

# Zur Beschleunigung der Flurbereinigung in Deutschland – Teil 2: Erfahrungen mit Beschleunigungsprozessen in Rheinland-Pfalz

## To Accelerate Land Consolidation in Germany – Part 2: Experiences with Acceleration Processes in Rhineland-Palatinate

Axel Lorig | Thomas Mitschang

### Zusammenfassung

Die Flurbereinigungsverwaltung Rheinland-Pfalz stellt sich seit 30 Jahren der herausfordernden Aufgabe, die Verfahrensabläufe der Flurbereinigung schneller, besser und einfacher zu gestalten (Lorig 1994). Im vorliegenden Beitrag werden die Herangehensweise an eine Reform nach den Methoden der Wirtschaft, die zentralen Reforminhalte in den 90er-Jahren, die Umsetzung der Reform sowie die Evaluierung als Erfolgskontrolle beschrieben. Durch veränderte Rahmenbedingungen wurden die Laufzeiten der Flurbereinigung in Rheinland-Pfalz ab dem Jahr 2010 wieder langsamer. Im Sinne kontinuierlicher Verbesserungsprozesse wurde die Reform zum Teil wiederholt und mit anderen Schwerpunkten ergänzt. Der Beitrag versteht sich als Praxisfall aus Rheinland-Pfalz zu dem vorhergehenden Beitrag über »Beschleunigungsansätze des Flurbereinigungs-gesetzes« (vgl. Lorig und Mitschang 2026). In einem dritten Artikel wird der Frage nachgegangen, wie man die Flurbereinigungsverfahren in Hessen schneller, besser und einfacher gestalten kann.

**Schlüsselwörter:** Flurbereinigung, Landentwicklung, Beschleunigung

### Summary

*The Rhineland-Palatinate land consolidation administration has been taking on the challenging task of making the procedures of land consolidation faster, better, and easier for 30 years (Lorig 1994). The present paper describes the approach to reform the processes using economic methods, the central reform content in the 1990s, the implementation of the reform, and the evaluation as a success control. Due to changed framework conditions, the duration of land consolidation in Rhineland-Palatinate slowed down again from 2010 onwards. In the spirit of continuous improvement, the reform was partially repeated and supplemented with other focuses. This contribution is a practical case from Rhineland-Palatinate related to the previous contribution »Acceleration approaches of the land consolidation act« (see Lorig and Mitschang 2026). A third contribution explores how land consolidation procedures in Hesse can be made faster, better, and simpler.*

**Keywords:** land consolidation, land development, acceleration

### 1 Einleitung

Die Flurbereinigungsverwaltung in Rheinland-Pfalz setzt sich seit mehr als 30 Jahren mit Beschleunigungsprozessen der Flurbereinigungsverfahren auseinander. Diese Prozesse begannen, als Anfang der 90er-Jahre festgestellt wurde, dass sich die Laufzeiten für Verfahren nach §§ 1,4 Flurbereinigungs-gesetz (FlurbG) von der Anordnung bis zum Besitzübergang auf 7 Jahre und in der Gesamtlaufzeit auf 16 bis 22 Jahre verlängert hatten und selbst beschleunigte Zusammenlegungsverfahren etwa 4 Jahre bis zum Besitzübergang und 7 bis 10 Jahre Gesamtlaufzeit beanspruchten. Wegen des Fehlens von Kosten-Leistungs-Rechnungen war nicht aufgefallen, dass die Verfahrenskosten dadurch im Landesdurchschnitt auf 6.000 DM je ha neu geordneter Fläche angestiegen waren. Dieser Preis für eine Bodenordnung erschien, gemessen an den Verkehrswerten für landwirtschaftliche und weinbauliche Nutzflächen, bei Weitem zu hoch (Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 1996).

Ursache für die Effizienzverluste waren vor allem die zunehmende Regulierungsdichte bei allen Genehmigungsverfahren, ausufernde Beteiligungspflichten, Verzögerungen durch den Einfluss von Fremdplanungen, intensivere Gespräche und Arbeitsvorgänge zur Neueinteilung des Grundbesitzes, erhöhte Ansprüche an die Qualität aller technischen Unterlagen sowie erhebliche Verzögerungen durch Wartezeiten, Zustimmungsvorbehalte, zusätzliche Termine, umfassendere Abstimmungsverfahren und größere Bürgernähe, die insgesamt ein Missverhältnis zwischen Aufwand und Leistung entstehen ließen (vgl. Brack et al. 1996, Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 1996). Die aufgrund dieser Erkenntnisse in der Flurbereinigungsverwaltung Rheinland-Pfalz eingeleiteten Reformen hatten zunächst die Automation aller technischen Ablaufprozesse (vor allem der Flurbereinigungsregister und -karten sowie der Vermessungsarbeiten) im Blick und bauten auf dem Automationsprojekt WEDAL (Weiterentwicklung der Automation in der Landeskulturverwaltung Rheinland-Pfalz) auf, mit dem eine ganzheitliche Erneuerung aller Datenverarbeitungslösungen in der Flurbereinigungsverwaltung Rheinland-Pfalz vorbereitet wurde.

Um aber nicht nur begrenzte Leistungsgewinne zu erreichen, wurde entschieden, eine Reform nach den Methoden der Wirtschaft für die Verwaltung durchzuführen, nach-

dem eine Recherche ergeben hatte, dass »Reformmodelle für den öffentlichen Dienst« keinen Erfolg versprachen. Schließlich verwaltet die Flurbereinigung nichts, sondern stellt das Produkt »Ländliche Bodenordnung« her und zwar nach einem Produktionsverfahren, das bestimmte »Fertigungszyklen« hat und das sich in Rheinland-Pfalz in etwa 230 Arbeitsschritte gliedern lässt.

Im Beitrag werden in den Kap. 2 bis 5 vor allem die Herangehensweise an die Reform, die zentralen Reforminhalte, die Umsetzung der Reform, deren Ergebnisse und die Evaluierung beschrieben. Im 6. Kap. folgen Kernaussagen aus einer ergänzenden (erneuten) Reform der Verfahrenslaufzeiten, die im Jahr 2021 publiziert und zeitgleich in die Umsetzung gebracht wurde (vgl. Mitschang et al. 2021).

## 2 Konzept der Reform

### 2.1 Bestimmung der Aufgabenfelder

Es wäre ein schwerwiegender Fehler gewesen, eine Reform der Flurbereinigungsverwaltung in Rheinland-Pfalz nur auf die Beschleunigung der Flurbereinigungsverfahren und die Verbesserung der Leistungsfähigkeit auszurichten und die Frage zukünftiger Aufgabenstellungen offen zu lassen. Ohne eine Bestimmung der in Zukunft zu erfüllenden Aufgaben würde den Beschleunigungsansätzen Ziel und Sinnggebung fehlen. Als erster Reformschritt wurden daher »Leitlinien für die ländliche Bodenordnung« ausgearbeitet. Diese Leitlinien wurden vom Ministerrat gebilligt (vgl. MWVLW 1995a). Die Leitlinien haben sich als entscheidende Voraussetzung dafür erwiesen, die Mitarbeiter für eine Bejahung der Reform und für ihre Motivation zur aktiven Mitwirkung an der Umsetzung zu gewinnen (vgl. Brack et al. 1996). Von Beratungsfirmen begleitete Reformen zeigen, dass ohne akzeptierte Ziele angegangene Reformen bei den Mitarbeitern nur Frustration, Verdruss und Passivität erzeugen. In die Leitlinien wurde ein Kapitel 8 »Weiterentwicklung der ländlichen Bodenordnung zu einem Instrument des integrierten Flächenmanagements« aufgenommen, um frühzeitig wesentliche Ansätze der Reform zum Ausdruck zu bringen.

### 2.2 Personalentwicklungskonzept für einen Zeitraum von 15 Jahren

Vor Beginn der Reform war seitens der Politik im Rahmen von Personalabbauforderungen verlangt worden, dass von den insgesamt 806 vorhandenen Voll-AK-Stellen bei den Flurbereinigungsbehörden im Zeitraum von 15 Jahren 235 Voll-AK-Stellen abzubauen sind. Diese Forderung entsprach einer Abbaquote von fast 30 % des »Produktionspersonals«. Wesentliche Kompensation für den Personalabbau war die relativ kurzfristige Bereitstellung von insgesamt 28 Mio. DM, die erforderlich waren,

um die Dezentrale Datenverarbeitung nach den Vorgaben des Projektes WEDAL umzusetzen (vgl. Durben 1994). In das Reformprojekt wurde ein Personalentwicklungsplan integriert, der für den Zeitraum 1995 bis 2010 ausgearbeitet wurde. Dieser Personalentwicklungsplan sollte den gesetzlichen Vorgaben des Beschleunigungsgrundsatzes im § 2 Abs. 2 FlurbG entsprechen, die eine verbindliche Festlegung im Haushaltsrecht des Landes fordern, um die Flurbereinigungsverfahren mit »größtmöglicher Priorität« durchführen zu können. Durch die hohe Personalabbauquote wurde den gesetzlichen Vorgaben aber leider nicht entsprochen. Der Personalentwicklungsplan gab den Flurbereinigungsbehörden lediglich die Planungssicherheit, die notwendig ist, um vorausschauend Personal- und Arbeitsplanung aufeinander abstimmen zu können (Brack et al. 1996). Es war aufgrund dieser Personalabbauvorgaben unerlässlich, mindestens 30 % des Aufwands bei der Bearbeitung der Flurbereinigungsverfahren durch die Reform einzusparen, wenn trotz des Personalabbaus noch wirksame Beschleunigungen bei den Flurbereinigungsverfahren erzielbar sein sollten. Der hohe Personalabbau war insoweit »Treiber« für die Beschleunigungsvorhaben.

### 2.3 Beitrag zur Entstaatlichung der Flurbereinigungsverwaltung

Zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Flurbereinigungsverwaltung zählte von Beginn an die geplante Übertragung bestimmter Aufgaben der ländlichen Bodenordnung auf einen neu zu gründenden Verband der Teilnehmergeinschaften als Beitrag zur Entstaatlichung. Dieser Verband dient nach Knauber (1999) »einer wirklichen Arbeitsteilung zwischen den Behörden und den Teilnehmergeinschaften«.

### 2.4 Ziele der Reform

Wesentlichstes Ziel der Reform war es, den vorgegebenen Personalabbau von 235 Voll-AK-Stellen zu ermöglichen und gleichzeitig die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Laufzeiten der Flurbereinigungsverfahren zwischen Verfahrensordnung und Besitzübergang deutlich verkürzt werden. Insgesamt sollte wirtschaftlicher produziert werden. Trotzdem sollte die Reform im Ergebnis so angelegt werden, dass fehlerfreie Ablaufqualitäten und fehlerfreie Ergebnisse der Flurbereinigung gewährleistet sind.

### 3 Herangehensweise zur Prüfung der Zeitabläufe von Flurbereinigungsverfahren in Rheinland-Pfalz

#### 3.1 Vergleich der Flurbereinigung mit japanischen »Muden« (= Arten der Verschwendung)

In der Produktionstechnik unterteilte Ohno, der Produktionsleiter bei Toyota, Ablaufhemmnisse in verschiedene »Muden = Verschwendungen«, die sich in leicht abgewandelter Form als falsche Produktionsinhalte, Wartezeiten, überflüssige Transporte, ungünstige Herstellungsprozesse, überhöhte Lagerhaltung und Herstellung fehlerhafter Teile zusammenfassen lassen. Nach diesem Prinzip lässt sich ein Flurbereinigungsverfahren durch fünf voneinander unabhängig darstellbare Zeitebenen charakterisieren (Lorig 1994):

Zeitebene 1 = Bearbeitung	Planen, Berechnen, Register ausfüllen, Verhandeln
Zeitebene 2 = Prüfung	Kontrolle der vorangegangenen Tätigkeit, Genehmigung zur Weiterbearbeitung, Bestätigung der Richtigkeit, Abänderungsvorgaben zur weiteren Bearbeitung
Zeitebene 3 = Weiterleitung	Bewegung, Transport, Raumüberwindung
Zeitebene 4 = Aufenthalt	Ansammeln, Abwarten von Widerspruchsfristen, Warten auf einen Termin, Warten auf vorhergehende Abläufe, Warten auf andere Produktionsschritte, Hemmungen des Ablaufs durch Fremdeinflüsse
Zeitebene 5 = Ablage	Vorübergehendes Ruhen des gesamten Prozesses, endgültige Aufbewahrung

Diese Tätigkeitsarten stehen bei einem Flurbereinigungsverfahren selbst in kleinsten Teileinheiten in einem permanenten Wechselspiel. Permanent wird bearbeitet, gewartet, geprüft, weitergeleitet. Hierzu ein Beispiel: Wenn ein Verfahrensschritt der Flurbereinigung schon von Gesetzes wegen der Flurbereinigungsbehörde vorbehalten ist und in Geschäftsbesprechungen die weitere Vorgehensweise abgestimmt werden kann, dann ist es kein wertschöpfender Prozessschritt, wenn aufgrund von Überwachungsmechanismen der oberen und obersten Behörden erst noch eine schriftliche Zustimmung erteilt werden muss. Auch Termin- und Widerspruchsfristen hemmen durch Fristsetzungen und Protokollarbeiten die Verfahrensabläufe um viele Wochen. Es war eine zentrale Aufgabe bei der Reform der Flurbereinigung in Rheinland-Pfalz, den kompletten Ablauf im Hinblick auf die fünf oben dargestellten Zeitebenen zu zerlegen und Vorschläge zur Beschleunigung und Vereinfachung zu erarbeiten.

#### 3.2 Auswirkung des Pareto-Prinzips und des Sägeblatt-Effekts auf Zeitabläufe

Vor Beginn der Reform wurden Grundsatzfragen des Zeitmanagements untersucht. Hierzu zählt vor allem das Pareto-Prinzip (Abb. 1). Das Pareto-Prinzip, auch Pareto-Effekt oder 80-zu-20-Regel genannt, besagt, dass 80 % der Ergebnisse mit 20 % des Gesamtaufwandes erreicht werden. Die verbleibenden 20 % der Ergebnisse (Verfeinerungen) erfordern mit 80 % des Gesamtaufwandes die meiste

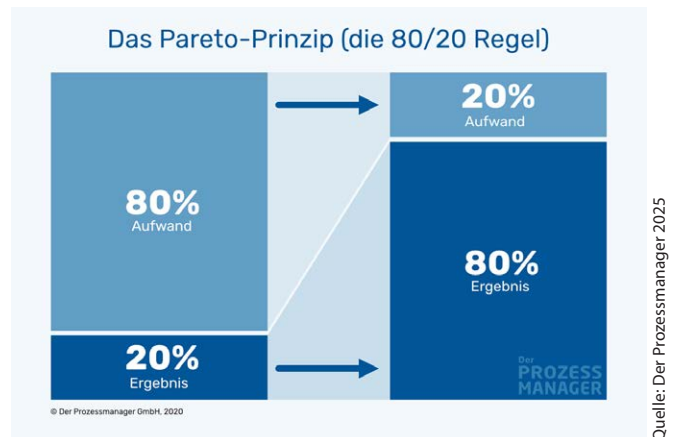


Abb. 1: Pareto Prinzip

Arbeit. Anders ausgedrückt sind 20 % des Aufwands für 80 % des angepeilten Ergebnisses verantwortlich (80 : 20 Regel). Daraus ergibt sich wiederum, dass die verbleibenden 20 % der Ergebnisse 80 % des Aufwands verantworten (Der Prozessmanager 2025). Auf ein Flurbereinigungsverfahren übertragen, bestand die Vermutung, dass in viele Teilabschnitte des Verfahrens ein viel zu hoher Aufwand investiert wird, der in keiner Relation zum Ergebnis steht. Ein Beispiel: In einem Flurbereinigungsverfahren veranschlagte der Sachbearbeiter für seine örtlichen Vorarbeiten zum Obstbaumausgleich 10 Arbeitstage. Tatsächlich wurde dann die Arbeit nicht schon vorab, sondern gleichzeitig während der Bewertung, an einem halben Tag im Beisein aller betroffenen Teilnehmer und des Gutachters abgeschlossen.

Der Sägeblatt-Effekt behandelt Störungen des Ablaufs, wie sie in einem Flurbereinigungsverfahren ununterbrochen vorkommen (Abb. 2). Jede Störung im Tagesablauf,

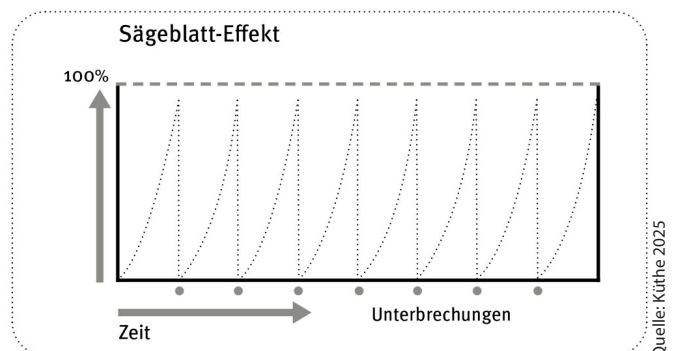


Abb. 2: Sägeblatt-Effekt

aber auch jede Störung als Prozessschritt (Einladung, Termin, Niederschrift, Zustimmungen) lässt den Arbeitsprozess einbrechen und verlangt dann wieder einen Neustart. Es geht darum, die Abläufe der Flurbereinigung mit allen Einladungen und Terminen durch eine Reform so neu zu gestalten, dass möglichst wenige Unterbrechungen eintreten. Ziel waren zum Beispiel Zusammenfassungen von Terminen. Ein weiterer Schwerpunkt der Reorganisation lag in der Einführung der Möglichkeiten dezentraler Datenverarbeitung (vgl. hierzu anstelle weiterer Ausführungen Kütke 2025, Lorig 1994, Seiwert 1992, Stratemann 1994).

### 3.3 Reform der Abläufe der Flurbereinigungsverfahren nach Methoden der Wirtschaft

Da Flurbereinigungsbehörden das Produkt »ländliche Bodenordnung« produzieren, konnten Vorbilder für die Reorganisation der Produktionsabläufe der Flurbereinigung nur in der Wirtschaft gefunden werden. Die Überlegungen für eine tiefgreifende Reform wurden den von Hammer und Champy ausgearbeiteten Vorschlägen für das Business Reengineering entnommen: »Unternehmen, die ihre Leistung zu steigern versuchen, indem sie nur die einzelnen Prozessschritte optimieren, setzen aufs falsche Pferd. Tatsache ist vielmehr, dass der Versuch, die Probleme der Unternehmen durch Herumbasteln an den einzelnen Arbeitsschritten eines Prozesses zu lösen, den sichersten Weg darstellt, um garantiert auch weiterhin mit schlechten geschäftlichen Leistungen leben zu müssen. Dennoch versucht das Management in unzähligen von uns beobachteten Unternehmen, Teilbereiche zu verbessern, anstatt sich auf das Redesign der Prozesse zu konzentrieren, mit denen die Arbeit erledigt wird« (Hammer und Champy 1994). Das Business Reengineering geht davon aus, dass für jeden einzelnen Prozessschritt zwei Fragen zu stellen sind: a) Warum machen wir dies überhaupt? b) Warum machen wir dies auf diese Weise?

Es wurde daher entschieden, die kompletten Abläufe der Flurbereinigung, soweit sie nicht durch das Flurbereinigungs-gesetz vorgegeben sind, infrage zu stellen und auch zu prüfen, ob die ca. 60 Beschleunigungsansätze (vgl. Lorig und Mitschang 2026), die das FlurbG bietet, in der Praxis sachgerecht genutzt werden. Hierzu galt es, als Ziele der Reform

- alle Prozessschritte auf ihre Notwendigkeit zu prüfen, dabei den Prozess selbst und die einzelnen Ablaufschritte zunächst infrage zu stellen und ihre Notwendigkeit nur insoweit zuzulassen, als die gesetzlichen Vorgaben und die Kundenorientierung dies erforderten,
- für die Fortentwicklung der ländlichen Bodenordnung ein neues Verhalten und ein neues Bewusstsein aller Mitarbeiter zu schaffen, um verkrustete Prozessstrukturen aufzubrechen,

- die Prozessanalyse und Prozessoptimierung als gemeinsame Aufgabe von oben und unten anzugehen,
- Datenverarbeitung als Medium der Information, Kommunikation, Prozessplanung und -steuerung einzusetzen,
- die Weiterentwicklung der Automation der Landeskulturverwaltung (WEDAL) als Kernbereich einer grundlegenden Reorganisation der Verfahrensabläufe zu nutzen und
- sich nicht auf Rationalisierungskonzepte zu beschränken.

Dabei wurde die Forderung von Runge aufgegriffen: »Jeder Prozessschritt ist gleichzeitig ein Wertschöpfungsschritt – Prozessschritte ohne erkennbare Wertschöpfung sollten sehr kritisch überprüft und möglichst eliminiert werden« (Runge 1994).

### 3.4 Organisation und Zeitabläufe der Untersuchung in Rheinland-Pfalz

Für die Reform wurden Arbeitsgruppen eingerichtet. Die Arbeitsgruppe 1 untersuchte die Aufgabentrennung zwischen den Kulturämtern und den Teilnehmergemeinschaften durch Gründung eines Verbands der Teilnehmergemeinschaften sowie weitere Möglichkeiten der Entstaatlichung. Die Arbeitsgruppe 2 nutzte das Projekt WEDAL für eine grundlegende Neugestaltung der Verfahrensabläufe und Organisationsstrukturen. Die Arbeitsgruppe 3 befasste sich in 14 Sitzungen mit der Optimierung der Verfahrensablaufstrukturen der Flurbereinigung und der Erneuerung der Organisation der Kulturämter. Eine vierte Arbeitsgruppe entwarf grundlegende Vereinfachungen für Vermessung und Abmarkung, die zum Beispiel in Gesetzesänderungen des Abmarkungsrechts mündeten. Die Arbeitsgruppe 5 diskutierte durchgreifende Vorschläge für eine zukunftsgerechte Zusammenarbeit mit öffentlichen Büchern und Nachweisen, die zum Beispiel den Beginn der Grundbuchautomation in Rheinland-Pfalz einleiteten. Die insgesamt 25 Sitzungen wurden ergänzt durch fünf größere Veranstaltungen, in denen die Ergebnisse mit der Personalvertretung mehrmals beraten, mit den Dienststellen abgestimmt und als Ministerratsvorlage in Kurzform zusammengefasst wurden. Das Gesamtergebnis wurde zu einem »Konzept zur Restrukturierung der Verfahrensabläufe der ländlichen Bodenordnung und der Organisation der Kulturämter« mit einem Umfang von ca. 500 Seiten aufbereitet und für jeden Mitarbeiter als gedruckte Fassung in einem Arbeitsordner bereitgestellt (MWVLW 1995b). Die Bearbeitung nahm 10 Monate in Anspruch. Am 5.12.1995 lag die Entscheidung des Ministerrats über die Reform vor.

## 4 Inhalte der Reform der Flurbereinigung nach den Methoden des Business Reengineering im Jahr 1995

### 4.1 Termine und Abstimmungsverfahren der Flurbereinigungsverfahren wurden zusammengefasst

Für die Abstimmung der komplexen Regelungsbereiche der Flurbereinigung waren viele zusätzliche Behördentermine, schriftliche Beteiligungen und Benachrichtigungen eingeführt worden. So waren zum Beispiel in einfachen Zweiflurbereinigungsverfahren mit kleinen Ausbaumaßnahmen in kurzer zeitlicher Abfolge verschiedene Behörden sechsmal zu Verhandlungsterminen einzuladen. Prozessunterbrechungen, zusätzliche Arbeiten und Wartezeiten waren die Folge. Die Anzahl dieser Behördentermine, schriftlichen Beteiligungen und Benachrichtigungen wurde auf der Grundlage der gesetzlichen Möglichkeiten durch zehn Restrukturierungsvorschläge auf das unumgängliche Maß zurückgeführt. Alle Zusammenarbeitsrichtlinien mit anderen Stellen wurden im Rahmen einer Prozessablaufkonzentration bei der Umsetzung der Reform neu gestaltet und abgestimmt. Alle Vorschläge führten zur Reduzierung von Verwaltungsaufwand, wie er durch die hohe Zahl von Ladungen mit zugehörigen Unterlagen entsteht. Durch den Bündelungseffekt wurden auch die Einarbeitungs- und Vorbereitungszeiten anderer Stellen erheblich reduziert (Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 1996).

### 4.2 Planerische Arbeitsschritte wurden optimiert

Ein Verfahren der ländlichen Bodenordnung bestand in Rheinland-Pfalz aus etwa 230 aufeinanderfolgenden und teilweise voneinander abhängigen Einzelarbeitsschritten. Jeder einzelne Arbeitsschritt wurde auf seine Notwendigkeit und Vereinfachungsmöglichkeit untersucht. Die diskutierten und in das Reformkonzept eingearbeiteten 23 Vereinfachungsvorschläge sind sehr speziell und können daher nicht im Einzelnen in dieser Veröffentlichung dargestellt werden. Es geht zum Beispiel um die Kombination bodenordnungsspezifischer Feldarbeiten (Feldvergleich und landespflegerische Bestandsaufnahme), Einführen von Checklisten und Pauschalwerten, Vereinfachungen des Wertermittlungsverfahrens, Einbeziehung vorhandener Datensammlungen oder die Nutzung gesetzlich geregelter Ausschlussfristen nach den Bestimmungen des FlurbG (vgl. MWVLW 1995b).

### 4.3 Kontrollen wurden in den Prozessablauf zurückgeführt

Ein Flurbereinigungsverfahren ist sehr komplex strukturiert und damit fehleranfällig. Die enorme Außenwirkung der Ergebnisse auf Grundstückseigentümer, Grundbuchinhalt, Liegenschaftskataster, Landschaft und viele andere

Bereiche erfordert fehlerfreie Produkte. Zur Minimierung der vorhandenen Fehlerquellen waren etwa 24 Kontrollen durch fünf unterschiedliche Funktionsinhaber in den Verfahrensablauf eingeschaltet worden. Das Prüfverfahren war vor allem gekennzeichnet durch Prozessunterbrechungen, wie zum Beispiel Auslagerung der zu prüfenden Unterlagen an den Prüfer, fehlende Einflussnahme der Prozessverantwortlichen auf Beginn und Dauer der Prüfungen oder ständige Verlagerung der Prozessverantwortung. Es war ein wichtiges Ziel der Restrukturierung, alle Kontrollschritte auf das unbedingt notwendige Maß zu reduzieren und beizubehaltende Kontrollschritte im »Vieraugenprinzip« in den Verfahrensablauf zurückzuführen. Da sich bei den Reformen in der Wirtschaft die Erkenntnis eingestellt hatte, dass es darauf ankommt, die Mitarbeiter schon im Vorfeld einer Reform anhand eines konkreten Projektes zu überzeugen, dass mit der Reform »ernst gemacht werden soll« (Runge 1994), wurde hierfür bereits im Jahr 1994 der Bereich »Delegation von Aufgaben« und »Wegfall von Zustimmungsvorbehalten« ausgewählt. Mit einer Rechtsverordnung und einem Rundschreiben wurden 32 Aufgabenbereiche im Rahmen des dreistufigen Behördenaufbaus auf die nachgeordnete Behörde übertragen oder als bestehende Zustimmungsvorbehalte vollkommen aufgehoben (vgl. Brack et al. 1995). Die Laufzeiten der Flurbereinigungsverfahren konnten allein durch diese Maßnahmen bereits um 100 Arbeitstage, also ein halbes Arbeitsjahr verkürzt werden. Wichtig war auch, dass durch diese Maßnahme eine enorme Aufwertung und Motivation der Vorortinstanz erreicht wurde (Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 1996).

### 4.4 Die Bearbeitung der Register und Karten einer Flurbereinigung wurde vollkommen neu gestaltet

Vor der Reform im Verbund mit der Umsetzung des Projektes WEDAL war die Bearbeitung aller Karten und Register ein extrem aufwendiger, teilautomatisierter Prozess. Zur Beschleunigung der Flurbereinigungsverfahren war vorgeschlagen worden, alle Möglichkeiten moderner Kommunikations- und Informationstechnik konsequent für die Optimierung der Verfahrensabläufe zu nutzen. Zentraler Vorschlag war, die Register und Karten (z. B. Bodenordnungsregister, Katasterbuchwerk, Grundbuch) als verfahrenstechnischen Kernprozess der Bodenordnung völlig neu zu gestalten und zu programmieren. Durch dezentrale, ganzheitliche Lösungen sollten zahlreiche Arbeitsschritte, Korrektur- und Abstimmungsunterlagen sowie Warte- und Liegezeiten entfallen (vgl. Brack et al. 1994, Brüderle 1998). »Durch die völlige Neustrukturierung der Registerdatenverarbeitung wird jedes Arbeitsteam im Kulturamt in die Lage versetzt, alle für den Bodenordnungsprozess wichtigen Registerarbeiten vom Beginn der Bodenordnung bis zu ihrem Abschluss selbst auszuführen ... Insgesamt wird durch diese im Rahmen des Restrukturierungsprozesses erarbeiteten Vorschläge eine Zeiteinsparung von rd. neun Monaten erwartet« (Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 1996).

#### 4.5 Vermessung und Abmarkung wurden modernen technischen Möglichkeiten und Strukturveränderungen angepasst

Im Bereich Vermessung und Abmarkung sind drei Reformansätze in den Vordergrund zu stellen: An erster Stelle stand der Vorschlag Nr. 53 des Reformkonzeptes, die »Punktfestlegung durch Digitalisierung (PUDIG)« als neue Standardmessmethode einzuführen. Mit PUDIG wurde eine Zeiteinsparung von 30 % im Vergleich zur herkömmlichen Vermessung (im Felde) erwartet (vgl. Brack et al. 1994, Thomas und Durben 2013, Durben 2014).

Ein zweites Thema war die Abmarkung. Die Abmarkung neuer Flurstücke nahm in großen Bodenordnungsverfahren einen gewaltigen Raum ein. So wurden zum Beispiel in dem Verfahren Adenau-Herschbroich-Leimbach binnen acht Wochen rund 40.000 neue Grenzsteine zur Planbekanntgabe gesetzt. Ein Großteil der Mitarbeiter des Kulturamtes wurde aus allen anderen Flurbereinigungsverfahren vorübergehend abgezogen und mit über 100 Personen (einschließlich »Abverdiener«) fanden die örtlichen Arbeiten statt. Durch die Bearbeitung großer Wirtschaftseinheiten mit landwirtschaftlichen Maschinen und einem Pachtanteil von 80 % wurden derartige Steine oft nur als Bewirtschaftungshindernisse angesehen und schneller ausgepflügt, als man sie setzen konnte. Es war daher ein wichtiges Ziel, im Abmarkungsrecht des Landes Rheinland-Pfalz die vorhandenen Ausnahmen vom Abmarkungszwang für ländliche Grundstücke (außerhalb von Ortslagen) deutlich zu erweitern und dem tatsächlichen Bedürfnis der Eigentümer anzupassen. In der Praxis wurden 90 % Einsparungen bei dem Verzicht auf Abmarkung erwartet (vgl. Brack et al. 1994, Bottler 2002).

Schließlich wurde als dritter (nachträglicher) wichtiger Reformansatz von Schmitt im Jahr 2002 vorgeschlagen, »dass das Flurbereinigungsgebiet nach § 4 FlurbG so festgestellt wird, dass die Gebietsgrenze entlang der Grenzen von gemeinschaftlichen oder öffentlichen Anlagen verläuft, die zum Flurbereinigungsgebiet gehören. Dabei soll die Gebietsgrenze, wie sie sich aus den Unterlagen des amtlichen Vermessungswesens ergibt, unverändert ohne eigene Feststellungen der Flurbereinigungsbehörde beibehalten werden. Die gegenüber der Gebietsgrenze innerhalb des Flurbereinigungsgebietes liegenden Grenzen dieser gemeinschaftlichen oder öffentlichen Anlagen sollen nach dem örtlichen Grenzverlauf oder in anderer Weise zweckmäßig neu festgelegt und in dem für die Neuvermessung im Flurbereinigungsgebiet gültigen Raumbezug neu bestimmt (koordiniert) werden« (Dockweiler 2016, Schmitt 2002, Thomas und Durben 2014). Dieser pragmatische Ansatz erspart bei sachgerechter Anwendung viele Monate kostenaufwendiger, unsinniger Arbeit. Alle diese Vorschläge wurden mit großer Dringlichkeit umgesetzt.

#### 4.6 Die Schnittstellen mit Fachdateien wurden weiterentwickelt

In den Flurbereinigungsverfahren bestehen vielfältige Verknüpfungen zu anderen Fachdateien, insbesondere zu den wichtigen Bereichen Grundbuch, Liegenschaftskataster, Einwohnermeldeakte, Biotopkartierung oder zu landwirtschaftlichen und weinbaulichen Datenbanken. Viele Daten aus diesen Dateien werden zu Beginn eines Verfahrens übernommen, in der Flurbereinigung verwendet, fortgeführt und ergänzt und vor Abschluss des Verfahrens an die zuständigen Stellen in wesentlich veränderter Form zurückgegeben. Alle Datenaustauschlösungen wurden im Rahmen der Reform auf neue zukunftsgerechte Grundlagen gestellt. Wichtig war dabei vor allem ein Online-Anschluss an die Einwohnermeldeakte zur Vereinfachung der Legitimation in der Flurbereinigung. Die Zusammenarbeit mit dem Liegenschaftskataster wurde als mehrstufiger Prozess erneuert, zunächst durch das Automationsprojekt WEDAL und dann schrittweise durch die einheitliche Ausgestaltung und Einführung von LEFIS in Rheinland-Pfalz und den anderen Ländern der Implementierungsgemeinschaft (vgl. hierzu anstelle vieler Fehres 2014). Die Grundbuchautomation (Scanprozess des Grundbuchs als erster Schritt) wurde durch diese Reform angestoßen. Die Einrichtung eines Datenbankgrundbuchs wurde im Jahr 2003 durch die ArgeLandentwicklung gefordert.

#### 4.7 Die Aufgaben von Teilnehmergemeinschaft und Flurbereinigungsbehörde wurden getrennt

Im Rahmen des Reformkonzeptes und einer Forderung des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz folgend, wurde ein Landesverband der Teilnehmergemeinschaften (VTG) neu gegründet. Zentraler Teil einer Beschleunigung der Flurbereinigungsverfahren war die Ablösung der etwa 400 von Hand geführten örtlichen Flurbereinigungskassen (mit eigenen Kassenführern und zweimal jährlicher unvermuteter Kassenprüfung). An dessen Stelle trat eine zentrale Kassenführung beim VTG mit Verbundkontrolllösung, die gegenseitige Vorleistungen unterschiedlicher Verfahren beinhaltete und Vorschusshebungen entbehrlich machte. Der VTG hatte auch die Aufgabe, das Personal und die Baumaschinen der bisherigen sieben Wasser- und Bodenverbände zur Förderung der Landeskultur zu übernehmen. Die Eigenregiearbeiten (ohne Ausschreibungsverfahren) wirken sich unmittelbar auf die Verfahrenslaufzeiten aus. Der Effekt, dass durch Eigenregiearbeiten z. B. in Weinbergverfahren der Besitzübergang zwei Jahre nach Anordnung erfolgen kann und damit Investitionsverluste bei den Winzern vermieden werden können, ist bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung der Eigenregieleistungen an vorderster Stelle zu sehen.

#### 4.8 Die Flurbereinigungsbehörden werden in eine prozessorientierte Teamstruktur überführt

Die vorhandene Organisationsform der Kulturämter beinhaltete eine ausgeprägte Arbeitsteilung mit schwacher Position der eigentlichen Produktionseinheiten, sehr schwierige Prozessverantwortlichkeiten und mehrere Wechsel in der Gesamtverantwortung im Laufe eines Flurbereinigungsverfahrens. Diese arbeitsteilige Organisationsform hatte zu viele vertikale und horizontale Hierarchieebenen, zu viele Schnittstellen und zu hohen Koordinierungsbedarf. Dies führte zur Schwächung des Verantwortungsbewusstseins, zu Inflexibilität, Problemen bei der Synchronisation der Fertigungsschritte im Arbeitsprozess sowie Effektivitäts- und Zeitverlusten. Alle Büros und Gruppen wurden aufgelöst. An ihre Stelle traten Produktionsgruppen, denen die Durchführung der Verfahren von der Anordnung bis zur Schlussfeststellung vollständig übertragen wurde. Es wurden Teamprozesse und ein Kontraktmanagement eingeführt.

#### 4.9 Einführung der »Rohplanbekanntgabe«

Im Zuge größerer Bürgernähe und zur deutlichen Reduzierung der Widersprüche gegen den Flurbereinigungsplan wurde in jedem Flurbereinigungsverfahren (als freiwillige, gesetzlich nicht geregelte Leistung) eine »Rohplanbekanntgabe« (in der Pfalz »Zwischeneröffnung« genannt) angeboten. Durch diesen zusätzlichen Schritt wird die Planung durch die Teilnehmer überprüft, soweit sie den Planentwurf einsehen wollen. Die Form der Erörterung ist nicht geregelt. Es werden aber rechtssichere Planvereinbarungen getroffen, soweit sich dies im Einzelfall ergibt. Die sich an eine »Rohplanbekanntgabe« gegebenenfalls anschließende Überarbeitung einzelner Abfindungen wird seitdem fallweise vom Amt entschieden und dient der Optimierung des gesamten Planentwurfs.

#### 4.10 Kernpunkte der Umsetzungsstrategien der Reform

Die Umsetzung der Reform war ein vielschichtiges Projekt, das stichwortartig wie folgt skizziert werden kann:

- Die »Delegation von Aufgaben« und der »Wegfall von Zustimmungsvorbehalten« waren der Start der Umsetzung.
- Für die Umsetzung der »Leitlinien ländliche Bodenordnung« wurde ein »Arbeitsprogramm ländliche Bodenordnung« erstellt.
- Eine neue prozessorientierte Geschäftsordnung der Kulturämter beinhaltete die organisatorischen Änderungen.
- Für die Umstrukturierung der neuen Produktionsgruppen wurde Teamarbeit als neuer Arbeitsstil eingeführt.

Alle Mitarbeiter wurden in einem Trainingszentrum auf das Teamwork vorbereitet.

- Mit dem Wegfall aller Büros war es erforderlich, sofort auf ein Kontraktmanagement umzustellen. Die Arbeitsprogramme und Arbeitsabschnitte wurden über das Kontraktmanagement vereinbart. Die Produktionsgruppen erhielten dabei viel Entscheidungsfreiheit im Hinblick auf das Erreichen klarer Verfahrensvorgaben und Zeitabläufe.
- Umzüge in andere Arbeitsräume dienten dazu, dass die Mitglieder und Gruppen der neuen Teams so zusammenzogen, wie in Zukunft gearbeitet wurde. Binnen Tagen wurden alte Strukturen aufgelöst.
- Ohne eine grundlegend neue Ausstattung mit Mitteln der Informationstechnik wäre das Reformprojekt im Ansatz stecken geblieben. Die Gesamtumstellung wurde in drei Jahren abgeschlossen.
- Die neuen Messverfahren (insbesondere PUDIG) wurden zeitgleich zur Beratung der Reform in zwölf Pilotprojekten erprobt und im Jahr 1996 verbindlich eingeführt.
- Bei der Bearbeitung der vielen planerischen Reformansätze stellte sich heraus, dass für diesen Reformteil über 30 umfangreiche Richtlinien und Verwaltungsvorschriften verändert oder neu gefasst werden mussten. Mit einem einzigen Rundschreiben wurden über 30 Reformschritte umgesetzt. Das Rundschreiben regelte auch, dass entgegenstehende Inhalte der einschlägigen Richtlinien nicht mehr anzuwenden waren.
- Die Gründung eines Verbandes der Teilnehnergemeinschaften war ein eigenständiges umfangreiches Projekt, das erst 1997 abgeschlossen wurde (vgl. Lorig 2022).
- Im Personalentwicklungskonzept wurde abschließend eine Reduzierung der ursprünglich geplanten 235 Einsparungen auf 205 vorgenommen, damit ein Einstellungskorridor von 31,5 Stellen verblieb.

Zur Vertiefung der einzelnen Punkte sei auf MWVLW (1995b), Brack et al. (1994), Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (1996) und Pick (2016) verwiesen.

## 5 Evaluierung der Reform und wichtigste »Beschleunigungstreiber«

Zehn Jahre nach Umsetzung der Reform wurde eine Evaluierung durchgeführt. Als erster Schritt war zu prüfen, ob alle 120 Reformvorschläge des Reformkonzepts in die Praxis umgesetzt worden waren. Bei 98 Vorschlägen wurde dies uneingeschränkt bestätigt. Zwölf Vorschläge waren nur teilweise umgesetzt worden, sie wurden in einem Teil der Ämter in der Praxis nicht akzeptiert. Zum Teil wurde nachjustiert. Drei Vorschläge waren durch die extrem langsamen Fortschritte bei der Automation des Grundbuchs noch »zu früh«. Nur sieben Vorschläge des Reformkonzepts erschienen für die Praxis unbrauchbar, sie entfielen.

Als zweiter Schritt wurde analysiert, welche 15 Reformansätze den größten Anteil an den Beschleunigungsprozessen hatten. Zusammenfassend lassen sich diese »Treiber des Beschleunigungsprozesses« (ohne ein Ranking) wie folgt skizzieren:

- Leitlinien Landentwicklung als Orientierung und Motivation zur aktiven Mitwirkung an der Umsetzung,
- Personalentwicklungskonzept für die Planungssicherheit zur Arbeitsplanung,
- vollständige zeitnahe Umsetzung des Automationsprozesses WEDAL,
- Gründung eines Verbands der Teilnehmergemeinschaften mit Eigenregiebetrieb,
- Delegation der Prüf- und Kontrollfunktionen und Aufhebung der Zustimmungsvorbehalte,
- Neustrukturierung der »Produktionsgruppen« und systematisches Einüben von Teamwork,
- erster Schritt zur Automation des Grundbuchs (Scanprozesse) in abgestimmter Arbeit mit der Grundbuchverwaltung,
- gesetzliche Neuregelung des Abmarkungsverzichtes im Liegenschaftsrecht,
- Verzicht auf die Herstellung der Verfahrensgrenze nach der »Methode Dockweiler/Schmitt«,
- Zugang zu den Einwohnermeldedaten nach gesetzlicher Neuregelung des Einwohnerinformationssystems EWOIS,
- drastische Verringerung der Widersprüche gegen den Flurbereinigungsplan um bis zu 80 % durch Einführung der Rohplanvorlage,
- Zeiteinsparung durch Zusammenfassung verschiedener Termine,
- Vorbereitung von größeren Gebietskulissen auf Flurbereinigungsverfahren durch geeignete Workshops in ILEK-Prozessen,
- verstärkte Anwendung von Vertreterbestimmungen (vgl. Lorig und Mitschang 2026) sowie
- Einführung und Anwendung von Kosten-Leistungsrechnung und Wertschöpfungsanalysen zur Bewertung der Zeitabläufe und Wirkungen.

Als weiterer Schritt wurden die erzielten Laufzeiten neu angeordneter Flurbereinigungsverfahren analysiert. Dabei kam es zunächst darauf an, ob die vorgegebenen Ablaufzeiten von 2 Jahren von Anordnung bis Besitzübergang in BZ-Verfahren und von 4 Jahren von Anordnung bis Besitzübergang in vereinfachten Flurbereinigungsverfahren erreichbar waren. Es stellte sich heraus, dass die Zeitziele immer dann erreichbar waren, wenn für das konkrete Verfahren genügend Personal zur Verfügung stand.

Zu Beginn der Reform 1995 bis etwa zum Jahr 2005 standen im Landesdurchschnitt für die Bearbeitung jedes Flurbereinigungsverfahrens 1,8 Voll-AK an Personal zur Verfügung. Mit dieser Personalausstattung und der schnellen Umsetzung der Reform konnten vielfach Verfahrenslaufzeiten erreicht werden, die den Zielvorgaben der Reform entsprachen (vgl. hierzu Verfahrensberichte

und Zusammenfassungen von Frowein 2016, Henkes 1999, Welt 1999, Henkes 2016, Pick 2016). In diesen Beiträgen werden schnelllaufende Verfahren aus Rheinland-Pfalz beschrieben und es wird jeweils aufgezeigt, durch welche Maßnahmen die schnellen Laufzeiten im Einzelnen erreicht wurden.

Dem bereits erläuterten Personalabbau von 1995 bis 2010 folgten weitere Personalreduzierungen, sodass im Jahr 2017 eine durchschnittliche Produktionsgruppe mit 15,5 AK (statt wie geplant eine Produktionsgruppe mit 21 AK) durchschnittlich 12,7 Verfahren bearbeitete. Damit standen nur noch 0,82 Voll-AK (anstelle ursprünglich 1,8 Voll-AK) für ein durchschnittliches Flurbereinigungsverfahren zur Verfügung.

Nach den Ermittlungen des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz im Jahr 2017 betragen die Zeitabläufe der abgeschlossenen Verfahren im Durchschnitt der letzten 10 Jahre von der Anordnung bis zur vorläufigen Besitzeinweisung 3,3 Jahre bei der beschleunigten Zusammenlegung, 5,0 Jahre bei Verfahren nach § 86 FlurbG und 7,7 Jahre bei der Unternehmensflurbereinigung. Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit der Flurbereinigung von der Anordnung bis zur Schlussfeststellung wurde nur für die vereinfachten Flurbereinigungsverfahren ermittelt und betrug 10,8 Jahre (Lorig 2022).

Die Verfahrenslaufzeiten liegen damit um 25 % höher, als ursprünglich in der Reform 1995 geplant. Da es eine feste Korrelation zwischen Zeitabläufen und der Anzahl der Bearbeiter in der Produktion gibt, ist zur Beschleunigung der Verfahren das Verhältnis zwischen den »Produktionsgruppenmitarbeitern« der Flurbereinigung und der Anzahl der insgesamt bearbeiteten Verfahren nach dem FlurbG so zu erhöhen, dass eine Quote von mindestens 1,1 bei Personal zu Verfahren erreicht wird. Berücksichtigt man die sehr hohe Nachfrage nach Flurbereinigungsmaßnahmen und die hierfür erforderliche Anordnungsoffensive, wären realistische Zeitabläufe, die den Vorgaben in § 2 Abs. 2 FlurbG entsprechen, nur mit einer wesentlichen Personalverstärkung von bis zu 100 Voll-AK zu erreichen.

## 6 Erneute Untersuchung der Flurbereinigung

### 6.1 Ursachen für die erneute Untersuchung

Die mit dem Reformprozess gestartete Selbsterneuerung ist eine Daueraufgabe im Sinne eines »kontinuierlichen Verbesserungsprozesses«, in dessen Rahmen nachgesteuert und angepasst werden muss (vgl. hierzu auch Stratemann 1994, Runge 1994). Insofern gehört es zum Selbstverständnis der Flurbereinigungsverwaltung Rheinland-Pfalz, die eigenen Verfahrensprozesse immer wieder auf den Prüfstand zu stellen, um Optimierungsmaßnahmen zu ergreifen und die Verfahren zu beschleunigen. Neben diesen

inneren Treibern gibt es auch Forderungen der Träger öffentlicher Belange und der landwirtschaftlichen Berufsvertretungen, anhängige Verfahren deutlich zu beschleunigen. Auch der Landesrechnungshof forderte im Rahmen seiner Prüfung im Jahr 2017 die Verwaltung auf, die etablierten Geschäftsprozesse erneut zu analysieren, zu optimieren und zu vereinheitlichen. Von Runge (1994) lernt man, dass die Mitarbeiter in der Regel besser wissen, wo und wie verbessert werden kann (Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 1994). Die Verwaltung entschloss sich daher, erneut eine Arbeitsgruppe »Restrukturierung der Verfahrensabläufe der ländlichen Bodenordnung« einzusetzen, die Handlungsfelder zur Prozessoptimierung von ländlichen Bodenordnungsverfahren identifizieren sollte (Mitschang 2021).

## 6.2 Systematisierung der Untersuchungsgebiete

Insgesamt wurden 19 Handlungsfelder identifiziert, bei denen Optimierungspotenzial im Flurbereinigungsprozess vorliegt, und soweit möglich Verbesserungsvorschläge erarbeitet. Die Ursachen dieser Hemmnisse sind nur teilweise im engeren Sinn innerhalb der Flurbereinigungsverwaltung zu identifizieren. Ein erheblicher Teil ist inzwischen extern verursacht, sodass hier nur behörden- und institutionsübergreifende Lösungen angestrebt werden können. Bei einigen extern verursachten Hemmnissen sind Optimierungsmöglichkeiten vollständig von Dritten und politischen Vorgaben abhängig. Die Handlungsfelder lassen sich nach (Mitschang 2021) wie folgt skizzieren:

- Bei der Anmoderation neuer Verfahren ist aufgrund der hohen Nachfrage nach Flurbereinigungsverfahren eine Priorisierung durchzuführen, um die personellen und finanziellen Ressourcen optimal zu steuern.
- Die Wahl der Verfahrensart hat entscheidenden Einfluss darauf, wie effizient die Verfahrensziele zu erreichen sind. Aufwendige Umstellungen sind zu vermeiden.
- Die Erarbeitung und Ausgestaltung der »Projektbezogenen Voruntersuchung« soll sich auf die zentralen Aussagen zur Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit, Durchführbarkeit und Wahl der Verfahrensart beschränken. Verfahrensrelevante Konfliktpotenziale sind aufzudecken und die Datengrundlage für das Auswahlverfahren und die »Kosten- und Wirkungsanalyse« zu schaffen.
- Die Verfahrensabgrenzung bietet weiterhin Potenzial für eine wirtschaftlichere und schnellere Verfahrensbearbeitung. Hierzu zählt das Aussparen von Konfliktbereichen, die durch Flurbereinigungsverfahren keine schnellen Ergebnisse erwarten lassen, sowie in Einzelfällen die Aufteilung großer Verfahrensgebiete in mehrere Bearbeitungsabschnitte. So können zum Beispiel Dorflage und Außengebiete abschnittsweise bearbeitet werden.
- Da die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die Flurbereinigungsbehörde im Hinblick auf Transparenz, Partizipation, Bürgerfreundlichkeit und Qualität deutlich zugenommen haben, sind zur Beschleunigung und

Optimierung einer bürgernahen Kommunikation auch alle Möglichkeiten der Digitalisierung und der elektronischen Aktenführung zu nutzen.

- Die Rechtsgebiete anderer Fachgebiete wirken intensiv auf die Abläufe der Flurbereinigung ein. Wichtig sind Sonderregelungen für Flurbereinigungsverfahren in Verbindung mit ressortübergreifenden Vereinbarungen und Zusammenarbeitserlassen sowie der hierzu gehörende Wissenstransfer.
- Fremdplanungen führen immer häufiger zu Verzögerungen und Verfahrensunterbrechungen, da sie nicht immer mit dem zeitlichen Ablauf einer Flurbereinigung zu synchronisieren sind. Durch frühzeitige bindende Vereinbarungen und die konsequente Anwendung der Zusammenarbeitserlasse können punktuelle Beschleunigungseffekte erreicht werden.
- Schnittstellen zu prozessbeteiligten Stellen spielen wegen der Nutzung von Fremddaten eine ständig steigende Rolle. Neue technische und rechtliche Möglichkeiten sind systematisch zu nutzen, um automatisierte Schnittstellen weiterzuführen.
- Jedes durch die eigene Organisation oder die interne Zusammenarbeit verursachte Problem verzögert die Verfahrenslaufzeit. Deshalb sind gleiche Standards bei der Bearbeitung der Verfahren, möglichst kein Wechseln der Bearbeiter im Team, eine sichere Informationsweitergabe und ein stabiles Controlling wichtig für eine schnelle Verfahrensbearbeitung.
- Wenn die schnelle Zusammenarbeit mit Fremdplanungsträgern nicht allein durch Zusammenarbeitsregelungen gesichert werden kann, ist von der Bündelungsfunktion und Ausschlusswirkung des § 41 Abs. 2 FlurbG konsequent Gebrauch zu machen.
- Aufgrund geänderter rechtlicher Rahmenbedingungen, neuer technischer Möglichkeiten, anspruchsvoller Teilnehmer und gestiegenem Informationsbedürfnis haben sich die Ansprüche an die Flurbereinigungsplanung und an Umfang und Qualität der technischen Unterlagen deutlich erhöht, was sich in der verlängerten Laufzeit der Verfahren niederschlägt. Der dadurch entstehende Mehraufwand und die Verzögerungen sind nur selten zu vermeiden. Die meisten Regelungen zur Flurbereinigungsplanung stammen aus der Zeit, in der WEDAL umgesetzt wurde. Zur Optimierung und Effizienzsteigerung sind alle Vorgaben für technische Unterlagen im Sinne des Business Reengineering grundlegend im Hinblick auf Notwendigkeit, Inhalt, Umfang und Qualität zu überprüfen und unter Anwendung neuer technischer Möglichkeiten (z. B. LEFIS, Digitales Agrarportal) zu optimieren sowie bei zukunftsweisenden technischen Fortentwicklungen (z. B. GEOLAN) von Anfang an zu berücksichtigen.
- In einigen Teilbereichen wurden punktuell Aufgaben ausgelagert. Die Vergabe bestimmter vermessungstechnischer Leistungen kommt aufgrund des systematischen Einsatzes von PUDIG nur im beschränkten Umfang zum Tragen, soll aber gezielt fortgesetzt werden. Auf-

gabenstellungen, die besondere Fachkunde erfordern (z. B. bei Gutachten im Bereich Naturschutz), sollen möglichst vergeben werden. Für besondere Problemstellungen soll externes Wissen (z. B. Hochschulen) eingebunden werden.

- Das Vermessungskonzept ist ein zielführendes Instrumentarium, um die Vermessungsarbeiten, die in einem Flurbereinigungsverfahren anfallen, zu strukturieren, zu optimieren und die jeweils wirtschaftlichste Vorgehensweise einzusetzen. Einsparpotenziale sind im Abstimmungsprozess mit der Vermessungs- und Katasterverwaltung festzulegen.
- Die Verfahrensabwicklung in der Schlussphase fand bei den vorhergehenden Reformansätzen zu wenig Beachtung. Hier sind auch neue Hemmnisse aufgetreten, weil z. B. gemeinschaftliche Anlagen im Bereich Landspflege nicht an den Unterhaltungsträger übergeben werden konnten, da zuvor ein mehrjähriges Monitoring abgewartet werden musste. Hier waren wichtige neue Handlungsansätze erforderlich, die eine frühzeitige Umsetzung von Kompensationen sowie eine rechtzeitige Übergabe gemeinschaftlicher Anlagen ermöglichen.
- Für die Beschleunigung der Verfahrensabläufe ist der Wissenstransfer von hoher Bedeutung. Durch altersbedingten Personalumbruch spielt die Informationsweitergabe eine wichtige Rolle. Es soll hierfür ein spezielles Informationsmanagement aufgebaut werden, in das Schulungs-, Informations- und Fortbildungsmaßnahmen integriert werden.
- Die Motivationsförderung wird als wichtiger Faktor bei der erfolgreichen Durchführung von »ständigen Verbesserungsprozessen« angesehen.

In den vorstehend skizzierten Handlungsfeldern wurden insgesamt 70 Handlungsaufträge erarbeitet, die hier nicht im Einzelnen diskutiert werden können. Die vorstehende Sicht auf Beschleunigungsprozesse wird bestätigt durch die neue »Handlungsempfehlung zur Begrenzung der Laufzeiten in Flächenverfahren zur Eigentumsregelung nach FlurbG und/oder LwAnpG« (vgl. ARGE Nachhaltige Landentwicklung 2025).

## 7 Ausblick

Da trotz der hohen Nachfrage nach Flurbereinigungsmaßnahmen nicht davon auszugehen ist, dass die Flurbereinigungsbehörde in Rheinland-Pfalz mit der oben beschriebenen zusätzlichen Personalaufstockung so ausgestattet wird, dass der gesetzlichen Vorgabe in § 2 Abs. 2 FlurbG tatsächlich entsprochen werden kann, müssen die vom Landesrechnungshof ermittelten aktuellen Laufzeiten von 5 Jahren von der Anordnung bis zum Besitzübergang und 11 Jahre Gesamtlaufzeit für ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG als durchschnittliche Zielwerte akzeptiert werden. Die Umsetzung der Hand-

lungsansätze soll allerdings dazu führen, dass es zu keinen weiteren Verlangsamungen der Prozesse kommt. Ein wichtiges Ziel muss es sein, die Laufzeiten gerade in der Schlussphase nicht unnötig zu verlängern. Daher ist vor allem der Berichtigung der öffentlichen Bücher, dem Monitoring der landespflegerischen Anlagen oder den Klagen bei dem Flurbereinigungsgericht Aufmerksamkeit zu schenken.

Die Beschleunigung von Flurbereinigungsverfahren hat sich zu einer Daueraufgabe entwickelt und bleibt aufgrund der großen Anzahl an Partnern im ländlichen Raum, die schnelle Ergebnisse erwarten, ein Bereich, bei dem »ständige Verbesserungsprozesse« (vgl. Runge 1994) diskutiert werden müssen. So führt auch die ARGE Nachhaltige Landentwicklung (2025) aus: »Eine Verwaltung ist angehalten, ihre Arbeitsprozesse und das Verwaltungshandeln regelmäßig zu evaluieren und ggf. zu optimieren. Dies muss nicht zwingend bedeuten, dass die Arbeits- und Vorgehensweisen und damit das praktizierte Handeln in der Vergangenheit falsch waren. Aufgrund der geänderten gesellschaftlichen Erwartungen bezogen auf aktuelle Veränderungen können sie inzwischen nicht mehr zeitgemäß sein.« Die von der Flurbereinigungsverwaltung in Rheinland-Pfalz seit 30 Jahren praktizierten ständigen Verbesserungsprozesse sind nicht abgeschlossen und werden länderübergreifend weitergeführt. In einem dritten Beitrag »Zur Beschleunigung der Flurbereinigung in Deutschland« wird daher über die Kooperation zwischen Hessen und Rheinland-Pfalz zur Beschleunigung der Flurneuerung in Hessen berichtet.

## Literatur

- ARGE Nachhaltige Landentwicklung (2025): Handlungsempfehlung zur Begrenzung der Laufzeiten in Flächenverfahren zur Eigentumsregelung nach FlurbG und/oder LwAnpG, Entwurf (unveröffentlicht).
- Bottler, K. (2002): Vermessung und Abmarkung in ländlichen Bodenordnungsverfahren. In: Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung, Heft 37/2002, 21. Jg., 120–125.
- Brack, G., Buchta, M., Lorig, A., Pick, J. (1996): Verwaltungsmodernisierung nach dem Vorbild der Wirtschaft – Reform der Landeskulturverwaltung nach den Methoden des Business Reengineering. In: Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung, Heft 25/1996, 15. Jg., 6–46.
- Brüderle, R. (1998): »Grünes Licht« für die Umwandlung der Landeskulturverwaltung in ein modernes Dienstleistungsunternehmen. In: Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung, Heft 29/1998, 17. Jg., 3–8.
- Der Prozessmanager (2025): Pareto-Prinzip: Die 80/20-Regel verstehen und anwenden! <https://der-prozessmanager.de/aktuell/wissensdatenbank/pareto-prinzip>, letzter Zugriff 12/2025.
- Dockweiler, S. (2016): Vermessungstechnische Innovationen in der Landentwicklung – Verzicht auf Feststellung der Verfahrensgrenze in Ländlichen Bodenordnungsverfahren zur Kostenminimierung. In: Schriftenreihe der Deutschen Landeskulturgesellschaft (DLKG), Sonderheft 8/2016 »Visionen der Landentwicklung in Deutschland«, 323–328.
- Durben, H. (1994): Umsetzung des Projektes WEDAL in den Jahren 1994 bis 1996 – Vernetzung der Kulturämter. In: Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung, Heft 22/1994, 13. Jg., 47–52.

- Durben, H. (2014): Photogrammetrie in der Landentwicklung – Grundlage effizienter Landentwicklungsprozesse In: Schriftenreihe der Deutschen Landeskulturgesellschaft (DLKG), Sonderheft 7/2014 »Technikumbau in der Landentwicklung in Deutschland«, 70–79.
- Fehres, J. (2014): Landentwicklungsfachinformationssystem LEFIS – Beitrag für eine zukunftsorientierte Landentwicklung in Deutschland. In: Schriftenreihe der Deutschen Landeskulturgesellschaft (DLKG), Sonderheft 7/2014 »Technikumbau in der Landentwicklung in Deutschland«, 80–103.
- FlurbG: Flurbereinigungsgesetz vom 16.03.1976 (BGBl. I S. 546), zuletzt geändert durch Art. 17 des Gesetzes vom 19.12.2008 (BGBl. I S. 2794).
- Frowein, P. (2016): Entwicklung, Bedeutung und Stand der ländlichen Entwicklung in Rheinland-Pfalz. In: Schriftenreihe der Deutschen Landeskulturgesellschaft (DLKG), Sonderheft 8/2016 »Visionen der Landentwicklung in Deutschland«, 149–158.
- Hammer, M., Champy, J. (1994): Business Reengineering – Die Radikalkur für das Unternehmen. Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Henkes, E. (1999): Schnell wirkende Bodenordnungsmaßnahmen am Beispiel des bZ-Verfahrens Kaschenbach. In: Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung, Heft 32/1999, 18. Jg., 90–97.
- Henkes, E. (2016): Flurbereinigungsprogramme – Steuerung der Landentwicklung. In: Schriftenreihe der Deutschen Landeskulturgesellschaft (DLKG), Sonderheft 8/2016 »Visionen der Landentwicklung in Deutschland«, 163–166.
- Knauber, R. (1999): Der Verband der Teilnehmergeinschaften – ein Beitrag zum »Schlanken Staat«!?. In: Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung, Heft 31/1999, 18. Jg., 76–89.
- Küthe, S. (2025): Der Sägeblatteffekt. <https://stefan-kuethe.com/erfolgstechiken/der-saegeblatt-effekt/>, letzter Zugriff 12/2025.
- Lorig, A. (1994): Schneller, besser, einfacher – zur Effizienz der Flurbereinigung in Rheinland-Pfalz. In: Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung, Heft 22/1994, 13. Jg., 12–26.
- Lorig, A. (2022): 25 Jahre Verband der Teilnehmergeinschaften (VTG) Rheinland-Pfalz. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 3/2022, 147. Jg., 208–217. DOI: 10.12902/zfv-0388-2022.
- Lorig, A., Mitschang, T. (2026): Zur Beschleunigung der Flurbereinigung in Deutschland – Teil 1: Beschleunigungsansätze des Flurbereinigungsgesetzes. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 1/2026, 151. Jg., 41–51. DOI: 10.12902/zfv-0543-2025.
- Mitschang, T., Dielmann, R., Hauck, G., Haas, S., Köhler, H., Hübner, M., Meierhöfer, B., Henkes, E., Turck, S., Pick, J., Alles, T., Nick, W. (2021): Ländliche Bodenordnung in Rheinland-Pfalz – Restrukturierung der Verfahrensabläufe 2021 (unveröffentlicht).
- MWVLW – Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (1995a): Leitlinien Landentwicklung und Ländliche Bodenordnung. Mainz.
- MWVLW – Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (1995b): Konzept zur Restrukturierung der Verfahrensabläufe der Ländlichen Bodenordnung und der Organisation der Kulturämter. Herausgegeben intern für alle Mitarbeiter der Flurbereinigung in Rheinland-Pfalz (unveröffentlicht).
- Pick, J. (2016): Business Reengineering als Chance für eine Verwaltung. In: Schriftenreihe der Deutschen Landeskulturgesellschaft (DLKG), Sonderheft 8/2016 »Visionen der Landentwicklung in Deutschland«, 159–162.
- Runge, J. H. (1994): Schlank durch Totaly Quality Management – Strategien für den Standort Deutschland. Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Schmitt, N. (2002): Verzicht auf die vermessungstechnische Feststellung oder Wiederherstellung der Grenze des Flurbereinigungsgebietes, soweit sie zugleich Grenze einer gemeinschaftlichen oder öffentlichen Anlage ist, die zum Flurbereinigungsgebiet gehört. In: Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung, Heft 37/2002, 21. Jg., 117–120.
- Seiwert, L. (1992): Das 1x1 des Zeitmanagements. 9. Auflage, mvv-Verlag, München.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (1996): VORAN – Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz, Heft 3/1996, Mainz. [https://www.dap.rlp.de/Internet/lew/HefteLEW\\_dgb.nsf/da67985a5d04f8d8c1256f07004544df/71795db34deedd87c1257542004d19c7/\\$FILE/ATTSOS8B/verwaltungsmodernisierung.pdf](https://www.dap.rlp.de/Internet/lew/HefteLEW_dgb.nsf/da67985a5d04f8d8c1256f07004544df/71795db34deedd87c1257542004d19c7/$FILE/ATTSOS8B/verwaltungsmodernisierung.pdf), letzter Zugriff 12/2025.
- Stratemann, I. (1994): Kreatives Krisenmanagement – Erfahrungen erfolgreicher Spitzenmanager und was sie daraus lernen können. Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Thomas, J., Durben, H. (2013): Vermessungstechnik und Geoinformation in der Flurbereinigung. In: Kummer, K., Frankenberger, J. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen 2013. Wichmann Verlag im VDE Verlag, Berlin und Offenbach, 523–572.
- Welt, J. (1999): Schnell wirkende Bodenordnungsmaßnahmen am Beispiel des bZ-Verfahrens Kaschenbach. In: Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung, Heft 32/1999, 18. Jg., 98–104.

### Kontakt

Prof. Dipl.-Ing. Axel Lorig  
Honorarprofessor für Landentwicklung an der Hochschule Mainz  
Lucy-Hillebrand-Straße 2, 55116 Mainz  
[axel.lorig@gmx.de](mailto:axel.lorig@gmx.de)

Dipl.-Ing. Thomas Mitschang  
Lehrauftragter für Landentwicklung an der Hochschule Mainz  
Referat Ländliche Entwicklung, Bodenordnung und  
Flurbereinigungsverwaltung  
Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau  
Rheinland-Pfalz  
Stiftsstraße 9, 55116 Mainz  
[thomas.mitschang@mwvwlw.rlp.de](mailto:thomas.mitschang@mwvwlw.rlp.de)

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter <https://geodaesie.info>.