

# Innovationen in der Flurneuordnung

Karin Chluba

## Zusammenfassung

Landmanagement ist eine Daueraufgabe, die sich mit den sich laufend und immer schneller ändernden Anforderungen, die an sie gestellt werden, fortentwickeln und anpassen muss. Das Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) ist als gesetzliche Grundlage so umfassend und flexibel, dass sich in diesem Rahmen nahezu alle strukturellen Probleme von Grund und Boden im ländlichen Raum lösen lassen. Daher ist die Nachfrage nach Flurneuordnungsverfahren nach wie vor groß. Die Ansprüche an die Ergebnisse haben sich jedoch geändert und sind lokal unterschiedlich ausgeprägt. Darauf muss von Seiten aller Akteure reagiert werden. Im vorliegenden Beitrag werden aus Sicht der Praxis einige wesentliche Aspekte dargestellt, die dies berücksichtigen und so die Ansprüche einer modernen Flurneuordnung erfüllen können.

## Summary

*Land management is an ongoing task, which must develop and adapt to meet the ever more rapidly changing demands placed upon it. The land consolidation law provides a legal basis of such a comprehensive and flexible nature that almost all structural problems regarding land in rural areas can be resolved within its framework. For this reason, there continues to be a high level of demand for land consolidation procedures. What is required in terms of outcomes varies from place to place. This necessitates a response from all stakeholders. This paper will outline, from a practical perspective, a number of key aspects which take this into account and are thus able to address the requirements of a modern land consolidation strategy.*

**Schlüsselwörter:** Flurneuordnung, Prozessumgestaltung, Bürgerfreundlichkeit, Fundraising

## 1 Einführung

Geänderte Anforderungen an die ländlichen Räume, der Demographiewandel, schwindende Finanzressourcen und wachsende Nutzungsansprüche sowie konkurrierende Nutzungen von Grund und Boden schaffen neue Anforderungen an die Instrumente im ländlichen Raum (Kummer/Frankenber 2013). Auch der Umbau im Bereich regenerativer Energien stellt dabei besondere Herausforderungen dar. Daneben nehmen die Nutzungskonflikte zu, Infrastrukturveränderungen sowie deren Bodenordnungsbedarf steigen, während die Anzahl der Nutzer – bezogen auf das Grundstückseigentum – abnimmt. Die Veränderungen treten immer schneller auf und die Betroffenheit der breiten Bevölkerung nimmt zu. Dies ist

eine Situation, die von allen im Landmanagement tätigen Akteuren enorme Flexibilität abverlangt, wenn es um die Erarbeitung von Lösungskonzepten geht.

Es sind verschiedene Wege gefragt. Einerseits gibt es den Bedarf an Regel- bzw. Normalverfahren nach §§ 1, 4 und 37 FlurbG mit ihrem multifunktionalen Ansatz, bei denen die Verbesserung der Agrarstruktur, aber auch die Erhaltung der Kulturlandschaft im Zentrum steht. Ebenso besteht eine ungebrochene Notwendigkeit an Unternehmensverfahren nach §§ 87 f. FlurbG mit ihren spezifischen Zielsetzungen zur eigentums-, nutzungs- und landschaftsverträglichen Realisierung von Infrastruktur- und anderen Großbauvorhaben. Andererseits bestehen neue Herausforderungen, die neue Lösungskonzepte erforderlich machen:

- rasche Beseitigung von Nutzungskonflikten,
- Umsetzung »kleiner« Infrastrukturmaßnahmen,
- mehr Bürgerbeteiligung und Transparenz von Anfang an.

In Baden-Württemberg wurde als Lösungsansatz für »kleine« Projekte vor einigen Jahren das sogenannte FOKUS-Verfahren (Flurneuordnung – Optimierte, Konzentrierte und Schnelle, MLR 2013), entwickelt. Grundlage hierbei ist das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG.

## 2 Prozessgestaltung und Prozessumbau

Seit Anfang des Jahres 2013 wurde in Baden-Württemberg eine Neuausrichtung der Flurneuordnung, die sog. »Ökologisierung« gestartet. Dabei wird bereits vor der Anordnung eines Verfahrens der »ökologische Mehrwert« in einer Art ökosystemarer Wirtschaftlichkeitsanalyse ermittelt. Dies bedingt partiell einen geänderten Verfahrensablauf bzw. das Vorziehen einzelner Verfahrensschritte. Wie sich die damit zusammenhängenden Arbeiten und Untersuchungen auf die Dauer der Einleitungsphase und die gesamte Verfahrenslaufzeit auswirken werden, muss erst noch die Erfahrung zeigen. Am Standort Radolfzell wurde bereits eine analoge Vorgehensweise in abgeschlossenen und laufenden kleineren Projekten praktiziert, allerdings ohne den konkreten Mehrwert vorher zu ermitteln. In den Beispielen, die in Kap. 3.1 und 4.1 vorgestellt werden, war es bereits vereinbarte Verfahrensvoraussetzung, eine Folgenabschätzung für Flora und Fauna vor der Anordnung durchzuführen, da hier besondere Schutzgebiete (Naturschutz, FFH) direkt betroffen waren. Dabei waren die Erfahrungen durchweg positiv, insbesondere was die Akzeptanz angeht.

Bisher ging es in der Flurneuordnung vielfach darum, das Optimum für eine gesamte Gemarkung zu erreichen. Dabei ging man bei den Projekten in der Regel von einem integralen Ansatz aus und von einer möglichst vollständigen Bearbeitung, was die Entwicklung einer Gemarkung angeht. Nach objektiven, wohlverstandenen Interessen wurden die Strukturängel möglichst vollkommen beseitigt und die Kulturlandschaft entwickelt.

Heute ist ein neuer Bedarf erkennbar, die Projekte individuell nach den Kundenwünschen zu gestalten. Diese richten ihren Fokus meist auf konkrete Ziele und oft eine überschaubare Fläche. Der Anspruch, eine vollständige Zielerfüllung zu erreichen, wandelt sich teilweise in den Anspruch, eine 100%ige Kundenerfüllung zu realisieren, ungeachtet der Tatsache, dass ein größerer Bereich Neuordnungsbedarf hätte. Dies bedingt aber auch eine neue Vorgehensweise, da die Kundenwünsche vor dem Start des Projektes als konkrete Ziele definiert werden müssen. Der Verfahrensablauf muss an diese geänderten Verhältnisse angepasst werden.

Die Nutzung der gesamten Neuordnungspalette vom freiwilligen Landtausch bis zum multifunktionalen Normalverfahren bzw. die Möglichkeit der Kombinierung von Verfahren auch mit dem Landtausch werden dadurch nicht infrage gestellt. Auch der freiwillige Landtausch bietet sehr interessante Lösungsmöglichkeiten. Die wachsende Mobilität der Menschen führt zur Nachfrage nach Tauschmöglichkeiten über die Gemeinde- bzw. Landkreisgrenzen hinweg, die sich mit diesem Instrument realisieren lassen. In Kap. 4.1 wird ein Beispiel einer Waldflurneuordnung vorgestellt, in der zur Optimierung der Neuordnung ein freiwilliger Landtausch durchgeführt wurde, der landkreisübergreifend stattfand.

Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG bietet sich als Grundlage an, Prozessumgestaltungen vorzunehmen, da hier bereits Verfahrensvereinfachungen vom Gesetzgeber vorgesehen sind, wie insbesondere

- Verzicht auf den Plan nach § 41 FlurbG,
- Bekanntgabe der Wertermittlungsergebnisse mit dem Flurbereinigungsplan,
- Möglichkeit, Planungen der Träger öffentlicher Belange nicht zu berücksichtigen,
- Verzicht auf die Wahl eines Vorstands der Teilnehmergemeinschaft.

Außerdem lassen sich mit dem vereinfachten Verfahren sowohl unterschiedlichste Zielsetzungen als auch unternehmensbedingte Veränderungen realisieren. Prozessänderungen können sich insbesondere auf die Faktoren Laufzeit, Personaleinsatz, Zielerfüllung, Akzeptanz und Kosten auswirken. Eine zentrale Komponente hierbei ist die Laufzeit, die durch die anderen Faktoren beeinflusst wird und im Zentrum der Überlegungen steht.

### 3 Laufzeit der Flurneuordnungsverfahren

Die Frage der Laufzeit ist eine Frage, die kundenorientiert zu betrachten ist, aber auch eine Frage der öffentlichen Darstellung – eine politische Dimension. Die einfachste Methode, den »aktiven« Ablauf zu verkürzen, besteht darin, Verfahrensschritte vor die Anordnung zu ziehen. Meistens stehen jedoch andere triftige Gründe als eine »künstliche Laufzeitverkürzung« beim Prozessablauf im Vordergrund, wie beispielsweise ein Klärungsbedarf aus naturschutzfachlicher Sicht oder ein außergewöhnlicher Finanzierungsbedarf.

Verfahrensschritte, die in die Vorbereitungsphase vor der Anordnung fallen, werden oftmals nicht mehr wahrgenommen. Dies kann einerseits positiv sein, was die in der Öffentlichkeit wahrgenommene Laufzeit von Verfahren angeht, ist aber negativ, wenn diese Frage von der Seite der erforderlichen Personalressourcen betrachtet werden soll. Inwieweit Verkürzungen der Laufzeit durch einen möglichen Wegfall oder eine Zusammenfassung von Verfahrensschritten erreicht werden können, ist von verschiedenen komplexen Faktoren abhängig, wie zum Beispiel:

- Verfahrensgröße,
- vorhandene Struktur und Anzahl der Flurstücke,
- Anzahl der Beteiligten,
- Anzahl und Art der Ziele,
- Verfahrensart nach dem FlurbG.

Das ist sehr individuell und muss am konkreten Einzelfall untersucht werden. Allerdings gibt es Verfahrensschritte, die sich auch bei kleinen Projekten nicht oder nur unwesentlich verkürzen lassen. Der Arbeits- und Personalaufwand kleiner Verfahren ist daher nicht zu unterschätzen. Es gibt aber auch triftige Gründe, warum unterschiedliche oder längere Laufzeiten sinnvoll sein können. Sofern beispielsweise die Landbereitstellung für die Durchführung einer Baumaßnahme zu einem bestimmten Zeitpunkt erfolgen muss, spielt die Zeit eine wesentliche Rolle, was diesen konkreten Abschnitt angeht. Für das Gesamtprojekt muss das im weiteren Verlauf nicht unbedingt gelten. Aus besonderen Gründen kann eine längere Zeitdauer gewünscht oder auch zwingend notwendig sein. Da der Fokus in den meisten Diskussionen auf der Laufzeitverkürzung liegt, wird im folgenden Kap. 3.1 eine Rebflurneuordnung vorgestellt, die aus betriebswirtschaftlichen und ökologischen Gründen bewusst in einer langen Laufzeit und in zwei Tranchen durchgeführt wurde.

#### 3.1 Rebflurneuordnung in Tranchen

Die Rebflurneuordnung Singen (Hohentwiel), Landkreis Konstanz, wurde im Herbst 2000 angeordnet und Ende 2007 abgeschlossen. Die Verfahrensgröße betrug rund 20 ha. Die Besonderheit des Weinbergs in Steillagen liegt darin, dass ca. die Hälfte des Gebietes im Naturschutz- und Natura 2000 Gebiet (Vogelschutz) liegt. Die Steillagen

selbst verfügen über eine besondere Fauna und Flora. Der Erhalt des Weinbaus in diesem Gebiet liegt im Interesse des Naturschutzes. Dazu war aus Sicht des wichtigsten Bewirtschafters eine Umgestaltung notwendig. Um festzustellen, ob eine Neuordnung des Gebietes auch für den Betrieb vertretbar ist, hat der Bewirtschafter nach Vorliegen einer Grobplanung zunächst eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt.



Abb. 1: Trockensteinmauern am Hohentwiel

Geplant wurden Mikro-Kleinterrassen in den Steillagen und eine Haupterschließung des Gebietes mit Rasenverbundstein- und Kalkschotterwegen. Die Terrassen sowie Randböschungen sollten weitgehend frei von Pflanzenbewuchs bleiben, zusätzlich wurden Trockensteinmauern mit örtlich vorkommendem Gestein erweitert und teilweise neu aufgebaut (Abb. 1).

Um sowohl für die Belange des Naturschutzes als auch für den Bewirtschafter einen gangbaren Weg zu finden, hat man sich darauf geeinigt, zunächst eine Bestandsuntersuchung von Fauna und Flora vorzunehmen, anschließend einen Teil umzugestalten und dann abzuwarten, ob eine Wiederbesiedlung insbesondere der schutzwürdigen Heuschreckenpopulationen stattfindet. Diese tierökologische Sicherungsmaßnahme lag auch im Interesse des Bewirtschafters, da eine Umgestaltung des Weinbergs in einem Guss einen zu langen Zeitraum ohne Ertrag im Weinberg bedeutet hätte. Dieser Verlust wäre nicht ein-

Tab. 1: Verfahrensablauf der Flurneuordnung Singen-Hohentwiel

Verfahrensschritt	Jahr
Naturschutzfachliche Voruntersuchung	1999
Anordnung	2000
Bauabschnitt I	2001
Tierökologische Untersuchung	2002–2004
Bauabschnitt II	2005
Mauerarbeiten (Trockensteinmauern)	2005/06
Naturschutzfachliche Abschlussuntersuchung	2007
Schlussfeststellung	2007

fach durch Kompensation anderer Lagen möglich gewesen, da der Wein vom Hohentwiel als Alleinstellungsmerkmal vermarktet werden kann.

Die naturschutzfachlichen Voruntersuchungen, die Planung sowie der zeitliche Verfahrensablauf (Tab. 1) wurden bereits vor der Anordnung des Verfahrens mit den Trägern öffentlicher Belange abgestimmt und verbindlich festgelegt. Erst nach Vorliegen eines positiven Untersuchungsergebnisses der Wiederbesiedlung wurde der zweite Teil umgestaltet. Zur Sicherung der Heuschreckenpopulationen wurde vorab eine Besiedlung einer nahegelegenen Freifläche durchgeführt. Insofern war die Maßnahme zeitintensiv, was die Gesamtlaufzeit betrifft, und kostspielig durch die Terrassierung, die aufwendige Wegeerschließung mit Rasenverbundsteinwegen und den Neuaufbau von Trockensteinmauern. Sowohl aus Sicht des Naturschutzes als auch aus Sicht des Bewirtschafters war die Vorgehensweise erfolgreich. Fördermittel sind nicht in das Verfahren geflossen, da es sich bei dem Bewirtschafter um ein Staatsweingut handelt.

#### 4 Zielerfüllung, Bürgerbeteiligung und Akzeptanz

Verlässlichkeit der Zusagen gegenüber dem Kunden sowie Transparenz sind zentrale Elemente, wenn es um Bürgerfreundlichkeit geht. Ein wichtiger Part der Verlässlichkeit ist die Zielerfüllung, die übrigens viel zu wenig öffentlich diskutiert und vermarktet wird. Dies wird insbesondere dadurch erreicht, dass Planung und Umsetzung aus einer Hand vorgenommen werden. Die Planung an sich ist ein zentraler Punkt, wenn es um die Definition konkreter Kundenwünsche geht. Einerseits wird in diesem Zusammenhang von den Akteuren gefordert, schon vor Anordnung des Verfahrens wissen zu wollen, was tatsächlich umgesetzt werden wird, andererseits soll nach § 41 Abs. 1 FlurbG der Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan gemeinsam mit dem Vorstand der Teilnehmergemeinschaft, der ja erst nach der Anordnung gewählt werden kann, aufgestellt werden. Gerade in kleineren Projekten oder bei Flurneuordnungsverfahren in Schutzgebieten wird vermehrt gefordert, bereits vor der Anordnung eine konkrete Planung vorzulegen.

In integralen, großen oder komplexen Projekten, in denen der Kundenwunsch darin besteht, ganzheitlich möglichst optimal zu entwickeln, sollte die bisherige Vorgehensweise beibehalten werden. Hier würde man sich die Chancen nehmen, durch den Faktor Zeit erst das »Wachsens« von Ideen zu ermöglichen und durch die intensive Beteiligung der Akteure und interessierten Bürger Akzeptanz zu erzeugen.

In kleinen vereinfachten Verfahren können nicht nur alle (naturschutzfachlichen) Untersuchungen, FFH-Verträglichkeitsprüfungen, Nutzungskonzepte usw., sondern auch die Planung und Finanzierungsgrundlagen

vollumfänglich bereits vor Anordnung vorbereitet und mit allen Akteuren abgestimmt werden, wenn alle voraussichtlichen Beteiligten eingebunden werden. Damit erübrigt sich auch die Frage nach einer ausreichenden Bürgerbeteiligung und Akzeptanz der Maßnahme, da alle Akteure von Anfang an eng eingebunden sind und insgesamt Einvernehmen hergestellt werden kann. Im folgenden Kap. 4.1 wird ein Verfahren vorgestellt, das auf dieser Basis durchgeführt wird und aktuell läuft.

Diese Vorgehensweise ist in einem großen Verfahren mit unterschiedlichen Zielsetzungen und einer großen Zahl von Teilnehmern schwer vorstellbar. Hier muss eine andere Strategie gefunden werden, die Bevölkerung – besonders Nichtgrundstückseigentümer in der Gemeinde – mit einzubinden. Bei der Aufstellung des Nutzungskonzeptes, das in Baden-Württemberg vor der Aufstellung des Planes nach § 41 FlurbG erstellt wird, bietet sich eine gute Gelegenheit, die Bürger einzuladen mitzugestalten. Allerdings ist hier vorab eine gute Abstimmung mit der Gemeinde erforderlich, wie die Vorschläge, die nicht im Rahmen der Flurneuordnung umgesetzt werden können, beispielsweise vom Gemeinderat aufgegriffen und weiterverfolgt werden können. Die bisherigen Erfahrungen sind sehr unterschiedlich und im Vorhinein schlecht abschätzbar.

Ein wirksames Instrument zur Steigerung der Akzeptanz sind Vereinbarungen. Am Standort Radolfzell wurden bisher in allen Verfahren die Neuzuteilungen vereinbart. Allerdings ist der Zeitaufwand hoch und schlecht kalkulierbar. Auf dem Vereinbarungswege lassen sich aber zahlreiche Widersprüche gegen den Flurbereinigungsplan vermeiden. Die Kundenzufriedenheit ist enorm groß und der Vertrauenszuwachs steigt von Projekt zu Projekt. Vereinbarungen können auch als Grundlage für vereinfachte Zweckverfahren genutzt werden. Im Kap. 5 sind Beispiele dargestellt, wie auf diesem Weg auch die Landbereitstellung für Vorhaben Dritter organisiert werden kann.

#### 4.1 Waldflurneuordnung im FFH-Gebiet

Das Pilotprojekt Waldflurneuordnung Engen/Mühlhausen-Ehingen in einem FFH-Gebiet im Landkreis Konstanz (Tab. 2) befindet sich aktuell im Stadium der Besitzeinweisung. Das Verfahren wurde von Seiten der zuständigen Forstverwaltung sowie der privaten Waldeigentümer angeregt und mit Beschluss vom 07.09.2007 nach § 86

Tab. 2: Verfahrensdaten der Waldflurneuordnung Engen/Mühlhausen-Ehingen

Verfahrensgröße	220 ha
Grundstückseigentümer (Teilnehmer)	39
Ausführungskosten	ca. 250.000 € (Zuschusssatz 77 %)

Abs. 1 Nr. 1 und 4 FlurbG zur Entflechtung der Besitzstruktur und zur Verbesserung des Waldwegenetzes angeordnet.

Bereits vor der Anordnung wurde ein Erschließungskonzept auf Grundlage eines Nutzungskonzeptentwurfs erarbeitet, der den Waldeigentümern in den Informationsgesprächen sowie in der Aufklärungsversammlung vorgestellt wurde. Prinzipiell steht das Projekt auf drei

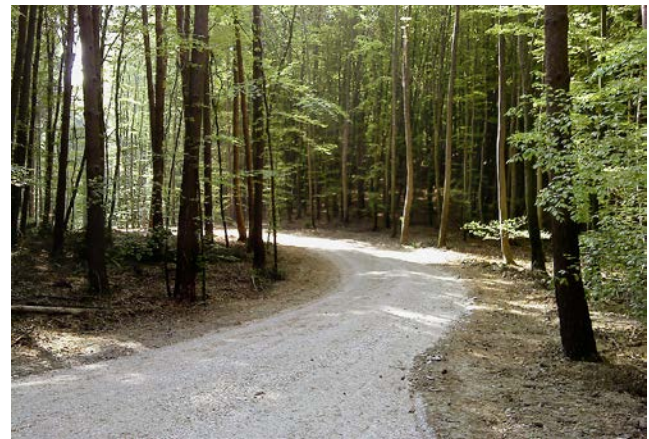


Abb. 2: Wegeerschließung im FFH-Gebiet



Abb. 3: Feuchtbiotop im Waldverfahren

Säulen:

- optimale Bewirtschaftungsmöglichkeit durch Bodenordnung,
- möglichst schonende Erschließung (Abb. 2),
- Schutz der naturnahen Bereiche und Weiterentwicklung des Gebietes (Abb. 3).

Mit den Trägern öffentlicher Belange wurde vor der Anordnung abgestimmt, eine FFH-Verträglichkeitsuntersuchung auf Grundlage der bereits geplanten Erschließung durchzuführen. Dabei wurde vereinbart, auf die Durchführung des Verfahrens zu verzichten, falls keine FFH-verträgliche Erschließung (Abb. 2) möglich ist, da eine Zusammenlegung ohne ein ausreichendes Wegenetz nur schwer realisierbar ist. Insbesondere in Hinblick auf das Ziel, die privaten Waldeigentümer nach Möglichkeit in geschlossenen Bereichen zusammenzulegen, damit ihnen zukünftig eine gemeinschaftliche Bewirtschaftung

ermöglicht werden kann, war diese Entscheidung erforderlich.

Diese Phase hat auch entsprechend Zeit in Anspruch genommen. Dies ist aber, was die Zeitbetrachtung eines Waldbewirtschafters angeht, nicht relevant, da letztendlich eine zukunftsfruchtige und nachhaltige Waldbewirtschaftung gesichert werden kann.

Die Vorstellung einer Planung vor der Anordnung mit den Trägern öffentlicher Belange hat eine Verfahrensdurchführung im FFH-Gebiet überhaupt erst ermöglicht. Ausschlaggebend war zum einen die Durchführung des Verfahrens vom FFH-Untersuchungsergebnis abhängig zu machen, zum anderen zuzusichern, im Laufe des Verfahrens weder Änderungen noch Erweiterungen im Wegebau vorzunehmen. Von Anfang an waren von Naturschutzseite alle Naturschutzverbände in den Prozess eingebunden. Die Erläuterung der Planung im Rahmen der Verfahrensvorbereitung und der Aufklärungsversammlung wurde von den Grundstückseigentümern ebenfalls sehr begrüßt.

Da bedingt durch einen regelrechten »Waldhunger« kaum Flurstücke im Rahmen des Verfahrens nach § 52 FlurbG für die Teilnehmergeinschaft erworben werden konnten, ist der Spielraum für die Zuteilung entsprechend gering. Im Rahmen des Wunschtermins hat ein Teilnehmer den Wunsch geäußert, seine Waldfläche an anderer Stelle außerhalb des Landkreises erhalten zu können. In enger Zusammenarbeit mit dem Staatsforst wurde eine passende Fläche gefunden. Im Rahmen eines Landtauschs zwischen dem Privateigentümer und dem Staatsforst kann die Zuteilung optimiert werden und der Teilnehmer zukünftig an seinem neuen Wohnort einen Wald bewirtschaften.

## 5 Einfache, schnelle und kostengünstige Verfahren

Einfach, schnell und kostengünstig sind eigentlich nur reine Bodenordnungsverfahren ohne investive Maßnahmen. Sowohl die Vorbereitung als auch der Abstimmungsaufwand halten sich in Grenzen und sind eher kalkulierbar, da die Ziele überschaubar und konkret sind. Gerade für kleine Kommunen, aber auch für größere Gemeinden kann diese Variante interessant sein, weil die Flurneuordnung als neutraler Moderator eine hilfreiche Unterstützung leisten kann. Die größte Nachfrage besteht von kommunaler Seite an vereinfachten Zweckverfahren. Der Vorteil besteht darin, dass keine Fördermittel erforderlich sind bzw. die Kosten von Rechts wegen vollumfänglich vom Träger der Maßnahme zu tragen sind. Die Verfahren sind bürgerfreundlich und finden eine große Akzeptanz, wenn sie auf freiwilliger Basis ablaufen.

Es ist vermehrt zu beobachten, dass Flurneuordnungsverfahren, die nicht aufgrund hoheitlicher Anordnungen durchgeführt werden, breitere Akzeptanz finden. Dabei spielt das Arbeiten mit Vereinbarungen eine zentrale Rol-

le, wobei es wichtig ist, dass bereits vor der Anordnung sowohl eine Bewertung der Flächen vorliegt als auch der Maßstab für die Geldabfindungen nach § 52 FlurbG verbindlich feststeht. In den Kap. 5.1 und 5.2 werden hierzu aktuelle Beispiele vorgestellt, die bereits realisiert wurden. Da aktuell immer wieder nachgefragt wird, wie die Flurneuordnung Projekte im Bereich der regenerativen Energien unterstützen kann, wird in Kap. 5.3 ein Konzept für einen Verfahrensablauf entworfen.

Es sind aber nicht nur kommunale Entwicklungsprojekte, aus denen eine Nachfrage nach reiner Bodenordnung ohne investive Maßnahmen entsteht. Gerade wenn es um Nutzungsentflechtungen zwischen der Landwirtschaft und Naturschutzbelangen geht, ist diese Verfahrensvariante sehr interessant, da sie vor allem kostengünstig umsetzbar ist. Allerdings funktioniert dies in der Regel nur in eher kleineren Gebieten, die bereits ausreichend erschlossen sind. Bei größeren Projekten sind die Zielsetzungen meist komplexer, sodass die Durchführung eines Normalverfahrens erforderlich ist.

### 5.1 Vereinfachtes Zweckverfahren »Umgehungsstraße Hardt«

Auf Initiative der Gemeinde wurde in Orsingen-Nenzingen (Landkreis Konstanz) ein vereinfachtes Zweckverfahren nach § 86 Abs. 1 Nr. 2 FlurbG durchgeführt, um eine Bodenordnung zur Realisierung des Baus einer Umgehungsstraße durchzuführen (Tab. 3).

Eine Komponente bestand in der Neuordnung eines bebauten und nicht bebauten Bereichs in direkter Nähe zur Umgehungsstraße. Zum anderen wurde durch die Baumaßnahme eine Gemeindegrenzänderung erforderlich, die im flächengleichen Austausch nur in einem nicht direkt angrenzenden Gebiet durchführbar war. Die Landbereitstellung für die Straße wurde vor Anordnung des Verfahrens formlos durch Vereinbarungen organisiert, die bilateral zwischen den Grundstückseigentümern und der Gemeinde abgeschlossen wurden. Dabei wurde bereits vor der Anordnung ein Neuordnungskonzept vorgestellt und mit jedem Grundstückseigentümer abgesprochen.

Die Bewertung wurde auf Grundlage der Bodenschätzung im nicht bebauten Bereich und auf Grundlage des Verkehrswertes im bebauten Bereich ebenfalls vor der Anordnung durchgeführt und ein Kapitalisierungsfaktor festgelegt. Von Seiten der Gemeinde konnte daher in den Verhandlungen der voraussichtliche Geldausgleich

Tab. 3: Verfahrensdaten des Zweckverfahrens  
Orsingen-Nenzingen Umgehungsstraße

Verfahrensgröße	10 ha
Grundstückseigentümer (Teilnehmer)	15
Ausführungskosten	ca. 2.000 € (kein Zuschuss)

zugesichert werden. Im Zuge der Bodenordnung wurde gesteuert, dass Grundstückseigentümer nur dann mehr oder weniger Fläche erhalten, wenn dies ausdrücklich gewünscht war. Die Neuzuteilung wurde zu 100 % einvernehmlich vereinbart. Weiterhin konnte die Gemeindegrenzänderung realisiert werden, indem ein weiter weg liegendes Tauschgebiet als Insel in das Verfahren einbezogen wurde.

Das Verfahren wurde Ende 2005 angeordnet und im Herbst 2009 technisch abgeschlossen. Da Umsetzung, Besitzeinweisung und Feststellung der Wertermittlungsergebnisse mit dem Flurbereinigungsplan vorgenommen wurden, betrug der Zeitraum zwischen den tatsächlichen Grundstücksänderungen im bebauten Bereich und dem Eintreten des neuen Rechtszustandes nur knapp ein Jahr. Die Vorlaufzeit war durch den Ablauf der Straßenbaumaßnahme begründet. Der Gemeinde war es wichtig, alle Vereinbarungen bereits vor dem Bau der Umgehungsstraße abzuschließen. Insofern bestand auch kein Druck zu einer Laufzeitverkürzung bzw. konnte die Abwicklung »nebenher« erfolgen. Der größte Abstimmungs- und Zeitaufwand bestand in der Verlegung der Gemeindegrenze. Die Gesamtausführungskosten des Projektes betragen knapp 2.000 Euro und wurden vollständig von der Gemeinde übernommen.

## 5.2 Vereinfachtes Zweckverfahren Singen »Nordstadtanbindung«

Auf Grundlage eines Bebauungsplanes wurde von der Stadt Singen eine neue Stadtanbindung geplant und zur Realisierung eine Unternehmensflurbereinigung beantragt (Tab. 4). Nach Ermessen des Amtes für Flurneuordnung und Landentwicklung war nicht eindeutig, ob die Voraussetzungen für die Durchführung einer Unternehmensflurbereinigung nach § 190 BauG vorliegen, da die Prüfung der Zulässigkeit der Enteignung durch das Regierungspräsidium noch ausstand. Aufgrund der Eilbedürftigkeit war es der Stadt zu unsicher, abwarten zu müssen bis der Sachverhalt geklärt war.

Daher wurde von Seiten des Amtes vorgeschlagen, ein vereinfachtes Verfahren nach § 86 Abs. 1 Nr. 2 FlurbG in Erwägung zu ziehen. Ein Landabzug war nicht erforderlich. Im Umfeld der geplanten Trasse waren ausreichend Flächen vorhanden, die bereits im Eigentum der Stadt standen, aber nicht im direkten Trassenbereich sowie in den Flächen lagen, in denen die Kompensationsmaßnahmen durchgeführt werden sollten. Vor der ersten Informa-

tionsveranstaltung wurde eine Gebietsabgrenzung festgelegt und auf Grundlage der Bodenschätzung ein grobe Bewertung vorgenommen sowie ein Kapitalisierungsfaktor festgelegt. Im Rahmen der Informationsveranstaltung wurde den Grundstückseigentümern zur Beschleunigung des Projektes dann ein »freiwilliges« Verfahren vorgeschlagen. Mangels Rechtsgrundlage zum Entzug der Flächen im Trassenbereich war eine schriftliche Zustimmung aller Grundstückseigentümer erforderlich. Die Vorgehensweise wurde von den Grundstückseigentümern begrüßt. In wenigen Wochen lagen die schriftlichen Zustimmungen vor. Auf dieser Grundlage erfolgte die Anordnung des Verfahrens und die Landbereitstellung konnte auf dem Vereinbarungswege organisiert werden.

Die Besitzeinweisung ist bereits erfolgt. Die Abfindungen wurden zu 100 % vereinbart. Investive Maßnahmen wurden im Rahmen des Verfahrens nicht durchgeführt, da das neue landwirtschaftliche Wegenetz und die Kompensationsmaßnahmen Bestandteil des Bebauungsplanverfahrens sind. In Abb. 4 ist der neue Stand dargestellt.

## 5.3 Vorschlag »Flurneuordnung zur Unterstützung der Energiewende«

Das größte Potenzial für die Unterstützung kleiner Infrastrukturprojekte, bei denen hauptsächlich Bodenmanagement und rechtliche Regelungen gefragt sind – wie der Ausbau regenerativer Energien – stellt die Durchführung vereinfachter Zweckverfahren nach § 86 FlurbG dar. Die Projekte könnten auf Grundlage eines abgeschlossenen oder sich in Diskussion befindenden baurechtlichen Verfahrens vorbereitet werden. Sofern in diesem Zusammenhang für die Realisierung erforderlicher Erschließungsanalysen Fördermittel bereitgestellt werden sollten, könnte dies durch ein Sonderprogramm »Flurneuordnung Energie« unterstützt werden.

Durch entsprechende Vereinbarungen gleich zu Beginn des Verfahrens können in einem Guss die notwendigen Regelungen organisiert werden. Sofern eine Rechtsgrundlage für Anordnungen nach § 36 FlurbG zum Entzug von Besitz und Nutzung nicht vorliegt, kann über diese Vereinbarungen die Bauerlaubnis erteilt und eine Einigung über Entschädigungsregelungen erzielt werden. Der Vorteil dieser Vorgehensweise liegt darin, dass der Träger der Maßnahme keine Grundstücke oder Grundstücksteile notariell erwerben muss, sondern auf Grundlage der Vereinbarungen entweder Flurstücke ausgetauscht oder im Rahmen des Verfahrens über Landabfindungsverzichtserklärungen nach § 52 FlurbG zugunsten des Maßnahmenträgers zur Verfügung gestellt werden. Ebenso profitiert der Maßnahmenträger von der Möglichkeit, gleichzeitig rechtliche Regelungen umsetzen zu können. Ferner besteht die Chance, durch die neutrale Moderatorenrolle des Landmanagers den Umsetzungsprozess zu beschleunigen. In Tab. 5 wird schematisch ein Konzept für eine Flurneuordnung zur Unterstützung der Energiewende skizziert.

Tab. 4: Verfahrensdaten Singen »Nordstadtanbindung«

Verfahrensgröße	ca. 60 ha
Grundstückseigentümer (Teilnehmer)	51
Ausführungskosten	ca. 15.000 € (kein Zuschuss)



Abb. 4:  
Neuer Stand  
der Flurneuordnung  
Singen  
»Nordstadt-  
anbindung«

Die grundsätzliche Vorgehensweise wurde in mehreren Verfahren, jedoch mit anderen Verfahrenszwecken bereits erfolgreich durchgeführt, wie in Kap. 5.1 und 5.2 dargestellt. In diesen Beispielen hat sich gezeigt, dass zwei wesentliche Komponenten zum Erfolg beigetragen haben:

Die Freiwilligkeit und die Tatsache, dass im Rahmen der Flurneuordnungsverfahren den betroffenen Grundstückseigentümern mehrere Möglichkeiten im Rahmen des Landmanagements angeboten werden konnten.

Tab. 5: Ablaufschema einer Flurneuordnung-Energie

Baurechtliche Grundlagen	Umsetzung der Maßnahmen			
Planungs- und Bauphase des Energieprojektes		Inbetriebnahme der Anlage		
»Aktive« Laufzeit des Flurneuordnungsprojekts nach § 86 FlurbG				
Einleitung der Flurneuordnung				
Vorbereitende Arbeiten der Flurneuordnung	Landbereitstellung (durch Vereinbarungen)	Herstellung der Erschließungsanlagen	Landmanagement	Rechtliche Regelungen

## 6 Kosten und Finanzierung

Die Höhe der Kosten in einem Flurneuordnungsverfahren wird wesentlich von den durchzuführenden investiven Maßnahmen bestimmt. Dabei spielt es eine wesentliche Rolle, wer die Geldmittel aufbringen muss. In der Regel sind dies die Grundstückseigentümer unter Berücksichtigung der jeweiligen Zuschüsse. Oft unterstützen Kom-



Abb. 5: Fundraising-Kreislauf (vereinfachte Darstellung nach Bürgergesellschaft 2013)

munen die Projekte finanziell, um die Eigenleistung der Teilnehmer zu senken. Je enger die Haushaltsmittel der Kommunen sind und je unsicherer die Fördermittel werden, desto mehr wird man auch hier versuchen müssen, neue Wege zu gehen. Eine Lösung könnte »Fundraising« sein, eine Methodik, die im Regionalmanagement beheimatet ist. Bisher spielt dieser Ansatz in der Flurneuordnung jedoch keine Rolle.

Vorstellbar wären Bürgermodelle, wie etwa Stiftungen, oder Investoren aus der freien Wirtschaft, die beispielsweise ökologische Leistungen in ein Verfahren einbringen. Diesbezügliche Versuche, Sponsoren für Belange des Naturschutzes zu gewinnen, wurden von Seiten des privaten Naturschutzes angeregt und sollen in zukünftigen Projekten erprobt werden. Da dies sehr zeitaufwändig ist, sind kurzfristig Ergebnisse nicht zu erwarten. In Abb. 5 ist ein vereinfachter Fundraising-Kreislauf dargestellt und damit wird aufgezeigt, wie eine Strategie zur Vermögensbildung aufgebaut werden könnte (Bürgergesellschaft 2013). Allerdings ist es schwer vorstellbar, große integrale Verfahren auf diese Weise zu finanzieren. Fundraising ist eher für kleinere Flurneuordnungen oder zusätzliche Einzelprojekte in den Bereichen Landschaftspflege und Erholungsvorsorge in größeren Verfahren denkbar.

## 7 Ausblick

Die Flurneuordnung ist nach wie vor das Multifunktionsinstrument zur Unterstützung von unterschiedlichen Entwicklungen im ländlichen Raum. Die Möglichkeiten, die das FlurbG bietet, sich an veränderte Verhältnisse und Bedürfnisse anzupassen, sind vielfältig. Es sind überaus kostengünstige Lösungen möglich, wenn es um eine reine Bodenordnung ohne investive Maßnahmen geht. Gerade für kleine Kommunen kann dies sehr interessant sein, da bei ihnen die finanziellen Ressourcen vielfach stark begrenzt sind. Allerdings bedeuten kleine Verfahren mit begrenzter Zielsetzung nicht zwangsläufig weniger Zeit- und Personalaufwand auf die Fläche bezogen.

Vereinbarungen eignen sich hervorragend, um die Akzeptanz zu steigern, da offensichtlich vermehrt Vorbehalte gegenüber Projekten bestehen, die hauptsächlich von Verwaltungsseite initiiert werden. Dies trifft vor allem auf kleine Verfahren zu. Eine große Chance, besondere Kundenwünsche erfüllen zu können, liegt darin, angepasste Verfahren anzubieten, die in einem individuellen Prozess ablaufen. Dennoch sollte die Nutzung der gesamten Palette an Flurneuordnungsverfahren vom freiwilligen Landtausch bis zum kombinierten Unternehmensverfahren nicht infrage gestellt, sondern vielmehr die Vielfalt und die Flexibilität des FlurbG genutzt werden.

### Literatur

- Bürgergesellschaft: [www.buergergesellschaft.de](http://www.buergergesellschaft.de), letzter Zugriff: 6/2013.  
 Kummer, K. und Frankenberger, J. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen 2013: Landesentwicklung für ländliche Räume – Analysen und Antworten zu Demographiewandel, Planungszielen und Strukturveränderung. Wichmann Verlag, Berlin, 2012.  
 Ministerium Ländlicher Raum (MLR) Baden-Württemberg: FOKUS-Verfahren. Die schnelle Flurneuordnung. [www.mlr.baden-wuerttemberg.de](http://www.mlr.baden-wuerttemberg.de), letzter Zugriff: 6/2013.

### Anschrift der Autorin

Dipl.-Ing. Karin Chluba, Vermessungsdirektorin  
 Lehrbeauftragte an der HFT Stuttgart  
 Landkreis Konstanz  
 Otto-Blesch-Straße 49, 78315 Radolfzell  
[karin.chluba@lgl.bwl.de](mailto:karin.chluba@lgl.bwl.de)