

Kann die Landentwicklung einen Beitrag zur Reduzierung des Flächenverbrauchs von landwirtschaftlichen Flächen leisten?

Jörg Fehres

Zusammenfassung

In einer Situationsanalyse werden die vielfältigen Flächeninanspruchnahmen im ländlichen Raum mit ihren Folgen für die Landwirtschaft und den Immobilienmarkt beschrieben. Hierauf aufbauend werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Landentwicklungsverwaltungen durch Planungsangebote und vor allem durch die ländliche Bodenordnung den großen Verlust an landwirtschaftlichen Nutzflächen mindern können. Durch ein intelligentes Flächenmanagement entstehen dabei häufig auch Mehrwerte für unterschiedliche Interessensansprüche der Flächennutzung.

Summary

A situation report describes the various land uses in rural areas and their consequences for agriculture and the real estate market. Possibilities are shown how the land development administrations can reduce the great loss of agricultural land through planning offers but especially through land consolidation. Through intelligent land management, added value can often be achieved in the use of land for different interests.

Schlüsselwörter: Flächennutzung, Flächeninanspruchnahme, Flächenmanagement, ländliche Bodenordnung, Flurbereinigung, Landnutzungskonflikt, ländlicher Raum

1 Flächenverbrauch und dessen Ursachen

Politik und Gesellschaft haben seit Längerem erkannt, dass der Verlust von Freiraumflächen zugunsten von neuen Siedlungs- und Verkehrsflächen, wie er noch bis Anfang der 2000er Jahre stattfand, in diesem Maße nicht weiter fortschreiten kann (statt vieler Hendricks et al. 2017). Als Konsequenz hieraus wurde 2002 die »Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie« entwickelt mit dem Ziel, die Flächeninanspruchnahme auf 30 ha/Tag zu reduzieren. Dies war eine ambitionierte Vorgabe, zumal der sog. Flächenverbrauch in den Jahren 1993 bis 2003 noch ca. 120 ha/Tag betrug. Ab diesem Zeitpunkt wurde die Inanspruchnahme neuer Flächen erfolgreich gesenkt, was zunächst in größeren Schritten gelang, dann aber immer schwieriger wurde und letztlich zur Erkenntnis führte, dass das Ziel in diesem Zeitrahmen nicht realisierbar war. Durch eine Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie im Jahr 2016 (Bundesregierung 2016) – auch ausgelöst durch die »Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung« der Vereinten Nationen – wurden die Ziele neu formuliert. Mit gleichzeitiger Änderung der Erhebungsgrundlagen ist es nunmehr Ziel, den Flächenverzehr bis zum Jahr 2030 auf unter 30 ha/Tag zu begrenzen.

Die Ursachen der Flächeninanspruchnahme sind vielfältig und korrelieren mit den Ansprüchen an den ländlichen Raum. Abb. 1 vermittelt eine bildliche Übersicht über die funktionalen Anforderungen an die ländlichen Regionen, wobei die land- und forstwirtschaftliche Nutzung einen Anteil von ca. 80 % an der Gesamtfläche in Deutschland hat.

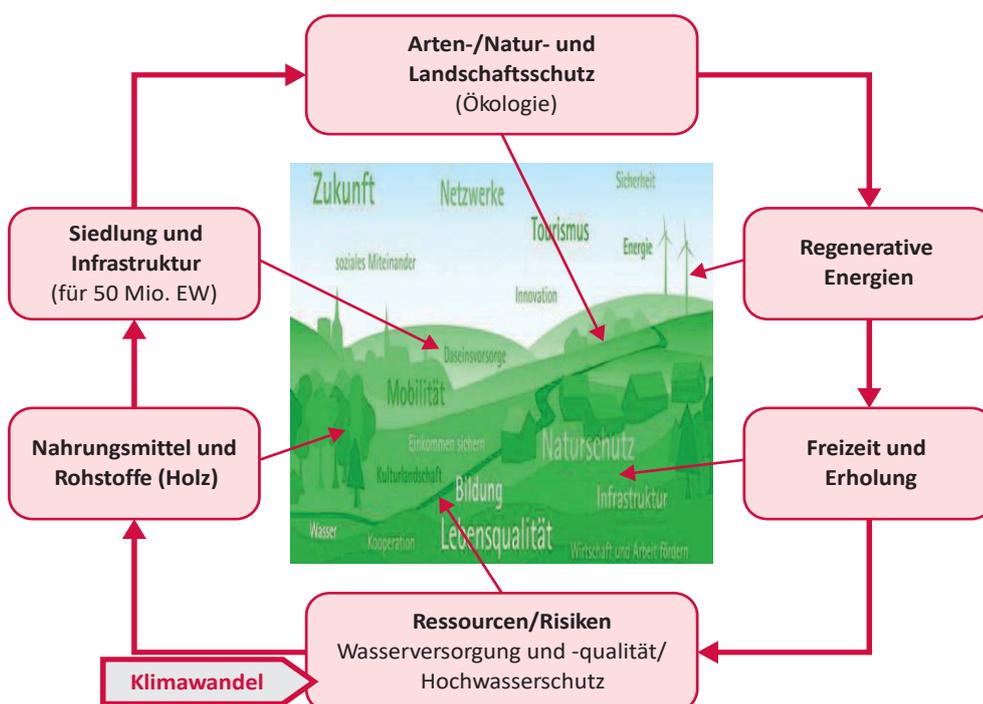


Abb. 1: Multifunktionale Ansprüche an den ländlichen Raum

An den ländlichen Raum werden multifunktionale Ansprüche gestellt. Allgemein soll er eine Ausgleichsfunktion für die besiedelten Gebiete übernehmen und gilt als die Basisressource für gesunde Luft, Wasser und Boden. Ferner soll der ländliche Raum auch ökologische Flächen für den Arten-, Natur- und Landschaftsschutz vorhalten, die nicht zuletzt aufgrund des dramatischen Artenrückgangs noch vergrößert werden sollen.

Ländliche Räume werden in den letzten Jahrzehnten vermehrt durch offensive Werbung von Regionen für den Tourismus entdeckt, was aktuell durch die Corona-Pandemie zu einer vermehrten Nachfrage als Wohn- und Arbeitsstandort führt. Bedeutsamer Faktor dafür ist, dass die ländlichen Regionen über eine Grundinfrastruktur verfügen, zu der auch ein intaktes Wirtschaftswegenetz für vielfältigste Zwecke der landschaftsgebundenen Erholung und Freizeitgestaltung gehört. Hiervon profitieren auch die landwirtschaftlichen Betriebe mit Übernachtungs-, Gastronomie- und Selbstvermarktungsangeboten.

Eine weitere lukrative Quelle der Einkommensdiversifizierung ist die Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen zur Energiegewinnung. Neben dem Braunkohleabbau kommen im Rahmen der Energiewende vermehrt Flächenbereitstellungen für Solar- und Windenergie sowie die Biomasseproduktion hinzu. Dies stärkt zwar die Einkommenssituation der Betriebe, hat aber starken Einfluss auf den Bodenmarkt und die Bodenpreise. So bewegen sich die Bodenpreise im Bereich von Windkraftanlagen oft auf dem Niveau der Preise für Bauerwartungsland. Es kann bezweifelt werden, ob tatsächlich die für Windkraftanlagen benötigten Flächen, für die vielfach Nutzungsverträge über eine Dauer von nur 10 Jahren abgeschlossen werden, höhere Bodenwerte rechtfertigen. Denn in die Bodenwerte sind in der Regel nur nachhaltig erzielbare Wertsteigerungen einzurechnen, sodass sich bei einer Windkraftnutzung eher eine Berücksichtigung des Nutzungsrechts als besonderes objektspezifisches Grundstücksmerkmal durch Ermittlung der Verzinsungsrendite bezogen auf die Laufzeit der Verträge anbietet.

Der ländliche Raum dient ferner als Ressource für die Versorgung mit gesundem Trinkwasser, aber auch als Präventionsraum für den Hochwasserschutz. Diese Anforderungen werden durch die europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in der politischen Bedeutung mit Handlungsvollzug gestärkt (BMU 2011). Neben den geplanten Hochwasserretentionsräumen, z.B. entlang des Rheines, sind es gerade die zahlreichen Binnengewässer, die durch naturnahen Rückbau oder gewässerbegleitende Uferstreifen sowohl der ökologischen Aufwertung als auch dem Hochwasserschutz dienen sollen. Dies ist im Zeichen des Klimawandels mit steigenden Regenintensitäten besonders bedeutsam. Auch hierfür werden vornehmlich landwirtschaftliche Flächen in Anspruch genommen.

Im ländlichen Raum leben in mittleren und kleineren Städten sowie den vielen Dörfern ca. 50 Mio. Menschen. Der Anspruch an möglichst großen Hausgrundstücken

ist trotz der strategischen Neuausrichtung »Innen- vor Außenentwicklung« nach wie vor sehr hoch. Neue Baugebiete werden immer noch auf ehemaligen landwirtschaftlichen Flächen ausgewiesen, wobei die Kompensationsverpflichtungen meistens außerhalb der Baugebiete umgesetzt werden und zu einem zusätzlichen Verlust von landwirtschaftlichen Flächen führen.

Der Trend »auf dem Land wohnen, aber in der Stadt arbeiten« gewinnt verstärkt durch die Corona-Krise eine zunehmende Bedeutung. Voraussetzungen sind die Sicherstellung einer guten Breitbandversorgung in Verbindung mit neuen Arbeitsmodellen (Home-Office, Co-working Space) und eine gute Ausstattung der Daseinsvorsorge. Dieser Trend wird wahrscheinlich auch nach der Corona-Krise anhalten und könnte sogar den Zuzug in ländliche Regionen verstärken. Dennoch wird es auch in Zukunft einer Verkehrsinfrastruktur im ländlichen Raum bedürfen, zumal das Verkehrsaufkommen nach den Prognosen noch weiter wachsen wird. Neben dem Straßenbau könnte der Schienenbau wieder an Bedeutung gewinnen. So gibt es vermehrt Planungen, stillgelegte und teilweise umgenutzte Bahnstrecken wieder zu reaktivieren und neue S-Bahnlinien zur Anbindung des weiteren Umlandes an die Städte zu bauen. Auch für diese Verkehrsinfrastruktur wird Land zum Bau der Anlagen und in etwa gleichem Umfang für Ausgleichsmaßnahmen benötigt.

Abb. 2 gibt einen Überblick über den derzeitigen Stand der Flächeninanspruchnahmen bezogen auf deren Verursacher. Prozentual haben die Siedlungsflächen deutlich den höchsten Anteil, gefolgt von den Verkehrsflächen.

2 Folgen der Flächeninanspruchnahmen

2.1 Zustandsbeschreibung des ländlichen Raums und der Landwirtschaft

Die oben geschilderten Ursachen der vielfältigen Flächeninanspruchnahmen führen in überwiegendem Maße zu einem Verlust an landwirtschaftlichen Nutzflächen. Landwirtschaftliche Flächen haben derzeit einen Anteil von knapp über 50 % an der Gesamtfläche im Bundesgebiet, der aber voraussichtlich weiter schrumpfen wird. Deshalb fordern die landwirtschaftlichen Organisationen diese Entwicklung zu stoppen, zumindest jedoch deren Dynamik zu reduzieren. Eine der vorgeschlagenen Empfehlungen ist, landwirtschaftlichen Flächen in den Raum- und Regionalplänen eine Schutzfunktion als Vorrangflächen einzuräumen. Hierdurch soll in Anlehnung an die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für Natur und Landschaft letztlich bewirkt werden, dass auch den landwirtschaftlichen Flächen bei Planungsvorhaben eine höhere Abwägungspriorität eingeräumt wird. Dies ist teilweise schon erfolgt oder wird bei der Neuaufstellung der Pläne intensiv diskutiert. Dennoch ist es nicht unproblematisch und führt auch innerhalb

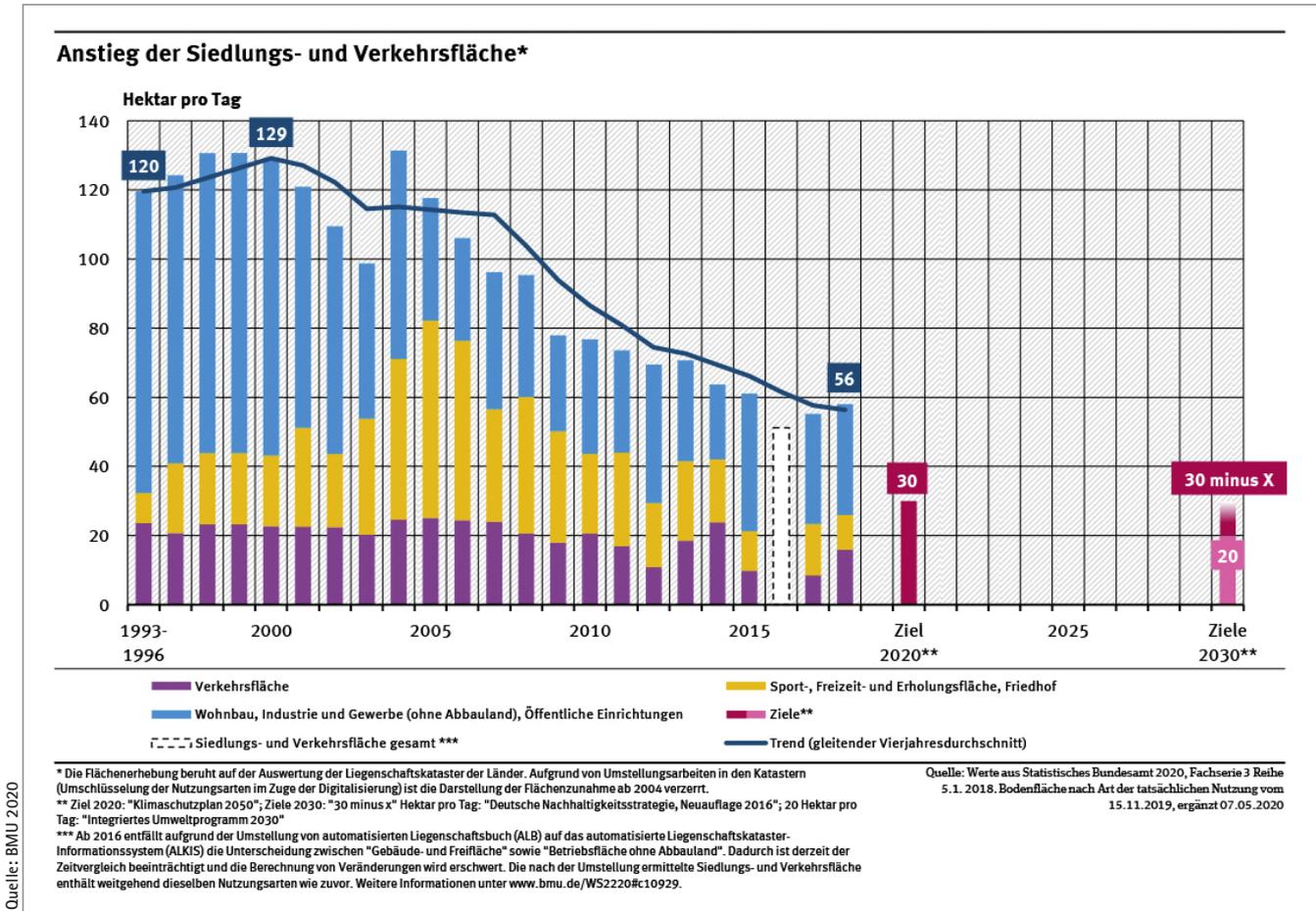


Abb. 2: Flächeninanspruchnahmen und deren Verursacher

der Landwirtschaft zu einem kontroversen Meinungsbild. Es sind Fragen zu diskutieren, welche Kriterien bei der Ausweisung solcher Vorrangflächen anzuwenden sind. Zunächst war unstrittig, dass besonders gute und ertragsreiche Böden dazu gehören, die allerdings nur in bestimmten Regionen vorkommen. Weitere Kriterien könnten sein, die Bedeutung der Landwirtschaft im regionalen Bezug zu bewerten oder die landwirtschaftliche Nutzung im Kontext der Erhaltung und Verbesserung des Ökosystems zu sehen. Auch Aspekte der Nachhaltigkeit spielen eine Rolle, z.B. ob sich Böden für klimarobuste Anbauarten eignen. Unabhängig vom gefundenen Ergebnis wird eine solche Ausweisung eine Polarisierung innerhalb der Landwirtschaft hervorrufen, denn die vermeintlich »Begünstigten werden geschützt, die anderen geopfert«.

In der Landwirtschaft selbst findet seit Gründung der Bundesrepublik ein dramatischer Strukturwandel statt. Während es nach dem zweiten Weltkrieg (1949) in Deutschland insgesamt noch rd. 2,4 Mio. landwirtschaftliche Betriebe mit fast 8 Mio. Erwerbstätigen gab, sind diese bis zum Jahr 2019 auf rd. 266.000 Betriebe mit weniger als 600.000 Beschäftigten gesunken. Dies führte jedoch nicht zu Flächenaufgaben, sondern die Betriebe wuchsen in Westdeutschland beständig auch durch Anpachtung von Flächen, deren Anteil inzwischen bei rd. 60 % an der landwirtschaftlichen Nutzfläche liegt.

Heute beträgt die durchschnittliche Betriebsgröße in Deutschland 62 ha (DBV 2019). Bedingt durch das Erbrecht (Realteilung und Anerbenrecht) und die unterschiedlichen historischen Entwicklungen in West- und Ostdeutschland gibt es jedoch große regionale Unterschiede bei den Betriebsstrukturen. Durch die Zwangskollektivierung in der früheren DDR wurden die Flächen zu rd. 90 % durch die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPGen) mit einer durchschnittlichen Größe von rd. 5.000 ha bewirtschaftet. Durch das Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG) wurden die LPGen nach der Wende aufgelöst und wieder privatisiert. Meist entstanden daraus Agrargenossenschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung, die heute eine durchschnittliche Betriebsgröße von rd. 800 ha haben und auf über der Hälfte der landwirtschaftlichen Fläche wirtschaften. Fast ein Viertel der LF entfällt auf Personengesellschaften meist in Form einer GbR mit einer durchschnittlichen Größe von 375 ha und das restliche Viertel auf bäuerliche Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe.

Im Zeitraum seit Kriegsende wuchsen die Erlöse für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse kaum. Es sind Cent-Beträge, die bei den Landwirten für Grundnahrungsmittel wie Brot, Wurst, Milch und Fleisch als Erlös verbleiben. Dies kann nicht allein mit dem ständig wachsenden Mechanisierungsgrad erklärt werden, obgleich noch im Jahr 1949 ein Landwirt 10 Menschen versorgte, während es

heute rd. 150 Personen sind. Die Ursache liegt vielmehr in der viel kritisierten gemeinsamen Agrarpolitik der EU mit ihren sog. zwei Säulen, der ersten Säule mit den Direktzahlungen und der zweiten Säule mit den Strukturförderprogrammen zur Stärkung der ländlichen Räume. Nur durch diese Direktzahlungen findet eine flächendeckende Landbewirtschaftung statt. Dennoch ist die Frage virulent, warum die EU in diesem Maße fördert, zumal die Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft einen Anteil von nur 0,9 % an der gesamten Volkswirtschaft hat. Wesentliches Motiv und politische Begründung ist die Vergütung der gesellschaftsrelevanten Leistungen zur Pflege und zum Erhalt der Kulturlandschaft.

2.2 Auswirkungen auf den Immobilienmarkt und die Bodenpreise

Unabhängig von der Förderung versuchen die landwirtschaftlichen Betriebe weiter zu wachsen und zusätzlich weitere Einkommensquellen zu generieren. Einige dieser Einkommensquellen sind bereits oben genannt. Ebenso gibt es Aktivitäten in der Mitwirkung bei der Landschaftspflege, oder Betriebe suchen ihren Erfolg in der Umstellung auf ökologische Landwirtschaft, deren Anteil bei ca. 10 % im Bundesdurchschnitt liegt. Für die Vergrößerung der Betriebsflächen ist man bereit, hohe Preise zu zahlen. Diese liegen oft über dem Deckungsbeitrag, also dem Saldo zwischen Erlös und betrieblichem Aufwand. Schon lange orientieren sich die Bodenpreise nicht mehr vornehmlich an der Ertragsfähigkeit des Bodens. Dies ist auch eine Folge der angesprochenen europäischen Agrarförderung durch Direktzahlungen. Bis in die frühen 1980er Jahre erfolgte die EU-Förderung produktbezogen mit Garantiepreisen. Es entstanden die sog. »Butterberge und Milchseen«. Die EU hat dann schrittweise die Förderung bezogen auf die Fläche umgestellt, zunächst über eine unterschiedlich hohe Acker- und Grünlandprämie, später in Form einer einheitlichen Flächenprämie. Die derzeitige Förderung erfolgt durch eine Betriebsprämie, die auf die Betriebsfläche referenziert ist, aber ökologische Leistungen zusätzlich vergütet. Damit wird der Bodenpreis von der produktbezogenen Ertragsfähigkeit entkoppelt.

Die landwirtschaftlichen Betriebe treten selbst als Konkurrenten beim Kauf der immer knapper werdenden landwirtschaftlichen Flächen auf. Dies führt zur Steigerung der Bodenpreise und ist besonders gut nachweisbar in Gebieten, in denen vor allem ausgelöst durch Planungsvorhaben eine große Nachfrage nach landwirtschaftlichen Flächen besteht. Zwar profitiert der Landwirt zunächst beim Grundstücksverkauf von den bei Baulandausweisungen höheren Verkehrswerten, kann diesen Erlös bis auf einen Freibetrag aber nicht nachhaltig sichern. Denn durch den Verkauf von landwirtschaftlichen Flächen werden die Werte steuerrechtlich vom Betriebs- in das Privatvermögen überführt, was zu einer erheblich

höheren Steuerlast führt. Um dies zu vermeiden, muss der Verkaufserlös innerhalb einer Übergangsfrist wieder in betriebliche Grundstücksankäufe reinvestiert werden. Dadurch bedingt besteht die Bereitschaft, wesentlich höhere Preise für landwirtschaftliche Flächen zu zahlen.

Viele Kommunen betreiben eine aktive Bodenpolitik durch Erwerb von Flächen, die sie als Kompensationsflächen aktuell oder für spätere Ausweisungen neuer Siedlungsflächen benötigen. In stärker überplanten Räumen sind auch noch andere Vorhabenträger beim Flächenerwerb tätig und treten nicht selten als gegenseitige Konkurrenten auf. Hier ist es dringend geboten, diese Aktivitäten zu koordinieren, weil letztlich der Steuerzahler die Mehrkosten aus dem Konkurrenzkampf zu zahlen hat.

Bedingt durch die Finanzkrise wird überschüssiges Geld nicht mehr nur in herkömmliche Spareinlagen investiert. Eine stetig wachsende Nachfrage besteht daher bei der Anlage in Immobilienfonds. Diese Nachfrage kann kaum noch befriedigt werden, zumal die hohen Immobilienpreise bei Gebäuden die Renditen stark schmälern. Als Folge davon haben sich auch Immobilienfonds für landwirtschaftliche Grundstücke etabliert. Seit der Finanzkrise im Jahr 2007 sind die Preise für landwirtschaftliche Flächen um ca. 190 % gestiegen. Es gibt daher Initiativen durch Gesetzesänderungen die Spekulation mit landwirtschaftlichen Flächen durch Finanzinvestoren zu verbieten.

Die geschilderten Entwicklungen führen dazu, dass der Bodenmarkt bei den knapper werden landwirtschaftlichen Flächen, die allein im Zeitraum von 1992 bis 2016 um ca. 1,25 Mio. ha zurückgegangen sind, stärker stimuliert wird. Dies zeigt sich in einem angespannten Immobilienmarkt bei landwirtschaftlichen Grundstücken und den sehr stark steigenden Bodenpreisen (Abb. 3). Die Grafik zeigt Durchschnittswerte. So können nach den Erfahrungen des Autors in Räumen, in denen durch verschiedene Planungsvorhaben ausgelöst eine hohe Nachfrage besteht, Preisspitzen von ca. 10 Euro/m² erreicht werden.

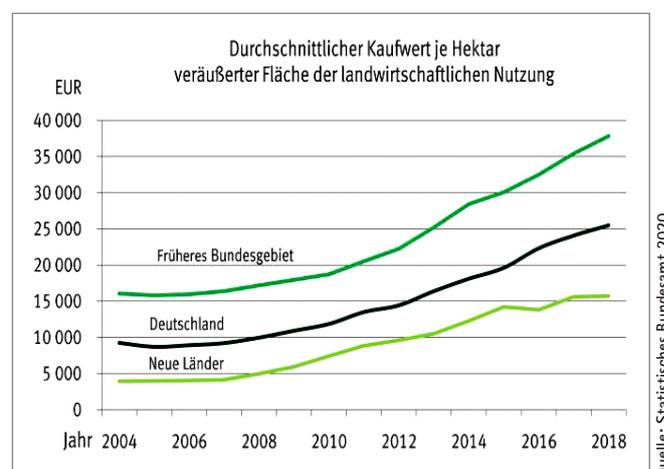


Abb. 3: Steigerung der Bodenpreise für landwirtschaftliche Flächen

3 Hilfestellung durch Landentwicklung?

3.1 Angebote der Landwicklung

So vielfältig die Ursachen für die Flächeninanspruchnahmen sind, um so variabler müssen die Strategien zur Minderung eingesetzt werden. Es wurde schon erwähnt, dass der Raum- und Bauleitplanung hierbei eine zentrale Rolle zukommt, indem noch mehr das Gebot der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung angewendet wird. Bei der Problemlösung können die Landentwicklungsverwaltungen der Länder mithelfen, denn auch sie verfügen über entsprechende Planungsinstrumente. Auf regionaler Ebene können die im Zusammenhang mit den LEADER-Regionen (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) zu erarbeitenden Regionalen Entwicklungskonzepte (REK) die Thematik behandeln und in den LEADER-Prozessen als Handlungsfelder für die Umsetzungsaktivitäten mit aufnehmen. Zusätzlich haben viele Landentwicklungsverwaltungen auch die Förderung von Dorfentwicklungskonzepten in ihrem Portfolio, bei denen in einem mehrstufigen, partizipativen Prozess insbesondere unter Beteiligung der ortsansässigen Bevölkerung Pläne für eine nachhaltige Entwicklung erarbeitet werden. Schon seit einigen Jahren werden in den Dorfentwicklungsplänen auch die Themen »Baulücken«, »Leerstände« und »Neuausweisung von Bauflächen« intensiv behandelt. Gerade in ländlich geprägten Dörfern gibt es neben den Baulücken auch viele durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft ungenutzte Gebäude, die umgenutzt werden können, aber auch durch Abriss und Neubebauung lassen sich Neuausweisungen von Bauflächen vermeiden (Kötter und Voß 2020a, b).

3.2 Ländliche Bodenordnung

Neben den oben genannten Planungs- und Fördermöglichkeiten verfügen die Landentwicklungsverwaltungen traditionell über die Instrumente der ländlichen Bodenordnung. Noch bis in die 1980er Jahre wurde die Flurbereinigung vornehmlich zur Strukturverbesserung in der Landwirtschaft eingesetzt, obwohl das FlurbG gerade durch die Novellierung von 1994 nochmal erweitert wurde hin zu einem integraleren Ansatz bei der Neuordnung ländlicher Gebiete. Die ländliche Bodenordnung beinhaltet ein nachhaltiges Flächenmanagement, indem Flächen großräumig und kostengünstig erworben werden können, um sie dann formgerecht in den benötigten Lagen bereitzustellen. So werden Landnutzungskonflikte gelöst und gleichzeitig nennenswerte Beiträge zur Reduzierung der Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen geleistet (Fehres und Thomas 2020). Daher sollen die fünf Verfahrensarten nach dem FlurbG im Folgenden kurz in ihren wesentlichen Zielsetzungen beschrieben und hinsichtlich ihrer Möglichkeiten zur zielgerichteten Problemlösung analysiert werden.

3.2.1 Das Regelverfahren

Das Regelverfahren nach § 1 i. V. m. § 4 FlurbG verfolgt die vielfältigsten Ziele mit einem integralen Ansatz der Neuordnung. In erster Linie soll aber eine Strukturverbesserung in der Land- und Forstwirtschaft erreicht werden. Es können auch Flächen in geringem Umfang für öffentliche Zwecke im Sinne der Förderung der Landentwicklung bereitgestellt werden. Dennoch müssen die agrarstrukturellen Vorteile eindeutig überwiegen. Durch die Neuordnung der Grundstücke können auch Effekte zur Reduzierung von Flächeninanspruchnahmen durch die zweckentsprechende Gestaltung der neu ausgewiesenen Flächen erzielt werden. Dies sind gewollte Nebeneffekte, aber nicht primäre Zielsetzungen des Regelverfahrens.

3.2.2 Der freiwillige Landtausch

Der freiwillige Landtausch nach den §§ 103a ff. FlurbG ist der einfachste und schnellste Weg einer Grundstücksneuordnung. Da die Einvernehmlichkeit aller Tauschpartner zwingende Voraussetzung ist, wird ein freiwilliger Landtausch bei größeren Neuordnungsgebieten kaum umzusetzen sein. Zwar ist eine Vermessung zur Anpassung der Tauschflächen nicht ausgeschlossen, sollte aber im Umfang geringfügig bleiben. In der Regel sollen aus Gründen der Agrarstrukturverbesserung oder des Naturschutzes und der Landespflege nur bestehende Flurstücke ausgetauscht werden. Ein zusätzliches Manko ist, dass beim freiwilligen Landtausch der einfache Erwerb von Flächen nach § 52 FlurbG nicht möglich ist (Wingerter und Mayr 2018, § 103b, Rd.-Nr. 5). Gerade durch Landabfindungsverzichtserklärungen können aber betrieblich aufgegebene Flächen erworben und zweckgebunden zur Deckung von Landbedarfen ausgewiesen werden.

3.2.3 Das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren

Eine andere Möglichkeit, eine schnelle Neuordnung herbeizuführen, ist das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren nach §§ 91 ff. FlurbG. Das Verfahren verfolgt die gleichen Ziele wie der freiwillige Landtausch, eignet sich aber für größere meist geschlossene Gebiete, in denen es in der Regel keiner neuen oder keiner wesentlichen Änderung bestehender gemeinschaftlicher Anlagen nach § 39 FlurbG bedarf. Durch den Austausch ganzer Flurstücke sollen größere zusammenhängende Nutzungseinheiten entstehen. Dadurch offenbaren sich die Schwächen bei der Lösung der hier diskutierten Problematik. Das Verfahren ist nicht geeignet, Landbedarfe zu decken oder durch Planungen verursachte Nachteile in der Flächengestaltung zu beheben. Zusätzlich kann durch die Ausweisung von öffentlichen Flächen die nach dem FlurbG zu garantierende Zuwegung verloren gehen. Eine Änderung oder zusätzliche Anlage von ländlichen Wegen ist im beschleunigten Zusammenlegungsverfahren nur sehr bedingt möglich.

3.2.4 Die Unternehmensflurbereinigung

Die sog. Unternehmensflurbereinigung nach §§ 87 ff. FlurbG ist die prädestinierte Verfahrensart zur Bereitstellung von öffentlich benötigten Flächen in großem Umfang im ländlichen Raum. Neben dem Zweck der vollständigen Flächenbereitstellung ist es gleichrangiges Ziel, die durch die Flächenbereitstellung in bestimmter Lage verursachten landeskulturellen Schäden zu beseitigen. Durch die Neugestaltung der Grundstücke werden die sonst entstehenden An- und Durchschneidungen vermieden, sodass nach Möglichkeit keine nicht nutzbaren Teilflächen verbleiben. Allein dadurch wird ein zusätzlicher Verlust von landwirtschaftlichen Nutzflächen vermieden.



Abb. 4: Verlagerung und Arrondierung von Kompensationsflächen

In den meisten Unternehmensflurbereinigungen gelingt es, den Flächenbedarf für die Infrastrukturmaßnahme aufzubringen, ohne die gesetzlich mögliche anteilige Flächenenteignung der Verfahrensbeteiligten zu beanspruchen. Das mögliche Ausmaß der Flächenenteignung darf nur geringfügig sein und zu keinen Existenzgefährdungen führen. In Zeiten knapper werdender landwirtschaftlicher Flächen ist die Vermeidung einer noch so geringen Flächenaufbringung von großem Wert. Durch die bereits erwähnte und überwiegend angewandte Möglichkeit des Flächenerwerbs durch Landabfindungsverzichts-erklärungen können Flächen großräumig und damit zu günstigeren Preisen erworben und in die benötigte Lage getauscht werden. Dies führt zur Existenzsicherung der auf die Betriebsflächen angewiesenen anderen Betriebe, deren Flächen zur Deckung des Landbedarfs somit nicht benötigt werden.

Auslöser von Unternehmensflurbereinigungen sind Planfeststellungsverfahren von flächenintensiven Infrastrukturmaßnahmen, zu deren Flächenbeschaffung die Enteignung zulässig ist. Integraler Bestandteil der Planfeststellung sind nicht nur die anlagenbezogenen Flächen, sondern auch die zur Kompensation des Eingriffs in Na-

tur- und Landschaft durchzuführenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die nicht selten den Flächenumfang der eigentlichen Anlageflächen haben. Vielfach werden diese Kompensationsmaßnahmen entlang der Trassen von Infrastrukturanlagen geplant, oft auch in Lagen, in denen unwirtschaftliche Restflächen entstehen oder der Maßnahmenträger eine bessere Chance bei der Realisierung sieht. Obwohl dies mit den Landschaftsbehörden abzustimmen ist, wird von deren Seite nicht selten beklagt, dass kleinflächige Insellösungen ohne Biotopverbund entstehen. In Unternehmensflurbereinigungen können in Abstimmung mit dem Maßnahmenträger und den Landschaftsbehörden optimalere Lösungen gefunden werden.

Das Beispiel des Neubaus der ICE-Schnellstrecke zwischen Köln und Frankfurt verdeutlicht diese Möglichkeit der Verlegung von Kompensationsflächen im Rahmen der dort für den Schienenbau durchgeführten fünf Unternehmensflurbereinigungen auf nordrhein-westfälischem Gebiet. Die zunächst entlang der neuen ICE-Trasse geplanten Ausgleichsmaßnahmen wurden sowohl von der Landwirtschaft wegen ihrer die Bewirtschaftung störenden Lage kritisiert, als auch vom amtlichen und ehrenamtlichen Naturschutz, die eine großflächige Ausweisung im Bereich der Flussaue der Sieg bevorzugten. In enger Abstimmung mit dem Planungsträger und der zuständigen Flurbereinigungsbehörde wurden diese Kompensationsflächenausweisungen durch Änderung der Planfeststellung in die gewünschte Lage verlegt, nachdem die Flurbereinigungsbehörde vorher geprüft und zugesichert hatte, dass sie die Flächen bereitstellen kann. Abb. 4 veranschaulicht den Erfolg der Verlegung. Die großflächige Ausweisung in der Siegau schont nicht nur die Inanspruchnahme wertvoller landwirtschaftlicher Flächen, sondern optimiert den ökologischen Wert der Auenbereiche. Dies kann bereits als Vorgriff auf Umsetzungsmaßnahmen der aktuellen WRRL gesehen werden, da in diesem Bereich keine weiteren Maßnahmen an der Sieg geplant und realisiert werden müssen (Fehres 2015a).

Das Beispiel kann als »Blaupause« dienen, wie in ähnlichen Fällen in Unternehmensflurbereinigungen durch ein nachhaltiges Flächenmanagement Kompensationsverpflichtungen gesteuert ausgewiesen werden können. Die dadurch erreichten Effekte sind die Reduzierung der Inanspruchnahme wertvoller landwirtschaftlicher Flächen und Mehrwertgenerierungen einer vergrößerten Flächenausweisung in ökologisch und auch wasserwirtschaftlich optimaleren Lagen. Einschränkend für die Anwendung muss darauf hingewiesen werden, dass die Vorgehensweise zunächst nur Unternehmensverfahren betrifft. Hinzu kommt, dass die Steuerung der Kompensationsflächenausweisung nur für das oder die Unternehmen zu deren Gunsten das Verfahren nach § 87 FlurbG eingeleitet wurde, möglich ist.

3.2.5 Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren

Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG verfolgt grundsätzlich die gleichen Ziele, wenn auch weniger komplex und nicht so integral wie das Regelverfahren. Zur Vereinfachung und Beschleunigung können einzelne Verfahrensschritte entfallen oder zusammengefasst werden. Im § 86 Abs. 1 Nrn. 1–4 FlurbG werden exemplarisch Einleitungsgründe für die Durchführung des Verfahrens aufgezählt. Nach § 86 Nrn. 1 und 2 waren schon immer Fremdplanungen Auslöser für die Durchführung eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens. In der Gesetzesnovellierung von 1994 kam die Auflösung von Landnutzungskonflikten hinzu, ohne jedoch näher zu definieren, aufgrund welcher Art von Planungen Landnutzungskonflikte ausgelöst werden (Fehres 2014b). Bedingt durch ansteigende Planungsvorhaben im ländlichen Raum, bei denen die Voraussetzungen für eine Unternehmensflurbereinigung nicht gegeben sind, wird in Fachkreisen vermehrt, teilweise kontrovers darüber diskutiert, unter welchen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen ein Verfahren nach § 86 Abs. 1 Nrn. 1 und 3 FlurbG möglich ist (Thiemann 2008a–c und 2017, Thomas 2009, Weiß 2008). Es dürfte unbestritten sein, dass in jedem Fall die wertgleiche Landabfindung garantiert sein muss und bei der Realisierung nur von Fremdplanungen keine Landbeiträge nach § 47 FlurbG und Kostenbeiträge nach § 19 FlurbG zu Lasten der Beteiligten zulässig sind. Ebenso wenig kann in solchen Verfahren eine Bezuschussung aus Fördermitteln für den ländlichen Raum aus den durch Länder, den Bund oder die EU bereitgestellten Haushalten erfolgen.

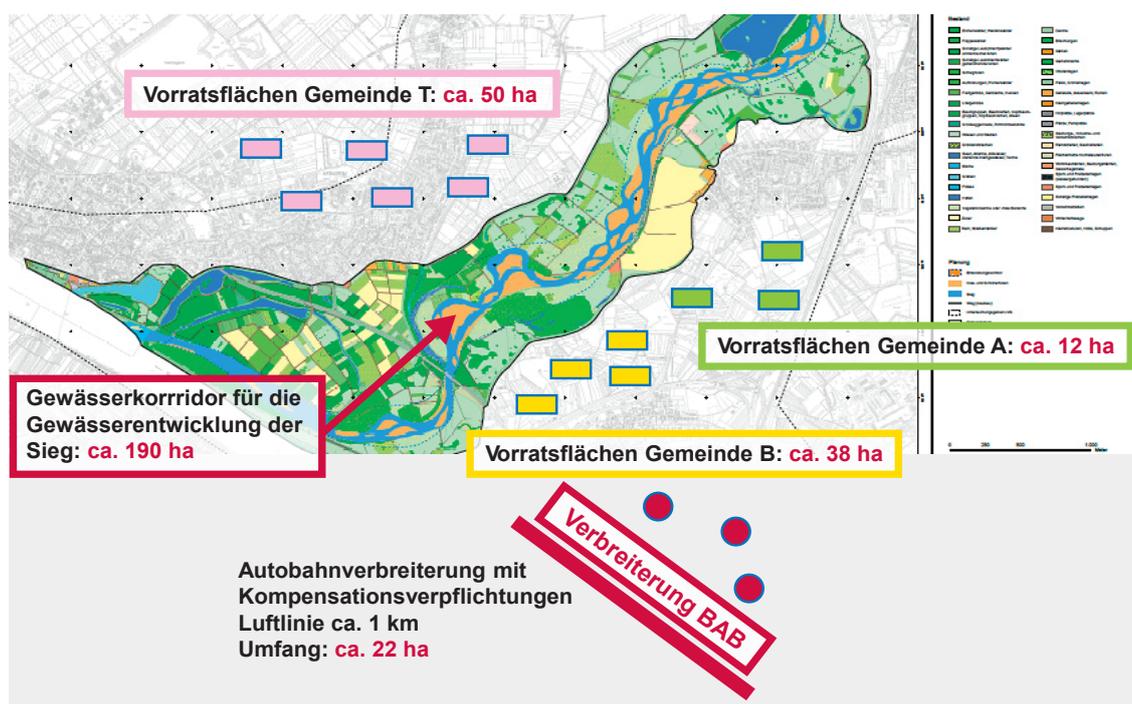
Warum sollten bei Einhaltung dieser Prämissen keine vereinfachten Flurbereinigungsverfahren nur zur Realisierung von Fremdplanungen durchführbar sein, zumal

nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG z.B. städtebauliche Maßnahmen, naturnahe Gewässerentwicklungen, Natur- und Landschaftsschutz schon vor der Gesetzesnovelle als Einleitungsgründe reichten. Man kann ergänzend argumentieren, dass nahezu alle Fremdplanungen im ländlichen Raum überwiegend zu Eingriffen in die Agrarstruktur führen. Die überplanten Flächen werden der bisherigen Nutzung entzogen und stören in der geplanten Lage häufig die Bewirtschaftung. Die Vermeidung oder Abmilderung dieser Eingriffe dürfte im wohlverstandenen, objektiven Interesse der Beteiligten liegen und ist somit privatnützlich. Im Rahmen der Bodenordnung können die benötigten Flächen von verkaufswilligen Teilnehmern über § 52 FlurbG erworben und in der benötigten Lage ausgewiesen werden. Dies ist in der Regel verbunden mit einer optimaleren Neugestaltung der Flächen, was sowohl der Landbewirtschaftung als auch den Planungen Dritter zugute kommt.

4 Lösungsvorschlag für den Einsatz der vereinfachten Flurbereinigung zur Minderung der Flächeninanspruchnahmen

Die Erörterungen in Kap. 3 haben gezeigt, dass die ländliche Bodenordnung einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung der Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen leisten kann, und wie Mehrwerte bei der Flächenbereitstellung geschaffen werden können. Durch das folgende Beispiel, das auf einer konkreten Ausgangssituation ergänzt um weitere Annahmen beruht, soll der strategische Ansatz vertieft werden. Die in Abb. 5 skizzierte Darstellung veranschaulicht die Ausgangslage und kann ergänzend wie folgt beschrieben werden.

Abb. 5: Prinzipskizze einer Gewässerentwicklungsmaßnahme im Zusammenhang mit anderen Planungsvorhaben und Flächenverlagerungen



In einem wasserwirtschaftlichen Planfeststellungsverfahren nach § 68 i. V. m. § 71 WHG soll an der Sieg, einem Nebenfluss des Rheins, eine Gewässerentwicklungsmaßnahme durchgeführt werden. Hierfür soll ein begleitendes ländliches Bodenordnungsverfahren zur Beschaffung der für die Entfesselung des Flusses benötigten Flächen eingeleitet werden. Aufgrund der Planfeststellung ist sowohl eine Unternehmensflurbereinigung als auch ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren möglich und nach den obigen Analysen zielführend. In diesem sehr stark beplanten Raum soll zudem in mittelbarer Nähe eine bestehende Autobahn verbreitert werden. Im Rahmen des Erörterungstermins zur straßenrechtlichen Planfeststellung werden Bedenken von Landwirten und den landwirtschaftlichen Stellen bezogen auf die entlang der Trasse geplanten Kompensationsmaßnahmen vorgebracht. Als Begründung wird genannt, dass die Ausgleichsflächen in der geplanten Lage für die landwirtschaftliche Nutzung wertvolle Flächen beanspruchen und auch die Bewirtschaftung stören. Zusätzlich haben drei Kommunen zur Bevorratung von später zu erwartenden Kompensationsverpflichtungen für Bauflächenausweisungen sukzessiv in den vergangenen Jahren verstreut liegende landwirtschaftliche Grundstücke in diesem Raum erworben.

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, ob in einem ländlichen Bodenordnungsverfahren die verschiedenen Planungsvorhaben unterstützt werden können und ergänzend die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen gemindert werden kann, letzteres insbesondere auch unter Berücksichtigung der Interessenslagen der Planungsträger und der am Planungsprozess beteiligten Stellen.

Die Lösungsmöglichkeiten lassen sich wie folgt skizzieren: Nach den Voruntersuchungen und den Ausführungen in Kap. 3 sind nur die Unternehmensflurbereinigung und das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren bei der Lösung zielführend.

Die Unternehmensflurbereinigung könnte im vorliegenden Fall zur Realisierung der wasserwirtschaftlichen Planung erfolgreich eingesetzt werden. Es ist auch denkbar, dass das Verfahren zusätzlich auch für die Straßenbauverwaltung angeordnet wird, um die Kompensationsverpflichtungen in den Raumkorridor der Gewässerentwicklung zu verlegen. Durch eine großflächige Ausweisung des Gewässerkorridors werden zusätzliche wertvolle Beiträge für die Landschaftsökologie geleistet, die beispielsweise teilweise durch die Verlagerung der Kompensationsmaßnahmen für die Autobahn genutzt werden können. Zur Verwaltung und Bilanzierung der ökologischen Aufwertung kann die Einrichtung eines »Ökokontos« bei einem öffentlichen Träger sinnvoll sein. Nach § 16 Abs. 1 BNatSchG in Verbindung mit den Landschaftsgesetzen der Länder können Kompensationsmaßnahmen auch vorgezogen realisiert werden. Basierend auf zwischen der Straßenbau- und der Flurbereinigungsverwaltung zu treffenden Vereinbarungen müssten die Planfeststellungsunterlagen des Straßenvorhabens

durch ein sog. »Deckblattverfahren« geändert und damit die Ausgleichsverpflichtungen in den Gewässerkorridor in die abgestimmte Lage verlegt werden. Ebenso sollte auch die Zustimmung zur veränderten Ausweisung von amtlichen und ehrenamtlichen Naturschutzstellen eingeholt werden. Seitens der Flurbereinigungsbehörde sollte zudem sichergestellt werden, dass die Flächen zum benötigten Zeitpunkt bereitstehen. Weitere Flächenverlagerungen und die Nutzung von Flächenpotenzialen sind im Verfahren nach § 87 FlurbG aber nicht möglich, weil nur für die im Einleitungsbeschluss genannten Unternehmensträger Flächen bereitgestellt werden dürfen (Fehres 2014a).

Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren bietet einen größeren Handlungsspielraum für die Flächenbereitstellung. Als Einleitungsgründe könnten nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG Maßnahmen der Landentwicklung, des Städtebaus und der Gewässerentwicklung angeführt werden, in Verbindung mit § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG, um die durch die Planungen verursachten Landnutzungskonflikte aufzulösen. Auf dieser Grundlage könnten sowohl die Flächen für die Gewässerentwicklung und die Kompensationsverpflichtungen des Straßenbaus, als auch die von den Kommunen für Ausgleichsmaßnahmen bereits erworbenen Flächen im Gewässerkorridor konzentriert werden. Die Flurbereinigungsverwaltung hat im Vorfeld zu prüfen, inwieweit genügend Fläche für den gewünschten Landbedarf zur Verfügung steht oder im Laufe des Verfahrens noch erworben werden kann. Dies ist transparent mit den Maßnahmenträgern zu erörtern, da eine Garantie für eine vollständige Flächenbereitstellung im Verfahren nach § 86 FlurbG nicht gegeben werden kann. Dennoch, so zeigen die Praxiserfahrungen, können die Anforderungen der Maßnahmenträger meist weitestgehend erfüllt werden, in der Regel problemloser und weniger aufwendig als ohne begleitende Bodenordnung. Auch im hier skizzierten Fall verfügen die Maßnahmenträger über einen größeren Flächenpool, allerdings überwiegend nicht über Flächen in der benötigten Lage. Ferner bringt die Verlagerung der Flächen auch den Kommunen Vorteile, ebenso – wie aus schon besagten Gründen – der Landwirtschaft. Durch die verstreuten Insellagen mit teilweise schlecht geformten Grundstücken können die Kompensationsflächen auch wegen der Abstandswahrung zur landwirtschaftlichen Nutzung ökologisch nicht optimal beplant werden. Eine Verlagerung mit Arrondierung im Gewässerkorridor ermöglicht eine wesentlich bessere Gestaltung und liegt damit auch im grundsätzlichen Interesse des Naturschutzes. Dennoch sehen die für Natur- und Landschaftsschutz zuständigen Stellen ein solches Vorgehen nicht uneingeschränkt positiv. Obwohl § 13 BNatSchG den Vorrang von Ausgleichs- vor Ersatzmaßnahmen aufgehoben hat, möchte man die Kompensationsverpflichtungen nicht nur auf bestimmte Teilräume beschränkt sehen, weil in landwirtschaftlich intensiv genutzten Gebieten die Anlage neuer Biotopie als ebenso wichtig erachtet wird. Mit der Verlagerung der

kommunalen Flächen stehen die ursprünglich erworbenen Flächen als Austauschflächen im Rahmen der Bodenordnung für die bisher im Gewässerkorridor wirtschaftenden Betriebe zur Verfügung. So entsteht eine »Win-Win-Situation« für alle Beteiligten.

5 Resümee und Schlussfolgerungen

Die Ausführungen und Beispiele zeigen, dass die Landentwicklung insbesondere mit den Verfahrensarten der Unternehmensflurbereinigung und der vereinfachten Flurbereinigung wirksame Beiträge zur Minderung der Inanspruchnahme von landwirtschaftlich genutzten Flächen leisten kann. Häufig gelingt es dabei, durch gezielt gesteuerte Flächenausweisungen auch Mehrwerte bei der Flächennutzung für unterschiedliche Interessen zu erzielen. Dies provoziert die Frage, warum die ländliche Bodenordnung nicht viel öfter zu diesem Zweck eingesetzt wird. Nach Auffassung des Verfassers ist den Planungsträgern die Flurbereinigung als wirksames Instrument für die Realisierung ihrer Planungsvorhaben zu wenig bekannt. Die ländliche Bodenordnung wird immer noch einseitig als nur der Land- und Forstwirtschaft Vorteile bringend wahrgenommen. Hier liegt es an den Landentwicklungsverwaltungen selbst, durch eine gezielte Informationspolitik auf die vielfältigen Möglichkeiten aufmerksam zu machen.

Ein weiterer Grund liegt darin, dass die Maßnahmen-träger ihre Planungsvorhaben einschließlich der Umsetzung der Kompensationsverpflichtungen auch aus rechtlichen Gründen und wegen des zusätzlichen Abstimmungsaufwands in der eigenen Hand behalten wollen (Fehres 2015b). Auch die für Natur- und Landschaftschutz zuständigen Stellen wünschen tendenziell keine Vermischung von unterschiedlichen Planungsvorhaben, weil sie glauben, dass ihre Belange bei getrennten Verfahren besser berücksichtigt werden. Dennoch ist es ein gesamtgesellschaftliches und politisch programmiertes Anliegen, die Flächeninanspruchnahmen auf ein notwendiges Ausmaß zu reduzieren. Dafür müssen alle Möglichkeiten eingesetzt werden und somit auch die ländliche Bodenordnung.

Literatur

- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2011): Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland. www.bmu.de/themen/wasser-abfall-boden/binnengewasser/gewaesserschutzpolitik/deutschland/umsetzung-der-wrrl-in-deutschland, letzter Zugriff 01.09.2020.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2020): Flächenverbrauch – Worum geht es? www.bmu.de/themen/europa-internationales-nachhaltigkeit-digitalisierung/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs, letzter Zugriff 01.09.2020.
- Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuaufgabe 2016. Berlin.

- DBV – Deutscher Bauernverband (2019): Situationsbericht 2019/20. www.bauernverband.de/situationsbericht, letzter Zugriff 01.09.2020.
- Fehres, J. (2014a). Besonderheiten der Unternehmensflurbereinigung bei der Flächenbereitstellung und im Flurbereinigungsplan. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 1/2014, 139. Jg., 15–24.
- Fehres, J. (2014b). Problemstellungen aus Sicht der Praxis bei der Anordnung und Durchführung von ländlichen Bodenordnungsverfahren nach dem FlurbG. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 1/2014, 139. Jg., 32–40.
- Fehres, J. (2015a). Praxisbericht über zeitgemäße Zielsetzungen und Wirkungseffekte ländlicher Bodenordnungsverfahren. In: avn – Allgemeine Vermessungs-Nachrichten, Heft 3/2015, 122. Jg., 83–89.
- Fehres, J. (2015b). Ländliche Bodenordnungsverfahren zur Umsetzung von Maßnahmen der europäischen Wasserrahmenrichtlinie – ein Diskussionsbeitrag aus Sicht der Flurbereinigung. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 5/2015, 140. Jg., 327–333.
- Fehres, J., Thomas, J. (2020): Ländliche Neuordnung. In: Kummer, K., Kötter, T., Kutterer, H., Ostrau, S. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen 2020. Wichmann Verlag im VDE Verlag, Berlin und Offenbach, Kap. 11.2, 585–608.
- Hendricks, A., Adjinski, A., Bix, D., Bottmeyer, M., Bücking, T., Gerke, W.-U., Harnischfeger, A., Klärle, M., Perzl, W., Schumann, M. (2017): Reduzierung der Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 3/2017, 142. Jg. 164–170.
- Kötter, T., Voß, W. (2020a): Gesellschaftspolitische Ziele und Entwicklungsansätze. In: Kummer, K., Kötter, T., Kutterer, H., Ostrau, S. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen 2020. Wichmann Verlag im VDE Verlag, Berlin und Offenbach, Kap. 11.1, 564–585.
- Kötter, T., Voß, W. (2020b): Dorfentwicklung. In: Kummer, K., Kötter, T., Kutterer, H., Ostrau, S. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen 2020. Wichmann Verlag im VDE Verlag, Berlin und Offenbach, Kap. 11.3, 608–623.
- Statistisches Bundesamt (2020): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei – Kaufwerte für Landwirtschaftliche Grundstücke. Destatis, Fachserie 3, Reihe 2.4.
- Thiemann, K.-H. (2008a): Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3 FlurbG (Landentwicklungsverfahren). In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 2/2008, 133. Jg., 90–97.
- Thiemann, K.-H. (2008b): Zum Landentwicklungsverfahren nach § 86 FlurbG. In: RdL – Recht der Landwirtschaft, Heft 3/2008, 60. Jg., 57–60.
- Thiemann, K.-H. (2008c): Das Landentwicklungsverfahren nach § 86 FlurbG als Inhaltsbestimmung des Eigentums. In: RdL – Recht der Landwirtschaft, Heft 10/2008, 60. Jg., 257–260.
- Thiemann, K.-H. (2017): Flurbereinigung zur Umsetzung von Planungen Dritter – Überblick und Einführung. In: avn – Allgemeine Vermessungs-Nachrichten, Heft 10/2017, 124. Jg., 289–297.
- Thomas, J. (2009): Möglichkeiten und Grenzen der vereinfachten Flurbereinigung nach § 86 FlurbG bei der Lösung von Landnutzungskonflikten. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 2/2009, 71. Jg., 90–97.
- Weiß, E. (2008): Ein Zwischenruf zum Pro und Kontra der Landentwicklung nach § 86 Flurbereinigungsgesetz. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 6/2008, 133. Jg., 372–373.
- Wingerter, K., Mayr, C. (2018): Flurbereinigungsgesetz – Standardkommentar. 10. Aufl., Agricola-Verlag, Butjadingen-Stollhamm.

Kontakt

Dipl.-Ing. Jörg Fehres
Im Spichelfeld 200, 53757 Sankt Augustin
joerg.fehres@web.de

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