VGH München, Urteil v. 12.02.2026 – 13 A 25.2200

Titel:

Rechtsschutzbedürfnis bei Klage auf Übermittlung von Verwaltungsvorschriften

Normenkette:

VwGO § 42 Abs. 2, § 44a

Leitsätze:

1. Bei Geltendmachung des Anspruchs auf Übermittlung der relevanten Verwaltungsvorschriften müssen diese von der Klägerseite in irgendeiner Art und Weise näher konkretisiert werden, insbesondere die Verwaltungsvorschrift selbst oder zumindest der Bereich der von der Behörde zu treffenden Entscheidung benannt werden, für den die Verwaltungsvorschrift von Bedeutung sein soll. Angesichts der Vielzahl von Verwaltungsvorschriften obliegt es dem Kläger, die für sein Verfahren in Betracht kommenden Verwaltungsvorschriften zu benennen oder zumindest die konkrete Entscheidung zu benennen, für die aus seiner Sicht Verwaltungsvorschriften bestehen könnten. (Rn. 23)

2. Die Klage auf Übermittlung der relevanten Verwaltungsvorschriften ist mangels Rechtsschutzbedürfnis unzulässig, wenn in der mündlichen Verhandlung vom Gericht die für das Verfahren in Betracht kommenden Verwaltungsvorschriften übergeben werden, da sich damit der Rechtsstreit in der Sache erledigt hat. (Rn. 26 und 28)

Schlagworte:

Klagebefugnis, Rechtsschutzbedürfnis, Verwaltungsvorschriften, Erledigung der Hauptsache, Ermessen der Behörde, Unzulässigkeit der Klage, Verfahrenshandlungen, Auskunftsanspruch, Verfahrenshandlung, Einsichtnahme, Konkretisierung

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen. Für die baren Auslagen des Gerichts wird ein Pauschsatz von 70 Euro erhoben. Das Verfahren ist gebührenpflichtig.

III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar.

Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen

Entscheidungsgründe

I.

1
Die Klägerin ist Teilnehmerin des am 2. Januar 2002 nach §§ 1, 4 und 86 Abs. 1 Nrn. 1 bis 4 FlurbG angeordneten vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens H. Die vorläufige Besitzeinweisung erfolgte mit Bescheid des Amtes für Ländliche Entwicklung O. (ALE) vom 28. September 2007 zum 1. November 2007. Am 20. Juni 2012 beschloss der Vorstand der Teilnehmergemeinschaft H. (TG) den Flurbereinigungsplan mit Anhörungstermin am 24. Juli 2012. Am 6. August 2012 erhoben die Klägerin und ihr am 15. April 2020 verstobener und von ihr beerbter Ehemann jeweils für ihren Besitzstand Widerspruch gegen den Flurbereinigungsplan.

2
Die TG half den Widersprüchen mit Beschluss vom 5. September 2014 durch eine Änderung des Flurbereinigungsplans teilweise ab. Der Anhörungstermin fand am 10. Oktober 2014 statt. Gegen die Änderung erhoben die Klägerin und ihr Ehemann am 22. Oktober 2014 Widerspruch. Am 14. Dezember 2016 erließ das ALE die vorzeitige Ausführungsanordnung nach § 63 FlurbG zum 8. Februar 2017, wobei unter anderem für den Besitzstand der Klägerin keine Berichtigung des Grundbuchs beantragt wurde. Im

Juni 2016 änderte die TG den Flurbereinigungsplan erneut mit Anhörungstermin am 12. Juli 2016. Hiergegen legten die Klägerin und ihr Ehemann Widerspruch ein. Mit Widerspruchsbescheiden vom 25. September 2017 und vom 4. Oktober 2017 wurden die Widersprüche gegen den Flurbereinigungsplan und seine Änderung hinsichtlich des Ehemanns vollständig und hinsichtlich der Klägerin teilweise zurückgewiesen. Hiergegen erhoben sie am 10. November 2017 jeweils für ihren Besitzstand Klage zum Flurbereinigungsgericht (Az.13 A 17.2254 und 13 A 17.2255). In diesen Verfahren wurden vom Senat im Jahr 2018 ein Augenschein und eine mündliche Verhandlung durchgeführt. In der mündlichen Verhandlung einigten sich die Kläger mit der Beklagten und erklärten die Rechtsstreite übereinstimmend für erledigt, woraufhin die Verfahren eingestellt wurden.

3
Zur Umsetzung ihrer im Prozess gegebenen Zusagen änderte die TG den Flurbereinigungsplan, wogegen die Klägerin Widerspruch erhob. Nach Durchführung eines Widerspruchsverfahrens erhob die Klägerin gegen die Änderung des Flurbereinigungsplans Klage (13 A 22.410), die mit Urteil vom 23. März 2023 abgewiesen wurde. Die hiergegen erhobene Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision wurde vom Bundesverwaltungsgericht verworfen (BVerwG, B.v. 10.7.2024 – 8 B 65.23 – juris).

4
Zwischenzeitlich hatte der Ehemann der Klägerin mit Antrag vom 10. Dezember 2018 beim Amt für Digitalisierung, Breitband und Vermessung (ADBV) die Ermittlung des Grenzverlaufs zwischen dem Hofgrundstück FlNr. 6 und dem Nachbargrundstück FlNr. 4 der Gemarkung H. beantragt. Die Grenzermittlung durch das ADBV hatte eine Änderung der Darstellung des Grenzverlaufs in der Flurkarte zur Folge. Da der Ehemann der Klägerin den neu ermittelten Grenzverlauf nicht anerkannt hatte, wurde diese Grenze daraufhin als „strittige Grenze“ in das Liegenschaftskataster übernommen.

5
Im Verfahren 13 A 25.861 hat die Klägerin am 30. April 2025 Untätigkeitsklage erhoben, weil ihre Widersprüche vom 31. Oktober 2024 „gegen das FN-Verfahren zum FNO-Verfahren“ H. und vom 3. November 2024 „gegen das VN-Verfahren bzw. die Umsetzung/Vollzug des VN-Verfahrens, die Katasterberichtigung und Grundbuchberichtigung im Rahmen des FNO-Verfahrens“ H. nicht bearbeitet worden seien . Aus ihrer Sicht lägen widerspruchsfähige Verwaltungsakte vor. Nach der vorzeitigen Ausführungsanordnung sei bereits am 14. Mai 2018 ein Eintrag in das Grundbuch erfolgt. Eine weitere Eintragung sei für die Flurnummern 6 und 503 am 24. Oktober 2024 auf Grund des ergänzenden Ersuchens des ALE vom 1. Oktober 2024 erfolgt . In der vorzeitigen Ausführungsanordnung sei der Eintritt des neuen Rechtszustands einheitlich für alle Grundstücke auf den 8. Februar 2017 festgelegt. Die Eintragung aufgrund des Ersuchens vom 1. Oktober 2024 könne nicht auf diesen Zeitpunkt zurückwirken, da sie im Rang nach ihrer Eintragung als neue Eigentümerin nach ihrem Ehemann erfolgt sei. Der Erbschein datiere auf den 3. Februar 2023. Demnach müsse das Ersuchen vom 1. Oktober 2024 fehlerhaft sein. Hilfsweise werde dessen Beseitigung beziehungsweise Berichtigung, die Feststellung der Rechtmäßigkeit des Ersuchens und vorsorglich insoweit die Berichtigung des Grundbuchs beantragt. Weiter werde hilfsweise der Erlass von Widerspruchsbescheiden beantragt und die Feststellung, ob widerspruchsfähige Verwaltungsakte vorlägen. Zur Kenntnisnahme hat die Klägerin ferner Unterlagen zur vorgetragenen Änderung des Grenzverlaufs zwischen FlNr. 4 und 6 der Gemarkung H. durch das ADBV übersandt.

6
Der Vertreter der Beklagten beantrage, die Klage abzuweisen, da keine widerspruchsfähigen Verwaltungsakte vorlägen. Eine Entscheidung der TG oder des ALE werde nicht ergehen. Der Vortrag zum „Rang“ des Eigentums könne nicht nachvollzogen werden, da es beim Eigentum keine Rangverhältnisse gebe. Der Besitzstand der Klägerin sei aufgrund von Widersprüchen und Klagen gegen den Flurbereinigungsplan von der vorzeitigen Ausführungsanordnung zunächst nicht betroffen gewesen (§ 63 Abs. 1 FlurbG). Erst nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Juli 2024 seien die Berichtigungsersuchen vom 1. Oktober 2024 an das ADBV A. und das Grundbuchamt K. gestellt worden.

7
Nachdem für das Verfahren 13 A 25.861 ein Termin zur mündlichen Verhandlung am 27. November 2025 angesetzt worden war, hat die Klägerin mit Schreiben vom 18. November 2025 die Aufhebung dieses Termins beantragt, was zunächst mit gerichtlichem Schreiben vom 19. November 2025 abgelehnt wurde. Im selben Schreiben erhob sie „vorsorglich“ Klagen auf „Übersendung der geforderten beglaubigten Unterlagen

nach § 133 FlurbG“ (13 A 25.2199) und auf „Auskunft über die einschlägigen Verwaltungsvorschriften“ (13 A 25.2200, hier streitgegenständlich). Mit Schriftsatz vom 24. November 2025 hat sich im Verfahren 13 A 25.861 für die Klägerin ein Bevollmächtigter bestellt und beantragt, den Termin zur mündlichen Verhandlung am 27. November 2025 zu verlegen, woraufhin der Termin mit Verfügung vom 25. November 2025 aufgehoben wurde.

8
Im vorliegenden Verfahren 13 A 25.2200 „auf Auskunft über die einschlägigen Verwaltungsvorschriften “ hat die Klägerin geltend gemacht, es sei ein Antrag auf Auskunft über Verwaltungsvorschriften nicht bearbeitet worden. Im Verfahren sei zu klären, ob das Vorgehen der Behörden der Selbstbindung der Verwaltung entspreche und das Verfahren wie sonst auch üblich durchgeführt worden sei. Verwaltungsvorschriften könnten dann für den Bürger von Bedeutung sein, da nur bei Kenntnis ein Verstoß gegen die Selbstbindung der Verwaltung und damit eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG gerügt werden könne (vgl. BVerwG v. 10.12.2008; BayVGH v. 12.3.2009). Eine mögliche Rechtsverletzung könne sie jedoch noch nicht substantiiert darlegen, da ihr eine Vorlage der Verwaltungsvorschriften verweigert werde. Eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG v. 16.9.1980 – BVerwGE 61,15) schaffe hier dem Bürger einen Anspruch in einem laufenden Verfahren auf Auskunft über einschlägige Verwaltungsvorschriften im Hinblick auf eine mögliche Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG. Im Bereich anderer Behörden seien die Verwaltungsvorschriften öffentlich einsehbar, jedoch nicht im Flurbereinigungsverfahren. Laut Schreiben des ALE vom 13. Oktober 2025 könne ihrem Antrag auf Auskunft über die einschlägigen Verwaltungsvorschriften des laufenden Verfahrens nicht nachgekommen werden, da er völlig unpräzise sei. Mit Schreiben vom 5. November 2025 habe sie ihren Antrag konkretisiert und nachgefragt, welche Präzisierung gegebenenfalls noch erforderlich sei, damit ihrem Antrag entsprochen werden könne, worauf sie bis heute keine Antwort erhalten habe.

9
Mit Ladung vom 18. Dezember 2025 wurden die Beteiligten aller beim Flurbereinigungsgericht anhängigen Verfahren (13 A 25.861, 13 A 25.2199 und 13 A 25.2200) zur mündlichen Verhandlung am 12. Februar 2026 geladen. Der Termin für das Verfahren 13 A 25.861 wurde wieder abgesetzt, da der nur in diesem Verfahren Bevollmächtigte der Klägerin wegen einer Terminkollision mit Schreiben vom 28. Januar 2026 eine Verlegung beantragt hat, so dass am 12. Februar 2026 nur die Verfahren 13 A 25.2199 und 13 A 25.2200 verhandelt wurden.

10
Im Verfahren 13 A 25.861 war die Klägerin bereits mit gerichtlichem Schreiben vom 22. Juli 2025 gebeten worden, den Klagegegenstand zu benennen und das Klagebegehren entsprechend zu präzisieren. Im gerichtlichen Schreiben vom 2. April 2026 ist diese Aufforderung wiederholt und die Klägerin zum Erlass eines (Vorsitzenden-)Bescheids angehört worden. Mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten vom 24. April 2024 hat die Klägerin beantragt, das Verfahren bis zur rechtskräftigen Entscheidung in den Verfahren 13 A 25.2199 und 13 A 25.2200 ruhend zu stellen, hilfsweise auszusetzen, weil wesentliche Informationen erforderlich seien, die sich aus den Verfahren mit den Aktenzeichen 13 A 25.2199 und 13 A 25.2200 ergäben. Diese beträfen insbesondere die an das ADBV übermittelten Daten zu den FlNr. 6 und 7 der Gemarkung H., um nachzuvollziehen, ob die Grenzänderung der FlNr. 4 zu 6 der Gemarkung H., welche durch das ADBV in einem anderen Verfahren erfolgt sei, durch das im hiesigen Verfahren streitige Flurneuordnungsverfahren betroffen sei. Darüber hinaus sei ein weiteres Verfahren wegen Grenzermittlung vor dem Verwaltungsgericht Regensburg anhängig, welches maßgeblich von der Entscheidung im hiesigen Verfahren abhänge. Die Entscheidung in den Verfahren 13 A 25.2199 und 13 A 25.2200 sei für den vorliegenden Rechtsstreit ferner vorgreiflich im Sinn von § 94 VwGO. Vorliegend könne nicht sachgerecht entschieden werden, ohne dass zugleich über eine in beiden Verfahren gemeinsame Vorfrage – die Verfügbarkeit und Bereitstellung der wesentlichen Informationen – entschieden sei. Würde bereits jetzt aufgrund eines unvollständigen Informationsstandes entschieden, bestünde die konkrete Gefahr widersprüchlicher Ergebnisse gegenüber der späteren Entscheidung in den Verfahren 13 A 25.2199 und 13 A 25.2200. Die Beklagte hat dem Antrag auf Ruhen des Verfahrens mit Schriftsatz vom 28. April 2026 widersprochen und beantragt, das Verfahren weiter zu betreiben.

11
Im Verfahren 13 A 25.2200 hat die Bevollmächtigte der Klägerin in der mündlichen Verhandlung am 12. Februar 2026 vom Senat ein Geheft mit einschlägigen Verwaltungsvorschriften für das

Flurbereinigungsverfahren, die GemBekLEVerm vom 25. Oktober 2021 sowie Auszüge aus den Arbeitshilfen und Vorschriften für die Ländliche Entwicklung in Bayern, AVLE 4 und AVLE 5 erhalten. Ferner hat die Bevollmächtigte der Klägerin Auszüge aus dem QM Ländliche Entwicklung Nr. 11.18, Änderungen des Flurbereinigungsplans nach der Ausführungsanordnung sowie einen Auszug aus der Katasteranweisung vom 1. März 2007 (SP S. 6) erhalten.

12
Trotz des ausdrücklichen Hinweises des Senats in der mündlichen Verhandlung, dass sich damit die Klage erledigt haben dürfte (SP S. 7), hat die Klägerin an ihr festgehalten und beantragt,

13
der Beklagte wird verpflichtet, Auskunft über die einschlägigen Verwaltungsvorschriften zu geben.

14
Der Vertreter des Beklagten hat beantragt,

15
die Klage abzuweisen.

16
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten, die vorgelegten Behördenakten sowie das Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 12. Februar 2026 verwiesen.

II.

17
Die Klage hat keinen Erfolg. Ungeachtet dessen, das die Klage nur „vorsorglich“ und damit bedingt erhoben sein dürfte, ist sie jedenfalls mangels Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO unzulässig (1.). Zudem stehen ihrer Zulässigkeit § 44a VwGO (2.) sowie das mittlerweile fehlende Rechtsschutzbedürfnis (3.) entgegen.

18
1. Unabhängig davon, ob man die Klage auf Auskunft über die einschlägigen Verwaltungsvorschriften als Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO) oder als allgemeine Leistungsklage einordnet, ist in beiden Fällen das Vorliegen einer Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO erforderlich, im Fall der allgemeinen Leistungsklage in analoger Anwendung (BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21/12 – BVerwGE 147, 312 Rn. 18; U.v. 15.6.2011 – 9 C 4/10 – BVerwGE 140, 34 Rn. 16; Happ/Käß in Eyermann, VwGO, 17. Aufl. 2026, § 42 Rn. 68, 80).

19
Danach ist, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein. Bei der analogen Anwendung tritt an die Stelle des Verwaltungsakts „durch die begehrte Verwaltungshandlung“.

20
Nach der Möglichkeitstheorie muss der Kläger für § 42 Abs. 2 VwGO Tatsachen vorbringen, die es als möglich erscheinen lassen, dass er durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt ist (vgl. Sodan in Sodan/Ziekow, VwGO, 6. Aufl. 2025, § 42 Rn. 379).

21
Weder als Verpflichtungsklage noch als allgemeine Leistungsklage erscheint der von der Klägerin geltend gemachte Anspruch auf Auskunft über die einschlägigen Verwaltungsvorschriften im Sinn der vorgenannten Möglichkeitstheorie als möglich.

22
Nach der von der Klägerin in Bezug genommenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (angesichts der Zitierung der Klägerin ausschließlich mit dem Datum wahlweise U.v. 16.9.1980 – 1 C 52.75 – BVerwGE 61, 15 – juris oder U.v. 16.9.1980 – 1 C 89.79 – BVerwGE 61, 40 – juris) ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass auch außerhalb eines Verwaltungsverfahrens ein berechtigtes Interesse bestehen kann, Einsicht in verwaltungsbehördliche Akten und Unterlagen zu nehmen. Dieses Interesse kann sich auch auf Sammlungen von Verwaltungsvorschriften für ein bestimmtes Sachgebiet beziehen.

Über die Einsicht entscheidet die Behörde grundsätzlich nach pflichtgemäßem Ermessen. Ein subjektives Recht auf fehlerfreie Ausübung des Ermessens steht demjenigen zu, der ein berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme hat (BVerwGE 30, 154/159 f.; Wolff/Bachof, VR III, 4. Aufl., § 156 Rn. 43).

23
Wollte man den Anspruch auf Übermittlung der relevanten Verwaltungsvorschriften durchgreifen lassen, müssten diese jedoch von der Klägerseite in irgendeiner Art und Weise näher konkretisiert werden, insbesondere die Verwaltungsvorschrift selbst oder zumindest der relevante Bereich der von der Behörde zu treffenden Entscheidung benannt werden, für den die Verwaltungsvorschrift von Bedeutung sein soll. Angesichts der Vielzahl von Verwaltungsvorschriften obliegt es dem Kläger, die für sein Verfahren relevanten Verwaltungsvorschriften zu benennen oder zumindest die relevante Entscheidung zu benennen, für die aus seiner Sicht relevante Verwaltungsvorschriften bestehen könnten. Mangels jedweder Konkretisierung der vermeintlich relevanten Verwaltungsvorschriften für das beklagte ALE durch die Klägerin, ist die Klage nach vorstehenden Ausführungen bereits unzulässig.

24
2. Der Zulässigkeit der Klage steht zudem § 44a VwGO entgegen. Danach können Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden, was dann nicht gilt, wenn behördliche Verfahrenshandlungen vollstreckt werden können oder gegen einen Nichtbeteiligten ergehen.

25
Nach ihrem eigenen Vortrag sei die Klage erforderlich um Ihre „Hauptklage“ im Ver-fahren 13 A 25.861 zu unterstützen, insbesondere um eine „vermutete“ Rechtsverletzung entsprechend substantiiert begründen zu können (Schreiben vom 18.11.2025, S. 1). Dies belegt, dass die Klage gegen die Ablehnung der Übersendung der relevanten Verwaltungsvorschriften ausschließlich der Erlangung weiterer Unterlagen für das Verfahren 13 A 25.861 dient und damit genau dem Anwendungsbereich des § 44a Satz 1 VwGO unterliegt, weshalb sie unzulässig ist.

26
3. Zudem ist die Klage auf Übermittlung der relevanten Verwaltungsvorschriften mangels Rechtsschutzbedürfnis unzulässig, da der Klägerin in der mündlichen Verhandlung am 12. Februar 2026 vom Senat die relevanten Verwaltungsvorschriften übergeben wurden und sich damit der Rechtsstreit in der Sache erledigt hat (SP S. 6 f.).

27
Grundsätzlich setzt jede an einen Antrag gebundene gerichtliche Entscheidung ein Rechtsschutzbedürfnis voraus (vgl. BVerfG, U.v. 19.10.1982 – 1 BvL 34/80, 1 BvL 55/80 – BVerfGE 61, 126 – juris Rn. 26). Eine beantragte gerichtliche Entscheidung muss geeignet sein, die Position des Klägers bzw. Antragstellers in rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Hinsicht konkret zu verbessern, da die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG nicht die Verpflichtung des Gerichts zu einer Sachentscheidung einschließt, wenn der Bürger des beantragten Rechtsschutzes nicht (mehr) bedarf, so dass sich die (weitere) Inanspruchnahme des Gerichts als unnütz erweist (BVerwG, B.v. 16.10.1989 – 7 B 108.89 – NVwZ 1990, 360 – juris Rn. 9). Dadurch sollen gerichtliche Verfahren unterbunden werden, in denen der Rechtsschutzsuchende eine Verbesserung seiner Rechtsstellung nicht erreichen kann (vgl. Wöckel in Eyermann, VwGO, 17. Aufl. 2026, vor §§ 40-53 Rn. 11, 16).

28
Nachdem in der mündlichen Verhandlung am 12. Februar 2026 vom Senat ein Geheft mit einschlägigen Verwaltungsvorschriften für das Flurbereinigungsverfahren, die GemBekLEVerm vom 25. Oktober 2021 sowie Auszüge aus den Arbeitshilfen und Vorschriften für die Ländliche Entwicklung in Bayern, AVLE 4 und AVLE 5 sowie Auszüge aus dem QM Ländliche Entwicklung Nr. 11.18, Änderungen des Flurbereinigungsplans nach der Ausführungsanordnung sowie ein Auszug aus der Katasteranweisung vom 1. März 2007 übergeben wurden, ist nicht ersichtlich, welche weiteren Verwaltungsvorschriften für die von der Klägerin mit dem Verfahren angegriffenen Entscheidung im Verfahren 13 A 25.861 von Bedeutung sein sollten.

29

Nach alledem war die Klage mit der Kostenfolge des § 147 Abs. 1 FlurbG i.V.m. § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.

30
4. Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

31
5. Die Revision zum Bundesverwaltungsgericht war nicht zuzulassen, da keine der Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.