

RzF - 10 - zu § 142 Abs. 2 FlurbG

Flurbereinigungsgericht München, Urteil vom 20.04.2004 - 13 A 02.718 = RdL 2004 S. 322 (Lieferung 2005)

Leitsätze

1. Art. 19 Abs. 4 GG gebietet es, § 142 Abs. 2 S. 2 FlurbG dahingehend auszulegen, dass der Fristablauf den Rechtsschutz nicht ausschließt, wenn der Kläger durch das Verhalten der Behörde von einer rechtzeitigen Klage abgehalten wurde.
2. Vorübergehende Nachteile, die nach § 51 Abs. 1 FlurbG einen Ausgleichsanspruch begründen können, sind nicht bei der Wertermittlung zu berücksichtigen.
3. Sind ursprüngliche Mängel im Bodenwasserhaushalt durch Dränung behoben, bleibt kein Raum für eine Wertminderung oder einen Abschlag.

Aus den Gründen

Der angefochtene Verwaltungsakt, die Feststellung der Ergebnisse der Wertermittlung, ist noch nicht unanfechtbar geworden und eine Überprüfung durch das Gericht in sachlicher Hinsicht geboten.

Letzteres folgt jedoch nicht daraus, dass der Spruchausschuss einen Widerspruchsbescheid erlassen hat. Dieser weist den Widerspruch ausschließlich aus formellen Gründen zurück, weil die festgestellten Ergebnisse der Wertermittlung unanfechtbar seien. In eine Sachprüfung ist der Spruchausschuss nicht eingetreten. Bei einer Zurückweisung eines Widerspruchs als unzulässig ist dem Gericht jedoch zunächst eine Sachentscheidung verwehrt (BVerwG vom 31.1.1975 BayVBl 1975, 478; Rennert in Eyermann, VwGO, 11. Aufl. 2000, RdNr. 7 zu § 70; Kopp/Schenke, VwGO, 13. Aufl. 2003, RdNr. 9 zu § 70). Nur eine Sachentscheidung der Widerspruchsbehörde würde die volle gerichtliche Sachprüfung eröffnen (vgl. auch Schoof in Seehusen/Schwede, FlurbG, 7. Aufl. 1997, RdNr. 17 zu § 142). Das Gericht hat dementsprechend vorab nur zu prüfen und zu entscheiden, ob die Widerspruchsbehörde den Widerspruch zutreffenderweise als unzulässig geworden beurteilt hat.

Dies ist jedoch nicht der Fall. Die Feststellung der Ergebnisse der Wertermittlung war für den Kläger nicht unanfechtbar. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus § 142 Abs. 2 FlurbG. Diese Bestimmung hat seit der Neufassung des Flurbereinigungsgesetzes vom 16. März 1976 (BGBl I S. 546) folgenden Wortlaut: "Ist über einen Widerspruch oder über einen Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsaktes innerhalb einer Frist von sechs Monaten, in den Fällen des § 59 Abs. 2 von einem Jahr, sachlich nicht entschieden worden, so ist die Klage ohne ein Vorverfahren zulässig. Die Erhebung der Klage ist in diesen Fällen nur bis zum Ablauf von weiteren drei Monaten seit Ablauf der Frist nach Satz 1 zulässig." § 142 Abs. 2 Satz 2 FlurbG kennt seinem Wortlaut nach keine Ausnahme. Der Verwaltungsakt, gegen den Widerspruch eingelegt wurde, wird bei

Untätigkeit nach Ablauf der Frist grundsätzlich unanfechtbar, also bestandskräftig. Es stünde jedoch nicht in Einklang mit Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz - GG -, wenn der Ablauf der Frist des § 142 Abs. 2 Satz 2 FlurbG in jedem Fall ohne weiteres den Rechtsschutz ausschließen würde. Art. 19 Abs. 4 GG garantiert die Zugänglichkeit des Rechtsweges und die Wirksamkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes. Zwar dienen Klage- und Antragsfristen zum einen der Rechtssicherheit und sind zum anderen auch aus Gründen der Verwaltungseffizienz notwendig. Insbesondere ist die Bestandskraft von Verwaltungsakten wegen ihrer stabilisierenden Wirkung in der Verwaltungspraxis unverzichtbar. Angesichts der strengen Folgen, die die Bestandskraft auslöst, lässt jedoch nur eine zurechenbare Versäumung eigener Rechtsverteidigung es gerechtfertigt erscheinen, den Betroffenen mit den damit verbundenen Rechtsnachteilen zu belasten (vgl. hierzu Schmidt-Aßmann in Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, RdNr. 229, 235, 238 zu Art. 19). Liegen also besondere Gründe vor, aufgrund derer eine Fristversäumung als dem Rechtsschutzsuchenden nicht zurechenbar angesehen werden kann, gebietet der Justizgewährungsanspruch des Art. 19 Abs. 4 GG eine Überprüfungsmöglichkeit in einem mit allen rechtsstaatlichen Garantien ausgestatteten gerichtlichen Verfahren. Von einer nicht zurechenbaren Versäumung eigener Rechtsverteidigung kann etwa dann ausgegangen werden, wenn der Betroffene durch das Verhalten der Behörde von einer rechtzeitigen Klageerhebung nach § 142 Abs. 2 Satz 2 FlurbG abgehalten wurde. Es wäre nicht gerechtfertigt, einem Teilnehmer jegliche Klagemöglichkeit zu nehmen, wenn die Behörde bei diesem den Eindruck erweckt hat, er dürfe mit dem Erlass eines Widerspruchsbescheides rechnen und folglich mit einer Klage zuwarten, ohne die Klagemöglichkeit zu verlieren. Auch das Bundesverwaltungsgericht hat dies erwogen, konnte es aber letztlich offen lassen (BVerwG vom 13.7.1981 BVerwG - 5 B 50.81 - = Buchholz 424.01 § 142 FlurbG Nr. 3; vom 16.8.1995 BVerwG - 11 C 2.95 - = RdL 1995, 332; vgl. auch BayVGH vom 6.3.1997 Az. - 13 A 96.802 -; vom 24.9.1998 Az. - 13 A 96.3515 - = RdL 1999, 39). In der Literatur wird ebenfalls von Ausnahmen von der Regelung des § 142 Abs. 2 Satz 2 FlurbG ausgegangen und angenommen, dass auch nach Ablauf der Frist jedenfalls dann eine Klagemöglichkeit bestehen muss, wenn der Teilnehmer mit der Erteilung eines Bescheides rechnen konnte (Schoof, a.a.O., RdNr. 13 zu § 142; Steuer, FlurbG, 2. Aufl. 1967, Anm. 6 zu § 142 unter Hinweis auf eine Entscheidung des OVG Hamburg vom 10.4.1952 DVBl 1952, 471 zu § 48 Abs. 2 Satz 2 MRVO Nr. 165; kritisch zu § 142 Abs. 2 FlurbG auch Haselhoff, RdL 1996, 59, und Mayr, BayVBl 2003, 106, 108).

Ebenso zeigt ein Vergleich mit den Regelungen der Verwaltungsgerichtsordnung, dass die Annahme eines Ausnahmetatbestandes geboten ist. § 142 Abs. 2 Satz 1 FlurbG entspricht in seiner Funktion dem § 75 VwGO, § 142 Abs. 2 Satz 2 FlurbG dem durch Gesetz vom 24. August 1976 (BGBl I S. 2437) aufgehobenen § 76 VwGO a.F. Nach der aufgehobenen Bestimmung konnte nur bis zum Ablauf eines Jahres seit der Einlegung des Widerspruchs oder seit der Stellung eines Antrags auf Vornahme eines Verwaltungsaktes Klage erhoben werden. Damit entfiel mit Ablauf der Jahresfrist die aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs und der Verwaltungsakt wurde unanfechtbar. Hiergegen wurden verfassungsrechtliche Bedenken geäußert (Dolde, NJW 1974, 1043; ders. in Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, RdNr. 3 zu § 76). Ausgangspunkt hierfür war eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Ausländerrecht, in der der verzögerte Erlass eines Widerspruchsbescheids gerügt wurde (BVerfG vom 18.7.1973 BVerfGE 35, 382/405). Damit würde die verfassungswidrige Untätigkeit einer Widerspruchsbehörde zur verfassungsmäßigen Unanfechtbarkeit eines Verwaltungsakts führen, was als untragbares Ergebnis angesehen wurde. § 76 VwGO a.F. wurde daraufhin ersatzlos gestrichen. Dabei sah diese Vorschrift in Halbsatz 2 sogar eine Ausnahme für den Fall vor, dass die Klageerhebung vor Ablauf der Jahresfrist infolge höherer Gewalt unmöglich gewesen oder unter den besonderen Verhältnissen des Einzelfalles unterblieben war. Die Rechtsprechung hatte zur Auslegung dieser Bestimmung auf die Pflicht zur Initiative abgestellt (BVerwG vom 13.12.1967 BVerwGE 28, 305/308). Diese liege nach Einlegung eines Widerspruchs grundsätzlich bei der Behörde. Allerdings sei irgendwann der Zeitpunkt erreicht, in dem sich der Betroffene wieder um seine Sache kümmern müsse. Die strenge Jahresfrist-Regelung werde durch die Ausnahme gemildert, dass sich die Ausschlussfrist nicht auswirke, soweit die Erhebung der Klage unter den besonderen Verhältnissen des Einzelfalles unterblieben sei. Trotz Ablauf der Jahresfrist wurde eine Klage etwa deswegen für zulässig gehalten, weil die Behörde auf einen

Musterprozess hingewiesen und erklärt hatte, sie werde ihre Entscheidung bis zum Ausgang jenes Rechtsstreits zurückstellen (BVerwG vom 21.4.1972 Buchholz 310 § 76 VwGO Nr. 12). Eine Initiative des Klägers wurde also auch nach der Regelung des § 76 VwGO a.F. dann nicht erwartet, wenn dieser wegen des Verhaltens der Behörde darauf vertrauen konnte, dass er auch nach Ablauf der Frist eine Entscheidung zur Sache erhalten werde (BVerwG vom 21.9.1973 BayVBl 1974, 79). Davon ist auch hier auszugehen, so dass die Wertermittlung noch nicht unanfechtbar geworden ist.

Der Kläger hat mit am 17. Juli 2000 eingegangenen Schreiben vom 15. Juli 2000 Widerspruch gegen die festgestellten Ergebnisse der Wertermittlung eingelegt. Ab 17. Februar 2001 hätte der Kläger gemäß § 142 Abs. 2 Satz 1 FlurbG Klage erheben können, da über seinen Widerspruch noch nicht entschieden war. Die Frist des § 142 Abs. 2 Satz 2 FlurbG hätte am 17. April 2001 geendet. Mit Schreiben vom 9. April 2001 hatte jedoch bereits die DLE, die Behörde bei der gemäß Art. 20 Abs. 1 Satz 1 AGFlurbG der Spruchausschuss - als nach § 141 Abs. 2 FlurbG i.V.m. Art. 20 AGFlurbG zur Entscheidung berufen - gebildet ist, zu einem (weiteren) Abhilfetermin geladen. Gleichzeitig wurde ausgeführt, dass bei Erfolglosigkeit der Widerspruch zur weiteren Behandlung dem Spruchausschuss zugeleitet werde. Mit Schreiben vom 27. August 2001 lud der Spruchausschuss zu einer mündlichen Verhandlung am 11. September 2001. Mit Schreiben vom 7. Januar 2002 teilte dann der Vorsitzende des Spruchausschusses dem Kläger u.a. mit, dass die bei der Feststellung der Ergebnisse der Wertermittlung vorgenommenen Abschlüsse teilweise zu hoch erscheinen würden. Es folgte ein Einigungsvorschlag und anschließend der Hinweis, dass andernfalls ein kostenpflichtiger Widerspruchsbescheid ergehe, mit dem Klage zum Verwaltungsgerichtshof eröffnet werde. Nach alledem konnte der Kläger im gesamten Verlauf des Widerspruchsverfahrens immer davon ausgehen, dass er auf jeden Fall eine Entscheidung zur Sache erhalten werde. Er konnte daher davon absehen, Klage zu erheben. Keiner Entscheidung bedarf hier, ob auch das Verhalten der Beklagten, die nicht über den Widerspruch zu entscheiden hat, ausreichen würde, um annehmen zu können, der Kläger sei durch das Verhalten der Behörde davon abgehalten worden, fristgerecht Klage zu erheben. Hierfür spräche, dass ohne Vorlage des Widerspruchs der Spruchausschuss bei der DLE keine Kenntnis von diesem erhalte (vgl. auch BVerwG vom 20.9.1974 DVBl 1974, 912 zu § 76 VwGO a.F., wonach auf das Verhalten der Ausgangsbehörde abgestellt wurde). Vorliegend hat jedoch bereits die Aufsichtsbehörde bzw. der bei dieser gebildete Spruchausschuss bei objektiver Bewertung den Anschein erweckt, als werde über den Widerspruch auf jeden Fall in der Sache entschieden.

Die Klage ist auch begründet, soweit die Beklagte Abschlüsse für "Verunkrautungen und Verbuschungen" bei den dem Kläger nicht wieder zugeteilten Einlageflurstücken vorgenommen hat.

Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 FlurbG ist das Wertverhältnis für landwirtschaftlich genutzte Grundstücke in der Regel nach dem Nutzen zu ermitteln, den sie bei gemeinüblicher ordnungsgemäßer Bewirtschaftung jedem Besitzer ohne Rücksicht auf ihre Entfernung vom Wirtschaftshofe oder von der Ortslage nachhaltig gewähren können. Die Beklagte hat diese Bestimmung ihrer Wertermittlung (S. 545 der Fortlaufenden Niederschriften - FN -) zugrunde gelegt und auch für die landwirtschaftlich genutzten Flächen des Klägers den Nutzwert dieser Flächen bestimmt. Die richtige Erfassung dieses Bodenwertes steht nicht im Streit. Zusätzlich hat die Beklagte jedoch bei den klägerischen Flurstücken 239, 241, 294 und 569 Abschlüsse von bis zu 5 Punkten für "Verunkrautungen und Verbuschungen" vorgenommen und damit ihrem Beschluss zur Durchführung der Wertermittlung vom 14. Mai 1997 Rechnung getragen. In der Wertermittlungskarte wurden die Abschlüsse mit "Still" gekennzeichnet. Dementsprechend wurden an Teilflächen des Einlageflurstücks 239 Abschlüsse von 4 "Still", an Teilflächen des Einlageflurstücks 241 (nunmehr im Abfindungsflurstück 1273 des Beigeladenen zu 3) Abschlüsse von ebenfalls 4 "Still", an Teilflächen des Einlageflurstücks 294 (nunmehr größtenteils im Abfindungsflurstück 1223 des Beigeladenen zu 2) Abschlüsse von 5 "Still" und am Einlageflurstück 569 (nunmehr im Abfindungsflurstück 1135 der Beigeladenen zu 1) Abschlüsse von 2 "Still" in Abzug gebracht.

Diese Abschlüsse sind jedoch rechtswidrig, soweit sie Flächen betreffen, die dem Kläger nicht wieder zugeteilt wurden. Zwar ist grundsätzlich die Vornahme von Abschlüssen nicht zu beanstanden. Vielmehr sind alle für den Grundstückswert wesentlichen Faktoren, die im förmlichen Wertermittlungsverfahren überhaupt ermittelt werden können, möglichst bereits bei der Feststellung der Ergebnisse der Wertermittlung zu berücksichtigen (Schwantag in Seehusen/Schwede, a.a.O., RdNr. 10 zu § 28). Dabei ergeben sich die Ertragsbedingungen zunächst aus dem Boden. Zu berücksichtigen sind etwa Bodenart und Untergrund. Ferner hängt der Ertrag von der örtlichen Lage des Grundstücks ab. Als ungünstig sind z.B. zu berücksichtigen Hängigkeit, Überschwemmungsgefahr oder Waldrandlage (vgl. hierzu Schwantag, a.a.O., RdNr. 12 zu § 28). All diesen Kriterien ist gemeinsam, dass sie grundsätzlich zu einer dauernden Minderung des Ertragswerts des Grundstücks führen. Diese - im Wesentlichen - unveränderbaren wertbestimmenden Umstände finden im Wertermittlungsverfahren ihren Niederschlag. Nicht zu berücksichtigen sind hingegen Wertumstände, die vorübergehend oder leicht behebbar sind (vgl. "nachhaltig" in § 28 Abs. 1 Satz 1 FlurbG). Vielmehr gewährt für größere vorübergehende Unterschiede zwischen dem Wert der alten Grundstücke und dem Wert der Landabfindung § 51 Abs. 1 FlurbG einen Ausgleichsanspruch. Nicht zu beanstanden ist insoweit auch der Wertermittlungsrahmen der Beklagten, der unter 2.6 nur für "Schädigungen, die das übliche Maß erheblich übersteigen", eine Berücksichtigung vorsieht und im Übrigen auf § 51 FlurbG verweist (Beschluss vom 15.4.1997, FN 534). Eine Verunkrautung und Verbuschung kann also nur dann zu einer Minderung des Nutzungswerts eines Grundstücks führen, wenn diese bei gehäuftem Auftreten erst nach langjähriger Bearbeitung beseitigt werden kann und den Ertrag stark beeinträchtigt. Der vorübergehende Minderwert eines Grundstücks, der etwa auf einer mangelnden Pflege oder auf einer starken, aber behebbaren Verunkrautung beruht, ist hingegen nicht im Rahmen der Wertermittlung zu berücksichtigen (BVerwG vom 31.7.1970 RdL 1971, 41; vom 3.12.1959 RdL 1960, 78; siehe auch Schwantag, a.a.O., RdNr. 2 zu § 51). Ebenso sind in der Regel z.B. nach Naturschutzprogrammen stillgelegte Flächen wie bewirtschaftete zu bewerten, solange die dadurch verursachte Verunkrautung und Vernässung wirtschaftlich sinnvoll rückgängig zu machen ist (Schwantag, a.a.O., RdNr. 3 b zu § 28).

Nach den Feststellungen des Gerichts beim Augenschein war die Verunkrautung und Verbuschung der in den Abfindungen der Beigeladenen zu 1 bis 3 aufgegangenen klägerischen Einlageflurstücke 241, 294 und 569 nicht derart, dass sie zu einer dauerhaften Minderung des Nutzungswerts der Grundstücke geführt hätte. Dabei gewährleistet die fachmännische Zusammensetzung des Gerichts gemäß § 139 FlurbG eine sachverständige Würdigung dieser Frage (vgl. nur BVerwG vom 17.7.1973 AgrarR 1974, 53). Die sich nunmehr in Abfindungsflurstücken der Beigeladenen befindlichen Einlageflurstücke 241, 294 und 569 stellten sich als mit den neuen Abfindungsflächen einheitlich bewirtschaftete bzw. mit Ansaat versehene Flächen dar. Eine optisch feststellbare Verunkrautung oder Verbuschung oder auch nur ein abweichender Bewuchs waren nicht festzustellen. Bereits aus dem Zeitablauf ergibt sich damit, dass hier nur ein vorübergehender Minderwert der Flurstücke vorliegen kann. Die vorläufige Besitzeinweisung war zum 28. Dezember 2000 angeordnet worden. Somit standen den neuen Besitzern bis zum Zeitpunkt des Augenscheins drei Bewirtschaftungsjahre zur Verfügung. Diese genügten offensichtlich, den Zustand der Einlageflurstücke des Klägers dem der umliegenden Flurstücke vollständig anzugleichen.

Dem entsprechen auch die Angaben der Beigeladenen anlässlich des Augenscheins. Danach erforderte die Instandsetzung der klägerischen Einlageflurstücke sowie deren Angleichung an die umliegenden Flächen im Hinblick auf eine einheitliche Bewirtschaftung zwar mehrere Arbeitsgänge und einen höheren Pflanzenschutzaufwand. Nach den Angaben des Beigeladenen zu 2 wurde der Bewuchs des Einlageflurstücks 294 abgemäht und entfernt und die Fläche darüberhinaus geerntet. In ähnlicher Weise äußerte sich der Beigeladene zu 3 und der Vertreter der Beigeladenen zu 1. Auch insoweit waren zusätzliche Arbeitsgänge

zur Beseitigung der Verunkrautung erforderlich. Nach alldem handelt es sich aber nur um vorübergehende Nachteile, die nach § 51 Abs. 1 FlurbG unter den dort genannten Voraussetzungen einen Ausgleichsanspruch begründen können, aber nicht bei der Wertermittlung zu berücksichtigen sind. Der vorübergehende Unterschied zwischen Alt- und Neubesitz führt (nur) zu einer vorübergehenden Minderabfindung. Der Verlust, den der Beteiligte erleidet, besteht in einem erhöhten Aufwand zur Instandsetzung; der Bodenwert wird davon jedoch nicht betroffen.

Damit waren die festgestellten Ergebnisse der Wertermittlung dahingehend zu ändern, dass die für "Still" erhobenen Abschläge aufzuheben waren.

Die Berücksichtigung von Dränagen im Rahmen der Feststellung der Ergebnisse der Wertermittlung ist nicht veranlasst.

Wie ausgeführt ist nach § 28 FlurbG für landwirtschaftlich genutzte Grundstücke das Wertverhältnis in der Regel nach dem Nutzen zu ermitteln, den diese bei ordnungsgemäßer Bewirtschaftung jedem Besitzer nachhaltig gewähren können. Für den Nutzungswert im Sinne dieser Vorschrift sind neben den im Boden selbst liegenden Ertragsbedingungen die Feuchtigkeitsverhältnisse von wesentlicher Bedeutung. Das Wasser ist für die Ertragsfähigkeit des Bodens ebenso wichtig wie seine chemische, physikalische und biologische Beschaffenheit; es bildet zusammen mit dem Klima eine maßgebliche Grundlage der Ertragsfähigkeit und Bewirtschaftbarkeit des Bodens. Im Hinblick auf diese enge Beziehung zwischen Bodenbeschaffenheit und dem natürlichen Wasserhaushalt müssen die Wasserverhältnisse in der Regel bei der Beurteilung des Bodens mit erfasst werden. Etwaige ungünstige Wasserverhältnisse werden unmittelbar im Bodenwert oder durch entsprechende Abschläge berücksichtigt. Sind ursprüngliche Mängel im Bodenwasserhaushalt durch Dränung behoben, bleibt kein Raum für eine Wertminderung oder einen Abschlag. Andererseits ist aber auch ein Zuschlag für eine durchgeführte Dränung nicht angebracht, weil der durch die Dränung erhöhte Ertragswert unmittelbar in der Bewertung seinen Niederschlag findet (vgl. BVerwG vom 23.8.1962 RdL 1963, 107; NdsOVG vom 21.6.1978 RzF - 30 - zu § 28 Abs. 1 FlurbG; siehe auch Weiß, RdL 1982, 309 ff.).

Ebenso wenig ist eine gesonderte Wertermittlung für Dränanlagen nach § 28 Abs. 2 FlurbG erforderlich, da ein besonderer selbstständiger Vermögenswert neben dem vorstehend beschriebenen Nutzen nicht vorliegt. Daher kommt auch eine Berücksichtigung des Herstellungsaufwandes für Dränagen in Höhe des noch nicht abgeschrieben Restbetrages nicht in Betracht. Der Wert einer Dränanlage hat nach deren Fertigstellung in der Regel nur im Zusammenhang mit dem physikalisch, chemisch und biologisch verbesserten Boden Bedeutung; er kommt in der erhöhten Ertragsfähigkeit des Bodens selbst zum Ausdruck (Schwantag, a.a.O., RdNr. 33 zu § 28). Die Beklagte hat damit zutreffend eine gesonderte Bewertung von Dränungen nicht vorgenommen.