

## RzF - 69 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG

---

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 02.07.2020 - 9 A 8.19 = NVwZ 2020, S. 1844-1852= RdL 2021, S. 19-25 (Lieferung 2021)

### Leitsätze

---

1. Ein Eigentümer, dessen Grundstück zwar nicht durch das planfestgestellte Vorhaben selbst in Anspruch genommen werden soll, aber im Gebiet der aus Anlass des Vorhabens eingeleiteten Unternehmensflurbereinigung liegt, kann befugt sein, gegen den Planfeststellungsbeschluss zu klagen. (Amtlicher Leitsatz) (Rn 29)
2. Zu Klagebefugnis und Klagefrist für die Klage eines Flurbereinigungsbetroffenen, wenn die Unternehmensflurbereinigung erst nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses angeordnet wird. (Amtlicher Leitsatz) (Rn 30 - 44)

### Aus den Gründen

---

1 Die Klägerin zu 1. und ihr Sohn, der Kläger zu 2., wenden sich gegen den Planfeststellungsbeschluss für den Neubau der Bundesautobahn A 49 Kassel - A 5, Teilabschnitt zwischen Stadtallendorf und Gemünden /Felda (VKE 40) vom XX. Mai 2012 mit letzter Änderung vom 17. Januar 2019, ihr Ehemann bzw. Vater, der Kläger zu 3., nur gegen die letzte Planänderung.

...

2 Der streitgegenständliche Planfeststellungsbeschluss vom 30. Mai 2012 (PFB 2012) betrifft den südlichen Abschnitt mit dem Anschluss an die A X. Dieser 17,45 km lange Streckenteil ist im aktuellen Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen als Teil des 4-streifigen Neubaus mit der Dringlichkeitsstufe "laufend und fest disponiert" aufgeführt. Er gehört als Teil der (geplanten) A 49 zum Gesamtnetz des transeuropäischen Verkehrsnetzes.

3 Im Planfeststellungsverfahren erhoben die Kläger (zusammen mit weiteren Familienmitgliedern) Einwendungen gegen die Planung, beantragten u.a. die Durchführung eines Flurbereinigungsverfahrens und machten insbesondere eine existentielle Gefährdung des als Familienbetrieb geführten landwirtschaftlichen Betriebes des Klägers zu 3. geltend. Am 27. September 2012 schloss der Kläger zu 3. mit der Vorhabenträgerin und dem Land Hessen eine notarielle Vereinbarung mit dem Ziel, eine Existenzgefährdung seines Landwirtschaftsbetriebes abzuwenden. Dabei ging es im Wesentlichen um Verkauf und Freigabe von

Flächen für das Vorhaben und im Gegenzug den Verkauf von Ersatzland an den Kläger zu 3. Da die Vereinbarung nicht rechtzeitig umgesetzt werden konnte, war vorgesehen, dass der Kläger zu 3. fristwährend gegen den Planfeststellungsbeschluss vom XX. Mai 2012 Klage erheben und diese später zurücknehmen sollte. Dementsprechend reichte er am 27. September 2012 Klage ein, die zum Aktenzeichen 9 A 24.12 geführt wurde. Das Klageverfahren wurde zunächst zum Ruhen gebracht und nach vereinbarungsgemäß erfolgter Rücknahme mit Beschluss vom 09. April 2013 eingestellt.

4 Mit Urteil vom 23. April 2014 - 9 A 25.12 - (BVerwGE 149, 289) wies das Bundesverwaltungsgericht die Klage zweier Umweltvereinigungen gegen den Planfeststellungsbeschluss vom 30. Mai 2012 als unbegründet ab. Eine weitere Klage von Privatpersonen wurde nach zwischenzeitlichem Ruhen im Dezember 2017 zurückgenommen.

...

6 Mit Beschluss vom 20. Januar 2017 ordnete die Obere Flurbereinigungsbehörde das Unternehmensflurbereinigungsverfahren Homberg (Ohm) A 49 an, um den durch den Bau des Vorhabens und die Realisierung von landschaftspflegerischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen entstehenden Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern zu verteilen. Zugleich wurde die sofortige Vollziehung dieses Beschlusses angeordnet. Die Kläger, die zu den Teilnehmern des Flurbereinigungsverfahrens gehören, legten gegen den Flurbereinigungsbeschluss Widerspruch ein. Ihren Antrag, dessen aufschiebende Wirkung wiederherzustellen, lehnte der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 09. November 2017 - 23 C 1257/17 - ab. Unter dem XX. April 2018 nahmen die Kläger ihre (Untätigkeits-)Klage gegen den Flurbereinigungsbeschluss zurück.

7 Mit Bescheid vom 17. Januar 2019 änderte der Beklagte den Planfeststellungsbeschluss auf Antrag der Vorhabenträgerin in Bezug auf zwei landschaftsplanerische Begleitmaßnahmen, um zwei Vorbehaltsregelungen nach § 74 Abs. 3 VwVfG aufzulösen. Die Kläger zu 1. und 3. waren zwar zunächst am Planänderungsverfahren beteiligt worden, weil Grundstücke von ihnen für die Anlage von Blühstreifen vorgesehen waren. Nach einer Änderung der Planung wurden jedoch andere Grundstücke für die Umsetzung der Maßnahme in Anspruch genommen. Der Planänderungsbescheid wurde den Klägern zu 1. und 3. formlos zur Kenntnis übersandt und ging ihnen am 2. April 2019 zu.

8 Mit ihren Klagen vom 26. April 2019 wollen die Kläger zu 1. und 2. die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses vom 30. Mai 2012 in der Fassung aller Änderungen bis zum 17. Januar 2019 und der Kläger zu 3. die Aufhebung des Planänderungsbescheids vom 17. Januar 2019 erreichen.

9 Die Kläger berufen sich auf ihr Eigentum bzw. Besitzrecht an landwirtschaftlichen Nutzflächen, die nicht vom Vorhaben in Anspruch genommen werden, aber im Gebiet des aus Anlass des Vorhabens angeordneten Unternehmensflurbereinigungsverfahrens liegen, und machen geltend: Die Einbeziehung der Flächen in das Unternehmensflurbereinigungsverfahren begründe ihre Klagebefugnis. Diese Betroffenheit sei erstmals durch den Planänderungsbescheid vom 17. Januar 2019 ausgelöst worden, denn dieser habe die Vorbehaltsregelung aus dem Planfeststellungsbeschluss vom 30. Mai 2012 ausgefüllt mit der Folge, dass

dadurch das planfestgestellte Vorhaben naturschutzrechtlich genehmigt und zur Ausführung freigegeben worden sei. Ohne diese Freigabe müsste das Unternehmensflurbereinigungsverfahren eingestellt werden. Die Klagebefugnis der Kläger zu 1. und 2. erstrecke sich auf den Planfeststellungsbeschluss insgesamt. Ihnen könne die Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses vom 30. Mai 2012 nicht entgegengehalten werden, weil dieser mit Ablauf der Rechtsmittelfrist im Jahr 2012 nur gegenüber den Betroffenen bestandskräftig geworden sei. Zu diesem Kreis hätten sie seinerzeit nicht gehört.

...

11 Der Kläger zu 3. beantragt, den Planänderungsbescheid des Beklagten vom XX. Januar 2019 aufzuheben, hilfsweise, festzustellen, dass der Planänderungsbescheid rechtswidrig und nicht vollziehbar ist.

12 Der Beklagte beantragt, die Klagen abzuweisen.

13 Er hält die Klagen für unzulässig, weil den Klägern die Klagebefugnis fehle und die Klage rechtsmissbräuchlich sei. Der Planfeststellungsbeschluss vom XX. Mai 2012 sei gegenüber allen Klägern bestandskräftig geworden. Gegenstand des ergänzenden Bescheids vom XX. Januar 2019 sei nur die erforderliche Flächenauswahl für zwei landschaftspflegerische Maßnahmen gewesen. Grundeigentum der Kläger sei dabei nicht Anspruch genommen und das Grundgerüst der Abwägung nicht berührt worden, weshalb eine Rechtsverletzung der Kläger ausscheide. Diese lasse sich auch nicht aus dem Flurbereinigungsverfahren ableiten. Einem erst nachträglich erstmals von der Flurbereinigung betroffenen Grundstückseigentümer wachse nicht rückwirkend ein Klagerecht gegen den Planfeststellungsbeschluss zu. Ob die Grundstücksinanspruchnahme zulässig sei, sei eine Frage der Abgrenzung des Flurbereinigungsgebiets. Diese sei gegenüber den Klägern bestandskräftig erfolgt. Jedenfalls seien die Klagen unbegründet. ...

II

14 Die Klagen ... haben keinen Erfolg. Sie sind bereits unzulässig (A, B).

15 A. Der Kläger zu 3. wendet sich nur gegen den Planänderungsbescheid vom 17. Januar 2019, weil der Planfeststellungsbeschluss vom 30. Mai 2012 ihm gegenüber nach Rücknahme seiner damaligen Klage bestandskräftig geworden ist. Die fristgemäß gegen den Planänderungsbescheid erhobene Klage ist allerdings hinsichtlich des Haupt- wie des Hilfsantrags unzulässig, weil der Kläger zu 3. insoweit nicht klagebefugt ist. Er kann nicht geltend machen, vom Regelungsgehalt des Bescheids in seinen Rechten verletzt zu sein.

16 Auch wenn nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Änderungsbeschlüsse dem ursprünglichen Planfeststellungsbeschluss mit der Folge anwachsen, dass der festgestellte Plan und die nachträglichen Änderungen zu einem einzigen Plan in der durch den Änderungsbeschluss erreichten Gestalt

verschmelzen (BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2014 - 9 A 1.13 - BVerwGE 150, 92 Rn. 14 m.w.N.), so ist der Änderungsbeschluss grundsätzlich nur in dem Umfang angreifbar, in dem er eine eigene Regelung enthält (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2007 - 9 A 22.06 - BVerwGE 130, 138 Rn. 20; Beschlüsse vom 17. September 2004 - 9 VR 3.04 - Buchholz 316 § 76 VwVfG Nr. 13 S. 4 und vom 4. Juli 2012 - 9 VR 6.12 - Buchholz 407.4 § 17e FStrG Nr. 14 Rn. 12). Im Übrigen bleibt die Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses unberührt.

...

18 Dies betraf zum einen die konkrete Bestimmung der Flächen für die Anlage von Blühstreifen innerhalb von festgelegten Feldlerchensuchräumen ... und zum anderen die Anlage einer Waldwiese ... auf einer anderen Fläche der öffentlichen Hand. Die für die Anlegung der Blühstreifen benötigten landwirtschaftlichen Flächen sollten von den örtlichen Landwirten auf freiwilliger Basis gegen Entgelt zur Verfügung gestellt werden.

19 Die im Planänderungsbescheid getroffene Regelung betrifft somit zwei planfestgestellte naturschutzfachliche Kompensationsmaßnahmen, über die hinsichtlich Inhalt und Umfang bereits abschließend im Planfeststellungsbeschluss vom 30. Mai 2012 entschieden worden ist, und beschränkt sich auf deren finale räumliche Zuordnung. Dies berührt keine Rechte des Klägers zu 3. Seine Eigentums- oder Pachtflächen werden nicht in Anspruch genommen. ... Die festgestellten Maßnahmen haben auch keinen Einfluss auf das Unternehmensflurbereinigungsverfahren, in das der Kläger zu 3. einbezogen worden ist. Denn die ausgewählten Flächen liegen nicht im Flurbereinigungsgebiet. Da die Inanspruchnahme dieser Flächen ausschließlich auf freiwilliger Basis erfolgt, wird damit auch kein enteignungsrechtlich zu bewertender erhöhter Landabzug begründet.

...

20 Die Frage der naturschutzfachlichen Genehmigung des Vorhabens betrifft den Planfeststellungsbeschluss in seiner Fassung vom 30. Mai 2012. Der Umstand, dass diese Genehmigung nach § 74 Abs. 3 VwVfG unter einem Vorbehalt erteilt worden ist, hinderte es nicht, diese Genehmigung bereits im Rahmen einer Klage gegen den ursprünglichen Planfeststellungsbeschluss zur gerichtlichen Überprüfung zu stellen. Dass mit der Ausfüllung des Vorbehalts nunmehr eine rechtliche Hürde für die Verwirklichung des Vorhabens beseitigt wird, führt nicht dazu, dass allein dadurch alle bereits durch den ursprünglichen Planfeststellungsbeschluss ausgelösten Betroffenheiten erneut begründet oder intensiviert würden und deshalb (nochmals) zur Klage berechtigten.

...

22 B. Die Klagen der Klägerin zu 1. und des Klägers zu 2., die sich (mit Hauptantrag und allen Hilfsanträgen) gegen den ursprünglichen Planfeststellungsbeschluss vom 30. Mai 2012 mit allen Änderungen richten, sind ebenfalls insgesamt unzulässig.

23 1. Entgegen ihrer Auffassung können die Kläger zu 1. und 2. nicht geltend machen, dass sie gegen den gesamten Planfeststellungsbeschluss vorgehen könnten, weil der Planänderungsbescheid vom 17. Januar 2019 ihnen als erstmals Betroffene insoweit eine Klagebefugnis eröffnet habe (a) oder die festgestellte Planung in ihrer Grundkonzeption berühre (b). Sie sind in Bezug auf den Änderungsbescheid nicht klagebefugt.

...

27 2. Die Zulässigkeit der Klage der Kläger zu 1. und 2. ergibt sich auch nicht daraus, dass sie Teilnehmer des Unternehmensflurbereinigungsverfahrens Homberg (Ohm) A 49 sind, das aus Anlass des Vorhabens angeordnet worden ist.

28 a) Die Einbeziehung in ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren ist allerdings grundsätzlich geeignet, eine Klagebefugnis zu begründen.

29 Es ist anerkannt, dass die Unternehmensflurbereinigung gegenüber allen Teilnehmern Eingriffsqualität hat (BVerwG, Urteile vom 6. Juli 1989 - 5 C 51.87 - BVerwGE 82, 205 <212> =< [RzF - 43 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG](#)> und vom 21. Oktober 2009 - 9 C 9.08 - BVerwGE 135, 110 Rn. 19 <A.d.R.: = [RzF - 55 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG](#) Rn 19>). Ihre Einleitung entfaltet eine enteignungsrechtliche Vorwirkung, weil damit abschließend und für das weitere Verfahren verbindlich über die Verwirklichung des Vorhabens unter Inanspruchnahme fremden Eigentums entschieden wird (BVerfG, Urteil vom 24. März 1987 - 1 BvR 1046/85 - BVerfGE 74, 264 <282> zur städtebaulichen Unternehmensflurbereinigung =< [RzF - 50 - zu § 68 Abs. 1 Satz 1 FlurbG](#)>; BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2017 - 9 C 4.16 - BVerwGE 159, 104 Rn. 21=< [RzF - 64 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG](#)>). Dabei geht es um eine fremdnützige Enteignung, denn der jeweilige Grundstückseigentümer muss - wenn auch nicht als einzelner Betroffener, sondern in einer Solidargemeinschaft mit anderen - den Zugriff auf sein Grundstück zur Verwirklichung eines Vorhabens dulden, das nicht in seinem oder dem Interesse der Solidargemeinschaft liegt (BVerfG, Urteil vom 24. März 1987 - 1 BvR 1046/85 - BVerfGE 74, 264 <280> =< [RzF - 50 - zu § 68 Abs. 1 Satz 1 FlurbG](#)>). Die Vorwirkung der Enteignung ist nicht auf die Eigentümer oder Pächter am Standort des geplanten Vorhabens beschränkt, sondern erstreckt sich auf das gesamte Flurbereinigungsgebiet, weil bei Einleitung der Unternehmensflurbereinigung jeder Eigentümer oder Pächter in diesem Gebiet mit dem Entzug von Flächen rechnen muss (BVerwG, Urteil vom 29. Januar 2009 - 9 C 3.08 - BVerwGE 133, 118 Rn. 20, 23 =< [RzF - 54 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG](#)>). Im Hinblick darauf wird demjenigen, dessen Grundstück zwar nicht durch das planfestgestellte Vorhaben selbst in Anspruch genommen werden soll, aber in die Unternehmensflurbereinigung einbezogen worden ist und der deshalb infolge des Planfeststellungsbeschlusses in seinem Eigentumsrecht betroffen wird, die (Klage-)Befugnis zugesprochen, Einwendungen gegen den Planfeststellungsbeschluss zu erheben und gegen diesen zu klagen (vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Juni 2017 - 9 C 4.16 - BVerwGE 159, 104 Rn. 27 =< [RzF - 64 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG](#)>; VGH Mannheim, Urteile vom 16. Juli 1980 - 5 S 1004/80 - DÖV 1981, 925 =< [RzF - 26 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG](#)> mit kritischer Anm. Forsthoff, vom 5. November 1985 - 5 S 1440/85 - UA S. 13 f., vom 3. Dezember 1986 - 5 S 2114/86 - VBIBW 1987, 225 <226> und vom 26. Februar 1991 - 5 S 1271/90 - juris Rn. 18; Wingerter/Mayr, FlurbG, 10. Aufl. 2018, § 87 Rn. 4 a.E.).

30 b) Die Klagebefugnis gegen einen Planfeststellungsbeschluss wegen der enteignungsrechtlichen Vorwirkungen der Einbeziehung in ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren ist allerdings bisher nur in Fallkonstellationen bejaht worden, in denen der Planfeststellungsbeschluss nach seinem Erlass fristgerecht innerhalb der durch seine Zustellung ausgelösten Klagefrist angefochten worden ist. In den meisten der entschiedenen Verfahren war das Flurbereinigungsverfahren schon vor Erlass des Planfeststellungsverfahrens angeordnet worden; in einem Fall (Urteil des VGH Mannheim vom 5. November 1985 - 5 S 1440/85 -) wurde es erst während des gerichtlichen Verfahrens eingeleitet, die Klage war aber schon zuvor wegen anderer Betroffenheiten (Lärm) erhoben worden. Die bei den Klägern zu 1. und 2. vorliegende Konstellation einer erst lange nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses angeordneten Unternehmensflurbereinigung ist hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Klagebefugnis und die gegebenenfalls einzuhaltende Klagefrist bisher noch nicht rechtlich beurteilt worden.

31 Das Unternehmensflurbereinigungsverfahren wurde am 20. Januar 2017 zu einem Zeitpunkt angeordnet, zu dem der Planfeststellungsbeschluss vom 30. Mai 2012 gegenüber fast allen seinerzeit Betroffenen schon seit Jahren bestandskräftig war und die letzte der damals fristgemäß erhobenen Klagen kurz vor einer gütlichen Erledigung stand, so dass die Vorhabenträgerin mit einer Realisierung des Vorhabens rechnen konnte. Dies wirft die Frage auf, ob durch die nachträgliche Einleitung der Flurbereinigung eine neue Klagemöglichkeit gegen den ursprünglichen Planfeststellungsbeschluss für einen neuen Kreis von Betroffenen begründet werden konnte und - falls ja - innerhalb welcher Frist diese Klagen gegebenenfalls zu erheben waren. Die Problematik betrifft das Spannungsverhältnis zwischen dem Grundsatz des Art. 19 Abs. 4 GG, wonach effektiver Rechtsschutz zu gewähren und Rechtsschutzlücken zu vermeiden sind, und dem gerade im Planfeststellungsverfahren geltenden besonderen Bedürfnis nach Rechtsbeständigkeit und Planungssicherheit, das etwa in den Vorschriften zur erhöhten Bestandskraft (vgl. § 75 Abs. 2 VwVfG und den Ausschluss eines Wiederaufgreifens nach § 72 Abs. 1 Halbs. 2 VwVfG) und zur Planerhaltung (§ 75 Abs. 1a VwVfG) zum Ausdruck kommt.

32 Der Senat hat zur Auflösung dieses Spannungsverhältnisses verschiedene Ansätze erwogen. Er musste aber keine abschließende Entscheidung treffen, weil keine der in Frage kommenden Lösungen zur Zulässigkeit der Klagen führen würde.

33 aa) Der Senat hat in Betracht gezogen, dass bereits mit dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses vom 30. Mai 2012 eine Betroffenheit auch der Kläger zu 1. und 2. ausgelöst worden sein könnte, weil sie potentiell Teilnehmer eines künftigen Unternehmensflurbereinigungsverfahrens werden konnten. Dies hätte zur Folge, dass sie sich schon zum damaligen Zeitpunkt gegen den Planfeststellungsbeschluss hätten wehren können und müssen, so dass ihrer erst im Jahr 2019 erhobenen Klage die Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses entgegenstünde.

34 Der streitgegenständliche Planfeststellungsbeschluss vom 30. Mai 2012 ist durch öffentliche Bekanntmachung nach § 74 Abs. 5 VwVfG zugestellt worden (Bekanntmachung im Staatsanzeiger für das Land Hessen vom 6. August 2012 S. 876). Mit dem Ende der Auslegungsfrist am 28. August 2012 galt er gemäß § 74 Abs. 5 Satz 3 VwVfG den Betroffenen und denjenigen gegenüber, die Einwendungen erhoben hatten, als zugestellt und wurde mit Ablauf der Klagefrist diesen gegenüber bestandskräftig. Zu diesem

Kreis gehörten die Kläger zu 1. und zu 2. damals nicht schon deshalb, weil sie sich im Planfeststellungsverfahren geäußert hatten. Sie haben in diesem Zusammenhang keine Einwendungen erhoben, über die im Planfeststellungsbeschluss entschieden wurde. Ihre frühere "Beteiligung" beschränkte sich im Wesentlichen auf die Geltendmachung einer Existenzgefährdung des landwirtschaftlichen Betriebes des Klägers zu 3., der als Beteiligter des Verfahrens geführt wurde und mit dessen Einwendungen sich der Planfeststellungsbeschluss befasst hat (PFB 2012 S. 525 ff.).

35 Die Kläger zu 1. und 2. könnten aber deswegen als "Betroffene" von der Anstoßwirkung der öffentlichen Bekanntmachung des Planfeststellungsbeschlusses erfasst worden sein, weil sie über Grundeigentum im weiteren Einwirkungsbereich des Vorhabens verfügten und die Anordnung einer Flurbereinigung unter Einbeziehung auch ihres Grundeigentums wegen der erheblichen Inanspruchnahme ländlicher Grundstücke durch das Vorhaben schon damals nahelag. Die Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens nach §§ 87 ff. FlurbG war bereits im Jahr 2010 beantragt worden (vgl. Flurbereinigungsbeschluss vom 20. Januar 2017 S. 4 f.); die Kläger selbst hatten im Laufe des Planfeststellungsverfahrens wiederholt auf die Möglichkeit eines solchen Verfahrens hingewiesen.

36 Konsequenz dieser Überlegungen wäre, dass die realistische Möglichkeit eines Flurbereinigungsverfahrens mit dem den Teilnehmern drohenden Landabzug und damit die mögliche Betroffenheit dieses Personenkreises zu den abwägungsrelevanten Belangen gehören würde, mit denen sich ein Planfeststellungsbeschluss auseinandersetzen müsste. Die potentiellen Teilnehmer eines Flurbereinigungsverfahrens hätten einen Anspruch auf fehlerfreie Abwägung dieses Belangs, der sie zur Beteiligung am Planfeststellungsverfahren und zur Klage gegen den erlassenen Planfeststellungsbeschluss berechtigte. Diese Klage müsste innerhalb der durch öffentliche Bekanntmachung ausgelösten allgemeinen Klagefrist erfolgen. Der Vorteil dieser Lösung läge darin, dass die förmliche Einleitung einer Unternehmensflurbereinigung nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses weder dessen Bestandskraftwirkung nachträglich wieder in Frage stellen noch zu späteren Rechtsschutzdefiziten für die Teilnehmer des Flurbereinigungsverfahrens führen würde. Diese könnten vielmehr ihre Belange noch während des Planfeststellungsverfahrens einbringen (vgl. zur Problematik des Rechtsschutzes bei gestuften Verfahren etwa BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2013 - 1 BvR 3139/08 u.a. - BVerfGE 134, 242 Rn. 192 ff.). Der Nachteil liegt in der zeitlichen Vorverlagerung der rechtlichen Betroffenheit und der Schwierigkeit, den Kreis der potentiell (nur) durch die Flurbereinigung Betroffenen rechtssicher abzugrenzen.

37 bb) Als Gegenposition hat der Senat erwogen, eine Klagemöglichkeit aufgrund einer nachträglich eingeleiteten Flurbereinigung gänzlich auszuschließen. Der Rechtsschutz der Kläger zu 1. und 2. wäre dann auf die Anfechtung des Flurbereinigungsbeschlusses beschränkt und könnte sich nicht nachträglich auf einen Planfeststellungsbeschluss erstrecken, in dem ihre Belange - folgt man nicht der Ansicht unter aa) - im Rahmen der Abwägung mangels damaliger Betroffenheit nicht berücksichtigt werden konnten und mussten.

38 Bei dieser Betrachtungsweise wäre ein Planfeststellungsbeschluss nach Ablauf der durch die öffentliche Bekanntmachung ausgelösten Klagefrist als verbindliche Grundlage der Enteignung hinzunehmen. Hierfür könnten folgende Erwägungen sprechen:

39 Die enteignungsrechtlichen Vorwirkungen zu Lasten der Teilnehmer eines Flurbereinigungsverfahrens beruhen auf zwei Komponenten. Der Planfeststellungsbeschluss regelt die Zulässigkeit der Enteignung dem Grunde nach und bestimmt inhaltlich den Umfang der Flächeninanspruchnahme insgesamt, während das Flurbereinigungsverfahren den Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt. Mit dem



bestandskräftigen straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluss steht die Zulässigkeit der Enteignung bindend fest (§ 19 Abs. 2 FStrG). Die eigentumsrechtlichen Beeinträchtigungen als solche sind hinsichtlich Lage und Umfang der Inanspruchnahme im Planfeststellungsbeschluss abgewogen worden, die davon betroffenen Grundeigentümer konnten dagegen vorgehen und Einwendungen erheben. Diese durch den Planfeststellungsbeschluss geschaffene Situation liegt der nachträglich angeordneten Flurbereinigung zugrunde und prägt die eigentumsrechtliche Situation im gesamten Flurbereinigungsgebiet. Dies könnte bedeuten, dass die Teilnehmer der Flurbereinigung diese Situation hinnehmen müssen. Sie wären dann darauf beschränkt, ihre Einbeziehung in das Flurbereinigungsgebiet sowie später ihre konkrete Eigentumseinbuße durch den Flurbereinigungsplan mit den dafür vorgesehenen Rechtsschutzmöglichkeiten anzugreifen, ohne dabei die Grundentscheidung für die Enteignung als solche in Frage stellen zu können. Der Zugriff auch auf Grundstücke außerhalb des Vorhabenbereichs muss jedenfalls - gemessen an den Zielen der Flurbereinigung - verhältnismäßig sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 2009 - 9 C 9.08 - BVerwGE 135, 110 Rn. 27 <= [RzF - 55 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG](#)>).

40 Diese Lösung hat allerdings zur Folge, dass Grundstückseigentümer, die nur wegen der nachträglichen Einbeziehung in ein Flurbereinigungsverfahren betroffen sind, mit Einwendungen gegen den Planfeststellungsbeschluss selbst insgesamt ausgeschlossen sind. Das könnte eine nicht mehr hinnehmbare Rechtsschutzlücke darstellen. Denn Enteignungsbetroffene können grundsätzlich verlangen, dass die Enteignung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht durch die rechtsprechende Gewalt in vollem Umfang auf ihre Rechtmäßigkeit geprüft wird, wobei eine individuelle Prüfung in Bezug auf den einzelnen Betroffenen vorzunehmen ist (vgl. nur BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2013- 1 BvR 3139/08 u.a. - BVerfGE 134, 242 Rn. 190). Dies darf durch die "Aufspaltung" in Planfeststellungsbeschluss (als bindende Entscheidung über die Zulässigkeit der Enteignung) und Unternehmensflurbereinigung nicht unzumutbar erschwert oder gar unmöglich gemacht werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 2007 - 1 BvR 300/06 u.a. - NVwZ 2007, 573 <574>).

41 cc) Die Klage der Kläger zu 1. und 2. wäre auch dann unzulässig, wenn man zu ihren Gunsten davon ausgeht, dass sie als Teilnehmer der Flurbereinigung in Bezug auf den Planfeststellungsbeschluss vom XX. Mai 2012 klagebefugt sind und diese Befugnis trotz anderweitiger Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses nachträglich begründet werden konnte. Denn auch dann wäre ihre Klage jedenfalls zu spät erhoben worden.

42 (1) Soll den (nur) von der Unternehmensflurbereinigung eigentumsrechtlich Betroffenen zur Gewährung wirksamen Grundrechtsschutzes die Möglichkeit eröffnet werden, nachträglich Einwendungen gegen den Planfeststellungsbeschluss selbst vorzubringen, muss dies zeitlich an den Auslöser ihrer Betroffenheit anknüpfen. Die Befugnis und damit auch die Obliegenheit, den Planfeststellungsbeschluss aus Anlass einer später eingeleiteten Unternehmensflurbereinigung nachträglich anzufechten, kann nicht zeitlich unbeschränkt bestehen. Dies wäre mit dem besonderen Interesse an einer rechtssicheren Planung und den erhöhten Bestandskraftwirkungen eines Planfeststellungsbeschlusses nicht zu vereinbaren.

43 Auslöser für die nachträgliche Klagebefugnis ist die Einbeziehung in das eingeleitete Flurbereinigungsverfahren durch den Flurbereinigungsbeschluss. Entgegen der Auffassung der Kläger kommt es dabei auf den Zeitpunkt der Bekanntgabe, nicht auf die Unanfechtbarkeit des Flurbereinigungsbeschlusses an. Mit der Festlegung des Flurbereinigungs-gebiets ist für die davon erfassten Teilnehmer erkennbar, dass ihnen eine Beeinträchtigung ihres Eigentumsrechts durch das im Flurbereinigungs-beschluss näher bezeichnete Vorhaben droht und sie mit einem Landabzug zu rechnen haben. Wollen sich Teilnehmer einer Flurbereinigung gegen ihre Einbeziehung mit Einwendungen zur Wehr



setzen, die teils die Zulässigkeit der Enteignung an sich und damit den Planfeststellungsbeschluss und teils die Verteilung des Landabzugs auf die Solidargemeinschaft und damit die Flurbereinigung betreffen, ist es ihnen zuzumuten, beide Verwaltungsakte parallel anzufechten. Entgegen der Auffassung der Kläger wird ihnen damit keine in sich widersprüchliche Strategie abverlangt. Anders als etwa im Fall von Primär- und Sekundärrechtsschutz, bei dem das Erfordernis einer parallelen Klageerhebung den Betroffenen ohne sachliche Rechtfertigung mit erheblichen Entscheidungsschwierigkeiten, Finanzierungspflichten und Prozessrisiken auf unzumutbare Weise belasten kann (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 9. August 1999 - 1 BvR 75/90 - NVwZ 1999, 1329 <1330>), besteht hier zwischen den Anfechtungsmöglichkeiten kein Vorrangverhältnis. Sowohl das Planfeststellungs- als auch das Flurbereinigungsverfahren unterliegen dem Beschleunigungsgebot. Die angerufenen Gerichte können dabei jeweils unabhängig voneinander über die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Rügen entscheiden, ohne dass das Ergebnis der anderen Klage hierfür vorgreiflich wäre.

44 Soweit sich die Kläger darauf berufen, die Frage des maßgeblichen Zeitpunkts sei durch den Verwaltungsgerichtshof Mannheim bereits entschieden und aufgrund einheitlicher bundesweiter Rechtsprechung geklärt, überzeugt dies nicht. In den Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim, die die Klagebefugnis von Flurbereinigungsbetroffenen behandeln, wird lediglich darauf verwiesen, dass die Betroffenen in das Flurbereinigungsverfahren "einbezogen" wurden, ohne dies näher zu konkretisieren (VGH Mannheim, Urteile vom 16. Juli 1980 - 5 S 1004/80 - DÖV 1981, 925 <= [RzF - 26 - zu § 87 Abs. 1 FlurbG](#)>, vom 3. Dezember 1986 - 5 S 2114/86 - VBIBW 1987, 225 <226> und vom 26. Februar 1991 - 5 S 1271/90 - juris Rn. 18). Das von den Klägern vorgelegte Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim vom 5. November 1985 - 5 S 1440/85 - erwähnt zwar die Unanfechtbarkeit des Flurbereinigungsbeschlusses (UA S. 14). Dies unterstützt jedoch nur das Argument einer drohenden Eigentumsbetroffenheit, ohne dass erkennbar wäre, dass der Unanfechtbarkeit des Flurbereinigungsbeschlusses dabei eine besondere, die Klagebefugnis erst begründende Bedeutung zukäme. Im Übrigen kann von einer "einheitlichen bundesweiten Rechtsprechung" bei einer vereinzelt, mehr als dreißig Jahre zurückliegenden, unveröffentlichten Entscheidung eines Obergerichts (eines anderen Bundeslandes) keine Rede sein.

45 (2) Die Klageerhebung im April 2019 wahrt nicht mehr den erforderlichen zeitlichen Zusammenhang zur Bekanntgabe des Flurbereinigungsbeschlusses. Sie ist verspätet.

46 Der Flurbereinigungsbeschluss vom 20. Januar 2017 wurde den Klägern nach ihren Angaben durch die von ihnen vorgelegte Veröffentlichung im Ohmtal-Boten vom 15. Februar 2017 bekannt gegeben. Er wurde im Übrigen auch im Staatsanzeiger für das Land Hessen vom 6. März 2017 (S. 319) öffentlich bekannt gemacht. Damit wurde allerdings noch keine Klagefrist in Bezug auf die Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses in Gang gesetzt. Denn die Rechtsmittelbelehrung im Flurbereinigungsbeschluss bezieht sich nur auf dessen Anfechtung.

47 Zur Ermittlung der für die Kläger zu 1. und 2. geltenden Klagefrist hinsichtlich des Planfeststellungsbeschlusses vom 30. Mai 2012 kann auch nicht unmittelbar auf dessen öffentliche Bekanntmachung im August 2012 zurückgegriffen werden. Diese bewirkte zwar eine Zustellung an alle Betroffenen. Die Kläger zu 1. und 2. gehörten jedoch - ausgehend von der Prämisse, dass ihre Klagebefugnis erst durch die Bekanntgabe des Flurbereinigungsbeschlusses begründet wurde - damals noch nicht zu diesem Kreis.

48 Der Flurbereinigungsbeschluss benennt jedoch den öffentlich bekannt gemachten Planfeststellungsbeschluss mit genauer Bezeichnung und Datum (vgl. S. 4) und vermittelt damit eine gesicherte Kenntnis von dessen Existenz und eigentumsrechtlichen Auswirkungen. Insofern ersetzt er die "Anstoßwirkung", die die öffentliche Bekanntmachung des Planfeststellungsbeschlusses seinerzeit gegenüber den erst nachträglich durch die Flurbereinigung Betroffenen noch nicht entfalten konnte. Der konkrete Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses ist für diese nunmehr betroffenen Personen, sofern nicht ohnehin schon bekannt, anhand der öffentlichen Bekanntmachung unschwer zu ermitteln. Insofern stellt sich die Sachlage für sie nicht anders dar als für diejenigen, die durch die öffentliche Bekanntmachung des Planfeststellungsbeschlusses eine Betroffenheit erkennen können und deren genaues Ausmaß feststellen wollen. Unter diesen Umständen erscheint es treuwidrig, wenn sich nachträglich betroffene Personen trotz positiver Kenntnis vom Planfeststellungsbeschluss darauf berufen könnten, dass dieser gerade ihnen gegenüber nicht (erneut) förmlich mitgeteilt worden ist.

49 Der Senat lässt sich dabei von Überlegungen aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Baunachbarrecht leiten (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 25. Januar 1974 - 4 C 2.72 - BVerwGE 44, 294 <298 ff.>; Beschluss vom 11. September 2018 - 4 B 34.18 - Buchholz 310 § 70 VwGO Nr. 28 Rn. 9). Auch der Planfeststellungsbeschluss ist ein Verwaltungsakt mit "Doppelwirkung", der Betroffenheiten auslöst und zugleich Begünstigungen und Belastungen begründet. Das Planfeststellungsverfahren ist geprägt von gegenseitiger Rücksichtnahme. Der Vorhabenträger hat bei seiner Planung alle betroffenen Belange zu berücksichtigen, kann aber seinerseits nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses auf dessen erhöhte Bestandskraft- und Duldungswirkungen und die Grundsätze der Planerhaltung vertrauen.

50 Vor diesem Hintergrund verstieße es gegen Treu und Glauben, wenn sich ein erstmals durch die Flurbereinigung Betroffener, der sichere Kenntnis von dem Planfeststellungsbeschluss und dem darin begründeten Ausmaß des auszugleichenden Landabzugs hat, darauf berufen könnte, ihm sei dieser Planfeststellungsbeschluss nie förmlich bekannt gemacht worden. Er muss sich vielmehr ab dem Zeitpunkt der Kenntnis von allen maßgeblichen Umständen so behandeln lassen, als sei ihm der Planfeststellungsbeschluss zu diesem Zeitpunkt zugestellt worden. Für ihn gilt dann in Anlehnung an § 58 Abs. 2 VwGO eine Frist von einem Jahr ab Kenntniserlangung, um gegen den Planfeststellungsbeschluss vorzu-gehen. Diesen Zeitraum könnte die Planfeststellungsbehörde, wenn sie schneller Rechtssicherheit erlangen will, dadurch verkürzen, dass sie den Planfeststellungsbeschluss aus Anlass des Flurbereinigungsbeschlusses erneut öffentlich bekanntgibt.

51 Im Falle der Kläger zu 1. und 2. kommt zu diesen allgemeinen Erwägungen hinzu, dass sie den Planfeststellungsbeschluss vom 30. Mai 2012 schon bei seinem Erlass kannten. Sie hatten sich bereits zuvor während des gesamten Planfeststellungsverfahrens intensiv mit dessen Auswirkungen befasst und waren über dessen Inhalt genau informiert. Spätestens mit der Bekanntgabe des Flurbereinigungsbeschlusses musste ihnen dessen Relevanz für ihr Grundeigentum bewusst sein, so dass ihre erst mehr als zwei Jahre später erhobenen Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss verspätet und daher unzulässig sind.

...

58 a) Soweit die Kläger vortragen, sie hätten der mündlichen Verhandlung wegen einer unzureichenden Mikrofonanlage und Lärmbelästigungen von außen akustisch nicht folgen können, ist dies für das Gericht

nicht nachvollziehbar, zumal es bis zum Schluss der mündlichen Verhandlung zu keinem Zeitpunkt von den Klägern oder ihrem Prozessbevollmächtigten gerügt worden ist. Zutreffend ist, dass es vereinzelt aufgrund der technischen Eigenschaften der Mikrofonanlage und der Akustik im Großen Sitzungssaal sowie - nur zu Beginn der mündlichen Verhandlung im Zusammenhang mit einer Kundgebung vor dem Gerichtsgebäude - wegen Außenlärms zu Einschränkungen in der Verständlichkeit einzelner Wortbeiträge gekommen ist. In diesen Fällen haben die Richter nachgefragt und um Wiederholung der betroffenen Äußerungen gebeten, um die Verständnisschwierigkeiten auszuräumen. Die zur Vertretung der Beteiligten berufenen Prozessbevollmächtigten haben das Rechtsgespräch mit dem Senat geführt, ohne weitergehende akustische Beeinträchtigungen zu rügen. Dabei wurden alle aus Sicht des Senats wesentlichen Gesichtspunkte angesprochen.

...

62 Dass Bedenken gegen die Zulässigkeit der Klagen bestehen könnten, kam für die Kläger nicht überraschend, sondern war wesentlicher Bestandteil der gesamten Argumentation des Beklagten. Dabei hat der Beklagte auch den Umstand der öffentlichen Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses vom 30. Mai 2012 und deren Bedeutung für die Bestandskraftwirkung des Beschlusses thematisiert und auf die positive Kenntnis aller Kläger vom ursprünglichen Planfeststellungsbeschluss und ihre Stellungnahmen im Planfeststellungsverfahren verwiesen. Neu für die Kläger war der Hinweis des Senats auf eine etwaige Fristgebundenheit ihrer Klage und die Rechtsprechung zum Baunachbarrecht. Auch wenn der betreffende Gesichtspunkt in dem protokollierten Hinweis des Vorsitzenden (vgl. Sitzungsniederschrift vom 23. Juni 2020 S. 2) mit dem Begriff der "Verwirkung" verkürzt angesprochen wurde, ist jedenfalls die Parallele zum Baunachbarrecht mit der dort gebräuchlichen Orientierung an der Jahresfrist des § 58 Abs. 2 VwGO ab Kenntnis von der möglichen Rechtsbeeinträchtigung deutlich zum Ausdruck gekommen. Die Kläger haben den Hinweis auch so verstanden (vgl. Schriftsatz vom 26. Juni 2020 S. 15). Um zu dem Gedankengang des Gerichts vertiefend Stellung zu nehmen, waren drei Werktage ohne Weiteres ausreichend.

63 Fragestellungen im Zusammenhang mit Nachbarklagen im Baurecht und ihren zeitlichen Grenzen betreffen eine Thematik, mit denen ein Rechtsanwalt, zumal ein Fachanwalt für Verwaltungsrecht, im Allgemeinen vertraut ist und zu deren Verständnis keine besondere Einarbeitungszeit erforderlich ist. Die vom Senat aufgeworfene Frage, ob sich aus diesem Problemkreis Erwägungen zur Rechtzeitigkeit oder Verspätung einer Klage ableiten lassen, die auch für die vorliegende Fallkonstellation Anwendung finden könnten, zielte zwar auf neue, bisher - soweit ersichtlich - in der Rechtsprechung und Fachöffentlichkeit nicht thematisierte Überlegungen. Diese hielten sich aber in einem überschaubaren Rahmen und erforderten keine umfangreiche Sichtung und Auswertung von Literatur und Rechtsprechung, so dass eine Stellungnahme innerhalb von drei Werktagen zumutbar und erwartbar war.

...

65 Ein Anspruch auf Erweiterung des gerichtlichen Aktenbestands lässt sich auch aus Art. 103 Abs. 1 GG nicht herleiten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Januar 1983 - 2 BvR 864/81 - BVerfGE 63, 45 <60>).

...

67 E. Der Senat konnte die Urteilsgründe abschließend niederlegen und unterschreiben, obwohl das nach Verkündung des Urteils gegen alle Senatsmitglieder gerichtete Ablehnungsgesuch vom 4. August 2020 noch nicht beschieden worden ist. Die Wartepflicht nach § 54 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 47 Abs. 1 ZPO, wonach ein abgelehnter Richter vor Erledigung des Ablehnungsgesuchs nur solche Handlungen vorzunehmen hat, die keinen Aufschub gestatten, erfasst nicht die schriftliche Abfassung und Unterzeichnung einer bereits vor Anbringung des Befangenheitsgesuchs getroffenen Entscheidung (BVerwG, Beschluss vom 7. März 2017 - 6 B 53.16 - Buchholz 310 § 54 VwGO Nr. 82 Rn. 22). Mit der Verkündung des Urteils am 2. Juli 2020 ist dieses für das Gericht bindend geworden (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 318 ZPO), für einen Wechsel des Spruchkörpers oder einzelner Mitglieder ist prozessual kein Raum mehr. Vielmehr sind die Richter, die bei der Entscheidung mitgewirkt haben, verpflichtet, die Urteilsgründe möglichst zeitnah abzufassen und zu unterzeichnen (vgl. § 117 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 VwGO).