

# BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

## BESCHLUSS

BVerwG 10 B 76.04  
OVG F 7 D 6/03

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 27. Juli 2005  
durch den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts **H i e n**  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht **Prof. Dr. E i c h b e r g e r**  
und **D o m g ö r g e n**

beschlossen:

Die Beschwerde des Beklagten gegen die Nichtzulassung der  
Revision in dem Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsge-  
richts - Flurbereinigungsgericht - vom 7. Oktober 2004 wird zu-  
rückgewiesen.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt der Beklagte.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 27 000 € festgesetzt.

#### G r ü n d e :

Die Beschwerde hat keinen Erfolg.

1. Der Rechtssache kommt wegen keiner der von der Beschwerde aufgeworfenen Fragen die geltend gemachte grundsätzliche Bedeutung zu (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

a) Die Beschwerde hält die Frage für klärungsbedürftig,

"ob im Rahmen des Tausch-/Zusammenführungsverfahrens nach (dem) LwAnpG auch eine Rechtsansicht ein nachträglich eingetretener Umstand im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 1 FlurbG sein kann."

aa) Diese Frage würde sich in einem Revisionsverfahren schon deshalb nicht stellen, weil sie daran vorbeigeht, dass das Flurbereinigungsgericht sein Urteil damit begründet hat, dass die in der Fragestellung erwähnte Rechtsansicht (hier die Auffassung des Beklagten, dass die Klägerin nicht Rechtsnachfolgerin im Gebäudeeigentum der streitbefangenen baulichen Anlagen geworden sei) im konkreten Fall nicht nur kein - wie im Rahmen von § 9 Abs. 1 Satz 1 FlurbG zu fordernder - faktischer Umstand sei, sondern auch nicht nachträglich eingetreten sei. In ihrer vorstehend wiedergegebenen Frage unterstellt die Beschwerde aber das Gegenteil. Ob die Rechtsauffassung des Flurbereinigungsgerichts hinsichtlich des zweiten Teils dieser doppelten Begründung (kein nachträglicher Umstand) zutreffend ist, ist für die Frage der Revisionszulassung unerheblich. Die Beschwerde hat insoweit jedenfalls keine Revisionszulassungsgründe geltend gemacht.

bb) Unabhängig davon rechtfertigt die aufgeworfene Fragestellung die Zulassung der Revision auch deshalb nicht, weil sie sich - soweit für die hier gegebene Fallkonstellation entscheidungserheblich - ohne weiteres unmittelbar aus dem Gesetz beant-

worten lässt. Allerdings erscheint zweifelhaft, ob der in Rechtsprechung und Literatur - soweit ersichtlich - einhellig vertretenen Ansicht uneingeschränkt zuzustimmen ist, nach der eine Einstellung des Flurbereinigungsverfahrens gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 FlurbG oder hier - kraft der Verweisung in § 55 Abs. 3 LwAnpG, § 103d FlurbG - die Einstellung eines Bodenordnungsverfahrens nur wegen eines nachträglich eingetretenen Umstandes faktischer Art in Betracht kommt (so OVG Lüneburg, Urteil vom 28. August 1970 - F OVG A 6/70 - RdL 1971, 18 <19>; Hegele, in: Seehusen/Schwede, FlurbG, 7. Aufl. 1997, § 9 Rn. 1; Quadflieg, Recht der Flurbereinigung, Stand: 12. Lfg. April 1989, § 9 Rn. 7; Steuer, FlurbG, 2. Aufl. 1967, § 9 Anm. 2, S. 111; Seehusen, RdL 1963, S. 29). Ob dem in dieser Allgemeinheit gefolgt werden kann, ist vom Bundesverwaltungsgericht bislang noch nicht entschieden (offen gelassen im Beschluss vom 11. September 2002 - BVerwG 9 B 61.02 - juris). Dies erscheint vor allem deshalb zweifelhaft, wenn man etwa eine Parallele zu jüngeren Gesetzen zieht, nach denen eine Änderung der Sach- und Rechtslage, also auch eine Veränderung rechtlicher Umstände, einen Anspruch auf ein Wiederaufgreifen des Verfahrens (§ 51 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG) begründen oder den Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes (§ 49 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG) rechtfertigen können, also in ähnlicher Weise die Korrektur einer früheren Verwaltungsentscheidung ermöglichen, wie das hier der Sache nach mit der Einstellung des Verfahrens gemäß § 9 FlurbG im Verhältnis zu dessen Einleitung nach § 4 FlurbG angestrebt ist. Doch bedarf dies anlässlich des vorliegenden Falls keiner Klärung und rechtfertigt deshalb auch nicht die Durchführung eines Revisionsverfahrens. Denn jedenfalls in der hier gegebenen Fallkonstellation einer bloßen Änderung der Rechtsansicht der zuständigen Behörde, also bei einem rein inneren (Erkenntnis-)Vorgang ohne veränderte äußere Umstände und bei ansonsten gleichbleibender Sach- und Rechtslage, liegen keine nachträglich eingetretenen Umstände i.S.v. § 9 Abs. 1 Satz 1 FlurbG vor.

Zu Unrecht meint der Beklagte, bei einer Beschränkung des Anwendungsbereichs von § 9 Abs. 1 Satz 1 FlurbG im hier vertretenen Sinne werde die Flurbereinigungs-/Bodenordnungsbehörde in ihren Möglichkeiten der Verfahrensführung über Gebühr behindert. Vielmehr dürften viele Fallkonstellationen so gestaltet sein, dass es in der Regel äußere Umstände sind, wie etwa Änderungen in der Beschlusslage maßgeblicher Gremien oder Entscheidungsträger, die Anlass für eine geänderte Rechtsansicht und für eine veränderte Einschätzung der Zweckmäßigkeitentscheidung nach

§ 9 Abs. 1 Satz 1 FlurbG geben. So hat das Bundesverwaltungsgericht bereits anerkannt, dass der Beschluss einer Gemeindevertretung, die Durchführung einer Flurbereinigung gegen den Willen der Mehrheit der Betroffenen abzulehnen und den mit ihr u.a. bezweckten Gewässerausbau im Flurbereinigungsgebiet außerhalb des Flurbereinigungsverfahrens selbst vorzunehmen (so die Fallkonstellation im Urteil des BVerwG vom 11. August 1983 - BVerwG 5 C 30.82 - BVerwGE 67, 341 <346 f.>), ein nachträglicher Umstand i.S.v. § 9 Abs. 1 Satz 1 FlurbG sein kann. In diesem Fall wurde also nicht die bloße Meinungsänderung oder der Willensentschluss, sondern der tatsächliche Umstand, dass ein solcher Beschluss gefasst wurde, als der äußere Umstand angesehen, der die veränderte Einschätzung der Zweckmäßigkeit i.S.v. § 9 Abs. 1 Satz 1 FlurbG trug.

b) Die Beschwerde hält weiter die Frage für rechtsgrundsätzlich klärungsbedürftig,

"ob die §§ 48, 49 BVwVfG von § 9 Abs. 1 Satz 1 FlurbG verdrängt werden."

Auch diese Frage rechtfertigt nicht die Durchführung eines Revisionsverfahrens, weil sie sich auf der Grundlage des angegriffenen Urteils nicht stellt. Das Flurbereinigungsgericht hatte den angefochtenen Verwaltungsakt auf seine Rechtmäßigkeit zu überprüfen. Darin hat der Beklagte die Einstellung des Verfahrens gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 FlurbG verfügt, nicht aber etwa die vorangegangene Anordnung (Einleitung) des Verfahrens aufgehoben i.S.v. §§ 48, 49 VwVfG. Inwiefern vor diesem Hintergrund die aufgeworfene Frage in dem angestrebten Revisionsverfahren einer Klärung zugeführt werden könnte, vermag die Beschwerde nicht aufzuzeigen.

Im Übrigen ergibt sich schon aufgrund des Gesetzeswortlauts, dass die beiden Vorschriften verschiedene Regelungsgegenstände betreffen: § 9 Abs. 1 Satz 1 FlurbG ist die spezialgesetzliche Rechtsgrundlage für die Einstellung eines Flurbereinigungsverfahrens bzw. - im vorliegenden Fall über § 103d FlurbG, § 55 Abs. 3 LwAnpG - eines freiwilligen Landtauschverfahrens nach dem LwAnpG. Die Einstellung nach § 9 Abs. 1 Satz 1 FlurbG ist der "actus contrarius" zur Anordnung (Einleitung) des Flurbereinigungsverfahrens gemäß § 4 FlurbG. Nach der gesetzlichen Konzeption bleibt allerdings der Anordnungs-(Einleitungs-)Beschluss als Verwaltungsakt i.S.v. § 35 VwVfG davon unberührt. Der Einstellungsentscheidung kommt

keine kassatorische Wirkung (ex nunc oder ex tunc) mit Blick auf den Anordnungsbeschluss zu.

Demgegenüber regeln die §§ 48, 49 VwVfG die Voraussetzungen für die Aufhebung (Rücknahme oder Widerruf) eines (rechtswidrigen oder rechtmäßigen) Verwaltungsaktes. Dem entsprechend enthält auch der im vorliegenden Fall angefochtene Bescheid des Beklagten vom 9. Dezember 2002 zwei voneinander zu trennende Regelungen: erstens die Einstellung des Landtauschverfahrens nach dem LwAnpG, gestützt auf die erstgenannte Rechtsgrundlage, und zweitens die Aufhebung des Tauschbeschlusses vom 27. August 1999, für die aus Sicht des Beklagten hier allein § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG (i.V.m. § 1 SächsVwVfG) in Betracht kommt.

c) In dem angestrebten Revisionsverfahren wäre auch nicht die von der Beschwerde angeführte Frage klärungsbedürftig,

"ob die Jahresfrist des § 48 Abs. 4, § 49 Abs. 3 Satz 2 BVwVfG im Zusammenführungsverfahren nach (dem) LwAnpG Anwendung findet."

Die Frage wäre nach den tatsächlichen Abläufen im konkreten Fall nicht entscheidungserheblich. Denn es käme - die Anwendbarkeit der genannten Vorschriften einmal unterstellt - als maßgeblicher Zeitpunkt für den Beginn der Jahresfrist hier allein die Vorlage des Rechtsgutachtens von Rechtsanwalt Dr. D. vom 24. Mai 2002 und des ergänzenden Gutachtens von Rechtsanwalt M. vom 16. Oktober 2002 in Betracht. Nach den Feststellungen des Flurbereinigungsgerichts waren diese beiden Gutachten und die daraus gewonnene (neue) Rechtsansicht des Beklagten, dass die Klägerin nicht Rechtsnachfolgerin im Gebäudeeigentum an den in Rede stehenden baulichen Anlagen geworden sei, maßgeblich für den Erlass des angefochtenen Bescheides vom 9. Dezember 2002. Dieser ist somit eindeutig innerhalb der Jahresfrist nach Kenntnis aller maßgeblichen Tatsachen ergangen, die für diese neue (nunmehr für richtig gehaltene) Rechtsauffassung maßgeblich waren und die die Aufhebung des Tauschbeschlusses vom 27. August 1999 rechtfertigen sollten (vgl. zur Jahresfrist des § 48 Abs. 4 VwVfG den Beschluss des Großen Senats des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Dezember 1984 - BVerwG Gr.Sen. 1.84 und 2.84 - BVerwGE 70, 356).

d) Die von der Beschwerde weiter als klärungsbedürftig bezeichnete Frage,

"ob bei der Umstrukturierung im Wege der Teilung und des Zusammenschlusses in einem Zuge gemäß §§ 14, 22 LwAnpG ein neues Unternehmen errichtet werden muss,"

würde sich in dem angestrebten Revisionsverfahren nicht stellen, weil sie nicht entscheidungserheblich ist. Denn das Urteil des Flurbereinigungsgerichts zur Einstellung des Bodenordnungsverfahrens wird von der oben (sub a) behandelten, diesen Teil des Urteils selbstständig tragenden und nicht mit einer erfolgreichen Revisionszulassungsrüge angegriffenen Begründung gestützt (Ziff. II.1.1. der Entscheidungsgründe), dass die Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 Satz 1 FlurbG nicht vorliegen, weil die Rechtsauffassung des Beklagten, dass die Klägerin wegen eines Fehlers bei den durchgeführten Umstrukturierungsmaßnahmen nicht Rechtsnachfolgerin im Gebäudeeigentum an den streitbefangenen baulichen Anlagen geworden sei, weder ein faktischer noch ein nachträglich eingetretener Umstand i.S.v. § 9 Abs. 1 Satz 1 FlurbG sei. Auf die weitere Frage, ob die erwähnte Rechtsansicht des Beklagten zutrifft (wonach es bei der Teilung und beim Zusammenschluss von LPG in einem Zug gemäß §§ 22, 14 LwAnpG der Gründung einer neuen LPG bedarf), wie vom Flurbereinigungsgericht verneint (unter Ziff. II.1.2. der Entscheidungsgründe), kommt es demnach nicht an.

Dasselbe gilt für die vom Flurbereinigungsgericht ebenfalls beanstandete Aufhebung des Tauschbeschlusses (Ziff. II.2. der Entscheidungsgründe). Denn dieser Teil des angegriffenen Urteils ist unabhängig davon, ob die Ansicht des Flurbereinigungsgerichts zur Auslegung der §§ 22, 14 LwAnpG zutrifft (Ziff. II.2.1. der Entscheidungsgründe), zusätzlich auf die selbstständig tragende und nicht mit einer erfolgreichen Revisionszulassungsrüge angegriffene Erwägung gestützt, dass die Rücknahme des - vom Flurbereinigungsgericht in diesem Zusammenhang als rechtswidrig unterstellten - Tauschbeschlusses an einem Ermessensfehler leidet (Ziff. II.2.2. der Entscheidungsgründe).

e) Die weitere von der Beschwerde aufgeworfene Frage,

"ob der Umwandlungsbeschluss einer unwirksam gemäß §§ 14, 22 LwAnpG zusammengeschlossenen LPG (T und P) als 'Minus' den Umwandlungsbeschluss der LPG (T) enthält oder ob er zumindest in einen solchen der LPG (T) umgedeutet werden kann,"

wäre in einem Revisionsverfahren aus einem doppelten Grunde ebenfalls nicht entscheidungserheblich, zum einen weil das Flurbereinigungsgericht die Frage ausdrücklich offen gelassen hat (Ziff. II.1.2.2.3. der Entscheidungsgründe), das angegriffene Urteil also nicht auf ihr beruht, zum anderen weil - wie oben (sub d) bereits ausgeführt - die Begründung des Flurbereinigungsgerichts zu § 9 Abs. 1 Satz 1 FlurbG sein Urteil selbstständig trägt (Ziff. II.1.1. der Entscheidungsgründe).

2. Das Beschwerdevorbringen rechtfertigt auch keine Zulassung der Revision unter dem Gesichtspunkt der Divergenz (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO). Insoweit genügt das Beschwerdevorbringen bereits nicht den Darlegungserfordernissen (§ 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO). Voraussetzung dafür wäre, dass die Beschwerde einen inhaltlich bestimmten, die angefochtene Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz benennt, mit dem das Flurbereinigungsgericht einem in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aufgestellten ebensolchen die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts tragenden Rechtssatz in Anwendung derselben Rechtsvorschrift widersprochen hat. Nicht ausreichend ist dagegen das Aufzeigen einer fehlerhaften oder unterbliebenen Anwendung von Rechtssätzen, die das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung aufgestellt hat (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. August 1997 - BVerwG 7 B 261.97 - Buchholz 310 § 133 <n.F.> VwGO Nr. 26 S. 14 = NJW 1997, 3328). Die Beschwerde legt bereits nicht in der erforderlichen Weise den abstrakten Rechtssatz in der von ihr angeführten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (vom 11. August 1983 - BVerwG 5 C 30.82 - BVerwGE 67, 341) dar, von dem das angegriffene Urteil angeblich abweicht. Die Beschwerde zitiert die genannte Entscheidung mit der (lediglich den Gesetzeswortlaut wiedergebenden) Aussage, dass die Einstellungsentscheidung nach § 9 Abs. 1 Satz 1 FlurbG an die rechtliche Voraussetzung geknüpft ist, dass "die Flurbereinigung infolge nachträglich eingetretener Umstände nicht zweckmäßig" erscheint. Weder der Beschwerde noch der genannten Entscheidung kann indes entnommen werden, dass das Bundesver-

waltungsgericht darin den Rechtssatz aufgestellt hätte, eine Einstellung des Flurbereinigungsverfahrens komme sowohl wegen faktischer als auch wegen rechtlicher nachträglicher Umstände in Betracht. Wie bereits erwähnt (sub 1. a) bb), ging es in der zitierten Entscheidung auch um einen faktischen Umstand (Beschluss der Gemeindevertretung, eine Flurbereinigung abzulehnen und den mit ihr bezweckten Gewässerausbau in Eigeninitiative durchzuführen). Indem die Beschwerde im Folgenden rügt, dass das Flurbereinigungsgericht den Anwendungsbereich von § 9 FlurbG auf das nachträgliche Eintreten (allein) von faktischen Umständen beschränke, beanstandet sie in Wahrheit lediglich eine fehlerhafte Anwendung der genannten Vorschrift durch das Flurbereinigungsgericht. Dies reicht indes weder für eine Divergenz- noch für eine Grundsatzrüge aus.

3. Eine Zulassung der Revision kommt auch nicht wegen der von der Beschwerde geltend gemachten Verfahrensfehler in Betracht (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

a) Die Beschwerde rügt, das Flurbereinigungsgericht habe einen Gehörsverstoß begangen (§ 108 Abs. 1 VwGO, Art. 103 Abs. 1 GG), weil es nicht zur Kenntnis genommen habe, dass die Verfahrenseinstellung durchaus wegen eines faktischen Umstandes erfolgt sei, nämlich weil keiner der Beteiligten bereit gewesen sei, einen Antrag auf Nachtragsliquidation zu stellen. Der Vorwurf wird durch das angegriffene Urteil selbst entkräftet. Danach hat das Flurbereinigungsgericht den diesbezüglichen Sachvortrag sehr wohl zur Kenntnis genommen: Der Beklagte hatte argumentiert, dass wegen Fehlens der Bereitschaft, mittels eines solchen Antrags die Bestellung eines Liquidators herbeizuführen, der dann die zur Wirksamkeit des bereits beschlossenen Tauschplans erforderlichen Einverständniserklärungen für die (nach Ansicht des Beklagten weiter bestehende und unerkannt in Liquidation befindliche) frühere LPG als Gebäudeeigentümerin abgeben könnte, das Tauschverfahren nicht zum Abschluss gebracht werden könne (vgl. S. 3 des Widerspruchsbescheides). Dem hat das Flurbereinigungsgericht entgegengehalten, dass als rechtliche Konsequenz auf die vom Beklagten angenommene fehlende Aktivlegitimation der Klägerin auch die Verweigerung der Anordnung des Tauschplans oder (unter Beachtung der dafür normierten Voraussetzungen) die Aufhebung des Tauschbeschlusses in Betracht gekommen wäre (vgl. UA S. 8 unten/S. 9 oben). Dass das Flurbereinigungsge-



richt die von der Klägerin vertretenen rechtlichen Schlussfolgerungen nicht teilt, begründet keinen Gehörsverstoß.

b) Einen Gehörsverstoß sieht die Beschwerde weiter darin, dass der Beklagte keine Gelegenheit gehabt habe, zu dem erstmals in der mündlichen Verhandlung vor dem Flurbereinigungsgericht ausdrücklich gestellten (Klage-)Antrag, die im Bescheid vom 9. Dezember 2002 verfügte Aufhebung des Tauschbeschlusses vom 27. August 1999 aufzuheben, Stellung zu nehmen. Auch diese Rüge erweist sich anhand der dem Senat vorliegenden Verfahrensakten als nicht begründet. Dabei kann offen bleiben, ob der Beklagte nicht schon aufgrund der - auf eine Nachfrage des Berichterstatters abgegebenen - (klarstellenden) Erklärung der Klägerin im Schriftsatz vom 17. Juni 2003, dass sich die (nach der Formulierung in der Klageschrift allein "gegen den Widerspruchsbescheid" gerichtete) Klage auch gegen den Ausgangsbescheid vom 9. Dezember 2002 wende, Anlass und hinreichend Gelegenheit hatte, auch zu der - in dem Ausgangsbescheid angeordneten - Aufhebung des Tauschbeschlusses vom 27. August 1999 Stellung zu nehmen. Jedenfalls ist die Rüge angesichts des Ablaufs der mündlichen Verhandlung vor dem Flurbereinigungsgericht am 7. Oktober 2004 haltlos. Ausweislich der darüber gefertigten Niederschrift ist die Frage, welcher Klageantrag sachdienlich wäre, mit den erschienenen Beteiligten erörtert worden, sodann erfolgte die Stellung des Klageantrags und die (weitere) Erörterung der Sach- und Rechtslage. In deren Rahmen erhielten die Beteiligten nicht nur Gelegenheit, sich zu der vom Flurbereinigungsgericht aufgeworfenen Frage zur Anwendung von § 9 FlurbG zu äußern; sie nahmen außerdem "insgesamt Stellung" zur Sach- und Rechtslage. Danach hatte der Beklagte sehr wohl Gelegenheit, zu der in der Beschwerdebegründung nunmehr als Einführung eines neuen Streitgegenstandes beanstandeten Einbeziehung auch der Aufhebung des Tauschbeschlusses sich inhaltlich zu äußern. Auch legt die Beschwerde nicht dar, dass die mit der Terminswahrnehmung befassten Bediensteten des Beklagten in der mündlichen Verhandlung sich zu einer Stellungnahme außerstande erklärt und einen Schriftsatznachlass beantragt hätten.

c) Die Beschwerde erhebt schließlich den Vorwurf, das Flurbereinigungsgericht habe die Regeln über die Nachprüfung behördlichen Ermessens verletzt, indem es dem Beklagten vorhalte, anstelle einer - in dessen Ermessen liegenden Verfahrenseinstel-

lung - hätte er auf die (nach seiner Ansicht) fehlende Legitimation der Klägerin auch durch eine Verweigerung der Anordnung des Tauschplans oder durch eine Aufhebung des Tauschbeschlusses reagieren können. Mit dieser Kritik macht die Beschwerde indes kein prozessrechtswidriges Vorgehen, sondern in Wahrheit eine fehlerhafte Rechtsanwendung durch das Flurbereinigungsgericht geltend (§ 114 VwGO, § 40 VwVfG). Ein Verfahrensfehler ist damit nicht dargetan.

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf §§ 47, 52 Abs. 1 GKG n.F.

Hien

Prof. Dr. Eichberger

Domgörgen