

Anforderungen an die ländliche Bodenordnung im Kontext einer zukunftsfähigen Landnutzung – Teil 2

Requirements for Rural Land Management in the Context of Sustainable Land Use – Part 2

Dagmar Bix

Zusammenfassung

Aus erfolgreichen Praxisbeispielen für Landmanagementverfahren wird ein Anforderungsprofil für ein »effizientes Landmanagementverfahren« (ELMV) abgeleitet. Die Überprüfung des FlurbG als Verfahrensrecht offenbart rechtlichen Anpassungsbedarf, der zunächst in einem Verfahrensmodell abgebildet wird und nachfolgend Niederschlag in einem Vorschlag für Regelungen eines Landmanagementgesetzes (LMG) findet. Dieses soll als Landesgesetz das FlurbG ergänzen.

Schlüsselwörter: Ländliche Bodenordnung, Flurbereinigungsge-
gesetz, effizientes Landmanagement, Landmanagement-
gesetz

Summary

A requirement profile for an »efficient land management procedure« (ELMV) is derived from successful practical examples of land management procedures. The review of the Land Consolidation Act as a procedural law reveals a need for legal adaptation, which is first depicted in a procedural model and is subsequently reflected in a proposal for regulations for a Land Management Act (LMG). This is intended to supplement the FlurbG as a state law.

Keywords: *rural land readjustment, Land Consolidation Act, efficient land management, Land Management Act*

1 Einleitung

Mit besonderen Landmanagementprozessen kann außerlandwirtschaftlichem Bodenordnungsbedarf vor allem in Gebieten mit intakter Agrarstruktur und einem großen Flächendruck Rechnung getragen werden. Das zeigen erfolgreiche Beispiele in den Bundesländern Bayern und Nordrhein-Westfalen. Sie liefern die Grundlage für die Definition eines »effizienten Landmanagements«. 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.

In diesem Beitrag wird das Anforderungsprofil eines »effizienten Landmanagements« in Form von Verfahrens-ansätzen und Kernelementen zunächst konkretisiert und in den Rechtskontext des FlurbG gestellt. Für den erkennbaren rechtlichen Anpassungsbedarf wird ein Vorschlag für ein den Verfahrensprozess legitimierendes Landmanagementgesetz ausgearbeitet. Dieses soll das FlurbG nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen. Eine ausführliche Begründung mit Bezug zur Rechtsprechung und Literatur wird von Bix (2024) gegeben, sodass hierauf verwiesen werden kann.

2 Anforderungsprofil für effiziente Landmanagementverfahren (ELMV)

Die Praxisbeispiele erfolgreicher Landmanagementverfahren aus Bayern und Nordrhein-Westfalen zeichnen sich durch besondere Merkmale aus. Diese wurden bereits in einem vorangegangenen Fachbeitrag beschrieben (Bix 2025). Prägend sind vor allem Dynamik und Flexibilität. Trotz langer Verfahrenslaufzeiten werden durch schnelle Besitz- und ggf. sogar Eigentumsregelungen kurzfristige Ergebnisse erzielt, die – einvernehmlich vereinbart – für eine hohe Zufriedenheit auf allen Seiten sorgen. Die Faktoren, die die Beispielverfahren zum Erfolg werden lassen, lassen sich unter Rückgriff auf gleichartige Erkenntnisse von Kötter et al. (2017) durch vier kennzeichnende »Verfahrensansätze« systematisieren:

2.1 Verfahrensansätze

a) **Großräumiger/ regionaler Ansatz mit dynamischer Gebietsabgrenzung:** Durch die Einleitung eines kleinen Startgebietes und streng bedarfsorientierte Flächenzuschiebungen wird das Verfahrensgebiet nur auf die zu ordnenden Flächen begrenzt. Der Verwaltungsaufwand ist relativ gering. Eine Verteilung über einen großen, regionalen Raum ermöglicht einen entsprechend großen Aktionsradius und erhöht den Wirkungsgrad des Verfahrens. Hierfür wird der Begriff »regionaler Potenzialraum« eingeführt. Er beschreibt einen großräumig abgegrenzten Raum, auf den sich die Aktivitäten eines bestimmten Landmanagementverfahrens erstrecken können, sofern es zur flächeneffizi-

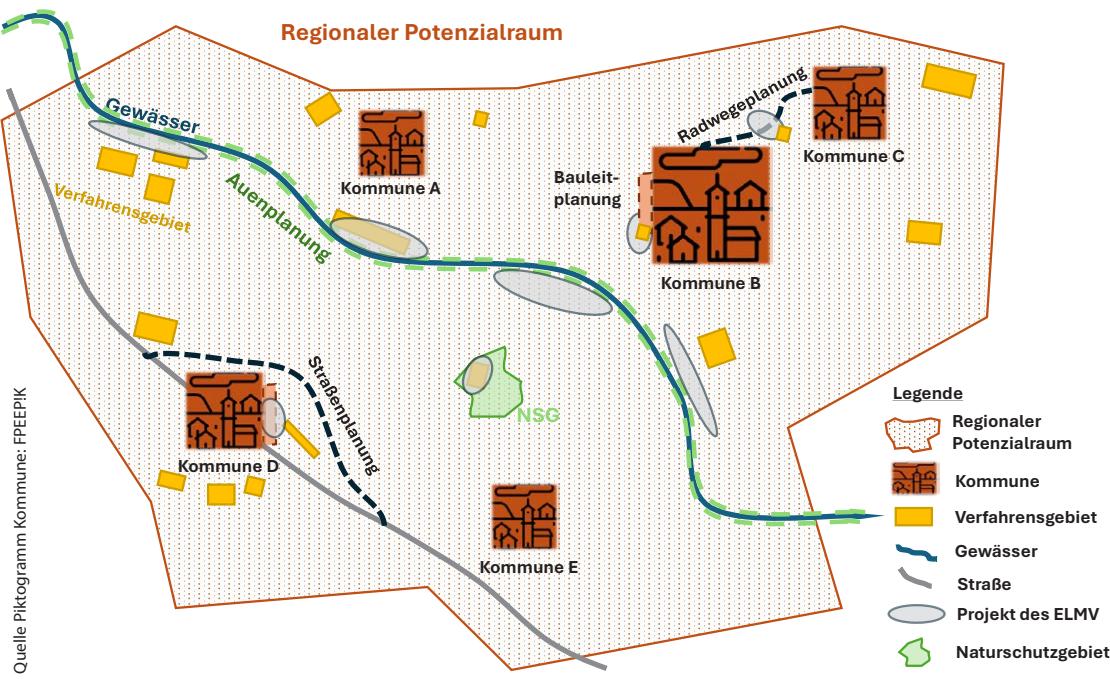


Abb. 1:
Regionaler
Potenzialraum
eines ELMV
(braun) mit Ver-
fahrensgebiets-
teilen (gelb)
und beispiel-
haften raum-
bezogenen
Planungen

enten Umsetzung von Raumnutzungsplanungen in Form von Raum-, Bauleit- oder Fachplanungen erforderlich ist. Das heißt, dass die Moderation von Flächenansprüchen für diesen Raum stattfindet, ein 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 kann im Gegensatz zum regionalen Potenzialraum sehr kleinteilig sein und nur einzelne, getrennt voneinander liegende Flurstücke umfassen. In Abb. 1 werden der regionale Potenzialraum und das Verfahrensgebiet mit möglichen Einzelprojekten des ELMV dargestellt.

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. Dies ermöglicht eine flächen- und verfahrenseffiziente sowie nachhaltige eigentumsrechtliche Neuordnung.

c) Langfristig-strategischer Ansatz: Durch einen langfristigen 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 Realisie-

rungszeiträumen für Einzelprojekte nicht entgegenstehen. Das Landmanagement wird so ein 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. In notwendigen Ausnahmefällen muss jedoch eine hoheitliche Entscheidungsbefugnis gegeben sein, um im wohlverstandenen objektiven Interesse des Teilnehmers, auch ohne dessen Zustimmung, handlungsfähig zu sein.

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 Suchräume gelegt werden. Damit wird eine multicodeierte 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 (vgl. Abb. 1).

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 möglichst einvernehmlicher Regelungen Wegbereiter für gute Ergebnisse. Sie führen jedoch nicht immer bzw. vollständig zum Ziel, sodass eine behördliche Entscheidungsmöglichkeit in notwendigen Einzelfällen die Zielerreichung des Landmanagements verbessert.

2.2 Kernelemente

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 Tauschentscheidungen 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.

Verfahrensansätze und Kernelemente zusammen ergeben das Anforderungsprofil, das an ein ELMV gestellt wird.

3 Anforderungsprofil des ELMV im Rechtsrahmen des FlurbG

Im Folgenden geht es um die Frage, ob bzw. inwieweit das Anforderungsprofil eines ELMV mit seinen vier Verfahrensansätzen sowie den beiden Kernelementen Privatnützigkeit und Flächenpool von dem Rechtsrahmen des FlurbG als drittem Kernelement abgedeckt wird. 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 Teilnehmergemeinschaft, die Wertermittlung als Grundlage für die wertgleiche Landabfindung, der Besitzübergang in Verbindung mit dem Zeitpunkt der Wertgleichheit, der Eigentumsübergang, die Flächenbevorratung und die Schlussfeststellung. Die Ergebnisse einer durchgeführten eingehenden Rechtsprüfung (Bix 2024) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Verfahrensart/Verfahrenszweck: 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.

Privatnützigkeit: Das Kernelement der Privatnützigkeit ist erfüllbar. Die Prüfung jedes einzelnen Flächentauschs unterliegt dabei strengen Maßstäben insbesondere hinsichtlich seiner Erforderlichkeit.

Gebietsabgrenzung: 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.

Vorstand der Teilnehmergemeinschaft: 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 im Sinne von § 18 Abs. 1 FlurbG wahrgenommen werden müssen, nicht mehr eines Vorstandes einer Teilnehmergemeinschaft. Zweckmäßiger wäre aus Gründen der Gebietsdynamik und der strategischen Aufgabenausrichtung ein funktional besetzter Ausschuss, der an einen Umlegungsausschuss nach § 46 Abs. 2 BauGB denken lässt.

Abweichende Rechtsregelungen sollten also ggf. einen funktionsgerechteren »Landmanagementausschuss« mit dem Wirkradius in einem zugehörigen »regionalen Potenzialraum« ermöglichen.

Wertermittlung/wertgleiche Landabfindung: Ein Wertermittlungsrahmen, der dem großräumigen und dem dynamischen Verfahrensansatz gerecht wird, kann mit dem vollen Klassenumfang des Schätzungsrahmens 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 zur besseren Nachvollziehbarkeit bei den 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.

Besitzübergang/Zeitpunkt der Wertgleichheit: Vorläufige Teilbesitzteinweisungen oder sehr frühzeitige vorläufige Besitzeinweisungen können zu zeitnahen Besitzregelungen führen. Damit verkürzt sich auch der Zeitraum zwischen Wertermittlung und Stichtag der Wertgleichheit. Die Verfügungsgewalt über den neuen Besitz ist jedoch eingeschränkt, sodass Bauvorhaben, die das Eigentum an den beanspruchten Flächen voraussetzen, nicht durchgeführt werden können.

Eigentumsübergang: Für die kurzfristige vollständige Projektrealisierung muss trotz des langfristigen Verfahrensatzes 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 und wirtschaftlicher Interessen der erst zu einem späteren Zeitpunkt zum Verfahren hinzustößenden neuen Teilnehmer. Eine der »Vorwegnahme der Entscheidung« in der Umgebung gleichende Regelung könnte hier für eine deutliche Vereinfachung und Beschleunigung sorgen.

Flächenbevorratung: Durch Flächenerwerb im Rahmen von Landverzichten gem. § 52 FlurbG und Flächenverwertung im selben Verfahren kann das Landmanagement schnell und »billig« agieren. In diesem Fall bevorratet

die Teilnehmergemeinschaft Flächen selbst. Das Verfahren profitiert dabei maßgeblich von der Vernetzung der Akteure im Potenzialgebiet. Das Verantwortungslevel für Ankaufs- und Verwertungsentscheidungen zur Förderung der großen Bandbreite der allgemeinen Landentwicklung ist jedoch hoch. Objektivität und Transparenz können z. B. durch nachvollziehbare Entscheidungen anhand eines verfahrensbezogenen und allgemein akzeptierten Kriterienkatalogs erlangt werden. Dieser könnte z. B. Ergebnis einer dem Verfahren vorlaufenden politischen Diskussion auf Landes- oder Regionalplanungsebene sein. Eine externe Bevorratung ist durch einen Verband der Teilnehmergemeinschaften (VTG) oder durch eine Landgesellschaft möglich. Beide werden in die Gesamtverantwortung einbezogen, jedoch entstehen auch Parallelstrukturen, die Kosten, zusätzlichen zeitlichen Verfahrensaufwand und ggf. Konkurrenzen erzeugen. Als reguläre Marktteilnehmer sind VTG und Landgesellschaft anderen gleichgestellt. Einen Unterschied stellt ggf. das Vorkaufsrecht gem. Reichssiedlungsgesetz dar.

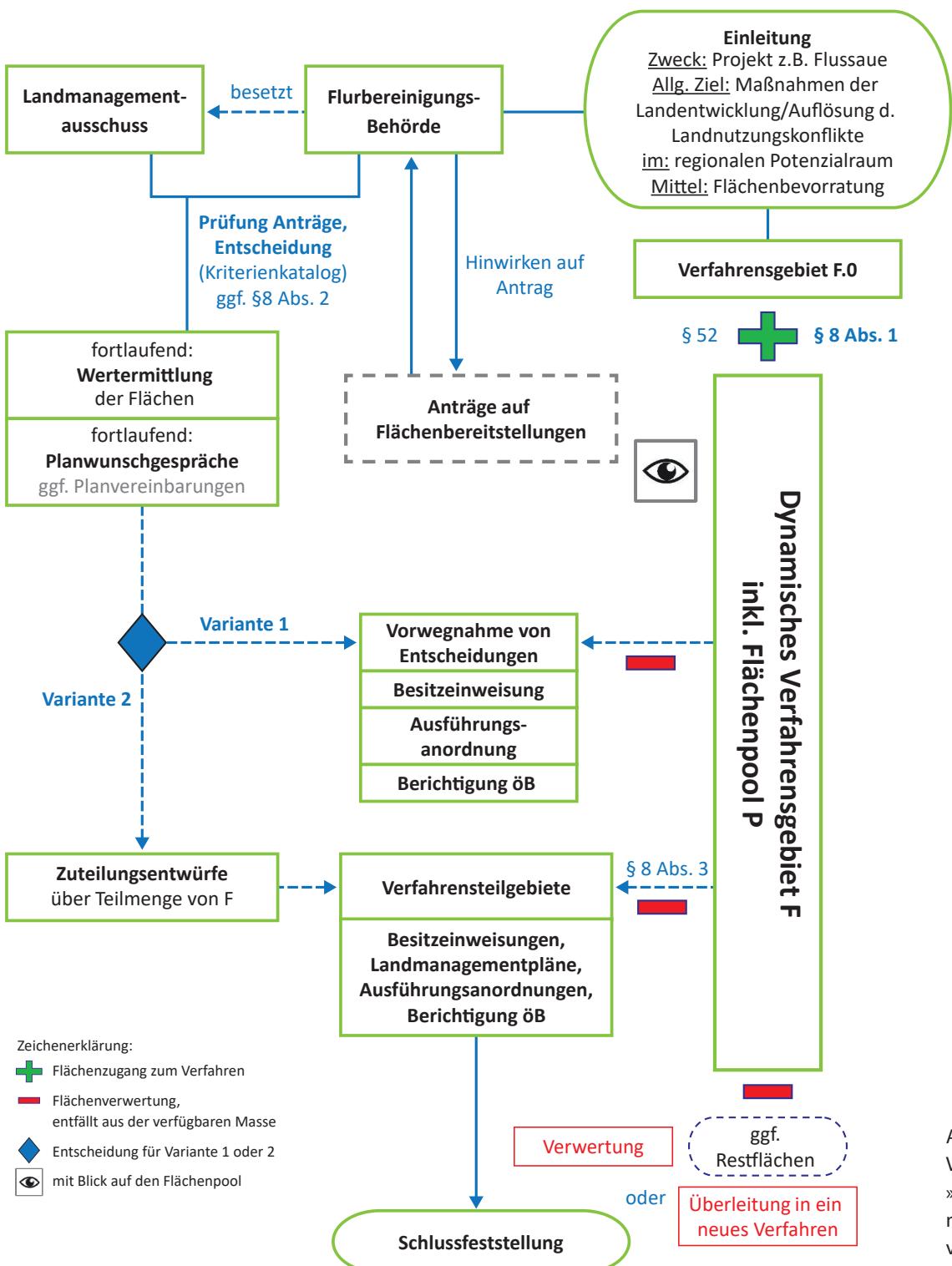
Schlussfeststellung: Die Entscheidung über den Schlusspunkt des prozessualen Verfahrens muss die Flurbereinigungsbehörde unter Abwägung aller relevanten Kriterien treffen. Eine adäquate Lösung, die den langfristigen Verfahrensansatz mit dem Freiheitsgrundrecht der Teilnehmer in Form einer zeitgerechten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

Die hier dargestellten, kurz zusammengefassten Ergebnisse einer umfassenden 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 und einen beschleunigten Eigentumsübergang können den Regelungen des BauGB zur Baulandumlegung entnommen werden.

4 Verfahrensmodell eines 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. 2 dargestellt. Relevante Verfahrensaspekte werden nachfolgend beschrieben:

Verfahrensvorbereitung: Voraussetzung für die Einleitung eines ELMV sind seine Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit.



mäßigkeit 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« (vgl. Kap. 2.1, Lit. a). Für die Zusammenarbeit mit den relevanten Akteuren im regionalen Potenzialraum (v.a. voraussichtliche Vorhabenträger und maßgebliche

Behörden) empfiehlt es sich, mit ihnen das Verfahrensvorhaben, mögliche Strategien zur Erhöhung der Flächeneffizienz und 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 orientiert sich an der Ausgestaltung der Umlegungsausschüsse, die in den meisten Bundesländern gem. § 46 Abs. 2 BauGB gebildet werden. Ihre Unabhängigkeit

und Interessenneutralität gegenüber Rat und Verwaltung der Gemeinde tragen wesentlich zur Akzeptanz von Umlegungentscheidungen bei den Beteiligten bei. Der Landmanagementausschuss wird verfahrensbezogen 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 Ausschusssbesetzung erfolgt funktionell 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 als weiteres Mitglied ein Bediensteter der Flurbereinigungsbehörde als verfahrensleitende Stelle. Der Ausschuss umfasst in dieser Form somit sieben Personen und entspricht damit der gängigen Größe von Umlegungsausschüssen. In Abhängigkeit davon, wie die Finanzierung des Flächenerwerbs landespolitisch abgesichert wird, kann auf den kaufmännischen Sachverständiger verzichtet werden. Um eine ungerade Stimmenzahl für die Beschlusskraft zu sichern, kann der Vorsitzende 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. mittels eines entsprechenden Kriterienkatalogs. Die Dynamik des Verfahrens macht es erforderlich, diese Rahmenbedingungen zwar mit der notwendigen Bestimmtheit, aber auch mit ausreichendem 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 Verfahrensanordnung 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 Verfah-

rensgebiets 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. 2) 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-, Bauleit- oder Fachplanungen, zu ermöglichen und die damit einhergehenden Landnutzungskonflikte aufzulösen. Zu diesem Zweck sollen Flächen im Verfahren bevorrtatet 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. Die Kosten für die Flächenbereitstellung inkl. der anfallenden Ausführungskosten für Wertermittlung, Vermessung und ggf. erforderliche Erschließungsmaßnahmen trägt der jeweilige Vorhabenträger als Verursacher. Entsprechende Kostenübernahmeverklärungen müssen im Vorfeld eingeholt werden.

Teilnehmer: Abweichend von § 16 FlurbG entsteht mit der Verfahrensanordnung des effizienten Landmanagementverfahrens keine Teilnehmergemeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts, denn gemeinschaftliche Aufgaben hat das Verfahren nicht zu erfüllen und 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 Teilnehmergemeinschaft 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 bevorrtat und diese im zweiten Schritt gezielt eingesetzt. Angesichts der begehrten und daher knappen Ressource »Fläche« erhalten die Verfahren einen zentralen Stellenwert mit einer entsprechenden Öffentlichkeitswirksamkeit. Für eine beschleunigte, kostengünstige und verfahrenseffiziente Ausrichtung des Verfahrens empfehlen sich grundsätzlich folgende unterstützende Maßnahmen:

- Mit einer Finanzierung des Landzwischenerwerbs unter Rückgriff auf einen Landesfonds wird die Inanspruchnahme ggf. teurer Kapitalmarktdarlehen mit den Schwierigkeiten einer grundbuchlichen Absicherung vermieden.
- 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.

Flächenbevorratung: Ist das Verfahren rechtskräftig angeordnet und die Finanzierung sichergestellt, kann mit dem Flächenerwerb gem. § 52 FlurbG begonnen werden. Dieser Landzwischenerwerb ist auch für zukünftige Verfahrenszwecke möglich, die unter dem allgemeinen Verfahrensziel subsummiert, aber noch nicht konkret bekannt sind. Spätestens zehn Jahre nach Erwerb sollten die 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. Im ELMV ist – anders als in der Umlegung – der »späte« Stichtag der Wertgleichheit maßgeblich, nämlich zum Zeitpunkt der »Vorwegnahme der Entscheidung« im Fall von Variante 1 oder der vorläufigen Besitzeinweisung im Fall von Variante 2 (Variantendarstellung in Abb. 2). 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 Wertermittlungstichtag angepasst werden. Bei den Verzichtsflächen ergibt sich das von selbst, denn der Höhe der Geldabfindung ist regelmäßig eine Bewertung zugrunde zu legen. 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 multicodeierte Flächenutzung 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 (vgl. Abb. 1). Insbesondere das Zusammenführen von ökologischen Ausgleichverpflichtungen in natur- oder gewässerschutzrelevanten Vorhaben ermöglicht flächeneffiziente Vorhabenumsetzungen.

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 zum Verfahren mit dem Eigentümer und ggf. auch dem Pächter zu besprechen. Das erzeugt Klarheit über seine ggf. betrieblichen Erfordernisse und sonstigen 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 zueinander stehen.

Eigentumsübergang: Wird Einigkeit mit den Rechtseinhabern an einem zu tauschenden Grundstück darüber erzielt, dass eine schnelle Zuteilung einschließlich Eigentumsübergang erfolgen soll, bietet die Vorwegnahme der Entscheidung (Variante 1 in Abb. 2) den entsprechenden Vollzugsweg. Diese Regelung orientiert sich an § 76 BauGB. Damit können in der städtebaulichen Umlegung einzelne Grundstücke mit dem Einverständnis der betroffenen Rechtsinhaber einer endgültigen Regelung zugeführt werden. Die Dauer der Verfahrensteilnahme kann so im ELMV 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 in Abb. 2). 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.

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 zehn 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 inklusive 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 Teilnehmergemeinschaft 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 Landmanagementplan notwendig gewesen, weil alle Regelungen im Rahmen vorweggenommener Entscheidungen getroffen werden konnten, hat die Schlussfeststellung lediglich deklaratorischen Charakter.

Das somit vorgestellte Verfahrensmodell eines ELMV erfüllt das aufgestellte Anforderungsprofil hinsichtlich des großräumigen/ regionalen Ansatzes mit dynamischer Gebietsabgrenzung, des integrierten Ansatzes, des langfristig-strategischen Ansatzes sowie des kooperativen Ansatzes. Erfüllt werden ebenfalls die Kernelemente Flächenpool und Privatnützigkeit. Allerdings muss die Zweckmäßigkeit der Verfahrensregelungen auch mit deren Rechtmäßigkeit in Einklang stehen. Eine Rechtsgrundlage muss das Verfahren als solches für zulässig erklären und dabei zweckmäßig schnelle Besitz- und Eigentumsregelungen ermöglichen. Soll ein Landmanagementverfahren wie im dargestellten Verfahrensmodell anwendbar werden, sind demnach entsprechende Rechtsregelungen z. B. in Form eines das FlurbG ergänzenden Landmanagementgesetzes

erforderlich, um auch das noch offene Kernelement des Verfahrensrechtes zu erfüllen.

5 Gesetzgebungsbefugnis 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 sind die Bundesländer in die Lage versetzt worden, eigene Flurbereinigungsgesetze zu erlassen. Denn mit der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 (BGBl. I, Nr. 41, S. 2034) ist das Recht der Flurbereinigung aus der konkurrierenden Gesetzgebung in die Regelungsbefugnis der Bundesländer übergegangen. Um durch die Kompetenzverschiebung keine Regelungslücke entstehen zu lassen, normiert 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 (vgl. BT-Drs. 16/813 vom 07.03.2006, S. 20).

Im Gegensatz zu einer Aufhebungs- oder Ergänzungsbefugnis, wie es ursprünglich die Gemeinsame Verfassungskommission vorgeschlagen hatte (vgl. BT-Drs. 12/6000 vom 05.11.1993, S. 18, 36), soll die »Ersetzung« gerade verhindern, dass nur einzelne Regelungen geändert oder ausgeschlossen werden (vgl. u. a. Degenhart 2024, Rd.-Nr. 6). »Die andernfalls entstehende Mischlage aus Bundes- und Landesrecht für ein und denselben Regelungsgegenstand im selben Anwendungsbereich wäre im bestehenden System ein Fremdkörper« (BVerfG, Urteil vom 09.06.2004, Az.: 1 BvR 636/02 – Ladenschluss-Urteil, Rd.-Nr. 105). So lange jedoch die Neuregelung einen abgrenzbaren Teilbereich darstellt, sodass es eben nicht zu einer Vermischung von Bundes- und Landesrecht kommt, entsteht zunächst kein Problem. Ein derart abgegrenzter Teilbereich kann ein einzelner Verfahrenstyp sein (vgl. Wingerter und Mayr 2018, S. 1 ff.). Möglichen rechtswissenschaftlichen Schwierigkeiten aufgrund einer entstehenden Verzahnung von Landesrecht mit Bundeskompetenzen aus anderen, aber für die Bodenordnung relevanten Rechtsbereichen des Art. 74 GG, die sich z. T. in Regelungen des FlurbG niederschlagen und auf die in einem Landmanagementgesetz ggf. zurückgegriffen wird (vgl. Thomas 2011, S. 39 ff.), wird an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen.

6 Landmanagementgesetz (LMG)

Die bisher gewonnenen Erkenntnisse werden in Regelungsvorschlägen für ein Landmanagementgesetz umgesetzt, die das FlurbG um das ELMV erweitern sollen. Der Verfahrensablauf eines ELMV wurde bereits anhand eines Verfahrensmodells in Kap. 4 beschrieben. 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.

§ 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 Teilnehmergemeinschaft, zum Vorstand der Teilnehmergemeinschaft und zum Verband der Teilnehmergemeinschaften. Aufgrund fehlender gemeinschaftlicher Angelegenheiten ist im ELMV die Bildung einer Teilnehmergemeinschaft nicht erforderlich. Damit werden auch Regelungen zum Vorstand und zum Verband der Teilnehmergemeinschaft 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 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 das Unternehmensflurbereinigungsverfahren und in § 90 FlurbG die Grundabtretung für ein Bergwerksunternehmen normiert. 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 von Abfindungsvereinbarungen 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

(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.

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

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

(4) Die Flurbereinigungsbehörde führt die Beschlüsse aus.

Abs. 1 und 4 regeln 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 Planungssicherstellungsgesetzes (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

- (1) *Die Anordnung des Landmanagementverfahrens erfolgt in Analogie zu § 4 FlurbG.*
- (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.*
- (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, der landwirtschaftlichen Berufsvertretung oder von Grundstückseigentümern 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 Landmanagementausschusses im Beschluss bekanntgegeben werden. Dies dient der Verfahrenstransparenz. Die Beschreibung des nach § 4 bestimmten regionalen Potenzialraums ist – als Teil der Grundkonzeption des Verfahrens – Bestandteil der An-

ordnungsbegründung. 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 Ausweitung der Bekanntmachungsvorgaben des § 6 Abs. 3 FlurbG auf den regionalen Potenzialraum.

§ 7 Flächenbevorratung

- (1) *Ein Teilnehmer kann mit seiner Zustimmung statt in Land ganz oder teilweise in Geld abgefunden werden. § 52 FlurbG ist sinngemäß anzuwenden.*
- (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.*
- (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.*
- (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 ausgeweitet. Die Flächenbeschaffung und -bevorratung wird auch für die Auflösung noch nicht konkret bekannter, aber voraussichtlich entstehender Landnutzungskonflikte legitimiert. »Andere gesetzliche Bestimmungen« erfassen 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 revolvierenden 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

- (1) Die Wertermittlung findet unter Beachtung der §§ 28 und 29 FlurbG statt. § 29 FlurbG kann auch bei landwirtschaftlich genutzten Grundstücken Anwendung finden.
(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 unbedeutlich von Lage, Form und Zuschnitt nachhaltig gewähren können. Die Abweichungen von der »Regel« beschränken sich aber nur auf Grundstücke mit wertbegründenden Eigenschaften, die im landwirtschaftlichen Nutzungswert nicht zum Ausdruck kommen. Die neue Regelung erlaubt darüber hinaus eine Verwendung des Verkehrswertes für das gesamte ELMV. Nach Abs. 1 Satz 1 sind die anerkannten Grundsätze der Wertermittlung einzuhalten. Zur Beurteilung von Fragestellungen der Wertermittlung ist der Landmanagementausschuss mit entsprechendem Sachverstand ausgestattet. Abs. 2 übernimmt die Vereinfachungs- und Beschleunigungsregelungen von § 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 mit 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 Wertegleichheit 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

- (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.
(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 f. FlurbG zur Aufhebung von Rechten und zur Abfindung für wesentliche Grundstücksbestandteile sowie die §§ 52–54 FlurbG zum Verzicht auf Landabfindung sowie dessen Wirkung und die damit einhergehende Berechnung von Geldansprüchen. Die in § 54 Abs. 2 ge-regelte Verwendung von Masseland findet im ELMV ebenfalls sinngemäß Anwendung. Ergänzt wird die Aufzählung durch die §§ 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 gem. Abs. 2 das Verfahren für die vorweggeregelten 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

- (1) Die persönlichen und sächlichen Kosten (Verfahrenskosten) trägt das Land.
(2) Die zur Ausführung des Landmanagements erforderlichen Aufwendungen (Ausführungskosten) fallen dem verursachenden Vorhabenträger nach § 1 zur Last.

Die Kostenregelung des § 12 LMG stellt insbesondere in Abweichung von § 105 FlurbG klar, dass von 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, sodass die Verfahrensdauer zehn Jahre 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 Landmanagementplan notwendig gewesen, weil alle Regelungen im Rahmen vorweggenommener Entscheidungen getroffen werden konnten, hat die Schlussfeststellung lediglich deklaratorischen Charakter.

7 Zusammenfassung und Fazit

Erfolgreiche Verfahrensbeispiele aus der Praxis der Bundesländer Bayern und Nordrhein-Westfalen zusammen mit den Erkenntnissen einer Studie von Kötter et al. (2017) dienen als Grundlage für die Ausgestaltung eines effizienten Landmanagementverfahrens (ELMV). Das abgeleitete Anforderungsprofil (Kap. 2) und die Prüfung, inwieweit das Kernalement des legitimierenden Verfahrensrechts in Form des FlurbG gegeben ist (Kap. 3), ergibt, dass insbesondere kurzfristige Eigentumsübergänge, eine zeitnahe Entlassung der Teilnehmer aus dem Verfahren sowie die Flächenbevorratung für in der Zukunft liegende und daher noch nicht bekannte Verfahrenszwecke besondere Herausforderungen darstellen. In das nachfolgend aufgestellte Verfahrensmodell eines ELMV (Kap. 4) wird daher eine vergleichbare Regelung wie die Vorwegnahme der Entscheidung gem. § 76 BauGB als Lösung für kurzfristige Eigentumsübergänge sowie die anschließende Entlassung der Teilnehmer aus dem Verfahren aufgenommen. Zudem entspricht die Einrichtung eines dem Umlegungsausschuss ähnelnden Landmanagementausschusses stärker der strategischen Ausrichtung des effizienten Landmanagementverfahrens als ein Vorstand der Teilnehmergemeinschaft. Zur Konkretisierung des rechtlichen Anpassungsbedarfs wird der Vorschlag für ein Landmanagementgesetz (LMG) als legitimierende Rechtsgrundlage ausgearbeitet (Kap. 6). Es soll das FlurbG um eine weitere Verfahrensart ergänzen. Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Flurbereinigung liegt unstrittig bei den Bundesländern (Kap. 5). Ihre tatsächliche gesetzgeberische Reichweite für ein LMG, welches das FlurbG ergänzt, aber nicht ersetzt, konnte rechtswissenschaftlich allerdings nicht abschließend geklärt werden. 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.

Einleitend zu Teil 1 dieses Fachbeitrags (Bix 2025) wurde die Frage gestellt, ob die Instrumente der ländlichen Bodenordnung angesichts der zunehmenden Spannungsfelder in der Landnutzung insbesondere in Gebieten mit intakter Agrarstruktur ausreichend sind oder ob durch Anpassungen des Rechtsrahmens eine zukunftsfähige Landnutzung möglicherweise besser unterstützt werden kann. Abschließend kann die Frage nun wie folgt beantwortet werden: Das vorhandene Instrumentarium der ländlichen Bodenordnung hat zwar ein breites Anwendungsspektrum zur Anpassung der Landnutzung, stößt jedoch vor allem vor dem Hintergrund zunehmender Zuteilungsrestriktionen und einer gestiegenen Flächennachfrage einhergehend mit dem Bedeutungsverlust weitergehender Agrarstrukturverbesserung an Grenzen. 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 Regelungen des LMG abgefangen werden. Der Verfahrensprozess wird legitimiert und zudem grundlegend strategisch hinsichtlich des Flächeneffizienziels ausgerichtet.

Literatur

- Bix, D. (2024): Anforderungen an die ländliche Bodenordnung im Kontext einer zukunftsfähigen Landnutzung. Dissertation. Schriftenreihe des Instituts für Geodäsie der Universität der Bundeswehr München, Heft 102/2025.
- Bix, D. (2025): Anforderungen an die ländliche Bodenordnung im Kontext einer zukunftsfähigen Landnutzung. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 2/2025, 150. Jg., 123–133. DOI: 10.12902/zfv-0512-2025.
- Degenhart, C. (2024): Art. 125a GG. In: Sachs, M. (Hrsg.): Grundgesetz – Kommentar. 10. Auflage, C. H. Beck, München.
- FREEPIK (o.J.): Kostenlose Dorf Icons. <https://de.freepik.com/icons/dorf>, letzter Zugriff 3/2025.
- Kötter, T., Groß, B., Pils, C. (2017): Der Beitrag von Bodenordnungsverfahren nach dem FlurbG zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und zur Steigerung der Flächeneffizienz in Nordrhein-Westfalen. Schriftenreihe des Lehr- und Forschungsschwerpunktes »Umweltverträgliche und Standortgerechte Landwirtschaft« der Landwirtschaftlichen Fakultät der Universität Bonn, Forschungsbericht Nr. 185.
- Thomas, K. (2011): Rechtsfragen und Praxis des Flurbereinigungsrechts. Dissertation an der Juristischen Fakultät der Leibniz Universität Hannover. Agricola-Verlag, Butjadingen-Stollham.
- Wingerter, K., Mayr, C. (2018): Flurbereinigungsgesetz – Standardkommentar. 10. Auflage, Agricola-Verlag, Butjadingen-Stollham.

Kontakt

Dr.-Ing. Dagmar Bix
Universität der Bundeswehr München
Institut für Geodäsie – Professur für Landmanagement
85577 Neubiberg
dagmar.bix@web.de

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter www.geodaeisie.info.