

Universität der Bundeswehr München

Fakultät für Bauingenieurwesen und Umweltwissenschaften

Anforderungen an die ländliche Bodenordnung im Kontext einer zukunftsfähigen Landnutzung

Dagmar Bix

Vollständiger Abdruck der von der Fakultät für Bauingenieurwesen und Umweltwissenschaften der Universität der Bundeswehr München zur Erlangung des akademischen Grades einer

Doktor-Ingenieurin (Dr.-Ing.)

angenommenen Dissertation.

Promotionsausschuss:

Vorsitzender: Prof. Dr.-Ing. Otto Heunecke

1. Prüfer: Prof. Dr.-Ing. Karl-Heinz Thiemann

2. Prüfer: Prof. Dr.-Ing. habil. Theo Kötter

Die Dissertation wurde am 25.07.2024 bei der Universität der Bundeswehr München eingereicht und durch die Fakultät für Bauingenieurwesen und Umweltwissenschaften am 19.11.2024 angenommen. Die mündliche Prüfung fand am 29.11.2024 statt.

„Die unterschiedliche, zeitabhängige Ausprägung der Flurbereinigung ist Ausdruck und Ausfluss der jeweiligen gesellschaftlichen Erfordernisse und Herausforderungen. Deshalb hat die „Flurbereinigung“ keinen allgemein gültigen Standard [...]. Was „Flurbereinigung“ ist, definiert sich aus den jeweiligen Zeitumständen und nationalen Herausforderungen.“

Prof. Dr. Joachim Thomas, 2005

Danksagung

Manchmal muss man die Dinge nehmen, wie sie kommen. Diese Arbeit kam einfach. Obwohl mich das Thema in meiner beruflichen Praxis im Münsterland von Anfang an begleitet hat – und das sind nunmehr 20 Jahre – hat es nie den Plan gegeben, daraus ein Promotionsvorhaben zu machen. Die Idee dazu hat keinen Anlauf genommen, sie war plötzlich einfach da. Lockend, spannend, kurzweilig, intensiv und am Ende sehr herausfordernd – nicht zuletzt wegen einer nicht vorhersehbaren Verkürzung der ohnehin schon sportlichen Zeitplanung. Ein bisschen mehr Muße hätte uns beiden, der Arbeit und mir, sicherlich gutgetan.

Viele Menschen haben mich in den letzten 2,5 Jahren auf diesem Weg begleitet und freundschaftlich, kollegial, fachlich und ermutigend unterstützt. Allen gehört ein großes Dankeschön!

Dazu zählen zahlreiche FachkollegInnen aus den verschiedenen Bundesländern, die meinen Fragebogen beantwortet oder als ExpertInnen in diversen vertiefenden Leitfadeninterviews ausgiebig Rede und Antwort gestanden haben. Mit dem AK II (Recht) der Arge Landentwicklung durfte ich einen ganzen Nachmittag lang lebhaft rechtliche Fragestellungen diskutieren. Gleichermäßen hat sich der AK 2.11.1 (Landmanagement und Bodenordnung) der FGSV als Fachgremium zur Diskussion zur Verfügung gestellt, der AK 5 (Landmanagement) des DVW sogar zwei Mal. Von vielen weiteren KollegInnen habe ich zwischendurch Antworten auf stets neue Fragen oder konstruktiv-kritische Anmerkungen zu Textpassagen bekommen. Beigetragen haben auch meine engsten KollegInnen im Dezernat „Ländliche Entwicklung, Bodenordnung“ der Bezirksregierung Münster, die klaglos die durch meine Teilzeit verursachte Mehrarbeit mitgetragen haben. Danke dafür!

Mit großem Engagement hat sich Ralph Merten, als ehemaliger und immer noch interessierter Fachkollege aus der Bezirksregierung Düsseldorf, in der Schlussredaktion als „Sparringspartner“ zur Verfügung gestellt. Intensive Diskussionen in mehrstündigen Telefonaten haben der Arbeit zu einer vorzeigbaren Form verholfen. Danke, Ralph!

Ohne Prof. Dr. Thiemann wäre ich nicht an den Start gegangen. Er war von Anfang an aufgeschlossen für die Idee dieser Arbeit, hat trotz der großen räumlichen Distanz zwischen dem Münsterland und München für beste Rahmenbedingungen gesorgt und hatte auf jede Frage jederzeit eine Antwort. Ganz herzlichen Dank dafür!

Danke auch an Prof. Dr. Kötter von meiner Ausbildungs-Universität in Bonn für die Zweitbegutachtung.

Mein letzter und größter Dank gilt meiner Familie. Ihr habt die vielen Stunden am Schreibtisch akzeptiert und wart in allen Höhen und Tiefen für mich da. Ohne Euch wär' alles nichts!

Billerbeck, den 21.07.2024

Dagmar Bix

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
Zusammenfassung	VIII
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Stand der Forschung.....	2
1.3 Zielsetzung und forschungsleitende Fragen	4
1.4 Forschungsdesign.....	5
2 Situationsanalyse Fläche	7
2.1 Aktuelle Flächennutzung	7
2.2 Zukünftige Herausforderungen für die Flächennutzung in ländlichen Räumen	9
2.2.1 Klimaschutz und Klimaanpassung.....	10
2.2.2 Erhaltung und Wiederherstellung der natürlichen Ressourcen	11
2.2.3 Energieerzeugung.....	12
2.2.4 Siedlung und Verkehr	15
2.2.5 Landwirtschaftliche Erzeugung.....	18
2.3 Entwicklung der Bodenpreise für landwirtschaftliche Nutzfläche	20
2.4 Steuerung der Flächennutzung	23
2.4.1 Allgemeine Grundlagen.....	23
2.4.2 Steuerung von Windenergie an Land und Freiflächen-Photovoltaik.....	25
2.5 Zusammenfassung.....	27
3 Ländliche Bodenordnung zur Umsetzung von Landnutzungskonzepten	28
3.1 Terminologie.....	29
3.2 Zum Verhältnis von Eigentum und Bodenordnung.....	32
3.3 Umsetzung von Landnutzungskonzepten in der Flurbereinigung - ein Rückblick....	33
3.4 Der Verfahrensablauf	35
3.5 Die Verfahrensarten im Kontext der Umsetzung von Landnutzungskonzepten.....	36
3.5.1 Regelflurbereinigung gem. §§ 1, 37 FlurbG.....	37
3.5.2 Vereinfachte Flurbereinigung gem. § 86 FlurbG	39
3.5.3 Beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren gem. §§ 91 ff. FlurbG.....	41
3.5.4 Freiwilliger Landtausch gem. §§ 103a – k FlurbG.....	42
3.5.5 Unternehmensflurbereinigung gem. §§ 87 - 90 FlurbG.....	44
3.6 Zusammenfassung.....	46
4 Status Quo der bundesweiten Flurbereinigungspraxis	48
4.1 Einleitungstrends privatnütziger Verfahren	48
4.2 Flächenbereitstellung für fremdnützige Zwecke: Ergebnisse einer Bundesländerbefragung.....	53
4.2.1 Zur Datenerhebung	53
4.2.2 Art und Umfang der Flächenbereitstellung	54
4.2.3 Aspekte der Verfahrensgestaltung / Bedeutung der Agrarstruktur	58

4.2.4	Trendeinschätzungen:.....	62
4.3	Zusammenfassung und Fazit	64
5	Effizientes Landmanagement.....	65
5.1	Praxisbeispiele	65
5.2	Anforderungsprofil für erfolgreiche Landmanagementverfahren	68
5.2.1	Abgeleitete Verfahrensansätze bisheriger Landmanagementverfahren.....	68
5.2.2	Modifizierte Verfahrensansätze und Kernelemente als Anforderungsprofil für effiziente Landmanagementverfahren	70
5.3	Verfahrensmodelle	72
5.3.1	Modell 1: Projektverfahren	73
5.3.2	Modell 2: Flexibles Flächenoptimierungsverfahren (FFO-Verfahren).....	75
5.3.3	Modell 3: Landentwicklung im Parallelverfahren (Containerverfahren).....	77
5.4	Einordnung in den Rechtsrahmen des FlurbG.....	79
5.4.1	Verfahrensart / Verfahrenszweck.....	79
5.4.2	Privatnützigkeit / Interesse der Beteiligten.....	80
5.4.3	Gebietsabgrenzung	85
5.4.4	Vorstand der Teilnehmergeinschaft.....	88
5.4.5	Wertermittlung / wertgleiche Landabfindung.....	91
5.4.6	Besitzübergang / Stichtag der Wertgleichheit	94
5.4.7	Eigentumsübergang	96
5.4.8	Flächenbevorratung	98
5.4.9	Schlussfeststellung	110
5.5	Zusammenfassung und Bewertung	111
6	Flurbereinigung und Umlegung.....	113
6.1	Grundlagen und allgemeiner Vergleich.....	113
6.2	Vom Umlegungs- zum Landmanagementausschuss	117
6.3	Wertermittlung und Gestaltung der Abfindung	120
6.4	Frühzeitige Besitz- und Eigentumsregelungen	123
6.4.1	Vorzeitige Besitzeinweisung	123
6.4.2	Vorwegnahme der Entscheidung.....	123
6.5	Zusammenfassung.....	127
7	Vorschlag für ein Landmanagementgesetz.....	128
7.1	Verfahrensmodell „effizientes Landmanagementverfahren“ (ELMV).....	128
7.2	Regelungsbefugnis der Bundesländer.....	136
7.3	Regelungsinhalte eines Landmanagementgesetzes	140
8	Beantwortung der Forschungsfragen	146
	Literaturverzeichnis	149
	Anhang.....	164

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Forschungsdesign.....	5
Abb. 2: Flächen nach Art der tatsächlichen Nutzung, Stand 31.12.2022	8
Abb. 3: Veränderung der Flächennutzung in Deutschland von 1996 bis 2020 in Hektar pro Tag	9
Abb.: 4 Leistungen der Flächennutzungen nach Kötter	10
Abb. 5: Zubau und Ziel gem. EEG 2023 für die Photovoltaik in Deutschland in MW.....	14
Abb. 6: EEG-Zielerreichungsgrad nach Bundesländern am 31.05.2023	15
Abb. 7: Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche.....	16
Abb. 8: Projizierte Entwicklung der Flächennutzungen bis 2050.....	20
Abb. 9: Entwicklung des Preisniveaus für Ackerflächen auf Bundesebene in Euro/m ² seit 2009	21
Abb. 10: Entwicklung des Preisniveaus bei Grünlandflächen auf Bundesebene in Euro/m ² seit 2009.....	21
Abb. 11: Preisniveau für Ackerflächen (2022) im Vergleich zur Verteilung der Ertragsmesszahlen.....	22
Abb. 12: Flächeninanspruchnahmen bis 2030.....	28
Abb. 13: Zwiebel der Landentwicklung nach THOMAS.....	30
Abb. 14: Verfahrensablauf Regelflurbereinigung	35
Abb. 15: Anzahl angeordneter, privatrechtlicher und geförderter Flurbereinigungsverfahren nach Bundesländern (2011 – 2020, ohne FLT und LwAnpG)	49
Abb. 16: Eingeleitete Fläche [ha x 1.000] nach Bundesländern, (2011 – 2020, ohne FLT und LwAnpG).....	50
Abb. 17: Trendlinien der Bundesländer mit gleichbleibender oder fallender linearer Regression der Einleitungszahlen.....	51
Abb. 18 Trendlinien der Bundesländer mit steigender linearer Regression der Einleitungszahlen	51
Abb. 19: Verteilung der Häufigkeit fremdnütziger Zwecke in der Einleitungsbegründung.....	55
Abb. 20: Verteilung der Verfahrensarten	55
Abb. 21: Verteilung der durch Flächenbereitstellung unterstützten fremdnützigen Vorhaben.....	56
Abb. 22: Verteilung der durch Flächenbereitstellung unterstützen fremdnützigen Vorhaben.....	57
Abb. 23: Verteilung der Form der Flächenbereitstellung.....	58
Abb. 24: Häufigkeit der zutreffenden Aussagen.....	59
Abb. 25: Verteilung der Wertermittlungsvarianten.....	60
Abb. 26: Verteilung der verwendeten Besitzübergangsregelungen.....	61
Abb. 27: Verteilung der Zuteilungsformen.....	62
Abb. 28: Zunahme der Zuteilungsschwernis.....	62
Abb. 29: Nachfrage nach Flächenbereitstellung für informelle, öffentliche Planungen	63
Abb. 30: Anstieg der Nachfrage nach Flächenbereitstellung	63
Abb. 31: Regionaler Potenzialraum (braun) eines effizienten Landmanagementverfahrens mit Verfahrensgebietsteilen (gelb))	71
Abb. 32: Modell 1 - Projektverfahren	74
Abb. 33: Modell 2 – Flexibles Flächenoptimierungsverfahren (FFO-Verfahren).....	76
Abb. 34: Modell 3 – Landentwicklung im Parallelverfahren (Containerverfahren)	78
Abb. 35: Verfahrensmodell „VTG“	105

Abb. 36: Verteilung von Haupt- und Nebensitzen der im Bundesverband zusammengesetzten gemeinnützigen Landgesellschaften	107
Abb. 37: Verfahrensablauf Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB	115
Abb. 38: Verfahrensmodell „effizientes Landmanagementverfahren“	129
Abb. 39: Beispielhafte Darstellung der Verteilung von raumbezogenen Planungen, Projekten des ELMV und seines Verfahrensgebietes im regionalen Potenzialraum	133

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Fläche, Anzahl und Mittelwert von 2011–2020 eingeleiteter, geförderter Verfahren nach § 86 FlurbG	50
Tab. 2: Abdeckung der Landwirtschaftlichen Nutzfläche durch privatnützige, geförderte Flurbereinigungsverfahren (Einleitung 2011–2020, ohne FLT und LwAnpG)	52
Tab. 3: Häufigkeit fremdnütziger Zwecke in der Einleitungsbegründung	55
Tab. 4: Bedeutung und Größe der Flächenbereitstellung für die einzelnen Ziele anhand von Punktevergaben	56
Tab. 5: sonstige Verfahrenszwecke	57
Tab. 6: Antwortverteilung zur Form der Flächenbereitstellung	58
Tab. 7: Anzahl der zutreffenden Aussagen nach Bundesländern	59

In dieser Arbeit wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Weibliche und anderweitige Geschlechteridentitäten werden dabei ausdrücklich mitgemeint, soweit es für die Aussage erforderlich ist.

Abkürzungsverzeichnis

ÄB	Änderungsbeschluss
Abb.	Abbildung
Abl.	Amtsblatt
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AEP	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung
AK	Arbeitskreis
AK OGA	Arbeitskreis der oberen Gutachterausschüsse
ALKIS	Amtliches Liegenschaftskataster-Informationssystem
Arge	Arbeitsgemeinschaft
ASVG	Agrarstrukturverbesserungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BayGVBl.	Bayrisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BB	Brandenburg
BBauG	Bundesbaugesetz
BbgGVBl.	Brandenburgerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BBSchG	Bundesbodenschutzgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BLG	Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BTG	Bundesverband für Teilnehmergeinschaften
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BZV	Beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
EEG	Erneuerbares Energiengesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
ELMV	Effizientes Landmanagementverfahren
EU	Europäischer Union
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
F	Fläche
FFO-Verfahren	Flexibles Flächenoptimierungsverfahren
Fl.	Fläche
FLT	Freiwilliger Landtausch
Flurbfl.	Flurbereinigungsfläche
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz

GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
Gbl.	Gesetzblatt
GemWaldG	Gemeinschaftswaldgesetz
GG	Grundgesetz
GLÖZ	Guter ökologischer Zustand
GrdstVG	Grundstücksverkehrsgesetz
GrenzBerG	Grenzbereinigungsgesetz
GW	Gigawatt
ha	Hektar
HE	Hessen
Hs.	Halbsatz
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung
Kap.	Kapitel
KöR	Körperschaft des öffentlichen Rechts
KSG	Klimaschutzgesetz
LMG	Landmanagementgesetz
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LULUCF	Land Usage, Land Usage Change, Forestry
LwAnpG	Landwirtschaftsanpassungsgesetz
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MLV NRW	Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW
MV	Mecklenburg-Vorpommern
MW	Megawatt
MWp	Megawatt Peak
NI	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSG	Naturschutzgebiet
NW	Nordrhein-Westfalen
öB	öffentliche Bücher
ON	Ordnungsnummer
OVG	Oberverwaltungsgericht
P	Poolfläche
PrGS	Preußische Gesetzessammlung
PV	Photovoltaik
PV-FFA	Freiflächen-Photovoltaik
RLP	Rheinland-Pfalz
ROG	Raumordnungsgesetz
RP	Rheinland-Pfalz
RSiedlG	Reichssiedlungsgesetz
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
Tab.	Tabelle

TG	Teilnehmergeinschaft
TH	Thüringen
Verf.gebiet	Verfahrensgebiet
VTG	Verband der Teilnehmergeinschaften
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WindBG	Windenergieflächenbedarfsgesetz
x	numerische Variable

Zusammenfassung

Unterschiedlichste gesellschaftspolitische Anforderungen führen zu einem deutlichen Anstieg der außerlandwirtschaftlichen Flächeninanspruchnahme. Es ist Aufgabe der Raumplanung, Flächennutzungen planerisch in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander zu bringen. Mit den Instrumenten der ländlichen Bodenordnung können objektive Planungsziele und subjektive Rechtsverhältnisse im dafür vorgesehenen Rechtsrahmen von Flurbereinigungs- bzw. Landwirtschaftsanpassungsgesetz (FlurbG bzw. LwAnpG) in Einklang gebracht werden.

Die Arbeit geht der Fragestellung nach, ob die Anwendungsmöglichkeiten dieses Instrumentariums angesichts zunehmender Spannungsfelder in der Landnutzung ausreichend sind oder ob durch Anpassungen des Rechtsrahmens eine zukunftsfähige Landnutzung möglicherweise besser unterstützt werden kann.

Im Rahmen eines Mixed-Methods-Designs werden die Anforderungen an die Landnutzung und die Grundlagen der ländlichen Bodenordnung zunächst literaturgestützt aufgearbeitet. Eine weiterführende quantitative Erfassung des Status Quo der bundesweiten Praxis in der privatnützigen, ländlichen Bodenordnung im Zeitraum 2011 – 2020 offenbart die gestiegene Bedeutung der Flächenbereitstellung für fremdnützige Zwecke. Gleichzeitig werden weniger Verfahren eingeleitet, obwohl diese die Flächenbereitstellung prinzipiell ermöglichen könnten. Zudem gibt es qualitative Hinweise zu Landmanagementprozessen, die sich den geänderten Anforderungen mit besonderer Dynamik und Flexibilität stellen und bei denen der Aspekt der Flächenbevorratung eine bedeutende Rolle spielt.

Auf der Basis erfolgreicher Praxisbeispiele aus den Bundesländern Bayern und Nordrhein-Westfalen wird für derartige Landmanagementverfahren ein Anforderungsprofil bestehend aus Verfahrensansätzen und Kernelementen abgeleitet. Um die Zielstellung dieser Verfahren konkreter zu fassen, wird das sogenannte „effiziente Landmanagement“ definiert. Es stellt eine Form der ländlichen Bodenordnung dar, die es ermöglicht, Landmanagementaufgaben zur Umsetzung von Landnutzungsplanungen beschleunigt, räumlich flexibel und dynamisch zu lösen. Durch eine strategische Ausrichtung sollen Landnutzungsentscheidungen mit dem Ziel einer effizienten Flächennutzung unterstützt oder sogar aktiv gesteuert werden.

Für das effiziente Landmanagement werden angesichts des aufgestellten Anforderungsprofils drei unterschiedliche Verfahrensmodelle entworfen und diese in den Kontext des FlurbG gestellt. Im Ergebnis wird festgestellt, dass rechtskonforme Umsetzungen zum Teil möglich, jedoch entgegen der Zielstellung aufwändig und ineffizient sind. Durch einen Abgleich mit dem Verfahren der städtebaulichen Umlegung werden Lösungsansätze identifiziert, die v.a. für die Erfordernisse des strategischen und dynamischen Verfahrensprofils Bedeutung haben. Die gewonnenen Erkenntnisse werden abschließend in dem Verfahrensmodell des „Effizienten Landmanagementverfahrens“ (ELMV) zusammengeführt. Der sich daraus ergebende Anpassungsbedarf des Rechtsrahmens wird in einem Vorschlag für ein Landmanagementgesetz (LMG) konkretisiert. Es soll als Landesgesetz das FlurbG um eine weitere Verfahrensart ergänzen. Das LMG bezieht sich daher weitestgehend auf die Regelungen des FlurbG, lockert aber insbesondere die materielle Anforderung der Gebietsabgrenzung, bestimmt den räumlichen Wirkungsbereich als regionalen Potenzialraum, trifft Regelungen zur Flächenbevorratung, flexibilisiert und beschleunigt den Eigentumsübergang, setzt den strategischen Ansatz

mit Hilfe eines Landmanagementausschusses um und trifft besondere Regelungen zur Schlussfeststellung. Es greift damit erfolgreiche, aber rechtlich möglicherweise risikobehaftete Verfahrensansätze aus der Praxis auf, legitimiert diese und könnte somit ein Instrumentarium für die Realisierung einer ausgewogenen und zukunftsfähigen Landnutzung sein.

Summary

A wide variety of socio-political requirements are leading to a significant increase in non-agricultural land use. It is the task of spatial planning to bring land uses into a balanced relationship with one another through planning. With the instruments of rural land readjustment, objective planning objectives and subjective legal relationships can be harmonized within the legal framework of the Land Consolidation Act (Flurbereinigungsgesetz - FlurbG) and the Agricultural Adjustment Act (Landwirtschaftsanpassungsgesetz - LwAnpG).

The thesis examines the question of whether the application possibilities of this instrument are sufficient in view of increasing areas of tension in land use or whether adjustments to the legal framework could possibly provide better support for sustainable land use.

As part of a mixed-methods design, the requirements for land use and the fundamentals of rural land readjustment are initially analyzed based on literature. A further quantitative survey of the status quo of nationwide practice in private-benefit rural land readjustment in the period 2011 - 2020 reveals the increased importance of land provision for non-profit purposes. At the same time, fewer procedures are being initiated, although these could in principle make land provision possible. In addition, there are qualitative indications of land management processes that are facing up to the changed requirements with particular dynamism and flexibility and in which the aspect of land banking plays a significant role..

Based on successful practical examples from the federal states of Bavaria and North Rhine-Westphalia, a requirements profile consisting of procedural approaches and core elements is derived for such land management procedures. So-called "efficient land management" is defined in order to make the objectives of these procedures more specific. It is a form of rural land management that makes it possible to solve land management tasks for the implementation of land use planning in an accelerated, spatially flexible and dynamic manner. Through a strategic orientation, land use decisions are to be supported or even actively controlled with the aim of efficient land use.

In view of the requirements profile, three different procedural models are designed for efficient land management and placed in the context of the Land Consolidation Act. As a result, it is determined that legally compliant implementations are possible in some cases, but are costly and inefficient, contrary to the objective. Through a comparison with the procedure of urban reallocation, solution approaches are identified that are particularly important for the requirements of the strategic and dynamic procedure profile. The insights gained are then combined in the "Efficient Land Management Procedure" (ELMV) process model. The resulting need for

adaptation of the legal framework is specified in a proposal for a Land Management Act (LMG). As a state law, it is intended to supplement the FlurbG with a further type of procedure. The LMG therefore largely refers to the regulations of the Land Consolidation Act, but in particular relaxes the material requirement of area demarcation, defines the spatial scope as a regional potential area, makes regulations on land reservation, makes the transfer of ownership more flexible and accelerates it, implements the strategic approach with the help of a land management committee and makes special regulations on the final determination. It thus takes up successful, but potentially legally risky procedural approaches from practice, legitimizes them and could therefore be an instrument for the implementation of balanced and sustainable land use.

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Der Wandel in der Landnutzung in Deutschland ist Folge gesellschaftlicher, technologischer, wirtschaftlicher und zunehmend auch klimatischer und ökologischer Entwicklungen. Dem steigenden Druck auf die landwirtschaftliche Flächennutzung begegnet die Ländliche Neuordnung mit allen Instrumenten des Flurbereinigungsgesetzes (FlurbG) sowie der Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse nach dem 8. Abschnitt des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes (LwAnpG), jedoch seit den 90er Jahren vor allem mit der Vereinfachten Flurbereinigung gem. § 86 FlurbG. Mit diesem als „Landentwicklungsverfahren“ deklarierten Bodenordnungsinstrument können explizit Landnutzungskonflikte privatnützig aufgelöst werden, solange ausreichend Fläche für alle begehrenden Landnutzungen vorhanden ist.

Zunehmende Flächeninanspruchnahmen für Siedlungs- und Verkehrszwecke, erneuerbare Energien, nachwachsende Rohstoffe und zugleich für die Erhaltung der ökologischen und klimatischen Funktionen der Kulturlandschaft erzeugen einen hohen Flächendruck und ziehen zum Teil immens steigende Bodenpreise landwirtschaftlicher Flächen nach sich. Die Ressource Fläche ist begrenzt und muss daher einer effizienten und nachhaltigen Nutzung zugeführt werden.

Es ist Aufgabe der Raumplanung, diese Entwicklungen rechtlich und planerisch zu fassen. Die Ländliche Neuordnung bringt als bodenordnerisches Instrument objektive Planungsziele und subjektive Rechtsverhältnisse übereinander und hat darüber hinaus auch einen eigenen Neugestaltungsauftrag. Im Rahmen ihrer eigenen Fachplanung kann sie Landnutzung ebenfalls aktiv steuern. Sie steht damit regelmäßig vor der Herausforderung, die Umsetzung von Nutzungsanpassungen zwar verträglich für den Privateigentümer i.S. der Eigentumsgewährleistung des Art. 14 GG zu gestalten, aber dennoch gesamtgesellschaftliche Zielsetzungen zu unterstützen.

Die bekannten Instrumente der ländlichen Bodenordnung nach dem FlurbG und LwAnpG bieten ein großes Anwendungsspektrum. Sie stoßen jedoch ggf. an ihre Grenzen bei Landmanagementaufgaben, die dynamisch, räumlich flexibel und zeitlich überschaubar gelöst werden müssen und bei denen möglicherweise die öffentlichen Belange gem. § 37 Abs. 2 FlurbG in der Abwägung die Aspekte der Neugestaltung nach § 37 Abs. 1 FlurbG bzw. § 53 Abs. 1 und 2 LwAnpG überwiegen. Insofern stellt sich die Frage, ob die bekannten privatnützigen Instrumente der ländlichen Bodenordnung insbesondere in Gebieten mit intakter Agrarstruktur immer noch hinreichend geeignet sind, den bestehenden und absehbar sich verstärkenden Spannungsfeldern im Hinblick auf die Landnutzung gerecht zu werden. Falls nicht, könnte die Verfügbarkeit eines ggf. angepassten oder ergänzten Bodenordnungsinstrumentariums mit einer Ausrichtung zu einem strategischen Landmanagement Landnutzungsentscheidungen zielgerichteter unterstützen und sie sogar aktiv steuern.

1.2 Stand der Forschung

Die nachfolgende Zusammenstellung gibt einen Überblick über einige wesentliche Fundstellen in der Fachliteratur, die sich vor dem Hintergrund der aktuellen gesamtgesellschaftlichen Anforderungen an die Landnutzung mit Anpassungen des Instrumentariums der ländlichen Bodenordnung beschäftigen. Die Recherche beschränkt sich auf die letzten 20 Jahre. Begonnen wird mit der ältesten Veröffentlichung:

Angesichts zahlreicher neuer Aufgaben und Herausforderungen im Naturschutz betrachten OPPERMAN ET AL.¹ vom Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU) 2003 im Auftrag des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) exemplarisch die Berücksichtigung ökologischer Belange in der Flurbereinigung in den Bundesländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Brandenburg. Daraus werden Empfehlungen zur ökologischen Verbesserung der Flurbereinigung abgeleitet. U.a. wird vorgeschlagen, das FlurbG durch ein neu zu formulierendes Bodenordnungsgesetz für eine nachhaltige und umweltverträgliche Bodenordnung zu ersetzen. Dieses soll u.a. neben einem Verbesserungsgebot für den ökologischen Zustand, belegbar durch einen entsprechenden ökologischen Wirkungsnachweis, ein Zweckverfahren „Natura 2000/FFH“ enthalten. Dazu werden Änderungen in den §§ 1 und 37-45 FlurbG angeregt, um inhaltlich eine Verknüpfung zu anderen naturschutzrechtlichen Fachgesetzen bzw. EU-Richtlinien zu herzustellen. Eine in den §§ 18 bzw. 42 FlurbG verankerte ökologische Bauaufsicht und die Gleichrangigkeit der Ziele „Agrarstrukturverbesserung“ und „Verbesserung des Naturhaushaltes“ auch in den Verfahrensarten nach § 86, 91 und 103 sind weitere Kernpunkte der vorgeschlagenen ökologischen Neuausrichtung. Um die Agrarflächen „strukturieren“ zu können, soll die Flurbereinigung i.S. eines Siedlungsunternehmens einen Landankauf tätigen können. Beispielhaft wird ein 5%tiger Landabzug genannt. Dieser soll in Richt- oder Leitlinien verankert werden.²

KÖTTER ET AL.³ untersuchen 2017 die Leistungsfähigkeit des Flurbereinigungsinstrumentariums anhand von ausgewählten Flurbereinigungsverfahren in Nordrhein-Westfalen im Hinblick auf einen sparsamen und effizienten Umgang mit der Ressource Fläche. Auf der Grundlage einer Analyse der verschiedenen Flächennutzungen in Bezug auf die zu erbringenden Grundleistungen (Leistungen zum Ressourcenerhalt im weitesten Sinne) und Produktionsleistungen sowie die klima-regulativen, kulturellen und siedlungsstrukturellen Leistungen entwickeln sie einen multikriteriellen Bewertungsrahmen. Dieser dient über die Festlegung und Anwendung von Kriterien und zugehöriger Indikatoren der Ableitung von Flächeneffizienzindices, die die Ergebnisse von Flurbereinigungsverfahren vergleichbar machen. Neben dieser Wirkungsanalyse umfasst die Studie eine Prozessanalyse zur Verfahrenseffizienz. Als Ergebnis stellen die Autoren fest, dass die Verfahren nach dem FlurbG einen wesentlichen Beitrag zur nachhaltigen Flächenverwendung leisten können, wobei sie jedoch aufgrund ihrer agrarstrukturellen Ausrichtung und bestimmter formeller Bindungen an Grenzen stoßen. Es wird festgestellt, dass die neuen Herausforderungen an die ländlichen Räume vielfältig sind, und zwar sowohl kurzfristig-projektorientiert als auch langfristig-strategisch. Die Autoren empfehlen, instrumentell ergänzend zum derzeitigen Verfahren der ländlichen Bodenordnung, ein integriertes Flächenmanagement unter analoger Anwendung des Flurbereinigungsrechts für „nicht primär

¹ Oppermann et al. (2003)

² vgl. Oppermann et al. (2003), S. 23–24

³ Kötter et al. (2017)

agrарstrukturelle Zwecke wie zur Unterstützung von Siedlungsentwicklungen, Infrastrukturvorhaben, Auflösung von Landnutzungskonflikten etc. [...] [Die] Handlungsfähigkeit und Problemlösungskompetenz der Flurbereinigungsverwaltung bei der Entwicklung ländlicher Räume [würde] durch ein Flächenmanagement wesentlich verbessert und erweitert“⁴. Um dem häufig umfangreichen Flächenbedarf für außerlandwirtschaftliche Zwecke gerecht werden zu können, solle ein revolvierender Bodenfonds bei der Flurbereinigungsverwaltung als interessensneutraler Akteur eingerichtet werden. Unterstützend wird vorgeschlagen, die Flurbereinigungsverwaltung mit einem Vorkaufsrecht in Verbindung mit dem Grundstücksverkehrsgesetz auszustatten.⁵ Dazu bedürfe es jedoch weiterer methodischer Untersuchungen inkl. einer kritischen Überprüfung der derzeitigen Handhabung des Flächenmanagements in der Praxis, um das Instrumentarium „ggf. zu modifizieren und durch neue Ansätze zu ergänzen.“⁶

GÖMANN & FICK⁷ präsentieren 2021 mit ihrem Buch „Wechselwirkungen zwischen Landnutzung und Klimawandel“ die Ergebnisse des Verbundforschungsvorhabens CC-LandStraD („Climate Change – Land Use Strategies“). Im Rahmen einer gesellschaftlichen Bewertung untersuchter Landnutzungsstrategien werden u.a. übergeordnete Gestaltungsoptionen für ein nachhaltiges Landnutzungsmanagement aufgezeigt. Dazu gehört vor allem eine effektivere Steuerung und Koordinierung der Landnutzung durch eine räumliche Gesamtplanung bzw. eine die Themen Klimaschutz und Klimafolgenanpassung integrierende Ausgestaltung der vorhandenen Raum- und Fachplanungen. Angeregt wird auch eine ggf. rechtlich und prozessual modifizierte Landschaftsplanung und – maßnahmenübergreifend aufgrund seiner hohen Bedeutung – eine Stärkung des integrierten Flächenmanagements. Denn „zahlreiche dem Klimaschutz und der Klimaanpassung dienende Maßnahmen bedürfen des Landerwerbs und der Bodenbevorratung sowie der Betreuung und Durchführung geeigneter Maßnahmen der Flurbereinigung und ländlichen Bodenordnung.“⁸ Als eine Aufgabe wird zudem das Kompensationsflächenmanagement genannt.

MÖCKEL & WOLF⁹ beschäftigen sich 2022 im Rahmen eines Artikels in der Zeitschrift „Natur und Recht“ mit der Privatnützigkeit von Ökosystemleistungen in der Flurbereinigung. Bezüglich des Erhalts und der Wiederherstellung von Ökosystemen und ihrer Leistungen ist das Flurbereinigungsgesetz ihrer Ansicht nach nicht eindeutig, da sowohl § 40 (Landbereitstellung für öffentliche Anlagen) FlurbG als auch die §§ 37 (Aufgabe der Flurbereinigung) und 86 (Vereinfachte Flurbereinigung) FlurbG auf diese Aufgaben abstellen. Basierend auf dem Konzept der Ökosystemleistungen, das die Relevanz von Regulierungs- und Erhaltungsleistungen der Ökosysteme für die land- und forstwirtschaftlichen Versorgungsleistungen bewertet, werden die Maßnahmen zur Klimaanpassung, die Maßnahmen zum Erhalt oder zur Wiederherstellung der biologischen Vielfalt und die Maßnahmen zur Umsetzung umweltrechtlicher Anforderungen dahingehend untersucht, ob und inwieweit sie als privatnützig einzustufen sind. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass die genannten Maßnahmen, sofern sie lokal bzw. regional ausgerichtet sind, die land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung von Grundstücken im Sinne des § 1 FlurbG verbessern und zudem eine wesentliche Bedeutung für eine integrierte

⁴ Kötter et al. (2017), S. 105

⁵ vgl. Kötter et al. (2017), S. 107

⁶ Kötter et al. (2017), S. 115

⁷ Gömann; Fick (2021)

⁸ Gömann; Fick (2021), S. 352

⁹ Möckel; Wolf (2022)

Landentwicklung im Sinne von § 1 FlurbG haben. Schließlich beinhaltet das objektive Interesse der Teilnehmer eines Flurbereinigungsverfahrens als Grundlage für dessen Privatnützigkeit seit der Novellierung des FlurbG 1976 neben den ökonomischen auch soziale und ökologische Interessen. Um dies zu unterstreichen und damit für Rechtsklarheit zu sorgen, wird eine redaktionelle Ergänzung der §§ 1, 4 und 39 FlurbG (durch den Bund im Rahmen des Art. 125a GG) um die Ziele „Erhalt und Wiederherstellung von Ökosystemen und ihrer Leistungen“ vorgeschlagen. Dadurch soll der Einsatz der Flurbereinigung als Instrument zur Schaffung klimaanangepasster, nachhaltiger Landschaften befördert werden. Um die Umsetzung überregionaler Naturschutzprojekte im überwiegend öffentlichen Interesse ebenfalls zu erleichtern, sollten sie für Planfeststellungsverfahren mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung zugelassen werden. Damit wäre der Rückgriff auf die fremdnützig ausgerichtete Unternehmensflurbereinigung möglich.

1.3 Zielsetzung und forschungsleitende Fragen

Die vorliegende Arbeit befasst sich angesichts der vorhandenen und weiterhin zunehmenden Spannungsfelder im Hinblick auf die Landnutzung mit der ländlichen Bodenordnung als Instrument zur Unterstützung einer nachhaltigen und effizienten Nutzung der Ressource Fläche. Eingesetzt als Landmanagementinstrument soll sie die unterschiedlichen Nutzungsansprüche i.S. einer Konfliktauflösung ordnen, dadurch insbesondere objektiv und umfangreich abgewogene Raumnutzungsplanungen zeitgerecht umsetzbar machen, das Ziel einer sparsamen Flächenverwendung verfolgen und gleichzeitig der grundgesetzlichen Eigentumssicherung gerecht werden. Aus diesem hohen Anspruch an das Instrumentarium leiten sich zwei forschungsleitende Kernfragen ab:

Frage 1:

Sind die bekannten Instrumente der privatnützigen ländlichen Bodenordnung insbesondere in Gebieten mit intakter Agrarstruktur hinreichend geeignet, den bestehenden und sich absehbar verstärkenden Spannungsfeldern im Hinblick auf die Landnutzung gerecht zu werden?

- Welche Spannungsfelder hinsichtlich der Landnutzung gibt es? Welche Entwicklungen zeichnen sich ab?
- Wie und in welchem Umfang werden privatnützige Flurbereinigungsverfahren zur Abmilderung dieser Spannungsfelder eingesetzt?
- Was erschwert einen passgenauen Einsatz?

Frage 2:

Kann die Verfügbarkeit eines ggf. angepassten oder ergänzten Bodenordnungsinstrumentariums mit einer strategischen Ausrichtung Landnutzungsentscheidungen im Hinblick auf eine sparsame Flächennutzung zielgerichteter unterstützen und sie sogar aktiv steuern?

- Welche Anforderungen muss ein strategisches Landmanagement erfüllen?
- Ist der Rechtsrahmen des FlurbG ausreichend, diesen Anforderungen an ein Landmanagement gerecht zu werden?
- Welcher rechtliche Anpassungsbedarf wird erkennbar?

1.4 Forschungsdesign

In der vorliegenden Arbeit wird im Mixed-Methods-Design verfahren. Die forschungsleitenden Kernfragen werden nach einer Aufarbeitung der theoretischen Grundlagen in den Kapiteln 2 und 3 auf Basis der Ergebnisse des überwiegend quantitativen Ansatzes einer Datenanalyse und einer Fragebogenerhebung aus Kapitel 4 durch das vertiefende und weiterentwickelnde qualitative Vorgehen im Rahmen von Literatur- und Rechtsrecherche sowie von Expertengesprächen in den Kapiteln 5–7 beantwortet (Abb. 1).

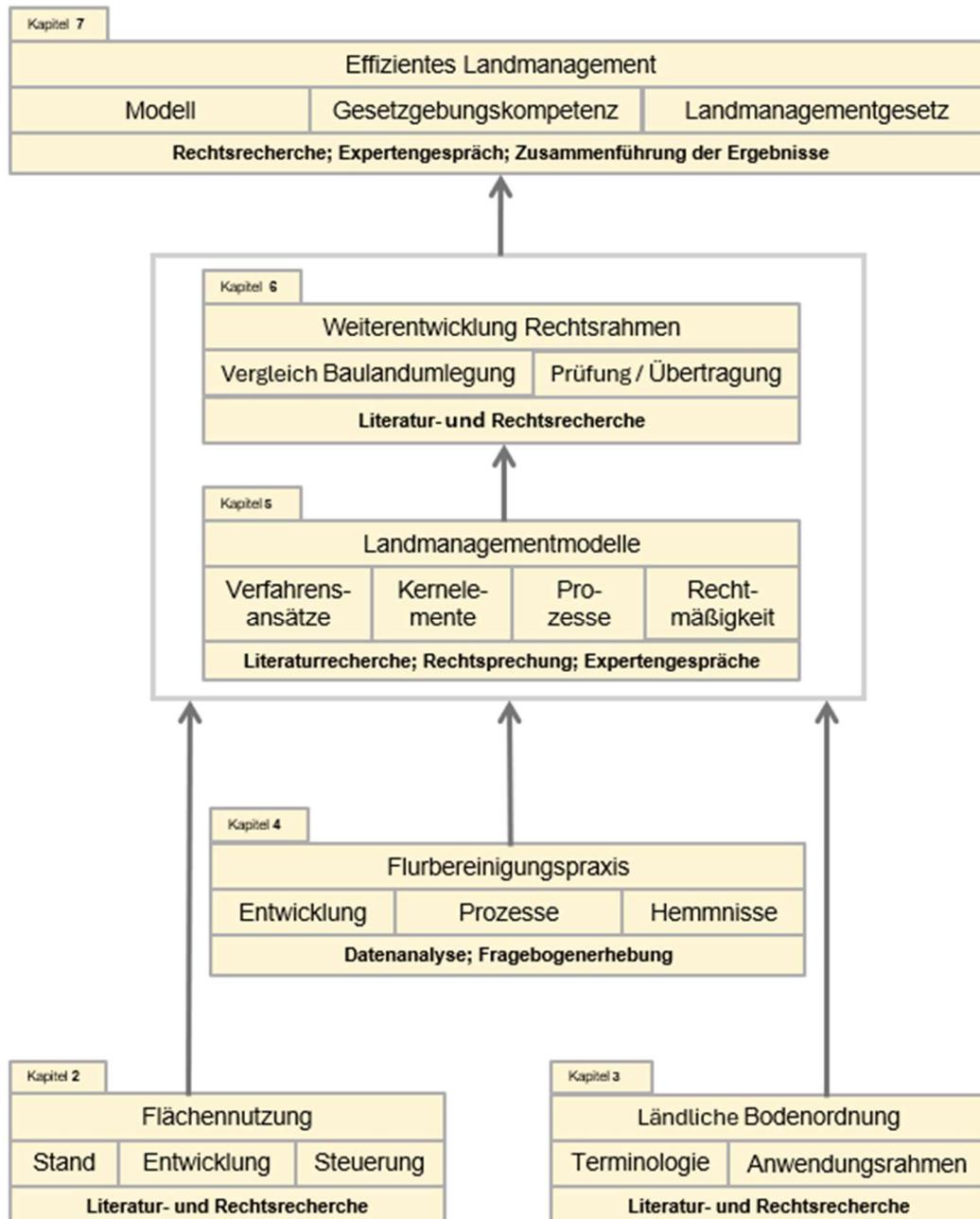


Abb. 1: Forschungsdesign

Im Einzelnen stellt sich der Aufbau der Arbeit wie folgt dar:

In Kapitel 2 wird zunächst eine literaturgestützte Betrachtung der aktuellen Flächennutzung des ländlichen Raums und der zu erwartenden zukünftigen Herausforderungen vorgenommen. Themen besonderer gesellschaftspolitischer Relevanz, von denen eine außerordentliche Flächeninanspruchnahme ausgeht, werden gezielt herausgegriffen. Zur Einordnung des bereits bestehenden Flächendrucks wird die Entwicklung der Bodenpreise für landwirtschaftliche Nutzfläche herangezogen. Als maßgebliches Steuerungsinstrument für die verschiedenen Landnutzungserfordernisse wird das System der Raum- und Fachplanung beleuchtet und dabei aufgrund des „überragenden öffentlichen Interesses“¹⁰ ein besonderes Augenmerk auf die aktuellen Rechtsgrundlagen zum Ausbau von Windenergie an Land und Freiflächen-Photovoltaik gelegt.

Kapitel 3 ist als ergänzendes Grundlagenkapitel mit Ausrichtung auf die ländliche Bodenordnung unter dem Aspekt der Umsetzung von Landnutzungskonzepten zu verstehen. Für ein klares und einheitliches Begriffsverständnis wird zunächst die in der Arbeit verwendete Terminologie abgegrenzt und definiert. Dabei geht es insbesondere um unterschiedliche Begriffe, die im üblichen Sprachgebrauch synonym eingesetzt werden. Als Bezeichnung für die angestrebte bodenordnerische Verfahrensweise wird der Begriff des „effizienten Landmanagementverfahrens“ eingeführt. Aufgrund ihrer zentralen Bedeutung für die Gesamthematik wird zudem die als Grundrecht in Art. 14 GG verankerte Eigentumsgarantie ins Verhältnis zur Bodenordnung gesetzt. Als Grundlage für die weiteren Betrachtungen wird der Verfahrensablauf einer Regelflurbereinigung kurz umrissen. Abschließend umfasst das Kapitel eine rechtstheoretische Darlegung zu der Frage, inwieweit die bekannten Instrumente der ländlichen Bodenordnung zur Umsetzung von Landnutzungskonzepten vorgesehen sind.

Das vierte Kapitel wirft den Blick in die derzeitige bundesweite Flurbereinigungspraxis. Der Fokus liegt dabei auf privatnützigen Verfahren, die auch zur Unterstützung öffentlicher Vorhaben ohne formelle Planung eingesetzt werden. Um den Status Quo quantitativ zu fassen, werden die Einleitungszahlen der Jahre 2011 – 2020 analysiert. Eine Befragung der Flurbereinigungsverwaltungen der Bundesländer ergänzt die Ergebnisse quantitativ und qualitativ. Dabei werden vor allem Aspekte der Verfahrensgestaltung und Einschätzungen zur Flächennachfrage sowie zu Gründen für ein mögliches Scheitern einer Flächenbereitstellung in den Blick genommen.

Aufbauend auf den Ergebnissen der Länderbefragung werden in Kapitel 5 in der Praxis bewährte Landmanagementverfahren der Bundesländer Bayern und Nordrhein-Westfalen mit Hilfe von vier leitfadengestützten Experteninterviews genauer untersucht. Auf dieser Basis wird in Verbindung mit einem Rückgriff auf die Studie von KÖTTER ET AL.¹¹ ein Anforderungsprofil bestehend aus Verfahrensansätzen und zwingend einzuhaltenden Kernelementen für ein effizientes Landmanagementverfahren abgeleitet. Das Anforderungsprofil dient als Grundlage für die Entwicklung von drei Verfahrensmodellen, die hinsichtlich der Umsetzung der Verfahrensansätze unterschiedlich ausgeprägt sind. Die jeweiligen Verfahrensprozesse werden in Form von Ablaufdiagrammen visualisiert. Um Anwendungsmöglichkeiten und -grenzen

¹⁰ BGBl. I (2014) Nr. 133 S. 1066, § 2 EEG

¹¹ Kötter et al. (2017)

herauszuarbeiten, werden diese drei Landmanagementmodelle abschließend in ausführlicher Weise literatur- bzw. rechtsprechungs- und expertengestützt in den Rechtskontext des FlurbG gestellt.

Ausgelöst durch die in Kapitel 5 herausgearbeiteten Anwendungsgrenzen des FlurbG werden zur Weiterentwicklung des bodenordnerischen Rechtsrahmens in Kapitel 6 einige Regelungen aus der Baulandumlegung aufgegriffen, genauer untersucht und auf ihre Anwendbarkeit hinsichtlich des angestrebten Landmanagementverfahrens geprüft. Dazu werden die relevanten Rechtsgrundlagen der Baulandumlegung aufgearbeitet, ein Vergleich zur Flurbereinigung gezogen und abschließend eine Übertragung auf das Landmanagement vorgenommen.

Durch die Zusammenführung der Ergebnisse aus den Kapiteln 5 und 6 wird in Kapitel 7 das endgültige Verfahrensmodell eines effizienten Landmanagementverfahrens abgeleitet und beschrieben. Um die Zweckmäßigkeit seiner Verfahrensregelungen mit der erforderlichen Rechtmäßigkeit in Einklang bringen zu können, wird literatur- und expertengestützt der Frage nach dem Umfang der Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer nachgegangen. Abschließend wird ein Vorschlag für Regelungen eines Landmanagementgesetzes erarbeitet und begründend erläutert.

2 Situationsanalyse Fläche

Kapitel 2 befasst sich zunächst mit der aktuellen Flächennutzung (Kap. 2.1) in Deutschland sowie mit den diesbezüglich zu erwartenden Herausforderungen (Kap. 2.2). Der Fokus wird auf Themen besonderer gesellschaftspolitischer Relevanz gelegt. Dabei wird versucht, die von ihnen ausgehenden Flächeninanspruchnahme quantitativ zu fassen. Zur Einordnung des bereits bestehenden Flächendrucks wird die Entwicklung der Bodenpreise für landwirtschaftliche Nutzfläche herangezogen (Kap. 2.3). Als maßgebliches Steuerungsinstrument für die verschiedenen Landnutzungserfordernisse wird nachfolgend das System der Raum- und Fachplanung beleuchtet (Kap. 2.4). Ein besonderes Augenmerk wird dabei aufgrund ihres überragenden öffentlichen Interesses auf die aktuellen Rechtsgrundlagen zum Ausbau von Windenergie an Land und Freiflächen-Photovoltaik gelegt. Die Erkenntnisse werden abschließend zusammengefasst (Kap. 2.5).

2.1 Aktuelle Flächennutzung

Deutschland hat eine Fläche von insgesamt ca. 375.595 km². Von dieser Gesamtfläche werden gemäß der Daten des statistischen Bundesamtes aus der Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung zum Stichtag 31.12.2022 49,94% landwirtschaftlich genutzt, 30% sind Wald, 0,86% Gehölz und 14,86% entfallen auf Siedlungs- und Verkehrsflächen. Darin enthalten sind auch unbebaute Flächen wie Sport- und Freizeitflächen, Grünanlagen und Friedhöfe. Die verbleibenden Flächen verteilen sich auf Heide, Moor und Unland mit 1,64%, Gewässer mit 2,28 % und Berg- und Tagebaue sowie Halden mit 0,4% (Abb. 2).¹²

¹² vgl. Destatis (2022)

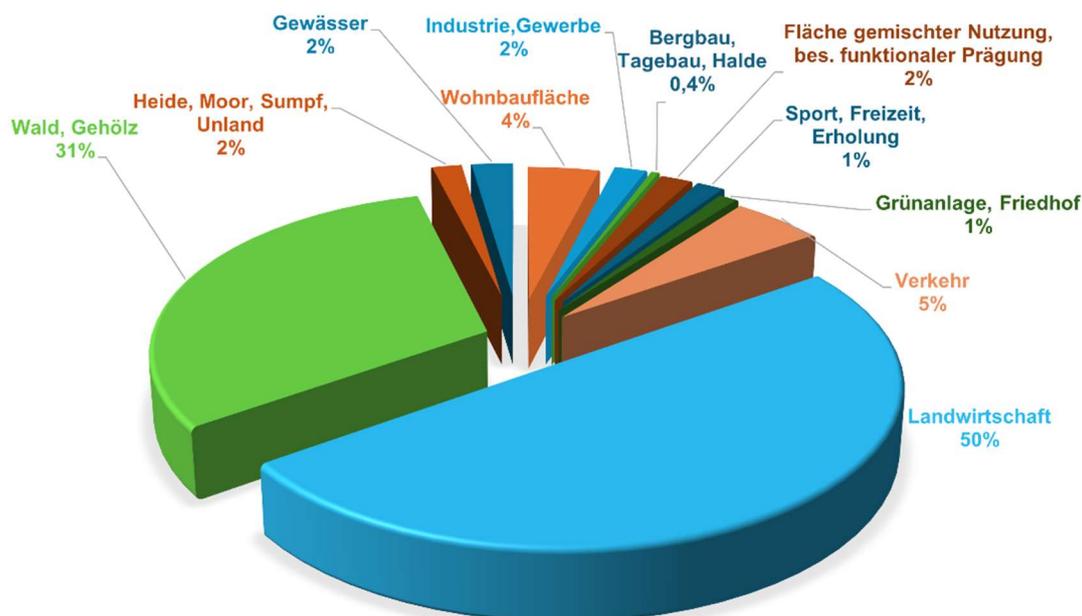


Abb. 2: Flächen nach Art der tatsächlichen Nutzung, Stand 31.12.2022

Die Veränderungen von Landwirtschaftlicher Nutzfläche, Wald, Siedlungs- und Verkehrsfläche lassen sich Abb. 3 entnehmen. Dargestellt sind die jeweiligen Zu- oder Abnahmen in 4-Jahresschritten in ha pro Tag. Erkennbar ist, dass der Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche durchgängig gesunken ist, während Siedlungs- und Verkehrsflächen, aber auch Wald an Fläche gewonnen haben. Der Gewässeranteil blieb weitgehend konstant mit Schwankungen in den positiven, seit 2008 aber eher in den negativen Bereich. Durch die Umstellung der Erhebungsdaten auf den Nutzungsartenkatalog des Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystems (ALKIS) im Jahr 2016 ist es zu vereinzelt Flächenänderungen gekommen. Zudem wurden die Nutzungskategorien bundesweit harmonisiert. Den statistischen Veränderungen stehen im Jahr 2016 daher nicht immer tatsächliche Veränderungen gegenüber. Vergleicht man trotz dieser Unschärfen die erste gesamtdeutsche Erhebung der tatsächlichen Nutzung vom 31.12.1992¹³ mit den Zahlen vom 31.12.2022¹⁴ stellt man einen Rückgang der landwirtschaftlichen Nutzfläche um ca. 8%, etwa 15.000 km², fest.

¹³ vgl. Destatis (1992)

¹⁴ vgl. Destatis (2022)

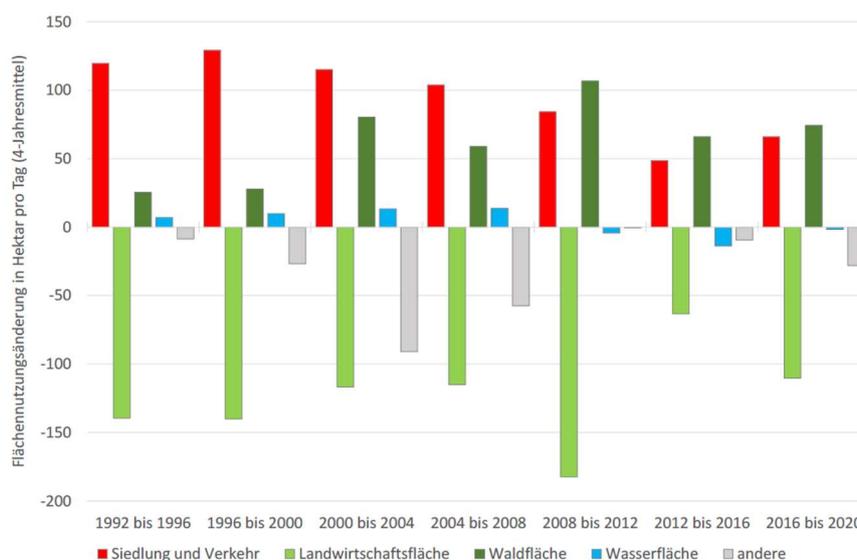


Abb. 3: Veränderung der Flächennutzung in Deutschland von 1996 bis 2020 in Hektar pro Tag¹⁵

2.2 Zukünftige Herausforderungen für die Flächennutzung in ländlichen Räumen

„Die ländlichen Regionen sind die Kraft unseres Landes. Egal ob Energieversorgung und Mobilität der Zukunft, regionale Wirtschaftskreisläufe oder besserer Schutz vor Extremwettern – die ländlichen Räume spielen bei der Entwicklung und Umsetzung von Lösungen eine Schlüsselrolle.“¹⁶ Mit diesen Worten eröffnete Bundeslandwirtschaftsminister CEM ÖZDEMİR 2024 das Zukunftsforum Ländlicher Raum, das jährlich im Rahmen der Internationalen Grünen Woche in Berlin stattfindet und als die größte nationale Plattform für ländliche Räume gilt. Thematisch eingeordnet war die Veranstaltung unter dem Titel „Land.Schöpft.Wert“, im Jahr davor hieß es „Land.Kann.Klima“. Land.Kann.Alles, so scheint es das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), das Ausrichter des Zukunftsforums ist, vermitteln zu wollen. Die Schlüsselrolle, die der ländliche Raum in Zeiten der Transformation zu Erneuerbaren Energien, zu mehr Klimaschutz und Klimaanpassung und zur Erhaltung und Wiederherstellung natürlicher Ressourcen einnimmt, stellt ihn jedoch vor große Herausforderungen. Denn Energie, Klima und Natur reihen sich ein in vielfältige Anforderungen, die an die Fläche als Grund und Boden im ländlichen Raum insgesamt gestellt werden. KÖTTER hat diese Anforderung zusammengeführt und nach Funktionen unter dem Titel „Leistungen der Flächennutzung“ geclustert (Abb. 4)¹⁷.

¹⁵ Osterburg et al. (2023), S. 7

¹⁶ Özdemir (2024)

¹⁷ Kötter et al. (2017), S. 21

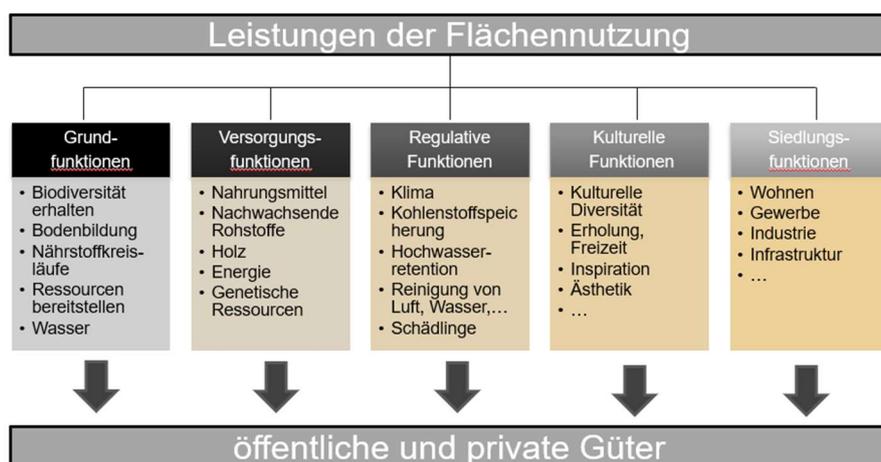


Abb.: 4 Leistungen der Flächennutzungen nach Kötter

Die Funktionen stehen in Wechselwirkung zueinander. Ohne Grundfunktionen können keine Versorgungsleistungen oder regulativen Leistungen erbracht werden. Ohne kulturelle Funktionen sind Siedlungsfunktionen beeinträchtigt. Ein ausgewogenes Verhältnis der Flächennutzungen untereinander ist daher erforderlich.

Eine besondere gesellschaftspolitische Relevanz haben gegenwärtig der Ausbau der erneuerbaren Energien, eine nachhaltige Siedlungs- und Verkehrsentwicklung und die Erhaltung und Wiederherstellung von natürlichen Ressourcen. All diese Themen sind eng verknüpft mit Maßnahmen zur bestmöglichen Bewahrung der derzeitigen klimatischen Verhältnisse bzw. zur Anpassung an klimatische Veränderungen. Dazu gehört es angesichts von Dürresommern und Starkregenereignissen auch, die Landwirtschaft z.B. mit Hilfe angepasster Bewirtschaftungsformen und durch landeskulturelle Maßnahmen zukunftsfähig zu machen. Denn die Erzeugung von landwirtschaftlichen Produkten zur Sicherstellung der Ernährung bleibt eine unabdingbar notwendige Versorgungsleistung, die durch die landwirtschaftliche Nutzung von Fläche erbracht werden muss. Bedeutung und Entwicklung der relevanten Flächennutzungen werden insbesondere vor dem Hintergrund politischer Ziele und ihrer Flächenbedarfe in den folgenden Kapiteln näher betrachtet. Das Thema „Klimaschutz und Klimaanpassung“ wird hierbei einbezogen, weil es die Struktur und Ausgestaltung von Flächennutzungen maßgeblich beeinflusst. Die Ausführungen beziehen sich auf den Stand von April 2024.

2.2.1 Klimaschutz und Klimaanpassung

Mit dem „Fit-for-55 Paket“ reformierte die EU im Jahr 2021 ihre Klimapolitik, um den sogenannten „European Green Deal“ umzusetzen. Dieser sieht vor, die Netto-Emissionen von Treibhausgasen in der EU bis 2050 auf null zu reduzieren. Das Fit-for-55 Paket ist dementsprechend mit verschärften Klimazielen, marktorientierten Maßnahmen und ordnungsrechtlichen Vorschriften als Trias ausgestaltet. Ein Teil davon ist die sogenannte LULUCF-Verordnung (**L**and **U**sage, **L**and **U**sage **C**hange, **F**orestry), die für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft ein verbindliches Nettoerduktionsziel von mindestens 55% bis 2030 vorsieht. Deutschland hat auf das Fit-for-55 Paket u.a. mit der Änderung des

Klimaschutzgesetzes (KSG)¹⁸ reagiert. Es formuliert aufeinander aufbauende Minderungsziele auf dem Weg in die Klimaneutralität im Jahr 2045. Alle zwei Jahre ist ein Klimaschutz-Projektionsbericht zu erstellen, der auch explizit auf CO₂-Quellen und -Senken des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft abstellen soll (§ 10 Abs. 2 KSG). Damit wird der Beitrag natürlicher Ökosysteme wie Wälder, Moore und Grünland als natürliche Senken zur Bindung von Treibhausgasemissionen betont. Sie erhalten einen besonderen Stellenwert in der derzeitigen und zukünftigen Landnutzung. Wie groß dieser Stellenwert ist, unterstreicht eine Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes zu Klimaschutzmaßnahmen im LULUCF-Sektor.¹⁹ Er hebt hervor, dass durch den fortschreitenden Klimawandel bei gleichzeitiger Intensivierung der Nutzung der LULUCF-Sektor zunehmend unter Druck gerät. Beispiele sind steigende Trockenschäden in Wäldern, Absenkung von Grundwasserständen durch Trockenheit oder Dränagen mit daraus folgender CO₂-Freisetzung aus organischen Böden und der Verlust alter Grünlandflächen durch Umbruch. War der LULUCF-Sektor im Jahr 2019 noch eine Netto-Kohlenstoff-Senke von -6,8 Mio. t CO₂äq²⁰, musste er 2021 als Emissionsquelle von ca. 4 Mio.t CO₂äq eingestuft werden. Mit einem Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)²¹ will die Bundesregierung mit einem ganzheitlichen Ansatz die Ökosysteme stärken, damit sie zu einer Erreichung der Klimaschutzziele beitragen können. Insgesamt sind 69 Maßnahmen vorgesehen, wie z.B. der Schutz alter Buchenwälder, die Wiedervernässung von Mooren, die Renaturierung von Salzwiesen und Auen und die Anlage von Hecken und Feldgehölzen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen.

2.2.2 Erhaltung und Wiederherstellung der natürlichen Ressourcen

Ebenfalls Teil des Green Deal und der Biodiversitätsstrategie der EU ist die Verordnung über die Wiederherstellung der Natur, für dessen finalen Entwurf das EU-Parlament am 27.02.2024 gestimmt hat. Grundlage war ein Vorschlag der EU-Kommission vom 22.06.2022, auf den sich Kommission, Rat und Parlament in angepasster Form bereits am 09.11.2023 geeinigt hatten. Die endgültige Zustimmung des Rates steht zum Zeitpunkt dieser Arbeit noch aus.

Kernpunkt der Verordnung ist die Pflicht der Mitgliedstaaten, ihre Umwelt nicht nur zu schützen, sondern die Natur in einen guten ökologischen Zustand zurückzuführen. Ziel soll sein, bis 2030 zunächst mindestens 30% der geschädigten Lebensräume wieder zu rehabilitieren. Schwerpunktartig sind die Natura-2000-Gebiete in den Blick zu nehmen. Im Jahr 2050 sollen 90% der Lebensräume wiederhergestellt sein (Art. 4). Neben diesem verbindlichen Gesamtwiederherstellungsziel sollen auch ökosystem-, lebensraum- und artenspezifische Wiederherstellungsziele für Wälder, Grasland, Feuchtgebiete, Moorböden, Bestäuber, frei fließende Flüsse und Meeresökosysteme erreicht werden.²² Für die Wiederherstellung landwirtschaftlicher Ökosysteme legt der Entwurf in Art. 11 drei Indices fest, von denen zwei bis Ende 2030 eine in Art. 14 näher bestimmte Zielmarke erreichen müssen. U.a. geht es hierbei um den Anteil landwirtschaftlicher Flächen mit Landschaftselementen in großer Vielfalt und den Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Böden. Diese Bestimmungen für die landwirtschaftlichen Ökosysteme können nur unter außergewöhnlichen sozioökonomischen

¹⁸ BGBl. I (2019) Nr. 48 S. 2513

¹⁹ vgl. Reise et al. (2024)

²⁰ Maßeinheit zum Vergleich der Klimawirkung unterschiedlicher Treibhausgase

²¹ vgl. BMUV (2023)

²² vgl. P9_TA(2024)0089 (2024), S. 8

Umständen im Rahmen der sogenannten „Notbremse“ vorübergehend ausgesetzt werden. Um die Zielerreichung sicherzustellen, haben die Mitgliedsstaaten nationale Wiederherstellungspläne zu erstellen und die Fläche zu quantifizieren, die wiederhergestellt werden muss. Eine belastbare Abschätzung, wie hoch die Flächeninanspruchnahme in Deutschland sein wird, liegt bislang nicht vor.²³ Einerseits ist davon auszugehen, dass zur Wiederherstellung von Natur- und Lebensräumen, Flächen aus der landwirtschaftlichen oder sonstigen Nutzung genommen werden müssen bzw. die Nutzung deutlich schonender erfolgen muss. Andererseits addieren sich die Flächenansprüche nicht 1:1 zu den bereits vorhandenen Landansprüchen des Biodiversitätsschutzes. Denn zum Teil werden die Biodiversitätsanforderungen bereits durch Hecken, Feldgehölze etc. erfüllt. Zudem ist von einer positiven Wirkung auf die verbleibenden landwirtschaftlichen Nutzflächen hinsichtlich Erosionsschutz, Wasserrückhalt und der Förderung von Bestäubern und Nützlingen auszugehen.²⁴

Zur Erhaltung und Wiederherstellung natürlicher Ressourcen gehört auch der Gewässerschutz. Flächenansprüche entstehen hierfür vor allem durch die Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie.²⁵ Sie verfolgt das Ziel, einen guten Zustand von Grund-, Oberflächen-, und Übergangsgewässern hinsichtlich ökologischer, chemischer und mengenmäßiger Parameter herzustellen. Für die Umsetzung wurden zunächst umfangreich Daten erhoben, daraus passende Maßnahmen abgeleitet und in Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen dokumentiert. Die Umsetzung der Maßnahmen war bisher nur teilweise erfolgreich. Für das Jahr 2027 wird in Deutschland lediglich ein guter ökologischer Zustand in 18% der Oberflächengewässer, ein guter chemischer Zustand für 3% der Oberflächengewässer und für 71% des Grundwassers, sowie ein guter mengenmäßiger Zustand für 98% des Grundwassers erwartet. Da die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie damit nicht erreicht sind, hat Deutschland Fristverlängerungen bei der EU beantragt. Als Gründe für die nicht zu erwartende Zielerreichung im Jahr 2027 führen VÖLKER ET AL. in einer Untersuchung des Umweltbundesamtes u.a. fehlende personelle Ressourcen in der öffentlichen Verwaltung und bei umsetzenden Unternehmen, fehlende finanzielle Ressourcen bei öffentlichen und privaten Kostenträgern sowie fehlende Flächen für die Gewässerentwicklung an.²⁶

2.2.3 Energieerzeugung

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2023)²⁷ ist ebenfalls eine Folge des Fit-for-55 Paketes der EU. Es bestimmt, dass der Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms bis 2030 auf mindestens 80% des Bruttostromverbrauchs gesteigert werden soll (§ 1 Abs. 2 EEG 2023). 2022 waren es 46%, die insbesondere mittels Wind, Sonne und Biogas erzeugt wurden. Ihr Anteil muss also bis 2030 nahezu verdoppelt werden. Der in den kommenden Jahren steigende Stromverbrauch ist dabei berücksichtigt.²⁸ Langfristiges Ziel ist „insbesondere im Interesse des Klima- und Umweltschutzes die Transformation zu einer nachhaltigen und treibhausgasneutralen Stromversorgung, die vollständig auf erneuerbaren Energien beruht“ (§ 1 Abs. 1 EEG 2023). Dabei ist ein weiterer wichtiger Aspekt die zunehmende

²³ vgl. Osterburg et al. (2023), S. 45

²⁴ vgl. Osterburg et al. (2023), S. 46

²⁵ vgl. ABl. EG L 327

²⁶ vgl. Völker et al. (2022), S. 102

²⁷ BGBl. I (2014) Nr. 133 S. 1066

²⁸ vgl. Die Bundesregierung (2023)

Unabhängigkeit Deutschlands von Importen fossiler Energieträger. Um diese Ziele zu erreichen, räumt das EEG 2023 aufbauend auf Artikel 3 der EU-Notfallverordnung vom 22.12.2022²⁹ in § 2 dem Ausbau der erneuerbaren Energien einen Vorrang vor anderen Interessen mit Ausnahme der Belange der Landes- und Bündnisverteidigung ein: „Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden.“ Über Ausbau- und Strommengenpfade wird die Steigerungsrate der alternativen Stromerzeugung bestimmt. Durch eine gestaffelte Steigerung der installierten Leistung von Windenergieanlagen an Land soll im Jahr 2040 ein Zielwert von 160 Gigawatt erreicht werden. Für die installierte Leistung von Solaranlagen ist ein Zielwert von 400 Gigawatt im Jahr 2040 vorgegeben (§ 4 EEG 2023). Wie sich das im Hinblick auf die Flächeninanspruchnahme auswirkt, wird getrennt betrachtet:

a. Windenergie

Um ausreichend nutzbare Flächen für die Windenergie bereitzustellen, wurde am 20.07.2022, das Wind-an-Land-Gesetz³⁰ verkündet, das neben Änderungen des Baugesetzbuches und des Raumordnungsgesetzes in Art. 1 auch das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) beinhaltet. Mit diesem Regelungspaket wurde die planerische Steuerung der Windenergienutzung grundlegend neu ausgerichtet.

Das WindBG gibt den Ländern verbindliche, mengenmäßige Flächenziele, sogenannte Flächenbeitragswerte, vor. Insgesamt sollen bis Ende 2032 im Schnitt 2% der Landesfläche der Flächenländer und 0,5% der Fläche der Stadtstaaten als Windenergiegebiete im Sinne des § 2 Nr. 1 WindBG in Raumordnungs- oder Bauleitplänen ausgewiesen sein. Anlage 1 zum WindBG weist die Flächenbeitragswerte für jedes Bundesland prozentual nach. Eine weitere Verknüpfung mit qualitativen Kriterien erfolgt nicht. Kritiker dieser rein flächenbezogenen Regelung bemängeln das. Denn das Gesetz stellt nicht zugleich sicher, dass die Flächenausweisung bedarfsgerecht, möglichst außenbereichsverträglich und flächensparend erfolgt.³¹

Für eine Hochrechnung der Flächeninanspruchnahme kann davon ausgegangen werden, dass pro Anlage – abhängig vom erforderlichen Rotorabstand – ein Windflächenbedarf von ca. 20 ha besteht. Davon werden je nach Anlagenart und Erschließungssituation zwischen 0,25 und 0,6 ha Fläche versiegelt.³² Für ganz Deutschland lässt sich mit den vorgegebenen Flächenbeitragswerten ein Windflächenbedarf von ca. 626.000 ha errechnen, von denen – ausgehend von 0,25 ha pro Anlage – mindestens 12.500 ha versiegelt werden. Bezogen auf die deutschlandweite landwirtschaftliche Nutz- und Waldfläche³³ als potenzielle Windbedarfsfläche ergibt sich eine raumordnerische Mindest-Inanspruchnahme von 2,2 %. Gem. § 3 Abs. 4 WindBG können Bundesländer jedoch auch höhere Flächenbeitragswerte vorsehen, so dass die Flächeninanspruchnahme über diese „Länderöffnungsklausel“ ggf. weiter steigt.

²⁹ ABl. EG L 335/36

³⁰ BGBl. I (2022) Nr. 28 S. 1353

³¹ vgl. Scheidler (2024), S. 64

³² vgl. Böhm (2023b), S. 10

³³ berechnet auf der Basis von: Statistisches Bundesamt (2021a)

b. Sonnenenergie

Um den Zielwert von 400 Gigawatt für erzeugte Sonnenenergie im Jahr 2040 zu erreichen, muss sich der Ausbau der Photovoltaik ausgehend von Mai 2023 verfünffachen (Abb. 5).

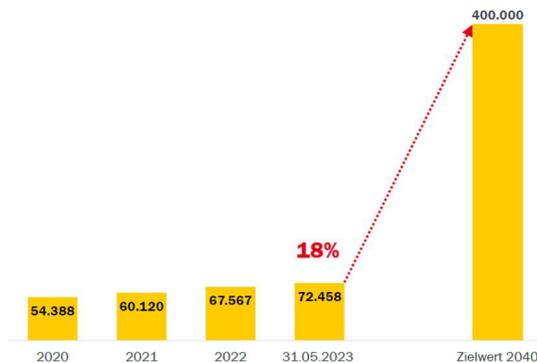


Abb. 5: Zubau und Ziel gem. EEG 2023 für die Photovoltaik in Deutschland in MW³⁴

Eine Einschätzung, wie groß die Flächeninanspruchnahme für diesen Ausbau sein wird, ist mit großen Unsicherheiten behaftet. Sie ist abhängig von dem Anteil der Freiflächen-Photovoltaik (PV-FFA) und von technischen Weiterentwicklungen, die möglicherweise die Stromerzeugung pro PV-Einheit erhöhen. Gem. ALTHOFF ET AL. verteilte sich der Zuwachs von 2020 bis 2023 auf ca. doppelt so viel PV-Einheiten auf Dächern und Fassaden als auf der Freifläche. Die Anzahl an Wind-offshore-Anlagen ist nahezu unverändert geblieben.³⁵ In seiner Photovoltaik-Strategie zeichnet das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz jedoch ein „strategisches Zielbild“, das für 50% des zukünftigen Zubaus PV-FFA vorsieht.³⁶ Für dieses Szenario spricht, dass die Stromgestehungskosten bei PV-FFA nur etwa halb so hoch sind, wie bei Dachanlagen und sie daher aus ökonomischer Sicht bevorzugt werden könnten.³⁷ Laut BÖHM und TIETZ ist bezüglich der Flächeninanspruchnahme im Verhältnis zur erzeugten Leistung das wahrscheinlichste Szenario die Inanspruchnahme von 1,4 ha/MWp³⁸. Dabei wird der Trend berücksichtigt, den erforderlichen naturschutzfachlichen Ausgleich innerhalb der für die PV-Anlage benötigten Fläche umzusetzen, obwohl dafür größere Reihenabstände erforderlich sind. Zur großemäßigen Einordnung sei darauf hingewiesen, dass im Vergleich dazu Agri-PV-Anlagen 1,9 – 3,3 ha/MWp benötigen.³⁹ Unter der Annahme eines 50%tigen Anteils der PV-FFA an der Solargesamtleistung im Jahr 2040 und ausgehend von dem Szenario von 1,4 ha/MWp entsteht eine Flächeninanspruchnahme für PV-FFA von 280.000 ha, die damit aus der landwirtschaftlichen Produktion herausfallen.⁴⁰ Für das Zwischenziel von 215 GW im Jahr 2030 ermitteln BÖHM und TIETZ eine Inanspruchnahme von 150.000 ha. Aufgrund der Annahmen sind die Ergebnisse jedoch entsprechend unsicher. GÜNNEWIG ET AL. bspw. gehen aufgrund des zu erwartenden technischen Fortschritts von 107.000 ha im Jahr 2030 aus.⁴¹ ALTHOFF, ELIAS ET AL. errechnen 200.000 ha im Jahr 2040.⁴²

³⁴ Althoff et al. (2023), S. 19

³⁵ vgl. Althoff et al. (2023), S. 16

³⁶ vgl. BMWK (2023), S. 9

³⁷ vgl. Kost et al. (2021)

³⁸ bezeichnet die von Solarmodulen abgegebene elektrische Leistung unter Standard-Testbedingungen

³⁹ vgl. Böhm; Tietz (2022), S. 4

⁴⁰ vgl. Böhm; Tietz (2022), S. 7

⁴¹ Günnewig et al. (2022), S. 26

⁴² vgl. Althoff et al. (2023), S. 22

Unabhängig davon, welches Szenario im Jahr 2040 tatsächlich greift, wird für die Zielerreichung der Solarenergie deutlich mehr landwirtschaftliche Nutzfläche in Anspruch genommen als für die Zielerreichung der Windenergie. Bei einer Gesamtbetrachtung der Flächeninanspruchnahme für die Erzeugung erneuerbarer Energien bleibt dieser Eindruck aber unvollständig so lange nicht auch die Flächen mitbetrachtet werden, die bisher zum Anbau von Energiepflanzen genutzt wurden. BÖHM nimmt eine derartige Gesamtbetrachtung vor und stellt fest, dass „für 100% Strom aus Windkraft und Photovoltaik [beim derzeitigen Stromverbrauch] [...] deutlich weniger als die Hälfte der Fläche [gebraucht wird], die aktuell noch für Energiepflanzen genutzt wird.“⁴³ Dieses Ergebnis ist aus der Sicht einer allgemeinen Betrachtung der Flächeninanspruchnahme zur Energieerzeugung einerseits erfreulich, allerdings setzt es die vollständige Ablösung des Anbaus von Energiepflanzen voraus. Zudem ist die Flächennutzung für Wind- und Sonnenenergie als eine Form der „grauen“ Infrastruktur einer anderen Flächenkategorie zuzuordnen als der „grüne“ Anbau von Energiepflanzen. Dementsprechend erfasst das Statistische Bundesamt PV-Anlagen als Industriefläche, so dass sie in der Statistik der Flächennutzungen nicht mehr als landwirtschaftliche Nutzfläche, sondern als Siedlungs- und Verkehrsfläche gewertet werden.

In welchem Umfang sich der Ausbau der erneuerbaren Energien in den Bundesländern bis zur Zielerreichung tatsächlich auf die zukünftige Flächennutzung auswirkt, hängt auch vom jeweiligen Ausbaustand ab. Im Mai 2023 führte Schleswig-Holstein das Bundesländer-Ranking mit einem EEG-Zielerreichungsgrad von 65% an. Das Schlusslicht der Flächenstaaten hatte Sachsen mit 16%. Bei den Stadtstaaten lag Bremen mit 37% auf Platz 1 und Hamburg mit 14% ganz hinten (Abb. 6).⁴⁴

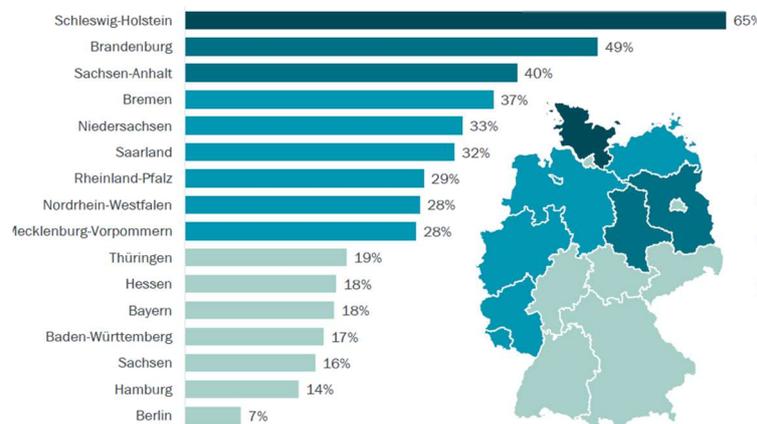


Abb. 6: EEG-Zielerreichungsgrad nach Bundesländern am 31.05.2023

2.2.4 Siedlung und Verkehr

Gemäß der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung soll die tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis zum Jahr 2030 weniger als 30

⁴³ Böhm (2023a), 3:38 min

⁴⁴ Althoff et al. (2023), S. 33

ha betragen. Spätestens im Jahr 2050 wird eine Flächenkreislaufwirtschaft angestrebt.⁴⁵ Damit folgt die Bundesregierung dem eigenen Klimaschutzplan von 2016⁴⁶ und letztlich dem „Fahrplan [der EU] für ein ressourceneffizientes Europa“. Dieser formulierte das Ziel einer zu Null reduzierten Landnahme bereits im Jahr 2011.⁴⁷ Das Integrierte Umweltprogramm des Bundesumweltministeriums benennt sogar eine Senkung des täglichen Anstiegs auf 20 ha pro Tag bis 2030.⁴⁸ Tatsächlich lag die Neuinanspruchnahme in den Jahren 2018, 2020 und 2021 bei ca. 55 ha, im Jahr 2019 immerhin unter 50 ha (Abb. 7).

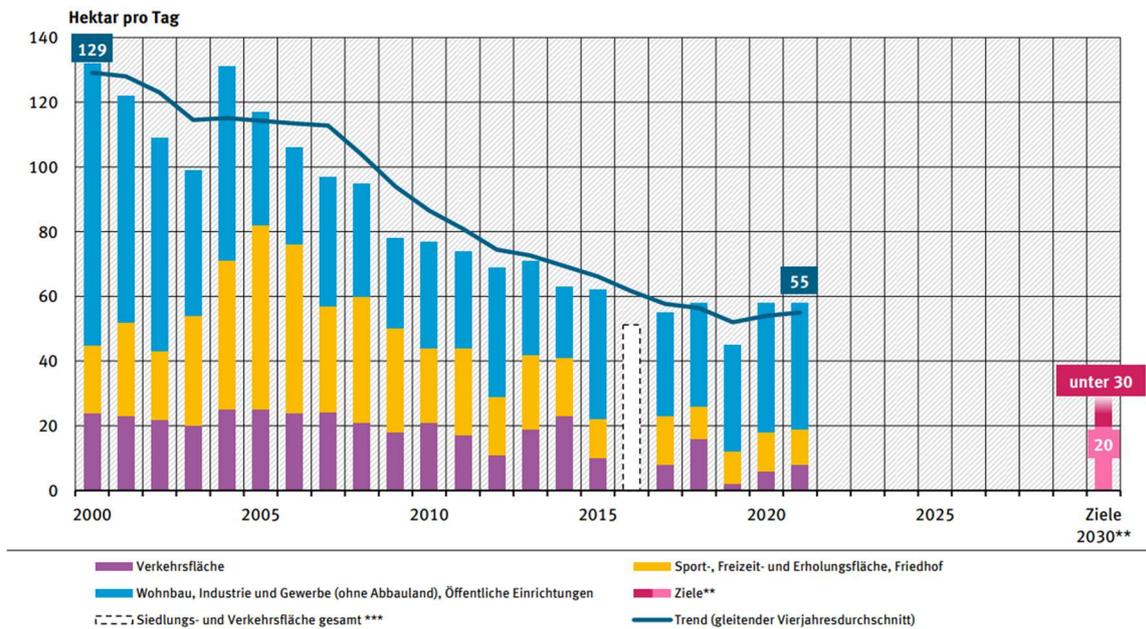


Abb. 7: Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche⁴⁹

Für eine Zielerreichung im Jahr 2030 bzw. 2050 bedarf es planerischer Strategien ergänzt durch Rechtsregelungen für die Umsetzung von Wohn-, Industrie-, Gewerbe- und Verkehrsvorhaben, die eine Flächenneuanspruchnahme erschweren. Insbesondere vor dem Hintergrund der Wohnraumknappheit ist hierin eine große Herausforderung zu sehen.

a. Siedlung

Mit dem Ziel der Nachverdichtung wurde im Rahmen der Baurechtsnovelle im Jahr 2017 der Baugebietstypus „Urbanes Gebiet“ definiert, der durch die Zulässigkeit einer Mischnutzung zu Wohn-, Gewerbe-, sozialen, kulturellen oder sonstigen Zwecken bei höherer zulässiger Bebauungsdichte eine kompaktere Bebauung ermöglichen sollte.⁵⁰ Gleichzeitig wurde mit dem Ziel einer erleichterten Wohnraumschaffung mit § 13b BauGB aber auch eine befristete Regelung zur beschleunigten Ausweisung von Wohnbauflächen im Außenbereich beschlossen und damit ein ungesteuertes Wachstum an Ortsrändern bewirkt. Nach einem Urteil des BVerwG vom 18.07.2023⁵¹, welches § 13b BauGB hinsichtlich der Umweltprüfung als nicht mit EU-Recht vereinbar erklärte, wurde diese Beschleunigungsregel durch Art. 3 des Gesetzes vom

⁴⁵ vgl. Die Bundesregierung (2020), S. 271

⁴⁶ vgl. Die Bundesregierung (2016), S. 67–68

⁴⁷ vgl. KOM(2011)571 (2011), S. 18

⁴⁸ vgl. BMUV (2016), S. 82

⁴⁹ vgl. UBA (2023)

⁵⁰ vgl. BGBl. I (2017) Nr. 25 S. 1057

⁵¹ vgl. BVerwG (2023)

20. Dezember 2023 in abgeänderter Weise durch § 215a BauGB ersetzt.⁵² Dieser sieht nun eine umweltrechtliche Vorprüfung vor. Die sonstigen Erleichterungen der beschleunigten Ausweisung sind bestehen geblieben.

Um weitere Antworten auf die drängenden Wohnraumfrage zu finden, hat das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) zusammen mit dem sogenannten „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“⁵³ im Oktober 2022 ein umfangreiches Maßnahmenpaket vorgelegt. Dieses sieht zwar eine Flächenneuanspruchnahme für Wohnraumzwecke nicht explizit vor, nachvollziehbarerweise wird sie aber auch nicht ausdrücklich abgelehnt. Immerhin gibt es laut einer Untersuchung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) aus dem Jahr 2022 ein bundesweites Innenentwicklungspotenzial von 84.000 ha zuzüglich mind. 99.000 ha bereits bauleitplanerisch festgesetzter und erschlossener Baulandreserve. Inwieweit sich diese tatsächlich mobilisieren lassen, ist nicht klar. Hemmnisse können Eigenbedarfe, komplizierte Eigentumsverhältnisse, problematische Lagen, Abrisskosten etc. sein.⁵⁴

Für den Bereich von Industrie- und Gewerbeflächen ist anzumerken, dass allein durch die in Kap. 2.2.3 beschriebene zu erwartende Entwicklung der Flächeninanspruchnahme durch Erneuerbare Energien diese – rein statistisch gesehen – die Erreichung des Flächensparziels bis 2030 unmöglich macht. Weitere übergeordnete Strategien von Bund oder Ländern sind nicht bekannt.

b. Verkehr

Wichtigste Gesamtstrategie für die Planung der Verkehrsweeinfrastuktur ist der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030 des Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) aus dem Jahr 2016. Er unterzieht verkehrliche Erhaltungs- und Neubaumaßnahmen einer Nutzen- und Kostenanalyse und beurteilt sie zusätzlich nach umwelt- und naturschutzfachlichen, raumordnerischen und städtebaulichen Kriterien. Auf dieser Grundlage werden die Maßnahmen verschiedenen Dringlichkeitskategorien zugeordnet. Unter anderem wird auch die Flächeninanspruchnahme betrachtet. Danach erwartet der BVWP 2030 eine Neuinanspruchnahme von 2,98 ha/Tag⁵⁵ und beansprucht damit 10% des Nachhaltigkeitsziels von 30 ha/Tag. Im Rahmen einer Kleinen Anfrage zum Flächenverbrauch des Bundesverkehrswegeplans hat sich allerdings herausgestellt, dass hierbei nur Projekte des vordringlichen Bedarfs berücksichtigt wurden. Auch der Flächenbedarf für Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen wurde außen vor gelassen.⁵⁶ Daher ist von einer deutlich höheren Gesamtflächeninanspruchnahme auszugehen. Verkehrsvorhaben von Ländern und Kommunen außerhalb von Baugebieten sind im BVWP nicht enthalten. Ein Überblick hierüber kann nicht gewonnen werden. Es ist allerdings davon auszugehen, dass sie in einer Gesamtbetrachtung aller Vorhaben den größeren Teil einnehmen würden.

⁵² BGBl. I (2023) Nr. 394 ohne Seite, S. 29–30

⁵³ bestehend aus Bund, Vertretenden der Bundesländer, der kommunalen Spitzenverbände, der Wohnungs- und Bauwirtschaft sowie weiterer Branchenverbände und Vertretenden der Zivilgesellschaft

⁵⁴ vgl. Blum et al. (2022), S. 69

⁵⁵ vgl. BMDV (2016), S. 25

⁵⁶ vgl. BT-Drs. 18/9540 (2016)

Da die Datengrundlage für eine belastbare Flächenabschätzung des Verkehrssektors nicht ausreichend ist, versuchen OSTERBURG ET AL. eine Berechnung bis zum Jahr 2030 mit Hilfe von drei verschiedenen Szenarien. Das verwendete Mindestszenario geht davon aus, dass eine Begrenzung entsprechend des Nachhaltigkeitsziels von 30 ha/Tag ab dem Jahr 2023 eingehalten wird. Die Flächeninanspruchnahme für erneuerbare Energien als zusätzliche Gewerbefläche und für erforderliche naturschutzfachliche Ausgleichsmaßnahmen, sofern diese nicht innerhalb der Baugebiete bzw. innerhalb der PV-Anlagen realisiert werden können, bleiben unberücksichtigt. Je nach Szenario ergibt sich dadurch bis zum Jahr 2030 ein Flächenbedarf von 88.000 bis 219.000 ha, was ca. 0,5 – 1,2% der aktuellen landwirtschaftlichen Nutzfläche entspricht.⁵⁷ Die Autoren weisen aber darauf hin, dass auch der land- und forstwirtschaftliche Wegebau in der Vergangenheit einen nicht unerheblichen Teil der Flächeninanspruchnahme ausgemacht hat. Dieser hat jedoch mit fortschreitender Verbreiterung und Modernisierung der Wege zwischenzeitlich wieder abgenommen und lag zuletzt in den Jahren 2019 bis 2021 laut der Angaben der Statistischen Jahrbücher des BMEL über den GAK-geförderten Ausbau bei 1,6 bis 2 ha pro Tag.⁵⁸

2.2.5 Landwirtschaftliche Erzeugung

Die Primäraufgabe des landwirtschaftlichen Sektors ist die Erzeugung von Lebensmitteln. Eines der fünf spezifischen Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU ist daher neben der Produktivitätssteigerung der Landwirtschaft, der Einkommensförderung in der Landwirtschaft, der Stabilisierung der Märkte, der Sicherung angemessener Verbraucherpreise auch die Sicherstellung der Versorgung mit Nahrungsmitteln.⁵⁹ Der Selbstversorgungsgrad in Deutschland, das heißt der Umfang, in dem die Erzeugung der heimischen Landwirtschaft den Gesamtverbrauch decken kann, lag im Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre bei 83%. Dabei decken Fleisch, Milch, Kartoffeln, Zucker und Getreide den Bedarf zu 100%, Gemüse, Obst, Eier und Honig liegen zum Teil deutlich darunter.⁶⁰ Der in Kap. 2.1 aufgezeigte Verlust landwirtschaftlicher Nutzfläche konnte insbesondere beim Getreide durch kontinuierliche Ertragssteigerungen kompensiert werden. Im Schnitt der letzten Jahre sind diese jedoch ausgeblieben. Inwieweit der verhältnismäßig hohe Versorgungsgrad gehalten werden kann, hängt entscheidend vom zukünftig zur Verfügung stehenden Produktionsfaktor Fläche und seiner Nutzbarkeit vor dem Hintergrund klimatischer Veränderungen und politischer Rahmenbedingung ab. Da der Sektor Landwirtschaft hinsichtlich des Klimawandels Verursacher und Betroffener gleichermaßen ist, ist zum einen die Reduktion der CO₂-Emissionen in der Landwirtschaft geboten und zum anderen eine Anpassung der Wirtschaftsweise an die klimatische Bedingungen erforderlich.

Einen Emissionsreduktionspfad für den Landwirtschafts- bzw. LULUCF-Sektor schreibt das Klimaschutzgesetz fest (vgl. Kap. 2.2.1).⁶¹ Anpassungen der Produktionsweisen, wie z.B. ganzjährige Bodenbedeckungen, Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit etc. werden vor allem durch die Maßnahmen der GAP gefördert. Drei der zehn Hauptziele des GAP-Strategieplans

⁵⁷ vgl. Osterburg et al. (2023), S. 23

⁵⁸ vgl. BMEL (2023c)

⁵⁹ vgl. ABl. EG C 115, Art. 39

⁶⁰ vgl. BMEL (2023b)

⁶¹ vgl. BGBl. I (2019) Nr. 48 S. 2513, Anlagen 1 und 2

sind Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, Nachhaltige Entwicklung und effiziente Nutzung von Ressourcen sowie der Natur- und Landschaftsschutz. Über den sogenannten „guten ökologischen Standard“ (GLÖZ) werden Grundsätze zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand definiert. Besonders ertrags- bzw. flächenrelevant wirken GLÖZ 4 mit dem Verbot, entlang von Gewässern auf einer Breite von 3 m Pflanzenschutz und Düngemittel einzusetzen, und GLÖZ 8 mit der Verpflichtung jährlich vier Prozent der Ackerfläche aus der Nutzung zu nehmen.⁶² Zusätzlich können über die Ökoregelung 1, Bereitstellung von Flächen zur Verbesserung der Biodiversität und Erhaltung von Lebensräumen, bis zu 6 weitere Prozent der Ackerfläche gefördert stillgelegt werden.

Bei einigen Regelungen der GAP gibt es Überschneidungen mit anderen nationalen, ordnungsrechtlichen Regelungen. Schlagworte hierzu sind die Pflanzenschutz-Anwendungs- und die Düngeverordnung, die auch im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie stehen. Weitere Regelungen beinhalten das Wasserhaushaltsgesetzes (WHG), das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG). Die Aufzählung ist nicht abschließend. Eine gleichzeitige Förderung von Maßnahmen durch die GAP ist dadurch nicht ausgeschlossen. Zudem bestehen weitere Fördermöglichkeiten über die Agrarumweltprogramme der Bundesländer.

Eine Abschätzung der flächenmäßigen Auswirkungen der GAP-Maßnahmen haben OSTERBURG ET AL. vorgenommen. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass im Vergleich zur vorhergehenden Förderperiode (bis 2022) ca. doppelt so viele Flächen in die geförderte Extensivierung gehen werden – insgesamt ca. 2,5 Mio. ha, was 13% der derzeit landwirtschaftlich genutzten Fläche entspricht.⁶³ Diese Fläche wird zwar auch weiterhin der Nutzungskategorie Landwirtschaft zugeordnet, erbringt jedoch in erster Linie eine Vielzahl von Ökosystemleistungen und dient nicht mehr vorrangig der Erzeugung von Lebensmitteln. Die Ziele der Farm-to-Fork-Strategie der EU⁶⁴ und der Ackerbaustrategie 2035 des Bundes⁶⁵ hinsichtlich einer ökologischeren und nachhaltigeren Anbauweise verstärken diese Entwicklung mit entsprechenden Auswirkungen auf die Gesamtertragshöhe.

Für eine flächenmäßige Gesamtabstschätzung der Entwicklung der Flächennutzungen bis 2050 in Deutschland hat das Umweltbundesamt 2023 im Rahmen des letzten Projektionsberichtes zur Erreichung der Klimaschutzziele eine Modellierung durch das Thünen-Institut vornehmen lassen. Das Ergebnis beschreibt zusätzlich zu den Auswirkungen der für die Landwirtschaft vorgesehenen Klimaschutzmaßnahmen einen generellen Verlust von Ackerfläche bis zum Jahr 2050 von 590.000 ha, ca. 3 % der derzeitigen landwirtschaftlichen Nutzfläche. Als Hauptgründe hierfür werden die weitere Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche und der Ausbau erneuerbarer Energien, v.a. der Freiflächen-Photovoltaik genannt (Abb. 8).⁶⁶

⁶² vgl. BMEL (2023d), S. 43–51

⁶³ vgl. Osterburg et al. (2023), S. 31

⁶⁴ vgl. KOM(2020)381 (2020)

⁶⁵ BMEL (2021)

⁶⁶ vgl. Harthan et al. (2023), S. 236

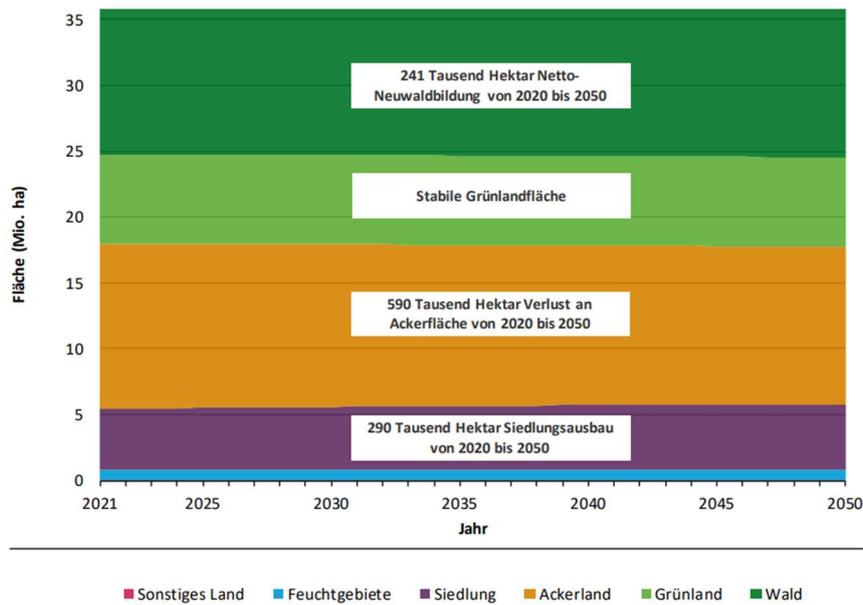


Abb. 8: Projizierte Entwicklung der Flächennutzungen bis 2050

2.3 Entwicklung der Bodenpreise für landwirtschaftliche Nutzfläche

Um das Ausmaß des bereits bestehenden Flächendrucks einzuordnen, wird die Entwicklung der Bodenpreise landwirtschaftlicher Nutzfläche herangezogen. Dem Immobilienmarktbericht Deutschland 2023 der Gutachterausschüsse⁶⁷ kann entnommen werden, dass die Bodenpreise für Agrarland (Acker und Grünland) im Jahr 2022 einen mittleren Höchstwert von 3,19 €/m² und damit einen Anstieg um 8% gegenüber dem Vorjahr verzeichnen. Dabei ist die Bodenmobilität sowohl hinsichtlich der Transaktionszahlen als auch des Flächenumsatzes in der Rückschau seit 2009 insgesamt rückläufig.

Die Preisentwicklung in den einzelnen Bundesländern ist sehr unterschiedlich. Durchgehend sind die Preise seit 2016 sowohl für Grünland als auch für Acker dort am meisten gestiegen, wo bereits ein hohes Preisniveau vorlag. Sie haben sich in diesen Hochpreisregionen mehr als verdoppelt. Allerdings stagnieren sie bei Grünland seit 2019 (Abb. 9 und 10).

⁶⁷ AK OGA (2023)

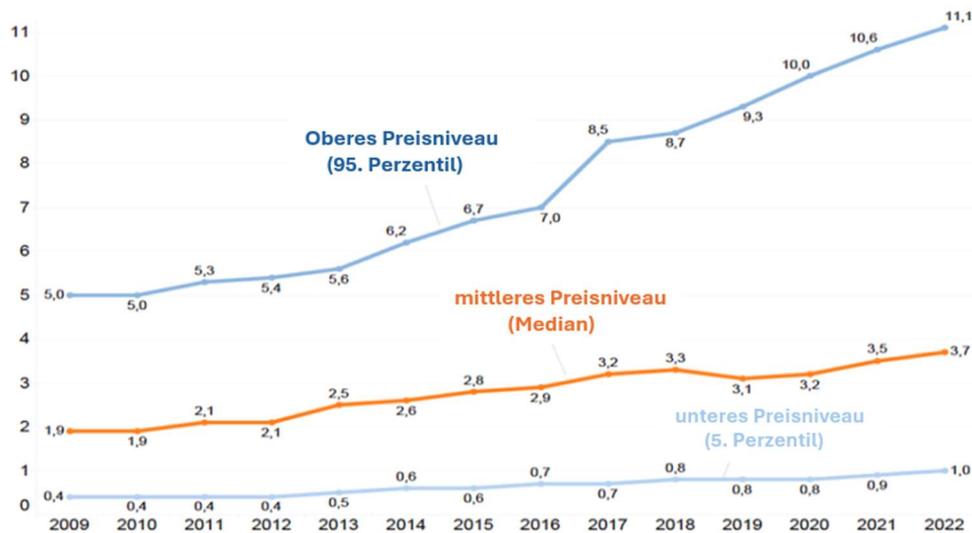


Abb. 9: Entwicklung des Preisniveaus für Ackerflächen auf Bundesebene in Euro/m² seit 2009⁶⁸

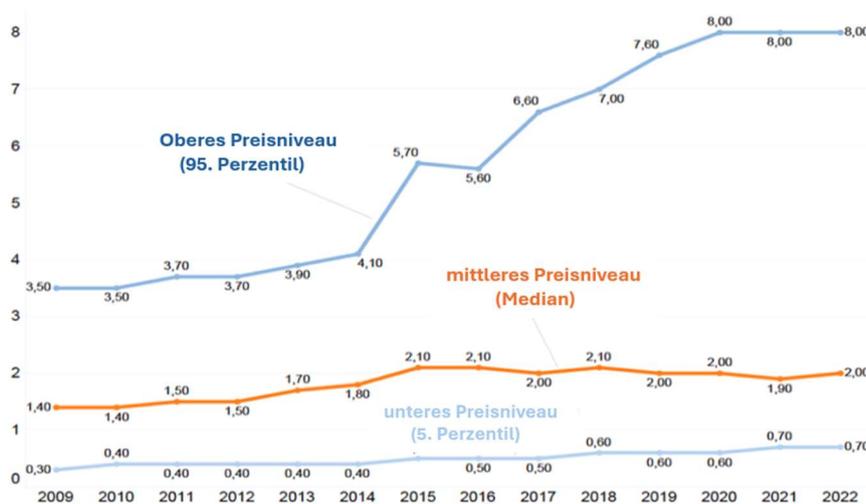


Abb. 10: Entwicklung des Preisniveaus bei Grünlandflächen auf Bundesebene in Euro/m² seit 2009⁶⁹

Die Abb. 11 zeigt das Preisniveau für Acker auf regionaler Ebene. Bei Grünland (ohne Abb.) liegt das Niveau tiefer, bei ähnlicher Verteilung. Die durchschnittlich höchsten Preise für Agrarland liegen in Nordrhein-Westfalen mit 8,01 €/m² und in Bayern mit 7,66 €/m². Für die Ackerpreise der Landkreise von Norden nach Süden sind der Landkreis Vechta in Niedersachsen mit 13 €/m², der Kreis Borken in Nordrhein-Westfalen mit 12 €/m² und der Landkreis München in Bayern mit 25 €/m² die Spitzenreiter. Die niedrigsten Preise sind in Brandenburg und Thüringen zu finden mit einem mittleren Niveau bei knapp unter 1 €/m².

Neben dem Flächendruck können grundsätzlich auch weitere Gründe für Preisunterschiede in Betracht kommen. Naheliegend wäre z.B. die Qualität des Produktes. Ob es aber einen

⁶⁸ AK OGA (2023), S. 210

⁶⁹ AK OGA (2023), S. 222

generellen Zusammenhang zwischen der Bodengüte und dem Kaufpreis gibt, kann dem Immobilienmarktbericht nicht entnommen werden, denn die Gutachterausschüsse leiten entsprechende Umrechnungskoeffizienten nur teilweise ab.⁷⁰ THIEMANN und HENDRICKS stellen für Bayern „eine eindeutige Korrelation zwischen dem landwirtschaftlichen Nutzungs- und monetären Grundstückswert“ fest.⁷¹ Ob diese Feststellung auf ganz Deutschland übertragbar ist, müsste tiefergehender untersucht werden. Ein Vergleich der Darstellung der deutschlandweiten durchschnittlichen Verteilung der Ertragsmesszahlen⁷² und der Karte mit dem durchschnittlichen, regionalen Preisniveau für Ackerflächen (Abb. 11) zeigt zum einen für Bayern sowohl eine relativ homogene Bodengüte als auch ein entsprechend homogenes hohes Preisniveau. In Nordrhein-Westfalen jedoch sind die Böden deutlich heterogener, das Preisniveau gerade im westlichen Landesteil dennoch gleichmäßig hoch. Auch die besten Böden Deutschlands, wie sie z.B. in der Hildesheimer, Magdeburger und Querfurter Börde und in Teilen der Eifel mit der Jülicher und Zülpicher Börde zu finden sind, sind in der Darstellung der Kaufpreise nicht ablesbar. Auch wenn der Vergleich der beiden Darstellungen nur einen groben Eindruck vermittelt, macht er deutlich, dass es weitere wesentliche Gründe für Kaufpreisunterschiede geben muss. Auch andere, durch die Gutachterausschüsse nur z.T. ausgewertete Kriterien, wie z.B. Flächengrößen oder Restpachtlaufzeiten zum Kaufzeitpunkt, haben für die Unterschiede keine große Bedeutung.

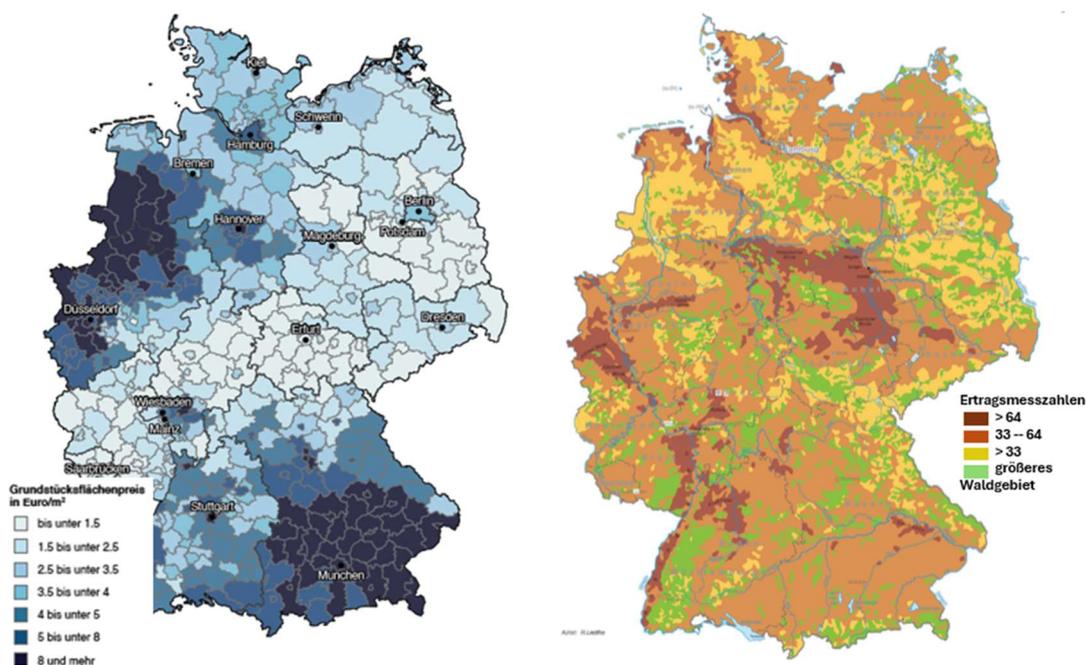


Abb. 11: Preisniveau für Ackerflächen (2022)⁷³ im Vergleich zur Verteilung der Ertragsmesszahlen⁷⁴

Der Grundsatz, dass eine größeren Nachfrage bei knapper werdender Ressource die Preise erhöht, gilt auch für die Nachfrage aus der Landwirtschaft selbst. Tierhaltende Betriebe

⁷⁰ vgl. AK OGA (2023), S. 229

⁷¹ Thiemann; Hendricks (2024), S. 79

⁷² Produkt aus Acker- bzw. Grünlandzahl aus der Bodenschätzung der Finanzverwaltung nach dem Gesetz zur Schätzung des landwirtschaftlichen Kulturbodens (Bodenschätzungsgesetz: BGBl. I, Nr. 69, 3159) und der Flächengröße in Ar (100 m²)

⁷³ AK OGA (2023), S. 212

⁷⁴ Liedke (2002)

benötigen beispielsweise Fläche sowohl für den Futteranbau als auch zum Nachweis für die Ausbringung von Gülle. Tierintensivregionen gibt es vor allem in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, was sich im Preisniveau auch widerspiegelt. Darüber hinaus führen laut der Gutachterausschüsse die Nähe zu Verdichtungsräumen sowie „andere Faktoren, die einer Einzelfallbetrachtung bedürfen“ zu regional hohen Preisentwicklungen.⁷⁵

Einer dieser Faktoren ist sicherlich die Wertstabilität der Immobilie Land. Spätestens seit der Finanzkrise im Jahr 2008 mit der Folge stark rückläufiger Zinsen, drängen vermehrt Investoren auf den Grundstücksmarkt, die den Ankauf von Ackerland als Kapitalanlage betrachten und damit Preisdruck erzeugen. Insbesondere im Rahmen sogenannter „Share Deals“ erwerben Unternehmensgruppen Flächen für ihre zugehörigen landwirtschaftlichen Betriebe. Laut statistischem Bundesamt machten diese im Jahr 2021 einen Anteil von mehr als 11% der gesamtdeutschen landwirtschaftlichen Fläche aus. Der Osten Deutschland ist davon stärker betroffen als der Westen.⁷⁶ Das wiederum ist dem dargestellten Preisniveau nicht zu entnehmen. Denn die Grundstückspreise im Osten liegen durchweg niedriger als im Westen, was immer noch auch der geschichtlich bedingten andersartigen agrarstrukturellen Entwicklung des dortigen Bodenmarktes geschuldet ist.

Im Ergebnis wird deutlich, dass die Preisentwicklung ein eindeutiger Indikator für die den Flächendruck ist. Sie zeigt, dass die Konkurrenz um die Fläche groß ist, wenn auch nicht überall gleichermaßen. Die Gründe dafür sind verschieden, an dieser Stelle jedoch nicht abschließend aufgearbeitet. Für den weiteren Verlauf der Arbeit bleibt festzuhalten, dass die Preise in Nordrhein-Westfalen und Bayern durchschnittlich am höchsten sind und somit der Flächendruck dort am größten.

2.4 Steuerung der Flächennutzung

2.4.1 Allgemeine Grundlagen

Es ist Aufgabe der Raumplanung alle raumwirksamen und raumbeanspruchenden Planungen der öffentlichen Hand zu fassen und private und öffentliche Nutzungsansprüche an Grund und Boden auf verschiedenen Planungsebenen durch Normen und Pläne unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Belange planerisch miteinander in Einklang zu bringen. Insgesamt gibt es fünf Planungsebenen: die europäische Raumentwicklung bzw. Regionalpolitik, die Raumordnung des Bundes, die Landes- und Regionalplanung sowie die kommunale Bauleitplanung. Die integrierte, flächenhafte Raumplanung wird horizontal ergänzt durch sektoral abgegrenzte Fachplanungen, wie z.B. zur Verkehrsinfrastruktur, zum Schutz der natürlichen Ressourcen oder zur Verbesserung der Agrarstruktur. Die Planungsebenen stehen über das Gegenstromprinzip in Wechselwirkung zueinander. Dadurch ist sowohl eine vertikale als auch eine planungsgebietsübergreifende Abstimmung gewährleistet. Rechtsgrundlage dafür ist § 1 Abs. 1 und 3 des Raumordnungsgesetzes (ROG).⁷⁷

⁷⁵ vgl. AK OGA (2023), S. 212

⁷⁶ vgl. Statistisches Bundesamt (2021b)

⁷⁷ BGBl. I (2008) Nr. 65 S. 2986

Die EU nimmt über das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) und Maßnahmen der europäischen Regionalpolitik z.B. im Rahmen von Förderungen über Strukturfonds und Gemeinschaftsinitiativen Einfluss auf die raumordnerische Ausgestaltung ihrer Mitgliedsstaaten. Die Raumordnung des Bundes dient der nachhaltigen Entwicklung des Bundesgebietes und der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land, strukturstarken und strukturschwachen Regionen. Als überörtliche Planung bindet sie örtliche Planungen öffentlicher Stellen. Dabei sind Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 – 4 ROG) hinsichtlich ihrer Bindungswirkung zu unterscheiden. Ziele sind zwingend zu beachten, Grundsätze und sonstige Erfordernisse in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 1 ROG) Zusammen bilden sie die Erfordernisse der Raumordnung. Auch raumbedeutsame Planungen Privater können aufgrund von Raumordnungsklauseln in Fachgesetzen (z.B. § 35 Abs. 3 BauGB) durch die Ziele der Raumordnung, ggf. in abgeschwächter Form, gebunden sein. Den Verweis hierzu liefert § 4 Abs. 2 ROG. Raumbedeutsame Planungen sind Planungen und Maßnahmen, durch die Raum erheblich in Anspruch genommen wird bzw. die Prognose, dass die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes mit nennenswertem Gewicht oder einer gewissen Signifikanz beeinflusst wird (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG).

Abzugrenzen von den Erfordernissen der Raumordnung gem. ROG sind Aussagen zur Raumordnung von denen keine rechtliche Bindungswirkung ausgeht. Dazu gehören z.B. das Europäische Raumentwicklungskonzept EUREK, Raumordnungsberichte des Bundes⁷⁸ und der Länder sowie Leitbilder für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes, wie sie die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) zuletzt am 09. März 2016 neu gefasst hat. Die vier neuen Leitbildern sollen vor allem Orientierung für die untergeordneten Raumplanungen geben mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, die Daseinsvorsorge zu sichern, die Raumnutzungen zu steuern und nachhaltig zu entwickeln und Klimawandel und Energiewende zu gestalten.⁷⁹

Durch § 13 ROG werden die Bundesländer verpflichtet, landesweite Raumordnungspläne und Regionalpläne für Teilräume aufzustellen. Auf der Grundlage ihrer jeweiligen Landesplanungsgesetze erstellen sie Landesentwicklungspläne, die textlich und zeichnerisch Ziele und Grundsätze für die räumliche Entwicklung des Landes festlegen. Im Fokus stehen insbesondere die Siedlungs- und Raumstruktur sowie die Infra- und Freiraumstruktur (§ 13 Abs. 5 ROG). Die weitere Konkretisierung erfolgt in den Regionalplänen oder regionalen Flächennutzungsplänen bzw. in den Flächennutzungsplänen der Stadtstaaten. Durch die Festlegung von Vorranggebieten oder Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung (§ 13 Abs. 3 Satz 2 ROG) kann einer Nutzung oder Funktion hierin Raum verschafft werden bzw. bei gleichzeitiger Ausschlusswirkung Nutzung und Funktion an anderer Stelle ausgeschlossen werden. Damit entfaltet der Plan eine direkte Außenwirkung. Als unterste Planungsebene im vertikalen Planungsaufbau legt die kommunale Bauleitplanung bauliche und sonstige Nutzungen in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen fest. § 1 Abs. 4 BauGB verpflichtet die Kommunen dazu, die Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung anzupassen. Öffentliche und private Belange sind gegeneinander und untereinander abzuwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB). Soweit aufgrund von § 35 BauGB keine Bauleitplanverfahren erforderlich sind, werden in der Regel die Landesplanungsbehörden im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens im Hinblick auf die Beurteilung der

⁷⁸ vgl. zuletzt BBSR (2021)

⁷⁹ vgl. Ministerkonferenz für Raumordnung (2016)

Raumbedeutsamkeit nach § 35 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 BauGB beteiligt. Über die parallel verlaufende Fachplanungsschiene kann durch Planfeststellungs- / Plangenehmigungsverfahren wie z.B. den Plan gem. § 41 FlurbG oder durch ordnungsrechtliche Verordnungen auf der Basis von Fachplanungsgesetzen wie z.B. Naturschutz-, Landschaftsschutz oder Überschwemmungsgebietsverordnungen ebenfalls direkter Einfluss auf die Flächennutzung genommen werden.

2.4.2 Steuerung von Windenergie an Land und Freiflächen-Photovoltaik

Wie bereits in Kap. 2.2.3 dargestellt, hat der derzeitige und mittelfristige Ausbau von Windenergieanlagen an Land und von Freiflächen-Photovoltaik vor allem durch § 2 EEG 2023, der ihnen ein „überragendes öffentliches Interesse“ zuweist, eine nicht unerhebliche Bedeutung für die Flächennutzung. Sie sind als vorrangiger Belang vor anderen Interessen in die jeweils durchzuführende Schutzgüterabwägung einzubringen. Eine Ausnahme hiervon wird lediglich den Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung eingeräumt. Aufgrund ihrer Vorrangstellung soll die planerische Steuerung von Windenergie an Land und Freiflächen-Photovoltaik näher betrachtet werden.

a. Windenergie

Mit dem Wind-an-Land-Gesetz wurde nicht nur das WindBG erlassen, sondern zugleich u.a. das BauGB geändert.⁸⁰ Ziel des Gesetzespaketes war vor allem die Beschleunigung des Windenergieausbaus. Weil die Voraussetzung für den Ausbau die Verfügbarkeit von Fläche ist, verpflichtet § 2 WindBG die Bundesländer, Flächen für die Windenergie in Raumordnungs- oder Bauleitplänen als Vorranggebiete in Regionalplänen oder als vergleichbare Gebiete wie z.B. Sonderbauflächen oder Sondergebiete in Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen als sogenannte „Positivplanung“ darzustellen bzw. auszuweisen. Das WindBG eröffnet hierfür also zwei Möglichkeiten: entweder die Festlegung in landesweiten oder regionalen Raumordnungsplänen oder die Festlegung durch abweichende regionale oder kommunale Planungsträger, die in der Summe den Flächenbeitragswert des Landes erfüllen müssen. Abgesehen von den Stadtstaaten haben sich alle Bundesländer für die erste Variante entschieden.⁸¹ Damit die festgelegten Flächen auf die Flächenbeitragswerte angerechnet werden können, muss auch die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Windenergieanlagen in den Windenergiegebieten gegeben sein. Ohne die Festsetzung in Bebauungsplänen nach § 30 BauGB reicht hierfür die Privilegierung der Windenergieanlagen gem. § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB. Durch den neuen § 249 Abs. 2 BauGB ist sichergestellt, dass dieser Privilegierungsstatbestand auch in den ausgewiesenen Windenergiegebieten anwendbar bleibt.⁸² Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit ist damit gegeben. Dennoch erlangen Windenergiegebiete dadurch keine Baulandqualität wie es im Rahmen von Bebauungsplänen der Fall ist. Denn grundsätzlich können privilegiert zulässigen Vorhaben im Außenbereich auch öffentliche Belange entgegenstehen. Allerdings regelt § 249 Abs. 5 BauGB sehr eindrücklich, dass der zuständige Planungsträger an die entgegenstehenden Ziele der Raumordnung bzw. Darstellungen eines Flächennutzungsplans nicht gebunden ist, soweit dies erforderlich ist, um den Flächenbeitragswert im Sinne des § 3 Abs. 1 WindBG oder ein daraus abgeleitetes Teilziel zu erreichen. Eine derartige Privilegierung von Vorhaben ist bislang einzigartig im deutschen Recht. Baulandqualität erlangt

⁸⁰ vgl. BGBl. I (2022) Nr. 28 S. 1353, Art. 2

⁸¹ vgl. Fachagentur Windenergie an Land (2024); VIS 10385/2023

⁸² vgl. Söfker (2022), S. 286

am Ende im Übrigen nur die Standortfläche, sobald die erforderliche immissionsschutzrechtliche Genehmigung erfolgt ist.⁸³

Eine nach den Vorgaben des WindBG fristgerechte Umsetzung des Flächenbeitragswertes führt dazu, dass Windenergieanlagen nach Erklärung des Erreichens des jeweiligen Flachenbeitragswertes ausschließlich in den festgelegten Windenergiegebieten privilegiert zulässig sind (§ 249 Abs. 2 BauGB). Eine nicht fristgemäße Umsetzung führt hingegen dazu, dass Windenergieanlagen in der jeweiligen gesamten Planungsregion privilegiert zulässig sind – unabhängig von bisher bestehenden Ausschlussplanungen auf Regional- oder Bauleitplanebene (§ 249 Abs. 7 BauGB).

Schließlich ist die Festlegung der Windenergiebereiche im Regionalplan nicht abschließend. § 249 Abs. 4 BauGB stellt ausdrücklich klar, dass die Feststellung des Erreichens des regionalen Flachenbeitragswertes nicht der Ausweisung zusätzlicher Flächen für die Nutzung entgegensteht.

b. Freiflächen-Photovoltaik

Mit dem „Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht“⁸⁴ hat der Gesetzgeber erstmals auch eine Privilegierung für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen (PV-FFA) in das BauGB aufgenommen. § 35 Abs. 1 Nr. 8b regelt, dass Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie auf einer Fläche langsbis von Autobahnen und Schienenwegen des übergeordneten Netzes im Sinne des § 2b des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG)⁸⁵ mit mindestens zwei Hauptgleisen und in einer Entfernung von bis zu 200 m, gemessen am äußeren Rand der Fahrbahn, privilegiert zulässig sind, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen und die Erschließung ausreichend gesichert ist. Gem. § 1 Abs. 3 Bundesfernstraßengesetz (FStrG)⁸⁶ ist eine Autobahn jede Fernstrae, die nur für den Schnellverkehr bestimmt und so angelegt ist, dass sie frei von höhengleichen Kreuzungen für Zu- und Abfahrten mit besonderen Anschlussstellen ausgestattet ist. Die in § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 FStrG ausgewiesene Anbauverbotszone im Bereich bis zu 40 m langsbis der Autobahn und der Zustimmungsvorbehalt des Fernstraenbundesamtes in der Baubeschränkungszone im Bereich von 40 bis 100m langsbis der Autobahn in § 9 Abs. 2 S.1 Nr. 1 FStrG werden mit § 9 Abs. 2c FStrG durch eine Beteiligung im Genehmigungsverfahren für die PV-FFA bzw. durch ein Anzeigeverfahren ersetzt. Im Rahmen dieser Beteiligung kann die Straenbaubehore die Empfehlung aussprechen, Nebenbestimmungen in den Genehmigungsbescheid aufzunehmen, die den in § 9 Abs. 3 FStrG genannten Belangen Rechnung tragen wie z.B. Vermeidung von Blendwirkungen für die Verkehrsteilnehmenden oder zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der autobahneigenen Anlagen.⁸⁷ Auf § 2 EEG wird ebenfalls verwiesen. Für die bauplanerische Zulässigkeit ist also auch hier ein Bebauungsplan nicht erforderlich. Die Raumbedeutsamkeit gem. § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG muss jedoch anders als bei Windenergieanlagen im Genehmigungsverfahren der Anlage beurteilt werden.

⁸³ vgl. Thiemann; Hendricks (2024), S. 80

⁸⁴ BGBl. I (2023) Nr. 6 ohne Seite

⁸⁵ BGBl. I (1993) S. 2378, 2396; I (1994) S. 2439

⁸⁶ BGBl. I (2007) Nr. 29 S. 1206

⁸⁷ vgl. BT-Drs. 198/23 (2023), S. 58

Um die Privilegierungen von Photovoltaik-Anlagen im Außenbereich vollständig abzubilden, wird noch auf das „Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften“⁸⁸ hingewiesen. Es hat mit Art. 1 Nr. 10 § 35 Abs. 1 BauGB um die Nummer 9 ergänzt. Durch sie wird eine weitere Privilegierung von Photovoltaik-Anlagen mit gleichzeitiger landwirtschaftlicher Nutzung in Form von Nutzpflanzenanbau, Anbau von Dauerkulturen oder Dauergrünland begründet. Solche Anlagen sind somit zulässig, wenn sie in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang zu einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb oder zu einem Betrieb der gartenbaulichen Erzeugung nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 BauGB stehen, ihre Grundfläche höchstens 2,5 ha beträgt und je Hofstelle oder Betriebsstandort nur eine Anlage betrieben wird. Ein Bebauungsplan ist auch hierfür nicht erforderlich. Von einer Raumbedeutsamkeit ist aufgrund der Beschränkung auf max. 2,5 ha grundsätzlich nicht auszugehen.

2.5 Zusammenfassung

50% der Landesfläche Deutschlands werden zurzeit landwirtschaftlich genutzt. Während die Waldfläche in der Rückschau bis 1992 stetig zugenommen hat, hat sich die landwirtschaftliche Fläche u.a. zugunsten von Siedlungs- und Verkehrsflächen zunehmend verringert. Eine ausgewogene Flächennutzung muss zum Ziel haben, dass die erforderlichen Flächenleistungen wie Grund-, Versorgungs-, regulative, kulturelle und Siedlungsfunktionen in jeweils auskömmlichem Maße erbracht werden können. Angesichts verschiedener gesellschaftspolitischer Herausforderungen insbesondere vor dem Hintergrund des Klimawandels gerät der ländliche Raum und damit die landwirtschaftliche Nutzfläche zunehmend unter Druck. Dabei addieren sich insbesondere die Flächenansprüche für Klimaschutz und Klimaanpassung, die Erhaltung und Wiederherstellung der natürlichen Ressourcen nicht in vollem Umfang, sondern sie überlagern sich zumindest teilweise. Die Maßnahmen sind zudem Teil der Agrarförderung im Rahmen der EU-Agrarpolitik, die verstärkt Anreize zu einer extensiven Bewirtschaftung oder zur ausschließlichen Umwelpflege bietet. Zudem lässt der Umstieg auf die erneuerbaren Energien, das Erfordernis von ausreichend bezahlbarem Wohnraum und einer stabilen Verkehrsinfrastruktur weitere Flächenneuanspruchnahmen in nicht unerheblichem Maße erwarten. Die damit einhergehenden ökologischen Ausgleichsmaßnahmen sind ebenfalls flächenwirksam. Die Auswirkungen der knapper werdenden Ressource Fläche spiegelt sich in einem zum Teil sehr deutlichen Preisanstieg für landwirtschaftliche Nutzfläche bei einer Rückschau bis ins Jahr 2009 wider. Die durchschnittlich höchsten Preise verzeichnen die Bundesländer Bayern und Nordrhein-Westfalen. Die Aufgabe der Raumplanung, Flächennutzungen ausgewogen zu steuern, gewinnt damit zunehmend an Bedeutung. Dass über das raumordnerische Planungssystem auch im zeitlichen Sinne effektiv Einfluss auf die Flächennutzungen genommen werden kann, zeigt die vorrangige Behandlung von Maßnahmen zur Erreichung der Ziele im Bereich der erneuerbaren Energien.

Kapitel 2 zeichnet das Bild der aktuellen Flächennutzung und der größten Herausforderungen hinsichtlich der Nutzungsentwicklungen nur in kurzer, überschlüssiger Weise. Konkrete Aussagen, in welchem Umfang die Entwicklungen im Einzelnen zu Lasten der aktuell landwirtschaftlich genutzten Fläche gehen werden, lassen sich derzeit nicht zuverlässig oder sogar gar nicht treffen. Dafür sind die Unsicherheiten in den Projektionen zu groß. Um dennoch zu einer

⁸⁸ BGBl. I (2023) Nr. 176 ohne Seite

abschließenden Übersicht zu kommen, werden mit Rückgriff auf SIEDENTOP⁸⁹ die Entwicklungen wie folgt dargestellt (Abb. 12):

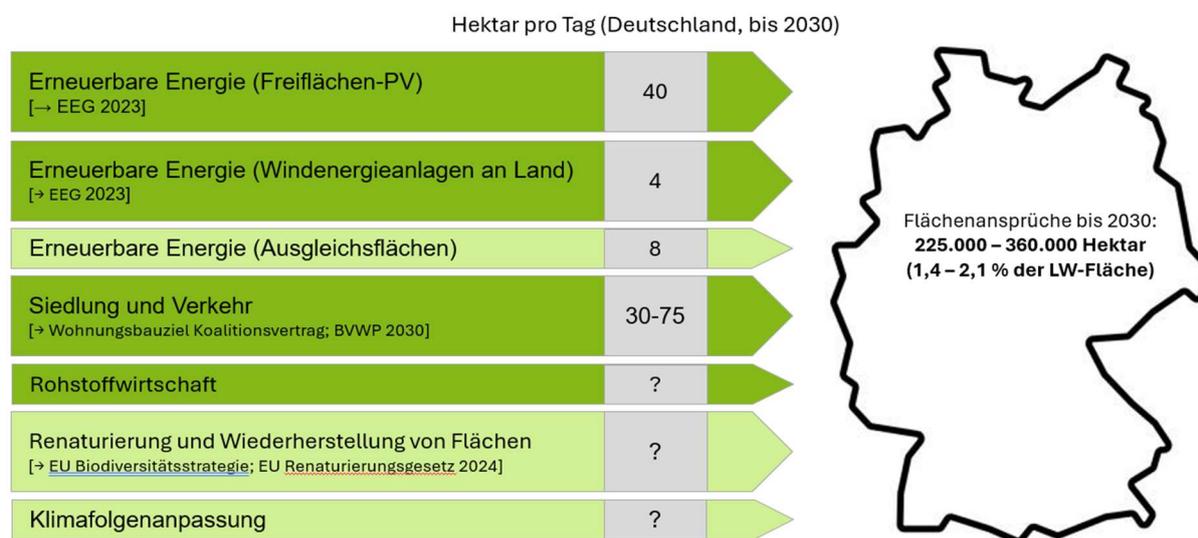


Abb. 12: Flächeninanspruchnahmen bis 2030

Es ist mit einem deutlichen Verlust von landwirtschaftlicher Nutzfläche bis 2030 und auch darüber hinaus zu rechnen. Umnutzungen für Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, zur Erhaltung und Wiederherstellung der natürlichen Ressourcen, für die Energieerzeugung aber auch weiterhin für Siedlungs- und Verkehrsvorhaben werden in erheblichem Maße stattfinden. Für die verbleibende landwirtschaftliche Nutzfläche ist mit zunehmenden Bewirtschaftungsrestriktionen z.B. zur Erbringung von Ökosystemleistungen zu rechnen. Damit wird klar, dass es einer gut abgewogenen Planung und einer durchgreifenden Steuerung der konkurrierenden Nutzungen bedarf. Flankiert werden muss die Planung durch ein Instrumentarium, das Planung und Eigentum unter den verschiedensten Voraussetzungen in Einklang zu bringen vermag. Beides kann vor allem dann zum Erfolg führen, wenn die verschiedenen Instrumente und Akteure voneinander wissen und miteinander agieren.

3 Ländliche Bodenordnung zur Umsetzung von Landnutzungskonzepten

Inwieweit die Instrumente der ländlichen Bodenordnung zur Umsetzung von Landnutzungskonzepten beitragen können, wird in Kapitel 3 näher betrachtet. Für Klarheit in der verwendeten Terminologie werden zunächst einige Begriffsdefinitionen vorgenommen und die Bezeichnung „effizientes Landmanagementverfahren“ als Bezeichnung für die angestrebte bodenordnerische Verfahrensweise eingeführt. (Kap. 3.1). Aufgrund ihrer zentralen Bedeutung für die Gesamthematik wird die in Art. 14 GG als Grundrecht verankerte Eigentumsgarantie ins Verhältnis zur Bodenordnung gesetzt (Kap. 3.2). Nach einem Rückblick in die geschichtliche

⁸⁹ Siedentop (2024), Folie 4

Entwicklung der Umsetzung von Landnutzungskonzepten in der Flurbereinigung (Kap. 3.3) wird als Grundlage für die weiteren Betrachtungen der Verfahrensablauf einer Regelflurbereinigung kurz umrissen (Kap. 3.4), um darauf aufbauend die einzelnen Verfahrensarten als Mittel zur Umsetzung von Landnutzungskonzepten einzuordnen (Kap. 3.5). Die Ausführungen werden abschließend zusammengefasst (Kap. 3.6).

3.1 Terminologie

Insbesondere die Begriffe „Bodenordnung“ und „Landmanagement“ oder auch „Flächenmanagement“ werden in der Praxis häufig entweder synonym oder auf Basis unterschiedlicher Definitionen verwendet. „Landmanagement“ kann z.B. als Ersatz für den Begriff „Bodenordnung“, für Teilbereiche davon oder für die Umsetzung bodenpolitischer Ziele dienen, nicht aber für deren Ausgestaltung.⁹⁰ Auch der Begriff der „Agrarstruktur“ kann unterschiedlich umfassend verstanden werden. Um die Terminologie vor allem für die Verwendung in dieser Arbeit verständlich zu machen, werden einige Begriffsbetrachtungen vorgenommen.

a. Agrarstruktur

Der Begriff der Agrarstruktur wird auf Basis einer gemeinsamen vom Verband der Landwirtschaftskammern, dem Deutschen Bauernverband und dem Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften getroffenen Definition⁹¹, verstanden als die Gesamtheit der Produktions- und Arbeitsbedingungen für die Land- und Forstwirtschaft entsprechend § 1 FlurbG. Sie wird bestimmt durch:

- eine ausreichende Ausstattung mit dem Produktionsfaktor Boden / Fläche,
- die Eigenschaften der Fläche, insbesondere Größe, Zuschnitt und Erreichbarkeit der Bewirtschaftungseinheiten (Hof-, Feld-Entfernung, Arrondierung),
- die Bodengüte, - aktuelle und potenzielle Nutzung,
- die Erschließung durch Wege, Vorfluter, Drainagen, Beregnungseinrichtungen,
- die Lage von Hofstellen, Vermarktungseinrichtungen und sonstigen Infrastruktureinrichtungen,
- die Nutzungseignung für die flächengebundene Tierhaltung, Sonderkulturen und nachwachsende Rohstoffe.

b. Bodenordnung

Boden als Rechtsverkehrsobjekt im Sinne von Grundstücken kann freiwillig, auf der privatrechtlichen Grundlage des BGB (Pacht, Kauf, Verkauf) oder auf Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrages, oder hoheitlich für agrarische, städtebauliche oder fachplanerische Zwecke geordnet werden. Bodenordnung ist überall möglich, im urbanen oder ländlichen Raum. Rechtliche Grundlagen sind in erster Linie das BauGB bzw. das FlurbG und das LwAnpG, aber auch die Landes-Enteignungsgesetze und einige unbekanntere Landes-Bodenordnungsgesetze wie z.B. das Gemeinschaftswaldgesetz (GemWaldG)⁹² in NRW zur Zusammenlegung von Waldgenossenschaften und das Grenzbereinigungsgesetz (GrenzBerG)⁹³ in Hessen zur

⁹⁰ vgl. Linke (2002), S. 376

⁹¹ vgl. Verband der Landwirtschaftskammern et al. (2012)

⁹² vgl. GVBl. NW (1975) Nr. 35 S. 304

⁹³ vgl. GVBl. HE (1979) Nr. 11 S. 108

Grenz- und Eigentumsregelung in Verbindung mit Straßenbauverfahren.⁹⁴ Bodenordnung befasst sich also mit der Gesamtheit der Bodenrechtsverhältnisse im Zusammenhang mit einer umfassenden Neuordnung der Eigentumsverhältnisse.

Gem. WEIß⁹⁵ (mit Verweis auf SEELE⁹⁶) beinhaltet Bodenordnung eine statische und eine dynamische Komponente. Während die statische Komponente die Eigentumssicherung durch Grundbuch und Kataster, sowie die Nutzung und Besteuerung erfasst, „umfasst die dynamische Komponente alle Maßnahmen, die dazu dienen, die Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnisse am Boden, (subjektive Rechtsverhältnisse) möglichst weitgehend mit den in der Bodennutzungsplanung dokumentierten Ansprüchen an dessen Nutzung (objektive Planungsziele) in Übereinstimmung zu bringen und störende Effekte in der planungskonformen Nutzung zu eliminieren, also private und öffentliche Interessengegensätze aufzulösen.“⁹⁷ Als Bodennutzungsplanung wird die Raumordnung im weitesten Sinne verstanden. Zu ihr gehören Landes-, Regional- und städtebauliche Kommunalplanung sowie ergänzende Fachplanungen.

c. Landmanagement

Die Bodenordnung ist ein Teilbereich des Landmanagements. LINKE⁹⁸ versteht unter dem Begriff „Landmanagement“ sehr weitreichend alle Maßnahmen und Instrumente, die zur Lösung der Bodenfrage beitragen. Dafür wird mit Maßnahmen und Instrumenten wie Bodenpolitik, Bodenrecht, Bodennutzungsplanung, Bodenordnung, Erschließung, Grundstücksbewertung und Flächenmanagement Grund und Boden zur verträglichen Preisen für Nutzungen dort verfügbar gemacht, wo er für eine geordnete ökonomische, soziale und ökologische Entwicklung im städtischen und ländlichen Raum notwendig ist.

THOMAS⁹⁹ hat die Begrifflichkeiten für den ländlichen Raum in der sogenannten „Zwiebel der Landentwicklung“ (Abb. 13) zueinander geordnet:

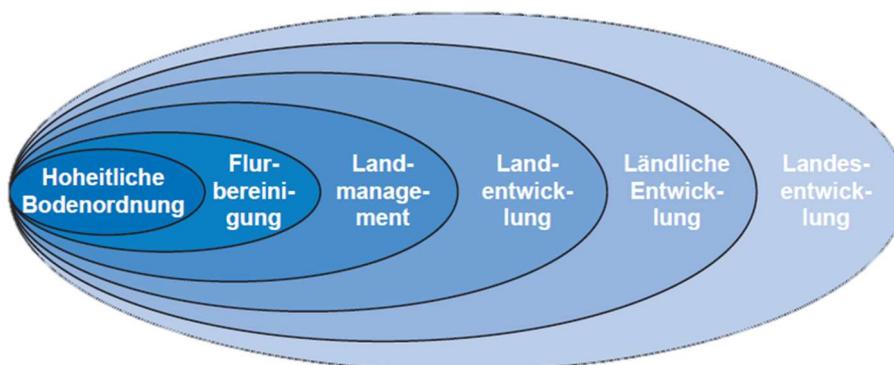


Abb. 13: Zwiebel der Landentwicklung nach THOMAS

Er beschreibt den Begriff „Landmanagement“ enger gefasst als Erweiterung des Handlungsrahmens der Flurbereinigung um die Landnutzungsplanung im Allgemeinen und das Instrument

⁹⁴ vgl. Thiemann (2017b), S. 329

⁹⁵ vgl. Weiß (2006a)

⁹⁶ vgl. Seele (1980)

⁹⁷ vgl. Weiß (2006a), S. 37

⁹⁸ vgl. Linke (2002)

⁹⁹ vgl. Thomas (2006)

des Bodenfonds. Die Flurbereinigung beschreibt er als eine Form des Flächenmanagements, da sie Fachplanung und Bodenordnung miteinander kombiniert. Die Landentwicklung umfasst neben Bodenordnung, Flächen- und Landmanagement alle landbezogenen Maßnahmen, die zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im ländlichen Raum beitragen. Zu ihr gehört auch die Landeskultur, die „alle [ökonomischen und] ökologischen Aspekte, die den Bemühungen um die land- und forstwirtschaftliche genutzte und betreute Landschaft zugrunde liegen“¹⁰⁰, umfasst. Die ländliche Entwicklung ergänzt die Landentwicklung um alle sonstigen Maßnahmen zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen. Die Landesentwicklung schließt diesbezüglich das gesamte Land, neben dem ländlichen also auch den städtischen Raum, ein.

d. Flächenmanagement

Das „Flächenmanagement“ in der Lesart von SEELE¹⁰¹ besteht im Wesentlichen darin, Art und Abfolge der Planungs- Ordnungs- und Entwicklungsprozesse für die Verwendung und Verteilung von Flächen zur Umsetzung der durch die Raumplanung festgesetzten Nutzungen effizient zu regeln. Durch die Bodenordnung wird die Nutzung vorbereitet und anschließend durch die Erschließung, falls erforderlich, ermöglicht.¹⁰² Mit dieser Definition trennt SEELE die Raumordnung als allgemeine Landnutzungsplanung von der Organisation und der abschließenden Regelung einer entsprechenden Landnutzung. Die Bodenordnung ist demnach Teil des Flächenmanagements, das Flächenmanagement, wie bei THOMAS und LINKE, Teilbereich des Landmanagements.

In der vorliegenden Arbeit wird ein Instrument entwickelt, das Flächen im Sinne der Ziele der Raumordnung bodenordnerisch managet und dabei auf einen Flächenpool zugreift. Es bedient sich keiner eigenen fachplanerischen Komponente, sondern greift im Regelfall auf die bereits vorhandene Infra- und Gebietsstruktur und / oder Planungen Dritter zurück. Eine Neuplanung und / oder bautechnische Umsetzung erfolgt also nicht. Das Verfahren ist so angelegt, dass durch das Anbieten von Lösungen in Form einer Flächenverfügbarmachung aktiv auf Landnutzungsentscheidungen hingewirkt wird, die eine effiziente und nach Möglichkeit multico-dierte Landnutzung zum Ziel haben. Das vorgesehene Instrument lässt sich damit keinem der vorgenannten Begriffsdefinitionen eindeutig zuordnen. Auf der Suche nach einer prägnant beschreibenden und zugleich abgrenzenden Namensalternative sind Varianten entstanden, die zum Teil als Bezeichnung verschiedener Verfahrensmodelle verwendet werden (vgl. Kap. 5.3). Als sie alle umfassender Überbegriff wird die Bezeichnung „effizientes Landmanagement“ gewählt.

Daher ist unter der Bezeichnung „**effizientes Landmanagement**“ in dieser Arbeit eine Form der ländlichen Bodenordnung zu verstehen, die es möglich macht, Landmanagementaufgaben zur Umsetzung von Landnutzungsplanungen beschleunigt und daher notwendigerweise durch einen **effizienten Verfahrensprozess**, räumlich flexibel und dynamisch zu lösen und durch eine strategische Ausrichtung Landnutzungsentscheidungen im Hinblick auf eine **effiziente Flächennutzung** zu unterstützen oder sogar aktiv zu steuern.¹⁰³

¹⁰⁰ vgl. BT-Drs. 7/3020 (1974), S. 19

¹⁰¹ vgl. Seele (2000)

¹⁰² vgl. auch Linke (2013), S. 352

¹⁰³ vgl. Kötter; Linke (2015)

3.2 Zum Verhältnis von Eigentum und Bodenordnung

Möglich wird die öffentlich-rechtliche Bodenordnung durch eine entsprechende Ausgestaltung der als Grundrecht in Art 14 GG verankerten Eigentumsgarantie. Sie ist eng verknüpft mit dem Grundrecht auf freie Entfaltung aus Art. 2 GG, weil sie auch im vermögensrechtlichen Sinn eine eigenverantwortliche Gestaltung des eigenen Lebens ermöglicht. Mit der Gewährleistung von Eigentum (und Erbrecht) in Art 14 Abs. 1 Satz 1 GG ergeht mit Satz 2 zugleich der Auftrag an den Gesetzgeber „Inhalt und Schranken durch die Gesetze“ zu bestimmen. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums in Art. 14 Abs. 2 GG beschränkt den Eigentümer dahingehend, dieses so zu gebrauchen, wie es auch dem Wohl der Allgemeinheit dient. Beide Absätze sind klar abzugrenzen von der Enteignung, die als letztes Mittel in Art. 14 Abs. 3 GG an das Wohl der Allgemeinheit geknüpft ist und nur „durch oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen [kann], das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt.“ Mit dem so gefassten Grundrecht auf Eigentum wird zugleich klargestellt, dass das Individualinteresse im Konfliktfall nicht unbedingten Vorrang vor den Interessen der Gemeinschaft hat.¹⁰⁴

Für die Wahl eines Bodenordnungsinstrumentes zur Erledigung einer bestimmten bodenordnerischen Aufgabe ist der Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit maßgebend.¹⁰⁵ Sofern ein Ergebnis privat-rechtlich unter angemessenen Umständen nicht erreichbar ist, ist zu prüfen, welches hoheitliche Instrument geeignet, erforderlich und angemessen i.S. von verhältnismäßig ist. Zur Abgrenzung von privatnütziger und fremdnütziger Bodenordnung lassen sich die von SEELE¹⁰⁶ definierten Prinzipien für die privatnützige Bodenordnung heranziehen:

- **Konformitätsprinzip:** Die Rechtsverhältnisse der Grundstücke werden den zweckdienlichen Maßgaben für die angestrebte Verbesserung der Bodennutzung durch Grenzveränderung angepasst.
- **Solidaritätsprinzip:** Die Grundflächen für gemeinschaftliche und öffentliche Anlagen sind in der Regel zu gleichen Teilen von allen Grundeigentümern aufzubringen.
- **Konservationsprinzip:** Das Grundeigentum wird in der Substanz grundsätzlich nicht vermindert und für den jeweiligen Eigentümer erhalten.
- **Privatnützigkeitsprinzip:** Der Erhalt des Grundeigentums erfolgt stets auch im wohlverstandenen Interesse der privaten Grundeigentümer.

Die Privatnützigkeit ist generell absolut, die anderen Prinzipien sind ermessensfehlerfrei zu erfüllen. Nur dann handelt es sich um eine privatnützige Bodenordnung. Das verwandelte Grundeigentum wird an einem anderen Grundstück nach dem Surrogationsprinzip ungebrochen fortgesetzt.¹⁰⁷

Die Instrumente des FlurbG und des LwAnpG sind mit Ausnahme des freiwilligen Landtausches nach §§ 103a ff. FlurbG und § 54 LwAnpG der hoheitlichen ländlichen Bodenordnung zuzuordnen. Neben der bodenordnerischen Komponente beinhaltet die Flurbereinigung zudem seit jeher eine fachplanerische Komponente, die, geknüpft an den Ausführungsrahmen des § 37 Abs. 1 FlurbG, in erster Linie agrarstrukturverbessernden Charakter hat. Das durch einen eigenständigen Planungsprozess unter Beteiligung der Teilnehmergeinschaft

¹⁰⁴ vgl. BVerfG (1968b), Rn. 103

¹⁰⁵ vgl. BVerfG (1968a), Rn. 19

¹⁰⁶ vgl. Seele (1982)

¹⁰⁷ vgl. Linke (2013), S. 358

entworfene Bodennutzungskonzept bringt die Flurbereinigung durch den Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen gem. § 41 FlurbG zur Plangenehmigung oder -feststellung. Umgesetzt wird er durch bodenordnerische und bautechnische Maßnahmen. Boden- bzw. Landnutzung wird so geplant und ausgeführt. Der Wirkradius der bodenordnerischen Komponente der Flurbereinigung ist jedoch weitaus größer. Denn Flurbereinigung diene, entsprechend der o.g. Definition von WEIß, auch immer schon der Umsetzung von nicht eigenen, also fremden, Landnutzungsplanungen.

Von „Flurneuordnung“ spricht das LwAnpG. Es gilt als partielles Bundesrecht für das Gebiet der ehemaligen DDR und dient dazu, das Privateigentum an Grund und Boden der durch Bodenreform und Kollektivierung geprägten Agrarwirtschaft wieder herzustellen. Die im 8. Abschnitt des LwAnpG geregelten „Verfahren zur Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse“ ermöglichen zum einen die Zusammenführung von Grundstücks- und Gebäudeeigentum (§ 64 LwAnpG) und zum anderen im Rahmen sogenannter „Flächenverfahren“ eine umfassende Eigentumsregelung in Feld- und Ortslage (§ 53 LwAnpG). In beiden Verfahren wird in Teilen auf Regelungen des FlurbG verwiesen, insbesondere zur Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse (§ 63 LwAnpG). Aussagen, die für die Regelflurbereinigung zur Unterstützung von Drittplanungen und somit zur Umsetzung fremder Landnutzungsplanungen sind, sind daher auf das Verfahren nach § 53 LwAnpG i.V.m. § 56 LwAnpG übertragbar.¹⁰⁸ Über die Regelung des § 62 Abs. 2 LwAnpG ist unter Rückgriff auf § 41 FlurbG eine Fachplanung in Form eines Maßnahmenplanes möglich. Für eine integrale Planung ist eine Fortführung als Flurbereinigungsverfahren vorgesehen, sofern die Voraussetzungen dafür gegeben sind (§ 63 Abs. 3 LwAnpG).

3.3 Umsetzung von Landnutzungskonzepten in der Flurbereinigung – ein Rückblick

In der Ursprungsfassung des FlurbG vom 14.07.1953¹⁰⁹ beschäftigten sich sowohl das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren gem. § 86 FlurbG als auch das Unternehmensverfahren gem. § 87 vorrangig mit Vorhaben Dritter. Während das Unternehmensverfahren, wie heute, der Landbereitstellung für das Unternehmen diene und an die Zulässigkeit der Enteignung geknüpft war, zielte das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren auf die Beseitigung von entstehenden oder bereits entstandenen Nachteilen für die allgemeine Landeskultur. Alternativ wurde es als „Aufbauverfahren“ eingesetzt, um z. B. Bodenreform- oder Siedlungsmaßnahmen zu erleichtern. Das Interesse der Beteiligten spielte bei der Verfahrensordnung bei beiden Verfahren seinerzeit keine Rolle¹¹⁰, so dass auch mit dem vereinfachten Verfahren fremdnützige Zwecke verfolgt werden konnten.

Seit dem Inkrafttreten des Flurbereinigungsgesetzes 1954 haben veränderte gesellschaftliche Anforderungen immer wieder für Neuausrichtungen in der ländlichen Bodenordnung gesorgt. Die landwirtschaftliche Fokussierung ist nach und nach der integrierten Entwicklung des ländlichen Raumes gewichen.¹¹¹ Besonders offenkundig wird dies bei den Gesetzesnovellierungen

¹⁰⁸ vgl. Thiemann (2017b), S. 329

¹⁰⁹ vgl. BGBl. I (1953) Nr. 37 S. 591

¹¹⁰ vgl. § 86 Abs. 1 FlurbG BGBl. I (1953) Nr. 37 S. 591: Die Vorschriften des § 4 werden durch Sonderbestimmungen ersetzt, die das Interesse der Beteiligten nicht berücksichtigen.

¹¹¹ vgl. Thomas (2005)

in den Jahren 1976 und 1994, in denen zunächst der Zweck der Flurbereinigung in § 1 FlurbG neugefasst und später das vereinfachten Flurbereinigungsverfahren zu einem „Landentwicklungsverfahren“ weiterentwickelt wurde.¹¹²

Der Begriff der „Landentwicklung“ hatte bereits 1976 Einzug in die programmatisch zu verstehenden Oberziele des Zwecks der Flurbereinigung in § 1 FlurbG gehalten, um die Durchführung von Flurbereinigungsverfahren nicht mehr nur in die generelle Abhängigkeit von Besitzersplitterung und unwirtschaftlich geformten Grundstücken zu stellen. Vielmehr sollte das Instrument auch damals schon zur Interessensentflechtung der verschiedensten Ansprüche an Grund und Boden, nämlich in Form einer planerischen, koordinierenden und bodenordnerischen Tätigkeit genutzt werden. „Landentwicklung“ bedeutete das Planen, Vorbereiten und Verwirklichen aller Maßnahmen, die geeignet sind, die Wirtschafts-, Wohn-, und Erholungsfunktion in den ländlichen Gebieten zu erhalten und zu verbessern¹¹³. Zudem brachte man mit einer Neuinterpretation des Begriffs der „allgemeinen Landeskultur“ u.a. das Bewusstsein zum Ausdruck, dass Ökonomie und Ökologie im Gleichklang zu sehen sind. Die Bedeutung des ländlichen Raums als ökologischer Ausgleichsraum fand hierin ihren Niederschlag.¹¹⁴ Die Interessen der Land- und Forstwirtschaft, der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung wurden gleichrangig nebeneinandergestellt.¹¹⁵ Diesem Ansatz folgend wurde der Zielkatalog des vereinfachten Verfahrens angepasst. Es konnte jetzt durchgeführt werden, um „notwendige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu ermöglichen.“ Die umfassenden „Erleichterungen“ durch das „Aufbauverfahren“ wurden eingeschränkt.¹¹⁶ Diese Fassung des Flurbereinigungszwecks macht deutlich, dass es einerseits nicht nur darum ging, im Sinne der Landwirtschaft Nachteile für die Landeskultur zu beheben. Gefordert wurden bodenordnerische Lösungen zur Ermöglichung von Landnutzungskonzepten im Hinblick auf Naturschutz und Landschaftspflege bzw. Orts- und Landschaftsbild. Das Interesse der Beteiligten spielte dabei im Einleitungsprozess nach wie vor keine Rolle. Sie wurden lediglich über das Vorhaben aufgeklärt.¹¹⁷

Mit der Gesetzesänderung von 1994 wurde schließlich das vereinfachte Verfahren zum „Landentwicklungsverfahren“ deklariert. Die Definition des Begriffs „Landentwicklung“ ist dabei nahezu unverändert geblieben.¹¹⁸ Der Anwendungsbereich des Verfahrens wurde insbesondere dahingehend erweitert, dass Maßnahmen der Landentwicklung ermöglicht oder ausgeführt und Landnutzungskonflikte aufgelöst werden können. Damit hatte man die inhaltliche Zuordnung zu § 1 FlurbG geschaffen, jedoch mit einer Verfahrensart, von der man sich erhoffte, dass sie aufgrund der Vereinfachungsmöglichkeiten beschleunigt durchgeführt werden könnte.¹¹⁹ Deutlich macht eine Diskussion im Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zur „immanenten Zielsetzung der Novellierung“, dass die Sorge bestand, dass die „Priorität der Agrarstrukturverbesserung nachrangig zu werden drohe“. Als Folge wurde nun über § 86 Abs. 2 Nr. 1 FlurbG, der durch Anpassung des § 4 1. Halbsatz FlurbG die Anordnungsbefugnis von der oberen auf die untere Flurbereinigungsbehörde verlagert, auch „das

¹¹² vgl. BGBl. I (1994) Nr. 57 S. 2187

¹¹³ vgl. BT-Drs. 7/3020 (1974), S. 19

¹¹⁴ vgl. BT-Drs. 7/3020 (1974), S. 19

¹¹⁵ vgl. BT-Drs. 7/3020 (1974), S. 17

¹¹⁶ vgl. Thiemann (2023), S. 57

¹¹⁷ vgl. § 86 Abs. 1 FlurbG BGBl. I (1976) Nr. 27 S. 546

¹¹⁸ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 1 Rn. 4

¹¹⁹ vgl. BT-Drs. 12/7909 (1994), 1

Interesse der Beteiligten“ aus § 4 2. Halbsatz FlurbG in die Anordnungsvoraussetzungen hineingenommen.¹²⁰ Damit wird klar, dass das Verfahren ab jetzt in erster Linie privatnützigen Zwecken dienen muss und diese im Konfliktfall Vorrang gegenüber fremdnützigen Zwecken haben.¹²¹ Diese Regelung führt bis heute immer wieder zu Schwierigkeiten, wenn es darum geht, Maßnahmen der Landentwicklung, also die von der Raumplanung für den ländlichen Raum vorgesehenen Ziele, umzusetzen, sprich zu „ermöglichen“ oder „auszuführen“. Denn häufig haben sie einen dem Allgemeinwohl dienenden Charakter, der sich nicht immer mit der Privatnützigkeit der Flurbereinigung harmonisieren lässt.

3.4 Der Verfahrensablauf

Vor der weiteren thematischen Vertiefung wird zur besseren Übersicht zunächst der vollständige Verfahrensablauf einer Regelflurbereinigung gem. §§ 1 und 37 FlurbG mit den wichtigsten Verfahrensschritten schematisch dargestellt (Abb. 14) und anschließend kurz erläutert.

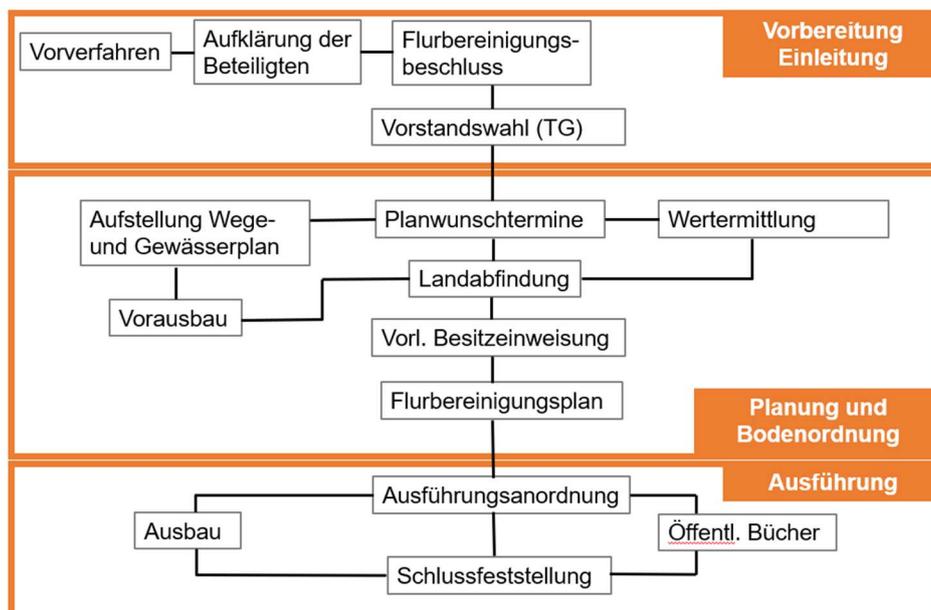


Abb. 14: Verfahrensablauf Regelflurbereinigung

Der Verfahrensablauf lässt sich grob in drei unterschiedliche Abschnitte untergliedern:

1. Vorbereitung und Einleitung

Das Verfahren beginnt in der Regel mit einer Anregung aus dem Kreis der Landwirtschaft oder öffentlicher Vorhabenträgern. Im Rahmen von Voruntersuchungen wie z.B. einer Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) werden mögliche Ziele und Maßnahmen eines Flurbereinigungsverfahrens definiert. Bevor der Flurbereinigungsbeschluss (§ 4 FlurbG) eine Gebietsabgrenzung festlegt, müssen die Beteiligten (Eigentümer und Erbbauberechtigte) über das geplante Verfahren und die voraussichtlich entstehenden Kosten aufgeklärt werden (§ 5 Abs. 1

¹²⁰ vgl. BT-Drs. 12/8138 (1994)

¹²¹ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 86 Rn. 1

FlurbG). Vorgeschaltet wird die Anhörung der Träger öffentlicher Belange und der landwirtschaftlichen Berufsvertretung (§ 5 Abs. 2 FlurbG). Mit dem Flurbereinigungsbeschluss entsteht die Teilnehmergeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 16 FlurbG). Zur Führung ihrer Geschäfte und Wahrnehmung der Aufgaben gem. § 18 FlurbG wählt die Teilnehmersammlung einen Vorstand (§ 21 FlurbG) und dieser wiederum einen Vorsitzenden (§ 26 FlurbG). Damit ist die Teilnehmergeinschaft handlungsfähig.

2. Planung und Bodenordnung

Die Planungsphase wird vorbereitet durch eine Phase der Bestandserhebung zu den Beteiligten (§§ 11 – 15 FlurbG) und der Ausstattung des Verfahrensgebietes (Böden, Wege, landschaftsgestaltende Anlagen, Topografie etc.). Auf dieser Datengrundlage wird die Wertermittlung (§§ 27 – 33 FlurbG) als Basis für die wertgleiche Landabfindung durchgeführt. Es werden gem. § 38 FlurbG allgemeine Verfahrensgrundsätze festgelegt auf deren Basis die Planung der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen gem. § 41 FlurbG vorgenommen wird. Damit wird der gestalterische Rahmen für die Zuteilung gelegt. Der Ausbau der geplanten Anlagen kann bereits vor der Neuordnung der Eigentumsverhältnisse stattfinden (Vorausbau gem. § 42 Abs. 1 FlurbG). In dieser Phase finden auch die sogenannten Planwunschgespräche gem. § 57 FlurbG statt, in der die Teilnehmer über ihre Wünsche für die Abfindung zu hören sind. Wertermittlung, Planwunschtermine und die Neugestaltungsplanung durch den Plan nach § 41 FlurbG sind die Basis für die Abfindungsgestaltung (§ 44 FlurbG). Sobald sie feststeht und die neuen Grenzen und die Nachweise über Fläche und Wert der neuen Grundstücke auch im Verhältnis zu dem von jedem Beteiligten Eingebrauchten vorliegen, können die Beteiligten vorläufig in den Besitz der neuen Grundstücke eingewiesen werden (§ 65 FlurbG). Die Ergebnisse des Verfahrens werden im Flurbereinigungsplan zusammengefasst (§ 58 FlurbG) und den Beteiligten bekanntgegeben (§ 59 FlurbG). Mit Bestandskraft des Flurbereinigungsplanes endet der zweite Abschnitt.

3. Ausführung

Zum in der Ausführungsanordnung genannten Zeitpunkt tritt der neue Rechtszustand an die Stelle des alten (§ 61 FlurbG). Damit stehen auch alle für den Ausbau notwendigen Flächen regulär zur Verfügung, so dass spätestens jetzt mit dem Bau der geplanten Anlagen begonnen werden kann. Die öffentlichen Bücher, insbesondere das Grundbuch und das Liegenschaftskataster, werden berichtigt. Wenn der Flurbereinigungsplan vollständig ausgeführt ist, den Beteiligten keine Ansprüche mehr zustehen und die Aufgaben der Teilnehmergeinschaft abgeschlossen sind, wird die Schlussfeststellung erlassen, die mit Zustellung an die Teilnehmergeinschaft das Verfahren beendet. Die Teilnehmergeinschaft erlischt, wenn die Schlussfeststellung ihre Aufgaben für abgeschlossen erklärt.

3.5 Die Verfahrensarten im Kontext der Umsetzung von Landnutzungskonzepten

Für die Bodenordnung im ländlichen Raum stehen nach dem insgesamt FlurbG fünf verschiedene Verfahrensarten zur Verfügung: Regelflurbereinigung, vereinfachte Flurbereinigung, Unternehmensflurbereinigung, Beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren und freiwilliger Landtausch. Sie unterscheiden sich in Ausrichtung, Zielsetzung, Verfahrensprozess und Mitwirkungsgrad der Teilnehmer. Dieser „Instrumentenkoffer“ ermöglicht somit einen bedarfsgerechten, dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit folgenden, effizienten Einsatz. Bei der folgenden

Einordnung der Verfahren als Mittel zur Umsetzung von Landnutzungskonzepten werden die Verfahren im Einzelnen voneinander abgegrenzt. Abweichend von der Gesetzesreihenfolge wird das fremdnützige Unternehmensverfahren an den Schluss gestellt.

3.5.1 Regelflurbereinigung gem. §§ 1, 37 FlurbG

Die programmatische Zwecksetzung des § 1 – „Zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung kann ländlicher Grundbesitz durch Maßnahmen nach diesem Gesetz neu geordnet werden.“ – wird durch den Neugestaltungsauftrag des § 37 FlurbG konkretisiert. Dieser legt den Handlungsrahmen fest, der die Basis für die Fachplanung bildet. Gemeinschaftliche Anlagen sind zu „schaffen“ und alle sonstigen Maßnahmen sind zu „treffen“, durch die die „Grundlagen der Wirtschaftsbetriebe verbessert, der Arbeitsaufwand vermindert und die Bewirtschaftung erleichtert werden. Maßnahmen der Dorferneuerung können „durchgeführt“ werden.“ Diese umsetzungsorientierte Wortwahl unterstreicht die Ausrichtung der fachplanerischen Komponente der Flurbereinigung. Schwerpunkt ist die Verbesserung der Agrarstruktur im objektiven Interesse der Teilnehmer gem. § 4 FlurbG. Regulierend werden die Maßnahmen unter das Beachtungs- und Abwägungsgebot des § 37 Abs. 1 S. 1 gestellt, um einen ausgeglichenen Dreiklang von Beteiligten-Interessen, den Interessen der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung, und dem Allgemeinwohl herzustellen. Folgerichtig ist die Planung über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen gem. § 41 FlurbG im Regelverfahren obligatorisch. Sie konkretisiert den Zweck des Verfahrens durch gestalterische Maßnahmen. Dadurch wird naturgemäß auch Einfluss auf die Gebietsabgrenzung genommen. Denn das Gebiet soll laut § 7 FlurbG so abgegrenzt sein, dass der Zweck der Flurbereinigung möglichst vollkommen erreicht wird. Insbesondere Wegeverbindungen müssen im Gesamtzusammenhang, auch über die Flurbereinigungsgebietsgrenze hinaus, Sinn ergeben.

Die öffentlichen Interessen sind gem. § 37 Abs. 2 bei der Maßnahmendurchführung zu wahren. Damit hat die Flurbereinigungsbehörde Planungen Dritter zu berücksichtigen und sogar nach Möglichkeit zu ihrer Umsetzung beizutragen, soweit die wertgleiche Landabfindung möglich bleibt und das Verfahren nicht unverhältnismäßig verzögert wird.¹²² Beispielhaft werden u.a. die Erfordernisse von Raumordnung, Landesplanung, geordneter städtebaulicher Entwicklung, Umwelt-, Naturschutz und Landschaftspflege, Denkmalschutz, Erholung und Wasserwirtschaft genannt, denen „Rechnung zu tragen“ ist. Weil hoheitliche Planungen grundsätzlich dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterliegen, das sich aus dem „rechtsstaatlichen Abwägungsgebot“ ableitet und „ergänzend neben das einfache Bundes- oder Landesrecht tritt“¹²³, ist es nicht relevant, ob alle zu berücksichtigenden Belange aufgezählt sind oder ob welche ungenannt bleiben.

Einen Beitrag zur Umsetzung kann die Flurbereinigung ggf. durch die bodenordnerische Berücksichtigung in Verbindung mit begleitenden koordinierenden und moderierenden Gesprächen leisten. Die Projektrealisierungschancen werden erhöht und der Grundstücksmarkt vor überzogenen Preisforderungen von Eigentümern bewahrt. Dass eine derartige Unterstützung

¹²² vgl. Wingerter, Mayr (2018), § 37 Rn. 31

¹²³ vgl. BVerwG (1981), Rn. 17

zweckmäßig sein kann, bedeutet jedoch nicht, dass daraus ein Anspruch darauf erwächst. Es bleibt eine Ermessensentscheidung der Flurbereinigungsbehörde, in die insbesondere das Erfordernis der gleichwertigen Landabfindung gem. § 44 FlurbG und das Abwägungsgebot aus § 37 Abs. 1 S. 1 FlurbG einzustellen sind.¹²⁴

Eine Besonderheit in privatnützigen Bodenordnungsverfahren stellt die Landbereitstellung für öffentliche Anlagen gem. § 40 FlurbG i.V.m. § 47 FlurbG dar. Danach kann „Land für Anlagen, die dem öffentlichen Verkehr oder einem anderen öffentlichen Interesse dienen, [...] in verhältnismäßig geringem Umfang im Flurbereinigungsverfahren bereitgestellt werden.“ Die im Zitat ausgelassenen, im FlurbG beispielhaft aufgeführten Anlagen gehen über das Interesse der Beteiligten hinaus. Der „verhältnismäßig geringe“ Landbeitrag, der von den Beteiligten zu leisten wäre, darf daher keinesfalls ihren Plangewinn übersteigen. Diese Sichtweise basiert insbesondere auf einem Beschluss des BVerfG zur Baulandumlegung¹²⁵. Darin wird die Verwirklichung eines fremdnützigen Zwecks, nämlich von stadtentwicklungspolitischen Zielen, im Rahmen der überwiegend privatnützigen Ausrichtung, nämlich der Ermöglichung der baulichen Nutzung, für zulässig erklärt. Während die herrschende Rechtsmeinung dementsprechend auch § 40 FlurbG der Sozialpflichtigkeit des Eigentums zuordnet¹²⁶, argumentiert WEIß, dass jeder fremdnützigen Zwecken dienende Eigentumsentzug, unabhängig von Umfang und sonstigem Planungsvorteil, ein enteignender Eingriff ist, zumal § 40 S. 3 FlurbG regelt, dass für den Entzug ein Kapitalbetrag an die Teilnehmergeinschaft zu leisten ist.¹²⁷ Diese Regelung kann als Enteignung im Sinne des Art 14 Abs. 3 verstanden werden, die zum Wohle der Allgemeinheit durch oder aufgrund eines Gesetzes zulässig ist, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Da die Enteignung in einem Regelflurbereinigungsverfahren gesetzlich nicht zulässig ist, stuft WEIß § 40 FlurbG als verfassungsrechtlich unzulässig ein. Seine an die Flurbereinigungspraxis ausgesprochene Mahnung, sich aufgrund der verfassungsrechtlichen Bedenken zurückzuhalten¹²⁸, ist anscheinend erhört worden. THIEMANN stellt anlässlich einer Untersuchung zur heutigen Anwendung von § 40 FlurbG in der ländlichen Bodenordnung fest, dass in „der bodenordnerischen Praxis [...] die Anwendung von § 40 FlurbG [...] keine bzw. nur noch sehr untergeordnete Rolle [spielt].“¹²⁹ Nur sehr geringe Flächenbedarfe für eine Umsetzung von Planungen Dritter werden heutzutage derartig ausgeglichen.

Bodenordnerische Lösungen für öffentliche Flächenansprüche können dennoch im Rahmen der Regelflurbereinigung angeboten werden, sofern Land zur Verfügung steht, das unter der Prämisse von § 44 FlurbG in der für das Vorhaben passenden Lage zugeteilt werden kann. Entweder bringt der Vorhabenträger eigene Grundstücke in das Verfahren ein, erwirbt Abfindungsansprüche von einzelnen Teilnehmern im Rahmen gezielter Landverzichtserklärungen gem. § 52 Abs. 3 FlurbG oder die Flurbereinigungsbehörde stellt ihm gegen Geldausgleich Masseland von der Teilnehmergeinschaft, das nicht mehr im Verfahren benötigt wird, ebenfalls gegen Geldausgleich über § 54 Abs. 2 FlurbG zur Verfügung.¹³⁰ Voraussetzung sowohl für gezielte Landverzichtserklärungen zu Gunsten Dritter als auch für den

¹²⁴ vgl. BayVGH (2010), Rn. 33

¹²⁵ vgl. BVerfG (2001)

¹²⁶ vgl. Thiemann (2011)

¹²⁷ vgl. Weiß (2013), S. 174

¹²⁸ vgl. Weiß (2013), S. 174

¹²⁹ vgl. Thiemann (2022), S. 28

¹³⁰ vgl. Thiemann (2017b), S. 331

Landzwischenenerwerb ist die Erfüllung des Verfahrenszwecks¹³¹, der dann als fremdnütziger Nebenzweck dem privatnützigen Hauptzweck untergeordnet ist.¹³²

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Regelflurbereinigung nach §§ 1, 37 FlurbG auf eine umfassende Neugestaltung des ländlichen Raums innerhalb einer am Zweck ausgerichteten, flächenhaften Gebietsabgrenzung abzielt. In diesem Rahmen findet auch eine fachplanerische Neugestaltung des Gebietes statt. Der Umsetzung von Flächennutzungskonzepten, die nicht den Interessen der Beteiligten gleichgerichtet sind, kann, begrenzt durch die Vorgaben der wertgleichen Landabfindung gem. § 44 FlurbG, bodenordnerisch Rechnung getragen werden. Voraussetzung dafür ist mindestens die Verfügbarkeit von Fläche, die, falls es der Zweck der Verfahrens gestattet, im Rahmen des Verfahrens durch Landverzichtserklärungen gem. § 52 FlurbG beschafft und nach § 54 FlurbG zur Verfügung gestellt werden kann.

3.5.2 Vereinfachte Flurbereinigung gem. § 86 FlurbG

Die vereinfachte Flurbereinigung gem. § 86 FlurbG ist mit der Gesetzesnovellierung 1994 als Landentwicklungsverfahren ausgestaltet worden. Sie ähnelt hinsichtlich des Anwendungsspektrums der Regelflurbereinigung, ist jedoch durch die deutliche Hervorhebung der möglichen Ziele in § 86 Abs. 1, v.a. Nr. 1 und 3, stärker auf die Landentwicklung und die Auflösung von Landnutzungskonflikten ausgerichtet. Sie kann zudem gem. § 86 Abs. 2 Nr. 2 als sogenanntes „Trägerverfahren“ dienen, wenn ein Träger von Maßnahmen nach Abs. 1, also Maßnahmen der Landentwicklung im weitesten Sinne, die Flurbereinigung beantragt. Damit verbunden ist die verpflichtende Übernahme der durch den Träger im Sinne von § 86 Abs. 1 Nr. 2 verursachten Ausführungskosten (§ 105 FlurbG), die ihm gem. § 86 Abs. 3 im Flurbereinigungsplan auferlegt werden. Der Vollständigkeit halber soll auch das häufig als „Zweitflurbereinigung“ titulierte agrarische Kleinverfahren nicht unerwähnt bleiben, das entsprechend § 86 Abs. 1 Nr. 4 als Neuordnung des Grundbesitzes in Weilern, Gemeinden kleineren Umfangs, Gebieten mit Einzelhöfen sowie in bereits flurbereinigten Gebieten durchgeführt werden kann.

Durch seine Verfahrensausrichtung erlangt das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren einen besonderen Stellenwert bei der Umsetzung von Landnutzungskonzepten. Genau das hatte der Gesetzgeber auch gewollt. Denn bereits 1994 hatte er festgestellt, dass „die Auflösung von Landnutzungskonflikten seit geraumer Zeit und mit zunehmender Tendenz zu einem Schwerpunkt aller Bodenordnungsprobleme geworden [ist]. Dieser Tatsache wird durch die Aufnahme der Nummer 3 in Absatz 1 [des § 86 FlurbG] Rechnung getragen. Damit wird nicht nur die Konfliktauflösung aufgrund des Flächenbedarfs sogenannter Dritter (z.B. des Natur- und Landschaftsschutzes, des Verkehrs, des Städtebaus, der Industrie- und Gewerbeansiedlung und des Fremdenverkehrs), sondern vorrangig die Verwirklichung von Landnutzungskonzepten angesprochen [...]“¹³³

Unbestritten bleibt das Privatnützigkeitserfordernis bestehen, ist doch das objektive private Interesse der Teilnehmer indirekt über die Sondervorschrift des § 86 Abs. 2 Nr. 1 als

¹³¹ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 52 Rn. 3

¹³² vgl. Thiemann (2017b), S. 330

¹³³ vgl. BT-Drs. 12/7909 (1994), S. 8

Anordnungsvoraussetzung vorgegeben. Dabei kann der Anlass für die Anordnung eines vereinfachten Verfahrens auch nicht-agrarischer Natur sein, wie das „Bienwald-Urteil“ des OVG RLP 2014 eindrücklich darlegt: „Allein die Lösung von Landnutzungskonflikten stellt einen ausreichenden Grund für die Durchführung eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens zur Landentwicklung dar und ist in hohem Maße privatnützig, weil das Grundvermögen der Betroffenen durch die Abfindung in anderer Lage vollumfänglich erhalten bleibt und sie von der Konfliktsituation befreit werden.“¹³⁴

Das Verfahren ist mit einigen Sondervorschriften ausgestattet, die – seiner Namensgebung folgend – zur Vereinfachung und damit zur Beschleunigung beitragen sollen. Da sie auch Relevanz für das im weiteren Verlauf der Arbeit diskutierte „effiziente Landmanagement“ erlangen können, werden sie an dieser Stelle kurz im Einzelnen aufgeführt.

Mehr Zuständigkeits- als Vereinfachungsregelung ist der § 86 Abs. 2 Nr. 1 FlurbG, durch den die Befugnis zur Anordnung und in der Rechtsfolge auch die wesentliche Änderung (§ 8 Abs. 2 FlurbG), Teilung (§ 8 Abs. 3 FlurbG) und Einstellung (§ 9 FlurbG) des Flurbereinigungsverfahrens übertragen wird.¹³⁵ § 86 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 FlurbG und § 86 Abs. 2 Nr. 7 FlurbG ermöglichen in Abweichung zu § 6 Abs. 2 und 3 FlurbG eine individuelle Bekanntgabe von Anordnungsbeschluss und Ausführungsanordnung mit Überleitungsbestimmungen anstelle einer öffentlichen Bekanntmachung. Auch diese Regelung ist auf die erhebliche Gebietsänderung und die Teilung des Verfahrens übertragbar. Denn die § 6 Abs. 2 und 3 FlurbG gilt hier gleichermaßen.

Die Regelungen von § 86 Abs. 2 Nr. 2 und 3 beziehen sich auf das „Trägerverfahren“. § 86 Abs. 2 Nr. 4 FlurbG eröffnet die Möglichkeit, die Wertermittlungsergebnisse (§ 32 FlurbG) erst mit dem Flurbereinigungsplan (§ 59 FlurbG) bekanntzugeben. Nr. 8 gestattet es, auf eine Vorstandsbildung zu verzichten. In diesem Fall unterliegen die Aufgaben des Vorstandes der Versammlung der Teilnehmer, die durch einen gewählten Vorsitzenden geleitet wird. Von besonderer Bedeutung für eine Verfahrensbeschleunigung sind die Regelungen von § 86 Abs. 2 Nr. 5 und 6 FlurbG:

Nr. 5: „Von der Aufstellung des Wege- und Gewässerplanes mit landschaftspflegerischem Begleitplan (§41) kann abgesehen werden. In diesem Fall sind die entsprechenden Maßnahmen in den Flurbereinigungsplan aufzunehmen.“

Nr. 6: „Planungen der Träger öffentlicher Belange können unberücksichtigt bleiben, wenn sie zum Zeitpunkt des Anhörungstermins nach § 41 Abs. 2 und im Falle der Nr. 5 nach § 59 Abs. 2 nicht umsetzbar vorliegen und dadurch die Durchführung des Flurbereinigungsverfahrens unangemessen verzögern.“

Hatte man im ersten Gesetzesentwurf zur Änderung 1994 noch darüber nachgedacht, die Planungskompetenz der Flurbereinigungsbehörden auf alle Tatbestände des § 86 Abs. 1 Nr. 1 aufzuweiten, um diese auch tatsächlich „durchführen“ zu können¹³⁶, ist dies in der endgültigen Fassung auf „ermöglichen“ oder „ausführen“ beschränkt worden. Ein „Durchführen“ im Sinne einer öffentlich-rechtlichen Absicherung durch Planfeststellung oder -genehmigung mit anschließendem bautechnischen „Ausführen“ hätte mit Blick auf das breite

¹³⁴ vgl. OVG RLP (2014)

¹³⁵ vgl. Thiemann (2023), S. 65

¹³⁶ vgl. BT-Drs. 12/7909 (1994), S. 4

Anwendungsspektrum des vereinfachten Verfahrens gem. § 86 Abs. 1 Nr. 1 einen erheblichen Eingriff in das Fachplanungsrecht verschiedenster anderer Stellen bedeutet und im Übrigen die Beschleunigungsmöglichkeit durch den möglichen Verzicht auf den Plan gem. § 41 FlurbG konterkariert. Bereits das Regelverfahren beschränkt die Planungskompetenz der Flurbereinigungsbehörde. Auch wenn es in § 41 Abs. 1 FlurbG heißt, dass die Flurbereinigungsbehörde im Benehmen mit der Teilnehmergeinschaft einen Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen aufstellt, sind nur öffentliche Maßnahmen gemeint, „die dem Zweck der Flurbereinigung i.S.v. §§ 1 und 37 Abs. 1 dienen bzw. zur Durchführung von Flurbereinigungsmaßnahmen beansprucht werden.“¹³⁷ Die originären Zuständigkeiten bleiben aber auch hier unangetastet. Denn „Konzeption und Finanzierung der Maßnahmen [...] verbleiben dabei in der Hand der jeweiligen Träger.“¹³⁸ Erst recht gilt die Beschränkung im Verfahren nach § 86 FlurbG.

Das Vereinfachte Flurbereinigungsverfahren ist also ein Verfahren, das mit seiner Fassung als Landentwicklungsverfahren angelegt ist, Landnutzungskonzepte umzusetzen. Ein entscheidender Faktor dabei ist, wie bei der Regelflurbereinigung, vor allem die Verfügbarkeit von Fläche. Eine eigene fachplanerische Neugestaltung ist nicht zwingend erforderlich, was auch einen Aspekt für den vereinfachten Verfahrensablauf und damit für die Verfahrensbeschleunigung darstellt. Das Verfahren hat in erster Linie den Interessen der Beteiligten zu dienen und eine wertgleiche Landabfindung zu gewährleisten.

3.5.3 Beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren gem. §§ 91 ff. FlurbG

Das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren (BZV) gem. §§ 91 FlurbG ist eine im Vergleich zum Verfahren gem. § 86 FlurbG noch weiter vereinfachte Form der Regelflurbereinigung.¹³⁹ Es ist mit dem Ziel, „durch die Zusammenlegung der Grundstücke [den] in der Flurbereinigung erstrebten betriebswirtschaftlichen Erfolg möglichst rasch herbeizuführen“¹⁴⁰, bereits in der ersten Fassung des FlurbG von 1953 enthalten. Um den betriebswirtschaftlichen Erfolg schnell zu erzielen, sollen möglichst ganze Grundstücke in „Gemarkungen, in denen die Anlage eines neuen Wegenetzes und größere wasserwirtschaftliche Maßnahmen zunächst nicht erforderlich sind“¹⁴¹, zusammengelegt werden. Um dem Landnutzungswandel infolge zunehmender Technisierung und Industrialisierung gerecht zu werden, wurde mit der Gesetzesnovellierung von 1976 der Zweck um die Ermöglichung notwendiger Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erweitert.¹⁴² In dieser gegenüber dem Handlungsauftrag aus den §§ 1 und 37 FlurbG deutlich eingegengten Fassung besteht er noch heute.

Die „Förderung der allgemeinen Landeskultur“ lässt sich als gemeinsame Schnittstelle zwischen dem Regelverfahren und dem BZV definieren, denn sie umfasst zum einen die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen als auch alle ökonomischen und ökologischen Aspekte einer land- und forstwirtschaftlich genutzten und betreuten Landschaft.¹⁴³ Das

¹³⁷ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 41 Rn. 18

¹³⁸ vgl. Thiemann (2023), S. 59

¹³⁹ vgl. BVerwG (1960)

¹⁴⁰ vgl. BGBl. I (1953) Nr. 37 S. 591

¹⁴¹ vgl. BGBl. I (1953) Nr. 37 S. 591, § 91

¹⁴² vgl. BT-Drs. 7/3020 (1974), S. 31

¹⁴³ vgl. BT-Drs. 7/3020 (1974), S. 19

BZV bietet aber darüber hinaus durch das „Ermöglichen“ eine bodenordnerische Lösung zur Umsetzung von ökologischen Maßnahmen an, die ggf. sogar fremdnützig sind, sofern sie ausschließlich dem öffentlichen Interesse zuzuordnen sind.

Der Gesetzgeber hat den für Naturschutz- und Landschaftspflege zuständigen Behörden mit § 93 Abs. 1 Satz 2 FlurbG ein Antragsrecht eingeräumt. Es können damit auch nur Maßnahmen ermöglicht werden, die von diesen Behörden vorgebracht werden. Der 2. Halbsatz aus dieser Vorschrift hebt jedoch die Privatnützigkeit des Verfahrens noch einmal hervor. Die Zusammenlegung muss also gleichzeitig dem Interesse der betroffenen Grundstückseigentümer dienen. Obwohl für alle Verfahren des FlurbG zutreffend, unterscheidet der Wortlaut des Gesetzestextes für das BZV explizit „Einleitung“ (§ 93 Abs. 1 FlurbG) und „Anordnung“ (§ 93 Abs. 2 FlurbG). Dazwischen liegt die Prüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit des Verfahrens durch die Flurbereinigungsbehörde.

Um die Ziele des Verfahrens rasch zu erreichen, dienen neben der Vorgabe in § 97 FlurbG, nach Möglichkeit ganze Flurstücke zu tauschen und auf die Aufstellung eines Planes nach § 41 FlurbG mit landschaftspflegerischem Begleitplan zu verzichten, die vereinfachte Durchführung der Wertermittlung (§ 96) und die Ausrichtung des Verfahrens auf einen begrenzten Kreis von Teilnehmern und somit auf ein kleines Zusammenlegungsgebiet. Das BZV „kann [nämlich] auf den Grundbesitz oder Teile des Grundbesitzes bestimmter Eigentümer beschränkt werden“ (§ 92 Abs. 2 Satz 2). Nachträgliche Änderungen des Gebietes bedürfen der Zustimmung des Vorstandes der Teilnehmergeinschaft, sofern es einen gibt. Entsprechend § 95 FlurbG ist die Vorstandsbildung fakultativ. Unterbleibt sie, übernimmt die Versammlung der Teilnehmer mit einem von ihr gewählten Vorsitzenden die Aufgaben des Vorstands. Im Übrigen sind gem. § 99 FlurbG nach Möglichkeit Abfindungsvereinbarung mit den Beteiligten zu schließen, was wegen des erhöhten Aufwandes nicht für einen großen Teilnehmerkreis spricht, insbesondere dann nicht, wenn Ergebnisse „rasch“ erzielt werden sollen. Anstelle des Flurbereinigungsplanes tritt der Zusammenlegungsplan gem. § 100 FlurbG.

Die Umsetzung von Landnutzungskonzepten zum Natur-, Arten- und Gewässerschutz lassen sich also durch beschleunigte Zusammenlegungsverfahren gem. § 91 ff. FlurbG unterstützen. „Was [allerdings] notwendig ist, entscheidet gemäß den gesetzlichen Zuständigkeitsverteilungen die Naturschutzbehörde, nicht die Flurbereinigungsbehörde [...]“¹⁴⁴ Landentwicklung im Sinne der Verwirklichung der von der Raumplanung für den ländlichen Raum vorgesehenen Ziele kann dementsprechend über ein BZV nur in einem sehr begrenzten Handlungs- und Gebietsrahmen stattfinden.

3.5.4 Freiwilliger Landtausch gem. §§ 103a – k FlurbG

Bis zur Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes 1976 handelte es sich beim freiwilligen Landtausch um einen Grundstückstausch zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft auf der Basis von privatrechtlichen Verträgen als Selbsthilfemittel dort, wo keine Flurbereinigung durchgeführt wurde. Zwar wurde er bereits vorher schon durch den Erlass von Grunderwerbssteuer und Gerichtsgebühren gefördert,

¹⁴⁴ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 91 Rn. 3

gestaltete sich aber aus verschiedenen Gründen als sehr langwierig.¹⁴⁵ Die Eingliederung als behördlich geleitetes Verfahren in das FlurbG sollte Abhilfe schaffen. Die Vorschriften orientierten sich am beschleunigten Zusammenlegungsverfahren, so dass der Zweck ebenfalls um die Unterstützung von Maßnahmen der Naturschutzes und der Landschaftspflege ergänzt wurde. Die Regelungen wurden aber auf das Nötigste begrenzt.

Alleinstellungsmerkmal des Landtausches ist die Freiwilligkeit. Er kann nur durchgeführt werden, wenn die Tauschpartner den Tausch beantragen (§ 103 c FlurbG) und Einigkeit über die Regelungen erzielt werden können. Ein Tausch zur Unterstützung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege braucht aus diesem Grund auch nicht teilweise privatnützig sein.¹⁴⁶ Regelungen, auf die sich die Tauschpartner geeinigt haben, werden im Tauschplan zusammengefasst, der schließlich von allen Tauschpartnern zu unterschreiben ist (§ 103 f FlurbG). Nach Möglichkeit sollen ganze Flurstücke getauscht und wege- und gewässerbauliche sowie bodenverbessernde Maßnahmen vermieden werden. Ein Plan nach § 41 FlurbG ist nicht aufzustellen (§ 103 e FlurbG). Die Vorschriften über die Teilnehmergemeinschaft, über das Wertermittlungsverfahren, über die Grundsätze der wertgleichen Landabfindung, über die vorläufige Besitzeinweisung und über die Vertreterbestellung gelten nicht. Wo keine Sonderregelungen getroffen sind, gelten die Vorschriften über die Flurbereinigung (§ 103 b FlurbG). Auch wenn die wertgleiche Landabfindung kein Tauschgrundsatz ist, müssen erkennbare „verdeckte Käufe“ durch die Flurbereinigungsbehörde unterbunden werden.¹⁴⁷ Eine Landverzichtserklärung gem. § 52 FlurbG ist nicht zugelassen, Mehr- oder Minderausweisungen können aber geldlich ausgeglichen werden, wenn der Tausch sonst nicht zustande kommt.¹⁴⁸

Weil der Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Gesetzesnovellierung 1976 bereits erkannt hatte, dass die Aufgabe der Flurbereinigung aufgrund der vielfältigen Interessen an der Landnutzung an Komplexität gewinnen würde und sich das auch auf Verfahrensgröße und besonders -dauer auswirken könnte, hat er mit den Fortführungsregelungen der §§ 103 j und k FlurbG versucht, neue Verfahrensweisen zu finden.¹⁴⁹ Diese sehen vor, dass Flurbereinigungsverfahren als BZV oder FLT fortgeführt werden können (§ 103 j FlurbG), bzw. ein BZV als FLT (§ 103 k FlurbG). Damit sollten vor allem im Falle von Verfahrensverzögerungen Beeinträchtigungen von Grundstückseigentümern durch die Verfügungs- und Veränderungssperre nach § 34 FlurbG sowie eine fehlende Planungssicherheit z.B. für Bauvorhaben beschränkt werden.¹⁵⁰

Eine tatsächlich durchgreifende Lösung bieten diese Regelungen jedoch nicht. In der Regel verbleiben die betroffenen Flächen auch nach dem Tausch im ursprünglichen Verfahren. Dies leiten WINGERTER UND MAYR aus der Wortwahl „fortgeführt“ ab, denn Ausschluss- und Neuordnung mit beschränktem Ziel wäre auch ohne Gesetzesnovellierung möglich gewesen.¹⁵¹ Damit gilt § 34 FlurbG des Ursprungsverfahrens auch für die „fortgeführten“ Grundstücke weiter fort.

In einem sehr begrenzten räumlichen wie thematischen Rahmen kann der freiwillige Landtausch also auch für die Umsetzung von Landnutzungskonzepten eingesetzt werden, wenn es

¹⁴⁵ vgl. BT-Drs. 7/3020 (1974), S. 32

¹⁴⁶ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 103 a Rn. 4

¹⁴⁷ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 103 a Rn. 2

¹⁴⁸ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 103 b Rn. 5

¹⁴⁹ vgl. BT-Drs. 7/3020 (1974), S. 33

¹⁵⁰ vgl. BT-Drs. 7/3020 (1974), S. 33

¹⁵¹ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 103 j Rn. 4

sich um Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege handelt. Auch wenn die Privatnützigkeit dann nicht zwingend erforderlich ist, bleibt sie in der Regel durch das Gebot der Freiwilligkeit bestehen.

3.5.5 Unternehmensflurbereinigung gem. §§ 87–90 FlurbG

Die Unternehmensflurbereinigung gem. §§ 87–90 FlurbG bezweckt in erster Linie die Bereitstellung von Land in großem Umfang für öffentliche Unternehmen oder Infrastrukturvorhaben. Der dadurch entstehende Landverlust soll auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt und / oder die Nachteile für die allgemeine Landeskultur, die durch das Unternehmen entstehen, vermieden werden (§ 87 Abs. 1 FlurbG). Mit der Zielstellung der Landbeschaffung und der Verteilung des Landverlustes ist die Unternehmensflurbereinigung im Gegensatz zu den bisher behandelten Verfahrensarten fremdnützig und somit eine Sonderform des Enteignungsverfahrens.¹⁵² Denn ob „die betroffenen Eigentümer eine gleichwertige Landabfindung ohne Flächenabzug erhalten, ist für die verfassungsrechtliche Einordnung unerheblich“, da die Unternehmensflurbereinigung „gekennzeichnet [ist] durch den staatlichen Zugriff auf das Eigentum des Einzelnen; sie zielt auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter Rechtspositionen, die durch Art 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet sind.“¹⁵³

Um jedoch nicht den Eindruck entstehen zu lassen, die Flurbereinigungsbehörde sei eine Enteignungsbehörde, hatte der Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens 1953 dafür gesorgt, dass die Gesetzesformulierung in § 87 Abs. 1 FlurbG zum Ausdruck bringt, „daß die Verantwortung der Enteignung bei der sie anordnenden Stelle liegt“.¹⁵⁴ Das Verfahren ist folglich auch nur zulässig, wenn die Enteignungsbehörde die Zulässigkeit der Enteignung nach erfolgter Prüfung der verfassungsrechtlichen Grundlagen bejaht und eine Unternehmensflurbereinigung als das mildere, verhältnismäßigere Mittel im Vergleich zu einer einzelobjektbezogenen Enteignung beantragt.¹⁵⁵ Erst mit der Anordnung des Flurbereinigungsverfahrens tritt die Flurbereinigungsbehörde an die Stelle der Enteignungsbehörde.¹⁵⁶ Denn mit dem Einleitungsbeschluss ergeht eine anfechtbare Behördenentscheidung mit Außenwirkung über die Enteignungszulässigkeit dem Grunde nach. Eine eigenständige Überprüfung der Enteignungszulässigkeit, die sich im Regelfall an der Einschätzung der Enteignungsbehörde orientieren kann, ist daher geboten.¹⁵⁷

Ebenso wurde die Verantwortung für den zumutbaren Grad des Landverlustes auf eine breitere Basis gestellt, denn inwieweit dieser für die Betroffenen tragbar ist, muss im Einvernehmen mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung geregelt werden (§ 87 Abs. 1 Satz 2 FlurbG). Für die Höhe der Geldentschädigung ist der Rechtsweg vor die ordentlichen Gerichte nach dem für das Unternehmen geltende Gesetz zugelassen (§ 88 Nr. 7 FlurbG). Die Festsetzungen über die Landzuteilung werden als Teil der Abfindung beim Flurbereinigungsgericht, die Festsetzungen der Flurbereinigungsbehörde über die Höhe der monetären Enteignungsentschädigung vom jeweiligen ordentlichen Gericht geprüft.

¹⁵² vgl. Wingerter; Mayr (2018), 3. Abschnitt, Vorbemerkungen, Rn. 2

¹⁵³ vgl. BVerfG (1987), Rn. 41

¹⁵⁴ vgl. BT-Drs. 1/4396 (1953), S. 8

¹⁵⁵ vgl. Wingerter; Mayr (2018), 3. Teil, Vorbemerkungen, Rn. 3

¹⁵⁶ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 87 Rn. 17

¹⁵⁷ vgl. BVerwG (2017), Rn. 25-26

Dass das Unternehmensverfahren explizit zur Umsetzung von Planungen Dritter angelegt ist, kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass im Vorgriff auf die endgültige Eigentumsregelung im Flurbereinigungsplan Besitz und Nutzung der für das Unternehmen erforderlichen Flächen sofort nach dem vollziehbaren Planfeststellungsbeschluss auf Antrag des Unternehmensträgers diesem per vorläufiger Anordnung gem. § 36 FlurbG i.V. m. § 88 Nr. 3 FlurbG zur Verfügung gestellt werden können. Sofern nicht Ersatzland die für die Betroffenen entstehenden Nachteile ausgleicht, hat der Verursacher eine Nachteilsentschädigung in Geld zu zahlen. Diese frühzeitige Besitzeinweisung ist ein großer Vorteil für das Unternehmen. Über keinen anderen Weg kann er derart schnell an die für den Bau erforderlichen Flächen gelangen.

Aber nicht nur der Unternehmensträger profitiert von dem Verfahren. Mit der „Vermeidung von Nachteilen für die allgemeine Landeskultur“ durch die Neuordnung des Grundbesitzes in Verbindung mit der Anpassung der Erschließungsinfrastruktur können in der Regel die agrarstrukturellen Schäden behoben, ggf. sogar Vorteile erzielt werden. Voraussetzung für die Umsetzung von landeskulturellen Maßnahmen ist die Verursachung der Nachteile durch den Maßnahmenträger. Andernfalls wäre eine Zuordnung zu § 1 FlurbG „Förderung der allgemeinen Landeskultur“ notwendig, der das Maßnahmenspektrum breiter fasst und in diesem Fall eine Kombination von Unternehmens- und Regelverfahren notwendig werden lässt. Denn gem. § 88 Nr. 8 FlurbG hat der Unternehmensträger nur den Anteil an den Ausführungskosten gem. § 105 FlurbG zu tragen, „der durch Bereitstellung der zugeteilten Flächen und Ausführung der durch das Unternehmen nötig gewordenen gemeinschaftlichen Anlagen verursacht ist.“ Gleichermaßen wird ihm gem. § 88 Nr. 9 FlurbG die Zahlung von Verfahrenskosten auferlegt. Im Jahr 2020 wurde der zwischen den zuständigen Bundesministerien vereinbarte Pauschalbetrag zuletzt von 550 €/ha auf 750 €/ha erhöht.¹⁵⁸ Er gilt im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr, wird aber darüber hinaus für Infrastrukturprojekte der Bundesländer angewendet.

Auch für städtebauliche Maßnahmen ist eine Unternehmensflurbereinigung zulässig, wenn für sie land- und forstwirtschaftliche Grundstücke in Anspruch genommen werden. Die Rechtsgrundlage dafür ist § 190 BauGB, der in Abs. 1 Satz 1 den Anwendungsbereich des § 87 Abs. 1 FlurbG entsprechend erweitert. Relevant ist die tatsächliche Betroffenheit eines oder mehrerer land- und forstwirtschaftlicher Betriebe unabhängig davon, wie groß der Umfang der Landinanspruchnahme ist. Ergänzt wird sie um die Voraussetzung der Zulässigkeit der Enteignung im Allgemeinwohlinteresse. § 190 Abs. 1 Satz 1 BauGB enthält eine entsprechende Rechtsgrundverweisung auf § 87 Abs. 1 FlurbG. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass eine „städtebauliche Maßnahme“ nicht selbständig enteignungsrechtliche Gemeinwohlbelange konkretisiert.¹⁵⁹

Ebenso bedeutet die gem. § 190 Abs. 1 Satz 1 BauGB erforderliche Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde nicht gleichsam eine Enteignungszulässigkeit. Ob die enteignungsrechtlichen und die sonstigen Anordnungsvoraussetzungen vorliegen, entscheidet im letzten Schritt die obere Flurbereinigungsbehörde.¹⁶⁰ § 190 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist eine Kann-Vorschrift, die ihr den dafür erforderlichen Ermessensspielraum einräumt.¹⁶¹ Allerdings ist die höhere Verwaltungsbehörde gem. § 104 Abs. 1 BauGB Enteignungsbehörde für objektbezogene

¹⁵⁸ gem. Schreiben des BMVI vom 23.04.2020 (Az.: StB 15/7172.2/5-1/1418852); gültig bis 01.01.2030

¹⁵⁹ vgl. Schriever; Linke (2016), Rn. 19

¹⁶⁰ vgl. BVerwG (2009a), Rn. 21

¹⁶¹ vgl. Schriever; Linke (2016), Rn. 60

Enteignungsverfahren und damit auch zuständig für die Entscheidung über die Geldentschädigung nach § 89 FlurbG. Eine verwaltungsinterne Abstimmung über die Zulässigkeit der Enteignung im Vorfeld von Zustimmung und Entscheidung ist daher sinnvoll und begründet.^{162 163}

Unternehmensträgerin der städtebaulichen Flurbereinigung ist die Gemeinde (§ 190 Abs. 1 Satz 3 BauGB). Sie erhält die im Bebauungsplan festgesetzten Flächen. Andere Träger städtebaulicher Maßnahmen, z.B. anderer öffentliche Hände oder auch privatrechtliche Organisationsformen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben übernehmen, sind nicht Trägerin des Verfahrens, können jedoch indirekt in das Eigentum der benötigten Flächen gebracht werden. Dies ist nur dann zulässig, wenn ihnen durch oder aufgrund eines Gesetzes Aufgaben zugewiesen sind, die dem Allgemeinwohl dienen und sichergestellt ist, dass diese Aufgaben ordnungsgemäß erfüllt werden.¹⁶⁴ Ist das allgemeine Wohl nur mittelbare Folge der Unternehmenstätigkeit ist die Zulässigkeit der Enteignung und damit die Möglichkeit der Landbeschaffung nur dann gegeben, wenn der mittelbare Allgemeinwohlzweck hinsichtlich der Enteignungszulässigkeit anderweitig gesetzlich konkretisiert ist.¹⁶⁵

3.6 Zusammenfassung

Die von der Raumplanung für den ländlichen Raum vorgesehenen Ziele, konkretisiert in Fach- und Bauleitplanungen, sind Landnutzungskonzepte, die mithilfe ländlicher Bodenordnung umgesetzt werden können. Dabei bieten Regel- und vereinfachte Flurbereinigung auch die Möglichkeit, mit dem Plan gem. § 41 FlurbG eigene Fachplanungen zu erstellen und auszuführen. Die über die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft hinausgehende Förderung der Landeskultur und der Landentwicklung kann in der Flurbereinigung durch planerisch-koordinierende und bodenordnerische Maßnahmen, unter bestimmten Umständen auch in Verbindung mit Landbereitstellung, erreicht werden.

Zur Anpassung an die gesellschaftlichen Herausforderungen hat der Gesetzgeber das FlurbG seit Inkrafttreten 1954 zweimal inhaltlich angepasst und damit zu einem gut ausgestatteten Instrumentenkoffer für die nachhaltige und integrierte ländliche Entwicklung ausgebaut. Besonders deutlich wird dies durch die Hervorhebung des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens als Landentwicklungsverfahren. Neben seiner Anbindung an das breite Spektrum des programmatischen § 1 FlurbG kann es explizit zur Auflösung von Landnutzungskonflikten (§ 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG) eingesetzt werden. Dazu hat der Gesetzgeber den Versuch unternommen, mithilfe verschiedener Sondervorschriften den Verfahrensablauf zu beschleunigen. Beschleunigte Verfahrensergebnisse lassen sich in jedem Fall mit dem Beschleunigten Zusammenlegungsverfahren erzielen. Der Handlungsrahmen ist gegenüber der Regel- und vereinfachten Flurbereinigung auf agrarwirtschaftliche Verbesserungsmaßnahmen und Maßnahmen aus dem ökologischen Fachplanungsbereich beschränkt.

Alle drei Verfahren unterliegen als hoheitlich geleitete Verfahren dem Postulat der Privatnützigkeit.

¹⁶² vgl. Schriever; Linke (2016), Rn. 53

¹⁶³ vgl. Wingerter; Mayr (2018), Rn. 17

¹⁶⁴ vgl. BVerwG (1985), Rn. 22

¹⁶⁵ vgl. BVerfG (1987), Rn. 53

Der freiwillige Landtausch kann punktuell zur Verbesserung der Agrarstruktur eingesetzt werden oder aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Hier herrscht das Freiwilligkeitsprinzip, so dass eine Beurteilung des privaten Nutzens (auch im Sinne einer wertgleichen Landabfindung) durch die Flurbereinigungsbehörde nicht erforderlich ist.

Durch das Unternehmensverfahren kann Land für große Allgemeinwohl-Projekte mit Enteignungsmöglichkeit, z.B. für Verkehr und Hochwasserschutz bereitgestellt werden. Es hat dadurch einen fremdnützigen Charakter. Der Landverlust wird durch die Verteilung auf einen größeren Eigentümerkreis sozialisiert. Es ist gegenüber der Einzelenteignung das mildere Mittel. Der unternehmensbezogene und der gesamtgesellschaftliche Mehrwert stehen hier im Vordergrund. Trotz etwaigem Landverlust profitieren die Verfahrensteilnehmer von der Beseitigung der durch das Unternehmen entstehenden landeskulturellen Mängel. In dem Zuge lassen sich häufig auch agrarstrukturelle Verbesserungen erzielen. Für darüberhinausgehende Verbesserungen bietet sich ein mit der Regelflurbereinigung kombiniertes Verfahren an. Für die Umsetzung städtebaulicher Maßnahmen, die land- und forstwirtschaftliche Nutzfläche in Anspruch nehmen, ist im BauGB eine städtebauliche Unternehmensflurbereinigung verankert.

Der Einsatzbereich der Unternehmensflurbereinigung ist rechtlich klar umrissen. Die Förderung der Landentwicklung dagegen umfasst grundsätzlich alle flächenbezogenen Maßnahmen der ländlichen Entwicklung, die die Lebens- und Arbeitsbedingungen verbessern, Arbeitsplätze erhalten und die Wertschöpfung erhöhen.¹⁶⁶ Im Folgenden wird es darum gehen, Bedeutung, Anwendung und Probleme in der Flurbereinigungspraxis näher zu beleuchten.

¹⁶⁶ vgl. Thomas (2006), S. 282

4 Status Quo der bundesweiten Flurbereinigungspraxis

In Kapitel 4 wird der Blick auf die derzeitige bundesweite Flurbereinigungspraxis geworfen. Der Fokus liegt dabei auf privatnützigen Verfahren, die auch zur Unterstützung öffentlicher, informeller Vorhaben eingesetzt werden können. Um den Status Quo quantitativ zu erfassen, werden zunächst die Einleitungszahlen der Jahre 2011 – 2020 analysiert (Kap. 4.1). Eine Befragung der Flurbereinigungsverwaltungen der Bundesländer ergänzt die Ergebnisse quantitativ als auch qualitativ durch Auskünfte zu privatnützigen Verfahren, die auch der Flächenbereitstellung für fremdnützige Zwecke dienen. Dabei werden vor allem Aspekte der Verfahrensgestaltung und Einschätzungen zur Flächennachfrage sowie zu Gründen für ein mögliches Scheitern einer Flächenbereitstellung in den Blick genommen (Kap. 4.2). Die Ergebnisse werden abschließend zusammengefasst und mit einem Fazit versehen (Kap. 4.3).

4.1 Einleitungstrends privatnütziger Verfahren

Um einen ersten Eindruck über Status Quo und Entwicklungstrends der deutschlandweiten Flurbereinigungspraxis zu erhalten, werden die Einleitungstrends für privatnützige Verfahren anhand der Zahlen der Jahresberichte der ARGE LANDENTWICKLUNG¹⁶⁷ zur Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) untersucht. Die Datengrundlage bilden die zum Zeitpunkt der Untersuchung im Jahr 2022 vorliegenden Zahlen für 10 Jahre von 2011 bis 2020. Sie geben einen nach Bundesländern und Verfahrensarten aufgeschlüsselten Überblick über Anzahl und Fläche der durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) geförderten Verfahren. Darin nicht enthalten sind Verfahren, bei denen Maßnahmenträger z.B. unter Anwendung des § 86 Abs. 3 FlurbG die gesamten Ausführungskosten übernehmen. Allerdings dürfte es sich aufgrund der Maßgabe der Privatnützigkeit um wenige Ausnahmefälle handeln, bei denen die durch den Maßnahmenträger verursachten Ausführungskosten das gesamte Verfahrensgebiet eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens betreffen. Ebenfalls nicht erfasst sind nicht geförderte beschleunigte Zusammenlegungsverfahren (BZV) gem. § 91 FlurbG zur Ermöglichung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Aufgrund der in § 97 FlurbG genannten Grundsätze für die Zusammenlegung, die u.a. vorsehen, dass Veränderungen und Neuanlage von Wegen und Gewässern auf das nötigste zu beschränken sind, und der in der Regel geringen Verfahrensgröße bleiben die Ausführungskosten entsprechend niedrig. Die Notwendigkeit einer zusätzlichen Förderung entfällt damit möglicherweise.¹⁶⁸ Der Freiwillige Landtausch (FLT) wird wegen seines begrenzten Anwendungs- und Wirkspektrums nicht ausgewertet. Daten für Verfahren nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG) sind in den ILE-Berichten erst ab dem Jahr 2019 abrufbar und werden daher im Folgenden nicht berücksichtigt.¹⁶⁹ Für Schleswig-Holstein hat sich im Rahmen einer direkten Rücksprache herausgestellt, dass die ILE-Jahresberichte keine

¹⁶⁷ vgl. Arge Landentwicklung (2011–2020)

¹⁶⁸ Zum Beispiel weist die ILE-Berichterstattung für NRW im fraglichen Zeitraum kein BZV aus. Laut E-Mail-Auskunft des MLV NRW vom 11.11.2022 wurden jedoch im Betrachtungszeitraum in NRW sieben Verfahren für Zwecke des Naturschutzes und der Gewässerentwicklung ohne GAK-Mittel angeordnet.

¹⁶⁹ Insbesondere Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg haben laut Fragebogenrücklauf (Kap. 4.2) auch Verfahren nach dem LwAnpG eingeleitet.

zutreffenden Angaben liefern und insofern in die weitere zahlenmäßige Auswertung nicht einbezogen werden können¹⁷⁰.

Auch wenn sich aus den Zahlen der Arge Landentwicklung daher kein umfassendes Gesamtbild der bodenordnerischen Tätigkeiten der Bundesländer erstellen lässt, sind dennoch einige Ableitungen möglich:

Die Anzahl der in den Jahren 2011–2020 angeordneten Verfahren differiert sowohl zwischen den Bundesländern als auch von Jahr zu Jahr deutlich. Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sind in Bezug auf ihre Flurbereinigungstätigkeit vernachlässigbar. Das Saarland hat lediglich im Jahr 2018 ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren mit einer Gebietsgröße von 594 ha gemeldet. In Bayern werden dagegen im Betrachtungszeitraum 432 Verfahren mit einer Gesamtfläche von 82.350 ha angeordnet. Dabei verteilen sich die Verfahrensanordnungen mit geringen Schwankungsbreiten auf die einzelnen Jahre.

Abb. 15 zeigt die Gesamtzahl der Verfahrensanordnungen je Bundesland, Abb. 16 die aufsummierte Flurbereinigungsfläche dieser Verfahren im Betrachtungszeitraum.

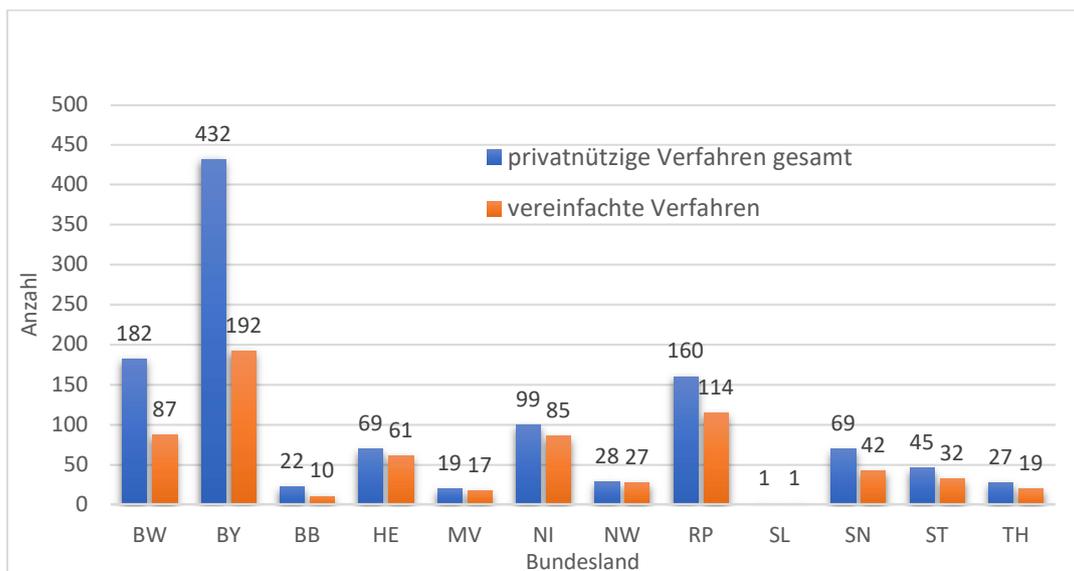


Abb. 15: Anzahl angeordneter, privatnütziger und geförderter Flurbereinigungsverfahren nach Bundesländern (2011–2020, ohne FLT und LwAnpG)

¹⁷⁰ Laut telefonischer Angabe des Landesamtes für Landwirtschaft und nachhaltige Landentwicklung vom 12.01.2023 leitet SH in einem Zwei-Jahres-Rhythmus zwei Vereinfachte Flurbereinigungsverfahren mit je ca. 1.500 ha ein.

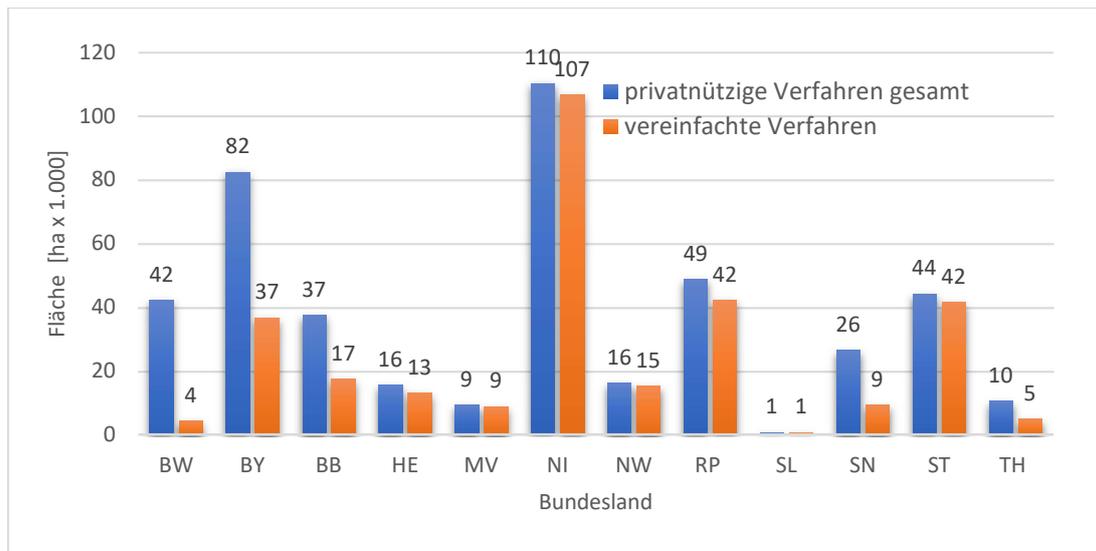


Abb. 16: Eingeleitete Fläche [ha x 1.000] nach Bundesländern, (2011–2020, ohne FLT und LwAnpG)

Eine vergleichende Analyse der Anzahl der angeordneten vereinfachten Flurbereinigungsverfahren mit der diesen Verfahren gegenüberstehenden Fläche offenbart eine große Variabilität der Gebietsgröße je Verfahren. Bei einer Mittelwertbetrachtung der vereinfachten Flurbereinigungsverfahren für jedes Bundesland (Tab. 1) liegt das Minimum in Baden-Württemberg mit 49 ha. Ein Grund dafür könnten die sogenannten „Fokus-Verfahren“ sein, die sich auf eine Verfahrensgröße von 50 ha und ca. 30 Teilnehmer beschränken, um innerhalb von 2–3 Jahren begrenzte Bodenordnungsprobleme lösen zu können.¹⁷¹ Der maximale Durchschnittswert liegt mit 1.749 ha in Brandenburg, der Mittelwert aller bundesdeutschen Verfahren beträgt 432 ha.

Tab. 1: Fläche, Anzahl und Mittelwert von 2011–2020 eingeleiteter, geförderter Verfahren nach § 86 FlurbG

Bundesland	Fläche [ha]	Anzahl	Fläche [ha] / Verfahren
BW	4.275	87	49
BY	36.732	192	191
BB	17.487	10	1.749
HE	12.976	61	213
MV	8.748	17	515
NI	106.622	85	1.254
NW	11.114	27	412
RP	42.294	114	371
SL	594	1	594
SN	9.325	42	222
ST	41.599	32	1.300
TH	4.762	19	251

¹⁷¹ vgl. MLR (2009)

Eine einfache lineare Regression über die sich jährlich ändernden Anordnungszahlen je Bundesland zeigt einen sinkenden Trend der Anordnungen (Abb. 17). Nur in Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt steigen die Einleitungszahlen leicht (Abb. 18). Bezogen auf die eingeleitete Fläche fällt Baden-Württemberg wegen der durchschnittlich kleinen Verfahren aus dieser Gruppe heraus.

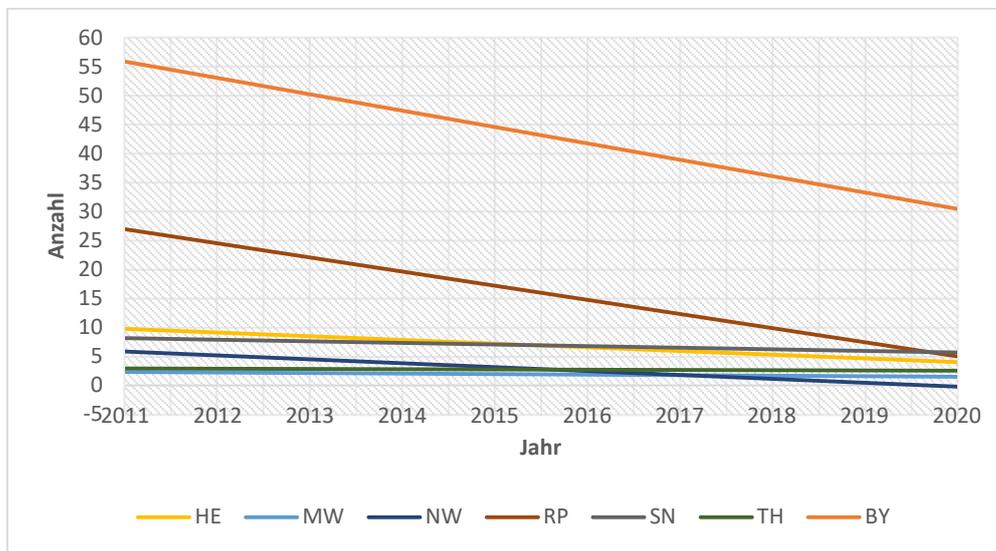


Abb. 17: Trendlinien der Bundesländer mit gleichbleibender oder fallender linearer Regression der Einleitungszahlen



Abb. 18 Trendlinien der Bundesländer mit steigender linearer Regression der Einleitungszahlen

Gründe für die Trends können vielfältig sein und z.B. von personellen und finanziellen Ressourcen, der Auslastung mit „Altverfahren“, aber auch Schwierigkeiten bei der Einleitung – aufgrund der Bewirtschaftungssituation oder der Eigentums- und Pachtverhältnisse etc. – abhängen. Die Aussagekraft hinsichtlich einer Prognose ist daher begrenzt. Allerdings hat auch BINDER¹⁷² für den Zeitraum von 1994 bis 2014 festgestellt, dass Anzahl und Gesamtfläche der

¹⁷² vgl. Binder (2019), S. 46

am Jahresende anhängigen Flurbereinigungsverfahren aller Verfahrensarten geringfügig abgenommen haben und somit mehr Verfahren schlussfestgestellt als eingeleitet werden.

Betrachtet man nun die eingeleitete Fläche je Bundesland bezogen auf die jeweilige Landwirtschaftliche Nutzfläche ohne Wald¹⁷³, schwankt die Landabdeckung durch die von 2011 – 2020 eingeleitete privatnützige Flurbereinigung von 0,5 % im Saarland, gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen mit einer Abdeckung von ebenfalls < 1%, bis hin zu einem Maximum von 6,04% in Rheinland-Pfalz. Im Schnitt beträgt die Landabdeckung ca. 2,61% (Tab. 2). Wald- und Rebflurbereinigungsverfahren sind in diesen Zahlen enthalten, weil sie in der Statistik der ILE-Jahresberichte nicht gesondert ausgewiesen werden. Dadurch entsteht ein Widerspruch, der sich nur auflösen lässt, wenn auch der deutschlandweite Waldanteil von ca. 10,5 Mio. ha¹⁷⁴ in die Rechnung einbezogen wird. In der Folge sinkt die prozentuale Landabdeckung durch die eingeleiteten Flurbereinigungsverfahren insgesamt auf ca. 1,3% und – reduziert auf die vereinfachten Verfahren – auf ca. 0,9 %. Für Rheinland-Pfalz ergeben sich 3,02% und 2,13% vor Niedersachsen mit 2,90% und 2,23%. Der Einfluss des Waldanteils ist also erheblich. Nicht abgeschätzt werden kann, wie groß im Verhältnis dazu der Anteil an Waldflurbereinigungen ist.

In Tab. 2 fehlen aufgrund der unzureichenden Datengrundlage die Verfahren nach LwAnpG, so dass sich insbesondere für die ostdeutschen Bundesländer hinsichtlich der gesamten privatnützigen Bodenordnungsanordnungen ein verzerrtes Bild ergibt. Betrachtet wird zudem nur die eingeleitete Fläche. Unbeachtet bleibt also, dass in dem Zeitraum eingeleitete Verfahren aufgrund kurzer Laufzeiten bereits vor 2020 ggf. wieder schlussfestgestellt werden.

Tab. 2: Abdeckung der Landwirtschaftlichen Nutzfläche durch privatnützige, geförderte Flurbereinigungsverfahren (Einleitung 2011–2020, ohne FLT und LwAnpG)

Bundesland	LN [ha]	Flurbfl./LN [%]	86er-FI./LN [%]	LN (inkl. Wald) [ha]	Flurbfl./LN + Wald [%]	86er-FI./LN + Wald [%]
BW	1.609.100	2,63	0,27	2.961.900	1,43	0,14
BY	3.258.700	2,53	1,13	5.751.000	1,43	0,52
BB	1.437.100	2,61	1,22	2.470.700	1,52	0,59
HE	876.300	1,78	1,48	1.717.300	0,91	0,61
MV	1.437.700	0,65	0,61	1.932.600	0,49	0,38
NI	2.767.000	3,99	3,85	3.799.200	2,90	2,23
NW	1.603.000	0,75	0,69	2.449.800	0,66	0,45
RP	808.700	6,04	5,23	1.617.000	3,02	2,13
SL	110.100	0,54	0,54	195.800	0,30	0,23
SN	996.300	2,65	0,94	1.492.000	1,77	0,51
ST	1.231.800	3,59	3,38	1.691.100	2,61	2,03
TH	843.300	1,24	0,56	1.384.000	0,75	0,29
gesamt	16.979.100	2,61	1,77	27.462.400	1,31	0,89

Im Ergebnis kann folgendes festgehalten werden:

- Ein zuverlässiges Gesamtbild kann durch die Daten nicht erzeugt werden. Sie beschränken sich nur auf die geförderten Verfahren, zudem fehlen die Verfahren nach LwAnpG. Die

¹⁷³ vgl. Statistisches Bundesamt (2022)

¹⁷⁴ vgl. Statistisches Bundesamt (2022)

vorhandenen Datenmeldungen sind, in einem Fall erwiesenermaßen, ggf. nicht zuverlässig.

- Dennoch ist die gezeigte große Unterschiedlichkeit der Flurbereinigungstätigkeit der Bundesländer plausibel. Sie spiegelt die Vielgestalt Deutschlands wider.
- Die Untersuchung von BINDER¹⁷⁵ bestätigt die überwiegend sinkenden Einleitungszahlen. Gründe dafür sind ähnlich gelagerte Schwierigkeiten in den Bundesländern wie z.B. hohe Pachtanteile, zum Teil hohe Bodenpreise, ggf. fehlende finanzielle und personelle Ressourcen. Möglicherweise fehlt auch im Hinblick auf die aktuellen Herausforderungen eine besser geeignete Verfahrensart.

4.2 Flächenbereitstellung für fremdnützige Zwecke: Ergebnisse einer Bundesländerbefragung

4.2.1 Zur Datenerhebung

Die Jahresberichte der Arge Landentwicklung enthalten keine expliziten Ausweisungen für die im Betrachtungszeitraum angeordneten Flurbereinigungsverfahren, die auch fremdnützige Zwecke umfassen. Um hierzu ein klareres Bild zu bekommen, wurde im Zeitraum von Juni bis November 2022 eine Fragebogenerhebung bei den Flurbereinigungsverwaltungen der Bundesländer durchgeführt. Darin sollten Einschätzungen zum Bedarf an privatnützigen Bodenordnungsverfahren, bei denen auch Vorhaben Dritter durch Flächenbereitstellung für fremdnützige Zwecke ermöglicht werden, abgegeben werden und Angaben zur diesbezüglichen Verfahrenspraxis gemacht werden.¹⁷⁶

Der Freiwillige Landtausch (FLT), der gem. § 103a Abs. 2 FlurbG auch für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege durchgeführt werden kann, ist aufgrund seiner sonstigen verfahrensrechtlich eingeschränkten Möglichkeiten nicht Gegenstand der Untersuchung. Ebenfalls nicht betrachtet wird die per se fremdnützige Unternehmensflurbereinigung und das kombinierte Verfahren nach § 87 und § 1 FlurbG.

Der standardisierte Fragebogen wurde über die Mitglieder des Arbeitskreises I (AK I) „Grundsatzangelegenheiten“ der Arge Landentwicklung gestreut. Diese vertreten dort als Fachexperten ihr jeweiliges Bundesland und verfügen über eine vertiefte Kenntnis der dortigen Flurbereinigungspraxis. Während in der Regel jedes Bundesland einen Fragebogen zurückgesendet hat, hat Bayern für jedes seiner sieben Ämter für Ländliche Entwicklung einen Antwortbogen zur Verfügung gestellt. Nach Codierung und quantitativer Analyse¹⁷⁷ der sieben Antwortbögen aus Bayern wurde die generalisierte „gesamt-bayrische“ Antwort in die Gesamtauswertung nach der gleichen Methode einbezogen. Mit Antworten von 12 der 13 Flächenländer¹⁷⁸ in Verbindung mit vereinzelt gezielten Nachfragen konnte ein umfassender Gesamtüberblick gewonnen werden.

Um eine gleichartige Beantwortung der Fragen zu gewährleisten, wurde die Definition des Begriffs „Agrarstruktur“ vorgegeben (vgl. Kap. 3.1). Danach wird die Agrarstruktur verstanden

¹⁷⁵ vgl. Binder (2019)

¹⁷⁶ Fragebogen: s. Anhang

¹⁷⁷ vgl. Mayer (2013), S. 58 ff.

¹⁷⁸ Es fehlt ein Fragebogenrücklauf aus dem Saarland.

als die Gesamtheit der Produktions- und Arbeitsbedingungen für die Land- und Forstwirtschaft entsprechend § 1 FlurbG. Sie wird bestimmt durch:

- eine ausreichende Ausstattung mit dem Produktionsfaktor Boden / Fläche,
- die Eigenschaften der Fläche, insbesondere Größe, Zuschnitt und Erreichbarkeit der Bewirtschaftungseinheiten (Hof-, Feld-Entfernung, Arrondierung),
- die Bodengüte, - aktuelle und potenzielle Nutzung,
- die Erschließung durch Wege, Vorfluter, Drainagen, Beregnungseinrichtungen,
- die Lage von Hofstellen, Vermarktungseinrichtungen und sonstigen Infrastruktureinrichtungen,
- die Nutzungseignung für die flächengebundene Tierhaltung, Sonderkulturen und nachwachsende Rohstoffe.¹⁷⁹

Der Fragebogen gliedert sich in drei Teile. Alle Teile beziehen sich auf den Betrachtungszeitraum von 2011 – 2020. Mit Teil 1 des Fragebogens werden allgemeine Daten zu privatnützigen Verfahren erhoben, bei denen ein Verfahrenszweck die Ermöglichung eines öffentlichen Vorhabens ist. FLT und Verfahren nach dem LwAnpG werden in Analogie zur statistischen Auswertung der ILE-Jahresberichte (vgl. Kap 4.1) nicht einbezogen. Um jedoch einen Eindruck zu bekommen, wie groß die Rolle von Verfahren nach dem LwAnpG bei dieser Thematik ist, werden Flächenverfahren nach § 56 LwAnpG ausnahmsweise bei einer Fragestellung zur Wahl der Verfahrensart und daraus folgend im zweiten Fragebogenteil zur Wahl der Rechtsgrundlage der Besitzeinweisung als Antwortmöglichkeit angegeben. Im zweiten Teil werden die Angaben eingegrenzt auf Verfahren, die zur Auflösung von Landnutzungskonflikten eingeleitet wurden. Ziel ist es, Hinweise zur konkreten Verfahrensdurchführung wie z.B. der Wertermittlung und der Besitzeinweisung zu bekommen. Der dritte Teil schließt den Fragebogen mit einigen allgemeinen Einschätzungen u.a. zur Nachfrage nach Flächenbereitstellungen für fremdnützige Zwecke und nach Gründen für ein eventuelles Scheitern ab.

Die folgenden drei Unterkapitel orientieren sich an den Fragebogenteilen. Kap. 4.2.2 bezieht sich auf Teil 1 des Fragebogens, Kap. 4.2.3 auf Teil 2 und Kap. 4.2.3 auf den dritten Teil. Zur besseren Orientierung werden die gestellten Fragen jeweils kursiv wiedergegeben. Die ausgewählten Antworten können den Ergebnistabellen bzw. Diagrammen entnommen werden. Zur Vermeidung von Doppelungen werden die Antwortoptionen daher zum Teil, sofern zum Verständnis verzichtbar, nicht zusätzlich im Ganzen aufgeführt. Der gesamte Fragebogen ist im Anhang einsehbar.

4.2.2 Art und Umfang der Flächenbereitstellung

*Wie groß ist der Prozentsatz bei denen ein **Einleitungsgrund** die Flächenbereitstellung für Dritte zur Realisierung öffentlicher Vorhaben war? [Antwortmöglichkeit in prozentualen Spannen]*

Im Durchschnitt ist bei 40 - 50% der Verfahren ein Einleitungsgrund die Flächenbereitstellung für Dritte zur Realisierung öffentlicher Vorhaben; in Schleswig-Holstein und Hessen sind es 100 %. Ohne die Betrachtung dieser beiden Länder liegt der Schwerpunkt im unteren Drittel. Tab. 3 listet die Nennungen auf und Abb. 19 zeigt die prozentuale Verteilung der Antworten.

¹⁷⁹ vgl. Verband der Landwirtschaftskammern et al. (2012)

Tab. 3: Häufigkeit fremdnütziger Zwecke in der Einleitungsbegründung

Prozentspannen	Nennungen der Bundesländer
10 - 20	2
20 - 30	4
40 - 50	1
50 - 60	1
60 - 70	1
70 - 80	1
100	2

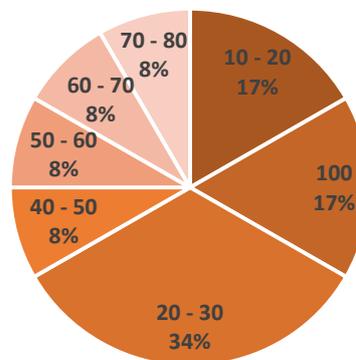


Abb. 19: Verteilung der Häufigkeit fremdnütziger Zwecke in der Einleitungsbegründung

Welche **Verfahrensart** wurde für diese Verfahren gewählt?

In der Regel wird als Verfahrensart das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren gewählt. Alternativ wird nahezu gleichrangig zum beschleunigten Zusammenlegungsverfahren oder zum Regelverfahren gem. §§ 1 und 37 FlurbG gegriffen (Abb. 20). Mecklenburg-Vorpommern nutzt als einziges Bundesland in 69 % der Fälle auch Verfahren nach § 56 LwAnpG.

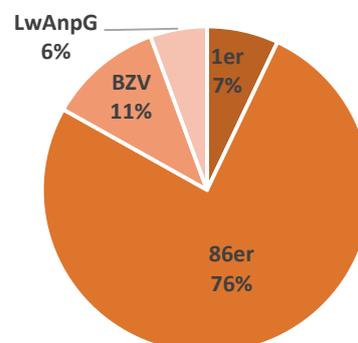


Abb. 20: Verteilung der Verfahrensarten

Für welche Art öffentlicher Vorhaben wird / wurde am meisten Fläche bereitgestellt?

Abgefragt wurden grobe Einschätzungen mittels Punktevergabe. Mit einem Punkt sollte das Ziel (Art des öffentlichen Vorhabens) bepunktet werden, für das am meisten Fläche bereitgestellt wird. Für die weiteren Ziele wurden je nach Bedeutung zwei bzw. drei Punkte vergeben. In der Auswertung wird die Bepunktung umgekehrt, so dass das bedeutendste Ziel die höchste Gewichtung (drei Punkte) erhält. Die sich daraus ergebende Punkteverteilung stellt Tab. 4 dar. Umgerechnet in Prozentangaben bezogen auf 100 % ergibt sich das Kreisdiagramm in Abb. 21. Daran lässt sich ablesen, dass in diesen Verfahren die meiste Fläche für Maßnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes sowie des Gewässerschutzes bereitgestellt wird. Deutlich dahinter liegen Hochwasserschutz- und Verkehrsprojekte. Flächenausweisungen für erneuerbare Energien und Siedlungsflächen spielen bislang keine Rolle. Niedersachsen erwähnt für einen geringen Flächenumfang zudem Klimaschutz und Moorvernässung sowie Erholung und Tourismus.

Tab. 4: Bedeutung und Größe der Flächenbereitstellung für die einzelnen Ziele anhand von Punktevergaben

Flächenbereitstellung für	Punkteverteilung
Natur	25
Wasser	24
Hochwasserschutz	13
Verkehr	11

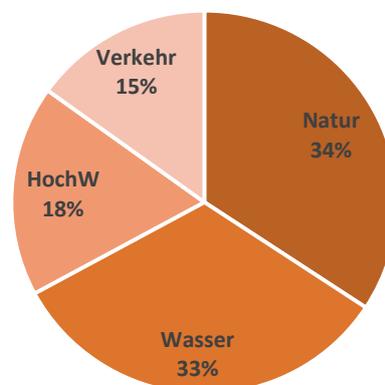


Abb. 21: Verteilung der durch Flächenbereitstellung unterstützten fremdnützigen Vorhaben

Welche Verfahrenszwecke wurden / werden außer der Flächenbereitstellung am häufigsten verfolgt?

Tab. 5 listet die sonstigen Verfahrenszwecke auf, die im Rahmen dieser Verfahren Bedeutung haben. Zu erkennen ist, dass der landwirtschaftliche Wegebau in allen Bundesländern eine bedeutende Rolle spielt. Daneben wird die Zusammenlegung der Eigentumsflächen mit zwei Ausnahmen (Sachsen und Thüringen) von nahezu allen Flächenländern als bedeutsam eingeschätzt. Sachsen und Thüringen favorisieren die Ordnung der Eigentums- und rechtlichen Verhältnisse sowie die Auflösung von Landnutzungskonflikten. Erklärbar ist dies durch die dort

bereits vor Verfahrensordnung häufig großflächig zusammenhängenden Besitzverhältnisse, die durch den Bodenordnungsplan nachvollzogen werden. Die anderen Bundesländer entscheiden sich neben dem „Wegebau“ und der „Zusammenlegung“ zwischen den Varianten „Auflösung von Landnutzungskonflikten“ und „Ordnung der rechtlichen Verhältnisse“, wählen jedoch häufiger die „Auflösung von Landnutzungskonflikten“ (vgl. Abb. 22). Bodenschutz und Klimaanpassungsmaßnahmen zur Verbesserung bzw. zum Erhalt der Bewirtschaftungsmöglichkeiten haben keine Relevanz.

Tab. 5: sonstige Verfahrenszwecke

wählbare Verfahrenszwecke	Nennungen der Bundesländer
Wegebau	12
Zusammenlegung	10
Auflösung Landnutzungskonflikten	9
Ordnung der rechtlichen Verhältnisse	5
Klimaanpassungsmaßnahmen	0
Bodenschutz	0

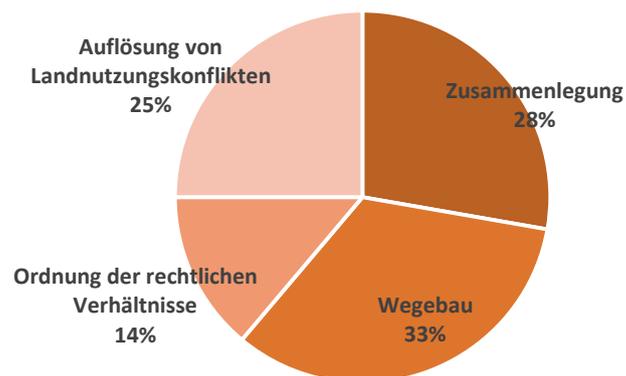


Abb. 22: Verteilung der durch Flächenbereitstellung unterstützten fremdnützigen Vorhaben

Wie erfolgt die **Flächenbereitstellung** häufiger?

Die Flächenbereitstellung für den Vorhabenträger erfolgt häufig durch die Aufnahme von Landverzichtserklärungen gem. § 52 FlurbG mit Zuteilung entsprechend § 54 FlurbG. Lediglich in fünf Bundesländern bringt der Vorhabenträger in der Hälfte der Verfahren überwiegend eigene Fläche ein, die ihm im Rahmen des § 44 FlurbG an die für sein Vorhaben erforderlicher Stelle zugeteilt wird (Tab. 6 und Abb. 23). In den anderen Verfahren und den anderen sieben Bundesländern bringt der Träger in der Regel maximal einen Anteil an eigenen Flächen ins Flurbereinigungsverfahren ein. Hier zeigt sich, dass die Flurbereinigung ganz entscheidend nicht nur für eine lagegerechte Zuteilung für die Maßnahmen Dritter sorgt, sondern überwiegend überhaupt erst die Fläche dafür beschafft.

Tab. 6: Antwortverteilung zur Form der Flächenbereitstellung

Flächenbereitstellung über	Nennungen der Bundesländer
52 / 54 FlurbG	7
Eigenland / 44 FlurbG	0
beide Varianten gleichhäufig	5

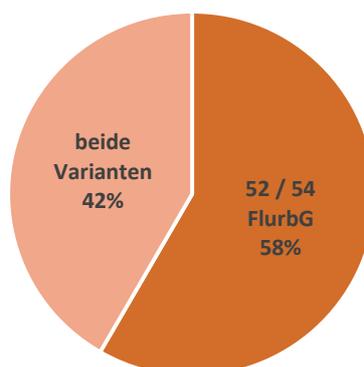


Abb. 23: Verteilung der Form der Flächenbereitstellung

4.2.3 Aspekte der Verfahrensgestaltung / Bedeutung der Agrarstruktur

Im 2. Fragebogenteil werden nur noch vereinfachte Flurbereinigungsverfahren mit dem Verfahrenszweck „Auflösung von Landnutzungskonflikten“ betrachtet.

Zunächst werden Aussagen zu **Verfahrensweisen** abgefragt, die Hinweise darauf geben können, dass Flurbereinigungsverfahren mit dem Zweck der Auflösung von Landnutzungskonflikten strategisch im Sinne eines in Kap. 3.1 definierten effizienten Landmanagementverfahrens angelegt sind. Daher lautet die Frage:

Welche der folgenden Aussagen können bei diesen Verfahren zutreffen?

- Die Agrarstruktur wird vor der Einleitung als „gut“ eingestuft.
- Die Qualität der Agrarstruktur wird vor der Einleitung nicht betrachtet.
- Es gibt (voraussichtlich) mehr als 20 Änderungsbeschlüsse.
- Die Gebietsgröße verdoppelt sich im Laufe des Verfahrens deutlich (mind. um das Doppelte der Einleitungsgröße).
- Das Verfahrensgebiet ist nicht zusammenhängend.
- Das Verfahrensgebiet umfasst mehr als 10 räumlich getrennte Teilgebiete.
- Es findet eine Flächenbevorratung statt.

Die auswählbaren Aussagen zielen im Wesentlichen auf die Relevanz der Qualität der Agrarstruktur, der Gestaltung und Variabilität der Gebietsabgrenzung und der Option einer Flächenbevorratung ab.

Abb. 24 zeigt, wie häufig welche Aussage gewählt wurde. Am häufigsten, nämlich in 6 Bundesländern, muss das Verfahrensgebiet nicht zusammenhängend sein und wird eine Flächenbevorratung betrieben.

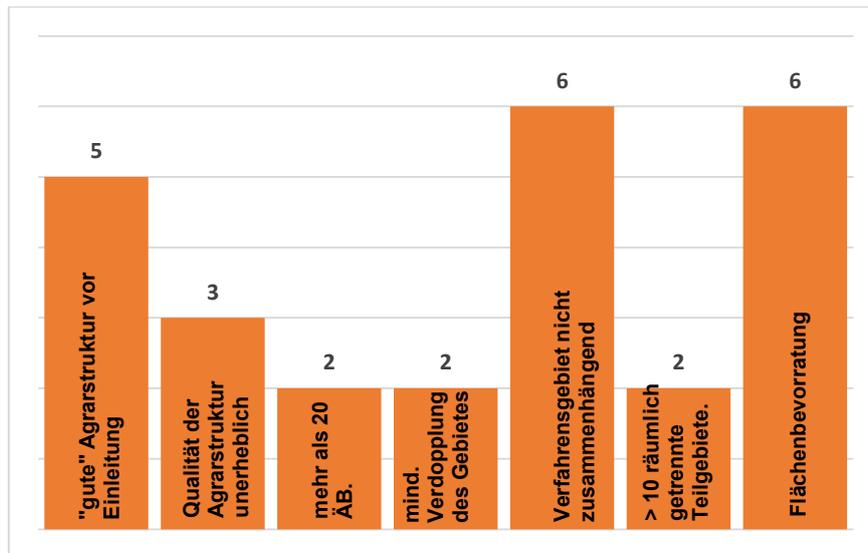


Abb. 24: Häufigkeit der zutreffenden Aussagen

Der Begriff der Agrarstruktur wurde im Fragebogen eng gefasst definiert als Gesamtheit der Produktions- und Arbeitsbedingungen für die Land- und Forstwirtschaft entsprechend § 1 FlurbG.¹⁸⁰ Fünf Bundesländer geben an, dass die Agrarstruktur vor der Einleitung des Verfahrens zum Teil bereits als „gut“ eingestuft wird. In drei Bundesländern kann es vorkommen, dass sie gar nicht betrachtet wird. Thüringen begreift entgegen der obenstehenden Definition mit dem Begriff der Agrarstruktur auch Landentwicklungsthemen, wie z.B. die gemeindliche Entwicklung und den Umwelt- und Naturschutz. Laut eigener Aussage gibt es dort demnach keine Räume mit intakter Agrarstruktur. Weniger Gewicht hat die flexible Handhabung der Gebietsabgrenzung. Insgesamt machen die Antworten (mit Ausnahme von Thüringen) deutlich, dass die Verbesserung der Agrarstruktur bei Flurbereinigungsverfahren zur Auflösung von Landnutzungskonflikten keine sehr große Relevanz hat. Es geht anscheinend nicht überwiegend darum, Agrarstruktur zu verbessern, sondern ihre Verschlechterung ggf. zu verhindern. Dafür wird ein Flächenmanagement betrieben, das in Verbindung mit einer Flächenbevorratung, Nutzungen hinsichtlich vorliegender Raumplanungen ermöglicht. Eine gleich gerichtete oder strategische Vorgehensweise lässt jedoch anhand der Antworten nicht ablesen.

Das Antwortverhalten der Bundesländer gibt Tab. 7 wieder. Während bei zwei Bundesländern keine der zur Wahl stehenden Aussagen für die Verfahren zutrifft, können es z.B. in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bayern drei, vier, fünf und sechs Aussagen sein. Dem gegenüber stehen die fünf östlichen Bundesländer mit keiner oder maximal einer Nennung.

Tab. 7: Anzahl der zutreffenden Aussagen nach Bundesländern

BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SN	ST	SH	TH
2	6	1	3	0	4	5	0	1	1	2	1

¹⁸⁰ Verband der Landwirtschaftskammern et al. (2012); vgl. auch S. 27

Die **Wertermittlung** erfolgt auf Basis einer Neuschätzung auf Grundlage der Bodenschätzung, der Verwendung der Bodenschätzung, eines Flächenmaßstabes, des Verkehrswertes oder sonstiger Grundlage?

Findet ein Landmanagement über viele räumlich voneinander getrennte Teilgebiete und in einem sich fortlaufend erweiternden Verfahren statt, sind bei der Wahl des Wertermittlungsmaßstabes ggf. besondere Aspekte zu berücksichtigen, um die Wertverhältnisse im Verfahrensgebiet zutreffend abbilden zu können. Da jedoch die Gebietsabgrenzung gemäß des Befragungsergebnisses nach wie vor überwiegend statisch ist, wird in der Regel bei der Wertermittlung auf die Bodenschätzung zurückgegriffen (Abb. 25).

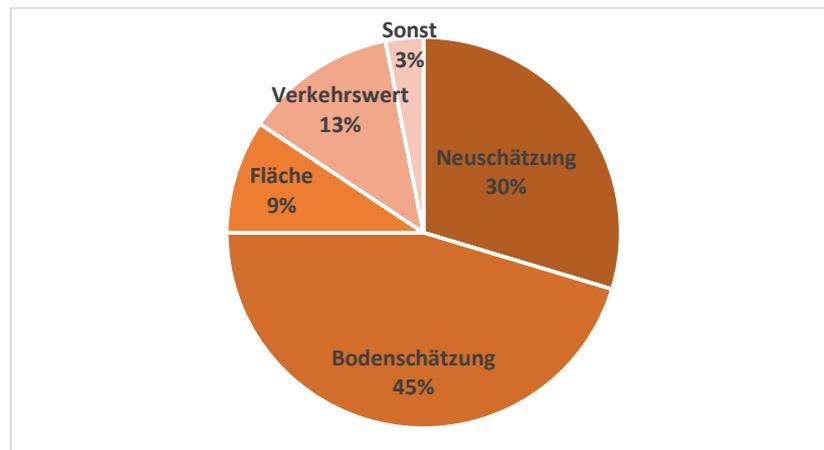


Abb. 25: Verteilung der Wertermittlungsvarianten

Dies erfolgt entweder in Form einer flächendeckenden Neuschätzung, durch Rückgriff auf die bereits vorhandene Bodenschätzung oder in kombinierter Form. In Schleswig-Holstein wird z.B. abhängig vom Verfahrenszweck und bei einer nur teilweisen Neuordnung (Bodenordnung in Teilgebieten) zwischen der Bodenschätzung und dem Verkehrswert als Maßstab gewählt. Der Verkehrswert wird hier, ebenso wie in Bayern, verwendet, wenn die Zuteilung auf freiwilligen Planvereinbarungen basiert.

Die **Besitzeinweisung** erfolgt durch vorläufige Besitzeinweisung (§ 65 FlurbG), als Teilbesitzeinweisung (§ 65 FlurbG), vorläufige Besitzeinweisung (§ 61a LwAnpG), vorläufige Besitzeinweisung als Teilbesitzeinweisung (§ 61a LwAnpG), Besitzüberleitung nach Flurbereinigungs- bzw. Flurneuordnungsplan (§ 62 FlurbG), Besitzüberleitung nach Teilbodenordnungsplan, Besitzeinweisung im Rahmen eines direkten Verzichts zugunsten Dritter (§ 52 FlurbG), Besitzeinweisung nach Nachtrag zum Bodenordnungsplan (§ 64 FlurbG) oder auf sonstige Art?

Auch die Art der Besitzeinweisung lässt Rückschlüsse darauf zu, wie dynamisch ein Flurbereinigungsverfahren abläuft. Gerade bei der Flächenbereitstellung für Dritte müssen Besitzübergänge oftmals schnell und unabhängig vom Eigentumsübergang und ggf. zunächst singular geregelt werden. Zu einem frühen Zeitpunkt im Verfahren kommt unter engen Rahmenbedingungen die vorläufige Anordnung gem. § 36 FlurbG infrage, die auch Sachsen an dieser Stelle für Einzelfälle erwähnt. Der Regelfall ist jedoch weiterhin die vorläufige Besitzeinweisung gem. § 65 FlurbG für das gesamte Verfahrensgebiet. Brandenburg gibt an, sich daneben für die mit dem FlurbG kombinierten Verfahren, auch der Besitzregelung gem. § 61a LwAnpG zu

bedienen. Nur Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen leiten den Besitz auch in Teilgebieten vorläufig über. Beachtliche Bedeutung für den Besitzübergang haben Regelungen durch den Verzicht zugunsten Dritter gem. § 52 Abs. 3 FlurbG. Allerdings gibt es erhebliche Unterschiede: während Schleswig-Holstein diese Form des Besitzübergang an erster Stelle verwendet, spielt er in Baden-Württemberg, Brandenburg und Sachsen-Anhalt keine Rolle. Auch der späte Besitzübergang im Zuge der Ausführungsanordnung wird mit deutlichem Anteil praktiziert. In Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern ist die Ausführungsanordnung die erste, in Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt die zweite Wahl. Bedingt durch die überwiegende Großflächenbewirtschaftung im Osten Deutschlands mit zusammenhängenden Besitzverhältnissen bereits vor der Bodenordnung ist eine vorläufige Besitzregelung häufig nicht notwendig. Über einen nach Ausführungsanordnung erfolgten Nachtrag zum Bodenordnungsplan gem. § 64 FlurbG wechseln in seltenen Fällen nur in Brandenburg (z.B. im Rahmen der Masselandverteilung) Flächen den Eigentümer. Die Ausführung von Bodenordnungsplänen in Teilgebieten hat keine Relevanz. Einen Überblick zu der Wahl der beschriebenen Besitzübergangsmöglichkeiten bietet Abb. 26.

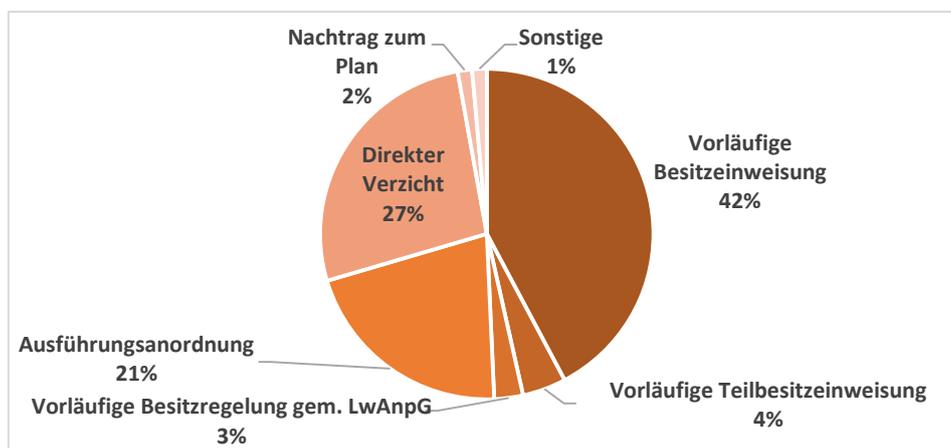


Abb. 26: Verteilung der verwendeten Besitzübergangsregelungen

Die Zuteilung erfolgt überwiegend hoheitlich, kooperativ (z.B. auf Grund von Planvereinbarungen) oder vollständig einvernehmlich?

Zwar ist ein Flurbereinigungsverfahren schon durch die starke Einbindung der Teilnehmergemeinschaft per se auf Konsens angelegt. Spielräume hat die Flurbereinigungsbehörde jedoch bei der Zuteilung. Sie kann bei Bedarf hoheitlich agieren, was sie laut Umfrageergebnis mit deutlichem Anteil auch tut. Häufiger jedoch erfolgt die Zuteilung kooperativ z.B. soweit möglich auf Basis von Planvereinbarungen (Abb. 27). Rein einvernehmlich agieren Thüringen und zum Teil auch Hessen, sowie in Einzelfällen Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen.

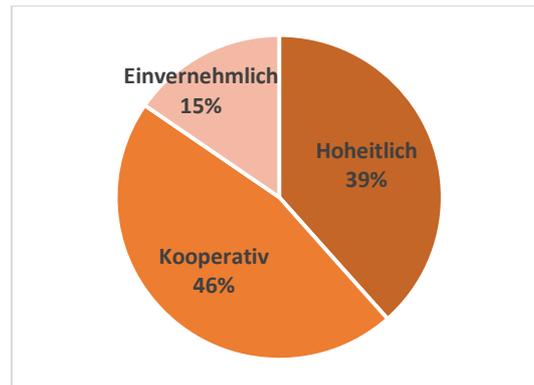


Abb. 27: Verteilung der Zuteilungsformen

4.2.4 Trendeinschätzungen:

Im dritten Fragebogenteil werden Einschätzungen zur Entwicklung der Zuteilungsmöglichkeiten, der Nachfrage nach Flächenbereitstellung und zu Gründen für das Scheitern von Flächenbereitstellungen abgefragt.

*Inwieweit hat sich eine die Agrarstruktur verbessernde Zuteilung durch **Bewirtschaftungsrestriktionen** wie z.B. die Pflanzenschutzanwendungsverordnung, die Neuausweisung von Überschwemmungsgebieten, rote Grundwasserkörper und viele andere mehr im Zeitraum der letzten 10 Jahre erschwert?*

Alle Bundesländer geben an, dass sich eine Agrarstruktur verbessernde Zuteilung in den letzten 10 Jahren aufgrund von Bewirtschaftungsrestriktionen wie z.B. der Pflanzenschutzanwendungsverordnung¹⁸¹, der Neuausweisung von Überschwemmungsgebieten, der „roten“ Grundwasserkörper mit zu hoher Nitratbelastung etc. im mittleren bis hohem Maße erschwert hat (Abb. 28). Einige Länder gehen außerdem davon aus, dass die Zuteilungsrestriktionen zukünftig weiter zunehmen werden.

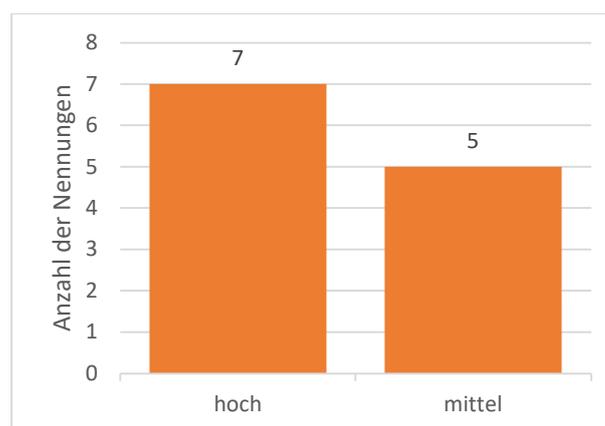


Abb. 28: Zunahme der Zuteilungerschwernis

¹⁸¹ BGBl. I (1992) Nr. 53 S. 1887

Die Nachfrage nach Flächenbereitstellung für informelle, öffentliche Planungen im Rahmen einer Bodenordnung wird überwiegend als „mittel“ bis „hoch“ eingestuft (Abb. 29).¹⁸²

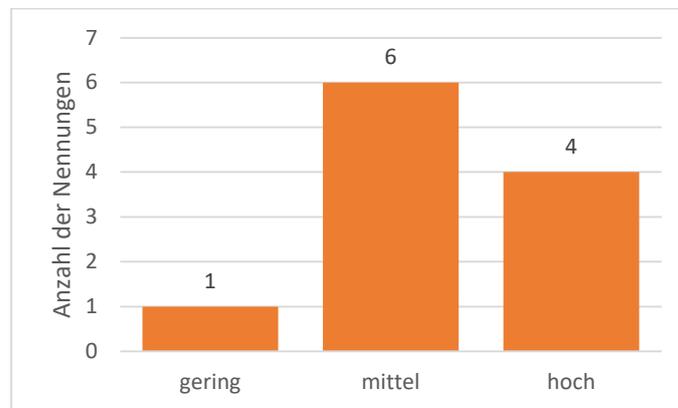


Abb. 29: Nachfrage nach Flächenbereitstellung für informelle, öffentliche Planungen

Zehn von zwölf Ländern geben an, dass die Nachfrage in den letzten zehn Jahren gestiegen ist (Abb. 30).¹⁸³

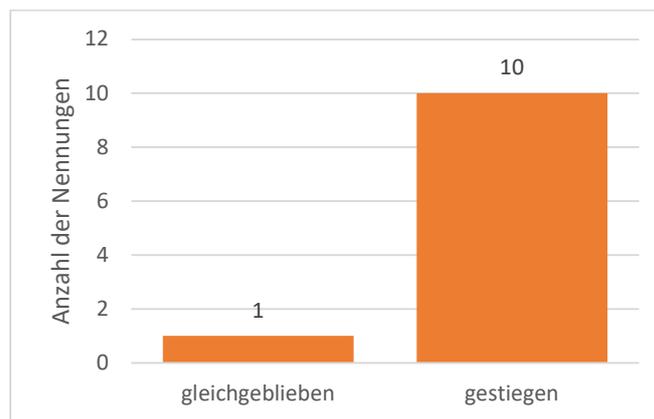


Abb. 30: Anstieg der Nachfrage nach Flächenbereitstellung

Nicht alle Nachfragen konnten und können bedient werden. Aus Sicht der Bundesländer ist die mangelnde Flächenverfügbarkeit ein Hauptgrund für scheiternde Flächenbereitstellungen. Nicht immer kann zudem der Landnutzungskonflikt hinreichend konkret gefasst und die Privatnützigkeit rechtssicher dokumentiert werden. Es werden fehlende Enteignungsmöglichkeiten angeführt, verbunden mit der Erwartung, dass sich hierzu gesetzliche Regelungen ändern werden. Finanzierungsprobleme wie z.B. die Übernahme des Eigenanteils der Teilnehmergemeinschaft, fehlende finanzielle Wertausgleiche bei erforderlichen Nutzungsänderungen (z.B. Grünland bei Deichrückverlegungen) und Forderungen des Maßnahmenträgers nach direktem Ankauf in der Zielkulisse spielen ebenfalls eine Rolle. Darüber hinaus wird die Überlastung von Kommunen sowie Personalmangel in den Flurbereinigungsbehörden angeführt.

¹⁸² Rheinland-Pfalz hat aufgrund der pauschalen Antworterwartung keine Angabe gemacht.

¹⁸³ Rheinland-Pfalz hat aufgrund der pauschalen Antworterwartung keine Angabe gemacht.

4.3 Zusammenfassung und Fazit

Durch den nahezu vollständigen Fragebogenrücklauf kann ein Gesamteindruck über den Umgang mit Flächenbereitstellungen für Vorhaben Dritter in privatnützigen Flurbereinigungsverfahren gewonnen werden.

Bei überwiegend rückläufigen Einleitungszahlen ist bei ca. 40 % der Verfahren ein Einleitungsgrund fremdnützig mit Schwerpunkt im Bereich des Natur- und Gewässerschutzes. Flankiert wird die Flächenbereitstellung für das öffentliche Vorhaben durch Wegebau, Zusammenlegung und die Auflösung von Landnutzungskonflikten. Als Verfahrensart wird überwiegend das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren gewählt.

Bei Verfahren zur Auflösung von Landnutzungskonflikten spielt die Agrarstruktur für die Verfahrensanordnung nicht immer eine Rolle, das Verfahrensgebiet ist nicht zwingend zusammenhängend und häufig findet eine Flächenbevorratung statt. Das kann darauf hindeuten, dass es in diesen Flurbereinigungsverfahren oft nicht um eine Verbesserung der Agrarstruktur, sondern vielmehr um eine Vermeidung ihrer Verschlechterung geht. Maßnahmen Dritter werden nicht nur durch eine lagegerechte Zuteilung ermöglicht, in vielen Fällen wird auch die notwendige Einlagefläche dafür im Rahmen des Verfahrens beschafft. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass in der Kombination von Bodenordnung mit einer Landbeschaffung bzw. -bevorratung eher Landmanagement als agrarstrukturverbessernde Flurbereinigung im Sinne von § 37 Abs. 1 FlurbG betrieben wird. Deutlich wird zudem, dass in diesen überwiegend kooperativ angelegten Verfahren die Wertermittlung in der Regel auf Basis der Bodenschätzung durchgeführt wird und der Besitzübergang am ehesten im Rahmen der vorläufigen Besitzeinweisung stattfindet.

Im Übrigen spiegelt sich in der Auswertung der ILE-Jahresberichte und den Befragungsergebnisse auch wider, dass so unterschiedlich die Bundesländer in ihren Bedarfen sind, also in ihrer Topografie, historischen Entwicklung und Organisationsstruktur etc., entsprechend unterschiedlich auch ihre Vorgehensweisen. Einigkeit besteht darin, dass sich eine die Agrarstruktur verbessernde, wertgleiche Zuteilung in den vergangenen Jahren aufgrund von zunehmenden Restriktionen erschwert hat. Auf der anderen Seite wird der Bedarf an Flächenbereitstellung mit Instrumenten der Bodenordnung als „mittel“ bis „hoch“ eingestuft – bei tendenziell steigender Nachfrage. Ein Scheitern von Flächenbereitstellungen wird auf mangelnde Flächenverfügbarkeit, aber auch auf materielle (fehlende Enteignungsmöglichkeit) Einschränkungen zurückgeführt. Möglicherweise liegen auch hierin Gründe für überwiegend sinkende Einleitungstrends.

In der Gesamtbetrachtung kann dem zunehmenden außerlandwirtschaftlichen Bodenordnungsbedarf anscheinend nur begrenzt Rechnung getragen werden. Im weiteren Verlauf der Arbeit soll daher geklärt werden, ob zur Befriedigung des formulierten Bedarfs eine Änderung des Flurbereinigungsrechts sinnvoll und zielführend ist, wenn dadurch die privatnützige Bodenordnung hinsichtlich der Umsetzung von Landnutzungskonzepten in agrarstrukturell intakten Gebieten gestärkt wird.

5 Effizientes Landmanagement

In Kapitel 5 wird die Zielvorstellung eines effizienten Landmanagementverfahrens zur Umsetzung von Landnutzungskonzepten konkreter herausgearbeitet. Dazu wird zunächst auf Praxisbeispiele aus Bayern und Nordrhein-Westfalen zurückgegriffen, aus denen sich Anhaltspunkte für ein Anforderungsprofil für derartige Verfahren ergeben (Kap. 5.1). Konkretisiert in Verfahrensansätzen und Kernelementen (Kap. 5.2) dient das aufgestellte Anforderungsprofil als Grundlage für die Entwicklung von drei Verfahrensmodellen (Kap. 5.3). Diese werden zur Überprüfung ihrer Anwendbarkeit in den Rechtsrahmen des FlurbG gestellt (Kap. 5.4). Die Ergebnisse werden schließlich zusammengefasst und bewertet (Kap. 5.5).

5.1 Praxisbeispiele

Die Länderbefragung gibt Hinweise darauf, dass es besonders in den Bundesländern Bayern und Nordrhein-Westfalen Tendenzen zu Landmanagementprozessen gibt (vgl. z.B. Kap. 4.2.3 „Aspekte der Verfahrensgestaltung / Bedeutung der Agrarstruktur, Tab. 7). In diesen Bundesländern ist der Flächendruck besonders hoch, was sich in den deutschlandweit höchsten und tendenziell immer noch steigenden Bodenpreise für landwirtschaftliche Nutzfläche zeigt (vgl. Kap. 2.3). Aufbauend auf den Ergebnissen der Länderbefragung wurden daher vier leitfadengestützte Expertengespräche mit den dortigen Flurbereinigungsverwaltungen geführt. Darin wurde deutlich, dass sich vor allem zur Ermöglichung fremdnütziger Vorhaben „Landmanagementverfahren“ entwickelt und in der Praxis etabliert haben. Diese reagieren mit besonderen Verfahrensprozessen auf hohe Bodenpreise, zunehmende Zuteilungsrestriktionen und die steigende Nachfrage nach Land für öffentliche Vorhaben. Sie agieren nach dem Prinzip der „größtmöglichen Einvernehmlichkeit“ und zielen damit letztlich auf die Freiwilligkeit von Regelungen. Diese Verfahrensart bildet jedoch offenbar in keiner Dienststelle den Hauptanteil aller durchgeführten Verfahren.

Es handelt sich um Sonderfälle, so dass die in Kap. 4.2 dargestellte Länderbefragung besondere Verfahrensprozesse zwar andeutet, aber konkrete Rückschlüsse auf Vorgehensweisen und Zusammenhänge nicht ermöglicht. In den vier geführten Expertengesprächen wurden die Prozesse, die Vorteile für die Projektrealisierung und die rechtlichen Schwierigkeiten und Risiken, die durch eine möglicherweise zu weitreichende Interpretation des Flurbereinigungsgesetzes entstehen, diskutiert. Die zugrundeliegenden Verfahrensbeispiele können daher hier zwar nicht im Einzelnen dargestellt werden, übereinstimmende Aussagen können aber nach entscheidenden Merkmalen geclustert werden. Es handelt sich um eine reine Widergabe. Eine Bewertung findet an dieser Stelle nicht statt.

Verfahrenszweck:

Die Verfahren dienen der Umsetzung überwiegend ökologischer, aber auch anderer öffentlicher Vorhaben i.S. der Landentwicklung. Begründet werden die Verfahren mit der Auflösung eines konkreten Landnutzungskonfliktes oder, im zweiten Fall, häufig allgemein mit der Förderung der Landentwicklung durch die Auflösung entstehender und / oder bereits entstandener Landnutzungskonflikte.

Verfahrensart:

Als Verfahrensart wird die vereinfachte Flurbereinigung gem. § 86 FlurbG gewählt.

Verfahrensgebiet:

Das Verfahrensgebiet ist zu Einleitungsbeginn klein, beinhaltet ggf. nur gemeindliche oder sonstige öffentliche Flächen und wird bedarfsgerecht erweitert. Begriffe, die diese Herangehensweise beschreiben und in den Gesprächen zum Teil verwendet wurden, waren „wachsende Verfahren“ im Bereich eines „potenziellen Verfahrensgebietes“. Der Einleitungsprozess wird insofern erleichtert, als dass mit Widerständen bei der Einleitung nicht zu rechnen ist. In einigen Fällen wird auch der umgekehrte Weg gewählt. Die Einleitung erfolgt dann über ein großes Gebiet, damit alle Akteure, die im Vorbereitungsprozess, z.B. im Rahmen einer Dorfentwicklung, beteiligt waren, auch weiterhin eine Beteiligungsmöglichkeit haben. Am Ende werden Bereiche ohne Regelungsbedarf ausgeschlossen.

Bei beiden Varianten ist das Verfahrensgebiet am Ende nicht zusammenhängend, daher werden auch Begriffe wie „Schrotschuss“- , „Schneeball“- oder „Explosionsverfahren“ verwendet.

Vorstand:

Der Vorstand wird entsprechend des eingeleiteten Verfahrensgebietes aus Personen der Teilnehmergeinschaft oder aus zur Verfügung stehenden externen Personen gewählt. Die Besetzung ist eher funktionaler Natur. In der Regel handelt es sich um Akteure, die für das / die Vorhaben oder das räumliche „Potenzialgebiet“ wichtig sind. Eine spätere Nach- oder Neuwahl findet trotz deutlicher Gebietsveränderungen häufig nicht statt.

Landbereitstellung:

Die Landbeschaffung erfolgt überwiegend durch Landverzichte gem. § 52 Abs. 1 FlurbG und, falls erforderlich, mit anschließendem Tausch in die gewünschte Lage. Begründet wird die Vorgehensweise damit, dass ein Landverzicht unkompliziert und schnell möglich ist, so dass bei Flächenangeboten zügig reagiert werden kann. Mit dem Verzicht erfolgt die Beiziehung zum Verfahrensgebiet. Auf ein Siedlungsunternehmen, das ein Vorkaufrecht gem. Grundstücksverkehrsgesetz (GrdstVG)¹⁸⁴ in Anspruch nehmen kann, oder auf einen Verband der Teilnehmergeinschaften, der gem. § 26 c FlurbG ebenfalls Grundstücke für die Flurbereinigung erwerben könnte, wird u.a. wegen der Erfahrung eines erhöhten Abstimmungs- und Erwerbsaufwandes, nicht (mehr) zurückgegriffen.

Agrarstruktur:

Die Qualität der Agrarstruktur ist nicht relevant. Agrarstrukturelle Verbesserungen werden jedoch im Zusammenhang mit dem Flächentausch nach Möglichkeit realisiert, z.B. durch Zusammenlegung oder einzelne Erschließungsmaßnahmen. Auf entsprechende Wünsche wird häufig eingegangen. Das kann weitere Zuziehungen zum Verfahren auslösen.

¹⁸⁴ BGBl. III (1961) Nr. 7810-1 ohne Seite

Verfahrensweise:

Es wird in höchstem Maße kooperativ, in den deutlichen überwiegenden Fällen einvernehmlich agiert. Damit wird z.T. politischen Vorgaben gefolgt und das Risiko einer Rechtsmittelinanspruchnahme gemindert.

Finanzierung:

Die Verfahrensfinanzierung übernimmt in der Regel der jeweilige Projektträger. Landzwischen-erwerb wird aber auch über finanzielle Mittel aus einem landeseigenen revolvingen Fonds oder über auf dem allgemeinen Finanzmarkt zugängliche Darlehen getätigt.

Wertermittlung:

Eine Wertermittlung findet entsprechend der überwiegend einvernehmlichen Verfahrensweise in der Regel nicht statt. Als Wertmaßstab wird im Flurbereinigungsplan häufig die Fläche ggf. in Verbindung mit dem Bodenrichtwert angegeben.

Besitzübergang:

Über den Zeitpunkt der Besitzeinweisung wird von Fall zu Fall entschieden, ggf. auch durch die Teilnehmer selbst. Ein formeller Verwaltungsakt i.S. des § 65 FlurbG wird dann nicht erlassen.

Eigentumsübergang:

Zur Beschleunigung des Eigentumsübergangs finden zum Teil Gebietsteilungen statt, damit in den Teilgebieten mit bereits abgeschlossener Zuteilungsplanung, der Flurbereinigungsplan vorgelegt und die Ausführungsanordnung erlassen werden kann. Ein anderes Modell ist der Erlass von Nachträgen zum Flurbereinigungsplan nach der Ausführungsanordnung, um sukzessiv einen sofortigen Eigentumswechsel realisieren zu können. Es kann der Fall eintreten, dass einzelne Verzichtflächen bis zum letzten Nachtrag zum Flurbereinigungsplan noch keiner zweckentsprechenden Verwendung zugeführt werden können. Diese werden daher nach Vereinbarung der jeweiligen Vorstände der Teilnehmergeinschaften in ein anderes Verfahren übergeleitet. Eine „Veräußerung“ z.B. zur Aufstockung landwirtschaftlicher Betriebe kommt aufgrund der vorherrschenden Flächenknappheit nicht in Betracht.

Schlussfeststellung:

Die Schlussfeststellung wird erlassen, wenn alle Flächen für das Projekt bereitgestellt werden konnten oder wenn keine Fortschritte mehr erzielbar sind. Im Falle von mehreren verschiedenen Projekten in einem Verfahren entscheidet die Flurbereinigungsbehörde über einen Abschlusszeitpunkt. Dabei spielt die Verfahrensdauer zwar eine entscheidende Rolle. Häufig weisen diese Verfahren aber insgesamt lange Laufzeiten (> 10 Jahre) auf.

Zielerreichung:

Eine vollständige Zielerreichung hinsichtlich der Flächenbereitstellung kann nicht garantiert werden. Dennoch sind die erreichten Ziele quantitativ beachtlich. Projektträger und Beteiligte sind mit der Verfahrensweise sehr zufrieden. Die Vorgehensweise wird mehr und mehr nachgefragt. Das hat zur Folge, dass auch mehrere Projekte in ein Verfahren aufgenommen werden, um nicht auf jede Anfrage mit einem neuen Verfahren reagieren zu müssen. Eine neue

Einleitung ginge mit einer längeren Vorbereitungsphase einher und würde die Projektrealisierung schon aus dem Grund verzögern. Außerdem ist der einfache Rückgriff auf den verfahrensintern angelegten Flächenpool möglich.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die bisher durchgeführten Landmanagementverfahren von einer hohen Dynamik und Flexibilität geprägt sind, die im Laufe einer relativ langen Verfahrensdauer eine hohe Zielerreichungsquote erlangen. Die einvernehmliche Vorgehensweise gepaart mit einem möglichst schnellen Besitz- oder sogar Eigentumsübergang in die zur Verfügung gestellten Tauschflächen sorgt, nach Auskunft der Experten, für Zufriedenheit auf allen Seiten. Die tatsächliche Verfahrensdauer hat hierauf keinen nennenswerten negativen Einfluss, weil sie nicht der individuell empfundenen Verfahrensdauer entspricht. Durch die zum Teil vielfältig ausgerichtete Zweckgestaltung in Verbindung mit einer eigenen Flächenbevorratung haben die Verfahren einen integrierenden Charakter. Landnutzungskonflikte, die durch unterschiedliche öffentliche Vorhaben an unterschiedlichen Orten entstehen, werden im Rahmen eines Verfahrens gelöst. Dabei findet eine aktive Teilnahme am Grundstücksmarkt statt. Die Verfahrensleitung wird mehr und mehr zum Moderator der verschiedenen Flächenansprüche in einer Region und kann somit auch Einfluss auf eine nachhaltige Flächenverwendung nehmen. Eine Rechtsbetrachtung zu der Frage, ob das FlurbG die für derartige Verfahren geeignete Rechtsgrundlage ist, wird in Kap. 5.4 vorgenommen.

5.2 Anforderungsprofil für erfolgreiche Landmanagementverfahren

5.2.1 Abgeleitete Verfahrensansätze bisheriger Landmanagementverfahren

Die Faktoren, die die Beispielf Verfahren zum Erfolg werden lassen, lassen sich unter Rückgriff auf gleichartige Erkenntnisse von KÖTTER ET AL.¹⁸⁵ durch vier kennzeichnende Verfahrensansätze systematisieren:

a. großräumiger / regionaler Ansatz mit dynamischer Gebietsabgrenzung

Durch die Einleitung eines kleinen Startgebietes und streng bedarfsorientierten Flächenzuziehungen wird das Verfahrensgebiet nur auf die zu ordnenden Flächen begrenzt. Der Verwaltungsaufwand ist entsprechend gering. Eine Verteilung über einen großen, regionalen Raum ermöglicht einen entsprechend großen Aktionsradius und erhöht den Wirkungsgrad des Verfahrens.

b. integrierter Ansatz

Die ganzheitliche Betrachtung aller kurz- und mittelfristigen Flächenansprüche in der Region führt in Verbindung mit einer Flächenbevorratung oder einem unkomplizierten Rückgriff auf einen externen Bodenfonds zu einer effizienten, möglichst multifunktionalen Flächennutzung. Er ermöglicht eine flächen- und verfahrenseffiziente und nachhaltige eigentumsrechtliche Neuordnung.

¹⁸⁵ vgl. Kötter et al. (2017), S. 107–109

c. langfristig-strategischer Ansatz

Durch einen langfristiger Ansatz kann die regionale Vernetzung zunehmend ausgebaut werden. Das ermöglicht einen frühzeitigen Erkenntnisgewinn hinsichtlich der mittel- bis langfristigen Raumnutzungsplanungen. Dadurch lassen sich ggf. sogar aktiv Suchräume definieren, in denen z.B. Kompensationsverpflichtungen abgestimmt konzentriert werden. Der langfristige Ansatz darf kurzfristigen Realisierungszeiträumen für Einzelprojekte nicht entgegenstehen. Das Landmanagement wird zum fortlaufender Prozess.

d. kooperativer Ansatz

Der kooperative Ansatz ist zum einen gekennzeichnet durch eine intensive Vernetzung mit den Akteuren. Er ermöglicht eine Moderation der Flächenansprüche. Zum anderen basiert der Kontakt zu den Flächeneigentümern auf größtmöglicher Kooperation. Regelungen werden nur im Rahmen der Freiwilligkeit getroffen.

In Teilen korrespondieren die vier Ansätze miteinander bzw. bedingen sich. Der großräumige Ansatz mit dynamischer Gebietsabgrenzung verfolgt das Ziel, auf veränderte Ansprüche flexibel reagieren zu können und dennoch nicht „aus Vorsorgegründen“ von Beginn an eine zu große Gebietsabgrenzung wählen zu müssen. So können nach und nach die für die Ziele der Landentwicklung notwendigen Flächen hinzugezogen werden.

Der großräumige Ansatz korrespondiert ebenso mit der integrierten Vorgehensweise, die eine ganzheitliche Betrachtung aller kurz- und mittelfristigen Flächenansprüche in der Region vorsieht. Eine ganzheitliche Betrachtung, die eine ausgewogene Problembewältigung ermöglicht, stellt sich in der Regel erst nach Kenntnis aller Akteure und der mittel- bis langfristigen Flächenansprüche bzw. Entwicklungsvorstellungen ein. Diese Kenntnis wird erreicht mit Hilfe des langfristig-strategischen Ansatzes. Zusammen mit der integrierten Vorgehensweise können Fachplanungen aufeinander abgestimmt und dadurch mehrere Nutzungen auf Flächen in dafür definierte Suchräumen gelegt werden. Damit wird eine multicodierte Flächennutzung erreicht. Diese Zusammenführung der Flächenansprüche trägt also zu einer effizienten Flächennutzung bei.

In Verbindung mit dem regionalen Ansatz, der durch den Tausch über große Distanzen großräumige Nutzungsentflechtungen unterstützt, wird der örtliche Bodenmarkt entspannt. Mehrfachbelastungen von Teilräumen werden verhindert. Zudem sorgt der großräumige, dynamische Ansatz dafür, dass die eigentumsrechtliche Neuordnung nur dort stattfindet, wo sie entsprechend der Zielsetzung des Landmanagementverfahrens notwendig ist. Dabei können die einzelnen, räumlich voneinander abgegrenzten Bodenordnungsgebiete (Verfahrensteilgebiete) im Verhältnis zum Gesamtverfahren klein sein oder nur aus einzelnen Flächen bestehen.

Trotz des langfristigen Ansatzes müssen Realisierungszeiträume für Einzelvorhaben kurz sein. Voraussetzung dafür ist eine zeitnahe Flächenbereitstellung, ggf. sogar ein kurzfristiger Eigentumsübergang. Dafür ist eine schnelle Verfügbarkeit von Tauschflächen notwendig, die sich nur im Rahmen einer langfristig angelegten Flächenbevorratung einstellt. Ein verfügbarerer Flächenvorrat erhöht zudem die Zuteilungsvarianten im Verfahren und führt damit zu besseren Ergebnissen hinsichtlich einer nachhaltigen und effizienten Flächennutzung. Das Verbinden mehrerer Projekte miteinander über einen längeren Zeitraum unterstreicht den

Prozesscharakter des Verfahrens. Es endet nicht automatisch, wenn ein Projekt erfolgreich bewältigt wurde.

Flankiert werden diese Verfahrensansätze durch den kooperativen Ansatz, der mit zwei Aspekten aufwartet: Zum einen wird der „Landmanager“ zum bestmöglich regional vernetzten, fachlich breit aufgestellten und kommunikationsstarken Moderator der Flächenansprüche in „seiner“ Region. Zum anderen sind kooperative Ansätze mit den Teilnehmern der Bodenordnungsverfahren auf Basis freiwilliger Regelungen Wegbereiter für gute Ergebnisse. Sie führen jedoch nicht immer bzw. vollständig zum Ziel, so dass eine behördliche Entscheidungsmöglichkeit in notwendigen Einzelfällen die Zielerreichung des Landmanagements verbessern würde.

5.2.2 Modifizierte Verfahrensansätze und Kernelemente als Anforderungsprofil für effiziente Landmanagementverfahren

Die aufgezeigten vier Verfahrensansätze, die auf Basis der geführten Expertengespräche aus den Verfahrensbeispielen abgeleitet und durch die Studie von KÖTTER ET AL.¹⁸⁶ bestätigt sind, zeichnen ein erstes Anforderungsprofil für das effizientes Landmanagement. Um jedoch die Verfahrenseffizienz weiter zu erhöhen, wird eine Anpassung des kooperativen Ansatzes vorgenommen und für den großräumigen Ansatz der Begriff des „regionalen Potenzialraums“ eingeführt. Zusätzlich werden zwingend zu erfüllende Voraussetzungen in Form von „Kernelementen“ festgelegt.

Der **kooperative Ansatz** wird dahingehend modifiziert, dass in notwendigen Ausnahmefällen eine hoheitliche Entscheidungsbefugnis gegeben sein muss, um im wohlverstandenen objektiven Interesse des Teilnehmers, auch ohne dessen Zustimmung, handlungsfähig zu sein. Die übrigen Verfahrensansätze, der großräumige bzw. regionale Ansatz mit dynamischer Gebietsabgrenzung, der integrierte Ansatz und der langfristige-strategische Ansatz, werden unverändert übernommen.

Für den **großräumigen Ansatz** wird der Begriff des „**regionalen Potenzialraums**“ eingeführt. Der regionale Potenzialraum ist vergleichbar mit dem „potenziellen Verfahrensgebiet“, das in einigen Praxisbeispielen der Bundesländer zur Anwendung kommt. Er beschreibt einen großräumig abgegrenzten Raum, auf den sich die Aktivitäten eines bestimmten Landmanagementverfahrens erstrecken können, sofern es zur flächeneffizienten Umsetzung von Raumnutzungsplanungen in Form von Raum-, Bauleit- oder Fachplanungen erforderlich ist. Das heißt, dass die Moderation der Flächenansprüche für diesen Raum stattfindet, das Netzwerk entsprechend ausgestaltet wird und Gebietserweiterungen des Landmanagementverfahrens in diesem Raum stattfinden können. Denkbar für eine Abgrenzung des regionalen Potenzialraums ist der räumliche Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Flurbereinigungsbehörde oder – je nach Größe ihres Zuständigkeitsbereichs – alternativ ein räumlich davon abweichend bestimmter, kleinerer Raum. Eine Festlegung hierfür kann z.B. auf der Basis räumlich-funktionaler Zusammenhänge oder orientiert an der Abgrenzung von Landkreisen als bereits vordefinierte Abgrenzung kommunaler Zusammenschlüsse getroffen werden. Das Verfahrensgebiet

¹⁸⁶ vgl. Kötter et al. (2017)

kann im Gegensatz zum regionalen Potenzialraum sehr kleinteilig sein und nur einzelne, getrennt voneinander liegende Flurstücke umfassen. In der folgenden Skizze (Abb. 31) werden der regionale Potenzialraum und das Verfahrensgebiet dargestellt:

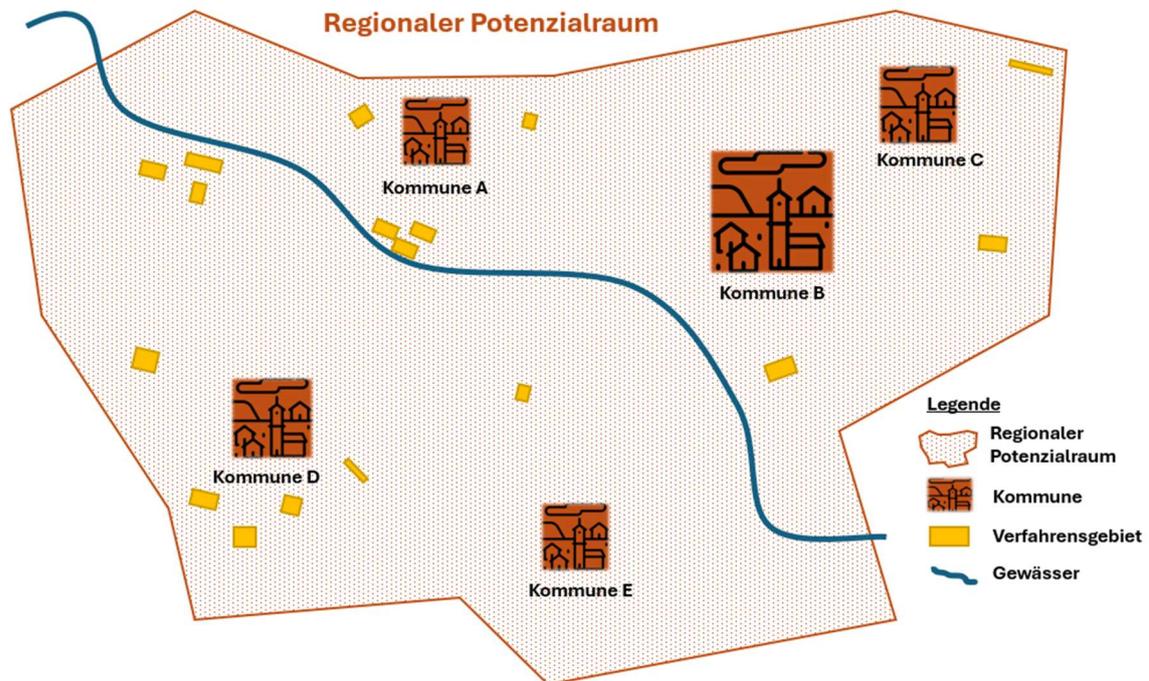


Abb. 31: Regionaler Potenzialraum (braun) eines effizienten Landmanagementverfahrens mit Verfahrensgebiets-
teilen (gelb)¹⁸⁷

Ergänzend zu den Verfahrensansätzen werden drei **Kernelemente** festgelegt, die als zwingende Voraussetzung für das Landmanagement zu erfüllen sind:

a. Flächenpool

Der Rückgriff auf einen gut ausgestatteten Flächenpool erhöht die Tauschmöglichkeiten für die Teilnehmer und trägt damit zur Tauschbereitschaft bei bzw. fördert die Tauschentscheidung im Rahmen einer kooperativen Vorgehensweise. Im Sinne der Verfahrenseffizienz muss der Flächenzugriff unkompliziert und schnell möglich sein. Daher wird der Flächenpool als ein Kernelement des Landmanagements definiert.

b. Privatnützigkeit

Das Verfahren muss der verfassungsmäßigen Eigentumsgewährleistung gerecht werden. Die Privatnützigkeit muss für jeden einzelnen Tausch belegbar sein.

c. Verfahrensrecht

Die Zweckmäßigkeit der Verfahrensregelungen muss mit deren Rechtmäßigkeit in Einklang stehen. Eine Rechtsgrundlage muss das Verfahren als solches für zulässig erklären und dabei zweckmäßig schnelle Besitz- und Eigentumsregelungen ermöglichen.

¹⁸⁷ Quelle Pikogramm Kommune: [Dorf Icons zum kostenlosen Download \(freepik.com\)](https://www.freepik.com) [20.04.2024]

Verfahrensansätze und Kernelemente bilden zusammen das Anforderungsprofil für verfahrens- und flächeneffiziente Landmanagementverfahren.

5.3 Verfahrensmodelle

Orientiert an den Praxisbeispielen werden im Folgenden unter Anhalt des aufgestellten Anforderungsprofils drei Verfahrensmodelle für Landmanagementverfahren entworfen. Sie bilden im ersten Schritt grundsätzlich vorstellbare Verfahrensprozesse ab. Für die Kernelemente wird zunächst folgendes festgelegt:

- a. Flächenpool: wird in den Modellen in verschiedener Ausgestaltung berücksichtigt,
- b. Privatnützigkeit: wird als erfüllbar angenommen,
- c. Verfahrensrecht: Rechtsgrundlage ist das FlurbG. Ob dieses hinreichende Rechtssicherheit bietet und somit als Rechtsgrundlage geeignet ist, wird unter Kap. 5.4 geprüft.

In den folgenden Abbildungen der Modelle (Abb. 32-34) wird jeweils der Verfahrensablauf von der Einleitung bis zur Schlussfeststellung dargestellt. Die Augensignatur in Schwarz in den Modellen 2 und 3 steht für die proaktive Bewerbung des Verfahrens gegenüber weiteren Maßnahmenträgern. Diese sollen die Möglichkeit haben, mit Blick (Augensignatur) auf den Flächenpool, Flächenbereitstellungen für Landentwicklungszwecke zu beantragen.

Diesem integrierten Ansatz des Landmanagements, aus dem sich die Gestaltung des Verfahrens als fortlaufender Prozess ergibt, wird im zuerst beschriebenen Modell 1 nur teilweise gefolgt. Dieses Modell wird „Projektverfahren“ genannt, weil es zur Umsetzung EINES Projektes angelegt ist, so dass das Verfahren nach der Zielerreichung einen definierten Endpunkt hat. Ein stets weiterlaufender Prozess geht damit nicht einher. Eine Besonderheit ist jedoch die Unterstützung der Projektrealisierung durch eine gezielte Bevorratung von Tauschflächen im Rahmen des Verfahrens und die damit einhergehende schrittweise Vergrößerung des Verfahrensgebietes sowohl um die Verzichtflächen als auch um die zu tauschenden Flächen. Modell 1 dient als Grundlage für die Weiterentwicklungen in den Modellen 2 und 3 und wird daher beispielhaft im Detail dargestellt und erläutert. Dadurch soll insbesondere die Dynamik des Verfahrensablaufs deutlich werden, die allen drei Fallgestaltungen zugrunde liegt und die Voraussetzung für die Realisierung der übrigen Verfahrensansätze (großräumig, langfristig-strategisch, kurzfristig-projektorientiert, kooperativ, integriert) des Landmanagements ist.

Für alle drei Darstellungen gilt, dass sich die genannten Paragraphen auf das FlurbG beziehen. Die verwendeten Abkürzungen stehen für:

ÄB	Änderungsbeschluss
F	Fläche
öB	öffentliche Bücher
ON	Ordnungsnummer (Identifikationsnummer für Teilnehmer)
P	Poolfläche
x	numerische Variable

5.3.1 Modell 1: Projektverfahren

Das Verfahren wird nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3 eingeleitet. Zweck ist z.B. ein konkretes Gewässerrenaturierungsprojekt und die damit einhergehende Auflösung des Landnutzungskonflikts. Zur erleichterten Umsetzung wird eine Flächenbevorratung angestrebt. Sie wird daher hier zunächst als eigener Verfahrenszweck benannt.

Eingeleitet wird über sechs Flächen (F 1 -6), die das erste Verfahrensgebiet 1.0 ergeben. Die Eigentümer mit den Ordnungsnummer ON 1 – 6 bilden die Teilnehmergemeinschaft. Sie wählen einen strategisch-funktional besetzten Vorstand.

Über drei der Flächen F 1 – 6 werden Landverzichtserklärungen gem. § 52 FlurbG aufgenommen. Es entsteht ein erster Flächenpool mit den Poolflächen P 1 – 3. F 1- 6 teilt sich dadurch auf in P 1 – 3 und F 4 – 6. Durch die Zuziehung von vier weiteren Flächen entsteht das Verfahrensgebiet 1.1 mit den bereits vorhandenen Poolflächen P 1 – 3 und den nun aufgestockten, sonstigen Flächen F 4 – 10. Durch zwei weitere Verzichtsverhandlungen erweitert sich der Flächenpool auf P 1 – 5. Es folgen fünf weitere Zuziehungen und drei Verzichte (auch über mehrere Flächen). Es entsteht das Verfahrensgebiet 1.6 mit den Flächen P 1 – 10 und F 11 – 30.

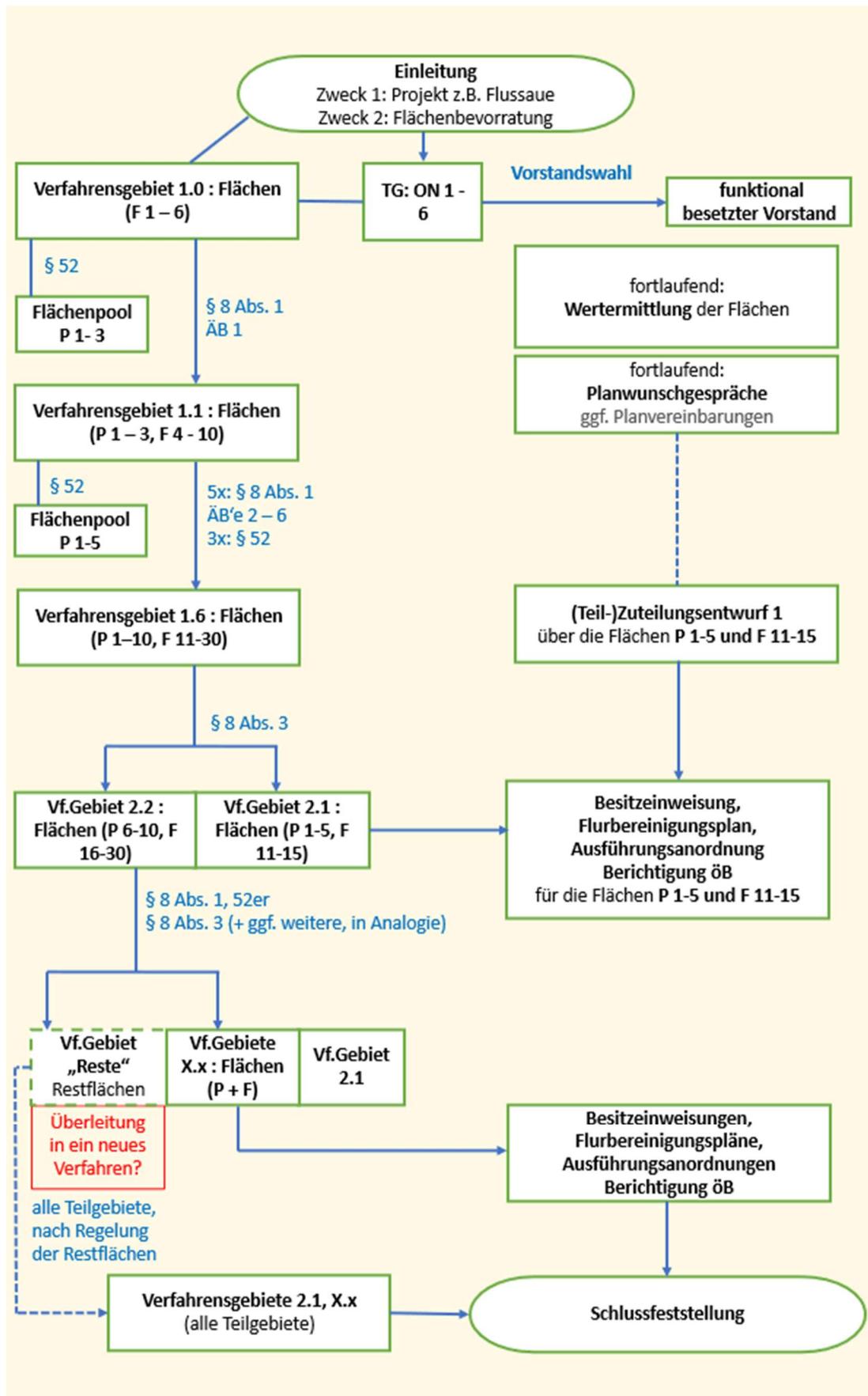


Abb. 32: Modell 1 - Projektverfahren

Anders als in den von den Landesverwaltungen durchgeführten Beispielen werden die Flächen in diesem Beispiel nach den vorgegebenen Klassen der Bodenschätzung bewertet, weil diese in der Flurbereinigung entsprechend § 28 FlurbG üblicherweise zugrunde gelegt wird. Fortlaufend finden Planwunschgespräche gem. § 57 FlurbG statt. Ggf. werden Abfindungsvereinbarungen gem. § 99 FlurbG aufgenommen. Notwendige Flurstücksveränderungen werden über Fortführungsvermessungen realisiert. Auf Basis der Planwunschgespräche und der abgeschlossenen Abfindungsvereinbarungen wird ein Zuteilungsentwurf über den Verfahrensgebietsteil mit den Flächen P 1- 5 und F 11 – 15 aufgestellt. Das Verfahrensgebiet 1.6 wird nach § 8 Abs. 3 FlurbG geteilt. Es entstehen die Verfahrensgebiete 2.1 mit den Flächen des Zuteilungsentwurfes (P 1 – 5 und F 11 – 15) und 2.2 mit den übrigen Flächen (P 6 – 10 und F 16 – 30). Für das Verfahrensgebiet 2.1 wird ein Flurbereinigungsplan aufgestellt, nach Rechtskraft die Ausführungsanordnung erlassen und die öffentlichen Bücher berichtigt. Das Verfahrensgebiet 2.2. entwickelt sich über fortlaufende Zuziehungen, Verzichtsverhandlungen und Gebietsteilungen zu nachfolgenden Verfahrensgebieten X.x fort. Für diese werden ebenfalls nach und nach (Teil-)Flurbereinigungspläne aufgestellt mit nachfolgendem Eigentumsübergang.

Das Projektverfahren nach Modell 1 endet nach der Zielerreichung oder bereits vorher durch den Ablauf einer festgelegten Zeitspanne. Verbleibende Flächen des letzten Verfahrensgebietes („Reste“ aus X.x) werden ausgeschlossen bzw. gehen ggf. in ein neues Verfahren über. Für alle Flächen wird eine gemeinsame Schlussfeststellung erlassen.

Das Projektverfahren erfüllt das aufgestellte Anforderungsprofil für ein Landmanagementverfahren nur teilweise, denn es ist nicht auf viele verschiedene Zwecke, sondern nur auf einen Zweck ausgerichtet. Eine ganzheitliche Betrachtungsweise aller Flächenansprüche in einer Region, wie es der integrierte Verfahrensansatz vorsieht, findet nicht statt. Damit sind auch die Einflussmöglichkeiten auf andere Raumnutzungsplanungen i.S. des strategischen Ansatzes reduziert. Dennoch soll das Projektverfahren als Basismodell eines Landmanagementverfahrens in die weiteren Überlegungen einbezogen werden.

5.3.2 Modell 2: Flexibles Flächenoptimierungsverfahren (FFO-Verfahren)

Das Verfahren nach diesem Modell (Abb. 33) unterscheidet sich vom Modell 1 durch die erweiterte Zweckbestimmung in der zunächst allgemeinen Form „Flächenbereitstellung für Maßnahmen der Landentwicklung“. Die Zweckkonkretisierung erfolgt im späteren Verfahrensverlauf. Durch die allgemeine Zweckbestimmung wird der Flächenpool für alle denkbaren Landentwicklungszwecke geöffnet. Maßnahmenträger können mit Blick auf diesen Pool Flächenbereitstellungen für bestimmte Zwecke beantragen. Die Flurbereinigungsbehörde entscheidet (z.B. anhand eines vorab festzulegenden Kriterienkatalogs z.B. Flächeneffizienz, Umsetzbarkeit, Privatnützigkeit, ...), ob sie dem Antrag stattgibt und den Zweck des Verfahrens über § 8 Abs. 2 FlurbG entsprechend erweitert. Sie kann damit Landnutzungsentscheidungen aktiv steuern.

Auch dieses Verfahrensgebiet inkl. Flächenpool wird - wie in Modell 1 - nach und nach erweitert. Der zunächst allgemein genannte Verfahrenszweck findet in Einzelprojekten der Landentwicklung Niederschlag und Konkretisierung. Eine Vielzahl unterschiedlicher Zwecke und die Flächenbevorratung in einem Verfahren zur Landentwicklung mit dem Ziel einer möglichst

nachhaltigen, optimierten und möglichst multicodierten Flächennutzung geben diesem Modell den Namen. Der Abschluss des Verfahrens erfolgt wie in Modell 1.

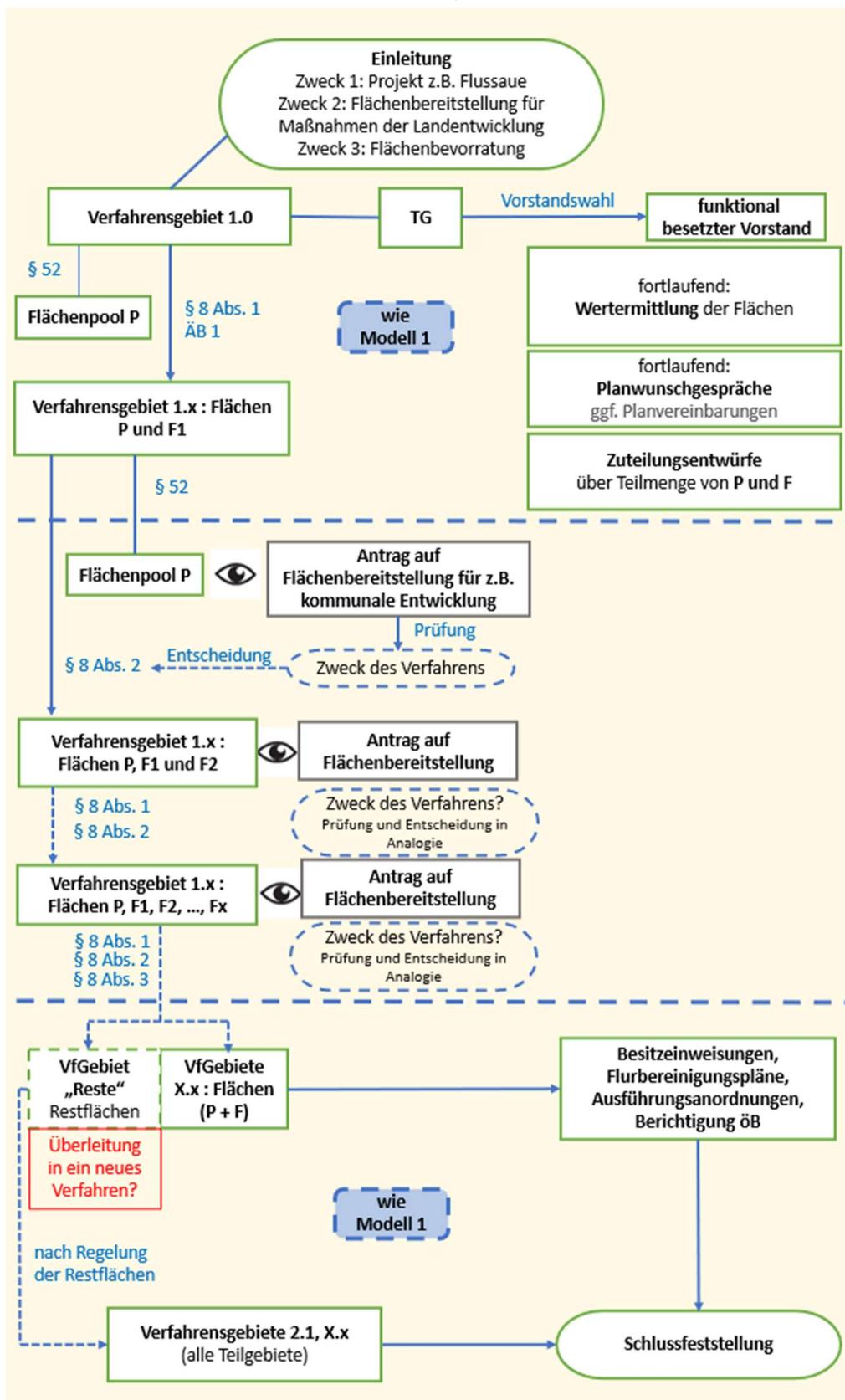


Abb. 33: Modell 2 – Flexibles Flächenoptimierungsverfahren (FFO-Verfahren)

5.3.3 Modell 3: Landentwicklung im Parallelverfahren (Containerverfahren)

In diesem Landmanagementmodell (Abb. 34) werden Flächenbevorratung und Flächenbereitstellung getrennt. Es wird ein eigenständiges Verfahren gem. § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG mit dem Zweck „Flächenbevorratung für Maßnahmen der Landentwicklung“ geführt. Dieses kann das „umsetzende“ Verfahren mit Flächen ausstatten, wenn sich konkrete Verwendungen abzeichnen. Dafür finden Flächenübertragungen aus dem bevorratenden Verfahren in das „umsetzende“ Verfahren in Form von unerheblichen Gebietsänderungen (§ 8 Abs. 1 FlurbG) statt (gleichzeitig Ausschluss und Zuziehung, dargestellt in Abb. 3 durch das rote Minus- und das grüne Pluszeichen).

Am Ablauf des „umsetzenden“ Verfahrens ändert sich im Vergleich zu Modell 2 nichts.

Für das „Vorrats“-Verfahren (Containerverfahren) ist grundsätzlich keine eigene Flächenverwertung vorgesehen. Ein Flurbereinigungsplan wird nur dann aufgestellt, wenn das verbliebene Land „veräußert“ werden soll. Andernfalls kommt es ggf. nach Zeitablauf zu einer Einstellung des Verfahrens.

Ein Vorteil ist, dass auch mehrere Verfahren auf den Flächenvorrat zugreifen können und andere Verfahrensarten, wie z.B. ein BZV oder bei vorliegender Voraussetzung die Unternehmensflurbereinigung, als Umsetzungsinstrument infrage kommen können.

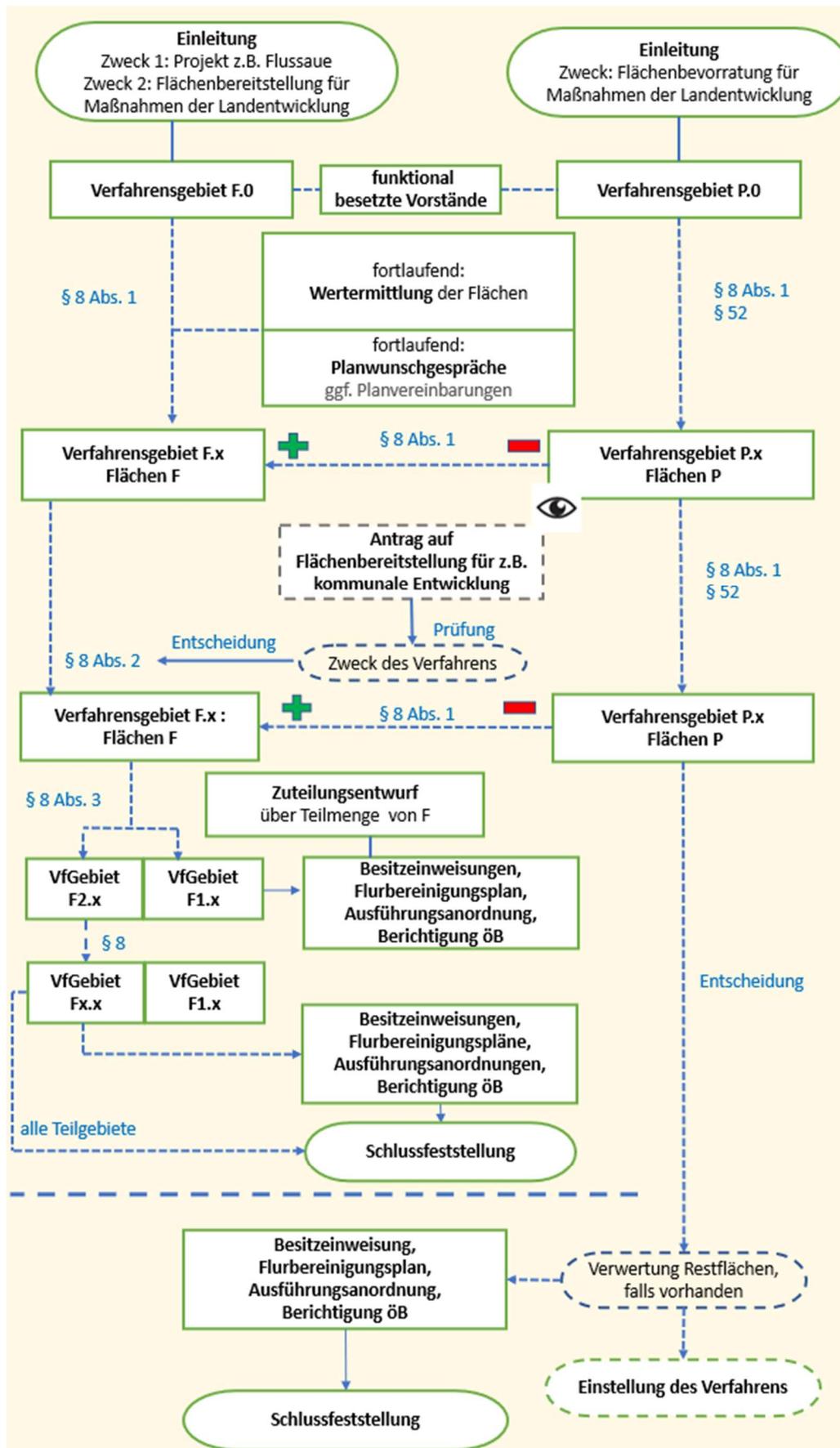


Abb. 34: Modell 3 – Landentwicklung im Parallelverfahren (Containerverfahren)

5.4 Einordnung in den Rechtsrahmen des FlurbG

Im Folgenden geht es um die Frage, ob bzw. inwieweit die aufgestellten Verfahrensmodelle für effiziente Landmanagementverfahren mit den beiden Kernelementen Privatnützigkeit und Flächenpool von dem Rechtsrahmen des FlurbG als drittes Kernelement abgedeckt sind. Der Fokus wird auf folgende Aspekte gelegt: die Verfahrensart bzw. der Verfahrenszweck, Privatnützigkeit des Verfahrens bzw. das Interesse der Beteiligten, die Gebietsabgrenzung, die Aufgaben des Vorstandes der Teilnehmergeinschaft, die Wertermittlung als Grundlage für die wertgleiche Landabfindung, der Besitzübergang in Verbindung mit dem Zeitpunkt der Wertgleichheit, der Eigentumsübergang, die Flächenbevorratung und die Schlussfeststellung.

5.4.1 Verfahrensart / Verfahrenszweck

Bei der Auswahl einer geeigneten Verfahrensart ist in erster Linie die Frage zu beantworten, was erreicht werden soll. Kommen für die Zielsetzung mehrere Verfahrensarten in Betracht wird nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entschieden.

Das effiziente Landmanagement verfolgt drei Zwecke:

- a. Maßnahmen der Landentwicklung sollen durch die Verfügbarmachung von Flächen in geeigneter Lage ermöglicht werden.
- b. Die vorhandenen oder entstehenden Landnutzungskonflikte sollen aufgelöst werden.
- c. Ein Flächenpool soll aufgebaut werden.

Da der Aufbau eines Flächenpools vom FlurbG nicht als Verfahrenszweck vorgesehen ist, wird die Auswahl des Verfahrens zunächst anhand der bekannten Zwecke aus 1. und 2. getroffen. Der hierfür relevante Begriff der „Landentwicklung“ wurde ausführlich in Kap. 3 erläutert.

Mit der Kombination von „Ermöglichen von Maßnahmen der Landentwicklung“ und der mit dem Flächenbedarf verbundenen Konfliktauflösung, wird „vorrangig die Verwirklichung von Landnutzungskonzepten angesprochen.“¹⁸⁸ Genau für diese Zielsetzung hat der Gesetzgeber das Verfahren gem. § 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3 FlurbG vorgesehen und konsequenterweise auch die Ausgestaltung als „Trägerverfahren“ gem. § 86 Abs. 3 ermöglicht. Bezogen auf den anvisierten Flurbereinigungszweck erweist sich die vereinfachte Flurbereinigung daher auf den ersten Blick als gut geeignet.

Um diese Einschätzung abzusichern, werden auch die übrigen Verfahrensarten des FlurbG abgeprüft. Grundsätzlich deckt das Regelverfahren gem. §§ 1, 37 FlurbG das erforderliche Ziel-Spektrum ebenfalls ab. Es sieht aber als „Prototyp“ einer Flurbereinigung, der in besonderem Maße dem Neugestaltungsauftrag des § 37 FlurbG folgt, auch die Aufstellung eines Planes gem. § 41 FlurbG vor, der in den Verfahrensmodellen keinen Platz gefunden hat. Der Fokus liegt in den Modellen auf dem „Ermöglichen“ von Maßnahmen. Eine eigene Fachplanung, die unter bestimmten Voraussetzungen auch Maßnahmen Dritter beinhalten kann und das „Ermöglichen“ um ein aktives „Ausführen“ ergänzt (vgl. Kap. 3.5.2), ist aus Gründen der Verfahrenseffizienz nicht vorgesehen. Als Variante für ein Projektverfahren (Modell 1), das nur

¹⁸⁸ BT-Drs. 12/7909 (1994), S. 8

das Ziel verfolgt, notwendige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, als einen Teilbereich der Landentwicklung, zu ermöglichen, kann auch das Beschleunigte Zusammenlegungsverfahren (BZV) gem. § 91 ff. FlurbG infrage kommen. Ein Plan gem. § 41 FlurbG wird nicht aufgestellt, weil das Verfahren keine größeren Wege- und Wasserbaumaßnahmen vorsieht. Ob der Verfahrensprozess eines BZV den Verfahrensansätzen, v.a. der Forderung nach einer dynamischen Gebietsabgrenzung, hinreichend genügen kann, wird im weiteren Verlauf der Arbeit zu klären sein. Der Freiwillige Landtausch gem. §§ 103a – k FlurbG kann lediglich in begrenzten Fällen als Umsetzungsinstrument eingesetzt werden. Er selbst kann die als Kernelement eines Landmanagementverfahrens definierte Flächenbevorratung nicht erfüllen. Als vollständig freiwilliges Verfahren schließt er zudem die Möglichkeit einer hoheitlichen Entscheidung per se aus. Er kommt als Verfahrensart i.S. des definierten Landmanagements schon aus diesen Gründen nicht infrage. Als fremdnütziges Verfahren, das der Zulässigkeit einer Enteignung unterliegt, scheidet ebenfalls die Unternehmensflurbereinigung gem. § 87 FlurbG aus. Ihr bleibt es vorbehalten, große Infrastrukturprojekte durch Flächenbeschaffung zu ermöglichen, den Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern zu verteilen oder Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu vermeiden.

Offen ist noch der Umgang mit dem 3. Verfahrenszweck, dem Aufbau eines Flächenpools. Die Flächenbevorratung als Verfahrenszweck sieht das FlurbG nicht vor. Der Aufbau eines Flächenpools ist eher Mittel zum Zweck als Zweck selbst, denn er trägt zur leichteren Erfüllung des Hauptzwecks bei. Für das Projektverfahren (Modell 1) ergibt sich insofern kein Problem, als dass der verfahrensauslösende Hauptzweck von Beginn an klar definiert ist. Nur für ihn finden ggf. Landverzichte gem. § 52 FlurbG statt. Man kann daher hier auf eine eigenständige Nennung des Flächenpools als Zweck des Verfahrens verzichten. Entwickelt sich das Verfahren in der Zweckgestaltung jedoch dynamisch wie beim FFO-Verfahren (Modell 2), so dass nach und nach mehrere Vorhaben Dritter hinzukommen, findet die Flächenbevorratung für diese Zwecke ggf. schon vorher statt, sozusagen „auf Vorrat“. Noch deutlicher macht dies das Containerverfahren (Modell 3), das nur dazu dient, Flächen zu „erwerben“, sie zu verwalten und bei der richtigen Gelegenheit durch ein anderes Verfahren einer endgültigen Verwendung zuzuführen. Damit wird der Flächenpool zumindest in zwei Modellen zu einem eigenständigen Verfahrenszweck, so dass an dieser Stelle eine bedeutende Schwierigkeit entsteht. Welchen Handlungsspielraum das FlurbG möglicherweise dennoch eröffnet und welche Alternativen es zur verfahrenseigenen Flächenbevorratung geben kann, wird im Kap. 5.4.8 diskutiert.

Im Ergebnis bleibt es also zunächst beim vereinfachten Flurbereinigungsverfahren als rechtliche Grundlage für das Landmanagement. Das entspricht der Vorgehensweise der Flurbereinigungsbehörden in den Praxisbeispielen (vgl. Kap. 5.1). Das BZV wird jedoch als Variante für ökologische Zielsetzungen in die weitere Betrachtung ebenfalls einbezogen. Eine Verfahrensart zum Aufbau eines Flächenpools für zukünftige Verfahrenszwecke bietet das FlurbG nicht.

5.4.2 Privatnützigkeit / Interesse der Beteiligten

Bereits praktizierte Landmanagementlösungen agieren nach dem Freiwilligkeitsprinzip (vgl. Kap. 4.1) bzw. dem Prinzip des „größtmöglichen Einvernehmens“.¹⁸⁹ Dadurch wird eine sehr

¹⁸⁹ vgl. Bix; Bücking (2016)

hohe Akzeptanz erreicht und die Privatnützigkeit nicht hinterfragt. Rechtsmittel gegen einzelne Verfahrensschritte werden vermieden und infolgedessen auch, dass derartige Verfahren in der Folge einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden. Die Zielerreichung wird durch das Prinzip der Freiwilligkeit jedoch mindestens erschwert, weil sie von Individualinteressen abhängig gemacht wird. Möglicherweise verstößt auch der Anordnungsbeschluss eines hoheitlichen Verfahrens gegen den Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit, wenn es nämlich zur Zielerreichung offensichtlich andere Mittel gibt.¹⁹⁰ Das objektive Interesse der Beteiligten kann, muss aber nicht ihrem subjektiven Interesse entsprechen. Das unterscheidet die Privatnützigkeit von der Freiwilligkeit.

Die Privatnützigkeit ist ein zwingend einzuhaltendes Kernelement für alle bodenordnerischen Verfahren, auf die die Zulässigkeit einer Enteignung nicht zutrifft. Dies ist bei einem Landmanagementverfahren nicht der Fall. Aufgrund seiner engen Verbindung zu fremdnützigen Planungen muss daher die Reichweite der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums besonders sorgsam geprüft werden. In der Abgrenzung zur Enteignung gem. Art 14 Abs. 3 GG, die auf den Entzug konkreter Rechtspositionen gerichtet ist, um ein bestimmtes, der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienendes Vorhaben durchführen zu können, muss bei der privatnützigen Flurbereinigung der Entzug der Rechtspositionen dem Ausgleich privater Interessen dienen.¹⁹¹

Nur dann kann der Eigentumsgewährleistung aus Art. 14 Abs. 1 GG entsprochen werden. Nur dann handelt es sich um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums.

Ist das gewährleistet, geht es in der privatnützigen Flurbereinigung um den Erhalt des Grundvermögens und seiner individuellen Nutzungsmöglichkeiten durch wertgleiche Landabfindung. Diese ist damit Folge der Privatnützigkeit und ebenfalls Bedingung für ein Landmanagementverfahren.

Bei privatnütziger Bodenordnung im Zusammenhang mit der Ermöglichung von Landentwicklungsmaßnahmen gem. § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG, sprich der Flächenverfügbarmachung für in der Regel fremdnützige Projekte, zeigt die Flurbereinigungs-Rechtsprechung mit dem einschlägigen „Bienwald“-Urteil aus Rheinland-Pfalz¹⁹², bestätigt durch Beschluss des BVerwG¹⁹³, die Eckpunkte auf:

- a. Eine Flurbereinigung dient auch dann privatnützigen Zwecken, wenn durch ein Naturschutzgroßprojekt entstehende Landnutzungskonflikte im Sinne der Landwirtschaft aufgelöst werden sollen. Dem steht auch nicht entgegen, dass dem fremdnützigen Projekt gleichzeitig Vorteile verschafft werden.¹⁹⁴
- b. Mit dem Privatnützigkeitserfordernis ist es nicht vereinbar, in erster Linie Land für ein im Interesse der Allgemeinheit liegendes Vorhaben zu beschaffen. Dieses Anliegen ist vielmehr Ziel der fremdnützigen Unternehmensflurbereinigung.¹⁹⁵

¹⁹⁰ vgl. Thomas (2005), S. 186

¹⁹¹ vgl. zur Baulandumlegung BVerfG (2001)

¹⁹² vgl. OVG RLP (2014)

¹⁹³ vgl. BVerwG (2014)

¹⁹⁴ vgl. OVG RLP (2014), Rn. 29

¹⁹⁵ vgl. BVerwG (2011), Rn. 21

- c. Der Anlass für die Einleitung des Verfahrens ist unerheblich. Es muss in erster Linie privaten Zwecken dienen und insofern erforderlich sein.¹⁹⁶

Kriterien, nach denen eine Prüfung im Detail erfolgen kann, gibt es nicht. Denn diese Frage i.S. einer fallübergreifenden Klärung wird vom BVerwG als nicht zugänglich erachtet.¹⁹⁷ Dieselbe Feststellung macht auch KLEINSCHNITTGER¹⁹⁸, die in ihrer Abhandlung „Die Berücksichtigung öffentlicher Belange im vereinfachten Flurbereinigungsverfahren“ neben dem o.g. Biengewald-Urteil weitere Urteile der jüngeren Rechtsprechung wie das „Grüne-Band“-Urteil des OVG Thüringen von 2009¹⁹⁹, das „Moor“-Urteil des OVG Niedersachsen von 2017²⁰⁰ und das eigene „Glörwald“-Urteil im OVG NRW von 2016²⁰¹ dahingehend untersucht.

Relevanz hat die Frage nach der Privatnützigkeit naturgemäß bereits zum Zeitpunkt der Einleitung. Das ergibt sich aus § 86 Abs. 2 Nr. 1 S. 1 FlurbG und den Verweis auf § 4 FlurbG.²⁰² Das für die Privatnützigkeit stehende Interesse der Beteiligten muss gegeben sein. Die Frage, ob die konkrete Verfahrenszielsetzung als materiellrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung hinreichend privatnützig ist, wird im Anordnungsbeschluss durch die dem konkreten Flurbereinigungsverfahren dort zugewiesene Interessensrichtung beantwortet.²⁰³ Die abschließende Beurteilung erfolgt im Flurbereinigungsplan.

Die Interessensrichtung des Landmanagements ist die Verwirklichung von Landnutzungskonzepten durch Flächenbereitstellung und Auflösung der Landnutzungskonflikte. Um diese Zielstellung auf das Kernelement der Privatnützigkeit zu überprüfen, werden die durch das BVerwG aufgezeigten und oben aufgeführten Eckpunkte herangezogen:

a. Auflösung von Landnutzungskonflikten

Ein Landnutzungskonflikt ist eine Gemengelage sich widerstreitender Nutzungsinteressen in Bezug auf örtlich bestimmbare Flächen mit der Folge, dass diese Interessen sich gegenseitig einschränken.²⁰⁴ Damit ein Landnutzungskonflikt überhaupt entstehen kann, muss ein Landnutzungskonzept vorliegen, das eine raum- oder fachplanerische Basis hat. Diese verleiht ihr zum einen gesellschaftspolitische Relevanz und zum anderen die notwendige örtliche Bestimmtheit.²⁰⁵ Der Flächenbedarf muss so klar abgegrenzt sein, dass eine Bodenordnung möglich und sinnvoll erscheint.²⁰⁶

Bereits bei der Einleitung des Verfahrens muss der Landnutzungskonflikt vorhanden oder mit hinreichender Sicherheit erwartbar sein.²⁰⁷ Dies ist dann der Fall, wenn davon auszugehen ist, dass eine Landnutzungsplanung auch ohne Bodenordnung zur Umsetzung gelangen würde.²⁰⁸ Die Aufgabe der Bodenordnung ist es, eine Verbesserung der Verhältnisse

¹⁹⁶ vgl. OVG RLP (2014), Rn. 23

¹⁹⁷ vgl. BVerwG (2018)

¹⁹⁸ vgl. Kleinschnittger (2019)

¹⁹⁹ vgl. OVG TH (2009)

²⁰⁰ vgl. OVG NI (2017)

²⁰¹ vgl. OVG NRW (2016b)

²⁰² vgl. Thiemann (2017a), S. 243

²⁰³ vgl. Thomas (2005), S. 87; Glitz (2006)

²⁰⁴ vgl. Glitz (2006)

²⁰⁵ vgl. Thiemann (2017a)

²⁰⁶ vgl. BVerwG (1998a)

²⁰⁷ vgl. OVG RLP (2014), Rn. 31

²⁰⁸ vgl. OVG RLP (2014), Rn. 32

herbeizuführen, indem eine Zuordnung der Grundstücke entsprechend ihrer Eignung zur jeweiligen Nutzung erfolgt und eine gegenseitige Beeinträchtigung der unterschiedlichen Nutzungen verhindert oder zumindest gemildert wird.²⁰⁹

Der konkrete Landnutzungskonflikt muss also im Anordnungsbeschluss benannt werden. Gewährleistet werden kann das zweifelsohne im Verfahrensmodell 1, dem Projektverfahren, durch die Beschränkung auf lediglich ein öffentliches Vorhaben je Verfahren. Dagegen wäre eine allgemein formulierte Zweckbestimmung, wie man sie sich der Einfachheit halber beim FFO-Verfahren vorstellen könnte, auf bereits vorhandene und in der Zukunft liegende, prognostizierbare Landnutzungskonflikte ausgerichtet. Der Rechtssicherheit schaffende staatsrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz setzt jedoch klare Formulierungen in Verwaltungsakten voraus. Nur so werden Rechtsfolgen konkret erkennbar und staatliche Handlungswillkür verhindert. Mit einer allgemeinen Zweckbestimmung im Einleitungsbeschluss wäre diesem Anspruch nicht Genüge getan. Das Problem kann nur dann gelöst werden, wenn für das Einleitungsgebiet der Zweck entsprechend konkret gefasst und begründet wird. Auch jeder weitere Zuziehungsbeschluss, der durch den dynamischen Verfahrensansatz ausgelöst wird, muss entsprechend seiner jeweiligen Zielsetzung immer dann konkret begründet werden, wenn er sich nicht unter den bereits im Einleitungsbeschluss konkretisierten Verfahrenszweck subsumieren lässt.

Auf die persönliche Meinung der Beteiligten kommt es bei der Frage der Privatnützigkeit nicht an. Entscheidend ist das wohlverstandene, auf sachlichen Erwägungen beruhende Interesse. „Es muss bei objektiver Betrachtungsweise ein wirtschaftliches Interesse der Teilnehmer an der Neugestaltung des bestimmten Gebietes bestehen.“²¹⁰. In dem Maße jedoch wie sich das Landmanagementverfahren auf die Auflösung der Landnutzungskonflikte im Einzelnen beschränkt ohne eine umfassende Neugestaltung eines bestimmten Gebietes vorzunehmen, umso intensiver muss die Auseinandersetzung mit der Privatnützigkeit erfolgen. Denn ein allgemeiner Flurbereinigungsvorteil, wie er in einem „normalen“ Flurbereinigungsverfahren durch verbesserte Erschließungen, geordnete Rechtsverhältnisse durch katastertechnische Erneuerungen und Flächenzusammenlegungen anfällt, stellt sich im Landmanagement nicht ohne Weiteres ein. Das bedeutet auch, dass eine Verbesserung der Agrarstruktur in der Regel nicht mit dem Verfahren einhergeht, eine Verschlechterung der Agrarstruktur durch das fremde Vorhaben durch die Entflechtung der Nutzungen jedoch vermieden wird.

Gestalten sich die Verhältnisse z.B. aufgrund kleinteiliger Eigentumsverhältnisse und einer insgesamt verbesserungsbedürftigen Agrarstruktur so komplex, dass eine zufriedenstellende Lösung des Landnutzungskonflikts durch einfachen Flächentausch nicht erwartbar ist, ist das Landmanagementverfahren nicht das geeignete Mittel.

b. Flächenbereitstellung / Landbeschaffung

Unstrittig ist ein Zugriff auf die Gesamtheit der von den Teilnehmern eingebrachten Flächen, um Land für öffentliche Vorhaben zur Verfügung stellen zu können, nicht mit der Privatnützigkeit vereinbar. Das bleibt der Unternehmensflurbereinigung vorbehalten. Auch die Öffnungsklausel des § 40 FlurbG ändert daran nichts. Ein Plangewinn, der mit der Landabgabe ausgedlichen würde, wird in einem Landmanagementverfahren regelmäßig nicht erreicht.

²⁰⁹ vgl. OVG RLP (2014), Rn. 36

²¹⁰ BVerwG (1968), Rn. 17

Am naheliegendsten ist es daher, dass der Vorhabenträger selbst, Flächen in das Verfahren einbringt. Er wird Teilnehmer des Verfahrens i.S.v. § 10 FlurbG und hat damit einen Anspruch auf wertgleiche Landabfindung. Allerdings muss der Wunsch in bestimmter, nämlich der vorhabenrelevanten Lage, abgefunden zu werden, ggf. hinter den abzuwägenden Interessen aller Beteiligten zurücktreten.

Die durchgeführte Länderbefragung hat allerdings gezeigt, dass Vorhabenträger häufig keine oder nicht genügend Fläche zur Verfügung haben, denn die Nachfrage nach Land für Vorhaben Dritter ist hoch und die Flächenverfügbarkeit gleichzeitig gering (vgl. Kap. 4.2.4). Schon jetzt findet die Landbeschaffung daher häufig im Rahmen des Flurbereinigerungsverfahrens statt. Das Landmanagementverfahren soll diesen Ansatz weiter ausbauen mit dem Ziel, einen eigenen Flächenvorrat anzulegen, der im Laufe des Verfahrens vorhabenbezogen und flächeneffizient eingesetzt werden kann.

Zwar konstatiert GLITZ²¹¹ bereits vor dem Bienwald-Urteil, dass die Flurbereinigung gem. § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG kein Instrument der Landbeschaffung sei. Sie stehe umso mehr auf dem Prüfstand, je größer die Diskrepanz zwischen Landbedarf für das öffentliche Vorhaben und verfügbarem Ersatzland sei. Er erkennt aber auch, dass der Landerwerb in der Flurbereinigung die Chance bietet, die „von den Grundeigentümern nicht mehr benötigten und daher zum Erwerb angebotenen Flächen des Verfahrensgebietes einzusammeln, um sie über die Landabfindungsgestaltung der gleichermaßen im privaten wie im fremdnützigen Interesse liegenden Entflechtung von Nutzungskonkurrenzen zuzuführen.“²¹²

„Einsammeln“ lassen sich Flächen von der Flurbereinigungsbehörde über Landverzichtserklärungen gem. § 52 Abs. 1 FlurbG. Sofern diese Flächen nicht bereits im Verfahrensgebiet liegen, was im Landmanagementverfahren der Regelfall ist, müssen sie zum Verfahrensgebiet zugezogen werden. Nur dann kann das Verfügungsverbot gem. § 52 Abs. 3 FlurbG in das zugehörige Grundbuch eingetragen werden.²¹³ Der Verzicht auf den Abfindungsanspruch kann als Landzwischenenerwerb zugunsten der Teilnehmergemeinschaft oder auch gezielt zugunsten des Vorhabenträgers erfolgen. Dieser erlangt dadurch den Abfindungsanspruch, der ihm unter der Voraussetzung der wertgleichen Landabfindung aller Teilnehmer an der „richtigen“ Stelle zugeteilt werden kann.²¹⁴

Die Landbeschaffung über Verzichtserklärungen gem. § 52 FlurbG ist Teil des kooperativen Ansatzes, denn sie ist abhängig von der Zustimmung des Teilnehmers und damit in Analogie zu § 925 Abs. 2 BGB eine bedingungsfeindliche Willenserklärung.²¹⁵ Sie hilft Landnutzungskonflikte im objektiven Interesse der anderen Teilnehmer zu beheben und ist insofern ein wesentliches Element der Privatnützigkeit des Verfahrens. Dies gilt für alle Verfahrensmodelle.

c. Anlass der Verfahrens / Erforderlichkeit

Der Feststellung des OVG Rheinland-Pfalz im „Bienwald“-Urteil, dass der Anlass des Verfahrens unerheblich ist, ist von zentraler Bedeutung. Auslöser kann also eine flächenbeanspruchende Planung Dritter sein, formeller oder informeller Art mit entsprechender gesellschaftspolitischer Relevanz. Die Planung muss für die Flächeneigentümer i.d.R. unabwendbar sein,

²¹¹ vgl. Glitz (2006), S. 31

²¹² vgl. BVerwG (1998b); Glitz (2006), S. 31

²¹³ vgl. BVerwG (1993)

²¹⁴ vgl. Thiemann (2017a), S. 243

²¹⁵ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 52 Rn. 2

so dass Maßnahmen der Bodenordnung zwangsläufig erforderlich werden.²¹⁶ Ein wirtschaftlich denkender Grundeigentümer sollte jedenfalls bei objektiver Betrachtungsweise daran interessiert sein, seine mit dem Grundeigentum verbundenen Rechtspositionen auch gegenüber konkurrierenden öffentlichen Nutzungsinteressen zu erhalten.²¹⁷ Auf dieser Betrachtungsweise, die mit Ausnahme des rein flächenbevorratenden Containerverfahrens allen Landmanagementmodellen zugrunde liegt, gründet die Privatnützigkeit.

Abschließend lässt sich für das effiziente Landmanagement festhalten, dass die Voraussetzung der Privatnützigkeit auf Basis des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens unter Beachtung der Eckpunkte des Bienwald-Urteils erfüllbar ist. Sie ist jedoch für jeden einzelnen Tausch hinsichtlich seiner Erforderlichkeit insbesondere vor einer hoheitlichen Entscheidung sorgfältig zu prüfen, weil dem Teilnehmer des Verfahrens keine sonstigen Flurbereinigungsverfahren zugutekommen.

5.4.3 Gebietsabgrenzung

Die Anforderungen an die Gebietsabgrenzung sind insbesondere vor dem Hintergrund des großräumig-regionalen Verfahrensansatzes in Verbindung mit einer dynamischen Gebietsgestaltung genauer zu betrachten. Maßgeblich hierfür, weil er die materiellen Voraussetzungen für die Gebietsabgrenzung eines Flurbereinigungsverfahrens beinhaltet, ist § 7 Abs. 1 FlurbG:

Satz 1 Das Gebiet kann eine oder mehrere Gemeinden oder Teile von Gemeinden umfassen.

Satz 2 Es ist so zu begrenzen, dass der Zweck der Flurbereinigung möglichst vollkommen erreicht wird.

Während Satz 1 ausreichend Handlungsspielraum vermittelt, setzt Satz 2 Grenzen durch die Maßgabe einer möglichst vollkommene Erreichung des Flurbereinigungszwecks, der über den Flurbereinigungsbeschluss definiert wird.²¹⁸

Die Abgrenzung liegt im Ermessen der (oberen) Flurbereinigungsbehörde. Ihre Entscheidung hat sie gem. § 4 FlurbG i.V.m. § 39 Abs. 1 Sätze 2 und 3 VwVfG anhand der wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe zu erläutern.²¹⁹ Dadurch wird die Entscheidung bzw. die Ermessensausübung im Rahmen des § 114 VwGO gerichtlich überprüfbar. Geprüft wird, ob der Verwaltungsakt rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist.²²⁰ Auch eine Interpretation des Wortes „möglich“ in Satz 2 des § 7 Abs. 1 FlurbG mit „wäre schön, wenn“ erweitert den Ermessensrahmen nicht in der Weise, wie es für die Gebietsabgrenzung des Landmanagementverfahrens erforderlich ist. Denn eine „Abgrenzung, die erkennbar nicht auf eine Abwägung aller für einen größtmöglichen Erfolg der Flurbereinigung im gesamten Planungsraum und für den einzelnen Beteiligten bedeutsamen Gesichtspunkte zurückgeht oder sich als ganz ungeeignet erweist, den Flurbereinigungserfolg zu fördern, [ist rechtswidrig]“.²²¹ Anwendbar im Sinne einer Lockerung der Begründungspflicht

²¹⁶ vgl. Thiemann (2017a), S. 243

²¹⁷ vgl. Glitz (2006), S. 30

²¹⁸ vgl. OVG NRW (2016a)

²¹⁹ vgl. OVG NI (2013)

²²⁰ vgl. OVG NRW (2021), S. 27

²²¹ vgl. BVerwG (1966), S. 2

ist zwar § 39 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG: „Einer Begründung bedarf es nicht, soweit demjenigen, für den der Verwaltungsakt bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, die Auffassung der Behörde über die Sach- und Rechtslage bereits bekannt oder auch ohne Begründung für ihn ohne weiteres erkennbar ist.“ Zu einer Befreiung von der Begründungspflicht führt dies jedoch nicht, weil § 4 Halbsatz 2 FlurbG diese Regelung als *lex specialis* verdrängt.²²²

Um den Flurbereinigungszweck mit der Gebietsabgrenzung in Einklang zu bringen, ist also eine konkret gefasste Begründung des Einleitungsbeschlusses, die den materiellen Voraussetzungen des § 7 FlurbG gerecht wird, unerlässlich. Die Zweckbestimmung des Verfahrens muss gut überlegt sein, soll das Gebiet trotz des großräumigen Ansatzes möglichst klein bleiben und somit zu einer schnellen Zielerreichung führen. Eine den Hauptzweck ergänzende Zielsetzung wie die „Verbesserung der Agrarstruktur“ kann, den vorangehenden Ausführungen folgend, durch die erforderliche Beachtung des § 7 FlurbG zu einer größeren Gebietsabgrenzung führen und somit die zügige Erreichung des Hauptzwecks erschweren. Ist es aufgrund der vorliegenden eigentums- und agrarstrukturellen Situation geboten, entsprechende Zwecke in das Verfahren aufzunehmen, muss die Frage nach der geeigneten Verfahrenswahl im Sinne der Verfahrensgestaltung gestellt werden. Ein flächenhaft abgegrenztes Verfahrensgebiet, in dem eine integrale Neuordnung durchgeführt wird, wäre vorzuziehen.

Unerheblich für die Gebietsabgrenzung ist dagegen das Verhältnis von Flächenbedarf zum Flurbereinigungsgebiet. Das FlurbG legt hierzu nichts fest.²²³

Die dynamische Gebietsabgrenzung erfordert anlassbezogene Gebietserweiterungen. Die formellen Änderungsvorschriften für Gebietsänderungen beschreibt das FlurbG in:

§ 8 Abs. 1: Geringfügige Änderungen des Flurbereinigungsgebietes kann die Flurbereinigungsbehörde anordnen. §4 zweiter Halbsatz gilt entsprechend. Die Anordnung braucht nicht bekanntgemacht zu werden. Sie ist den an der Änderung beteiligten Grundstückseigentümern mitzuteilen.

§ 8 Abs. 2: Für erhebliche Änderungen gelten die Vorschriften der §§ 4 bis 6.

Für die Beurteilung der Frage, ob eine dynamische Gebietserweiterung im Rechtskontext des FlurbG möglich ist, sind Bedeutung und Folgen geringfügiger und erheblicher Gebietsänderungen relevant. Drei Faktoren können eine Rolle spielen: zum einen die Flächen- bzw. Teilnehmerrelation des hinzuzuziehenden Gebietes zum bereits bestehenden Verfahrensgebiet und zum anderen, welcher Zweck mit der Änderung verfolgt wird. Einen weiteren Faktor kann der Zeitablauf des Verfahrens sein, wenn sich nämlich die Verhältnisse gegenüber dem Anhörungszeitpunkt vor Einleitung des Verfahrens in dem Maße geändert haben, dass die Ergebnisse der ursprünglichen Anhörung nicht mehr verwertbar sind.²²⁴

Für eine geringfügige Änderung „darf die Fläche des Erweiterungsgebietes im Verhältnis zur Fläche des bereits bestehenden Flurbereinigungsgebietes nur einen geringen Umfang einnehmen.“²²⁵ Eine Gerichtsentscheidung über eine maßgebliche Zahl gibt es nicht. Eine Vergrößerung des Flurbereinigungsgebietes um 20% ist i.d.R. nicht mehr geringfügig.²²⁶ Entscheidend ist zudem, dass die Flurbereinigung in dem Erweiterungsgebiet dem gleichen Zweck entspricht

²²² vgl. BVerwG (1988c), Rn. 2

²²³ vgl. OVG NI (2018); BVerwG (2009b)

²²⁴ vgl. OVG RLP (2003)

²²⁵ OVG RLP (2016), Rn. 33

²²⁶ vgl. OVG RLP (1988)

wie im Bestandsgebiet und daher dazu dient, den Zweck des Verfahrens möglichst vollkommen zu erreichen. Gemeint ist der Zweck des „konkreten Verfahrens, der sich aus dem bestandskräftigen Flurbereinigungsbeschluss ergibt und nicht [...] der allgemeine Zweck der Flurbereinigung entsprechend den Zielen der Flurbereinigung nach § 1 FlurbG [bzw. § 86 Abs. 1 FlurbG] oder dem Handlungsrahmen nach § 37 Abs. 1 FlurbG oder gar die bei der Durchführung der Flurbereinigung zu berücksichtigenden Belange nach § 37 Abs. 2 FlurbG.“²²⁷

Erscheint es jedoch notwendig, das förmliche Verfahren nach den §§ 4-6 durchzuführen, weil geklärt werden muss, ob die Voraussetzung für eine Flurbereinigung, nämlich die Erforderlichkeit und das Interesse der Beteiligten gegeben sind, handelt es sich um eine erhebliche Gebietsänderung gem. § 8 Abs. 2 FlurbG.²²⁸ Damit wird deutlich, dass für jede Zweckänderung des Verfahrens der gegenüber § 8 Abs. 1 FlurbG aufwändigere § 8 Abs. 2 FlurbG anzuwenden ist.

Das Interesse der Beteiligten dürfte bei den neu hinzukommenden Teilnehmern eher gegeben sein als bei den bereits am Verfahren Beteiligten. Während sich die „Neuen“ vom Verfahren die Auflösung eines sie betreffenden Landnutzungskonfliktes erhoffen, kann die erhebliche Gebietserweiterung für die „Alten“ eine Verfahrensverzögerung bedeuten. Der Verwaltungsakt zur Gebietsänderung gehört zur ersten Teilentscheidung des gestuften Bodenordnungsverfahrens. Alle Beteiligten, unabhängig ob „alt“ oder „neu“, haben daher eine Widerspruchs- und Klagebefugnis²²⁹ - ein Aspekt, der für schnelle Besitz-, bzw. Eigentumsregelungen ggf. in Teilgebieten spricht, um so frühzeitig wie möglich zufriedenstellende Lösungen herbeizuführen. Eine Vertiefung dieser Thematik erfolgt in den Kapiteln 5.4.6 und 5.4.7.

WINGERTER und MAYR konstatieren, dass die Flurbereinigungsbehörde die der oberen Flurbereinigungsbehörde zustehende Befugnis zu einer notwendigen erheblichen Änderung nicht dadurch umgehen darf, dass sie mehrere geringfügige Änderungen verfügt.²³⁰ Diese Feststellung muss für das angedachte Landmanagement hinterfragt werden, da dieses darauf angelegt ist, u.a. durch die vorgesehene Flächenbevorratung nach und nach auch potenzielle Verzichtflächen / Tauschflächen zum Verfahrensgebiet hinzuzuziehen. Eine ernsthafte Prüfung der relevanten Entscheidungskriterien, um welche Form der Gebietserweiterung es sich handelt, erscheint ausreichend. Es kann nicht per se aus einer bestimmten Anzahl von geringfügigen Änderungen eine erhebliche Änderung resultieren.

Das OVG Rheinland-Pfalz weist in einer Entscheidung vom 14.10.1988 darauf hin, dass „im Übrigen [...] die Abgrenzung zwischen der geringfügigen und der erheblichen Änderung des Flurbereinigungsgebiets vor dem Hintergrund des verfassungsmäßigen Eigentumsschutzes nach Art. 14 GG zu sehen [ist]. Die geringfügige Änderung des Flurbereinigungsgebietes hat nämlich zur Folge, dass die betroffenen Eigentümer vor der Anordnung der Gebietserweiterung nicht angehört werden müssen (§ 5 FlurbG). Sie führt auch nicht dazu, dass die Mitwirkungsrechte der betroffenen - neuen - Eigentümer durch eine andere Zusammensetzung des Teilnehmervorstandes beachtet werden müssen (§ 21 Abs. 6 FlurbG).“²³¹

Beim BZV hat der Vorstand bei Gebietsveränderungen per se eine aktive Rolle. Gem. § 94 Abs. 1 FlurbG bedürfen Änderungen des Zusammenlegungsgebietes der seiner Zustimmung.

²²⁷ OVG RLP (2016), Rn. 33

²²⁸ vgl. OVG RLP (2003)

²²⁹ vgl. BVerwG (2021a), S. 62

²³⁰ vgl. Wingerter, Mayr (2018), § 8 Rn. 5

²³¹ OVG RLP (1988), S. 1

Diese Regelung ist schlüssig, denn die Teilnehmer bzw. der sie vertretende Vorstand soll im BZV im Rahmen der erhöhten Mitwirkungsrechte und -pflichten mitentscheiden, welche Änderung zweckmäßig ist und welche ggf. den „beschleunigten“ Ablauf des Verfahrens gefährdet. Einerseits erhöht das Zustimmungserfordernis ggf. den Aufwand für einen Änderungsbeschluss, was gerade bei anstehenden Verzichtsverhandlungen über Flächen, die noch zum Verfahren zugezogen werden müssen, hinderlich sein kann. Andererseits leitet das Zustimmungserfordernis u.a. zu der Frage über, welche Aufgaben der Vorstand in einem Landmanagementverfahren hat, das auf Planung und Umsetzung gemeinschaftlicher Anlagen verzichtet (s. hierzu nachfolgendes Kap. 5.4.4).

Bezüglich der Gebietsabgrenzung kann festgehalten werden, dass die materielle Voraussetzung des § 7 FlurbG, den Verfahrenszweck mit Hilfe der entsprechenden Gebietsabgrenzung „möglichst vollkommen“ zu erreichen, im effizienten Landmanagementverfahren nicht erfüllbar ist. Das Verfahren ist dynamisch angelegt und daher geprägt von anlassbezogenen Gebietsveränderungen. Für diese geben die Rechtsregelungen des § 8 FlurbG ausreichend Spielraum und Variabilität.

5.4.4 Vorstand der Teilnehmergeinschaft

Der Vorstand eines Flurbereinigungsverfahrens nimmt als Vertretungsorgan der Teilnehmergeinschaft ihre Aufgaben wahr. Um was es sich dabei handelt, legt in erster Linie § 18 Abs. 1 FlurbG fest. Sonstige Mitwirkungsrechte und -pflichten sind teilweise an anderen Stellen im Gesetz geregelt. Hauptaufgaben sind demnach die Wahrnehmung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten, zu denen Herstellung und Unterhaltung der im Flurbereinigungsgebiet erforderlichen gemeinschaftlichen Anlagen (Wege, Gewässer, sonstige Anlagen zur gemeinschaftlichen Nutzung) und die Führung der Flurbereinigungskasse. Entsprechend können Beiträge der Teilnehmer zu den Ausführungskosten eingezogen werden und im Verfahren festgesetzte Zahlungen z.B. für Ausgleichs (§ 51 Abs. 2 FlurbG) und Abfindungen (§ 50 Abs. 2 FlurbG) müssen geleistet werden. Bei der Wertermittlung wählt der Vorstand die Sachverständigen aus und soll der Wertermittlung „beiwohnen“ (§ 31 Abs. 1 FlurbG); zu den Überleitungsbestimmungen, die die tatsächliche Überleitung in den neuen Besitz regeln, ist er zu hören (§ 62 Abs. 2 FlurbG). Im BZV hat er seine Zustimmung zu Gebietsänderungen gem. § 8 FlurbG zu geben. Wurde kein Vorstand gebildet, entscheidet dort die Teilnehmersammlung. Die Flurbereinigungsbehörde hat den Vorstand laufend über den Fortschritt des Verfahrens zu unterrichten, ihn zu wichtigen gemeinschaftlichen Angelegenheiten zu hören und zur Mitarbeit heranzuziehen (§ 25 Abs. 2 FlurbG). Dieses Aufgaben- und Mitwirkungsspektrum lässt erkennen, dass die Teilnehmergeinschaft weitgehend Trägerin des Verfahrens ist.²³² Als Körperschaft des öffentlichen Rechts unterliegt sie gem. § 17 Abs. 1 FlurbG nur der Rechtsaufsicht durch die Flurbereinigungsbehörde. Etwas anders gelagert ist der Fall, wenn ihr wie in Bayern, Brandenburg und Sachsen weitere, elementare Aufgaben der Flurbereinigungsbehörde über die Öffnungsklausel des § 18 Abs. 2 FlurbG übertragen werden. Dort gestalten sie das Verfahrensgebiet neu, erstellen den Flurbereinigungsplan und führen alle dazu notwendigen Verhandlungen. Auch die Ausführung des Flurbereinigungsplanes obliegt ihnen.²³³ Für diese

²³² vgl. Wingerter; Mayr (2018), zu § 18 Rn 2

²³³ vgl. BayGVBl. (1994) Nr. 5 S. 127; SächsGVBl. (1994) Nr. 48 S. 1429; BbgGVBl.I (2004) Nr. 14 S. 298

Aufgaben wird die Teilnehmergeinschaft zum Vollzugsorgan der staatlichen Verwaltung. Die Rechtsaufsicht wird damit ergänzt um die Fachaufsicht, die sich auch auf die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns erstreckt.

In einem effizienten Landmanagementverfahren gibt es zwar Teilnehmer, eine „echte“ Gemeinschaft i.S. gemeinsamer, gleichgerichteter Interessen hinsichtlich der Gestaltung des Flurbereinigungsgebiets, wie sie in einem traditionell lokal-flächenhaft abgegrenztem Verfahrensgebiet entsteht, gibt es jedoch nicht. Daher gibt es auch keine gemeinschaftlichen Angelegenheiten im eigentlichen Sinne, wie z.B. die Planung, Herstellung und Unterhaltung gemeinschaftlicher Anlagen. Der Fokus liegt ausschließlich auf dem Flächentausch und dem dafür erforderlichen Flächenerwerb. Notwendig bleibt eine Flurbereinigungskasse, über die die Zahlungen insbesondere im Zusammenhang mit Landverzichten und der Zuteilung von Masse bzw., weil begrifflich eher zutreffend, Vorratsland, abgewickelt werden. Auch die Bewertung der Flächen bleibt als Voraussetzung für die wertgleiche Landabfindung eine Aufgabe, an der der Vorstand mitwirken kann. Er bleibt zudem Vertreter für die Belange der Teilnehmer.

Um die Vertretung der Teilnehmerbelange zu gewährleisten und insbesondere angesichts des großräumigen, dynamischen Ansatzes regelmäßige Um- und Neubesetzungen des Vorstandes zu vermeiden, muss dieser von Beginn an so aufgestellt sein, dass er in der Lage ist, die anfänglichen und alle im Laufe des Verfahrens hinzukommenden Teilnehmer zu vertreten.²³⁴ In der Regel werden Teilnehmer zu Mitgliedern des Vorstandes gewählt. Zulässig ist jedoch auch die Wahl von Nebenbeteiligten oder am Verfahren überhaupt nicht beteiligten Personen.²³⁵ Eine dauerhafte und bestmögliche Vertretung kann dann gelingen, wenn ehren- oder hauptamtliche Vertreter bzw. Mitarbeiter bäuerlicher Organisationen, der Landwirtschaftsverwaltung oder ähnlicher Behörden oder Organisationen sich bereit erklären, dieses Amt zu übernehmen und zu Beginn des Verfahrens von dem zunächst kleinen Teilnehmerkreis gewählt werden. Dieses Vorgehen entspricht der derzeitigen Flurbereinigungspraxis für Landmanagementverfahren aus den Beispielverfahren der Bundesländer (vgl. Kap. 5.1). Die Interessen aller, also auch der nachträglich zustoßenden Teilnehmer, sind theoretisch insofern gewahrt, als dass die Versammlung der Teilnehmer jederzeit gem. § 23 Abs. 1 FlurbG Mitglieder des Vorstandes oder Stellvertreter dadurch abberufen kann, dass sie an deren Stelle mit der Mehrheit der anwesenden Teilnehmer neue Mitglieder oder Stellvertreter wählt.²³⁶ Ob dies angesichts einer großräumigen Verteilung der Teilnehmer realistisch ist, erscheint eher fraglich. Neubesetzungen werden jedoch dann erforderlich, wenn die Vorstandsmitglieder, die aufgrund ihrer Funktion ausgesucht, jedoch gem. FlurbG aufgrund ihrer Person gewählt werden, die Funktion, aufgrund derer sie ausgewählt wurden, nicht mehr erfüllen, z.B. durch Aufgabe des politischen Amtes, eines sonstigen Jobwechsels, Renteneintritt etc. Die Bundesländer können gem. § 21 Abs. 7 FlurbG Bildung und Zusammensetzung des Vorstandes selbst regeln und z.B. Wahlperioden einführen.

Wenn der Vorstand mit Funktionsvertretern besetzt ist, bietet es sich an, ihn aktiv in den strategischen Ansatz des Verfahrens einzubeziehen. Dafür spricht zudem, dass er maßgeblich für die Finanzierung des Verfahrens und damit, entsprechend dem Wesen des Landmanagements, für die Flächenbevorratung verantwortlich ist. Die Entscheidungen darüber, welche öffentlichen Vorhaben durch das Landmanagementverfahren unterstützt werden, sind gleichzeitig Entscheidungen für die Verwendung von Vorratsland und sollten daher im Vorstand beraten

²³⁴ vgl. hierzu auch § 21 Abs. 6 FlurbG

²³⁵ vgl. BVerwG (1973)

²³⁶ vgl. BVerwG (1973)

werden. Um derartig richtungsgebende Entscheidungen objektiv und nach außen transparent zu gestalten, empfiehlt es sich, sie auf Grundlage eines verfahrensbezogenen Kriterienkataloges zu treffen. Dieser Kriterienkatalog könnte z.B. Ergebnis einer dem Verfahren vorlaufenden politischen Diskussion auf Landes- oder Regionalplanungsebene sein und in die Begründung des Anordnungsbeschlusses aufgenommen werden.

Gem. § 16 FlurbG ist die Teilnehmergeinschaft eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Als solche nimmt sie zunächst nur die gemeinschaftlichen Interessen der Teilnehmer wahr. Werden ihr wie in Bayern, Sachsen und Brandenburg Staatsaufgaben übertragen, wird sie Vollzugsorgan der staatlichen Verwaltung. Die Rechtsform ihres Handelns, öffentlich- oder privat-rechtlich, entscheidet über die Art der Haftung im Falle von Schäden, die sie bzw. der von ihr gewählte Vorstand verursacht. Im Zusammenhang mit der Ausübung öffentlicher Gewalt entsteht ein Amtshaftungsanspruch gem. § 839 BGB als rechtsbegründende Norm i.V. m. Art. 34 GG als anspruchüberleitende Norm.²³⁷ Bei den Regelaufgaben der Teilnehmergeinschaft gem. FlurbG handelt der Vorstand jedoch mit Ausnahme der Heranziehung zu Beiträgen gem. § 19 Abs. 1 FlurbG als Privatrechtssubjekt. Er handelt insofern nicht als „Organ“ der Staatsgewalt, sondern nimmt als ihr „Vertreter“ am Privatrechtsverkehr teil. Damit greift das bürgerliche Recht, im Detail §§ 31, 89 Abs. 1, 278 und 831 BGB.²³⁸ In diesen Fällen haftet die Teilnehmergeinschaft mit ihrem Vermögen. Ist die Hauptaufgabe einer Teilnehmergeinschaft die Flächenbevorratung und -verwaltung sind damit untrennbar Finanzierungsfragen und entsprechende finanzielle Risiken verbunden. Es erscheint nicht angemessen, ihr diese im effizienten Landmanagementverfahren bei fehlenden gemeinschaftlichen Interessen aufzubürden. Eine nähere Betrachtung dazu erfolgt in Kap. 5.4.8.

Zuletzt kann man die Frage stellen, ob eine funktionsgebundene Besetzung des Vorstandes, deren „Wahl“ durch einen Teilnehmerkreis vollzogen wird, der klein und ggf. auch geprägt ist von Verwaltungs- oder Verbandsvertretern, noch dem ursprünglichen Sinn der Vertretung einer Teilnehmergeinschaft im Rahmen örtlicher und funktionaler Selbstverwaltung durch Eigeninitiative entspricht. Gleichzeitig hat die Teilnehmergeinschaft im Landmanagementverfahren jedoch keine Selbstverwaltungsaufgaben im ursprünglichen Sinne mehr. Die in den Beispielfahren praktizierte Vorgehensweise ließe sich grundsätzlich ggf. bei einer aufgeweiteten Rechtsauslegung durch die Regelungen des FlurbG abbilden. Allerdings entspricht der Vorstand – wie bereits ausgeführt – nicht mehr einem Organ, das entsprechend § 18 Abs. 1 FlurbG die gemeinschaftlichen Angelegenheiten der Teilnehmergeinschaft wahrnimmt. Bei näherer Betrachtung lassen sich eher Parallelen zur Besetzung von Umlegungsausschüssen durch Fachmitglieder in der Baulandumlegung gem. § 45 ff. BauGB ziehen. Allerdings ist dieser Ausschuss ganz anders konstituiert als der Vorstand einer Teilnehmergeinschaft. Er vertritt nicht die Umlegungsbeteiligten, sondern die für die Baulandumlegung zuständige Gemeinde. Vertreten wird sie durch Ratsmitglieder, die periodisch entsprechend der Neubesetzung des Rates im Nachgang zu Kommunalwahlen wechseln. Die Fachmitglieder des Ausschusses werden ebenfalls periodisch, alle fünf Jahre, nach dem individuellen Ablauf der Amtsperiode durch den Rat bestellt (vgl. Kap.6).

Um dem großräumigen Verfahrensansatz des effizienten Landmanagements Rechnung zu tragen, wäre es vorstellbar, einen mit dem Umlegungsausschuss vergleichbaren Landmanagementausschuss zu bilden, der einen größeren Raum abdeckt als die Gemeindeebene,

²³⁷ vgl. Grzeszick (2023), Rn. 2

²³⁸ vgl. Papier; Shirvani (2020), Rn. 120

nämlich den regionalen Potenzialraum (vgl. Kap. 5.2.2). Mit diesem wäre dann ebenfalls der räumliche Zuständigkeitsbereich des Landmanagementausschusses definiert. Für diesen Raum könnte er mit Hilfe seiner Expertise und Vernetzung mit den regionalen Akteuren auf eine effiziente Flächennutzung hinwirken. Eine derartige Vorstands- bzw. Ausschusskonstitution würde aber eine neue Rechtsetzung hinsichtlich des FlurbG erfordern.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das FlurbG zwar bei entsprechender Rechtsauslegung trotz der darin verankerten Personengebundenheit Möglichkeiten bietet, einen funktionsgebundenen Vorstand zu bilden. Allerdings bedarf es in einem effizienten Landmanagementverfahren, in dem keine gemeinschaftlichen Angelegenheiten i.S. des § 18 Abs. 1 FlurbG wahrgenommen werden müssen, nicht mehr eines Vorstandes einer Teilnehmergeinschaft. Zweckmäßiger wäre aus Gründen der Gebietsdynamik und der strategischen Aufgabenausrichtung ein funktional besetzter Ausschuss, der an einen Umlegungsausschuss nach BauGB denken lässt. Abweichende Rechtsregelungen könnten also ggf. einen funktionsgerechteren „Landmanagementausschuss“ mit dem Wirkradius in einem zugehörigen „regionalen Potenzialraum“ ermöglichen.

5.4.5 Wertermittlung / wertgleiche Landabfindung

Basis für die wertgleiche Landabfindung sind Bemessung und Gestaltung der Abfindung gem. § 44 Abs. 1 – 4 FlurbG. Da es sich bei dem Landmanagementverfahren um ein reines Landtauschverfahren handelt, sind Landabzüge nach § 47 FlurbG nicht zu berücksichtigen.

Die Bemessung der Abfindung hat gem. § 44 Abs. 1 Satz 2 FlurbG als rechnerische Grundlage die nach §§ 27 – 33 FlurbG ermittelten Werte zugrunde zu legen. „Abfindung und Schätzung stehen somit in einem unlöslichen sachlichen Zusammenhang.“²³⁹

Das FlurbG sieht gem. § 27 FlurbG eine relative Wertermittlung vor, bei der der Wert der Grundstücke eines Teilnehmers im Verhältnis zum Wert aller Grundstücke des Flurbereinigungsgebietes zu bestimmen ist. Damit ist keine absolute Größe gemeint, sondern die Herstellung eines Wertverhältnisses eines Grundstücks zu dem Wert eines anderen Grundstücks. Alle Grundstücke müssen demnach durch denselben Wertermittlungsrahmen erfasst sein.²⁴⁰ Dies ermöglicht zum einen, dass jedes Grundstück mit jedem anderen im Flurbereinigungsgebiet nach Maßgabe des ermittelten Wertverhältnisses getauscht werden kann²⁴¹. Zum anderen soll dadurch, dass kein absoluter Gesamtwert für das Verfahrensgebiet festgelegt wird, der Weg für nachträgliche Änderungen des Flurbereinigungsgebietes und Änderungen der Wertermittlung einzelner Flächen, z.B. aufgrund von erfolgreichen Widersprüchen, offengehalten werden.²⁴²

Eine bestimmte technische Methode für die Wertermittlung schreibt das FlurbG nicht vor. Da die Wertermittlung jedoch Basis für die wertgleiche Landabfindung ist und diese der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG genügen muss, gelten in jedem Fall die anerkannten Grundsätze der Wertermittlung von Grundstücken.²⁴³ § 28 FlurbG legt ergänzend fest, dass

²³⁹ BVerwG (1963a), Rn.16

²⁴⁰ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 27 Rn. 5

²⁴¹ vgl. BVerwG (1982), Rn. 3

²⁴² vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 27 Rn. 5

²⁴³ vgl. BVerwG (1959b), Rn. 47

landwirtschaftlich genutzte Grundstücke entsprechend ihres Nutzwertes bei gemeinüblicher ordnungsmäßiger Bewirtschaftung zu bewerten sind. Nach der immer noch gültigen Rechtsprechung des BVerwG von 1963 muss schon deshalb die allgemeine Nachfrage nach Grund und Boden bei der Wertermittlung ausscheiden.²⁴⁴ Zwar lässt § 28 Abs. 1 FlurbG Abweichungen von dieser Vorgehensweise zu, allerdings sind diese Abweichungen entsprechend der Rechtsauslegung des BVerwG nur bei Grundstücke mit Eigenschaften, die im Nutzungswert nicht zum Ausdruck kommen, gerechtfertigt.²⁴⁵

Es ist fraglich, ob für den großräumigen Ansatz des effizienten Landmanagementverfahrens ein Wertermittlungsrahmen gefunden werden kann, der alle in das Verfahren gelangenden Grundstücke abbilden und in ein passendes Verhältnis setzen kann. Der dynamische Ansatz führt zudem dazu, dass der Wertermittlungsrahmen zu einem Zeitpunkt aufgestellt werden müsste, zu dem erst ein kleiner Teil der Flurbereinigungsgrundstücke bekannt ist.

In den Praxisbeispielen aus Nordrhein-Westfalen und Bayern wird entweder auf die Wertermittlung verzichtet oder der Bodenrichtwert in Verbindung mit der Flächengröße als Grundlage für Verzichts- und Abfindungsverhandlungen verwendet. Ergebnisse werden nur im Einvernehmen im Rahmen von Abfindungsvereinbarungen gem. § 99 FlurbG erzielt, denn die Verfahren setzen die Freiwilligkeit voraus. Mehr oder weniger große Abweichungen vom ermittelten Wert sind die Regel, besonders dann, wenn es sich um „Sperrflächen“ handelt, die für die Vorhabenrealisierung besonders wichtig sind. Individualinteressen erlangen damit unter Umständen einen Stellenwert, der den Gleichbehandlungsgrundsatz aller Beteiligten schnell infrage stellt.²⁴⁶ Bei Verzichtsverhandlungen über Flächen in direkter Projektlage lässt sich das in den Fällen nicht ändern, in denen kein geeignetes Ersatzland zur Verfügung gestellt werden kann, der „Verkaufswille“ des Eigentümers aber grundsätzlich gegeben ist, sofern der Preis für ihn stimmt. Um derartige Situationen zu vermeiden, soll Land bevorratet werden, damit möglichst viele Tauschoptionen zur Verfügung stehen. Um den rein freiwilligen Ansatz in den Beispielfahrten zu einem kooperativen Ansatz umzuwandeln, der auch behördliche Entscheidungen zulässt, ist für Tauchverhandlungen bzw. -entscheidungen in den Landmanagementmodellen eine gerichtsfeste Bewertung von Einlage- und Abfindungsfläche unverzichtbar.

Das FlurbG enthält weder allgemein noch speziell für Verfahren nach § 86 FlurbG eine Rechtsgrundlage, die die Wertermittlung verzichtbar macht oder auf einen Flächenmaßstab abstellt. Nur im Freiwilligen Landtausch nach §§ 103a ff. FlurbG werden die Vorschriften für die §§ 27 ff. FlurbG für nicht anwendbar erklärt. Im BZV kann die Wertermittlung gem. § 96 FlurbG auf „einfache Weise“ vorgenommen werden. In „homogenen, ebenen Gebieten“²⁴⁷ kann ein Flächenmaßstab infrage kommen. Von derartigen Gebieten kann jedoch in einem großräumigen Landmanagementverfahren keine Rede sein.

Um im Rechtsrahmen des FlurbG zu bleiben, der mit § 28 FlurbG den landwirtschaftlichen Nutzwert in das Zentrum der Bewertung rückt, ist es eine Option, den Schätzungsrahmen der Bodenschätzung gem. Bodenschätzungsgesetz²⁴⁸ nicht nur als Basis für die Bildung von Wertklassen im Sinne der Flurbereinigungsklassen, sondern unmittelbar unter Festlegung von geeigneten Wertverhältnissen zueinander zu verwenden. Lage, Erschließung und Zuschnitt müssen weiterhin in der Gestaltung der Abfindung berücksichtigt werden. Da im Rahmen des

²⁴⁴ vgl. BVerwG (1963b)

²⁴⁵ vgl. BVerwG (1963b)

²⁴⁶ OVG NI (2015), Rn. 29

²⁴⁷ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 96 Rn. 1

²⁴⁸ vgl. BGBl. I (2007) Nr. 69 S. 3150, 3176

Landmanagementverfahrens nur begrenzt eigener gestalterischer Einfluss genommen werden kann, stellt die Gestaltung der Abfindung eine größere Herausforderung dar. Eine Variante könnte sein, diese Wertmerkmale in Abhängigkeit von ihrer Ausprägung über Anpassungskoeffizienten in die Bewertung einzubeziehen. Die Grundstücksmarktberichte der Gutachterausschüsse können hierzu zum Teil Anhaltspunkte liefern. Bewertungstechnischer Sachverstand könnte z.B. auch in den funktional besetzten Vorstand integriert werden (vgl. Kap. 5.4.5).

Stellt man alternativ die Wertermittlung entgegen der geltenden Lehr- und Rechtsmeinung auf den Verkehrswert bzw. den Bodenrichtwert in Verbindung mit der jeweiligen Flächengröße als Maßstabsfaktor ab, kann der Wert einer Fläche erst zum Stichtag der Wertgleichheit, i.d.R. der vorläufigen Besitzeinweisung konkret festgelegt werden. Die vorherige Anspruchsberechnung kann nur vorläufig erfolgen und bedarf bei Veränderungen des Bodenrichtwertes einer späteren Anpassung. Es besteht somit das Risiko, dass die Wertgleichheit der Landabfindung nicht mehr gegeben ist und eine Neuzuteilung bzw. eine Prüfung der Unvermeidbarkeit der Mehr- oder Minderausweisung erforderlich wird. Zwangsläufig ist es geboten, den zeitlichen Abstand zwischen Wertermittlung und dem Zeitpunkt der Wertgleichheit so kurz wie möglich zu halten. Inwieweit sich das für ein dynamisches Landmanagementverfahren realisieren lässt, wird in den folgenden Kapiteln diskutiert. Die Verwendung eines monetären Wertes, der sich auf die Expertise der Gutachterausschüsse stützt, könnte grundsätzlich zu einer besseren Nachvollziehbarkeit bei Teilnehmern und Akteuren führen und wäre somit im Sinne eines bürgernahen Ansatzes.

Abschließend lässt sich festhalten, dass im Rahmen des kooperativen Verfahrensansatzes konsensuale Lösungen mit den Beteiligten angestrebt werden. Abfindungsvereinbarungen gem. § 99 FlurbG können im vereinfachten Flurbereinigungsverfahren Anwendung finden und die hoheitliche Zuteilungsentscheidung ersetzen. Sie sind weder an die Bemessung noch an die Gestaltung einer wertgleichen Landabfindung gebunden. Der Teilnehmer kann so, wie bei einer Verzichtserklärung gem. § 52 FlurbG, privatautonom, jedoch behördlich kontrolliert über sein Grundvermögen verfügen.²⁴⁹ Es obliegt der Verantwortung der Flurbereinigungsbehörde dennoch das Prinzip der Gleichbehandlung aller Verfahrensbeteiligten zu wahren.²⁵⁰ Die angestrebte kooperative Verfahrensweise ist nicht gleichzusetzen mit dem Freiwilligkeitsprinzip. Als Grundlage für Tauchverhandlungen bzw. -entscheidungen ist eine gerichtsfeste Bewertung von Einlage- und Abfindungsfläche unverzichtbar. Ein Wertermittlungsrahmen, der dem großräumigen und dynamischen Verfahrensansatz gerecht wird, lässt sich mit dem vollen Klassenumfang der Schätzungsrahmen aus der Bodenschätzung bilden und mit Hilfe der heutigen technischen Möglichkeiten auch zur Umsetzung bringen. Sonstige Wertmerkmale könnten über Anpassungskoeffizienten berücksichtigt werden. Damit bleibt die Abkopplung von der Preisentwicklung und die zeitliche Ungebundenheit erhalten. Gelingt es, den Zeitpunkt zwischen der Wertermittlung und dem Stichtag der Wertgleichheit stark zu verkürzen, könnte die Verwendung eines monetären Wertes zur besseren Nachvollziehbarkeit von Teilnehmern und Akteuren führen.

²⁴⁹ vgl. Wingerter; Mayr (2018), Vorbemerkungen § 44 Rn. 3-4

²⁵⁰ vgl. OVG NI (2015)

5.4.6 Besitzübergang / Stichtag der Wertgleichheit

Den langfristig-strategischen Ansatz mit kurzen Realisierungszeiträumen für Einzelprojekte in Einklang zu bringen, kann nur über eine flexible und schnelle Form mindestens der Besitzeinweisung gelingen. Das verkürzt zudem den Zeitraum zwischen Wertermittlung und dem Stichtag der Wertgleichheit und verringert so das Risiko von zwischenzeitlichen Wertänderungen bei einer Bewertung auf Basis der Bodenrichtwerte. Wünschenswert ist in vielen Fällen sogar ein zeitnaher Eigentumsübergang, damit sich z.B. Bauvorhaben rechtssicher auf bereitgestellten Flächen realisieren lassen und sich in dem Zusammenhang mögliche Fragen bei der Verfügbarmachung von Finanz- bzw. Fördermitteln gar nicht erst stellen. Das FlurbG bietet verschiedene Formen des Besitzübergangs, abhängig von Verfahrensstand und Voraussetzungen.

Mit der vorläufigen Anordnung gem. § 36 FlurbG kann aus dringenden Gründen der Besitz von Grundstücken zur Vorbereitung auf den Flurbereinigungsplan geregelt werden. Die Rechtsprechung fordert für die Anwendung der vorläufigen Anordnung eine wirksame Planungsgrundlage wie z.B. einen bestandskräftigen Plan gem. § 41 FlurbG. Eine Anordnung ist auch möglich für öffentliche Anlagen, sofern dies der Zweck der Flurbereinigung oder die Wahrung öffentlicher Interessen im Sinne von § 37 Abs. 2 FlurbG erfordert.²⁵¹ Die Dringlichkeit ergibt sich jedoch nicht schon aus der bestandskräftigen Planung.²⁵² Die Anwendung des § 36 FlurbG ist immer eine Einzelfallentscheidung, die für das Landmanagementverfahren nur in besonderen Ausnahmefällen infrage kommen kann, weil dieses regelmäßig keinen Plan gem. § 41 FlurbG vorsieht. Zudem ist der zwangsweise vorzeitige Eingriff in bestehende Besitz- und Nutzungsverhältnisse zwar verfassungsgemäß²⁵³, verträgt sich jedoch kaum mit dem gewünschten kooperativen Ansatz des Verfahrens.

Anders als die vorläufige Anordnung ist die vorläufige Besitzeinweisung gem. § 65 FlurbG nicht als Zwischenregelung sondern als teilweise Vorwegnahme des endgültigen Stands des Flurbereinigungsplans gedacht.²⁵⁴ Sie bestimmt daher auch den Stichtag der Wertgleichheit. Das legen schon die in § 65 FlurbG definierten Voraussetzungen nahe: Die Grenzen in die Örtlichkeit müssen übertragen sein, endgültige Nachweise für Fläche und Wert der neuen Grundstücke vorliegen und das Verhältnis der Abfindung zu dem von jedem Beteiligten Eingebrachten feststehen. Im Landmanagementverfahren sind die Voraussetzungen leicht zu erfüllen. Entweder werden ganze Flurstücke getauscht oder es finden Fortführungsvermessungen statt und das Kataster wird im Anschluss berichtigt. Der Grenzverlauf wird auf Wunsch angezeigt und erläutert. Die Festlegung des Wertermittlungsmaßstabes und ggf. des Wertermittlungsrahmens finden zu einem sehr frühen Verfahrenszeitpunkt statt. Die Feststellung der Wertermittlung erfolgt im Anschluss, spätestens aber zum Zeitpunkt der vorläufigen Besitzeinweisung.²⁵⁵ Die Wertermittlung der Einzelflächen wird fortlaufend bei ihrem Eingang in das Landmanagementverfahren vorgenommen. Da keine Abzüge nach § 47 FlurbG zu berücksichtigen sind, stehen Flächen- und Wertverhältnisse nach der Wertermittlung und evtl. erfolgter Fortführung fest.

²⁵¹ vgl. Flurbereinigungsgericht München (1972)

²⁵² vgl. BVerwG (1958)

²⁵³ vgl. OVG RLP (1977)

²⁵⁴ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 65 Rn. 11

²⁵⁵ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 65 Rn. 5

Der langfristige und dynamische Ansatz des Verfahrens, das kurzfristige Ergebnisse liefern soll, lässt es nicht zu, mit der Besitzeinweisung für das gesamte Verfahren bis zu einem deutlich fortgeschrittenen Verfahrenszeitpunkt zu warten. Mit Satz 3 in Abs. 1 zu § 65 FlurbG wird die Möglichkeit einer Teilbesitzeinweisung eröffnet. Sie ist zulässig, wenn kein allgemeiner Landabzug nach § 47 Abs. 1 FlurbG anzurechnen ist oder dieser ggf. noch nicht feststeht oder besondere Abzugsgebiete nach § 47 Abs. 2 FlurbG festgelegt werden müssen. Jedes Teilgebiet mit eigener Besitzeinweisung hat einen eigenen Stichtag der Wertgleichheit.²⁵⁶ Die Teilbesitzeinweisung kann also eine Lösung für abgrenzbare Teilgebiete des Landmanagementverfahrens sein.

Alternativ kann unter der Voraussetzung einer adäquaten Lösung für die Wertermittlung eine frühzeitige vorläufige Besitzeinweisung erlassen werden. Denn die vorläufige Besitzeinweisung dient dem Zweck, „durch möglichst frühe Aufnahme der Bewirtschaftung der neuen Grundstücke einen Zeitgewinn zu erzielen.“²⁵⁷ Die Dynamik des Verfahrens macht es dann jedoch erforderlich, alle weiteren Besitzeinweisungen in Form von Ergänzungsanordnungen zum ursprünglichen Verwaltungsakt zu regeln. Die „Änderungsbefugnis des § 60 Abs. 1 Satz 2 für den Flurbereinigungsplan gilt ebenso für den vorläufigen Zustand des § 65 sinngemäß erst recht“.²⁵⁸ Der ursprünglich definierte Wertermittlungsstichtag bleibt in diesen Fällen bestehen. Aufgrund des langfristigen Ansatzes des Verfahrens kann sich die vorläufige Besitzeinweisung bzw. deren Ergänzungsanordnungen über mehrere Jahre erstrecken. Da das FlurbG keine Höchstdauer festsetzt und der Rechtsschutz gegen den Flurbereinigungsplan nicht beeinträchtigt wird, wird die Besitzeinweisung dadurch aber weder rechtswidrig noch unwirksam.²⁵⁹

Die letzte und späteste Form des Besitzübergangs, die das FlurbG vorsieht, fällt zusammen mit der Ausführungsanordnung gem. § 61 FlurbG. Sie legt den Zeitpunkt des Eigentumsübergangs fest und regelt gem. § 62 FlurbG gleichzeitig „die tatsächliche Überleitung in den neuen Zustand, namentlich den Übergang des Besitzes und der Nutzung der neuen Grundstücke.“ An dem späten Zeitpunkt im Verfahren, nämlich erst nach Bekanntgabe des Flurbereinigungsplanes, ändert auch die vorzeitige Ausführungsanordnung gem. § 63 FlurbG wenig. Sie eröffnet lediglich die Möglichkeit, den Flurbereinigungsplan bereits auszuführen, obwohl er aufgrund anhängiger Widersprüche gegen ihn noch nicht unanfechtbar geworden ist. Ob die Ausführungsanordnung dennoch als Zeitpunkt des Besitzüberganges infrage kommen kann, wird im weiteren Verlauf diskutiert.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass vorläufige Teilbesitzeinweisungen oder sehr frühzeitige Besitzeinweisungen zu zeitnahen Besitzregelungen führen können. Damit verkürzt sich auch der Zeitraum von Wertermittlung und dem Stichtag der Wertgleichheit. Die Verfügungsgewalt über den neuen Besitz ist jedoch eingeschränkt. Bauvorhaben werden so möglicherweise blockiert.

²⁵⁶ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 44 Rn. 26

²⁵⁷ BVerwG (1988a), Rn. 7

²⁵⁸ Wingerter; Mayr (2018), § 65 Rn. 5

²⁵⁹ vgl. BVerwG (1988a); BVerwG (1989)

5.4.7 Eigentumsübergang

Der langfristige Verfahrensansatz bedingt einen späten Eigentumsübergang, frühestens zum Zeitpunkt der vorzeitigen Ausführungsanordnung gem. § 63 FlurbG. Das kann trotz vollzogener Besitzeinweisung zu erheblichen Nachteilen führen, weil die Verfügungsmöglichkeiten über das noch nicht rechtskräftige Eigentum an den neuen Grundstücken eingeschränkt bleiben. In der Zwischenzeit kann über die alten Grundstücke dergestalt weiter verfügt werden, als dass die Eigentumsübertragung oder die Belastung mit Grundpfandrechten noch möglich, aber aufgrund des bevorstehenden Eigentumsübergang möglicherweise unzweckmäßig ist. „Selbst wenn die Flurbereinigungsbehörde gemäß § 68 Abs. 2 FlurbG eine Bestimmung vornehmen kann, [welche neuen Grundstücke an die Stelle bestimmter alter Grundstücke treten,] kommt es leicht zu Konflikten zwischen den Vertragspartnern.“²⁶⁰

Zwar verschafft die vorzeitige Ausführungsanordnung einen Zeitvorteil gegenüber der „regulären“ Ausführungsanordnung gem. § 61 FlurbG²⁶¹, doch erzielt auch sie nicht die gewünschte kurzfristige, projektorientierte Wirkung für das effiziente Landmanagementverfahren. Denn beide Formen der Ausführung des Flurbereinigungsplans ergehen immer für das gesamte Flurbereinigungsgebiet. Eine Eigentümer bezogene oder regionale Begrenzung der mit der vorzeitigen Ausführungsanordnung verbundenen Rechtswirkungen ist nicht möglich.²⁶²

Die Rechtsprechung zur vorzeitigen Ausführungsanordnung verweist teilweise darauf, dass sich ein wichtiger Abwägungstatbestand für die Entscheidung zur vorzeitigen Anordnung dadurch ableitet, dass das FlurbG keine vergleichbare Regelung wie das städtebauliche Umlegungsrecht enthält.²⁶³ Nach § 76 BauGB können dort mit Einverständnis der betroffenen Rechtsinhaber die Eigentums- und Besitzverhältnisse für einzelne Grundstücke sowie anderer Rechte nach den §§ 55 bis 62 BauGB geregelt werden, bevor der Umlegungsplan aufgestellt ist. Dies ist die sogenannte „Vorwegnahme der Entscheidung“. Durch sie kann sogar bei stufenweiser Vorgehensweise der abschließende Umlegungsplan entbehrlich werden, wenn alle notwendigen Regelungen getroffen werden konnten.²⁶⁴

In der Frage des Eigentumsübergangs erscheint für ein Landmanagementverfahren auf Basis der rechtlichen Regelungen des FlurbG eine Verknüpfung von langfristig-strategischem Ansatz und kurzfristiger Projektrealisierung dagegen unüberwindbar. Nach geltendem Recht und der dazugehörigen Rechtsprechung zum FlurbG ist es nicht zulässig, bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt in diesem langfristig-dynamisch angelegten Verfahren den Flurbereinigungsplan aufzustellen, bekannt zu machen und auszuführen, um im Nachgang dennoch unbeirrt weiter zu agieren und alle Ergänzungen bzw. Änderungen des Flurbereinigungsplans gem. § 64 FlurbG vorzunehmen. Diese Änderungsbefugnis ist nämlich „nicht auf Vorhersehbarkeit und Vermeidbarkeit abgestellt, sondern auf nachträglich sich ergebende nicht vorhersehbar gewesene Interessenlagen oder Bedürfnisse [...], die eine Plankorrektur erfordern.“²⁶⁵

Das Problem wird in den Beispielverfahren z.T. mit folgendem Gedankenansatz „überwunden“: Aufgrund des integrierten und großräumigen Verfahrensansatzes, durch den – mit Ausnahme

²⁶⁰ OVG RLP (2003), Rn. 18

²⁶¹ vgl. BVerwG (1978)

²⁶² vgl. BVerwG (1978)

²⁶³ vgl. u.a. OVG MV (2005)

²⁶⁴ vgl. BT-Drs. 10/4630 (1986), S. 105

²⁶⁵ BVerwG (1975), Rn. 19

des Projektverfahrens (Modell 1) – im Verfahrensverlauf weitere Vorhaben in das Verfahren aufgenommen werden, wird behauptet, dass es sich hierbei um öffentliche Interessen handelt, die vor der Ausführungsanordnung nicht erkennbar waren und aus denen nicht vorhersehbare wirtschaftliche Interessen der (ggf. noch nicht) Beteiligten folgen. Man erlässt also die Ausführungsanordnung in dem Wissen, dass es danach Planänderungen in Form von Planergänzungen geben wird. Man weiß nur noch nicht, wann und inwiefern. Damit ist auf der einen Seite die Art der Planänderung zwar nicht vorhersehbar, sie ist auf der anderen Seite jedoch vermeidbar, denn für das neue Vorhaben könnte ein neues, eigenständiges (Projekt-)Verfahren eingeleitet werden. Dies widerspricht aber dem integrierten, großräumigen Verfahrensansatz, der die Vorteile eines verfügbaren Flächenvorrats nutzen kann und soll und das Verfahren verfahrens- und flächeneffizient macht. Ein Argument für die Aufweitung der bislang sehr engen Auslegung des § 64 FlurbG könnte zwar sein, dass aufgrund der Verfahrenskonstellation die Rechte und der Bestandsschutz der bislang im Verfahren Beteiligten durch die Änderungen nicht berührt werden, sondern sie im Gegenteil ebenfalls von einer zeitnahen Berichtigung des Grundbuchs profitieren. In der Gesamtschau bleibt dieser Gedankenansatz aber konstruiert und wird daher nicht weiterverfolgt.

Laufen „Projekte“ des großflächig verteilten Gesamtverfahrens in ihrer zeitlichen Entwicklung weitestgehend parallel, sodass sie in einen abtrennbaren Gesamtkontext zusammengefasst werden können, lassen sich die Schwierigkeiten des gewünschten kurzfristigen Besitz- und Eigentumsübergangs durch eine Gebietsteilung gem. § 8 Abs. 3 FlurbG abmildern oder sogar umgehen. Die entstehenden Verfahrensgebietsteile können „nacheinander und unabhängig voneinander abgewickelt werden“.²⁶⁶ Der Gesetzgeber wollte durch diese rechtliche Ergänzung des FlurbG im Jahr 1976 dem Beschleunigungsgedanken Rechnung tragen genau für die Fälle, in denen unvorhersehbare, aber zu berücksichtigende Planungen anderer Planungsträger, „den Arbeitsumfang erheblich erweitern oder aber die zeitliche Abwicklung der Flurbereinigung beeinflussen“²⁶⁷. Die Teilung kann bis zum Zeitpunkt der Ausführungsanordnung erfolgen und ermöglicht eine zeitlich vollständig unabhängige Abwicklung des Teilgebietes bis zum Zeitpunkt der Schlussfeststellung. Diese muss dann im Gesamtverfahren erlassen werden, wenn die Teilnehmergeinschaft nicht weiterbestehen soll. Denn die Teilnehmergeinschaft mit ihrer Vertretung durch den Vorstand bleibt bei einer Teilung gem. § 8 Abs. 3 FlurbG bestehen und damit auch die gemeinsame Flurbereinigungskasse²⁶⁸.

Eine andere Ansicht dazu vertritt allerdings LINKE²⁶⁹, der in § 8 Abs. 3 FlurbG aus verschiedenen Gründen die Teilung eines Flurbereinigungsverfahrens in zwei neue selbständige Flurbereinigungsverfahren sieht. In der Literatur stellt das eine Einzelmeinung dar, auf die daher nicht näher eingegangen werden soll.

Der überwiegenden Rechtsmeinung folgend grenzt sich von § 8 Abs. 3 FlurbG eine „erhebliche Änderung“ gem. § 8 Abs. 2 FlurbG ab. Hier sind die §§ 4 – 6 FlurbG vollständig zu beachten, so dass gem. § 6 Abs. 1 FlurbG auch der Sitz der Teilnehmergeinschaft im Teilungsbeschluss festzusetzen ist. Bei der Gebietsteilung gem. § 8 Abs. 3 FlurbG gelten dagegen nur § 4 zweiter Halbsatz und § 6 Abs. 2 und 3 FlurbG. Auch § 21 Abs. 6 FlurbG regelt nur die

²⁶⁶ vgl. BT-Drs. 7/3020 (1974), S. 20

²⁶⁷ vgl. BT-Drs. 7/3020 (1974), S. 20

²⁶⁸ Wingerter; Mayr (2018), § 8 Rn. 8

²⁶⁹ vgl. Linke (2004)

Anpassung des Vorstandes für den Fall der erheblichen Änderung gem. § 8 Abs. 2 FlurbG, nicht aber für § 8 Abs. 3 FlurbG.²⁷⁰

Der Erhalt der gemeinsamen Flurbereinigungskasse, wie er bei der Verfahrensteilung gem. § 8 Abs. 3 FlurbG gegeben ist, erlangt dann eine zentrale Bedeutung, wenn die Flächenbevorratung über das Landmanagementverfahren selbst realisiert wird und insofern der Abwicklung des gesamten Zahlungsverkehrs dient. Selbst wenn die Teilnehmer nicht zu Geldbeiträgen gem. § 19 Abs. 1 FlurbG herangezogen werden, werden über die Flurbereinigungskasse Zahlungen von Dritten für den Erhalt von Abfindungsansprüchen, ggf. auch Gelder aus einem revolvingierenden Fonds zur Finanzierung der Flächenbevorratung oder sonstige Fördermittel vereinnahmt und gleichzeitig Geldabfindungen gem. § 52 Abs. 1 FlurbG sowie möglicherweise auch weitere Zahlungen für anfallende Ausführungskosten wie z.B. für Wertermittlungs- oder Vermessungsarbeiten verausgabt. Eine Auftrennung dieser Zahlungsströme mag in Einzelfällen möglich sein, erscheint jedoch aufgrund der vernetzten Landmanagementaktivitäten hinsichtlich „Erwerb“, „Verkauf“ und vor allem „Tausch“, der ggf. in mehreren Schritten in sogenannten „Tauschketten“ stattfindet, reichlich kompliziert.

Abschließend lässt sich festhalten, dass für die kurzfristige vollständige Projektrealisierung trotz langfristigem Verfahrensansatz ein schneller Eigentumsübergang ermöglicht werden muss. Rechtskonform mit dem FlurbG lässt sich das durch Gebietsteilungen gem. § 8 Abs. 3 FlurbG realisieren. Eine derzeit nicht zulässige Rechtsauslegung ist es, eine frühzeitige Ausführungsanordnung für das gesamte Verfahrensgebiet mit anschließenden Nachträgen zum Flurbereinigungsplan aufgrund öffentlicher Interessen und wirtschaftlicher Interessen der erst zu einem späteren Zeitpunkt zum Verfahren hinzustoßenden, neuen Teilnehmer. Eine der „Vorwegnahme der Entscheidung“ in der Baulandumlegung nach BauGB gleichenden Regelung könnte möglicherweise für eine deutliche Vereinfachung und Beschleunigung sorgen.

5.4.8 Flächenbevorratung

Entscheidend bei der Flächenbeschaffung für bestimmte Vorhaben ist zunächst die Frage, ob ausschließlich öffentliche, ausschließlich gemeinschaftliche oder gemischte Interessen verfolgt werden. Die Veränderung der klimatischen Bedingungen nimmt erheblichen Einfluss auf die Bodenfruchtbarkeit und den landwirtschaftlichen Ertrag. Veränderung der Kulturlandschaft, die dem Erosionsschutz, der Wasserrückhaltung und dem Schattenwurf dienen, können Folgen der Klimaänderung für die Landwirtschaft abmildern, aber auch der öffentlichen Gefahrenabwehr dienen. Auch Vorhaben zum allgemeinen Ressourcenschutz, wie z.B. Maßnahmen der EU-Wasserrahmenrichtlinie gewinnen eine zunehmende gesellschaftspolitische Relevanz. Vor diesem Hintergrund gilt vor allem die o.g. Interessenfrage entsprechend zu beurteilen und sorgfältig voneinander abzugrenzen.²⁷¹

Bei dem hier betrachteten effizienten Landmanagementverfahren geht es ausschließlich um die Landbereitstellung für öffentliche Vorhaben. Bereits in Kap. 5.4.2 wurden Flächenbereitstellung und Landbeschaffung unter dem Aspekt der Privatnützigkeit erörtert. Festgestellt wurde, dass der Vorhabenträger vorzugsweise selbst Fläche in das Verfahren einbringen sollte. Die Verfahrenspraxis zeigt jedoch, dass der Vorhabenträger dazu gar nicht oder nicht in ausreichendem Maße in der Lage ist. Weiterhin wurde die Landbeschaffung über

²⁷⁰ vgl. BayVGH (2003)

²⁷¹ Adjinski (2016)

Verzichtserklärungen gem. § 52 FlurbG diskutiert. Sie sind sowohl zugunsten der Teilnehmergemeinschaft als sogenannter Landzwischenenerwerb oder direkt zugunsten des Vorhabenträgers möglich. Auch wenn die Flurbereinigung gem. § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG vom bisherigen Rechtsverständnis her kein Instrument zur isolierten Landbeschaffung ist, ist diese Vorgehensweise ein wesentlicher Schritt zur Auflösung von Landnutzungskonflikten und – mit entsprechend konkretem Zweckbezug – ein rechtlich zulässiges und erprobtes Mittel, das zudem als Teil des kooperativen Verfahrensansatzes verstanden werden kann.

Es liegt in der Natur des Aufbaus eines Flächenpools, dass Flächen bereits dann erworben werden, wenn sich ihre spätere konkrete Verwendung noch nicht abzeichnet. Dies trifft sowohl beim Container- als auch beim FFO-Verfahren (Modelle 3 und 2) zu. Verzichte gem. § 52 FlurbG müssen jedoch der Zwecksetzung des Verfahrens genügen. Einen Zweck „Flächenbevorratung“ für im Detail noch unbekanntes, weil in der Zukunft liegende, Maßnahmen der Landentwicklung sieht das FlurbG nicht vor. Gleichwohl hat der Gesetzgeber bereits 1974 bei der Novellierung des FlurbG die Bedeutung einer Flächenbevorratung erkannt. Er schreibt: „Der Erfolg einer Flurbereinigung hängt häufig davon ab, daß zur richtigen Zeit und am richtigen Ort im erforderlichen Umfang Flächen bereitgestellt werden können, um die entsprechenden Landansprüche befriedigen zu können. Aus diesem Grunde kommt einer rechtzeitigen Bodenbevorratung eine erhebliche Bedeutung zu.“²⁷² Diese Aussage nimmt Bezug auf die der Anordnung eines Flurbereinigungsverfahrens zeitlich vorgelagerte Phase, in der der Zeitpunkt für die Flächenbevorratung häufig günstiger ist, als später, wenn die Teilnehmergemeinschaft bereits besteht. Um die Flächenbevorratung zu diesem frühen Zeitpunkt zu ermöglichen, wird gesetzlich mit den §§ 26a–e FlurbG ein Verband der Teilnehmergemeinschaften (VTG) etabliert. Dieser soll einerseits die einzelne Teilnehmergemeinschaft mit ihren in rechtlicher, wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht immer weitreichenderen Aufgaben unterstützen, kann aber auch Trägerin für die dem Verfahren vorgelagerte Bodenbevorratung sein. Ihren Niederschlag findet diese Regelung in § 26 c FlurbG.

Hat es eine Verbandsgründung nicht gegeben, kann die obere Flurbereinigungsbehörde gem. § 26c Abs. 1 FlurbG auch eine „andere Stelle“ beauftragen, Grundstücke für Zwecke der Flurbereinigung zu erwerben. Diese „andere Stelle“ kann beispielsweise eine Landgesellschaft sein, die als Siedlungsunternehmen i.S. des RSiedlG fungiert.²⁷³ Neben der Teilnehmergemeinschaft als Flächenenerwerber im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens stehen dafür also auch ein Verband der Teilnehmergemeinschaften oder eine Landgesellschaft als Siedlungsunternehmen zur Verfügung. Die Vor- und Nachteile der verschiedenen Möglichkeiten sollen nachfolgend im Einzelnen beleuchtet werden.

a. Teilnehmergemeinschaft

Die Teilnehmergemeinschaft kann zur Flächenbevorratung Landzwischenenerwerb über § 52 FlurbG betreiben. Der Ablauf gestaltet sich so, dass Teilnehmer des Verfahrens gem. § 52 Abs. 1 FlurbG erklären können, dass sie statt in Land in Geld abgefunden werden wollen. Diese einseitige Willenserklärung erlangt Wirksamkeit, wenn sie von der Flurbereinigungsbehörde aktenkundig angenommen worden ist. Erforderlich ist die Schriftform gem. § 129 FlurbG oder § 126 BGB. Die Annahme kann die Flurbereinigungsbehörde gegenüber dem Verzichtenden, der Teilnehmergemeinschaft, wenn diese den Verzicht entgegengenommen hat, oder

²⁷² vgl. BT-Drs. 7/3020 (1974), S. 22

²⁷³ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 26c Rn. 2

alternativ gegenüber einem Dritten erklären.²⁷⁴ Die Annahme ist i.d.R. ein mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt, bei dem die Behörde das Vorliegen der Voraussetzungen in formeller und materieller Hinsicht zu überprüfen hat.²⁷⁵ Ist der Verzicht wirksam und unwiderruflich geworden, wird auf Ersuchen der Flurbereinigungsbehörde ein Verfügungsverbot in das betroffene Grundbuch eingetragen, so dass der verzichtende Eigentümer das Grundstück nicht mehr belasten oder veräußern kann (§ 52 Abs. 3 FlurbG). Ein Landabfindungsverzicht ermöglicht somit eine schnelle und preiswerte Veräußerung von Land bzw. Abfindungsansprüchen ohne notarielle Beurkundung und Auflassung. § 52 FlurbG verdrängt damit als sondergesetzliche Regelung die §§ 311b und 925 BGB. Ursprünglich war die Regelung vorgesehen, um auf erleichterte Art und Weise die Besitzverhältnisse zu verbessern.²⁷⁶ Gemeint war damit die Aufstockung der Produktionsflächen landwirtschaftlicher Betriebe, um deren Erzeugung entsprechend der damaligen Zweckbestimmung der Flurbereinigung zu verbessern. Heute ist sie ein probates Mittel, um Maßnahmen der Landentwicklung im weitesten Sinne der §§ 47, 39 und 40 FlurbG zu ermöglichen.

Verzichte, die den Flurbereinigungszweck nicht fördern, sondern auf die Ersparnis von Notar- und sonstigen Verwaltungskosten abzielen, sind nicht zulässig.²⁷⁷

Der Eigentumsübergang findet mit der Ausführungsanordnung statt, denn erst der Flurbereinigungsplan regelt die endgültige Verwendung. Erst mit ihr wird die Grunderwerbssteuer fällig. Es kann jedoch z.B. im Rahmen der Verzichtsverhandlung geregelt werden, dass sich die Besitzverhältnisse bereits vorher ändern. Steuern und sonstige öffentliche Lasten hat analog § 446 BGB der neue Besitzer zu tragen.²⁷⁸ Die Geldabfindung für den Verzicht muss angemessen sein. Die Wertermittlung gem. §§ 27 ff. FlurbG ist bei der Festlegung der Höhe der Abfindung lediglich zugrunde zu legen (§ 54 Abs. 1 FlurbG). Wird im Rahmen des Landverzichts keine Geldabfindung festgelegt, trifft die Flurbereinigungsbehörde eine entsprechende Festsetzung per Verwaltungsakt.

Der dargestellte Ablauf einer Verzichtserklärung und seiner Rechtsfolgen macht deutlich, dass die rechtliche Einordnung nicht selbsterklärend ist. WINGERTER und MAYR halten fest, dass die Regelungen zwischen Anspruchserwerber und Verzichtendem z.B. über die Höhe der Abfindung bürgerlich-rechtlicher Art sind, während der Zahlungsanspruch als solcher öffentlich-rechtlich ist.²⁷⁹ Unstrittig ist, dass die im Zusammenhang mit der Verzichtserklärung ergehenden Verwaltungsakte wie die Annahme durch die Flurbereinigungsbehörde, die ebenfalls durch sie vorgenommene Festsetzung des Zahlungsanspruchs und die Überleitung der Grundstücksanwartschaft auf den Vollzugriff durch die Ausführungsanordnung hoheitlich und damit öffentlich-rechtlich sind. Dieser Rechtsmeinung folgt zunächst auch THOMAS²⁸⁰, bevor er seine Zweifel hieran darlegt. Danach ordnet er auch den Landverzicht als einen öffentlich-rechtlichen Vertrag dem öffentlichen Recht zu, weil der Teilnehmer auf die angemessene, wertgleiche Geldabfindung, die Gegenstand öffentlichen Rechts ist, Einfluss nehmen kann.²⁸¹ Als Kriterium für die Finanzierungsfrage und die Übernahme des damit verbundenen finanziellen Risikos ist die rechtliche Zuordnung (privat- oder öffentlich-rechtlich) eines Verzichts

²⁷⁴ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 52 Rn. 5

²⁷⁵ vgl. OVG RLP (2017), Rn. 30

²⁷⁶ vgl. BT-Drs. 1/3385 (1952), S. 39

²⁷⁷ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 52 Rn. 3a

²⁷⁸ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 53 Rn. 3

²⁷⁹ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 53 Rn. 1

²⁸⁰ vgl. Thomas (2011), S. 220

²⁸¹ vgl. Thomas (2011), S. 222

zugunsten der Teilnehmergeinschaft jedenfalls nicht geeignet und daher auch nicht relevant (vgl. Kap. 5.4.4).

Eine andere Zuordnungsfrage ist dagegen tatsächlich von besonderer Bedeutung, weil die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz den Landzwischenenerwerb als Teil der Ausführungskosten für förderfähig erklärt. Er wird also als originäre Aufgabe der Teilnehmergeinschaft bestätigt. War er als Fördertatbestand für den Zeitraum 2003 bis 2006 im GAK-Rahmenplan in einer Positiv-Liste aufgeführt²⁸², weisen die neueren GAK-Rahmenpläne eine Negativ-Liste aus, die zwischen Landankauf und Landzwischenenerwerb unterscheidet. Der Landankauf wird als nicht förderfähig gelistet, der Landzwischenenerwerb ist davon jedoch ausgenommen.²⁸³ Die Unterscheidung zwischen Landankauf und Landzwischenenerwerb macht deutlich, dass der Landzwischenenerwerb nur zu verstehen ist als ein die Ausführung der Flurbereinigung im Interesse der Teilnehmer unterstützendes Instrument. Staatliche Maßnahmen, die den Teilnehmern keinen Vorteil bringen, sind damit nicht erfasst.²⁸⁴ Die Notwendigkeit der Unterscheidung zeigt auch, dass der Landankauf in der Flurbereinigung durchaus einen Regel- und keinen Sonderfall darstellt. Er ist damit nicht als „Fremdkörper“ im Verfahren einzu-stufen, sondern – wie auch die Beispielfahrten zeigen – als bewährte Vorgehensweise.

Zur Einordnung des Landerwerbs im effizienten Landmanagementverfahren ist festzustellen, dass die Auflösung der Landnutzungskonflikte im Landmanagementverfahren i.d.R. keinen unmittelbaren Vorteil für die Teilnehmer erzeugen. Sie vermeiden lediglich Nachteile. Der fehlende Flurbereinigungsvorteil lässt es nicht zu, dass Beiträge gem. § 19 FlurbG zu Ausführungskosten im Sinne des § 105 FlurbG erhoben werden. Im Umkehrschluss dürfen auch keine gemeinschaftlichen Ausführungskosten anfallen. Einzelmaßnahmen, die einzelnen Beteiligten zugutekommen, sind entweder durch sie selbst oder, falls durch das fremde Vorhaben ausgelöst, vom Vorhabenträger zu bezahlen. Gleichmaßen hat der Vorhabenträger den Land(zwischen)erwerb zu finanzieren – unabhängig davon, ob der Landverzicht zunächst zugunsten der Teilnehmergeinschaft oder direkt zugunsten des Vorhabenträgers ausgesprochen wird. Finanzielle Verluste, die ggf. nachfolgend aus der Landverwertung entstehen, können ebenfalls nicht den Teilnehmern angelastet werden. Damit wird der Auslöser für den Landverzicht maßgebliches Entscheidungskriterium für Finanzierung und Risikohaftung.

Würde man nun den Zweck eines Flurbereinigungsverfahrens um die Flächenbevorratung für zukünftige Landentwicklungsmaßnahmen erweitern, können keinesfalls die Teilnehmer das Verfahrensrisiko der Finanzierung übernehmen, nur weil die Vorhabenträger noch nicht bekannt sind. Hinzukommt, dass die zum Zeitpunkt des Flächenerwerbs für ein unbekanntes Vorhaben bestehende Teilnehmergeinschaft noch gar nicht um die vom Vorhaben Betroffenen und damit zukünftigen Teilnehmer ergänzt ist. Das untermauert die Überlegung, wie in Kap. 5.4.4 bereits andiskutiert, ggf. ganz auf die Bildung einer Teilnehmergeinschaft zu verzichten, den Vorstand – oder neu als „Landmanagementausschuss“ bezeichnet – funktional zu besetzen und diesen als ein den Staat vertretendes Organ mit der entsprechenden Verantwortung und Haftung zu versehen. Der Landzwischenenerwerb würde in diesem Fall direkt durch die Flurbereinigungsbehörde für die Zwecke des Verfahrens erfolgen.

²⁸² vgl. BT-Drs. 15/1201 (2003), S. 12

²⁸³ vgl. BMEL (2023a), S. 25

²⁸⁴ vgl. BVerwG (1986)

Um Landerwerb erfolgreich durchführen zu können, muss ein einfacher Rückgriff auf finanzielle Mittel möglich sein. Dazu bietet sich die Einrichtung eines gut ausgestatteten revolvingierenden Fonds an, ggf. landesverbürgte Darlehen oder Kapitalmarktdarlehen mit Ausfallbürgschaften des Landes. Der herkömmliche Rückgriff auf Darlehen des freien Kapitalmarktes benötigt in der Regel entsprechende Sicherheiten durch Eintragungen in Abteilung III des Grundbuchs. Letzteres kann sich als Hürde erweisen, denn abgesehen von dem fehlenden Eigentumsübergang machen Grundschulden Grundstücke schlecht verwertbar. Praxiserfahrungen zeigen erstaunlicherweise, dass von einigen Banken freie Darlehen für den Landankauf auf Basis einer langjährigen, vertrauensvollen Zusammenarbeit zugestanden werden. Das Vertrauen wird gefördert durch eine Aufstellung von über Landverzichtserklärungen bevorrateter Grundstücke, obwohl sie nur durch Verfügungsverbote in den Altgrundbüchern belastet und dadurch gesichert sind.

Festhalten lässt sich an dieser Stelle, dass das FlurbG eine Flächenbevorratung im Sinne des FFO- oder Containerverfahrens nicht vorsieht und sich diese Vorgehensweise auch nicht durch eine erweiterte Rechtsauslegung aufdrängt. Werden jedoch die rechtlichen Voraussetzungen für die Landbevorratung im Rahmen eines Landmanagementverfahrens geschaffen, können daraus folgende Vorteile erwachsen:

- Der Flächenerwerb in Form von Landverzichtserklärungen ist unkompliziert und schnell möglich. Notarkosten entstehen nicht.
- Die Grunderwerbssteuer fällt erst nach dem Eigentumsübergang, also bei der endgültigen Flächenverwertung an.
- Der großräumige Ansatz des Verfahrens sorgt mit einem funktional besetzten Vorstand für eine gute regionale Vernetzung. Der langfristige Verfahrensansatz schafft eine Vertrauensbasis. Die Flächenakquise fällt entsprechend leichter.
- Die Landesregierung kann gem. § 1 Abs. 1 S. 3 RSiedlG einzelne Teilnehmergeinschaften als Siedlungsunternehmen deklarieren.²⁸⁵ Damit hätte sie sogar Zugriff auf das Vorkaufsrecht und das Wiederkaufsrecht gem. §§ 4 und 20 RSiedlG i.V.m dem Grundstücksverkehrsgesetz.
- Landerwerb und Verwertung liegen in einer Hand. Das ermöglicht zügiges Handeln und erhöht die Umsetzungsstärke des Instrumentariums.
- Ein Kriterienkatalog zur Flächenverwendung schafft Transparenz.
- Ein funktional besetzter Vorstand unter der Aufsicht der interessensneutralen Flurbereinigungsbehörde befördert abgewogene Entscheidungen i.S. der nachhaltigen Flächennutzung.

b. Verband der Teilnehmergeinschaften

Soweit die gemeinsame Durchführung der Aufgaben gem. § 18 FlurbG zweckmäßig erscheint, können sich mehrere Teilnehmergeinschaften zu einem Verband zusammenschließen (§ 26a FlurbG). Nach Maßgabe der Satzung, die er sich gibt, tritt er an die Stelle der einzelnen Teilnehmergeinschaft. Insgesamt gibt es sechs Gründungsmöglichkeiten hinsichtlich Bildung, Aufsicht und Organisation.²⁸⁶

- Einzelne Teilnehmergeinschaften schließen sich freiwillig zusammen.
- Ein VTG entsteht für den Bereich einer Flurbereinigungsbehörde.
- Ein VTG entsteht im Bereich einer oberen Flurbereinigungsbehörde.

²⁸⁵ vgl. BGBl. III (1919) Nr. 2331-1 ohne Seite

²⁸⁶ vgl. Lorig (2022), S. 209

- Ein VTG entsteht für den Bereich mehrerer oberer Flurbereinigungsbehörden.
- Mehrere Verbände schließen sich zu einem Gesamtverband zusammen.
- Ein bundesländerübergreifender Verband entsteht durch Staatsvertrag mehrerer Bundesländer.

Insgesamt 21 VTG'en aus verschiedenen Bundesländern haben sich darüber hinaus in einem Bundesverband als eingetragener Verein zusammengeschlossen.²⁸⁷ Der Verein hat das Ziel, die Landentwicklung ideell zu fördern, die Interessen der Mitglieder auf Bundes- und Europalebene zu vertreten und den Erfahrungsaustausch der Mitglieder zu unterstützen.²⁸⁸

Der VTG ist wie die Teilnehmergeinschaft eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie entsteht mit Bekanntmachung ihrer Satzung durch die obere Flurbereinigungsbehörde. Die Satzung wird von der Mitgliederversammlung beschlossen, bedarf aber der Genehmigung der oberen Flurbereinigungsbehörde. Mitglieder sind die Teilnehmergeinschaften, nicht die einzelnen Teilnehmer. Der Zusammenschluss bzw. der Beitritt einer Teilnehmergeinschaft zu einem bereits bestehenden Verband ist freiwillig. Zwar kann die obere Flurbereinigungsbehörde den Beitritt per Verwaltungsakt anordnen, sie braucht dafür jedoch ausreichende Ermessensgründe, weil sie in die Selbstverwaltung des Verbands bzw. der hinzutretenden Teilnehmergeinschaft eingreift.²⁸⁹ Die Aufsicht für den VTG obliegt einer unteren, oberen oder obersten Flurbereinigungsbehörde, je nach Ausdehnung des Verbandsgebietes. Die obere Flurbereinigungsbehörde kann den Verband zur Durchführung von Vorarbeiten für ein bestimmtes Gebiet, für das eine Flurbereinigung zu erwarten ist, beauftragen. Das können Grundlagenuntersuchungen zur Gebiets- und Agrarstruktur sein, aber auch Erwerb und Pachtung von Grundstücken.

Bereits mit der ersten großen Novellierung des FlurbG 1976, in deren Zuge u.a. die rechtlichen Regelungen zum VTG Einzug in das Gesetz gehalten haben, hat der Gesetzgeber erkannt, dass es für eine erfolgreiche Flurbereinigung notwendig ist, frühzeitig, nämlich vor Anordnung des Verfahrens, Fläche zu erwerben und zu bevorraten. Da „die Teilnehmergeinschaft, der als finanzieller Trägerin des Verfahrens die Zahlung des Kaufpreises obläge, noch nicht besteht und andererseits die Flurbereinigungsbehörde nicht in Betracht kommt, ist es [...] zweckmäßig, daß der Verband in Vorleistung tritt.“²⁹⁰ Es wurde davon ausgegangen, dass der Verband am ehesten in der Lage sei, „für diese Teilnehmergeinschaft finanziell in Vorlage zu treten und später den kassenmäßigen Ausgleich vorzunehmen.“²⁹¹ Die Erläuterungen zum Gesetzentwurf machen deutlich, dass das Ziel der Flächenbevorratung konkret auf ein bestimmtes Flurbereinigungsverfahren ausgerichtet ist und nicht auf eine generelle Flächenbevorratung für zukünftige Verfahren. Der VTG kann folgerichtig ebenfalls als Zuwendungsempfänger von GAK-Mitteln für den Landzwischenenerwerb profitieren.²⁹²

Da für den VTG das Verfahrensrecht der Flurbereinigung nicht gilt, kann er nicht mit dem Instrument des Landverzichts gem. § 52 FlurbG arbeiten. Für ihn gelten die privatrechtlichen Regelungen des BGB, die eine notarielle Beurkundung, Auflassung und Grundbucheintragung vorsehen. Zusätzlich zum Kaufpreis werden entsprechende Nebenkosten und die Grunderwerbssteuer fällig. Auf der anderen Seite unterliegt der VTG durch die Unabhängigkeit von

²⁸⁷ <https://btg-bund.de>

²⁸⁸ vgl. BTG (2001), § 2

²⁸⁹ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 26a Rn. 7

²⁹⁰ BT-Drs. 7/3020 (1974), S. 23

²⁹¹ BT-Drs. 7/3020 (1974), 23

²⁹² vgl. BMEL (2023a), S. 25

einem bereits angeordneten Verfahren auch nicht dem im Einleitungsbeschluss fest definierten Verfahrenszweck, so dass der Begriff des „Landzwischenenerwerbs“ großzügiger ausgelegt werden kann. Die Landesregierung kann den VTG zudem, wie die Teilnehmergeinschaft, gem. § 1 Abs. 1 S. 3 RSiedlIG als Siedlungsunternehmen mit entsprechendem Zugriff auf das Vor- und Wiederkaufsrecht deklarieren.²⁹³ Dafür hatte Art. 2 der Novelle der FlurbG 1976 durch eine Anpassung des RSiedlIG direkt mitgesorgt. Der VTG wurde als leistungsfähiger angesehen als die einzelne Teilnehmergeinschaft und hat zudem dauerhafter Bestand.²⁹⁴

Zusätzlich ist es möglich, dass dem Verband im Rahmen der Verbandssatzung auch Befugnisse für Nichtmitglieder eingeräumt werden. Das können einzelne Teilnehmer, Gemeinden oder Unternehmensträger in Verfahren nach §§ 87 FlurbG sein. Zwar sind die Aufgaben auf die Zwecke der Flurbereinigung beschränkt,²⁹⁵ der Zweck „Förderung der Landentwicklung“ lässt jedoch, wie bereits Kap 3.3 deutlich macht, ein weitgefasstes Aufgabenspektrum zu. Die Aufgabe, Flächen für bestimmte Zwecke zu erwerben bzw. – zur Ersparnis der doppelten Grunderwerbssteuer – für einen Erwerb durch ein Nichtmitglied zu akquirieren, kann dann auch von außerhalb, nämlich durch das Nichtmitglied, an den Verband herangetragen werden. Da die Aufgabenwahrnehmung für Nichtmitglieder nicht zur Kostenbelastung für die Mitglieder führen darf, muss vorab eine entsprechende Kostenerstattungsregelung getroffen werden.²⁹⁶

Für ein Landmanagementverfahren mit langfristigem und großräumigem Ansatz ist der Auftrag von einer externen Stelle zum Flächenerwerb nicht notwendig. Ein Auftrag in Form eines Verwaltungsaktes durch die (obere) Flurbereinigungsbehörde reicht aus.²⁹⁷ Denn das Verfahren ist darauf ausgerichtet, Landentwicklungsmaßnahmen i.S. des FlurbG innerhalb einer bestimmten Region, wenn auch nicht in einem flächenhaften Zusammenhang, umzusetzen. Vorstellbar wäre, wie bei Verfahrensmodell 3, dem „Container-Verfahren“, den Flächencontainer nicht durch ein eigenes Flurbereinigungsverfahren zu realisieren, sondern über eine Flächenbevorratung durch den VTG. Der Flächenvorrat würde außerhalb des Landmanagementverfahrens angelegt, ein Zugriff müsste jedoch, insbesondere wenn neue Vorhaben in das Verfahren aufgenommen werden, im Rahmen eines möglichst schlanken Verwaltungsprozesses gewährleistet sein. Das zugehörige Verfahrensmodell ist in Abb. 35 dargestellt.

²⁹³ vgl. BGBl. III (1919) Nr. 2331-1 ohne Seite

²⁹⁴ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 26c Rn. 2

²⁹⁵ vgl. Knauber (1999), S. 85

²⁹⁶ vgl. Knauber (1999), S. 85

²⁹⁷ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 26 c Rn. 3

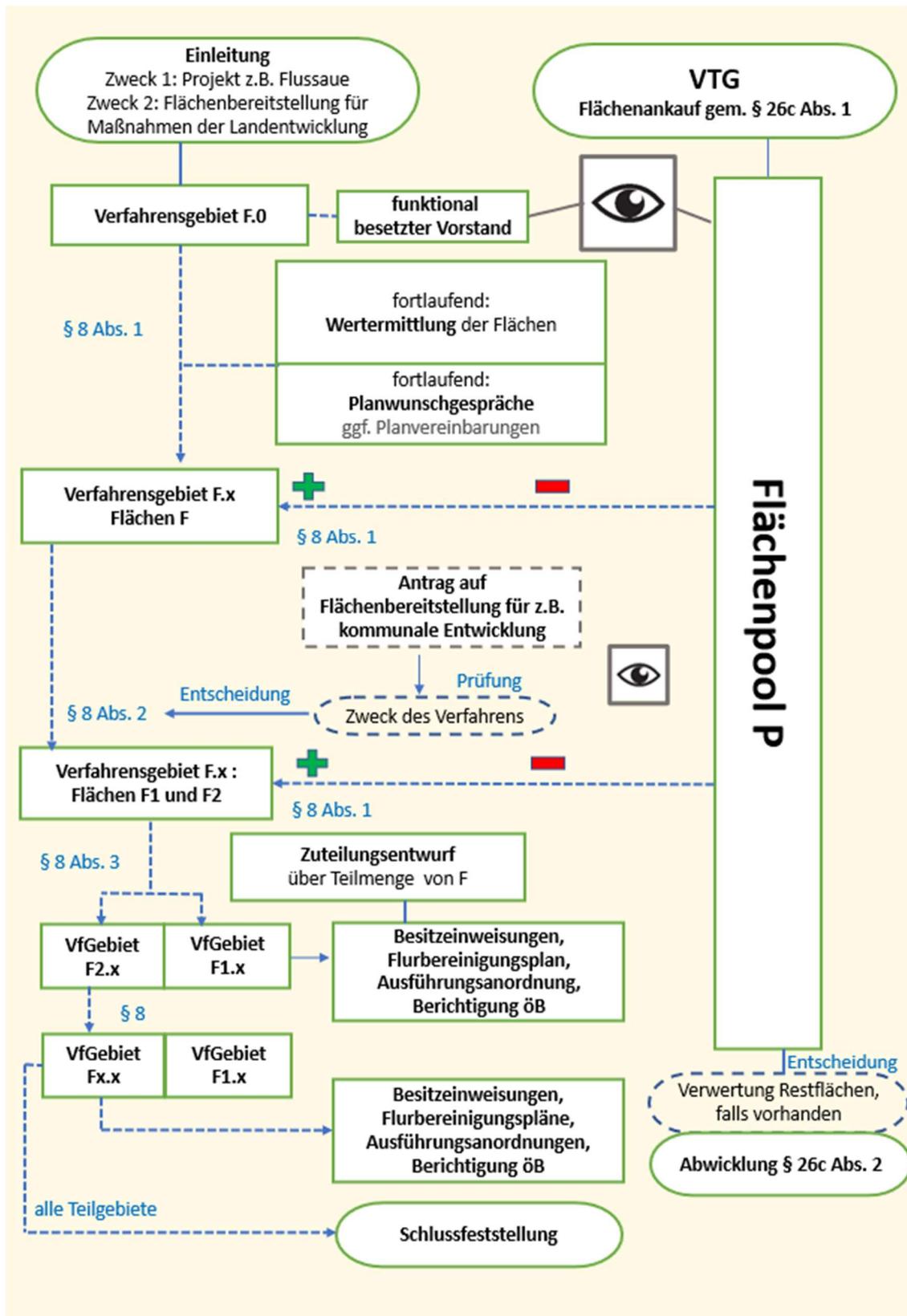


Abb. 35: Verfahrensmodell „VTG“

Eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Vorstand der Teilnehmergeinschaft und dem VTG ist bei diesem Modell zwingend erforderlich, so dass es empfehlenswert ist, einen Vertreter des VTG in den funktionalen Verfahrensvorstand einzuberufen. Der VTG muss den Flächenankauf vorfinanzieren. Wie bei dem Flächenankauf durch die Teilnehmergeinschaft selbst, müssen entsprechende Finanzquellen zur Verfügung stehen. Die Refinanzierung erfolgt im Laufe des Verfahrens durch die jeweiligen Vorhabenträger.

In Abgrenzung zum FFO-Verfahren, das – wie unter a. beschrieben – die Flächenbevorratung durch die Teilnehmergeinschaft inkludiert, lassen sich einer externen Bevorratung durch den VTG folgende Punkte festhalten:

- Es sind erhöhte Abstimmungsbedarfe notwendig, die mit einer eingeschränkten Handlungsflexibilität einhergehen.
- Der Flächenerwerb kann nicht so leicht von der Vernetzung der regionalen Akteure des Landmanagementverfahrens profitieren.
- Mit dem notariellen Grunderwerb entstehen auch Erwerbsnebenkosten. Zusätzlich fällt eine zeitnahe Grunderwerbssteuer an. Außerdem muss der Personal- und Verwaltungsaufwand des VTG erstattet werden.
- Als Landerwerber ist der VTG allen anderen Marktteilnehmern – mit Ausnahme des ggf. zugestandenen Vorkaufsrechtes – gleichgestellt.
- Der VTG ist ein zusätzliches Verwaltungsorgan, das entsprechende Kosten verursacht, die von den TG'en bzw. dem Land und den Vorhabenträgern getragen werden müssen.
- Der Rückgriff auf einen VTG ist nur dann gesetzeskonform möglich, wenn in einem effizienten Landmanagementverfahren weiterhin eine Teilnehmergeinschaft gem. § 16 FlurbG entsteht, die Mitglied in einem VTG ist. Die bereits vorangegangenen Überlegungen hinsichtlich der Notwendigkeit einer TG in einem effizienten Landmanagementverfahren können demnach diese Variante infrage stellen.

c. Landgesellschaft

Die Bodenbevorratung kann anstatt durch den VTG auch von einer Landgesellschaft übernommen werden, die sich satzungsgemäß mit der Bodenbewirtschaftung befasst. Derartige privat-rechtlich, regelmäßig als Kapitalgesellschaft organisierte Landgesellschaften, sind in fast allen Bundesländern aktiv. Die Bundesländer selbst sind direkt oder indirekt Mehrheitsgesellschafter. Die Landgesellschaften unterstehen der Fachaufsicht der zuständigen Landesressorts. Weitere Beteiligungen können z.B. Kommunen, Bauernverbände und Banken innehaben. Die Aufsichtsgremien sind entsprechend besetzt. Die Gesellschafter- und Beteiligungsstrukturen der einzelnen Landgesellschaften bzw. Landsiedlungsgesellschaften sind sehr unterschiedlich. Dem Tätigkeitsbericht des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG) für das Jahr 2022 ist zu entnehmen, dass beispielsweise die Niedersächsische Landgesellschaft mbH 55 Gesellschafter bei einem Stammkapital von 811.620 Euro hat. Dagegen verfügt die Landgesellschaft Schleswig-Holstein mbH über ca. 27,5 Mio Euro bei nur 3 Gesellschaftern. Überwiegend sind die Bundesländer jeweilige Hauptgesellschafterin. Das Land Thüringen ist alleinige Gesellschafterin, in Sachsen ist die sächsische Aufbaubank (Förderbank des Freistaates) 100%tige Gesellschafterin und in Bayern ist dies der Landesbauernverband als Körperschaft des öffentlichen Rechts.²⁹⁸ Es gibt neun gemeinnützige Landgesellschaften, die als gemeinnützige Siedlungsunternehmen gem. RSiedlG im Bundesverband der

²⁹⁸ vgl. BLG (2023), S. 6

gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG) organisiert sind.²⁹⁹ Insgesamt arbeiteten 2023 1.130 Menschen innerhalb des Bundesverbandes.³⁰⁰ Die räumliche Verteilung der Geschäftsstellen ist Abb. 36 zu entnehmen.



Abb. 36: Verteilung von Haupt- und Nebensitzen der im Bundesverband zusammengeschlossenen gemeinnützigen Landgesellschaften³⁰¹

Diese Landgesellschaften haben ihre Rechtsgrundlage im RSiedIG von 1919 und eine sogar darüberhinausgehende Geschichte, die bis zur Gründung der „Königlich-Preußischen Ansiedlungskommission“ 1886 zurückreicht.³⁰² Die ursprünglich gesetzliche verankerte Verpflichtung für die damaligen Bundesstaaten, gemeinnützige Siedlungsunternehmen zu schaffen, wurde 1990 im Zuge der Wiedervereinigung gem. Anlage I zum Einigungsvertrag³⁰³ nicht auf das Beitrittsgebiet übergeleitet. Dennoch sind zunächst in allen neuen Bundesländern gemeinnützige Siedlungsunternehmen als Landgesellschaften entstanden.

²⁹⁹ vgl. BLG (2023)

³⁰⁰ vgl. BLG (2024b), S. 3

³⁰¹ vgl. BLG (2024b)

³⁰² vgl. Wiese; Freiherr von Gayl (1999)

³⁰³ BGBl. II (1990) S. 889

Landgesellschaften sind seit jeher eng mit der Entwicklung von Agrarstruktur- und Siedlungsvorhaben verbunden und haben heute ein häufig breites Dienstleistungsspektrum, das bei unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen u.a. den Landerwerb und die Bodenbevorratung für Agrar- und Infrastruktur, ökologische und andere öffentliche Zwecke umfasst. Für ihre Tätigkeit im öffentlichen Interesse sind sie von den Bundesländern mit Finanz- und / oder Landeinlage ausgestattet. Als Siedlungsunternehmen können sie das Vor- und Wiederkaufsrecht gem. RSiedl i.V.m. dem GrdstVG ausüben. In den Bundesländern, in denen es keine Landgesellschaften als gemeinnützige Siedlungsunternehmen mehr gibt, ist diese Aufgabe auf Rechtsnachfolger wie z.B. die NRW Urban GmbH, die staatliche Agrarstrukturverwaltung in Rheinland-Pfalz, die Landesentwicklungsgesellschaft Saarland mbH (LEG) und die gemeinnützige Landgesellschaft Sachsen-Anhalt für das Land Brandenburg sowie die dortigen Teilnehmergemeinschaften übergegangen.

Gemeinnützige Siedlungsunternehmen sind geeignete Stelle i.S. der §§ 18 Abs. 1, 26c Abs. 1 und 99 Abs. 2 FlurbG. Sie können gem. § 26c Abs. 1 FlurbG jedoch nur dann mit Vorarbeiten zu einer Flurbereinigung beauftragt werden, wenn ein VTG nicht besteht. Mit diesem Vorbehalt soll preistreibende Konkurrenz vermieden werden.³⁰⁴ Die Aufgabenübertragung wird von den Bundesländern, sofern eine Landgesellschaft eingerichtet ist, in unterschiedlichster Ausprägung genutzt.³⁰⁵

Der Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften stellt in seinen jährlichen Tätigkeitsberichten regelmäßig fest, dass eine wichtige Grundlage für das Flächenmanagement, das die Landgesellschaften auch selbst, ggf. mit Unterstützung durch zusätzliche Instrumente aus dem FlurbG oder BauGB, betreiben, der „jeweilige, unterschiedlich ausgeprägte, gesellschaftseigene Flächenpool“ ist.³⁰⁶ Die Bedeutung eines Flächenvorrats für Landentwicklungsmaßnahmen im umfassenden Sinn wird damit bestätigt. Flächenerwerb und -bevorratung finanzieren die Landgesellschaften selbständig und auf eigenes Risiko. Das gelingt nicht immer. 1995 wurde beispielsweise die Landgesellschaft in Brandenburg aufgrund ihrer Verluste sogar liquidiert.³⁰⁷ In einigen Bundesländern, wie z.B. Hessen, gibt es spezielle Landesrichtlinien mit umfassenden Regelungen zu den Themen der Bodenbevorratung.³⁰⁸

Allein dieser kurze Überblick über Form, Aufgaben und Ausprägung der Landgesellschaften lässt sie zumindest zum Teil als inhaltliches Pendant zu den Flurbereinigungsbehörden erscheinen. Eine enge Zusammenarbeit kann daher einerseits fruchtbar sein und gut gelingen, andererseits können durch derartige Parallelstrukturen auch Konkurrenzverhältnisse entstehen. So stellte beispielsweise KNAUBER bereits 1999 anlässlich einer Tagung der VTG'en in Rheinland-Pfalz fest, dass die „Bodenbevorratung für Zwecke der Flurbereinigung durch den Verband [...] auf zunehmenden Argwohn bei den Landgesellschaften [stößt]. Diese sehen in dieser Tätigkeit des Verbandes eine unerwünschte Konkurrenz zu ihrem eigenen Aufgabengebiet.“³⁰⁹ Dass die Gefahr einer preistreibenden Konkurrenz durch zwei bzw. in der Regeln noch weitere öffentliche Akteure besteht, lässt sich vor allem in Regionen mit einem begrenzten Flächenangebot und einem angeheizten Bodenmarkt nicht von der Hand weisen. Staatliche Regelungen beispielsweise in Form von Zuständigkeitsgebieten, Kaufpreisbegrenzungen

³⁰⁴ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 26c Rn. 2

³⁰⁵ vgl. BLG (2024a)

³⁰⁶ BLG (2017), S. 13

³⁰⁷ vgl. BLG (2024a), S. 8

³⁰⁸ vgl. StAnz. HE (2020) Nr. 44 S. 1119-1122

³⁰⁹ Knauber (1999), S. 81

oder Verwertungsvorgaben können dämpfend wirken, erzeugen häufig jedoch zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der Prozesse so verlangsamen kann, dass sie dem Markt nicht mehr gewachsen sind.

Für das Landmanagementverfahren kann eine Landgesellschaft ein Partner sein, der sich um den Belang des Flächenpools kümmert, dessen Flächen dann in Bodenordnungsverfahren zweckentsprechend weiterverwendet werden. Das entstehende Verfahrensmodell entspricht dem in Abb. 34, wenn VTG durch Landgesellschaft ersetzt wird. Abhängig von der jeweiligen Gesellschafter- und Beteiligungsstruktur ist jedoch mit einer entsprechenden Einflussnahme auf die Tätigkeiten der Landgesellschaft zu rechnen. Dies kann ggf. auch auf die Landverwertungsentscheidungen Einfluss nehmen. Die abschließenden Anmerkungen lauten daher:

- Es sind erhöhte Abstimmungsbedarfe notwendig, die mit einer eingeschränkten Handlungsflexibilität einher gehen.
- Der Zugriff auf den Flächenpool kann durch unterschiedliche Interessen der Gesellschafter erschwert sein.
- Der Flächenerwerb kann nicht so leicht von der Vernetzung der regionalen Akteure des Landmanagementverfahrens profitieren.
- Mit dem notariellen Grunderwerb entstehen auch Erwerbsnebenkosten. Zusätzlich fällt die zeitnahe Grunderwerbssteuer an. Außerdem muss der Personal- und Verwaltungsaufwand der Landgesellschaft erstattet werden.
- Als Landerwerber grenzt sich die Landgesellschaft als Siedlungsunternehmen jedoch im Unterschied zum VTG dadurch von anderen Marktteilnehmern ab, dass das Vorkaufsrecht in Anspruch genommen werden kann, die Finanzierung durch vorhandenes Eigenkapital ggf. einfacher möglich ist, notwendige Verwaltungsvorgänge durch den größeren behördenähnlichen Apparat einer Landgesellschaft den Ankaufsprozess jedoch verlangsamen können.
- Der Landgesellschaft ist ein zusätzliches Verwaltungsorgan, das entsprechende Kosten verursacht. Den Grundaufwand haben das Land bzw. die Anteilsinhaber zu tragen.

Zusammenfassung:

Der Blick auf die drei Varianten der Flächenbevorratung lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die Flächenbevorratung für zukünftige Verfahrenszwecke betrifft nur das FFO- und das Containerverfahren. Im FFO-Verfahren bevorratet die Teilnehmergeinschaft selbst. Durch Flächenerwerb im Rahmen von Landverzichten gem. § 52 FlurbG und Flächenverwertung im selben Verfahren kann das Landmanagement schnell und kostengünstig agieren. Das Verfahren profitiert maßgeblich von der Vernetzung der Akteure im Potenzialgebiet des Verfahrens. Das Verantwortungslevel für Ankaufs- und Verwertungsentscheidungen zur Förderung der breiten Bandbreite der allgemeinen Landentwicklung ist jedoch hoch. Transparenz kann nur durch nachvollziehbare Entscheidungen anhand eines allgemein akzeptierten Kriterienkatalogs erlangt werden. Für eine eigenständige Flächenbevorratung in einem Containerverfahren fehlt derzeit die Rechtsgrundlage. Möglich ist jedoch die externe Bevorratung durch einen Verband der Teilnehmergeinschaften oder durch eine Landgesellschaft. Beide werden in die Gesamtverantwortung einbezogen, jedoch entstehen auch Parallelstrukturen, die Kosten, zusätzlichen zeitlichen Verfahrensaufwand und ggf. Konkurrenzen erzeugen. Riskant erscheint bei einer Flächenbevorratung durch eine Landgesellschaft v.a die Konkurrenz anderer Gesellschafter bei Entscheidungen zur Flächenverwendung, sodass diese ggf. nicht zugunsten des effizienten Landmanagementverfahrens bzw. des dort vorliegenden Kriterienkatalogs zur Landverwertung getroffen werden. Als reguläre Marktteilnehmer sind VTG und

Landgesellschaft anderen gleichgestellt. Einen Unterschied stellt ggf. das Vorkaufsrecht gem. RSiedlG dar.

5.4.9 Schlussfeststellung

Gem. § 149 FlurbG schließt die Schlussfeststellung des Flurbereinigungsverfahrens durch die Feststellung ab, dass die Ausführung nach dem Flurbereinigungsplan bewirkt ist und dass den Beteiligten keine Ansprüche mehr zustehen, die im Flurbereinigungsverfahren hätten berücksichtigt werden müssen. Die Aufgaben der Teilnehmergeinschaft müssen zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen sein.

Das Landmanagementverfahren ist als langfristiger Prozess angelegt. Ihm fehlt – im Gegensatz zu einem regulären, im Verfahrensfortschritt aufeinander aufbauenden, gestuften Flurbereinigungsverfahren – ein vorgegebener oder vordefinierter Endpunkt. Abhängig von der Ausgestaltung des Verfahrens besteht nämlich jederzeit die Möglichkeit, weitere Flächen ggf. sogar weitere Zwecke in das Verfahren aufzunehmen. Mit der Anordnung eines Verfahrens nach FlurbG werden die Teilnehmer Zwangsmitglied in der Teilnehmergeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts. Diese darf, begründet durch den Freiheitsanspruch aus Art. 2 Abs. 1 GG, nicht länger aufrechterhalten werden, „als dies der Zweck, um dessentwillen die Zwangskorporation angeordnet worden ist, [es] rechtfertigt.“³¹⁰ Kurze Verfahrensdauern sind bei den aufgestellten Verfahrensmodellen mit dem langfristigen Verfahrensansatz im Rahmen des FlurbG trotz der vorgeschlagenen Gebietsteilungen gem. § 8 Abs. 3 FlurbG jedoch nicht zu realisieren. Denn diese ermöglichen zwar einen schnelleren Eigentumsübergang, aber keine Teil-Schlussfeststellung (vgl. Kap. 5.4.7) und somit Entlassung aus der Teilnehmergeinschaft. Die Teilnehmergeinschaft hat jedoch, wie in Kap. 5.4.4 festgestellt, in einem effizienten Landmanagementverfahren keine originär gemeinschaftliche Aufgaben im Sinne des § 18 Abs. 1 FlurbG mehr. Im Zusammenhang mit einem funktionell besetzten Vorstand stellt sich die Frage, ob sie in dieser Form in einem effizienten Landmanagementverfahren weiterhin notwendig ist. Unabhängig davon, wie die Frage beantwortet wird, liegt es im Ermessen der Flurbereinigungsbehörde unter Abwägung aller Umstände und insbesondere der Interessen und Rechte der Beteiligten mit Blick auf die Verfahrensdauer zu entscheiden, wann die Schlussfeststellung erlassen wird.

Die Schlussfeststellung in einem Flurbereinigungsverfahren bedeutet auch, dass alle Flächen im schlussfestzustellenden Verfahren verwertet sind. Konnten nicht alle Vorratsflächen einer endgültigen Nutzung zugeführt werden, besteht ggf. die Möglichkeit, diese in ein bereits laufendes oder neu eingeleitetes Flurbereinigungsverfahren zu übertragen. Der neue Vorstand muss der Flächenübertragung zustimmen, denn mit der Flächenzuweisung gehen Verpflichtungen einher, die i.d.R. vor allem finanzieller Art sind. Mit den betroffenen Eigentümer sollte im Vorfeld gesprochen werden, mindestens jedoch müssen sie über den Wechsel in Kenntnis gesetzt werden.

Im Zusammenhang mit einer endgültigen Flächenverwertung stellt sich auch die Frage, ob es eine zeitliche Begrenzung für die Bevorratung von Flächen geben sollte. Beispielsweise sieht das Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg

³¹⁰ BVerwG (1988b), Rn. 11

(Agrarstrukturverbesserungsgesetz – ASVG)³¹¹ in § 14 Abs. 3 vor, dass erworbene Flächen spätestens nach 10 Jahren für Landentwicklungsmaßnahmen, auch i.S. einer Verbesserung der Agrarstruktur, oder zur Aufstockung eines landwirtschaftlichen Betriebes zu verwenden sind. Eine derartige Frist kann eine staatliche Vorhaltung von Flächen über einen übermäßig langen Zeitraum hinaus verhindern und zugleich für einen regelmäßigen Rückfluss von Darlehensmitteln aus einem Landesfonds oder aus einem freien Bankdarlehen sorgen. Sie kann damit auch ein Kriterium für die Beendigung des Verfahrens sein.

Als Fazit lässt sich also festhalten, dass die Entscheidung über den Schlusspunkt des prozessualen Verfahrens die Flurbereinigungsbehörde unter Abwägung aller relevanten Kriterien treffen muss. Eine adäquate Lösung, die den langfristigen Verfahrensansatz mit dem Freiheitsgrundrecht der Teilnehmer in Form einer zeitgerechten Entlassung aus der Zwangsmitgliedschaft vereinbar macht, lässt sich über das FlurbG nicht finden.

5.5 Zusammenfassung und Bewertung

Verfahrensbeispiele aus der Praxis geben Anstoß für die theoretische Ausgestaltung eines effizienten Landmanagementverfahrens. Sein Anforderungsprofil ist gekennzeichnet durch den großräumig-regionalen Ansatz mit dynamischer Gebietsabgrenzung, den integrierten Ansatz, den langfristig-strategischen Ansatz und den kooperativen Ansatz. Ergänzend zu diesen Ansätzen werden Verfahrensvoraussetzungen in Form von Kernelementen festgelegt. Es handelt sich um den Flächenpool, die Privatnützigkeit und ein legitimierendes Verfahrensrecht. Auf der Basis des FlurbG wurden drei Verfahrensmodelle entworfen, die in unterschiedlich stark ausgeprägter Weise dem Anforderungsprofil des effizienten Landmanagementverfahrens gerecht werden: das Projektverfahren, das Flächenoptimierungsverfahren (FFO-Verfahren) und das Containerverfahren. Das FFO-Verfahren erfüllt das Anforderungsprofil der Verfahrensansätze am besten, das Projektverfahren am wenigsten. Umgekehrt verhält es sich in Bezug auf den zugrunde gelegten Rechtsrahmen des FlurbG.

Inwieweit das FlurbG eine tatsächlich geeignete Rechtsgrundlage für die Verfahrensmodelle ist, wurde umfassend anhand zentraler Aspekte geprüft. Folgende Ergebnisse lassen sich zusammenfassen:

- Um verschiedene Vorhaben der Landentwicklung ermöglichen und die damit einhergehenden Landnutzungskonflikte auflösen zu können, ist das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG zunächst das Mittel der Wahl. Eine Verfahrensart zum Aufbau eines Flächenpools auch für zukünftige Verfahrenszwecke bietet das FlurbG nicht.
- Die Privatnützigkeit ist in allen Modellen erfüllbar. Die Prüfung jedes einzelnen Flächentauschs unterliegt dabei strengen Maßstäben insbesondere hinsichtlich seiner Erforderlichkeit.
- Die Dynamik des Verfahrens spiegelt sich in anlassbezogenen Gebietsveränderungen wider. Die materiellen Voraussetzungen des § 7 FlurbG sind im derzeitigen Rechtsverständnis einer Gebietsabgrenzung, die den Verfahrenszweck „möglichst vollkommen“ erreichen lässt, nicht erfüllbar. Die Rechtsregelungen des § 8 FlurbG geben für Gebietsveränderungen ausreichend Spielraum und Variabilität.

³¹¹ GBl. BW (2009) Nr. (ohne Nummer) S. 645

- Das FlurbG bietet zwar bei entsprechender Rechtsauslegung trotz der darin verankerten Personengebundenheit Möglichkeiten, einen funktionsgebundenen Vorstand zu bilden. Allerdings bedarf es in einem effizienten Landmanagementverfahren, in dem keine gemeinschaftlichen Angelegenheiten i.S. des § 18 Abs. 1 FlurbG wahrgenommen werden müssen, nicht mehr eines Vorstandes einer Teilnehmergeinschaft. Zweckmäßiger wäre aus Gründen der Gebietsdynamik und der strategischen Aufgabenausrichtung ein funktional besetzter Ausschuss, der an einen Umlegungsausschuss nach BauGB denken lässt. Abweichende Rechtsregelungen könnten also ggf. einen funktionsgerechteren „Landmanagementausschuss“ mit dem Wirkradius in einem zugehörigen „regionalen Potenzialraum“ ermöglichen.
- Ein Wertermittlungsrahmen, der dem großräumigen und dem dynamischen Verfahrensansatz gerecht wird, kann, wenn von der aus den 60er Jahren überbrachten Rechtsauslegung des § 28 FlurbG nicht abgewichen werden soll, mit dem vollen Klassenumfang der Schätzungsrahmen aus der Bodenschätzung gebildet werden. Sonstige Wertmerkmale können über Anpassungskoeffizienten abgebildet werden. Damit bleibt die Abkopplung von der Preisentwicklung und damit die zeitliche Ungebundenheit erhalten. Gelingt es den Zeitpunkt zwischen der Wertermittlung und dem Stichtag der Wertgleichheit drastisch zu verkürzen, kann die Verwendung eines monetären Wertes zu besseren Nachvollziehbarkeit von Teilnehmern und Akteuren führen.
- Das angedachte Landmanagementverfahren sieht einen kooperativen Ansatz vor. Das bedeutet auch, dass konsensuale Lösungen mit den Beteiligten angestrebt werden. Abfindungsvereinbarungen gem. § 99 FlurbG können im vereinfachten Flurbereinigungsverfahren Anwendung finden und die hoheitliche Zuteilungsentscheidung ersetzen. Sie sind weder an die Bemessung noch an die Gestaltung einer wertgleichen Landabfindung gebunden. Der Teilnehmer kann so, wie bei einer Verzichtserklärung gem. § 52 FlurbG, privatautonom, jedoch behördlich kontrolliert über sein Grundvermögen verfügen. Es obliegt der Verantwortung der Flurbereinigungsbehörde dennoch das Prinzip der Gleichbehandlung aller Verfahrensbeteiligten zu wahren.
- Vorläufige Teilbesitzeinweisungen oder sehr frühzeitige vorläufige Besitzeinweisungen können zu zeitnahen Besitzregelungen führen. Damit verkürzt sich auch der Zeitraum von Wertermittlung und Stichtag der Wertgleichheit. Die Verfügungsgewalt über den neuen Besitz ist jedoch eingeschränkt. Bauvorhaben können möglicherweise verhindert werden.
- Für die kurzfristige vollständige Projektrealisierung muss daher trotz langfristigem Verfahrensansatz ein schneller Eigentumsübergang ermöglicht werden. Rechtskonform mit dem FlurbG lässt sich das durch Gebietsteilungen gem. § 8 Abs. 3 FlurbG realisieren. Eine derzeit nicht zulässige Rechtsauslegung wäre hingegen eine frühzeitige Ausführungsanordnung für das gesamte Verfahrensgebiet mit anschließenden Nachträgen zum Flurbereinigungsplan aufgrund öffentlicher Interessen und wirtschaftlicher Interessen der erst zu einem späteren Zeitpunkt zum Verfahren hinzustoßenden neuen Teilnehmer. Eine der „Vorwegnahme der Entscheidung“ in der Umlegung gleichende Regelung könnte hier für eine deutliche Vereinfachung und Beschleunigung sorgen.
- Die Flächenbevorratung für zukünftige Verfahrenszwecke betrifft nur das FFO- und das Containerverfahren. Im FFO-Verfahren bevorrätet die Teilnehmergeinschaft selbst. Durch Flächenerwerb im Rahmen von Landverzichten gem. § 52 FlurbG und Flächenverwertung im selben Verfahren kann das Landmanagement schnell und „billig“ agieren. Das Verfahren profitiert maßgeblich von der Vernetzung der Akteure im Potenzialgebiet des Verfahrens. Das Verantwortungslevel für Ankaufs- und Verwertungsentscheidungen zur Förderung der breiten Bandbreite der allgemeinen Landentwicklung ist hoch. Transparenz

kann nur durch nachvollziehbare Entscheidungen anhand eines allgemein akzeptierten Kriterienkatalogs erlangt werden. Für eine eigenständige Flächenbevorratung in einem Containerverfahren fehlt derzeit die Rechtsgrundlage. Möglich ist jedoch die externe Bevorratung durch einen Verband der Teilnehmergeinschaften oder durch eine Landgesellschaft. Beide werden in die Gesamtverantwortung einbezogen, jedoch entstehen auch Parallelstrukturen, die Kosten, zusätzlichen zeitlichen Verfahrensaufwand und ggf. Konkurrenzen erzeugen. Riskant erscheint bei einer Flächenbevorratung durch eine Landgesellschaft v.a die Konkurrenz anderer Gesellschafter bei Entscheidungen zur Flächenverwendung, sodass diese ggf. nicht zugunsten des effizienten Landmanagementverfahrens bzw. des dort vorliegenden Kriterienkatalogs zur Landverwertung getroffen werden. Als reguläre Marktteilnehmer sind VTG und Landgesellschaft anderen gleichgestellt. Einen Unterschied stellt ggf. das Vorkaufsrecht gem. RSiedlG dar.

- Die Entscheidung über den Schlusspunkt des prozessualen Verfahrens muss die Flurbereinigungsbehörde unter Abwägung aller relevanten Kriterien treffen. Eine adäquate Lösung, die den langfristigen Verfahrensansatz mit dem Freiheitsgrundrecht der Teilnehmer in Form einer zeitgerechten Entlassung aus dem Verfahren vereinbar macht, lässt sich über das FlurbG nicht finden.

Die umfassende Prüfung der Frage, ob der zur Verfügung stehende Rechtsrahmen des FlurbG in der heutigen Rechtsanwendung die Anforderungen des gewünschten effizienten Landmanagementverfahrens abdeckt, zeigt, dass der erforderliche Anwendungsspielraum an einigen Punkten nicht groß genug ist. Soll es jedoch zukünftig möglich sein, rechtskonform auf ein derartiges Instrumentarium zurückgreifen zu können, sind eigenständige oder das FlurbG ergänzende Rechtsregelungen erforderlich. Anregungen für einen funktional besetzten Vorstand in Form eines Landmanagementausschusses, für die Wertermittlung und einen beschleunigten Eigentumsübergang können möglicherweise den Regelungen des BauGB zur Baulandumlegung entnommen werden.

6 Flurbereinigung und Umlegung

In Kapitel 6 werden die in Kapitel 5 angesprochenen Regelungen aus der Baulandumlegung aufgegriffen und auf eine mögliche Anwendbarkeit für das effiziente Landmanagement überprüft. Dazu werden zunächst die allgemeinen Grundlagen der Baulandumlegung in kurzer Weise aufgearbeitet und ein Vergleich zur Flurbereinigung gezogen (Kap. 6.1). Anschließend wird die Übertragbarkeit der Regelungen des BauGB hinsichtlich Umlegungsausschuss (Kap. 6.2), Wertermittlung (Kap. 6.3) und beschleunigtem Eigentumsübergang (Kap. 6.4) im Einzelnen untersucht. Die Ergebnisse werden abschließend zusammengefasst (Kap. 6.5).

6.1 Grundlagen und allgemeiner Vergleich

Der Begriff der „Umlegung“ wurde nachweislich schon im Jahr 1872 im Zusammenhang mit dem „Gesetz betreffend die Ausdehnung der Gemeinheitsteilungsordnung vom 07.06.1821 auf die Zusammenlegung von Grundstücken, welche einer gemeinschaftlichen Nutzung nicht

unterliegen³¹² verwendet.³¹³ Davor wurden für erste städtische Bodenordnungsverfahren, wie z.B. die Berliner Stadterweiterungen ab 1819, Gemeinheitsteilungs- und Zusammenlegungsbestimmungen für den landwirtschaftlichen Raum angewendet. Wie für das Flurbereinigungs-gab es auch für das Umlegungsrecht zunächst regional und später landesspezifisch unterschiedliche Weiterentwicklungen. Das Bundesbaugesetz vereinheitlichte die Regelungen schließlich 1960 mit den Bestimmungen zur Baulandumlegung. In der Flurbereinigung war einheitliches Bundesrecht schon 1953 mit dem Flurbereinigungs-gesetz geschaffen worden.

Die Umlegung ist ein behördlich durchgeführtes Grundstückstauschverfahren. Als Teilbereich der kommunalen Selbstverwaltung können sich Gemeinden dazu entscheiden, zur Verwirklichung eines Bebauungsplanes oder zur Neuordnung eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils eine Umlegung durchzuführen. Umlegungsstelle ist die Gemeinde. Anders als die Flurbereinigung enthält die Umlegung keine eigene fachplanerische Komponente, sondern dient ausschließlich dem Vollzug städtebaulicher Planung. Dennoch entsteht eine enge Wechselbeziehung zwischen Planung und Planverwirklichung. Der Zweck der Umlegung beschränkt sich auf die Neuordnung von bebauten oder unbebauten Grundstücken, so dass nach Lage, Form und Größe für die bauliche und sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen (§ 45 BauGB). Dabei kann es sich sowohl um eine erstmalige Baureifmachung (Erschließungsumlegung) als auch um eine städtebauliche Optimierung in bereits bebauten Gebieten (Neugestaltungsumlegung) handeln. Die Verfahrensdurchführung obliegt in den meisten Bundesländern einem interdisziplinär besetzten Umlegungsausschuss.³¹⁴ Dieser wird durch eine Geschäftsstelle bei der Kommunalverwaltung unterstützt. Die Länder können per Rechtsverordnung jedoch auch andere geeignete Behörden wie z.B. die Flurbereinigungsbehörde als Geschäftsstelle benennen. Die Gemeinde kann ihrerseits die Durchführung der Umlegung auf eine andere geeignete Behörde übertragen und als Geschäftsstelle einen öffentlich bestellten Vermessungsingenieur beauftragen (§ 46 BauGB).

Wie die privatnützige Flurbereinigung gilt auch die Baulandumlegung als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums gem. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG.³¹⁵ Es gelten dieselben Prinzipien wie für die Flurbereinigung. Ihre Definition erfolgt gleichermaßen in Anlehnung an SEELE³¹⁶ (vgl. Kap. 3.2):

- **Konformitätsprinzip:** Die Rechtsverhältnisse der Grundstücke, insbesondere der Grundstücksgrenzen, werden nach Maßgabe der Festsetzung des Bebauungsplanes bzw. entsprechend der Eigenart der näheren Umgebung neugestaltet. Sie ist also planakzessorisch.
- **Solidaritätsprinzip:** Die Erschließungsflächen und Flächen für sonstige Anlagen, die überwiegend den Bewohnern des Umlegungsgebietes zugutekommen, werden zu gleichen Anteilen von allen Grundstückseigentümern aufgebracht.
- **Konservationsprinzip:** Das Grundeigentum wird in der Substanz grundsätzlich nicht vermindert und für den jeweiligen Grundstückseigentümer erhalten.
- **Privatnützigkeitsprinzip:** Die Umlegung dient dem Ausgleich privater Interessen der Grundstückseigentümer.

³¹² PrGS. (1821) Nr. 7 S. 329

³¹³ vgl. Dieterich (2006), S. 9

³¹⁴ vgl. Kötter; Linke (2015), S. 711

³¹⁵ vgl. BVerfG (2001)

³¹⁶ vgl. Seele (1995); Kötter; Linke (2015), S. 703–704

Der Verfahrensablauf einer „Regelumlegung“ gem. §§ 45 ff. BauGB in einem Bebauungsplan-gebiet ist im folgenden Ablaufschema (Abb. 37) dargestellt. Eine Umlegung kann auch in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil gem. § 34 BauGB durchgeführt werden, „wenn sich aus der Eigenart der näheren Umgebung oder einem einfachen Bebauungsplan im Sinne des § 30 Abs. 3 hinreichende Kriterien für die Neuordnung der Grundstücke ergeben“ (§ 45 Nr. 2 BauGB). Für weniger komplexe Bodenordnungsaufgaben kann die vereinfachte Umlegung gem. §§ 80 ff. BauGB eingesetzt werden. Angelehnt an die Darstellung des Flurbereinigungsablauf in Kap. 3.4 wird der Verfahrensablauf in drei unterschiedliche Abschnitte gegliedert:

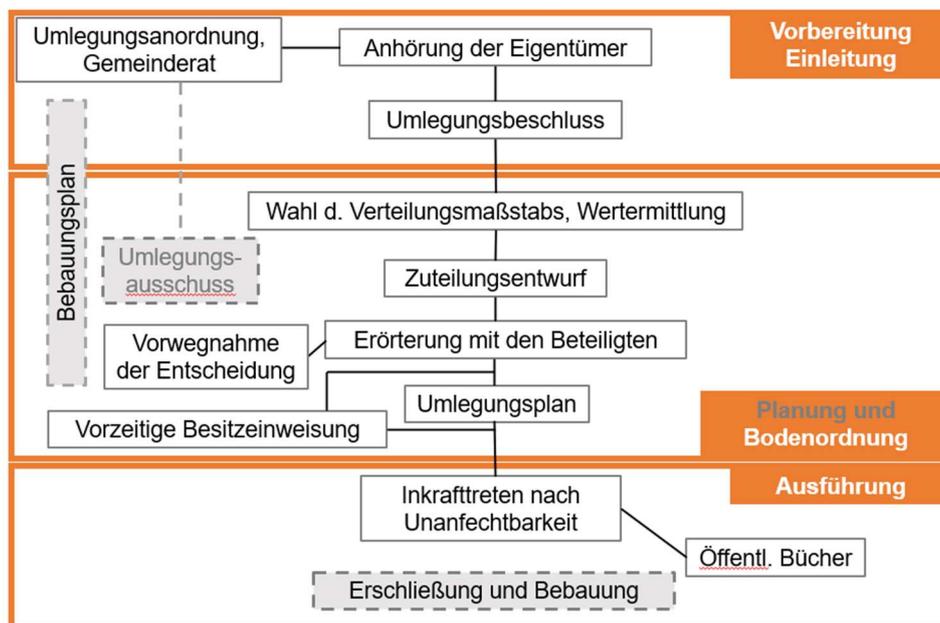


Abb. 37: Verfahrensablauf Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB

1. Vorbereitung und Einleitung

Das Verfahren beginnt mit der Umlegungsanordnung durch die Gemeindevertretung. Nach Anhörung der Eigentümer leitet die Umlegungsstelle das Verfahren durch Umlegungsbeschluss ein (§ 47 BauGB). Zu diesem Zeitpunkt muss die bodenordnerische Erforderlichkeit gegeben sein. Der Bebauungsplan muss zu diesem Zeitpunkt zwar noch nicht in Kraft getreten sein, spätestens jedoch vor dem Beschluss über die Aufstellung des Umlegungsplans. Mit dem Umlegungsbeschluss wird das Umlegungsgebiet abgegrenzt und die Sicherungsinstrumente wie die Verfügungs- und Veränderungssperre nach § 51 BauGB und das gesetzliche Vorkaufrecht nach § 24 BauGB greifen. In die betroffenen Grundbücher wird ein Umlegungsvermerk eingetragen (§ 54 BauGB).

2. Bodenordnung

Für die spätere Zuteilung wird ein Verteilungsmaßstab festgelegt, der sich in der Regel auf die Grundstückswerte oder die Umlegungsfläche bezieht. Die Bewertung der Flächen erfolgt auf Basis der unbebauten Verkehrswerte. Aus der Umlegungsmasse werden die Flächen ausgeschieden, die, wie z.B. Verkehrsflächen, zur Umsetzung des Bebauungsplanes erforderlich

sind. Aus der verbleibenden Verteilungsmasse wird ein Entwurf des Umlegungsplans erstellt und mit den Beteiligten erörtert (§ 66 BauGB). Mit ihrem Einverständnis können Besitz- und Eigentumsregelungen bereits zu diesem Zeitpunkt abschließend im Rahmen einer Vorwegnahme der Entscheidung gem. § 76 BauGB geregelt werden. Mit der vorzeitigen Besitzeinweisung gem. § 77 Abs. 1 BauGB können die Gemeinbedarfsflächen Erschließungs- oder sonstigen Trägern zugewiesen werden. Der endgültige Umlegungsplan wird unter Abwägung aller Interessen und der Abfindungsgrundsätze nach §§ 55 – 59 BauGB aufgestellt und beschlossen. Danach können auch alle anderen Grundstücke vorzeitig in den Besitz eingewiesen werden (§ 77 Abs. 2 BauGB).

3. Ausführung

Mit der Bekanntmachung der Unanfechtbarkeit (§ 71 BauGB) des Umlegungsplans tritt der neue Rechtszustand an die Stelle des alten. Spätestens jetzt erfolgt die Verschaffung von Besitz- und Nutzungsrechten für die neuen Grundstücke. Die öffentlichen Bücher werden berichtigt. Die Ausführung des Plans ist Aufgabe der Gemeinde.

Auf Basis der planerischen Baulandentwicklung entsteht im Rahmen des Umlegungsverfahrens ein Umlegungsvorteil durch veränderte Grundstücksqualitäten. Dementsprechend bezieht sich die Wertermittlung auf den Verkehrswert vor und nach der Umlegung. Wertermittlungstichtag ist der Zeitpunkt des Einleitungsbeschlusses. Auf ihn werden Einwurfs- und Zuteilungswerte abgestellt. Damit bleiben die Werte unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung während der Verfahrensdauer. Abhängig von den Verhältnissen im Umlegungsgebiet kann die Zuteilung über einen Flächen- oder Wertmaßstab erfolgen. Der durch die Baureifmachung entstehende Umlegungsvorteil wird von der Gemeinde entsprechend des gewählten Verteilungsmaßstabes durch einen Flächen- oder Geldbeitrag abgeschöpft. Er dient auch dazu, die gemeinschaftlichen Anlagen wie Verkehrsflächen, Parkplätze, Grünanlagen, Spielplätze, Flächen für Ausgleichsmaßnahmen etc. bereitzustellen.

In der Flurbereinigung entsteht durch die Zusammenlegung von Flächen, eine verbesserte Erschließungsinfrastruktur etc. ebenfalls ein wertmäßiger Vorteil. Dieser verbleibt vollumfänglich bei den Beteiligten. Allerdings kann, anders als in der Umlegung, nach § 40 FlurbG Land in geringem Umfang für öffentliche Vorhaben bis zur Höhe des Flurbereinigungsvorteils einbehalten werden. Für den Landbeitrag wird eine Entschädigung in Geld gezahlt, wenn die Anlage nicht zugleich dem wirtschaftlichen Interesse der Teilnehmer dient. Einen Anspruch auf Abfindung in bestimmter Lage entsteht für das öffentliche Vorhaben dadurch nicht. Hier unterscheidet sich die Flurbereinigung von der Umlegung. Denn dort können auch Gemeinbedarfseinrichtungen mit überörtlicher Bedeutung planakzessorisch realisiert werden, wenn Gemeinde oder Vorhabenträger geeignetes Ersatzland einbringen. Die Umlegung soll Grundstücksstrukturen schaffen, die eine Realisierung des Bebauungsplanes ermöglichen. Kann aufgrund eines zu geringen Sollanspruchs keine zweckentsprechende Zuteilung erfolgen, kann gem. § 59 Abs. 2 BauGB eine Geldentschädigung gezahlt werden.

Der Gemeinde steht im Umlegungsgebiet ein Vorkaufsrecht gem. § 24 Abs. 1 Nr. 2 BauGB zu, um die Verwirklichung öffentlicher Zwecke zu erleichtern. Dieses Vorkaufrecht ist gem. § 46 Abs. 5 auf den Umlegungsausschuss übertragbar. In der Flurbereinigung kann das Vorkaufsrecht gem. § 20 RSiedlG genutzt werden, wenn das Land die Teilnehmergeinschaft oder

den Verband der Teilnehmergeinschaften als Siedlungsunternehmen benannt hat. Hierin stehen sie v.a. in der Konkurrenz zu den Landgesellschaften.

Flurbereinigung und Umlegung sind also zwar auf unterschiedliche Zwecke ausgerichtete Bodenordnungsverfahren, die aber auf der Grundlage derselben Prinzipien agieren und vergleichbare Abläufe haben. Die Regelungen des BauGB hinsichtlich Umlegungsausschuss, Wertermittlung und beschleunigtem Eigentumsübergang können ggf. auch in einem Landmanagementverfahren sinnvoll zum Einsatz kommen. Die Anwendbarkeit wird im Folgenden untersucht.

6.2 Vom Umlegungs- zum Landmanagementausschuss

Die Umlegung liegt gem. § 46 Abs. 1 BauGB in der Verantwortung der Gemeinde. Sie stellt als Umsetzungsinstrument eine Ergänzung zur Planungshoheit der Gemeinden gem. § 2 Abs. 1 BauGB dar. Das BauGB liefert damit den gesetzlichen Rahmen für die Ausgestaltung der den Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 GG zugestandenen Selbstverwaltungsverantwortung. Ob Umlegungsausschüsse mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen gebildet werden, wie sie zusammensetzen sind und mit welchen Befugnissen sie ausgestattet werden, können gem. § 46 Abs. 2 BauGB die Landesregierungen durch Rechtsverordnung bestimmen.

Diese Regelungen sind das Ergebnis eines längeren Diskussionsprozesses im Rahmen der Gesetzgebung zum BBauG 1960. Da man den Interessenkonflikt der Gemeinden, als die für den neutralen Interessensausgleich zuständige Trägerin und zugleich Begünstigte der Umlegung sah, hatte es Überlegungen gegeben, die Umlegung beim Kreis oder der Bezirksregierung anzusiedeln. Das widersprach jedoch dem Ansinnen, die grundgesetzlich garantierte Selbstverwaltungsverantwortung der Gemeinden zu stärken.³¹⁷ In Anlehnung an bereits frühere Landesgesetzgebungen wurde daher über die Einrichtung eines aus unabhängigen Mitgliedern bestehenden Umlegungsausschusses nachgedacht, der selbständig als Organ der Gemeinde agieren sollte. Eine diesbezüglich abschließende Regelung konnte das BBauG jedoch nicht treffen, obwohl sich der Rechtsausschuss dafür ausgesprochen hatte. Die Länder argumentierten ablehnend, dass dies „einen Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Organisationsgewalt der Länder enthalten könnte.“³¹⁸ Folglich behielten die Länder das Recht, die Regelungen für die Umlegungsstellen selbst zu treffen.

Die Bildung von Umlegungsausschüssen ist in allen Bundesländern mit Ausnahme von Bremen, Hessen und Hamburg vorgesehen. Folgende Gemeinsamkeiten sind laut DIETERICH erkennbar³¹⁹:

- Der Ausschuss setzt sich aus 5 – 7 Mitgliedern zusammen, die durch den Gemeinderat bestellt werden.
- Die Ausschüsse setzen sich aus sachverständigen Mitgliedern und Ratsmitgliedern zusammen.

³¹⁷ vgl. Burmeister; Neureither (2022), Rn. 43

³¹⁸ zu BT-Drs. 3/1794 (1960), 14

³¹⁹ vgl. Dieterich (2006), 75–76

- Der Vorsitzende hat die Befähigung zum Richteramt oder höheren Verwaltungsdienst; alternativ zum höheren vermessungstechnischen Dienst; Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen treffen andere Regelungen, die das Bürgermeisteramt berücksichtigen.
- Je nach Fachrichtung des Vorsitzenden decken die sachverständigen Mitglieder den vermessungs- und / oder bewertungs- bzw. bautechnischen Part ab. Das soll eine objektive Beurteilung und neutrale Entscheidung gewährleisten.
- Je nach Größe des Ausschusses wird er durch 2 oder 3 Ratsmitglieder ergänzt, so dass die Fachstimmen gegenüber den Ratsstimmen die Mehrheit haben.
- Eine direkte Beteiligung von Grundstückseigentümern ist nicht vorgesehen, eine Vertrauensperson der Gesamtheit der beteiligten Grundstückseigentümer kann jedoch beratend hinzugezogen werden.
- Die Ausschussmitglieder können vor Ablauf ihrer Amtszeit nicht abberufen werden. Dadurch wird die selbständige Entscheidungsbefugnis gestärkt.

Zur Frage der persönlichen Unabhängigkeit der Ausschussmitglieder gibt es unterschiedliche Meinungen. Unbestritten ist, dass die Durchführung der Umliegung eindeutig den Gemeinden zugeordnet ist, die Bildung von Umliegungsausschüssen der Entscheidung der Bundesländer überlassen wird, diese aber nicht dazu angehalten werden, selbständige und unabhängige Ausschüsse zu verlangen. Obligatorisch sind gem. § 46 Abs. 2 Nr. 1 lediglich „selbständige Entscheidungsbefugnisse.“ Damit ist laut BURMEISTER und NEUREITHER in erster Linie die sachliche Unabhängigkeit in Form der Weisungsfreiheit gemeint.³²⁰ Die Zweckmäßigkeit einer persönlichen Unabhängigkeit steht jedoch nicht infrage. Die Erfahrungen zeigen zudem, dass „Unabhängigkeit und Interessenneutralität des Umliegungsausschusses gegenüber dem Rat und der Verwaltung der Gemeinde wesentlich zur Akzeptanz der Umliegungsentscheidungen durch die Betroffenen [beiträgt]“.³²¹ Beschlüsse kann der Umliegungsausschuss rechtmäßig nur dann fassen, wenn alle Mitglieder bzw. ihre Vertreter daran mitwirken. Sonst wäre die vorgesehene, ausgewogene Zusammensetzung verletzt.

Der Umliegungsausschuss ist trotz seiner selbständigen, jedoch nach außen rechtlich wirksamen Entscheidungsbefugnis eine Behörde der Gemeinde i.S.v. VwVfG und VwGO³²² und damit rechtlich identisch mit ihr.³²³ Er kann jedoch politisch unbequeme Entscheidungen treffen und unterliegt dabei nur einer Rechts-, nicht aber einer politischen Kontrolle. Durch seine Rechtsstellung als Organ der Gemeinde, deren Mitglieder ein öffentliches Amt innehaben, greift bei Amtspflichtverletzungen § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG. Die Gemeinde haftet für den Umliegungsausschuss.

Welche Befugnisse der Umliegungsausschuss hat, regelt ebenfalls die zugehörige Landesverordnung. Grundsätzlich kann ihm die gesamte Durchführung der Umliegung vom Umliegungsbeschluss bis zur Berichtigung der öffentlichen Bücher übertragen werden. Das umfasst alle Arbeiten, die dafür notwendig sind. Auch die Übertragung des Vorkaufsrechts nach § 24 Abs.1 Nr. 2 BauGB ist möglich. Die Ausführung des Umliegungsplans ist gem. § 72 Abs. 2 BauGB Aufgabe der Gemeinde.

³²⁰ vgl. Burmeister; Neureither (2022), Rn. 61

³²¹ Burmeister; Neureither (2022), Rn. 56

³²² vgl. Burmeister; Neureither (2022), Rn. 69

³²³ vgl. Dieterich (2006), S. 77

Im Gegensatz zur Umlegung als Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinde ist die Flurbereinigung eine staatliche Aufgabe, bei der neben den Eigentümerinteressen vielfältige andere Interessen berührt werden. Die Teilnehmergeinschaft ist weitestgehend Trägerin des Verfahrens. In Kap. 5.4.4 wurden die Aufgaben des Vorstandes eines Verfahrens nach FlurbG als Vertreter der Teilnehmergeinschaft den Aufgaben eines Vorstandes im Landmanagementverfahren gegenübergestellt. Es wurde deutlich, dass sich die Interessenvertretung in diesem nicht mehr auf gemeinschaftliche Belange bezieht, sondern vielmehr auf den einzelnen Eigentümer und auf vielfältige öffentliche und daher fremde Belange. Es liegt nahe, für ein derartiges Verfahren über eine anders konstituierte Form der Interessenvertretung nachzudenken, die ggf. besser geeignet ist, allen Belangen gerecht zu werden. Die Umlegungsausschüsse geben trotz aller Unterschiedlichkeit in den Bundesländern Orientierung für den nachfolgenden, gedanklichen Transfer auf das effiziente Landmanagement.

Das Flurbereinigungsgesetz sieht in § 2 Abs. 2 FlurbG die Einrichtung von Fachbehörden vor. WINGERTER und MAYR betonen, dass diese Bezeichnung bewusst gewählt ist, um die Eigenständigkeit der Flurbereinigungsbehörde hervorzuheben. Eine Eingliederung in eine allgemeine Verwaltungsbehörde kann zwar organisatorisch vorgenommen werden, ist aber ein Rechtsverstoß, wenn damit ein fachliches Weisungsrecht einhergeht.³²⁴ Demzufolge müsste der Vorstand eines effizienten Landmanagementverfahrens, folgend als „Landmanagementausschuss“ bezeichnet, gleichermaßen interessenneutral und unabhängig sein, wie die Flurbereinigungsbehörde selbst. Denn anders als der Vorstand der Teilnehmergeinschaft wäre der Landmanagementausschuss, ähnlich wie der Umlegungsausschuss, vollumfänglich ein Organ der Flurbereinigungsbehörde. Zudem muss er durch eine geeignete Auswahl seiner Mitglieder, fachlich in die Lage versetzt werden, Landmanagemententscheidungen sachgerecht treffen zu können. Da es im effizienten Landmanagementverfahren hauptsächlich um landwirtschaftliche, raumordnerische, bewertungs- und vermessungstechnische, kaufmännische und juristische Fragestellungen geht, empfiehlt sich eine entsprechende Besetzung. Weitere grundsätzlich vorstellbare Interessenvertretungen wie die der Gewässer- oder Landschaftsökologie, des Bodenschutzes, etc. sind nicht zwingend erforderlich, weil sie sich in den umzusetzenden Fachplanungen bereits manifestiert haben. Die landwirtschaftliche Fachkunde muss für den Ausschuss jedoch zwingend verfügbar sein, denn unabhängig von der Ausrichtung des umzusetzenden Vorhabens wird immer landwirtschaftliche Fläche in Anspruch genommen. Nicht nur die Inanspruchnahme, sondern auch die Qualität des dafür notwendigen Ersatzlandes, muss für den Ausschuss bewertbar sein. Die raumordnerische Expertise muss zudem ergänzt werden um einen Kriterienkatalog für die Flächenverwendung, der Entscheidungen einfacher und zudem transparent macht. Dazu sollte ein Bewertungsrahmen gehören, um, ähnlich wie bei KÖTTER, die Flächeneffizienz einer Flächenverwendung einzustufen zu können.³²⁵ Nur auf einer derartigen Grundlage ist der sorgsame und nachhaltige Einsatz der begrenzten Ressource Fläche, der übergeordnetes Ziel des Landmanagementverfahrens ist, nachhaltig möglich.

Bleibt die Frage, wer die Entscheidung über die Ausschussbesetzung trifft. Eine Wahl, wie im bisherigen Verfahren der Flurbereinigung, kommt aus den genannten Gründen nicht infrage. Die Personen für den Umlegungsausschuss werden vom Gemeinderat benannt, da die Gemeinde Trägerin des Verfahrens ist. Trägerin des Landmanagementverfahrens ist das Land.

³²⁴ vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 2 Rn. 4

³²⁵ vgl. Kötter (2018), S. 127

Die Auswahl der Ausschussmitglieder sollte jedoch auf der regionalen Ebene stattfinden, auf die sich das Landmanagementverfahren erstreckt, ggf. also auf den gesamten Zuständigkeitsbereich der Flurbereinigungsbehörde. Je nach länderspezifischer Organisationsform der Flurbereinigungsbehörden steht ggf. kein geeignetes Wahlgremium zur Verfügung. Eine naheliegende Variante wäre es, sich an § 21 Abs. 4 FlurbG zu orientieren, der die Möglichkeit einer Vorstandsbestellung durch die Flurbereinigungsbehörde nach Anhörung der landwirtschaftlichen Berufsvertretung für den Fall vorsieht, dass eine Wahl durch die Teilnehmer nicht zustande kommt. Das Land könnte, angelehnt an § 21 Abs. 4 FlurbG, für eine Ausschussbestellung durch die Flurbereinigungsbehörde ebenfalls bestimmte Anhörungsvoraussetzungen festlegen.

Die Flurbereinigungsbehörde selbst könnte für das effiziente Landmanagementverfahren als ausführende „Geschäftsstelle“ fungieren, das Verfahren leiten, verwalten und Entscheidungen des Landmanagementausschusses vorbereiten. Eine weitreichende Kompetenzübertragung auf einen Flurbereinigungsvorstand wäre nicht neu. In den Bundesländern Bayern und Sachsen ist dies bereits über die Öffnungsklausel des § 18 Abs. 2 FlurbG erfolgt. Umfangreiche Aufgaben der Flurbereinigungsbehörde wie z.B. die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes inkl. der Erstellung des Flurbereinigungsplanes, die Führung aller notwendigen Verhandlungen und die zur Ausführung des Flurbereinigungsplanes erforderlichen Maßnahmen sind auf die Teilnehmergeinschaften übertragen worden. Die Teilnehmergeinschaft nimmt im Rahmen dieser Aufgaben die Stellung der Flurbereinigungsbehörde ein.³²⁶ Davon ausgenommen sind jedoch u.a. die den Besitz- und Eigentumsübergang betreffenden Regelungen der §§ 61–66 FlurbG. Den Vorsitz des Vorstandes der Teilnehmergeinschaft übernimmt in beiden Bundesländern ein technisch vorgebildeter Beamter der Flurbereinigungsbehörde.³²⁷ Die Leitung des Flurbereinigungsverfahrens inkl. der Weisungsmöglichkeit an den Vorstand bezüglich der ihm übertragenen Aufgaben verbleiben bei der Flurbereinigungsbehörde.

Beschreibt man in einem effizienten Landmanagementverfahren die Funktion der Flurbereinigungsbehörde als „Geschäftsstelle“ für den Landmanagementausschuss entsteht möglicherweise der Eindruck, die Flurbereinigungsbehörde würde „degradiert“. Aufgrund ihrer eigenen Interessenneutralität gem. § 2 Abs. 2 FlurbG wäre sie unzweifelhaft selbst geeignete Stelle bei entsprechender personeller Fachkompetenz, Landmanagemententscheidungen selbst zu treffen. Auf einen „Vorstand“ oder „Ausschuss“ könnte also gänzlich verzichtet werden. In zahlreichen Bundesländern sind die Flurbereinigungsbehörden nicht mehr in einem eigenständigen Sonderverwaltungsstrang geführt, sondern in die Verwaltungen von Gebietskörperschaften eingegliedert. Auch wenn damit kein fachliches Weisungsrecht einhergeht, lässt sich die Interessenneutralität gegenüber Verfahrensbeteiligten nicht immer ausreichend darstellen. Ein Landmanagementausschuss würde daher die Akzeptanz von Landmanagemententscheidungen erhöhen.

6.3 Wertermittlung und Gestaltung der Abfindung

³²⁶ vgl. BayGVBl. (1994) Nr. 5 S. 127, Art. 2 Abs. 4; SächsGVBl. (1994) Nr. 48 S. 1429, § 2

³²⁷ vgl. BayGVBl. (1994) Nr. 5 S. 127, Art. 4 Abs. 1; SächsGVBl. (1994) Nr. 48 S. 1429, § 3

Die Wertermittlung in der Flurbereinigung und in der Umlegung haben eine entscheidende Gemeinsamkeit: sie sind abgekoppelt von der konjunkturellen Entwicklung während der Verfahrenslaufzeit. Die Herangehensweise ist aufgrund der unterschiedlichen Ausrichtung der Verfahren verschieden.

Die Umlegung arbeitet mit Verkehrswerten und legt daher den Stichtag der Wertgleichheit auf den Einleitungsbeschluss. Nur so kann durch Ermittlung von Einwurfs- und Zuteilungswerten zu Beginn des Verfahrens der Umlegungsvorteil zuverlässig quantifiziert und Klarheit über die Sollansprüche und etwaige Abweichungen erlangt werden. Damit wird die Basis für die Zuteilungsplanung gelegt. Ermittelt werden die Bodenwerte eines Grundstücks in der Zuteilungsqualität, also als baureifes Land, und in der Einwurfsqualität, entweder als Rohbauland oder je nach vorzufindender Situation in einer sonstigen Grundstücksqualität. Ggf. vorhandene Bebauung oder sonstige wesentliche Bestandteile werden nicht berücksichtigt. Dafür schreibt die Umlegung ähnlich wie die Flurbereinigung Abfindungsgrundsätze vor wie z.B. die verhältnismäßige Zuteilung gem. § 59 Abs. 1 in Verbindung mit den §§ 57 und 58 BauGB, die die Bestandsgarantie gewährleistet und Vorrang vor der wertgleichen Zuteilung gem. 59 Abs. 2 BauGB in Verbindung mit den §§ 57 und 58 hat. Der Grundsatz der gleichen oder gleichwertigen Lage gem. § 59 Abs. 1 BauGB, der die Form der Erschließung und sonstige topografische, soziale oder wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt, knüpft an die Bestandsgarantie an. Vervollständigt werden die Abfindungsgrundsätze durch den Zweckmäßigkeitssatz gem. §§ 45 und 59 Abs. 1 BauGB, der sich an der städtebaulichen Planung orientiert.³²⁸

Da die Bauleitplanung einen deutlich engeren Zuteilungsrahmen vorgibt, als dies im Rahmen einer Flurbereinigung durch bereits vorhandene oder selbst geplante Bedingungsgrenzen der Fall ist, ist die Zweckmäßigkeit der Zuteilung im Sinne einer planakzessorischen Zuteilung ein besonderes Kriterium bei der Beurteilung ihrer Rechtmäßigkeit. Dies gilt insbesondere für erheblich vom Sollanspruch abweichende Zuteilungen. Eine Grenze, ab wann eine Abweichung erheblich ist, legt das BauGB nicht fest. Es ist eine Ermessensentscheidung der Umlegungsstelle. Eine Abweichung von mehr als 10% gilt in der Regel als erheblich bzw. wesentlich.³²⁹ In diesem Fall werden für die Berechnung des Geldausgleichs bei Mehrzuteilung bzw. der Entschädigung bei einer Minderausweisung die Grundstücksmarktverhältnisse zum Zeitpunkt des Umlegungsplans zugrunde gelegt. Für unwesentliche Abweichungen gilt als sogenannter „Spitzenausgleich“ der Wertermittlungsstichtag, also der Zeitpunkt des Einleitungsbeschlusses.

Der Wertermittlungsstichtag in der Flurbereinigung ist, anders als in der Umlegung, spät im Verfahren, nämlich frühestens zum Zeitpunkt der vorläufigen Besitzeinweisung. Durch die relative Wertermittlung, die den Wert des Grundstücks eines Teilnehmers ins Verhältnis zum Wert aller Grundstücke des Flurbereinigungsgebietes setzt, können Land- und vorläufig auch Geldbeiträge festgelegt werden. Die Zuteilung kann ohne Rücksicht auf Verkehrswerte stattfinden. Erst zu dem späten Verfahrenszeitpunkt werden die vorgenommenen Bewertungen über den dann festzulegenden, allgemeinen Kapitalisierungsfaktor (Euro pro Werteinheit) endgültig in monetäre Werte überführbar, so dass ebenfalls Geldausgleiche für Mehr- und

³²⁸ vgl. Kötter; Linke (2015), S. 710

³²⁹ vgl. BGH (1984)

Minderzuteilungen gezahlt werden können. Der Kapitalisierungsfaktor orientiert sich am durchschnittlichen Verkehrswert aller Flächen.³³⁰

Ergänzend zur Flächenbewertung sind ebenfalls die Abfindungsgrundsätze der §§ 44 und 45 FlurbG zu wahren. Sie berücksichtigen den Nutzwert für den konkreten landwirtschaftlichen Betrieb v.a. in Form des Abwägungs-, Gestaltungs- und Entsprechungsgebotes in den §§ 44 Abs. 2 – 4 FlurbG. Einen Lageanspruch gibt es nicht. Auch hier gilt, dass unvermeidbare Mehr- oder Minderausweisungen in Geld auszugleichen sind (§ 44 Abs. 3 Satz 2). Die Grenzen dafür steckt das BVerwG bereits 1959 eng: im Zweifelsfall muss das Zusammenlegungsziel zurückgestellt werden. Denn zwei Gesichtspunkte sind zu berücksichtigen. „Es handelt sich um eine Ausnahmeregelung, die eng auszulegen ist. Zum zweiten: Es sind die der Flurbereinigung durch Art. 14 GG gesteckten Grenzen zu beachten.“³³¹ Wie in der Umlegung handelt es sich also nur um den Spitzenausgleich. Andernfalls wird ein Landverzicht gem. § 52 FlurbG erforderlich oder eine Mehrzuteilung gem. § 54 Abs. 2 FlurbG. Für das effiziente Landmanagementverfahren hat die Bestandsgarantie des Eigentums eine besondere Bedeutung, da die Zuteilungsmöglichkeiten je nach verfügbarem Vorratsland stark eingeschränkt sein können. Es stellt eine besondere Herausforderung dar, Bemessung und Gestaltung der Abfindung wertgleich zu realisieren. Die eingeschränkten Möglichkeiten dürfen auf keinen Fall zur Folge haben, dass sich die Grenzen des „Spitzenausgleichs“ für unvermeidbare Mehr- oder Minderausweisung verschieben.

Angesichts des frühen Wertermittlungsstichtags in der Umlegung zum Zeitpunkt des Einleitungsbeschlusses kann diskutiert werden, ob dies auch eine probate Lösung für das Landmanagementverfahren ist, wenn wie in Kap. 5.4.5 bereits angemerkt, über eine am Verkehrswert ausgerichtete Flächenbewertung nachgedacht werden soll. Die Dynamik des Verfahrens mit unterschiedlichen Zu- und ggf. Abgängen durch gleichermaßen dynamische Formen des Besitz- und ggf. sogar Eigentumsübergangs könnte dadurch sowohl im Interesse einer rechtssicheren und transparenten Bearbeitung als auch im Interesse der Beteiligten gut abgedeckt werden. Für Mehrzuteilungen an Vorhabenträger wäre entsprechend der Umlegungsregelung abweichend vom Einleitungsbeschluss der Zeitpunkt des Flurbereinigungsplans bzw. der vorläufigen Besitzeinweisung maßgeblich. Bei Verzichten gilt eine vergleichbare Regel: Die Geldabfindung soll angemessen sein und muss sich daher an dem Zeitpunkt des Verzichts orientieren, wenn der Geldausgleich sofort nach Eintragung des Verfügungsverbot im Grundbuch gezahlt werden soll. Die Gefahr einer Finanzierungslücke, wie sie bei unterschiedlichen Bewertungszeitpunkten entstehen könnte, nämlich dann, wenn zu einem höheren Preis, weil deutlich nach Verfahrenseinleitung „eingekauft“, aber zum Stichtags-Wert, also zum Zeitpunkt der Einleitung, wieder „verkauft“ wird, wäre nicht gegeben.

Bleibt der späte Wertermittlungsstichtag aus dem FlurbG im Landmanagementverfahren bestehen und die Bemessung der Abfindung wird trotzdem auf die Verkehrswerte abgestellt, geht die konjunkturelle Unabhängigkeit verloren. Der Zeitraum von Bewertung und Stichtag der Wertgleichheit muss daher kurz sein (vgl. Kap. 5.4.5). Als eine Lösungsmöglichkeit wurden in Kap. 5.4.7 bereits Gebietsteilungen identifiziert. Mit jedem Teilgebiet, das in den Besitz einweist, entsteht ein eigener Stichtag der Wertgleichheit. Noch kleinteiliger kann die Umlegung

³³⁰ vgl. Wingerter, Mayr (2018), § 39 Rn. 33

³³¹ BVerwG (1959a), Rn. 6

mit der Vorwegnahme der Entscheidung gem. § 76 BauGB arbeiten. Ob eine derartige Regelung für das effiziente Landmanagementverfahren sinnvoll ist und damit ggf. auch zur Lösung der Bewertungsfrage beitragen kann, wird im folgenden Kapitel untersucht.

6.4 Frühzeitige Besitz- und Eigentumsregelungen

Wie in der Flurbereinigung gilt auch in der Umlegung der Grundsatz, dass alle rechtlichen Regelungen gem. § 71 BauGB einheitlich im Umlegungsplan als Gesamtverwaltungsakt getroffen werden. Die Begründung für diesen Grundsatz ist dieselbe: Beide Verfahren basieren auf dem wechselseitigen Zusammenhang der in einem geschlossenen Verfahrensgebiet zu treffenden Regelungen. Es gibt aber auch in der Umlegung zahlreiche Situationen, die Besitz- und ggf. sogar Eigentumsregelungen bereits vor dem Plan erforderlich werden lassen, weil das Interesse der Allgemeinheit oder das Interesse der Umlegungsbeteiligten gegeben, der eigentliche Verfahrensablauf aber verzögert ist. Das BauGB sieht insbesondere zwei Instrumente vor:

6.4.1 Vorzeitige Besitzeinweisung

Mit der vorzeitigen Besitzeinweisung gem. § 77 BauGB können vor der Aufstellung des Umlegungsplans Bedarfs- und Erschließungsträger in die Grundstücke eingewiesen werden, die für Erschließungs- oder sonstige Gemeinbedarfszwecke vorgesehen sind und bei denen die Umsetzung bevorsteht. Voraussetzung ist, dass der Bebauungsplan in Kraft getreten ist und das Wohl der Allgemeinheit die vorzeitige Besitzeinweisung erfordert (§ 77 Abs. 1 Nr. 1 BauGB). Nach der Aufstellung des Umlegungsplans können auch sonstige Flächen in den Besitz eingewiesen werden, wenn es das Wohl der Allgemeinheit erforderlich macht und wenn die Grenzen der neuen Grundstücke bereits in die Örtlichkeit übertragen worden sind (§ 77 Abs. 1 Nr. 2 BauGB). Weil das Wohl der Allgemeinheit für diesen Fall, der überwiegend die Privaten betrifft, schwieriger zu begründen ist, gibt das BauGB in § 77 Abs. 2 Nr. 2 den Hinweis auf dringende, die Interessen der Betroffenen überwiegende, städtebauliche Gründe. Wie in der Flurbereinigung geht mit einer frühzeitigen Besitzeinweisung ohne endgültige Eigentumsregelung das Problem einher, dass die neuen Grundstücke nicht beliehen werden können, die Eintragung von Grundpfandrechten auf den alten Grundstücken aufgrund mangelnder Akzeptanz bei den Banken jedoch schwierig sein kann (vgl. Kap. 5.4.6). Möglicherweise entstehen durch die vorzeitige Besitzeinweisung zusätzlich Entschädigungsansprüche an die Umlegungsstelle, weil beispielsweise für die neue Nutzung Gebäude leergezogen werden müssen und daraus Einnahmeverluste in Form von Mietausfällen entstehen.³³² Entscheidungen für die Inanspruchnahme dieses Instrumentes müssen daher sorgfältig abgewogen werden.

6.4.2 Vorwegnahme der Entscheidung

Mit der Vorwegnahme der Entscheidung gem. § 76 BauGB können einzelne Grundstücke mit dem Einverständnis der betroffenen Rechtsinhaber einer endgültigen Regelung zugeführt werden. Gäbe es eine solche Verfahrensregel in einem Landmanagementverfahren kann ggf. manche in Kapitel 5 identifizierte Schwierigkeit gelöst werden. Daher wird die Vorwegnahme der Entscheidung eingehender betrachtet.

³³² Dieterich (2006), 279–280

Ursprünglicher Anlass für eine derartige „Vorausverfügung“ in § 69 BBauG war, inspiriert durch § 28a Abs. 2 des nordrhein-westfälischen Aufbaugesetzes³³³, die frühzeitige Auszahlung von Geldleistungen an die Eigentümer, die ihr Grundstück zur Verfügung stellten. Das Flurbereinigungs-gesetz hatte mit § 53 Abs. 1 FlurbG ebenfalls bereits eine derartige Regelung.³³⁴ Mit den Novellierungen des BauGB 1979 und 1986 ist die Vorwegregelung um die §§ 60 (Abfindung und Ausgleich für bauliche Anlagen, Anpflanzungen und sonstige Einrichtungen) und 62 BauGB (gemeinschaftliches Eigentum; besondere rechtliche Verhältnisse), die Vorwegaus-scheidung nach § 55 BauGB und die Anwendung der Verfahrensvorschriften nach §§ 72 (Wir-kung der Bekanntmachung) und 73 BauGB (Änderung des Umlegungsplans) erweitert wor-den.³³⁵ Die Gesetzesbegründung vom 29.12.1978 macht deutlich, dass § 76³³⁶ BauGB in der Umlegungspraxis zwar eine „wesentliche Bedeutung“, sich aber „als teilweise unvollständig erwiesen“ hat und daher für die rechtliche Erweiterung ein „dringendes Bedürfnis“ besteht.³³⁷ Durch die Stärkung der Vorwegregelung sollte das Umlegungsverfahren flexibler, leichter und zugleich weiter beschleunigt werden.³³⁸ Deutlich belegt das die Aussage der Gesetzesbegrün-dung zur Novellierung 1986, in der es heißt, dass „bei stufenweise ergangenen Vorwegrege-lungen ein abschließender Umlegungsplan möglicherweise entbehrlich [werden kann], wenn nämlich alle Umlegungstatbestände im Gebiet bereits geregelt sind.“³³⁹ Überlegungen zu einer Ergänzung der Vorwegregelungen um einen § 76a BauGB, der ohne Einverständnis der Be-troffenen eine vorzeitige Aufhebung, Änderung und Begründung von Rechten, die nicht grund-stücksgleiche Rechte sind, vorgesehen hatte, ist aus rechtspolitischen Erwägungen heraus nicht weiter verfolgt worden.³⁴⁰

Laut DIETERICH wird durch die Umlegungsstellen von der Vorwegnahme der Entscheidung un-terschiedlich ausgiebig Gebrauch gemacht. Manche stellen ihre Arbeit darauf ab, zunächst die Teile zu regeln, die sich über diesen Weg schnell regeln lassen, dann alle anderen Regelungen nachzuziehen, um am Ende nach Möglichkeit einen Umlegungsplan entbehrlich zu machen. Eigentümer, die an einem schnellen Abschluss interessiert sind, geben regelmäßig ihre Bereit-schaft zu einer Vorwegregelung zu erkennen. Diese Beispiele können auch eine positive Sig-nalwirkung für andere Eigentümer haben. Der Überblick darf jedoch trotz vieler Einzelregelun-gen nicht verloren gehen. Rechte von anderen Eigentümern müssen in jedem Fall gewahrt bleiben.³⁴¹

Zu den materiellen Voraussetzungen des § 76 BauGB gehört neben der rechtswirksamen Ein-leitung des Verfahrens eine gesicherte Grundlage für die Zuteilungsentscheidung. Der Bebau-ungsplan muss jedoch noch nicht vorliegen.³⁴² Unterschiedliche Ansichten gibt es zu der Frage, ob die betroffenen Rechtsinhaber mit dem gesamten Inhalt der Vorwegregelung ein-verstanden sein müssen oder lediglich mit der Tatsache einer Vorwegregelung. Das BGH hatte

³³³ vgl. BT-Drs. 3/336 (1958), S. 81

³³⁴ vgl. BT-Drs. 1/3385 (1952), S. 13

³³⁵ vgl. Otte (2022), § 76 Rn. 1a

³³⁶ numerisch lediglich verschoben von ursprünglich § 69 BBauG

³³⁷ vgl. BT-Drs. 8/2451 (1978), S. 26–27

³³⁸ vgl. Otte (2022), § 76 Rn. 1a

³³⁹ vgl. BT-Drs. 10/4630 (1986), S. 105

³⁴⁰ vgl. Otte (2022), § 76 Rn. 1b

³⁴¹ vgl. Dieterich (2006), S. 275–276

³⁴² vgl. Otte (2022), Rn. 2

in einem Urteil von 1975 diese Frage offengelassen.³⁴³ Der Gesetzgeber selbst hatte zur Novellierung 1986 geschrieben, dass sie grundsätzlich einvernehmlich ergeht, jedoch im Zweifel, „- wenn ein Rechtsmittelverzicht nicht erreichbar ist – vollziehbar sein muss.“³⁴⁴ Daher weitete er die Regelung auf die Vorschriften über die Wirkung der Bekanntmachung und auf Planänderungen aus. OTTE zieht daraus den Schluss, dass sich das Einverständnis auf die verfahrensmäßige Herauslösung der Regelung aus dem Zusammenhang aller Regelungen bezieht, nicht aber auf den Inhalt der Regelung bzw. der Entscheidung.³⁴⁵ LINKE dagegen argumentiert mit dem Motiv der Vorwegregelung, nämlich der Beschleunigung. „Der Zweck der Vorwegregelung, Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens, würde in sein Gegenteil verkehrt, wenn sich dem Vorwegbeschluss ein langwieriger Rechtsstreit über den Inhalt anschließen würde.“³⁴⁶ Dieser Ansicht schließt sich auch DIETERICH an.³⁴⁷ Unstreitig lässt sich sagen, dass ein inhaltliches Einverständnis von Betroffenen bezüglich behördlicher Entscheidungen stets sinnvoll ist und auf Verfahrensprozesse beschleunigend wirkt. Die Frage der materiellen Voraussetzung der Vorwegnahme der Entscheidung muss an dieser Stelle nicht geklärt werden. Bei einer Übertragung der Vorwegregelung auf das Landmanagementverfahren wäre sie aus dem Blickwinkel des kooperativen, aber eben nicht gänzlich freiwilligen Verfahrensansatzes möglicherweise ohnehin eindeutiger zu beantworten.

Inhaltlich lassen sich über die Vorwegnahme der Entscheidung alle Regelungen treffen, die Gegenstand des Umliegungsplans sein können.³⁴⁸ Daher wird auch von „stufenweisem Vorgehen“ gesprochen, wenn bestimmte Regelungen zunächst offengehalten und erst später nachgezogen werden. Entweder geschieht dies im Rahmen des Umliegungsplans, wodurch die Vorwegnahme der Entscheidung Bestandteil von ihm wird, oder im Rahmen weiterer Vorabregelungen, so dass die Aufstellung des Umliegungsplans überflüssig wird, weil bereits alles geregelt ist. „Das ist nicht zu beanstanden.“ unterstreicht DIETERICH.³⁴⁹ Der neue Rechtszustand wird mit der Bekanntmachung nach § 72 BauGB herbeigeführt, denn er gilt ausdrücklich auch für die Vorwegnahme der Entscheidung. Das Verfahren wird damit beendet. Die Gemeinde hat die Entscheidung gem. § 72 Abs. 2 BauGB zu vollziehen, sobald sie unanfechtbar ist. Die öffentlichen Bücher sind zu berichtigen. Werden aber noch offene Regelungen in einem abschließenden Umliegungsplan getroffen, wird die Vorwegnahme der Entscheidung Bestandteil von ihm.

Abschließende Einzelregelungen führen in einem flächenhaft abgegrenzten Verfahren, wie es die Umliegung ist, zu Schwierigkeiten bei der Berichtigung von Grundbuch und Liegenschaftskataster. Es kommt zu Fehl- oder Doppelbuchungen, die formell unzulässig sind. LINKE beschreibt dazu zwei Lösungsansätze³⁵⁰. Entweder müssen mit Hilfe von Sollkoordinaten die Grenzen dem Zwischenstand entsprechend katastertechnisch angepasst werden. Dann kann der neue Rechtszustand auch im Grundbuch nachvollzogen werden, wenn der Alteigentümer, dessen Fläche an einen anderen ganz oder teilweise zugeteilt wurde, zur Sicherung seines Zuteilungsanspruchs auf dessen alte Flächen gebucht wird. Alternativ können Fehlflächen

³⁴³ vgl. BGH (1975), Rn. 35

³⁴⁴ BT-Drs. 10/4630 (1986), S. 105

³⁴⁵ vgl. Otte (2022), Rn. 3

³⁴⁶ Linke (2023), Rn. 22

³⁴⁷ vgl. Dieterich (2006), S. 273–274

³⁴⁸ vgl. Linke (2023), Rn. 25

³⁴⁹ vgl. Dieterich (2006), S. 276

³⁵⁰ vgl. Linke (2023), Rn. 35–37

auch auf die Gemeinde als Umlegungsstelle gebucht werden. Es wird eine eindeutige Rechtslage geschaffen, der Umlegungsvermerk kann gelöscht werden. Es entsteht jedoch ggf. nicht unerheblicher Abstimmungs- und Verwaltungsaufwand. Beim zweiten Lösungsansatz werden die Grundstücke und die entsprechenden Rechte zwar gebildet, Liegenschaftskataster und Grundbuch jedoch nicht berichtigt. In der Folge bleiben die Grundstücke mit dem Umlegungsvermerk behaftet und die Umlegungsstelle hat alle mit etwaigem Grundstücksverkehr entstehende Rechtsvorgänge gem. § 51 BauGB zu kontrollieren und zu steuern. Dadurch entsteht ebenfalls zusätzlicher Verwaltungsaufwand. Beide Wege sind fehleranfällig, allerdings nicht in so besonders schwerwiegendem Ausmaß, dass der Verwaltungsakt selbst fehlerhaft werden kann. Die Umlegungsstelle bleibt Garant für eine gesetzmäßige endgültige Regelung des Gesamtverfahrens.³⁵¹

Die Vorwegnahme der Entscheidung gem. § 76 BauGB stellt also eine zeitlich und inhaltlich individuell gestaltbare Teil-Vorabregelung des Umlegungsplans dar, die zu einer deutlichen Verfahrensbeschleunigung und dadurch auch zur Teilnehmerzufriedenheit beitragen kann. Die Umlegung kann ggf. stufenweise abgearbeitet werden, so dass auf einen abschließenden Gesamtplan verzichtet werden kann. Durch eine große Menge an Einzelregelungen entsteht ggf. eine größere Fehleranfälligkeit, weil es für die Umlegungsstelle herausfordernder wird, die Übersicht in einem Verfahren zu bewahren, das durch sachbezogene, wechselseitige Zusammenhänge geprägt ist. Auch eine Vorab-Teilberichtigung von Liegenschaftskataster und Grundbuch oder ihre zunächst bewusste Unterlassung kann Fehler verursachen. Insgesamt überwiegen jedoch die Vorteile dieses Instruments so sehr, dass es von vielen Umlegungsstellen intensiv genutzt wird. Die Vorwegnahme der Entscheidung hat sich mit der Weiterentwicklung des ursprünglichen Ansatzes, eine frühzeitige Geldauszahlung bei einem Landverzicht zu ermöglichen, zu einem verfahrensprägenden Erfolgsmodell entwickelt.

In der Flurbereinigung hat es diese Weiterentwicklung des § 53 Abs.1 FlurbG nicht gegeben. Denn der Gesetzgeber hat 1976 mit der Einführung der §§ 103 j und k FlurbG einen anderen Weg zur Verfahrensbeschleunigung beschritten. Flurbereinigungsverfahren können damit über freiwillige Landtausche punktuellen, frühzeitigen Lösungen zugeführt werden. (vgl. Kap. 3.5.4). Im Gegensatz zur Vorwegnahme der Entscheidung wird schon durch die Namensgebung deutlich, dass es sich hierbei um eine Regelung handelt, die das vollumfängliche Einvernehmen der Betroffenen voraussetzt. Außerdem können die so vorab geregelten Bereiche nicht ohne weiteres aus dem Ursprungsverfahren entlassen werden. Das würde zumindest wie in der Umlegung eine endgültige katastertechnische Regelung und eine Anpassung der Verfahrensgebietsgrenze erfordern. Damit geht eine Flächenneuberechnung einher, die je nach Qualität des vorhandenen Katasters auch zu Flächenänderungen und damit Wertanpassungen der übrigen Einlageflächen führen kann. Aus diesen Gründen verbleiben die vorab geregelten Flächen in der Regel im Ursprungsverfahren, so dass für sie auch weiterhin die Einschränkungen des § 34 FlurbG gelten und den Beteiligten die Zwangsmitgliedschaft in der Teilnehmergeinschaft erhalten bleibt.³⁵²

Wäre eine vollständige Abarbeitung der Flurbereinigung über freiwillige Landtausche möglich, wäre auch ein abschließender Flurbereinigungsplan obsolet. Davon ist jedoch in einem

³⁵¹ vgl. Linke (2023), Rn. 38

³⁵² vgl. Wingerter; Mayr (2018), § 103 j Rn. 4

Flurbereinigungsverfahren aufgrund von vielfältigen Verfahrenszielen und komplexen, ineinandergreifenden Verhältnissen in der Regel nicht auszugehen. Außerdem wäre dann die Frage zu stellen, ob die Verfahrensart nicht von vorneherein falsch gewählt war. In einem effizienten Landmanagementverfahren, das in aller Regel nicht aus einem flächenhaft abgegrenzten Verfahrensgebiet besteht, entstehen zwar keine oder nur geringe katastertechnischen Schwierigkeiten. Für ein effizientes Landmanagementverfahren ist die Aneinanderreihung von freiwilligen Landtauschen jedoch aus anderen Gründen keine Option. Zum einen besteht nicht die Möglichkeit einer Landverzichtserklärung gem. § 52 FlurbG, ebenfalls nicht die Möglichkeit einer hoheitlichen Zuteilungsentscheidung. Außerdem ist der Zweck des FLT auf agrarstrukturelle Verbesserungen oder natur- und landschaftspflegerische Zielsetzungen begrenzt. Die freiwillige Verfahrensweise kann zudem einen deutlich erhöhten personellen und zeitlichen Einsatz erforderlich machen, was den Aspekt der Verfahrensbeschleunigung zunichtemacht.

Eine mit der Anwendungsbreite des § 76 BauGB vergleichbare Aufweitung des § 53 FlurbG bzw. die Schaffung einer vergleichbaren anderweitigen Rechtsregelung könnte folgende Vorteile haben:

- Mit jeder Vorabentscheidung als eine Form eines Teil-Flurbereinigungsplanes entsteht ein individueller Stichtag der Wertgleichheit. Alle Bewertungen, unabhängig davon, ob die Bewertungsgrundlage der Verkehrswert oder die Bodenschätzung ist, beziehen sich auf diesen Tag. Eine Verlegung des Wertermittlungsstichtags auf den Verfahrensbeginn, um die Verfahrensdynamik bewertungstechnisch besser fassen zu können, wäre nicht notwendig.
- Schnelle Besitz- und Eigentumsregelungen werden möglich und Umsetzungszeiträume drastisch verkürzt, ohne auf rechtlich fragwürdige Verfahrensweisen zurückgreifen zu müssen. Mit anderen Worten: Nachträge nach Ausführungsanordnung, wie es zum Teil in den Beispielverfahren (Kap. 5.1) praktiziert wird, werden entbehrlich.
- Da in einem effizienten Landmanagementverfahren keine komplexen wechselseitigen Sachzusammenhänge vorliegen, bleibt der Überblick über ineinandergreifende Regelungen erhalten, die Fehleranfälligkeit ist gering. Rechte anderer Teilnehmer werden gewahrt. Gleichmaßen gering ist das Risiko für Doppel- oder Fehlbuchungen bei Kataster- und Grundbuchberichtigung.
- Teilnehmer können nach endgültigem Abschluss der sie betreffenden Regelungen aus der Zwangsmitgliedschaft der Teilnehmergeinschaft entlassen werden. Damit entfällt auch ein gewichtiger Abwägungstatbestand bei der Entscheidung der Flurbereinigungsbehörde über den Abschluss des Gesamt-Verfahrens.
- Die Aufweitung des § 53 FlurbG kann ebenfalls als mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt hinsichtlich seiner Anwendung ausgestaltet werden. Das würde dem kooperativen Verfahrensansatz entsprechen. Inhaltlich muss eine hoheitliche Entscheidung dennoch möglich bleiben – auch auf die Gefahr hin, dass Rechtsmittel das Verfahren an dieser Stelle doch verzögern.
- Die Notwendigkeit, einen zusammenfassenden und abschließenden Flurbereinigungsplan aufzustellen, kann hinfällig werden.

6.5 Zusammenfassung

Städtebaulicher und ländlicher Bodenordnung liegen dieselben Verfahrensprinzipien zugrunde. Sie haben vergleichbare Verfahrensstrukturen, die im Laufe verschiedenster Gesetzesnovellierungen den jeweiligen Anforderungen angepasst und daher im Detail

unterschiedlich entwickelt worden sind. Weil aus einer sinngemäßen Übertragung von Regelungen aus der Umlegung in rechtliche Regelungen für ein effizientes Landmanagementverfahren Vorteile hinsichtlich einer rechtskonformen und zielorientierten Verfahrensweise erwachsen können, wurden insbesondere der Umlegungsausschuss, die Wertermittlung im Zusammenhang mit dem Wertermittlungstichtag als Tag der Wertgleichheit und die Vorwegnahme der Entscheidung gem. § 76 BauGB eingehender untersucht. Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die Einrichtung eines funktionsbesetzten Landmanagementausschusses anstelle eines Vorstandes der Teilnehmergeinschaft und eine Aufweitung des § 53 FlurbG in Richtung einer Vorwegnahme der Entscheidung maßgeblich zu einer sinnvollen Verfahrensgestaltung beitragen können. Die Vorwegregelungsmöglichkeit entspricht in ausgeprägtem Maße dem dynamischen Ansatz des Verfahrens und macht zudem eine sonst in Erwägung zu ziehende Verlegung des Wertermittlungstichtages auf den Verfahrensbeginn hinfällig.

7 Vorschlag für ein Landmanagementgesetz

In Kapitel 7 wird durch die Zusammenführung der Ergebnisse aus Kapitel 5 und 6 das endgültige Verfahrensmodell eines „effizienten Landmanagementverfahrens“ (ELMV) abgeleitet (Kap. 7.1). Um die Zweckmäßigkeit dieses Modells mit der notwendigen Rechtmäßigkeit in Einklang zu bringen, wird zunächst die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer untersucht (Kap. 7.2). Abschließend wird ein Vorschlag für Regelungen eines Landmanagementgesetzes (LMG) erarbeitet und begründend erläutert (Kap. 7.3).

7.1 Verfahrensmodell „effizientes Landmanagementverfahren“ (ELMV)

Aufbauend auf den gewonnenen Erkenntnissen wird ein Verfahrensmodell für ein effizientes Landmanagementverfahren (ELMV) entworfen, welches sich weitestgehend auf die Regelungen des FlurbG stützt, Elemente der städtebaulichen Umlegung aufgreift und auch Neuregelungen beinhaltet. Das Verfahrensmodell ist in Abb. 38 dargestellt. Relevante Verfahrensaspekte werden nachfolgend beschrieben:

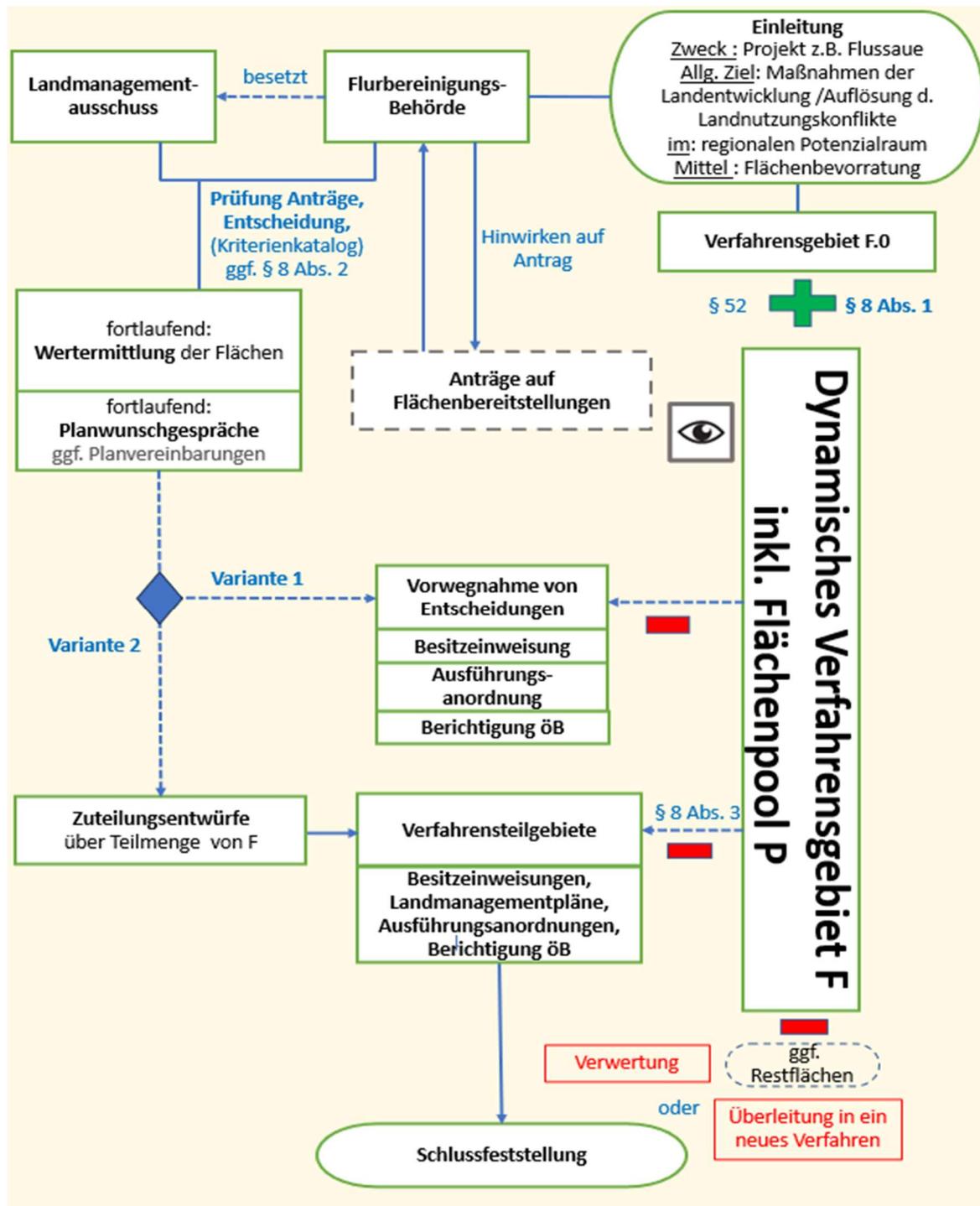


Abb. 38: Verfahrensmodell „effizientes Landmanagementverfahren“

Zeichenerklärung:

	Flächenzugang zum Verfahren
	Flächenverwertung, entfällt aus der verfügbaren Masse
	Entscheidung für Variante 1 oder 2
	mit Blick auf den Flächenpool

Verfahrensvorbereitung

Voraussetzung für die Einleitung eines ELMV sind seine Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit als allgemeine Rechtsvoraussetzungen hoheitlichen Handelns. Die diesbezügliche Prüfung für den Einsatz eines ELMV obliegt der Flurbereinigungsbehörde. Stellt sie die Erforderlichkeit aufgrund bestehender oder sich abzeichnender zukünftiger Landnutzungskonflikte fest, definiert sie zur Realisierung des großräumigen Ansatzes den Wirkungsbereich des Verfahrens als „regionalen Potenzialraum“. Abgrenzungskriterien können räumlich-funktionale Zusammenhänge, funktionelle Verwaltungsgebietsstrukturen oder – je nach Größe – der vollständige Zuständigkeitsbereich der Flurbereinigungsbehörde sein (vgl. Kap. 5.2.2). Für die Zusammenarbeit mit den relevanten Akteuren im regionalen Potenzialraum (v.a. voraussichtliche Vorhabenträger, maßgebliche Behörden) empfiehlt es sich, mit ihnen das Verfahrensvorhaben, mögliche Strategien zur Erhöhung der Flächeneffizienz sowie die Abgrenzung des regionalen Potenzialraums vor Verfahrenseinleitung zu erörtern. Damit wird von Beginn an die Vernetzung als Basis für eine erfolgreiche Moderation der verschiedenen Flächenansprüche gefördert.

Landmanagementausschuss

Der Landmanagementausschuss wird bereits im Rahmen der verfahrensvorbereitenden Arbeiten gebildet. Dadurch wird nach der Verfahrenseinleitung ohne Zeitverzug Handlungsfähigkeit gewährleistet. Die Besetzung erfolgt durch die Flurbereinigungsbehörde mindestens nach Anhörung der landwirtschaftlichen Berufsvertretung. Diese Vorgabe orientiert sich an § 21 Abs. 4 FlurbG und erscheint vor dem Hintergrund der regelmäßig zu erwartenden Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzfläche in Kombination mit der Auswahl geeigneter Ersatzflächen im Interesse der Beteiligten des Verfahrens als weiterhin geboten. Ergänzend kann das Land weitere Anhörungsvoraussetzungen festlegen. Die Ausschussbesetzung erfolgt funktionsell entsprechend der für das ELMV zu erwartenden Fragestellungen. Als notwendig wird ein landwirtschaftlicher, raumordnerischer, bewertungs- und vermessungstechnischer, juristischer und kaufmännischer Sachverständiger erachtet. Den Vorsitz übernimmt ein Bediensteter der Flurbereinigungsbehörde als verfahrensleitende Stelle. Der Ausschuss umfasst in dieser Form somit sieben Mitglieder und entspricht damit der gängigen Größe von Umlegungsausschüssen (vgl. Kap. 6.2). In Abhängigkeit davon, wie die Finanzierung des Flächenerwerbs landespolitisch abgesichert wird, kann auf den kaufmännischen Sachverständigen verzichtet werden. Um eine ungerade Stimmenzahl für die Beschlusskraft zu sichern, kann entweder der Vorsitz gleichzeitig vermessungstechnischer Sachverständiger sein. Alternativ kann dieser, sofern notwendig, ausschließlich beratend hinzugezogen werden. Der Ausschuss verkleinert sich damit auf fünf stimmberechtigte Mitglieder.

Aufgabe des Landmanagementausschusses ist es, das ELMV maßgeblich zu gestalten. Dafür muss er grundsätzliche, strategische Entscheidungen treffen wie z.B. über die in das Verfahren aufzunehmenden Vorhaben, die Festlegung von Rahmenbedingungen für den Flächenerwerb, die Festlegung des Wertermittlungsmaßstabes und die Grundsätze der Flächenverwendung ggf. unter Anhalt eines entsprechenden Kriterienkatalogs etc. Die Dynamik des Verfahrens macht es erforderlich, diese Rahmenbedingungen zwar mit der notwendigen Bestimmtheit, aber auch mit ausreichend Spielraum so zu gestalten, dass die Flurbereinigungsbehörde als ausführende Stelle angemessen flexibel agieren kann. Im Gegenzug unterrichtet sie den Landmanagementausschuss regelmäßig über den Fortschritt des Verfahrens und zieht ihn zu sachverständiger Mitarbeit heran.

Einleitung

Die Verfahrensordnung übernimmt je nach bereits vorhandener landesspezifischer Regelung die untere oder obere Flurbereinigungsbehörde. Die Einleitung erfolgt unter sinngemäßer Anwendung der §§ 4 – 6 FlurbG. Dabei sind die Regelungen des § 5 Abs. 2 und 3 FlurbG sinnvollerweise auf den regionalen Potenzialraum zu beziehen. Die Abgrenzung des tatsächlichen Verfahrensgebietes erfordert eine Modifizierung des § 7 FlurbG. Für ein effizientes Landmanagement genügt es, dass der Zweck des Landmanagementverfahrens „möglichst“ und nicht mehr „möglichst vollkommen“ erreicht wird. Im dargestellten Verfahrensmodell (Abb. 37) wird das durch die Einleitung entstehende Verfahrensgebiet als „Verfahrensgebiet F.0“ bezeichnet. Es besteht zu Anfang aus wenigen, in der Regel vereinzelt liegenden Flächen. Die Einleitung wird begründet mit dem ersten öffentlichen Vorhaben zur Landentwicklung als verfahrensauslösendem Moment sowie dem daraus resultierenden Landnutzungskonflikt. Zweck des Verfahrens ist es, diesen Landnutzungskonflikt aufzulösen und eine Verschlechterung der Agrarstruktur zu verhindern. Dazu können die Anpassung von Grundstücksstrukturen und geringfügige Erschließungsmaßnahmen erforderlich sein. Um den Charakter des Verfahrens zu beschreiben, wird im Einleitungsbeschluss zusätzlich ausgeführt, dass das Verfahren das generelle Ziel verfolgt, Maßnahmen der Landentwicklung zur Umsetzung von Landnutzungskonzepten wie z.B. Regional-, Fach- oder Bauleitplanungen zu ermöglichen und die damit einhergehenden Landnutzungskonflikte aufzulösen. Zu diesem Zweck sollen Flächen im Verfahren bevorratet werden. Diese Information im Einleitungsbeschluss gilt nicht nur den Teilnehmern, sondern allen Eigentümern im regionalen Potenzialraum, die in Erwägung ziehen, ihre Fläche zu veräußern. Weitere „Werbemaßnahmen“ können jedoch sinnvoll sein.³⁵³ Die Kosten für die Flächenbereitstellung inkl. der anfallenden Ausführungskosten für Wertermittlung, Vermessung und ggf. erforderliche Erschließungsmaßnahmen trägt der jeweilige Vorhabenträger als Verursacher. Entsprechende Kostenübernahmeerklärungen müssen im Vorfeld eingeholt werden.

Teilnehmer

Abweichend von § 16 FlurbG entsteht mit der Verfahrensordnung des effizienten Landmanagementverfahrens keine Teilnehmergeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts, denn gemeinschaftliche Aufgaben hat das Verfahren nicht zu erfüllen, gemeinschaftliche Kosten sind nicht zu tragen. Auch eine Interessenvertretung der gemeinschaftlichen Anliegen durch einen gewählten Vorstand ist nicht erforderlich. Die Vertretung der Belange des einzelnen Teilnehmers soll der unabhängige Landmanagementausschuss übernehmen. Der Sitz der Teilnehmergeinschaft wird ersetzt durch den Sitz des Landmanagementausschusses bei der Flurbereinigungsbehörde.

Vorschläge zur Zwischenfinanzierung und Landverwertung

Landmanagementverfahren dienen v.a. der regional konkretisierten, flächeneffizienten Umsetzung landespolitischer Ziele. Dazu wird im ersten Schritt Fläche bevorratet und diese im zweiten Schritt gezielt eingesetzt. Angesichts der begehrten und daher knappen Ressource Fläche erhalten die Verfahren einen zentralen Stellenwert mit einer entsprechenden

³⁵³ vgl. z.B. Flyer "Flächen gesucht!", Wirtschaftsverband A9 Fränkische Schweiz e.V. et al. (ohne Jahr)

Öffentlichkeitswirksamkeit. Für eine beschleunigte, kostengünstige und verfahrenseffiziente Ausrichtung des Verfahrens empfehlen sich grundsätzlich folgende unterstützende Maßnahmen:

- Mit einer Finanzierung des Landzwischenenerwerbs unter Rückgriff auf einen Landesfonds wird die Inanspruchnahme ggf. teurer Kapitalmarktdarlehen mit den Schwierigkeiten einer grundbuchlichen Absicherung vermieden (vgl. Kap. 5.4.8).
- Ein landes- oder regionalpolitisch abgestimmter Kriterienkatalog zur Flächenverwendung trägt dazu bei, Entscheidungen im Landmanagementverfahren bei der Projektauswahl einerseits zu erleichtern und zudem nach außen nachvollziehbar zu gestalten. (vgl. Kap. 5.4.4 und 5.4.8)

Flächenbevorratung

Ist das Verfahren rechtskräftig angeordnet und die Finanzierung sichergestellt, kann mit dem Flächenerwerb gem. § 52 FlurbG begonnen werden. Dieser Landzwischenenerwerb ist auch für zukünftige Verfahrenszwecke möglich, die unter dem allgemeinen Verfahrensziel subsummiert, aber noch nicht konkret bekannt sind. Spätestens 10 Jahre nach Erwerb sollten Flächen für Landentwicklungsmaßnahmen oder zur Aufstockung eines landwirtschaftlichen Betriebes verwendet werden. Dies soll eine staatliche Vorhaltung von Flächen über einen übermäßig langen Zeitraum hinaus verhindern und zugleich einen regelmäßigen Rückfluss von Darlehensmitteln aus einem Landesfonds oder aus einem freien Kapitalmarktdarlehen garantieren. Unter Berücksichtigung von dringenden, nicht vorhersehbaren Gründen ist eine Verlängerung des Zeitraums denkbar, um im Einzelfall einen sich erst kurz vor Fristende abzeichnenden besseren Flächeneinsatz zu ermöglichen.

Wertermittlung

Nach der Einleitung des Verfahrens muss über den Wertmaßstab entschieden werden. Der Diskussion aus den Kap. 5.4.5 und 6.3 folgend ist im ELMV der „späte“ Stichtag der Wertgleichheit maßgeblich, nämlich zum Zeitpunkt der „Vorwegnahme der Entscheidung“ im Falle von Variante 1 oder der vorläufigen Besitzeinweisung im Falle von Variante 2 (Variantendarstellung in Abb. 37). Da beide Varianten gleichermaßen zum Tragen kommen können, empfiehlt es sich, bei den Regelungen der §§ 28 und 29 FlurbG zu bleiben. Letztlich kann die Entscheidung über die Art der Vorgehensweise der Flurbereinigungsbehörde bzw. dem Landmanagementausschuss überlassen werden. Entscheidend ist, dass die Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG gewahrt bleibt und somit unter Anwendung der anerkannten Grundsätze der Wertermittlung von Grundstücken agiert wird. Aufgrund der Dynamik des Verfahrens muss die Wertermittlung fortlaufend erfolgen und je nach gewählter Bewertungsmethode zum Wertermittlungsstichtag angepasst werden. Bei den Verzichtflächen ergibt sich das von selbst, denn der Höhe der Geldabfindung ist eine Bewertung zugrunde zu legen (vgl. Kap. 4.4.8). Für hinzukommende, vorhabenbedingt freizutauschende Flächen empfiehlt es sich, die Bewertung im Planwunschtermin zu thematisieren, um Aufschluss über nicht offensichtliche, jedoch wertbestimmende Merkmale zu erlangen. Analog zu § 86 Abs. 2 Nr. 4 und § 96 Satz 2 FlurbG kann die Bekanntgabe der Wertermittlungsergebnisse mit der Vorwegnahme der Entscheidung bzw. der Bekanntgabe des Landmanagementplans erfolgen.

Zweckerweiterungen

Mit zunehmendem Bekanntheitsgrad des Verfahrens, zunehmender Vernetzung im regionalen Potenzialraum und wachsendem Flächenpool ist eine steigende Zahl von Anträgen von Vorhabenträgern auf Unterstützung bei der Flächenverfügbarmachung für ihre Vorhaben zu erwarten. Die Flurbereinigungsbehörde hat, wie bei der Einleitung des Verfahrens, zu prüfen, ob das Landmanagementverfahren für das jeweilige Vorhaben das geeignete Mittel ist. Bei positivem Prüfergebnis – möglichst unter Zuhilfenahme eines Kriterienkatalogs zur Flächenverwendung – und entsprechendem Beschluss des Landmanagementausschusses muss der Zweck des Verfahrens über die Regelung des § 8 Abs. 2 FlurbG ergänzt werden. Mit zunehmender Zweckerweiterung ergeben sich vermehrt Möglichkeiten, den integrierten Ansatz des Verfahrens auszubauen und auf eine multicodierte Flächennutzung hinzuwirken. Daher ist es in einem Landmanagementverfahren auch Aufgabe der Flurbereinigungsbehörde bzw. des Landmanagementausschusses, Raumentwicklungen im Blick zu behalten und ggf. bei Vorhabenträgern mit Lösungsansätzen proaktiv für eine Antragstellung zu werben. Zur Verdeutlichung werden beispielhaft Vorhaben im Sinne von Raum-, Bauleit- oder Fachplanungen, daraus potenziell erwachsende Projekte eines ELMV, deren Verteilung im regionalen Potenzialraum und das temporäre Verfahrensgebiet in der folgenden Skizze dargestellt (Abb. 39). Insbesondere das Zusammenführen von ökologischen Ausgleichverpflichtungen in natur- oder gewässerschutzrelevanten Vorhaben ermöglicht flächeneffiziente Vorhabenumsetzungen.

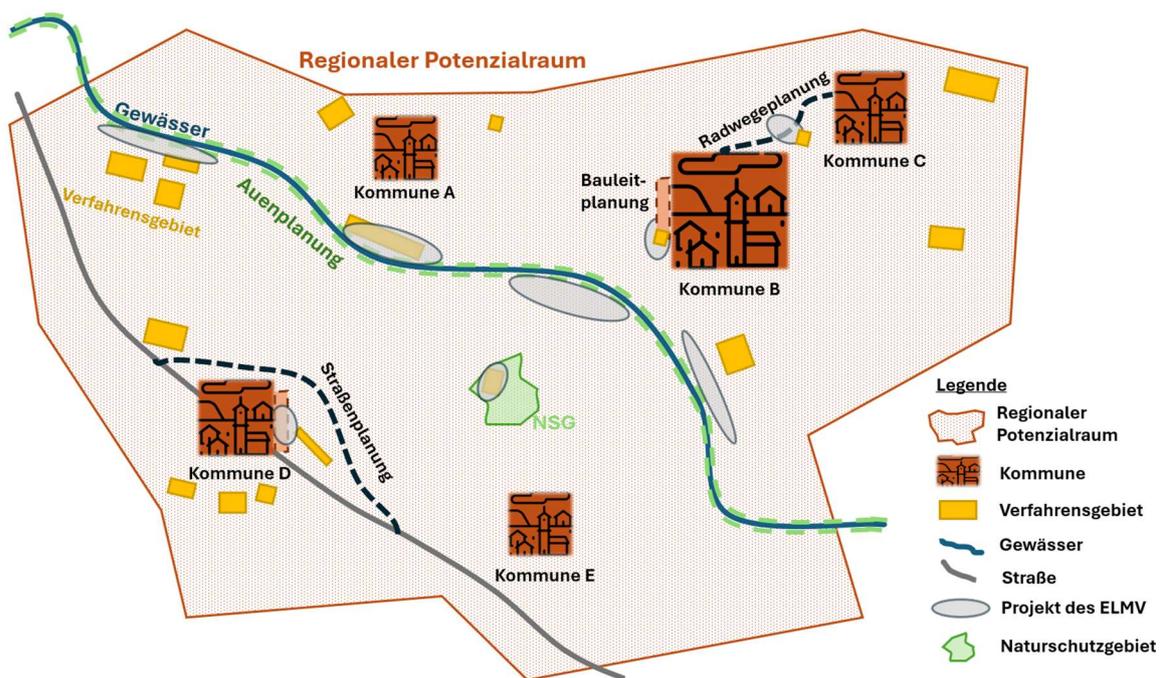


Abb. 39: Beispielhafte Darstellung der Verteilung von raumbezogenen Planungen, Projekten des ELMV und seines Verfahrensgebietes im regionalen Potenzialraum³⁵⁴

Abfindungswünsche / Abfindungsvereinbarungen

Das Planwunschgespräch gem. § 57 FlurbG spielt in einem kooperativen Verfahren eine zentrale Rolle. Wert- und Tauschvorstellungen sind nach Möglichkeit bereits vor der Zuziehung

³⁵⁴ Quelle Pikogramm Kommune: [Dorf Icons zum kostenlosen Download \(freepik.com\)](https://www.freepik.com) [20.04.2024]

zum Verfahren mit dem Eigentümer und ggf. auch dem Pächter zu besprechen. Das erzeugt Klarheit über seine ggf. betrieblichen Erfordernisse und sonstige Vorstellungen. Denn ob Realisierungschancen vorhanden sind, steht in großer Abhängigkeit von dem zur Verfügung stehenden Tauschland. Das Gespräch kann auch mit der individuellen Bekanntgabe des Zuziehungsbeschlusses gem. § 8 Abs. 1 FlurbG in Verbindung stehen. Ziel eines oder auch mehrerer Gespräche ist der Abschluss einer Abfindungsvereinbarung gem. § 99 FlurbG. Nur wenn diese nachweislich nicht erlangt werden kann, soll eine hoheitliche Zuteilungsentscheidung getroffen werden. Aufwand und Ergebnis müssen jedoch in einem angemessenen Verhältnis zueinanderstehen.

Eigentumsübergang

Wird Einigkeit mit den Rechteinhabern an einem zu tauschenden Grundstück darüber erzielt, dass eine schnelle Zuteilung einschließlich Eigentumsübergang erfolgen soll, bietet die Vorwegnahme der Entscheidung (Variante 1, Abb. 37) den entsprechenden Vollzugsweg. Die Dauer der Verfahrensteilnahme kann so auf einen sehr kurzen Zeitraum begrenzt werden. Zudem wird die Flurbereinigungsbehörde bei der Verfahrensverwaltung entlastet. Kommt die Vorwegnahme der Entscheidung nicht infrage, verbleiben die Flächen im Verfahren bis ein passender Verfahrensstand für eine Gebietsteilung gem. § 8 Abs. 3 FlurbG erreicht wird (vgl. Variante 2, Abb.37). Analog zu § 59 FlurbG wird der Landmanagementplan bekanntgegeben, seine Ausführung angeordnet und die öffentlichen Bücher berichtigt. Eine Schlussfeststellung und damit eine Entlassung aus dem Verfahren ist jedoch erst nach der Entscheidung für die Beendigung des Verfahrens gemeinsam mit allen anderen Teilgebieten möglich (vgl. Kap. 5.4.9).

Schlussfeststellung / Überleitung von Flächen

Da das Landmanagementverfahren aufgrund seines Prozess-Charakters kein definiertes Ende hat, obliegt dem Landmanagementausschuss die Entscheidung zur Beendigung des Verfahrens. Relevante Kriterien hierfür sind vor allem die zeitgerechte Verwertung des Vorratslandes innerhalb von 10 Jahren und eine entsprechende Entlassung der Teilnehmer aus dem Verfahren. Enthält der Flächenpool zu diesem Zeitpunkt noch Flächen, die absehbar für andere Verfahren oder weitere Vorhaben verwendet werden können, ist eine Überleitung in ein bereits bestehendes oder neu einzuleitendes Verfahren möglich. Dafür müssen der Landmanagementausschuss und der Vorstand des aufnehmenden Flurbereinigungsverfahrens bzw. der Landmanagementausschuss des neuen ELMV eine Vereinbarung miteinander abschließen, die nicht nur Regelungen für die Flächen, sondern auch für die damit verbundenen Kosten beinhaltet. Der noch im Grundbuch stehende Alt-Eigentümer wird über den Verfahrenswechsel informiert, möglichst inkl. einer Aussage darüber, wann er mit der Löschung aus dem Grundbuch rechnen kann. Alternativ könnte die Fläche als Zwischenlösung auf ein separates Grundbuch der aufnehmenden Teilnehmergeinschaft oder des neuen ELMV gebucht werden. Mit der Schlussfeststellung endet das Verfahren. Mit ihr wird erklärt, dass es keine finanziellen Verbindlichkeiten mehr zu erfüllen gibt und alle Flächen verwertet wurden. Ist kein Flurbereinigungsplan notwendig gewesen, weil alle Regelungen im Rahmen vorweggenommener Entscheidungen getroffen werden konnten, hat die Schlussfeststellung lediglich deklaratorischen Charakter.

Das entworfene Verfahrensmodell erfüllt die im Kap. 5.2 aus den Praxisbeispielen derzeitiger Landmanagementverfahren abgeleiteten Verfahrensansätze:

a. großräumiger / regionaler Ansatz mit dynamischer Gebietsabgrenzung

Die Einleitung des Landmanagementverfahrens beschränkt sich auf ein kleines Startgebiet mit möglicher Ausdehnung im Rahmen eines regionalen Potenzialraumes. Flächenzuziehungen erfolgen streng bedarfsorientiert, sofern ein wertgleicher Landtausch angesichts der zur Verfügung stehenden Tauschmasse realisierbar erscheint. Das Verfahrensgebiet wird nur auf die zu ordnenden Flächen begrenzt. Der Verwaltungsaufwand ist entsprechend gering. Eine Verteilung über einen großen, regionalen Potenzialraum ermöglicht einen großen Aktionsradius und erhöht den Wirkungsgrad des Verfahrens. Die dynamische Gebietsabgrenzung ist gekennzeichnet durch fortlaufende Zuziehungen im Rahmen des Flächenerwerbs. Gleichmaßen werden Flächen durch endgültige Regelungen in Form von Vorwegnahmen der Entscheidung wieder aus dem Gebiet entlassen.

b. integrierter Ansatz

Die ganzheitliche Betrachtung aller Flächenansprüche im regionalen Potenzialraum des Verfahrens durch die Flurbereinigungsbehörde und den Landmanagementausschuss kann mit zunehmender Vernetzung in der Region und proaktivem Agieren eine Zusammenführung von Flächennutzungen ermöglichen. Das Verfahren ist aufgrund der umfangreichen „Serviceleistung“ im Rahmen des Flächentauschs und der damit einhergehenden Flächenverfügbarmachung für Vorhabenträger attraktiv, sodass von einer regen Inanspruchnahme auszugehen ist. Ein politisch abgestimmter Kriterienkatalog zur Flächenverwendung trägt zu einer Konzentration auf die wichtigsten landespolitischen Ziele bei und hilft als Argumentationsgrundlage ebenso bei der Ablehnung von Vorhaben.

c. langfristig-strategischer Ansatz

Der langfristige Ansatz unterstützt die Vernetzung und den frühzeitigen Erkenntnisgewinn hinsichtlich der mittel- bis langfristigen Raumnutzungsplanungen. Dadurch lassen sich ggf. sogar aktiv Suchräume definieren, in denen z.B. Kompensationsverpflichtungen abgestimmt konzentriert werden. Der langfristige Ansatz steht durch die Regelungsmöglichkeit im Rahmen der Vorwegnahme der Entscheidung kurzfristigen Realisierungszeiträumen für Einzelprojekte nicht entgegen. Das Landmanagement wird zum fortlaufenden Prozess. Dennoch wird die Verfahrensdauer zeitlich begrenzt, damit Poolflächen einer endgültigen Verwendung im Sinne der Landentwicklung zugeführt und nicht dauerhaft staatlich bevorratet werden. Für Verfahrensbeteiligte entsteht die Sicherheit, nach Ablauf des Zeitraums aus dem Verfahren entlassen zu werden.

d. kooperativer Ansatz

Der kooperative Ansatz ist gekennzeichnet durch eine intensive Vernetzung mit den regionalen Vorhabenträgern in Verbindung mit einer Moderation der Flächenansprüche. Darüber hinaus erhält der Kontakt zu den Flächeneigentümern durch eine entsprechende Gesprächskultur ebenfalls eine auf größtmögliche Kooperation ausgerichtete Prägung. Abfindungsvereinbarungen sind hoheitlichen Entscheidungen vorzuziehen, ohne dabei das Verhältnis von Aufwand und Ergebnis aus dem Blick zu verlieren. Eine hoheitliche Entscheidungsbefugnis muss möglich bleiben, um in Ausnahmefällen auch im wohlverstandenen objektiven Interesse des Teilnehmers handlungsfähig zu sein.

Über die Verfahrensansätze hinaus werden in Kap. 5.2.2 Kernelemente definiert, die ein Landmanagementverfahren in jedem Fall erfüllen muss. Dabei handelt es sich um:

d. Flächenpool

Der Rückgriff auf einen gut ausgestatteten Flächenpool wird als Voraussetzung gesehen, um die Tauschmöglichkeiten für die Teilnehmer zu erhöhen und damit zur Tauschbereitschaft beizutragen bzw. die Tauschentscheidung im Rahmen einer kooperativen Vorgehensweise zu fördern. Im Sinne der Verfahrenseffizienz sollte der Flächenzugriff unkompliziert und schnell möglich sein. Daher ist der Flächenpool als Kernelement des Landmanagementverfahrens definiert und entsprechend in das Verfahrensmodell integriert.

e. Privatnützigkeit

Das Verfahren muss zwingend der verfassungsmäßigen Eigentumsgewährleistung gerecht werden. Die Privatnützigkeit muss für jeden einzelnen Tausch belegbar sein.

f. Verfahrensrecht

Die Zweckmäßigkeit der Verfahrensregelungen muss mit deren Rechtmäßigkeit in Einklang stehen. Eine Rechtsgrundlage muss das Verfahren als solches für zulässig erklären und dabei zweckmäßig schnelle Besitz- und Eigentumsregelungen ermöglichen. Nach Überprüfung des zur Verfügung stehenden Rechtsrahmens in Kap. 5.4 kann das FlurbG das Anforderungsprofil eines ELMV nur bedingt erfüllen. Soll ein Landmanagementverfahren wie im dargestellten Verfahrensmodell anwendbar werden, sind entsprechende Rechtsregelungen z.B. in Form eines das FlurbG ergänzenden Landmanagementgesetzes erforderlich.

7.2 Regelungsbefugnis der Bundesländer

Bei der Konzeption eines Landmanagementgesetzes als Landesgesetz, welches die Instrumente der Flurbereinigung um eine weitere Verfahrensart ergänzen und sich dabei im Wesentlichen auf die Regelungen des FlurbG stützen soll, ohne es selbst zu verändern, müssen die Rahmenbedingungen für eine derartige Gesetzgebung näher betrachtet werden.

Mit der Föderalismusreform im Jahr 2006 wurden durch eine umfangreiche Änderung des Grundgesetzes die gesetzgeberischen Zuständigkeiten von Bund und Ländern neu geregelt. Unter anderem ist mit der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006³⁵⁵ das Recht der Flurbereinigung aus der konkurrierenden Gesetzgebung in die Regelungsbefugnis der Bundesländer übergegangen.

Zwar wurde 1952 im Gesetzgebungsverfahren zum Flurbereinigungsgesetz die Gesetzgebungskompetenz des Bundes dem Bodenrecht in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 zugeordnet und Nr. 17 – Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung – nur hilfswise herangezogen.³⁵⁶ Zudem ist die „Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung“ schon seit der Novellierung des FlurbG 1976 nicht mehr Aufgabe der Flurbereinigung³⁵⁷, so dass bei der Zuordnung der Kompetenztitel bei der Grundgesetzänderung von 2006 anscheinend ein numerischer

³⁵⁵ BGBl. I (2006) Nr. 41 S. 2034

³⁵⁶ vgl. BT-Drs. 1/3385 (1952), S. 33–34

³⁵⁷ vgl. BT-Drs. 7/3020 (1974), S. 16

Fehlgriff unterlaufen ist. Insbesondere WEIß bezweifelte daher ihre Rechtswirksamkeit.³⁵⁸ In der amtlichen Begründung der Verfassungsnovellierung heißt es jedoch: „Die Kompetenz für das Recht der Flurbereinigung wird aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung gestrichen und fällt damit künftig in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder.“³⁵⁹ Der gesetzgeberische Wille zur Kompetenzverschiebung ist also eindeutig formuliert. Zudem gibt es bei einer Verfassungsänderung kein Zitiergebot der zureichenden Rechtsgrundlage, „aus dessen Verletzung Unwirksamkeit folgen könnte.“³⁶⁰ Eine Rechtsunwirksamkeit aufgrund eines falschen Kompetenztitels kann daher nicht hergeleitet werden.

Um durch die Kompetenzverschiebung keine Regelungslücke entstehen zu lassen, regelt Art. 125a Abs. 1 GG die Rechtsfolgen eines Entzugs vormaliger Bundeskompetenz dahingehend, dass „Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber [u.a.] wegen der Änderung des Artikels 74 Abs. 1 GG [...] nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte,“ als Bundesrecht fortgilt, bis es durch Landesrecht ersetzt wird. Diese Rechtsfolge trifft auf das FlurbG seit der Föderalismusreform zu. Ersetzt ein Bundesland das Flurbereinigungsrecht, gilt das FlurbG in den anderen Ländern bis zur dortigen Ersetzung als partielles Bundesrecht fort.³⁶¹

Im Gegensatz zu einer Aufhebungs- oder Ergänzungsbefugnis, wie es ursprünglich die Gemeinsame Verfassungskommission vorgeschlagen hatte³⁶², soll die „Ersetzung“ gerade verhindern, dass nur einzelne Regelungen geändert oder ausgeschlossen werden.³⁶³ „Die andernfalls entstehende Mischlage aus Bundes- und Landesrecht für ein und denselben Regelungsgegenstand im selben Anwendungsbereich wäre im bestehenden System ein Fremdkörper.“³⁶⁴ Diese Aussage trifft das BVerfG 2004 im sogenannten „Ladenschlussurteil“, das sich jedoch auf fortgeltendes Bundesrecht gem. Art. 125a Abs. 2 GG bezieht. Die Übertragbarkeit auf Abs. 1 ist unbestritten.³⁶⁵ Nicht ganz einig sind sich die Gesetzeskommentierungen jedoch bei der Frage, ob auch ein „Aufheben“ eine Form des „Ersetzens“ ist. Im Gegensatz zu DEGENHART, der eine einfache „Aufhebung“ als „Negativgesetzgebung“ für möglich erachtet³⁶⁶, ist UHLE davon überzeugt, dass eine „Positivregelung“ erforderlich ist.³⁶⁷ Dieser Anforderung entspräche ein „Übernehmen“ der bundesrechtlichen Regelung als Landesrecht. Denn maßgeblich sei der erkennbare Wille, eine „Materie in eigener Verantwortung zu regeln“³⁶⁸, bzw., so die Aussage von SEILER, bewusst bestimmte Rechtsfolgen hervorzurufen.³⁶⁹ WOLLENSCHLÄGER stellt klar, dass von einer „Übernahme“ bereits dann auszugehen ist, „wenn der Landesgesetzgeber auf das Bundesrecht verweist oder das Bundesrecht für anwendbar erklärt.“³⁷⁰ Denn ob der gesetzgeberische Wille des Landes „durch die Aufnahme der mit bisherigem Bundesrecht übereinstimmenden Regelungen in den Gesetzestext oder durch

³⁵⁸ vgl. z.B. Weiß (2006b)

³⁵⁹ BT-Drs. 16/813 (2006), S. 13

³⁶⁰ Wingerter; Mayr (2018), Einleitung Rn. 3

³⁶¹ vgl. BT-Drs. 16/813 (2006), S. 20

³⁶² vgl. BT-Drs. 12/6000 (1993), S. 18, 36

³⁶³ vgl. Degenhart (2021), Rn. 6

³⁶⁴ BVerfG (2004), Rn. 105 (Urteil zu Art. 125a Abs. 2)

³⁶⁵ vgl. u.a. Degenhart (2021), Rn. 6

³⁶⁶ vgl. Degenhart (2021), Rn. 6

³⁶⁷ vgl. Uhle (2023), Rn. 30

³⁶⁸ Uhle (2023), Rn. 30

³⁶⁹ vgl. Seiler (2023), Rn. 4.2

³⁷⁰ Wollenschläger (2023), Rn. 75

Verweisung auf die betreffenden bundesrechtlichen Vorschriften [deutlich wird], ist lediglich eine Frage der Gesetzgebungstechnik³⁷¹.

Dieser Aspekt ist besonders für den eingangs genannten Fall relevant, wenn Landesrecht gesetzt werden soll, dass das Instrumentarium des FlurbG um eine weitere Verfahrensart ergänzt, sich dabei aber in großen Teilen auf bereits vorhandene Regelungen des FlurbG stützt.

Solange die Neuregelung einen abgrenzbaren Teilbereich darstellt, sodass es eben nicht zu der im oben zitierten Ladenschlussurteil genannten „Mischlage von Bundes- und Landesrecht“³⁷² kommt, entsteht zunächst kein Problem. Ein derart abgegrenzter Teilbereich wäre gem. THOMAS „ein einzelner Verfahrenstyp oder die Besonderheit des Verwaltungsverfahrens“.³⁷³ Grenzen für den gesetzgeberischen Willen eines Bundeslandes entstehen durch verfassungsrechtliche Vorgaben. Ganz offenkundig ist dies beim System der Surrogation und der gleichwertigen Abfindung.³⁷⁴

THOMAS meint, dass es weitere verfassungsrechtliche Sperrwirkungen gibt, die die gesetzgeberische Landeszuständigkeit einschränken. Er bezweifelt, dass die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes aus den Bereichen Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (bürgerliches Recht, Strafrecht, Gerichtsverfassung, gerichtliche Verfahren), 17 (Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung) und 18 (Bodenrecht) GG, soweit das Flurbereinigungsgesetz hierzu Regelungen trifft, auf die Bundesländer übergegangen sein sollen.³⁷⁵ Tatsächlich enthält das FlurbG u.a. mit den Teilen 9 (allgemeine Verfahrensvorschriften) und 10 (Rechtsbehelfsverfahren) zahlreiche sondergesetzliche Regelungen, die notwendigerweise getroffen werden mussten, da es 1953, zum Zeitpunkt der Gesetzgebung, noch kein bundeseinheitliches Verfahrens- und Prozessrecht gab. Diese sondergesetzlichen Regelungen orientieren sich an den Bestimmungen der Reichsumlegungsordnung, die sich, soweit mit dem neuen Verfassungsrecht vereinbar, bewährt hatten.³⁷⁶ Es stellt sich die Frage, ob bei einer Ersetzung oder landesgesetzlichen Ergänzung des Flurbereinigungsrechts, die bis dato bestehenden Sondervorschriften, die dem Rechtsbereich des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 zuzuordnen sind, – auch durch die schlichte Verweisung – übernommen werden können oder ob nicht vielmehr dann z.B. auf die inzwischen vollumfänglichen Bundes-Regelungen der VwGO, die in § 190 nur eine Ausnahmeregelung für das FlurbG von 1953 enthält, zurückgegriffen werden muss.

Anders könnte der Fall bei Regelungen aus dem Rechtsbereich des BGB gelagert sein. Das Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (EGBGB) enthält in Art. 113 einen Gesetzgebungsvorbehalt für die Länder, in dem wesentliche Teile aus dem Regelungsbereich des BGB herausgenommen sind. Dort heißt es: „Unberührt bleiben die landesgesetzlichen Vorschriften über die Zusammenlegung von Grundstücken, über die Gemeinheitsteilung, die Regulierung der Wege, die Ordnung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse sowie über die Ablösung, Umwandlung oder Einschränkung von Dienstbarkeiten und Reallasten. Dies gilt insbesondere auch von den Vorschriften, welche die durch ein Verfahren dieser Art begründeten

³⁷¹ BVerwG (2021b), Rn. 9

³⁷² BVerfG (2004), Rn. 105

³⁷³ Thomas (2011), S. 42

³⁷⁴ vgl. Wingerter; Mayr (2018), Einleitung Rn. 6

³⁷⁵ vgl. Thomas (2011), S. 42

³⁷⁶ vgl. BT-Drs. 1/3385 (1952), S. 45 ff.

gemeinschaftlichen Angelegenheiten zum Gegenstand haben oder welche sich auf den Erwerb des Eigentums, auf die Begründung, Änderung und Aufhebung von anderen Rechten an Grundstücken und auf die Berichtigung des Grundbuchs beziehen.“

Dieser Gesetzgebungsvorbehalt hatte in dem Maße an Bedeutung verloren, in dem das zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens am 01.01.1900 stark zersplitterte Landesrechts durch Reichs- bzw. Bundesgesetzgebung, insbesondere durch das einheitliche Neuordnungsrecht des Umlegungsgesetzes vom 26.06.1936³⁷⁷ und der Reichsumlegungsordnung vom 16.06.1937³⁷⁸, und später, nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland, durch das FlurbG vom 14.07.1953³⁷⁹ geregelt wurde.³⁸⁰ Damit war der Gesetzgebungsvorbehalt jedoch nicht aufgehoben, sondern lediglich seiner Wirkung beraubt. Die Frage, ob er durch die Förderalismusreform, wieder Bedeutung erlangt, verneint RAWERT mit der Begründung, dass die Gesetzgebungskompetenz nun ohnehin bei den Bundesländern liege.³⁸¹ THOMAS dagegen betrachtet den Sachverhalt differenzierter und argumentiert z.B. bezogen auf das vollumfänglich durch den Bund geregelte Grundbuchrecht, „dass durch die Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG, ohne das Recht der Flurbereinigung, die Wirkung des Art. 113 EGBGB wieder [auflebt]“ und die Bundesländer dadurch in die Lage versetzt werden, „grundbuchrechtliche Regelungen im Sachzusammenhang mit dem Flurbereinigungsrecht zu treffen“³⁸².

THOMAS unterzieht in seiner Dissertation jedoch nicht nur diesen, sondern alle Rechtsbereiche des FlurbG hinsichtlich der Schnittmengen mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 und 18 GG einer eingehenden Untersuchung. Er kommt zu dem Schluss, dass die „Fragen der Gesetzgebungszuständigkeit [...] erhebliche Probleme auf[werfen], da Teile des Flurbereinigungsrechts, soweit es sich nicht um bodenordnerische Vorschriften, sondern um [die] Frage etwa der Gerichtsorganisation, des Widerspruchsverfahrens, der Grundbuchberichtigung, der Formvorschriften über Verfügungen über Grundeigentum, bürgerlich-rechtlichen Regelungen und weitere zentrale Normen [handelt], nicht auf die Länder übergegangen sind.“³⁸³

Beispiele für Ländergesetze, die das FlurbG nicht ersetzen, sondern ergänzen, gibt es bereits. Zum einen erklärt das Gesetz über den Gemeinschaftswald (GemWaldG) in Nordrhein-Westfalen³⁸⁴, dass für das Verfahren zur Zusammenlegung von Waldgenossenschaften und Gesamthandsgemeinschaften das FlurbG sinngemäß anzuwenden ist, soweit es selbst nichts Abweichendes bestimmt. Abweichungen legt es konkret fest zu den §§ 5 Abs. 2 (Anhörung der Träger öffentlicher Belange) und 3 (Mitteilungspflicht der Gemeinden), 48 (Teilung gemeinschaftlichen Eigentums) und 49 (Aufhebung alter Rechte) sowie 138 – 148 (Rechtsmittelverfahren) FlurbG fest. Dazu muss jedoch erwähnt werden, dass für die Vorschriften über Waldgenossenschaften das EGBGB in Art 83 ebenfalls einen Gesetzgebungsvorbehalt für die Bundesländer enthält. Zum anderen ist das Grenzbereinigungsgesetz (GrBerG) in Hessen ein weiteres Beispiel für bereits bestehende landesrechtliche Bodenordnungsvorschriften. Hierin

³⁷⁷ RGBl. I (1936) Nr. 61 S. 518

³⁷⁸ RGBl. I (1937) Nr. 70 S. 629

³⁷⁹ BGBl. I (1953) Nr. 37 S. 591

³⁸⁰ vgl. Rawert (2021), Rn. 8

³⁸¹ vgl. Rawert (2021), Rn. 10

³⁸² Thomas (2011), S. 56

³⁸³ Thomas (2011), S. 57

³⁸⁴ GVBl. NW (1975) Nr. 35 S. 304

werden Eigentumsregelungen beim Bau neuer Straßen ermöglicht.³⁸⁵ Es nimmt jedoch nicht Bezug auf Regelungen des FlurbG.

Wie weit die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer nun im Einzelnen tatsächlich reicht, kann an dieser Stelle rechtswissenschaftlich nicht abschließend geklärt werden. Unbestritten sind sie jedoch durch die Föderalismusreform 2006 in die Lage versetzt worden, eigene Flurbereinigungsgesetze zu erlassen. Das BVerfG stellt im Zusammenhang mit einer vergleichbaren Frage, nämlich ob landesspezifisches Berichtserstattungsrecht in das Urheberrecht des Bundes eingreift, fest, dass ein „dementsprechend geringer eigenständiger Regelungsgehalt der Teilregelung [...] für die Zugehörigkeit zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung [spricht]“³⁸⁶. Daher wird im Folgenden davon ausgegangen, dass sich ein großer Anteil der angesprochenen Rechtsbereiche des Art. 74 GG aufgrund der engen Verzahnung mit dem bodenordnerischen Verfahren der Flurbereinigung nicht aus diesem herauslösen lassen und somit auch für ein Landesgesetz, das das FlurbG um eine Verfahrensart ergänzt, fortgelten. Für den Fall, dass die Zusammenhänge rechtswissenschaftlich anders zu beurteilen wären, würden die vorhandenen bundesgesetzlichen Regelungen greifen.

7.3 Regelungsinhalte eines Landmanagementgesetzes

Aufgrund der vorangehenden Auseinandersetzung mit der Frage der Reichweite der Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer, die zu keinem klaren Schluss kommt, werden lediglich Regelungsvorschläge für ein Gesetz zur Durchführung eines effizienten Landmanagementverfahrens – Landmanagementgesetz (LMG) – gemacht. Eine im Detail und vollständig ausgearbeitete gesetzgeberische Fassung beinhaltet diese Arbeit nicht.

Der Verfahrensablauf eines ELMV wurde bereits anhand eines Verfahrensmodells in Kap. 6.1. beschrieben und begründend erläutert. Erläuterungen zu Regelungen, die sich daraus nicht ergeben, sind nachfolgend ergänzt.

§ 1 Zweck des Verfahrens

Zur beschleunigten Auflösung von Landnutzungskonflikten, die durch voneinander abweichende private und öffentlich-rechtliche Bodennutzungsplanungen entstanden sind oder voraussichtlich entstehen werden, kann ein effizientes Landmanagementverfahren nach diesem Gesetz durchgeführt werden, wenn das objektive Interesse der betroffenen Grundstückseigentümer gegeben ist.

Das ELMV dient der Ergänzung der bereits vorhandenen öffentlich- und privatrechtlichen Bodenordnungsinstrumente. Es soll daher nur dann Anwendung finden, wenn eine anderweitige Neuordnung des Grundbesitzes z.B. auf privatrechtlicher Basis oder aufgrund fehlender Verfahrensvoraussetzungen z.B. für ein Unternehmensverfahren gem. § 87 FlurbG nicht möglich oder eine umfassendere Neuordnung durch ein anderes Verfahren nach dem FlurbG nicht erforderlich ist.

³⁸⁵ GVBl. HE (1979) Nr. 11 S. 108

³⁸⁶ BVerfG (1998), Rn. 86

§ 2 Verfahren des Landmanagements

Soweit nicht Abweichendes geregelt ist, sind die Bestimmungen des Flurbereinigungsgesetzes vom 14. Juli 1953 (BGBl. I, 591) in der jeweils geltenden Fassung - ohne die §§ 16 – 26, 39 – 43, 47, 87 – 90 und 99 Absatz 2 - sinngemäß anzuwenden.

Die §§ 16 – 26 FlurbG enthalten Regelungen zur Teilnehmergeinschaft, zum Vorstand der Teilnehmergeinschaft und zum Verband der Teilnehmergeinschaften. Aufgrund fehlender gemeinschaftlicher Angelegenheiten ist im ELMV die Bildung einer Teilnehmergeinschaft nicht erforderlich. Damit werden auch Regelungen zum Vorstand und zum Verband der Teilnehmergeinschaft obsolet.

Die §§ 39 – 43 und 47 FlurbG beinhalten Regelungen zu gemeinschaftlichen Anlagen, zum Landabzug für gemeinschaftliche und öffentliche Anlagen, zur Fachplanung durch den Wege- und Gewässerplan sowie seiner Ausführung und zur Gründung eines Wasser- und Bodenverbandes. Das ELMV dient ausschließlich bodenordnerischen Zwecken. Eine eigene Fachplanung ist mit zugehörigen Ausführungs- und Unterhaltungsregelungen ist nicht erforderlich. Ein Landabzug für öffentliche Anlagen ist aufgrund des fehlenden Flurbereinigungsvorteils nicht geboten.

In den §§ 87 – 89 FlurbG ist die Unternehmensflurbereinigungsverfahren und in § 90 FlurbG die Grundabtretung für ein Bergwerksunternehmen geregelt. Beide Verfahren sind fremdnützig und ihre Vorschriften daher im ELMV nicht anwendbar.

Gem. § 99 Abs. 2 FlurbG kann die Flurbereinigungsbehörde geeignete Stellen damit beauftragen, Verhandlungen zur Erzielung einer Abfindungsvereinbarung zu führen und einen Zusammenlegungsplan vorzulegen. Der großräumige, dynamische und dabei kleinteilige Verfahrensansatz lässt eine Beauftragung Dritter nicht ohne erhöhten Verwaltungs- und Abstimmungsaufwand zu. Das widerspricht der Effizienzorientierung des ELMV. Ein Zusammenlegungsplan wird nicht vorgelegt.

§ 3 Landmanagementausschuss

Abs. 1 Für die Durchführung des Verfahrens ist ein Landmanagementausschuss mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen zu bilden. Er setzt sich zusammen aus einem landwirtschaftlichen, raumordnerischen, bewertungstechnischen, vermessungstechnischen, juristischen und kaufmännischen Sachverständigen. Der Vorsitzende hat die Befähigung zum höheren allgemeinen oder technischen Verwaltungsdienst oder die Befähigung zum Richteramt und ist Bediensteter der Flurbereinigungsbehörde. Für jedes Mitglied des Landmanagementausschusses ist ein Stellvertreter zu bestellen.

Abs. 2 Die Bestellung der Mitglieder erfolgt durch die Flurbereinigungsbehörde nach Anhörung der landwirtschaftlichen Berufsvertretung.

Abs. 3 Der Landmanagementausschuss ist beschlussfähig, wenn alle Mitglieder oder ihre jeweiligen Stellvertreter anwesend sind. Beschlüsse können auch im Umlaufverfahren gefasst werden.

Abs. 4 Die Flurbereinigungsbehörde führt die Beschlüsse aus.

Abs. 1 und 4 zeigen das Verhältnis von Landmanagementausschuss und Flurbereinigungsbehörde. Die maßgebliche Entscheidungskompetenz liegt beim Landmanagementausschuss. Seine Aufgabe ist es, die grundsätzliche Ausrichtung des ELMV festzulegen. Dabei muss

genügend Spielraum für die in Abs. 4 angesprochene Ausführung bleiben, um der Dynamik des Verfahrens gerecht werden zu können.

Alternativ zur Festlegung in Abs. 2 können weitere Anhörungen oder in Analogie zum städtebaulichen Umlegungsausschuss eine Bestellung durch ein regionalpolitisches Gremium vorgesehen werden.

Das in Abs. 3 angesprochene Umlaufverfahren dient der Sicherstellung einer beschleunigten Beschlussfassung in dringenden Fällen. Eine derartige Regelung ist für ein ausgeprägt dynamisches Verfahren wie das ELMV unbedingt erforderlich. Alternativ kann die Ausschusssitzung in Anlehnung an § 5 des Planungssicherstellungsgesetzes³⁸⁷ (PlanSiG) oder vergleichbarer Landesgesetze als Online-Sitzung stattfinden.

§ 4 Regionaler Potenzialraum

Für die Durchführung des Verfahrens bestimmt die Flurbereinigungsbehörde auf Basis vorhandener Verwaltungsgebietsstrukturen einen großräumig abgegrenzten regionalen Potenzialraum.

Der regionale Potenzialraum beschreibt den vorgesehenen räumlichen Wirkungsbereich des ELMV. Seine Abgrenzung soll klar definiert sein, dabei funktionelle Zusammenhänge berücksichtigen und so die strategische Ausrichtung des Verfahrens durch eine vorhabenübergreifende Betrachtung der Raumnutzungsansprüche ermöglichen. Er erhält durch das LMG den Charakter eines Hilfsmittels. Es soll den Betrachtungsfokus auf einen bestimmten Raum lenken, um dort die Zusammenarbeit zu stärken.

§ 5 Landmanagementgebiet

Das Landmanagementgebiet liegt innerhalb des regionalen Potenzialraums. Es ist so zu begrenzen, dass der Zweck des Verfahrens möglichst erreicht wird.

Diese Regelung stellt sicher, dass das ELMV trotz des großräumigen Ansatzes flächenmäßig klein bleiben kann. Es sollen nur Flächen in das Verfahren einbezogen werden, für die eine realistische Regelungsoption besteht. Für die dynamischen Gebietsänderungen bleiben die Regelungen des § 8 FlurbG anwendbar.

§ 6 Landmanagementbeschluss

Abs. 1 Die Anordnung des Landmanagementverfahrens erfolgt in Analogie zu § 4 FlurbG.

Abs. 2 Abweichend von § 6 Abs. 1 Satz 1 FlurbG ist in dem entscheidenden Teil des Landmanagementbeschlusses die namentliche, funktionsbezogene Besetzung des Landmanagementausschusses anzugeben. Auf die vorgesehene Flächenbevorratung ist hinzuweisen.

Abs. 3 Abweichend von § 6 Abs. 3 Satz 1 FlurbG ist der Beschluss mit Begründung in den zum regionalen Potenzialraum gehörenden Gemeinden zur Einsichtnahme auszulegen.

Abweichungen von § 4 FlurbG sind nicht erforderlich. Die Einleitung erfolgt, wenn die (obere) Flurbereinigungsbehörde das Verfahren für erforderlich hält. Anträge von Vorhabenträgern,

³⁸⁷ BGBl. I (2020) Nr. 24 S. 1041

der landwirtschaftlichen Berufsvertretung oder von Grundstückseigentümer auf eine Einleitung bzw. eine spätere Zuziehung zum Verfahren sind möglich und können die Anordnungs- bzw. Zuziehungsentscheidung unterstützen bzw. auslösen. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 FlurbG sind im entscheidenden Teil des Flurbereinigungsbeschlusses Name und Sitz der Teilnehmergemeinschaft festzusetzen. In Analogie dazu soll die namentliche und funktionelle Besetzung des Landmanagementausschuss im Beschluss bekannt gegeben werden. Dies dient der Verfahrenstransparenz. Die Beschreibung des nach § 4 bestimmten regionalen Potenzialraums ist – als Teil der Grundkonzeption des Verfahrens – Bestandteil der Anordnungsbegründung. Damit ergeht die Aufforderung an alle regionalen Akteure, die Möglichkeiten des ELMV im Sinne einer nachhaltigen Landnutzung zu nutzen und entsprechende Verfahrensanträge zu stellen. Das erklärt auch die in Abs. 3 aufgenommene Aufweitung der Bekanntmachungsvorgaben des § 6 Abs. 3 FlurbG auf den regionalen Potenzialraum.

§ 7 Flächenbevorratung

Abs. 1 Ein Teilnehmer kann mit seiner Zustimmung statt in Land ganz oder teilweise in Geld abgefunden werden. § 52 FlurbG ist sinngemäß anzuwenden.

Abs. 2 Das nach Abs. 1 oder aufgrund anderer gesetzlicher Bestimmungen beschaffte Land dient der Erfüllung der Verfahrenszwecke gem. § 1. Es ist innerhalb von 10 Jahren zu verwenden. Eine Verwendung liegt auch dann vor, wenn Grundstücke zur Verbesserung der Agrarstruktur oder zur Aufstockung landwirtschaftlicher Betriebe übertragen werden.

Abs. 3 Die Flurbereinigungsbehörde kann den in Abs. 2 festgelegten Verwendungszeitraum verlängern, wenn dringende, nicht vorhersehbare Gründe im öffentlichen Interesse oder im wirtschaftlichen Interesse von Beteiligten es erfordern.

Abs. 4 Das Land stellt der Flurbereinigungsbehörde Mittel für die Beschaffung von Flächen zur Verfügung, sofern keine Drittmittel eingesetzt werden können.

Abs. 1 erklärt § 52 FlurbG für sinngemäß anwendbar. Die Beschaffung von Fläche über Landverzichtserklärungen ist in höchstem Maße verwaltungsökonomisch und dient somit der Verfahrenseffizienz. Mit dem in Abs. 2 hergestellten Bezug zu § 1 LMG wird der Anwendungsbereich des § 52 FlurbG aufgeweitet. Flächenbeschaffung und -bevorratung wird auch für die Auflösung noch nicht konkret bekannter, aber voraussichtlich entstehender Landnutzungskonflikte legitimiert. „Andere gesetzlichen Bestimmungen“ erfasst z.B. das Reichssiedlungsgesetz in Verbindung mit dem Grundstücksverkehrsgesetz und andere Vorkaufsrechte, die anstelle des jeweils Berechtigten zur Umsetzung seiner Vorhaben in Anspruch genommen werden. Abs. 3 ist eine eng gefasste Ausnahmeregelung zu der in Abs. 2 festgelegten 10-Jahres-Frist für die Flächenverwendung. Damit soll in unverhersehbaren, dringenden Fällen ein suboptimaler Flächeneinsatz verhindert werden. Abs. 4 macht deutlich, dass in erster Linie finanzielle Mittel von begünstigten Vorhabenträgern für die Flächenbeschaffung zu verwenden sind. Staatliche Finanzhilfen in Form eines revolvingen Fonds zur Realisierung der Flächenbevorratung sind jedoch im Hinblick auf einen noch nicht konkretisierten, in der Zukunft liegenden, Flächenbedarf bzw. Verfahrenszweck ebenfalls geboten. Der verfahrens- und kosteneffiziente Ablauf eines ELMV profitiert davon. Die Bereitstellung von Finanzmitteln durch das Land kann zudem in einfacher Weise mit einem Katalog über vorrangig zu berücksichtigende landespolitische Ziele verbunden werden.

§ 8 Wertermittlung

Abs. 1 Die Wertermittlung findet unter Beachtung der §§ 28 und 29 FlurbG statt. § 29 FlurbG kann auch bei landwirtschaftlich genutzten Grundstücke Anwendung finden.

Abs. 2 Die Bekanntgabe der Ergebnisse kann mit der Bekanntgabe der Vorwegnahme der Entscheidung nach § 10 oder des Landmanagementplans nach § 11 verbunden werden.

Abs. 1 Satz 2 dient der Klarstellung. Zwar sieht § 28 Abs. 1 FlurbG die Bewertung landwirtschaftlicher Grundstücke nur „in der Regel“ nach ihrem Nutzwert vor, den sie bei gemeinüblicher ordnungsgemäßer Bewirtschaftung jedem Besitzer unbeachtlich von Lage, Form und Zugschnitt ihrem Besitzer nachhaltig gewähren können. Insbesondere Einordnung und Diskussion in Kap. 5.4.5 haben jedoch gezeigt, dass sich Abweichungen von der „Regel“ bislang auf Grundstücke mit Eigenschaften beschränken, die im Nutzwert nicht zum Ausdruck kommen, eine Verwendung des Verkehrswertes aber Vorteile haben kann. Relevant ist, dass die anerkannten Grundsätze der Wertermittlung angehalten werden. Zur Beurteilung von Fragestellungen der Wertermittlung ist der Landmanagementausschuss mit entsprechendem Sachverstand ausgestattet. Abs. 2 übernimmt die Vereinfachungs- und Beschleunigungsregelungen der §§ 86 Abs. 2 Nr. 4 bzw. § 96 Satz 2 FlurbG und schließt dabei die Vorwegnahme der Entscheidung aus § 10 LMG als Teil-Plan des ELMV ein. Damit kann neben der vorläufigen Besitzeinweisung gem. § 65 FlurbG bzw. der Ausführungsanordnung gem. §§ 61 und 63 FlurbG) auch der Tag der Vorwegnahme der Entscheidung Stichtag der Wertgleichheit sein.

§ 9 Abfindungsvereinbarungen

Die Abfindungen sind nach Möglichkeit durch Vereinbarungen mit den Beteiligten zu bestimmen. Zu ihrer Wirksamkeit genügt die Schriftform (§ 126 des Bürgerlichen Gesetzbuches).

§ 9 LMG greift die Regelung des § 99 Abs. 1 FlurbG auf, die in ausgeprägter Weise dem kooperativen Ansatz des ELMV gerecht wird. Da die Übertragung an geeignete Stellen gem. § 99 Abs. 2 FlurbG in § 2 LMG ausgeschlossen wurde, ist ein Genehmigungsvorbehalt für die Flurbereinigungsbehörde nicht erforderlich.

§ 10 Vorwegnahme der Entscheidung

Abs. 1 Mit Einverständnis der betroffenen Rechtsinhaber können die Eigentums- und Besitzverhältnisse für einzelne Grundstücke sowie andere Rechte gem. §§ 49 – 50, 52 – 54 und 69 – 70 FlurbG geregelt werden, bevor der Landmanagementplan aufgestellt ist. Die §§ 58 – 62 und 64 FlurbG gelten entsprechend.

Abs. 2 Nach Berichtigung der öffentlichen Bücher gem. § 79 FlurbG ist das Verfahren für die nach Abs. 1 geregelten Grundstücke abgeschlossen.

Durch die Vorwegnahme einer Planentscheidung wird das ELMV beschleunigt, die Dauer der Verfahrensteilnahme auf einen sehr kurzen Zeitraum begrenzt und die Flurbereinigungsbehörde dadurch bei der Verfahrensverwaltung entlastet. Die Vorwegnahme der Entscheidung kann alle Regelungen vorwegnehmen, die Teil des Landmanagementplans sein können. Zur Klarstellung werden in Abs. 1 Satz 1 ausdrücklich „andere Rechte gem. §§ 49 – 50, 52 – 54 und 69 – 70 FlurbG“ aufgenommen. Im Einzelnen sind dies die §§ 49 – 50 FlurbG zur Aufhebung von Rechten und der Abfindung wesentlicher Grundstücksbestandteile sowie die §§ 52

– 54 FlurbG zum Verzicht auf Landabfindung, dessen Wirkung und die damit einhergehende Berechnung von Geldansprüchen. Die in § 54 Abs. 2 geregelte Verwendung von Masseland findet im ELMV ebenfalls sinngemäß Anwendung. Ergänzt wird die Aufzählung durch §§ 69 – 70 FlurbG, in denen Regelungen zu Nießbrauchs- und Pachtverhältnissen getroffen werden. Durch Satz 2 werden die Verfahrensregelungen des FlurbG zum Flurbereinigungsplan für die Vorwegnahme der Entscheidung als Teil-Plan des ELMV für anwendbar erklärt. Die Rechtswirkung des § 64 FlurbG besteht nur so lange, bis durch Abs. 2 das Verfahren für die vorweg-geregelten Teile beendet wird.

§ 11 Landmanagementplan

An die Stelle des Flurbereinigungsplanes tritt der Landmanagementplan. Auf diesen sind die Vorschriften der §§ 58 – 62 und 64 FlurbG sinngemäß anzuwenden.

In § 11 werden die Verfahrensregeln des FlurbG zum Flurbereinigungsplan auf den Landmanagementplan übertragen.

§ 12 Kosten

Abs. 1 Die persönlichen und sächlichen Kosten (Verfahrenskosten) trägt das Land.

Abs. 2. Die zur Ausführung des Landmanagements erforderlichen Aufwendungen (Ausführungskosten) fallen dem verursachenden Vorhabenträger nach § 1 Abs. 2 zur Last.

Die Kostenregelung des § 12 LMG stellt insbesondere in Abweichung von § 105 FlurbG klar, dass den Verfahrensteilnehmern nur dann Kosten zur Ausführung des ELMV zu tragen sind, wenn sie als Vorhabenträger Kostenverursacher sind. Dies trifft auch für Eigentümer zu, die auf eigenen Wunsch Teilnehmer des Verfahrens werden und Regelungen (z.B. Grenzänderungen) erforderlich machen, die Ausführungskosten verursachen.

§ 13 Schlussfeststellung

Die Flurbereinigungsbehörde schließt das Verfahren nach seiner Anordnung durch die Feststellung ab, dass die Ausführung nach dem Landmanagementplan bewirkt ist und den Beteiligten keine Ansprüche mehr zustehen, die im Landmanagementverfahren hätten berücksichtigt werden müssen. Die Schlussfeststellung ist öffentlich bekannt zu machen.

Mit der Schlussfeststellung endet das Verfahren. Da das Landmanagementverfahren aufgrund seines Prozess-Charakters kein definiertes Ende hat, trifft der Landmanagementausschuss die Entscheidung zur Beendigung des Verfahrens. Die Begrenzung des Zeitraums der Flächenbevorratung in § 7 liefert hierzu ein relevantes Kriterium, so dass die Verfahrensdauer 10 Jahren nicht wesentlich überschreiten sollte. Mit der Schlussfeststellung wird erklärt, dass es keine finanziellen Verbindlichkeiten mehr zu erfüllen gibt und alle Flächen verwertet wurden. Ist kein Flurbereinigungsplan notwendig gewesen, weil alle Regelungen im Rahmen vorweggenommener Entscheidungen getroffen werden konnten, hat die Schlussfeststellung lediglich deklaratorischen Charakter.

8 Beantwortung der Forschungsfragen

Vorhandene und weiterhin zunehmende Spannungsfelder im Hinblick auf die Landnutzung erhöhen die Anforderungen an die ländliche Bodenordnung. Sie soll dazu dienen, objektive Planungsziele und subjektive Rechtsverhältnisse in Einklang zu bringen, um eine nachhaltige und effiziente Nutzung der Ressource Fläche zu ermöglichen und sogar aktiv zu befördern. Vor diesem Hintergrund stellten sich in der vorliegenden Arbeit zwei forschungsleitende Kernfragen, die zum Abschluss der Arbeit beantwortet werden sollen.

Frage 1:

Sind die bekannten Instrumente der privatnützigen ländlichen Bodenordnung insbesondere in Gebieten mit intakter Agrarstruktur hinreichend geeignet, den bestehenden und sich absehbar verstärkenden Spannungsfeldern im Hinblick auf die Landnutzung gerecht zu werden?

Die Situationsanalyse der Flächennutzungen in Kapitel 2 legt die aktuellen Spannungsfelder und die sich abzeichnenden Entwicklungen dar. Der ungebrochene Rückgang landwirtschaftlicher Nutzfläche zugunsten anderer Nutzungen in Verbindung mit dem stetigen Anstieg des Preisniveaus ist als eindeutiger Indikator für den zunehmenden Flächendruck zu sehen. Im Vordergrund steht die Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen, zu denen auch der Flächenbedarf für den Ausbau der Erneuerbaren Energien zu zählen ist. Trotz verschiedener politischer Initiativen im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, erscheint das Ziel einer Senkung der Flächenneuanspruchnahme auf 30 ha pro Tag im Jahr 2030 bzw. einer Flächenkreislaufwirtschaft im Jahr 2050 derzeit kaum erreichbar. Flächendruck lösen zudem die Flächenansprüche für Klimaschutz und Klimaanpassung aus. Diese überlagern sich immerhin teilweise mit denen zur Erhaltung und Wiederherstellung der natürlichen Ressourcen. Damit alle erforderlichen Leistungen der Flächennutzung erbracht werden können, ist eine ausgewogene Gesamtplanung im Rahmen des vorhandenen, ineinandergreifenden raumordnerischen Planungssystems erforderlich. Die Steuerungswirkung kann sich jedoch in der Praxis nur dann bestmöglich entfalten, wenn es gelingt, Planung und Grundeigentum in Einklang zu bringen.

Die Möglichkeiten, die das Instrumentarium des FlurbG dazu bietet, sind vielfältig. Das zeigt die Aufarbeitung dieses Aspekts in Kapitel 3. Darin wird deutlich, dass bei der Auflösung von Landnutzungskonflikten, die bereits entstanden sind oder die als Folge von Planungen, die keine Enteignungsmöglichkeit nach sich ziehen, entstehen werden, vor allem das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren eine besondere Bedeutung hat. Die Gründe liegen zum einen in seiner Anwendungsbreite als deklariertes Landentwicklungsverfahren mit der Möglichkeit, als Trägerverfahren durchgeführt zu werden. Zum anderen bietet es verschiedenen Beschleunigungsansätze, die u.a. einen Verzicht auf die eigene Fachplanung eröffnen.

Die Analyse der ILE-Jahresberichte in Kapitel 4 zeigt jedoch, dass trotz der zunehmenden Spannungsfelder in der Landnutzung die Einleitungszahlen privatnütziger Flurbereinigungsverfahren in dem Betrachtungszeitraum der Jahre 2011 – 2020 überwiegend zurückgegangen sind. Die Gründe hierfür können vielfältig sein. Eine Befragung der Flurbereinigungsverwaltungen der Bundesländer belegt, dass sich in den Verfahren eine agrarstrukturverbessernde, wertgleiche Abfindung der Teilnehmer aufgrund verschiedener, zunehmender Restriktionen

erschwert hat. Gleichzeitig ist der Bedarf nach einer Flächenbereitstellung für fremdnützige Maßnahmen gestiegen. Dementsprechend spielt das Ziel einer lagegerechten Landbereitstellung in Verbindung mit der Bewältigung der mit den fremdnützigen Vorhaben einhergehenden Landnutzungskonflikte eine erhebliche Rolle bei der Verfahrenseinleitung. Eine gleichzeitige Verbesserung der Agrarstruktur ist dabei nicht immer relevant oder durchführbar, so dass zumindest ein Teil der Verfahren vom Schwerpunkt des reinen Landmanagements bestimmt wird. Dennoch kann dem außerlandwirtschaftlichen Bodenordnungsbedarf lediglich begrenzt Rechnung getragen werden. Gründe dafür liegen vielfach in der fehlenden Flächenverfügbarkeit. Darüber hinaus werden im Rahmen der Länderbefragung überwiegend materielle Defizite genannt. In der Praxis vorgenommene Anpassungen des Verfahrensprozesses insbesondere hinsichtlich Abgrenzung und Dynamik des Verfahrensgebietes sowie der Flächenbevorratung geben jedoch Hinweise darauf, dass es auch formal-rechtlichen Anpassungsbedarf geben könnte.

Frage 1 lässt sich damit zusammenfassend mit „nein“ beantworten. Das vorhandene Instrumentarium der ländlichen Bodenordnung hat zwar ein breites Anwendungsspektrum zur Anpassung der Landnutzung, stößt jedoch nachweislich vor allem vor dem Hintergrund zunehmender Zuteilungsrestriktionen und einer gestiegenen Flächennachfrage einhergehend mit dem Bedeutungsverlust weitergehender Agrarstrukturverbesserung an Grenzen.

Frage 2:

Kann die Verfügbarkeit eines ggf. angepassten oder ergänzten Bodenordnungsinstrumentariums mit einer strategischen Ausrichtung Landnutzungsentscheidungen im Hinblick auf eine sparsame Flächennutzung zielgerichteter unterstützen und sie sogar aktiv steuern?

Als eine auf die in Frage 2 formulierten Anforderungen zugeschnittene Verfahrensart wurde bereits in Kapitel 3 das „effiziente Landmanagement“ definiert. Es ist als eine Form der ländlichen Bodenordnung zu verstehen, die es möglich macht, Landmanagementaufgaben zur Umsetzung von Landnutzungsplanungen beschleunigt, effizient, räumlich flexibel und dynamisch zu lösen. Durch eine strategische Ausrichtung sollen Landnutzungsentscheidungen im Hinblick auf eine effiziente Flächennutzung unterstützt oder sogar aktiv gesteuert werden.

Erfolgreiche Verfahrensbeispiele aus der Praxis der Bundesländer Bayern und Nordrhein-Westfalen zusammen mit den Erkenntnissen einer Studie von KÖTTER ET AL.³⁸⁸ dienen in Kapitel 5 als Grundlage für die theoretische, strategisch ausgerichtete Ausgestaltung eines effizienten Landmanagementverfahrens. Das abgeleitete Verfahrensprofil ist gekennzeichnet durch einen integrierten Ansatz, einen langfristig-strategischen Ansatz und einen kooperativen Ansatz. Hinzu kommt ein großräumig-regionaler Ansatz mit dynamischer Gebietsabgrenzung, für den zur Beschreibung des räumlichen Wirkungsbereichs des Verfahrens der Begriff des „regionalen Potenzialraums“ eingeführt wird. Ergänzt wird das Anforderungsprofil um die zwin-genden Kernelemente Flächenpool, Privatnützigkeit und legitimierendes Verfahrensrecht.

³⁸⁸ Kötter et al. (2017)

Für das effiziente Landmanagementverfahren werden mit dem „Projektverfahren“, dem „Flexiblen Flächenoptimierungsverfahren“ (FFO-Verfahren) und dem „Parallelverfahren“ (Containerverfahren) drei verschiedenen Verfahrensmodelle entworfen, die dem aufgestellten Anforderungsprofil unterschiedlich gut gerecht werden. Die anschließende Prüfung, inwieweit das Kernelement des legitimierenden Verfahrensrechts in Form des FlurbG gegeben ist, ergibt, dass mit zunehmender Erfüllung des Anforderungsprofil der Legitimationsgrad durch das FlurbG abnimmt. Rechtskonforme Lösungen sind zum Teil möglich, erfordern jedoch einen aufwändigeren und somit ineffizienten Verfahrensprozess. Insbesondere stellen kurzfristige Eigentumsübergänge, eine zeitnahe Entlassung der Teilnehmer aus dem Verfahren nach Eigentumsübergang und die Flächenbevorratung für in der Zukunft liegende und daher noch nicht bekannte Verfahrenszwecke besondere Herausforderungen dar.

Für den damit erkennbaren rechtlichen Anpassungsbedarf wird in Kapitel 6 zunächst eine Betrachtung der städtebaulichen Bodenordnung vorgenommen, weil ihr vergleichbare Verfahrensprinzipien zugrunde liegen wie der ländlichen Bodenordnung. Als Ergebnis wird eine Übertragung der Vorwegnahme der Entscheidung gem. § 76 BauGB als Lösung für kurzfristige Eigentumsübergänge und die anschließende Entlassung der Teilnehmer aus dem Verfahren für das effiziente Landmanagementverfahren in Betracht gezogen. Zudem entspricht die Einrichtung eines dem Umlegungsausschuss ähnelnden Landmanagementausschuss stärker der strategischen Ausrichtung des effizienten Landmanagementverfahrens als ein Vorstand der Teilnehmergeinschaft.

Zur Konkretisierung des rechtlichen Anpassungsbedarfs wird in Kapitel 7 der Vorschlag für ein Landmanagementgesetz (LMG) als legitimierende Rechtsgrundlage ausgearbeitet. Es soll das FlurbG um eine weitere Verfahrensart ergänzen. Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Flurbereinigung liegt unstreitig bei den Bundesländern. Ihre tatsächliche gesetzgeberische Reichweite für ein LMG, welches das FlurbG ergänzt aber nicht ersetzt, konnte rechtswissenschaftlich allerdings nicht abschließend geklärt werden. Daher bleibt das LMG möglicherweise unvollständig. Zur seiner Ausgestaltung wird das endgültige Verfahrensmodell eines „effizienten Landmanagementverfahrens“ (ELMV) zugrunde gelegt. Dieses Modell erfüllt das in Kapitel 5 aufgestellte Anforderungsprofil, stützt sich, soweit möglich, auf die Regelungen des FlurbG und greift die in Kapitel 6 identifizierten Ansätze der Umlegung zur Einrichtung eines Landmanagementausschusses und für eine Vorwegnahme der Entscheidung auf. Das LMG setzt das Modell in Rechtsregelungen um. In Abgrenzung zum FlurbG lockert es insbesondere die materielle Anforderung der Gebietsabgrenzung, bestimmt den räumlichen Wirkungsbereich als regionalen Potenzialraum und trifft Regelungen zur Flächenbevorratung sowie zur Schlussfeststellung.

Frage 2 lässt sich demnach mit „ja“ beantworten. Das entwickelte Verfahrensmodell des ELMV basiert auf besonderen Verfahrensbeispielen, die sich den veränderten Anforderungen stellen und in der Praxis gute Ergebnisse erzielen, aber mit rechtlichen Risiken behaftet sind. Diese Risiken können mit den vorgeschlagenen Rechtsregelungen des LMG abgefangen werden. Der Verfahrensprozess wird legitimiert und zudem grundlegend strategisch hinsichtlich des Flächeneffizienzziels ausgerichtet.

Literaturverzeichnis

- ABI. EG L 327 (22.12.2000): Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (EU-WRRL).
- ABI. EG L 335/36 (29.12.2022): Verordnung (EU) 2022/2577 des Rates vom 22. Dezember 2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien (EU-NotfallVO).
- ABI. EG C 115 (09.05.2008): Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).
- Adjinski, Antje (2016): Vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren zur Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie, in: DVW – Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement (Hrsg.), Reduzierung der Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen. Augsburg: Wißner-Verlag (Schriftenreihe des DVW, Bd. 84), S. 99–110.
- AK OGA - Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (2023): Immobilienmarktbericht Deutschland 2023 [online] www.immobiliemarktbericht-deutschland.info [16.03.2024].
- Althoff, Elias; Hobohm, Jens; Krampe, Leonard; Wendring, Paul; Wunsch, Aurel (27.06.2023): Prognos Energieatlas 2023 (Grüner Strom Atlas), prognos / Süddeutsche Zeitung (Hrsg.) [online] www.prognos.com/energieatlas [28.06.2023].
- Arge Landentwicklung – Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (2011–2020): Jahresberichte der Arge Landentwicklung [online] <https://www.landentwicklung.de/publikationen/publikationen-der-argelandentwicklung> [09.12.2022].
- BayGVBl. (1994), Nr. 5 S. 127: Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes (AG-FlurbG) vom 08.02.1994. Zuletzt geändert am: 20.12.2011 (BayrGVBl. Nr. 25 S. 689).
- BayVGh (2003): [Flurbereinigung; Teilung, erhebliche Änderung] Urteil vom 27.02.2003 – 13 A 01.2055 [ECLI:DE:BAYVGh:2003:0227.13A01.2055.0A]. In: juris.
- BayVGh (2010): [Berücksichtigung eines hohen Pachtzinses als besondere Verwertungsoption in der Bodenordnung] Urteil vom 12.04.2010 – 13 A 09.632 [ECLI:DE:BAYVGh:2010:0412.13A09.632.0A]. In: juris.
- BbgGVBl. I (2004), Nr. 14 S. 298: Gesetz über die ländliche Entwicklung und zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes und des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes im Land Brandenburg (BbgLEG) vom 29.06.2004; i. d. F. vom 10.07.2014. Zuletzt geändert am: 10.07.2014 (BbgGBVI. I, Nr. 33).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2021): Raumordnungsbericht 2021 (Wettbewerbsfähigkeit stärken) [online] https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/rob-2021-dl.pdf;jsessionid=B17E16E53595B7A89924AC6627031788.live21301?__blob=publicationFile&v=4 [19.03.2024].
- BGBI. I (1953), Nr. 37 S. 591: Flurbereinigungsgesetz vom 18.07.1953.

- BGBI. I (1976), Nr. 27 S. 546: Bekanntmachung der Neufassung des Flurbereinigungsgesetzes vom 16.03.1976.
- BGBI. I (1992), Nr. 53 S. 1887: Verordnung zur Bereinigung pflanzenschutzrechtlicher Vorschriften vom 10.11.1992; i. d. F. vom 01.06.2022. Zuletzt geändert am: 01.06.2022 (BGBI. I Nr. 10 S. 867).
- BGBI. I (1993) S. 2378, 2396; I (1994) S. 2439: Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27.12.1993; i. d. F. vom 22.12.2023 (BGBI. I Nr. 409).
- BGBI. I (1994), Nr. 57 S. 2187: Gesetz zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes (FlurbG) vom 31.08.1994.
- BGBI. I (2006), Nr. 41 S. 2034: Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006.
- BGBI. I (2007), Nr. 29 S. 1206: Bundesfernstraßengesetz (FStrG) vom 28.06.2007. Zuletzt geändert am: 22.12.2023 (BGBI. I Nr. 409).
- BGBI. I (2007), Nr. 69 S. 3150, 3176: Gesetz zur Schätzung des landwirtschaftlichen Kulturbodens (Bodenschätzungsgesetz) (BodSchätzG) vom 20.12.2007. Zuletzt geändert am: 22.12.2023 (BGBI. I, 2023, Nr. 411).
- BGBI. I (2008), Nr. 65 S. 2986: Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22.12.2008. Zuletzt geändert am: 22.03.2023 (BGBI. I Nr. 88).
- BGBI. I (2014), Nr. 133 S. 1066: Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (EEG 2023) vom 21.07.2014. Zuletzt geändert am: 05.02.2024 (BGBI. I Nr. 33).
- BGBI. I (2017), Nr. 25 S. 1057: Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenhalts der Stadt (Baurechtsnovelle) vom 12.05.2017.
- BGBI. I (2019), Nr. 48 S. 2513: Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12.12.2019. Zuletzt geändert am: 18.08.2021 (BGBI. I Nr. 59 S. 3905).
- BGBI. I (2020), Nr. 24 S. 1041: Gesetz zur Sicherstellung ordnungsmäßiger Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (PlanSiG) vom 20.05.2020. Zuletzt geändert am: 04.12.2023 (BGBI. I Nr. 344).
- BGBI. I (2022), Nr. 28 S. 1353: Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (Wind-an-Land-Gesetz) vom 20.07.2022.
- BGBI. I (2023), Nr. 6 ohne Seite: Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht vom 11.01.2023.
- BGBI. I (2023), Nr. 176 ohne Seite: Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weitere Vorschriften vom 03.07.2023.
- BGBI. I (2023), Nr. 394 ohne Seite: Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze vom 20.12.2023.
- BGBI. II (1990) S. 889: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) (EinigVtr) vom 31.08.1990. Zuletzt geändert am: 15.08.2022 (BGBI. I Nr. 30 S. 1401).

- BGBI. III (1919), Nr. 2331-1 ohne Seite: Reichssiedlungsgesetz (RSiedlG) vom 11.08.1919; i. d. F. vom 29.07.2009 (BGBI. I Nr. 49 S. 2355, 2386). Zuletzt geändert am: 29.07.2009 (BGBI. I Nr. 49 S. 2355, 2386).
- BGBI. III (1961), Nr. 7810-1 ohne Seite: Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (GrdstVG) vom 28.07.1961; i. d. F. vom 17.12.2008 (BGBI. I, Nr. 61 S. 2586). Zuletzt geändert am: 17.12.2008 (BGBI. I, Nr. 61 S. 2586).
- BGH (1975): [Aufhebung einer Hypothek im Umlegungsverfahren] Urteil vom 10.07.1975 – III ZR 75/73. In: juris.
- BGH (1984): [Umlegungsverfahren; Geldausgleich für Mehrzuteilung] Urteil vom 06.12.1984 – III ZR 174/83. In: juris.
- Binder, Sophie (2019): Flurbereinigungsplanung und Ökosystemschutz als Rechts- und Governance-Problem (Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Nachhaltigkeitsforschung, Band 27), Marburg: Metropolis-Verlag.
- Bix, Dagmar; Bücking, Thomas (2016): Das Flächenmanagementverfahren Berkelaue - eine Chance gegen den Flächen"verbrauch", in: DVW – Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement (Hrsg.), Reduzierung der Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen. Augsburg: Wißner-Verlag (Schriftenreihe des DVW, Bd. 84), S. 83–98.
- BLG – Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (2017): Entwicklung und Tätigkeiten der gemeinnützigen Landgesellschaften, Berlin, [online] <https://www.landentwicklung.de/fileadmin/sites/Landentwicklung/Dateien/Publikationen/BLG-Taetigkeits-und-Leistungsebersicht-2016.pdf> [18.05.2024].
- BLG – Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (2023): Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften 2022, Berlin, [online] <https://www.blg-berlin.de/blgfiles/uploads/taetigkeitsbericht-2022-der-gemeinnuetzigen-Landgesellschaften.pdf> [21.09.2023].
- BLG – Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (2024a): 75 Jahre Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften, Berlin, [online] https://www.blg-berlin.de/blgfiles/uploads/broschuere-blg_75_jahre.pdf [16.02.2024].
- BLG – Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (2024b): Mitgliedsgesellschaften des BLG [online] <https://www.blg-berlin.de/die-gemeinnuetzigen-landgesellschaften/die-mitglieder/> [16.02.2024].
- Blum, Andreas; Atci, Mehmet M.; Roscher, Julia; Henger, Ralph; Schuster, Florian (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (BBSR-Online-Publikation Bd. 11/2022) [online] https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-11-2022-dl.pdf;jsessionid=778BCD857DCD70B687FBEB72C0D11537.live11291?__blob=publication-File&v=3 [14.03.2024].
- BMDV – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): Bundesverkehrswegeplan 2030 [online] <https://www.bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/bundesverkehrswegeplan-2030-gesamtplan.pdf> [14.04.2024].

- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2021): Ackerbaustrategie 2035 (Perspektiven für einen produktiven und vielfältigen Pflanzenbau) [online] https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/ackerbaustrategie2035.pdf?__blob=publicationFile&v=8 [16.03.2024].
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2023a): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" 2023-2026 [online] <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/gak-rahmenplan-2023-2026.html> [18.05.2024].
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2023b): Versorgungsbilanzen [online] <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung/versorgungsbilanzen/> [15.03.2024].
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2023c): Statistische Jahrbücher über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten [online] <https://www.bmel-statistik.de/laendlicher-raum-foerderungen/gemeinschaftsaufgabe-zur-verbesserung-der-agrarstruktur-und-des-kuestenschutzes/> [14.04.2024].
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2023d): Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union 2023 in Deutschland (Direktzahlungen, Ökok-Regelungen, InVeKoS und Konditionalität) [online] www.bmel.de/publikationen [15.03.2024].
- BMUV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Den ökologischen Wandel gestalten (Integriertes Umweltprogramm 2030) [online] https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/integriertes_umweltprogramm_2030_bf.pdf [13.03.2024].
- BMUV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (2023): Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz [online] <https://www.bmu.de/WS6900> [02.03.2024].
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023): Photovoltaik-Strategie (Handlungsfelder und Maßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der Photovoltaik) [online] https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/photovoltaikstrategie-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=8 [28.06.2023].
- Böhm (2023a): Energie vom Acker - lohnt sich das?, Kraft, N. (Mitarb.). Film. [online] <https://www.thuenen.de/de/newsroom/mediathek/faktencheck/energie-vom-acker-lohnt-sich-das> [04.03.2024].
- Böhm, Jonas (2023b): Vergleich der Flächenenergieerträge verschiedener erneuerbarer Energien auf landwirtschaftlichen Flächen - für Strom, Wärme und Verkehr, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) 101. Aufl. (Berichte über Landwirtschaft Bd. 1) [online] <https://www.buel.bmel.de/index.php/buel/issue/view/65> [14.04.2024].
- Böhm, Jonas; Tietz, Andreas (November 2022): Abschätzung des zukünftigen Flächenbedarfs von Photovoltaik-Freiflächenanlagen, Thünen Institut (Hrsg.), Braunschweig, (Thünen Working Paper Bd. 204) [online] https://literatur.thuenen.de/digbib_external/dn065640.pdf [02.06.2023].
- Brügelmann, H. (Hrsg.) (2023): Baugesetzbuch, Stuttgart: Kohlhammer (Rechtswissenschaften und Verwaltung – Kommentare).

- BT-Drs. 1/3385 (16.05.1952): Entwurf eines Flurbereinigungsgesetzes.
- BT-Drs. 1/4396 (28.05.1953): Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten über den Entwurf eines Flurbereinigungsgesetzes.
- BT-Drs. 3/336 (16.04.1958): Entwurf eines Bundesbaugesetzes.
- BT-Drs. 7/3020 (23.12.1974): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes.
- BT-Drs. 8/2451 (29.12.1978): Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Verfahren und zur Erleichterung von Investitionsvorhaben im Städtebaurecht.
- BT-Drs. 10/4630 (10.01.1986): Entwurf eines Gesetzes über das Baugesetzbuch.
- BT-Drs. 12/6000 (05.11.1993): Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission (Bd. 12/6000).
- BT-Drs. 12/7909 (15.06.1994): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes.
- BT-Drs. 12/8138 (28.06.1994): Beschlussempfehlung und Bericht zu dem Gesetzesentwurf des Bundesrates.
- BT-Drs. 15/1201 (18.06.2003): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2003 bis 2006.
- BT-Drs. 16/813 (07.03.2006): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes.
- BT-Drs. 18/9540 (05.09.2016): Kleine Anfrage zum Flächenverbrauch des Bundesverkehrswegeplans 2030.
- BT-Drs. 198/23 (04.05.2023): Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes.
- BTG – Bundesverband für Teilnehmergeinschaften e.V. (17.12.2001): Satzung [online] https://btg-bund.de/wp-content/uploads/2018/05/BTG_Satzung.pdf [19.04.2024].
- Burmeister; Neureither (2022): § 46 BauGB 151. Erg.-Lf., in: Ernst; Zinkahn; Bielenberg; Krautzberger (Hrsg.), Baugesetzbuch: BauGB, 147. Aufl., C.H.Beck.
- BVerfG (1968a): [Zeugen Jehovas] Beschluss vom 05.05.1968 – 1 BVR 579/67. In: juris.
- BVerfG (1968b): [Hamburger Deichordnungsgesetz,] Urteil vom 18.12.1968 – 1 BVR 638/64. In: juris.
- BVerfG (1987): [Verfassungsmäßigkeit einer Unternehmensflurbereinigung zur Errichtung eines Prüfgeländes für Kraftfahrzeuge ("Boxberg"),] Beschluss vom 24.03.1987 – 1 BVR 1046/85. In: juris.
- BVerfG (1998): [Kurzberichterstattung im Fernsehen] Urteil vom 17.02.1998 – 1 BVF 1/91 [ECLI:DE:BVerfG:1998:fs19980217.1bvf000191]. In: juris.
- BVerfG (2001): [Verfassungsrechtliche Einordnung der Baulandumlegung,] Beschluss vom 22.05.2001 – 1 BVR 1512/97, 1 BVR 1677/97 [ECLI:DE:BVerfG:2001:rs20010522.1bvr151297]. In: BVerfGE 104, 1-13.

- BVerfG (2004): [Zur Verfassungsmäßigkeit des Ladenschlusses] Urteil vom 09.06.2004 – 1 BVR 636/02 [ECLI:DE:BVerfG:2004:rs20040609.1bvr063602]. In: BVerfGE 11, 10-54.
- BVerwG (1958): [Zu den Voraussetzungen einer vorläufigen Anordnung nach § 36 Abs. 1 FlurbG] Beschluss vom 06.02.1958 – I B 74.57. In: RzF 1 zu § 36 Abs. 1 FlurbG.
- BVerwG (1959a): [Geldleistung als Ausgleich für Land gem. § 44 Abs. 3 S. 2 FlurbG] Urteil vom 13.01.1959 – I C 155.58. In: juris.
- BVerwG (1959b): [Methode der Wertermittlung] Urteil vom 09.06.1959 – I CB 27.58. In: juris.
- BVerwG (1960) Urteil vom 13.06.1960 – I C 172/59. In: RzF zu § 58 Abs. 3 FlurbG.
- BVerwG (1963a): [nachträgliche Zulassung von Einwendungen gegen die Schätzung] Beschluss vom 12.02.1963 – I B 141.61. In: juris.
- BVerwG (1963b): [Abweichen vom Nutzungswert bei der Wertermittlung] Urteil vom 14.02.1963 – I C 56.61. In: RzF 4 zu § 27 FlurbG.
- BVerwG (1966): [Einbeziehung in die Flurbereinigung; Gebietsabgrenzung; Hof in Randlange] Beschluss vom 26.10.1966 – IV B 291.65. In: RzF 7 zu § 4 FlurbG.
- BVerwG (1968): [Zulässigkeit einer Flurbereinigung trotz Widerspruchs der Mehrheit der Teilnehmer,] Urteil vom 29.03.1968 – IV C 104.65. In: juris.
- BVerwG (1973): [Ablehnung der Bestellung zum Vorstandsmitglied] Urteil vom 08.11.1973 – V C 19.72. In: juris.
- BVerwG (1975): [Zum Verhältnis des FlurbG §§ 60, 64 und 134 untereinander und zu FlurbG § 149] Urteil vom 16.09.1975 – V C 44.75. In: juris.
- BVerwG (1978): [Voraussetzungen der Anordnung einer vorzeitigen Ausführung des Flurbereinigungsplans] Beschluss vom 21.03.1978 – 5 CB 60.75. In: RzF 11 zu § 63 Abs. 1 FlurbG.
- BVerwG (1981): [Rechtsstaatliches Abwägungsgebot und einfaches Bundesrecht oder Landesrecht] Urteil vom 11.12.1981 – 4 C 69/78. In: juris.
- BVerwG (1982): [Landesrechtliche Vorschriften über die Durchführung der Bewertung in der Flurbereinigung] Beschluss vom 03.12.1982 – 5 B 8/81. In: juris.
- BVerwG (1985): [Flurbereinigung zur Errichtung eines Prüfgeländes für Kraftfahrzeuge - "Boxberg",] Urteil vom 14.03.1985 – 5 C 130/83. In: juris.
- BVerwG (1986): [Keine Heranziehung zu Teilnehmerbeiträgen für fehlgeschlagenen Flurbereinigungsmaßnahmen] Urteil vom 15.05.1986 – 5 C 33/84. In: juris.
- BVerwG (1988a): [Vorläufige Besitzeinweisung - keine Abhängigkeit der Wirksamkeit von befristeter Planaufstellung mit Anhörungstermin; Effektivität des Rechtsschutzes] Urteil vom 23.06.1988 – 5 C 1/86. In: juris.
- BVerwG (1988b): [Beiträge etc., Zwangsmitgliedschaft TG] Urteil vom 03.11.1988 – 5 C 38/84. In: juris.
- BVerwG (1988c): [Gebietsabgrenzung] Beschluss vom 25.11.1988 – 5 B 164.88. In: juris.
- BVerwG (1989): [Fortführung der Rechtsprechung BayVGH, 5.12.1985, 13 A 84 A. 3224, bzw. BVerwG 23.06.1988 5 C 1/86] Urteil vom 06.07.1989 – 5 C 12/86. In: juris.

- BVerwG (1993): [Wirksamkeit der Verzichtserklärung] Urteil vom 10.11.1993 – 11 C 22/92. In: juris.
- BVerwG (1998a): [Voraussetzungen eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens] Beschluss vom 18.06.1998 – 11 B 28/98. In: beck-online.
- BVerwG (1998b): [Vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren] Beschluss vom 18.06.1998 – 11 B 28/98. In: juris.
- BVerwG (2009a): [Unternehmensflurbereinigung,] Urteil vom 29.01.2009 – 9 C 3/08. In: juris.
- BVerwG (2009b): [Straßenbauvorhaben; Durchführung des Plans; Einleitung der Unternehmensflurbereinigung; Abgrenzung des Flurbereinigungsgebietes] Urteil vom 21.10.2009 – 9 C 9/08. In: juris.
- BVerwG (2011): [Landbeschaffung für das "Grüne Band"] Urteil vom 13.04.2011 – 9 C 1/10. In: juris.
- BVerwG (2014): [Beschluss zu Bienwaldurteil] Beschluss vom 18.11.2014 – 9 B 30/14. In: juris.
- BVerwG (2017): [Enteignung aus besonderem Anlass bei der Unternehmensflurbereinigung,] Urteil vom 01.06.2017 – 9 C 4/16 [ECLI:DE:BVerwG:2017:010617U9C4.16.0]. In: juris.
- BVerwG (2018): [Anordnungsbegründung eines privatnützigen Flurbereinigungsverfahrens,] Beschluss vom 13.09.2018 – 9 B 40/17 [ECLI:DE:BVerwG:2018:130918B9B40.17.0]. In: juris.
- BVerwG (2021a): [Erhebliche Gebietsänderung in einem Flurbereinigungsverfahren] Beschluss vom 03.08.2021 – 9 B 48.20. In: Recht der Landwirtschaft (RdL), 74. Jg. (2022) Nr. 2, S. 57–63.
- BVerwG (2021b): [Erschließungsbeitragsrecht in Bayern, Ersetzung fortgeltenden Bundesrechts] Beschluss vom 29.11.2021 – 9 B 7/21 [ECLI:DE:BVerwG:2021:291121B9B7.21.0]. In: juris.
- BVerwG (2023): [Vereinbarkeit des § 13b BauGB mit Unsionsrecht] Urteil vom 18.07.2023 – 4 CN 3/22 [ECLI:DE:BVerwG:2023:180723U4CN3.22.0]. In: juris.
- Degenhart (2021): Art. 125a GG, in: Sachs, M. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., C.H.Beck.
- Destatis (31.12.1992): Die Datenbank des statistischen Bundesamtes (Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung), Statistisches Bundesamt (Hrsg.) [online] <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=statistikTabellen&selection-name=33111#abreadcrumb> [09.06.2024].
- Destatis (31.12.2022): Die Datenbank des statistischen Bundesamtes (Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung), Statistisches Bundesamt (Hrsg.) [online] <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/beta/> [13.03.2024].
- Die Bundesregierung (2016): Klimaschutzplan 2050 (Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung) [online] https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [13.03.2024].

- Die Bundesregierung (15.12.2020): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (Weiterentwicklung 2021) [online] www.deutsche-nachhaltigkeitsstrategie.de [13.03.2024].
- Die Bundesregierung (25.04.2023): Mehr Energie aus erneuerbaren Quellen (Energiewende beschleunigen) [online] <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/energiewende-beschleunigen-2040310> [03.03.2024].
- Dieterich, Hartmut (2006): Baulandumlegung, 5. Aufl., München: C.H.Beck.
- Düring, Herzog, Scholz (Hrsg.) (2023): Kommentar zum Grundgesetz (Grundgesetz-Kommentar), München: C.H.Beck-Verlag.
- DVW – Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement (Hrsg.) (2016): Reduzierung der Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen, Augsburg: Wißner-Verlag (Schriftenreihe des DVW, 84).
- Epping; Hillgruber (Hrsg.) (2023): Grundgesetz-Kommentar 56. Aufl., BeckOK.
- Ernst; Zinkahn; Bielenberg; Krautzberger (Hrsg.) (2022): Baugesetzbuch: BauGB 147. Aufl., C.H.Beck.
- Fachagentur Windenergie an Land (07.02.2024): Überblick – Umsetzung der Flächenbeitragswerte aus dem Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) in den Bundesländern [online] https://fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/Planung/FA_Wind_Umsetzung_WindBG_Laender_2023.pdf [19.03.2024].
- Flurbereinigungsgericht München (1972): [Erlass einer vorläufigen Anordnung zur Anlage eines gemeindlichen Sportplatzes in Wahrung öffentlicher Interessen im Sinne von § 37 Abs. 2 FlurbG] Urteil vom 15.06.1972 – 30 XIII 71. In: RzF 18 zu § 36 Abs. 1 FlurbG.
- GBI. BW (2009), Nr. (ohne Nummer) S. 645: Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg (ASVG) vom 10.11.2009; i. d. F. vom 21.12.2021 (GBI. BW 2022 Nr. 1 S. 1, 2). Zuletzt geändert am: 21.12.2021 (GBI. BW 2022 ohne Nummer S. 1, 2).
- Glitz, Burkhard (2006): Rechtliche Aspekte der Flurbereinigung gem. § 86 Abs. 1 FlurbG zur Auflösung von Landnutzungskonflikten, in: Recht der Landwirtschaft (RdL), 58. Jg. (2006) Nr. 2, S. 29–31.
- Gömann, Horst; Fick, Johanna (2021): Wechselwirkungen zwischen Landnutzung und Klimawandel, Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Grzeszick (2023): Art. 34 GG, in: Epping; Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 56. Aufl., BeckOK.
- Günnewig, Dieter; Johannwerner, Esther; Kelm, Tobias; Metzger, Jochen; Wegner, Nils (2022): Anpassung der Flächenkulisse für PVFreiflächenanlagen im EEG vor dem Hintergrund erhöhter Zubauziele (Notwendigkeit und mögliche Umsetzungsoptionen), Umweltbundesamt (Hrsg.) (Texte Bd. 76/2022) [online] <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen> [19.03.2024].
- GVBl. HE (1979), Nr. 11 S. 108: Gesetz über die vereinfachte Bereinigung der Rechts- und Grenzverhältnisse bei Baumaßnahmen für öffentliche Straßen (GrBerG) vom 13.06.1979. Zuletzt geändert am: 30.09.2021 (GVBl. HE Nr. 36 S. 602).

- GVBl. NW (1975), Nr. 35 S. 304: Gesetz über den Gemeinschaftswald in Nordrhein-Westfalen (GemWaldG) vom 08.04.1975. Zuletzt geändert am: 11.12.2007 (GV. NW Nr. 33 S. 662).
- Harthan, Ralph O.; Förster, Hannah; et.al. (2023): Projektionsbericht 2023 für Deutschland (Gemäß Artikel 18 der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie §10 (2) des Bundes-Klimaschutzgesetzes), Umweltbundesamt (Hrsg.), Dessau-Roßlau, (Climate Change Bd. 39/2023) [online] https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/39_2023_cc_projektionsbericht_12_23.pdf [05.07.2024].
- Kleinschnittger, Annette (2019): Die Berücksichtigung öffentlicher Belange im vereinfachten Flurbereinigungsverfahren, in: *Recht der Landwirtschaft (RdL)*, 71. Jg. (2019) Nr. 1, S. 1–9.
- Knauber, Raffael (1999): Der Verband der Teilnehmergeinschaften – ein Beitrag zum "Schlanken Staat"?, in: *Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau RLP (Hrsg.), Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung*, S. 76–89.
- KOM(2011)571 (20.09.2011): Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, Europäische Kommission (Hrsg.) [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0571> [13.03.2024].
- KOM(2020)381 (20.05.2020): Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen ("Vom Hof auf den Tisch" - eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem), Europäische Kommission (Hrsg.) [online] https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF [14.04.2024].
- Kost, Christoph; Shammugam, Shivenes; Fluri, Verena; Peper, Dominik; Memar, Schkan Davoodi; Schlegl, Thomas (2021): Stromgestehungskosten Erneuerbare Energien, Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme ISE (Hrsg.) [online] <https://www.ise.fraunhofer.de/de/veroeffentlichungen/studien/studie-stromgestehungskosten-erneuerbare-energien.html> [14.04.2024].
- Kötter, Theo (2018): Effiziente Flächennutzung in ländlichen Räumen (ein multikriterieller Bewertungsrahmenansatz für Flurbereinigungsverfahren (2)), in: *Flächenmanagement und Bodenordnung (fub)* (2018) Nr. 3, S. 125–129.
- Kötter, Theo; Linke, Hans-Joachim (2015): Städtebau und Stadtentwicklung, in: *Kummer, K.; Kötter, T.; Eichhorn, A. (Hrsg.), Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen*. Berlin: Wichmann-Verlag, S. 667–728.
- Kötter, Theo; Pils, Christina; Groß, Benjamin (2017): Der Beitrag von Bodenordnungsverfahren nach dem FlurbG zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und zur Steigerung der Flächeneffizienz in Nordrhein-Westfalen, in: *Landwirtschaftliche Fakultät der Universität Bonn (Hrsg.), Schriftenreihe des Lehr- und Forschungsschwerpunktes USL (Bd. 185)*.

- Liedke, H. (2002): Deutschland -- Ertragsmesszahlen und Bodengütefaktoren, Institut für Länderkunde (Hrsg.), Leipzig, [online] <https://agrarbericht.brandenburg.de/abo/de/agrarstruktur/natuerliche-bedingungen/> [19.04.2024].
- Linke (2023): § 76 128. Erg.-Lf., in: Brügelmann, H. (Hrsg.), Baugesetzbuch. Stuttgart: Kohlhammer (Rechtswissenschaften und Verwaltung – Kommentare).
- Linke, Emil Hermann (2004): Zur Auslegung des § 8 Abs. 3 FlurbG, in: Recht der Landwirtschaft (RdL), 56. Jg. (2004) Nr. 3, S. 57–59.
- Linke, Hans-Joachim (2002): Landmanagement - eine Aufgabe für Geodäten!, in: Allgemeine Vermessungsnachrichten (avn) (2002) Nr. 11-12, S. 375–379.
- Linke, Hans-Joachim (2013): Instrumente, Verfahren und Akteure der Bodenordnung als Teil des Landmanagements, in: Kummer, K.; Frankenberger, J. (Hrsg.), Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen, Landesentwicklung für ländliche Räume – Analysen und Antworten zu Demographiewandel, Planungszielen und Strukturveränderung. Berlin: Wichmann Verlag.
- Lorig, Axel (2022): 25 Jahre Verband der Teilnehmergeinschaften (VTG) Rheinland-Pfalz, in: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, 147. Jg. (2022) Nr. 3, S. 208–217 [online] https://geodaesie.info/images/zfv/147-jahrgang-2022/downloads/zfv_2022_3_Lorig.pdf [29.09.2022].
- Mayer, Horst O. (2013): Interview und schriftliche Befragung (Grundlagen und Methoden empirischer Sozialforschung) (Sozialwissenschaften 10-2012), 6. Aufl., München: Oldenbourg Verlag.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (09.03.2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland [online] https://www.bmwsb.bund.de/Shared-Docs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/raumordnung/mrko/leitbilder-und-handlungsstrategien-raumordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [18.03.2024].
- MLR – Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg (2009): Fokus-Verfahren (Die schnelle Flurneuordnung) [online] www.lgl-bw.de [15.01.2024].
- Möckel, Stefan; Wolf, André (2022): Flurbereinigung: Privatnützigkeit und Ökosystemleistungen, in: Natur und Recht (NuR), 44. Jg. (2022), S. 11–20.
- Oppermann, Rainer; Ostermann, Gerd; Blew, Jan; Schöne, Florian; Unselt, Christian (2003): Flurbereinigung und Naturschutz (Situation und Handlungsempfehlungen), NABU - Naturschutzbund Deutschland (Hrsg.) [online] www.nabu.de/landwirtschaft/studie-flurbereinigung.pdf [12.05.2023].
- Osterburg, Bernhard; Ackermann, Andrea; Böhm, Jonas; Bösch, Matthias; Dauber, Jens; de Witte, Thomas; Elsasser, Peter; Erasmi, Stefan; Gocht, Alexander; Hansen, Heiko; Heidecke, Claudia; Klimek, Sebastian; Krämer, Christine; Kuhnert, Heike; Moldovan, Aura; Nieberg, Hiltrud; Pahmeyer, Christoph; Plaas, Elke; Rock, Joachim; Röder, Norbert; Söder, Mareike; Tetteh, Gideon; Tiemeyer, Bärbel; Tietz, Andreas; Wegmann, Johannes; Zinnbauer, Maximilian (2023): Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland, Thünen Institut (Hrsg.); Thünen Institut (Thünen Working Paper Bd. 224) [online] https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn067046.pdf [12.03.2024].

- Otte (2022): § 76 BauGB 147. Erg.-Lf., in: Ernst; Zinkahn; Bielenberg; Krautzberger (Hrsg.), Baugesetzbuch: BauGB, 147. Aufl., C.H.Beck.
- OVG MV (2005): [Einstweiliger Rechtsschutz gegen eine vorzeitige Besitzregelung nach § 61a LwAnpG] Beschluss vom 17.11.2005 – 9 M 88/05 [ECLI:DE:OVGMV:2005:1117.9M88.05.0A]. In: juris.
- OVG NI (2013): [Flurbereinigungsbeschluss und Gebietsabgrenzung] Urteil vom 14.02.2013 – 15 KF 28/09. In: RzF.
- OVG NI (2015): [Abfindung im vereinfachten Flurbereinigungsverfahren] Urteil vom 18.08.2015 – 15 KF 1/14 [ECLI:DE:OVGNI:2015:0818.15KF1.14.0A]. In: juris.
- OVG NI (2017): [Unvereinbarkeit von Privatnützigkeitserfordernis und Landbeschaffung,] Urteil vom 25.09.2017 – 15 KF 19/16. In: RzF - 56 - zu § 4 FlurbG.
- OVG NI (2018): [Zulässigkeit einer Ersatzbekanntmachung; Privatnützigkeit eines vereinfachten, umweltschutzrechtlichen Flurbereinigungsverfahrens; Einleitungsbeschluss als raumbedeutsame Planung,] Urteil vom 12.09.2018 – 15 KF 17/17 [ECLI:DE:OVGNI:2018:0912.15KF17.17.00]. In: juris.
- OVG NRW (2016a): [Glörwald] Urteil vom 05.07.2016 – 9AD58/15.G, S. 18–21. In: Recht der Landwirtschaft (RdL).
- OVG NRW (2016b): [Glörwald] Urteil vom 05.07.2016 – 9A D 58/15.G. In: juris.
- OVG NRW (2021): [Einleitung eines vereinfachten Verfahrens zur Lösung einer Erschließungsproblematik] Urteil vom 06.09.2021 – 9A D 108/19.G. In: Bezirksregierung Arnsberg.
- OVG RLP (1977): [§ 36 FlurbG ist mit dem Grundgesetz vereinbar] Beschluss vom 21.06.1977 – 3 D 6/77. In: RzF 33 zu § 36 Abs. 1 FlurbG.
- OVG RLP (1988): [Geringfügige Gebietsänderung] Beschluss vom 14.10.1988 – 9 B 5/88. In: RzF 15 zu § 8.
- OVG RLP (2003): [Geringfügige Änderung im Flurbereinigungsgebiet] Urteil vom 01.10.2003 – 9 C 10827/03 [ECLI:DE:OVGRLP:2003:1001.9C10827.03.0A]. In: juris.
- OVG RLP (2014): [Bienwald; Vereinfachte Flurbereinigung für privatnützige Zwecke,] Urteil vom 15.01.2014 – 9 C 10644/13 [ECLI:DE:OVGRLP:2014:0115.9C10644.13.0A]. In: juris.
- OVG RLP (2016): [Zum Anspruch eines Eigentümers auf Änderung eines Flurbereinigungsgebietes] Urteil vom 02.03.2016 – 9 C 11007/15 [ECLI:DE:OVGRLP:2016:0302.9C11007.15.0A]. In: juris.
- OVG RLP (2017): [Notwendigkeit der Annahme des Landverzichts durch die Flurbereinigungsbehörde] Urteil vom 08.11.2017 – 9 C 11855/16 [ECLI:DE:OVGRLP:2017:1108.9C11855.16.00]. In: juris.
- OVG TH (2009): [Grünes Band] Urteil vom 20.10.2009 – 7 F 761/07 [ECLI:DE:OVGTH:2009:1020.7F761.07.0A]. In: juris.
- Özdemir (2024): Eröffnungsrede (Zukunftsforum Ländlicher Raum, 24.-25.01.2024), Berlin, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft [online] www.zukunftsforum-laendliche-entwicklung.de [01.03.2024].

- P9_TA(2024)0089 (27.02.2024): Wiederherstellung der Natur (Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. Februar 2024 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Wiederherstellung der Natur (COM(2022)0304 – C9-0208/2022 – 2022/0195(COD))); Europäisches Parlament [online] [https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2024/02-27/0089/P9_TA\(2024\)0089_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2024/02-27/0089/P9_TA(2024)0089_EN.pdf) [14.04.2024].
- Papier; Shirvani (2020): Art. 34 GG 91. Erg.-Lf., in: Düring, Herzog, Scholz (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz (Grundgesetz-Kommentar). München: C.H.Beck-Verlag.
- PrGS. (1821), Nr. 7 S. 329: Gesetz, betreffend die Ausdehnung der Gemeinheitsteilungs-Ordnung vom 07. Juni 1821 auf die Zusammenlegung von Grundstücken, welche einer gemeinschaftlichen Benutzung nicht unterliegen vom 02.04.1821.
- Rawert (2021): Art. 113 GG, in: Staudinger, J. (Hrsg.), Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB). Berlin: Otto Schmidt / De Gruyter Verlag.
- Reise, Judith; Hennenberg, Klaus; Böttcher, Hannes; Benndorf, Anke (2024): Klimaschutzmaßnahmen im LULUCF-Sektor: Potenziale und Sensitivitäten (Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt Transformation zu einem vollständig treibhausgasneutralen Deutschland (CARE)), Umweltbundesamt (Hrsg.), Dessau-Roßlau, (Climate Change Bd. 24) [online] www.umweltbundesamt.de/publikationen [02.03.2024].
- RGBl. I (1936), Nr. 61 S. 518: Umlegungsgesetz vom 26.06.1936.
- RGBl. I (1937), Nr. 70 S. 629: Reichsumlegungsordnung (RUO) vom 16.06.1937.
- SächsGVBl. (1994), Nr. 48 S. 1429: Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes und zur Bestimmung von Zuständigkeiten nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz (AGFlurbG) vom 15.07.1994. Zuletzt geändert am: 12.04.2021 (SächsGVBl. ohne Nummer S. 517).
- Scheidler, Alfred (2024): Planerische Steuerung von Windenergieanlagen auf der Grundlage des Windenergieflächenbedarfsgesetzes, in: Recht der Landwirtschaft (RdL), 76. Jg. (2024) Nr. 03/04, S. 57–64.
- Schriever; Linke (2016): § 190 BauGB 99. Erg.-Lf., in: Brügelmann, H. (Hrsg.), Baugesetzbuch. Stuttgart: Kohlhammer (Rechtswissenschaften und Verwaltung – Kommentare).
- Seele, Walter (1980): Umdruck zur Vorlesung "Bodenordnung" an der Universität Bonn; Universität Bonn.
- Seele, Walter (1982): Zur bodenpolitischen Bedeutung der Landumlegung (insbesondere im Hinblick auf eine Weiterentwicklung der Umlegung nach dem Bundesbaugesetz), in: Vermessungswesen und Raumordnung (VR) (1982), S. 353–374.
- Seele, Walter (1995): Ist die hoheitliche Umlegung noch zeitgemäß?, in: Vermessungswesen und Raumordnung (VR) (1995) Nr. 4–5, S. 193–207.
- Seele, Walter (2000): Wofür "Flächenmanagement und Bodenordnung" steht (Wie FuB, die Zeitschrift für Liegenschaftswesen, Planung und Vermessung begriffen werden will), in: Flächenmanagement und Bodenordnung (fub) (2000), S. 1–4.
- Seiler (2023): Art. 125a GG, in: Epping; Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 56. Aufl., BeckOK, Rn. 3–5.

- Siedentop (2024): Flächensparende Siedlungsentwicklung – regionalplanerische Handlungsmöglichkeiten in ländlich geprägten Regionen (Sitzung des Regionalrates, 24.06.2024), Bezirksregierung Münster.
- Söfker, Wilhelm (2022): Neue Vorschriften im Baugesetzbuch zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen, in: Flächenmanagement und Bodenordnung (fub) (2022) Nr. 6, S. 282–287.
- StAnz. HE (2020), Nr. 44 S. 1119-1122: Richtlinien zur Förderung der Bodenbevorratung für öffentliche, agrarstrukturelle und ökologische Zwecke in Hessen vom 26.10.2020.
- Statistisches Bundesamt (2021a): Bodenfläche insgesamt nach Nutzungsarten in Deutschland [online] <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Tabellen/bodenflaeche-insgesamt.html> [15.06.2023].
- Statistisches Bundesamt (20.07.2021b): Wem gehört die Landwirtschaft? Bedeutung von Unternehmensgruppen erstmals untersucht (Pressemitteilung Nr. N 047), Wiesbaden, [online] https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/07/PD21_N047_41.html [16.03.2024].
- Statistisches Bundesamt (20.09.2022): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2020 [online] <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Publikationen/Downloads-Flaechennutzung/bodenflaechennutzung-2030510207004.html> [09.12.2022].
- Thiemann, Karl-Heinz (2011): Die Bereitstellung von Land für öffentliche Anlagen nach § 40 Satz 3 FlurbG aus Sicht von Art. 14 GG, in: Allgemeine Vermessungsnachrichten (avn) (2011) Nr. 5, S. 179–186.
- Thiemann, Karl-Heinz (2017a): Die Lösung der Bodenfrage im ländlichen Bereich über § 86 FlurbG, in: Recht der Landwirtschaft, 69. Jg. (2017) Nr. 09, S. 241–244.
- Thiemann, Karl-Heinz (2017b): Möglichkeiten und Grenzen zur Unterstützung der Umsetzung von Planungen Dritter – ein Überblick, in: Recht der Landwirtschaft (RdL), 69. Jg. (2017) Nr. 12, S. 329–332.
- Thiemann, Karl-Heinz (2022): Die heutige Anwendung von § 40 FlurbG in der ländlichen Bodenordnung, in: Allgemeine Vermessungsnachrichten (avn) (2022) Nr. 1-2, S. 23–30.
- Thiemann, Karl-Heinz (2023): Rechtsgrundlagen des Landentwicklungsverfahrens nach § 86 FlurbG, in: Recht der Landwirtschaft (RdL), 75. Jg. (2023) Nr. 03/04, S. 57–66.
- Thiemann, Karl-Heinz; Hendricks, Andreas (2024): Grundsätzliche Aspekte zur Bewertung und Zuteilung von Windenergieflächen in Flurbereinigungsverfahren, in: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, 149. Jg. (2024) Nr. 2, 76-89.
- Thomas, Joachim (2005): Zur Bedeutung und zum Bedeutungswandel der Flurbereinigung in Deutschland, in: Flächenmanagement und Bodenordnung (fub) (2005) Nr. 4, S. 179–188.
- Thomas, Joachim (2006): Landentwicklung - international, in: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, 131. Jg. (2006) Nr. 5, S. 281–287.

- Thomas, Klaus (2011): Rechtsfragen und Praxis des Flurbereinigungsrechts, [Zugl.: Hannover, Univ., Diss., 2011] (Kommentare zu landwirtschaftlichen Gesetzen, Bd. 15), Butjadingen-Stollhamm: Agricola-Verlag GmbH.
- UBA – Umweltbundesamt (2023): Indikator: Siedlungs- und Verkehrsfläche [online] <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-siedlungs-verkehrsflaeche#die-wichtigsten-fakten> [13.03.2024].
- Uhle (2023): Art. 125a GG 101. Erg.-Lf., in: Düring, Herzog, Scholz (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz (Grundgesetz-Kommentar). München: C.H.Beck-Verlag.
- Verband der Landwirtschaftskammern; Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften; Deutscher Bauernverband (2012): Berücksichtigung "Agrarstruktureller Belange" und Schonung "besonders geeigneter Böden" im Rahmen der Eingriffsregelung des BNatSchG [online] <https://www.landwirtschaftskammer.de/landwirtschaft/naturschutz/kompensation/pdf/agrarstrukturelle-belange.pdf> [09.12.2022].
- VIS 10385/2023 (19.12.2023): Runderlass des Ministeriums für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport des Landes Schleswig-Holstein zur Teilfortschreibung des Landesentwicklungsplanes (Windenergie an Land) und Teilaufstellung der Regionalpläne (Windenergie an Land) für die Planungsräume I bis III.
- Völker, Jeanette; Naumann, Stephan; Baumgarten, Corinna; Blondzik, Katrin; Frauenstein, Jörg; Hilliges, Falk; Hofmeier, Maximilian; Krakau, Manuela; Mönlich, Julian; Mohaupt, Volker; Osiek, Dirk; Rechenberg, Jörg; Richter, Niels; Schnäckel, Anna; Schulte, Christoph; Ullrich, Antje; Vetter, Franka (2022): Die Wasserrahmenrichtlinie (Gewässer in Deutschland 2021. Fortschritte und Herausforderungen.), Umweltbundesamt (Hrsg.), Bonn, Dessau, [online] www.umweltbundesamt.de/publikationen [15.01.2024].
- Weiß, Erich (2006a): Zur Bedeutung der Bodenordnung für ländliche Räume, in: DLKG Sonderheft, 08. Jg. (2006), S. 36–38 [online] www.dlkg.org [06.01.2024].
- Weiß, Erich (2006b): Zur Reform des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, 131. Jg. (2006) Nr. 4, S. 204–206.
- Weiß, Erich (2013): Die Vorschrift des § 40 Flurbereinigungsgesetz im Lichte der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Recht der Landwirtschaft (RdL), 65. Jg. (2013) Nr. 07, S. 173–174.
- Wiese, Heinz; Freiherr von Gayl, Egon: Entstehung und Aufgaben gemeinnütziger Siedlungsunternehmen (Ländliche Siedlung bis 1945), in: BLG (Hrsg.), Von der ländlichen Siedlung zur integrierten Landentwicklung. Bonn (Landentwicklung aktuell), S. 8–13.
- Wingerter, Klaus; Mayr, Christoph (2018): Flurbereinigungsgesetz (Standardkommentar) (Kommentare zum Landwirtschaftsrecht, 13/2), 10. Aufl., Butjadingen-Stollhamm: Agricola-Verlag GmbH.
- Wirtschaftsverband A9 Fränkische Schweiz e.V. et al. (Hg.) (ohne Jahr): Flyer "Flächen gesucht!" (Interkommunales Flächenmanagement) [online] <https://www.wirtschaftsbanda9.de/kompensationsmanagement> [22.03.2024].
- Wollenschläger (2023): Art 125a GG 218. Lieferung, in: Kahl; Waldhoff; Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 222. Lieferung. Heidelberg: C.F. Müller GmbH.

zu BT-Drs. 3/1794 (12.04.1960): Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht (24. Ausschuss) über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Bundesbaugesetzes - Drucksache 336- (A. Bericht des Abgeordneten Dr. Hesberg).

Anhang

Experteneinschätzung der Flurbereinigungsverwaltungen der Bundesländer

Bundesland:

**Teil 1: Betrachtet werden sollen die in den Jahren 2011 – 2020 eingeleiteten
privatnützigen Verfahren (außer FLT) nach dem FlurbG und LwAnpG**

- Wie groß ist der Prozentsatz [in Spannen] der o.g. Verfahren, bei denen ein Einleitungsgrund die Flächenbereitstellung für Dritte zur Realisierung öffentlicher Vorhaben war?
[bitte ankreuzen]

0% – 10 %
10% - 20%
20% - 30%
30% - 40%
40% - 50%
50% - 60%
60% - 70%
70% - 80%
80% - 90%
90% - 100%

- Welche Verfahrensart wurde für diese Verfahren gewählt?
[ungefähre Häufigkeitsangaben in Prozent; in der Summe: 100%]

Regelverfahren, § 1 FlurbG

Vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren, § 86 FlurbG

Beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren, § 91 FlurbG

Flächenverfahren nach § 56 LwAnpG

Summe: 100%

- Für welche Art öffentlicher Vorhaben wird / wurde am meisten Fläche bereitgestellt? Bitte drei Nennungen in Reihenfolge der Größe des Flächenumfangs.
[1 = größte Flächenbereitstellung]

Natur und Landschaft (auch Ausgleichsverpflichtungen Dritter)
Gewässerschutz (z.B. Umsetzung der WRRL)

Hochwasserschutz
Siedlung
Verkehr
Erneuerbare Energien
Sonstiges:

- Welche Verfahrenszwecke wurden / werden außer der Flächenbereitstellung am häufigsten verfolgt?

[max. 3 Nennungen, bitte ankreuzen]

Zusammenlegung

Wegebau

Ordnung der Eigentums- und rechtlichen Verhältnisse

Bodenschutz

Klimaanpassungsmaßnahmen zur Verbesserung / Erhalt der

Bewirtschaftungsmöglichkeiten (wenn ja, welche Maßnahmen?)

Auflösung von Landnutzungskonflikten mit dem Ziel der Vermeidung einer Verschlechterung der Agrarstruktur

Sonstige

- Wie erfolgt die Flächenbereitstellung häufiger?
[bitte ankreuzen]

Über Landverzichtserklärungen und Zuteilung von Masseland (§§ 52 / 54 FlurbG)

Durch Einbringung von Eigenland durch den Vorhabenträger und Zuteilung gem. § 44 FlurbG

Beide Varianten etwa gleich häufig.

Teil 2: Im Weiteren sollen nur noch Vereinfachte Flurbereinigungsverfahren mit dem Verfahrenszweck „Auflösung von Landnutzungskonflikten“ betrachtet werden.

- Welche der folgenden Aussagen können bei diesen Verfahren zutreffen?
[bitte ankreuzen; Mehrfachnennungen möglich]

Die Agrarstruktur wird vor der Einleitung als „gut“ eingestuft.

Die Qualität der Agrarstruktur wird vor der Einleitung nicht betrachtet.

Es gibt (voraussichtlich) mehr als 20 Änderungsbeschlüsse.

Die Gebietsgröße vergrößert sich im Laufe des Verfahrens deutlich (mind. um das Doppelte der Einleitungsgröße).

Das Verfahrensgebiet ist nicht zusammenhängend.

Das Verfahrensgebiet umfasst mehr als 10 räumlich getrennte Teilgebiete.

Es findet eine Flächenbevorratung statt.

- Die Wertermittlung erfolgt auf Basis
[Mehrfachnennungen möglich, 1 = am häufigsten]

einer Neuschätzung auf Grundlage der Bodenschätzung der Finanzverwaltung

der Verwendung der Bodenschätzung der Finanzverwaltung,

eines Flächenmaßstabes,

des Verkehrswertes

Sonstiges [bitte benennen]:

	☐
	☐

- Die Besitzeinweisung erfolgt durch
[Mehrfachnennungen möglich, 1 = am häufigsten]

Vorläufige Besitzeinweisung § 65 FlurbG

Vorläufige Besitzeinweisung als Teilbesitzeinweisung (§ 65 FlurbG)

Vorläufige Besitzregelung nach § 61a LwAnpG

Vorläufige Besitzregelung als Teilbesitzregelung (§ 61a LwAnpG)

Besitzüberleitung nach Flurbereinigungs- bzw.
Flumeuordnungsplan (§ 62 FlurbG)

Besitzüberleitung nach Teilbodenordnungsplan

Besitzeinweisung im Rahmen eines direkten Verzichtes
zugunsten des Dritten (§ 52 FlurbG)

Besitzeinweisung nach Nachtrag zum Bodenordnungsplan (§ 64 FlurbG)

Sonstiges [bitte benennen]:

- Die Zuteilung erfolgt überwiegend
[Mehrfachnennungen möglich, 1 = am häufigsten]

hoheitlich,

kooperativ z.B. soweit möglich auf Basis von Planvereinbarungen,

vollständig einvernehmlich.

Teil 3: Allgemeine Einschätzungen

- Inwieweit hat sich eine die Agrarstruktur verbessernde Zuteilung durch Bewirtschaftungsrestriktionen wie z.B. die PflanzenschutzanwendungsVO, Neuausweisung von Überschwemmungsgebieten, rote Grundwasserkörper und viele andere mehr, im Zeitraum der letzten 10 Jahre erschwert?

gering

mittel

hoch

- Wie hoch ist die Nachfrage nach Flächenerwerb und Flächenzuteilung für informelle, öffentliche Planungen (ohne Enteignungstatbestand) im Rahmen einer Bodenordnung?

gering

mittel

hoch

- Ist die Nachfrage im Zeitraum der letzten 10 Jahre

gleichbleibend?

gestiegen?

gesunken?

- Woran scheitern ggf. Flächenbereitstellungen?

Mangelnde Flächenverfügbarkeit

Formalrechtliche Einschränkungen durch das FlurbG? Wenn ja, welche?

Sonstige Gründe:

Sonstige Anmerkungen / Hinweise?

Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung!