Zur Beschleunigung der Flurbereinigung in Deutschland – Teil 3: Untersuchung zur Beschleunigung der Flurbereinigung in Hessen

To Accelerate Land Consolidation in Germany – Part 3: Study on the Acceleration of Land Consolidation in Hesse

Axel Lorig | Thomas Mitschang

Zusammenfassung

Das Hessische Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, Weinbau, Forsten, Jagd und Heimat hat ein »Konzeptpapier zur Beschleunigung der Verfahren der Flurbereinigung in Hessen« erstellen lassen, um umfassende Beschleunigungsansätze für neue anzuordnende und bereits anhängige Flurbereinigungsverfahren zu gewinnen. Ausgehend vom Anlass der Untersuchung und der Herangehensweise bei der Erstellung des Konzeptes werden in drei Kapiteln kurz-, mittel- und langfristig umzusetzende Handlungsvorschläge zur Beschleunigung der Flurbereinigungsverfahren in Hessen vorgestellt. Die zu erwartenden Beschleunigungen durch die Handlungsvorschläge werden abgeschätzt. Anschließend wird skizziert, welche externen Einflüsse nachteilig auf die Laufzeiten von Flurbereinigungsverfahren einwirken. Um die zwingend notwendigen Beschleunigungen der hessischen Flurbereinigungsverfahren zu erreichen, ist neben den erarbeiteten Beschleunigungsansätzen auch eine Personalnachführung erforderlich, auf die in einem eigenen Kapitel eingegangen wird.

Schlüsselwörter: Flurbereinigung, Landentwicklung, Beschleunigung

Summary

The Hessian Ministry of Agriculture and Environment, Viticulture, Forestry, Hunting, and Homeland has created a »concept paper on accelerating the procedures of land consolidation in Hessen« to gain comprehensive acceleration approaches for prospective and already pending land consolidation procedures. Based on the purpose of the study and the approach used in creating the concept, action proposals for accelerating land consolidation procedures in Hesse are presented in three chapters, covering short-, medium- and long-term implementation. The expected acceleration from the proposed actions is estimated. Subsequently, the external influences that adversely affect the duration of land consolidation procedures are outlined. To achieve the urgently needed acceleration of the Hessian land consolidation procedures, in addition to the developed acceleration approaches, personnel reinforcement is also necessary, which is discussed in a separate section.

Keywords: *land consolidation, land development, acceleration*

1 Einleitung

»In allen Bundesländern ist festzustellen, dass die Laufzeiten in flächenhaften Verfahren zur Bodenordnung und Eigentumsregelung nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) und/oder dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG) teilweise sehr lang sind. Um freie Kapazitäten für Neuanordnungen zur Bewältigung verschiedenster Herausforderungen zu schaffen, sind die bisherigen Verfahrensweisen der Flurbereinigungsverwaltungen bei der Bearbeitung der Eigentumsregelungen zu überprüfen und gegebenenfalls neu auszurichten« (ARGE Landentwicklung 2025). Die Beschleunigung der Flurbereinigungsverfahren ist damit in vielen Bundesländern in Deutschland zu einer wichtigen, zentralen Aufgabe geworden, obwohl das Flurbereinigungsgesetz bereits eine große Anzahl an Beschleunigungsansätzen enthält, die es sachgerecht zu nutzen gilt (vgl. Lorig und Mitschang 2026a).

Erstmals in den 90er Jahren hatte die Flurbereinigungsverwaltung in Rheinland-Pfalz erkannt, dass dies nicht ausreicht. Folgerichtig wurden umfassende Reformansätze zur Beschleunigung der Flurbereinigungsverfahren erarbeitet und umgesetzt und schließlich in einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess überführt (vgl. Lorig und Mitschang 2026b). Da die hessischen Flurbereinigungsverfahren nach vielfältiger Einschätzung inzwischen extrem hohe Laufzeiten haben (siehe Kap. 2), wurde auf Wunsch des zuständigen Ministers eine Reform nach den Methoden der Wirtschaft analog zu Rheinland-Pfalz eingeleitet (Lorig et al. 2025). Über die Hintergründe und die Inhalte dieser Untersuchung zur Beschleunigung der Flurbereinigung in Hessen sowie deren geplante Umsetzung wird in diesem Beitrag berichtet.

2 Anlass der Untersuchung

Der hessische Rechnungshof wertete im Rahmen einer Untersuchung die Daten von 61 Verfahren aus, die vor dem 1. Januar 2000 angeordnet wurden und bis zum 31. Dezember 2016 noch nicht abgeschlossen waren. Dabei handelte es sich überwiegend um Integral- oder Regelverfahren nach § 1 FlurbG. Die ausgewerteten Verfahren wiesen

DOI 10.12902/zfv-0571-2026
© DVW e.V.

eine durchschnittliche Dauer von 28 Jahren auf. Dabei lag die Spanne zwischen 17 Jahren und 47 Jahren. Vom Zeitpunkt des Anordnungsbeschlusses bis zur Genehmigung des Planes nach § 41 FlurbG vergingen im Mittel 12 Jahre. Die Zeitspanne von der Genehmigung des Planes nach § 41 FlurbG bis zur vorläufigen Besitzeinweisung betrug dann weitere neun Jahre (Summe 21 Jahre).

In landwirtschaftlichen Fachkreisen werden Bedenken geäußert, dass Flurbereinigungsverfahren ihre Bedeutung verlieren könnten, sofern nicht zeitnah effizientere Lösungen gefunden werden. Es wird betont, dass die Flurbereinigung nicht allein auf die Begleitung von Infrastrukturprojekten reduziert werden darf. Vielmehr sei es entscheidend, durch die Schaffung zusammenhängender Strukturen eine zukunftsorientierte und wettbewerbsfähige Landwirtschaft zu ermöglichen.

Vor etwa 20 bis 30 Jahren waren in Hessen, zum Beispiel in Zusammenhang mit dem Bau der Autobahnen A44, A49 und A66, insgesamt 67 Unternehmensflurbereinigungsverfahren unabweisbar angeordnet worden, ohne dass gleichzeitig die notwendige Personalverstärkung des Fachpersonals in den Flurbereinigungsbehörden vollzogen wurde. Auch konnte die Verfahrenskostenpauschale in den Unternehmensflurbereinigungen nicht für Personalverstärkungen verwendet werden.

Unter all diesen Gesichtspunkten wurde im Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD in Hessen für die 21. Legislaturperiode 2024–2029 auf Seite 120 Folgendes vereinbart: »Die Verfahren zur Flurneuordnung werden wir fortsetzen und beschleunigen, u. a. durch freiwilligen Flächen- und Nutzungstausch. Wir werden ein Dialogformat zwischen den Betroffenen, der Verwaltung und externen Fachleuten einrichten, um gemeinsam Wege zu finden, wie die Verfahren der Flurbereinigung in Hessen deutlich beschleunigt werden können.«

Im Dezember 2024 veranlasste das Hessische Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, Weinbau, Forsten, Jagd und Heimat unter fachlicher Leitung von Prof. Axel Lorig die »Erarbeitung eines Konzeptpapiers zur Beschleunigung der Verfahren der Flurbereinigung in Hessen«. Das Ziel der Beschleunigung galt in erster Linie für den Zeitraum von der Anordnung eines Flurbereinigungsverfahrens bis zur Schaffung des Baurechtes durch Planfeststellung und bis zur Besitzeinweisung in die neuen Grundstücke. Aber auch die Anwendung der Beschleunigungsansätze bis zum Abschluss des Verfahrens wurde als wichtig bewertet. Die Beschleunigungsansätze sollten nicht nur für neue anzuordnende, sondern auch für bereits anhängige Flurbereinigungsverfahren entwickelt werden.

3 Herangehensweise bei der Untersuchung der Zeitabläufe von Flurbereinigungsverfahren in Hessen

3.1 Reform der Abläufe nach Methoden der Wirtschaft

Es war eine zentrale Vorgabe, die kompletten Abläufe der Flurbereinigung, soweit sie nicht durch das Flurbereinigungsgesetz vorgegeben sind, auf ihre Notwendigkeit und denkbare Beschleunigungsansätze zu überprüfen. Dabei wurden die Herangehensweisen aus Rheinland-Pfalz (zum Beispiel »Vergleich der Flurbereinigung mit japanischen Muden = Verschwendungen« oder »Auswirkung des Pareto-Prinzips und des Sägeblatt-Effekts auf Zeitabläufe«) einbezogen (vgl. Lorig und Mitschang 2026b). Für die Beratung der von Prof. Lorig vorgeschlagenen Untersuchungsansätze wurde eine Arbeitsgruppe aus Mitarbeiter/innen der hessischen Flurneuordnungsverwaltung eingesetzt. Dabei wurde eine Forderung von Runge aufgegriffen: »Jeder Prozessschritt ist gleichzeitig ein Wertschöpfungsschritt – Prozessschritte ohne erkennbare Wertschöpfung sollten sehr kritisch überprüft und möglichst eliminiert werden« (Runge 1994).

3.2 Verwendung vorhandener Handlungsempfehlungen

Um möglichst schnell und vollständig geeignete Handlungsansätze für die Beschleunigung der hessischen Flurbereinigungsverfahren zu gewinnen, wurden bekannte und publizierte Reformen und Überlegungen anderer Flurbereinigungsverwaltungen ausgewertet. Dabei handelte es sich um

- Verwaltungsmodernisierung nach dem Vorbild der Wirtschaft – Reform der Landeskulturverwaltung Rheinland-Pfalz nach den Methoden des Business Reengineering, Erstfassung 1995, 120 Ansätze (MWVLW 1995),
- Delegation von Aufgaben auf nachgeordnete Dienststellen und Aufhebung von Zustimmungsvorbehalten bei der Durchführung von Verfahren nach dem FlurbG, Erstfassung 1994, 25 Ansätze (MWVLW 1996),
- Ländliche Bodenordnung in Rheinland-Pfalz – Restrukturierung der Verfahrensabläufe, 70 Ansätze (Mitschang et al. 2021),
- Handlungsempfehlung zur Begrenzung der Laufzeiten in Flächenverfahren zur Eigentumsregelung nach FlurbG und/oder LwAnpG (ARGE Landentwicklung), 25 verwertete Ansätze (ARGE Landentwicklung 2025),
- Hessischer Rechnungshof – Mitteilung an das Hessische Ministerium für WEVW über die Prüfung der Flurneuordnung – Flurbereinigungsverfahren, abschließende Prüfungsmitteilung, acht verwertete Ansätze und
- Konzeptpapier »Beschleunigung von Flurbereinigungsverfahren« des Hessischen Landesamtes für Bodenmanagement und Geoinformation, 40 Ansätze (Hessisches

© DVW e.V.

Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation 2024).

Aus diesen sechs Untersuchungen mit insgesamt 288 Vorschlägen wurden zunächst alle mehrfach aufgeführten Ansätze eliminiert. Des Weiteren entfielen die in der rheinland-pfälzischen Untersuchung aus dem Jahr 1995 enthaltenen Automationsvorschläge, die durch die Einführung der Datenverarbeitungslösung LEFIS in Hessen inzwischen technisch überholt sind. Mehrere Vorschläge waren aufgrund anderer Vorgehensweisen nicht auf die hessische Bearbeitung der Flurbereinigungsverfahren übertragbar. Es verblieben insgesamt 135 Diskussionsvorschläge. Das Ergebnis der Beratungen wurde jeweils mit einer Erläuterung und einem abschließenden Gruppenvotum im Untersuchungsbericht dokumentiert (vgl. Lorig et al. 2025).

3.3 Gliederung der Untersuchung

Die Untersuchung wurde in nachfolgende 12 Themenfelder gegliedert:

- Anmoderationsphase und projektbezogene Voruntersuchung,
- Wahl der Verfahrensart und Verfahrensabgrenzung,
- Organisatorisch bedingte Prozessbrüche sowie Prüfungs- und Kontrollvorgänge,
- Vereinfachungen und Beschleunigungen im planerischen und rechtlichen Ablauf,
- Optimierung der Schnittstellen bei Abstimmungen, bei Terminen und bei dem Datentransfer mit allen externen Stellen,
- Optimierung der inneren Zusammenarbeit,
- Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und Flurbereinigungspartner,
- Vermessungskonzept und technische Ausstattung,
- Abwicklung der Flurbereinigung in der Schlussphase,
- Personalausstattung, Personaleinsatz und Technikoptimierung,
- Gründung und Aufgaben eines VTG; alternativ Nutzung eines bestehenden VTG und
- Übertragung der Beschleunigungsansätze auf bereits anhängige Verfahren.

Die Einzelergebnisse der Untersuchung sind sehr komplex und können hier nicht im Detail wiedergegeben werden. Nachfolgend werden nur die Ergebnisse der Untersuchung vorgestellt, die die größten Zeiteinsparungen bei der Bearbeitung der Flurbereinigungsverfahren erwarten lassen. Für die Umsetzung der Reformansätze wurde in kurzfristige, mittelfristige und langfristige Projekte unterschieden. Diese Vorgehensweise wurde für die Gliederung der nachfolgenden Kapitel übernommen.

4 Inhalt kurzfristig umzusetzender Handlungsvorschläge zur Beschleunigung der Flurbereinigungsverfahren in Hessen

4.1 Leitlinien »Flurneuordnung in Hessen«

In zielgerichteten neuen »Leitlinien Flurneuordnung in Hessen« wird ein wesentliches Steuerungsinstrument gesehen. Die Leitlinien sollen als Grundlage für die landesweit zu erreichenden Flurbereinigungsziele dienen, die sich in den vergangenen Jahren in vielen Bereichen gewandelt haben. Die Leitlinien sollen auch Vorgaben für die geeignete Verfahrensart enthalten, denn die Wahl der richtigen Verfahrensart hat entscheidenden Einfluss auf Aufwandsminimierung und Verfahrensbeschleunigung. Die Leitlinien sollen nach innen und nach außen wirken und im politischen Raum deutlich machen, in welcher Form die Flurneuordnung in Hessen in den kommenden Jahren fortgesetzt und weiterentwickelt wird.

4.2 Rückführung von Kontrollen in den Prozessablauf

Die Untersuchung übernimmt die Detailumsetzung der Antwort auf eine Rechnungshofforderung: »Das HLBG ist angewiesen, das gesamte Prüf- und Kontrollwesen zu überarbeiten.« Da das Prüfverfahren durch Prozessunterbrechungen, wie zum Beispiel »Warten auf die Freigabe der zu prüfenden Unterlagen durch den Prüfer« oder »fehlende Einflussnahme der Prozessverantwortlichen auf Beginn und Dauer der Prüfungen« gekennzeichnet ist, wurde es als ein wichtiges Ziel des Beschleunigungskonzeptes bewertet, alle Kontrollschritte auf das unbedingt notwendige Maß zu reduzieren und beizubehaltende Kontrollschritte im »Vieraugenprinzip« in den Verfahrensablauf zurückzuführen.

Die Kontroll- und Prüffunktionen der Oberbehörden werden daher nach § 2 Abs. 3 FlurbG auf ein Minimum reduziert, denn die Länder können Befugnisse, die der oberen Flurbereinigungsbehörde zustehen, bis auf zwei Sonderfälle der Flurbereinigungsbehörde übertragen (vgl. Wingerter und Mayr 2018, § 2, Rd.-Nr. 6). Hierzu zählen vor allem die Befugnisse der oberen Flurbereinigungsbehörde für die Anordnung von Flurbereinigungsverfahren nach § 4 FlurbG, für erhebliche Änderungen oder Teilung des Flurbereinigungsgebietes nach § 8 Abs. 2 und 3 Satz 1 FlurbG, zur Einstellung des Flurbereinigungsverfahrens nach § 9 Abs. 1 Satz 1 FlurbG oder zur Entscheidung in Plangenehmigungsverfahren nach § 41 FlurbG.

Darüber hinaus wird ein Großteil der Vorlageberichte an die Obere Flurbereinigungsbehörde (OFB) mit zugehörigen Zustimmungsvorbehalten aufgehoben. Als ein Beispiel (von vielen) sei die »Zuleitung des Abzugsverhältnisses an die OFB« genannt. Diese ist weder gesetzlich vorgegeben noch erforderlich, denn die Genehmigung des Flurbereinigungsplans nach § 58 Abs. 3 FlurbG durch die obere Flurbereinigungsbehörde soll nach der Recht-

© DVW e.V.

sprechung lediglich sichern, dass die Ziele des § 37 Abs. 1 FlurbG erreicht werden. Dazu bedarf es der Prüfung des Abzugsverhältnisses durch die OFB nicht.

Diese Prüfung durch die OFB kann ersatzlos entfallen und die Prüfung im notwendigen Maße in der Flurbereinigungsbehörde erfolgen. Eine besonders wichtige Zeiteinsparung wird auch durch den »Verzicht auf die Zuleitung des Abfindungsentwurfes an die OFB zur Prüfung der Gleichwertigkeit der Abfindungen« erreicht. Diese Prüfung des wichtigen Ergebnisses des Flurbereinigungsplanes ist nur in Stichproben durchzuführen. Für eine stichprobenartige Prüfung bedarf es aber nicht der Zuleitung des Abfindungsentwurfes an die OFB, denn umfassende Teile der Prüfung können durch »Vier-Augen-Kontrolle« in der Flurbereinigungsbehörde unmittelbar stattfinden. Die abschließende »Stichprobenprüfung« durch die OFB kann z. B. durch eine eintägige Prüfung in der Flurbereinigungsbehörde (mit einem vorgegebenen Prüfformular) erfolgen.

Im Zuge der umfangreichen Änderungen im Kontroll- und Prüfprozess werden auch Änderungen von u. a. Handbüchern, Richtlinien und Vordrucken erforderlich. Dazu soll ein intensiver Austausch mit Rheinland-Pfalz stattfinden, um gegenseitig voneinander profitieren zu können.

4.3 Steuerung der Flurbereinigung

Alle laufenden und geplanten Flurbereinigungsverfahren werden zur Steuerung der Ziel- und Zeitplanung (räumliche und sachliche Arbeitsschwerpunkte für die Flurbereinigungsbehörden), zur Maßnahmenplanung (verbindliche Festlegung der Projekte und Leistungen) und zur Ressourcenplanung (Personaleinsatz und Ausführungskosten) in einem »Flurbereinigungsprogramm« gebündelt. Alle wichtigen Entscheidungen für ein »Geschäftsjahr« werden getrennt für jedes Amt in einem jährlichen Vorortttermin mit verbindlichen »Arbeitsplanbesprechungen« getroffen. Daneben sollen Vorlageberichte an die Oberbehörden mit Entscheidungen nur in unvorhersehbaren Ausnahmen verbleiben. Dies gilt für die komplette Laufzeit eines Verfahrens einschließlich der Vorbereitungsphase.

4.4 Umsetzung aller planerischen und rechtlichen Einzelvorschläge

Die in der Untersuchung zur Beschleunigung der Flurbereinigung in Hessen erarbeiteten planerischen und rechtlichen Vereinfachungsvorschläge sind sehr speziell und können daher nicht im Einzelnen in dieser Veröffentlichung dargestellt werden. Zum Teil handelt es sich um die zielgerichtete Umsetzung der »Beschleunigungsansätze des Flurbereinigungsgesetzes«, die bereits von Lorig und Mitschang (2026a) beschrieben wurden, wie zum Beispiel den regelmäßigen Einsatz der vorläufigen Besitzeinweisung nach § 65 FlurbG oder die Anwendung der vorläufigen Anordnung nach § 36 FlurbG in allen dringenden Fällen. Für diesen Beitrag werden von den Vereinfachungsvorschlägen nur vier ausgewählt.

Der »sog. Grundsatztermin nach § 38 FlurbG« ist häufig nur eine Art »Kennenlern-Termin«, der wenig konkrete Ergebnisse liefert. Dieser Termin kann in Hessen entfallen. Der materielle Auftrag des § 38 FlurbG kann besser und schneller in Einzelterminen mit den TÖB und den anerkannten Organisationen des Naturschutzrechtes erreicht werden. Nur wenn komplexer Abstimmungsbedarf besteht, ist ein Ortstermin mit den TÖB sinnvoll.

Das hessische System der Regelungen zum Plan nach § 41 FlurbG mit seinen Bestandteilen aus »Karte zum Plan, Verzeichnis der Festsetzungen, Erläuterungsbericht, verschiedenen Beiheften und Regelzeichnungen« soll weiterentwickelt und vereinfacht werden. So reichen z. B. etwa 10 bis 20 Seiten Text für einen Erläuterungsbericht. Für die Regelzeichnungen sind einheitliche Vorgaben nach der Systematik aus Rheinland-Pfalz sinnvoll.

Die Fachschale LEFIS sieht die graphische Bearbeitung des Plans nach § 41 FlurbG noch nicht vor. Daran wird sich in den kommenden Jahren nichts ändern. Es soll in Zukunft ein einfaches GIS-gestütztes System für den Plan nach § 41 FlurbG verwendet werden. Eine länderübergreifende »Einfachlösung« Rheinland-Pfalz/Hessen ist hierfür zweckmäßig, zumal beide Länder nahezu übereinstimmende Kartenlegenden haben und auch Rheinland-Pfalz diesen Weg aktuell neu entscheidet.

Die Kennzeichnung der Grundstücke und die Felderläuterung nach § 59 Abs. 1 und § 65 Abs. 1 Satz 2 FlurbG sind gesetzlich nicht zwingend vorgegeben. Diese Vor-Ort-Arbeiten sind nur »auf Wunsch« einzelner Teilnehmer (vgl. § 59 Abs. 1 und § 65 Abs. 1 Satz 2 FlurbG) zu praktizieren. Da die meisten Eigentümer Pachtverträge mit Landwirten abgeschlossen haben und sich diese Grenzen nicht ansehen, kann es eine beachtliche Zeiteinsparung in großen Verfahren bedeuten, wenn im Planwunschtermin mit den meisten Eigentümern ein Verzicht auf diese örtliche Anzeige vereinbart wird. Als Ersatz für die Grenzanzeige können stattdessen Vereinbarungen über vorgefertigte, gegebenenfalls digitale Kartenauszüge getroffen werden. Kann auf die komplette Absteckung in einem Verfahren verzichtet werden, bedeutet dies in einem 1000 oder 2000 ha-Verfahren mehrere Wochen Arbeitseinsparung im Außendienst für einen vollständigen Messtrupp.

4.5 Evaluation des Bewilligungsverfahrens und der Bewilligungsstelle

Die Finanzierung bzw. Bereitstellung benötigter Mittel zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen eines Flurbereinigungsverfahrens hat großen Einfluss auf dessen Verlauf. Es wird daher in der Untersuchung zur Beschleunigung empfohlen, diese wichtige Schnittstelle einer Evaluation zu unterziehen und ggf. Prozesse zu optimieren. Die Bewilligungsstellen in Hessen und Rheinland-Pfalz sind unter-

 © DVW e.V.

schiedlich organisiert, aus diesem Grund wurde angeregt, die Untersuchung in einer länderübergreifenden AG vorzunehmen und im Optimalfall voneinander zu lernen.

4.6 Wiedereinstieg der hessischen Flurneuordnung in die ELER-Förderung und die Auswirkungen auf die Zeitabläufe

Die kontinuierliche Bereitstellung von Fördermitteln ist essentiell für alle Flurbereinigungsverfahren, in denen größere Ausbaumaßnahmen gemeinschaftlicher Anlagen erforderlich sind. Dies gilt vor allem für die Weinbergsflurbereinigung, aber auch für Flurbereinigungsverfahren, in denen die bisherigen (in der Regel zu schmalen und für geringe Lasten ausgebauten) Wirtschaftswege als abgängig anzunehmen sind. Stehen derartige Fördermittel nicht oder nicht zeitgerecht zur Verfügung, kann es zur vorübergehenden Stilllegung einzelner Flurbereinigungsverfahren kommen. Aus diesem Grund war es dringend geboten, trotz des bürokratischen Mehraufwandes, im Bereich der Flurbereinigung für den Wege- und Gewässerbau einen Wiedereinstieg in die ELER-Förderung vorzunehmen, der inzwischen erfolgt ist.

4.7 Erprobung der Rohplanvorlage anstelle von Planvereinbarungen

In Hessen erfolgen in allen Flurbereinigungsverfahren Planvereinbarungen. Die in Rheinland-Pfalz seit 30 Jahren erprobte Vorgehensweise mit nur einem Planwunschtermin (ohne Planvereinbarungen) und einer dort stattfindenden »Rohplanvorlage« (Zwischeneröffnung der vorgesehenen Zuteilung) soll nun auch in Hessen verfolgt werden. In Rheinland-Pfalz sind die Verfahren dadurch ein bis zwei Jahre schneller geworden. Die Anzahl der erhobenen Widersprüche ist sehr gering geblieben.

4.8 Schlussfeststellung unmittelbar nach Abgabe der Berichtigungsunterlagen an die öffentlichen Bücher

Solange die Flurbereinigungsbehörde die Berichtigung des Grundbuches noch nicht veranlasst hat, kann ein Teilnehmer, dessen Rechte durch Widersprüche gegen den Flurbereinigungsplan voraussichtlich nicht berührt werden, beantragen, dass die Flurbereinigungsbehörde das Grundbuchamt sogleich ersucht, das Grundbuch durch Eintragung seiner neuen Grundstücke zu berichtigen (§ 82 FlurbG). Diese vorzeitige Teilberichtigung des Grundbuchs soll verhindern, dass der Grundstücksverkehr nach Eintritt des neuen Rechtszustandes unzumutbar gehemmt wird. Der neue Rechtszustand kann auch auf vorzeitiger Ausführungsanordnung beruhen. Es kann organisiert werden, dass viele Teilnehmer einen derartigen Antrag stellen. Dann bleibt die allgemeine Grundbuchberichtigung für »Restfälle«.

In der Regel wartet die Flurbereinigungsbehörde dann mit der Schlussfeststellung nach § 149 FlurbG, bis die öffentlichen Bücher (insbesondere das Grundbuch) tatsächlich berichtigt sind. Dies ist nicht zwingend, denn der Vollzug der Berichtigungen bei den zuständigen Behörden ist keine Voraussetzung für die Schlussfeststellung. Die Unterlagen für die Berichtigung des Grundbuchs und des Liegenschaftskatasters müssen (lediglich) fehlerfrei an die dafür zuständige Behörde abgegeben sein. Mit der Abgabe endet die Zuständigkeit der Flurbereinigungsbehörde. Alle danach ergehenden Regelungen erfolgen außerhalb des Verfahrens. Etwaige Berichtigungsansprüche wegen Fehlern bei der Eintragung im Grundbuch sind außerhalb des Flurbereinigungsverfahrens zu erledigen. Sie können der Schlussfeststellung nicht entgegenstehen, auch wenn diese Frage in einem Einzelfall anders beurteilt wurde.

4.9 Anwendung der Handlungsvorschläge bei ausgewählten anhängigen Verfahren

Bei Beginn der Beratungen wurde erwartet, dass alle Veränderungsvorschläge des Handlungskonzeptes nur in neu anzuordnenden Verfahren genutzt werden können. Um dem entgegenzuwirken und möglichst schnell Erfahrungen mit den erarbeiteten Reformansätzen zu erhalten, wurde gezielt eine größere Anzahl von Verfahren ausgewählt, in denen die veränderten Prozesse schnell umgesetzt werden können.

5 Inhalt mittelfristig umzusetzender Handlungsvorschläge zur Beschleunigung der Flurbereinigungsverfahren in Hessen

5.1 Punktfestlegung durch Digitalisierung mit Drohnenaufnahmen

Verfahrensbeschleunigungen bei Vermessungsarbeiten können durch die Einführung der »Punktfestlegung durch Digitalisierung (PUDIG)« als neue Standardmessmethode erreicht werden (vgl. Thomas und Durben 2013). Bei der »Punktfestlegung durch Digitalisierung« werden die Koordinaten der geplanten neuen Grenzpunkte ohne vorherige Abmarkung im Gelände durch Digitalisierung in hierfür geeigneten Orthophotos oder in der Karte zum Plan nach § 41 FlurbG, durch ergänzende Berechnungsarbeiten oder durch gezielte Ergänzungsarbeiten im Gelände in ihrer Solllage festgelegt. Zur präzisen Beschreibung des Vorgehens wird auf Durben (1996) verwiesen. Die erzielten Koordinaten sind »absolut fehlerfrei«, was bei der praktizierten Punktbestimmung durch örtliche Vermessungen nie erreicht werden kann. Durch den Einsatz von Drohnen sollen geeignete Luftbilder (DOP) für diese Vermes-

© DVW e.V.

sungsarbeiten gewonnen werden. Für die Einführung der »Punktfestlegung durch Digitalisierung« ist die dringende Anschaffung eigener Hard- und Software (z. B. UAV mit Messkamera und Auswertesoftware) erforderlich. Die DOP sollen vielfach genutzt werden, vor allem können sie als Grundlage für den Plan nach § 41 FlurbG (z. B. qualifizierter Feldvergleich, Biotoptypenkartierung) dienen.

5.2 Umsetzung der Spruchstelle für Flurbereinigung in das Ministerium

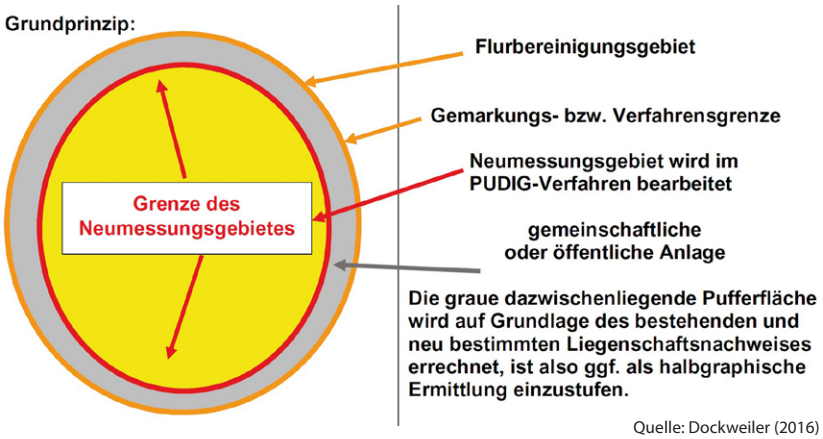
Nach dem Flurbereinigungsrecht sind aufgrund des »gestuften Verwaltungsverfahrens« (vgl. Lorig und Mitschang 2026a) bis zu 40 unterschiedliche Widerspruchsverfahren in jeder Flurbereinigung denkbar. Wichtig und herausgehoben sind die Widersprüche gegen die Feststellung der Wertermittlung nach § 32 FlurbG und die Widersprüche gegen den Flurbereinigungsplan nach § 59 FlurbG. Die Länder können nach § 141 FlurbG bestimmen, dass zu den Entscheidungen über Widersprüche gegen die Ergebnisse der Wertermittlung oder den Flurbereinigungsplan zwei Landwirte ehrenamtlich hinzuzuziehen sind, was herkömmlich als »Spruchstelle für Flurbereinigung« bezeichnet wird. Die Spruchstelle für Flurbereinigung ist in Hessen aktuell in der oberen Flurbereinigungsbehörde (OFB) angesiedelt. Die im Konzept vorgeschlagene Umsetzung in das Ministerium soll die Neutralität der Instanz unterstreichen, denn das Ministerium setzt keinerlei Verwaltungsakte und hat daher keine Außenwirkung in der Bearbeitung der Flurbereinigungsverfahren. Auch die gerichtsförmliche Besetzung der Spruchstelle wird von den Widerspruchsführern in einem Ministerium sehr gut wahrgenommen (vgl. Marx 2004).

5.3 Neufassung aller Zusammenarbeitsrichtlinien mit Trägern öffentlicher Belange (TÖB)

Die Flurbereinigung hat sich für die Umsetzung von Fremdplanungen (z. B. Straßenplanung, Wasserplanung, Naturschutzplanung) sehr bewährt. Diese Planungen unterliegen anderen formalen Planungs- und Abstimmungsprozessen und sind daher mit dem Planungsprozess einer Flurbereinigung nicht immer kompatibel, was häufig zu Verfahrensunterbrechungen nach dem bekannten Sägeblatteffekt (vgl. Lorig und Mitschang 2026b) führt. Der Zeit- und Arbeitsaufwand für Abstimmungsprozesse mit Fremdplanungsträgern ist zudem umfangreicher und komplexer geworden. Mit allen Fremdplanungsressorts sind daher möglichst Sonderregelungen für Flurbereinigungsverfahren zu vereinbaren und in fachübergreifenden Zusammenarbeitserlassen verbindlich festzulegen. Wenn die Zusammenarbeit das Verfahren drastisch verzögert und es sich um ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren handelt, soll die Flurbereinigungsbehörde die Ausschlusswirkung nach § 86 Abs. 2 Nr. 6 FlurbG anwenden.

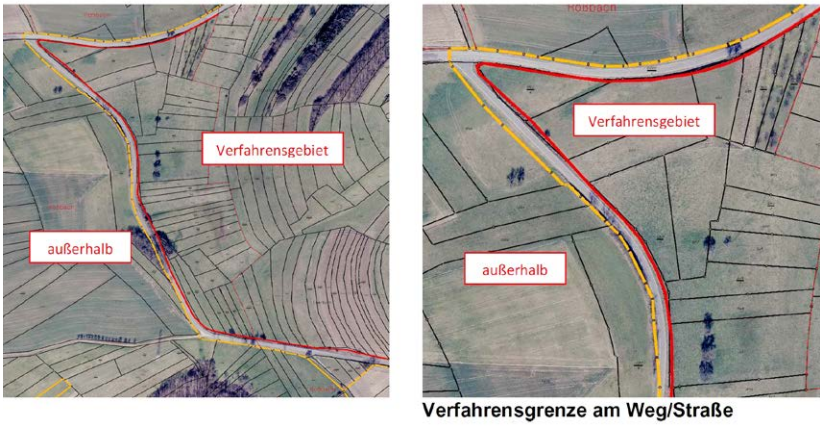
5.4 Umsetzung aller Vereinfachungsmöglichkeiten bei der Vermessung der Verfahrensgrenze

Als wichtiger Beschleunigungsansatz wird die Idee von Dockweiler/Schmitt übernommen, »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



Quelle: Dockweiler (2016)

Abb. 1: Verzicht auf Feststellung der Verfahrensgrenze – Systemzeichnung



Quelle: Dockweiler (2016)

Abb. 2: Verzicht auf Feststellung der Verfahrensgrenze – Beispiel Straße/Weg

© DVW e.V.

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 2013). Dieser pragmatische Ansatz erspart bei sachgerechter Anwendung viele Monate kostenaufwendiger, ineffizienter und uneffektiver Arbeit.

Alle Möglichkeiten zur Reduzierung des Aufwands für die Herstellung der Verfahrensgrenze sollten genutzt werden (z. B. Gebietsgrenze an der Außengrenze von gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen, Sonderungen in Waldflächen, Sonderung langgestreckter Anlagen, Abgrenzung entlang bereits festgestellter Grenzen). Es können umfangreiche Außenarbeiten und die Ermittlung sowie die Ladung vieler Angrenzer an das Flurbereinigungsverfahren unterbleiben. Zur Vorgehensweise wird auf Dockweiler (2016) und Schmitt (2002) verwiesen.

5.5 Neuregelung der Entwicklungskonzeption (EKO)

Eine Voruntersuchung vor Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens, in Hessen als sogenannte Entwicklungskonzeption bekannt, liefert wesentliche Inhalte mit Aussagen über die Notwendigkeit von Verfahren nach dem FlurbG, die geeignete Verfahrensart, die Abgrenzung eines geplanten Flurbereinigungsgebietes, den zweckmäßigsten Zeitpunkt der Durchführung, die voraussichtlichen Kosten geeigneter Verfahren und die Auswirkung der Verfahren nach dem FlurbG auf die Entwicklung des ländlichen Raumes. Zur Ableitung und Begründung der geeigneten Verfahrensart sollten die relevanten Verfahrensziele sorgfältig analysiert werden. Zur Lenkung der Entwicklungskonzeption war in Hessen eine Zustimmung der oberen Flurbereinigungsbehörde eingeführt worden. Mit Delegation der Zuständigkeit zur Anordnung der Flurbereinigung nach § 4 FlurbG auf die Flurbereinigungsbehörde ist die Vorlage bei der oberen Flurbereinigungsbehörde entbehrlich und kann entfallen.

5.6 Intensivierung der Vertreterbestellung

§ 119 Abs. 1 Nrn. 1–4 FlurbG enthält verschiedene Möglichkeiten der Vertreterbestellung: »Auf Ersuchen der Flurbereinigungsbehörde […] hat das Vormundschaftsgericht, wenn ein Vertreter nicht vorhanden ist, einen geeigneten Vertreter zu bestellen: 1. für einen Beteiligten, dessen Person unbekannt ist; 2. für einen abwesenden Beteiligten, dessen Aufenthalt unbekannt ist oder der an der Besorgung seiner Angelegenheiten verhindert ist; 3. für einen Beteiligten ohne Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes, wenn er der Aufforderung der Behörde, einen Vertreter zu bestellen, innerhalb der ihm gesetzten Frist nicht nachgekommen ist; 4. bei herrenlosen Grundstücken, auf die sich das Verfahren bezieht, zur Wahrung der sich in Bezug auf das Grundstück ergebenden Rechte und Pflichten.« Um die Flurbereinigungsverfahren zu beschleunigen, sind diese gesetzlichen Regelungen in allen Verfahren verstärkt zu nutzen. Weiterhin ist es sinnvoll, nur noch »einen« Erben nach § 119 Abs. 1 Nr. 5 FlurbG anstelle vollständiger Erbengemeinschaften zu ermitteln, um Zeit einzusparen.

5.7 Teamwork und Kontraktmanagement

Flurbereinigungsverfahren können schnell und erfolgreich nur in Teamarbeit ausgeführt werden. Dies gilt für alle Abschnitte eines Flurbereinigungsverfahrens. Größere Beschleunigungen können vor allem erreicht werden, wenn in der Planungsphase eines Wege- und Gewässerplans eine gleichwertige Einbeziehung der gesamten Projektgruppe gelingt. Dazu gehört es, die Koordination des Projektteams »Plan nach § 41 FlurbG« zu optimieren und ebenfalls die Bodenordnung mit einzubeziehen, um zuteilungsbedingte Änderungen des Plans nach § 41 FlurbG möglichst zu reduzieren.

Es ist eine wichtige und prioritäre Führungsaufgabe, für die Bearbeitungsdauer eines Flurbereinigungsverfahrens geeignete Prozesssteuerungselemente einzusetzen und interne Kontrollen zu nutzen (vor allem Kontraktmanagement). Dabei könnten in das in Hessen praktizierte Kontraktmanagement (interne Verträge zwischen allen Mitarbeitern einer Flurbereinigungsbehörde) auch »Vier-Augen-Kontrollen (insbesondere bei Flurbereinigungsplan und Wege- und Gewässerplan)« innerhalb der Mitarbeiterteams integriert werden. Es empfiehlt sich, für gegenseitige Kontrollen überall gleiche Standards zu etablieren, um die Abläufe gut abzusichern.

6 Inhalt langfristig umzusetzender Handlungsvorschläge zur Beschleunigung der Flurbereinigungsverfahren in Hessen

6.1 Gründung eines Landesverbandes der Teilnehmergemeinschaften Hessen und mögliche Vereinbarung zur Zusammenarbeit mit dem Verband der Teilnehmergemeinschaften Rheinland-Pfalz

Nach umfassender Analyse der Prozessschritte, der ausgeübten Tätigkeiten, der gesetzlichen und der haushaltsrechtlichen Belange hatte der hessische Landesrechnungshof die Prüfung empfohlen, ob die Aufgaben der Teilnehmergemeinschaft (TG) nach § 18 FlurbG einem neu zu gründenden Verband der Teilnehmergemeinschaften übertragen werden könnten. Im Einvernehmen mit dem Rechnungshof wurde nach durchgeführter Prüfung bisher in Hessen kein Verband gegründet.

Bereits mit zwei bis drei Teilnehmergemeinschaften und einem Satzungsentwurf kann ein Verband der Teilnehmergemeinschaften als Körperschaft des öffentlichen Rechts

© DVW e.V.

für die gemeinschaftliche Wahrnehmung bestimmter Aufgaben der Flurbereinigung gegründet werden. Nach einer Gründung kann ein Verband mitentscheiden, welche Aufgaben der Teilnehmergemeinschaften konkret übernommen werden. Rheinland-Pfalz hat zur Beschleunigung der Flurbereinigung den VTG nach § 43 FlurbG als Regiebetrieb ausgestaltet (vgl. Lorig 2022). Kleinere gemeinschaftliche Anlagen der Flurbereinigung können ohne Ausschreibungen durch diesen Regiebetrieb ausgeführt werden. In der Praxis gehören Bitumenwege nicht zu diesen Ausbaumaßnahmen. Denkbar wäre, dass der Regiebetrieb in Rheinland-Pfalz durch Satzungsänderung auch für Teilnehmergemeinschaften in Hessen oder einen »VTG Hessen« tätig werden kann.

6.2 Verwaltungsvereinbarung für ein gemeinsames Flurbereinigungsgericht Rheinland-Pfalz/Hessen/Saarland

Die Zeitabläufe vor dem Flurbereinigungsgericht (VGH Kassel) können die Verfahrenslaufzeiten drastisch verlängern, da nur wenige Fälle vor dem Gericht zu verhandeln sind. Die Schlussphase der hessischen Flurbereinigungsverfahren dauert dadurch oft bis zu fünf Jahre länger. Eine wichtige Beschleunigungsmöglichkeit wird in der Zusammenfassung mehrerer Flurbereinigungsgerichte gesehen, was im Flurbereinigungsgesetz ausdrücklich geregelt ist: »Mehrere Länder können durch Staatsvertrag ein gemeinschaftliches Flurbereinigungsgericht einrichten« (§ 138 Abs. 2 FlurbG). In Rheinland-Pfalz dauern Klagen vor dem Flurbereinigungsgericht maximal ein Jahr, solange es nicht zu einer Revision kommt. Seit 1960 haben Rheinland-Pfalz und das Saarland ein sehr gut funktionierendes gemeinsames Gericht. Da die Fallzahlen inzwischen überall sehr niedrig sind, wäre ein gemeinsames Gericht Rheinland-Pfalz/Hessen/Saarland sehr sinnvoll und soll als Ergebnis der Untersuchung zur Beschleunigung der Flurbereinigung in Koblenz eingerichtet werden. Dies erleichtert auch die Besetzung mit den fachkundigen ehrenamtlichen Richtern. Diese können nach den Grundsätzen der Gewaltentrennung nicht aus aktiven Beamten des gleichen Landes ausgewählt werden. »Aktive Beamte der Landeskulturverwaltung dürfen nicht als ehrenamtliche Richter am Flurbereinigungsgericht desselben Landes mitwirken. Von der durch Art. 20 GG geforderten Trennung zwischen vollziehender Gewalt und Rechtsprechung könnte dann nicht mehr gesprochen werden. Unter Umständen müsste er dann gegen seine eigene Verwaltung Recht sprechen« (Wingerter und Mayr 2018, § 139, Rd.-Nr. 5). »Angestellte oder Beamte eines anderen Landes können ohne weiteres zu ehrenamtlichen fachkundigen Richtern ernannt werden« (Quadflieg, 1989, § 139, Rd.-Nr. 25).

6.3 Optimierung des Wertermittlungsverfahrens

Über eine Schnittstelle zum Liegenschaftskataster werden die »amtlichen Ergebnisse der Bodenschätzung« in das Flurbereinigungsverfahren übernommen. Auf dieser Basis kann bei Aktualität der amtlichen Bodenschätzungsergebnisse die Wertermittlung mit minimalem Außendienstaufwand nach intensiver Abstimmung mit dem Vorstand der TG erarbeitet werden. Nur bei geringerer Aktualität der amtlichen Bodenschätzungsergebnisse kann eine kombinierte Schätzung durch die Finanzverwaltung in Erwägung gezogen werden. Dies ist in Hessen bereits etablierte Praxis.

6.4 Erprobung neuer Vorgehensweisen bei beschleunigten Zusammenlegungsverfahren in Hessen

Die Zweit- und Drittflurbereinigungen nehmen überall rapide zu. Beschleunigte Zusammenlegungsverfahren (BZV) können in Zukunft besonders schnelle Lösungen bringen, wenn die Zusammenlegung aufgrund der stark geänderten Strukturverhältnisse deutlich im Vordergrund steht und kein Plan nach § 41 FlurbG aufgestellt werden muss. BZV sind insbesondere zweckmäßig, wenn durch eine frühere Flurbereinigung die komplette Infrastruktur bereits geschaffen wurde und diese nicht verändert werden soll.

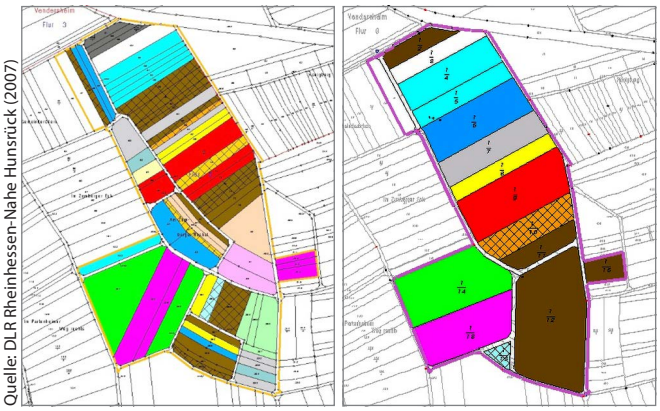
»Für einfache Aufgaben des Flächenmanagements, bei denen es überwiegend um den einvernehmlichen Austausch von Grundstücken geht, ist das BZV nach wie vor gut einsetzbar. Zu nennen sind etwa die Flächenbereitstellung für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Austausch von landwirtschaftlichen Nutzflächen, die Entflechtung der Gemengelage von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken mit ökologischen Vorrangflächen oder die Bereitstellung von Ufergrundstücken als Randstreifen für den Biotop- und Gewässerschutz. Die Verfahren verfolgen mit der Verbindung von agrarstrukturellen und naturschutzfachlichen Zielen in der Regel eine kombinierte Zielstellung im Sinne von § 91 Halbsatz 1 FlurbG, die gleichzeitig auch anderen Zwecken dienen darf, wie zum Beispiel wasserwirtschaftlichen Belangen zur Umsetzung der WRRL« (Thiemann 2023).

Für eine zweckgerechte Anwendung des beschleunigten Zusammenlegungsverfahrens werden in Zukunft sowohl bei Acker-/Grünlandverfahren als auch Weinbergsflurbereinigungsverfahren erhebliche Beschleunigungspotenziale gesehen, wie zum Beispiel: Austausch ganzer Flurstücke für Stilllegung und Weiterbewirtschaftung, Abfindungen mit Mehr- und Minderzuteilungen, vereinfachter Landabzug. Das BZV ist in jedem Fall einem umfangreichen freiwilligen Landtauschverfahren nach § 103 a FlurbG vorzuziehen, weil es nicht die Zustimmung aller Teilnehmer erfordert.

© DVW e.V.

6.5 Einsatz des freiwilligen Landtauschs als »Vorschaltverfahren«

»Der freiwillige Landtausch ist ein schnelles und einfaches Verfahren zur Neuordnung ländlicher Grundstücke. Er ist vor allem dann geeignet, wenn eine räumlich begrenzte Besitzzersplitterung behoben werden soll und sich die Tauschpartner einig über den Flächentausch sind. Nach § 103 a FlurbG kann ein freiwilliger Landtausch durchgeführt werden, 1) um ländliche Grundstücke zur Verbesserung der Agrarstruktur in einem schnellen und einfachen Verfahren zusammenzulegen oder 2) aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Die formalen Anforderungen sind also darauf gerichtet, dass der Landtausch schnell und einfach durchgeführt werden kann« (Thomas 2023, S. 325). Nach den Bestimmungen des Flurbereinigungsgesetzes vereinbaren die Eigentümer der Tauschgrundstücke (die Tauschpartner) den Landtausch. Die Abb. 3 zeigt einen vergleichsweise aufwendigen freiwilligen Landtausch aus Rheinland-Pfalz.



Quelle: DLR Rheinhessen-Nahe Hunsrück (2007)

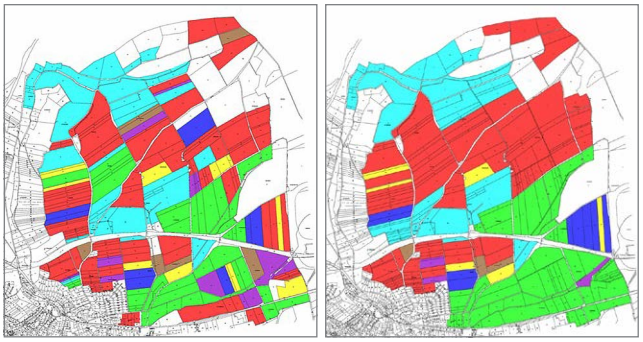
Abb. 3: Freiwilliger Landtausch »Zemberger Buckel« in Sulzheim. Links: vorher, rechts: nachher

Bei der Anwendung des freiwilligen Landtauschs liegt die hessische Flurneuordnungsverwaltung mit durchschnittlich 61 Verfahren und 286 ha Tauschfläche pro Jahr im Mittelfeld der Bundesländer. Der freiwillige Landtausch kann auch als »Vorschaltverfahren« geeignet sein, um den Verwaltungsaufwand und die Verfahrensdauer von Flurbereinigungsverfahren zu reduzieren.

Als ein Ergebnis der Untersuchung zur Beschleunigung der Flurbereinigungsverfahren in Hessen wird die Einrichtung eines Portals angestrebt, das umfassende Informationen, Praxisbeispiele aus den Ämtern für Bodenmanagement sowie geeignete Antragsunterlagen bündelt (vgl. Lorig et al. 2025). Um die Zielsetzungen der Koalitionsvereinbarung (vgl. Kap. 2) noch effektiver zu unterstützen, soll künftig verstärkt auf eine strategische Informationsvermittlung gesetzt werden. Hierzu gilt es, relevante Informationen zum freiwilligen Landtausch über geeignete Kommunikationskanäle sowie an die Berufsvertretungen gezielt zu streuen. Von dieser intensivierten Aufklärungsarbeit wird eine Steigerung der Antragszahlen erwartet. Flurbereinigungsbehörden sollten diese Verfahren aktiv begleiten und bewerben, um von Beginn an eine Verzahnung mit anstehenden Flurbereinigungsverfahren zu gewährleisten.

6.6 Einsatz des freiwilligen Nutzungstauschs zur Optimierung der Bewirtschaftungsflächen nach Flurbereinigung

Der freiwillige Nutzungstausch wurde vor ca. 25 Jahren in Rheinland-Pfalz entwickelt und eingeführt, mit dem vorrangigen Ziel, Gebiete mit vielen dort verbleibenden Einzeleigentümern und Erbengemeinschaften zu wirtschaftlichen Pachteinheiten zu bündeln und durch Gewinnen geeigneter Pächter die neuen Pachteinheiten offen zu halten und wieder in Nutzung zu bringen (vgl. Kram und Lorig 2000, MWVLW 2000, Kram 2004). Der freiwillige Nutzungstausch hat sich darüber hinaus in der Praxis vor allem als geeignet erwiesen, um unmittelbar im Anschluss an eine Flurbereinigung »Pachtoptimierungen« und »Schlagvergrößerungen« vertraglich zu vereinbaren. Der freiwillige Nutzungstausch Rodenbach Rheinland-Pfalz war ein frühes Beispiel dieser Versuche (Abb. 4). Vorher bewirtschafteten sieben Betriebe zusammen 106 Besitzstücke mit durchschnittlich 3,0 ha Flächengröße und 350 m Schlaglänge. Anschließend sind es lediglich zehn Besitzstücke mit durchschnittlich 32,0 ha Flächengröße und 750 m Schlaglänge.



Quelle: DLR Westpfalz (2002)

Abb. 4: Freiwilliger Nutzungstausch Rodenbach (Rheinland-Pfalz). Links: vorher, rechts: nachher

In Hessen gab es bisher nur wenige freiwillige Nutzungstausche, welche durch Dritte umgesetzt und durch die Flurneuordnung gefördert wurden. In den Koalitionsvereinbarungen in Hessen ist die Anwendung des freiwilligen Nutzungstauschs in Zukunft vorgesehen. Der freiwillige Nutzungstausch wird aus diesem Grund in Hessen neu gestartet und seitens der Flurbereinigungsbehörden betreut. Es kann sinnvoll sein, dass nur ausgewählte Mitarbeiter mit landwirtschaftlichem Sachverstand in wenigen Tagen und mit minimalem Aufwand das »Pachtmanagement« des freiwilligen Nutzungstauschs arrangieren und begleiten. Denkbar wäre daher, eine »Koordinierungsstelle freiwilliger Nutzungstausch« bei einem Amt für Bodenmanagement einzurichten, die diese Aufgabe (als Antragsverfahren nach BGB-Recht) landesweit wahrnimmt.

Sofern bestehende Wege entwidmet werden sollen und Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach Naturschutz-

© DVW e.V.

recht umzusetzen sind (vgl. Kram 2004), bietet sich eine Kombination des freiwilligen Nutzungstauschs mit einem schnelllaufenden Verfahren nach § 86 FlurbG an. Diese Kombination kann dann von der Koordinierungsstelle geprüft werden.

6.7 Wertschöpfungsanalyse und Wertschöpfungsprognose

Die Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Maßnahmen großer finanzieller Bedeutung ergibt sich aus der Landeshaushaltsordnung. Diese Kosten-Nutzen-Berechnungen werden in Hessen im Sinne eines Flurbereinigungsprogrammes aufgrund einer umfassenden Wirkungsanalyse praktiziert (vgl. Lorig et al. 2025). Wichtig ist die Ergänzung einer Prognose für die Wirkungsabschätzung neu anzuordnender Flurbereinigungsverfahren.

»Für eine gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsanalyse in der Flurbereinigung liegt in Deutschland seit dem Jahre 2005 ein ausgereifter und praxiserprobter Ansatz vor. Unter Leitung der BMS Consulting GmbH wurde unter wissenschaftlicher Begleitung der Lehrstühle für Betriebswirtschaftslehre und für Finanzwissenschaft, beide an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, eine Methode zur umfassenden volkswirtschaftlichen (a posteriori) Analyse von Wertschöpfungsbeiträgen durch die Flurbereinigung entwickelt und am Beispiel der Unternehmensflurbereinigung erprobt« (Thomas 2023, S. 282 ff.). Im Jahre 2006 wurde dieser Ansatz im Auftrage des Landes Rheinland-Pfalz für die Prognose von Wertschöpfungsbeiträgen in geplanten Flurbereinigungsverfahren erweitert, also für eine a priori Wertschöpfungsanalyse (Mosiek et al. 2006).

Im Jahre 2020 hat Cedric Jager (Jager 2020) in seiner Bachelorarbeit »Einführung von Wertschöpfungsanalysen für Flurbereinigungsverfahren im Saarland« eine Weiterentwicklung der vorliegenden Ansätze erstellt, die in einfacher Form auf die Flurbereinigungsverfahren in Hessen übertragen werden kann. Ergänzend zu dem in Hessen praktizierten Vorgehen kann nach dem von Jager für das Saarland ermittelten Modell eine Wertschöpfungsanalyse (basierend auf einem einfachen Excel-Tool) für jedes neu einzuleitende Verfahren eingeführt werden. Dabei kann die überarbeitete Vorgehensweise in Rheinland-Pfalz helfen. Die für die Berechnung notwendigen Personalkosten können durch Auswertung der KLR oder eine Abschätzung gewonnen werden.

7 Erwartete Beschleunigungen durch die Handlungsvorschläge

Die Ermittlung prognostizierter Zeiteinsparungen in den unterschiedlichen Verfahrensarten ist schwierig. Durchschnittswerte für Einsparungspotenzial besitzen i. A. wenig Aussagekraft. Verfahren nach § 1 FlurbG werden in Zukunft in Hessen selten angeordnet. Daher wird bei dieser Verfahrensart auf Prognosen verzichtet. Erwartet werden nach dem Ergebnis der Untersuchung für neu anzuordnende Verfahren nach § 86 und § 87 FlurbG folgende Laufzeiteinsparungen:

- etwa 1 Jahr durch die Verlagerung der Kontroll- und Prüfverfahren von der OFB auf die Flurbereinigungsbehörde,
- etwa ½ Jahr durch die Vorschläge zur planerischen Ausgestaltung der Abläufe,
- etwa 1 Jahr durch neue Zusammenarbeitsregelungen mit Naturschutz, Wasserwirtschaft usw. sowie konsequente Einhaltung der Terminbündelungen,
- etwa ½ Jahr durch die Vorschläge zur Verfahrensvorbereitung EKO / SILEK und
- etwa 2 Jahre durch Anwendung der Vorschläge in der Abschlussphase.

Dies führt zu erwarteten durchschnittlichen Zeiteinsparungen von 2 ½ Jahren von Anordnung bis Besitzübergang (bzw. bis Baurecht) und weiteren 2 ½ Jahren durch Anwendung der Vorschläge in der Abschlussphase für den Zeitraum zwischen Besitzübergang und Schlussfeststellung. Die Ermittlung prognostizierter durchschnittlicher Zeiteinsparungen für die bereits anhängigen Verfahren in den unterschiedlichen Verfahrensarten ist nicht möglich.

8 Externe Einflüsse auf die Laufzeiten von Flurbereinigungsverfahren

Die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (ARGE Landentwicklung) hat in einer Handlungsempfehlung zur Begrenzung der Laufzeiten in Flächenverfahren nach dem FlurbG festgehalten, dass immer wieder externe Einflüsse durch Dritte die Verfahrenslaufzeiten drastisch verlängern. Es handelt sich vor allem um folgende Effekte:

- Zum Zeitpunkt der Verfahrensanordnung nicht erkennbare Fremdplanungen, insbesondere aus den unbeeinflussbaren Themenfeldern Erneuerbare Energien (z. B. Windkraft, Photovoltaik) oder Bauleitplanung, die die Wertermittlung des Verfahrens so nachhaltig beeinflussen und stören können, dass das Verfahren vorübergehend stillgelegt werden muss.
- Nachträgliche Erweiterungen der Zielsetzungen in räumlicher oder inhaltlicher Hinsicht durch die betroffenen Kommunen, Unterhaltungsverbände oder Naturschutzverbände, die nicht abgewiesen werden können.
- Nachträglich auftretende unvorhersehbare Anforderungen aus dem Bereich des Naturschutzes, durch die unerwartet (eine ganze Vegetationsperiode zusätzlich) besondere Arten untersucht werden müssen einschließlich der aus den Untersuchungen folgenden eventuell vorwegzunehmenden Kompensationsanforderungen (die erst wirksam sein müssen, bevor weitergearbeitet werden kann).

© DVW e.V.

- Herausforderungen bei Liegenschaftskataster und Grundbuchangelegenheiten (zum Beispiel bei der Datenbereitstellung oder Berichtigung der öffentlichen Bücher).
- Einem Unternehmensträger anzulastende Verzögerungen (z. B. durch Klagen bei der Planfeststellung des Unternehmens).
- Herausforderungen bei der Bauausführung (fehlende Kapazitäten der Baufirmen, fehlendes Know-how bei Spezialbauweisen in der Weinbergsflurbereinigung oder beim ländlichen Wegebau, Materialengpässe, einzuhaltende Bauzeitenfenster des Naturschutzes, Beschränkungen bei Bodenablagerungen, aufwendige Bodengutachten, Witterungseinflüsse, Kampfmitteluntersuchungen vor Ausbau von Wirtschaftswegen usw.).
- Ausschreibungen von kleinen (unattraktiven) Baumaßnahmen, die dazu führen, dass überhaupt kein wirtschaftliches Angebot abgegeben wird.
- Späte Freigabe oder größere Reduzierung von Zuschussmitteln auf Bundes- oder Landesebene, die den Baubeginn um Monate oder sogar mehrere Jahre verzögern.
- Klagen einzelner Teilnehmer bis zum Bundesverwaltungsgericht (häufiges Verlängern der Gesamtlaufzeit um bis zu fünf Jahre).
- Personalmangel, Wissensverlust durch Bearbeiterwechsel, Technikumbruch.

Alle diese externen Einflüsse auf die Laufzeiten sind uneingeschränkt auf die Bearbeitung der Flurbereinigungsverfahren in Hessen übertragbar und wurden daher modifiziert in die Untersuchung übernommen (vgl. ARGE Landentwicklung 2025).

9 Analyse der personellen und finanziellen Kapazitäten und deren Auswirkungen auf die Verfahrensbeschleunigung

In der hessischen Flurbereinigungsverwaltung stellen Unternehmensflurbereinigungen mit derzeit 67 Verfahren rund 40 % des Gesamtbestands dar; davon befinden sich 30 Verfahren in einem frühen Stadium der Neugestaltungsphase. Ein Benchmarking auf Basis der Kennzahlen aus Rheinland-Pfalz bestimmt den personellen Bedarf für eine aktive Bearbeitung dieser Verfahren auf 1,8 Vollzeit-Äquivalente (Voll-AK) pro Verfahren, was rechnerisch einem Gesamtbedarf von 54 zusätzlichen Voll-AK entspricht.

Die Untersuchung macht deutlich, dass eine rein personelle Verstärkung ohne die gleichzeitige Sicherstellung der notwendigen Finanzmittel (z. B. für externe Gutachten, Sachverständige oder Planungsleistungen) keine durchgreifende Beschleunigung bewirken würde. Da die Finanzierung und Bereitstellung benötigter Mittel den Verlauf eines Verfahrens maßgeblich beeinflusst, würde erst eine kombinierte finanzielle und personelle Verstärkung die notwendige Kapazität schaffen, alle Flurbereinigungsverfahren konsequent in einer aktiven Bearbeitungsphase zu halten.

Durch die in der Untersuchung vorgeschlagene Verlagerung von Prüf- und Kontrollaufgaben von der Oberen Flurbereinigungsbehörde auf die Flurbereinigungsbehörde ist eine Personalnachführung erforderlich, um die Reform bereits im Ansatz wirksam werden zu lassen. Eine personelle Verstärkung in der Verfahrensleitung würde Kapazitäten schaffen, um Zeitverzögerungen in der Bearbeitung zu vermeiden und zudem die Vorbereitung neuer Verfahren unter Berücksichtigung der bestehenden Nachfrage von Berufsverbänden zu ermöglichen.

Parallel dazu würde eine Erhöhung der Kapazitäten in der Sachbearbeitung (Landschaftspflege und Bauingenieurwesen) die Bewältigung des steigenden Aufwands durch fachgesetzliche Restriktionen (z. B. Naturschutz) beschleunigen. Eine verstärkte Eigenbearbeitung von Untersuchungen im Bereich des Naturschutzes reduziert außerdem die Abhängigkeit von zeitintensiven externen Vergabeprozessen und den damit verbundenen Verzögerungen, setzt jedoch eine verlässliche und auskömmliche Haushaltsplanung voraus.

Obwohl lediglich 2,8 % der 135 fachlichen Reformvorschläge eine unmittelbare personelle Umsetzung erfordern, ist eine verlässliche finanzielle Gesamtausstattung und die rechtzeitige Personalnachführung bei ausscheidenden Mitarbeitern die notwendige Basis für den Erfolg einer Reform. Nur die Sicherstellung dieser Rahmenbedingungen erlaubt es, Zeiteinsparungen über die gesamte Verfahrenslaufzeit hinweg zu realisieren.

10 Ausblick

Die Flurbereinigung bleibt mit allen Verfahrensarten eine dauerhafte und unverzichtbare Aufgabe in Hessen, die mit allen vorgeschlagenen Handlungsansätzen beschleunigt werden muss. Bei der Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren ist jeweils im Einzelfall zu entscheiden, welches Verfahren als einfachster, kostengünstigster und schnellster Weg gewählt werden sollte. Dabei sind in Zukunft auch Kombinationen von Verfahren nach § 86 FlurbG, freiwilligem Landtausch und freiwilligem Nutzungstausch wirkungsvoll zu verbinden.

Durch Leitlinien, Programme, Personalentwicklungskonzepte und verlässliche Personalausstattung kann die Flurbereinigung langfristig gesteuert und beschleunigt werden. Die weitgehende Delegation von Aufgaben auf die unterste Behördeninstanz und die Minimierung von Prüf- und Kontrollprozessen trägt erheblich zur Beschleunigung der Verfahrensabläufe bei. Durch eine Wertschöpfungsprognose können Aufwand und Wirkung neu anzuordnender Verfahren sachgerecht im Vorfeld beurteilt und entschieden werden.

© DVW e.V.

Literatur

ARGE Landentwicklung – Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (2025): Handlungsempfehlung zur Begrenzung der Laufzeiten in Flächenverfahren zur Eigentumsregelung nach FlurbG und/oder LwAnpG. https://www.landentwicklung.de/fileadmin/sites/Landentwicklung/Dateien/Publikationen/Handlungsempfehlungen_zur_Begrenzung_der_Laufzeiten_in_Flaechenverfahren.pdf, letzter Zugriff 8/2026.

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 8/2026 »Visionen der Landentwicklung in Deutschland«, 323–328.

Durben, H. (1996): Punktfestlegung durch Digitalisierung. In: Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung, Heft 25/1996, 15. Jg., 81–86.

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).

Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation (2024): Beschleunigung von Flurbereinigungsverfahren. Konzeptpapier (unveröffentlicht).

Jager, C. (2020): Einführung von Wertschöpfungsanalysen für Flurbereinigungsverfahren im Saarland. Bachelorarbeit. https://www.landentwicklung.de/fileadmin/sites/Landentwicklung/Dateien/Forschung/01_Bachelorarbeit_Cedric_Jager-kl.pdf, letzter Zugriff 8/2026.

Kram, S. (2004): Der freiwillige Nutzungstausch und sein modifizierter Ablauf in Rheinland-Pfalz – Die Berücksichtigung landespflegerischer Ziele. In: Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung, Heft 41/2004, 23. Jg., 25–32.

Kram, S., Lorig, A. (2000): Entwurf eines Besitztauschverfahrens. In: Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung, Heft 33/2000, 19. Jg., 57–69.

Lorig, A. (2022): 25 Jahre Verband der Teilnehmergemeinschaften (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., Diddens, O., Heep, T., Horn, C., Flecke, S., Immel, H., Käsemann, K., Kaiser, C., Mitschang, T., Rosmanith, T., Ufer, R. (2025): Beschleunigung der Laufzeiten von Flurbereinigungsverfahren in Hessen (unveröffentlicht).

Lorig, A., Mitschang, T. (2026a): 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.

Lorig, A., Mitschang, T. (2026b): Zur Beschleunigung der Flurbereinigung in Deutschland – Teil 2: Erfahrungen mit Beschleunigungsprozessen in Rheinland-Pfalz. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 2/2026, 151. Jg., 87–97. DOI: 10.12902/zfv-0545-2025.

Marx, E. (2004): 50 Jahre Spruchstelle für Flurbereinigung. In: Landentwicklung und Ländliche Bodenordnung – Nachrichtenblatt, Heft 42/2004, 23. Jg., 3–7.

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).

Mosiek, T., Pieper, T., Kasten, T. (2006): Wirkungsorientiertes Controlling: Entwicklung und Einführung eines Konzeptes zur Wirkungsanalyse und Wirkungsprognose für Bodenordnungsverfahren im Lande Rheinland-Pfalz. Landentwicklung und Ländliche Bodenordnung – Nachrichtenblatt, Sonderheft 17/2006. Hrsg. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz.

MWVLW – Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz (1995): Konzept zur Restrukturierung der Verfahrensabläufe der Ländlichen Bodenordnung und der Organisation der Kulturämter. Herausgegeben intern für alle Mitarbeiter der Flurbereinigung in Rheinland-Pfalz (unveröffentlicht).

MWVLW – Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz (1996): Konzept zur Restrukturierung der Verfahrensabläufe der ländlichen Bodenordnung und der Organisation der Kulturämter – Umsetzung der Verbesserungsvorschläge. Rundschreiben des MWVLW vom 07.03.1996 (unveröffentlicht).

MWVLW – Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz (2000): Nutzungstausch – eine neue Initiative zur Schaffung wettbewerbsfähiger Schlaggrößen auf Pachtbasis. Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung, Sonderheft 13/2000.

Quadflieg, F. (1989): Recht der Flurbereinigung – Kommentar zum Flurbereinigungsgesetz mit weiteren Vorschriften zur ländlichen Bodenordnung. 2 Bände, Loseblatt, 12. Lfg., Verlag W. Kohlhammer, Köln.

Runge, J. (1994): Schlank durch Totaly Quality Management – Strategien für den Standort Deutschland. Champus 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.

Thiemann, K.-H. (2023): Das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren aus heutiger Sicht. In: avn – allgemeine vermessungs-nachrichten, Heft 3/2023, 130 Jg., 60–70.

Thomas, J. (2023): Handbuch zur ländlichen Bodenordnung und Flurbereinigung in Deutschland. https://www.apd-ukraine.de/fileadmin/user_upload/Tomas_de_web.pdf, letzter Zugriff 8/2026.

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.

Wingerter, K., Mayr, C. (2018): Flurbereinigungsgesetz – Standardkommentar. 10. Auflage, Agricola-Verlag, Butjadingen-Stollhamm.

Kontakt

Prof. Dipl.-Ing. Axel Lorig
Honorarprofessor für Landentwicklung an der Hochschule Mainz
Breite Straße 12, 55270 Zornheim
axel.lorig@gmx.de

Dipl.-Ing. Thomas Mitschang
Lehrbeauftragter für Landentwicklung an der Hochschule Mainz
Referat Dienstleistungszentren Ländlicher Raum, Berufsbildung, Ländliche Entwicklung
Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau, Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz
Kaiser-Friedrich-Straße 1, 55116 Mainz
thomas.mitschang@mlwuf.rlp.de

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

 © DVW e.V.