

Praxisbezogene Kriterien zur Bewertung und Zuteilung von Windenergieflächen in Flurbereinigungsverfahren

Practical Criteria for the Evaluation and Allocation of Wind Energy Areas in Land Consolidation Procedures

Karl-Heinz Thiemann | Andreas Hendricks

Zusammenfassung

Der Artikel schließt die Beitragsreihe zum Umgang mit Windenergieflächen in der Flurbereinigung ab und knüpft direkt an die Grundlagenbeiträge »Grundsätzliche Aspekte zur Bewertung und Zuteilung von Windenergieflächen in Flurbereinigungsverfahren« (zfv 2/2024) sowie »Bewertung und Zuteilung von Windenergieflächen mit noch unbestimmten Standortflächen (WEA-Erwartungsland) in Flurbereinigungsverfahren« (zfv 5/2024) an und beantwortet aus Sicht der Praxis darin noch offengelassene Fragen. Für Einzelstandorte und bereits projektierte bzw. genehmigte Windparks, d.h. Windenergiegebiete mit bereits festgelegten Standortflächen der Windkraftanlagen, wird erläutert, was der grundstücksbezogene wertbildende Umstand der Windenergieerzeugung für die Zuteilung

in den Abstandsflächen bedeutet. Für noch nicht projektierte Windenergiegebiete mit noch unbestimmten Standortflächen, für die die Bezeichnung Windenergieanlagenerwartungsland (kurz WEA-Erwartungsland) eingeführt wurde, wird ein Vorschlag für die Abgrenzung der zu erwartenden Windenergienutzung in nur wertsteigernd oder schon wertbegründend unterbreitet. Denn im ersten Fall muss die Bewertung und Zuteilung nach landwirtschaftlichen Kriterien erfolgen, während sie im zweiten Fall auf der Grundlage des Verkehrswertes flächengleich vorzunehmen ist.

Schlüsselwörter: Windenergie, Windenergiegebiete, Windpark, WEA-Erwartungsland, Flurbereinigung, Zuteilung, Landabfindung

Summary

This article concludes the series of articles on dealing with wind energy areas in land consolidation. For single sites and wind farms that have already been projected or authorized, i.e., wind energy areas with already defined site areas for the wind turbines, it is explained what the property-related value-forming circumstance of wind energy generation means for the apportionment in the clearance areas. For as yet unplanned wind energy areas with as yet undefined site areas, for which the designation wind turbine expectation land (abbreviated to wt-expectation land) has been proposed, a proposal is made for a demarcation of the expected wind energy utilization into merely value-increasing or already value-creating. In the first case, the valuation and allocation must be based on agricultural criteria, while in the second case it must be based on the market value.

Keywords: wind energy, wind energy areas, wind park, wind turbine expectation land, land consolidation, apportionment, land compensation

1 Anknüpfung, Vorbemerkung und Einführung

Zur Bewertung und Zuteilung von Windenergieflächen in der ländlichen Bodenordnung sind bisher drei Beiträge in der zfv erschienen. Der erste Artikel »Grundsätzliche Aspekte zur Bewertung und Zuteilung von Windenergieflächen in Flurbereinigungsverfahren« (Thiemann und Hendricks 2024a) behandelt die Grundlagen der Wertermittlung in der Flurbereinigung und zeigt auf, wie mit projektierten bzw. genehmigten Windparks, d.h. Windenergiegebieten mit bereits festgelegten Standortflächen der Windenergieanlagen (WEA), in der Flurbereinigung grundsätzlich umzugehen ist. Hieran schließt der zweite Beitrag mit dem Titel »Bewertung und Zuteilung von Windenergieflächen mit noch unbestimmten Standortflächen (WEA-Erwartungsland) in Flurbereinigungsverfahren« (Thiemann und Hendricks 2024b) unmittelbar an und geht der Frage nach, wie noch nicht projektierte Windenergiegebiete, bei denen die Standorte der WEA von einem Betreiber noch nicht festgelegt wurden, zu behandeln sind. Der dritte Artikel behandelt schließlich die »Ermittlung des Verkehrswerts von Windenergieflächen« (Hendricks und Thiemann 2024). Er zeigt die grundsätzliche Methodik der Grundstückswertermittlung sowohl für Einzelstandorte als auch für Windenergiegebiete auf und erläutert ihre Anwendung an repräsentativen fiktiven Beispielen. Hierdurch wird insbesondere die Größenordnung der Wertsteigerungen deutlich, die Grundstücke durch eine geplante oder schon realisierte Windenergieerzeugung erfahren. Einleitend wird dazu auch auf die neue Rechtslage zur Steuerung der Windenergienutzung nach dem neuen Windenergieländerbedarfsgesetz (WindBG) näher eingegangen.

1.1 Bedingte Zuteilung und Feststellung des Zuteilungsgebietes

Für alle Grundstücke in den Standort- und Abstandsflächen eines Einzelstandorts bzw. für alle Grundstücke eines Windenergiegebiets ist die Landabfindung wieder entsprechend auszuweisen. Es muss also eine bedingte Zuteilung erfolgen, wobei das Zuteilungsgebiet schon in der Wertermittlungskarte darzustellen ist, um diese Rechtsstellung der Teilnehmer festzustellen und zu dokumentieren (vgl. BVerwG 1982). Diese Vorgehensweise ist einheitliche Meinung in der Literatur (Haselhoff 2003, Uthoff 2012, Peter 2012, Arge Landentwicklung 2013, Lorig et al. 2014), entspricht der gängigen Praxis und wird auch von der Rechtsprechung bestätigt (OVG Magdeburg 2020, Rd.-Nrn. 40 f.). Ferner sollte im Wertermittlungsrahmen auf die spätere gesonderte Bewertung der Windenergienutzungsrechte bezüglich der Abstandsflächen bei Einzelstandorten bzw. bei schon projektierten Windenergiegebieten hingewiesen werden.

Noch nicht projektierte Windenergiegebiete sind vielfach nur in kleinmaßstäbigen Karten dargestellt und ohne Bezug zu den betroffenen Grundstücken. Dieser Bezug muss bei der Übertragung des Gebietes in die großmaßstäbige Wertermittlungskarte hergestellt werden. Für den Transfer kleinmaßstäbiger Lageinformationen in eine größere Maßstabsebene gibt es – im Gegensatz zur Generalisierung als umgekehrter Vorgang – keine fundierte Methodik. Daher wird empfohlen, die Übertragung mit dem jeweiligen Planungsträger abzustimmen und sein Einverständnis zur Darstellung im größeren Maßstab einzuholen. Im Zweifelsfall oder bei Grundstücksanschnitten sollten die Grenzfälle großzügig behandelt und die Grundstücksgrenzen angehalten werden. Für die Beteiligten wird die Darstellung mit der Feststellung der Wertermittlungsresultate verbindlich, entfaltet aber keine über das Flurbereinigungsverfahren hinausgehende rechtliche Wirkung.

1.2 Einzelstandorte und Windparks

Bei genehmigten Einzelstandorten von Windkraftanlagen und bei bereits projektierten bzw. genehmigten Windparks hat der jeweilige Betreiber mit den Grundstückseigentümern und gegebenenfalls auch mit den landwirtschaftlichen Pächtern Nutzungsverträge zur Inanspruchnahme der Grundstücke zur Windenergieerzeugung abgeschlossen. Damit liegen auch die Standort- und Abstandsflächen fest, die das sog. Windparkdesign (Windparklayout) bilden.

Die versiegelten Standortflächen (Fundamente der WEA, Transformatorenhäuser, Kranaufstellplätze und befestigte Zuwegungen) sind Bauland (Bauerwartungsland bzw. baureifes Land nach § 3 Abs. 2 und 4 ImmoWertV) und in der ländlichen Bodenordnung als solches zu bewerten und wieder zuzuteilen, weil Bauland grundsätzlich mit Bauland gleicher Qualität abzufinden ist (BayVGH 1981,

BVerwG 1990 und 1995). Dies ist in der Regel problemlos möglich, wie bereits von Thiemann und Hendricks (2024a, Kap. 5.2 »Bewertung der Standortflächen« und Kap. 5.3 »Abfindungsgestaltung in den Standortflächen«) dargelegt wird. Die Bewertung hat auf der Grundlage des Verkehrswertes nach § 29 Abs. 1 und 2 FlurbG zu erfolgen, insbesondere um unvermeidbare Mehr- oder Minderausweisungen von Land in Geld ausgleichen zu können (§ 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG). Diese sollten jedoch möglichst gering gehalten bzw. ganz vermieden werden, weil die hohen Verkehrswerte in der Größenordnung von rd. 55 €/m² auch bei kleinen Flächendifferenzen von Einlage und Landabfindung vergleichsweise hohe Geldausgleichsbeträge zur Folge haben, was wiederum Akzeptanzprobleme verursachen kann.

Die Abstandsflächen um bzw. zwischen den WEA sind Agrarland und nach dem landwirtschaftlichen Nutzungswert gemäß § 28 Abs. 1 FlurbG zu bewerten und nach landwirtschaftlichen Kriterien (§ 44 Abs. 1–4 FlurbG) zuteilen, wobei eine möglichst optimale Arrondierung zersplitterten Grundbesitzes anzustreben ist. Bei der Zusammenlegung wird im Rahmen des Entschließungsgebots (§ 44 Abs. 4 FlurbG) eine durch Lageveränderungen bedingte bessere Grundstücksqualität durch ein Weniger an Fläche und umgekehrt eine schlechtere Grundstücksqualität durch ein Mehr an Fläche ausgeglichen. Dies führt zwangsläufig zu Flächendifferenzen zwischen Einlage und Landabfindung, die rechtlich zulässig sind (siehe insb. VGH B-W 2020 mit Verweis auf BVerwG 1963 und BVerfG 1998). Die auf den einzelnen Grundstücken liegenden Nutzungsrechte des Betreibers zur Windenergieerzeugung sind Rechte nach § 10 Nr. 2 Buchstabe d), § 28 Abs. 2 Fall 2 und § 49 Abs. 3 FlurbG und auf die neuen Grundstücke zu übertragen. Da sich die Höhe des jeweiligen Nutzungsentgelts für den Grundstückseigentümer und gegebenenfalls auch für den landwirtschaftlichen Pächter nach der Flächengröße bestimmt, muss eine Einschränkung oder Erweiterung der Nutzungsrechte (= geringeres bzw. höheres Nutzungsentgelt durch Übertragung auf eine Landabfindung mit kleinerer bzw. größerer Fläche im Vergleich zur Einlage) in Geld ausgeglichen werden.

Während die Berechnung der Geldausgleiche problemlos möglich ist (siehe hierzu ausführlich Hendricks und Thiemann 2024), stellt sich die Frage, wie stark bei der Neuordnung der Grundstücke in die Nutzungsrechte eingegriffen werden darf. Denn nach § 44 Abs. 2 Halbsatz 2 FlurbG »sind bei der Landabfindung [...] alle Umstände zu berücksichtigen, die auf den Ertrag, die Benutzung und die Verwertung der Grundstücke wesentlichen Einfluss haben«. Hierzu stellt das BVerwG im Grundsatzbeschluss vom 05.06.1961 fest: »Der Auffassung [...] kann nicht gefolgt werden, dass dann, wenn die Summe der Wertseinheiten der Einlageflurstücke der Summe der Wertseinheiten der Abfindungsgrundstücke entspricht, die Wertgleichheit der Abfindung nach § 44 Abs. 1 [Satz 1] FlurbG vermutet werde. Das Flurbereinigungsgesetz kennt in dieser Richtung weder eine Tatsachen- noch eine Rechtsvermutung. Nach § 44 Abs. 1

Satz 2 FlurbG sind bei der Bemessung der Landabfindung die nach den §§ 27 bis 33 FlurbG ermittelten Werte »zugrunde zu legen«. Die Gleichwertigkeit der Abfindung kommt aber nicht allein in der Übereinstimmung der Schätzungswerte von Altbesitz und Abfindung zum Ausdruck. Die Schätzung der landwirtschaftlich genutzten Grundstücke dient der Ermittlung des landwirtschaftlichen Nutzungswerts, der aber nicht mit dem nach § 44 Abs. 1 [Satz 1] FlurbG maßgeblichen Tauschwert übereinstimmen muss. Für den Tauschwert kommen neben dem landwirtschaftlichen Nutzungswert noch weitere wertbildende Faktoren in Betracht, und zwar diejenigen, die auf den Ertrag, die Benutzung und Verwertung der Grundstücke wesentlichen Einfluss haben. Diese sind, soweit sie nicht schon bei der Schätzung berücksichtigt worden sind, bei der Abfindung wertgerecht in Ansatz zu bringen.«

Diese Vorgabe ist zwingend einzuhalten und unterliegt nicht der Abwägung gemäß § 44 Abs. 2 Halbsatz 1 FlurbG (statt vieler BVerwG 1962). Alle wertbildenden Umstände, die nicht bereits in der Wertermittlung der Grundstücke erfasst sind, müssen daher bei der Zuteilung und Landabfindung im Flurbereinigungsplan berücksichtigt werden (Wingerter und Mayr 2018, § 44, Rd.-Nr. 13 mit weiteren Nachweisen). Hierzu gehört nach dem Urteil des BayVGH vom 12.04.2010 (1. LS) auch »die Möglichkeit, ein Flurstück langfristig zu einem deutlich über dem landwirtschaftlichen Preisniveau liegenden Pachtzins verpachten zu können«. Auf Einzelstandorte und Windenergiegebiete übertragen bedeutet dies die Zuteilung von Abfindungsgrundstücken, die möglichst die gleichen Nutzungsentgeltzahlungen durch Vermietung an den Windparkbetreiber generieren wie die Einlagegrundstücke, jedoch mit der Möglichkeit, unvermeidbare Mehr- und Minderausweisungen gemäß § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG in Geld auszugleichen (Thiemann und Hendricks 2024a, S. 88). Daher stellt sich die Frage, wie weit die Abweichungen gehen können. Dieser für die Praxis wichtige Aspekt der Zuteilung und Abfindung wird in Kap. 2 des vorliegenden Beitrags näher betrachtet.

1.3 WEA-Erwartungsland

Für noch nicht projektierte Windenergiegebiete wird von Thiemann und Hendricks (2024b) der Begriff »Windenergieanlagenerwartungsland« (kurz »WEA-Erwartungsland«) eingeführt. Der Verkehrswert der Grundstücke ergibt sich aus dem reinen Agrarlandwert und einem Zuschlag für das besondere objektspezifische Grundstücksmerkmal der sich abzeichnenden zukünftigen Windenergienutzung gemäß § 8 Abs. 3 Nr. 1 ImmoWertV (siehe Abb. 1).

In der ländlichen Bodenordnung ist dann im Sinne der Grundsatzentscheidung des BVerwG vom 14.02.1963 zu entscheiden, ob dieser Zuschlag nur wertsteigernd oder schon wertbegründend ist. Denn die Bewertung und Zuteilung der Windenergieflächen ist im ersten Fall nur nach dem landwirtschaftlichen Nutzungswert vorzunehmen

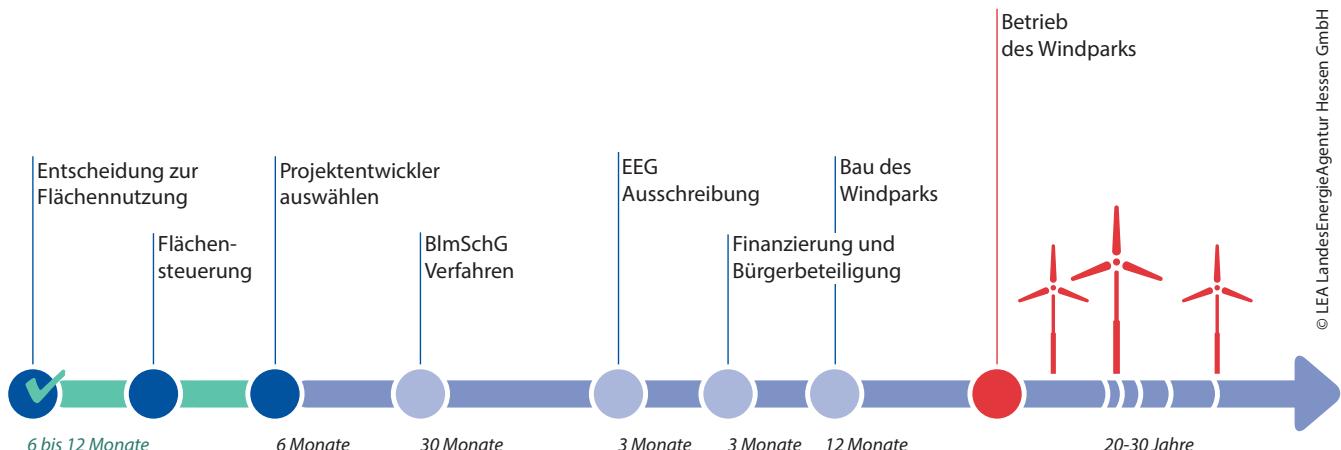


Abb. 1: Zeitlicher Ablauf zur Planung und Errichtung eines Windparks

und im zweiten Fall auf der Grundlage des Verkehrswerts, so wie von Thiemann und Hendricks (2024b, Kap. 4.1 »Bewertung und Zuteilung nach dem landwirtschaftlichen Nutzungswert« bzw. Kap. 4.2 »Bewertung und Zuteilung nach der Verkehrswertbewertung«) im Einzelnen aufgezeigt wird. In Kap. 3 wird daher der für die Praxis wichtigen Frage nachgegangen, wie diese Differenzierung in »nur wertsteigernd« oder »schon wertbegründend« getroffen werden kann.

2 Grenzen der Einschränkung bzw. Erweiterung der Nutzungsrechte zur Windenergieerzeugung bei Übertragung von der Einlage auf die Landabfindung

Die Verträge zur Überlassung von Grundstücken zur Windenergieerzeugung sind rechtlich als Mietverträge einzustufen, werden aber überwiegend als Nutzungsverträge bezeichnet, sodass auch von Nutzungsrechten und Nutzungsentgelten gesprochen wird (statt vieler Jennissen 2019). Zur Landwirtschaft kommt als weitere Verwendung der Grundstücke die Windenergieerzeugung hinzu, ohne dass nennenswerte gegenseitige Störungen oder Beeinträchtigungen entstehen (Peter 2012, S. 173). Vielmehr führt die Vermietung der Abstandsf lächen an den Betreiber der Windkraftanlage bzw. des Windparks zu zusätzlichen Einnahmen für die Grundstückseigentümer und – je nach Vertragsgestaltung – gegebenenfalls auch für die landwirtschaftlichen Pächter.

Der Wert des einzelnen Nutzungsrechts ergibt sich als monetärer Wert in €/m² durch Kapitalisierung (Barwertbildung) des vereinbarten Nutzungsentgelts und gegebenenfalls Berücksichtigung der Wartezeit bis zum Beginn der Nutzungsentgeltzahlungen durch Diskontierung sowie bei einem Windpark zuzüglich des abgezinsten Barwerts der sicher zu erwartenden Nachnutzung durch Repowering nach Ablauf der Standzeit der jetzigen WEA. Nach den repräsentativen Beispielberechnungen von Hendricks

und Thiemann (2024) ist dabei für den Grundstückseigentümer mit Werten in der Größenordnung von rd. 10 €/m² für die Abstandsf lächen bei einem Einzelstandort und rd. 2 €/m² für die Abstandsf lächen in einem Windpark zu rechnen. Auch die Situation bei verpachteten Flächen wird von Hendricks und Thiemann (2024) differenziert behandelt, sodass zur Vermeidung von Wiederholungen hierauf verwiesen werden kann.

Im Zuge der Neuordnung der Grundstücke sind die Nutzungsrechte bei den einzelnen Teilnehmern von der Einlage auf die Landabfindung zu übertragen (siehe hierzu ausführlich Thiemann und Hendricks 2024a, Kap. 5.1 zur Anpassung der Nutzungsentgeltzahlungen an die Veränderung der Grundstücksflächen, Kap. 5.4 zur Bewertung der Abstandsf lächen und Nutzungsrechte sowie Kap. 5.5 zur Abfindung der Beteiligten in den Abstandsf lächen). Dies ist – wie einleitend in Kap. 1.2 dargelegt – mit Eingriffen in die Nutzungsrechte verbunden, weil mit der Veränderung der Flächengröße der einzelnen Landabfindung im Vergleich zur Einlage auch das jeweilige Nutzungsentgelt entsprechend angepasst werden muss (= geringeres bzw. höheres Nutzungsentgelt durch Übertragung auf eine Landabfindung mit kleinerer bzw. größerer Fläche im Vergleich zur Einlage). In diesem Zusammenhang gibt es – soweit ersichtlich (vgl. Arge Landentwicklung 2022) – bisher erst eine einschlägige Entscheidung. Im 1. Leitsatz zum Urteil vom 12.04.2010 führt der BayVGH Folgendes aus: »Die Möglichkeit, ein Flurstück langfristig zu einem deutlich über dem landwirtschaftlichen Preisniveau liegenden Pachtzins verpachten zu können, stellt eine besondere Verwertungsoption und damit einen grundstücksbezogenen wertbildenden Umstand dar, der in der Bodenordnung zu berücksichtigen ist.«

Um den Leitsatz einordnen zu können, muss der zugrundeliegende Tatbestand kurz dargestellt werden: In dem besagten Fall ging es um ein Grünlandgrundstück im Außenbereich von etwa 1 ha Größe, das vom Eigentümer an einen Sportverein verpachtet war und als Fußballplatz genutzt wurde. Der jährliche Pachtzins belief sich in der Zeit von 1990 bis 2002 auf 431,20 DM und für den

Zeitraum von 2003 bis 2006 auf 1.293,60 €. Im Jahr 2007 unterbreitete der Eigentümer ein Pachtangebot mit einem Pachtzins von 862,40 € pro Jahr. Das Pachtverhältnis sollte auf eine dauerhafte Vertragsbeziehung angelegt werden, zumal der Sportverein bereits die notwendigen baulichen Einrichtungen (Tore, Fangzäune und Flutlichtanlage) errichtet hatte. Damit eröffnete sich für den Eigentümer eine langfristige Verwertung seines Grünlandgrundstücks zu weit über den im Rahmen einer Verpachtung zur landwirtschaftlichen Nutzung erzielbaren Erlösen, die in der Region zur damaligen Zeit bei maximal 250 €/ha pro Jahr für Wiesen- und 300 €/ha pro Jahr für Ackergrundstücke lagen. Im Rechtsstreit versuchte die Gemeinde die Zuteilung des Grünlandgrundstücks zu erlangen, um die Nutzung als Fußballplatz kostengünstig und dauerhaft für die Kommune zu sichern. Dies wurde vom BayVGH (2010) u.a. mit der Begründung abgewiesen, dass es sich bei der besagten Nutzungsoption um eine maßgeblich wertbildende Eigenschaft des Grundstücks handelt, die bei der Gestaltung der Landabfindung nach § 44 Abs. 2 Halbsatz 2 FlurbG Berücksichtigung finden muss, sodass das alte Grundstück wieder zuzuteilen ist, weil vergleichbare Flächen in anderer Lage nicht vorhanden sind.

Indessen ist die Sach- und Rechtslage nur bedingt auf Windenergieflächen übertragbar. Im vorliegenden Fall hätte die Zuteilung in anderer Lage dazu geführt, dass dem Eigentümer der höherwertige Ertrag aus seinem Grundvermögen in Form der Verpachtung als Sportplatz vollständig entzogen und dafür nur eine weniger wertige Verwertung in Form der Verpachtung als landwirtschaftliche Nutzfläche gegeben worden wäre, ohne dass dies hätte in Geld ausgeglichen werden können. Bei Windenergieanlagen sind die Abstandsflächen – im Gegensatz zu einem Sportplatz – jedoch weiterhin landwirtschaftliche Nutzflächen, deren Bewirtschaftung nicht beeinträchtigt wird und ungehindert fortgeführt werden kann.

Gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 FlurbG »ist jeder Teilnehmer für seine Grundstücke unter Berücksichtigung der nach § 47 FlurbG vorgenommenen Abzüge mit Land von gleichem Wert abzufinden«. Wie in Kap. 1.2 dargelegt, ist hierbei zwischen der rechnerischen Bemessung nach § 44 Abs. 1 Satz 2 FlurbG und der betriebsbezogenen Gestaltung entsprechend § 44 Abs. 2–4 FlurbG zu unterscheiden. Für die Abstandsflächen eines Einzelstandorts bzw. eines Windparks bedeutet Letzteres insbesondere die Berücksichtigung des wertbildenden Umstands der Vermietung an den Betreiber zur Windenergieerzeugung gemäß § 44 Abs. 2 Halbsatz 2 FlurbG.

2.1 Zur Bemessung der wertgleichen Landabfindung

Ein Bemessungsmangel liegt vor, wenn die Abfindung hinter dem Wert der Einlage abzüglich des erforderlichen Landbeitrags (§ 47 Abs. 1 FlurbG) zurückbleibt. Jedoch sind nach § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG unvermeidbare Mehr-

und Minderausweisungen von Land, die in Geld auszugleichen sind, zulässig. Das BVerwG führt hierzu im 1. Leitsatz des Urteils vom 13.01.1959 grundlegend aus, dass dies jedoch »nur dann gerechtfertigt [ist], wenn und so weit die bei der Gestaltung des Bereinigungsgebietes zu wahren Interessen der Mehrheit der Beteiligten an einer zweckvollen Flurbereinigung eine andere Lösung nicht zulassen oder erheblich erschweren«. Eine solche Minderausweisung darf nach den vorliegenden Entscheidungen der Flurbereinigungsgerichte 8 % (HessVGH 1973) bis 10 % (VGH W-B 1962) nicht überschreiten. Das OVG Koblenz nennt im Urteil vom 27.07.1982 als zulässige Wertdifferenz, d.h. als noch von § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG gedeckter Spitzenbetrag, eine Größenordnung um 5 % und gibt hierzu an, dass eine erhebliche Entfernung von dieser Größenordnung nach oben mit der gebotenen engen Auslegung der Ausnahmebestimmung des § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG unvereinbar ist. Damit dürfte die von Steuer (1960, § 44, Rd.-Nr. 33, Abs. 4) zitierte Rechtsprechung (HessVGH, Urteile vom 09.12.1955 – Az.: F III 37/54 und 01.07.1960 – Az.: F III 31/59, beide unveröffentlicht), die etwa 1 % des Wertes der Gesamtabfindung für zulässig hält, als zu eng und überholt anzusehen sein. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass das OVG Greifswald im Urteil vom 29.07.1999 eine Minderausweisung von 15 % nicht wegen der Höhe als solche verwirft, sondern weil eine wertgleiche Landabfindung durch eine andere Grenzziehung möglich war und somit keine Unvermeidbarkeit vorlag, wie es § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG als Voraussetzung für eine Mehr- oder Minderausweisung fordert.

Beim Vorliegen besonderer Zuteilungsbedingungen halten Wingerter und Mayr (2018, § 44, Rd.-Nr. 58) auch wesentlich höhere Mehr- und Minderzuteilungen für rechtlich möglich und geben zwei typische Beispiele an: In Rebverfahren, die in der Regel die besondere Restriktion aufweisen, dass nur ganze Rebzeilen zuteilbar sind, können ihrer Einschätzung nach bei geringer Einlage Abweichungen gegenüber dem Abfindungsanspruch von über 20 % (sic!) unvermeidbar sein. Im beschleunigten Zusammenlegungsverfahren sollen gemäß § 97 Satz 2 FlurbG möglichst ganze Flurstücke ausgetauscht werden. Daher sind nach Auffassung von Wingerter und Mayr (2018, § 44, Rd.-Nr. 58) bei Kleinbesitz auch größere Mehr- und Minderzuteilungen unvermeidbar, weil nicht überall beliebig kleine Grundstücke liegen.

2.2 Zur Gestaltung der Abstandsflächen

Ein Gestaltungsmangel ist hier nur im Hinblick auf das Berücksichtigungsgebot nach § 44 Abs. 2 Halbsatz 2 FlurbG in Bezug auf die Vermietung zur Windenergieerzeugung von Interesse. Dabei stellen die o.g. Rechtsprechung und Einschätzungen zum Bemessungsmangel wesentliche Prämissen dar, denn das an den Betreiber einer WEA bzw. eines Windparks vergebene Nutzungsrecht ist kein zur generellen Eigentümerbefugnis hinzutretendes weiteres

Recht des Grundstückseigentümers, sondern wird aus der Eigentümerbefugnis heraus vergeben. Die besondere Verwertungsmöglichkeit ist also Bestandteil des Eigentums im Sinne von § 903 Satz 1 BGB, was wiederum bedeutet, dass für zulässige Veränderungen dieser Verwertung in der Flurbereinigung keine strengeren Maßstäbe angelegt werden dürfen als wie für das Grundstückseigentum selbst. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Vermietung zur Windenergieerzeugung ein ausschließlich monetäres Interesse an den jährlichen Nutzungsentgeltzahlungen darstellt. Dieses Interesse wird kaum beeinträchtigt, wenn bei einer im Vergleich zur Einlage flächenmäßig kleineren Landabfindung ein Teil des jährlichen Entgelts durch eine Einmalzahlung von der Teilnehmergemeinschaft abgelöst wird, und umgekehrt, bei einer flächenmäßig größeren Landabfindung für die Erhöhung des jährlichen Entgelts ein einmaliger Ausgleichsbetrag an die Teilnehmergemeinschaft zu leisten ist. In Summe betrachtet gleichen sich diese Zahlungen gegenseitig aus und beim Betreiber tritt keine Veränderung der insgesamt zu zahlenden Nutzungsentgelte auf. Es ändern sich nur die Zahlungen an die einzelnen Grundstückseigentümer und gegebenenfalls auch landwirtschaftlichen Pächter.

Zur Beurteilung der Gestaltung, d.h. hier der Anpassung des jeweiligen Nutzungsentgeltes an eine im Vergleich zur Einlage flächenmäßig größere oder kleinere Landabfindung, ist die zweckmäßige Neuordnung der Grundstücke ein wesentlicher Aspekt. Sofern keine andere sinnvolle Lösung möglich ist, dürften in Analogie zu den von Wingerter und Mayr (2018, § 44, Rd.-Nr. 58) genannten zulässigen Mehr- und Minderausweisungen von Land in Rebverfahren und in beschleunigten Zusammenlegungsverfahren Änderungen von 20 % gerechtfertigt sein, die durch Einmalzahlungen auszugleichen sind.

Unter Berücksichtigung des ausschließlich monetären Interesses an den jährlichen Nutzungsentgeltzahlungen einerseits und des durch Art. 14 GG geschützten Rechts aller Beteiligten andererseits, eine der Einlage entsprechende vollwertige Abfindung zu erhalten, sehen die Autoren eine Wertdifferenz in der Größenordnung von ±15 % zwischen den Nutzungsentgelten von Einlage und Abfindung als unwesentlich und rechtmäßig an. Dabei spielt natürlich auch der Absolutbetrag eine entscheidende Rolle. Je höher das Nutzungsentgelt für einen Beteiligten ist, desto geringer sollte die relative Änderung ausfallen, um vor allem bei der Erhöhung einen unzumutbaren Ausgleichsbetrag zu vermeiden, der als Einmalzahlung zu leisten wäre.

2.3 Abfindungsvereinbarungen

Eine Abfindungsvereinbarung, vielfach auch Planvereinbarung genannt, ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, mit dem sich alle Beteiligten im Flurbereinigungsverfahren binden (BVerwG 1998). Die Vereinbarung braucht die Grundsätze der wertgleichen Abfindung weder in der Bemessung noch in der Gestaltung einzuhalten, sodass mit

Ausnahme der unabdingbaren Erschließungspflicht durch Wege (§ 44 Abs. 3 Satz 3 Halbsatz 1 FlurbG) ein Verzicht auf jedes die Gleichwertigkeit bestimmende Merkmal zulässig ist. Dies gilt auch für vermeidbare Mehr- und Minderaufwendungen gegen Geldausgleich (BayVGH 2009, Wingerter und Mayr 2018, Vorb. zu § 44, Rd.-Nr. 3 ff. mit weiteren Nachweisen). Daher kann im Flurbereinigungsverfahren auch vereinbart werden, dass die Höhe der Nutzungsentgeltzahlungen nicht – wie oben beschrieben – an die Größe der neuen Grundstücke angepasst wird, sondern die Nutzungsentgelte – wie in den bestehenden Verträgen mit dem Betreiber der WEA bzw. des Windparks geregelt – unverändert entsprechend der Größe der alten Grundstücke auch in Zukunft weitergezahlt werden.

Das Repowering nach dem Ende der Standzeit des derzeitigen Windparks stellt eine noch unbestimmte Folgenutzung dar, und es ist nicht klar, ob und in welcher Form sie in ca. 20 Jahren stattfinden wird. Wie von Thiemann und Hendricks (2024b, Kap. 4.1.2) erläutert, ist das mögliche Repowering daher nur ein wertsteigernder, aber kein wertbildender Umstand, der nach § 44 Abs. 2 Halbsatz 2 FlurbG bei der Landabfindung zu berücksichtigen wäre.

Durch die besagte Planvereinbarung wird die Neuordnung der Grundstücke in den Abstandsflächen unabhängig von dem ansonsten bei der Gestaltung der wertgleichen Landabfindung nach § 44 Abs. 2 Halbsatz 2 FlurbG zu beachtenden wertbildenden Faktor der Vermietung zur Windenergieerzeugung. Ferner fallen keine diesbezüglichen einmaligen Geldausgleichsbeträge an, die bei größerer Höhe durchaus Akzeptanzprobleme befürchten lassen.

2.4 Vertragliche Vereinbarungen außerhalb der Flurbereinigung

Ein Vertrag, an dem die Flurbereinigungsbehörde bzw. die Teilnehmergemeinschaft (§ 18 Abs. 2 FlurbG) nicht beteiligt war, ist für sie rechtlich nicht bindend (HessVGH 2010), sie kann ihn aber unter bestimmten Voraussetzungen dennoch aufgreifen und im Verfahren umsetzen. Hierzu führt der BayVGH im Urteil vom 20.04.2009 grundlegend aus: »Eine (ausschließlich) von Teilnehmern geschlossene Vereinbarung kann nicht nur dann im Flurbereinigungsverfahren von der Behörde verwirklicht werden, wenn die vertragliche Regelung der Flurbereinigung in dem Sinne ›dient‹, dass sie der Zweck der Flurbereinigung erfordert (vgl. § 39 Abs. 1, § 45 FlurbG). Es genügt vielmehr, wenn sich die auf den Abfindungswünschen beruhenden Interessen in den Rahmen der Erfordernisse der allgemeinen Landeskultur und der agrarpolitischen Aufgaben der Flurbereinigung einfügen (vgl. BVerwG 1986, 1974). Für die Flurbereinigungsbehörde repräsentiert diese Vereinbarung die – inhaltlich übereinstimmenden – Vorstellungen der hieran beteiligten Teilnehmer zur Gestaltung ihrer jeweiligen

Abfindungen, die als Abwägungsmaterial in die (Ermessens-) Entscheidung der Flurbereinigungsbehörde über die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebiets eingehen (BVerwG 1986, BayVGH 1971, [...]). Zu berücksichtigen sind die vertraglichen Regelungen von der Flurbereinigungsbehörde jedoch nur dann, wenn sie ihr zum Abschluss der Abfindungsverhandlungen nach § 57 FlurbG mitgeteilt werden (vgl. BVerwG 1986, [...]).«

Dies gilt selbstverständlich auch für die Abfindungsgestaltung in Windenergiegebieten. Sofern die Arbeiten zur Projektierung eines Windparks auf ein laufendes Flurbereinigungsverfahren treffen bzw. etwa zeitgleich mit der Einleitung eines Verfahrens beginnen, kann in den Nutzungsverträgen des Betreibers mit den Betroffenen im Rahmen der Privatautonomie und Vertragsfreiheit vereinbart werden, dass sich die Nutzungsentgelte unabhängig vom Flurbereinigungsverfahren und der darin geschaffenen neuen Grundstücksstruktur mit anderen Flächengrößen ausschließlich nach der Größe der alten Grundstücke richten. Da im frühen Stadium der Projektierung und Genehmigung des Windparks noch nicht absehbar ist, welche Flächen später einmal zu Standortflächen werden, kann ferner vorgesehen werden, keine Differenzierung zwischen Standort- und Abstandsflächen vorzunehmen, sondern die Nutzungsentgelte zu 100 % gleichmäßig auf das Windenergiegebiet zu verteilen. Jedoch werden die Standortflächen mit der Errichtung des Windparks vollständig versiegelt und fallen somit aus der landwirtschaftlichen Nutzung. Daher sollte der Windparkbetreiber für die Standortflächen zusätzlich den ortsüblichen landwirtschaftlichen Pachtzins zahlen, um dies auszugleichen.

Da das mögliche Repowering nach dem Ende der Standzeit des derzeitigen Windparks nicht unter das Berücksichtigungsgebot des § 44 Abs. 2 Halbsatz 2 FlurbG fällt, sind die Errichtung des Windparks und das Flurbereinigungsverfahren vollständig entkoppelt und können unabhängig voneinander durchgeführt werden. In der Flurbereinigung sind die Grundstücke dann als landwirtschaftliche Grundstücke zu bewerten (§ 28 Abs. 1 FlurbG) und – sofern keine anderen wertbildenden Faktoren vorliegen – nach landwirtschaftlichen Kriterien zuzuteilen (§ 44 Abs. 1–4 FlurbG).

Zwar werden die Standortflächen mit der fertigen Projektierung bzw. Genehmigung des Windparks zu Bauland, haben aufgrund der besonderen Gestaltung der Nutzungsverträge aber keinen höheren Verkehrswert wie die Abstandsflächen. Durch die vorgeschlagene landwirtschaftliche Pachtzinserstattung seitens des Betreibers können sie als »landwirtschaftlich genutzte Grundstücke« im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 1 FlurbG angesehen und daher nach dem landwirtschaftlichen Nutzungswert bewertet werden. Zudem findet nach dem Ende der Standzeit des Windparks ein Rückbau der WEA statt, sodass die Flächen nur vorübergehend Bauland sind und danach wieder in die landwirtschaftliche Nutzung gehen.

3 Zur Einordnung von WEA-Erwartungsland als nur wertsteigernd oder schon wertbegründend

Wie einleitend in Kap 1.3 dargestellt, ergibt sich der Verkehrswert von Flächen in noch nicht projektierten Windenergiegebieten aus dem reinen Agrarlandwert und einem Zuschlag für das besondere objektspezifische Grundstücksmerkmal der sich abzeichnenden zukünftigen Windenergienutzung gemäß § 8 Abs. 3 Nr. 1 ImmoWertV (siehe Abb. 1). Im Wertermittlungsrahmen der Flurbereinigung ist daher zu entscheiden, ob diese Wertsteigerung lediglich wertsteigernd oder schon wertbegründend ist, weil die Bewertung und Zuteilung im ersten Fall nur nach dem landwirtschaftlichen Nutzungswert vorzunehmen ist und im zweiten Fall auf der Grundlage des Verkehrswerts möglichst flächengleich zu erfolgen hat.

Die Ausweisung eines Windenergiegebietes eröffnet generell die Möglichkeit zur Errichtung von Windenergieanlagen, was mit dem Begriff »Windenergieanlagenerwartungsland« (kurz »WEA-Erwartungsland«) zum Ausdruck gebracht wird. Voraussetzung für die tatsächliche Errichtung eines Windparks ist allerdings die Investitionsentscheidung eines Betreibers und der positive Abschluss des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens (BImSchG-Verfahren). Zudem ist für die 20-jährige Einspeisevergütung mit Ausnahme von Bürgerwindparks (§ 22 Abs. 2 Nr. 3 EEG) der Zuschlag in einem von der Bundesnetzagentur durchgeföhrten Ausschreibungsverfahren erforderlich und für den Bau der WEA der Abschluss von Nutzungsverträgen mit den betroffenen Grundstücks-eigentümern und landwirtschaftlichen Pächtern, weil in der Regel fremde Grundstücke für die Gebäudeflächen (Rotorüberstreichungsflächen) und bauordnungsrechtlichen Abstandsflächen in Anspruch genommen werden. Daher kommen die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (Arge Landentwicklung 2013, S. 15) und Lorig et al. (2014, S. 27) aufbauend auf Kötter et al. (2013) zu folgender Einschätzung: »Bei Windenergieflächen handelt es sich um land- und forstwirtschaftliche Flächen, deren tatsächliche Nutzbarkeit nicht eingeschränkt wird, sondern sich lediglich eine zusätzliche Nutzungsmöglichkeit ergibt. Weiterhin sind in der Regel die potentiellen Anlagenstandorte noch nicht bekannt. [...] Die Verkehrswerte [...] liegen – auf den Quadratmeter bezogen – nur gering über dem Wert sonstiger land- und forstwirtschaftlicher Flächen.«

Hendricks und Thiemann (2024, Kap. 3.4) ermitteln in ihren repräsentativen Beispielberechnungen einen Zuschlag von rd. 2,5 €/m² für das besondere objektspezifische Grundstücksmerkmal einer direkt bevorstehenden Windkraftnutzung bei noch nicht festgelegten Standortflächen der einzelnen WEA. Indessen ist in der Regel mit einer längeren Wartezeit zu rechnen. So schätzt die Landesenergieagentur Hessen (2022, S. 8 und Abb. 1) die Zeitspanne von der Investitionsentscheidung bis zur Inbetriebnahme des Windparks auf rd. 66 Monate, wobei allein

das BImSchG-Verfahren rd. 30 Monate und der Bau der Windkraftanlagen weitere 12 Monate benötigen. Bei dieser Wartezeit und einem angenommenen Diskontierungszinssatz von 12 % reduziert sich der o. g. Zuschlag bereits auf rd. 1,3 €/m². Davor liegt jedoch in der Regel noch ein Zeitraum von mehreren Jahren, der abzuwarten ist, bis sich ein Investor und zukünftiger Betreiber ernsthaft für das Windenergiegebiet interessiert und Vorverhandlungen erfolgreich abgeschlossen hat sowie aufgrund seiner Vorkalkulation die Realisierung seiner Planungen angeht. Hendricks und Thiemann (2024) schätzen daher die anzunehmende Wartezeit auf rd. 10 Jahre, sodass sich der Zuschlag auf rd. 0,8 €/m² verringert. Sowohl die Annahme der Wartezeit als auch die Veranschlagung des Diskontierungzinssatzes sind mit großen Unsicherheiten verbunden. Von den drei genannten Szenarien

- Investor bzw. Betreiber steht unmittelbar vor der Inbetriebnahme des Windparks → Wartezeit bis zur Inbetriebnahme 0 Jahre → Zuschlag 2,5 €/m²,
- Investor bzw. Betreiber hat mit der Projektierung des Windparks begonnen → Wartezeit bis zur Inbetriebnahme 5,5 Jahre → Zuschlag 1,3 €/m²,
- Investor bzw. Betreiber mit Interesse an der Realisierung eines Windparks ist noch nicht vorhanden → Wartezeit bis zur Inbetriebnahme 10 Jahre → Zuschlag 0,8 €/m² dürfte daher als Mittelwert der genannten Zuschläge 1,5 €/m² (= 15.000 €/ha) anzunehmen sein, um allgemein die Größenordnung der Wertsteigerung abzuschätzen, die

Grundstücke durch die bloße Ausweisung eines Windenergiegebietes erfahren. Diese Abschätzung deckt sich mit den wenigen bei den Oberen Gutachterausschüssen und Zentralen Geschäftsstellen der Bundesländer verfügbaren Informationen.

Die Frage, ob ein Wertanteil in der Größenordnung von 15.000 €/ha wertsteigernd oder wertbegründend wirkt, muss vor dem Hintergrund des Preisniveaus und der Preisbildung für Agrarland in der jeweiligen Region beantwortet werden.

3.1 Preisniveau am Beispiel von Bayern

In den letzten Jahrzehnten sind die Agrarlandpreise im Allgemeinen stark gestiegen, weisen aber deutliche regionale Unterschiede auf (siehe Abb. 2).

Die örtliche Differenzierung zeigt sich am Beispiel von Bayern sehr deutlich. Im Jahr 2022 wurden nach Angaben des Bayerischen Landesamtes für Statistik (2023) in 5101 Verkaufsfällen insgesamt 6340 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche (LN) für rd. 486 Mio. Euro verkauft, was einem durchschnittlichen Grundstück von 1,24 ha Größe zum Preis von 76.626 €/ha entspricht. Dabei ist, wie aus Tab. 1 hervorgeht, ein deutlicher Nord-Süd-Anstieg festzustellen. Auf Landkreisebene reicht die Spanne von 16.539 €/ha im Landkreis Rhön-Grabfeld bis 193.023 €/ha im Landkreis Dingolfing-Landau. Als Ausreißer ist der

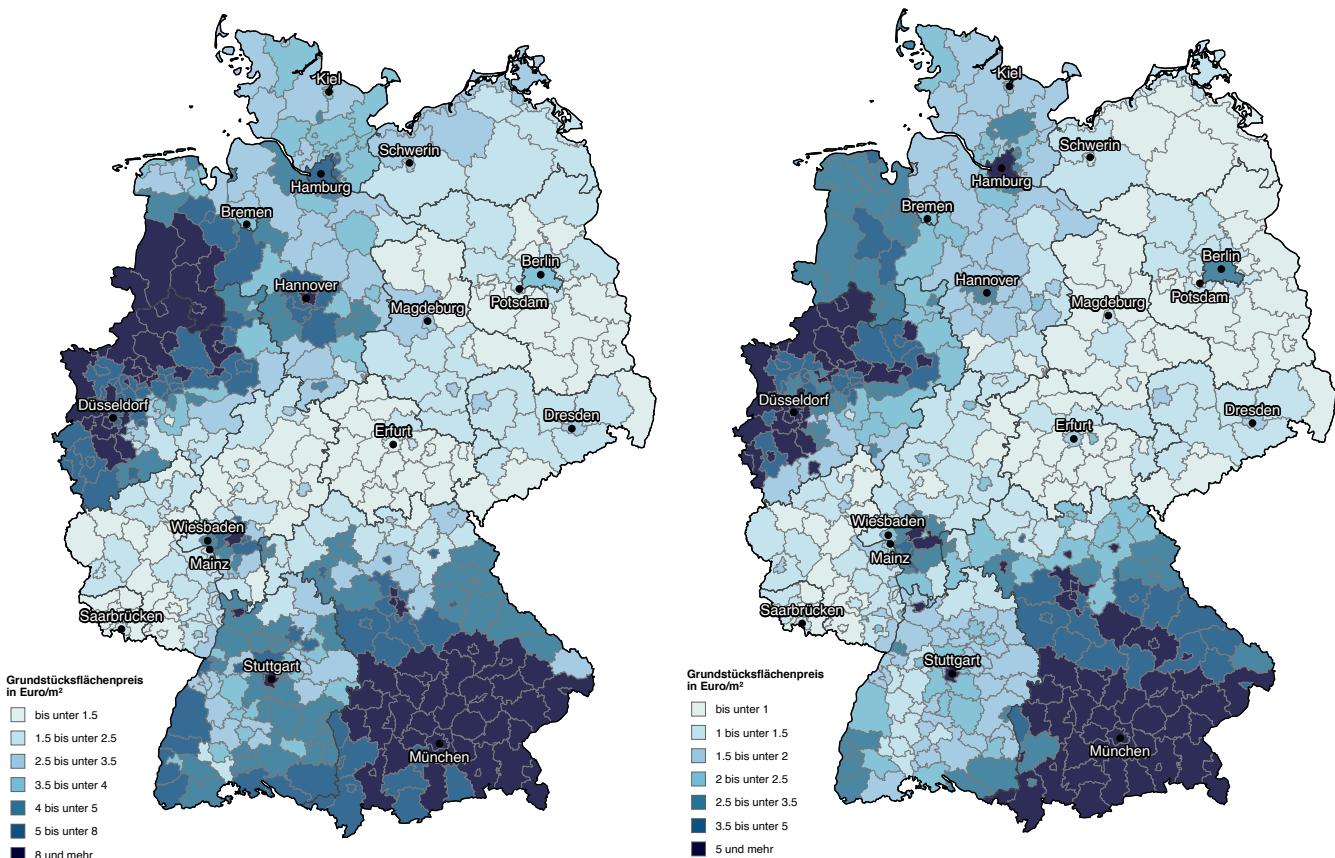


Abb. 2: Preisniveau für Acker- (links) und Grünlandflächen (rechts) im Jahr 2022

Tab. 1: Kaufpreisauswertung des Bayerischen Landesamtes für Statistik für das Jahr 2022 nach Meldungen der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte bei den Landkreisen und kreisfreien Städten. Erfasst sind alle Verkaufsfälle von landwirtschaftlich genutzten Flächen (LF) in Bayern einschließlich Reb- und Hopfenflächen sowie Obstplantagen und Erwerbsgartenbau. Aufgeführt sind nur die Landkreise. Die Angaben für Bayern und die Regierungsbezirke umfassen auch die wenigen Verkaufsfälle in den kreisfreien Städten. (Quelle: Dreier 2023)

Kaufwerte für Agrarland 2022									
Landkreise	Veräußerte Gesamtfläche	Kaufsumme	Kaufwert je ha 2022	Kaufwerte je ha 2021	Landkreise	Veräußerte Gesamtfläche	Kaufsumme	Kaufwert je ha 2022	Kaufwerte je ha 2021
	ha	1000 €	€	€		ha	1000 €	€	€
Oberbayern	968	133 812	138 202	127 077	Oberfranken	1087	28 158	25 905	25 130
Altötting	–	–	–	107 395	Bamberg	210	6368	30 345	31 286
Berchtesgadener Land	6	623	105 252	–	Bayreuth	164	3386	20 613	23 273
Bad Tölz-Wolfratshausen	18	1838	102 068	93 175	Coburg	106	2726	25 606	24 535
Dachau	24	3610	148 666	148 277	Forchheim	74	2790	37 807	31 345
Ebersberg	41	7065	171 606	194 352	Hof	197	4626	23 474	21 495
Eichstätt	55	7532	136 086	115 343	Kronach	77	1469	18 996	15 708
Erding	85	14 875	175 925	173 115	Kulmbach	147	3275	22 267	19 401
Freising	85	12 607	148 591	141 020	Lichtenfels	60	1390	23 262	24 457
Fürstenfeldbruck	43	6381	147 196	134 224	Wunsiedel i. Fichtelgebirge	45	1687	37 148	24 108
Garmisch-Partenkirchen	1	118	95 255	–	Mittelfranken	870	48 831	56 102	53 978
Landsberg am Lech	72	6836	95 254	83 301	Ansbach	274	13 155	47 961	47 130
Miesbach	12	1141	93 184	111 803	Erlangen-Höchstädt	54	2208	41 016	59 193
Mühldorf a. Inn	89	12 636	141 949	137 851	Fürth	113	8977	79 321	68 365
München	22	6295	285 892	551 781	Nürnberger Land	34	1240	36 694	30 391
Neuburg-Schrobenhausen	121	12 864	106 094	96 281	Neustadt a. d. Aisch-Bad Windsheim	195	9883	50 704	45 491
Pfaffenhofen a. d. Ilm	102	11 306	110 937	104 523	Roth	76	4204	55 142	55 267
Rosenheim	63	10 725	169 974	142 261	Weissenburg-Gunzenhausen	93	4836	51 793	58 375
Starnberg	12	992	84 252	103 542	Unterfranken	1014	35 520	35 019	28 142
Traunstein	55	6466	118 108	115 942	Aschaffenburg	34	784	23 363	24 211
Weilheim-Schongau	40	3539	89 379	70 451	Bad Kissingen	142	2375	16 736	16 776
Niederbayern	805	111 577	138 527	116 117	Rhön-Grabfeld	61	1001	16 539	19 415
Deggendorf	95	13 362	141 292	137 571	Haßberge	83	2249	26 978	24 053
Freyung-Grafenau	–	–	–	20 852	Kitzingen	105	5733	54 751	45 686
Kelheim	107	11 657	109 115	99 765	Miltenberg	66	1389	20 971	21 481
Landshut	121	20 329	167 815	155 913	Main-Spessart	175	5006	28 586	21 037
Passau	91	8704	95 972	95 036	Schweinfurt	171	6339	37 062	31 215
Regen	41	1507	36 563	32 726	Würzburg	172	10 358	60 394	51 336
Rottal-Inn	81	7766	96 311	88 673	Schwaben	1015	87 566	86 256	90 472
Straubing-Bogen	96	14 499	151 649	136 898	Aichach-Friedberg	60	8411	139 482	102 595
Dingolfing-Landau	149	28 810	193 023	148 957	Augsburg	56	5810	103 088	161 200
Oberpfalz	580	40 351	69 629	60 479	Dillingen a. d. Donau	120	11 100	92 574	89 865
Amberg-Sulzbach	55	2569	46 455	41 529	Günzburg	136	10 135	74 444	73 587
Cham	34	1724	50 747	43 187	Neu-Ulm	71	6566	92 382	104 408
Neumarkt i. d. OPf.	102	7136	70 195	66 704	Lindau (Bodensee)	10	434	42 530	54 262
Neustadt a. d. Waldnaab	66	2945	44 656	39 472	Ostallgäu	172	12 419	72 004	71 648
Regensburg	168	17 557	104 463	105 269	Unterallgäu	185	12 793	69 128	79 872
Schwandorf	86	4202	48 963	43 918	Donau-Ries	146	16 170	110 800	90 184
Tirschenreuth	61	3221	52 435	49 089	Oberallgäu	42	2517	59 234	69 323
Bayern	6340	48 5817	76 626	71 469					

Landkreis München mit 285.892 €/ha zu sehen, weil er die Metropole München bis auf den Nordwesten fast ganz umschließt und somit eine enorme Flächennachfrage für Siedlung, Gewerbe und Infrastruktur besteht, die die Preise in die Höhe treibt.

3.2 Preisbildung am Beispiel von Bayern

Beim Kauf eines Grundstücks spart der Landwirt die Aufwendungen für die zur Betriebsvergrößerung ansonsten notwendige Pacht einer entsprechenden Fläche, sodass der

Kaufpreis aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht nicht höher als der kapitalisierte Pachtzins sein sollte. Auf der anderen Seite wird der Grundstückseigentümer einen Kaufpreis verlangen, der nicht niedriger als der kapitalisierte Pachtzins ist, um keinen finanziellen Nachteil zu erleiden. Diesen Preisvorstellungen folgend müsste der Verkehrswert eines Grundstücks im innerlandwirtschaftlichen Bodenmarkt dem kapitalisierten Pachtpreis entsprechen. Denn die maßgebliche Definition in § 194 BauGB bzw. § 29 Abs. 2 FlurbG geht von wirtschaftlich vernünftigem Handeln des Käufers und des Verkäufers im gewöhnlichen Geschäftsverkehr aus.

Wie die Agrarlandpreise (Tab. 1) unterliegen auch die Pachtpreise starken regionalen Schwankungen (statt vieler Zinke 2023). Die wichtigsten aktuellen Daten werden über eine interaktive Karte des Statistischen Bundesamtes nach den Erhebungen der letzten Landwirtschaftszählung 2020 auf Kreisebene zur Verfügung gestellt (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2021). Dabei ist zu berücksichtigen, dass das durchschnittliche Pachtpreisniveau in der Regel stetig steigt, weil die Pachtentgelte bei jeder Neuverpachtung im Allgemeinen deutlich angehoben werden. Nach Angaben des Deutschen Bauernverbandes (DBV 2024, Kap. 3.2 »Boden- und Pachtmarkt«) ergibt sich zum Beispiel in Bayern für den Zeitraum von 2010 bis 2020 ein mittlerer Anstieg um 4,2 % pro Jahr und es liegen im Jahr 2020 die Pachtpreise für Neuverpachtungen im Mittel um 27 % über dem durchschnittlichen Pacht niveau. Damit kann das in der Landwirtschaftszählung für das Jahr 2020 ausgewiesene durchschnittliche Pachtentgelt über den Faktor $1,042^2 \times 1,27 = 1,38$ auf eine Neuverpachtung im Jahr 2022 umgerechnet werden. Kapitalisiert man diese Flächenkosten nun als ewige Rente (»*Kapital = Zinsertrag / Zinssatz*«) mit dem für die Landwirtschaft üblichen Zinssatz von 2 % (LandR 2019, Ziff. 1.2, Abs. 8), ergibt sich der ausschließlich an betriebswirtschaftlichen Aspekten ausgerichtete innerlandwirtschaftliche Grundstückswert. Dieser Wert stellt quasi den landwirtschaftlichen Bodenwert dar, weil er aus dem Kapitaleinsatz für die Nutzung des Grund- und Bodens, den sog. Flächenkosten, abgeleitet ist. Indessen kaufen Landwirte Grundstücke nicht nur nach betriebswirtschaftlichen Erwägungen, sondern auch aus anderen Gründen. Zu nennen sind beispielsweise:

- Erwerb von angrenzenden Grundstücken zur Optimierung der vorhandenen Eigentumsflächen,
- Nutzung einmalig erscheinender Verkaufsangebote, insbesondere um hofnah gelegene Grundstücke zu erwerben,
- steuerliche Gründe der Reinvestition von unvermeidbaren Landverkäufen im Rahmen der Bauland- und Infrastrukturentwicklung,
- krisenfeste und wertbeständige Anlage von Gewinnen in das Betriebsvermögen mit guten Renditeaussichten,
- Erweiterung des Hofes für die nachfolgenden Generationen, motiviert aus der emotionalen Verbundenheit mit dem Familienbesitz.

Darüber hinaus bestehen bekanntermaßen vielfältige anderweitige Gründe zum Kauf von landwirtschaftlichen Grundstücken durch Personen außerhalb der Landwirtschaft (vgl. Tietz 2024, Ache 2017, Burkhardt 2016). Zu nennen sind etwa:

- Ankauf von Agrarland für die Hobbylandwirtschaft und ähnliche liebhaberische Zwecke (Jagd, Ponyhaltung, Kleintierzucht etc.) ohne wirtschaftliche Gewinnabsichten,
- Flächensicherung für den Natur- und Landschaftsschutz einschließlich Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie,

- Landerwerb zur Realisierung von örtlichen (Ortsverbindungs- und Umgehungsstraßen, ländliche Wege einschließlich Rad- und Wanderwege etc.) und überörtlichen Infrastrukturvorhaben,
- Landbevorratung im vorlaufenden Grunderwerb für zukünftige Infrastrukturvorhaben durch die öffentliche Hand,
- Grunderwerb für mögliches Tauschland für bereits geplante und in naher Zukunft anstehende öffentliche Bau- und Infrastrukturvorhaben,
- Bodenbevorratung im Rahmen der kommunalen Bodenpolitik für die weitere Baulandentwicklung in den Gemeinden,
- Ankauf von Agrarland für den Abbau von bergfreien Bodenschätzen, wie Sand, Kies, Steine und Erden,
- Erwerb von Grundstücken im Außenbereich für Außenbereichsverträgliche Vorhaben der Nah- und Ferienerholung,
- Agrarland als krisen- und wertbeständige Anlage mit stetig steigenden Grundstückswerten bzw. als Spekulations- und Anlageobjekt für institutionelle und private Anleger.

Dabei dürften in eher strukturschwächeren Regionen die landwirtschaftlichen Beweggründe überwiegen, während in den wirtschaftsstarken Wachstumsregionen die anderen Motive ausschlaggebend sind. Dies zeigt sich im Landkreis Dingolfing-Landau sehr deutlich, der eine beliebte Ferienregion ist und Standort der größten Produktionsstätte der BMW Group in Europa mit rund 18.500 Beschäftigten sowie zahlreichen örtlichen Zulieferfirmen und unterstützenden Betrieben. Für das Jahr 2022 ergibt sich aus dem in der Landwirtschaftszählung 2020 ausgewiesenen durchschnittlichen Pacht Preis (691 €/ha) ein landwirtschaftlicher Bodenwert von rd. 47.500 €/ha, dem ein aus den tatsächlichen Verkaufsfällen abgeleiteter Verkehrswert von 193.000 €/ha gegenübersteht. Völlig anders verhält sich die Situation im Landkreis Rhön-Grabfeld. Hier führt das durchschnittliche Pacht niveau (246 €/ha) zu einem landwirtschaftlichen Bodenwert von rd. 17.000 €/ha bei einem Verkehrswert von 16.539 €/ha. Die Übereinstimmung lässt darauf schließen, dass so gut wie keine außerlandwirtschaftliche Nachfrage besteht. Indessen ist keine Regelmäßigkeit zu erkennen, da z.B. im vergleichbaren Landkreis Kronach bei einem Pacht niveau von 134 €/ha der daraus abgeleitete landwirtschaftliche Bodenwert rd. 9.300 €/ha beträgt, während der Verkehrswert bei 18.996 €/ha liegt. Wie Heinzelmeir et al. (1997, S. 19 f.) gestützt auf ältere Untersuchungen darlegen, kann die preisbestimmende Wirkung der einzelnen Einflussgrößen zeitlich und örtlich sehr verschieden sein, sodass es kein allgemein gültiges Modell der Preisbildung für Agrarland geben kann.

Eine nähere Analyse des Pacht- und Grundstücksmarktes zeigt jedoch, dass die einzelnen Nachfrageaspekte nicht additiv, sondern kumulativ wirken. So kommen nicht zum landwirtschaftlichen Bodenwert weitere Bodenwertanteile hinzu, um in der Summe den Verkehrswert zu ergeben.

Vielmehr entsteht in einem Mix aus unterschiedlichsten Interessen durch »Angebot und Nachfrage« letztlich das vorhandene Preisniveau und der Verkehrswert (vgl. Tietz 2024).

3.3 Einordnung des WEA-Erwartungslandes am Beispiel von Bayern

Wie dargelegt, ist für ein ausgewiesenes, aber noch nicht projektiertes Windenergiegebiet das besondere objektspezifische Grundstücksmerkmal der zukünftigen Windenergienutzung als Zuschlag zum (vorläufigen) Verkehrswert (VW) zu quantifizieren, um den (endgültigen) Verkehrswert der Windenergiefläche zu erhalten. Nur wenn dieser Zuschlag höher als der bisherige Verkehrswert (VW) ist, kann nach den Überlegungen zur Preisbildung in Kap. 3.2 von einer wertbegründenden Wirkung gesprochen werden, weil ansonsten der Mix aus allen anderen wertbeeinflussenden Faktoren und Nachfragen in der Preisbildung durch »Angebot und Nachfrage« überwiegt.

Da der Zuschlag auch bei kurzer Wartezeit bis zur Realisierung des Windparks und voraussichtlich hohen Entgeltzahlungen an die Grundstückseigentümer kaum 20.000 €/ha überschreiten dürfte, kommen von den insgesamt 71 Landkreisen in Bayern nach den Verkehrswertdaten für das Jahr 2022 (Tab. 1) nur Kronach in Oberfranken (VW: 18.996 €/ha) sowie Bad Kissingen (VW: 16.736 €/ha) und Rhön-Grabfeld (VW: 16.539 €/ha) in Unterfranken in Frage. Alle anderen Landkreise haben Verkehrswerte von über 20.000 €/ha. In Oberbayern, Niederbayern, der Oberpfalz und Schwaben kann eine wertbegründende Wirkung mit Ausnahme der beiden Landkreise Freyung-Grafenau und Regen im Bayerischen Wald ohne nähere Analyse von vornherein ausgeschlossen werden. Nur in Franken sind gegebenenfalls für die Landkreise mit Verkehrswerten landwirtschaftlicher Grundstücke leicht über 20.000 €/ha vertiefende Analysen notwendig, um zu entscheiden, ob WEA-Erwartungsland wertbegründend ist.

4 Abschließendes Fazit

Bei genehmigten Einzelstandorten von Windkraftanlagen und bei bereits projektierten bzw. genehmigten Windparks sind die Standortflächen der WEA Bauland und als solches in der Flurbereinigung zu bewerten und wieder zuzuteilen. Die Abstandsflächen um bzw. zwischen den WEA sind Agrarland und nach dem landwirtschaftlichen Nutzungswert zu bewerten und zuzuteilen. Bei allen Beteiligten müssen die Nutzungsrechte zur Windenergieerzeugung von den alten auf die neuen Grundstücke übertragen werden. Dabei dürften im Rahmen des Berücksichtigungsgebotes (§ 44 Abs. 2 Halbsatz 2 FlurbG) Änderungen in der Höhe der Nutzungsentgelte von etwa ±15 % bei der Übertagung auf eine im Vergleich zur Einlage größere oder kleinere

Landabfindung als unvermeidbare Mehr- oder Minderzuteilungen (§ 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG) zulässig sein, um eine sinnvolle Grundstücksneuordnung zu ermöglichen. Durch Planvereinbarungen bzw. vertragliche Regelungen außerhalb des Flurbereinigungsverfahrens ist jedoch eine vollständige Entkopplung der Durchführung des Flurbereinigungsverfahrens von der Windenergienutzung in den Abstandsflächen möglich, sodass diese Beschränkung bei der Gestaltung der wertgleichen Landabfindungen dann keine Rolle mehr spielt.

Bei noch nicht projektierten Windenergiegebieten ist das Preisniveau des Agrarlandes ausschlaggebend für die Frage, ob die vorgesehene Windenergieerzeugung nur wertsteigernd oder schon wertbegründend wirkt. In Mittel- und Hochpreisregionen ist die vorgesehene Windenergienutzung nur eine von vielen Flächenansprüchen und damit als noch nicht verwirklichte Landnutzung in der Flurbereinigung nicht zu berücksichtigen. Nur in Niedrigpreisregionen mit Verkehrswerten unter 20.000 €/ha kann der bloßen Ausweisung eines Windenergiegebietes eine wertbegründende Rolle zukommen, sodass in diesem Fall eine flächengleiche Zuteilung auf der Grundlage einer Verkehrswertbewertung durchzuführen wäre.

Literatur

- Ache, P. (2017): Preisentwicklung und Preisbildung auf dem Agrarflächenmarkt. In: Schriftenreihe der Deutschen Landeskulturgesellschaft (DLKG), Heft 15/2017, 49–56.
- AK OGA – Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (2023): Immobilienmarktbericht Deutschland 2023. Geschäftsstelle des Oberen Gutachterausschusses für Grundstücks-werte in Niedersachsen, Oldenburg.
- Arge Landentwicklung – Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (2013): Empfehlungen zum Umgang mit Windenergieanlagen in der Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz. Schriftenreihe der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung, Heft 21.
- Arge Landentwicklung – Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (2022): Rechtsprechung zur Flurbereinigung (RzF) – Rechtskräftige Entscheidungen ab 1954 zu Verfahren nach Flurbereinigungsgesetz und nach 8. Abschnitt Landwirtschaftsanpassungsgesetz. Version vom 01.09.2022. www.landentwicklung.de/informationssysteme/rzf.
- Bayerisches Landesamt für Statistik (2023): Kaufwerte landwirtschaftlicher Grundstücke in Bayern 2022. https://statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische_berichte/m1700c_202200.pdf, letzter Zugriff 7/2024.
- BayVGH (1971): Urteil des Flurbereinigungsgerichts München vom 28.12.1971, Az.: 154 VII A 71. In: RzF 7 zu § 52 Abs. 1 FlurbG.
- BayVGH (1981): Urteil des Flurbereinigungsgerichts München vom 19.03.1981, Az.: 13. A – 420/79. In: RzF 2 zu § 29 Abs. 1 FlurbG.
- BayVGH (2009): Urteil des Flurbereinigungsgerichts München vom 20.04.2009, Az.: 13 A 08.2375. In: RzF 109 zu § 44 Abs. 1 FlurbG = RdL – Recht der Landwirtschaft, Heft 2/2010, 62. Jg., 47–49 (»Ver-einbarungsurteil«).
- BayVGH (2010): Urteil des Flurbereinigungsgerichts München vom 12.04.2010, Az.: 13 A 09.632. In: RzF 58 zu § 37 Abs. 1 FlurbG = RdL – Recht der Landwirtschaft, Heft 9/2010, 62. Jg., 244–245 (»Sportplatzurteil«).

- Burkhardt, I. (2016): Flächenansprüche aus Sicht der Gesellschaft. In: Schriftenreihe der Deutschen Landeskulturgesellschaft (DLKG), Heft 14/2027, 41–48.
- BVerfG (1998): Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 08.07.1998, Az.: 1 BvR 851/87. In: RzF 49 zu § 28 Abs. 1 FlurbG.
- BVerwG (1959): Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 13.01.1959, Az.: I C 155.58. In: RzF 1 zu § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG.
- BVerwG (1961): Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 05.06.1961, Az.: I B 48.61. In: RzF 11 zu § 44 Abs. 1.
- BVerwG (1962): Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.03.1962, Az.: I C 24.61. In: RzF 15 zu § 44 Abs. 1 FlurbG.
- BVerwG (1963): Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14.02.1963, Az.: I C 56.61. In: RzF 4 zu § 27 FlurbG.
- BVerwG (1974): Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 20.03.1974, Az.: V B 108.72. In: RzF 22 zu § 37 FlurbG.
- BVerwG (1982): Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 08.07.1982, Az.: 5 C 84.80. In: RzF 6 zu § 133 FlurbG.
- BVerwG (1986): Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 03.04.1986, Az.: 5 B 113.83. In: RzF 14 zu § 57.
- BVerwG (1990): Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10.05.1990, Az.: 5 C 1.87. In: RzF 90 zu § 44 Abs. 2 FlurbG.
- BVerwG (1995): Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22.02.1995, Az.: 11 C 20.94. In: RzF 45 zu § 28 Abs. 1 FlurbG.
- BVerwG (1998): Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.04.1998, Az.: 11 C 6.97. In: RzF 12 zu § 139 Abs. 1 FlurbG.
- DBV – Deutscher Bauernverband (2024): Situationsbericht 2023/24 – Trends und Fakten zur Landwirtschaft. www.situationsbericht.de/, letzter Zugriff 7/2024.
- Dreier, H. (2023): Bodenpreise für Agrarland: Landkreise und Bezirke mit neuen Rekorden. Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt – Newsletter vom 17.11.2023.
- Haselhoff, J. (2003): Windenergieanlagen in Flurbereinigungsverfahren. In: RdL – Recht der Landwirtschaft, Heft 2/2003, 55. Jg., 29–31.
- Heinzlmeir, A., Schmalgemeier, H., Strotkamp, H.-P., Troff, H., Weiß, E. (1997): Verkehrswertermittlung von Grundstücken in ländlichen Bereichen. Schriftenreihe des Deutschen Vereins für Vermessungswesen (DVW), Band 26.
- Hendricks, A., Thiemann, K.-H. (2024): Ermittlung des Verkehrswerts von Windenergieflächen. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geo-information und Landmanagement, Heft 5/2024, 149. Jg., 307–322. DOI: 10.12902/zfv-0480-2024.
- HessVGH (1973): Urteil des Flurbereinigungsgerichts Kassel vom 22.03.1973, Az.: III F 89/68 In: RzF 8 zu § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG.
- HessVGH (2010): Beschluss des Flurbereinigungsgerichts Kassel vom 27.04.2010, Az.: 23 C 821/10. In: RzF 116 zu § 44 Abs. 2 FlurbG.
- Jennissen, P. (2019): Windenergieanlagen (WEA). In: Fischer, R., Biederbeck, M. (Hrsg.): Bewertung im ländlichen Raum. HLBS Verlag, Berlin, 591–602.
- Kötter, T., Berendt, L., Christ, B., Drees, A., Kropp, S., Linke, H. J., Lorig, A., Reuter, F., Strotkamp, H.-P., Thiemann, K.-H., Voß, W. (2013): Standortsteuerung und Flächenmobilisierung für Windenergieanlagen – Der Beitrag des Land- und Immobilienmanagements zur Energiewende. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geo-information und Landmanagement, Heft 4/2013, 138. Jg., 275–287.
- Landesenergieagentur Hessen (2022): Windprojekte in Windvorrangsbieten – Steuerung und Beteiligung aus kommunaler Sicht. Eigenverlag, Wiesbaden.
- LandR (2019): Richtlinien für die Ermittlung des Verkehrswertes landwirtschaftlicher Grundstücke und Betriebe, anderer Substanzerluste und Vermögensnachteile (Entschädigungsrichtlinien Landwirtschaft – LandR 19) vom 03. Mai 2019. Bundesanzeiger (BAnz), Amtlicher Teil (AT) vom 04.06.2019. www.bundesanzeiger.de/pub/de/suchergebnis?7, letzter Zugriff 7/2024.
- Lorig, A., Berendt, L., Dielmann, R., Grosselindemann, A., Henkes, E., Lehmköster, A., Linke, E. H., Mitschang, T., Peter, A., Wienand, T., Wingerter, K. (2014): Behandlung von Windkraftanklagen in Bodenordnungsverfahren nach dem FlurbG. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 1/2014, 76. Jg., 25–32.
- OGV Greifswald (1999): Urteil des Flurbereinigungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 29.07.1999, Az.: 9 K 13/98. In: AgrarR – Agrarrecht, Heft 3/2001, 31. Jg. 82–83.
- OGV Koblenz (1982): Urteil des Flurbereinigungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 27.07.1982, Az.: 9 C 29/80. In: RzF 12 zu § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG.
- OGV Magdeburg (2020): Bescheid des Flurbereinigungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 20.02.2020, Az.: 8 K 5/17. In: RzF 133 zu § 44 Abs. 1 FlurbG.
- Peter, A. (2012): Behandlung von Windenergieflächen in Bodenordnungsverfahren – Aspekte der Wertermittlung und der Abfindungsgestaltung in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz. In: Klärle, M. (Hrsg.): Erneuerbare Energien unterstützt durch GIS und Landmanagement. Wichmann, Berlin und Offenbach, 167–179.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2021): Wem gehört die Landwirtschaft? – Landwirtschaftszählung 2020. www.giscloud.nrw.de/arcgis/apps/storymaps/stories/43e6eb55a955499eb8e624e78b38ecca, letzter Zugriff 7/2024.
- Steuer, R. (1967): Flurbereinigungsgesetz – Kommentar. 2. Auflage, C. H. Beck, München und Berlin.
- Thiemann, K.-H., Hendricks, A. (2024a): Grundsätzliche Aspekte zur Bewertung und Zuteilung von Windenergieflächen in Flurbereinigungsverfahren. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geo-information und Landmanagement, Heft 2/2024, 149. Jg., 76–89. DOI: 10.12902/zfv-0464-2024.
- Thiemann, K.-H., Hendricks, A. (2024b): Bewertung und Zuteilung von Windenergieflächen mit noch unbestimmten Standortflächen (WEA-Erwartungsland) in Flurbereinigungsverfahren. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geo-information und Landmanagement, Heft 5/2024, 149. Jg., 296–306. DOI: 10.12902/zfv-0469-2024.
- Tietz, A. (2024): Bodenpreise: Warum sie seit Jahren steigen. www.praxis-agrar.de/pflanze/ackerbau/bodenpreise-warum-sie-seit-jahren-steigen, letzter Zugriff 7/2024.
- Uthoff, B. (2012): Zur Bedeutung raumordnerischer Festsetzungen für die Windenergienutzung im Flurbereinigungsverfahren. In: RdL – Recht der Landwirtschaft, Heft 1/2012, 64. Jg., 2–6.
- VGH B-W (1962): Urteil des Flurbereinigungsgerichts Baden-Württemberg vom 14.03.1962, Az.: 5 S 496/59. In: RzF 3 zu § 44 Abs. 3 Satz 2 FlurbG.
- VGH B-W (2020): Urteil des Flurbereinigungsgerichts Baden-Württemberg vom 20.02.2020, Az.: 7 S 2632/17. In: RzF 131 zu § 44 Abs. 2 FlurbG.
- Wingerter, K., Mayr, C. (2018): Flurbereinigungsgesetz – Standardkommentar. 10. Auflage, Agricola-Verlag, Butjadingen-Stollhamm.
- Zinke, O. (2023): Pachtpreise auf Rekordstand: So teuer ist Pachtland für die Bauern. agrarheute – Newsletter vom 11.05.2023.

Kontakt

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

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