

Bewertung und Zuteilung von Grundstücken für Freiflächen-Photovoltaikanlagen in Flurbereinigungsverfahren

Evaluation and Allocation of Land for Ground-Mounted Photovoltaic Systems in Land Consolidation Procedures

Karl-Heinz Thiemann | Andreas Hendricks

Zusammenfassung

Freiflächen-Photovoltaikanlagen (FF-PVA), d.h. Solarparks zur ausschließlichen Stromerzeugung, können sowohl als privilegierte Vorhaben in den 200 m-Korridoren entlang der Autobahnen und mehrgleisigen überregionalen Schienenwege als auch im gesamten Raum auf der Grundlage eines Bebauungsplans errichtet und betrieben werden. Aufbauend auf den Beiträgen »Grundsätzliche Aspekte zur Bewertung und Zuteilung von Solarenergieflächen in Flurbereinigungsverfahren und offene Fragen« (Thiemann und Hendricks 2025) sowie »Ermittlung des Verkehrswerts von Solarenergieflächen in der Agrarlandschaft« (Hendricks und Thiemann 2026) werden im Folgenden praxisbezogene Aspekte zum Umgang mit Grundstücken für FF-PVA in der ländlichen Bodenordnung behandelt. Für die Agri-Photovoltaik (Agri-PVA), d.h. die Kombination von landwirtschaftlicher Produktion und Solarstromerzeugung auf derselben Fläche, kann auf die bereits erschienene Analyse zur »Bewertung und Zuteilung von Agri-Photovoltaik-Flächen in Flurbereinigungsverfahren« verwiesen werden (Thiemann und Hendricks 2026). Somit schließt der nun vorliegende Beitrag die Artikelserie zur Handhabung von Solarenergieflächen in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) ab.

Schlüsselwörter: solare Strahlungsenergie, Solarstrom, Solarenergieerwartungsland, Freiflächen-Photovoltaikanlage, Solarpark, Flurbereinigung, Zuteilung, Zuwegung, Landabfindung

Summary

Ground-mounted photovoltaic systems, i.e., solar parks exclusively for electricity generation, can be built and operated both as privileged projects in the 200 metre corridors along the motorways and the multi-track interregional railway lines, and throughout the entire space on the basis of a local development plan. Based on the articles "Fundamental Aspects of the Evaluation and Allocation of Solar Energy Areas in Land Consolidation Procedures and Open Questions" (Thiemann and Hendricks 2025) and "Determination of the Market Value of Solar Energy Sites in the Agricultural Landscape" (Hendricks and Thiemann 2026), the following investigation describes practical aspects of dealing with land for ground-mounted photovoltaic systems in the land redistribution. For agri-photovoltaics, i.e., the combination of agricultural production and solar power generation on the same area, reference can be made to the previously published analysis on the "Evaluation and Allocation of Agri-Photovoltaic Areas in Land

Consolidation Procedures" (Thiemann and Hendricks 2026). This article thus concludes the series on the handling of solar energy areas in procedures under the Land Consolidation Act of the Federal Republic of Germany (Flurbereinigungsgesetz – FlurbG).

Keywords: solar radiation energy, solar power, solar energy expectation land, ground-mounted photovoltaic system, solar park, land consolidation, apportionment, access roads, land compensation

1 Einführung und Anknüpfung

Von den verschiedenen Formen der Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-FFA) sind für die ländliche Bodenordnung nur die Freiflächen-Photovoltaikanlagen (FF-PVA), die als sog. Solarparks der ausschließlichen Stromerzeugung dienen, und die Agri-Photovoltaikanlagen (Agri-PVA), die die landwirtschaftliche Produktion mit der Solarstromerzeugung verbinden, relevant. Die weiteren besonderen Solaranlagen auf Parkplatzflächen (Parkplatz-PVA) sowie auf künstlichen bzw. erheblich veränderten Gewässern (Floating-PVA) und auf dauerhaft wiedervernässten, ehemals trockengelegten Moorböden (Moor-PVA) spielen für die Flurbereinigung keine Rolle (s. Thiemann und Hendricks 2025, Kap. 1). Da die »Bewertung und Zuteilung von Agri-Photovoltaik-Flächen in Flurbereinigungsverfahren« bereits im gleichnamigen Beitrag von Thiemann und Hendricks (2026) abschließend behandelt werden, beziehen sich die folgenden Ausführungen nur auf Freiflächen-Photovoltaikanlagen.

Ziel der Analyse ist es, aufbauend auf den Beiträgen »Grundsätzliche Aspekte zur Bewertung und Zuteilung von Solarenergieflächen in Flurbereinigungsverfahren und offene Fragen« (Thiemann und Hendricks 2025) sowie »Ermittlung des Verkehrswerts von Solarenergieflächen in der Agrarlandschaft« (Hendricks und Thiemann 2026) den Umgang mit Flächen für Solarparks in der Flurbereinigung aus Sicht der Praxis näher zu erörtern. Dabei muss entsprechend den raumplanerischen Vorgaben (s. Thiemann und Hendricks 2025, Kap. 2.1) zwischen den privilegiert zulässigen Solarparks in den 200 m-Korridoren entlang der Autobahnen und mehrgleisigen Schienenwege des übergeordne-

ten Netzes (§ 35 Abs. 1 Nr. 8 Buchst. b BauGB, s. Thiemann und Hendricks 2025, Kap. 4) und den Freiflächen-Photovoltaikanlagen auf Grundlage von vorhabenbezogenen Bebauungsplänen (§ 30 Abs. 2 i. V. m. §§ 11 und 12 BauGB, s. Thiemann und Hendricks, Kap. 6) unterschieden werden. Selbstverständlich sind auch in den 200 m-Korridoren Bebauungspläne möglich, insbesondere um die Anlage und den Betrieb von Solarparks näher zu regeln.

Dementsprechend werden in Kap. 2 zunächst die 200 m-Korridore in ihrer Bedeutung für die ländliche Bodenordnung betrachtet und danach in Kap. 3 das sog. PV-Energie-land (genehmigte bzw. bestehende Solarparks und Bebauungsplangebiete für die Nutzung solarer Strahlungsenergie). Die Flächenkulisse und speziellen Regelungen des EEG 2023 zur Förderung des Zubaus von Photovoltaik-Freiflächenanlagen (s. Thiemann und Hendricks 2025, Kap. 2.2 und 2.3) spielen dabei keine Rolle, denn sie sind nur für die Höhe der Einspeisevergütung und damit indirekt für die Ermittlung des Verkehrswerts von Solarenergieflächen relevant, wie es von Hendricks und Thiemann (2026) im Einzelnen dargelegt wird.

2 200 m-Korridore

Liegt ein Teilbereich eines 200 m-Korridors in einem Flurbereinigungsverfahren sind folgende Aspekte zu beachten.

2.1 Privilegierungsflächen

Nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 Buchst. b BauGB sind Freiflächen-Photovoltaikanlagen in den 200 m-Korridoren entlang der Autobahnen und mehrgleisigen Schienenwege des übergeordneten Netzes zulässig, wenn eine ausreichende Erschließung gesichert ist und öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Der letztgenannte Vorbehalt führt zu sog. Ausschlussgebieten, in denen Solarparks generell nicht zulässig sind. Zu nennen sind insbesondere Naturschutz- und Umweltaspekte (vgl. Thiemann und Hendricks 2025):

- Naturschutzgebiete, Natura 2000-Gebiete, Nationalparks, Nationale Naturmonumente sowie Kern- und Pflegezonen der Biosphärenreservate,
- Flächen mit FFH-Lebensraumtypen auch außerhalb der Natura 2000-Gebiete,
- wertvolle bzw. gefährdete Offenland-Biotope,
- extensive, artenreiche Grünländer,
- Gebiete mit Populationen geschützter und seltener Arten des Offenlandes,
- Biotopverbundflächen,
- Korridore zur groß- und kleinräumigen Durchwanderbarkeit der Landschaft für ziehende Arten,
- Überschwemmungsgebiete und Flächen für natürliche Klimaanpassungsmaßnahmen, wie Auen und Moorböden, sowie
- Landschaftsschutzgebiete (sofern der Bau einer PV-FFA nicht mit dem Schutzzweck vereinbar ist).

Ferner scheiden Vorranggebiete für andere Nutzungen (insb. Landwirtschaft und Abbau grundeigener Bodenschätze) sowie Siedlungs-, Wald- und Wasserflächen von vornherein aus. Nach diesen Kriterien sind die potenziell für Solarparks nutzbaren Flächen im Flurbereinigungsverfahren zu bestimmen. Zur Festlegung der sog. Privilegierungsflächen können vor allem Online-Tools, wie z. B. der »Energie-Atlas Bayern« (<https://energieatlas.bayern.de>), eine große Hilfestellung bieten, indem die dort ausgewiesenen Areale direkt übernommen werden.

2.2 Bewertung

Durch Art. 1 Ziff. 2 des Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiterer Maßnahmen im Stromsektor vom 20.07.2022 (BGBl. I, Nr. 28, S. 1237) wurde § 2 EEG mit Wirkung zum 29.07.2022 dahingehend neu gefasst, dass die besondere Bedeutung der erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die Schutzgüterabwägung einzustellen ist. Die Norm lautet: *»Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. Satz 2 ist nicht gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung anzuwenden.«* Dieser besondere Vorrang kommt auch im Rahmen der Abwägung nach § 35 Abs. 1 BauGB zum Tragen und verstärkt das ohnehin schon große Gewicht der Solarenergieerzeugung in den 200 m-Korridoren. Es ist daher davon auszugehen, dass Bauanträge zur Errichtung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen in den Privilegierungsflächen grundsätzlich genehmigt werden.

In der ländlichen Bodenordnung stellt sich damit die Frage, wie diese besondere Eigenschaft der Grundstücke in der Wertermittlung zu berücksichtigen ist. Zur Beantwortung kann die von Thiemann und Hendricks (2024b) vorgenommene Analyse der Rechtsprechung für noch nicht projektierte Windenergiegebiete unmittelbar auf die Privilegierungsflächen zur Solarstromerzeugung übertragen werden, weil in beiden Fällen durch die besondere Lage lukrative außerlandwirtschaftliche Nutzungs- und Verwendungsmöglichkeiten gegeben sind. In diesem Zusammenhang ist zu entscheiden, ob der besondere Umstand nur wertsteigernd (werterhöhend) wirkt, oder schon wertbegründend (wertbildend) ist. Denn im ersten Fall spielt der dadurch bedingte erhöhte Verkehrswert in der Flurbereinigung keine Rolle und die landwirtschaftlich genutzten Grundstücke sind gemäß § 28 Abs. 1 FlurbG nach dem landwirtschaftlichen Nutzungswert zu bewerten und nach landwirtschaftlichen Kriterien neu zu ordnen. Im zweiten Fall muss als Ausnahme von der Regel gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 FlurbG eine Bewertung auf der Grundlage des Verkehrswerts durchgeführt werden, so wie sie in

§ 29 Abs. 1 und 2 FlurbG für Bauflächen und Bauland vorgesehen ist. Eine wertbegründende Wirkung kann nach den Überlegungen von Thiemann und Hendricks (2024c) für noch nicht projektierte Windenergiegebiete bzw. nach den allgemeinen Erläuterungen im Beitrag »Zur Ausnahmembewertung landwirtschaftlich genutzter Grundstücke in der Flurbereinigung« (Thiemann 2026) angenommen werden, wenn die Wertsteigerung durch die besondere Verwendungsmöglichkeit den reinen Agrarlandwert übersteigt und damit den maßgeblichen Wertfaktor darstellt.

Im Unterschied zu den Windenergiegebieten, die mit einem durchschnittlichen Umfang von 2 % an der Gesamtfläche entsprechend den voraussichtlichen Erfordernissen dimensioniert sind, übersteigt der Umfang der Privilegierungsflächen den Bedarf für die Solarstromerzeugung um ein Vielfaches. Nach der Literaturanalyse von Hendricks und Thiemann (2026) ist mit einem Zubau von Solarparks in der Größenordnung von insgesamt rd. 140.000 ha zu rechnen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass FF- und Agri-PVA im nennenswerten Umfang auch außerhalb der 200 m-Korridore auf der Grundlage von Bebauungsplänen bzw. als privilegierte Vorhaben landwirtschaftlicher Betriebe errichtet werden. Hinzu kommen die Freiflächenanlagen innerhalb der Gebäudestrukturen von Gewerbe- und Industriegebieten sowie auf Deponie- und Konversionsflächen; bei den Konversionsflächen ist das Potenzial inzwischen aber schon weitestgehend ausgeschöpft (vgl. Dünzen et al. 2024). Nach Einschätzung der Autoren ist daher für die 200 m-Korridore von einem Zubau von schätzungsweise 120.000 ha auszugehen. Auf der anderen Seite sind von den rd. 1,1 Mio. ha Korridorflächen trotz der oben genannten Ausschlusskriterien immer noch über 40 % für Solarparks nutzbar (vgl. Pahmeyer et al. 2023), sodass davon ausgegangen werden kann, dass nur etwa 30 % der potenziell nutzbaren Flächen auch tatsächlich für die Solarstromerzeugung genutzt werden.

Ohne Zweifel haben die Potenzialflächen im Vergleich zum reinen Agrarland, das auch in Zukunft nur landwirtschaftlich genutzt werden wird, infolge der möglichen Vermietung an einen Solarparkbetreiber einen erhöhten Verkehrswert. Dieser ist jedoch erst konkret greifbar, wenn auch Aktivitäten zur Realisierung eines Solarparks begonnen haben. Zu nennen sind insbesondere (vgl. Sonnen Projekte 2026):

- Verhandlungen mit den Grundeigentümern zur Flächeninanspruchnahme,
- Erstellung der Solarparkplanung einschließlich Zuwegung und Netzanschluss,
- Einreichung des Bauantrags nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 Buchst. b BauGB.

Solange dies noch nicht der Fall ist, ist nach dem derzeitigen Erkenntnisstand keine auf statistischen Daten oder Erfahrungswerten beruhende Ermittlung des Verkehrswerts nach der von Hendricks und Thiemann (2026) konzipierten ertragsorientierten Methode möglich. Es lässt sich jedoch eine nachvollziehbare Abschätzung der Wertsteige-

rung vornehmen, die Privilegierungsflächen ohne Realisierungsaktivitäten gegenüber dem reinen Agrarland haben.

2.2.1 Privilegierungsflächen ohne Realisierungsaktivitäten

Die jährlichen Entgelte (Pachten), die für die Nutzung eines Grundstücks als Solarpark vom Betreiber an den Grundstückseigentümer gezahlt werden, schwanken sehr stark und liegen heute zwischen 2.000 und 7.000 €/ha. Nach der von Hendricks und Thiemann (2026) durchgeführten Recherche bewegt sich das aktuelle Marktniveau im Bereich von 2.500 bis 5.000 €/ha, sodass als mittlerer Wert ein Nutzungsentgelt von 3.750 €/ha/a angenommen werden kann. Da nach dem Ende der Standzeit aller Voraussicht nach eine Nachnutzung durch einen neuen Solarpark erfolgt, um die hohen Netzanschlusskosten dauerhaft zu nutzen (usw.), ist die Barwertbildung als ewiger Ertrag vorzunehmen. Dies führt bei einem Zinssatz von 5 % zu einem Kapitalisierungsfaktor von $1/0,05 = 20$. Bei einer realistisch abgeschätzten Wartezeit von acht Jahren und einem Diskontierungszinssatz von 7 % zur Abzinsung des Barwerts über die Wartezeit sowie einer Realisierungswahrscheinlichkeit von 30 % ergibt sich somit ein Zuschlag zum reinen Agrarlandwert für das besondere objektspezifische Grundstücksmerkmal (b.o.G.) einer möglichen Verwertung des Agrarlands als Solarpark von

$$0,3 \times 1/1,07^8 \times 20 \times 3750 \text{ €/ha} = 1,3 \text{ €/m}^2.$$

Hilfsweise kann auch auf die Überlegungen von Greiner (2024) zur »Bodenrichtwertermittlung für Photovoltaik-Freiflächenanlagen« zurückgegriffen werden. Greiner (2024) kommt – auch gestützt auf die Erhebungen von Seeck (2025) für Sachsen-Anhalt – zu dem Schluss, dass der Bodenrichtwert (BRW) für bestehende Solarparks im Westteil des Landkreises Waldshut (Baden-Württemberg) 10,00 €/m² beträgt. Für Rohbauland (= Solarparkgebiete für die ein Bebauungsplan beschlossen ist bzw. in den Privilegierungsgebieten eine Baugenehmigung vorliegt) beziffert Greiner (2024) den BRW mit 66 % und für Bauerwartungsland (= in der Regional- oder Flächennutzungsplanung ausgewiesene Vorranggebiete bzw. Sonderbauflächen »Photovoltaik«) mit 33 % des BRW eines bestehenden Solarparks. Die hier behandelten Privilegierungsflächen ohne konkrete Realisierungsaktivitäten sind mit dem von Greiner (2024) betrachteten Bauerwartungsland »Photovoltaik« durchaus vergleichbar und haben daher einen BRW von

$$0,33 \times 10,00 \text{ €/m}^2 = 3,30 \text{ €/m}^2.$$

Somit ergibt sich nach den Überlegungen von Greiner (2024) bei einem Wert für reines Agrarland (Acker- und Grünland) von 2,00 €/m² (im Westteil des Landkreises Waldshut) ein Zuschlag zum Agrarlandwert für das b.o.G. einer möglichen Verwertung als Solarpark von 1,30 €/m², was mit der zuvor getroffenen ertragsorientierten Abschätzung übereinstimmt.

Ein genauerer Wert als die getroffene Abschätzung ist nach der derzeitigen Datenlage nicht möglich. In Anbetracht der Unsicherheiten der fünf Eingangsgrößen (Realisierungswahrscheinlichkeit [30 %], Zinssatz für die Abzinsung [7 %] und Wartezeit [acht Jahre] sowie Zinssatz für die Barwertbildung [5 %] und Nutzungsentgelt [3.750 €/ha/a]) dürfte eine sachgerechte Rundung der Wertsteigerung auf 15.000 €/ha angebracht sein.

Wie bei den noch nicht projektierten Windenergiegebieten (sog. WEA-Erwartungsland, vgl. Thieman und Hendricks 2024b) ist die Wertsteigerung, die das Agrarland allein durch die Lage in einem 200 m-Korridor erfährt, nicht absolut, sondern in Relation zum reinen Agrarlandwert zu beurteilen. Dieser ist neben der Bodengüte und der Nutzungsart vor allem von der regionalen Lage abhängig. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2024 (s. DBV 2026, Kap. 3.2) weisen die Regierungsbezirke Nieder- und Oberbayern mit 148.700 €/ha bzw. 124.100 €/ha die höchsten Agrarlandpreise auf, gefolgt von den nordrhein-westfälischen Regierungsbezirken Münster und Düsseldorf mit 119.600 €/ha bzw. 100.700 €/ha. Die niedrigsten Durchschnitts Kaufwerte finden sich im Regierungsbezirk Gießen und im Saarland (mit jeweils 13.300 €/ha), in Brandenburg und im Regierungsbezirk Dresden (mit jeweils 13.200 €/ha) sowie im Regierungsbezirk Trier (12.700 €/ha). Aber auch zwischen Acker- und Grünland bestehen große Preisunterschiede, wie aus Abb. 1 mit den Durchschnittswerten (in 1.000 €/ha) für das gesamte Bundesgebiet und die 13 Flächenländer deutlich hervorgeht. Damit wird deutlich, dass zwischen Niedrig- sowie Normal- und Hochpreisregionen unterschieden werden muss.

Normal- und Hochpreisregionen

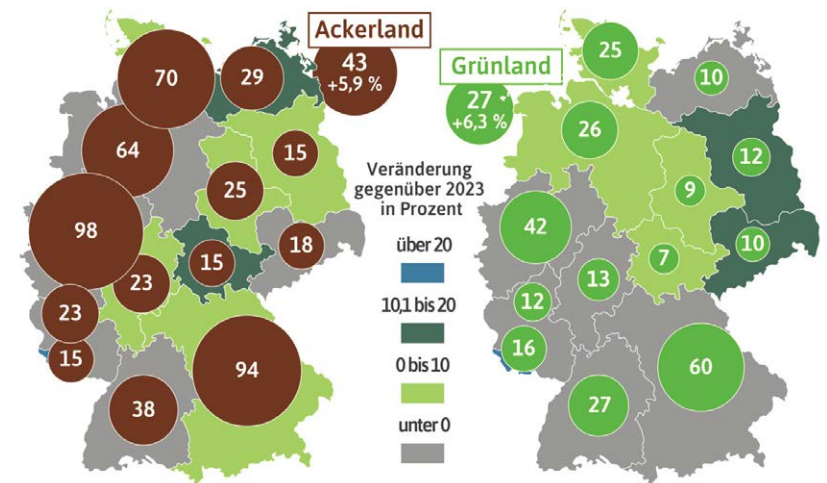
Für die Normal- und Hochpreisregionen des Agrarlands, die den weitaus größeren Anteil an der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Deutschland ausmachen (s. Abb. 1), ist festzuhalten, dass bei Agrarlandwerten von über 15.000 €/ha der Verkehrswert der Privilegierungsflächen in einem 200 m-Korridor ohne konkrete Aktivitäten zur Realisierung der Solarenergienutzung unter dem Doppelten des reinen Agrarlandwerts liegt. Damit spielt der erhöhte Verkehrswert für die ländliche Bodenordnung keine Rolle und die Grundstücke sind nach dem landwirtschaftlichen Nutzungswert gemäß § 28 Abs. 1 FlurbG zu bewerten und nach landwirtschaftlichen Kriterien neu zu ordnen.

Niedrigpreisregionen

Anders ist dies in den Niedrigpreisregionen mit Agrarlandwerten unter 15.000 €/ha. Hier ist die besondere Lage in

Kaufpreise für Acker- und Grünland 2024

Kaufpreise in den letzten beiden Jahren in 1.000 Euro pro Hektar



© Situationsbericht 2026/Gr32-2

Quelle: DBV, Statistisches Bundesamt

Quelle: DBV 2026, Kap. 3.2

Abb. 1: Preisniveau des Agrarlandes in Deutschland nach Bundesländern

einem 200 m-Korridor als solche auch ohne besondere Aktivitäten zum Bau eines Solarparks schon wertbegründend. Daher müssen die landwirtschaftlich genutzten Grundstücke als Ausnahme von der Regel auf der Grundlage des Verkehrswerts bewertet werden, so wie es für Bauflächen und Bauland in § 29 Abs. 1 FlurbG geregelt ist. Die Vorgabe »auf der Grundlage« bedeutet dabei zum einen, dass nicht der exakte Verkehrswert entsprechend der Definition in § 29 Abs. 2 FlurbG bzw. § 194 BauGB bestimmt werden muss, sondern eine hieran angelehnte Abschätzung ausreicht. Zum anderen ist damit gemeint, dass der so ermittelte Absolutwert durch Division mit dem Kapitalisierungsfaktor der jeweiligen Flurbereinigung in eine relative Wertverhältniszahl umzurechnen ist, um so eine Einordnung in den Wertermittlungsrahmen des Verfahrens vorzunehmen.

2.2.2 Privilegierungsflächen mit Realisierungsaktivitäten (sog. PV-Energieerwartungsland)

§ 3 Abs. 2 der Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Immobilien und der für die Wertermittlung erforderlichen Daten (Immobilienermittlungsverordnung – ImmoWertV) vom 14.07.2021 (BGBl. I, Nr. 44, S. 2805) definiert Bauerwartungsland als »Flächen, die nach ihren weiteren Grundstücksmerkmalen eine bauliche Nutzung aufgrund konkreter Tatsachen [...] mit hinreichender Sicherheit erwarten lassen«. Diese Gewissheit ist bei den Privilegierungsflächen mit Realisierungsaktivitäten gegeben, weil der besondere Vorrang nach § 2 EEG das ohnehin schon große Gewicht der Solarenergieerzeugung in den 200 m-Korridoren als begünstigtes Vorhaben gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 8 Buchst. b BauGB nochmals verstärkt, sodass Bauanträge zur Errichtung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen in der Regel genehmigt werden. Die o.g. Realisierungsaktivitäten münden damit regelmäßig in der Errichtung einer FF-PVA, was mit dem

Begriff »PV-Energieerwartungsland« zum Ausdruck gebracht werden soll. Wie Thiemann und Hendricks (2024b) bzw. Thiemann (2025) ausführlich darlegen, fällt auch dieses Bauerwartungsland, das außerhalb der Bauleitplanung durch die besondere landschaftliche Lage und die gesetzliche Privilegierung einer bestimmten Bebauung in Verbindung mit einer bereits vorhandenen Nachfrage nach dieser Nutzung entstanden ist, unter die Bauflächen des § 29 Abs. 1 FlurbG und ist damit zwingend auf der Grundlage des Verkehrswerts zu bewerten. Durch die Realisierungsaktivitäten liegen bereits Daten (insb. beanspruchte Flächen, Nutzungsentgelte und Nutzungsdauer) vor, sodass nach der von Hendricks und Thiemann (2026) konzipierten Methode vorgegangen werden kann.

2.3 Zuteilung

Die potenzielle Eignung zur Solarstromerzeugung ist eine besondere Beschaffenheit der Grundstücke im Sinne von § 44 Abs. 4 FlurbG, die bei der Gestaltung der Landabfindungen als bedingtes Zuteilungsgebiet zu beachten ist. Ein Teilnehmer kann nur mit seiner Zustimmung für ein solarenergetisch nutzbares Grundstück eine Zuteilung erhalten, die diese besondere Eigenschaft nicht aufweist. In diesem Zusammenhang gelten die für noch nicht projektierte Windenergiegebiete von Thiemann und Hendricks (2024a–c) abgeleiteten und eingehend begründeten Kriterien gleichermaßen auch für die Privilegierungsflächen zur Solarstromerzeugung in den 200 m-Korridoren. Im Weiteren muss die Zuteilung entsprechend der differenzierten Bewertung der Privilegierungsflächen erfolgen, sodass wie folgt vorzugehen ist.

2.3.1 Privilegierungsflächen ohne Realisierungsaktivitäten

Bei den Privilegierungsflächen ohne Realisierungsaktivitäten wirkt die mögliche Solarstromerzeugung in den Normal- und Hochpreisregionen lediglich wertsteigernd. Somit sind die landwirtschaftlich genutzten Grundstücke – wie aufgezeigt – nach dem landwirtschaftlichen Nutzungswert zu bewerten und auch nach landwirtschaftlichen Kriterien zuzuteilen.

Demgegenüber ist die energetische Verwendungsmöglichkeit für den Bau eines Solarparks in den Niedrigpreisregionen nicht mehr nur werterhöhend, sondern schon wertbegründend, was dazu führt, dass die landwirtschaftlich genutzten Grundstücke als Ausnahme von der Regel gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 FlurbG nach dem Verkehrswert zu bewerten sind. In Gebieten mit heterogenen landwirtschaftlichen Grundstücken (Grünland, Acker, Sonderkulturen) kann der (reine) Agrarlandwert unter Umständen entsprechend den landwirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten unterschiedlich hoch sein, sodass sich nach der von Hendricks und Thiemann (2026) beschriebenen Methode unterschiedliche Verkehrswerte für die einzelnen Grundstückstypen ergeben. Da die Wertermittlung gemäß § 29

Abs. 1 FlurbG nicht nach, sondern nur »auf der Grundlage des Verkehrswertes« zu erfolgen hat, ist es durchaus zulässig, einen mittleren bzw. durchschnittlichen (reinen) Agrarlandwert anzusetzen, der dann mit dem Zuschlag nach § 8 Abs. 3 Nr. 1 ImmoWertV für die mögliche Solarenergienutzung zu einem einheitlichen Wert für die Privilegierungsflächen im Flurbereinigungsgebiet führt. Dies gewährleistet wiederum eine flächengleiche Zuteilung, wenn jeder Teilnehmer entsprechend § 44 Abs. 1 Satz 1 FlurbG für seine Grundstücke unter Berücksichtigung der nach § 47 FlurbG vorgenommenen Abzüge mit Land von gleichem Wert abgefunden wird.

Das Erfordernis der flächengleichen Zuteilung ergibt sich als logische Konsequenz aus der in der Wertermittlung getroffenen Feststellung, dass die mögliche Solarenergienutzung eben nicht nur werterhöhend, sondern wertbegründend ist und damit als maßgebliche Grundstücksqualität und wertbestimmender Faktor die landwirtschaftliche Nutzung überlagert. Die in der Wertermittlung nicht erfassten, aber tatsächlich vorhandenen Nutzungsmöglichkeiten müssen gemäß § 44 Abs. 2 Halbsatz 2 FlurbG bei der Zuteilung und Landabfindung berücksichtigt werden. Dies sind bei einer flächengleichen Zuteilung auf Basis eines einheitlichen monetären Werts die sonst in der Flurbereinigung maßgeblichen landwirtschaftlichen Gestaltungskriterien. Zur Umsetzung sollte daher neben dem Verkehrswert entsprechend § 29 Abs. 1 FlurbG auch ihr landwirtschaftlicher Nutzungswert gemäß § 28 Abs. 1 FlurbG im Wertermittlungsverfahren ermittelt und festgestellt werden. Hiermit kann dann die flächengleiche Zuteilung in Übereinstimmung mit dem Entsprechungsgebot des § 44 Abs. 4 FlurbG erfolgen. Dabei dürften die von der Rechtsprechung entwickelten Schranken für unvermeidbare Mehr- oder Minderausweisungen eng auszulegen sein (vgl. Köhler-Rott in Wingerter et al. 2025, § 44, Rd.-Nrn. 55–59).

Die Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Nutzungskriterien bei der Zuteilung trägt insbesondere der Tatsache Rechnung, dass nur etwa ein Drittel der Privilegierungsflächen in noch nicht absehbarer Zeit als Solarpark bebaut werden, während zwei Drittel auch in Zukunft agrarisch genutzt bleiben. Die bei der Bewertung und Zuteilung nach landwirtschaftlichen Kriterien gegebene Möglichkeit, ein Weniger an Grundstücksqualitäten (= geringere Wertzahlen) durch ein Mehr an Fläche und umgekehrt ein Mehr an Grundstücksqualitäten (= höhere Wertzahlen) durch ein Weniger an Flächen auszugleichen, um eine möglichst optimale und großzügige Zusammenlegung zu erreichen, entfällt bei der flächengleichen Zuteilung völlig. Der Neueinteilung des Flurbereinigungsgebietes sind damit enge Grenzen gesetzt, weil größere Wertdifferenzen im Wertverhältnis (in den Wertseinheiten) von Einlage und Landabfindung sowohl gegen § 44 Abs. 2 Halbsatz 2 FlurbG verstoßen, alle Umstände zu berücksichtigen, die auf den Ertrag, die Benutzung und die Verwertung der Grundstücke wesentlichen Einfluss haben, als auch im Widerspruch zum Entsprechungsgebot des § 44 Abs. 4 FlurbG stehen.

2.3.2 Privilegierungsflächen mit Realisierungsaktivitäten (sog. PV-Energielerwartungsland)

Wie in Kap. 2.2.2 dargelegt, stellen die Privilegierungsflächen mit Realisierungsaktivitäten aufgrund der sicher zu erwartenden Bebauung mit einem Solarpark Bauerwartungsland dar. Dieses ist gemäß § 29 Abs. 1 FlurbG nach dem Verkehrswert zu bewerten und entsprechend zuzuteilen. Da der Bau des Solarparks in absehbarer Zeit erfolgt, ist die bis dahin noch vorhandene landwirtschaftliche Nutzung kein Aspekt, der unter das Gebot des § 44 Abs. 2 Halbsatz 2 FlurbG fällt, bei der Landabfindung alle Umstände zu berücksichtigen, die auf den Ertrag, die Benutzung und die Verwertung der Grundstücke wesentlichen Einfluss haben (vgl. Köhler-Rott in Wingerter et al. 2025, § 44, Rd.-Nr. 36). Ebenso fällt das in der Regel nur noch wenige Jahre vorhandene Agrarland nicht unter das Entsprechungsgebot von Einlage und Landabfindung nach § 44 Abs. 4 FlurbG. Köhler-Rott (in Wingerter et al. 2025, § 44, Rd.-Nr. 70) führt hierzu unter Bezugnahme auf das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 03.05.2018 aus: »Derjenige, der Bauerwartungsland in das Flurbereinigungsverfahren eingebracht hat, hat in der Abfindung grundsätzlich einen Anspruch auf Bauerwartungsland in entsprechendem Umfang. Vorbehaltlich eines eventuellen Abzugs nach § 47 FlurbG besteht somit ein Anspruch auf eine mit der Größe des Einlageflurstücks flächengleiche Abfindung mit Bauerwartungsland.«

Unter diesem Gesichtspunkt sollten die von einem absehbaren Solarpark beanspruchten Flächen aus dem Verfahren ausgeschlossen werden, wie es nachfolgend in Kap. 3 für das sog. PV-Energieland dargestellt ist. Nach Angaben von Sonnen Projekte (2026), einem Projektierer für Planung, Entwicklung und Umsetzung von PV-Freiflächenanlagen und Batteriespeichern, dauert die Zeit von den ersten Überlegungen über die Standortsicherung, Planung und Genehmigung bis zum Bau nur durchschnittlich 24 Monate.

3 Solarparks und Bebauungsplangebiete (sog. PV-Energieland)

Die privilegierte Bebauung eines Grundstücks im Außenbereich führt zu sog. faktischem Bauland. Daher ist ein genehmigter bzw. bestehender Solarpark nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 Buchst. b BauGB ebenso wie ein Bebauungsplangebiet für die Nutzung solarer Strahlungsenergie (§ 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB) mit Ausnahme der Agri-Photovoltaik (hierzu ausführlich Thiemann und Hendricks 2026) als Bauland im Sinne von § 29 Abs. 1 FlurbG zu qualifizieren. Indessen benötigen die Grundstücke innerhalb eines stets eingezäunten Solarparkgebiets keine Erschließung durch Wege und keine Neuordnung der vorhandenen Grundstücksstruktur, weil die gesamte Fläche einheitlich als Solarpark genutzt und zu diesem Zweck von den Grundstückseigentümern an den Solarparkbetreiber vermietet wird.

Genehmigte bzw. bestehende Solarparks und Bebauungsplangebiete »Photovoltaik« sollten daher nicht in ein ländliches Bodenordnungsverfahren einbezogen bzw. im Nachgang ausgeschlossen werden. Nach den in der Rechtsprechung genannten Größenverhältnissen kann der Ausschluss als geringfügige Änderung des Flurbereinigungsgebiets gemäß § 8 Abs. 1 FlurbG von der Flurbereinigungsbehörde vorgenommen werden. Er ist materiell gerechtfertigt, weil das ausgeschlossene Gebiet keiner Neuordnung bedarf und durch den Ausschluss die Durchführung des Flurbereinigungsverfahrens erheblich gefördert wird (hierzu ausführlich Wingerter in Wingerter et al. 2025, § 8, Rd.-Nr. 1–6).

4 Abschließendes Fazit

Bei den 200 m-Korridoren entlang der Autobahnen und mehrgleisigen Schienenwege des übergeordneten Netzes, in denen Photovoltaik-Freiflächenanlagen gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 8 Buchst. b BauGB generell zulässig sind, muss zwischen Ausschluss- und Privilegierungsflächen unterschieden werden, wobei für letztere zu ergründen ist, ob bereits Realisierungsaktivitäten für die Errichtung eines Solarparks vorliegen. Sofern dies noch nicht der Fall ist, handelt es sich um landwirtschaftlich genutzte Grundstücke im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 1 FlurbG, die als Ausnahme von der Regel nach dem Verkehrswert zu bewerten und in der Bemessung der Landabfindung (§ 44 Abs. 1 Satz 2 FlurbG) entsprechend zuzuteilen sind, wenn die mögliche Solarenergienutzung wertbegründend ist. Wie in Kap. 2.3.2 dargelegt, stößt die wertgleiche Landabfindung jedoch auf erhebliche Schwierigkeiten, weil sie in der Gestaltung (§ 44 Abs. 2 Halbsatz 2 FlurbG) auch die landwirtschaftliche Nutzungseignung als wertbildenden Umstand berücksichtigen muss. Die Einbeziehung in ein Flurbereinigungsverfahren ist daher kritisch zu hinterfragen.

Privilegierungsflächen mit Realisierungsaktivitäten sowie genehmigte bzw. bestehende Solarparks nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 Buchst. b BauGB und Bebauungsplangebiete »Photovoltaik« sind Bauflächen bzw. Bauland im Sinne von § 29 Abs. 1 FlurbG. Angesichts der großen gesamtgesellschaftlichen Bedeutung und des politischen Willens zum Ausbau der erneuerbaren Energien erscheint die Anwendung der Veränderungssperre (§ 34 FlurbG) nicht angebracht, sodass die Zustimmung der Flurbereinigungsbehörde bzw. der Teilnehmergemeinschaft (§ 18 Abs. 2 FlurbG) zur Errichtung eines Solarparks gemäß § 34 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG erteilt werden sollte. Sofern die Planung nach § 41 FlurbG noch nicht abgeschlossen ist, wäre ein zwischenzeitlich geplanter Solarpark nachrichtlich in den Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan aufzunehmen und entsprechend zu berücksichtigen. Dazu sollte möglichst frühzeitig eine Abstimmung mit dem Projektträger erfolgen, insbesondere um Fragen der Zuwegung des Solarparkgebiets und der Verlegung der Stromleitungen (Netzanschluss) zu klären.

Bis zur vorläufigen Besitzeinweisung (§ 65 FlurbG) sollten die von Solarparks in Anspruch genommenen Flächen aus dem Verfahren ausgeschlossen werden (geringfügige Änderung des Flurbereinigungsgebietes nach § 8 Abs. 1 FlurbG), weil die betroffenen Grundstücke bzw. Grundstücksteile keiner Neuordnung bedürfen und die Durchführung des Flurbereinigungsverfahrens dadurch erheblich vereinfacht wird. Sofern durch die Zuwegung des Solarparks bzw. den Netzanschluss erhöhte Ausführungskosten im Flurbereinigungsverfahren entstehen, können diese gemäß § 106 FlurbG den Grundeigentümern des Solarparkgebiets durch den Flurbereinigungsplan auferlegt werden (vgl. Wingerter in Wingerter et al. 2025, § 106). Diese dürfen im Binnenverhältnis eine Erstattung der Kosten vom Projektträger und Solarparkbetreiber vereinbaren.

Nach der vorläufigen Besitzeinweisung sind Planung und Bau eines Solarparks für die Flurbereinigung unkritisch, da die Besitzeinweisung Stichtag für die Wertgleichheit von Einlage und Abfindung ist (§ 44 Abs. 1 Satz 4 FlurbG) und besitzmäßig (Vergabe von Nutzungsrechten an einen Solarparkbetreiber) nur noch über die vorgesehenen neuen Grundstücke verfügt werden kann (§ 66 Abs. 1 Satz 1 FlurbG), auch wenn das Eigentum bis zur (vorzeitigen) Ausführungsanordnung (§ 63 FlurbG) noch an den alten Grundstücken fortbesteht (§ 61 Satz 2 FlurbG).

Damit der Stichtag für die Wertgleichheit von Einlage und Abfindung möglichst früh liegt und Planänderungen nach Bekanntgabe des Flurbereinigungsplanes (§ 59 FlurbG) vermieden werden, sollte unbedingt eine vorläufige Besitzeinweisung erfolgen. Bis dahin wird empfohlen, die von einem Solarpark beanspruchten Flächen auszuschließen, sobald die betroffenen Grundstücke bzw. Grundstücksteile im Planungs- und Genehmigungsverfahren für die FF-PVA festliegen. Hierdurch wird auch die sonst notwendige Nachführung der Wertermittlung (s. Kap. 2.2.2 und 2.3.2 sowie Kap. 3) vermieden.

Solarparkplanungen werden vielfach plötzlich angegangen, ohne dass der Projektträger zuvor mit der Flurbereinigungsbehörde Kontakt aufgenommen hat, und die Standortsicherung und Projektierung dauern in der Regel nur wenige Monate (vgl. Sonnen Projekte 2026). Auch die Vorschriften in § 188 BauGB über das Verhältnis von Bauleitplanung und Flurbereinigung werden in der Praxis wenig beachtet, was dazu führt, dass unvermittelt ein vorhabenbezogener Bebauungsplan von der Gemeinde für einen neuen Solarpark aufgestellt wird. In solchen Fällen lassen sich eine Nachführung der Wertermittlung und eine Anpassung des Planentwurfs an die neue Gebietskulisse (Änderung des Rohplans) leider nicht vermeiden.

Literatur

- Arge Landentwicklung – Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (2025): Rechtsprechung zur Flurbereinigung (RzF) – Rechtskräftige Entscheidungen ab 1954 zu Verfahren nach Flurbereinigungsgesetz und nach 8. Abschnitt Landwirtschaftsanpassungsgesetz. Ausgabe 2025. <https://rzf.bayern.de>, letzter Zugriff 4/2026.
- BayVGH (2017): Urteil des Flurbereinigungsgerichts München vom 03.05.2018, Az.: 3 A 16.2397. In: RzF 129 zu § 44 Abs. 1 FlurbG.

- DBV – Deutscher Bauernverband (2026): Situationsbericht 2025/26 – Trends und Fakten zur Landwirtschaft. <https://www.situationsbericht.de>, letzter Zugriff 4/2026.
- Dünzen, K., Krieger, S., Ritter, D. (2024): Photovoltaik-Freiflächenanlagen in Deutschland – Ein Überblick zu Flächenkulisen, Potenzialen, Finanzierung, Nachhaltigkeit und Produktionskapazitäten. Überblicksstudie, Öko-Institut e. V.
- Greiner, B. A. (2024): Bodenrichtwertermittlung für Photovoltaik-Freiflächenanlagen. Vortrag auf der INTERGEO-Konferenz in Stuttgart vom 24. bis 26.09.2024.
- Hendricks, A., Thiemann, K.-H. (2026): Ermittlung des Verkehrswerts von Solarenergieflächen in der Agrarlandschaft. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 3/2026, 151. Jg., 168–182. DOI: 10.12902/zfv-0553-2026.
- Pahmeyer, C., Böhm, J., Erasmi, S., Tetteh, G., Gocht, A. (2023): Freiflächen-PV an Autobahnen & Schienen in Deutschland (200 m BGBL 2023). <https://observablehq.com/@thuenen-institute/freiflaechen-pv-an-autobahnen-schienen-in-deutschland-200m>, letzter Zugriff 4/2025.
- Seeck, T. (2025): Bodenwerte für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen – Möglichkeiten und Notwendigkeiten. Online-Vortrag zum DVW-Seminar »Energiewende ohne Rücksicht auf (Flächen)verluste!? – Auswirkungen auf die Flurneuordnung« in Frankfurt am Main am 15.09.2025.
- Sonnen Projekte (2026): Willkommen bei Sonnenprojekte – Ihrem Partner für Planung, Bau und Betrieb von Solarparks, die sich auch für Verpächter lohnen! <https://www.sonnen-projekte.de>, letzter Zugriff 4/2026.
- Thiemann, K.-H. (2025): Wertbegriffe der deutschen Flurbereinigung. In: avn – allgemeine vermessungs-nachrichten, Heft 4/2025, 132. Jg., 147–157. DOI: 10.14627/avn.2025.4.1.
- Thiemann, K.-H. (2026): Zur Ausnahmewertung landwirtschaftlich genutzter Grundstücke in der Flurbereinigung. In: avn – allgemeine vermessungs-nachrichten, Heft 3/2026, 133. Jg., 143–154. DOI: 10.14627/avn.2026.3.2.
- Thiemann, K.-H., Hendricks, A. (2024a): Grundsätzliche Aspekte zur Bewertung und Zuteilung von Windenergieflächen in Flurbereinigungsverfahren. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 2/2024, 149. Jg., 76–89. DOI: 10.12902/zfv-0464-2024.
- Thiemann, K.-H., Hendricks, A. (2024b): Bewertung und Zuteilung von Windenergieflächen mit noch unbestimmten Standortflächen (WEA-Erwartungsland) in Flurbereinigungsverfahren. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 5/2024, 149. Jg., 296–306. DOI: 10.12902/zfv-0469-2024.
- Thiemann, K.-H., Hendricks, A. (2024c): Praxisbezogene Kriterien zur Bewertung und Zuteilung von Windenergieflächen in Flurbereinigungsverfahren. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 6/2024, 149. Jg., 371–382. DOI: 10.12902/zfv-0486-2024.
- Thiemann, K.-H., Hendricks, A. (2025): Grundsätzliche Aspekte zur Bewertung und Zuteilung von Solarenergieflächen in Flurbereinigungsverfahren und offene Fragen. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 6/2025, 150. Jg., 372–381. DOI: 10.12902/zfv-0530-2025.
- Thiemann, K.-H., Hendricks, A. (2026): Bewertung und Zuteilung von Agri-Photovoltaik-Flächen in Flurbereinigungsverfahren. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 2/2026, 151. Jg., 78–86. DOI: 10.12902/zfv-0541-2025.
- Wingerter, K., Köhler-Rott, R., Zöllner, S. (2025): Flurbereinigungsgesetz – Standardkommentar. 11. Auflage, Agricola-Verlag, Berlin.

Kontakt

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Karl-Heinz Thiemann
PD Dr.-Ing. habil. Andreas Hendricks
Universität der Bundeswehr München, Institut für Geodäsie – Professur für Landmanagement, 85577 Neubiberg
k-h.thiemann@unibw.de
andreas.hendricks@unibw.de