
Datum: 30.03.2021
Gericht: Verwaltungsgericht Aachen
Spruchkörper: 10. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 10 K 2973/18
ECLI: ECLI:DE:VGAC:2021:0330.10K2973.18.00

Schlagworte: Flurbereinigung; subjektives Recht auf Herstellung des Wegenetzes; wertgleiche Abfindung; Funktionslosigkeit des Flurbereinigungsplans; Gemeingebrauch; Störung des Gemeingebrauchs durch Dritte; Straßenbaulast vermittelt kein subjektives Recht

Normen: FlurbG § 140; FlurbG § 47; FlurbG § 44; StrWG NW § 9; StrWG NW § 14

Leitsätze:

1. Soweit ein Flurbereinigungsplan bestimmte, dem besonderen Schutz des § 58 Abs. 4 FlurbG unterfallende Anlagen festsetzt, die im gemeinschaftlichen Interesse der Beteiligten oder im öffentlichen Interesse getroffen wurden, verkörpert eine dadurch vermittelte landwirtschaftliche Erschließung einen flurbereinigungsrechtlichen Sondervorteil, auf den sich die Betroffenen und ihre Rechtsnachfolger berufen können. 2. Eine Widmung wird nicht durch privatrechtliche Verfügung über die der Straße dienenden Grundstücke berührt (§ 6 Abs. 6 StrWG NRW). 3. Eine Festsetzung in einem Flurbereinigungsplan ist als funktionslos einzustufen, wenn und soweit die tatsächlichen Verhältnisse, auf die sie sich bezieht, ihre Verwirklichung auf unabsehbare Zeit ausschließen und diese Tatsache so offensichtlich ist, dass ein in ihre Fortgeltung gesetztes Vertrauen keinen Schutz verdient.

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens. Außergerichtliche Kosten der Beigeladenen werden nicht erstattet.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Die Klägerin begehrt die Wiederherstellung eines angrenzend zu ihrem Grundstück verlaufenden ehemaligen Wirtschaftswegs. 1 2

Die Klägerin ist Eigentümerin des Grundstücks Gemarkung A., Flur 0, Flurstück 003 (postalische Adresse: B.-Straße 00 in 00000 A.). Dieses Grundstück ist Bestandteil einer am Ortsrand gelegenen Reihe von drei Grundstücken, zu denen neben dem Grundstück der Klägerin im Zeitpunkt der Klageerhebung noch die Flurstücke 01 und 002 zählten. Das Flurstück 01 stand im Eigentum der Beigeladenen zu 1. und 2.; das Flurstück 002 steht im Eigentum der Beigeladenen zu 3. und 4. Nordöstlich grenzten die Flurstücke 01, 003 und 002 an die streitgegenständliche Wegeparzelle x1 (im Folgenden der Verständlichkeit halber: streitgegenständlicher Weg), deren Eigentümerin die Beklagte war. Jenseits dieser liegt das unbebaute und dem Außenbereich zugehörige Flurstück x2. 3

Während des Gerichtsverfahrens hat sich die Parzellierung der Flurstücke geändert: Die Flurstücke 003, 002 und x2 blieben identisch; die Wegeparzelle x1 wurde durch die Beklagte an die Beigeladenen veräußert und infolgedessen geteilt. Aus ihrer nordwestlichen Hälfte wurde das Flurstück 005, das im Eigentum der Beigeladenen zu 3. und 4. steht; die südöstliche Hälfte wurde mit dem Flurstück 01 zum Flurstück 006 vereinigt, das im Eigentum der Beigeladenen zu 1. und 2. steht. 4

Die westliche Hälfte des klägerischen Flurstücks 003 ist u.a. mit einem Wohnhaus bebaut und grenzt im Nordwesten an die Straße „B.-Straße“, über die das Grundstück erschlossen ist. Der östliche Teil des Grundstücks, der im Nordosten an den streitgegenständlichen Weg grenzt, ist nicht bebaut. Die Klägerin wurde 2014 mit dem Zusatz „ohne Eigentumswechsel“ ins Grundbuch eingetragen. Nach eigenen Angaben ist sie seit 10 Jahren Eigentümerin des Grundstücks. 5

Die aktuelle Parzellierung und Grundstückssituation ist der nachfolgend abgedruckten Flurkarte zu entnehmen: 6

- **Übersichtskarte [Quelle: Geobasisdaten des Landes NRW (2020) - Lizenz dl-de/zero-2-0]** 7

Bild entfernt 8

Der streitgegenständliche Weg und das klägerische Flurstück 003 sind aus dem 1959 eingeleiteten und durch Schlussfeststellung vom 14. Mai 1981 abgeschlossenen Flurbereinigungsverfahren A. hervorgegangen, wobei das Flurstück 003 ausweislich der 9

Zuteilungskarte damals noch Teil des Flurstücks 09 war, das erst später in die Flurstücke 003 und 002 aufgeteilt wurde.

Der streitgegenständliche Weg wurde nach § 3 Ziff. 2.1, 2.21 des Flurbereinigungsplans vom 8. Dezember 1963 (im Folgenden FBP A.) i.V.m. dem Abfindungsnachweis Ordnungsnummer 12/1 als Wirtschaftsweg ausgewiesen und der Gemeinde A. mit deren Zustimmung zu Eigentum zugeteilt. Die Gemeinde A. wurde 1969 eingemeindet und ist nunmehr ein Ortsteil der Beklagten. Unter § 3 Ziff. 2.3 des FBP A. wurden die einzelnen Wege dem im Abfindungsnachweis festgesetzten Zweck gewidmet. Nach § 3 Ziff. 2.7 und 2.8 des FBP A. waren die Wege von der Teilnehmergemeinschaft unter Aufsicht der Flurbereinigungsbehörde herzustellen; die Unterhaltung der Wege entsprechend ihrer Zweckwidmung wurde jedoch vom Zeitpunkt ihrer Übergabe an dem Wegeeigentümer auferlegt. Mit § 3 Ziff. 2.82 des FBP A. wurde u.a. der Gemeinde A. die Möglichkeit eröffnet, die dadurch entstehenden Kosten, soweit diese nicht durch Einkünfte aus der Verwaltung gedeckt werden, unter Anwendung der hierfür geltenden gesetzlichen Bestimmungen auf die Eigentümer bzw. Erbbauberechtigten der im Flurbereinigungsgebiet liegenden Grundstücke umzulegen und von diesen einzuziehen. Nach § 3 Ziff. 2.91 des FBP A. sind die Gemeinden verpflichtet, die von ihnen zu unterhaltenden Wege durch geeignete Kräfte überwachen zu lassen. Der Zustand der Wege ist gemäß § 3 Ziff. 2.92 des FBP A. nach Bedarf, mindestens aber einmal jährlich, durch eine Schaukommission zu überprüfen, zu deren Besetzung sich nähere Vorgaben finden. § 6 Ziff. 1.1 des FBP A. sieht vor, dass u.a. die Festsetzungen in § 3 Ziff. 2.3, 2.8, 2.91 und 2.92 des FBP A. gemäß § 58 Abs. 4 FlurbG die Wirkung von Gemeindecassungen haben. Weiterhin wurde im FBP A. festgesetzt, dass der von den Teilnehmern für gemeinschaftliche und öffentliche Anlagen gem. § 47 Abs. 1 FlurbG aufzubringende Anteil an Grund und Boden 5 % des Schätzwertes beträgt (§ 1 Ziff. 7.2 des FBP A.). Im Abfindungsnachweis Ordnungsnummer 526 zum damaligen Flurstück 09 wurde demgemäß ein Abzug u.a. für gemeinschaftliche Anlagen gem. § 47 Abs. 1 FlurbG ausgewiesen.

Im Mai 2018 bekundeten die Beigeladenen zu 1. und 2. Interesse am Erwerb eines Teilstücks des streitgegenständlichen Wegs, um darüber zu ihrer Garage gelangen zu können. Die Beklagte führte daraufhin einen Ortstermin durch. Ausweislich der im Verwaltungsvorgang enthaltenen und der im Klageverfahren durch die Beteiligten vorgelegten Lichtbilder und Luftbildaufnahmen war auf dem Flurstück x1 von Südosten aus betrachtet über einen kurzen Abschnitt, nämlich entlang des ehemaligen Flurstücks 01, noch eine gemähte Grasoberfläche festzustellen, ebenso wie am nordwestlichen Ende, wo jedoch Bewuchs, Baumaterialien (Steine, Platten, Holzbretter und -paletten sowie Erdaushub) und ein Komposthaufen zu einer Verengung führten. An anderen Stellen verblieb nur ein enger Trampelpfad und wiederum andere Teile waren vollständig mit hohem Gras, Sträuchern und zumindest einem Baum zugewachsen, uneben und dem äußeren Erscheinungsbild nach nicht mehr als Weg erkennbar.

Mit Schreiben vom 29. Mai 2018 setzte die Beklagte die Klägerin darüber in Kenntnis, dass beabsichtigt sei, die streitgegenständliche Wegeparzelle zu veräußern. Falls sie Interesse habe, das Grundstück teilweise zu erwerben, werde sie gebeten, der Beklagten ein Angebot zukommen zu lassen. Die Beklagte nahm außerdem bezüglich der Veräußerung von Teilen des streitgegenständlichen Wegs Kontakt zu den Beigeladenen zu 3. und 4. und der Eigentümerin des Flurstücks x2 auf. Die Beigeladenen zu 3. und 4. bekundeten mit Schreiben vom 6. Juni 2018 ebenfalls Interesse am Erwerb eines Teilstücks und teilten mit, die streitgegenständliche Wegeparzelle sei schon 1999, als sie das Flurstück 002 erworben hätten, mit Wildwuchs und eingewachsenem Stacheldraht übersät gewesen. Eine

Notwendigkeit der Nutzung des Weges für landwirtschaftliche Zwecke sei nie gegeben gewesen und er bleibe unbenutzt. Sie würden den an ihrem Grundstück verlaufenden Teil pflegen und sauber halten, da sie ihn u.a. als Zufahrtsweg für ihren Pkw nutzen würden. Außerdem würden sie dort Brennholz lagern und die Kinder spielen lassen.

Mit Schreiben vom 11. Juni 2018 legte die Klägerin gegen das Schreiben vom 29. Mai 2018 „Widerspruch“ ein, den sie unter dem 27. Juni 2018 dahingehend begründete, sie beabsichtige, das seit 2010 in ihrem Eigentum stehende Flurstück 003 zu teilen. Der an den streitgegenständlichen Weg grenzende östliche Teil solle abgetrennt und einer eigenständigen landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden, die dem Flächennutzungsplan entspreche. Dieses neu zu schaffende Flurstück sei auf eine Erschließung über den streitgegenständlichen Weg angewiesen, wie es im FBP A. vorgesehen worden sei. Eine Erschließung über die Straße „B.-Straße“ und über den westlichen Teil des Flurstücks 003 würde den Bau einer Zufahrt für landwirtschaftliche Fahrzeuge erfordern. Der daraus resultierende Verlust an nutzbarer Fläche und die Kosten seien ihr nicht zumutbar. Eine Veräußerung des streitgegenständlichen Weges widerspreche zudem den Zielen der Agrarordnung. Die Beigeladenen hätten den streitgegenständlichen Weg seit ca. 30 Jahren zur Ablagerung u.a. von Abfällen und Bauschutt genutzt. Die Beklagte hätte hiergegen ordnungsrechtlich einschreiten müssen, was sie jedoch nicht getan habe. Für den Fall, dass die Beklagte ihre Veräußerungsabsichten weiterverfolge, bitte sie um Erlass eines rechtsmittelfähigen Bescheides. 13

Mit Schreiben vom 27. Juli 2018 informierte die Beklagte die Klägerin darüber, dass sie sich entschieden habe, die streitgegenständliche Wegeparzelle an andere Interessenten zu veräußern. Bei Inaugenscheinnahme des Flurstücks x1 werde deutlich, dass diesem über Jahre hinweg keine Funktion zugekommen sei. Nach Rücksprache mit dem Kreis G. als Unterer Bauaufsichtsbehörde bestehe Einigkeit, dass im Falle einer Teilung des Flurstücks 003 die Erschließung der abzutrennenden östlichen Teilfläche weiterhin über die Straße „B.-Straße“ zu erfolgen habe und durch Baulast abzusichern sei. 14

Mit Kaufvertrag vom 14. August 2018 veräußerte die Beklagte die gesamte Parzelle x1, und zwar zu 490 m² an die Beigeladenen zu 1. und 2. sowie zu 500 m² an die Beigeladenen zu 3. und 4. Infolge dessen wurde das Flurstück x1 neu vermessen und geteilt (s.o.). 15

Ausweislich aktueller Lichtbilder und Luftbilddaufnahmen ist die Wegeparzelle mittlerweile bis auf einen zurückgeschnittenen Baum im Bereich des Flurstücks 006 vom ursprünglichen Bewuchs befreit sowie im mittleren Bereich, wo sie zwischen den Flurstücken 003 und x2 verläuft, eingezäunt und neu mit Bäumen bepflanzt worden. Zum Flurstück x2 ist sie im Übrigen durch Anpflanzungen und auf dem Flurstück 005 zur Straße „B.-Straße“ durch ein Metallgittertor abgegrenzt. Auf beiden Flurstücken (005 und 006) werden Gegenstände, nämlich Holzvorräte und ein Flüssigkeitstank gelagert. 16

Die Klägerin hat am 22. August 2018 Klage erhoben. Zur Begründung wiederholt und vertieft sie ihren Vortrag aus dem Schreiben vom 27. Juni 2018 und trägt ergänzend vor, da der streitgegenständliche Weg im Flurbereinigungsverfahren als Wirtschaftsweg und nach den Bundes- und Landesnaturschutzgesetzen als Fußgängerdorfwanderweg gewidmet sei, hätte es vor einer Veräußerung seiner Entwidmung bedurft. Dass er faktisch seit 30 Jahren, jedenfalls aber seit 2000 / 2002, als Abfall- und Mülldeponie sowie zum Abstellen von Kraftfahrzeugen und Anhängern genutzt worden sei, ändere an der bestehenden Widmung nichts, zumal immerhin 38 bis 41 Jahre eine Nutzung zu landwirtschaftlichen Zwecken vorgelegen habe. 17

Der Verkauf des streitgegenständlichen Wegs sei außerdem in formeller Hinsicht rechtswidrig erfolgt. Es fehle an einem entsprechenden Ratsbeschluss, an einer Veröffentlichung des Verkaufs und an einer beim Verkauf von Grundstücken mit einem Preis von 5.000 bis 50.000,- € vorgeschriebenen Entscheidung des Haupt- und Finanzausschusses. Bei einer Gesamtfläche des Weges von 1.000 m² sei von einer Überschreitung der 5.000,- €-Grenze auszugehen oder es handle sich um ein nicht hinnehmbares Entgegenkommen gegenüber den Käufern. Zudem sei eine Beratung des Bau- und Planungsausschusses vorgeschrieben für den Fall der Abweichung von Satzungsvorschriften, zu denen der Flurbereinigungsplan zähle. Laut Kaufvertrag sei außerdem Voraussetzung des Eigentumsübergangs, dass alle erforderlichen Genehmigungen vorlägen, was jedoch mangels Entwidmung nicht der Fall sei. Auch habe die Beklagte zu Unrecht versichert, dass ihr keine versteckten Mängel bekannt seien.

Der östliche Teil ihres Flurstücks 003 solle mit einem Wohnhaus sowie Unterstellgebäuden für Landmaschinen bebaut werden. Dies entspreche den Festsetzungen im Flächennutzungsplan und den baurechtlichen Privilegierungstatbeständen für landwirtschaftliche Nutzung. Dementsprechend habe sie ein Recht auf Erschließung über den streitgegenständlichen Weg. Die Bebauung sei seit zwölf Jahren beabsichtigt, aber durch Krankheit und Tod ihres Vaters sowie nachfolgende erbrechtliche Auseinandersetzungen bisher verhindert worden. Die Baumaßnahmen seien für die Existenz des Betriebes notwendig, da Bestimmungen zum Umweltschutz Grundlage für die künftige Betriebsstruktur seien. Eine Privatisierung des streitgegenständlichen Wegs würde die Bebauung entlang des B-wegs im Sinne einer Splittersiedlung vom Bebauungszusammenhang abtrennen. Er werde außerdem zukünftig für die Erschließung neuer Wohnbauflächen benötigt.

Die Klägerin hat mit Schriftsatz vom 15. August 2018 wörtlich beantragt, den ordnungsgemäßen Zustand des Erschließungswegs x1 durch die Gemeinde P. wiederherzustellen, und mit Schriftsatz vom 3. Mai 2019, den Weg Flur 5, Flurstück x1 in den ursprünglichen Zustand zurückzusetzen, der bei der Übergabe des Weges durch die Flurbereinigungsbehörde vorhanden war. Mit Schriftsatz vom 24. Dezember 2020 hat sie den Antrag gestellt, den Weg x1 der öffentlichen Nutzung und Zweckbestimmung wieder zuzuführen.

Sie beantragt nunmehr,

die Beklagte zu verurteilen, den im Flurbereinigungsverfahren A. (L 124) durch den Flurbereinigungsplan vom 8. Dezember 1963 für die damalige Wegeparzelle x1 (heute: Gemarkung A., Flur 5, Flurstücke 005 und ? teilweise ? 006) ausgewiesenen Wirtschaftsweg wiederherzustellen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie macht geltend, die Klage sei unzulässig. Für den Antrag auf Wiederherstellung des Wirtschaftsweges fehle es an einem zuvor durchzuführenden Verwaltungsverfahren. Im Übrigen sei der ursprünglich gestellte Klageantrag zu unbestimmt und der mit Schriftsatz vom 24. Dezember 2020 vorgenommenen Klageänderung werde nicht zugestimmt.

In der Sache trägt sie vor, die Wegeparzelle x1 sei zwar im Flurbereinigungsverfahren „mit der Funktionszuweisung Wirtschaftsweg“ entstanden. Für die von der Klägerin begehrte Maßnahme bestehe jedoch keine Rechtsgrundlage. Die Klägerin könne ihr Klagebegehren

nicht auf die der Beklagten obliegende Straßenbaulast stützen, da es an einer Widmung fehle und es sich aufgrund der Veräußerung auch nicht mehr um einen fiskalischen Weg handle. Die Zweckbestimmung aus dem Flurbereinigungsplan könne keine Wirkung mehr entfalten, da dieser insofern funktionslos geworden sei. Daran ändere auch die nachträgliche Entfernung der Vegetation durch die Beigeladenen nichts. Die von der Klägerin beabsichtigte Teilung des Flurstücks 003 und Bebauung des östlichen Grundstücksteils sei planungsrechtlich nicht zulässig. Der Flächennutzungsplan weise nur einen Teil der östlichen Grundstücksfläche als gemischte Baufläche und die Erschließung über die Straße „B.-Straße“ aus. Die für die Bebauung vorgesehene Fläche liege im Außenbereich. Der Wirtschaftsweg sei außerdem zur Erschließung ungeeignet.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und des beigezogenen Verwaltungsvorgangs Bezug genommen. 27

Entscheidungsgründe 28

A. Gegenstand der Entscheidungsfindung des Gerichts ist der in der mündlichen Verhandlung gestellte Klageantrag, der jedenfalls nunmehr hinreichend bestimmt ist. Denn der Begriff „Wirtschaftsweg“ ist nicht nur im allgemeinen Sprachgebrauch gängig, sondern insbesondere auch im Straßen- und Wegerecht allgemein anerkannt und definiert als Weg, der der Bewirtschaftung land- oder forstwirtschaftlicher Grundstücke dient. 29

Vgl. zum Begriff des Wirtschaftsweges Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 224; zum Antrag auf Wiederherstellung eines Weges auch VG München, Urteil vom 23. Juni 2017 - M 2 K 16.5416 -, juris Rn. 4 und 13. 30

Einer Prüfung, ob die Voraussetzungen der Klageänderung nach § 91 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) gegeben sind, bedarf es insoweit nicht, denn eine Klageänderung ist nicht gegeben. Vielmehr bezogen sich die ursprünglich von der Klägerin mit Schriftsätzen vom 15. August 2018, 3. Mai 2019 und 24. Dezember 2020 formulierten und in der mündlichen Verhandlung lediglich präzisierten Anträge auf denselben Streitgegenstand. Bei sachdienlicher Auslegung gemäß § 88 VwGO - auch mit Blick darauf, dass die Klägerin anwaltlich nicht vertreten ist - und unter Berücksichtigung ihres schriftsätzlichen Vortrags, war ihr Begehren erkennbar von Anfang an darauf gerichtet, die Wiederherstellung des Wirtschaftswegs entsprechend der Ausweisung im FBP A. zu erreichen. 31

B. Das erkennende Gericht ist für die Entscheidung über die Klage zuständig; es besteht keine Zuständigkeit des Flurbereinigungsgerichts nach § 140 Satz 1 des Flurbereinigungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976, BGBl. I S. 546, zuletzt geändert durch Art. 17 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008, BGBl. I S. 2794 (FlurbG; die im Folgenden zitierten Vorschriften des FlurbG sind, soweit nicht anders vermerkt, seit Bekanntmachung im Jahre 1976 unverändert). 32

Grundsätzlich entscheidet gem. § 45 VwGO das Verwaltungsgericht im ersten Rechtszug über alle Streitigkeiten, für die der Verwaltungsrechtsweg offensteht. Nach § 140 Satz 1 i.V.m. § 138 Abs. 1 Satz 1 FlurbG ist jedoch der Senat für Flurbereinigung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen als Flurbereinigungsgericht zuständig für die Entscheidung über die Anfechtung von Verwaltungsakten, die im Vollzug des FlurbG ergehen, über die Verurteilung zum Erlass eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsaktes und über alle Streitigkeiten, die durch ein Flurbereinigungsverfahren hervorgerufen werden und vor Eintritt der Unanfechtbarkeit der Schlussfeststellung anhängig 33

geworden sind, soweit hierfür der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 140 Satz 1 FlurbG sind nicht erfüllt. Das Klagebegehren ist weder gerichtet auf die Anfechtung von Verwaltungsakten, die im Vollzug des FlurbG ergehen, noch auf die Verurteilung der Beklagten zum Erlass eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsaktes. Es liegt weiterhin keine Streitigkeit vor, die durch ein Flurbereinigungsverfahren hervorgerufen wurde und vor Eintritt der Unanfechtbarkeit der Schlussfeststellung anhängig geworden ist. Es kann dahinstehen, ob eine Streitigkeit gegeben ist, die durch ein Flurbereinigungsverfahren hervorgerufen wurde. Denn jedenfalls ist die Streitigkeit nicht vor Eintritt der Unanfechtbarkeit der Schlussfeststellung anhängig geworden. Diese ist bereits 1981 eingetreten. 34

Die mit Rechtsbehelfsbelehrung versehene Schlussfeststellung zum Flurbereinigungsverfahren A. vom 14. Mai 1981 wurde ausweislich der Verfügung des Amtes für Agrarordnung G. vom 10. August 1981, wie in § 149 Abs. 1 Satz 2 FlurbG vorgeschrieben, öffentlich bekannt gemacht. Bedenken gegen die Richtigkeit der Rechtsbehelfsbelehrung, mit der auf die Möglichkeit hingewiesen wurde, innerhalb von zwei Wochen ab Ablauf des ersten Tages der öffentlichen Bekanntmachung Widerspruch einzulegen, bestehen nicht. Sie entspricht den Vorgaben der § 141 Abs. 1 Satz 1 Ziff. 1 FlurbG sowie § 141 Abs. 1 Satz 2 FlurbG in der vom 16. März 1976 bis zum 31. August 1984 gültigen Fassung. Widersprüche gingen innerhalb der Widerspruchsfrist nicht ein, sodass das Flurbereinigungsverfahren durch Zustellung der Schlussfeststellung an den Vorsitzenden des Vorstandes der Teilnehmergemeinschaft unter dem 5. November 1981 beendet wurde (vgl. Verfügung des Amtes für Agrarordnung G. vom 10. August 1981, Schreiben des Landesamtes für Agrarordnung Nordrhein-Westfalen vom 31. August 1981 sowie Vermerk und Schreiben des Amtes für Agrarordnung G. vom 5. November 1981). 35

C. Die Klage hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig, aber nicht begründet. 36

I. Die Klage ist zulässig. 37

Insbesondere steht dem nicht entgegen, dass die Klägerin vorab kein Verwaltungsverfahren bezüglich ihres Klagebegehrens durchlaufen hat. Die Klägerin hat die Beklagte zwar mit Schreiben vom 29. Mai 2018 um Erlass eines rechtmittelfähigen Bescheides ersucht. Dieses Schreiben diente jedoch der Begründung ihres „Widerspruchs“, der sich ausschließlich gegen die Veräußerungsabsichten der Beklagten richtete. In diesem Zusammenhang erwähnte die Klägerin lediglich, die Beklagte sei aus ihrer Sicht ihrer Unterhaltungspflicht nicht nachgekommen, ohne jedoch ihren Antrag hierauf zu erstrecken. 38

Es kann jedoch dahinstehen, ob es für eine allgemeine Leistungsklage an einem Rechtsschutzbedürfnis fehlen kann, wenn das begehrte Tun, Dulden oder Unterlassen zuvor bei der beklagten Behörde nicht beantragt wurde. 39

So Schoch/Schneider, Verwaltungsgerichtsordnung, Stand: Juli 2020, § 42 Rn. 156; in diese Richtung auch BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2001 - 2 C 48.00 -, juris Rn. 16; a.A. Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Aufl. 2018, § 42 Rn. 45. 40

Denn das Rechtsschutzbedürfnis für die Klage entfällt jedenfalls dann nicht, wenn ein entsprechender Antrag bei der Behörde aufgrund deren vorprozessual zum Ausdruck gebrachter Ablehnung ohnehin zum Scheitern verurteilt wäre. Unter diesen Umständen wäre es ein sachlich nicht zu rechtfertigender Formalismus, den Kläger zunächst auf den Verwaltungsweg zu verweisen. 41

Vgl. VG Cottbus, Urteil vom 27. April 2017 - 1 K 302/15 -, juris Rn. 26.	42
Vorliegend hat die Beklagte schon vorprozessual ihre ablehnende Haltung klar erkennen lassen, indem sie die Klägerin mit Schreiben vom 27. Juli 2018 über ihre Entscheidung informierte, den streitgegenständlichen Weg an die Beigeladenen zu veräußern, verbunden mit dem Hinweis, dass dem streitgegenständlichen Weg nach Inaugenscheinnahme über Jahre hinweg keine Funktion zugekommen sei. Hierin kommt hinreichend deutlich zum Ausdruck, dass die Beklagte nicht gedachte, das Grundstück entsprechend den Vorstellungen der Klägerin in den Zustand eines funktionsfähigen Wirtschaftswegs zu versetzen.	43
II. Die zulässige Klage ist jedoch nicht begründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch gegen die Beklagte darauf, dass diese den streitgegenständlichen Wirtschaftsweg wiederherstellt.	44
1. Eine Anspruchsgrundlage ergibt sich zunächst nicht aus dem Flurbereinigungsverfahren A..	45
a) Der FBP A. begründete ursprünglich zugunsten der Rechtsvorgänger der Klägerin, der damaligen Eigentümer des Flurstücks 09, eine subjektive wehrfähige Rechtsposition.	46
Soweit ein Flurbereinigungsplan bestimmte, dem besonderen Schutz des § 58 Abs. 4 FlurbG unterfallende Anlagen festsetzt, die im gemeinschaftlichen Interesse der Beteiligten oder im öffentlichen Interesse getroffen wurden und die Wirkung von Gemeindecassatzungen haben, verkörpert eine dadurch vermittelte landwirtschaftliche Erschließung einen flurbereinigungsrechtlichen Sondervorteil, auf den sich die Betroffenen und ihre Rechtsnachfolger berufen können. Diese Rechtsposition darf nach § 58 Abs. 4 Satz 2 FlurbG nur durch Gemeindecassatzung aufgehoben werden, bei deren Erlass die Pflicht der Gemeinde besteht, die berechtigten Interessen der Teilnehmer am Fortbestand der sie begünstigenden Festsetzungen des Flurbereinigungsplans einerseits und die für die Änderung sprechenden Belange andererseits abzuwägen.	47
Vgl. BVerwG, Urteile vom 19. Februar 2015 - 9 CN 1.14 -, juris Rn. 14 und vom 18. November 2002 - 9 CN 1.02 -, juris Rn. 54 ff.	48
Mit Rücksicht darauf, dass die Teilnehmer der Flurbereinigung für das Wegenetz einen Landabzug hinnehmen müssen (§ 47 Abs. 1 FlurbG), der nur deshalb als Inhalts- und Schrankenbestimmung mit Art. 14 Abs. 1 des Grundgesetzes vereinbar ist, weil das Wegenetz überwiegend ihnen zugutekommt, berührt die nachträgliche Entziehung des einem Teilnehmer zugewendeten Erschließungsvorteils den Grundsatz der wertgleichen Abfindung (§ 44 Abs. 1 Satz 1 FlurbG) und gefährdet damit den durch die Flurbereinigung angestrebten Interessenausgleich. Unter diesen Umständen ergibt sich die schutzwürdige Rechtsposition des jeweiligen Teilnehmers und seiner Rechtsnachfolger aus der sie begünstigenden Festsetzung des Flurbereinigungsplans, in den eingegriffen wird.	49
Vgl. BVerwG, Urteile vom 19. Februar 2015 - 9 CN 1.14 -, juris Rn. 15 und vom 18. November 2002 - 9 CN 1.02 -, juris Rn. 57; Hess.VGH, Beschluss vom 23. Februar 2016 - 2 C 159/15.N -, juris Rn. 32; VG Ansbach, Urteil vom 26. September 2011 - AN 10 K 10.00805 -, juris Rn. 36 ff.	50
Der FBP A. begründete für die Eigentümer des heutigen Flurstücks 003, damals noch Teil des Flurstücks 09, einen konkreten Erschließungsvorteil in Gestalt des streitgegenständlichen ehemaligen Wirtschaftsweges. Nach § 39 Abs. 1 FlurbG zählt u.a. das im	51

Flurbereinigungsgebiet zu schaffende Wegenetz zu den gemeinschaftlichen Anlagen, für die gem. § 47 Abs. 1 Satz 1 FlurbG grundsätzlich alle Teilnehmer den erforderlichen Grund und Boden nach dem Verhältnis des Wertes ihrer alten Grundstücke zu dem Wert aller Grundstücke des Flurbereinigungsgebietes aufzubringen haben. Nach § 1 Ziff. 7.2 des FBP A. betrug der von den Teilnehmern für gemeinschaftliche und öffentliche Anlagen gem. § 47 Abs. 1 FlurbG aufzubringende Anteil an Grund und Boden 5 % des Schätzwertes. Im Abfindungsnachweis Ordnungsnummer 526 zum Flurstück 09 wurde demgemäß ein Abzug u.a. für gemeinschaftliche Anlagen gem. § 47 Abs. 1 FlurbG vermerkt. Die im Gegenzug hierfür u.a. ausgewiesene Festsetzung eines Wirtschaftswegs auf dem damaligen Flurstück x1, mit der das damalige Flurstück 09 an ein für die Landwirtschaft nutzbares Wegenetz angeschlossen werden sollte, zählt nach § 6 Ziff. 1.1 des FBP A. zu denjenigen Festsetzungen, die gemäß § 58 Abs. 4 FlurbG die Wirkung von Gemeindegenehmigungen haben.

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass das klägerische Grundstück über die Straße „B.-Straße“ anderweitig erschlossen ist. Denn eine zusätzliche Zuwegung für landwirtschaftliche Nutzfahrzeuge würde einen über die bloße Erschließung hinausgehenden Vorteil vermitteln. Da das flurbereinigungsrechtliche Sonderregime den konkreten Erschließungsvorteil des betroffenen Teilnehmers als Ausgleich für den entschädigungslosen Landabzug schützt, muss sich dieser nicht auf den bloßen Fortbestand einer „hinreichenden“ Erschließung verweisen lassen. 52

Vgl. BVerwG, Urteile vom 19. Februar 2015 - 9 CN 1.14 -, juris Rn. 20 und vom 18. November 2002 - 9 CN 1.02 -, juris Rn. 66; Hess.VGH, Beschluss vom 23. Februar 2016 - 2 C 159/15.N -, juris Rn. 33; VG Mainz, Urteil vom 22. April 2015 - 3 K 367/14.MZ -, juris Rn. 24. 53

b) Es spricht zudem Vieles dafür, dass sich die so entstandene subjektive Rechtsposition nicht nur auf die erstmalige Schaffung des Wirtschaftsweges, sondern auch auf dessen fortlaufende Unterhaltung durch die Beklagte erstreckt. 54

Werden - wie vorliegend - Straßen und Wege im Flurbereinigungsplan dem Gemeingebrauch gewidmet, so ist zwar, soweit sich aus dem Flurbereinigungsplan im Wege der Auslegung nichts Abweichendes ergibt, davon auszugehen, dass sie damit der im Straßenrecht geregelten (objektiv-rechtlichen) Unterhaltungspflicht unterfallen und der Flurbereinigungsplan darüber hinaus kein subjektives Recht des Betroffenen auf Unterhaltung vermittelt. Die straßenrechtlichen Unterhaltungspflichten bestehen grundsätzlich nur im öffentlichen Interesse, sodass der Einzelne hieraus keine subjektiv-rechtlichen Ansprüche herleiten kann. 55

Vgl. Nds.OVG, Urteil vom 22. Januar 2014 - 7 LC 76/12 -, juris Rn. 74 f., bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 13. März 2015 - 7 B 16.14 -, juris; VG Würzburg, Urteil vom 26. Februar 2015 - W 3 K 13.897 -, juris Rn. 36; siehe dazu auch BVerwG, Urteil vom 18. November 2002 - 9 CN 1.02 -, juris Rn. 61; a.A. VG Trier, Urteil vom 12. Februar 2020 - 9 K 4381/19.TR -, juris Rn. 97 f. 56

Vorliegend legen jedoch die im FBP A. getroffenen Regelungen eine für den Einzelfall abweichende Beurteilung nahe. In § 3 Ziff. 2.3, 2.8 des FBP A. wurden die einzelnen Wege zwar dem im Abfindungsnachweis festgesetzten Zweck gewidmet und ihre Unterhaltung wird vom Zeitpunkt ihrer Übergabe an dem Wegeeigentümer auferlegt, hier der Gemeinde A. bzw. später der Gemeinde P.. Damit hat es jedoch nicht sein Bewenden. Vielmehr werden unter § 3 Ziff. 2.91 und 2.92 des FBP A. Regelungen getroffen zum zeitlichen Abstand der Überwachung der zu unterhaltenden Wege und zur Zusammensetzung der 57

Schaukommission sowie unter § 3 Ziff. 2.82 des FBP A. zu der Möglichkeit, die entstehenden Kosten auf die Eigentümer bzw. Erbbauberechtigten der im Flurbereinigungsgebiet liegenden Grundstücke umzulegen. Das spricht dafür, dass sich die im Flurbereinigungsplan getroffenen Regelungen nicht in der bloßen „Überleitung“ der geschaffenen Wege in die objektive Unterhaltungspflicht erschöpfen, sondern konkret ausgestaltete Pflichten des Unterhaltungspflichtigen begründen, denen nach den dargelegten Grundsätzen subjektive Rechte der Betroffenen und ihrer Rechtsnachfolger gegenüberstehen.

c) Der Umfang der durch den FBP A. begründeten subjektiven Rechtsposition zugunsten der Klägerin bzw. ihrer Rechtsvorgänger kann jedoch letztlich dahinstehen, denn sie ist mittlerweile entfallen. Die Festsetzung des ehemaligen Flurstücks x1 als Wirtschaftsweg ist funktionslos und damit unwirksam geworden. 58

Eine Festsetzung in einem Flurbereinigungsplan ist als funktionslos einzustufen, wenn und soweit die tatsächlichen Verhältnisse, auf die sie sich bezieht, ihre Verwirklichung auf unabsehbare Zeit ausschließen und diese Tatsache so offensichtlich ist, dass ein in ihre Fortgeltung gesetztes Vertrauen keinen Schutz verdient. 59

Vgl. [BVerwG, Urteile vom 19. Februar 2015 - 9 CN 1.14 -, juris Rn. 28 und vom 18. November 2002 - 9 CN 1.02 -](#), juris Rn. 67; OVG Rh.-Pf., Urteil vom 23. August 2017 - 1 C 11077/17 -, juris Rn. 26; Bay.VGH, Urteil vom 28. Juli 2004 - 13a N 03.309 -, juris Rn. 29. 60

Ob eine den planerischen Festsetzungen entsprechende Nutzung auf unabsehbare Zeit ausgeschlossen erscheint, ist davon abhängig, wie massiv und offenkundig sich die tatsächlichen Verhältnisse abweichend vom Planinhalt entwickelt und in welchem Umfang sie sich verfestigt haben. Entscheidend ist, ob angesichts der veränderten Verhältnisse noch mit einer Rückkehr zur plangemäßen Nutzung gerechnet werden kann. Ob die genannten Anforderungen erfüllt sind, lässt sich nur unter Würdigung der gesamten Umstände des Einzelfalls beantworten. Allein die technische Machbarkeit ist dabei kein für das Fehlen der Funktionslosigkeit entscheidendes Merkmal. Neben Problemen der technischen Machbarkeit sind auch andere Aspekte zu berücksichtigen, die allein oder im Zusammenwirken miteinander eine Verwirklichung der planerischen Festsetzungen auf absehbare Zeit nicht mehr erwarten lassen, wie beispielsweise der Gesichtspunkt des erforderlichen wirtschaftlichen Aufwands. Dementsprechend schließt der Fortbestand der technischen Möglichkeit, eine plankonforme Nutzung wieder zu verwirklichen, ein Funktionsloswerden der betreffenden Festsetzung eines Plans nicht zwingend aus. 61

Vgl. [BVerwG, Beschluss vom 26. April 2005 - 10 BN 1.04 -](#), juris Rn. 2 und 6 sowie [Bay.VGH, Urteil vom 28. Juli 2004 - 13a N 03.309 -](#), juris Rn. 35. 62

Gemessen hieran war die im FBP A. erfolgte Festsetzung des ehemaligen Flurstücks x1 als Wirtschaftsweg bei Klageeingang bereits funktionslos geworden. 63

aa) Die Funktionslosigkeit kann allerdings nicht schon aus der Veräußerung des ehemaligen Flurstücks x1 an die Beigeladenen abgeleitet werden. Die Beklagte kann sich nicht mit Erfolg darauf berufen, eine Wiederherstellung sei ihr aufgrund der Veräußerung nicht mehr möglich. 64

Die Veräußerung schließt eine Nutzung und somit auch eine Wiederherstellung als Wirtschaftsweg nicht aus. Anders als von der Beklagten vorgetragen, wurde der streitgegenständliche Weg unter § 3 Ziff. 2.3 des FBP A. i.V.m. dem Abfindungsnachweis Ordnungsnummer 12/1 als Wirtschaftsweg gewidmet gemäß §§ 41 Abs. 1, 3, und 5 Satz 1, 58 Abs. 1 Satz 2 FlurbG i.V.m. § 6 Abs. 7 Satz 1 des Straßen- und Wegegesetzes des 65

Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW).

Vgl. zur Widmung im Flurbereinigungsverfahren Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 103. 66

Die für eine Widmung im Zuge der Flurbereinigung gemäß § 42 Abs. 2 Satz 2 FlurbG i.V.m. § 6 Abs. 2 Satz 2 StrWG NRW erforderliche Zustimmung der Gemeinde als Trägerin der Straßenbaulast lag ausweislich § 3 Ziff. 2.1 des FBP A. vor. 67

Die Widmung wird nicht durch privatrechtliche Verfügung über die der Straße dienenden Grundstücke berührt (§ 6 Abs. 6 StrWG NRW). Hierzu hätte es einer Einziehung gem. § 7 Abs. 1 Satz 1 StrWG NRW bedurft. Auch die in §§ 6 Abs. 5, 11 StrWG NRW getroffenen Regelungen, die sich mit dem Auseinanderfallen von Straßenbaulast und Eigentum am Grundstück befassen, lassen erkennen, dass eine Widmung unabhängig vom Eigentum am Straßengrundstück Bestand hat. 68

Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 11. 69

Eine Funktionslosigkeit der streitgegenständlichen Festsetzung aus anderen Gründen (dazu sogleich) tangiert ebenfalls weder Bestand noch Inhalt der Widmung. 70

Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 107. 71

Auch der Umstand, dass der Weg zwischenzeitlich zugewachsen und als solcher in der Örtlichkeit teilweise nicht mehr erkennbar war, änderte nichts an der bestehenden Widmung. Solange eine Einziehung nicht erfolgt ist, bleibt der öffentlich-rechtliche Charakter auch einer tatsächlich in der Örtlichkeit nicht mehr als Weg erkennbaren Fläche gleichwohl bestehen. An die Stelle der nach dem Gesetz notwendigen förmlichen Einziehung kann nicht ein bloßer Funktionsverlust treten. 72

Vgl. OVG Rh.-Pf., Urteil vom 17. Oktober 2012 - 1 A 11381/11 -, juris Rn. 23 und 44; siehe auch OVG NRW, Beschluss vom 11. April 2014 - 11 A 25/12 -, juris Rn. 15 zum Einebnen bzw. Umpflügen eines öffentlichen Weges im ländlichen Bereich. 73

Aufgrund der somit nach wie vor wirksamen Widmung wären die Beigeladenen zur Duldung des Gemeingebrauchs verpflichtet. Durch die Widmung wird das Eigentum am Straßengrundstück zwar nicht entzogen, jedoch überlagert durch öffentlich-rechtliche Sachherrschaft (sog. Grundsatz des modifizierten Privateigentums). Dem Träger der Straßenbaulast steht, wenn er nicht selbst Eigentümer des Straßengrundstücks ist, die Ausübung der Rechte des Eigentümers insoweit zu, als dies die Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs und die Verwaltung und Unterhaltung erfordern. Der Eigentümer des Straßengrundstücks ist in diesem Umfang spiegelbildlich zu Duldung verpflichtet. 74

Vgl. VG Aachen, Urteil vom 5. Oktober 2020 - 10 K 1874/15 -, juris Rn. 45; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 7 f. 75

bb) Die Funktionslosigkeit der Festsetzung war jedoch bereits zuvor eingetreten aufgrund der Tatsache, dass der streitgegenständliche Weg schon langjährig nicht mehr als solcher nutzbar und stellenweise nicht einmal mehr erkennbar war. 76

Der Wirtschaftsweg vermochte in dem 2018 bei Klageerhebung zu verzeichnenden Zustand die ihm nach den Festsetzungen des Flurbereinigungsplans zuge dachte Bedeutung ersichtlich nicht mehr zu erfüllen, sodass sich die tatsächlichen Verhältnisse massiv und 77

offenkundig abweichend vom Planinhalt entwickelt hatten. Er war nicht nur nicht mehr als Wirtschaftsweg nutzbar, sondern vielmehr als solcher stellenweise nicht einmal mehr zu identifizieren. Neben der Ablagerung unterschiedlicher Gegenstände fällt dabei vor allem der Bewuchs ins Gewicht, bei dem es sich nicht lediglich um den bei vernachlässigten Grundstücken üblichen Gras- und Sträucherbewuchs handelte, sondern teilweise um dichtes Gebüsch bestehend aus mindestens einem Baum und weiterem massivem Gewächs (entweder Bäume oder Sträucher von vergleichbarem Umfang und vergleichbarer Massivität). Dieser Zustand hatte sich verfestigt, denn er bestand nach übereinstimmenden Angaben der Klägerin und der Beigeladenen zumindest seit dem Erwerb des Flurstücks 002 durch die Beigeladenen zu 3. und 4. im Jahre 1999 und der sich anschließenden Bautätigkeit, nach schriftsätzlichen Angaben der Klägerin an anderer Stelle sogar seit ca. 30 Jahren. In der mündlichen Verhandlung bestätigte die Klägerin noch einmal, der streitgegenständliche Weg sei (erst) seit 1999 durch die Beigeladenen, aber auch durch andere Dorfbewohner zum Abladen von Bauschutt benutzt worden. Freilich erstaunt es und ist ein noch deutlich längerer Zeitraum dadurch indiziert, dass die Klägerin, als es in der mündlichen Verhandlung nicht mehr um die (aus ihrer Sicht ungünstige) Funktionslosigkeit des Flurbereinigungsplans, sondern um die mangelnde Unterhaltung des streitgegenständlichen Wegs durch die Beklagte ging, einen Zeitraum von 40 Jahren nannte. Das kann aber letztlich dahinstehen, da schon der sich jedenfalls seit 1999 von den Festsetzungen des FBP A. abweichend entwickelnde Zustand für eine die Funktionslosigkeit begründende Verfestigung ausreicht. Dieser Zustand wurde - soweit für die Kammer feststellbar - bis zu den Beschwerden der Klägerin im Jahr 2018 allgemein hingenommen.

Die Klägerin dringt auch nicht mit dem in der mündlichen Verhandlung vorgebrachten Einwand durch, der streitgegenständliche Weg sei trotz des Bewuchses durch Fußgänger genutzt worden. An dieser Darstellung bestehen schon insofern erhebliche Zweifel, als ausweislich der der Kammer vorliegenden Lichtbilder der stellenweise erkennbare Trampelpfad abrupt in einer Mulde endete, ohne dass eine Möglichkeit für Fußgänger erkennbar wäre, von dort aus ihren Weg durch das vorhandene Gebüsch fortzusetzen. Unabhängig davon kann die Klägerin jedoch eine Nutzung als Trampelpfad, auch wenn man sie als wahr zugrunde legt, der Funktionslosigkeit der Festsetzung als Wirtschaftsweg nicht mit Erfolg entgegenhalten, denn eine Nutzung als Wirtschaftsweg lag gerade nicht vor.

78

Angesichts dieser langjährig unveränderten und - soweit ersichtlich - von den Anwohnern hingenommenen Verhältnisse, die einzig den Rückschluss zulassen, dass an der ursprünglich vorgesehenen Nutzung des Weges faktisch kein Interesse mehr bestand, konnte auf unabsehbare Zeit nicht mehr mit einer Rückkehr zur plangemäßen Nutzung gerechnet werden. Zwar wäre eine Wiederherstellung des Weges technisch möglich gewesen. Die Klägerin geht jedoch nach eigenen Angaben von einem Aufwand für eine Neuherstellung von ca. 74.000 € bzw. nach ihrem Vorbringen in der mündlichen Verhandlung 90.000 € aus. In welchem Verhältnis diese Summe zu den Kosten einer Wiederherstellung steht, sei dahingestellt. Jedenfalls steht außer Zweifel, dass der finanzielle Aufwand nicht unerheblich ausgefallen wäre, um den massiven Bewuchs sowie die Ablagerungen zu beseitigen sowie den Boden ausgehend vom daraus resultierenden Zustand einzuebnen und befahrbar zu machen. Angesichts der beschriebenen Ausgangslage damit zu rechnen, dass die Beklagte zwecks Rückkehr zur plangemäßen Nutzung die hierfür erforderlichen Mittel noch in die Hand nehmen würde, um einen Wirtschaftsweg (wieder-)herzustellen, für dessen Nutzung schon lange kein Bedürfnis mehr erkennbar war, wäre realitätsfern. Dem kann die Klägerin auch nicht mit Erfolg entgegenhalten, die Beigeladenen hätten es faktisch binnen eines Tages geschafft, den Bewuchs zu beseitigen und damit die auf den Lichtbildern beispielsweise auf dem Flurstück 006 erkennbare frostsichere Beschichtung freizulegen. Vorbehaltlich der

79

Richtigkeit dieser Angaben und insbesondere der Frage, ob der freigelegte Untergrund tatsächlich den technischen Anforderungen an einen mit landwirtschaftlichen Maschinen befahrbaren Wirtschaftsweg gerecht wird, ist der von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung in Bezug genommene Untergrund nur in den Randbereichen des streitgegenständlichen Weges freigelegt worden. Der Großteil des Untergrunds besteht aktuell aus Grasfläche oder Erdreich. Nichts spricht dafür, dass darunter, insbesondere in den Bereichen, in denen die massive Vegetation mit entsprechendem Wurzelwerk entfernt wurde, noch eine intakte Beschichtung vorhanden ist bzw. auf dem Flurstück 006 erhalten bliebe, wenn dort der nach wie vor vorhandene kräftige Baum entfernt würde. Aus dem nachträglich durch die Beigeladenen geschaffenen Zustand kann daher nicht abgeleitet werden, dass vor der Veräußerung an diese noch mit einer Rückkehr zur plangemäßen Nutzung zu rechnen gewesen wäre.

Weiterhin greift die Argumentation der Klägerin nicht durch, das rechtswidrige Verhalten der Beklagten, namentlich die Verletzung ihrer Unterhaltungspflicht, dürfe nicht die Funktionslosigkeit der entgegenstehenden Festsetzung im Flurbereinigungsplan nach sich ziehen. Es ist allgemein anerkannt, dass Tatsachen rechtsbildende Wirkung entfalten und namentlich auch Rechtssätze außer Kraft setzen können. Dies gilt in besonderem Maße im Hinblick auf planerische Festsetzungen, die ungleich stärker wirklichkeitsbezogen sind als abstrakt-generelle Rechtssätze im herkömmlichen Sinne. Die Funktionslosigkeit von Plänen beruht auf eben dieser normativen Kraft des Faktischen. Die rechtsbeeinflussende Wirkung tatsächlicher Verhältnisse ist dabei nicht auf solche Entwicklungen beschränkt, die sich im Einklang mit der Rechtsordnung vollziehen. Im Gegenteil entwickeln sich Veränderungen der tatsächlichen Verhältnisse, die einer planerischen Festsetzung ihre Steuerungsfähigkeit nehmen, typischerweise im Widerspruch zur durch die planerische Festsetzung geprägten Rechtslage. I.d.R. wird es sich um einen lang währenden, zunächst unschwer korrigierbaren Prozess handeln. Läuft er ungehindert ab, so kann er aber - wie vorliegend - ein Stadium erreichen, in dem das entgegenstehende Recht seine Steuerungsfähigkeit einbüßt.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. April 2005 - 10 BN 1.04 -, juris Rn. 7. 81

Der Ausschluss einer Verwirklichung der planerischen Festsetzung war auch so offensichtlich, dass ein in die Fortgeltung gesetztes Vertrauen keinen Schutz mehr verdiente, sodass sich die Klägerin nicht auf Vertrauensschutz berufen kann. Dem kann sie nicht mit Erfolg entgegenhalten, sie benötige nach beabsichtigter Teilung des Flurstücks 003 eine Erschließung über den streitgegenständlichen Weg. Denn dieses von ihr wiederholt angeführte Vorhaben hat sie, obwohl sie seit 2014 als Eigentümerin des Grundstücks im Grundbuch eingetragen ist, nicht in Angriff genommen. Soweit sie vorträgt, die Bebauung sei seit zwölf Jahren beabsichtigt, aber durch Krankheit und Tod ihres Vaters sowie nachfolgende erbrechtliche Auseinandersetzungen bisher verhindert worden, führt dies zu keinem anderen Ergebnis. Zum einen drängt sich trotz der genannten Schwierigkeiten bei einem Zeitablauf von zwölf Jahren die Frage auf, wie ernsthaft diese Absicht tatsächlich verfolgt wird. Zum anderen ist eine solche innere und nach außen nicht manifestierte Überlegung nicht geeignet, Vertrauensschutz zu begründen. Vielmehr hat die Klägerin die bestehenden Verhältnisse faktisch bis 2018 hingenommen. Die Einwände, die Baumaßnahmen seien für die Existenz des Betriebes notwendig, da Bestimmungen zum Umweltschutz Grundlage für die künftige Betriebsstruktur seien, die Unterstellgebäude seien wegen Vandalismus und Vorgaben seitens der Versicherungen erforderlich, eine Errichtung sei auf dem bisher für die Landmaschinen genutzten Grundstück technisch problematisch, sind zum einen für die Kammer nicht konkret nachvollziehbar und überprüfbar, zumal die Fortführung des Betriebs zwölf Jahre lang augenscheinlich auch ohne entsprechende 82

Bebauung möglich war. Zum anderen sind die Erwägungen, die allein die interne Betriebsorganisation der Klägerin betreffen und somit ihrem Risikobereich zuzuordnen sind. Auf den Einwand der Beklagten, eine Bebauung des östlichen abzutrennenden Grundstücksteils sei unzulässig und für die Erschließung ein Wirtschaftsweg auch nicht ausreichend, kommt es insofern nicht mehr an. Die weitere Argumentation der Klägerin in der mündlichen Verhandlung, mit der Neuerrichtung würden Fahrten mit Güllefahrzeugen durch den Ort vermieden und im Übrigen sei aufgrund des Siedlungsdrucks der streitgegenständliche Weg künftig auch für die Erschließung neuer Baugebiete im jetzigen Außenbereich notwendig, greift ebenfalls nicht durch. Es handelt sich um Zweckmäßigkeitserwägungen bzw. Überlegungen zu einer von der Zweckbestimmung im Flurbereinigungsverfahren abweichenden Nutzung des streitgegenständlichen Wegs in der Zukunft, die für das vorliegende Verfahren rechtlich unerheblich sind.

cc) An diesem Ergebnis vermag es nichts zu ändern, dass die Beigeladenen mittlerweile die streitgegenständliche Wegeparzelle vom ursprünglich vorhandenen Bewuchs größtenteils befreit haben. 83

Zum einen bewirkt nämlich die Funktionslosigkeit einer Festsetzung im Flurbereinigungsplan deren Unwirksamkeit bzw. Ungültigkeit. 84

Vgl. zum Bebauungsplan: BVerwG, Urteile vom 16. April 2016 - 4 CN 3.15 -, juris Rn. 7, und vom 3. Dezember 1998 - 4 CN 3.97 -, juris Rn. 17; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand: August 2020, § 10 Rn. 410; Scheidler, Der unwirksam gewordene Bebauungsplan, UPR 2017, 201-207. 85

Die einmal eingetretene Unwirksamkeit wird durch nachträglich eingetretene Umstände nicht mehr beseitigt. Für ein erneutes Inkrafttreten unwirksam gewordener Festsetzungen fehlt es an einer rechtlichen Grundlage und ein fortlaufender Wechsel zwischen Wirksamkeit und Unwirksamkeit wäre außerdem unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit nicht hinnehmbar. 86

Unabhängig davon ist zu konstatieren, dass der nunmehr herbeigeführte Zustand des streitgegenständlichen Wegs nach wie vor keine den planerischen Festsetzungen entsprechende Nutzung begründet. Eine solche erscheint vielmehr nach wie vor auf unabsehbare Zeit ausgeschlossen. Zunächst einmal befindet sich der streitgegenständliche Weg nach wie vor nicht in einem Zustand, in dem er mit landwirtschaftlichem Gerät befahrbar wäre, denn eine Durchfahrt wird sowohl durch den im Bereich des Flurstücks 006 nach wie vor vorhandenen Baum als auch durch die Neuanpflanzungen verhindert. Außerdem liegt gerade keine Nutzung als (im Flurbereinigungsplan für die Teilnehmer vorgesehener) Wirtschaftsweg vor, sondern eine Nutzung allein zu privaten Zwecken. Insbesondere ist der Mittelteil des Weges, der an die Flurstücke 003 und x2 grenzt, eingezäunt und im Übrigen vom Flurstück x2 durch Bewuchs abgegrenzt, sodass er sich für die Bewirtschaftung dieser Flurstücke von vornherein nicht eignet und ausschließlich den Flurstücken 002 und 006 „zuzuordnen“ ist. Auf Höhe der Bebauung auf den Flurstücken 002 und 006 werden ausweislich der Lichtbilder und Luftbildaufnahmen außerdem Gegenstände gelagert. Diese Umnutzung als Privatfläche stellt sich letztlich als Konsequenz der zuvor eingetretenen Funktionslosigkeit der planerischen Festsetzung dar und gerade nicht als Rückkehr zu den Festsetzungen des Flurbereinigungsplans. Eine Umsetzung der planerischen Festsetzung wäre außerdem für die Beklagte nach wie vor mit finanziellem Aufwand und praktischen Problemen verbunden, da sie abgesehen von den noch erforderlichen technischen Arbeiten gegenüber den Beigeladenen, die die Grundstücke gerade erst erworben und einiges in die Umgestaltung investiert haben, auf Duldung des Gemeingebrauchs bestehen müsste und 87

gem. § 11 Abs. 1 StrWG NRW gehalten wäre, die Grundstücke zurückzuerwerben.

2. Ein subjektives Recht der Klägerin auf Wiederherstellung des streitgegenständlichen Wegs ergibt sich weiterhin nicht aus der der Beklagten gemäß § 50 Abs. 1 Satz 1 StrWG NRW i.V.m. § 3 Ziff. 2.1, 2.21, 2.3, 2.8 des FBP A. obliegenden Straßenbaulast. 88

Denn die Straßenbaulast i.S.d. § 9 Abs. 1 StrWG NRW begründet nur eine im öffentlichen Interesse bestehende Verpflichtung zum Bau und zur Unterhaltung von Straßen, hingegen kein subjektives Recht Dritter - hier der Klägerin -. 89

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 16. Juni 2014 - 11 A 1097/12 -, juris Rn. 70 und Beschluss vom 15. August 2012 - 11 A 2790/10 -, juris Rn. 13; Bay.VGH, Beschlüsse vom 24. Oktober 2019 - 8 ZB 19.805 -, juris Rn. 10 und vom 20. Februar 2017 - 8 ZB 15.1084 -, juris Rn. 7; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 705. 90

Es besteht kein Anspruch eines Einzelnen auf Bau, Verbesserung, Unterhaltung oder Umgestaltung einer Straße, nicht einmal ein subjektives Recht auf Beseitigung eines Zustands, der objektiv die Unterhaltungspflicht verletzt, oder auf ein Tätigwerden der Behörde dahingehend, die Straße stets in verkehrssicherem Zustand zu halten. 91

Vgl. OVG Bremen, Beschluss vom 15. Januar 2018 – 1 LA 265/16 -, juris Rn. Rn. 11 und 16; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 8. Juni 2017 - 5 S 2030/16 -, juris Rn. 34; OVG Rh.-Pf., Urteil vom 24. Mai 2012 - 7 A 10976/11 -, juris Rn. 24; OVG NRW, Urteil vom 10. November 1994 - 23 A 2097/93 -, juris Rn. 10 ff. 92

Offen bleiben kann, ob als allgemeine rechtliche Folgewirkung der Schutzwürdigkeit eines in der Flurbereinigung erlangten konkreten Erschließungsvorteils ausnahmsweise ein Anspruch bestehen kann, wenn sich daraus eine Reduktion des objektiv-rechtlichen Handlungsermessens der Beklagten auf Null ergäbe. 93

Vgl. zu dieser Überlegung OVG Nds., Urteil vom 22. Januar 2014 - 7 LC 76/12 -, juris Rn. 77 f. 94

Denn eine Ermessensreduzierung auf Null ist vorliegend bereits deswegen nicht gegeben, weil der Flurbereinigungsplan hinsichtlich der Festsetzung des Wirtschaftsweges funktionslos geworden ist. 95

3. Weiterhin ergibt sich kein subjektives Recht der Klägerin auf Wiederherstellung des streitgegenständlichen Wegs aus dem Recht auf Anliegergebrauch gemäß § 14a StrWG NRW. 96

Schon der Anwendungsbereich des § 14a StrWG ist nicht eröffnet, denn der Anliegergebrauch erlaubt es dem Straßenanlieger nur, innerhalb der geschlossenen Ortslage die an die Grundstücke angrenzenden Straßenteile innerhalb bestimmter Grenzen über den Gemeingebrauch hinaus zu nutzen. Vorliegend ist der streitgegenständliche Weg nicht mehr der geschlossenen Ortslage zuzurechnen, sondern liegt außerhalb des Bebauungszusammenhangs. 97

Unabhängig davon vermittelt das Recht auf Anliegergebrauch allenfalls in Ausnahmefällen einen Anspruch auf Durchführung von Straßenbaumaßnahmen. Es schützt den Zugang von bzw. zur Straße nur, soweit die angemessene Grundstücksnutzung und die das Grundstück prägende Situation der Umgebung dies erfordern (sog. Kernbereich). 98

- Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Mai 1987 - 7 C 60.85 -, juris Rn. 11 und Beschluss vom 11. Mai 1999 - 4 VR 7.99 -, juris Rn. 7; OVG NRW, Beschlüsse vom 23. Mai 2017 - 11 A 748/15 -, juris Rn. 7 ff. und vom 5. Oktober 2017 - 11 A 2438/16 -, juris Rn. 16 ff.; OVG Schl.-H., Beschluss vom 1. September 2017 - 1 MB 14/17 -, juris Rn. 22.
- Insbesondere gewährleistet es keinen optimalen Zugang; ggf. muss ein Anlieger sogar die Nutzung seines Grundstücks umorganisieren, um sich veränderten Zufahrtsmöglichkeiten anzupassen. 100
- Vgl. [Bay.VGH, Beschluss vom 24. November 2014 - 8 CE 14.1882](#) -, juris Rn. 9 m.w.N.; siehe dazu auch OVG NRW, Urteil vom 10. November 1994 - 23 A 2097/93 -, juris Rn. 35. 101
- Vorliegend ist das klägerische Grundstück anderweitig mit dem öffentlichen Straßennetz verbunden, nämlich über die Straße „B.-Straße“. Es kann demnach keine Rede davon sein, dass die Benutzung des streitgegenständlichen Wegs für die Bewirtschaftung des klägerischen Grundstücks erforderlich wäre. Allein die - bisher nicht umgesetzte - Planung der Klägerin, das Grundstück zukünftig zu teilen, mit der Folge, dass ein Hinterliegergrundstück entsteht, vermag keinen Anspruch auf die Durchführung von Straßenbaumaßnahmen zu begründen. Vielmehr ist es Sache der Klägerin, die Voraussetzungen für eine etwaige Grundstücksteilung zu schaffen, indem sie die Erschließung über den westlichen Grundstücksteil gewährleistet. 102
4. Außerdem kann die Klägerin ihr Begehren nicht aus dem Gemeingebrauch gemäß [§ 14 Abs. 1 Satz 1 StrWG](#) NRW ableiten. Der Gemeingebrauch gewährleistet das Recht, eine Straße, solange diese vorhanden ist, im Rahmen der Widmung zu nutzen. 103
- Vgl. OVG Berlin-Bbg., Beschluss vom 24. Juni 2014 - OVG 10 S 29.13 -, juris Rn. 56. 104
- Ein subjektives öffentliches Recht auf Vornahme von „Straßenbauarbeiten“ bzw. darauf, dass und wie die Straßenbaulast wahrgenommen wird, besteht indes zugunsten Dritter - wie bereits aufgezeigt - nicht, da die Straßenbaulast eine Aufgabe ist, die deren Träger allein im öffentlichen Interesse zu erledigen hat. Ein Anspruch auf die von der Klägerin vorliegend begehrte Wiederherstellung eines Wegs kann in Konsequenz dessen auch nicht aus dem Gemeingebrauch abgeleitet werden. Denn für den Bürger besteht ausschließlich ein Recht, an einem bestehenden Gemeingebrauch teilzuhaben und davon nicht ohne rechtfertigenden Grund ausgeschlossen zu werden. Hingegen gibt es weder ein subjektiv-öffentliches Recht auf Eröffnung eines straßenrechtlichen Gemeingebrauchs, noch auf Aufrechterhaltung eines einmal eröffneten straßenrechtlichen Gemeingebrauchs gegenüber der Einziehung der Straße durch die zuständige Behörde ([§ 14 Abs. 1 Satz 2 StrWG](#) NRW). Eine subjektive wehrfähige Rechtsposition wird lediglich im Falle unerlaubter und den Gemeingebrauch beeinträchtigender Sondernutzung oder sonstiger Eingriffe privater Dritter in den Gemeingebrauch angenommen, insbesondere bei Sperrung einer dem Gemeingebrauch eröffneten Straße durch private Dritte. Hier besteht ein Rechtsanspruch gegen die zuständige Behörde darauf, einzuschreiten und die weitere Teilhabe am allgemein eröffneten Gemeingebrauch durch entsprechende Anordnung gegenüber dem Dritten zu gewährleisten, jedenfalls soweit der Betroffene auf die Nutzung der Straße angewiesen ist, und in dem Umfang, der ihm durch den bislang bestehenden Gemeingebrauch straßenrechtlich gewährt wurde. 105
- Vgl. VG Gera, Urteil vom 5. Dezember 2016 - 3 K 631/16 Ge -, juris Rn. 26 f.; VG Meiningen, Urteil vom 6. März 2007 - 2 K 1024/04 Meiningen -, juris Rn. 20 ff.; vgl. auch VGH 106

Bad.-Württ., Beschluss vom 16. Februar 2009 - 5 S 2811/08 -, juris Rn. 8: „die weitere Teilhabe am eröffneten Gemeingebrauch“.

Dass die Klägerin ausgehend hiervon keine Beseitigung des bei Klageerhebung vorhandenen Bewuchses und der Ablagerungen hätte verlangen können, bedarf insoweit keiner näheren Erläuterung. 107

Vgl. zu einem ähnlich gelagerten Fall VG München, Urteil vom 23. Juni 2017 - M 2 K 16.5416 -, juris Rn. 23, bestätigt durch Bay.VGH, Beschluss vom 7. November 2019 - 8 ZB 17.2560 -, juris; siehe auch VG Saarland, Urteil vom 24. April 2019 - 5 K 1099/17 -, juris: kein Anspruch auf Sanierung eines fiktiv gewidmeten Feldwegs, der unpassierbar geworden ist, weil ein Bach sein Bett in die Nähe des Weges verändert hat; Kodal, Handbuch des Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kapitel 12, Rn. 14: „Es besteht kein Anspruch auf Wiederherstellung eines nicht ausgebauten öffentlichen Feld- und Waldweges gegen Straßenbaulastträger“. 108

Sie kann aus dem Recht auf Teilhabe am Gemeingebrauch aber auch nach aktuellem Stand keine Wiederherstellung des streitgegenständlichen Wegs dergestalt verlangen, dass die Beklagte den Gemeingebrauch ermöglicht und von den Beigeladenen die Duldung desselben einfordert. 109

Ein vorliegend - im Übrigen im Wege der Verpflichtungsklage nach vorangegangenem Verwaltungsverfahren zu verfolgendes - Begehren auf Einschreiten gegen die Beigeladenen i.S. einer Aufforderung, Einzäunung und die Durchfahrt hindernde Gegenstände sowie Anpflanzungen zu beseitigen, ist zwar nicht Gegenstand des Klageantrags. Denkbar wäre aber grundsätzlich ein mit der Leistungsklage zu erstreitendes Tätigwerden durch die Beklagte selbst, zu dessen Duldung die Beigeladenen aufgrund der Widmung verpflichtet wären. 110

Die Voraussetzungen hierfür sind jedoch vorliegend nicht gegeben, denn es fehlt an einem bestehenden Gemeingebrauch als denknotwendige Voraussetzung eines Anspruchs der Klägerin auf Teilhabe hieran. An dem streitgegenständlichen Weg bestand bei Klageerhebung und besteht nach wie vor kein Gemeingebrauch, den die Beigeladenen beeinträchtigen würden und dessen Schutz gegen Eingriffe die Klägerin beanspruchen könnte. Der streitgegenständliche Weg war schon langjährig nicht mehr nutzbar, sodass die Beigeladenen durch „Inbesitznahme“ auch keinen bestehenden Gemeingebrauch hindern konnten. Nunmehr ist er zwar größtenteils von Bewuchs befreit, steht aber nach wie vor nicht im Gemeingebrauch. Vielmehr stellt er sich - insbesondere schon an den Einmündungen - äußerlich erkennbar als integraler Bestandteil der Grundstücke der Beigeladenen dar, ist eingezäunt bzw. durch Anpflanzungen von Nachbargrundstücken abgegrenzt, wird zur Lagerung von Gegenständen benutzt und ist teilweise bepflanzt. Der streitgegenständliche Weg war mithin bei Klageerhebung schon langjährig dem Gemeingebrauch entzogen und die Klägerin hatte keinen Anspruch auf Wiederherstellung. Seitdem ist kein erneuter Gemeingebrauch begründet worden. Die Klägerin kann sich folglich nicht darauf berufen, sie werde an der Ausübung ihres Rechts auf Teilhabe an einem bei Inbesitznahme durch die Beigeladenen oder später bestehenden Gemeingebrauch gehindert. 111

5. Zuletzt begründet das Vorbringen der Klägerin, der Wirtschaftsweg sei ohne förmliche Einziehung im Wege der „faktischen Einziehung“ entwidmet worden, kein subjektives Recht auf Wiederherstellung. Eine Einziehung gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 StrWG NRW durch rechtsgestaltenden Verwaltungsakt ist nicht erfolgt und im Übrigen nur im Wege der Anfechtungsklage angreifbar, die im Erfolgsfall lediglich zur Aufhebung der 112

Einziehungsverfügung führt, nicht hingegen zur Wiederherstellung eines Wegs. Eine faktische Einziehung gibt es nicht.

Vgl. VG München, Urteil vom 23. Juni 2017 - M 2 K 16.5416 -, juris Rn. 22, bestätigt durch Bay.VGH, Beschluss vom 7. November 2019 - 8 ZB 17.2560 -, juris; siehe auch Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 256, 289. 113

Ob die Veräußerung des Grundstücks an die Beigeladenen rechtmäßig erfolgte und ob kommunalrechtlich vorgeschriebene Verfahrensschritte befolgt wurden, ist hier ebenfalls nicht entscheidungserheblich und ohne Bedeutung für die subjektive Rechtsstellung der Klägerin im Verhältnis zur Beklagten. 114

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1 und 3, 162 Abs. 3 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen werden nicht erstattet, da sie keinen Antrag gestellt und sich somit keinem Kostenrisiko ausgesetzt haben. 115

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Abs. 11, 709 Satz 2, 711 der Zivilprozessordnung. 116