

## RzF - 39 - zu § 54 Abs. 2 FlurbG

---

Flurbereinigungsgericht München, Urteil vom 11.07.2019 - 13 A 18.1902 (Lieferung 2021)

### Leitsätze

---

1. Bei der Vergabe von Masseland haben praktizierende Landwirte Vorrang vor Bieter, die keinen landwirtschaftlichen Betrieb führen (z. B. Verpächter landwirtschaftlicher Flächen). (Amtlicher Leitsatz) (Rn 34)
  
2. Masseland darf an einen Bewerber, bei dem die Zweckerreichung aus § 54 Abs. 2 FlurbG i. V.m. § 1 FlurbG und § 37 Abs. 1 FlurbG nicht gesichert ist, dann nicht zugeteilt werden, wenn zum Zeitpunkt der Vergabe ein anderer, geeigneter Bewerber vorhanden ist. Dies gilt im Verhältnis zum ungeeigneten Bewerber auch, wenn der geeignete Bewerber sein Gebot verfristet abgegeben hat. (Rn 37) (Redaktioneller Leitsatz)

### Aus den Gründen

---

24 1. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Zuteilung des Abfindungsflurstücks 1613 zu einem Preis von EUR 4.100,-- eine entsprechende Änderung des Flurbereinigungsplans Teil I sowie Aufhebung des Widerspruchsbescheids des Amtes für Ländliche Entwicklung M. vom 23. Juli 2018, soweit er dem entgegensteht (§ 138 Abs. 1 Satz 2 FlurbG i.V.m. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

25 a) Rechtsgrundlage für die Zuteilung von Masseland ist § 54 Abs. 2 FlurbG. Danach ist das infolge von Geldabfindungen und nach § 46 FlurbG zur Abfindung der Teilnehmer nicht benötigte Land in einer dem Zweck der Flurbereinigung entsprechenden Weise oder für Siedlungszwecke zu verwenden. Durch den Flurbereinigungsplan wird bestimmt, wem das Land zu Eigentum zugeteilt wird (BayVGH, U.v. 26.4.2010 - 13 A 09.2474 - RdL 2010, 299 - juris Rn. 15 <A.d.R.: = RzF - 34 - zu § 54 Abs. 2 FlurbG Rn 15>; U.v. 6.11.2008 - 13 A 08.1888 - RdL 2009, 123 - juris Rn. 27 <A.d.R.: = RzF - 33 - zu § 54 Abs. 2 FlurbG Rn 27>; vgl. allg. zu den Grundsätzen der Vergabe: Seehusen, Verwendung von Masseland, RdL 1976, 60; Emig, Das Masseland in der Flurbereinigung, AgrarR 1984, 88).

26 § 54 Abs. 2 FlurbG ermächtigt die Flurbereinigungsbehörde - in Bayern nach § 18 Abs. 2 FlurbG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 AGFlurbG die Teilnehmergemeinschaft (siehe hierzu Linke in Linke/Mayr, AGFlurbG, Art. 2 Rn. 3 - übrig gebliebenes Land nach pflichtgemäßem Ermessen an interessierte Bewerber so zu verteilen, dass die Vergabe - von Siedlungszwecken abgesehen - vornehmlich den in § 1 und § 37 Abs. 1 FlurbG umschriebenen Zwecken der Flurbereinigung entspricht. Abgezielt werden kann deshalb insbesondere darauf, die Grundlagen der Wirtschaftsbetriebe zu verbessern bzw. den Arbeitsaufwand zu vermindern, um die Bewirtschaftung zu erleichtern (§ 37 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 FlurbG).

27 Der Flurbereinigungsbehörde steht bei der Zuteilung ein (Auswahl-)Ermessen zu. Aus diesem Grund hat grundsätzlich kein Teilnehmer einen Rechtsanspruch auf Zuweisung von Masseland, sondern lediglich ein Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung (vgl. zum Ganzen: BayVGH, U.v. 26.4.2010 - 13 A 09.2474 - Rdl 2010, 299 - juris Rn. 17 <A.d.R.: = RzF - 34 - zu § 54 Abs. 2 FlurbG Rn 17>; U.v. 6.11.2008 - 13 A 08.1888 - Rdl 2009, 123 - juris Rn. 29 <A.d.R.: = RzF - 33 - zu § 54 Abs. 2 FlurbG Rn 29>; Mayr in Wingerter/Mayr, FlurbG, 10. Aufl. 2018, § 54 Rn. 9).

28 Da die Modalitäten des Verfahrens bei der Zuteilung von Masseland nach § 54 Abs. 2 FlurbG gesetzlich nicht geregelt sind, kann die Flurbereinigungsbehörde hierfür Richtlinien, Verwaltungsvorschriften o.ä. festlegen und damit vorab ihre Ermessensausübung (Art. 40 BayVwVfG) - unter Beachtung des in Art. 3 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommenden Gleichbehandlungsgebots - binden (sog. Selbstbindung der Verwaltung; vgl. etwa BVerwG, U.v. 21.8.2003 - 3 C 49.02 - Rdl 2003, 321 - juris; BayVGH, U.v. 30.7.2007 - 13 A 06.1704 - Rdl 2008, 79 - juris). Dies ist mit der Ermächtigung einer Behörde, nach Ermessen zu entscheiden, vereinbar, wenn sich die selbstgesetzten Richtlinien ihrerseits am Zweck der Ermächtigung orientieren und sachgerecht sind (vgl. BVerwG, B.v. 10.8.1990 - 1 B 114.89 - NJW 1991, 650; vgl. zum Ganzen: BayVGH, U.v. 26.4.2010 - 13 A 09.2474 - Rdl 2010, 299 - juris Rn. 18 <A.d.R.: = RzF - 34 - zu § 54 Abs. 2 FlurbG Rn 18>; U.v. 6.11.2008 - 13 A 08.1888 - Rdl 2009, 123 - juris Rn. 30 <A.d.R.: = RzF - 33 - zu § 54 Abs. 2 FlurbG Rn 30>; Mayr in Wingerter/Mayr, a.a.O., § 54 Rn. 10).

29 Bei der Vergabe des Masselands hat die Flurbereinigungsbehörde dann bestehende Richtlinien über das Antrags- und Auswahlverfahren zu beachten und inhaltlich insbesondere die Vor- und Nachteile der möglichen Zuteilungsergebnisse unter agrarstrukturellen Gesichtspunkten zu prüfen. Eine an der Höhe des Geldgebots orientierte Entscheidung kommt nur ausnahmsweise in Betracht, da es im Zuteilungsverfahren nach § 54 Abs. 2 FlurbG nicht in erster Linie auf die Erzielung eines möglichst hohen Preises, sondern vielmehr auf die Erreichung agrarstruktureller Zielsetzungen ankommt (OVG RhPf, U.v. 4.6.1980 - 9 C 3/79 - Rdl 1980, 293 <= RzF - 18 - zu § 54 Abs. 2 FlurbG>). Nur dann, wenn gleichgelagerte Verhältnisse bei den betreffenden Teilnehmern vorliegen, kann die Höhe des Geldgebots den Ausschlag geben (vgl. zum Ganzen: BayVGH, U.v. 6.11.2008 - 13 A 08.1888 - Rdl 2009, 123 - juris Rn. 31 <A.d.R.: = RzF - 33 - zu § 54 Abs. 2 FlurbG Rn 31>; Mayr in Wingerter/Mayr, a.a.O., § 54 Rn. 10).

30 An die Allgemeinheit gerichtete Erklärungen wie eine öffentliche Ausschreibung von Masseland - eine sog. *invitatio ad offerendum* - sind der Auslegung zugänglich. Diese hat sich grundsätzlich am objektiven Erklärungswert des veröffentlichten Ausschreibungstexts zu orientieren (§§ 133, 157 BGB; vgl. hierzu BVerwG, U.v. 7.5.1981 - 2 C 5.79 - DVBl 1982, 195 - juris Rn. 18). Maßgeblich für die Ermittlung des Erklärungsinhalts ist dabei der "objektive Empfängerhorizont", d.h. die Verständnismöglichkeit eines durchschnittlichen Beteiligten oder Angehörigen des angesprochenen Personenkreises zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Ausschreibung (vgl. zum Ganzen: BayVGH, U.v. 26.4.2010 - 13 A 09.2474 - Rdl 2010, 299 - juris Rn. 18 <A.d.R.: = RzF - 34 - zu § 54 Abs. 2 FlurbG Rn 18>; U.v. 6.11.2008 - 13 A 08.1888 - Rdl 2009, 123 - juris Rn. 33 <A.d.R.: = RzF - 33 - zu § 54 Abs. 2 FlurbG Rn 33>).

31 Allerdings darf die Selbstbindung der Verwaltung nicht so weit gehen, dass die Ausübung eines die besonderen Umstände des Einzelfalles berücksichtigenden Ermessens beseitigt wird. Eine Abweichung von allgemein geltenden behördlichen Vorschriften für die Ausübung des Ermessens - etwa Vergabebedingungen - muss daher möglich bleiben, soweit wesentliche Besonderheiten des Falls sie rechtfertigen (BVerwG, B.v. 1.6.1979 - 6 B 33.79 - NJW 1980, 75 - juris). Deren Wortlaut ist deshalb auch unter dem Blickwinkel des Art. 3 Abs. 1 GG nicht stets verbindlich. Ob das Gleichbehandlungsgebot im Einzelfall beachtet worden ist,

beurteilt sich in diesen Fällen danach, wie die Verwaltungsvorschriften tatsächlich gehandhabt werden (BVerwG, U.v. 30.4.1981 - 2 C 8.79 - DVBl 1981, 1063 - juris). Aus der dargestellten Rechtsprechung folgt, dass aus Art. 3 Abs. 1 GG kein Anspruch darauf abzuleiten ist, dass Verwaltungsvorschriften nur jeweils ihrem Wortlaut entsprechend angewendet werden dürfen bzw. vor einer von ihrem Wortlaut abweichenden Handhabung entsprechend geändert werden müssen (vgl. zum Ganzen: BayVGH, U.v. 6.11.2008 - 13 A 08.1888 - RdL 2009, 123 - juris Rn. 37 <A.d.R.: = [RzF - 33 - zu § 54 Abs. 2 FlurbG](#) Rn 37>).

32 b) Unter Berücksichtigung obiger Vorgaben und Grundsätze ist die streitgegenständliche Vergabeentscheidung der Beklagten jedenfalls insoweit ermessensfehlerfrei erfolgt, als es die Nichtberücksichtigung des Klägers betrifft.

33 Die Beklagte hat bei der öffentlichen Ausschreibung des Masselands vom 18. November 2016 von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Regelungen für die Vergabe festzulegen und ihre Ermessensausübung entsprechend zu binden. In diesen öffentlich bekanntgegebenen und verbindlichen Erwerbsbedingungen ist in Nr. 1 Satz 1 geregelt, dass die Vergabe durch den Vorstand der Teilnehmergemeinschaft aufgrund der Angebote unter Beachtung agrarstruktureller Gesichtspunkte erfolgt. Nr. 1 Satz 2 bestimmt, dass dabei "ausübende (praktizierende) Landwirte", die Eigentümer (Teilnehmer) am Verfahren sind, vorrangig berücksichtigt werden. Die genannten Bestimmungen sind gemäß §§ 133, 157 BGB in der Gesamtschau ohne weiteres so auszulegen, dass für die Vergabe agrarstrukturelle Gesichtspunkte maßgeblich sind und bei dieser Abwägungsentscheidung ("dabei") teilnehmende "ausübende (praktizierende) Landwirte" gegenüber sonstigen Bieter stets vorrangig zu berücksichtigen sind. Diese Regelung ist auch am Zweck der Ermächtigung orientiert und sachgerecht. Denn nach der Rechtsprechung der Flurbereinigungsgerichte haben Vollerwerbs- und Nebenerwerbslandwirte bei der Vergabe von Masseland nach § 54 Abs. 2 FlurbG Vorrang vor sonstigen Bieter (vgl. BayVGH, U.v. 7.5.2002 - 13 A 00.445 - RdL 2003, 209 - juris Rn. 17; OVG RhPf, U.v. 4.6.1980 - 9 C 3/79 - RdL 1980, 293 - RzF 18 zu § 54 Abs. 2 FlurbG <= [RzF - 18 - zu § 54 Abs. 2 FlurbG](#)>). Die klägerseitig zu Nr. 1 Satz 1 und 2 der Erwerbsbedingungen sinngemäß vertretene Auslegung, dass nur bei einem zunächst festgestellten agrarstrukturellen Abwägungsgleichstand "ausübende (praktizierende) Landwirte" gegenüber sonstigen Bieter Vorrang haben sollen, findet hingegen bereits im Wortlaut der Erwerbsbedingungen keine hinreichende Stütze. Unabhängig davon wäre eine solche Regelung nicht hinreichend am Zweck der Ermächtigung (§ 1 und § 37 Abs. 1 FlurbG) orientiert und auch nicht sachgerecht. Vielmehr gilt, dass die Führung eines landwirtschaftlichen Betriebs im Rahmen der agrarstrukturellen Abwägung nach § 54 Abs. 2 FlurbG die Grundvoraussetzung für die Zuteilung von Masseland ist (vgl. vgl. [sic] BayVGH, U.v. 7.5.2002 - 13 A 00.445 - RdL 2003, 209 - juris Rn. 17; OVG RhPf, U.v. 4.6.1980 - 9 C 3/79 - RdL 1980, 293 - RzF 18 zu § 54 Abs. 2 FlurbG <= [RzF - 18 - zu § 54 Abs. 2 FlurbG](#)>).

34 Hiervon ausgehend war somit für die streitgegenständliche Vergabeentscheidung nach § 54 Abs. 2 FlurbG maßgeblich, welche Bieter als "ausübende (praktizierende) Landwirte" Vorrang gegenüber sonstigen Bieter hatten. Insoweit ist jedoch festzustellen, dass neben dem Kläger jedenfalls zwei Teilnehmer Angebote für das Abfindungsflurstück 1613 abgegeben hatten, die unstreitig einen landwirtschaftlichen Betrieb führen; die in der mündlichen Verhandlung klägerseitig vorgetragene zwischenzeitliche Verpachtung des Betriebs der Eheleute H. ist vorliegend daher nicht von Relevanz. Diese beiden landwirtschaftlichen Bieter hatten nach Nr. 1 Satz 1 und 2 der Erwerbsbedingungen Vorrang vor dem Kläger; denn dieser führte zum maßgeblichen Zeitpunkt keinen landwirtschaftlichen Betrieb mehr. Insoweit kann auf das Schreiben des AELF vom 29. Mai 2017 verwiesen werden. Hiernach hat der Kläger dort zuletzt im Jahr 2002 einen Mehrfachantrag gestellt. Zudem hat die Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft in der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau mit Schreiben vom 12. Juni 2017 mitgeteilt, dass der Kläger dort bereits seit 1. November 2002 nicht mehr als Bewirtschafter land- und forstwirtschaftlicher Flächen

registriert ist. In seinem Widerspruchsschreiben vom 18. Januar 2017 hat der Kläger zudem selbst ausgeführt, dass er im Zuge seines Renteneintritts seinen landwirtschaftlichen Betrieb an den Sohn verpachtet habe. In der Rechtsprechung ist insoweit geklärt, dass ein Verpächter landwirtschaftlicher Flächen - wie der Kläger - selbst keinen landwirtschaftlichen Betrieb (mehr) führt und daher im Rahmen der Vergabe von Masse-land gemäß § 54 Abs. 2 FlurbG Nachrang gegenüber BieterInnen hat, die Vollerwerbs- oder Nebenerwerbslandwirte sind. Die Zweckbindung des § 54 Abs. 2 FlurbG lässt sich mit einer Zuteilung von Masseland an Verpächter nicht erreichen (vgl. BayVGH, U.v. 7.5.2002 - 13 A 00.445 - RdL 2003, 209 - juris Rn. 17 <= [RzF - 28 - zu § 54 Abs. 2 FlurbG](#); OVG RhPf, U.v. 4.6.1980 - 9 C 3/79 - RdL 1980, 293 - RzF 18 zu § 54 Abs. 2 FlurbG <= [RzF - 18 - zu § 54 Abs. 2 FlurbG](#); vgl. auch BVerwG, B.v. 2.12.1980 - 5 B 109.79 - Buchholz 424.01 zu § 54 FlurbG). Auch die im Anhörungstermin vom 10. Januar 2017 vorgetragene forstwirtschaftliche Tätigkeit des Klägers (Holzverkauf aus Wald) sowie seine landwirtschaftliche Tätigkeit (ca. 0,5 ha Kirschgarten, Grünland im Ort) führen aufgrund ihres geringen Umfangs nicht dazu, dass der Kläger als "ausübender (praktizierender) Landwirt" anzusehen wäre. Gleiches gilt für die seitens des Klägers noch erfolgende gelegentliche Mitarbeit im landwirtschaftlichen Betrieb des Sohns.

35 Auch der Umstand, dass es sich vorliegend um ein Pachtverhältnis innerhalb der Familie ("gleitende Hofübergabe") handelt, rechtfertigt keine Ausnahme vom Nachrang des Klägers als bloßer Verpächter landwirtschaftlicher Flächen gegenüber den anderen BieterInnen als Inhabern eines landwirtschaftlichen Betriebs. Agrarstrukturell ist die Vergabe von Masseland an einen unmittelbar selbst praktizierenden Landwirt - wie ausgeführt - vorteilhafter. Denn bei einer Verpachtung landwirtschaftlicher Flächen besteht bei einer Vergabe an den Verpächter ein nur mittelbarer, über das Pachtverhältnis vermittelter agrarstruktureller Vorteil. Auch ist im Fall einer Zuteilung an den Verpächter mit Blick auf die Kündigungsmöglichkeit des Pachtverhältnisses grundsätzlich nicht in vergleichbarer Weise wie bei einem praktizierenden Landwirt nachhaltig sichergestellt, dass das Flurstück tatsächlich einer landwirtschaftlichen Nutzung im Wege der Verpachtung zugeführt und nicht etwa anderweitig genutzt wird (vgl. BayVGH, U.v. 26.4.2010 - 13 A 09.2474 - RdL 2010, 299 - juris Rn. 19 <A.d.R.: = [RzF - 34 - zu § 54 Abs. 2 FlurbG](#) Rn 19>). Ebenfalls ist im vorliegenden Fall unklar, ob eine Hofübergabe zu Eigentum an den Sohn in absehbarer Zukunft überhaupt erfolgen wird; hiergegen spricht jedenfalls, dass das Pachtverhältnis zwischen Kläger und Sohn bereits seit 2002 - d.h. seit etwa 17 Jahren - besteht. Auch eine ungerechtfertigte Schlechterstellung von Hofübergaben in der Familie bei der Vergabe von Masseland ist nicht gegeben. Denn die von Klägern insoweit gewählte Pachtkonstruktion ist keineswegs zwingend; vielmehr hätte der Kläger dem Sohn auch den Betrieb gegen laufende monatliche Zahlungen zu Eigentum übertragen können.

36 Im Ergebnis gilt somit, dass das Gebot des Klägers als Nicht-Landwirt gegenüber den sonstigen Geboten praktizierender Landwirte von vornherein als nachrangig anzusehen war, ohne dass es insoweit weiterer agrarstruktureller Abwägungen bedurfte.

37 Nur der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, dass die Beklagte jedenfalls im Verhältnis zum Gebot des Klägers als Nichtlandwirt bei der Vergabe auch das verfristet eingegangene Angebot der Eheleute H. berücksichtigten durfte. Da das Vergabeverfahren nach § 54 Abs. 2 FlurbG darauf abzielt, ein übrig gebliebenes Flurstück in einer dem Zweck der Flurbereinigung entsprechenden Weise zu verwenden, darf eine Teilnehmergemeinschaft Masseland an einen Bewerber, bei dem die Zweckerreichung aus § 54 Abs. 2 FlurbG i.V.m. § 1 FlurbG und § 37 Abs. 1 FlurbG nicht gesichert ist, dann nicht zuteilen, wenn zum Zeitpunkt der Vergabe ein anderer, geeigneter Bewerber vorhanden ist. So lag der Fall mit Blick auf die fehlende Landwirtseigenschaft des Klägers und die Eheleute H. auch hier. Eine Verfristung des Angebots der

Eheleute H. war daher zum Zeitpunkt der Vergabe im Lichte von Art. 31 Abs. 7 BayVwVfG jedenfalls im Verhältnis zum Kläger unbeachtlich (vgl. BayVGH, U.v. 7.5.2002 - 13 A 00.445 - RdL 2003, 209 - juris Rn. 22 <= [RzF - 28 - zu § 54 Abs. 2 FlurbG](#)>). Ohnehin waren vorliegend neben dem Angebot der Eheleute H. noch zwei weitere fristgerechte Angebote von teilnehmenden Landwirten eingegangen, so dass der als Nicht-Landwirt nachrangige Kläger auch bei Ausschluss des Angebots der Eheleute H. nicht zum Zuge gekommen wäre.

38 Im Ergebnis steht somit fest, dass die Entscheidung der Beklagten zur Nichtberücksichtigung des Klägers bei der streitgegenständlichen Vergabe von Masseland ermessensfehlerfrei war. Ob die Vergabeentscheidung zugunsten der Eheleute H. im Verhältnis zu den weiteren beiden landwirtschaftlichen Bieter W. und J. trotz der Verfristung des Angebots der Eheleute H. ermessensfehlerfrei war, kann vorliegend offenbleiben. Denn selbst im Fall eines hier gegebenen objektiven Ermessensfehlers würde dieser den Kläger nicht berühren, er wäre insoweit nicht in eigenen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO; vgl. allg. BVerwG, U.v. 21.10.1994 - 8 C 11.93 - juris Rn. 19).