



15.02.2016

Wichtige neue Entscheidung

Verwaltungsprozessrecht: Zur Rechtsschutzmöglichkeit des Eigentümers eines gemeindefreien Gebiets gegen eine Eingemeindungsverordnung

§ 42 Abs. 2, § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, Art. 10a Abs. 2, Abs. 5, Abs. 7, Art. 11 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, Art. 12 Abs. 1 GO

Normenkontrollantrag gegen Eingemeindungsverordnung
Teilauflösung eines gemeindefreien Gebiets
Grundsätzlicher Eingemeindungsanspruch der antragstellenden Gemeinde
Begriff der „dringenden Gründe des öffentlichen Wohls“
Keine Antragsbefugnis des Grundeigentümers

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 13.01.2016, Az. 4 N 15.360

Leitsatz:

Wird ein gemeindefreies Gebiet in das Gebiet einer angrenzenden Gemeinde eingegliedert, können sich die Eigentümer der betroffenen Grundstücke in einem Normenkontrollverfahren nicht darauf berufen, dass ihnen damit die Aufgabe entzogen werde, die nicht-hoheitlichen Aufgaben einer Gemeinde wahrzunehmen.

Hinweis:

Der 4. Senat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH) hat sich in der Entscheidung mit der Frage der Antragsbefugnis eines Eigentümers eines gemeindefreien Gebiets für einen Normenkontrollantrag gegen eine Eingemeindungsverordnung befasst.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

www.landesanwaltschaft.bayern.de

Dabei hat das Gericht klargestellt, dass sich aus der Stellung als Grundstückseigentümer keine Antragsbefugnis ergibt (Rn. 16 ff.).

Das Bundesverwaltungsgericht hatte mit Urteil vom 20.03.1964, Az. VII C 10.61, juris zum hessischen Landesrecht entschieden, dass der Eigentümer eines gemeindefreien Gebiets, anders als ein Bewohner, eine öffentliche Rechtsstellung innehat, auf die er sich gemäß § 42 Abs. 2 VwGO berufen könne.

Der BayVGH hat klargestellt, dass sich diese Auffassung ausschließlich auf das hessische Landesrecht bezog und – entgegen einer in der Kommentarmeinung vertretenen Auffassung (vgl. Bauer/Böhle/Ecker, Bayerische Kommunalgesetze, Stand Juli 2015, Rn. 11 zu § 11 GO) – nicht auf die heutige Rechtslage in Bayern übertragen lässt (Rn. 24).

Eine Besonderheit des Falls lag darin, dass zunächst angestrebt wurde, das gesamte gemeindefreie Gebiet in verschiedene umliegende Gemeinden einzugliedern.

Eine solche Gesamtlösung konnte jedoch nicht erzielt werden, übrig blieb der Antrag einer Gemeinde auf Eingliederung einer Teilfläche. Der Antragsteller machte geltend, dass nur eine Gesamtlösung dem öffentlichen Wohl entspreche.

Der BayVGH hat in seiner Entscheidung darauf hingewiesen, dass eine vollständige Aufteilung des gemeindefreien Gebiets, selbst wenn das gesamte Gebiet einem einzigen Grundeigentümer gehört, nicht gegenüber einer Teilauflösung zugunsten einer einzelnen Gemeinde vorzugswürdig ist (Rn. 32).

Da nur von einer der angrenzenden Gemeinden ein Antrag auf Eingemeindung einer Teilfläche gestellt wurde, musste darüber nach Art. 11 Abs. 1 Satz 1 GO auch ohne Vorliegen eines Gesamtkonzepts entschieden werden.

Bei „isolierten“ Eingliederungsanträgen verfügt die Behörde über keinen irgendwie gearteten Ermessens- oder Gestaltungsspielraum, falls keine dringenden Gründe des öffentlichen Wohls entgegenstehen, wobei ausschließlich private Interessen des Eigentümers keine „Gründe des öffentlichen Wohls“ darstellen und somit nicht berücksichtigt werden dürfen (Rn. 18, 32).

Simmerlein
Oberlandesanwältin

4 N 15.360

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Normenkontrollsache

- ***** -

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:

Landesrechtsanwaltschaft Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Antragsgegner -

beigefügt:

Gemeinde Wiesent,

vertreten durch die erste Bürgermeisterin,
Bahnhofstr. 15, 93109 Wiesent,

wegen

Normenkontrolle, Verordnung gemeindefreies Gebiet;

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 4. Senat,

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Zöllner,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Wagner,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Peitek

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 13. Januar 2016
am **13. Januar 2016**
folgendes

Urteil:

I. Der Normenkontrollantrag wird verworfen.

II. Der Antragsteller hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Entscheidung ist hinsichtlich der Kosten des Verfahrens vorläufig vollstreckbar. Der Antragsteller darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Antragsgegner zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Der Antragsteller wendet sich gegen eine Rechtsverordnung, mit der ein gemeindefreies Gebiet, in welchem er mehrere Grundstücke besitzt, in das Gemeindegebiet der Beigeladenen eingegliedert worden ist.
- 2 Mit Schreiben vom 23. Mai 2012 beantragten die Beigeladene und eine weitere Gemeinde bei der Regierung der Oberpfalz die Eingemeindung von Teilflächen des gemeindefreien Gebiets „Forstmühler Forst“. Vorangegangen sei eine interkommunale Abstimmung mit allen an das gemeindefreie Gebiet angrenzenden Gemeinden. Grundlage des Begehrens sei das elementare Interesse beider Gemeinden, in dem angrenzenden Gebiet die gemeindliche Planungshoheit zu erlangen.
- 3 Eine Besprechung von Vertretern aller betroffenen Gemeinden und des zuständigen Landratsamts mit der Regierung der Oberpfalz am 12. April 2013 führte zu dem Ergebnis, dass der Antrag der Beigeladenen auf Eingliederung einer Teilfläche vorgezogen werde, da in dem betreffenden Gebiet ein Steinbruch errichtet werden solle.

- 4 Nachdem das Vermessungsamt Regensburg für den Verlauf der Gebietsgrenzen einen Vorschlag unterbreitet und die umzugliedernden Flurstücke aufgelistet hatte (insgesamt 4.626.277 m²), wurde der Antragsteller als Grundstückseigentümer zu der beabsichtigten Eingliederung in das Gebiet der Beigeladenen schriftlich angehört. Er ließ nach Akteneinsicht vortragen, es erscheine nicht sinnvoll, entgegen der ursprünglichen Absicht nur einen kleinen Teil der Flächen des Gebiets einzugemeinden. Nach jetzigem Verfahrensstand erscheine allenfalls eine Gesamtlösung als sinnvoll, zumal von teilweise sich widersprechenden Anträgen der Gemeinden auszugehen sei. Von Bedeutung seien auch die nördlich des nunmehr vorgesehenen Gebiets liegenden Flächen, die für eine Windkraftnutzung in Betracht kämen. Dringend angeraten werde eine Anhörung der Flächenpächter, deren Rechte von der Auflösung des gemeindefreien Gebiets unmittelbar berührt würden, sowie der umliegenden Gemeinden zu etwaigen Wegeproblematiken vor dem Hintergrund von Art. 57 BayStrWG. Auch etwaige Jagdausübungsberechtigte müssten wegen ihres eigentümerähnlichen Rechts angehört werden; insoweit sei auch der Antragsteller involviert.
- 5 Die Beigeladene teilte mit Schreiben vom 25. Februar 2014 mit, ihr Antrag stehe in keinem Zusammenhang mit dem geplanten Steinbruch. Er sei bereits gestellt worden, bevor dieses Vorhaben bekannt geworden sei.
- 6 Mit Verordnung vom 21. Mai 2014, veröffentlicht im Amtsblatt Nr. 6 vom 17. Juni 2014, S. 77, und in Kraft getreten am 1. Juli 2014, gliederte die Regierung der Oberpfalz aus dem gemeindefreien Gebiet „Forstmühler Forst“ die Flurstücke Nummer 142/1, 142/2, 142/5, 154/2, 155/2, 157, 157/8, 160/2, 160/3 und 160/5 in das Gebiet der Beigeladenen um. In einem dazu erstellten „Aktenvermerk (Begründung)“ wird ausgeführt, die Anhörung der Fachstellen sowie des Antragstellers als alleinigem Eigentümer der betroffenen Grundstücke habe keine Einwände gegen die Teileingliederung des Gebiets ergeben. Dringende Gründe des öffentlichen Wohls im Sinne von Art. 11 Abs. 1 Satz 1 GO, die einer Teilauflösung entgegenstünden, seien nicht ersichtlich. Die angrenzenden Gemeinden und der Landkreis Regensburg hätten sich mit der Teilauflösung des gemeindefreien Gebiets und der beabsichtigten Eingliederung einverstanden erklärt. Die aufnehmende Gemeinde sei leistungsfähig genug, um das Gebiet verwaltungstechnisch betreuen zu können. Die Umgliederungsfläche sei unbebaut und unbewohnt. In einem weiteren Vermerk des zuständigen Sachgebiets vom 18. August 2014 wird ausgeführt, durch die Gebietsänderung würden die Eigentumsverhältnisse nicht berührt; die betroffenen Grundstücke unterlägen nunmehr der Planungshoheit der Beigeladenen; an diese (bisher: Landkreis Regensburg) sei auch die Grundsteuer abzuführen.

- 7 Gegen diese Verordnung wendet sich der Antragsteller mit dem am 17. Februar 2015 eingegangenen Antrag,
- 8 die Verordnung der Regierung der Oberpfalz zur Änderung des gemeindefreien Gebiets „Forstmühler Forst“ und des Gebietes der Gemeinde Wiesent (beide Landkreis Regensburg) vom 21. Mai 2014, Nr. 12-1406 R 3, für unwirksam zu erklären.
- 9 Seine Antragsbefugnis ergebe sich bereits aus seiner Stellung als Eigentümer der umzugliedernden Grundstücke. Er sei unmittelbar betroffen, weil es zu einem Wechsel des Rechtsträgers komme. Die Selbstverwaltungsaufgaben würden nicht mehr vom Landkreis, sondern von der Beigeladenen ausgeübt, was sich vor allem auf die Bauleitplanung, das kommunale Abgabenrecht und das Straßen- und Wegerecht auswirken könne und den Antragsteller in rechtlich relevanten wirtschaftlichen Interessen betreffe. Eine nicht nur geringe Belastung ergebe sich für ihn daraus, dass die Beigeladene einen deutlich höheren Grundsteuerhebesatz habe als der Landkreis Regensburg. Ihm stehe auf den betroffenen Flächen auch das Jagdausübungsrecht zu, bei dem sich die Eingemeindung im Falle von Wildschadensregulierungen auswirke. Nach der Eingemeindung sei er von den Instrumenten der Bauleitplanung betroffen. Der Antragsteller sei nach Art. 10a Abs. 2 Satz 1 GO ein den Gemeinden quasi gleichgestellter Rechtsträger, dem öffentliche Aufgaben übertragen worden seien, die sonst den kreisangehörigen Gemeinden oblägen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts seien die Inhaber einer solchen Rechtsstellung im Eingemeindungsverfahren wie eine Gemeinde zu behandeln. Auch sie müssten daher gemäß Art. 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GO mit der Gebietsänderung einverstanden sein, woran es im Falle des Antragstellers fehle. Ihm seien durch die Eingemeindung die ihm bisher obliegenden Aufgaben entzogen und auf die Beigeladene übertragen worden. Damit sei ihm nicht nur seine Eigenständigkeit genommen worden, sondern er sei gezwungen, sich der Selbstverwaltung einer Gemeinde zu unterwerfen, was mit erheblichen Eingriffen in seine Rechte verbunden sei. So sei er bisher allein für die Einrichtungen der Daseinsvorsorge wie beispielsweise den Wegbau zuständig gewesen; mit der Eingliederung würden seine Grundstücke dem Gebiet der Beigeladenen zugeordnet, die für ihre öffentlichen Einrichtungen die Kosten auf die Grundstückseigentümer umlegen könne. Er werde einem bisher für ihn nicht geltenden Abgabenregime unterworfen; dieser Eingriff gehe über die Folgen einer bloßen Organisationsentscheidung weit hinaus. Schon aus diesen Gründen erweise sich der Normenkontrollantrag als begründet. Die Eingemeindung diene nach dem Akteninhalt als Vorbereitung einer Verhinderungsplanung; vor diesem Hintergrund sei das rechtswidrig ausgeübte intendierte Ermessen im Hinblick auf die

Auswahl des einzugemeindenden Gebiets zu bewerten. Die Eingemeindung nur einer ganz geringen Teilfläche sei offensichtlich mit der Zielsetzung erfolgt, kommunale Planungshoheit auf den Flächen des Antragstellers zu begründen, die sich gegen bisher dort ausgeübte Nutzungen richte. Es handle sich um eine willkürliche, mit sachfremden Zielen betriebene Teileingemeindung, bei der sich bereits Planungskonflikte zwischen den betroffenen Gemeinden abzeichneten. Dass der straßen- und wegerechtlich zu betrachtende Forstwegebau sich der künftigen Bauleitplanung unterordnen müssen, widerspreche ebenfalls dringenden Gründen des öffentlichen Wohls.

10 Der Antragsgegner beantragt,

11 den Antrag abzulehnen.

12 Es fehle bereits an der Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 VwGO, da der Antragsteller nur eine Beeinträchtigung von wirtschaftlichen Interessen und keine Verletzung von Rechten geltend mache. Der Antrag sei jedenfalls unbegründet, da die angegriffene Verordnung rechtlich nicht zu beanstanden sei. Eines Einverständnisses des Antragstellers nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GO habe es nicht bedurft, da der hier einschlägige Art. 11 Abs. 1 GO eine Sonderregelung gegenüber Art. 11 Abs. 2 GO sei. In Art. 11 Abs. 1 Satz 5 GO und § 12 Abs. 2 NHGV sei für die Eigentümer ebenso wie für die beteiligten Gemeinden nur eine Anhörung vorgeschrieben, die hier erfolgt sei. Die vom Antragsteller zitierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts betreffe einen anderen Sachverhalt und eine andere Rechtsgrundlage. Aus dem Wortlaut des Art. 11 Abs. 1 Satz 1 GO ergebe sich ein Eingliederungsanspruch der antragstellenden Gemeinde. Dringende Gründe des öffentlichen Wohls, die einer Eingliederung in das Gebiet der Beigeladenen entgegenstünden, seien hier nicht ersichtlich; der Antragsteller habe sich auch nicht auf solche Gründe berufen. Dass das Recht der Grund- und Gewerbesteuererhebung (§ 1 Abs. 3 GrStG, § 4 Abs. 2 GewStG) und die Zuständigkeit für die Einrichtungen der Daseinsvorsorge auf die Beigeladene übergehe, werde nicht von den Gründen des öffentlichen Wohls erfasst, sondern tangiere nur private Interessen des Antragstellers. Für den Wegebau im betroffenen Gebiet bleibe der Antragsteller im Übrigen weiterhin zuständig, da es sich um Privatwege und nicht um öffentliche Wege handle.

13 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten und auf die Akten zum Normaufstellungsverfahren verwiesen.

Entscheidungsgründe:

- 14 I. Der Antrag, die Verordnung der Regierung der Oberpfalz vom 21. Mai 2014 (ABl. v. 17.6.2014, S. 77), mit der eine Reihe von Flurstücken aus dem gemeindefreien Gebiet „Forstmühler Forst“ in das Gemeindegebiet der Beigeladenen umgegliedert worden sind, für unwirksam zu erklären, ist bereits unzulässig (1.) und darüber hinaus auch unbegründet (2.).
- 15 1. Bei der auf Art. 11 und 12 GO gestützten Rechtsverordnung handelt es sich zwar im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. Art. 5 Abs. 1 AGVwGO um eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift (vgl. BayVGh, B.v. 26.11.1976 – 6,7 V 76 – VGh n. F. 30, 26/28 m.w.N.; ausführlich Hölzl/Hien/Huber, Gemeindeordnung, Stand März 2015, Art. 11 Anm. I.3.). Der Normenkontrollantrag ist auch innerhalb der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gestellt worden.
- 16 Der Antragsteller ist aber nicht antragsbefugt, da er nicht geltend machen kann, durch die angegriffene Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Subjektive Rechte des Antragstellers waren weder bei der Entscheidung über den Erlass der Umgliederungsverordnung zu beachten, noch wurden sie durch deren Vollzug berührt, der mit dem Inkrafttreten der Verordnung erfolgt ist.
- 17 a) Über die von der Beigeladenen beantragte Eingemeindung eines Teils des gemeindefreien Gebiets „Forstmühler Forst“ war, da für die betreffende Fläche keine konkurrierenden Umgliederungsanträge anderer Gemeinden vorlagen, nach Maßgabe des Art. 11 Abs. 1 Satz 1 GO zu entscheiden. Danach sind gemeindefreie Gebiete oder Teile hiervon auf Antrag angrenzender Gemeinden in diese einzugliedern, wenn nicht dringende Gründe des öffentlichen Wohls entgegenstehen.
- 18 Wie der Wortlaut der Vorschrift zweifelsfrei erkennen lässt, verfügt die Behörde bei solchen „isolierten“ Eingliederungsanträgen – anders als nach der früheren Fassung des Art. 11 Abs. 1 Satz 1 GO (dazu BayVGh, U.v. 14.2.1964 – 98 IV 59 u.a. – VGh n.F. 17, 13/15) und im Unterschied zu den in Art. 11 Abs. 1 Satz 2 GO geregelten Fällen paralleler Anträge mehrerer Gemeinden (dazu BayVGh, U.v. 22.11.1990 – 4 N 87.3211 – n.v.; U.v. 8.11.2000 – 4 N 98.2500 – juris Rn. 15; B.v. 18.3.2009 – 4 ZB 08.3195 – juris Rn. 8) – über keinen irgendwie gearteten Ermessens- oder Gestaltungsspielraum, der eine Berücksichtigung von Rechten privater Dritter zuließe. Sie ist vielmehr nach allgemeiner Auffassung verpflichtet, dem Eingemeindungsantrag in dem begehrten Umfang stattzugeben, falls keine dringenden Gründe des öffentlichen

Wohls entgegenstehen (Schulz in Schulz/Wachsmuth/Zwick, Kommunalverfassungsrecht Bayern, Stand Juni 2015, GO, Art. 11 Anm. 2.1.1.; Hölzl/Hien/Huber, a.a.O., Anm. II.1.; Bauer/Böhle/Ecker, Bayerische Kommunalgesetze, Stand Juli 2015, GO, Art. 11 Rn. 3; Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Stand Dezember 2014, Art. 11 Rn. 11; Masson, BayVBI 1968, 420/421). Der Gesetzgeber gewährt unter der genannten Voraussetzung den bayerischen Gemeinden einen strikten Rechtsanspruch auf Eingemeindung angrenzender gemeindefreier Gebiete, ohne dass ihr Interesse daran im Einzelfall besonders begründet oder ausdrücklich festgestellt werden müsste (vgl. Schulz, a.a.O.).

- 19 b) Eine drittschützende Wirkung kommt auch dem gesetzlichen Ausschlussstatbestand des Entgegenstehens „dringende(r) Gründe des öffentlichen Wohls“ grundsätzlich nicht zu, da dieser – gerichtlich in vollem Umfang überprüfbar (vgl. Masson, a.a.O.; BayVGh, B.v. 22.10.2015 – 8 ZB 13.647 u. a. – juris Rn. 23 m.w.N.) – unbestimmte Rechtsbegriff nach seinem Wortlaut und Regelungszweck auf die Interessen der Allgemeinheit und nicht auch auf individuelle Belange und Rechtspositionen Einzelner abzielt.
- 20 Dringende Gründe des öffentlichen Wohls können der Stattgabe eines Antrags vor allem dann entgegenstehen, wenn die erstrebte Gebietsänderung die Erfüllung der kommunalen oder staatlichen Aufgaben nachhaltig erschweren würde (vgl. BayVGh, B.v. 27.8.2003 – 4 ZB 02.2587 – juris Rn. 6). Das ist etwa dann anzunehmen, wenn die aufnahmebereite Gemeinde mit der Verwaltung des bisher gemeindefreien Gebiets finanziell oder in anderer Hinsicht sichtlich überfordert wäre oder wenn – in den Fällen einer Teileingliederung – die gemeindefrei bleibende Restfläche nicht mehr mit vertretbarem Aufwand verwaltet werden könnte (Bauer/Böhle/Ecker a.a.O.). Auch eine besondere ökologische Schutzbedürftigkeit des betroffenen Gebiets oder dessen naturräumliche, verkehrstechnische oder sonstige Verbundenheit mit einer anderen Gemeinde können unter Umständen gegen eine beantragte Eingemeindung sprechen (Schulz, a.a.O.). Die in Art. 11 Abs. 1 Satz 1 GO zum Ausdruck kommende gesetzliche Vermutung, dass Eingliederungen in das Gebiet angrenzender Gemeinden im öffentlichen Interesse liegen, ist danach nur widerlegt, wenn Gemeinwohlbelange von höherem Gewicht im Einzelfall gegen den Statuswechsel sprechen. Bei der insoweit gebotenen Güterabwägung bleiben etwaige wirtschaftliche oder sonstige Interessen von Privatpersonen an der Aufrechterhaltung eines gemeindefreien Gebiets außer Betracht, da sie keinen unmittelbaren Gemeinwohlbezug aufweisen.
- 21 c) Dass mit der Eingliederung in das Territorium einer Gemeinde die Eigentümer und Bewohner der betroffenen Flächen erstmalig einer gemeindlichen Hoheitsgewalt un-

terworfen werden, ist eine vom Gesetzgeber gewollte Folge des Eingemeindungsanspruchs und zählt daher nicht zu den „Gründen des öffentlichen Wohls“, die einem konkreten Antrag entgegengehalten werden können (vgl. BayVGH, B.v. 14.12.1974 – Nr. 71 IV 73 – BayVBI 1975, 114/115). Der Antragsteller als Grundeigentümer kann sich demzufolge nicht dagegen zur Wehr setzen, dass die bisher vom Landratsamt z. B. nach Art. 10a Abs. 5 GO und Art. 56 Abs. 2 LStVG oder vom Landkreis nach Art. 56 Abs. 1 LStVG, § 1 Abs. 3 GrStG i. V. m. § 4 Abs. 1 ZustV und § 4 Abs. 2 Satz 1 GewStG i. V. m. § 5 Abs. 1 ZustV ausgeübten hoheitlichen Befugnisse infolge der angegriffenen Verordnung auf die Beigeladene übergehen (vgl. OVG RhPf, U.v. 2.2.1982 – 7 A 82/81 – NVwZ 1983, 303/304; VGH BW, B.v. 19.1.1988 – 5 S 2842/87 – NVwZ 1988, 842; Ziekow in Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 47 Rn. 250). Dass seine Grundstücke durch die von der Beigeladenen erlassenen oder noch zu erlassenden ortsrechtlichen Regelungen künftig stärker als bisher belastet werden könnten, z. B. aufgrund höherer Grund- und Gewerbesteuerätze, kann hiernach keine Antragsbefugnis begründen (Bauer/Böhle/Ecker, a.a.O., Rn. 6; Schulz, a.a.O.; vgl. auch Körner, BayBgm 1960, 95/96).

- 22 Auch aus der Tatsache, dass die bislang keinem Gemeindegebiet zugehörigen und damit jeder Bauleitplanung entzogenen Grundstücke (vgl. BVerwG, B.v. 21.8.1995 – 4 N 1/95 – BVerwGE 99, 127) infolge der Eingemeindung nunmehr der Planungshoheit der Beigeladenen unterliegen (§§ 1 ff. BauGB), folgt noch keine Rechtsbetroffenheit des Antragstellers, die bei der Entscheidung nach § 11 Abs. 1 Satz 1 GO hätte berücksichtigt werden können. Die Übertragung von Aufgaben und Befugnissen auf einen öffentlichen Rechtsträger oder eine Behörde berührt die grundrechtliche Sphäre des Bürgers jedenfalls dann nicht, wenn noch nicht feststeht, ob und in welcher Form von den neuen rechtlichen Handlungsmöglichkeiten künftig Gebrauch gemacht wird (OVG LSA, B.v. 25.6.2009 – 4 K 462/08 – juris Rn. 10). Auch der Antragsteller ist daher in seinem Eigentumsrecht (Art. 14 GG) erst dann betroffen, wenn die Beigeladene konkrete bauleitplanerische Festlegungen trifft, die sich auf die Nutzbarkeit seiner Grundstücke auswirken. Dass er diesbezüglich schon gegenwärtig konkrete Befürchtungen hegt, reicht zur Begründung einer subjektiven Rechtsposition nicht aus.
- 23 d) Ebenfalls kein Ansatzpunkt für eine Antragsbefugnis ergibt sich aus der Tatsache, dass der Antragsteller infolge der Umgliederung des bisher gemeindefreien Gebiets nicht mehr gemäß Art. 10a Abs. 2 Satz 1 GO verpflichtet ist, dort auf seine Kosten die nicht-hoheitlichen Aufgaben wahrzunehmen, die aus Gründen des öffentlichen Wohls erfüllt werden müssen und die in den kreisangehörigen Gemeinden zum eigenen Wirkungskreis gehören. Die mit dieser Sonderbestimmung bewirkte Heranzie-

hung des (zumeist privaten) Grundeigentümers stellt weder eine Verleihung eines öffentlichen Amtes noch eine Übertragung öffentlicher Gewalt dar; sie begründet lediglich kraft Gesetzes ein persönliches Dauerpflchtverhältnis gegenüber der nach Art. 10a Abs. 7 GO zuständigen Aufsichtsbehörde. Entfallen durch die Auflösung eines gemeindefreien Gebiets die Verpflichtungen nach Art. 10a Abs. 2 Satz 1 GO, führt dies demnach nicht zum Entzug einer wehrfähigen Rechtsposition, sondern nur zur Beendigung eines fortwährenden Eingriffs in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) bzw. zur Unanwendbarkeit einer ausschließlich belastenden Eigentumsinhaltsbestimmung (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG). Dass aufgrund der Eingemeindung kein Bedürfnis für eine Inpflichtnahme des Grundeigentümers mehr besteht, greift schon deshalb nicht in dessen Rechtskreis ein, weil niemand einen Anspruch darauf hat, staatlicherseits bestimmten Rechtspflichten unterworfen oder (gleichsam vertretungsweise) mit der Wahrnehmung von ursprünglich kommunalen Aufgaben betraut zu werden.

- 24 Dieses Ergebnis steht nicht im Widerspruch zu der vom Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 20. März 1964 (BayVBI 1964, 402/403) getroffenen Aussage, dass der Eigentümer eines gemeindefreien Gebiets eine öffentliche Rechtsstellung innehatte, die ihm durch die Eingemeindung entzogen wurde und auf die er sich gemäß § 42 Abs. 2 VwGO berufen könne. Die Entscheidung betraf eine Bestimmung des hessischen Landesrechts, wonach Änderungen von Gemeindegrenzen auch durch eine Einigung der beteiligten Gemeinden erfolgen konnten, die lediglich einer staatlichen Genehmigung bedurfte. Um auf diesem Wege gemeindefreie Gebiete eingemeinden zu können, musste nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts den dortigen Grundstückseigentümern, die nach der in Hessen fortgeltenden Verordnung über gemeindefreie Grundstücke und Gutsbezirke vom 15. November 1938 (RGBl. I S. 1631) die einer Gemeinde obliegenden nicht-hoheitlichen Aufgaben zu erfüllen hatten, das Recht zuerkannt werden, in dem Verfahren wie eine Gemeinde behandelt zu werden, so dass die (Teil-) Auflösung eines gemeindefreien Gebiets ihrer Zustimmung bedurfte (BVerwG, a.a.O.). Diese Schlussfolgerungen lassen sich entgegen einer in der Kommentarliteratur vertretenen Meinung (Schulz, a.a.O. Art. 12, Anm. 1.2.2.; Hölzl/Hien/Huber, a.a.O., Anm. II.1.; Bauer/Böhle/Ecker, a.a.O. Rn. 11) auch mit Blick auf eine mögliche Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren nicht auf die heutige Rechtslage in Bayern übertragen. Denn Eingemeindungen gemeindefreier Gebiete können hier nicht in der Form eines Grenzänderungsvertrags erfolgen, so dass kein Grund besteht, die Eigentümer der betreffenden Grundstücke als Ersatz für die nicht vorhandene Gemeinde mit einer eigenen Rechtsstellung am Verfahren zu beteiligen.

- 25 Ob eine subjektive Rechtsbetroffenheit auch ausscheidet, wenn dem Eigentümer eines gemeindefreien Grundstücks aus der Beteiligung an einem kommunalen Zweckverband oder an einer Zweckvereinbarung gemäß Art. 1 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 KommZG bestimmte öffentlich-rechtliche Ansprüche erwachsen sind, die durch den Entzug der Aufgaben nach Art. 10a Abs. 2 Satz 1 GO gegenstandslos werden könnten, bedarf hier keiner Prüfung, da der Antragsteller diesbezüglich nichts vorgetragen hat. Ebenfalls nicht entscheidungsrelevant ist die Frage, ob dem Grundeigentümer durch den mit der Auflösung eines gemeindefreien Gebiets verbundenen Verlust der Funktion als Träger der Straßenbaulast (Art. 57 BayStrWG) nicht nur Pflichten, sondern auch wehrfähige Planungs- und Gestaltungsrechte entzogen werden (vgl. Häußler in Zeitler, Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, Stand Okt. 2014, Art. 9 Rn. 4) und ob daraus im Einzelfall eine Antragsbefugnis im Rahmen des Tatbestandsmerkmals „Gründe des öffentlichen Wohls“ abgeleitet werden kann. Wie der Beklagte unwidersprochen dargelegt hat, existieren in dem betroffenen Gebiet derzeit keine öffentlichen Wege im Sinne des Art. 57 Abs. 1 BayStrWG, sondern nur Privatwege, so dass der Antragsteller nach der Eingemeindung für den Wegebau im bisherigen Umfang zuständig bleibt. Es ist auch weder ersichtlich noch vorgetragen worden, dass sich auf den Grundstücken ein Gewässer dritter Ordnung befände, für das nach Art. 22 Abs. 1 Nr. 3 BayWG die öffentlich-rechtliche Unterhaltungslast bisher vom Antragsteller zu tragen gewesen und nunmehr auf die Beigeladene übergegangen wäre.
- 26 e) Auf einen etwaigen Verstoß gegen die Pflicht zur Anhörung der betroffenen Grundeigentümer (Art. 11 Abs. 1 Satz 5 GO, § 12 Abs. 2 NHGV) kann sich der Antragsteller ebenfalls nicht berufen. Es erscheint bereits zweifelhaft, ob sich aus den genannten Vorschriften überhaupt eine (ggf. einklagbare) subjektive Rechtsposition ergibt oder ob damit nur die objektiv-rechtliche Verpflichtung der Behörde zur vollständigen Aufklärung des entscheidungserheblichen Sachverhalts gesetzlich konkretisiert wird (unklar Körner, a.a.O., 96 mit Fn. 6). Selbst wenn man ersteres annähme, könnte aber eine unterbliebene oder fehlerhafte Anhörung nicht zur Begründung der Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren herangezogen werden. Denn nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO muss die geltend gemachte Rechtsverletzung durch die angegriffene Norm selbst oder durch deren Anwendung bewirkt werden. Rechtsfehler während des zum Normerlass führenden Verfahrens können daher grundsätzlich keine Antragsbefugnis begründen; sie wären allenfalls dann beachtlich, wenn es um die Verletzung eines sog. absoluten Verfahrensrechts ginge, die zwingend zur Unwirksamkeit der Norm führen müsste (vgl. Ziekow, a.a.O., Rn. 257 m.w.N.). Ein solcher Sonderfall ist aber bei den Verordnungen nach § 11 Abs. 1 Satz 1 GO nicht gegeben, da den anzuhörenden Personen und Körperschaften keine materielle Mitwir-

kungsbefugnis zusteht und der Eingemeindungsanspruch der antragstellenden Gemeinde nicht von der Fehlerfreiheit des behördlichen Normsetzungsverfahrens abhängt.

- 27 2. Ungeachtet der fehlenden Zulässigkeit kann der Normenkontrollantrag auch in der Sache keinen Erfolg haben, da die angegriffene Verordnung in formeller und materieller Hinsicht objektiv rechtmäßig ist.
- 28 a) Laut den vorgelegten Akten hat die Regierung der Oberpfalz als zuständige Staatsbehörde (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GO) die beteiligten Gebietskörperschaften sowie den Antragsteller als (einzigen) Eigentümer des von der Änderung betroffenen gemeindefreien Gebiets unter Einräumung einer angemessenen Frist zur Stellungnahme schriftlich angehört (§ 12 Abs. 2 Satz 1 NHGV). Einer zusätzlichen Anhörung von Pächtern oder Jagdausübungsberechtigten bedurfte es nach geltendem Recht nicht.
- 29 Die Vorschrift des Art. 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GO, wonach Gebietsänderungen von Gemeinden grundsätzlich nur mit deren Einverständnis vorgenommen werden können, war hier nicht einschlägig. Wie sich aus dem Normzusammenhang ergibt und auch in der Formulierung „unbeschadet des Absatzes 1“ zum Ausdruck kommt, gehen die speziellen Regelungen über Änderungen von gemeindefreien Gebieten nach Art. 11 Abs. 1 GO den allgemeineren Bestimmungen über Bestands- und Gebietsänderungen in den nachfolgenden Absätzen der Vorschrift vor.
- 30 b) Die mit der Verordnung vom 21. Mai 2014 vorgenommene Eingliederung von Flurstücken aus dem gemeindefreien Gebiet „Forstmühler Forst“ in das Gebiet der Beigeladenen war rechtmäßig, da dem diesbezüglichen Antrag der Beigeladenen keine dringenden Gründe des öffentlichen Wohls entgegenstanden.
- 31 Um solche Gründe annehmen zu können, hätten – wie oben dargelegt – gewichtige Gemeinwohlinteressen gegen die beantragte Eingemeindung sprechen müssen. Dafür war und ist hier aber nichts ersichtlich. An der Fähigkeit der Beigeladenen, die unbebaute und unbewohnte Fläche als Teil ihres Gemeindegebiets ordnungsgemäß zu verwalten, bestehen keine Zweifel. Dass mit der neu begründeten Planungshoheit für die betreffenden Außenbereichsgrundstücke erstmals ein bauplanungsrechtlicher Abstimmungsbedarf mit den – u. U. auch gegenläufigen – Planungsvorstellungen der Nachbargemeinden entstehen kann, entspricht dem städtebaulichen Normalzustand (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB) und bildet daher keinen Hinderungsgrund für die beantragte Eingemeindung.

- 32 Entgegen dem Vortrag des Antragstellers folgt aus den Vorschriften des Art. 11 Abs. 1 GO nicht, dass eine vollständige Aufteilung des gemeindefreien Gebiets im Sinne einer „Gesamtlösung“ vorzugswürdig gewesen wäre gegenüber einer Teilauflösung zugunsten einer einzelnen Gemeinde. Wird zu einer bestimmten Teilfläche nur von einer der angrenzenden Gemeinden ein Antrag auf Eingemeindung gestellt, muss darüber nach Art. 11 Abs. 1 Satz 1 GO auch dann (u. U. vorab) entschieden werden, wenn bezüglich weiterer Teilflächen konkurrierende Anträge vorliegen und insoweit noch eine – erheblich größeren Ermittlungs- und Begründungsaufwand erfordernde – Verteilungsentscheidung nach Art. 11 Abs. 1 Satz 2 GO aussteht. Selbst wenn wie hier das gesamte gemeindefreie Gebiet einem einzigen Grundeigentümer gehört, folgt daraus nicht, dass Eingemeindungen nur auf der Grundlage eines zuvor erstellten Gesamtkonzepts erfolgen dürften. Denn die ausschließlich privaten Interessen des Eigentümers sind keine „Gründe des öffentlichen Wohls“, die bei der Festlegung von Gemeindegrenzen und bei der Zuordnung von Grundstücken zu den Gebietskörperschaften berücksichtigt werden müssten oder auch nur berücksichtigt werden dürften.
- 33 II. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus § 167 Abs. 2 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11 und 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

37 Dr. Zöllner

Dr. Wagner

Dr. Peitek

38

Beschluss:

Der Streitwert wird auf 5.000 Euro festgesetzt
(§ 52 Abs. 2 GKG).

40

41 Dr. Zöllner

Dr. Wagner

Dr. Peitek