

RzF - 8 - zu § 59 Abs. 3 FlurbG

- 1. Eine Zustellung des Auszugs aus dem Flurbereinigungsplan nach § 59 Abs. 3 Satz 1 FlurbG im Wege eines Einwurfeinschreibens genügt nicht den Vorgaben des § 112 Satz 1 FlurbG i. V. m. §§ 2 Abs. 1, 4 Abs. 1 VwZG.**
- 2. Nach § 4 Abs. 1 VwZG kann ein Dokument durch die Post mittels Einschreiben durch Übergabe oder mittels Einschreiben mit Rückschein zugestellt werden.**
- 3. Ganz oder teilweise Befreiungen vom allgemeinen Landabzug und vom Teilnehmerbeitrag werden neben der Abfindung selbstständig durch den Flurbereinigungsplan geregelt und kommen nur ausnahmsweise unter den engen Voraussetzungen von §§ 19 Abs. 3, 47 Abs. 3 FlurbG in Betracht.**

Flurbereinigungsgericht Lüneburg , Urteil vom 25.06.2018 - 15 KF 29/17

Aus den Gründen:

Nach § 59 Abs. 3 Satz 1 FlurbG ist jedem Teilnehmer ein Auszug aus dem Flurbereinigungsplan zuzustellen, der seine neuen Grundstücke nach Fläche und Wert sowie das Verhältnis seiner Gesamtabfindung zu dem von ihm Eingebrachten nachweist. Der Auszug soll gemäß § 59 Abs. 3 Satz 2 FlurbG der Ladung zum Anhörungstermin beigelegt werden. Wird – wie hier – durch öffentliche Bekanntmachung geladen, so soll der Auszug den Teilnehmern zwei Wochen vor ihrer Anhörung zugehen (§ 59 Abs. 3 Satz 3 FlurbG).

Die Zustellung des Auszugs aus dem Flurbereinigungsplan ist nicht Teil des Ladungsvorgangs, sondern erfolgt selbstständig. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des § 59 Abs. 3 FlurbG. Die Vorschrift unterscheidet zwischen der Ladung und der Übersendung der Auszüge aus dem Flurbereinigungsplan; die Auszüge sind zuzustellen (Satz 1) und sollen der Ladung beigelegt werden (Satz 2). Auch aus dem Verhältnis der Absätze 2 und 3 des § 59 FlurbG ergibt sich eine Trennung zwischen Ladung und Auszügen: Absatz 2 regelt die Notwendigkeit der Ladung und ihren erforderlichen Inhalt, zu dem die Auszüge gerade nicht zählen. Diese werden gesondert in Absatz 3 geregelt. Zudem werden mit der vorherigen Zustellung des Auszugs aus dem Flurbereinigungsplan und der rechtzeitigen Ladung zum Anhörungstermin unterschiedliche Zwecke verfolgt. Der Auszug aus dem Flurbereinigungsplan ist die einzige – einem Teilnehmer ausgehändigte – amtliche Unterlage, die ihm Aufschluss über seine Abfindung und ihren Wert gibt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26.11.1962 – I B 142.62 – RdL 1963, 134, => RzF - 1 - zu § 59 Abs. 3 FlurbG>). Der Teilnehmer soll dadurch in den Stand gesetzt werden, seine Abfindung anhand des Auszugs aus dem Flurbereinigungsplan in Ruhe tatsächlich und rechnerisch nachzuprüfen, um sich darüber schlüssig zu werden, ob er mit der Entscheidung einverstanden ist (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 17.2.1975 – V B 67.73 – RdL 1975, 269, => RzF - 4 - zu § 59 Abs. 3 FlurbG>; vom 26.11.1962, a. a. O. => RzF - 1 - zu § 59 Abs. 3 FlurbG>). In Kenntnis der geplanten Regelung kann ein Teilnehmer im Anhörungstermin besser argumentieren und möglicherweise in diesem Termin bereits eine einvernehmliche Regelung finden, als

wenn er unvorbereitet mit den Ergebnissen der Planung konfrontiert wird. Dies ist ein anderer Zweck als die mit der rechtzeitigen Ladung verbundene Information über den Anhörungstermin und die allein dort bestehende Möglichkeit der Einlegung des Widerspruchs (vgl. OVG LSA, Urteil vom 8.6.2017 – 8 K 5/15 <= RzF - 3 - zu § 59 Abs. 1 FlurbG> – juris Rn. 25; Senatsurteil vom 16.2.2016 – 15 KF 16/15 – RdL 2016, 211 = juris Rn. 43; OVG MV, Urteil vom 22.2.2011 – 9 K 15/08 – = RzF - 23 - zu § 59 Abs. 2 FlurbG). Die vorherige Zustellung des Auszugs aus dem Flurbereinigungsplan ist insoweit eine besondere Ausprägung des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor Erlass eines belastenden Verwaltungsakts (vgl. § 28 Abs. 1 VwVfG).

Der Beklagte hat dem Kläger zwar vor Bekanntgabe des Flurbereinigungsplans per Einwurfeinschreiben mit dem Einlieferungsdatum 25. November 2015 einen Auszug aus dem Flurbereinigungsplan zugestellt, der seine neuen Grundstücke nach Fläche und Wert sowie das Verhältnis seiner Gesamtabfindung zu dem von ihm Eingebrachten nachweist. Nach § 112 Satz 1 FlurbG gelten aber für das Zustellungsverfahren die Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes. Gemäß § 2 Abs. 1 VwZG ist die Zustellung die Bekanntgabe eines schriftlichen oder elektronischen Dokuments in der im Verwaltungszustellungsgesetz bestimmten Form. Nach § 4 Abs. 1 VwZG kann ein Dokument u. a. durch die Post mittels Einschreiben durch Übergabe oder mittels Einschreiben mit Rückschein zugestellt werden. Ein Einwurfeinschreiben genügt insoweit nicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 19.9.2000 – 9 C 7.00 – NJW 2001, 458 = juris, Leitsatz; Wingerter/Mayr, FlurbG, 10. Aufl. 2018, § 112 Rn. 2).

Der Zustellungsmangel wurde aber geheilt. Lässt sich die formgerechte Zustellung eines Dokuments nicht nachweisen oder ist es unter Verletzung zwingender Zustellungsvorschriften zugegangen, gilt es nach § 8 VwZG als in dem Zeitpunkt zugestellt, in dem es dem Empfangsberechtigten tatsächlich zugegangen ist. Der Kläger hat den Erhalt des ihn betreffenden Auszugs aus dem Flurbereinigungsplan nicht in Abrede gestellt. Zudem lässt der Umstand, dass er im Anhörungstermin anwesend war und Widerspruch gegen den Flurbereinigungsplan erhoben hat, darauf schließen, dass er die ihn betreffenden Unterlagen aus dem Flurbereinigungsplan spätestens im Anhörungstermin eingesehen hat.

Auch die mit dem Zustellungsmangel verbundene Gehörsverletzung wurde spätestens in dem vom Kläger geführten Widerspruchsverfahren gegen den Flurbereinigungsplan entsprechend § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG geheilt. Danach ist eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften, die einen Verwaltungsakt nicht nach § 44 VwVfG nichtig macht, unbeachtlich, wenn die erforderliche Anhörung eines Beteiligten nachgeholt wird. Die Nachholung ist bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens möglich (§ 45 Abs. 2 VwVfG). Der genannte Mangel führt nicht zur Nichtigkeit des Flurbereinigungsplans. In seiner Gewichtung entspricht er einer Verletzung des rechtlichen Gehörs durch Nichtanhörung vor Erlass eines belastenden Verwaltungsakts, weil er dem Teilnehmer die Wahrnehmung seiner Rechte im Anhörungstermin nur erschwert, nicht aber verhindert. Der Teilnehmer ist nämlich auch bei unterbliebener vorheriger Übersendung des ihn betreffenden Auszugs aus dem Flurbereinigungsplan nicht gehindert, vorsorglich Widerspruch einzulegen, um den Inhalt des Flurbereinigungsplans in Ruhe studieren und den Widerspruch begründen zu können (vgl. OVG LSA, Urteil vom 8.6.2017, a. a. O. <= RzF - 3 - zu § 59 Abs. 1 FlurbG>, Rn. 26; OVG MV, Urteil vom 22.2.2011, a. a. O. <= RzF - 23 - zu § 59 Abs. 2 FlurbG>). So erhob auch der Kläger im Anhörungstermin am 17. Dezember 2015 Widerspruch gegen den Flurbereinigungsplan. Da er im Anhörungstermin anwesend war, bestand dort für ihn die Gelegenheit die ihn betreffenden Unterlagen des Flurbereinigungsplans einzusehen. Bis zum Erlass des Widerspruchsbescheids vom 19. Juli 2017 – fast eineinhalb Jahre später – hatte er hinreichend Zeit, seinen Widerspruch zu begründen. Dies kommt einer Nachholung der Anhörung i. S. d. § 45 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG gleich. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann bei einer unterbliebenen Anhörung eine Heilung nur eintreten, soweit sie

nachträglich ordnungsgemäß durchgeführt und ihre Funktion für den Entscheidungsprozess der Behörde uneingeschränkt erreicht wird (BVerwG, Beschluss vom 18.4.2017 – 9 B 54.16 – AUR 2017, 304 = juris Rn. 4). Dies ist durch die Einsichtnahme der den Kläger betreffenden Unterlagen spätestens im Anhörungstermin und die anschließende Möglichkeit der Stellungnahme hierzu über einen Zeitraum von fast eineinhalb Jahren vor Erlass des Widerspruchsbescheids der Fall gewesen.

Im Übrigen wäre der Fehler nach § 46 VwVfG unbeachtlich. Denn aus den unter 3. erläuterten Gründen ist es offensichtlich, dass die Verletzung der Form- und Verfahrensvorschriften die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat.

Der Kläger hat auch keinen Anspruch darauf, im Flurbereinigungsplan unter der Ordnungsnummer H. ganz oder teilweise vom allgemeinen Landabzug oder vom Teilnehmerbeitrag befreit zu werden.

Ganz oder teilweise Befreiungen vom allgemeinen Landabzug und vom Teilnehmerbeitrag werden neben der Abfindung selbstständig durch den Flurbereinigungsplan geregelt (vgl. Senatsurteil vom 1.2.2017 – 15 KF 20/15 – <= RzF - 26 - zu § 19 Abs. 3 FlurbG>).

Nach § 47 Abs. 1 FlurbG müssen grundsätzlich alle Teilnehmer das zu den gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen nötige Land aufbringen. Dieser entschädigungslose allgemeine Landabzug ist eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentumsrechts, weil die Teilnehmer durch das neue Wegenetz in den Genuss konkreter Erschließungsvorteile kommen (vgl. BVerwG, Urteil vom 18.11.2002 – 9 CN 1.02 – <= RzF - 14 - zu § 58 Abs. 4 FlurbG> juris Rn. 57,).

Darüber hinaus müssen die Teilnehmer nach § 19 Abs. 1 FlurbG grundsätzlich Teilnehmerbeiträge an die Teilnehmergemeinschaft entrichten, welche die Ausführungskosten der Flurbereinigung (§ 105 FlurbG) zu tragen hat. Diese Beitragspflicht ist als Ausgleich dafür anzusehen, dass die Teilnehmer im Allgemeinen durch die Bodenordnung einen betriebswirtschaftlichen Vorteil erlangen, der zu einer Wertsteigerung ihres Grundstücks führt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 1.12.2005 – 10 B 44.05 – NVwZ-RR 2006, 754 = juris Rn. 3, <= RzF - 30 - zu § 19 Abs. 1 FlurbG>; Senatsurteil vom 6.3.2013 – 15 KF 14/11 <= RzF - 24 - zu § 19 Abs. 3 FlurbG> – juris Rn. 17).

Eine Befreiung vom allgemeinen Landabzug und vom Teilnehmerbeitrag kommt nur ausnahmsweise in Betracht:

Nach § 47 Abs. 3 FlurbG kann die Flurbereinigungsbehörde zur Vermeidung offensichtlicher und unbilliger Härten einzelne Teilnehmer ausnahmsweise von der Aufbringung ihres Anteils an den gemeinschaftlichen oder öffentlichen Anlagen ganz oder teilweise zu Lasten der übrigen Teilnehmer befreien. Eine offensichtliche und unbillige Härte i. S. d. Vorschrift ist regelmäßig anzunehmen, wenn ein Teilnehmer entweder keinen oder nur einen verhältnismäßig geringen Vorteil von der Flurbereinigung hat. Als Vorteile kommen alle betriebswirtschaftlichen Vorteile in Betracht, die der jeweilige Besitzstand infolge der mit der Flurbereinigung allgemein verbundenen Wertsteigerung erlangt. Dabei ist auf den objektiv feststellbaren sachbezogenen betriebswirtschaftlichen Vorteil an den Abfindungsflächen abzustellen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22.7.1992 – 5 B 114.92 – Buchholz 424.01 § 19 FlurbG Nr. 16; Senatsurteile vom 1.2.2017, a. a. O. <= RzF - 26 - zu § 19 Abs. 3 FlurbG>; vom 21.9.2010 – 15 KF 5/08 – RdL 2011, 10 m. w. N. = juris Rn. 33). Dass ein Teilnehmer eine geschaffene Anlage nicht nutzt, führt nicht zur Befreiung vom Landabzug (Senatsurteile vom 1.2.2017, a. a. O. <= RzF - 26 - zu § 19 Abs. 3 FlurbG>; vom 21.9.2010, a. a. O., Rn. 33). Auch der Umstand, dass der Vorteil gering ist, vermag für sich genommen keine offensichtliche und unbillige Härte zu begründen (Senatsurteile vom 1.2.2017, a. a. O. <= RzF - 26 - zu § 19 Abs. 3 FlurbG>; vom 21.9.2010, a. a. O., Rn. 33). Ebenso wenig genügt es, dass der Vorteil für ein einzelnes Flurstück oder eine Grundstücksart der einem Teilnehmer zugewiesenen

Flächen fehlt. Vielmehr muss der Vorteil für die gesamte Abfindung eines Teilnehmers fehlen oder verglichen mit anderen Teilnehmern unverhältnismäßig gering sein (vgl. Senatsurteil vom 1.2.2017, a. a. O. <= RzF - 26 - zu § 19 Abs. 3 FlurbG>). Eine Befreiung vom Landabzug kann hingegen in Betracht kommen, wenn die Abfindungsgrundstücke eines Teilnehmers in nur unverhältnismäßig geringem Umfang oder überhaupt nicht an den im Rahmen der Flurbereinigung geschaffenen Erschließungsanlagen beteiligt sind oder wenn die Einlageflurstücke bereits so erschlossen waren, dass für die Abfindung im Vergleich zur Einlage überhaupt kein oder nur ein geringer Vorteil hinsichtlich der Erschließung eintreten konnte (vgl. BVerwG, Urteile vom 24.11.1977 – 5 C 80.74 – BVerwGE 55, 48 = juris Rn. 21, <= RzF - 5 - § 47 Abs. 3 FlurbG>; vom 25.11.1970 – IV C 80.66 – RdL 1971, 97 = juris Rn. 29, <= RzF - 3 - zu § 47 Abs. 3 FlurbG>; Senatsurteile vom 1.2.2017, a. a. O. <= RzF - 26 - zu § 19 Abs. 3 FlurbG>; vom 21.9.2010, a. a. O., Rn. 33).

Entsprechend eng sind die Voraussetzungen, unter denen eine Befreiung vom Teilnehmerbeitrag möglich ist. Nach § 19 Abs. 3 FlurbG kann die Flurbereinigungsbehörde zur Vermeidung offensichtlicher und unbilliger Härten einzelne Teilnehmer ausnahmsweise von der Aufbringung der Beiträge ganz oder teilweise zu Lasten der übrigen Teilnehmer befreien. Insoweit gelten sinngemäß die gleichen Grundsätze wie für eine Befreiung vom allgemeinen Landabzug (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22.7.1992 – 5 B 114.92 – Buchholz 424.01 § 19 FlurbG Nr. 16 = juris Rn. 11 m. w. N.). Die Voraussetzungen des § 19 Abs. 3 FlurbG werden regelmäßig erfüllt sein, wenn ein Teilnehmer entweder nicht oder nur in einem verhältnismäßig geringen Umfang an den Maßnahmen der Flurbereinigung und damit auch nicht an der allgemeinen Wertsteigerung der Besitzstände teilnimmt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22.7.1992, a. a. O., Rn. 11 m. w. N.; Senatsurteil vom 6.3.2013, a. a. O., Rn. 17).

Liegt überhaupt kein Vorteil und demnach eine unbillige Härte i. S. d. § 47 Abs. 3 FlurbG und des § 19 Abs. 3 FlurbG vor, so wird eine vollständige Befreiung vom allgemeinen Landabzug und vom Teilnehmerbeitrag zwingend sein. Profitiert ein Teilnehmer in einem unverhältnismäßig geringen Umfang, so steht der Behörde bei der Bestimmung des Umfangs der Befreiung grundsätzlich ein Ermessen zu (vgl. Senatsurteil vom 1.2.2017, a. a. O. <= RzF - 26 - zu § 19 Abs. 3 FlurbG>, m. w. N.). Die Ermessensbetätigung bleibt allerdings auf Ausnahmefälle beschränkt, weil jede Befreiung zu Lasten der übrigen Teilnehmer geht (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15.11.1974 – 5 B 54.72 – RdL 1975, 69). Ein Sonderfall i. S. d. § 146 Nr. 2 FlurbG, in dem das Gericht auch die Zweckmäßigkeit der Ermessensausübung zu überprüfen hat, ist hier nicht gegeben.

Ausgehend hiervon kann der Kläger unter der Ordnungsnummer H. weder eine ganze oder teilweise Befreiung vom allgemeinen Landabzug noch vom Teilnehmerbeitrag beanspruchen. Er profitiert vom Ausbau des Wegenetzes in der Flurbereinigung. Das ihm zugewiesene Flurstück T. V. in der Gemarkung J. grenzt im Süden unmittelbar an den Hohen Weg, von dem aus er Zufahrt auf den Grünlandteil des Flurstücks nehmen kann. Der Hohe Weg wurde mit Mitteln der Teilnehmergeinschaft ausgebaut (Entwurfsnummer 128 des Wege- und Gewässerplans). Durch den Ausbau in schwerer bituminöser Befestigung wurde die Tragfähigkeit des zuvor in einem schlechten Zustand befindlichen Wegs erheblich verbessert. Dies hat zu einer besseren Erschließung der Fläche geführt. Insbesondere wird dadurch der Einsatz moderner landwirtschaftlicher Maschinen mit einer größeren Traglast ermöglicht. Dies ist ein objektiv feststellbarer betriebswirtschaftlicher Vorteil. Angesichts dessen ist ein nicht nur geringer Vorteil hinsichtlich der Erschließung des Flurstücks T. anzunehmen.

Der Kläger hat auch keinen Anspruch auf eine hälftige Befreiung vom allgemeinen Landabzug unter der Ordnungsnummer H. nach Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. einer ständigen Verwaltungspraxis des Beklagten. Zwar ist der Beklagte verschiedenen Teilnehmern im Zusammenhang mit der Einlegung von Widersprüchen gegen den Flurbereinigungsplan im Rahmen der Verhandlungen über die Widersprüche entgegengekommen, indem er

eine hälftige Befreiung vom Landabzug gewährt hat. Diese zulässige Ausnutzung des insoweit gegebenen Verhandlungsspielraums lässt aber nicht auf eine ständige Verwaltungspraxis des Beklagten schließen, denjenigen Teilnehmern einen hälftigen Abzug vom allgemeinen Landabzug zu gewähren, denen – wie im Fall des Klägers unter der Ordnungsnummer H. – durch den Flurbereinigungsplan nur ein einziges Flurstück zugewiesen wurde, das an einem im Rahmen der Flurbereinigung ausgebauten Weg liegt. Nach den Erläuterungen des Beklagten in der mündlichen Verhandlung ist insoweit allenfalls die Vorteilslage des Teilnehmers mit der Ordnungsnummer X. mit derjenigen des Klägers vergleichbar, wobei dem Kläger seitens des Beklagten dasselbe Angebot im Widerspruchsverfahren unterbreitet, aber vom Kläger abgelehnt wurde. Bei allen weiteren Fällen, in denen der Beklagte eine hälftige Befreiung vom Landabzug gewährt hat, handelt es sich seinen Ausführungen zufolge jeweils um unterschiedliche Sachlagen und nicht miteinander vergleichbare Konstellationen. Auch der Kläger selbst hat keine ständige Verwaltungspraxis des Beklagten aufgezeigt, denjenigen Teilnehmern einen hälftigen Abzug vom allgemeinen Landabzug zu gewähren, denen durch den Flurbereinigungsplan nur ein einziges Flurstück zugewiesen wurde, das an einem im Rahmen der Flurbereinigung ausgebauten Weg liegt.