 60 Abs. 1 Satz 1 FlurbG kann nur erfolgen, wenn der Widerspruch des Dritten dies erforderlich macht.

2. § 144 Satz 1 FlurbG ermächtigt das Flurbereinigungsgericht grundsätzlich nicht zu einer bloßen Aufhebung des Flurbereinigungsplans. Ausnahmsweise kann diese aber in Betracht kommen, wenn es keiner Neugestaltung mehr bedarf und der Streit bereits durch die Planaufhebung abschließend erledigt werden kann. Das ist der Fall bei der Aufhebung einer Planänderung, die zur Folge hat, dass der Flurbereinigungsplan in seiner ursprünglichen Fassung wieder auflebt.

3. Die Rücknahme eines Widerspruchs für den Fall, dass eine bestimmte Planänderung erfolgen wird, ist zulässig. Wird diese zunächst vorgenommene Planänderung aufgehoben, lebt der Widerspruch wieder auf.

Aus den Gründen

17 Dahingestellt bleiben kann, ob die Änderung des Flurbereinigungsplans formell wirksam zustande gekommen ist. Auf die Frage, inwieweit die Teilnahme des in der Sache betroffenen Beigeladenen an den maßgeblichen Vorstandssitzungen zu einer Unwirksamkeit der Beschlüsse führt, kommt es nicht entscheidungserheblich an, weil der Beklagten jedenfalls materiell aus § 60 Abs. 1 FlurbG keine Befugnis zur Änderung zusteht. Danach hat die Flurbereinigungsbehörde begründeten Widersprüchen abzuhelfen (Satz 1). Sie kann auch andere Änderungen des Flurbereinigungsplans vornehmen, die sie für erforderlich hält (Satz 2).

18 1. Die Beklagte hat sich - ohne dass die Regelung explizit erwähnt würde - auf § 60 Abs. 1 Satz 1 FlurbG gestützt. Die Änderung des Flurbereinigungsplans diente dazu, dem Widerspruch der Beigeladenen abzuhelfen.

19 Das ergibt sich aus der erläuternden Stellungnahme des Vertreters der Beklagten in der mündlichen Verhandlung und insbesondere im Augenschein. Aufgrund des Widerspruchs der Beigeladenen sei die Neuverteilung noch einmal überprüft worden. Dabei sei die Beklagte davon ausgegangen, dass der Widerspruch der Beigeladenen begründet sei und deswegen der Flurbereinigungsplan geändert werden müsse. Ausdrücklich hat er erklärt, dass es andere Gründe nicht gegeben habe. Den Angaben des Beklagtenvertreters zufolge ist dann die Änderung mit dem Beschluss vom 16. Dezember 2014 erfolgt. Lediglich weil Unklarheiten bezüglich der Neueinteilung bestanden hätten, habe der Vorstand am 16. August 2016 die Änderung nochmals mit der entsprechenden Kartenbeilage beschlossen. Der dritte Beschluss vom

13. Dezember 2016 habe lediglich einer exakteren Formulierung gedient, nachdem das ALE eine Konkretisierung empfohlen habe. Da sich aus Sicht des Vorstands aber inhaltlich nichts geändert habe, sondern der Beschluss nur der Bekräftigung gedient habe, habe es keinen weiteren Anhörungstermin gegeben. Damit wurde ausdrücklich klargestellt, dass die Beklagte mit dem ersten Beschluss vom 16. Dezember 2014 dem Widerspruch der Beigeladenen abhelfen wollte und mit den weiteren Beschlüssen keine inhaltliche Änderung verbunden war, sondern lediglich bestehende Unklarheiten hinsichtlich der Grundstücksabgrenzung ausgeräumt werden sollten.

20 Diese Aussage deckt sich auch mit den Niederschriften zu den entsprechenden Vorstandssitzungen. Der Änderungsbeschluss vom 16. Dezember 2014 wurde unter dem Tagesordnungspunkt 2 "Behandlung der Widersprüche zum Flurbereinigungsplan" gefasst. Es wurde beschlossen, für den Widerspruch der Beigeladenen eine "Abhilfe" vorzunehmen. Im Einzelnen sieht die Abhilfe der Niederschrift zufolge vor, dass "... die Neuverteilung ... aufgrund des unterschiedlichen Zusammenlegungsgrads ... dahingehend geändert [wird], dass das Flst. 2139 ... [dem Kläger] zugeteilt wird". Damit könne dem Besitzstand der Beigeladenen eine größere Abfindung bei Flst. 2130 ... zugeteilt werden. Als Ziel der Änderung ist die Reduzierung des "Zusammenlegungsgrads" beim Besitzstand der Beigeladenen auf 10:6 angegeben, wohingegen der Zusammenlegungsgrad beim Besitzstand des Klägers 6:2 betrage. Hieran hielt der Vorstand auch nach der Abhilfeverhandlung vom 14. Juli 2016 zum Widerspruch des Klägers fest (siehe Niederschrift zur Sitzung am 16.8.2016). Zwar ist dort weiter ausgeführt, dass der Vorstand die Änderung des Flurbereinigungsplans nach eingehender Beratung der vorgebrachten Widerspruchspunkte nach § 60 Abs. 1 Satz 2 FlurbG für erforderlich hält, jedoch widerspricht das dem tatsächlichen Willen des Vorstands, wie ihn der Beklagtenvertreter im Augenschein erläutert hat. Auch den Niederschriften zu den Vorstandssitzungen lässt sich deutlich entnehmen, dass der Vorstand dem Widerspruch der Beigeladenen Rechnung tragen und nicht hiervon unabhängig eine Änderung des Flurbereinigungsplans herbeiführen wollte. Beim Besitzstand der Beigeladenen sollte ein größerer Zusammenlegungsvorteil erreicht werden, wie explizit ausgeführt ist. Grund der Änderung war damit die Absicht, dem Widerspruch abzuhelfen. Angesichts der Tatsache, dass die Vorstandsmitglieder mit den juristischen Feinheiten nicht vertraut sind, kommt deshalb der Nennung einer insoweit nicht einschlägigen Rechtsgrundlage keine Bedeutung zu.

21 Aus dem Widerspruchsbescheid ergibt sich nichts anderes. Er befasst sich mit der Wertgleichheit der Abfindung des Klägers und führt ohne nähere Erörterung aus, inwieweit die Anforderungen an eine Planänderung nach § 60 Abs. 1 Satz 2 FlurbG, wonach die Flurbereinigungsbehörde unabhängig von einem Widerspruch auch andere Änderungen des Flurbereinigungsplans vornehmen kann, wenn sie diese für erforderlich hält, erfüllt wären. Angesichts der Tatsache, dass die Beklagte hier aber eine Abhilfeentscheidung nach § 60 Abs. 1 Satz 1 FlurbG getroffen hat, kommt es auf die Frage, ob die Änderung gemäß § 60 Abs. 1 Satz 2 FlurbG "erforderlich" war, nicht an.

22 2. Die Voraussetzungen des mithin maßgeblichen § 60 Abs. 1 Satz 1 FlurbG sind allerdings nicht erfüllt. Der Widerspruch der Beigeladenen erfordert die getroffene Abhilfe nicht.

23 Bis zur Schlussfeststellung (§ 149 FlurbG) steht die Abfindung eines jeden Teilnehmers unter dem Vorbehalt möglicher Änderungen. Der von einer Planänderung betroffene Teilnehmer kann sich also nicht auf die Unveränderbarkeit seiner im Flurbereinigungsplan ausgewiesenen Abfindung berufen (BVerwG, U.v. 25.5.1961 - I C 102.58 - RdL 1961, 274 <= RzF - 10 - zu § 44 Abs. 1 FlurbG> und ständige Rechtsprechung). Die Voraussetzungen einer Änderung sind indes normativ geregelt; nur in dem gesetzlich festgesetzten Rahmen (vgl. § 60 Abs. 1, §§ 64, § 141, § 144 FlurbG) darf in die Abfindung eines Teilnehmers eingegriffen werden. Der von der Planänderung Betroffene kann - abgesehen von der hier aber nicht gegebenen

Änderung nach § 60 Abs. 1 Satz 2 FlurbG - demgemäß die gerichtliche Überprüfung verlangen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Änderung vorlagen, von der sein Besitzstand betroffen wird (BayVGH, U.v. 21.1.1999 - 13 A 98.300 - = RzF - 22 - zu § 60 Abs. 1 FlurbG; Mayr in Wingerter/Mayr, FlurbG, 9. Aufl. 2013, § 60 Rn. 1). Der nach § 18 Abs. 2 FlurbG, Art. 2 Abs. 1 AGFlurbG für die Erstellung des Flurbereinigungsplans zuständigen Teilnehmergemeinschaft (siehe hierzu Linke in Linke/Mayr, AGFlurbG, Art. 2 Rn. 3) ist die Befugnis zur Planänderung nur eingeräumt, wenn der die Änderung auslösende Widerspruch insoweit zulässig und begründet ist. Deshalb umfasst das Rügerecht des von der Änderung betroffenen Dritten (des Klägers) auch die Frage, ob der die Abhilfe auslösende Widerspruch zu Recht im Hinblick auf die Änderung als zulässig und begründet angesehen wurde.

24 Das ist vorliegend nicht der Fall. Ziel der Änderung war ausweislich der Niederschrift zur Vorstandssitzung vom 16. Dezember 2014 die Reduzierung des Zusammenlegungsgrads" beim Besitzstand der Beigeladenen. Hierfür war die streitgegenständliche Änderung aber nicht geboten, weil die Beigeladenen schon ohne die Änderung einen Zusammenlegungsvorteil erlangt haben. Zwar konnte dort aufgrund zweier großer fester Lagen keine Zusammenlegung zu nur einem Abfindungsflurstück wie beim Kläger erzielt werden, jedoch ist die Einlagesituation auch nicht vergleichbar. Beim Kläger waren zum einen nur sechs Einlageflurstücke im Verfahren, zum anderen wiesen diese jeweils eine relativ kleine Fläche auf. Die Beigeladenen hingegen haben bereits mehrere große, zusammenhängende Flächen in das Verfahren eingelegt. Schon deshalb konnte sich bei ihnen die Zusammenlegung nicht derart wie beim Kläger auswirken. Jedenfalls aber stellt § 44 FlurbG für die Wertgleichheit nicht auf einen Vergleich unter den Teilnehmern und den jeweiligen Zusammenlegungsgrad ab. Maßgeblich ist vielmehr, dass der Wert der gesamten Neuzuteilung dem Wert der Gesamteinlage des betreffenden Teilnehmers entspricht (BVerwG, U. v. 23.8.2006 - 10 C 4.05 - BVerwGE 126, 303 = RdL 2007, 14 <= RzF - 102 - zu § 44 Abs. 1 FlurbG>). Nur wenn hier ein Missverhältnis bestanden hätte, wären die Beigeladenen nicht wertgleich abgefunden gewesen. Im Hinblick auf den Zusammenlegungsgrad ist das jedoch nicht gegeben. Vor allem haben die Beigeladenen ihre eingelegten kleinen und nicht gut geformten Einzelflurstücke nicht mehr erhalten. Vielmehr wurden stattdessen die restlichen Einlageflurstücke vergrößert und arrondiert, damit besser bewirtschaftbare Abfindungsflurstücke entstanden. Der sachverständig besetzte Senat (vgl. BVerwG, B.v. 29.9.2003 - 9 B 28.03 - RdL 2004, 19 <= RzF - 5 - zu § 139 Abs. 3 FlurbG> und v. 18.12.1990 - 5 C 36.90 - NVwZRR 1991, 389 <= RzF - 3 - zu § 139 Abs. 3 FlurbG>) konnte sich beim Augenschein davon überzeugen, dass insbesondere das Abfindungsflurstück 2130 in seiner ursprünglichen Form sowie die Abfindungsflurstücke 2218/1 mit 2210 und 2056 mit 2007 im Hinblick auf ihre Größe sehr gut zu bewirtschaften sind. Zudem sind Grenzbegradigungen erfolgt, was zu einem weiteren Bewirtschaftungsvorteil führt. Insgesamt gesehen kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Zusammenlegungsgrad die Wertgleichheit der Abfindung nach § 44 FlurbG in Frage gestellt hätte, zumal ein Anspruch auf den optimalen Flurbereinigungsplan nicht besteht (Mayr in Wingerter/Mayr, a.a.O., § 44 Rn. 8, 43). Insoweit war der Widerspruch der Beigeladenen deshalb nicht begründet.

25 3. Die Änderung des Flurbereinigungsplans in der Fassung der Beschlüsse vom 16. Dezember 2014, 16. August 2016 und 13. Dezember 2016 sowie des Widerspruchsbescheids vom 13. Februar 2017 war deshalb aufzuheben. Zwar kann das Flurbereinigungsgericht, soweit es die Klage für begründet hält, nach § 144 Satz 1 FlurbG nur den angefochtenen Verwaltungsakt durch Urteil ändern oder den Widerspruchsbescheid ganz oder teilweise aufheben und die Sache zur erneuten Verhandlung und Bescheidung an die Widerspruchsbehörde (Spruchausschuss) zurückverweisen. Änderung des Plans in diesem Sinn bedeutet nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (U.v. 14.5.1985 - 5 C 38.82 - RdL 1986, 69) "Aufhebung eines Teils der im Flurbereinigungsplan enthaltenen Entscheidung und Ersetzung durch eine andere Entscheidung, also eine abschließbare Regelung des Streitpunktes", d.h. neben der (teilweisen) Aufhebung nimmt das Flurbereinigungsgericht eine Neuregelung im Flurbereinigungsplan vor. Entsprechend

dem Sinn des § 144 FlurbG, zur Beschleunigung des Verfahrens beizutragen, darf sich das Flurbereinigungsgericht nicht darauf beschränken, nur den Plan aufzuheben, weil andernfalls das mit dieser Entscheidung noch nicht erledigte Verfahren mit der Folge weiterer zeitlicher Verzögerung von neuem bei der Ausgangsbehörde durchgeführt werden müsste. Die zweite Alternative des § 144 Satz 1 FlurbG sieht ebenfalls nur vor, dass der Widerspruchsbescheid aufgehoben und die Sache an die Widerspruchsbehörde zurückverwiesen wird. An einer Ermächtigung des Flurbereinigungsgerichts, neben dem Widerspruchsbescheid auch den ihm zugrunde liegenden Flurbereinigungsplan aufzuheben fehlt es, so dass grundsätzlich eine Aufhebung des Flurbereinigungsplans auch dann nicht in Betracht kommt, wenn das Flurbereinigungsgericht die Klage für begründet hält (BVerwG, B.v. 26.10.2016 - 9 B 70.15 - NVwZ-RR 2017, 174). Anders liegt es dagegen, wenn ein Streitpunkt vor dem Flurbereinigungsgericht bereits durch Planaufhebung abschließend erledigt werden kann (BVerwG, U.v. 14.5.1985 a.a.O.). Eine solche Konstellation ist vorliegend gegeben. Allein durch die Aufhebung der Planänderung kann der Streitpunkt abschließend geklärt werden und eine Zurückverweisung an die Widerspruchsbehörde ist nicht erforderlich. Es steht nur die Frage im Streit, ob die vorgenommene Änderung zur Abhilfe des Widerspruchs der Beigeladenen im Sinn von § 60 Abs. 1 Satz 1 FlurbG geboten ist. Da dies nicht der Fall ist, wird die Änderung aufgehoben mit der Folge, dass der Flurbereinigungsplan in seiner ursprünglichen Fassung wieder auflebt, ohne dass es einer Neugestaltung bedürfte. Mit einer Aufhebung des Widerspruchsbescheids und einer Zurückverweisung der Sache zur erneuten Verhandlung und Bescheidung an die Widerspruchsbehörde (Spruchausschuss) würde kein anderes Ergebnis erreicht werden. Auch der Spruchausschuss könnte nichts anderes tun, als die Änderung aufzuheben. Deshalb wird im Zuge der Verfahrensbeschleunigung ausnahmsweise unmittelbar die Änderung und nicht der Widerspruchsbescheid aufgehoben. Auch hier zu verlangen, dass nur der Widerspruchsbescheid aus der Welt geschafft und die Sache zur Aufhebung des Planes in das flurbereinigungsbehördliche Verfahren zurückverwiesen wird, würde dem Beschleunigungsziel des § 144 FlurbG zuwiderlaufen und wäre auch nicht damit in Einklang zu bringen, dass durch diese Vorschrift die Entscheidungsbefugnisse des Flurbereinigungsgerichts erweitert werden sollten (BVerwG, U.v. 14.5.1985 a.a.O.).

26 4. Klarstellend ist schließlich darauf hinzuweisen, dass in der Folge der Widerspruch der Beigeladenen, der neben der hier maßgeblichen Frage des Zusammenlegungsgrads noch weitere Punkte umfasste, wieder auflebt. Die Beigeladenen hatten zwar die Rücknahme ihres Widerspruchs erklärt, jedoch besteht hierbei ein untrennbarer Zusammenhang mit der Abhilfeentscheidung. Das ergibt sich aus der Niederschrift zur Widerspruchsbehandlung am 21. Januar 2015. Danach wird der Widerspruch "zurückgenommen, wenn die vorstehend beschriebenen Änderungen (u.a. die streitgegenständliche Änderung) des Flurbereinigungsplans vorgenommen werden". Die Bezugnahme auf alle zur Abhilfe vorgesehenen Änderungen macht deutlich, dass die Rücknahme nur für den Fall erklärt wurde, dass die Änderungen auch stattfinden werden. Das ist mit der Aufhebung der streitgegenständlichen Änderung nicht mehr der Fall.

27 Dem steht nicht entgegen, dass eine Rücknahme - einer Prozesshandlung vergleichbar - grundsätzlich unbedingt erfolgen muss (Mayr in Wingerter/Mayr, a.a.O., § 141 Rn 18 m.w.N.; BVerwG, U.v. 21.3.1979 - 6 C 10.78 - BVerwGE 57, 342 = NJW 1980, 135). Rechtlich zulässig ist es aber, auf Ereignisse abzuheben, die in einem innerprozessualen Abhängigkeitsverhältnis stehen (BVerwG, B.v. 10.4.2002 - 4 BN 12.02 - NVwZ 2002, 990). Das gilt auch für die vorliegende Situation. Die Rücknahme wurde nur für den Fall erklärt, dass unter anderem die streitgegenständliche Änderung des Flurbereinigungsplans Bestand hat. Wird diese Änderung nun aufgehoben, entfällt die Grundlage für die Rücknahme.

Anmerkung

BVerwG Urteil vom 16.08.1995 = RzF - 8 - zu § 142 Abs. 2 FlurbG führt aus: "Deshalb ist die Rücknahme des Widerspruchs gegen einen Flurbereinigungsplan unwirksam, wenn sie unter der aufschiebenden Bedingung erfolgt, dass künftig bestimmte Entwässerungsmaßnahmen durchgeführt werden".