ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Klare, Klaus; Roggendorf, Wolfgang; Tietz, Andreas; Wollenweber, Irene

Working Paper

Untersuchung über Nutzen und Wirkungen der Flurbereinigung in Niedersachsen: Endbericht für ein Forschungsvorhaben im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, No. 01/2005

Provided in Cooperation with:

Johann Heinrich von Thünen Institute, Federal Research Institute for Rural Areas, Forestry and Fisheries

Suggested Citation: Klare, Klaus; Roggendorf, Wolfgang; Tietz, Andreas; Wollenweber, Irene (2005) : Untersuchung über Nutzen und Wirkungen der Flurbereinigung in Niedersachsen: Endbericht für ein Forschungsvorhaben im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, No. 01/2005, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig, https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:253-200909-zi036477-4

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/39426

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Institut für ländliche Räume

Untersuchung über Nutzen und Wirkungen der Flurbereinigung in Niedersachsen

Klaus Klare
Wolfgang Roggendorf
Andreas Tietz
Irene Wollenweber

Endbericht für ein Forschungsvorhaben im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie

01/2005

Braunschweig, im Februar 2005

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **I**

Tabellenverzeichnis **VIII**

Abbildungsverzeichnis **XIV**

Kartenverzeichnis **XVI**

1 Problemstellung, Zielsetzung und Vorgehensweise **1**
1.1 Problemstellung und Zielsetzung 1
1.2 Vorgehensweise 3

2 Flurbereinigung als Instrument der Agrarstruktur- und Raumordnungs- und Landentwicklungspolitik **5**
2.1 Entstehungsgeschichte der Flurbereinigung 5
2.2 Auswirkungen sich wandelnder Rahmenbedingungen auf die Flurbereinigungsaufgaben 8
2.3 Gegenwärtige Ziele und Aufgaben der Flurbereinigung 10
2.3.1 Konkretisierung der Flurbereinigungsaufgaben 12
2.3.2 Verfahrensarten 15
2.3.2.1 Klassisches oder Regelflurbereinigungsverfahren 15
2.3.2.2 Vereinfachtes Verfahren zur Landentwicklung 16
2.3.2.3 Unternehmensflurbereinigung 18
2.3.2.4 Beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren 19
2.3.2.5 Freiwilliger Landtausch nach § 103 FlurbG 20
2.3.2.6 Synoptische Darstellung der Verfahrensarten 21
2.3.2.7 Verfahrensablauf 23
2.4 Bedeutung der Flurbereinigung in den alten Ländern 25
2.4.1 Anhängige Verfahren insgesamt 25
2.4.2 Differenzierung der anhängigen Verfahren nach Verfahrensarten 27
2.4.3 Zusammenlegungsverhältnis 29
2.4.4 Deklarierter Aufgabenverbund 30
2.4.5 Freiwilliger Landtausch auf Eigentumsbasis 33
2.4.6 Freiwilliger Landtausch auf Pachtbasis 34
2.5 Finanzierung der Flurbereinigung 35
2.5.1 Verfahrenskosten 36
2.5.2 Ausführungskosten 36
2.5.3 Einsatz öffentlicher Mittel zur Deckung der Ausführungskosten 38
2.5.4 Kritische Würdigung der Finanzierung der Ausführungskosten 44

3 Flurbereinigung in Niedersachsen 46
3.1 Landesspezifische Ziele 46
3.2 Aufstellung des Flurbereinigungsprogramms 47
3.3 Kritische Würdigung des Flurbereinigungsprogramms 50
3.4 Anhängige und geplante Verfahren 52
3.5 Finanzierung der Flurbereinigung 61
3.5.1 Naturschutz und Landschaftspflege 62
3.5.2 Pflege und Gestaltung der Kultur- und Erholungslandschaft 64
3.5.3 Ausführungskosten insgesamt 65
3.6 Ermittlung der Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft 74
3.6.1 Regelung in Niedersachsen 75
3.6.2 Exkurs: Regelungen in anderen alten Ländern 78
3.6.3 Kritische Würdigung 80
3.7 Anrechnung der Leistungen Dritter 82
3.7.1 Regelung in Niedersachsen 83
3.7.2 Kritische Würdigung 85

4 Empirische Effizienzanalysen von Flurbereinigungen und eigene Vorgehensweise 86
4.1 Bewertungsprobleme 86
4.2 Ausgewählte Literatur 92
4.3 Exkurs: Nutzen-Kosten-Analyse für Naturschutz– und Landespflegemaßnahmen 97
4.4 Eigene methodische Vorgehensweise 100
4.4.1 Mit-Ohne-Vergleiche zur längerfristigen Abschätzung der Flurbereinigungswirkungen auf die agrarstrukturellen Verhältnisse 101
4.4.2 Abschätzung der Flurbereinigungswirkungen in Fallstudien 102
4.4.3 Ermittlung der Vorstellungen vor Ort über die zukünftige Ausrichtung von Flurbereinigungsverfahren 103

5 Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft durch Flurbereinigungen in Niedersachsen 104
5.1 Datengrundlage und –probleme 104
5.2 Massenstatistischer Entwicklungsvergleich flurbereinigter und nicht flurbereinigter (Teil-)Gemeinden 111
5.2.1 Vorgehensweise 111
5.2.2 Darstellung der Ergebnisse 118
5.2.2.1 Produktionsstruktur und natürliche Verhältnisse in den Vergleichsgruppen 118
5.2.2.2 Anzahl der Betriebe, bewirtschaftete LF und Hauptnutzungsarten 119
5.2.2.3 Naturale Intensität 123

5.2.2.4 Produktionsrichtung 125
5.2.2.5 Monetäre Intensität 128
5.2.2.6 Produktionskapazitäten und soziökonomische Betriebstypen 130
5.2.2.7 Arbeitsproduktivität 133
5.2.2.8 Pachtverhältnisse 136
5.2.2.9 Hofnachfolge 138
5.2.2.10 Zusammenfassung der Ergebnisse 139
5.2.3 Kritische Würdigung der Ergebnisse 141

6 Fallstudien zur Abschätzung der landwirtschaftlichen und nicht landwirtschaftlichen Flurbereinigungswirkungen 146
6.1 Auswahl der Fallstudien 146
6.2 Kurzdarstellung der Fallbeispiele 147
6.2.1 Groß Lafferde 147
6.2.2 Fladderlohausen 148
6.2.3 Cleverns 149
6.2.4 Schledehausen 151
6.2.5 Düna-Hörden 152
6.2.6 Roydorf-Scharmbeck 153
6.3 Landwirtschaftliche Flurbereinigungswirkungen 155
6.3.1 Modell zur Abschätzung der unmittelbaren Wirkungen 155
6.3.1.1 Kosten der Arbeitserledigung 157
6.3.1.2 Feldrandverluste 160
6.3.2 Beschaffung von Verfahrensdaten 161
6.3.3 Datenverarbeitung und Probleme 162
6.3.4 Darstellung der Modellergebnisse in den einzelnen Fallstudien 165
6.3.4.1 Groß Lafferde 165
6.3.4.2 Fladderlohausen 172
6.3.4.3 Cleverns 179
6.3.4.4 Schledehausen 187
6.3.4.5 Düna-Hörden 193
6.3.4.6 Roydorf-Scharmbeck 197
6.3.5 Ergebnisse der Betriebsbefragung 200
6.3.6 Vergleich der Ergebnisse 205
6.3.7 Ergänzende Überlegungen 207
6.3.8 Kritische Würdigung der Ergebnisse 208
6.4 Nicht landwirtschaftliche Flurbereinigungswirkungen 210
6.4.1 Beschaffung von Verfahrensdaten 210
6.4.2 Datenprobleme 210
6.4.3 Darstellung der Befragungsergebnisse 211
6.4.3.1 Beitrag zu anderen hoheitlichen Planungen und Berücksichtigung von Interessen lokaler Akteure 211

6.4.3.2 Koordinations- und Umsetzungsfunktion für andere Fördermittelgeber/Finanzträger 213
6.4.3.3 Sicherung und Entwicklung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes 213
6.4.3.4 Erhalt und Schaffung einer erlebnisreichen Kultur- und Erholungslandschaft mit hohem Umwelt, Freizeit- und Kulturwert 214
6.4.4 Ergebnisse der Fallstudien 214
6.4.4.1 Groß Lafferde 215
6.4.4.2 Fladderlohausen 222
6.4.4.3 Cleverns 226
6.4.4.4 Schledehausen 231
6.4.4.5 Düna-Hörden 237
6.4.4.6 Roydorf-Scharmbeck 244
6.4.4.7 Vergleich der Ergebnisse der Fallstudien 248

7 Expertenbefragung zur Auswahl von Flurbereinigungsverfahren sowie zur finanziellen Beteiligung der Teilnehmergemeinschaft und Dritter 257
7.1 Vorgehensweise 257
7.2 Ergebnisse 260
7.2.1 Auswahl neuer Flurbereinigungsprojekte 260
7.2.1.1 Entwicklung der Nachfrage 261
7.2.1.2 Auswahl verbindlicher Flurbereinigungsprojekte 262
7.2.1.3 Finanzielle Rahmensetzung für neue Projekte 269
7.2.1.4 Ressourcenplanung für neue Projekte 270
7.2.1.5 Zukünftige Projektschwerpunkte 271
7.2.1.6 Projektempfehlungen und verbindliche Projekte in den Jahren 2000 bis 2002 273
7.2.1.7 Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen 274
7.2.2 Festlegung der Kostenbeteiligung der Teilnehmergemeinschaft 276
7.2.2.1 Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Teilnehmergemeinschaften 278
7.2.2.2 Höhe der Eigenleistungen in der Praxis 279
7.2.2.3 Einstellung zur Änderung der Finanzierungsart 280
7.2.2.4 Einstellung zur Änderung der Bemessungsgrundlage für Eigenleistungen 281
7.2.2.5 Datenverfügbarkeit für die Bemessung der Eigenleistungen 283
7.2.2.6 Zusammenarbeit mit den Teilnehmergemeinschaften 284

7.2.2.7 Verwendete Schemata zur Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit 284
7.2.2.8 Zusammenfassung der Ergebnisse und Schluss-folgerungen 286
7.2.3 Finanzielle Beteiligung Dritter 288
7.2.3.1 Unternehmensflurbereinigungen 289
7.2.3.2 Flurbereinigungsverfahren mit Maßnahmenträgern 290
7.2.3.3 Häufigkeit finanzieller Beteiligung Dritter an klassischen, vereinfachten und beschleunigten Flurbereinigungsverfahren 291
7.2.3.4 Zukünftige Höhe der Beteiligung Dritter an den Ausführungskosten 291
7.2.3.5 Übernahme von Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft durch Dritte 293
7.2.3.6 Möglichkeiten der Senkung der Kosten Dritter 294
7.2.3.7 Zusammenarbeit mit Dritten und Vermarktung der Sachkompetenz 294
7.2.3.8 Zusammenfassung der Ergebnisse und Schluss-folgerungen 295
7.3 Diskussion der Befragungsergebnisse im niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 297
7.3.1 Finanzielle Rahmensetzung 297
7.3.2 Kosten-Leistungsrechung 299
7.3.3 Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaft 301
7.3.4 Finanzierungsart 304
7.3.5 Fließende Verfahrensübergänge 305
7.3.6 „Verdeckte“ Finanzierung 306

8 Konsequenzen aus den empirischen Ergebnissen für die Flurbereinigungs-praxis 308
8.1 Kritische Würdigung der Ergebnisse im Begleitausschuss 308
8.1.1 Massenstatistische Ergebnisse 308
8.1.2 Fallstudienergebnisse für den Bereich Landwirtschaft 310
8.1.3 Fallstudienergebnisse für den außerlandwirtschaftlichen Bereich 314
8.2 Diskussionsergebnisse mit den Verbänden der Teilnehmergemein-schaften 315
8.2.1 Verbandsaufgaben und –finanzierung 315
8.2.2 Diskussionsergebnisse 316
8.3 Auswahl neuer Projekte im Flurbereinigungsprogramm 319
8.3.1 Vorstellungen des Begleitausschusses 319
8.3.2 Ergebnisse der Arbeitsgruppe 321
8.3.3 Ergänzende Überlegungen 324

8.4 Bemessung der Beiträge der Teilnehmer 328
8.4.1 Vorstellungen des Begleitausschusses 328
8.4.2 Privatnütziger Zweck versus stärkere ökologische Ausrichtung von Flurbereinigungen 330
8.4.3 Praxisrelevante Vorschläge für Verfahren mit landwirtschaftlichem Aufgabenschwerpunkt 333
8.4.3.1 Grundsätzliche Überlegungen 334
8.4.3.2 Wirtschaftliche Vorteile durch Flächenzusammenlegung 337
8.4.3.3 Wirtschaftliche Vorteile durch die Herstellung gemeinschaftlicher Anlagen 346
8.4.3.4 Vorschläge zur zukünftigen Beitragsbemessung 350
8.4.4 Praxisrelevante Vorschläge für Verfahren mit nicht landwirtschaftlichem Aufgabenschwerpunkt 353
8.4.4.1 Berücksichtigung besonderer ökologischer Belange 353
8.4.4.2 Berücksichtigung sonstiger ökologischer Belange 355
8.4.4.3 Berücksichtigung anderer nicht landwirtschaftlicher Aufgabenschwerpunkte 356
8.5 Kostenbeteiligung Dritter 357
8.5.1 Vorstellungen im Begleitausschuss 357
8.5.2 Vorschläge zur Beitragsentlastung der Teilnehmer durch Dritte 357
8.6 Voraussichtliche Konsequenzen bei Umsetzung der Vorschläge 358
8.7 Grundsätzliche Überlegungen zur generellen Beteiligung Dritter an Verfahrenskosten 359

9 Alternativen zur Flurbereinigung mit Schwerpunkt Landwirtschaft 361
9.1 Befragung der Teilnehmer an Flurbereinigungsverfahren zu ausgewählten Sachverhalten 361
9.2 Freiwilliger Landnutzungstausch: Erfahrungen in den neuen Ländern 366
9.3 Freiwilliger Landnutzungstausch in den alten Ländern 369
9.4 Maßnahmen zur Beschleunigung des freiwilligen Nutzungstausches in Niedersachsen 378
10 Kurzfassung 389
10.1 Flurbereinigungsziele und -finanzierung 389
10.2 Bewertungsprobleme und ausgewählte Literatur 391
10.3 Eigene methodische Vorgehensweise 394
10.3.1 Massenstatistische Auswertungsergebnisse 394
10.3.2 Auswertung der Fallstudien 397
10.3.3 Befragungsergebnisse der Flurbereinigungsbehörden 405
10.4 Vorschläge zur Projektauswahl unter Effektivitäts- und Effizienzaspekten 409
10.5 Vorschläge zur Höhe der Teilnehmerbeiträge 412
10.6 Vorschläge zur Beteiligung Dritter an den Ausführungskosten 416

10.7 Konsequenzen bei Umsetzung der Finanzierungsvorschläge 416
10.8 Überlegungen zur Beteiligung Dritter an den Verfahrenskosten 417
10.9 Alternativen zur Flurbereinigung mit Schwerpunkt Landwirtschaft 417

11 Zusammenfassende Schlussfolgerungen 420

Literaturverzeichnis 424

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1: Charakteristika ausgewählter Flurbereinigungsepochen 7

Tabelle 2.2: Verfahrensarten nach dem Flurbereinigungsgesetz 22

Tabelle 2.3: Am Jahresschluss 1993 und 2001 anhängige Verfahren – alte Bundesländer – 26

Tabelle 2.4: Verfahrensfläche in ha der am Jahresschluss 1993 und 2001 anhängigen Verfahren – alte Bundesländer – 27

Tabelle 2.5: Am Jahresschluss 1993 und 2001 anhängige Flurbereinigungs verfahren, differenziert nach Verfahrensarten [1] – alte Bundesländer – 28

Tabelle 2.6: Zusammenlegungsverhältnis der landwirtschaftlichen Grundstücke beim Besitzübergang; Durchschnitt 1992 bis 1994 und 1999 bis 2001 – alte Bundesländer – 30

Tabelle 2.7: Häufigkeit der Nennung einzelner Aufgaben bei am Jahresabschluss anhängigen Verfahren; 1993 und 2001 – alte Bundesländer insgesamt – 31

Tabelle 2.8: Durchschnittliche Anzahl an Aufgabennennungen bei am Jahresabschluss anhängigen Verfahren und Schwerpunktaufgaben [1] 1993 und 2001 – alte Bundesländer – 32

Tabelle 2.9: Landbereitstellung und –verwendung in am Jahresende anhängigen Flurbereinigungsverfahren im Zeitraum 1992 bis 1994 und 1999 bis 2001 – alte Bundesländer insgesamt ohne Niedersachsen – 33

Tabelle 2.10: Freiwilliger Landtausch auf Eigentumsbasis im Zeitraum 1992 bis 1994 und 1999 bis 2001 [1] – alte Bundesländer insgesamt – 34

Tabelle 2.11: Vollzug der GAK in den Haushaltsjahren 1973 bis 2000: Ist-Ausgaben von Bund und Ländern für die Flurbereinigung und den freiwilligen Landtausch [1] in Mio. Euro – alte Bundesländer – 39

Tabelle 2.12: Vollzug der GAK in den Haushaltsjahren 1973 bis 2000: Ist-Ausgaben von Bund und Ländern für die Flurbereinigung und den freiwilligen Landtausch [1] in Euro je ha LF – alte Bundesländer – 39

Tabelle 2.13: Verpflichtungsermächtigungen (VE) von Bund und Ländern gemäß Rahmenpläne GAK für Flurbereinigung, Landtausch und Wegebau in den Haushaltsjahren 2000 bis 2002 – alte Bundesländer – 41

Tabelle 2.14: Kassenmittel in Mio. Euro für Flurbereinigung, Landtausch und Wegebau in den Haushaltsjahren 2000 bis 2002 – differenziert nach Finanzquellen 1 – alte Bundesländer – 42

Tabelle 2.15: Geplante Neubewilligungen gemäß Rahmenpläne GAK für Flurbereinigung, Landtausch und Wegebau in den Haushaltsjahren 2000 bis 2002 – alte Bundesländer – 43

Tabelle 3.1: Laufende und geplante Flurbereinigungsverfahren in Niedersachsen – Stand: Anfang 2001 – 53

Tabelle 3.2:	Laufende und geplante Flurbereinigungsverfahren im Amt für Agrarstruktur Meppen – Stand: Anfang 2001 –	55
Tabelle 3.3:	Laufende und geplante Flurbereinigungsverfahren im Amt für Agrarstruktur Sulingen – Stand: Anfang 2001 –	56
Tabelle 3.4:	Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen mit GAK-Mitteln	63
Tabelle 3.5:	Gesamtabrechnung der Ausführungskosten von Flurbereinigungsverfahren für die Haushaltsjahre 1991 bis 2000 in Euro – Niedersachsen insgesamt	66
Tabelle 3.6:	Gesamtabrechnung der Ausführungskosten von Flurbereinigungsverfahren ohne Dorferneuerung in der Flurbereinigung für die Haushaltsjahre 1991 bis 2000 in Euro – Niedersachsen insgesamt	68
Tabelle 3.7:	Gesamtabrechnung der Ausführungskosten von Flurbereinigungsverfahren ohne Dorferneuerung in der Flurbe reinigung für die Haushaltsjahre 1991 bis 2000 in % – Niedersachsen insgesamt	69
Tabelle 4.1	Durch Vorher-Nachher-Vergleich ermittelte Flurbereinigungs ergebnisse in Rheinland-Pfalz (1985) und Bayern (1989)	94
Tabelle 5.1:	Ausgewertete Datenbestände und Datenquellen	105
Tabelle 5.2:	Typologisierung von Gemeindeteilen anhand der bestimmenden Produktionsrichtung im Gemeindeteil auf Basis der LZ 91	116
Tabelle 5.3:	Natürliche Verhältnisse in den Fallgruppen	118
Tabelle 5.4:	Anzahl der Betriebe, bewirtschaftete LF und Hauptnutzungsarten	121
Tabelle 5.5:	Naturale Intensität	124
Tabelle 5.6:	Produktionskapazität	132
Tabelle 5.7:	Arbeitsproduktivität	134
Tabelle 5.8:	Durchschnittliche Schlaggröße	135
Tabelle 5.9:	Besitzverhältnisse	137
Tabelle 5.10:	Hofnachfolge	139
Tabelle 6.1:	Mindererträge auf Vorgewende und Feldrand (in m² Totalausfall je lfm Rand)	160
Tabelle 6.2:	Groß Lafferde: Anbauverhältnisse nach den InVeKoS-Antrags daten, vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung	166
Tabelle 6.3:	Groß Lafferde: Vergleich der Flächenstruktur vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung	166
Tabelle 6.4:	Groß Lafferde: Durchschnittliche Größe der im Gebiet wirtschaftenden Betriebe vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung	167
Tabelle 6.5:	Beispielsbetriebe in der Fallstudie Groß Lafferde	168

Tabelle 6.6: Schlagdaten der Beispielsbetriebe in Groß Lafferde (Durchschnitt in den Betrieben und Gesamtdurchschnitt aller Betriebe bzw. Schläge) 169

Tabelle 6.7: Bewirtschaftungskosten der Beispielsbetriebe in Groß Lafferde (in AKh bzw. Euro je ha und Jahr) 170

Tabelle 6.8: Fladderlohausen: Anbauverhältnisse nach den InVeKoS-Antragsdaten, vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung 172

Tabelle 6.9: Fladderlohausen: Vergleich der Flächenstruktur vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung 173

Tabelle 6.10: Fladderlohausen: Durchschnittliche Größe der im Gebiet wirtschaftenden Betriebe vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung 174

Tabelle 6.11: Beispielsbetriebe in der Fallstudie Fladderlohausen 174

Tabelle 6.12: Schlagdaten der Beispielsbetriebe in Fladderlohausen (Durchschnitt in den Betrieben und Gesamtdurchschnitt aller Betriebe bzw. Schläge) 176

Tabelle 6.13: Bewirtschaftungskosten der Beispielsbetriebe in Fladderlohausen (in AKh bzw. Euro je ha) 177

Tabelle 6.14: Fladderlohausen: Vergleich der Bewirtschaftungskosten bei unterschiedlichen Wegegeschwindigkeiten nach der vorläufigen Besitzeinweisung (Durchschnitt aller Betriebe, AKh bzw. Euro je ha) 179

Tabelle 6.15: Cleverns: Anbauverhältnisse nach den InVeKoS-Antragsdaten, vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung 180

Tabelle 6.16: Cleverns: Vergleich der Flächenstruktur vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung 181

Tabelle 6.17: Cleverns: Durchschnittliche Größe der im Gebiet wirtschaftenden Betriebe vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung 182

Tabelle 6.18: Beispielsbetriebe in der Fallstudie Cleverns 182

Tabelle 6.19: Schlagdaten der Beispielsbetriebe in Cleverns (Durchschnitt in den Betrieben und Gesamtdurchschnitt aller Betriebe bzw. Schläge) 184

Tabelle 6.20: Zeitbedarf für Hof-Feld-Fahrten und Wegekostenersparnis in Cleverns 185

Tabelle 6.21: Schledehausen: Anbauverhältnisse nach den InVeKoS-Antragsdaten, vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung 187

Tabelle 6.22: Schledehausen: Vergleich der Flächenstruktur vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung 188

Tabelle 6.23: Schledehausen: Durchschnittliche Größe der im Gebiet wirtschaftenden Betriebe vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung 189

Tabelle 6.24:	Beispielsbetriebe in der Fallstudie Schledehausen	189
Tabelle 6.25:	Schlagdaten der Beispielsbetriebe in Schledehausen (Durchschnitt in den Betrieben und Gesamtdurchschnitt aller Betriebe bzw. Schläge)	191
Tabelle 6.26:	Bewirtschaftungskosten der Beispielsbetriebe Schledehausen (in AKh bzw. Euro je ha)	192
Tabelle 6.27:	Düna-Hörden: Anbauverhältnisse nach den InVeKoS-Antragsdaten, vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung	194
Tabelle 6.28:	Düna-Hörden: Vergleich der Flächenstruktur vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung	195
Tabelle 6.29:	Düna-Hörden: Durchschnittliche Größe der im Gebiet wirtschaftenden Betriebe vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung	196
Tabelle 6.30:	Schlagdaten der Beispielsbetriebe in Düna-Hörden (Durchschnitt in den Betrieben und Gesamtdurchschnitt aller Betriebe bzw. Schläge)	197
Tabelle 6.31:	Roydorf-Scharmbeck: Anbauverhältnisse nach den InVeKoS-Antragsdaten, vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung	198
Tabelle 6.32:	Roydorf-Scharmbeck: Durchschnittliche Größe der im Gebiet wirtschaftenden Betriebe vor und nach der vorläufigen Besitz einweisung	199
Tabelle 6.33:	Befragte Betriebe in der Fallstudie Roydorf-Scharmbeck	199
Tabelle 6.34:	Fragen zu den sonstigen Wirkungen der Flurbereinigung (1 = deutlich verbessert, 3 = nicht verändert, 4 = verschlechtert)	203
Tabelle 6.35:	Vergleich der Modellergebnisse (jeweils Durchschnitt aller Betriebe)	206
Tabelle 6.36:	Kosten des Wegebaus in den untersuchten Verfahren	208
Tabelle 6.37:	Zufriedenheit des AfA mit der Dauer und den Ergebnissen des Verfahrens für die Akteure	216
Tabelle 6.38:	Abgleich „Zufriedenheit, Dauer und Ergebnissen des Verfahrens“ der verschiedenen Akteure	216
Tabelle 6.39:	Zusammenfassende Darstellung der Synergie-Effekte der Maß nahmen auf den Aufgabenverbund aus der Sicht des AfA	217
Tabelle 6.40:	Zufriedenheit des AfA mit der Dauer und den Ergebnissen des Verfahrens für die Akteure	223
Tabelle 6.41:	Abgleich „Zufriedenheit, Dauer und Ergebnissen des Verfahrens“ der verschiedenen Akteure	223
Tabelle 6.42:	Zusammenfassende Darstellung der Synergie-Effekte der Maß nahmen auf den Aufgabenverbund	223

Tabelle 6.43:	Zufriedenheit des AfA mit der Dauer und den Ergebnissen des Verfahrens für die Akteure	227
Tabelle 6.44:	Abgleich „Zufriedenheit, Dauer und Ergebnissen des Verfahrens“ der verschiedenen Akteure	227
Tabelle 6.45:	Zusammenfassende Darstellung der Synergie-Effekte der Maß nahmen auf den Aufgabenverbund	228
Tabelle 6.46:	Zufriedenheit des AfA mit der Dauer und den Ergebnissen des Verfahrens für die Akteure	232
Tabelle 6.47:	Abgleich „Zufriedenheit, Dauer und Ergebnissen des Verfahrens“ der verschiedenen Akteure	232
Tabelle 6.48:	Zusammenfassende Darstellung der Synergie-Effekte der Maß nahmen auf den Aufgabenverbund	233
Tabelle 6.49:	Zufriedenheit des AfA mit der Dauer und den Ergebnissen des Verfahrens für die Akteure	239
Tabelle 6.50:	Abgleich „Zufriedenheit, Dauer und Ergebnissen des Verfahrens“ der verschiedenen Akteure	239
Tabelle 6.51:	Zufriedenheit des AfA mit der Dauer und den Ergebnissen des Verfahrens für die Akteure	245
Tabelle 6.52:	Abgleich „Zufriedenheit, Dauer und Ergebnissen des Verfahrens“ der verschiedenen Akteure	245
Tabelle 6.53:	Zusammenfassende Darstellung der Synergie-Effekte der Maß nahmen auf den Aufgabenverbund	246
Tabelle 6.54:	Vergleichende tabellarische Zusammenfassung der Fallbeispiele	254
Tabelle 7.1:	Gewichtung der vorgegebenen fünf Ziele durch die Dezernate der Bezirksregierungen	263
Tabelle 7.2:	Gewichtung der vorgegebenen fünf Ziele durch die ÄfA	264
Tabelle 7.3:	Einschätzung der Einflussnahme der beteiligten Stellen auf die verbindlichen Projekte durch die ÄfA	267
Tabelle 7.4:	Einschätzung der Einflussnahme der beteiligten Stellen auf die verbindlichen Projekte durch die Dezernate der Bezirksregierungen	267
Tabelle 7.5:	Einschätzung der Einflussnahme der beteiligten Stellen auf die rasche Einleitung der verbindlichen Projekte durch die ÄfA	268
Tabelle 7.6:	Einschätzung der Einflussnahme der beteiligten Stellen auf die rasche Einleitung der verbindlichen Projekte durch die Dezernate der Bezirksregierungen	268
Tabelle 7.7:	Aufgabenschwerpunkte in den letzten 10 Jahren und erwartete Entwicklung in den nächsten 10 Jahren	271
Tabelle 7.8:	Bewertung unterschiedlicher Bemessungsgrundlagen für die Festlegung der Eigenleistungen durch die ÄfA	282

Tabelle 7.9:	Zukünftige Beteiligung der Unternehmensträger an den Kosten der Flurbereinigung aus Sicht der ÄfA	292
Tabelle 7.10:	Zukünftige Beteiligung der Träger von Maßnahmen an den Kosten der Flurbereinigung aus Sicht der ÄfA	293
Tabelle 8.1:	Beanspruchung von Kernkompetenzen der Flurbereinigungs behörden bei verschiedenen Aufgabenschwerpunkten	322
Tabelle 8.2:	Beispiel für ein Faustzahlentableau: Variable Bewirtschaftungs kosten in Euro/ha im Modell „Aurich viehlos klein“	340
Tabelle 8.3:	Beispiel für die Anwendung von Faustzahlen: Schlagdaten des Betriebs flad_10 aus der Fallstudie Fladderlohausen	345
Tabelle 9.1:	Befragungsergebnisse von Mitgliedern aus Teilnehmer gemeinschaften	363
Tabelle 9.1:	Fortsetzung	364
Tabelle 9.2:	Pachtflächen landwirtschaftlicher Betriebe, 1981 bis 2001	374
Tabelle 10.1:	Ausgewertete Datenbestände und Datenquellen	395
Tabelle 10.2:	Beeinflussung der Produktions- und Arbeitskapazität durch Flurbereinigung in landwirtschaftlichen Betrieben Niedersachsens	396
Tabelle 10.3:	Messdaten am Beispiel des Verfahrens Fladderlohausen	399
Tabelle 10.4:	Variable Bewirtschaftungskosten im Verfahren Fladderlohausen	400
Tabelle 10.5:	Vergleich der Ergebnisse aus vier Fallstudien[1)]	402
Tabelle 10.6:	Vergleichende tabellarische Zusammenfassung der Beurteilung nicht landwirtschaftlicher Flurbereinigungswirkungen für zwei Fallstudien	404
Tabelle 10.7:	Beanspruchung von Kernkompetenzen der Flurbereinigungs behörden bei verschiedenen Aufgabenschwerpunkten	410
Tabelle 10.8:	Beispiel für ein Faustzahlentableau: Variable Bewirtschaftungs kosten in Euro/ha im Modell „Aurich viehlos klein“	413

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Schematische Abfolge von Flurbereinigungsverfahren 24

Abbildung 3.1: Verteilung der Verfahrensanzahl auf Verfahrensarten 58

Abbildung 3.2: Verteilung der Verfahrensfläche auf Verfahrensarten 59

Abbildung 3.3: Verteilung der Verfahrensanzahl auf Aufgabenschwerpunkte 60

Abbildung 3.4: Ausgabenschwerpunkte ohne Dorferneuerung in der Flurbereinigung in den Haushaltsjahren 1991 bis 2000 – Differenzierung nach Amtsbereichen 70

Abbildung 3.5: Entwicklung nach Maßnahmengruppen differenzierter Einnahmen und der Ausgaben insgesamt für Flurbereinigungen ohne Dorferneuerung in den Haushaltsjahren 1991 bis 2000 in Euro – Niedersachsen insgesamt 71

Abbildung 3.6: Anteil (%) der Eigenleistungen zur Finanzierung der Ausführungskosten ausgewählter Maßnahmengruppen in den Haushaltsjahren 1991 bis 2000 – Niedersachsen insgesamt 72

Abbildung 3.7: Anteil der Eigenleistungen zur Finanzierung der Ausführungskosten ausgewählter Maßnahmengruppen[1)] in den Haushaltsjahren 1991 bis 2000 – Differenzierung nach Amtsbereichen 73

Abbildung 4.1: Wirkungen der Verfahren nach dem FlurbG 89

Abbildung 5.1: Entscheidungsregeln bei der Auswahl von Gruppen mit und ohne Flurbereinigung für den massenstatistischen Mit-Ohne-Vergleich 112

Abbildung 5.2: Weitere Selektion von Gemarkungen ohne Flurbereinigung für den massenstatistischen Mit-Ohne-Vergleich 115

Abbildung 5.3: Produktionsrichtung 127

Abbildung 5.4: Monetäre Intensität 129

Abbildung 6.1: Übersicht über das verwendete Betriebsmodell 156

Abbildung 6.2: Ersparte Bewirtschaftungskosten der Beispielsbetriebe nach Kostenarten 171

Abbildung 6.3: Ersparte Bewirtschaftungskosten der Beispielsbetriebe nach Kostenarten 178

Abbildung 6.4: Wegekostenersparnisse der Betriebe in Cleverns 186

Abbildung 6.5: Ersparte Bewirtschaftungskosten der Beispielsbetriebe nach Kostenarten 193

Abbildung 8.1: Beispiel für Ergebnisse der Modellrechnungen: Modell „Aurich viehlos klein“, variable Bewirtschaftungskosten bei unterschiedlichen Schlaggrößen, 200 m Schlaglänge, 1 km HFE. 339

Abbildung 8.2: Beispiel zur Messung der rechnerischen Schlaglänge 341

Abbildung 8.3: Modell „Aurich viehlos klein“, variable Bewirtschaftungskosten bei unterschiedlichen Schlaggrößen und 2 Schlaglängen, 1 km HFE. 342

Abbildung 8.4: Modell „Aurich viehlos klein“, variable Bewirtschaftungskosten bei unterschiedlichen Schlaglängen und 2 Schlaggrößen, 1 km HFE. 343

Abbildung 8.5: Modell „Aurich viehlos klein“, variable Bewirtschaftungskosten bei unterschiedlichen Hof-Feld-Entfernungen. 344

Abbildung 9.1: Fragebogen an die TG-Vertreter in Südniedersachsen 362

Abbildung 9.2 Arbeitserledigungskosten beim Anbau von Halmfrüchten auf unterschiedlichen Schlaggrößen und einem Lohnansatz von 18 Euro je Arbeitsstunde 370

Abbildung 9.3 Arbeitserledigungskosten beim Anbau von Hackfrüchten auf unterschiedlichen Parzellengrößen und einem Lohnansatz von rd. 18 Euro je Arbeitsstunde 370

Abbildung 9.4 Ablaufschema eines Nutzungstauschs in Rheinland-Pfalz 380

Abbildung 10.1: Übersicht über das verwendete Betriebsmodell 398

Kartenverzeichnis

Karte 9.1: Pachtflächenanteil auf Kreisebene in Niedersachsen, 1999[1)] 376

Karte 9.2: Schlag- und Flurstücksgrößen auf Kreisebene in Niedersachsen, 2001[1)] 377

Anhänge (eigener Band)

1 Problemstellung, Zielsetzung und Vorgehensweise

1.1 Problemstellung und Zielsetzung

Die seit 1973 im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) durchgeführten Flurbereinigungen haben in Westdeutschland eine lange Tradition und werden nach der Vereinigung Deutschlands mit einer teilweise anderen Zielgewichtung auch in Ostdeutschland zur Flurbereinigung bzw. Flurneuordnung eingesetzt. Weil für diese Maßnahme erhebliche öffentliche Mittel eingesetzt werden, stellt sich immer wieder die Frage nach der Effizienz des Mitteleinsatzes. Eine eindeutige Antwort wird durch die im Zeitablauf komplexer und vielfältiger gewordene Zielsetzung der Flurbereinigungsverfahren erschwert. Standen früher die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktions- und Einkommensverhältnisse durch bodenordnende Maßnahmen eindeutig im Vordergrund, so ist es heute eine Kombination aus ökonomischen und ökologischen Zielen sowie dem Bemühen, Nutzenkonflikte durch entsprechendes Flächenmanagement zu verhindern bzw. abzumildern.

Vor diesem Hintergrund und im Zusammenhang mit der Neufassung des landesspezifischen Flurbereinigungsprogramms hat das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten bzw. für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (NMELF) beim Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft eine Untersuchung über den Nutzen und die Wirkungen der Flurbereinigung in Auftrag gegeben, mit der im Mai 2001 begonnen wurde.

Ziel der Untersuchung ist die Schaffung praktikabler Grundlagen für folgende Bereiche:

- Auswahl neuer Projekte für das jährlich aktualisierte Flurbereinigungsprogramm auf der Basis von Effektivitäts- und Effizienzkriterien. Zu diesem Zweck sollen die Maßnahmen der Flurbereinigung sowohl im Hinblick auf ihre Wirkung zur Erfüllung der im neu gefassten Programm definierten strategischen Ziele (Effektivität) als im Hinblick auf ihre Wirtschaftlichkeit (Effizienz) bewertet werden. Es soll ein flexibles, einfach zu handhabendes Instrumentarium geschaffen werden, das die Transparenz der Entscheidung der Flurbereinigungsbehörden über neue Projekte erhöhen soll, ohne deren Ermessensspielraum zu stark einzuschränken.
- Schaffung einer tragfähigen Bemessungsgrundlage für die Beiträge der Teilnehmer nach § 19 FlurbG. Gegenwärtig werden hierfür in den einzelnen Regierungsbezirken Niedersachsens unterschiedliche Grundlagen herangezogen (vgl. Kracke, 1997), deren Eignung zu überprüfen ist. Auf der Basis mikroökonomischer Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit der Flurbereinigung sollen deshalb für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und andere Grundstückseigentümer, insbesondere Verpächter, einheitliche und

aussagekräftige Berechnungsschemata oder Kennziffern zur Ermittlung angemessener Beiträge in Niedersachsen erarbeitet werden.

– Abschätzung der außerlandwirtschaftlichen Leistungen von Flurbereinigungsverfahren. Zu diesem Zweck soll in der Arbeit ein Bewertungsrahmen entwickelt und exemplarisch angewendet werden. Bei der Anwendung sollen der Nutzen bzw. die wirtschaftlichen Vorteile von Flurbereinigungsverfahren außerhalb der Landwirtschaft (z. B. für die Realisierung von Straßenbau-, Naturschutz- oder gemeindlichen Vorhaben) analysiert und monetär bewertet werden. Sofern sich diese Vorgehensweise als nicht durchführbar erweist, sollen außerlandwirtschaftliche Nutzen und Wirkungen der Flurbereinigung im Bewertungsrahmen soweit wie möglich quantitativ erfasst und ansonsten qualitativ dargestellt werden, um die Gesamtleistung der Flurbereinigung transparent zu machen und auf dieser Grundlage sachgerecht über Kostenbeteiligungen der betreffenden Verwaltungen entscheiden zu können.

Das weit gefasste Thema wird durch die angestrebte Zielsetzung insoweit eingeschränkt bzw. konkretisiert, als

– kein Effizienzvergleich des Mitteleinsatzes für Flurbereinigungsverfahren mit dem für andere agrar(struktur)politische oder sogar sektorübergreifende Maßnahmen durchgeführt werden soll;

– das NMELF für die Zielplanung (mittel- bis langfristige Festlegung der sachlichen und räumlichen Arbeitsschwerpunkte für die Flurbereinigungsbehörden) Methoden zur Bewertung der Effektivität und der Effizienz von Flurbereinigungsverfahren benötigt;

– mit dem Ziel, eine tragfähige, landeseinheitliche Bemessungsgrundlage bzw. –methodik für die Ermittlung der Beiträge der Teilnehmergemeinschaft zu schaffen, den landwirtschaftlichen Belangen (Beitrag zur Verbesserung der Agrarstruktur und Veränderung des landwirtschaftlichen Einkommens) bei Flurbereinigungsverfahren in dieser Arbeit ein herausgehobener Stellenwert zugewiesen wird,

– mit dem Ziel, die außerlandwirtschaftlichen Leistungen von Flurbereinigungsverfahren abzuschätzen, auch Flurbereinigungen mit nicht primär landwirtschaftlicher Zielsetzung in das Forschungsvorhaben einbezogen werden müssen.

Zur fachlichen Beratung und Unterstützung des Auftragnehmers wurde ein Begleitausschuss eingerichtet, der vom Auftraggeber mit zehn Experten aus den Ämtern für Agrarstruktur (4), dem zuständigen Dezernaten der Bezirksregierung (4), dem zuständigen Referat im NMELF ((1) und dem Verband der Teilnehmergemeinschaften (1) besetzt wurde.

1.2 Vorgehensweise

Kapitel 2 vermittelt einen allgemeinen Überblick über die Entwicklung der Flurbereinigung über einen langen Zeitraum. Dargestellt werden für die alten Bundesländer der Wandel in der Aufgabenstellung, die Bedeutung in den einzelnen Ländern und die Finanzierung. Durch diese in Teilen vergleichende Darstellung werden zwischen den Ländern bestehende Unterschiede deutlich. Kapitel 3 konzentriert sich auf die gegenwärtige Flurbereinigungspraxis in Niedersachsen. Kritisch gewürdigt werden die Ziel-Maßnahmen- und Ressourcenplanung im Rahmen des Flurbereinigungsprogramms, die Finanzierung, die Eigenleistungen und die finanzielle Beteiligung Dritter. In Kapitel 4 werden die Bewertungsprobleme aufgedeckt, die eine Überprüfung der Effizienz des Einsatzes öffentlicher Mittel mit Hilfe von Kosten-Nutzen-Analysen einschränken. Belegt wird dies durch eine Literaturrecherche und exemplarisch für Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen.

Die aufgezeigten Probleme und das Ziel der Arbeit, praxisnahe Grundlagen für eine effiziente und effektive Durchführung von Flurbereinigungen zu schaffen, legen eine pragmatische methodische Vorgehensweise nahe. Sie besteht aus folgenden Teilschritten:

- Massenstatistische Auswertungen vorhandener Agrarstatistiken mit dem Ziel, durch Mit-Ohne-Vergleiche repräsentative Aussagen über die landwirtschaftlichen Auswirkungen von Flurbereinigung über einen längeren Zeitraum treffen zu können. Vorgehensweise und Ergebnisse sind Inhalt des Kapitels 5.
- Fallstudien zwecks exemplarischer Ermittlung der quantitativen landwirtschaftlichen und der qualitativen nicht landwirtschaftlichen Wirkungen durch geeignete Modelle bzw. Befragungen mit dem Ziel, praxisnahe Bausteine für die Verfahrensauswahl, die Bemessung der Teilnehmerbeiträge und die Kostenbeteiligung Dritter zu schaffen. In Abstimmung mit dem Auftraggeber wurden sechs Fallstudien angestellt, davon drei mit primär landwirtschaftlicher und drei mit primär nicht landwirtschaftlicher Zielsetzung. Erstere sollten exemplarisch die Wirkungen in den Gebieten mit unterschiedlicher Produktionsrichtung (Marktfrucht, Futterbau, Veredlung) erfassen, letztere exemplarisch die Schwerpunkte Straßenbau, Wasserschutz und Naturschutz. Vorgehensweise und Ergebnisse werden in Kapitel 6 dargestellt.
- Befragung der zuständigen Flurbereichsbehörden zu den genannten Zielen zwecks Bestandsaufnahme und Ermittlung der Vorstellungen vor Ort über die zukünftige Ausrichtung von Flurbereinigungsverfahren und deren Finanzierung. Die Vorgehensweise und die Befragungsergebnisse zur Auswahl neuer Projekte, zur Festlegung der Kostenbeteiligung der Teilnehmergemeinschaft und der Beteiligung Dritter werden in Kapitel 7 abgehandelt.
- In Kapitel 8 werden aus den erarbeiteten empirischen Ergebnissen unter Berücksichtigung der kritischen Würdigung durch den Begleitausschuss und ergänzender Überlegungen die Konsequenzen gezogen für eine sachgerechte Auswahl einzuleitender

Flurbereinigungsverfahren und eine sachgerechte Bemessung der Teilnehmerbeiträge sowie der finanziellen Beteiligung Dritter unter Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten. In Kapitel 9 wird auf den freiwilligen Nutzungstausch als Alternative zu Flurbereinigungsverfahren mit dem Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft eingegangen.

– Abgeschlossen wird die Arbeit mit einer Kurzfassung der methodischen Vorgehensweise und der wichtigsten Ergebnisse (Kapitel 10) sowie zusammenfassenden Schlussfolgerungen (Kapitel 11).

2 Flurbereinigung als Instrument der Agrarstruktur- und Raumordnungs- und Landentwicklungspolitik

2.1 Entstehungsgeschichte der Flurbereinigung

Im deutschen Raum wurde der Grundstein für Flurbereinigungen durch die tiefgreifenden Veränderungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels ab Ende des 18. Jahrhunderts gelegt. Die Ablösung der guts- und grundherrlichen Verhältnisse mündeten in einer grundlegenden Stärkung der Rechtsstellung der Landbewirtschafter und begründeten die freie Verfügbarkeit von Einzelpersonen über Eigentum an Grund und Boden. Damit einher gingen die Teilung des gemeinschaftlichen Eigentums und die Aufhebung des Flurzwanges, die die Basis für eine individuelle Bewirtschaftung bildeten (vgl. Wilstacke 1978, S. 21-22 und die dort angegebene Literatur).

Durch die Freiteilbarkeit des Grundbesitzes und die daraus resultierende Flurzersplitterung ergaben sich später im Zuge des technischen Fortschritts die Notwendigkeit zur Umlegung und Neueinteilung der Feldmark. Zunächst standen allerdings die Bemühungen zur Beseitigung der guts- und grundherrlichen Verhältnisse, die Gemeinheitsteilung und die Beseitigung des Flurzwangs im Vordergrund (vgl. ebenda, S. 22). Gerade die Respektierung der Rechte des Individuums und die Unabhängigkeit des Grundbesitzes, die der Reform den Boden bereitet hatte, verhinderte in der Folgezeit die erfolgreiche Durchführung von Flurbereinigungen (Quadflieg 1967, S. 13f.).

Auf Grund der Kleinstaaterei verlief die Rechtsentwicklung und damit auch das Flurbereinigungsrecht im deutschen Raum sehr unterschiedlich[1]. Ein Beleg dafür sind die vielfältigen Bezeichnungen für Flurbereinigung in den unterschiedlichen Regionen, z.B. Separation, Vereinödung, Verkoppelung, Consolidation, Zusammenlegung, Arrondierung, Feldbereinigung, Gemarkungsregelung, Auseinandersetzung, Wannung, Verwannung (vgl. Heinrichs 1975, S. 33).

Dennoch waren flächendeckend ähnliche Entwicklungstendenzen zu beobachten. Eine eigenständige Aufgabe wurde die Flurbereinigung erst ab Mitte des 19. Jahrhunderts. Zunächst wurde die starke Stellung der neu gewonnenen Rechte des Einzelnen beibehalten und dadurch die Durchführung von Flurbereinigungen häufig verhindert. In Bayern mussten z.B. 80 % der beteiligten Grundeigentümer zustimmen. Ab Ende des 19. Jahrhunderts wurden diese Quoten dann in allen Regionen herabgesetzt und gleichzeitig der staatliche Einfluss auf

[1] Der Vielzahl selbständiger Länder stand die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis für Agrarreformen zu (vgl. Beck 1976, S. 7).

Anordnung und Durchführung der Verfahren gestärkt. „Das Umlegungsrecht Preußens in seiner Gesamtheit ist gekennzeichnet durch den Wechsel vom Privatinteresse zum Staatsinteresse“ (Quadflieg 1967, S. 18). Tendenziell war diese Entwicklung auch in den übrigen Ländern zu beobachten (vgl. Berkenbusch 1972, S. 118-156).

Eine einheitliche Rechtsgrundlage wurde erstmalig durch das Reichsumlegungsgesetz (1936) und die Reichsumlegungsordnung (1937) geschaffen. „Um das angestrebte Ziel einer schnelleren Verfahrensdurchführung und die gewünschte Steigerung der landwirtschaftlichen Erträge zu erreichen, wurde das gesamte Verfahren nach dem reinen Offizialprinzip ausgestaltet. Die Umlegungsbehörde führte gem. § 4 im Amtsbereich alles zur Einleitung und Durchführung der Umlegung Notwendige durch, ohne an Anträge und Anregungen der Beteiligten gebunden zu sein oder diese gar abwarten zu müssen. Die Bestimmung des § 5 Abs. 6, nach der der Umlegungsbeschluss unanfechtbar war, unterstreicht die autoritative Ausgestaltung des Verfahrens“ (Heinrichs 1975, S. 48).

Die Reichsumlegungsverordnung blieb mit Ausnahme von Bayern zunächst für das Bundesgebiet in Kraft. 1954 wurde sie durch ein neues bundeseinheitliches Flurbereinigungsgesetz abgelöst, da zahlreiche Bestimmungen der Verordnung mit dem Grundgesetz nicht vereinbar waren (vgl. Steuer 1954, S. 22-23). U.a. musste das Interesse der Teilnehmer an einer Bodenordnung gemäß § 4 FlurbG nunmehr privatnützig sein. „Die sog. **Regelflurbereinigung** nach § 1 ist – wie die städtebauliche Umlegung – **grundsätzlich keine Enteignung** im Sinne des Art. 14 GG, da sie im Interesse der Gesamtheit der Beteiligten liegt (also **privatnützig** ist) und die Teilnehmer einen Anspruch auf gleichwertige Landabfindung haben“ (vgl. Seehusen und Schwede, 1997, S. 1, Hervorhebung im Original). Dies gilt auch für die Förderung der allgemeinen Landeskultur und der später eingeführten Landentwicklung, da der Abfindungsanspruch des einzelnen Teilnehmers nach § 44 unberührt bleibt und die Teilnehmer zu Beiträgen nur herangezogen werden, soweit die Aufwendungen ihrem Interesse dienen.

In den Grundzügen blieben Aufbau und Inhalt des neuen Flurbereinigungsgesetzes weitgehend erhalten. 1975 wurde es dann umfassend novelliert und neu gefasst, bevor es Anfang 1976 in Kraft trat. Eine weitere Novellierung erfolgte im Jahr 1994. Die Gründe für den damit einhergehenden inhaltlichen Wandel werden nachfolgend skizziert; einen historischen Abriss der Flurbereinigungsepochen vermittelt Tabelle 2.1.

Tabelle 2.1: Charakteristika ausgewählter Flurbereinigungsepochen

	Vorläufer	**Landeskultur**	**Landentwicklung**
Zeitraum	bis 1800	1800 bis ca. 1975	seit ca. 1975
Gesellschaftsform	Agrargesellschaft	Übergang zur Industriegesellschaft	Übergang zur Informationsgesellschaft
Schlaglichter	– Malthusianische Krisen – Stadtgründungen – Wissenschaftliche Erkenntnisse	– Bauernbefreiung – Industrialisierung – Soziale Frage – Verstädterung und Urbanisierung – Dorfwandel	– Kommunikationstechnik – Ökologisierung – Globalisierung – Multifunktionale Raumansprüche – Regionale Netzwerke
Zielrichtung	Landnahme und Landesausbau	Landeskulturelle Entwicklung (agrarische Prägung)	Landentwicklung
Räumliche Schwerpunkte	Gesamtes Staatsgebiet und „Grenzbereiche“ (staatliche und agrarische)	„Flaches Land“ und Stadtränder	Ländliche Räume und Entwicklungsachsen
Motivation	Herrschaftliches Interesse	Landesherrliche und staatliche Interessen	Staatliche und private Interessen
Planungsverständnis	– Spektrum von der göttlichen Ordnungsvorstellung bis hin zur Anpassungsplanung – „Von oben herab“ (dirigistisch)	– Anpassungs- und Auffangplanung – Ordnungsplanung – Entwicklungsplanung – „Von oben nach unten“ (Expertenplanung)	– Entwicklungsplanung – Perspektivplanung – „Von unten nach oben“ (Dialogplanung)
Maßnahmenbereiche	Kolonisation durch Landnahme, Landesausbau, Rekultivierung, Neulandgewinnung	– Eigentumsregulierung, Gemeinheitsteilung, Wasserbauliche Maßnahmen, innere Kolonisation, Stadterweiterung – Agrarstrukturverbesserung durch Zusammenlegung, Erschließung, Dorfsanierung – Bodenordnung für außeragrarische Zwecke (staatliche Großprojekte)	– Agrarstrukturverbesserung – Dorferneuerung – Bodenordnung für außeragrarische Zwecke (staatliche Großprojekte, Gemeinde- und Regionalentwicklung) – Ökologisierung der Planung – Integrierte Ländliche Entwicklung durch fachübergreifende Koordination und Kooperation in Dorf und Flur

Quelle: Schlosser 1998, S. 133.

2.2 Auswirkungen sich wandelnder Rahmenbedingungen auf die Flurbereinigungsaufgaben

Trotz unveränderter gesetzlicher Grundlage und damit auch unveränderter deklarierter Zielsetzungen ergaben sich bereits im Zeitraum 1954 bis 1976 durch den Wandel der landwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen deutliche Akzentverschiebungen[2]. Zunächst stand die Steigerung der landwirtschaftlichen Erzeugung zwecks Sicherung der Nahrungsmittelversorgung der hiesigen Bevölkerung sowie zwecks Verminderung der Einfuhrabhängigkeit und Einsparung von Devisen im Vordergrund (vgl. Heinrichs 1975, S. 47 ff.). Zu diesem Zweck waren die Flurbereinigungsmaßnahmen auf den Agrarbereich konzentriert[3]. Später rückte anstelle des absoluten Produktionsvolumens mehr und mehr die Förderung der Produktivitätssteigerung und eine damit einhergehende Freisetzung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte in den Vordergrund (vgl. z.B. Kroes 1971, S. 58 f. und Terhardt 1973, S. 275).

Die im Zeitablauf immer umfassenderen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen hatten neben dem Wandel in der sektoralen Zielsetzung auch eine Erweiterung der Flurbereinigungsaufgaben zur Folge. „Es gab keine rein agrarisch orientierten Räume mehr und die vielfältigen Interessen- und Flächenansprüche von Wirtschaft, Verkehr, Siedlung, Infrastruktur, Freizeit usw. mussten sowohl unter groß- als auch kleinräumigen Gesichtspunkten miteinander in Einklang gebracht werden. Die Flurbereinigung als Bodenordnungsmaßnahme wurde von diesen Veränderungen unmittelbar betroffen und musste sich damit auseinandersetzen“ (Wilstacke 1978, S. 25).

Die starke verbale Hervorhebung der außerlandwirtschaftlichen Belange deckte sich allerdings häufig nicht mit der Flurbereinigungspraxis vor Ort. Nach Wilstacke wurde dadurch lediglich der Eindruck vermittelt, dass zusätzliche Aufgaben in den weit gefächerten Maßnahmenkatalog aufgenommen wurden, um die Anpassungsfähigkeit, Wichtigkeit und Aktualität der Flurbereinigungsarbeit zu unterstreichen (vgl. ebenda, S. 28).

Mitte der 70er Jahre wurde die Berücksichtigung der außerlandwirtschaftlichen Belange bei Flurbereinigungen gesetzlich untermauert. Der Begriff Flurbereinigung wurde im Zuge der Novellierung des FlurbG um die „Förderung der Landentwicklung“ erweitert. Gleichzeitig verstärkte jedoch ein gesellschaftlicher Wertewandel und die aufkommende Umweltdiskussion die Kritik an den Wirkungen der im Zuge von Flurbereinigungen durchge-

---

[2] Einen ausführlichen Überblick über die Erweiterung der Flurbereinigungsaufgaben während dieser Zeit gibt Schlosser (1998, S. 79-90).

[3] Diese auf die Landwirtschaft zugeschnittenen Flurbereinigungen wurden auch „Integralmeliorationen“ genannt (vgl. Wilstacke 1978, S. 25).

führten Maßnahmen (vgl. Schlosser 1998, S. 129)[4]. Die Flurbereinigung drohte spätestens Anfang der 80er Jahre zwischen den sich zusehends verhärtenden Fronten von Ökologie und Ökonomie zerrieben zu werden (ebenda, S. 101).

In diesem Zusammenhang wies u.a. der Sachverständigenrat für Umweltfragen bereits relativ frühzeitig auf die Möglichkeit hin, die primär zur Verbesserung der Agrarstruktur konzipierten Instrumente der Flurbereinigung auch für die Umsetzung von Naturschutzzielen einzusetzen (vgl. SRU 1985, S. 314). Diese Empfehlung wurde nach Meinung des gleichen Gremiums von den Flurbereinigungsverwaltungen in der Folgezeit nur unzureichend aufgegriffen. Zehn Jahre später stellte es nämlich fest, dass die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege nur sehr zögerlich und erst in jüngster Zeit einbezogen wurden, „... obwohl die Pflicht zur Berücksichtigung dieser Belange bereits 1976 im Flurbereinigungsgesetz verankert wurde“ (SRU 1996, S. 75)[5].

Ein wesentlicher Grund für diese aus Sicht des Naturschutzes und der Landschaftspflege ernüchternde Bilanz dürfte zweifellos die regelmäßig lange Zeit gewesen sein, die vor allem die teilweise noch in den 60er Jahren angeordneten umfangreichen sogen. Regelverfahren nach §§ 1, 37 FlurbG in Anspruch nahmen. Einerseits machten die vielfältigeren Funktionen, die von der Landnutzung im Zeitablauf zu erfüllen waren, die Anforderungen an die Bodenordnung auch bei bereits eingeleiteten Verfahren komplexer und Konfliktauflösungen sich gegenseitig störender Nutzungsansprüche zeitaufwändiger. Andererseits mussten gemäß dem Prinzip der Privatnützigkeit die landwirtschaftlichen Anliegen bei im Zusammenhang mit Flurbereinigungsverfahren durchgeführten außerlandwirtschaftlichen Entwicklungsmaßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum ausreichend berücksichtigt werden (vgl. Friedrich 1995, S. 15). Hierzu zählten auch die im Zeitablauf an Bedeutung zunehmenden ökologischen Belange.

Um den veränderten Aufgaben auch im Hinblick auf eine Beschleunigung und Vereinfachung der Verfahren besser gerecht zu werden, wurde das Flurbereinigungsgesetz im Jahr 1994 entsprechend angepasst. Insbesondere wurde der Anwendungsbereich des „verein-

---

[4] Die intensive landwirtschaftliche Flächennutzung wurde als Hauptverursacher des Artenrückgangs angesehen (vgl. SRU 1985, S. 296-297). Gleichzeitig konnten die erzeugten Agrarprodukte in wichtigen Produktionsbereichen nicht mehr auf den gesättigten EU-Märkten abgesetzt werden und mussten mit hohen Exporterstattungen exportiert oder inverior innerhalb der EU verwertet werden. Vor diesem Hintergrund wurde die Flurbereinigung als Instrument zur Verbesserung der Agrarstruktur und damit teilweise einhergehenden starken Änderungen des Landschaftsbildes von Seiten des Naturschutzes zunehmend kritisiert.

[5] Entsprechend dem FlurbG sind seit 1976 für bestimmte Verfahren der Flurbereinigung Umweltverträglichkeitsprüfungen erforderlich. Diese Prüfungen beschränken sich auf den Plan nach § 41 FlurbG. „Der nationale Gesetzgeber entschied, nur die für die Umwelt einschneidendste Flurbereinigungsmaßnahme, den Ausbau UVP-pflichtig zu machen“ (Seehusen und Schwede 1997, S. 192).

fachten Flurbereinigungsverfahrens“ nach § 86 FlurbG durch den Zusatz „zur Landentwicklung“ erweitert. Im Ergebnis deckt dieses Verfahren dadurch „mindestens den selben Bereich ab wie das Normalverfahren nach §§ 1, 37“ (Seehusen und Schwede 1997, S. 355)[6].

Neben der Erweiterung des § 86 FlurbG um Maßnahmen der Landentwicklung wurden in der alten Fassung bestandene Einschränkungen bei der Beseitigung von Nachteilen für die allgemeine Landeskultur durch vereinfachte Flurbereinigungsverfahren aufgehoben, die Auflösung von Landnutzungskonflikten als neuer Verwendungszweck in den Katalog des § 86 aufgenommen und eine umfassendere Neuordnung des Grundbesitzes als bisher in kleinen oder bereits flurbereinigten Gebieten durch 86er Verfahren ermöglicht (vgl. Friedrich 1995, S. 17).

Darüber hinaus ist die Liste der vereinfachten Vorschriften zur Beschleunigung des Verfahrens, zur Kostenersparnis und zur Vermeidung von Verwaltungsaufwand trotz des ausgeweiteten Anwendungsbereichs weitgehend aus der bisherigen Fassung übernommen und geringfügig ergänzt worden. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um „kann“-Bestimmungen, die einzeln anwendbar sind, also nicht nur insgesamt genutzt werden können (vgl. hierzu ebenda, S. 17-19).

Auch das § 86-Verfahren kann – zu den in § 86 FlurbG genannten Zwecken – nur angeordnet werden, wenn es im Interesse der Beteiligten (§ 4 FlurbG) liegt; ebenso ist der Grundsatz der wertgleichen Abfindung (§ 44 FlurbG) zu beachten (vgl. Friedrich 1995, S. 16).

2.3 Gegenwärtige Ziele und Aufgaben der Flurbereinigung

Die in der Fassung des Flurbereinigungsgesetzes von 1976 (BGBl. I, S. 546 ff.) definierten Ziele haben auch gegenwärtig Bestand. Gemäß § 1 FlurbG zählen hierzu

- die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft,
- die Förderung der allgemeinen Landeskultur und
- die Förderung der Landentwicklung.

[6] An erster Stelle der Landentwicklungsaufgaben wird die Verbesserung der Agrarstruktur genannt. „Damit wird die unverändert hohe Bedeutung der land- und forstwirtschaftlichen Flächennutzung zum Ausdruck gebracht, die von nationalen und gemeinschaftlichen Maßnahmen der Europäischen Union (EU) zur Entwicklung einer umweltgerechten, marktorientierten und wettbewerbsfähigen Betriebsstruktur getragen wird und entscheidenden Anteil an der Landentwicklung hat“ (Friedrich 1995, S. 16).

Politisch wird den Zielen der gleiche Rang zugewiesen (vgl. DT Drucksache 7/3020, S. 17). „**Jeder der drei Zwecke** ... kann **für sich allein** oder in beliebiger Verbindung eine Flurbereinigung rechtfertigen ... Jedoch muss stets ein primär **privatnütziger Zweck** verfolgt werden, wie sich aus § 4 ergibt ... Damit ist Flurbereinigungsrecht nicht nur Landwirtschaftsrecht, sondern allgemeines Recht des Ländlichen Raumes“ (Seehusen und Schwede 1997, S. 2-3)[7]. So liegen z.B. angeordnete Verfahren, die auch der Förderung einer ordnungsgemäßen baulichen Entwicklung oder Kommunen dienen, durchaus im Rahmen des gesetzlichen Auftrags[8].

Vergleichsweise konkret wird die angestrebte landwirtschaftliche Zielsetzung definiert: ... „die landwirtschaftliche Bodenordnung innerhalb der Flurbereinigung (hat) sich nicht nur an einer Steigerung der Produktionsleistungen, sondern an der Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe zu orientieren“ (DT Drucksache 7/3020, S. 19). Weiterhin wird die ... „enge Verbindung zwischen Agrarstrukturverbesserung und Landschaftspflege unter besonderer Berücksichtigung der ökologischen Ausgleichsfunktion des ländlichen Raums“ ... (ebenda) betont, aus der eine grundsätzliche Änderung der angestrebten Zielrichtung deutlich wird. Vor 1976 waren die landeskulturellen Maßnahmen auf die Erhöhung der Fruchtbarkeit und Ertragssicherheit landwirtschaftlicher Nutzflächen ausgerichtet (vgl. Seehusen und Schwede 1997, S. 3). Ansonsten wird der Begriff allgemeine Landeskultur wenig konkretisiert. Quadflieg (1976, S. 13) sieht in ihm den Oberbegriff für „Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft“.

Auch der Begriff Landentwicklung wird weit ausgelegt. Das bereits 1976 im FlurbG aufgenommene Ziel wird im Zuge der Novellierung des § 86 FlurbG im Jahr 1994 (vgl. BGBl. I, S. 2187 ff.) wie folgt umrissen: „Landentwicklung umfasst die Planung, Vorbereitung und Durchführung aller Maßnahmen, die dazu geeignet sind, die Wohn-, Wirtschafts- und

---

[7] Von den Verfahren mit primär privatnützigem Zweck sind sogen. Unternehmensflurbereinigungen gem. §§ 87 bis 90 mit primär fremdnützigem Zweck zu unterscheiden. Sie haben zum Ziel, zulässige Enteignungen für ländliche Grundstücke im großen Umfang zu vermeiden und werden im Vergleich zur Enteignung als mildere Form des Eingriffs in die Eigentumsrechte angesehen.

[8] Nach § 4 FlurbG kommt der Feststellung des Interesses der Beteiligten an der Aufgabenstellung gemäß § 1 FlurbG auch bei der erweiterten Aufgabenstellung wesentliche Bedeutung zu. In diesen Fällen ist für eine Förderung im Rahmen der Flurbereinigung maßgeblich, dass sie nicht nur die land- und forstwirtschaftlichen, sondern z.B. auch gewerbliche Betriebe umfasst. Nach ständiger Rechtsprechung gilt: „Das Interesse der Beteiligten darf dann angenommen werden, wenn bei Berücksichtigung aller planungsrelevanter Umstände und objektiver Abwägung der sachlichen Gesichtspunkte der betriebswirtschaftliche Erfolg der Flurbereinigung nicht in Frage gestellt werden kann. Dabei ist nach der Rechtsprechung des BVerwG darauf abzustellen, ob das **objektive Interesse** an einer Verbesserung der Agrarstruktur und der Arbeitsgrundlagen der Betriebe für die überwiegende Fläche des Gesamtgebietes vorliegen. Maßgebend ist nicht die subjektive Meinung einzelner, sondern das **wohlverstandene Interesse der Beteiligten**“ (zit. aus ebenda, S. 15).

Erholungsfunktion besonders des ländlichen Raums zu erhalten und zu verbessern, um damit für die Förderung und die dauerhafte Verbesserung der Lebensverhältnisse außerhalb der städtischen Gebiete zu sorgen“ (BT Drucksache 12/7909, S. 7). Nachfolgend wird versucht, die deklarierten Ziele zu konkretisieren und – soweit möglich – auf der Grundlage vorliegender amtlicher bzw. quasi amtlicher Quellen für eine Effektivitäts- und Effizienzanalyse zu operationalisieren.

2.3.1 Konkretisierung der Flurbereinigungsaufgaben

Neben der laufenden Rechtsprechung (vgl. hierzu Seehusen und Schwede 1997) hat sich auf Bundesebene vornehmlich die Arbeitsgemeinschaft Flurbereinigung – seit Ende der neunziger Jahre Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung – mit der Konkretisierung der Flurbereinigungsaufgaben befasst. Sie wurde von der Agrarministerkonferenz eingesetzt und befasst sich in unregelmäßigen Abständen mit dem Thema, letztmalig in den „Leitlinien Flurbereinigung – Zukunft im ländlichen Raum gemeinsam gestalten“ (ARGE-Landentwicklung, Hrsg., o. Jg.)[9]. Quasi als Oberziel für die Entwicklung ländlicher Räume wird von diesem Gremium die Stärkung der Wirtschaftskraft sowie die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen angesehen. Die Instrumente der Landentwicklung leisten für diese zentrale Aufgabe unmittelbare (vornehmlich Landwirtschaft) und mittelbare Beiträge durch

- Unterstützung der Land- und Forstwirtschaft,
- Förderung der regionalen und gemeindlichen Entwicklung und
- nachhaltigen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (vgl. ebenda, S. 13).

Angestrebt wird

- eine leistungs- und wettbewerbsfähige, marktorientierte und umweltverträgliche Land- und Forstwirtschaft und ihre konfliktfreie Einbindung in eine nachhaltige Regional- und Gemeindeentwicklung u.a. durch ein vorausschauendes intra- und intersektorales Bodenmanagement und ein zweckmäßiges Wege- und Gewässernetz;
- die Erhaltung und Verbesserung der Standortqualitäten und Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen u.a. durch Entflechtung konkurrierender Nutzungsansprüche, Regelung der Eigentumsverhältnisse und Bereitstellung von Infrastrukturflächen und Bauland;

[9] Mit den Leitlinien wird das programmatische Thesenpapier aus dem Jahr 1987 „Flurbereinigung unter veränderten agrar- und umweltpolitischen Rahmenbedingungen“ fortgeschrieben. In die Leitlinien einbezogen werden neben der Flurbereinigung die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung und die Dorferneuerung als weitere wichtige Elemente der Landentwicklung. Entsprechend der veränderten Aufgabenstellung der Flurbereinigung hat sich die Arbeitsgemeinschaft Flurbereinigung nunmehr in Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft ARGE Landentwicklung umbenannt.

– Erhaltung der Kulturlandschaften, Umsetzung von Landschaftsplanungen, Aufbau eines Biotopverbundsystems, Unterstützung des Boden- und Gewässer- einschließlich Hochwasserschutzes, Sicherung der Trinkwasserschutzgebiete, eigentumsvertragliche Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach dem Naturschutzrecht, Unterstützung spezieller Umweltprogramme (z.B. Feuchtwiesen- und Gewässerrandstreifenprogramme) u.ä..

Günstige Entwicklungsvoraussetzungen für die vielgestalteten ländlichen Räume erfordern nach Auffassung des Gremiums eine Zusammenführung einzelner Vorhaben zu einem alle Fachbereiche umschließenden Entwicklungsansatz. Deshalb sollen die Vorteile einer integrierten nachhaltigen Landentwicklung besser genutzt werden durch

– einen gebündelten Einsatz von Maßnahmen und Finanzmitteln,
– an örtliche und regionale Bedürfnisse ausgerichtete flexible und transparente Planungen sowie
– die schnelle und effiziente Realisierung von Maßnahmen.

Darüber hinaus können die verfügbaren Landentwicklungsinstrumente der Flurbereinigungsbehörden auf Grund ihres integrierten und gemeindeübergreifenden Ansatzes in einem partnerschaftlichen Prozess mit anderen Fachbehörden, anderen Institutionen und zur konsensfähigen Verwirklichung von Planungen eingesetzt werden; z.B.

– bei der Umsetzung von Großvorhaben, um eine eigentums-, sozial- und umweltverträgliche Einbindung dieser Infrastrukturmaßnahmen in das Wirkungsgefüge ländlicher Räume zu erreichen,
– durch Zusammenführung konkurrierender Fachplanungen (z.B. des Verkehrs, der Wasserwirtschaft, der Landwirtschaft oder des Naturschutzes) zu einem Planungsverbund und konsensfähige Realisierung der vorgesehenen Maßnahmen,
– durch Hilfestellung in den Gemeinden bei der Aufstellung und Umsetzung der Bauleitplanung.

Eine zentrale Bedeutung zur Verwirklichung der genannten Landentwicklungsziele weist das Gremium einem zukunftsorientierten Bodenmanagement zu, weil die Verwirklichung der genannten Landentwicklungsziele regelmäßig Land beansprucht. „Bodenmanagement zielt auf eine möglichst konfliktfreie Planung und Ordnung der Landnutzung. Sie ist Garant für die Wahrung und Wiederherstellung der freien Verfügbarkeit über das private Grundeigentum als Voraussetzung für unternehmerische Entscheidungen der Land- und Forstwirte und anderer Investoren. Ein wichtiges Ergebnis der Bodenordnung ist darüber hinaus ein aktueller Nachweis von Liegenschaften in den öffentlichen Büchern, insbesondere im Grundbuch und im Kataster, und damit eine rechtssichere Dokumentation der Eigentumsverhältnisse. Das Bodenmanagement zählt zur Kernkompetenz der Landentwicklungsinstru-

mente. Im Interesse einer zukunftsgerichteten Landentwicklungsstrategie kann es wirksame Hilfe leisten, wenn

- für schwierige Problemfälle der Bodenordnung die Planung und Umsetzung in einer Hand und „aus einem Guss“ angeboten werden sollen, z.B. für infrastrukturelle Großvorhaben, Rekultivierung von Tagebaulandschaften, Konversionsvorhaben und interkommunale Projekte,
- Landnutzungskonflikte durch Interessenausgleich aufzulösen sind, z.B. zwischen Bebauung, Landwirtschaft, Infrastruktur und Landespflege,
- flächenbezogene Rechte und Pflichten zu ordnen sind, z.B. bei Nutzungseinschränkungen, Ausgleichs- und Ersatzpflichten, Aufforstungen,
- Grundstücke nach Lage, Form, Größe, Erschließung und im Verhältnis zu den Nachbargrundstücken zweckmäßig neu zu gestalten sind, ...
- angesichts des steigenden Pachtflächenanteils in den landwirtschaftlichen Unternehmen die genutzten Flächen agrarstrukturell zweckmäßig zu gestalten sind,
- Flächen für verschiedene Belange unter Beachtung der Eigentümerinteressen ohne Anwendung von Zwangsmitteln bereitgestellt werden sollen,
- durch eine rechtzeitige Bodenbevorratung Flächen für investive Maßnahmen reserviert werden können,
- Unterhaltung und Pflege gemeinschaftlicher und öffentlicher Anlagen dauerhaft zu sichern sind“ (ebenda, S. 20-21).

Zusammenfassend lassen die Leitlinien eine deutliche verbale Ausweitung der Flurbereinigungsaufgaben auf den nicht landwirtschaftlichen Bereich bei häufig geringer Konkretisierung erkennen. Die Instrumente der Flurbereinigung sollen verstärkt in den Dienst der integrierten Entwicklung ländlicher Räume gestellt und hier entsprechend der Problemlage vor Ort multifunktional eingesetzt werden. Neben der Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktions- und Arbeitsbedingungen gewinnen die Lösung von Landnutzungskonflikten, die gemeindeübergreifende Dorfentwicklung, die Umsetzung einer nachhaltigen Landwirtschaft im Rahmen der Agenda 21 und die eigentums-, sozial- und umweltverträgliche Einbindung von infrastrukturellen Großvorhaben auf das Wirkungsgefüge ländlicher Räume an Bedeutung.

Die zunehmende Bedeutung der multifunktionalen Zielsetzung ist einerseits auf die Veränderung der gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die ländlichen Räume zurückzuführen. Andererseits musste die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung zweifellos auch die unterschiedlichen Ziele berücksichtigen, die die einzelnen alten Länder mit der Flurbereinigung verfolgen. Sie reicht von einer umfassenden integralen ländlichen Entwicklung im Süden (vgl. z.B. Schlosser, 1998, S. 98ff.) bis zu vornehmlich fall-

bezogenen Problemlösungen unterschiedlichster Art mit möglichst kurzer Verfahrensdauer im Norden.

Für die multifunktionale Zielsetzung und unterschiedliche Komplexität der Flurbereinigungsverfahren schafft das FlurbG zwar die entsprechenden Grundlagen[10]. Gleichzeitig wird dadurch jedoch nicht nur die generelle, sondern auch die fallbezogene Aussagekraft von Effektivitäts- und Effizienzanalysen erheblich geschmälert. Mit einem Mittel werden mehrere, teilweise konfligierende Ziele angestrebt, so dass sich ein in sich geschlossenes Zielsystem als notwendige Basis für solche Analysen nicht ableiten lässt. Darüber hinaus schmälern nicht ausreichend konkretisierte Ziele und Bewertungsprobleme für nicht marktgängige Flurbereinigungsleistungen die Aussagekraft von Effektivitäts- und/oder Effizienzanalysen. Auf diese grundsätzlichen Probleme wird später noch ausführlicher eingegangen[11].

2.3.2 Verfahrensarten

2.3.2.1 Klassisches oder Regelflurbereinigungsverfahren

Das FlurbG unterscheidet mehrere Verfahrensarten, für die ein einheitliches Grundgerüst besteht, das jeweils durch wenige Sonderbestimmungen (§§ 86 bis 103k FlurbG) modifiziert wird. Von den gegenwärtig noch nicht abgeschlossenen Verfahren sind länderübergreifend vor allem die mit sehr langer Verfahrensdauer noch klassische Verfahren nach §§ 1, 4, 37 FlurbG. Sie waren zumindest ursprünglich vornehmlich auf die Berücksichtigung landwirtschaftlicher Belange ausgerichtet.

§ 37 FlurbG, der den Handlungsrahmen der Flurbereinigung absteckt, steht im engen Zusammenhang mit den im § 1 FlurbG genannten programmatischen Aufgaben. Abs. 1 konkretisiert vor allem die landwirtschaftlichen Aufgaben, insbesondere die Zusammenlegung der Flurstücke und die Schaffung gemeinschaftlicher Anlagen wie z.B. Wege und Gewässer, Bodenverbesserungen, bodenschützende und –verbessernde sowie landschaftsgestaltende Maßnahmen.

In § 37 Abs. 2 werden die bei Durchführung von Flurbereinigungen zu wahrenden öffentlichen Belange genannt. Die Flurbereinigungsbehörden haben u.a. den Erfordernissen der

---

[10] Auf der durch das FlurbG geschaffenen rechtlichen Grundlage können konkurrierende Fachplanungen zu einem Planungsverbund zusammengeführt und Maßnahmen konsensfähig realisiert werden.

[11] Ausdrücklich wird in den Leitlinien Landentwicklung (S. 24) auf umfassende Verfahrensvorbereitung, die gemeinsame Erarbeitung und Abstimmung der Landentwicklungskonzepte und die Sicherung der Akzeptanz durch aktive Einbeziehung der Bürger für die Effektivität und Effizienz von Flurbereinigungsverfahren hingewiesen.

Raumordnung, des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Denkmalschutzes, der Erholung, der Wasserwirtschaft, dem öffentlichen Verkehr und der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes Rechnung zu tragen. Flächen für nicht landwirtschaftliche Nutzungen, die von öffentlichem Interesse sind, können nach § 40 FlurbG nur in relativ geringem Umfang bereitgestellt werden, sofern nicht entsprechende Grundstücke in das Verfahren eingebracht werden. Liegt der Zweck der Landbereitstellung nicht zugleich im wirtschaftlichen Interesse der Eigentümer, ist das bereitgestellte Land der Teilnehmergemeinschaft angemessen zu entschädigen.

„§ 37 Abs. 2 erweitert nicht den Kreis der FlurbAufgaben. Er verpflichtet nur dazu (ohne den Interessen der Teilnehmer zu dienen), bei Wahrnehmung dieser den FlurbBehörden an anderer Stelle zugewiesenen Aufgaben den in Abs. 2 angeführten öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen, also sie nach Möglichkeit zu berücksichtigen. ...
„Rechnung tragen“ heißt, dass die FlurbBehörde je nach Lage des Einzelfalls die öffentlichen Belange zu berücksichtigen und entsprechende Planungen anderer Stellen ganz oder teilweise zu verwirklichen hat, wenn dabei eine wertgleiche Abfindung (§ 44 ff.) aller Beteiligten (§ 10) möglich bleibt und dadurch die Flurbereinigung nicht oder nur unwesentlich verzögert wird. Die jeweilige Ermessensentscheidung der FlurbBehörde ... ist im Rahmen des § 146 Nr. 2 durch das FlurbGericht überprüfbar“ (Seehusen und Schwede 1997, S. 153).

2.3.2.2 Vereinfachtes Verfahren zur Landentwicklung

Die Unterschiede zwischen Regelflurbereinigungsverfahren und vereinfachten Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung beschränken sich darauf, dass mit letzteren in § 86 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 genannte Maßnahmen (Landentwicklung, Beseitigung von Nachteilen für die allgemeine Landeskultur, Auflösung von Landnutzungskonflikten bzw. Neuordnung des Grundbesitzes kleineren Umfangs in Ortschaften) gesondert und gezielt verfolgt werden können. Das Aufgabengebiet gegenüber dem Regelverfahren ist somit konzentrierter. Hinzu kommen die Vereinfachungen im Verfahren selbst, die § 86 Abs. 2 FlurbG eröffnet.

§ 86 Abs. 1 Nr. 1 regelt nach Seehusen und Schwede (1997, S. 355-356) zwei unterschiedliche Fälle: „Das Ermöglichen und (seit 1994) das Ausführen von Landentwicklungsmaßnahmen. Ermöglichen darf die FlurbBehörde auch Maßnahmen, für deren Ausführung sie unzuständig wäre. Ermöglicht werden dürfen, z.B. durch Landbereitstellung im Rahmen wertgleicher Abfindung (§ 44) oder nach § 40, fremdnützige Maßnahmen, also solche, die allein der Allgemeinheit dienen. Z.B. darf die Flurbereinigung bezwecken, dem Staat das Eigentum in einem feuchten Naturschutzgebiet zuzuteilen und die bisherigen Eigentümer im landwirtschaftlich besseren Umland wertgleich zu arrondieren. Wegen der rechtlich notwendigen Privatnützigkeit auch aller Verfahren nach § 86 darf der fremdnützige Zweck

niemals Hauptzweck, sondern nur – im Konfliktsfall zurücktretender – Nebenzweck dieser Flurbereinigung sein (vgl. Bericht Agrarausschuss BT Drucks. 12/8138 v. 23.06.1994: Die agrarstrukturellen Ziele müssten im Vordergrund stehen). Welcher der Zwecke das Verfahren auslöst, ist nicht entscheidend. Die wertgleiche Abfindung muss in allen Fällen des § 86 gewährleistet sein. ...
Ausführen, also in eigener Zuständigkeit verwirklichen, darf die FlurbBehörde nur privatnützige Landentwicklungsmaßnahmen, die keiner anderen Behörde ausschließlich zugewiesen sind. Beispiele außerhalb der Agrarstrukturmaßnahmen: Anlage eines Kleingartengebiets, Biotopvernetzung, Schaffung von unbewirtschafteten Uferrandstreifen, Rückgängigmachung verfehlter Landeskulturmaßnahmen, z.B. Wiedervernässung von Mooren."

„Rechtsgrundlage für die Ausführung selbst kann entweder der Flurbereinigungsplan sein, wenn die Landentwicklungsmaßnahme in die Flurbereinigungsplanung zulässigerweise integriert werden kann, oder – soweit die Integration in die Flurbereinigungsplanung unzulässig oder unzweckmäßig ist – das einschlägige Fachrecht ..." (Friedrich 1995, S. 16)[12].

Die in § 86 Abs. 1 Nr. 2 vorgesehene Beseitigung von Nachteilen für die allgemeine Landeskultur, die durch Infrastrukturanlagen bedingt sind, war schon in der alten Fassung möglich. Die neue Fassung ermöglicht nunmehr auch anlageunabhängige Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu beseitigen. Bei der Anordnung des Verfahrens müssen die unmittelbar benötigten Flächen für die Infrastruktur- oder ähnliche Maßnahme vom Träger (Unternehmen wie Nicht-Unternehmen) erworben sein, um Enteignungen nach den Fachplanungsgesetzen zu vermeiden (vgl. Seehusen und Schwede 1997, S. 357).

Neu aufgenommen in § 86 Abs. 1 wurde unter Nr. 3 die Auflösung von Landnutzungskonflikten, weil diese bei der Nutzung landwirtschaftlicher Flächen nach Art, Zahl und Umfang immer mehr zunehmen. „Begriffe wie „umweltverträgliche Landwirtschaft" machen deutlich, dass bei der Flächennutzung in wachsendem Maße Ansprüche der Allgemeinheit zu berücksichtigen sind, die ihren Niederschlag beispielsweise in Gestalt von Umweltauflagen aus dem Natur- und Wasserschutz finden. Eine moderne Bewirtschaftung von Flächen

[12] Bei den 1994 novellierten vereinfachten Flurbereinigungsverfahren gem. § 86 war ursprünglich beabsichtigt, den Anwendungsbereich weiter zu fassen als bei Regelverfahren. „In der Entwurfsfassung von § 86 war vorgesehen, dass ein Verfahren angeordnet werden konnte, um Maßnahmen der Landentwicklung eigenständig durchzuführen. Die Teilnehmergemeinschaft sollte dazu auch Trägerin von solchen Vorhaben sein können. Dies stieß im Gesetzgebungsverfahren auf erhebliche Bedenken, z.B. in Bezug auf die kommunale Planungshoheit der Gemeinden. Die letztlich Gesetz gewordene Fassung sieht daher nur noch vor, Maßnahmen der Landentwicklung auszuführen. Zu ergänzen ist: sofern die Anordnung solcher Verfahren im Rahmen der Privatnützigkeit möglich und die Übertragung von Aufgaben rechtlich zulässig ist (Friedrich 1995). Genau dies ist aber seit der Novelle des FlurbG von 1976 schon im Regelverfahren möglich und seit langem gängige Praxis. Die Neufassung der Verfahrensaufgaben bleibt somit voll und ganz im Handlungsrahmen des Regelverfahrens nach § 1 FlurbG" (Thiemann 2002, S. 164).

muss neben diesen ökologischen Aspekten auch Belangen der Landschaftspflege gerecht werden und darüber hinaus der Funktion der Grundstücke als Gegenstand ertragsunabhängiger öffentlicher Einkommenstransferleistungen, als Reserve an Wohnbauland, Industrie- und Gewerbeflächen, als potentielle Standorte von abbaufähigen Bodenbestandteilen und nicht zuletzt als Teile des privaten und öffentlichen Vermögens Rechnung tragen. Bei der Vielfalt von Mehrfachnutzungen, der die Flächen im ländlichen Raum ausgesetzt sein können, sind Konfliktsituationen unausweichlich. Soweit derartige Konflikte durch Bodenordnung reduziert oder aufgelöst werden können, steht hierfür jetzt die vereinfachte Flurbereinigung als Instrument zur Verfügung. Sie ist beispielsweise einsetzbar, wenn es darum geht, die Gemengelage von Grundstücken in einem Feuchtgebiet zu beheben, die teils Landwirten, teils an Naturschutzflächen interessierten Eigentümern gehören. Mit Hilfe des § 86-Verfahrens können hier die Landwirte mit Flächen für die Landwirtschaft, die naturschutzinteressierten Eigentümer mit für den Naturschutz wichtigen Flächen abgefunden werden. Die Auflösung von Nutzungskonflikten kann dabei alleiniges Ziel einer Flurbereinigung sein, wie dies früher bei Flurzwang, Überfahrt- und Be- und Entwässerungsrechten in vergleichsweise einfachen Formen der Fall war. Die Auflösung von Landnutzungskonflikten kann jedoch ebenso neben anderen der in Nr. 1-4 genannten Ziele Zweck des Vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens sein. Sie kann insbesondere im Zusammenhang mit Maßnahmen der Landentwicklung nach Absatz 1 Nr. 1 und mit der Beseitigung von Nachteilen für die allgemeine Landeskultur nach Absatz 1 Nr. 2 stehen. Aus der Begründung zum Gesetzentwurf (BR-Drucksache 328/94 (Beschluss) vom 20.05.1994, S. 10) geht hervor, dass bei der Konfliktlösung vorrangig an die Verwirklichung von Flächennutzungskonzepten gedacht ist; diese werden z.B. in agrarstrukturellen Vorplanungen, Flächennutzungsplänen, Landschaftsplänen u.ä. entwickelt“ (Friedrich 1995, S. 17).

Die bereits in der alten Fassung des § 86 Abs. 1 vorgesehene Neuordnung in kleinen oder bereits flurbereinigten Gebieten ist in der Verfahrenszielsetzung erweitert worden. Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren kann nunmehr in diesen Gebieten nicht mehr nur zum Zwecke einer stärkeren Zusammenlegung der Grundstücke durchgeführt werden (§ 86 Abs. 3 – alt), sondern den Grundbesitz im Sinne der §§ 1 und 37 FlurbG neu ordnen, d.h. allein zur zweckmäßigen Gestaltung des Flurbereinigungsgebietes eingesetzt werden. Dabei bleibt die Zusammenlegung aber ein wichtiges Gestaltungsinstrument.

2.3.2.3 Unternehmensflurbereinigung

Werden ländliche Grundstücke im großen Umfang für ein Unternehmen in Anspruch genommen, für die eine Enteignung zulässig ist, kann auf Antrag der Enteignungsbehörde ein Flurbereinigungsverfahren eingeleitet werden, um den entstandenen Landverlust auf einen größeren Eigentümerkreis zu verteilen oder durch das Unternehmen entstehende Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu vermeiden. Die Flurbereinigungsbehörde wird nur

auf Antrag der Enteignungsbehörde tätig. Die Zulässigkeit der Enteignung richtet sich nach dem jeweiligen Fachgesetz (z.B. das Bundesfernstraßen-, das Wasserhaushalts-, das Naturschutz- oder das Landbeschaffungsgesetz). Im Flurbereinigungsverfahren erfolgt ihr Vollzug statt nach enteignungsrechtlichen Vorschriften nach §§ 87 bis 90 FlurbG. Kennzeichen sind:

- die Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens oder eines entsprechenden Verfahrens für das Unternehmen,
- die Bereitstellung der benötigten Flächen für das Unternehmen durch anteilige Verteilung des Flächenverlustes auf die Teilnehmer gegen Entschädigung,
- kein unbedingter Anspruch der Teilnehmer auf die Abfindung in Land, sofern nach den für das Unternehmen geltenden Gesetzen in Geld entschädigt werden kann.

Nach Linke (1996, S. 181-182) ist bei Vorliegen der Voraussetzungen für eine Enteignung die Unternehmensflurbereinigung vorzuziehen, weil sie in Bezug auf den eigentumsrechtlichen Eingriff als das mildere, verhältnismäßigere Mittel anzusehen ist. Das Verfahren nach § 87 ff. unterscheidet sich von dem vereinfachten 86er Verfahren u.a. dadurch, dass mit letzterem zwar auch die durch die Anlage von Straßen etc. entstehenden bzw. entstandenen Nachteile für die allgemeine Landeskultur beseitigt werden können, das für die Anlage erforderliche Land aber bei 86er Verfahren in der Regel vom Unternehmensträger z.B. durch freihändigen Erwerb bereitgestellt werden muss (vgl. Seehusen und Schwede 1997, S. 366).

Da die Landabzüge nicht im Interesse der Teilnehmer liegen, stellen sie eine Enteignung im Sinne des Art. 14 GG dar. Die mit der Unternehmensflurbereinigung angestrebte Beseitigung der schädlichen Auswirkungen des Unternehmens (z.B. Besitzzersplitterung) liegen dagegen im Interesse der betroffenen Grundstückseigentümer. Im Gegensatz zu den anderen Verfahrensarten steht aber nicht die Verbesserung der Agrarstruktur, sondern die Abwendung angerichteter Schäden für die Agrarstruktur durch die Realisierung höherwertiger öffentlicher Interessen im Vordergrund.

2.3.2.4 Beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren

Die Ziele der letztmalig 1976 geänderten beschleunigten Zusammenlegung von ländlichem Grundbesitz ist einerseits die Erzielung rascher Verbesserungen der wirtschaftlichen Erfolge landwirtschaftlicher Betriebe, andererseits die Ermöglichung notwendiger Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Die Durchführung des Verfahrens setzt voraus, dass die Anlage eines neuen Wegenetzes und größerer wasserbaulicher Maßnahmen zunächst nicht erforderlich sind. Zur zügigen Sonderabwicklung tragen verschiedene Sonderregelungen bei, insbesondere

- eine einfachere Wertermittlung und eine großzügigere Zusammenlegung der Grundstücke,
- der Verzicht auf die Aufstellung eines Wege- und Gewässerplans mit landschaftspflegerischem Begleitplan,
- die Beschränkung des Wege- und Gewässerbaus sowie von Bodenverbesserungen auf das Notwendigste,
- die Möglichkeit, geeignete Stellen (z.B. Siedlungsgesellschaften) und sachkundige Personen mit der Durchführung zu beauftragen.

Was aus Sicht des Naturschutzes und der Landespflege notwendig ist, entscheidet auch bei der beschleunigten Zusammenlegung nicht die Flurbereinigungs-, sondern die Naturschutzbehörde. Im Ermessen ersterer liegt es allerdings, ob sie bei feststehender Notwendigkeit der Maßnahme eine Zusammenlegung anordnet. „Sie kann auch z.B. die Naturschutzbehörde auf ihre eigenen Möglichkeiten verweisen oder wegen fehlender Privatnützigkeit das Verfahren ablehnen“ (Seehusen und Schwede 1997, S. 399). Eine rechtssatzmäßige Festlegung der notwendigen Naturschutzmaßnahmen ist nicht nötig, denn im Rahmen der beschleunigten Zusammenlegung kann nicht enteignet werden. Vielmehr hat jeder Teilnehmer Anspruch auf gleichwertige Abfindung im Rahmen eines primär privatnützigen Verfahrens (vgl. ebenda).

2.3.2.5 Freiwilliger Landtausch nach § 103 FlurbG

Nach der alten Fassung des § 103a war ein freiwilliger Landtausch zur Verbesserung der Agrarstruktur als Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz nur zur Zusammenlegung landwirtschaftlicher Grundstücke möglich. Die Neufassung im Jahr 1994 hat diese enge Zielsetzung erweitert. Nunmehr ist der freiwillige Landtausch auch dann zulässig, wenn damit keine Zusammenlegung von ländlichem Grundeigentum verbunden ist. Hintergrund dieser Erweiterung sind geänderte agrar- und umweltpolitische Rahmenbedingungen (vgl. Friedrich 1995, S. 20):

- Von landwirtschaftlichen Betrieben bewirtschaftete Flächen, die für Naturschutz und Landschaftspflege geeignet sind, kann verfügbares Land zum Tausch angeboten werden und auf diese Weise eine Nutzungsentflechtung sowie eine Neuordnung der Eigentumsverhältnisse und der Unterhaltungspflichten erreicht werden.
- Der freiwillige Landtausch kann auch ohne Verringerung der Besitzzersplitterung allein durch Entflechtung landwirtschaftlicher und nicht landwirtschaftlicher Interessen sinnvoll sein, weil er den Landwirten zu einer konflikt- oder auflagenfreien Nutzung seiner eingetauschten Flächen verhilft.

„Der Zweck der Erweiterung des freiwilligen Landtausches nach § 103a FlurbG ist mit dem neuen Ziel des vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens nach § 86 Abs. 1 Nr. 3 FlurbG, Landnutzungskonflikte aufzulösen, vergleichbar“ (ebenda, S. 20). In geeigneten Fällen kann dieses Ziel durch die Erweiterung mit den einfachsten Mitteln erreicht werden. Der Verfahrensablauf wird durch mehrere Besonderheiten gekennzeichnet:

- Das Verfahren beruht auf freiwilliger Einigung der Grundstückseigentümer und muss von ihnen beantragt werden.
- Die Tauschpartner müssen sich über den Tauschplan einigen und ihn genehmigen, anderenfalls wird das Verfahren eingestellt.
- Es wird keine Teilnehmergemeinschaft gebildet.
- Die Bestimmungen des FlurbG über das Wertermittlungsverfahren, die Grundsätze zur Abfindung, die vorläufige Besitzeinweisung sowie die Vertreterbestellung gelten nicht.
- Der Grundstückstausch soll großzügig vorgenommen und möglichst nur ganze Flurstücke getauscht werden.
- An die Stelle des Flurbereinigungsplans tritt der Tauschplan.
- Wege- und gewässerbauliche sowie bodenverbessernde Maßnahmen sollen vermieden werden.

2.3.2.6 Synoptische Darstellung der Verfahrensarten

Die nach dem FlurbG vorgesehenen Verfahren sind in Tabelle 2.2 synoptisch dargestellt. Zwischen dem formalen Ablauf der einzelnen Verfahrensarten bestehen bis auf den freiwilligen Landtausch keine grundlegenden Unterschiede. Die Flurbereinigung wird von der zuständigen Behörde angeordnet und in einem behördlich geleiteten Verfahren unter Mitwirkung der Gesamtheit der beteiligten Grundeigentümer und der Träger öffentlicher Belange sowie der landwirtschaftlichen Berufsvertretung durchgeführt.

Tabelle 2.2: Verfahrensarten nach dem Flurbereinigungsgesetz

	Flurbereinigung nach § 1 FlurbG	**Vereinfachte Flurbereinigung nach § 86 FlurbG**	**Unternehmensflurbereinigung nach § 87 FlurbG**	**Beschleunigte Zusammenlegung nach § 91 FlurbG**	**Freiwilliger Landtausch nach § 103 a FlurbG**
Wesentliche Verfahrensziele (im Einzelfall vor Anordnung des Verfahrens festzulegen)	- Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft - Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung	- Landentwicklung (z.B. Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege) - Auflösung von Landnutzungskonflikten - Beseitigung von Nachteilen für die allgemeine Landeskultur	- Verteilung des Landverlustes auf einen größeren Kreis von Eigentümern - Beseitigung der Nachteile für die allgemeine Landeskultur, die durch ein Unternehmen entstehen	- Möglichst rasche Neuordnung des Grundbesitzes ohne größere Wege- und Gewässerbaumaßnahmen - Ermöglichung notwendiger Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege	**Neuordnung ländlichen Grundbesitzes** - zur Verbesserung der Agrarstruktur oder - aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Einverständnis mit den Eigentümern
Initiative	- Ermessen der Flurbereinigungsbehörde - Interesse der Beteiligten	- Ermessen der Flurbereinigungsbehörde - Interesse der Beteiligten - Antrag des Maßnahmenträgers, z.B. der Naturschutzbehörde	- Antrag der Enteignungsbehörde bei der oberen Flurbereinigungsbehörde	- Antrag mehrerer Grundeigentümer oder der landwirtschaftlichen Berufsvertretung - Antrag der zuständigen Naturschutzbehörde	- Antrag der Tauschpartner
Anordnung durch	- Flurbereinigungsbehörde - öffentliche Bekanntmachung	- Flurbereinigungsbehörde - i.d.R. öffentliche Bekanntmachung	- Flurbereinigungsbehörde - öffentliche Bekanntmachung	- Flurbereinigungsbehörde - i.d.R. öffentliche Bekanntmachung	- Flurbereinigungsbehörde - i.d.R. Bekanntmachung nur an die Tauschpartner
Vorstand der TG	ja	i.d.R. ja	ja	kann entfallen	keine TG
Plan nach § 41 FlurbG	erforderlich	kann entfallen (ggf. Ausbauplan)	im allgemeinen erforderlich	nein (ggf. Ausbauplan)	nein
Ausbau öffentlicher und gemeinschaftlicher Anlagen	- planmäßig gem. Zielsetzung - rechtliche Zulässigkeit über Plan nach § 41 FlurbG	- planmäßig gem. Zielsetzung - rechtliche Zulässigkeit über Plan nach § 41 FlurbG oder ggf. über externe Genehmigungsverfahren (z.B. Baugenehmigung)	- planmäßig gem. Zielsetzung - rechtliche Zulässigkeit über Plan nach § 41 FlurbG oder über Planfeststellung des Unternehmens - Kostenübernahme durch Unternehmensträger, soweit Maßnahmen durch Unternehmen verursacht	- nur die nötigsten Maßnahmen - erforderliche rechtliche Zulässigkeit über externe Genehmigungsverfahren (z.B. Baugenehmigung)	- i.d.R. keine Maßnahmen - erforderliche rechtliche Zulässigkeit über externe Genehmigungsverfahren (z.B. Baugenehmigung)
Neuordnung des Grundeigentums	- möglichst große Grundstücke - Anspruch auf Wertgleichheit, Zuwegung und Vorflut	- möglichst große Grundstücke - Anspruch auf Wertgleichheit, Zuwegung und Vorflut	- möglichst große Grundstücke - Anspruch auf Wertgleichheit (bedingt), Zuwegung und Vorflut - Schadensausgleich durch Unternehmensträger	- großzügige Zusammenlegung möglichst ganzer Flurstücke - Anspruch auf Wertgleichheit - grundsätzlich Abschluss von Abfindungsvereinbarungen	- großzügiger Tausch möglichst ganzer Flurstücke - Einigkeit der Tauschpartner ist erforderlich
Ergebnis	Flurbereinigungsplan	Flurbereinigungsplan	Flurbereinigungsplan	Zusammenlegungsplan	Tauschplan

Quelle: Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.): Leitlinie Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz, Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 2/2002, S. 61.

Die Eigentümer der zum Flurbereinigungsgebiet gehörenden Grundstücke sowie die den Eigentümern gleichstehenden Erbbauberechtigten bilden als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Teilnehmergesellschaft. Sie steht unter Aufsicht der Flurbereinigungsbehörde und kann ihre Entscheidungen nur mit deren Einwilligung realisieren. Die Teilnehmergemeinschaft nimmt die gemeinschaftlichen Angelegenheiten wahr. Insbesondere erstellt und unterhält sie die gemeinschaftlichen Anlagen sowie die erforderlichen Bodenverbesserungen und hat die im Verfahren festgesetzten Zahlungen zu leisten. Mehrere Teilnehmergemeinschaften können sich zu einem Verband zusammenschließen und die ihnen obliegenden Aufgaben – soweit es ihnen zweckmäßig erscheint – auf den Verband übertragen. Von dieser Möglichkeit wurde in alten Ländern regelmäßig Gebrauch gemacht.

Entsprechend den angestrebten Verfahrenszielen bestimmen die Flurbereinigungsbehörden die hierfür am besten geeignete Verfahrensart. Schwerpunktarbeiten der Behörden sind die Schaffung gemeinschaftlicher und öffentlicher Anlagen, die Neuordnung des Grundeigentums sowie bodenschützende, -verbessernde und landschaftsgestaltende Maßnahmen.

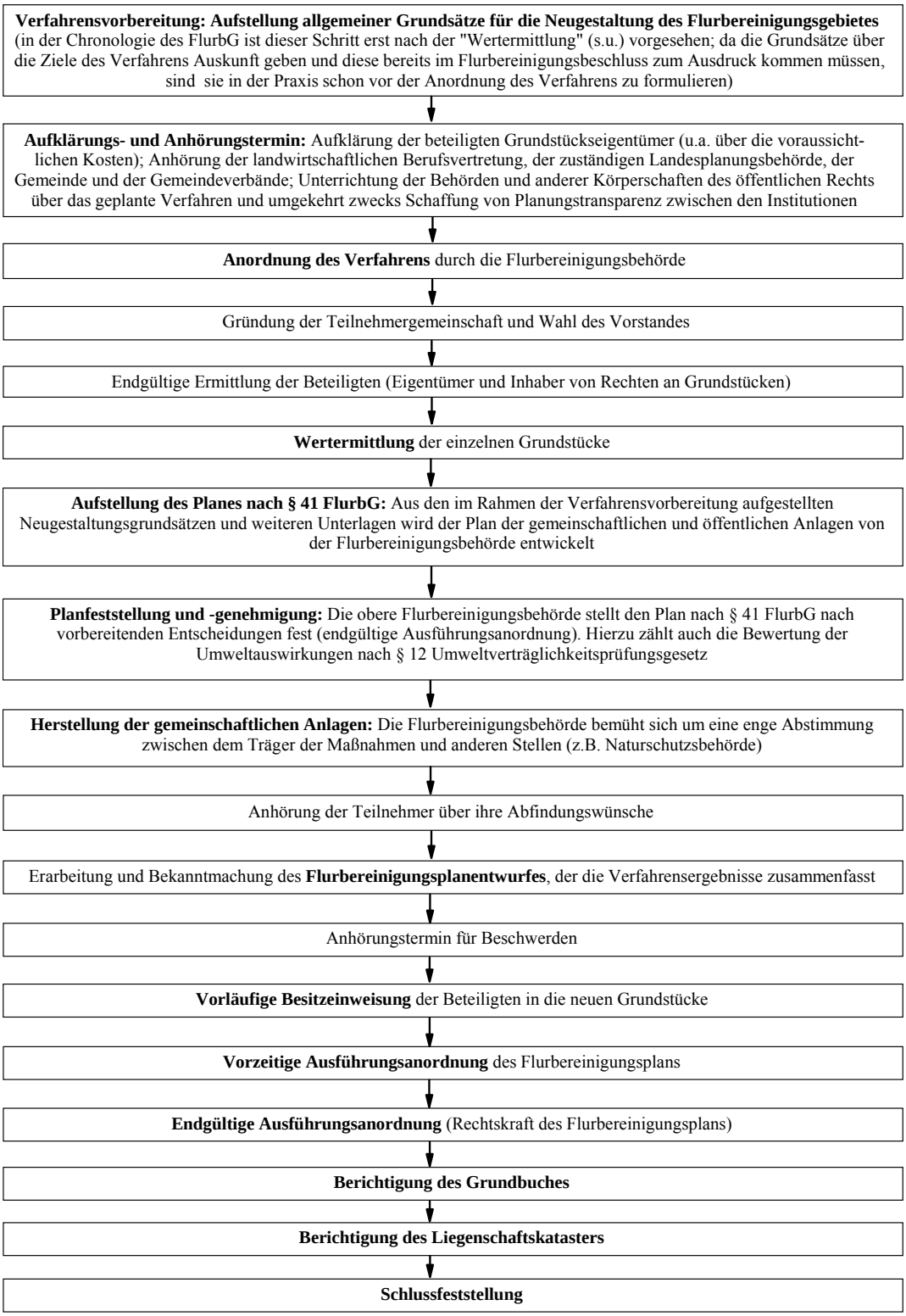
Bei Maßnahmen, die in eigener Zuständigkeit verwirklicht werden können, erledigt die Flurbereinigungsbehörde alle Arbeiten, also Planung, Koordinierung, Durchführung und Kontrolle[13]. Soweit sie für die Ausführung von Maßnahmen nicht zuständig ist, kann sie zu deren Realisierung durch Planung und Koordinierung einen Beitrag leisten. Für die Teilnehmergemeinschaft sind die Entscheidungen der Behörde verbindlich.

2.3.2.7 Verfahrensablauf

Der Ablauf der einzelnen Verfahrensschritte wird aus Abbildung 2.1 ersichtlich. Die zeitliche Abfolge kann im Einzelfall von diesem Schema abweichen und sich teilweise überlappen. Die wichtigsten Abfolgen sind durch Fettschrift hervorgehoben. Zwischen Flurbereinigung und Zusammenlegung von Flurstücken wird im Schema begrifflich nicht unterschieden.

[13] Um Konflikte bei Durchführung und Kontrolle von Maßnahmen durch die gleiche Institution zu vermeiden, wird – soweit möglich – der Verband der Teilnehmergemeinschaften mit der Durchführung der Maßnahmen beauftragt.

Abbildung 2.1: Schematische Abfolge von Flurbereinigungsverfahren



Quelle: Eigene Darstellung

2.4 Bedeutung der Flurbereinigung in den alten Ländern

Im folgenden Kapitel wird ein Überblick zum Umfang und Umsetzung der Flurbereinigung in den alten Bundesländern gegeben, um die Bedeutung und Praxis der niedersächsischen Flurbereinigung in einem Ländervergleich besser einordnen zu können. Die Darstellung basiert auf einer Angaben der statistischen Monatsberichte des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), wobei die Jahrgänge der zurückliegenden Dekade ausgewertet worden sind. Die Angaben des BMVEL entstammen einer turnusgemäßen Befragung der Ländern.

2.4.1 Anhängige Verfahren insgesamt

Einen Überblick über den Umfang der anhängigen Flurbereinigungsverfahren insgesamt geben die Tabellen 2.3 und 2.4. Ausgewiesen werden jeweils Werte für 1993 (letztes Jahr vor Ausweitung der Anwendungsmöglichkeiten der vereinfachten Verfahren) und 2001. Im Befragungszeitraum hat die Anzahl der Verfahren in den alten Ländern insgesamt um rd. 350 (rd. 9 %) auf rd. 3570 abgenommen (vgl. Tabelle 2.3). Mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz ist diese Entwicklung in allen Ländern zu beobachten. Noch deutlich stärker ist der Anteil der Verfahrensfläche an der landwirtschaftlich genutzten Fläche zurückgegangen[14]. Insgesamt reduzierte er sich um sieben Prozentpunkte oder rd. ein Viertel auf 20 %. Am stärksten war der Rückgang im Saarland und Nordrhein-Westfalen, am geringsten in Rheinland-Pfalz.

Am höchsten war der Anteil der Verfahrensfläche an der landwirtschaftlich genutzten Fläche im Betrachtungszeitraum in den durch Realteilung geprägten Ländern Saarland und Baden-Württemberg, am geringsten in den durch Anerbenrecht geprägten Ländern Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (nur 2001). Dennoch lässt sich eine eindeutige Beziehung zwischen (ehemaliger) Erbsitte bzw. (ehemaligem) Erbrecht und der Bedeutung von Flurbereinigungen nicht erkennen.

Die Anzahl der neu angeordneten Verfahren war 2001 in den alten Ländern insgesamt mit 212 etwas höher als 1993, der Anteil der Verfahrensfläche an der landwirtschaftlich genutzten Fläche mit 0,8 % etwas geringer. Dieses Ergebnis zeigt, dass der festgestellte generelle Rückgang an Verfahren und Verfahrensfläche im Betrachtungszeitraum auf vermehrte Schlussfeststellung vor 1993 eingeleiteter Verfahren mit vergleichsweise großer Verfahrensfläche zurückzuführen ist und nicht auf den Rückgang der Anzahl neu eingeleiteter Verfahren.

---

[14] Die Verfahrensfläche ist regelmäßig größer als die landwirtschaftlich genutzte Fläche im Verfahrensgebiet.

Tabelle 2.3: Am Jahresschluss 1993 und 2001 anhängige Verfahren – alte Bundesländer –

Land	Anhängige Verfahren			
	insgesamt		davon neu angeordnet	
	1993	2001	1993	2001
	Anzahl der Verfahren			
Baden-Württemberg	567	449	20	27
Bayern	1642	1498	77	88
Hessen	287	266	7	11
Niedersachsen	407	371	32	23
Nordrhein-Westfalen	334	293	21	11
Rheinland-Pfalz	430	511	35	49
Saarland	52	35	0	1
Schleswig-Holstein	207	150	4	2
Alte Länder insgesamt	3926	3573	196	212
	Verfahrensfläche in % der LF insgesamt			
Baden-Württemberg	38,5	26,9	1,0	0,6
Bayern	31,3	21,2	0,9	0,9
Hessen	23,6	18,5	0,2	0,2
Niedersachsen	18,8	17,3	1,3	0,7
Nordrhein-Westfalen	27,7	14,4	0,4	0,4
Rheinland-Pfalz	22,1	21,8	1,6	0,9
Saarland	50,8	33,2	0,0	1,0
Schleswig-Holstein	26,0	24,5	0,7	1,1
Alte Länder insgesamt	27,3	20,3	0,9	0,8

Quelle: BMVEL (Hrsg.): Statistischer Monatsbericht des BMVEL 1994, S. 464 und 2002, S. 423. Klare_2003

Die starke absolute Abnahme der Verfahrensfläche bei den am Jahresende 1993 und 2001 anhängigen Verfahren wird aus Tabelle 2.4 noch deutlicher. Weiterhin zeigt sich, dass die durchschnittliche Verfahrensfläche in diesem Zeitraum bei erheblichen Schwankungen in den einzelnen Ländern im Durchschnitt um 20 % abnahm und diese Tendenz bei allen Verfahrensarten zu beobachten war. Im Durchschnitt am kleinsten waren die Verfahrensgebiete in beiden Zeitpunkten bei den an Bedeutung stark zunehmenden vereinfachten Verfahren (vgl. Tabelle 2.5). Diese Entwicklung deutet darauf hin, dass Verfahren mit geringerer Verfahrensfläche hinsichtlich ihrer Effizienz und Effektivität offenbar vergleichsweise hoch eingeschätzt werden.

Tabelle 2.4: Verfahrensfläche in ha der am Jahresschluss 1993 und 2001 anhängigen Verfahren – alte Bundesländer –

Land	Größe der Verfahrensgebiete			
	1993	2001	1993	2001
	insgesamt		Durchschnittsgröße je Verfahren	
	1000 ha	Änderung (%) [1]	ha	Änderung (%) [1]
Baden-Württemberg	554	-29,4	976	-10,8
Bayern	1041	-33,3	634	-27,0
Hessen	183	-24,0	636	-17,6
Niedersachsen	506	-9,9	1243	-1,0
Nordrhein-Westfalen	431	-50,1	1003	-26,7
Rheinland-Pfalz	156	-2,6	362	-18,0
Saarland	37	-32,4	715	-1,0
Schleswig-Holstein	275	-10,0	1330	-76,5
Alte Länder insgesamt	3183	-27,0	811	-19,9
dav. Regelflurbereinigung	1891	-46,6	816	-18,1
dav. vereinfachte Flurb.	326	68,4	647	-17,5
dav. Unternehmensflurb.	683	-25,4	932	-14,2
dav. Beschl. Zusammenleg.	283	-9,9	757	-14,9

1) Veränderung 2001 gegenüber 1993 in %. Klare_2003

Quelle: BMVEL (Hrsg.): Statistischer Jahresbericht des BMVEL, mehrere Jahrgänge.

Weil die Verfahrensfläche neben der landwirtschaftlich genutzten Fläche auch andere Flächen umfasst, werden in den vorausgegangenen Tabellen die diesbezüglichen Anteile zu hoch ausgewiesen. Grob geschätzt dürfte die nicht landwirtschaftlich genutzte Fläche im Durchschnitt aller Verfahren 15 bis 25 % betragen. Auch bei entsprechender Korrektur wird jedoch die nach wie vor erhebliche Bedeutung der Flurbereinigungsverfahren für die damit angestrebten landwirtschaftlichen und nicht landwirtschaftlichen Ziele deutlich. 1993 (2001) befanden sich demnach ca. 20,5 bis 23,2 % (15,2 bis 17,3 %) der in den alten Ländern landwirtschaftlich genutzten Flächen in Gebieten mit anhängigen Flurbereinigungsverfahren.

2.4.2 Differenzierung der anhängigen Verfahren nach Verfahrensarten

Bei Differenzierung der anhängigen Verfahren auf Länderebene nach Verfahrensarten zeigt sich, dass sich die Anzahl klassischer Verfahren im Betrachtungszeitraum flächendeckend erheblich verminderte (insgesamt um mehr als ein Drittel), während die Anzahl der vereinfachten Verfahren stark anstieg (insgesamt mehr als verdoppelt). Dennoch überstiegen die 1er Verfahren in den meisten ehemaligen Realteilungsgebieten (Baden-Württemberg, Hessen, Saarland und Teile Bayerns) die 86er Verfahren auch im Jahr 2001 sowohl hinsichtlich der Anzahl als auch der Verfahrensfläche (noch) erheblich. Nur in Rheinland-Pfalz war es umgekehrt. In den norddeutschen Anerbengebieten dominierten dagegen 2001 die 86er Verfahren zahlen- und, mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen, auch flächenmä-

ßig. Offenbar wurde vor allem in Baden-Württemberg und Bayern auch in der jüngeren Vergangenheit u.a. wegen der starken Flurzersplitterung und eines umfassenderen Förderungsansatzes vermehrt an den klassischen Flurbereinigungsverfahren festgehalten.

Einschränkend sei hinzugefügt, dass aus den Tabellenwerten der Wandel bei der Auswahl der Verfahrensart nur teilweise sichtbar wird, weil vor allem die klassischen Verfahren wegen der teilweise sehr langen Laufzeit (im Extremfall mehr als 30 Jahre) sowohl 1993 als auch 2001 als anhängige Verfahren erfasst wurden. Bei einer Betrachtung der nach 1993 eingeleiteten Verfahren würde sich sicherlich eine weitaus stärkere Dominanz der 86er Verfahren zeigen[15].

Tabelle 2.5: Am Jahresschluss 1993 und 2001 anhängige Flurbereinigungsverfahren, differenziert nach Verfahrensarten [1] – alte Bundesländer –

Land	Verfahrensart							
	Regelflurbereinigung §§ 1, 37 FlurbG		Vereinf. Flurbereinigung § 86 FlurbG		Unternehmensflurb. § 87 oder § 90 FlurbG		Beschl. Zusammenl. § 91 FlurbG	
	1993	2001	1993	2001	1993	2001	1993	2001
	Anzahl der Verfahren							
Baden-Württemberg	**295**	**219**	29	57	154	109	89	64
Bayern	**1190**	**853**	73	323	279	221	100	101
Hessen	**156**	**93**	34	75	96	92	1	6
Niedersachsen	115	60	**121**	**138**	116	133	55	40
Nordrhein-Westfalen	**133**	65	98	**121**	61	49	42	58
Rheinland-Pfalz	**273**	145	75	**226**	26	29	56	111
Saarland	20	13	5	5	1	3	**26**	**14**
Schleswig-Holstein	**134**	64	68	**84**	-	-	5	2
Alte Länder insgesamt	**2316**	**1512**	503	1029	733	636	374	396
	Verfahrensfläche in % der LF insgesamt							
Baden-Württemberg	**16,2**	**11,4**	0,3	0,8	10,0	5,8	12,0	8,9
Bayern	**21,9**	**12,4**	1,3	3,2	7,4	4,9	0,7	0,8
Hessen	**14,4**	**8,7**	2,2	2,5	6,9	7,1	0,0	0,1
Niedersachsen	**8,9**	4,4	4,1	**6,0**	4,4	5,5	1,4	1,3
Nordrhein-Westfalen	**18,4**	**7,8**	2,2	3,0	6,6	2,8	0,5	0,8
Rheinland-Pfalz	**14,0**	5,3	3,0	**7,8**	2,5	2,9	2,7	5,8
Saarland	**25,6**	**16,2**	2,2	2,1	0,3	2,1	22,7	12,7
Schleswig-Holstein	**16,6**	9,0	8,8	**15,2**	0,0	0,0	0,6	0,2
Alte Länder insgesamt	**16,2**	**8,8**	2,8	4,8	5,9	4,4	2,4	2,2

[1] Der jeweils höchste Wert in einer Zeile wird hervorgehoben. Klare_2003

Quelle: BMVEL (Hrsg.): Statistischer Jahresbericht des BMVEL, mehrere Jahrgänge.

[15] In der hier verwendeten Bundesstatistik werden nach diesem Kriterium differenzierte Ergebnisse nicht ausgewiesen.

2.4.3 Zusammenlegungsverhältnis

Ein zumindest prinzipiell aussagekräftiges Kriterium für eine effektive Flurbereinigung aus landwirtschaftlicher Sicht ist das Zusammenlegungsverhältnis der Grundstücke. Es gibt die Anzahl der zusammengelegten Besitzstücke an[16]. In Tabelle 2.6 wird das erreichte Zusammenlegungsverhältnis auf Länderebene für jeweils drei Kalenderjahre zusammen gefasst, um jährliche Schwankungen nicht voll durchschlagen zu lassen. Dennoch weisen die Ergebnisse für die beiden ausgewiesenen Zeiträume 1992 bis 1994 und 1999 bis 2001 in einigen Ländern gravierende Differenzen auf (vgl. insbesondere Rheinland-Pfalz und Saarland). Sie dürften einmal auf die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Aufgabenschwerpunkte der in die Statistik eingegangenen Verfahren zurückzuführen sein. Zum anderen schmälern statistische Gründe und Zuordnungsprobleme die Aussagekraft[17]. Gleichwohl lassen sich aus den Ergebnissen Tendenzen ableiten.

– In der Mehrzahl der Fälle wurde im Betrachtungszeitraum ein Zusammenlegungsverfahren im Bereich 1:2 bis 1:3,5 erreicht.

– In ehemaligen Realteilungsgebieten war die Zusammenlegung erwartungsgemäß häufig effektiver, die Größe der neu entstandenen Besitzstücke aber – soweit Ergebnisse vorliegen – im allgemeinen deutlich kleiner.

Insbesondere die neu entstandenen Besitzstücke in den ehemaligen Realteilungsgebieten sind zu klein, um Größenvorteile auch nur annähernd ausschöpfen zu können (vgl. z.B. KTBL-Sonderveröffentlichung 2001). Diese Problematik wird unter Einbeziehung der sich ändernden Flächengrößen auf dem Wege der Pacht an anderer Stelle wieder aufgegriffen.

---

[16] Als Besitzstück gilt eine landwirtschaftliche Eigentumsfläche, die zusammenhängend bewirtschaftet werden kann.

[17] In den Jahren 1992 bis 1994 wurden nur die landwirtschaftlichen Flächen der Ordnungsnummer ab 2 ha Fläche erfasst, in den Jahren 1999 bis 2001 die aller Ordnungsnummern. Gemischte Flächen werden unter der den größten Anteil des Besitzstückes stellenden Nutzungsart aufgeführt. Feldgehölze werden in der angrenzenden Nutzungsart miterfasst. Zugepachtete Flächen bleiben bei der Ermittlung der Anzahl der Besitzstücke unberücksichtigt.

Tabelle 2.6: Zusammenlegungsverhältnis der landwirtschaftlichen Grundstücke beim Besitzübergang; Durchschnitt 1992 bis 1994 und 1999 bis 2001 – alte Bundesländer –

Land	Zusammenlegungsverhältnis [1]		Durchschnittsgröße der neuen Grundstücke	
	Durchschn. 92/94 alt (=1): neu	Durchschn. 99/01 alt (=1): neu	Durchschn. 92/94 ha LF	Durchschn. 99/01 ha LF
Baden-Württemberg	3,4	3,1	1,4	1,7
Bayern	2,5	2,3	2,0	1,9
Hessen	1,9	2,0	5,3	0,9
Niedersachsen [2]	1,9	-	3,4	-
Nordrhein-Westfalen	1,9	2,2	5,0	3,6
Rheinland-Pfalz	5,1	3,5	2,2	1,3
Saarland	4,9	3,3	1,0	0,7
Schleswig-Holstein [2]	1,5	-	4,6	-
Alte Länder insgesamt	2,7	-	2,1	-

[1] Das Zusammenlegungsverhältnis ergibt sich aus der Anzahl der Besitzstücke alt : neu. Als Besitzstück gilt eine landwirtschaftliche Fläche, die zusammenhängend bewirtschaftet werden kann. Überörtliche Verkehrsanlagen und offene Gewässer trennen benachbarte Flurstücke, soweit sie nicht durch einfache Durchlässe überbrückt werden können.

[2] In Niedersachsen und Schleswig-Holstein wird das Zusammenlegungsverhältnis in den Jahren 1999 bis 2001 nicht mehr erfasst.

Quelle: BMVEL (Hrsg.): Statistischer Jahresbericht des BMVEL, mehrere Jahrgänge.

Klare_2003

2.4.4 Deklarierter Aufgabenverbund

Um zumindest einen Eindruck über die im Durchschnitt mit den Flurbereinigungsverfahren angestrebten Ziele und deren Entwicklung im Zeitablauf zu vermitteln, wird in Tabelle 2.7 die Häufigkeit der Nennung verschiedener Aufgaben bei am Jahresende 1993 und 2001 anhängigen Verfahren ausgewiesen. In der Bundesstatistik wird zwischen sieben Aufgaben unterschieden. Der mit den einzelnen Verfahren jeweils angestrebte Aufgabenverbund wird offenbar nach weitgehend subjektiven Kriterien festgelegt, denn harte Daten gestützte Kriterien zur Objektivierung der Angaben fehlen nach unserer Kenntnis. Ebenso fehlt zumindest in der Bundesstatistik die Angabe des jeweiligen Aufgabenschwerpunktes. Die Aussagekraft dieser Statistik wird dadurch sicherlich stark geschmälert, vermittelt aber dennoch gewisse Einblicke:

– Erwartungsgemäß dominierte die Land- und Forstwirtschaft. Sie wurde 1993 in über 90 % aller Flurbereinigungsverfahren genannt. Im Zeitablauf zeigte sich aber eine fallende Tendenz und auf Länderebene eine ausgeprägte Brandbreite mit im Extremfall lediglich 40 % Nennungen.

– Mit etwas über 70 % ebenfalls sehr hoch und im Zeitablauf stabil wurde der Naturschutz einschließlich Landschaftspflege und Denkmalspflege genannt. Auch hier war die Schwankungsbreite zwischen den einzelnen Ländern beachtlich.

– Die dritthäufigsten Nennungen mit im Zeitablauf abnehmender Tendenz entfielen auf den überörtlichen Verkehr, gefolgt von Städtebau, Freizeit und Erholung, Ver- und Entsorgung sowie Gemeindebedarf und an letzter Stelle die Wasserwirtschaft. Zwischen den Ländern war die Bandbreite der Nennungen auch bei diesen Aufgaben erheblich.

Tendenziell lässt sich somit im Zeitablauf auf Bundesebene eine abnehmende Dominanz der Land- und Forstwirtschaft und ein mit Ausnahme des überörtlichen Verkehrs weitgehend unveränderter Nennungsanteil bei den nicht landwirtschaftlichen Aufgaben feststellen.

Tabelle 2.7: Häufigkeit der Nennung einzelner Aufgaben bei am Jahresabschluss anhängigen Verfahren; 1993 und 2001 – alte Bundesländer insgesamt –

	Verfahrensanteil (%) mit Nennung der jeweiligen Aufgabe			
	Alte Länder insgesamt		Bandbreite in den Ländern [1]	
	1993	2001	1993	2001
Land- und Forstwirtschaft	94	83	52-100	40-100
Überörtlicher Verkehr	55	44	28-67	17-54
Überörtlicher Wasserwirtschaft	15	14	6-36	4-30
Städtebau	38	39	1-52	9-53
Umweltschutz, Ver- und Entsorgung, Gemeindebedarf	29	27	9-37	14-41
Naturschutz, Landschaftspflege, Denkmalspflege	72	73	39-84	56-94
Freizeit und Erholung	33	33	15-52	22-51

1) Minimal- und Maximalwert ohne Bremen, Hamburg und Saarland Klare_2003

Quelle: BMVEL (Hrsg.): Statistischer Jahresbericht des BMVEL, mehrere Jahrgänge.

Die im Durchschnitt der alten Länder insgesamt je Verfahren genannten Aufgaben verminderten sich im Zeitablauf um rd. 3,4 auf 3,1. Zwischen den Ländern schwankte dieser Wert erheblich. Auffallend niedrig war er in den Ländern mit vergleichsweise geringer Nennung des Aufgabenbereichs Land- und Forstwirtschaft (Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen), überdurchschnittlich hoch insbesondere in Niedersachsen und Hessen. Auch wenn die unterschiedlichen Ergebnisse zwischen den Ländern teilweise aus den unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Erfassung der Aufgaben resultieren sollten, sind bei sehr großen Differenzen zwischen den Nennungen auch fühlbare Unterschiede bei den Aufgabenschwerpunkten der anhängigen Verfahren in den betreffenden Ländern zu vermuten. Im Hinblick auf die Erstellung öffentlicher Anlagen wird zum Beispiel der überörtliche Verkehr in Bayern und Hessen deutlich häufiger genannt, in Niedersachsen und Baden-Württemberg die Wasserwirtschaft, in Bayern und im Saarland der Städtebau, in Hessen der Umweltschutz, in Niedersachsen und im Saarland der Naturschutz sowie in Baden-Württemberg, Hessen und im Saarland Freizeit und Erholung.

Tabelle 2.8: Durchschnittliche Anzahl an Aufgabennennungen bei am Jahresabschluss anhängigen Verfahren und Schwerpunktaufgaben [1] 1993 und 2001 – alte Bundesländer –

	Nennung insgesamt Anzahl je Verfahren		Nennung von Land- und Forstwirtschaft je Verfahren		Nennung von Naturschutz, Landschafts-, Denkmalpflege je Verfahren	
	1993	2001	1993	2001	1993	2001
Baden-Württemberg	3,53	3,37	0,99	1,00	0,39	0,73
Bayern	3,56	3,18	1,00	0,80	0,77	0,73
Hessen	3,60	3,88	0,93	0,95	0,71	0,94
Niedersachsen	3,70	3,55	0,99	0,99	0,84	0,90
Nordrhein-Westfalen	2,53	1,96	0,52	0,40	0,72	0,66
Rheinland-Pfalz	3,08	2,87	0,97	0,84	0,58	0,56
Saarland	3,37	3,51	1,00	1,00	1,00	1,00
Schleswig-Holstein	1,94	2,40	0,81	0,74	0,42	0,72
Alte Länder insgesamt	3,36	3,12	0,94	0,83	0,72	0,73

1) Aufgaben, die im Durchschnitt der alten Länder insgesamt am häufigsten genannt wurden. Klare_2003

Quelle: BMVEL (Hrsg.): Statistischer Jahresbericht des BMVEL, mehrere Jahrgänge.

Einen Einblick in die Landbereitstellung und –verwendung für die verschiedenen Aufgabenbereiche durch anhängige Flurbereinigungsverfahren im Durchschnitt der Jahre 1992 bis 1994 und 1999 bis 2001 vermittelt für die alten Länder insgesamt Tabelle 2.9. Im Gegensatz zu den deklarierten Aufgaben basieren die Ergebnisse auf objektiv erfassbaren Sachverhalten und sind deshalb belastbar. Der Anteil des insgesamt bereitgestellten Landes (3 359 bzw. 3 489 ha) an der Verfahrensfläche betrug in den Jahren 1992 bis 1994 (1999 bis 2001) rd. 1,1 (1,5) % (vgl. Tabelle 2.9). Ganz überwiegend wurde es käuflich erworben oder durch Landverzicht zur Verfügung gestellt. Verwendet wurde es zu 23 (39) % für innerlandwirtschaftliche Zwecke und zu 77 (61) % für öffentliche Anlagen. Im ersten Fall stand die Flächenaufstockung im Vordergrund, im letzten Fall der Naturschutz mit deutlichem Abstand vor dem überörtlichen Verkehr. Da die Verwirklichung der Ziele zur Förderung der regionalen und gemeindlichen Entwicklung und zum nachhaltigen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in der Regel Land beansprucht, nimmt sich die Landbereitstellung im Betrachtungszeitraum für diese Zwecke relativ bescheiden aus. Diese Betrachtung ist allerdings zu eng, weil lediglich die Bilanz betrachtet wird. Nicht erfasst wird z.B. die Lösung von Nutzungskonflikten durch Zuweisung von Grundstücken in sachgerechter Lage.

Tabelle 2.9: Landbereitstellung und –verwendung in am Jahresende anhängigen Flurbereinigungsverfahren im Zeitraum 1992 bis 1994 und 1999 bis 2001 – alte Bundesländer insgesamt ohne Niedersachsen –

Landbereitstellung	Einheit	Durchschnitt 1992 bis 1994	Durchschnitt 1999 bis 2001
insgesamt	ha	3359	3489
dav. Kauf, Landverzicht [1]	%	93	88
dav. Bereitstellung [2]	%	5	10
dav. Landgesellschaften	%	2	2
Landverwendung	ha	3359	3489
dav. für öffentliche Anlagen insgesamt	%	77	61
dar. Naturschutz	%	55	46
dar. Überörtlicher Verkehr	%	12	9
dar. Umweltschutz	%	4	3
dar. Wasserschutz	%	4	2
dar. Städtebau	%	1	1
dar. Freizeit, Erholung	%	1	0
dav. für andere Zwecke insgesamt	%	23	39
dar. Aufstockung	%	17	31
dar. Aufforstung	%	1	2
dar. Sonstige Zwecke	%	6	6

1) Landkauf durch Teilnehmergemeinschaften (TG) oder Verbände von TG, Verzicht auf Landabfindung nach § 52 FlurbG oder Werterhöhung nach § 46 FlurbG

Klare_2003

2) Bereitstellung nach § 40 oder § 88 Nr. 4 FlurbG

Quelle: Statistischer Monatsbericht des BMVEL (Hrsg.), mehrere Jahrgänge.

In den einzelnen Ländern wies der Landverwendungszweck im Bereich öffentlicher Anlagen teilweise deutliche Unterschiede auf. Während des Betrachtungszeitraums wurde das Land im Vergleich zu allen alten Ländern deutlich überdurchschnittliche verwendet

- für überörtliche Verkehrszwecke in Baden-Württemberg und Hessen,
- für Wasserwirtschaft in Baden-Württemberg,
- für Umweltschutz in Hessen,
- für Naturschutz in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.

Für landwirtschaftliche Zwecke wurde Land überdurchschnittlich in Bayern, Rheinland-Pfalz und im Saarland bereit gestellt. Die Ergebnisse stimmen nur teilweise mit den Häufungen bei den Aufgabennennungen überein. Vor allem wegen der Möglichkeit des freihändigen Erwerbs der benötigten Fläche durch Dritte konnte dies allerdings auch nicht zwingend erwartet werden.

2.4.5 Freiwilliger Landtausch auf Eigentumsbasis

Im Betrachtungszeitraum ist die Bedeutung des freiwilligen Landtausches in den alten Ländern deutlich angestiegen. Ein wesentlicher Grund ist zweifellos die im Jahr 1994 erfolgte Gesetzesänderung, die den Anwendungsbereich deutlich erweitert hat. Im Vergleich zu der

Fläche, die im gleichen Zeitraum in den anhängigen Verfahren flurbereinigt werden, ist der freiwillige Landtausch allerdings mit rd. 0,4 % nur von geringer Bedeutung. Das gilt selbst dann, wenn man für die Flurbereinigungsverfahren eine durchschnittliche Laufzeit von 15 Jahren unterstellt, so dass während dieser Zeit das fünfzehnfache des jährlichen Landtausches als Vergleichsgröße heranzuziehen ist.

Der freiwillige Landtausch wurde während des Betrachtungszeitraums in allen alten Flächenländern durchgeführt. Gemessen an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche war der Anteil in den norddeutschen Anerbengebieten trotz der bereits größeren Flurstücke bei teilweise starken jährlichen Schwankungen höher als in den süddeutschen Realteilungsgebieten.

Tabelle 2.10: Freiwilliger Landtausch auf Eigentumsbasis im Zeitraum 1992 bis 1994 und 1999 bis 2001 [1] – alte Bundesländer insgesamt –

	Einheit	Durchschnitt 1992 bis 1994		Durchschnitt 1999 bis 2001	
Verfahren	Anzahl	386	(-)	536	(10)
Tauschpartner	Anzahl	1613	(-)	2277	(57)
Getauschte Besitzstücke	Anzahl	3474	(-)	4861	(139)
Getausche Besitzstücke	ha	5640	(-)	9798	(82)
Max. Größe der getauschten Besitzstücke [2]	ha	3,5	(-)	4,3	(1,4)

1) Werte in Klammern: Freiwilliger Landtausch auf Pachtbasis, der nur in Rheinland-Pfalz durchgeführt wird. Klare_2003

2) Getauschte Besitzstücke in ha dividiert durch Anzahl Tauschpartner

Quelle: Statistischer Monatsbericht des BMVEL (Hrsg.), mehrere Jahrgänge.

2.4.6 Freiwilliger Landtausch auf Pachtbasis

Der freiwillige Landtausch auf Pachtbasis wird auf Anregung von Rheinland-Pfalz seit Ende der neunziger Jahre im Rahmen der GAK gefördert. Zuvor wurden in diesem durch starke Flurzersplitterung geprägten Land von der „Arbeitsgruppe Nutzungstausch“ umfangreiche Überlegungen angestellt und veröffentlicht (vgl. NLKV 2000, Sonderheft 13). Danach soll Nutzungstausch als zusätzliches Angebot im Rahmen oder anstellte der (aufwendigeren) Bodenordnung auf freiwilliger Basis mit beratender Hilfe der Flurbereinigungsbehörden und der staatlichen Lehr- und Versuchs-/Forschungsanstalten zwecks Schaffung größerer, zeit- und kostensparender Wirtschaftsflächen durchgeführt werden (vgl. ebenda, S. 3). Als Vorteile des Nutzungstausches werden im Vorwort hervorgehoben:

„- Ohne Eingriffe in das Eigentum kann eine optimierte Flurverfassung sehr kostengünstig und schnell verwirklicht werden.

- Landeskultur- und Agrarverwaltung als Dienstleistungsunternehmen können mit dieser Erweiterung der Verfahrenspalette deutlich mehr Flächenleistungen bei wesentlich geringeren Kosten pro Hektar anbieten“ (ebenda).

Bisher wurde der freiwillige Landtausch nur in Rheinland-Pfalz gefördert und die Tauschfläche belief sich hier im Jahr 2000 (2001) lediglich auf 191 (46) ha (vgl. BMVEL (Hrsg.) 2001 und 2002, Statistischer Monatsbericht).

2.5 Finanzierung der Flurbereinigung

In §§ 104, 105 FlurbG wird zwischen persönlichen und sachlichen Kosten der Flurbereinigungsorganisation (Verfahrenskosten)[18] und den zur Ausführung der Flurbereinigung erforderlichen Aufwendungen (Ausführungskosten)[19] unterschieden. Weiterhin wird hier ausge-

[18] „Verfahrenskosten sind alle Kosten, die aus der Einrichtung der FlurbBehörden sowie aus deren Tätigkeit samt der ihrer Hilfspersonen zur Flurbereinigung entstehen. Dazu rechnen z.B. die Kosten der Sachverständigen für die Wertermittlung (§ 31), die Tätigkeit der FlurbBehörde für die Verfahrensurkunden, bei Vermessungen, Sonderungen (§ 68 Abs. 3), Regelung von Nießbrauch und Pacht (§§ 69 ff.), Wahrung der Rechte Dritter (§§ 72 ff.). Dazu gehört ferner die Tätigkeit **anderer Behörden** für die Flurbereinigung, z.B. Kosten der Bereitstellung und Berichtigung der öffentlichen Bücher“ (Seehusen und Schwede 1997, S. 433).

[19] Zu den Ausführungskosten zählen alle auf gesetzliche Vorschriften, Verwaltungsakte oder Vereinbarungen (z.B. Vertrag mit einem Unternehmer) beruhende Zweckausgaben (vgl. ebenda, S. 434). Gemäß den Grundsätzen zur Förderung der Flurbereinigung und des ländlichen Wegebaus zählen zu den Ausführungskosten insbesondere
„1.3.1 die zur wertgleichen Abfindung notwendigen Maßnahmen,
1.3.2 die wegen einer völligen Änderung der bisherigen Struktur eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebes erforderlichen Maßnahmen (§ 44 Abs. 5 FlurbG),
1.3.3 die Herstellung der gemeinschaftlichen Anlagen und die Instandsetzung der neuen Grundstücke,
1.3.4 die nach § 37 Abs. 1 und 2 FlurbG mit Rücksicht auf den Umweltschutz, den Naturschutz und die Landschaftspflege, den Boden- und Gewässerschutz, einschließlich wichtiger Landschaftselemente zur Schaffung eines Biotopverbundsystems, sowie die für den Denkmalschutz erforderlichen Maßnahmen.
1.3.5 Maßnahmen der Dorferneuerung nach Maßgabe der Grundsätze für die Förderung der Dorferneuerung,
1.3.6 der Ausgleich für Wirtschaftserschwernisse und vorübergehende Nachteile (§ 51 FlurbG), Geldabfindungen (§ 44 Abs. 3 Satz 2, § 50 Abs. 2 FlurbG) sowie Geldentschädigungen, soweit diese Verpflichtungen nicht durch entsprechende Einnahmen gedeckt sind,
1.3.7 der Landzwischenerwerb,
1.3.8 die beim Landzwischenerwerb entstehenden Verluste, soweit sie der Teilnehmergemeinschaft bei der Verwendung der Flächen entstehen,
1.3.9 die Zinsen für die von der Teilnehmergemeinschaft zu einem angemessenen Satz aufgenommenen Kapitalmarktdarlehen,
1.3.10 die der Teilnehmergemeinschaft bei Vermessung, Vermarktung und Wertermittlung der Grundstücke entstehenden Kosten sowie der ihr entstehende Verwaltungsaufwand,
1.3.11 die Vergabe von Arbeiten zur Wahrnehmung von gemeinschaftlichen Angelegenheiten der Teilnehmer (§ 18 Abs. 1 FlurbG) sowie die bei der Durchführung von Verfahren zur Feststellung und

führt, dass das Land die Verfahrens- und die Teilnehmergemeinschaft die Ausführungskosten trägt. Mit dieser Kostenaufteilung werden allerdings nur die Grundzüge der Finanzierung festgelegt. Die Finanzierungspraxis ist ungleich komplexer.

2.5.1 Verfahrenskosten

Bei Unternehmensflurbereinigungen ist die Sondervorschrift gemäß § 88 Nr. 9 FlurbG anzuwenden, nach der der Träger des Unternehmens den von ihm verursachten Anteil an den Verfahrenskosten zu tragen hat. Der Anteil wird jedoch nicht in jedem Einzelfall nach dem Verursacherprinzip ermittelt, sondern aus Vereinfachungsgründen durch eine Pauschale pro ha Verfahrensfläche abgegolten, die im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern auf einem flächendeckend einheitlichen Betrag von gegenwärtig 485 Euro festgelegt wurde. Ist die Verfahrensfläche größer als die sogen. „Einwirkungsfläche“[20], ist letztere für die Ermittlung der Pauschale maßgeblich. In allen anderen Flurbereinigungsverfahren hat das Land die gesamten Verfahrenskosten zu tragen.

2.5.2 Ausführungskosten

Die Länder gewähren unter Beteiligung des Bundes auf der Grundlage der vom Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) beschlossenen „Grundsätze für die Förderung der Flurbereinigung und des Wegebaus“ (BT-Drucksache 14/9009, S. 17 bzw. jährlich erscheinende Vorläufer) Zuwendungen zu den Ausführungskosten. Zuwendungsfähig sind die Ausführungskosten, die der Teilnehmergemeinschaft nach Abzug der Zuschüsse und sonstiger Leistungen Dritter[21] zu den Ausführungskosten als Verpflichtung verbleiben (vgl. ebenda, S. 18). Von den zuwendungsfähigen Ausführungskosten hat die Teilnehmergemeinschaft je nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in den alten Ländern im

---

Neuordnung der Eigentumsverhältnisse nach dem LwAnpG von den Teilnehmern aufzubringende Betreuergebühren.
1.3.12 Die Entwässerung und der Tiefumbruch von Grünland, die Umwandlung von Grünland in Acker und gegebenenfalls dessen anschließende Entwässerung sowie die Umwandlung von Ödland in landwirtschaftlich Nutzfläche und gegebenenfalls deren anschließende Entwässerung *dürfen nur gefördert werden, wenn die gesamtökologische Bilanz verbessert wird*“ (BT-Drucksache 14/9009, S. 17). Der kursiv gedruckte Text zeigt die Veränderungen der Förderungsgrundsätze im Vergleich zum Vorjahr (2001) an.

[20] Die Abgrenzung der Fläche, auf die die Maßnahme des Unternehmensträgers einwirkt, ist Verhandlungssache zwischen dem Träger und der zuständigen Flurbereinigungsbehörde.

[21] Verursachte Kosten von Unternehmensträgern gem. § 87 FlurbG und Trägern von Maßnahmen gemäß § 86 Abs. 1 FlurbG, sowie Beiträge von Gemeinden, Landkreisen, Verbänden und Sonstigen.

allgemeinen 20 % als Eigenleistung zu tragen[22]. Die Höhe der fast ausschließlich als Zuschuss gewährten maximalen Zuwendungen wird somit wie folgt ermittelt:

Ausführungskosten
- Kostenbeteiligung Dritter
- Eigenleistung der Teilnehmergemeinschaft
= Zuwendungsbedarf

Die Zuwendungen werden im Rahmen der GAK zu 60 % vom Bund und zu 40 % vom jeweiligen Land finanziert und ab dem Jahr 2000 im Rahmen der Agenda 2000 in den alten Ländern zu 50 % von der EU durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) kofinanziert[23]. Durch die finanzielle Verflechtung der drei politischen Ebenen ergibt sich bei den gewährten Zuwendungen für Flurbereinigungsverfahren folgende Mischfinanzierung:

– Anteil der EU-Mittel 50 %
– Anteil der Bundesmittel 30 %
– Anteil der Landesmittel 20 %

In der Förderperiode von 1994 bis 1999 erfolgte eine EU-Kofinanzierung der Zuwendungen in den alten Ländern nicht flächendeckend, sondern lediglich in den sogenannten „5b-Gebieten“ (zur Abgrenzung der 5b-Gebiete, die 7,725 Mio. Einwohner umfassen, vgl. Agrarbericht 1994, S. 111).

Ein grundsätzliches Problem bei der praktizierten Mischfinanzierung ergibt sich aus dem umfassenden Ordnungsauftrag des FlurbG und der engeren Abgrenzung der GAK. „Es besteht Einigkeit zwischen Bund und Ländern darüber, dass Aufgaben, die nicht überwiegend der Agrarstrukturverbesserung, sondern der Erhaltung der Kulturlandschaft, der Landschaftspflege und Erholungsfunktion der Landschaft oder dem Tierschutz dienen, nicht als Gemeinschaftsaufgabe anzusehen sind und daher allein aus Landesmitteln finanziert wer-

[22] Die Eigenleistung darf bei Flurbereinigungen und beschleunigten Zusammenlegungsverfahren in den alten Ländern 20 % und bei Weinbergflurbereinigungen 25 % der zuwendungsfähigen Ausführungskosten nicht unterschreiten. Seit 2002 können die Länder bei Verfahren mit besonderer ökologischer Zielsetzung und bei Verfahren mit hoher Bedeutung für die Erhaltung der Kulturlandschaft die Eigenleistung auf 10 % begrenzen (vgl. BT-Drucksache 14/9009, S. 17).

[23] Mit der Agenda 2000 wurde die Förderung der ländlichen Entwicklung zur sogen. „zweiten Säule“ der gemeinsamen Agrarpolitik ausgebaut. Grundlage ist die VO (EG) Nr. 1257/1999, die den inhaltlichen Rahmen sowie die Abläufe zur Umsetzung der Förderung festlegt und für den Zeitraum 2000 bis 2006 flächendeckend zur Anwendung kommt. Zu dem breiten Förderspektrum zählt gemäß Art. 33 auch die Flurbereinigung. Da der überwiegende Teil der EU-Programme auch Gegenstand der GAK ist, wurden die Förderungsgrundsätze der GAK als Rahmenregelung vorgelegt und von der EU-Kommission genehmigt (vgl. Agrarbericht 2001, S. 66 ff.).

den können. Die Länder unterrichten den Planungsausschuss über die Abgrenzung derartiger Maßnahmen gegenüber denen der Gemeinschaftsaufgabe.

Unabhängig von der unterschiedlichen Zuordnung müssen bei der Durchführung agrarstruktureller Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe die Erfordernisse der Raumordnung, Landesplanung sowie des Umweltschutzes und des Tierschutzes beachtet werden, um die strukturellen sowie ökologischen Rahmenbedingungen des ländlichen Raumes zu verbessern.“ (BT-Drucksache 14/9009, S.16).

Hieraus ergibt sich für die Länder die Notwendigkeit, Maßnahmen für den Naturschutz, die Landschaftspflege und die Erholungsfunktion der Landschaft im Flurbereinigungsgebiet von den Maßnahmen zur überwiegenden Verbesserung der Agrarstruktur zu trennen, was wegen der fließenden Übergänge zwangsläufig Abgrenzungsprobleme verursacht. Die aufgewendeten Landesmittel für diese Maßnahmen werden aus dem EAGFL kofinanziert, so dass der Landeshaushalt mit 50 % der Zuwendungen belastet wird.

Durch die Mischfinanzierung der Ausführungskosten werden die Länderhaushalte vor allem seit dem in Kraft treten der Agenda 2000 erheblich entlastet. In der Tendenz führt das cet. par. zu einem vermehrten Einsatz an Fördermitteln in diesem Bereich, weil mit einem Euro maximal vier weitere Euro an öffentlichen Mitteln aus dem Bundes- und EU-Haushalt gebunden werden.

2.5.3 Einsatz öffentlicher Mittel zur Deckung der Ausführungskosten

Dargestellt werden die Vollzugsergebnisse von Bund und Ländern für die Ausführungskosten der Flurbereinigung während des Zeitraums 1973 bis 2000 für die alten Länder und für die geplanten Ausgaben für die Jahre 2000 bis 2002 auf der Grundlage der GAK-Rahmenpläne.

Aus den Vollzugsergebnissen wird deutlich, dass (vgl. Tabellen 2.11 und 2.12)

- sich die Ausgaben für die Flurbereinigung in den alten Ländern insgesamt im Vergleich zu den Durchschnittswerten von 1973 bis 1990 in der Folgezeit mehr als halbierten und sich dadurch der Anteil an den Ausgaben für die GAK insgesamt von rd. 23 % auf rd. 13 % verminderte,
- die Ausgabenreduzierung zwar in allen alten Ländern erfolgte, aber in Niedersachsen mit Abstand am geringsten und in Nordrhein-Westfalen sowie Schleswig-Holstein am höchsten war,
- die Ausgaben je ha LF sich zwangsläufig ebenfalls im Betrachtungszeitraum flächendeckend von 22 auf 10 Euro verminderten, aber mit Ausnahme von Hessen im Zeit-

raum 1996 bis 2000 in den ehemaligen Realteilungsgebieten mit 13 bis 18 Euro immer noch deutlich über dem niedersächsischen Durchschnittswert von 9 Euro lagen.

Tabelle 2.11: Vollzug der GAK in den Haushaltsjahren 1973 bis 2000: Ist-Ausgaben von Bund und Ländern für die Flurbereinigung und den freiwilligen Landtausch [1] in Mio. Euro – alte Bundesländer –

Land	Zeitraum (Jahre) [2] / Durchschnittswerte p.a.				
	1973 bis 1990	1991 bis 1995		1996 bis 2000	
Baden-Württemberg	38,4	28,4	(-26,0)	22,3	(-41,8)
Bayern	103,7	72,0	(-30,6)	43,2	(-58,4)
Hessen	13,4	7,8	(-42,2)	5,1	(-62,4)
Niedersachsen	26,9	24,1	(-10,4)	23,7	(-12,1)
Nordrhein-Westfalen	35,9	16,8	(-53,3)	9,7	(-72,9)
Rheinland-Pfalz	24,6	15,7	(-36,0)	12,3	(-49,9)
Saarland	2,8	2,7	(-1,9)	1,4	(-50,0)
Schleswig-Holstein	8,7	4,0	(-53,8)	2,2	(-74,9)
Alte Länder insgesamt	254,5	171,6	(-32,5)	119,8	(-52,9)
Alte Länder, GemAK insgesamt	1087,7	1212,0		929,3	
Alte Länder insgesamt, Anteil (%) [3]	23,4	14,2		12,9	

[1] Im Kalenderjahr 2000 einschließlich "Ländlicher Wegebau". Die alten und neuen Länder meldeten hierfür im Jahr 2000 einen Mittelbedarf von rd. 20 Mio. EURO an (vgl. Rahmenplan GemAK 2000 bis 2003, S. 9). Klare_2003

[2] Werte in Klammern: Veränderung (%) gegenüber den Durchschnittswerten 1973 bis 1990.

[3] Anteil der Ist-Ausgaben für Flurbereinigung etc. an den Ist-Ausgaben für die GemAK insgesamt.

Quellen: Rahmenpläne der GemAK 2001 bis 2004 und 2002 bis 2005, Anlage zu Teil VII.
Internet: www.verbraucherministerium.de/Landwirtschaft/Ländlicher Raum/Agrarstrukturbericht 1996-1999/ Flurbereinigung-Ist-Ausgaben 1996-1999 und GAK Gesamt 1991-1998.
Eigene Berechnungen.

Tabelle 2.12: Vollzug der GAK in den Haushaltsjahren 1973 bis 2000: Ist-Ausgaben von Bund und Ländern für die Flurbereinigung und den freiwilligen Landtausch [1] in Euro je ha LF – alte Bundesländer –

Land	Zeitraum (Jahre) / Durchschnittswerte p.a.		
	1973 bis 1990	1991 bis 1995	1996 bis 2000
Baden-Württemberg	26	20	15
Bayern	31	22	13
Hessen	17	10	7
Niedersachsen	10	9	9
Nordrhein-Westfalen	23	11	6
Rheinland-Pfalz	35	22	17
Saarland	40	37	18
Schleswig-Holstein	8	4	2
Alte Länder insgesamt	22	15	10
Alte Länder, GemAK insgesamt	93	104	80

[1] Im Kalenderjahr 2000 einschließlich "Ländlicher Wegebau". Die alten und neuen Länder meldeten hierfür im Jahr 2000 einen Mittelbedarf von rd. 20 Mio. EURO an (vgl. Rahmenplan GemAK 2000 bis 2003, S. 9). Klare_2003

Quellen: Rahmenpläne der GemAK 2001 bis 2004 und 2002 bis 2005, Anlage zu Teil VII.
Internet: www.verbraucherministerium.de/Landwirtschaft/Ländlicher Raum/Agrarstrukturbericht 1996-1999/ Flurbereinigung-Ist-Ausgaben 1996-1999 und GAK Gesamt 1991-1998.
Eigene Berechnungen.

Gemessen an den Ist-Ausgaben hat somit die Flurbereinigung im Zeitablauf absolut und im Vergleich zu den Ist-Ausgaben der GAK insgesamt mit Ausnahme von Niedersachsen erheblich an Bedeutung verloren. Dennoch ist der Aufwand an öffentlichen Bundes- und Landesmitteln mit flächendeckend 10 Euro je ha LF p.a. im Zeitraum 1996 bis 2000 beachtlich, zumal er um das fünf- bis sechsfache steigt, wenn lediglich die Verfahrensfläche zugrunde gelegt wird. Außerdem bleiben die Verfahrenskosten bei dieser überschlägigen Kalkulation unberücksichtigt.

Ein Vergleich der nachfolgend betrachteten Planungs- mit den Vollzugsergebnissen des Einsatzes öffentlicher Mittel für die Flurbereinigung wird aus folgenden Gründen eingeschränkt:

- Auf der Grundlage der PLANAK-Beschlüsse zur Verteilung der Kassenmittel auf die Länder können u.a. landesintern zwischen den einzelnen Maßnahmen noch Mittelumschichtungen vorgenommen werden (vgl. z.B. BT-Drucksache 14/9009, S. 14)[24].
- Seit dem Jahr 2000 wird die Maßnahme „Ländlicher Wegebau“ zur Maßnahmengruppe Flurbereinigung gezählt und in den Rahmenplänen der GAK auf Länderebene nur der Mittelansatz für die Maßnahmengruppe insgesamt ausgewiesen[25], obwohl Teilnehmergemeinschaften nach dem Flurbereinigungsgesetz in laufenden Verfahren seit dem Jahr 2000 als Zuwendungsempfänger ausgeschlossen wurden (vgl. BT-Drucksache 14/3498, S. 22).
- In einigen alten Ländern wird der ländliche Wegebau nicht im Rahmen der GAK finanziert. In Niedersachsen erfolgt die Finanzierung z.B. jeweils zu 50 % durch die Eigentümer (Kommunen oder Realverbände) und die EU. Die unterschiedliche Vorgehensweise und der ggf. unterschiedliche Mitteleinsatz für diese Maßnahme verzerren den Vergleich der Mittelansätze.

Die eingeschränkte Datenverfügbarkeit vermindert die Aussagekraft der Ergebnisse. Nach unserer Auffassung lässt sie dennoch eine grobe Skizzierung des Handlungsrahmens zu, der sich aus den Planungsansätzen und den bestehenden Verpflichtungsermächtigungen für Neubewilligungen von Flurbereinigungsmitteln ergibt[26].

---

[24] Soweit einzelne Länder die verfügbaren Kassenmittel mangels Mittel zur Kofinanzierung nicht in Anspruch nehmen, kommt es auch zu Mittelumschichtungen zwischen den Ländern.

[25] Bis zum Jahr 1999 war der Neubau und Befestigung von ländlichen Wegen Bestandteil der „Grundsätze für die Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen“ (BT-Drucksache 14/1634, S. 53). Im Jahr 2000 wurden die Förderungsgrundsätze neu gefasst und der Maßnahmengruppe Flurbereinigung zugeordnet (vgl. BT-Drucksache 14/3498, S. 22-23).

[26] Für Neubewilligungen zur Verfügung stehende Mittel können entweder zur Neueinleitung von Projekten oder Aufstockung bereits laufender Projekte verwendet werden.

Verpflichtungsermächtigungen resultieren aus der Einleitung von Flurbereinigungsverfahren für die nachfolgenden Jahre, weil sich der Bedarf an öffentlichen Zuwendungen über mehrere Haushaltsjahre erstreckt. Aus Tabelle 2.13 wird ersichtlich, dass von den in der GAK von Bund und Ländern veranschlagten Kassenmitteln in allen drei Haushaltsjahren im Durchschnitt der alten Länder rd. 80 % zur Deckung haushaltsrechtlicher Verpflichtungen in den Folgejahren benötigt wurden. Der Spielraum für Neubewilligungen aus Mitteln der GAK wurde dadurch insgesamt stark eingeengt. Zwischen den Ländern bestanden allerdings erhebliche Unterschiede. In Baden-Württemberg überstiegen die Verpflichtungsermächtigungen in allen drei Jahren die veranschlagten Kassenmittel um 15 bis 25 %, in Schleswig-Holstein 2002 sogar um rd. 340 %.

Tabelle 2.13: Verpflichtungsermächtigungen (VE) von Bund und Ländern gemäß Rahmenpläne GAK für Flurbereinigung, Landtausch und Wegebau in den Haushaltsjahren 2000 bis 2002 – alte Bundesländer –

Land	VE insgesamt in Mio. EURO			VE [1] in v.H. der benötigten Kassenmittel		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Baden-Württemberg	28,6	30,7	32,0	124	114	116
Bayern	30,7	35,8	30,0	70	64	75
Hessen	1,1	1,1	1,1	25	25	24
Niedersachsen	21,0	22,0	19,3	84	88	55
Nordrhein-Westfalen	1,3	1,3	1,2	19	20	17
Rheinland-Pfalz	13,3	13,3	13,3	92	84	90
Saarland	1,0	0,8	1,1	67	46	48
Schleswig-Holstein	3,8	2,2	5,0	100	73	442
Alte Länder insgesamt	100,8	107,2	103,0	82	77	80

[1] VE für das Haushaltsjahr 2000, 2001 und 2002, die in den Haushaltsjahren 2001 ff., 2002 ff. bzw. 2003 ff. fällig werden. Klare_2003

Quellen: Rahmenpläne der GemAK 2000 bis 2003, 2001 bis 2004 und 2002 bis 2005, Teil VI, Übersichten 1 und 2 sowie eigene Berechnungen.

Die außerhalb der GAK zur Finanzierung der Flurbereinigung gewährten öffentlichen Mittel – seit 2000 flächendeckend Mittel aus dem EAGFL sowie sonstige öffentliche Mittel – müssen ebenfalls in die Betrachtung einbezogen werden, weil sie den Handlungsspielraum für Neubewilligungen entsprechend erhöhen. In Tabelle 2.14 werden deshalb die absoluten Höhen der in den Haushaltsjahren 2001 und 2002 veranschlagten Mittel aus diesen Quellen mit denen aus der GAK verglichen[27].

[27] In der Tabelle 2.14 werden auch die Ist- und Planwerte für das Haushaltsjahr 2000 zur Verdeutlichung der teilweise erheblichen Abweichungen ausgewiesen.

Tabelle 2.14: Kassenmittel in Mio. Euro für Flurbereinigung, Landtausch und Wegebau in den Haushaltsjahren 2000 bis 2002 – differenziert nach Finanzquellen 1 – alte Bundesländer –

Land	Kassenmittel (KM) gesamt									
	Vollzug GemAK[2] 2000	Beschluss GemAK[3] 2000			Beschluss EAGFL 2001			Beschluss Sonstige 2002		
Baden-Württemberg	25,2	23,0	-	-	26,9	2,5	-	27,6	3,5	-
Bayern	54,2	44,0	-	-	56,2	17,0	2,9	40,0	17,8	5,6
Hessen	5,2	4,5	-	-	4,5	2,0	1,1	4,5	2,1	1,2
Niedersachsen	23,5	25,0	-	-	25,0	15,1	2,6	35,0	12,8	5,0
Nordrhein-Westfalen	8,0	7,2	-	-	6,7	2,2	-	6,8	2,3	-
Rheinland-Pfalz	13,0	14,5	-	-	15,9	4,4	4,1	14,8	4,2	-
Saarland	1,5	1,5	-	-	1,7	0,2	-	2,2	0,2	0,1
Schleswig-Holstein	2,1	3,8	-	-	3,0	1,7	2,9	1,1	3,4	5,9
Alte Länder insgesamt	132,7	123,4	-	-	140,0	45,1	13,6	132,0	46,3	17,8
Alte Länder,GemAK insgesamt	912,5	950,3	-	-	953,4			939,6		
Alte Länder, Anteil (%)	14,5	13,0	-	-	14,7			14,0		

- Keine Angaben

Klare_2003

[1] GemAK; EAGFL, Abteilung Ausrichtung und sonstige öffentliche Mittel (Landesmittel außerhalb der GemAK, Mittel von Kommunen, Zweckverbänden u.ä.).

[2] KM nach Vollzug der GemAK ohne Berücksichtigung anderer Finanzquellen.

[3] KM auf der Grundlage des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) im jeweiligen Jahr.

Quellen: Rahmenpläne der GemAK 2000 bis 2003, 2001 bis 2004 und 2002 bis 2005, Teil VI, Übersicht 3 und GemAK 2000 bis 2003, Anlage zu Teil VII sowie eigene Berechnungen.

In den alten Bundesländern insgesamt wurde die Höhe dieser Mittel mit 58,7 (2001) bzw. 64,1 Mio. Euro (2002) veranschlagt, so dass sich die öffentlichen Mittel für die Flurbereinigung um rd. 42 bzw. 49 % erhöhten. Maßgeblichen Anteil an dieser Erhöhung hatten die EAGFL-Mittel. Zwischen den Ländern zeigten sich deutliche Unterschiede:

- In Hessen und Nordrhein-Westfalen lag der bereits in den neunziger Jahren vergleichsweise geringe Mitteleinsatz im Rahmen der GAK auch unter Einbeziehung dieser öffentlichen Finanzquellen deutlich unter dem Durchschnitt der alten Länder insgesamt.
- Vergleichsweise gering war die Ausweitung des Finanzspielraums mit rd. 9 bzw. 13 % in Baden-Württemberg, vergleichsweise hoch in Niedersachsen mit rd. 71 % (2001) sowie Bayern mit rd. 59 % (2002) und am höchsten in Schleswig-Holstein mit über 150 bzw. über 800 %.
- In Schleswig-Holstein zeichnet sich ein immer stärkerer Wandel in der Finanzierung von Flurbereinigungen ab. Der Einsatz von GAK-Mitteln wurde stark reduziert, während der Einsatz öffentlicher Mittel aus sonstigen Quellen stark ausgeweitet wurde.

Hintergrund der GAK-Mittelreduzierung in Schleswig-Holstein ist die Entscheidung der Landesregierung, im Jahr 20002 keine neuen Flurbereinigungsverfahren mehr einzuleiten[28]. Maßgeblich für diese Entscheidung waren die knappen Haushaltsmittel und die ver-

[28] Der gleichzeitig vergleichsweise hohe Einsatz an sonstigen öffentlichen Mitteln für bereits eingeleitete Verfahren ist vermutlich auf Sondereinflüsse zurückzuführen (vgl. NABU (Hrsg.) 2003, S. 5-6).

hältnismäßig aufwändigen Planungsverfahren. „150 Verfahren mit zum Teil Laufzeiten von über 20 Jahren binden derzeit Personal und Geld“ (Bauernblatt 2002, H. 19, S. 6). Es stellte sich deshalb die Frage, ob dieses Instrument noch zeitgemäß sei (ebenda).

Für die Entwicklung in Schleswig-Holstein ist zweifellos die hier besonders angespannte Haushaltslage ein wesentlicher, aber vermutlich nicht der alleinige Grund[29]. Generell dürfte die anteilige Finanzierung der Ausführungskosten durch die EU die Neubewilligungen von Mitteln für Flurbereinigungen stimulieren. Hierauf deuten auch die in Tabelle 2.15 ausgewiesenen Ergebnisse hin. U.a. wird deutlich, dass wegen des hohen Anteils öffentlicher Mittel an den Ausführungskosten der Entlastungseffekt des Mitteleinsatzes von Bund und Ländern besonders stark ausgeprägt ist. Zu betonen ist allerdings, dass es sich hierbei um geplante Vorhaben handelt.

Tabelle 2.15: Geplante Neubewilligungen gemäß Rahmenpläne GAK für Flurbereinigung, Landtausch und Wegebau in den Haushaltsjahren 2000 bis 2002 – alte Bundesländer –

Land	Gesamtkosten [1] in Mio. EURO			Anteil öffentlicher Mittel (%) [2 3]					
	2000	2001	2002	2000 [2]	2001		2002		
Baden-Württemberg	45,5	48,0	51,8	-	80	(75)	80	(73)	
Bayern	61,9	58,8	65,0	-	80	(61)	82	(46)	
Hessen	5,6	8,8	8,8	-	49	(14)	88	(51)	
Niedersachsen	45,5	51,4	58,3	-	82	(48)	82	(51)	
Nordrhein-Westfalen	4,6	2,9	2,6	-	60	(45)	60	(45)	
Rheinland-Pfalz	9,7	22,1	28,4	-	76	(56)	72	(57)	
Saarland	2,3	1,0	3,0	-	100	(77)	49	(38)	
Schleswig-Holstein	9,1	13,9	19,1	-	52	(19)	69	(32)	
Alte Länder insgesamt	184,2	206,9	236,9	-	76	(55)	79	(54)	

[1] Öffentliche Mittel, Leistungen Dritter und Eigenleistungen, bezogen auf die Laufzeit des Vorhabens. Klare_2003

[2] Öffentliche Mittel aus der GemAK (Bundes- und Landesmittel), dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (Abteilung Ausrichtung) und sonstige (z.B. Landesmittel außerhalb der GemAK, Mittel von Kommunen, Zweckverbänden u.ä.).

[3] Werte in Klammern: Mittel aus der GemAK (Bundes- und Landesmittel).

Quelle: Rahmenpläne der GemAK 2000 bis 2003, 2001 bis 2004 und 2002 bis 2005, Teil VI, Übersicht 3 sowie eigene Berechnungen.

[29] Hinzu kommen die hier im Vergleich zu den anderen alten Ländern bereits vorhandenen günstigen agrarstrukturellen Verhältnisse und die landschaftsprägenden Knicks, die eine Zusammenlegung von Flurstücken erschweren.

2.5.4 Kritische Würdigung der Finanzierung der Ausführungskosten

Die Vor- und Nachteile von Mischfinanzierungen werden in jüngerer Zeit in der sogen. „Föderalismuskommission“, die sich aus hochrangigen Politikern vom Bundestag und Bundesrat zusammensetzt, intensiv diskutiert. Nach dem bisherigen Verlauf der Diskussion sprechen sich die Ministerpräsidenten der Länder in einem Positionspapier mit der Maßgabe einer dauerhaften und dynamischen finanziellen Kompensation durch den Bund für eine Abschaffung der GAK aus. Gleichzeitig soll jedoch eine gemeinsame Koordinierung der Länder fortgeführt werden. Begründet wird die Forderung damit, dass die Gemeinschaftsaufgabe als Finanzierungsinstrument für Länderaufgaben zu schwerfällig und unpräzise ist. Die Länder drängen deshalb auf eine Stärkung ihrer Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Agrar- und Umweltpolitik durch Überführung der bislang konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes und der Länder in die alleinige Zugriffsgesetzgebung der Länder. Angesichts der EU-Vorgaben im Agrarrecht sei das erforderliche Maß an Einheitlichkeit gesichert. Eine Verlagerung der Kompetenzen verlangen die Ministerpräsidenten u.a. für den Naturschutz, die Landschaftspflege sowie den Bereich Bodenordnung, Raumordnung und Wasserhaushalts[30].

Die gegenteilige Auffassung herrscht z.B. im BMVEL vor. Danach ist eine effektive Interessenwahrung und politische Mitverantwortung des Bundes bei Aufgaben von gesamtstaatlicher Bedeutung nur bei gemeinsamer Finanzierung und Planung durchzusetzen. Ohne das verbindende Element der gemeinsamen Planung ist eine gemeinsame kohärente Strukturpolitik auch im Hinblick auf eine gemeinsame Planung kaum zu verwirklichen[31].

Eine Anhörung des Bundestages und Bundesrates zum Thema „Finanzbeziehungen“ zeigte, dass auch in der Wissenschaft unterschiedliche Auffassungen zur Mischfinanzierung bestehen. So wurde einerseits vor einem Rückfall in ungeordnete und willkürliche Finanzbeteiligungen des Bundes an Ausgaben der einzelnen Länder gewarnt, wie es bis 1969 vor Schaffung der gesetzlichen Grundlage im Grundgesetz der Fall war. Andererseits wurden die Gemeinschaftsaufgaben als aufwendigste Form von Politikverflechtungen bezeichnet, die sich erfinden lässt. Als Argument für eine Entflechtung der Mischfinanzierung wurde die damit einhergehende Wiederbelebung der föderalen Antriebskräfte und Rückgewinnung eigenständiger politischer Gestaltungsräume von Bund und Ländern angeführt. Es müsse wieder deutlich werden, wer wofür und zu wessen Lasten politisch verantwortlich ist. Der Bund müsse die ihm durch die Mischfinanzierung zufallende Steuerungsfunktion

---

[30] Vgl. Agra-Europe 19/04, Länderberichte S. 20: Ministerpräsidenten wollen die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur abschaffen.

[31] Vgl. Agra-Europe 12/04, Länderberichte S. 3-5: Stellungnahme des Bundeslandwirtschaftsministeriums zur Bedeutung der GAK.

wieder stärker nutzen. Die vorausschauende Planung müsste die vorherrschenden Interessen der Besitzstandswahrung zurück drängen und das Gießkannenprinzip bei der Mittelzuweisung durch Schwerpunktsetzungen ersetzt werden, um die Effizienz des Mitteleinsatzes zu steigern (vgl. ebenda).

Die Mischfinanzierungen der GAK und anderer Gemeinschaftsaufgaben werden somit aus verschiedenen Gründen als bedenklich eingestuft, und die langjährige Praxis sowie die breite Anwendung werden in der gegenwärtig praktizierten Form nicht als Belege für ihre Berechtigung und Notwendigkeit angesehen. Diese Bedenken sind für alle im Rahmen der GAK mischfinanzierten Maßnahmen relevant, also auch für die Flurbereinigung. Generell besteht die Gefahr, dass mischfinanzierte Maßnahmen auf Landesebene prioritär durchgeführt werden, weil sie von anderen Stellen mitfinanziert werden und nicht, weil sie von der Sache her die beste Lösung sind. Deshalb ist bei diesen Maßnahmen in besonderer Weise auf die Effektivität und Effizienz des gesamten öffentlichen Mitteleinsatzes zu achten, um den genannten ökonomischen Vorbehalten einer solchen Finanzierung ausreichend Rechnung tragen zu können.

3 Flurbereinigung in Niedersachsen

3.1 Landesspezifische Ziele

Mit der Grundlage des im gesamten Bundesgebiet geltenden FlurbG werden gemäß „Flurbereinigungsprogramm 1999 bis 2003 für das Land Niedersachsen“ folgende Ziele und Schwerpunkte angestrebt: „Flurbereinigungsverfahren in Niedersachsen dienen dem Ziel, die agrarstrukturellen Verhältnisse zu verbessern, um die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den landwirtschaftlich geprägten Bereichen des Landes durch geeignete Maßnahmen an zukünftige Erfordernisse anzupassen. Daneben erfüllen Flurbereinigungen die Aufgabe, flächenbeanspruchende Planungen der öffentlichen Hand durch Bodenordnung zu begleiten, die Landaufbringung sozial verträglich zu gestalten und Konflikte der Landnutzungsansprüche aufzulösen. Sie unterstützen die Land- und Forstwirtschaft durch Verbesserung der Produktionsbedingungen, fördern durch Bodenmanagement und Hilfen bei Planungsvollzug die regionale und gemeindliche Entwicklung und leisten einen Beitrag zum nachhaltigen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Als Instrument zur integrierten Landentwicklung sind die Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz geeignet, Maßnahmen zu bündeln, wirtschaftlich umzusetzen und Folgeinvestitionen zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen auszulösen“ (NMELF 1999a).

An anderer Stelle wird ausgeführt: „Aktuelle Verfahren verfolgen Belange zur Verbesserung der Agrarstruktur gleichrangig mit Zielen der gemeindlichen Entwicklung, des Naturschutzes und zur Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben.

Eine Hauptaufgabe von Flurbereinigungsverfahren ist die Bodenordnung, um divergierende Nutzungsansprüche an Grund und Boden zu entflechten, bedarfsgerechte Grundstücke auszuweisen und landeskulturelle Nachteile zu beheben.

Daneben haben Flurbereinigungen den Auftrag, zur Landentwicklung Anlagen zur Verbesserung der Infrastruktur (ldw. Wege), des Bodenschutzes sowie Maßnahmen zur Landschaftsgestaltung und zur Dorferneuerung herzustellen“ (www.ml.niedersachsen.de/ Suchbegriff: Flurbereinigung).

Die auf Landesebene angestrebten Ziele sind somit in ihrer Breite mit denen auf Bundesebene vergleichbar. Bemerkenswert ist allerdings der Hinweis im Flurbereinigungsprogramm 1999 bis 2003 (vgl. NMELF 1999a, S 1), dass die neu aufgenommenen Verfahren vorrangig durch Vorhaben ausgelöst werden, die im öffentlichen Interesse geplant und durchgeführt werden. Explizit genannt werden Straßenbauvorhaben, Entwicklungsvorhaben der Gemeinden sowie Planungen zum Schutz der Natur und Landschaft, also Maßnahmen, bei denen die Bodenordnung zur Entflechtung der divergierenden Nutzungsansprüche eine Hauptaufgabe ist.

Zu den landwirtschaftlichen Zielen wird zusätzlich ausgeführt: „Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeits- und Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft tragen dazu bei, die bäuerlichen Familienbetriebe zu stärken und konkurrenzfähig zu machen“ (ebenda, S. 1).

3.2 Aufstellung des Flurbereinigungsprogramms

Im Rahmen der weit gefassten Ziele wird die Tätigkeit der niedersächsischen Flurbereinigungsbehörden durch die Aufstellung des Flurbereinigungsprogramms konkretisiert. Es ist Bestandteil des als Anhang 3 beigefügten Steuerungs- und Kontrollsystems der niedersächsischen Agrarstrukturverwaltung (vgl. RFlurbProg[32], NMELF 1999b) und umfasst:

– die mittel- bis langfristige Festlegung der sachlichen und räumlichen Arbeitsschwerpunkte der Flurbereinigungsbehörden (Zielplanung),
– die verbindliche Festlegung der Projekte und Leistungen (Maßnahmenplanung) und
– die verbindliche Festlegung der Verfahrens- und Ausführungskosten (Ressourcenplanung).

Die jährlich fortgeschriebene Planung der Maßnahmen und Ressourcen haben den Charakter einer Zielvereinbarung zwischen dem NMELF, den Bezirksregierungen (obere Flurbereinigungsbehörden) und den Ämtern für Agrarstruktur (Flurbereinigungsbehörde). Dadurch soll der Einhaltung der Maßnahmen- und Finanzpläne in der Verfahrensrealisierung Nachdruck verliehen werden.

Zur Ausgestaltung des Flurbereinigungsprogramms wird das „bottom-up Prinzip“ angewandt. Die Ämter vor Ort entwerfen jährlich unter Berücksichtigung der aktuellen Zielplanung des Programms und der personellen und finanziellen Gegebenheiten Maßnahmen- und Ressourcenpläne. Die Bezirksregierungen prüfen und koordinieren die Entwürfe für ihre Fachaufsichtsbereiche[33]. Bei den anhängigen Verfahren kontrollieren sie die angestrebten Ziele sowie den geplanten Maßnahmen- und Ressourceneinsatz u.a. durch Soll-Ist-Vergleiche. Bei den geplanten Verfahren prüfen sie die Effektivität (Erreichung der vorgegebenen Ziele mit den geplanten Mitteln) und Effizienz (Wirtschaftlichkeit des geplanten Mitteleinsatzes) und setzen auf dieser Grundlage Prioritäten innerhalb des Bezirks fest. Das NMELF erstellt im Rahmen einer „strategischen Steuerung“ (Anhang 3, S. 2) die landesweite Zielplanung für die Flurbereinigung und vereinbart auf der Grundlage der vorgelegten Entwür-

[32] Steuerung und Controlling in der Flurbereinigung; Aufstellung des Flurbereinigungsprogramms (RFlurbProg). RdErl. des NMELF v. 29.10.1999 –304-61103-04. Der RFlurbProg ist als Anlage 3 beigefügt.

[33] Auf beiden Ebenen wird über Planungen, die nicht in die Zuständigkeit der Flurbereinigungsbehörden fällt, eine Abstimmung mit den zuständigen Stellen herbeigeführt.

fe die Maßnahmen- und Ressourcenplanung mit den Bezirksregierungen sowie den Ämtern. Zu diesem Zweck werden mit Vertretern jedes Amtes unter Anwesenheit von Vertretern der jeweils zuständigen Bezirksregierung im NMELF Gespräche geführt. Das Ergebnis wird im Flurbereinigungsprogramm zusammengefasst.

Die strategische Zielplanung findet nach dem Gegenstromprinzip statt, um übergeordnete Landesinteressen (top-down-Prinzip) und die Problemlage vor Ort (bottom-up-Prinzip) angemessen berücksichtigen zu können. Die regelmäßigen Gespräche zwischen den Verantwortlichen auf den drei Verwaltungsebenen sollen gewährleisten, dass die Erfahrungen aus der Praxis sowohl bei der Aufstellung des aktuellen Flurbereinigungsprogramms als auch bei der Festlegung der längerfristigen sachlichen und räumlichen Schwerpunkte der Flurbereinigung angemessen berücksichtigt werden.

Da anhängige Verfahren bereits „durchgeplant“ sind und in der Regel ordnungsgemäß abgeschlossen werden, sind die Ergebnisse der Zielplanung sowie der Effektivitäts- und Effizienzanalyse primär für die Auswahl neuer Projekte relevant. Deshalb wird hierauf bei der Aufstellung des Flurbereinigungsprogramms auch der Schwerpunkt gelegt. Die im Programm enthaltene Forderung nach einer umfassenden Verfahrensvorbereitung mit einer strikten Zielorientierung und klarer inhaltlicher sowie zeitlicher Konkretisierung der Verfahren dürfte zweifellos eine Reaktion auf die diesbezüglichen negativen Erfahrungen in der Vergangenheit sein. Bei multifunktionalem Zielkorridor wird zwecks Schaffung von mehr Klarheit empfohlen, je nach Sachlage eine „Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung“ (vgl. z.B. BT-Drucksache 14/9009, S. 15ff.) oder ein „Forum Landentwicklung“ (vgl. NMELF, o. Jg., Ablaufschema für die Durchführung des Vorverfahrens) vorzuschalten. Bei Foren kann das Amt für Agrarstruktur (AfA) die fachübergreifende und ergebnisoffene Moderation übernehmen und auf der Basis der Ergebnisse entscheiden, ob die Instrumente der Flurbereinigung unter Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten den gewünschten Beitrag zu den angestrebten Zielen leisten können.

Soweit die Problemlage für die Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens spricht, erfolgt die Maßnahmen- und Ressourcenplanung in mehreren, dem Grad ihrer Finanzwirksamkeit abgestuften Schritten[34]:

– Im ersten Schritt kommt es zu Projektempfehlungen, deren Planungsdaten unverbindlich sind. Die damit verbundenen, vergleichsweise geringen (Verfahrens-)Kosten sind für das jeweilige Amt Akquirierungskosten. Neben den obligatorischen statistischen Daten sind die Aufgaben des Projektes zu nennen, grobe summarische Angaben über

[34] Mit der Anordnung von Verfahren entstehen für das Land finanzielle Verpflichtungen, die zu diesem Zeitpunkt nicht im vollen Umfang durch haushaltsrechtliche Ermächtigungen abgedeckt werden können. Deshalb ist eine verbindliche Maßnahmen- und Ressourcenplanung notwendig und die Projekte werden nach dem Grad ihrer Finanzwirksamkeit unterteilt.

die Ausführungskosten zu machen und mit dem Verfahren angestrebte Ziele, zu lösende Konflikte und geplante Maßnahmen zu skizzieren (vgl. Anhang 3, Anlage 2).

– Im zweiten Schritt werden Verfahren zur Aufnahme in den verbindlichen Teil des Programms vorgeschlagen. Sie sind detailliert zu beschreiben (vgl. Anhang 3, Anlage 3). Verlangt werden verbindliche Angaben über Ziele, Konflikte, Maßnahmen, Ausführungskosten, Finanzierung, Effektivität und Effizienz. „Ziele und Erfolgsfaktoren müssen mit operationalen, messbaren Kennzahlen verbindlich festgelegt werden“ (Anhang 3, S. 4), und die im Verfahren zu erfüllenden Aufgaben sind in einer Matrix darzustellen (vgl. Anhang 3, Anlage 4)[35]. Damit verbundene (Verfahrens-)Kosten sind für das jeweilige Amt ebenfalls Akquirierungskosten. Da sie deutlich höher sind als bei der Erarbeitung von Projektempfehlungen, es hierfür aber keinen speziellen Haushaltstitel gibt, dürften die Ämter die Vorbereitung von Verfahren für den verbindlichen Teil des Flurbereinigungsprogramms restriktiv handhaben.

– Im dritten Schritt werden die als verbindlich definierten Projekte in drei Phasen unterteilt: Projekte vor der Anordnung (Anordnung bereits im Vorjahr vereinbart oder hierfür vorgeschlagen), Projekte nach der Anordnung (Planfeststellung bzw. entsprechende Regelung ist noch nicht erfolgt) und Projekte in der Ausführungsphase (Bearbeitungsphase zwischen Planfeststellung und Schlussfeststellung). In den beiden ersten Phasen fallen überwiegend Verfahrenskosten an, auf die letzte Phase konzentrieren sich die Ausführungskosten.

Hinsichtlich der Ausführungskosten wird wie folgt verfahren. Auf Landesebene wird der hierfür jährlich verfügbare finanzielle Rahmen fortgeschrieben und entsprechend der o.g. Zielvereinbarung über die Bezirksregierungen auf die Ämter verteilt. Die zur verbindlichen Aufnahme in das Flurbereinigungsprogramm vorgeschlagenen Verfahren sind mit nominalen Preisen in einem Finanzierungsplan zu quantifizieren (vgl. Anhang 3, Anlage 6). Grundsätzlich sind die geplanten Maßnahmen und die hierfür veranschlagten Ausführungskosten einzuhalten. Zu diesem Zweck trifft der Fachbereichsleiter für Flurbereinigung mit den Projektleitern für die einzelnen Projekte in prinzipiell gleicher Weise wie auf übergeordneter Ebene Zielvereinbarungen über den Aufgabenverbund, die Erfolgsgrößen und das Budget der Ausführungskosten.

Soweit z.B. Preiserhöhungen zu Kostensteigerungen führen, ist eine Aufstockung der Projektmittel möglich. Entsprechendes gilt, wenn sich z.B. im Verlauf der Projektdurchführung nicht vorhersehbare kostensteigernde Maßnahmenänderungen als notwendig erweisen. Umgekehrt können sich die veranschlagten Ausführungskosten im Nachhinein auch

[35] Die Unterscheidung in sieben unterschiedliche Aufgabenbereiche erfolgte offenbar in allen alten Ländern in vergleichbarer Weise.

als zu hoch erweisen. Zumindest prinzipiell wäre dann auch eine Abstockung der Projektmittel möglich.

Abweichungen vom Finanzierungsplan schlagen sich in der Regel auf den Bedarf an öffentlichen Mitteln nieder. Bei höherem Mittelbedarf für die einzelnen Maßnahmen muss zunächst ein Ausgleich innerhalb des Projektes, danach mit entsprechender Begründung innerhalb des Amtes, dann innerhalb des Bezirks und schließlich auf Landesebene angestrebt werden. Entsprechendes gilt, wenn der tatsächliche Mittelbedarf für einzelne Maßnahmen den geplanten unterschreitet. Die verfügbaren Mittel auf den jeweiligen Ebenen ergeben sich aus der jährlichen Fortschreibung des verfügbaren finanziellen Rahmens und dem unter Berücksichtigung der Zielvereinbarung angewandten Verteilerschlüssel. Je stärker der tatsächliche den geplanten Mittelaufwand bei den anhängigen Verfahren übersteigt, desto weniger neue Verfahren können eingeleitet werden und umgekehrt.

Im Gegensatz zu den Ausführungskosten bleiben die im RFlurbProg enthaltenen Aussagen zu den Regelungen über die Planung und Steuerung der Verfahrenskosten im visionären Bereich. Sie sollen erst konkretisiert werden, „wenn die Budgetierung und Kosten-Leistungsrechnung bei allen Ämtern eingeführt worden ist.“ Unter Budgetierung wird in diesem Zusammenhang die Zuordnung der Verfahrenskosten zu den einzelnen Verfahren verstanden, und die Kosten-Leistungsrechnung ist hierfür eine wesentliche Voraussetzung. Der Verfahrensablauf muss in einzelne sachgerecht abgegrenzte Teile zerlegt und die jeweils anfallenden Kosten für die in diesen Teilabschnitten erbrachten Leistungen unter Standardbedingungen ermittelt werden[36]. Solange die Budgetierung noch nicht eingeführt ist, werden die Personal- und Sachkosten der einzelnen Flurbereinigungsbehörden quasi als „black box“ betrachtet. Eine Aufteilung auf die einzelnen Verfahren kann dann nur anhand von Hilfskriterien erfolgen. In Niedersachsen wird den Projekten das damit jeweils befasste Personal zugeordnet.

3.3 Kritische Würdigung des Flurbereinigungsprogramms

Wegen des betrachteten Zielspektrums von Flurbereinigungen ist die generelle landesweite längerfristige Ausrichtung nach sachlichen Kriterien sowie die Konkretisierung operationaler Ziele für jedes einzelne Objekt zwecks aussagekräftiger Bewertung von entscheidender Bedeutung. Ein hierfür wesentlicher, positiv zu beurteilender Baustein ist die Anwendung des Gegenstromprinzips bei der Aufstellung des Flurbereinigungsprogramms

[36] Erste Ansätze, eine Kosten-Leistungs-Rechnung in der Agrarverwaltung einzuführen, reichen bis in die Mitte der neunziger Jahre zurück. Wesentliche Schwierigkeiten sind die sachgerechte Abgrenzung der zu bewertenden Leistungen und die Definition von Standardbedingungen für im Einzelfall regelmäßig unterschiedlich ablaufende Flurbereinigungsverfahren.

und damit einhergehend der Verfahrensauswahl. Die Problemlagen vor Ort werden durch dieses Prinzip beim Auswahlprozess berücksichtigt, die Entscheidungsfindung wird ausreichend transparent, und es werden zumindest die Voraussetzungen für einen Wettbewerb der Ämter um die regelmäßig knappen Mittel geschaffen. Inwieweit sich der Wettbewerb tatsächlich entfaltet, ist natürlich auch und vor allem eine Frage der personellen Anpassungsflexibilität, die von den einzelnen Ämtern als Folge der ggf. unterschiedlichen Mitteleinwerbung abverlangt wird. Es macht z.B. für einen Amtsleiter wenig Sinn, in mit anderen Amtsbezirken vergleichbaren Problemlagen vor Ort bei der Akquirierung von Projekten dauerhaft deutlich erfolgreicher zu sein, ohne dass aus der damit verbundenen Mehrarbeit personelle Konsequenzen gezogen werden.

Die Ergebnisse der nach dem Gegenstromprinzip erstellten Zielplanung für die Flurbereinigung auf Landesebene sind die Grundlage für die vorrangig auf Bezirks- und Amtsebene durchzuführenden Flurbereinigungsprojekte. Nicht deutlich wird aus dem Flurbereinigungsprogramm, ob das „top-down-Prinzip“ hierauf stärker als durch die bloße Aufzählung zahlreicher Ziele Einfluss nimmt. Falls nein, wird die Priorität der Verfahrenseinleitungen ausschließlich durch die Probleme vor Ort bestimmt. Falls ja, wäre im Programm eine entsprechende Konkretisierung der auf Landesebene längerfristig angestrebten sachlichen Arbeitsschwerpunkte zweckmäßig; z.B.: Vorrangig sind neue Projekte in das Programm aufzunehmen, die im außerhalb des landwirtschaftlichen Bereichs liegenden öffentlichen Interesse geplant und durchgeführt werden. Dieses Ziel wird gemäß der Ausführungen zu Beginn des vorausgegangenen Abschnitts auch angestrebt. Durch diese oder auch eine andere Richtungsentscheidung würden die landesweit mit der Flurbereinigung vorrangig angestrebten Ziele konkreter und der Einfluss auf die Auswahl der Projekte vor Ort verstärkt.

Die verwendeten Auswahlkriterien im Flurbereinigungsprogramm für neu einzuleitende Projekte (neben dem zu erledigenden Aufgabenverbund vor allem die Effektivitäts- und Effizienzkriterien) lassen zwar die starke Gewichtung ökonomischer Kriterien erkennen. Die gegenwärtig verwendeten Kennziffern (vgl. Anhang 3 Anlage 3, S. 2) können den im § 7 der Landeshaushaltsordnung geforderten hohen Ansprüchen zur Beurteilung der Effizienz des Einsatzes öffentlicher Mittel jedoch nicht genügen. Im Prinzip verlangt die Landeshaushaltsordnung (partielle) Nutzen-Kosten-Analysen. Die in Anlage 3 skizzierten landwirtschaftlich-betriebswirtschaftlichen Kennziffern weisen allerdings in die richtige Richtung. Ebenso können die praktizierten Zielvereinbarungen über operationelle Ziele (Projekte, Aufgabenverbund), Erfolgsfaktoren (Outcome/Zielvorgabe; Output/Input) und Gesamtbudgets zwischen den drei Verwaltungsebenen sowie innerhalb der Ämter zwischen Fachbereichsleiter und Projektleitern durchaus hilfreich sein, um die Effizienz des Mitteleinsatzes zu erhöhen. Voraussetzung ist allerdings, dass sich die verwendeten Kennziffern zur Messung des Erfolgs hinreichend quantifizieren lassen, die Verfahrenskosten projektbezogen budgetiert werden, den Zielvereinbarungen ein enges Effizienzkorsett angelegt wird und die Verantwortlichen bei einem Verstoß gegen die Vereinbarungen ohne

hinreichende Begründung fühlbar sanktioniert werden können. Letzteres lässt sich natürlich nur im Rahmen des öffentlichen Dienstrechts, d.h. in sehr engen Grenzen umsetzen.

Insgesamt gesehen wird aus dem RFlurbProg vor allem das Bemühen erkennbar, die Effektivität und Effizienz des öffentlichen Mitteleinsatzes in Flurbereinigungsverfahren zu erhöhen. Einschränkend sei allerdings hinzugefügt, dass im RFlurbProg teilweise noch nicht in der Praxis umgesetzte Visionen enthalten sind, die vorgeschlagenen landwirtschaftlich betriebswirtschaftlichen Kennziffern zur Quantifizierung der Privatnützigkeit von Flurbereinigungsverfahren einer kritischen Überprüfung bedürfen und Überlegungen zur gesamtwirtschaftlichen Effizienz nur rudimentär angestellt werden. Letzteres erfordert umfassende Kosten-Nutzen-Analysen, die in der praktischen Umsetzung mit erheblichen Problemen verbunden sind, auf die später eingegangen wird.

3.4 Anhängige und geplante Verfahren

Anfang des Jahres 2001 waren in Niedersachsen 382 Verfahren anhängig und für den Zeitraum 2001 bis 2005 ist die Einleitung von 118 Verfahren vorgesehen (vgl. Tabelle 3.1). Von den anhängigen Projekten waren

- 69 (rd. 18 %) noch Regelverfahren nach §§ 1, 37 FlurbG mit der Verbesserung der Agrarstruktur als bei weitem überwiegenden Aufgabenschwerpunkt,
- 136 (rd. 36 %) vereinfachte Verfahren nach § 86 FlurbG, wobei die Verbesserung der Agrarstruktur zwar auch dominierte, Naturschutz und Landschaftspflege, Wasserwirtschaft sowie Verkehr aber weitere Aufgabenschwerpunkte darstellten,
- 133 (rd. 35 %) Unternehmensflurbereinigungen nach § 87 FlurbG zwecks Bereitstellung von Land im großen Umfang vor allem für den überörtlichen Verkehr,
- 44 (rd. 12 %) beschleunigte Zusammenlegungsverfahren nach § 91 FlurbG, die erwartungsgemäß primär auf die Verbesserung der Agrarstruktur ausgerichtet waren, zu einem nennenswerten Anteil aber auch auf Naturschutz und Landschaftspflege.

Bei den geplanten Verfahren zeichnen sich tendenziell die gleichen Aufgabenschwerpunkte ab, wie bei den anhängigen Verfahren. Die wesentlichen Unterschiede sind

- der Verzicht auf die im allgemeinen aufwändigeren Regel- im Vergleich zu den vereinfachten Flurbereinigungsverfahren,
- die weiter zunehmende Bedeutung der Verfahren mit der Verbesserung der Agrarstruktur als Aufgabenschwerpunkt zu Lasten der Schwerpunkte überörtlicher Verkehr sowie Naturschutz und Landschaftspflege.

Weitgehende Übereinstimmung besteht bei den anhängigen und geplanten Verfahren in der geringen Bedeutung der Sicherung und Verbesserung der Erholungsfunktion der Land-

schaft, des Städtebaus bzw. der gewerblichen Wirtschaft sowie dem kommunalen Gemeindebedarf als Schwerpunktaufgabe. Diese Aufgaben sind somit in Niedersachsen nur in seltenen Fällen für die Einleitung von Flurbereinigungsverfahren ausschlaggebend. Gleichwohl sind sie bei entsprechendem Bedarf Bestandteil des Aufgabenverbundes.

Tabelle 3.1: Laufende und geplante Flurbereinigungsverfahren in Niedersachsen – Stand: Anfang 2001 –

Verfahrensart und - kennziffern		Aufgabenverbund[1)]							
		insges.	A	V	W	S	G	L	E
		Laufende Verfahren							
1	Anzahl Verfahren	69	50	4	9	1		5	
	Größe in ha	133.833	97.822	6.336	17.883	50		11.742	
	Teilnehmerzahl	34.349	25.421	1.382	3.370	605		3.571	
86	Anzahl Verfahren	136	64	6	14	7	8	34	3
	Größe in ha	149.347	75.646	4.470	11.794	6.676	11.009	33.620	6.132
	Teilnehmerzahl	31.316	13.096	1.088	2.422	3.854	2.135	7.843	878
87	Anzahl Verfahren	133	1	117	8	2	2	3	
	Größe in ha	149.831	5.789	118.134	13.921	6.467	2.115	3.405	
	Teilnehmerzahl	36.373	1.141	30.310	2.367	1.278	800	477	
91	Anzahl Verfahren	44	34					10	
	Größe in ha	38.263	24.720					13.543	
	Teilnehmerzahl	5.963	4.252					1.711	
Sum. abs.	Anzahl Verfahren	382	149	127	31	10	10	52	3
	Größe in ha	471.274	203.977	128.940	43.598	13.193	13.124	62.310	6.132
	Teilnehmerzahl	108.001	43.910	32.780	8.159	5.737	2.935	13.602	878
Sum. Vert. (%)	Anzahl Verfahren	100	39,0	33,2	8,1	2,6	2,6	13,6	0,8
	Größe in ha	100	43,3	27,4	9,3	2,8	2,8	13,2	1,3
	Teilnehmerzahl	100	40,7	30,4	7,6	5,3	2,7	12,6	0,8
		geplante Verfahren							
1	Anzahl Verfahren								
	Größe in ha								
	Teilnehmerzahl								
86	Anzahl Verfahren	75	51	2	10	2	2	8	
	Größe in ha	94.794	66.841	1.660	9.245	2.910	3.150	10.988	
	Teilnehmerzahl	13.304	9.803	200	1.070	230	650	1.351	
87	Anzahl Verfahren	37	2	32	1		2		
	Größe in ha	27.598	1.905	22.841	2.252		600		
	Teilnehmerzahl	5.106	300	4.486	220		100		
91	Anzahl Verfahren	6	5		1				
	Größe in ha	2.798	2.668		130				
	Teilnehmerzahl	513	443		70				
Sum. abs.	Anzahl Verfahren	118	58	34	12	2	4	8	
	Größe in ha	125.190	71.414	24.501	11.627	2.910	3.750	10.988	
	Teilnehmerzahl	18.923	10.546	4.686	1.360	230	750	1.351	
Sum. Vert. (%)	Anzahl Verfahren	100	49,1	28,8	10,2	1,7	3,4	6,8	
	Größe in ha	100	57,0	19,6	9,3	2,3	3,0	8,8	
	Teilnehmerzahl	100	55,7	24,8	7,2	1,2	4,0	7,1	

1) A=Land- und Forstwirtschaft, V=Überörtlicher Verkehr, W= Überörtliche Wasserwirtschaft, S= Städtebau gewerbliche Wirtschaft, G=Kommunaler Gemeindebedarf, L=Naturschutz und Landschaftspflege, E=Sicherung und Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft.

Quelle: Amt für Agrarstruktur - landesweite Aufgaben, Hannover 2002 und eigene Berechnungen.

Die Darstellung der laufenden und geplanten Flurbereinigungsverfahren in den Ämtern für Agrarstruktur Meppen und Sulingen in den Tabellen 3.2 und 3.3 verdeutlicht den Einfluss der Bediensteten vor Ort auf die Objektauswahl. Im Vergleich zum Landesdurchschnitt lag der Aufgabenschwerpunkt bei den laufenden Verfahren im Raum Meppen deutlich stärker bei der Lösung überörtlicher Verkehrsprobleme und im Raum Sulingen standen Naturschutz und Landschaftspflege im Vordergrund. Die geplanten Verfahren konzentrieren sich dagegen im Amtsbereich Meppen noch stärker als im Landesdurchschnitt auf die Verbesserung der Agrarstruktur und im Amtsbereich Sulingen fallen neben der gleichen Schwerpunktbildung die sehr unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkte bei den anderen geplanten Verfahren auf. Insgesamt zeigen diese Ergebnisse die erfolgreiche Praktizierung des bottom-up-Prinzips bei der Verfahrensauswahl.

Tabelle 3.2: Laufende und geplante Flurbereinigungsverfahren im Amt für Agrarstruktur Meppen – Stand: Anfang 2001 –

Verfahrensart und - kennziffern		Aufgabenverbund[1)]							
		insges.	A	V	W	S	G	L	E
		Laufende Verfahren							
1	Anzahl Verfahren	12	9		1			2	
	Größe in ha	25.568	17.268		2.295			6.005	
	Teilnehmerzahl	7.084	4.905		241			1.938	
86	Anzahl Verfahren	3	3						
	Größe in ha	1.834	1.834						
	Teilnehmerzahl	233	233						
87	Anzahl Verfahren	22	1	18			1	2	
	Größe in ha	36.166	5.789	28.371			653	1.353	
	Teilnehmerzahl	6.928	1.141	5.355			144	288	
91	Anzahl Verfahren	2	2						
	Größe in ha	833	833						
	Teilnehmerzahl	177	177						
Sum. abs.	Anzahl Verfahren	39	15	18	1		1	4	
	Größe in ha	64.401	25.724	28.371	2.295		653	7.358	
	Teilnehmerzahl	14.422	6.456	5.355	241		144	2.226	
Sum. Vert. (%)	Anzahl Verfahren	100	38,5	46,2	2,5		2,5	10,3	
	Größe in ha	100	39,9	44,1	3,6		1,0	11,4	
	Teilnehmerzahl	100	44,8	37,1	1,7		1,0	15,4	
		geplante Verfahren							
1	Anzahl Verfahren								
	Größe in ha								
	Teilnehmerzahl								
86	Anzahl Verfahren	6	6						
	Größe in ha	4.879	4.879						
	Teilnehmerzahl	882	882						
87	Anzahl Verfahren	1		1					
	Größe in ha	125		125					
	Teilnehmerzahl	40		40					
91	Anzahl Verfahren								
	Größe in ha								
	Teilnehmerzahl								
Sum. abs.	Anzahl Verfahren	7	6	1					
	Größe in ha	5.004	4.879	125					
	Teilnehmerzahl	922	882	40					
Sum. Vert. (%)	Anzahl Verfahren	100	85,7	14,3					
	Größe in ha	100	98,5	2,5					
	Teilnehmerzahl	100	95,7	4,3					

1) A=Land- und Forstwirtschaft, V=Überörtlicher Verkehr, W= Überörtliche Wasserwirtschaft, S= Städtebau gewerbliche Wirtschaft, G=Kommunaler Gemeindebedarf, L=Naturschutz und Landschaftspflege, E=Sicherung und Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft.

Quelle: Amt für Agrarstruktur - landesweite Aufgaben, Hannover 2002 und eigene Berechnungen.

Tabelle 3.3: Laufende und geplante Flurbereinigungsverfahren im Amt für Agrarstruktur Sulingen – Stand: Anfang 2001 –

Verfahrensart und - kennziffern		Aufgabenverbund[1] insges.	A	V	W	S	G	L	E
		Laufende Verfahren							
1	Anzahl Verfahren	7	4		2			1	
	Größe in ha	17.307	10.705		4.532			2.070	
	Teilnehmerzahl	4.020	2.198		919			903	
86	Anzahl Verfahren	18	3	1	3		2	9	
	Größe in ha	23.983	5.970	698	2.159		3.049	12.107	
	Teilnehmerzahl	5.918	1.015	268	404		714	3.517	
87	Anzahl Verfahren	8		7		1			
	Größe in ha	15.113		8.728		6.385			
	Teilnehmerzahl	3.995		2.944		1.051			
91	Anzahl Verfahren	4	4						
	Größe in ha	4.050	4.050						
	Teilnehmerzahl	793	793						
Sum. abs.	Anzahl Verfahren	37	11	8	5	1	2	10	
	Größe in ha	60.453	20.725	9.426	6.691	6.385	3.049	14.177	
	Teilnehmerzahl	14.726	4.006	3.212	1.323	1.051	714	4.420	
Sum. Vert. (%)	Anzahl Verfahren	100	29,7	21,6	13,5	2,7	5,4	27,0	
	Größe in ha	100	34,3	15,6	11,1	10,6	5,0	23,5	
	Teilnehmerzahl	100	29,2	21,8	9,0	7,1	4,8	30,0	
		geplante Verfahren							
1	Anzahl Verfahren								
	Größe in ha								
	Teilnehmerzahl								
86	Anzahl Verfahren	13	8		2		1	2	
	Größe in ha	19.105	14.845		970		2.400	890	
	Teilnehmerzahl	3.755	2.865		155		600	135	
87	Anzahl Verfahren	1		1					
	Größe in ha	452		452					
	Teilnehmerzahl	55		55					
91	Anzahl Verfahren								
	Größe in ha								
	Teilnehmerzahl								
Sum. abs.	Anzahl Verfahren	14	8	1	2		1	2	
	Größe in ha	19.557	14.845	452	970		2.400	890	
	Teilnehmerzahl	3.810	2.865	55	155		600	135	
Sum. Vert. (%)	Anzahl Verfahren	100	57,1	7,1	14,3		7,1	14,3	
	Größe in ha	100	75,9	2,3	5,0		12,3	4,6	
	Teilnehmerzahl	100	75,2	1,4	4,1		15,7	3,5	

1) A=Land- und Forstwirtschaft, V=Überörtlicher Verkehr, W= Überörtliche Wasserwirtschaft, S= Städtebau gewerbliche Wirtschaft, G=Kommunaler Gemeindebedarf, L=Naturschutz und Landschaftspflege, E=Sicherung und Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft.

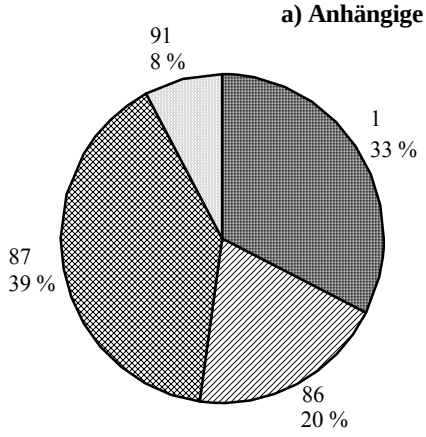
Quelle: Amt für Agrarstruktur - landesweite Aufgaben, Hannover 2002 und eigene Berechnungen.

In den nachfolgenden Kreisdiagrammen (vgl. Abbildungen 3.1 bis 3.3) wird auf Landesebene eine Auswertung der Flurbereinigungsverfahren nach verschiedenen Merkmalen in drei Zeitabschnitten vorgenommen, um Veränderungen im Zeitablauf noch besser erkennen zu können: Bis 1990 eingeleitete Verfahren, zwischen 1991 und 2000 eingeleitete Verfahren und zwischen 2001 und 2005 zur Einleitung geplante Verfahren. Aus den Ergebnissen lassen sich folgende zusätzliche Erkenntnisse ableiten:

- Nach 1990 wurde nur noch ein klassisches Flurbereinigungsverfahren eingeleitet, und aus dem durchschnittlichen Einleitungsjahr der bis 1990 eingeleiteten Verfahren wird deutlich, dass die 1er Verfahren bereits in den achtziger Jahren nur noch sehr restriktiv zur Problemlösung eingesetzt wurden (vgl. Abbildung 3.1).
- Die durchschnittliche Verfahrensfläche und vor allem die durchschnittliche Teilnehmerzahl haben parallel zur verstärkten Anwendung der 86er Verfahren abgenommen. Ebenso ist der Aufgabenverbund im Vergleich zu den 1er Verfahren reduziert worden. Diese Entwicklung lässt vermuten, dass kleinräumig abgegrenzte Verfahren mit weniger komplexer Zielsetzung effektiver zu händeln und effizienter umzusetzen sind. Die Standardabweichungen der ab 1991 eingeleiteten Verfahren lassen allerdings sowohl bei der Teilnehmerzahl als auch bei der Verfahrensfläche eine große Streubreite erkennen, die offensichtlich eine Folge von Kompromisslösungen zwischen den nach sachlichen Kriterien kleinräumig abzugrenzenden Verfahrensgebieten ist.
- In diesem Zusammenhang ist interessant, dass die durchschnittliche Verfahrensfläche bei den einzelnen Verfahrensarten zwar teilweise nennenswerte Unterschiede aufweist (vgl. Abbildungen 3.2), die verfahrensspezifische Streuung aber nach wie vor stark ausgeprägt ist. Somit weist die Verfahrensfläche auch bei gleicher Verfahrensart große Unterschiede auf.
- Die aus Abbildung 3.3 ersichtliche Verlagerung der Aufgabenschwerpunkte im Zeitablauf lässt auf einen graduellen Wandel der mit Flurbereinigungen primär verfolgten Ziele schließen. Die Land- und Forstwirtschaft dominierte zwar während des gesamten Betrachtungszeitraums, am stärksten jedoch bei den geplanten Verfahren. Der überörtliche Verkehr erreichte den höchsten Anteil bei bis 1990 eingeleiteten Verfahren und der Naturschutz sowie die Landschaftspflege bei in den neunziger Jahren eingeleiteten Verfahren.

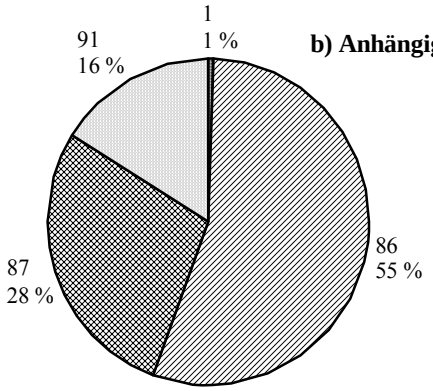
Abbildung 3.1: Verteilung der Verfahrensanzahl auf Verfahrensarten

a) Anhängige Verfahren, Einleitung bis 1990



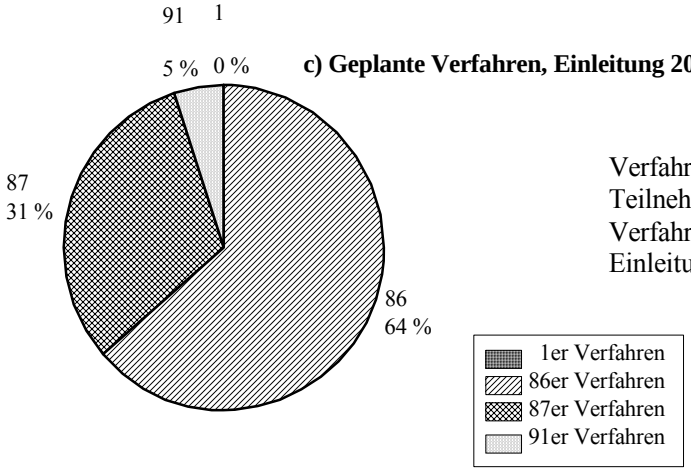
Verfahren, Anzahl	209	1)
Teilnehmer, Anzahl Ø	349	(302)
Verfahrensfläche, ha Ø	1.345	(967)
Einleitung, Jahr Ø	1981	
Anzahl Verfahrensziele		
1er Verfahren	4,6	
86er Verfahren	3,3	
87er Verfahren	3,8	
91er Verfahren	2,4	
Verfahren insgesamt	3,9	

b) Anhängige Verfahren, Einleitung 1991 bis 2000



Verfahren, Anzahl	173	
Teilnehmer, Anzahl Ø	199	(196)
Verfahrensfläche, ha Ø	1.099	(863)
Einleitung, Jahr Ø	1996	
Anzahl Verfahrensziele		
1er Verfahren	5,0	
86er Verfahren	3,5	
87er Verfahren	3,4	
91er Verfahren	2,4	
Verfahren insgesamt	3,3	

c) Geplante Verfahren, Einleitung 2001 bis 2005



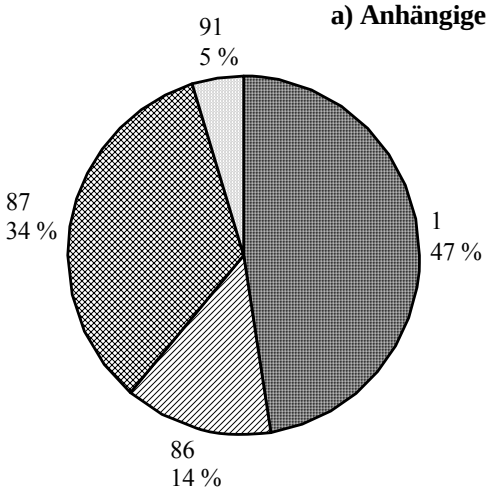
Verfahren, Anzahl	118
Teilnehmer, Anzahl Ø	160
Verfahrensfläche, ha Ø	1.061
Einleitung, Jahr Ø	?

1) Werte in Klammern: Standardabweichung.

Quelle: Amt für Agrarstruktur - Landesweite Aufgaben, Hannover 2002 sowie eigene Berechnungen.

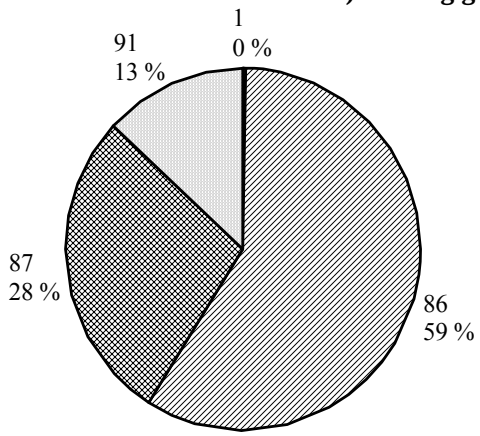
Abbildung 3.2: Verteilung der Verfahrensfläche auf Verfahrensarten

a) Anhängige Verfahren, Einleitung bis 1990



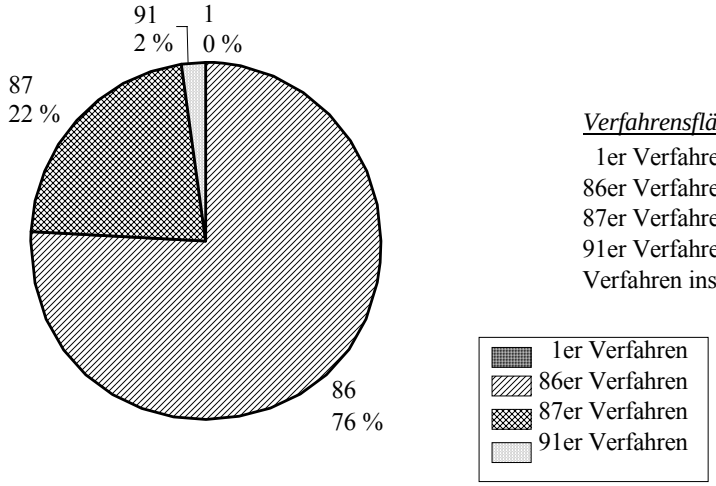
Verfahrensfläche		1)
1er Verfahren	1.960 ha	(840)
86er Verfahren	932 ha	(582)
87er Verfahren	1.143 ha	(1.051)
91er Verfahren	854 ha	(359)
Verfahren insgesamt	1.345 ha	(967)

b) Anhängige Verfahren, Einleitung 1991 bis 2000



Verfahrensfläche		
1er Verfahren	533 ha	(-)
86er Verfahren	1.171 ha	(896)
87er Verfahren	1.097 ha	(786)
91er Verfahren	878 ha	(877)
Verfahren insgesamt	1.099 ha	(863)

c) Geplante Verfahren, Einleitung 2001 bis 2005



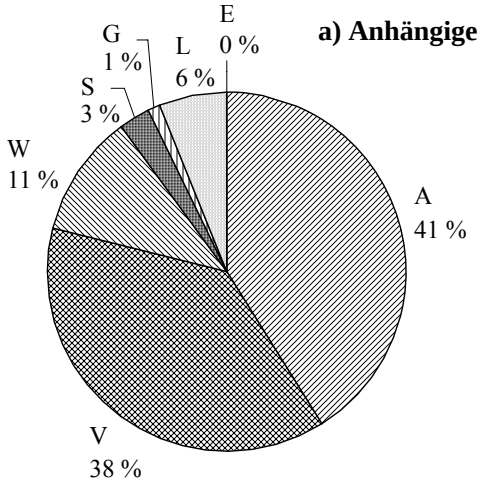
Verfahrensfläche	
1er Verfahren	-
86er Verfahren	1.264 ha
87er Verfahren	746 ha
91er Verfahren	466 ha
Verfahren insgesamt	1.061 ha

1) Werte in Klammern: Standardabweichung.

Quelle: Amt für Agrarstruktur - Landesweite Aufgaben, Hannover 2002 sowie eigene Berechnungen.

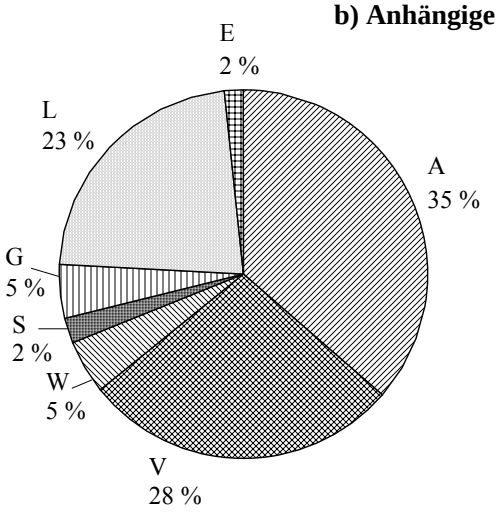
Abbildung 3.3: Verteilung der Verfahrensanzahl auf Aufgabenschwerpunkte

a) Anhängige Verfahren, Einleitung bis 1990



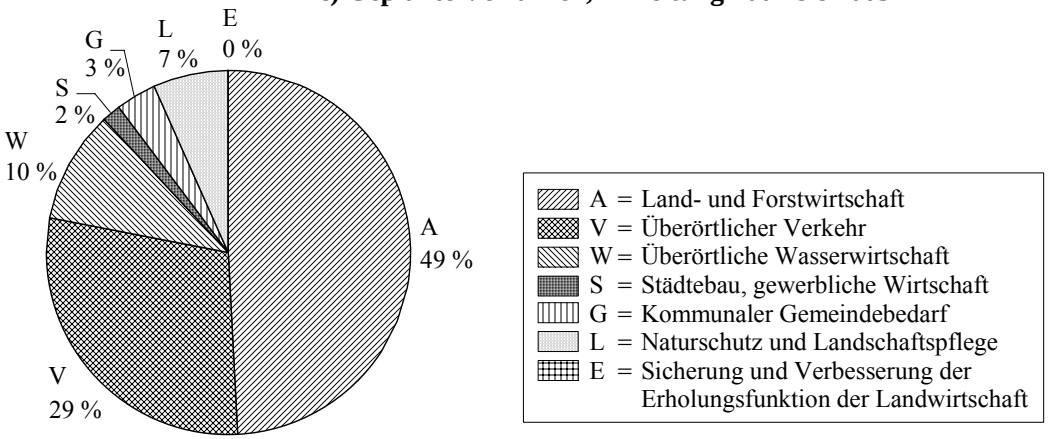
Anzahl Verfahrensziele Ø	
A	3,9
V	3,7
W	4,4
S	4,0
G	3,5
L	3,7
E	-
Insgesamt	3,9

b) Anhängige Verfahren, Einleitung 1991 bis 2000



Anzahl Verfahrensziele Ø	
A	3,0
V	3,3
W	4,4
S	5,0
G	4,5
L	3,1
E	4,7
Insgesamt	3,3

c) Geplante Verfahren, Einleitung 2001 bis 2005



Quelle: Amt für Agrarstruktur - Landesweite Aufgaben, Hannover 2002 sowie eigene Berechnungen.

Die Anteilsverschiebungen beim Aufgabenschwerpunkt Verkehr sind nicht nur auf landesspezifische, sondern wahrscheinlich sogar vorrangig auf übergeordnete Gegebenheiten zurückzuführen. Hierzu zählt insbesondere die Umsetzung des Bundesverkehrswegeplans, der sich regional unterschiedlich auswirkt. So führte der Autobahnausbau in Ost-West-Richtung als Folge der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten und der Bau der Emsland-Autobahn zu einer stark steigenden Anzahl von Verfahrenseinleitungen mit Schwerpunkt überregionaler Verkehr in den Ämtern für Agrarstruktur Braunschweig und Meppen. Wegen des erheblichen öffentlichen Interesses wurden diese Verfahren prioritär durchgeführt, zumal die Ausführungskosten und eine Verfahrenskostenpauschale vom Unternehmensträger finanziert wurden.

Der Rückgang von Naturschutz und Landschaftspflege als Aufgabenschwerpunkt bei den geplanten Verfahren dürfte dagegen zumindest teilweise auf den vergleichsweise hohen Anteil an ohnehin knappen Landesmitteln bei der Finanzierung dieser Maßnahmen zurückzuführen sein. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass in Niedersachsen vor allem bis Mitte der neunziger Jahre die Förderung von Naturschutzgroß- und Gewässerrandstreifenprojekten begonnen wurde, die häufig zur Einleitung noch nicht abgeschlossener Flurbereinigungsverfahren mit entsprechendem Schwerpunkt führten[37]. Da nach 1995 solche Großprojekte nicht mehr eingeleitet wurden, hatte dies auch entsprechende Auswirkungen auf nach 2000 geplante Flurbereinigungsprojekte.

3.5 Finanzierung der Flurbereinigung

Zunächst wird auf die Finanzierung von Naturschutz und Landschaftspflege sowie die Pflege und Gestaltung der Kultur- und Erholungslandschaft in der Flurbereinigung eingegangen. Dies begründet sich darin, dass in diesem Bereich – wie bereits erwähnt - teilweise Abgrenzungsprobleme zwischen Bund und Ländern bestehen. Danach wird die Höhe und Struktur der Einnahmen und Ausgaben von anhängigen niedersächsischen Flurbereinigungsverfahren über einen längeren Zeitraum analysiert.

[37] Projekte mit Bundesmittelförderung in Niedersachsen (Stand 2001): Abgeschlossen sind Meißendorfer Teiche/Bannetzer Moor (1983), Gartow-Höhbeck (1986); Neustädter Moor (1992), Dannenberger Marsch (1984); Ochsenmoor (1994), Flumm/Fehntjer Tief (Gewässerrandstreifen, 2000), Hainholz (2000), Krähenbeer-Küstenheiden (2000). Laufende Projekte sind Lutter (Gewässerrandstreifen, ab 1989); Lüneburger Heide (ab 1991); Fischerhuder Wümmeniederung (Gewässerrandstreifen, ab 1992); Hammeniederung (ab 1995). Vgl. Scherfose et. al. 2001, S. 391.

3.5.1 Naturschutz und Landschaftspflege

In der Literatur wird eine originäre Förderung von Maßnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes nach Art. 91a des Grundsgesetzes, auf den sich die GAK bezieht, überwiegend für unzulässig gehalten, weil Naturschutz gemäß Grundgesetz Ländersache ist. „Die Berücksichtigung und damit verbunden die Förderung natur- und landschaftsschützender Maßnahmen im Rahmen der Verbesserung der Agrarstruktur ist demgegenüber zulässig“ (SRU 1996, S. 96)[38].

Diese Regelung grenzt die Möglichkeiten, Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der Flurbereinigung finanziell zu fördern, sehr stark ein[39]. Bund und Länder haben jedoch Regelungen für Umsetzungsmöglichkeiten geschaffen. Tabelle 3.4 zeigt die Regelungen für Niedersachsen. Die sogen. Maßnahmengruppe III ist erklärungsbedürftig: „Bei Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes handelt es sich um Maßnahmen, die in direktem Zusammenhang mit Agrarstrukturverbesserungsmaßnahmen und insoweit nicht ausschließlich aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege durchgeführt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass entsprechend einer zeitgemäßen Interpretation des Begriffes »Agrarstruktur« auch die Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes zu den zweckmäßigen Aufgaben der Flurbereinigung gezählt werden kann. Die Maßnahmen dienen allerdings vorrangig öffentlichen Zielen und stellen sich für die Teilnehmer bei zugleich privatnützigen Aspekten in erster Linie als fremdnützige Maßnahmen dar.

Aufgrund der unterschiedlichen Behandlung der Finanzierung und Landaufbringung von gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen sind die Maßnahmen bei der Entwicklung der Planung daher konkret zu beschreiben und abzugrenzen.

Entscheidende Voraussetzung für eine finanzielle Förderung von Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes mit GAK Mitteln ist, dass sie im

---

[38] „Der Begriff der „Verbesserung der Agrarstruktur“ wird weit gefasst und ermöglicht, dass im Zuge einer Ökologisierung der Agrarwirtschaft (angelegt in § 2 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“) die Gewichte zugunsten des Naturschutzes verschoben werden. Grundsätzlich sollte zwar stets die Verbesserung der Agrarstruktur Anlass für eine Förderung sein; der Begriff der Agrarstruktur kann aber wegen seiner Unbestimmtheit letztlich nicht als Abgrenzungskriterium dienen. Die Übergänge zwischen originären und abgeleiteten Maßnahmen des Naturschutzes sind so fließend, dass die Entscheidung, ob eine bestimmte Maßnahme nicht in den Rahmen des Artikel 91a Grundgesetz passt, im Einzelfall zu treffen ist“ (ebenda).

[39] Vermutlich auch aus diesem Grund fordert der SRU, die Einflussmöglichkeiten des Bundes auf den Mitteleinsatz im Planungsausschuss zu erhöhen, um die Förderungsmöglichkeiten für naturschutzorientierte Agrarumweltmaßnahmen auf diese Weise zu verbessern (vgl. Agra-Europe 25/02, Länderberichte, S. 1f.: Umweltrat fordert Vorrang für kooperativen Naturschutz).

Verhältnis der Akzessorität zu anderen Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung im Sinne der Fördergrundsätze mitgefördert werden.“ (NMELF (Hrsg.) 2002, S. 74).

Tabelle 3.4: Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen mit GAK-Mitteln

Gemeinschaftliche Anlagen (§ 39 FlurbG) (privatnützige Maßnahmen für Teilnehmer)	
Träger der Maßnahme:	Teilnehmergemeinschaft
Finanzierung:	Eigenleistung der Teilnehmer und Zuschüsse nach Tz.2.3.4 FlurbZR
Landaufbringung:	unentgeltlich nach § 47 FlurbG, da die Anlagen der gemeinschaftlichen Nutzung und/oder dem gemeinschaftlichen, wirtschaftlichen Interesse dienen und als privatnützige Maßnahme mittelbar den Wert der Abfindung der Teilnehmer erhöhen.
Öffentliche Anlagen (§ 40 FlurbG) (fremdnützige Maßnahmen für Teilnehmer)	
Träger der Maßnahme:	Körperschaft des öffentlichen Rechts bzw. Teilnehmergemeinschaft als Zwischenträger
Finanzierung:	Leistungen des Baulastträgers, grundsätzlich keine Förderung der Anlagen mit GAK Mitteln (Ausnahme, sofern öffentliche Anlage zugleich den gemeinschaftlichen Interessen dient)
Landaufbringung:	als fremdnützige Maßnahme über Landverzichtserklärung nach § 52 FlurbG oder über § 47 i.V.m. § 40 FlurbG gegen Kostenerstattung und unter Berücksichtigung des Vorbehalts einer mäßigen Erhöhung des Landabzuges.
Akzessorische Maßnahmen mit Rücksicht auf die nach § 37 Abs. 1 u. 2 FlurbG erforderlichen Maßnahmen (sog. Maßnahmegruppe III) (vorrangig fremdnützige Maßnahmen mit privatnützigen Aspekten)	
Träger der Maßnahme:	Teilnehmergemeinschaft oder andere Körperschaft des öffentlichen Rechts
Finanzierung:	Eigenleistung des Vorteilhabenden sowie Zuschüsse nach Tz.2.3.4 FlurbZR
Landaufbringung:	als vorrangig fremdnützige Maßnahme über Landzwischenerwerb mit Landverzichtserklärung nach § 52 FlurbG; Beschaffung der Flächen erfolgt zum geeigneten Zeitpunkt; Abschluss des Landzwischenerwerbs und die Überführung in die Fördermaßnahme erfolgt zum frühestmöglichen Zeitpunkt, um unnötige Zinsaufwendungen und Preisrisiken zu vermeiden; evtl. Überprüfung der Abrechnung bei Aufstellung des Flurbereinigungsplanes.

Quelle: NMELF (Hrsg., 2002): Leitlinie Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz, S. 74.

„Beispiele:

- Gewässerrandstreifen als Maßnahme zur vereinfachten / verbesserten Regulierung des Wasserhaushaltes = gemeinschaftliche Anlage
- Gewässerrandstreifen zur allgemeinen Verbesserung der Wasserqualität = öffentliche Anlage
- Anpflanzung zur Verhinderung der Bodenerosion = gemeinschaftliche Anlage
- Anpflanzung zur Schaffung eines Biotopvernetzungssystems = öffentliche Anlage
- Kombination vorgenannter oder entsprechender Beispiele, wobei der Charakter einer öffentlichen (fremdnützigen) Anlage überwiegt = akzessorische Maßnahme

Anmerkungen:

- Biotope nach §§ 28 a und 28 b NNatG sind Kraft des Gesetzes besonders geschützt. Eine Landaufbringung und Finanzierung entsprechender Flächen mit GAK Mitteln ist grundsätzlich nicht zulässig. Eine Regelung ist ausnahmsweise denkbar in den Fällen, in denen z.B. die Realisierung eines Vernetzungssystems § 28a- oder § 28b-Biotope tangiert und zur wirtschaftlichen Durchführung von Pflegearbeiten eine einheitliche Handhabung der Flächen geboten ist.
- Der Einsatz von GAK Mitteln zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes in reinen Unternehmensflurbereinigungen nach § 87 FlurbG ist ausgeschlossen, da der „akzessorische“ Mitteleinsatz Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur voraussetzt.“ (ebenda, S. 74-75).

Die aus den unterschiedlichen Zuständigkeiten resultierenden Probleme bei der Finanzierung von Naturschutz und Landschaftspflege im Rahmen von Flurbereinigungen haben die Länder gemeinsam mit dem Bund somit pragmatisch unter Akzeptanz eines verbleibenden Ermessensspielraums gelöst.

3.5.2 Pflege und Gestaltung der Kultur- und Erholungslandschaft

Die Förderung von Maßnahmen zur Pflege und Gestaltung der Kultur- und Erholungslandschaft in Flurbereinigungsverfahren erfolgt ausschließlich mit Landesmitteln. Grundlage der Förderung sind die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Flurbereinigung – FlurbZR -, Ziffern 1.2 und 2.4-2.6 (NMELF, 1999c)

„Von einer Förderung ausgeschlossen sind

- Maßnahmen, die mit GAK Mitteln gefördert werden können, und

– Maßnahmen, die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen im Sinne der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung sind, einschließlich der dafür erforderlichen Flächenbereitstellungen.

Gefördert werden können

– die Bereitstellung von Land für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Zuwendungsfähig sind Ausgaben des Zuwendungsempfängers nach § 40 FlurbG (Kapitalbetrag) oder nach § 52 FlurbG (Geldabfindung).
– Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege; hierzu zählen insbesondere
  - die Schaffung, Wiederherstellung und Sicherung von für den Naturschutz wertvollen Bereichen
  - Bepflanzungen
  - die Anlage von Wasserflächen einschließlich der Gestaltung der Uferzone“ (ebenda, S. 75).

Bei Teilnehmergemeinschaften muss die Eigenleistung mindestens 20 v.H. der zuwendungsfähigen Kosten betragen.

3.5.3 Ausführungskosten insgesamt

Analysiert wird die Gesamtabrechnung der Ausführungskosten von Flurbereinigungsverfahren, differenziert nach Einnahmen und Ausgaben. Die Verfahrenskosten werden ausgeklammert. Einen Überblick über die Ausführungskosten einschließlich Dorferneuerung in der Flurbereinigung für Niedersachsen insgesamt in den Haushaltsjahren 1991 bis 2000 vermittelt Tabelle 3.5. Dargestellt werden in den Zeilen die verschiedenen Einnahmequellen sowie die Ausgabenstruktur und in den Spalten die verschiedenen Maßnahmengruppen.

Tabelle 3.5: Gesamtabrechnung der Ausführungskosten von Flurbereinigungsverfahren für die Haushaltsjahre 1991 bis 2000 in Euro – Niedersachsen insgesamt

Buchungsstelle		Euro					
		MG 1 [1]	MG 2 [2]	MG 3 [3]	MG 4 [4]	Zusammen MG 1 - 4	MG 7 [5]
1.	**Eigenleistungen**						
1.1	**Beiträge nach § 19 FlurbG**						
1.1.1	Geldbeiträge nach § 19 FlurbG	19.101.269	41.955.285	1.138.340	12.115	62.207.009	0
1.1.2	Sachbeiträge nach § 19 FlurbG	8.758	3.326.386	26.823	0	3.361.967	0
1.2	Sonderbeiträge	8.484.387	32.817.283	2.464.362	-21.466	43.744.565	217.513
1.3.1	Darlehn des Bundes/Landes	-6.164	0	0	0	-6.164	0
1.3.2	Darlehn mit Zinsverbilligung	0	0	0	0	0	0
1.3.3	Sonstige Darlehn	22.210.883	0	248.558	0	22.459.442	0
1.4	Kurzfristiger Kassenkredit	-1.439.636	-175.292	-505.861	846.545	-1.274.244	0
1.9	Sonstige Eigenleistungen	2.617.506	11.659.624	466.450	104.485	14.848.064	34.085
2.	**Leistungen Dritter**						
2.1	Anteil des Unternehmensträgers	1.161.651	0	28.349	50.717.190	51.907.190	0
2.2	Leistungen Dritter für Arb. der TG	2.595.356	17.131	0	210.927	2.823.414	0
2.3	Erlöse nach § 46 FlurbG	411.559	0	0	-3.429	408.130	0
2.4	Gewinne aus Landzwischenerwerb	329.400	0	3.030	0	332.430	0
2.9	Sonstige Leistungen Dritter	2.837.257	512.352	156.583	406.662	3.912.853	0
3.	**Zuschüsse**						
3.1	**Zuschüsse des Bundes/Landes**	**152.827.537**	**48.753.240**	**32.265.303**	**0**	**233.846.080**	**0**
3.2	Zuschüsse der Wasserwirtschaft	0	0	0	0	0	0
3.3	Zuschüsse des Naturschutzes	24.212	0	107.196	-197.359	-65.951	0
3.4	Zuschüsse der EG	19.627.440	6.715.680	477.431	0	26.820.551	251.384
3.9	Zuschüsse sonstiger Stellen	93.041	2.130.752	-3.211	3.579	2.224.161	0
	Summe Einnahmen	**230.884.456**	**147.712.441**	**36.873.351**	**52.079.249**	**467.549.497**	**502.983**
4.	**Verkehrsanlagen**	146.978.905	35.511.657	241.130	21.297.909	204.029.602	411.703
5.	**Wasserbauliche Anlagen**	12.467.096	906.762	833.097	1.659.943	15.866.897	0
6.	**Landschaftsgestalt. Anlagen**	10.217.192	3.185	17.028.188	3.226.546	30.475.111	0
7.	**Bodenschütz. und -verbess. Maßnahmen**	23.716.723	2.841	80.402	8.060.523	31.860.488	0
8.	**Sonstige Baumaßnahmen**	1.361.391	110.851.803	14.520	21.903	112.249.616	68.171
9.	**Verwaltungs- und Nebenkosten**	31.993.721	648	17.889.830	13.981.213	63.865.413	23.109
	Summe Ausgaben	**226.735.027**	**147.276.896**	**36.087.168**	**48.248.036**	**458.347.128**	**502.983**

1) MG 1 = Allgemeine Ausführungskosten. 2) MG 2 = Dorferneuerung in der Flurbereinigung. 3) MG 3 = Sicherung des Naturhaushaltes.
4) MG 4 = Unternehmensträger. 5) MG 7 = Kultur- und Erholungslandschaft.

Quelle: NMELF (2002). Kla_2002-08-01

Die Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben zu den Maßnahmegruppen wird wie folgt vorgenommen[40]:

– Zu den allgemeinen Ausführungskosten (MG 1) zählen Maßnahmen, die im Rahmen der GAK zuwendungsfähig sind, wie z.B. die Herstellung der gemeinschaftlichen Anlagen (Wege, Gewässer, bodenschützende und –verbessernde Maßnahmen), die nach Naturschutzrecht erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie Entschädigungen, Vermessungsnebenkosten und der Verwaltungsaufwand der Teilnehmergemeinschaft. Ausführungskosten, für die allgemeine Beiträge nach § 19 FlurbG erhoben werden, sind nach Möglichkeit in einer Maßnahme zusammenzufassen.

[40] Vgl. NMELF, 1999d: Richtlinien zum Haushaltsrecht der Teilnehmergemeinschaften und der Verbände der Teilnehmergemeinschaften in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (RFlurbTGH).

- Zur Dorferneuerung (MG 2) zählen Maßnahmen der Dorferneuerung, die von der Teilnehmergemeinschaft ausgeführt und im Rahmen der GAK gefördert werden. Im Haushalt der Teilnehmergemeinschaft werden nur solche Maßnahmen dargestellt, die von ihr selbst, d.h. nicht von anderen Trägern (Gemeinde, Private), ausgeführt werden.
- Zu den Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes (MG 3) zählen landschaftsgestaltende Anlagen (Biotope, Anpflanzungen), die nicht Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen nach Naturschutzrecht (MG 1) oder Maßnahmen des Naturschutzes (MG 7) sind und im Rahmen der GAK gefördert werden.
- Zum Anteil des Unternehmensträgers an den Ausführungskosten nach § 86 Abs. 2 oder § 88 Nr. 8 FlurbG (MG 4) zählen Maßnahmen, die durch die Bereitstellung der zugeteilten Flächen und Ausführung der durch das Unternehmen nötig gewordenen gemeinschaftlichen Anlagen verursacht sind und vom Träger des Unternehmens finanziert werden (Herstellung von Wegen und Gewässer sowie damit verbundene Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, Entschädigungen, Vermessungskosten und sonstige Verwaltungskosten wie z.B. Verbandsumlage).
- Die Maßnahmengruppen 5 und 6 sind nicht belegt.
- Zur Pflege und Gestaltung der Kultur- und Erholungslandschaft bei Flurbereinigungen (MG 7) zählen Maßnahmen zur Förderung des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie die Verbesserung der Erholungseignung der Landschaft im Flurbereinigungsgebiet, die nicht aus Mitteln der GAK gefördert werden können.

Die aus Tabelle 3.5 ersichtlichen Differenzen zwischen Einnahmen und Ausgaben sowie einige negative Vorzeichen bei den Einnahmequellen haben buchungstechnische Ursachen, auf die hier nicht eingegangen wird, weil sie für die hier getroffenen Aussagen nicht relevant sind. Ein Zehnjahreszeitraum wurde gewählt, um jährlich auftretende Schwankungen aufzufangen. Die Einbeziehung der in dieser Arbeit nicht weiter betrachteten Ausführungskosten für Dorferneuerung in der Flurbereinigung erfolgt aus Gründen der Vollständigkeit. Mit rd. 147 Mio. Euro entfielen auf diesen Bereich fast ein Drittel der gesamten Ausgaben, und die Struktur der Einnahmen sowie Ausgaben wies im Vergleich zu der im Bereich Flurbereinigung aufgrund der unterschiedlichen Förderungsgrundsätze zwangsläufig große Unterschiede auf. Allein aus der Ausgabenhöhe und –struktur wird deutlich, dass die Dorferneuerung in der Flurbereinigung bei zeitgleicher Durchführung beider Maßnahmen einen bedeutsamen Verfahrensschwerpunkt darstellte.

Aus der Höhe und Struktur der Gesamtabrechnung ohne Berücksichtigung der Dorferneuerung in der Flurbereinigung wird auf Landesebene für den gleichen Zeitraum folgendes deutlich (vgl. Tabellen 3.6 und 3.7):

- Die Höhe der Ausführungskosten betrug ohne die Maßnahmengruppe 7 rd. 310 Mio. Euro, also rd. 31 Mio. Euro p.a.. Etwa 170 Mio. (rd. 54 %) wurden in Verkehrsanlagen investiert, etwa jeweils 30 Mio. Euro (rd. 10 %) in landschaftsgestaltende Anlagen bzw.

bodenschützende und –verbessernde Maßnahmen sowie rd. 15 Mio. (etwa 5 %) in wasserbauliche Anlagen. Der verbleibende Rest (rd. 64 Mio. Euro bzw. rd. 20 %) waren Verwaltungs- und sonstige Nebenkosten.

– Für die Maßnahmengruppe Kultur- und Erholungslandschaft wurde lediglich ein Betrag von 0,5 Mio. Euro aufgewendet.

– Die Einnahmen zur Finanzierung der Ausführungskosten stammten mit rd. 185 Mio. Euro zu rd. 58 % aus der GAK. Die Zuschüsse der EU beliefen sich auf rd. 27 Mio. Euro (etwa 6 %), die Finanzierung durch die Unternehmensträger summierte sich auf rd. 52 Mio. Euro (rd. 16 %, vgl. Maßnahmengruppe 4). Die Leistungen sonstiger Dritter betrugen rd. 7 Mio. Euro (ca. 2 %) und die Eigenleistungen etwa 54 Mio. Euro (rd. 17 %).

Tabelle 3.6: Gesamtabrechnung der Ausführungskosten von Flurbereinigungsverfahren ohne Dorferneuerung in der Flurbereinigung für die Haushaltsjahre 1991 bis 2000 in Euro – Niedersachsen insgesamt

Buchungsstelle		Euro				
		MG 1 [1]	MG 3 [2]	MG 4 [3]	Zusammen MG 1 - 4	MG 7 [4]
1.	**Eigenleistungen**					
1.1	**Beiträge nach § 19 FlurbG**					
1.1.1	Geldbeiträge nach § 19 FlurbG	19.101.269	1.138.340	12.115	20.251.724	0
1.1.2	Sachbeiträge nach § 19 FlurbG	8.758	26.823	0	35.581	0
1.2	Sonderbeiträge	8.484.387	2.464.362	-21.466	10.927.282	217.513
1.3.1	Darlehn des Bundes/Landes	-6.164	0	0	-6.164	0
1.3.2	Darlehn mit Zinsverbilligung	0	0	0	0	0
1.3.3	Sonstige Darlehn	22.210.883	248.558	0	22.459.442	0
1.4	Kurzfristiger Kassenkredit	-1.439.636	-505.861	846.545	-1.098.952	0
1.9	Sonstige Eigenleistungen	2.617.506	466.450	104.485	3.188.440	34.085
2.	**Leistungen Dritter**					
2.1	Anteil des Unternehmensträgers	1.161.651	28.349	50.717.190	51.907.190	0
2.2	Leistungen Dritter für Arb. der TG	2.595.356	0	210.927	2.806.283	0
2.3	Erlöse nach § 46 FlurbG	411.559	0	-3.429	408.130	0
2.4	Gewinne aus Landzwischenerwerb	329.400	3.030	0	332.430	0
2.9	Sonstige Leistungen Dritter	2.837.257	156.583	406.662	3.400.502	0
3.	**Zuschüsse**					
3.1	**Zuschüsse des Bundes/Landes**	**152.827.537**	**32.265.303**	**0**	**185.092.840**	**0**
3.2	Zuschüsse der Wasserwirtschaft	0	0	0	0	0
3.3	Zuschüsse des Naturschutzes	24.212	107.196	-197.359	-65.951	0
3.4	Zuschüsse der EG	19.627.440	477.431	0	20.104.871	251.384
3.9	Zuschüsse sonstiger Stellen	93.041	-3.211	3.579	93.408	0
	Summe Einnahmen	**230.884.456**	**36.873.351**	**52.079.249**	**319.837.056**	**502.983**
4.	**Verkehrsanlagen**	146.978.905	241.130	21.297.909	168.517.945	411.703
5.	**Wasserbauliche Anlagen**	12.467.096	833.097	1.659.943	14.960.136	0
6.	**Landschaftsgestalt. Anlagen**	10.217.192	17.028.188	3.226.546	30.471.926	0
7.	**Bodenschütz. und -verbess. Maßnahmen**	23.716.723	80.402	8.060.523	31.857.648	0
8.	**Sonstige Baumaßnahmen**	1.361.391	14.520	21.903	1.397.813	68.171
9.	**Verwaltungs- und Nebenkosten**	31.993.721	17.889.830	13.981.213	63.864.765	23.109
	Summe Ausgaben	**226.735.027**	**36.087.168**	**48.248.036**	**311.070.232**	**502.983**

1) MG 1 = Allgemeine Ausführungskosten. 2) MG 3 = Sicherung des Naturhaushaltes. 3) MG 4 = Unternehmensträger.
4) MG 7 = Kultur- und Erholungslandschaft.

Quelle: NMELF (2002). Kla_2002-08-01

Tabelle 3.7: Gesamtabrechnung der Ausführungskosten von Flurbereinigungsverfahren ohne Dorferneuerung in der Flurbereinigung für die Haushaltsjahre 1991 bis 2000 in % – Niedersachsen insgesamt

Buchungsstelle		Angaben in %				
		MG 1 [1]	MG 3 [2]	MG 4 [3]	Zusammen MG 1 - 4	MG 7 [4]
1.	**Eigenleistungen**					
1.1	**Beiträge nach § 19 FlurbG**					
1.1.1	Geldbeiträge nach § 19 FlurbG	5,97	0,36	0,00	6,33	
1.1.2	Sachbeiträge nach § 19 FlurbG	0,00	0,01	0,00	0,01	
1.2	Sonderbeiträge	2,65	0,77	-0,01	3,42	
1.3.1	Darlehn des Bundes/Landes	0,00	0,00	0,00	0,00	
1.3.2	Darlehn mit Zinsverbilligung	0,00	0,00	0,00	0,00	
1.3.3	Sonstige Darlehn	6,94	0,08	0,00	7,02	
1.4	Kurzfristiger Kassenkredit	-0,45	-0,16	0,26	-0,34	
1.9	Sonstige Eigenleistungen	0,82	0,15	0,03	1,00	
2.	**Leistungen Dritter**					
2.1	Anteil des Unternehmensträgers	0,36	0,01	15,86	16,23	
2.2	Leistungen Dritter für Arb. der TG	0,81	0,00	0,07	0,88	
2.3	Erlöse nach § 46 FlurbG	0,13	0,00	0,00	0,13	
2.4	Gewinne aus Landzwischenerwerb	0,10	0,00	0,00	0,10	
2.9	Sonstige Leistungen Dritter	0,89	0,05	0,13	1,06	
3.	**Zuschüsse**					
3.1	**Zuschüsse des Bundes/Landes**	47,78	10,09	0,00	57,87	
3.2	Zuschüsse der Wasserwirtschaft	0,00	0,00	0,00	0,00	
3.3	Zuschüsse des Naturschutzes	0,01	0,03	-0,06	-0,02	
3.4	Zuschüsse der EG	6,14	0,15	0,00	6,29	
3.9	Zuschüsse sonstiger Stellen	0,03	0,00	0,00	0,03	
	Summe Einnahmen	**72,19**	**11,53**	**16,28**	**100**	
4.	**Verkehrsanlagen**	47,25	0,08	6,85	54,17	
5.	**Wasserbauliche Anlagen**	4,01	0,27	0,53	4,81	
6.	**Landschaftsgestalt. Anlagen**	3,28	5,47	1,04	9,80	
7.	**Bodenschütz. und -verbess. Maßnahmen**	7,62	0,03	2,59	10,24	
8.	**Sonstige Baumaßnahmen**	0,44	0,00	0,01	0,45	
9.	**Verwaltungs- und Nebenkosten**	10,29	5,75	4,49	20,53	
	Summe Ausgaben	**72,89**	**11,60**	**15,51**	**100**	

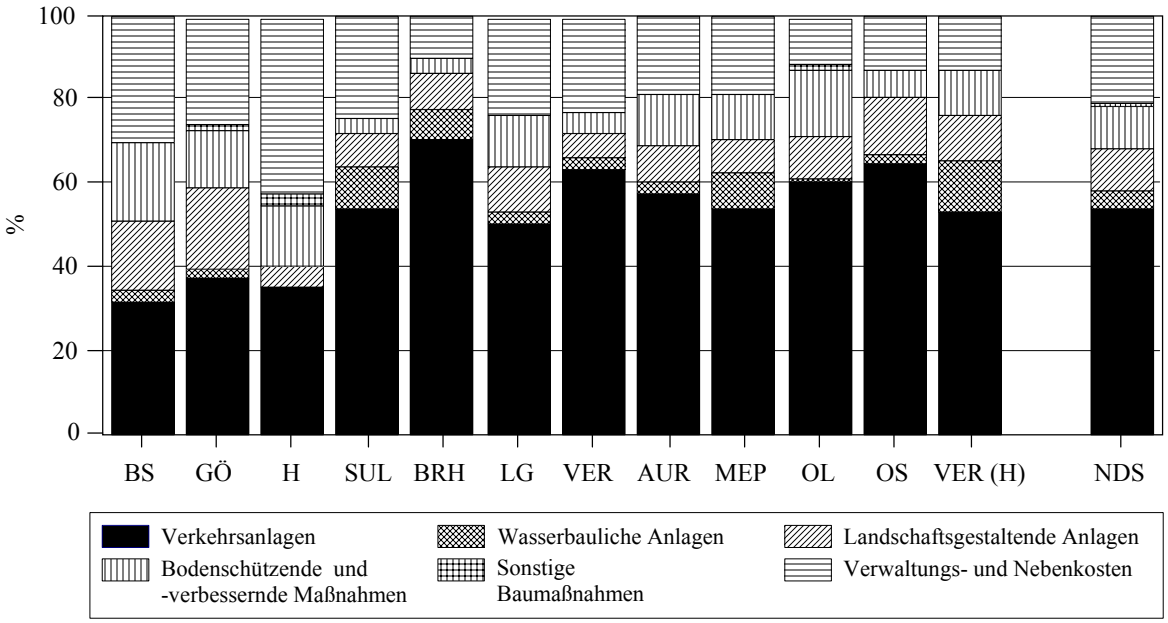
1) MG 1 = Allgemeine Ausführungskosten. 2) MG 3 = Sicherung des Naturhaushaltes. 3) MG 4 = Unternehmensträger.
4) MG 7 = Kultur- und Erholungslandschaft.

Quelle: NMELF (2002). Kla_2002-08-01

Somit lag der Schwerpunkt der Ausgaben bei den Verkehrsanlagen, der noch um die anteiligen Verwaltungs- und sonstigen Nebenkosten zu erhöhen ist, und die Finanzierung erfolgte zu fast 65 % über GAK und EU-Zuschüsse.

In Abbildung 3.4 wird die Ausgabenstruktur der Ausführungskosten auf Amtsebene dargestellt, um die erheblichen regionalen Unterschiede im zehnjährigen Betrachtungszeitraum zu zeigen. Die Anteile der Ausgaben für Verkehrsanlagen schwanken z.B. zwischen rd. 35 und 70 %, die für bodenschützende und –verbessernde Maßnahmen zwischen rd. 2 und 20 % und die für Verwaltungs- und Nebenkosten zwischen 10 und über 40 %. Zu diesen Unterschieden dürfte das bottom-up-Prinzip nicht unwesentlich beigetragen haben.

Abbildung 3.4: Ausgabenschwerpunkte ohne Dorferneuerung in der Flurbereinigung in den Haushaltsjahren 1991 bis 2000 – Differenzierung nach Amtsbereichen



Quelle: NMELF (2002).

Kla_2002-08-01

Nach der bisherigen Durchschnittsbetrachtung der Ausführungskosten vornehmlich auf Landesebene über einen Zeitraum von 10 Jahren, stehen nachfolgend detailliertere Auswertungen im Vordergrund. Dabei wird der Schwerpunkt auf die Betrachtung der verschiedenen Einnahmequellen gelegt:

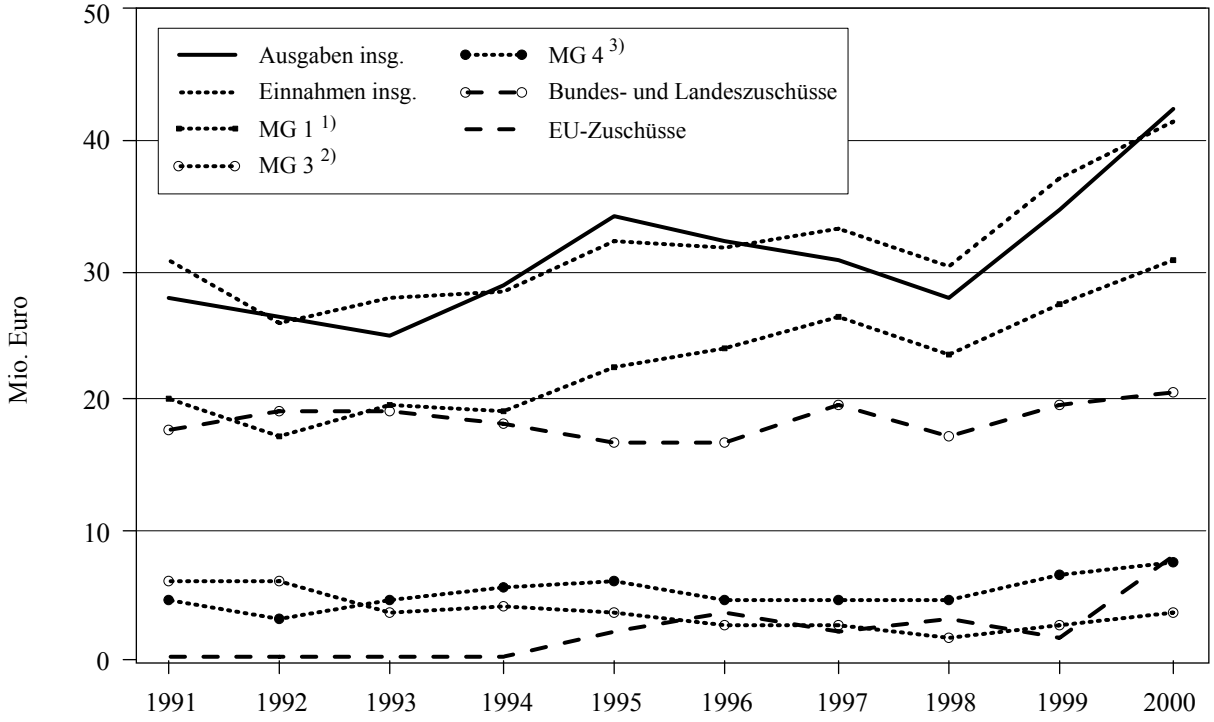
– Aus Abbildung 3.5 wird der bei starken jährlichen Schwankungen tendenzielle Einnahme- und Ausgabeanstieg von rd. 30 (1991) auf über 40 Mio. Euro (2000) ersichtlich. Die Einnahmen erhöhten sich insbesondere in der Maßnahmengruppe 1. Ein hierfür wesentlicher Grund waren die ab 1994 und vor allem ab 2000 gewährten EU-Zuschüsse.

– Nicht aus der Abbildung 3.5 ersichtlich wird die weitere Entwicklung der Zuschüsse, die im Rahmen der GAK und der EU für die Jahre 2001 und 2002 zur Verfügung standen. Nach Auskunft des NMELF stiegen die Zuschüsse aus der GAK im Jahr 2001 (2002) um rd. 10 (11) Mio. auf 31 (32,2) Mio. Euro und die EU-Zuschüsse um rd. 9 (3) Mio. auf 17,2 (11,9) Mio. Euro. Vermutlich handelt es sich bei diesen Werten um „Ausreißer“ nach oben, denn für den Zeitraum 2000 bis 2006 sind pro Jahr lediglich 22,4 Mio. Euro Zuschüsse für die Flurbereinigung aus der GAK vorgesehen. Darüber hinaus sind angesichts der angespannten Haushaltslage Korrekturen nach unten wahrscheinlich. Dennoch hat die Flurbereinigung in Niedersachsen ganz offensichtlich auch

auf absehbare Zeit einen hohen politischen Stellenwert. Die hälftige EU-Mitfinanzierung der Ausführungskosten hat dazu zweifellos einen wesentlichen Beitrag geleistet.

– Der Anteil der Eigenleistungen belief sich während des Betrachtungszeitraums bei den Maßnahmengruppen 1 und 3 auf gut 20 %, bei alleiniger Betrachtung letzterer lediglich auf gut 10 % (vgl. Abbildung 3.6)[41]. Die Beiträge wurden von der Teilnehmergemeinschaft durch Geldbeiträge, Sonderbeiträge und Aufnahme sonstiger, nicht zinsverbilligter Darlehen erbracht.

Abbildung 3.5: Entwicklung nach Maßnahmengruppen differenzierter Einnahmen und der Ausgaben insgesamt für Flurbereinigungen ohne Dorferneuerung in den Haushaltsjahren 1991 bis 2000 in Euro – Niedersachsen insgesamt

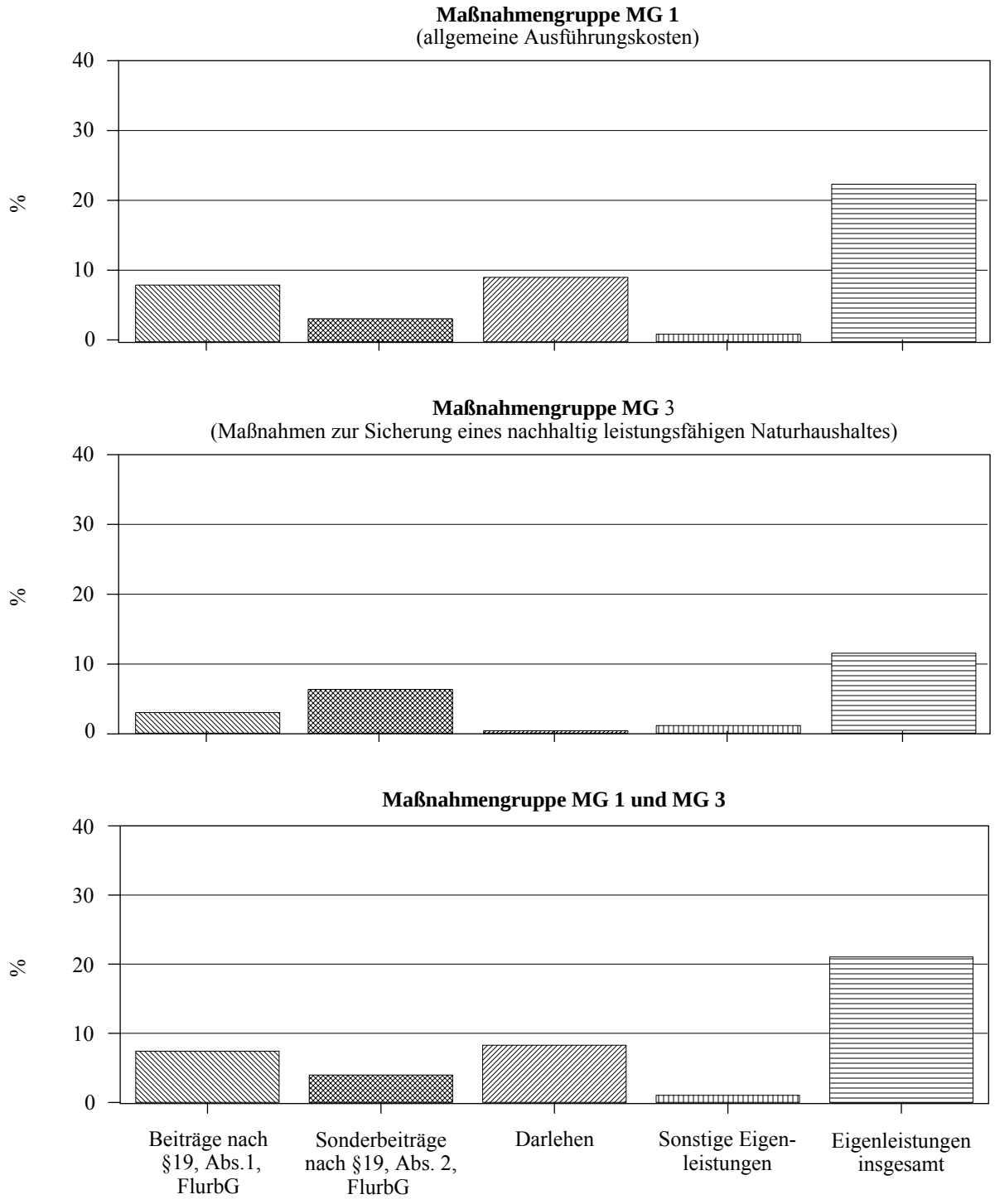


1) MG 1 = Einnahmen zur Finanzierung der allgemeinen Ausführungskosten.
2) MG 3 = Einnahmen zur Finanzierung der Sicherung des Naturhaushaltes.
3) MG 4 = Einnahmen von Unternehmensträgern.
Quelle: NMELF (2002).

Kla_2002-08-01

[41] Bei der Ermittlung der Eigenleistungen wird die Maßnahmengruppe MG 3 ausgeklammert, weil die Ausführungskosten für die sogen. „Einwirkungsfläche“ vollständig vom Unternehmensträger übernommen wird.

Abbildung 3.6: Anteil (%) der Eigenleistungen zur Finanzierung der Ausführungskosten ausgewählter Maßnahmengruppen in den Haushaltsjahren 1991 bis 2000 – Niedersachsen insgesam**t**

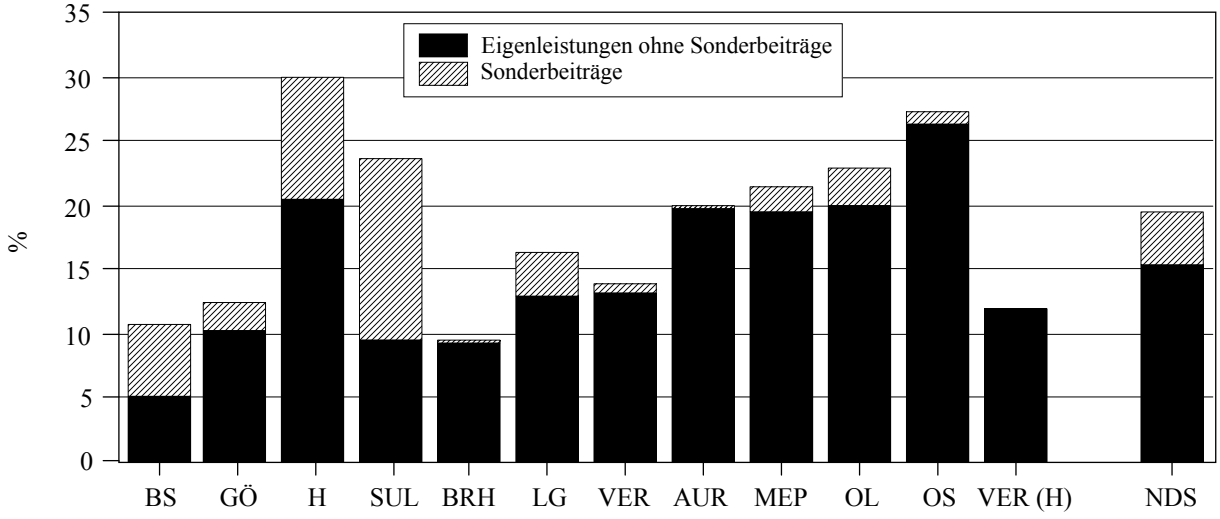


Quelle: NMELF (2002).

Kla_2002-08-01

– Der Eigenleistungsanteil schwankte zwischen den einzelnen Ämtern erheblich (vgl. Abbildung 3.7). Am höchsten war er einschließlich (ohne) Sonderbeiträge im Bereich des Amtes für Agrarstruktur Hannover (Osnabrück) mit rd. 30 % (26 %), am niedrigsten in Bremerhaven (Braunschweig) mit rd. 9 (5) %.

Abbildung 3.7: Anteil der Eigenleistungen zur Finanzierung der Ausführungskosten ausgewählter Maßnahmengruppen[1)] in den Haushaltsjahren 1991 bis 2000 – Differenzierung nach Amtsbereichen



1) Maßnahmengruppen 1 (allgemeine Ausführungskosten) und 3 (Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes).
Quelle: NMELF (2002).

Kla_2002-08-01

Im Landesdurchschnitt wurde die geforderte Mindestbeteiligung der Teilnehmergemeinschaft mit 20 % Eigenleistungen an den zuwendungsfähigen Ausführungskosten (vgl. nächsten Abschnitt) zwar erreicht, auf Amtsebene aber teilweise erheblich unterschritten[42]. Noch deutlicher dürften die Unterschiede auf Verfahrensebene gewesen sein. Hierfür standen uns jedoch keine aussagekräftigen Daten zur Verfügung. Das Ausweichen auf Amtsebene als Folge dieser Datenproblematik lässt sich allerdings sachlich durchaus rechtfertigen, weil der zu Grunde gelegte Betrachtungszeitraum von zehn Jahren den Fehler einer bilanziellen Betrachtung der Finanzstruktur aller auf dieser Ebene anhängigen Verfahren maßgeblich relativiert.

[42] Da die Zuschüsse und sonstigen Leistungen Dritter nicht zuwendungsfähig sind, ist die Maßnahmengruppe 4 nicht in die Berechnung der Eigenleistungen einzubeziehen (vgl. nächsten Abschnitt).

3.6 Ermittlung der Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft

Die Vorgehensweise bei der Ermittlung der Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft wird für die alten Länder durch die diesbezüglichen Regelungen im FlurbG und die in der GAK enthaltenen „Grundsätze für die Förderung der Flurbereinigung und des ländlichen Wegebaus“ (vgl. z.B. BT-Drucksache 14/9009, S. 17-18) bestimmt.

Nach § 19 Abs. 1 FlurbG kann die Teilnehmergemeinschaft die Teilnehmer nur zu Geld- oder Sachbeiträgen heranziehen, soweit die Aufwendungen dem Interesse der Teilnehmer dienen. Hierbei handelt es sich um die Ausführungskosten der Flurbereinigung gem. § 105 FlurbG. „Maßstab der Beitragspflicht ist grundsätzlich der in Wertverhältniszahlen ausgedrückte Wert der neuen Grundstücke“ (Seehusen und Schwede 1997, S. 67). „Als anderer Beitragsmaßstab nach Abs. 1 Satz 2 sind zulässig z.B. die Fläche der alten Grundstücke oder die Ertragsmesszahlen nach der Bodenschätzung bzw. der Grundvermögenssteuer“ (ebenda, S. 68). Der Maßstab kann nur für alle Teilnehmer einheitlich festgelegt werden. Somit kann kein Verteilungsmaßstab gebildet werden, der die Heranziehung eines Teilnehmers von der Größe seiner Umlegungsvorteile abhängig macht (vgl. Seehusen und Schwede 1997, S. 68). „Die Berücksichtigung der unterschiedlichen Vorteile wird vielmehr durch die Absätze 2 und 3 des § 19 FlurbG bei der Heranziehung der Teilnehmer zu den Beiträgen im konkreten Falle gewährleistet“ (ebenda). Abgesehen von diesen Sonderkostenbeiträgen bzw. Beitragsbefreiungen besteht somit wenig Gestaltungsspielraum für den Beitragsmaßstab.

Die Höhe der von der Teilnehmergemeinschaft zu tragenden Ausführungskosten wird durch die o.g. Förderungsgrundsätze zur Flurbereinigung bestimmt. Die von Bund und Ländern gewährten Zuwendungen werden damit begründet, dass die Flurbereinigung als Hilfe zur Selbsthilfe des ländlichen Raums nicht nur agrarpolitische, sondern auch allgemeine volkswirtschaftliche Ziele verfolgt (vgl. ebenda, S. 435). Sie werden regelmäßig als Zuschüsse gewährt, deren Höhe sich nach folgenden Grundsätzen richtet:

„4.4 Bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Ausführungskosten ist von den Kosten auszugehen, die der Teilnehmergemeinschaft nach Abzug der Zuschüsse und sonstiger Leistungen Dritter zu den Ausführungskosten als Verpflichtung verbleiben.

4.5 Die Eigenleistung der Teilnehmergemeinschaft richtet sich nach deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit.

Sie darf bei Flurbereinigungen sowie bei beschleunigten Zusammenlegungsverfahren 20 % ... der zuwendungsfähigen Ausführungskosten nicht unterschreiten. *Die Länder können bei Verfahren mit besonderer ökologischer Zielsetzung und bei Verfahren mit hoher Bedeutung für die Erhaltung der Kulturlandschaft die Eigenleistung auf 10 % begrenzen*“ (BT-Drucksache 14/9009, S. 18). Der Text in Kursivschrift wurde im Jahr 2002 neu eingefügt. Die bis Ende 2001 an dieser Stelle befindliche Regelung „... die nach Landesrecht zustän-

dige Behörde kann im Einzelfall Ausnahmen zulassen“ (BT-Drucksache 14/5900, S. 19) wurde ersatzlos gestrichen.

Zuwendungsfähig sind auch die anfallenden Zinsen zur Zwischenfinanzierung der Ausbaukosten mit von der Teilnehmergemeinschaft bzw. deren Verband zu einem angemessenen Zinssatz aufgenommenen Kapitalmarktdarlehen. Entsprechendes gilt für die Zinsen und die Verluste, die der Teilnehmergemeinschaft beim Landzwischenerwerb bzw. der Flächenverwendung entstehen (vgl. BT-Drucksache 14/9009, S. 17). Eine zeitliche Begrenzung der maximalen Dauer dieser Zwischenfinanzierungszeiten erfolgt für den Landzwischenerwerb (vgl. ebenda, Pkt. 4.3).

Nicht zuwendungsfähig sind dagegen die Zinsen für Kapitalmarktdarlehen zur Finanzierung der Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft, obwohl die Ausführungen unter Pkt. 1.3.9 das Gegenteil vermuten lassen: Ausführungskosten sind insbesondere „...die Zinsen für die von der Teilnehmergemeinschaft zu einem angemessenen Satz aufgenommenen Kapitalmarktdarlehen,...“ (ebenda)[43]. Anderenfalls wäre die Aufnahme von Darlehen zur Finanzierung der Eigenleistungen im Vergleich zu den zum gleichen Zeitpunkt erfolgenden Bargeldleistungen wegen der langen Darlehenslaufzeit (regelmäßig 20 Jahre) deutlich vorteilhafter.

3.6.1 Regelung in Niedersachsen

Der durch das FlurbG und die Förderungsgrundsätze abgesteckte bundeseinheitliche Rahmen für die Zuwendungen wird durch Richtlinien der zuständigen Länderministerien konkretisiert.

Die Höhe der Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft ergeben sich in Niedersachsen aus der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Flurbereinigung (FlurbZR)“. Die Richtlinie wurde letztmalig Ende 2001 geändert[44]. Nachfolgend wird die aktuelle, seit 2002 geltende Fassung zu Grunde gelegt. Soweit notwendig, wird auf die erfolgten Änderungen eingegangen.

Gemäß der FlurbZR zählen die Zinsen für von der Teilnehmergemeinschaft aufgenommene Kapitalmarktdarlehen nur dann zu den zuwendungsfähigen Ausführungskosten, wenn

---

[43] Von den Verfassern wurde diese Bestimmung zunächst so ausgelegt, dass nicht nur der Zinsanteil bei der Zwischenfinanzierung der Ausführungskosten zuwendungsfähig ist, sondern auch der für aufgenommene Kapitalmarktdarlehen zur Finanzierung der Eigenleistungen. Eine Diskussion im NMELF ergab jedoch, dass in der Flurbereinigungspraxis nicht so verfahren wird.

[44] Vgl. NMELF 1999c und NMELF 2001.

diese für den Landzwischenerwerb verwendet werden. Somit sind die festgesetzten Eigenleistungen in Niedersachsen auch bei Fremdfinanzierung in Höhe des Barwertes zu erbringen. Der sich aus den Förderungsgrundsätzen der GAK ergebende Zuwendungsspielraum wird also nicht ausgeschöpft.

Für die Feststellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaften und damit auch der Höhe der Eigenleistungen sind die ÄfA zuständig. Die Bezirksregierungen sind in ihren Zuständigkeitsbereichen mehr oder weniger koordinierend tätig, um gravierende Unterschiede in der Vorgehensweise zu vermeiden. Relativ konkret wurde diese Funktion von der Bezirksregierung Hannover wahrgenommen, die als maßgebliche Kennziffer für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit die durchschnittliche landwirtschaftliche Vergleichszahl im Verfahrensgebiet festgelegt hat[45] (vgl. hierzu auch Kracke 1997, S. 13).

Als Finanzierungsart der Zuwendungen ist bei den Teilnehmergemeinschaften eine Fehlbedarfsfinanzierung vorgesehen. Daraus folgt, dass die Teilnehmer ab Beginn des Verfahrens, d.h. ab Herstellung der gemeinschaftlichen Anlagen (Baubeginn), einen nach § 5 FlurbG allseits erörterten festen Betrag an Eigenleistungen zu tragen haben und die verbleibenden Ausführungskosten von Dritten oder durch Zuschüsse abgedeckt werden. Im Vergleich zur Anteils- ist die Fehlbedarfsfinanzierung für die Teilnehmergemeinschaft bei steigenden Kosten günstiger (und umgekehrt) und die Teilnehmer haben hinsichtlich der Höhe auf sie zukommender Flurbereinigungskosten Planungssicherheit.

Von den Ende 2001 in den FlurbZR übernommenen Änderungen der Förderungsgrundsätze in der GAK ist vor allem der Wegfall der Bestimmung von Bedeutung, dass die ÄfA in

---

[45] „Bei der Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist grundsätzlich von der durchschnittlichen landwirtschaftlichen Vergleichszahl im Verfahrensgebiet auszugehen. Die Berechnung des jährlichen Beitragsaufkommens bitte ich wie folgt vorzunehmen:
Bis 25 Punkte = je Punkt 1,60 DM/ha beitragspfl. Fläche
von 26-35 Punkte = je Punkt zusätzl. 1,40 DM/ha beitragspfl. Fläche
von 36-45 Punkte = je Punkt zusätzl. 1,20 DM/ha beitragspfl. Fläche
ab 46 Punkte = je Punkt zusätzl. 1,00 DM/ha beitragspfl. Fläche.
Beispiel: LVZ 58 Punkte; 800 ha beitragspflichtige Fläche
= 25 x 1,60 DM
= 10 x 1,40 DM
= 10 x 1,20 DM
= 13 x 1,00 DM
= 79,00 DM x 800 ha = 63.200,00 DM Beitragsaufkommen pro Jahr.
Zuschläge wegen hoher Veredlungsdichte oder Sonderkulturen und Abschläge wegen hoher Vorlasten, geringen Vorteilen, hoher Anteile in Schutzgebieten sind zulässig. Sollte eine Finanzierung nach diesen Grundsätzen nicht erfolgen können, werde ich entsprechend Ziffer 7.2.4 FlurZR eine gutachterliche Stellungnahme der Landwirtschaftskammer einholen“ (Bezirksregierung Hannover -506.3-61180 H-, Hannover, den 17.04.1990.

Ausnahmefällen von der Einhaltung der Mindestgrenze an Eigenleistungen in Höhe von 20 % der zuwendungsfähigen Ausführungskosten absehen konnten. Die Mindestgrenze wurde zumindest tendenziell so gehandhabt, dass sie nicht auf jedes einzelne Verfahren, sondern auf den Durchschnitt aller auf Landesebene anhängigen Verfahren angewandt wurde. Diese Vorgehensweise, die durch die in Pkt. 3.5.3 dargestellten Ergebnisse im Grundsatz bestätigt wird, ist seit 2002 nicht mehr möglich. Eine Unterschreitung der Mindestgrenze ist nur noch bei besonders ökologischen Verfahren zulässig. Somit müssen die Teilnehmergemeinschaften bei neu eingeleiteten Verfahren, die diese Bedingung nicht erfüllen, ausnahmslos mindestens 20 % der zuwendungsfähigen Kosten als Eigenleistung erbringen.

Eine Verminderung der Eigenleistungen der Teilnehmer, d.h. der Beitragslast der einzelnen Grundstückseigentümer, die bereits vor der Änderung der FlurbZR möglich war, wenn sich z. B. die Gemeinden oder Realverbände aus Eigeninteresse im Rahmen von Flurbereinigungen finanziell am Ausbau des Wegenetzes in der Feldmark beteiligten und damit einen Beitrag zur Verbesserung der Agrarstruktur leisteten, wurde in der geänderten Fassung beibehalten[46]. Darüber hinaus wurde festgelegt, dass über Leistungen Dritter für Maßnahmen zur Pflege und Gestaltung der Kultur- und Erholungslandschaft die Bewilligungsbehörde entscheidet, ob diese finanzielle Beteiligung von den zuwendungsfähigen Ausgaben abzusetzen ist oder nicht.

Nach wie vor nicht abzusetzen sind gemäß FlurbZR Kapitalerträge nach § 40 FlurbG und Erlöse aus der mäßigen Erhöhung des Flächenabzugs nach § 47 FlurbG. „Diese Mittel sind von der Teilnehmergemeinschaft für nicht zuwendungsfähige Ausgaben, z.B. die Tilgung von Darlehen oder Unterhaltungsaufgaben, zu verwenden“ (Pkt. 5.6.2). Für die Teilnehmergemeinschaft ist dies im Hinblick auf § 47 Abs. 1 FlurbG eine günstige Lösung. Nach Seehusen und Schwede (1997, S. 237) müssen nämlich alle Teilnehmer das für die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen nötige Land entschädigungslos aufbringen, weil die Abzüge nach § 47 Abs. 1 Satz 1 zugleich dem Interesse der Betroffenen dienen. Der Kapitalbetrag nach § 40 für die Bereitstellung von Land für öffentliche Anlagen ist dagegen in Übereinstimmung mit den FlurbZR zur Senkung der Kostenlast nach § 19 zu verwenden (vgl. ebenda).

Insgesamt lassen sich für Niedersachsen aus den FlurbZR die Schlussfolgerungen ziehen, dass bei der Ermittlung der Eigenleistungen der Teilnehmer vor dem Hintergrund der Bestimmungen im FlurbG eine moderate Vorgehensweise erkennbar ist, während der sich aus

[46] In den 2002 vorgenommenen Änderungen (vgl. Pkt, 5.6.1) wird explizite darauf hingewiesen, dass von den Ausführungskosten nur Leistungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften „... für andere, als die in den Fördergrundsätzen genannten Zwecke“ abzusetzen sind. Nach Auskunft des NMELF wurde dies auch bis 2001 in gleicher Weise gehandhabt, führte aber wegen der impliziten Formulierung für Außenstehende zu Missverständnissen.

den Förderungsgrundsätzen der GAK ergebende Spielraum insbesondere wegen des Verzichts der Einbeziehung von Zinszahlungen in die zuwendungsfähigen Ausführungskosten nicht voll ausgeschöpft wird.

3.6.2 Exkurs: Regelungen in anderen alten Ländern

Die in den Förderungsgrundsätzen der GAK enthaltenen Bestimmungen über den Mindestanteil der Eigenleistungen an den Ausführungskosten, den die Teilnehmer zu erbringen haben, sind mit gewissen Abweichungen in den Richtlinien aller alten Länder übernommen worden. Im Detail zeigen sich bei der praktischen Umsetzung im Vergleich zur Vorgehensweise in Niedersachsen einige Unterschiede. So wird z.B. in Bayern die Zwischenfinanzierung der Eigenleistungen der Teilnehmer über einen langen Zeitraum durch Gewährung zinsgünstiger Darlehen gefördert und auf diese Weise der Eigenleistungsanteil im Vergleich zur Barzahlung vermindert[47].

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die in ausgewählten anderen alten Ländern verwendeten Kriterien zur Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaft und auf die Finanzierungsart der Zuwendungen (z.B. Fehlbedarfs-, Anteils- oder Festbetragsfinanzierung). Für diese Bereiche werden in den Förderungsgrundsätzen der GAK keine Konkretisierungen vorgenommen. In den Vergleich einbezogen werden die Länder Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Mit Niedersachsen gemeinsam ist diesen Ländern der vergleichsweise hohe Einsatz öffentlicher Mittel für Flurbereinigungen:

– In Bayern wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auf der Grundlage der landwirtschaftlichen Vergleichszahl festgelegt und die Zuwendung in der Regel als Anteilsfinanzierung gewährt[48]. Die Höhe des Eigenleistungsanteils wird neben der Vergleichszahl von der jeweiligen Maßnahme abhängig gemacht. Bei landwirtschaftlichen Vergleichszahlen von 50 und mehr (20 und weniger) beträgt der Eigenleistungsanteil für

---

[47] Für die Zwischenfinanzierung der Eigenleistungen der Teilnehmer können z.B. in Bayern Darlehen durch Kombination von zinslosen Darlehen aus Haushaltsmitteln und Kapitalmarktdarlehen gewährt werden, die über den Verband für Ländliche Entwicklung bereit gestellt werden. Die öffentlichen Darlehen sind nach zwei tilgungsfreien Jahren mit mindestens 3 % zu tilgen. Hieraus ergibt sich eine Laufzeit von rd. 35 Jahren. Maximal werden 50 % der Beiträge nach § 19 Abs. 1 FlurbG als öffentliche Darlehen gewährt, mit Kapitalmarktdarlehen kombiniert und zu einem günstigen Mischzins an die Teilnehmergemeinschaft weitergegeben. Die Beiträge der Teilnehmer können darüber hinaus zinsgünstig gestundet werden. (vgl. Finanzierungsrichtlinien Ländliche Entwicklung. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Landwirtschaft und Forsten vom 25.06.2002, Nr. E 5-7554-781).

[48] „Zur Stärkung der Eigenverantwortung der Teilnehmergemeinschaft soll der Prozentsatz der Eigenleistung vor der Information der Grundeigentümer nach § 5 FlurbG von der Direktion für Ländliche Entwicklung festgesetzt und möglichst bis zum Abschluss des Verfahrens beibehalten werden“ (ebenda, Pkt. 5.3.4).

die Planung und Herstellung gemeinschaftlicher Anlagen z.B. mindestens 30 (10) % und für Maßnahmen zum Bodenschutz sowie zur Landschaftspflege mindestens 10 (10) %. Für Maßnahmen der Bodenordnung variiert der Eigenleistungsanteil erheblich.

– In der für Baden-Württemberg erlassenen „Richtlinie des Ministeriums Ländlicher Raum zur Förderung der Flurneuordnung in Baden-Württemberg“[49] werden die Zuwendungen ebenfalls als Anteilsfinanzierung gewährt (vgl. Pkt. 6.1)[50]. Die gewährten Zuschüsse (Grundzuschüsse und Zuschläge) werden nach der Höhe des durchschnittlichen Hektarsatzes[51] im Verfahrensgebiet gestaffelt. Der Grundzuschuss fällt mit steigendem durchschnittlichen Hektarsatz kontinuierlich von 75 % (Hektarsatz bis 200 Euro) auf 55 % (Hektarsatz über 1150 Euro) der Ausführungskosten. Zuschläge können bis zum Erreichen eines Gesamtzuschusses von 85 % der zuschussfähigen Ausführungskosten gewährt werden, wenn es sich z.B. um Verfahren in benachteiligten Gebieten, mit hohem Kostenanteil für Gemeinschaftsaufgaben oder um Modellvorhaben handelt. Für Maßnahmen des Umwelt-, Natur-, Gewässer- und Denkmalschutzes, der Landschaftspflege und der Erhöhung in nicht primär auf die Agrarstruktur ausgerichteten Verfahren gelten besonders festgelegte Zuschusssätze.

– Die für Rheinland-Pfalz im Jahr 2002 neu gefasste Verwaltungsvorschrift „Förderung der ländlichen Bodenordnung“[52] sieht als Finanzierungsart der Zuwendungen Anteils- oder Festbetragsfinanzierung vor. Bevorzugt wird die Festbetragsfinanzierung angewandt[53]. Bei Verfahren in Acker- und Grünlandgebieten müssen mindestens 20 % der zuwendungsfähigen Ausführungskosten als bare und unbare Eigenleistungen erbracht werden. Eine Staffelung nach Flächenbonität oder anderen Kriterien ist nicht mehr

---

49 Bekanntmachung vom 01. Januar 1997, AZ: 46-8561.00, letztmalig geändert durch VwV vom 06.11.2001, AZ: 46-8561.00.

50 „Die Eigenleistung der Teilnehmergemeinschaften (bare Beiträge und Darlehen) ... soll im Durchschnitt höchstens 25 % (§ 18 Abs. 1 LLG) der zuwendungsfähigen Ausführungskosten ohne Berücksichtigung des Landabzugs nach § 47 FlurbG betragen.“ (Pkt. 6.2).

51 Der Hektarsatz bzw. –wert ist prinzipiell mit der in Bayern verwendeten landwirtschaftlichen Vergleichszahl identisch. Durch Multiplikation mit dem Wert 19,05 Euro wird der Hektarsatz bzw. -wert aus der LVZ ermittelt.

52 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, 2002 (8605-4031/4731, Entwurf).

53 „Der im erstmals genehmigten Finanzierungsplan festgelegte Zuwendungssatz gilt für die Gesamtverfahrenszeit. Änderungen des Finanzierungsplanes führen zu keiner Änderung des Finanzierungssatzes. Aus diesem Grund ist der Finanzierungsplan sorgfältig aufzustellen“ (Schreiben der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier an die Kulturämter im Land vom 29.01.2002, Geschäftszeichen 8605-4031/4731). Zu den Gründen für eine neue Aufstellung des Finanzierungsplans vgl. Pkt. 6.2.4.3 der zuvor genannten Verwaltungsvorschrift.

vorgesehen[54]. Ausführungskosten sind nur bis 2000 Euro je ha bearbeiteter Fläche zuwendungsfähig (bei beschleunigten Zusammenlegungsverfahren bis 1000 Euro). Liegen die zuwendungsfähigen Kosten unter 1000 Euro je ha bearbeiteter Fläche, können die Eigenleistungen auf 10 % reduziert werden, weil dann davon ausgegangen wird, dass es sich um ein umweltschonendes Verfahren mit geringer Ausbauintensität handelt. „Der von der Teilnehmergemeinschaft für die Finanzierung der zuwendungsfähigen Ausführungskosten verwendete Kapitalbetrag, der für Flächen gezahlt wird, die nach § 40 FlurbG in Anspruch genommen werden, gilt als Eigenleistung. Das Gleiche gilt für den Erlös aus der Verwertung von Restflächen, die aus der mäßigen Erhöhung des Flächenabzuges nach § 47 Abs. 1 FlurbG stammen“ (Pkt. 5.1). Verfahren, die aus besonderem Anlass oder auf besonderen Antrag zur ausschließlichen Verbesserung der ökologischen Verhältnisse durchgeführt werden, können bis zu 100 % mit Zuschüssen aus Landesmitteln finanziert werden.

3.6.3 Kritische Würdigung

Soweit die Zinsen für die von der Teilnehmergemeinschaft aufgenommenen Darlehen zur Finanzierung der Eigenleistungen durch landesspezifische Regelungen längerfristig fühlbar niedriger sind als die vergleichbaren Kapitalmarktzinsen, unterschreitet die geforderte Eigenleistung den korrespondierenden Barwert. Auch der (teilweise) Verzicht auf eine eigentlich entschädigungslose Aufbringung von Land für gemeinschaftliche und öffentliche Anlagen im mäßigen Umfang entlastet die Teilnehmer. Insoweit ist in allen betrachteten Ländern ein moderates Vorgehen bei der Vorgehensweise zur Ermittlung der Höhe der Eigenleistungen festzustellen.

Die Vor- und Nachteile der in den betrachteten Ländern angewandten unterschiedlichen Finanzierungsarten der Zuwendung lässt sich nur im Kontext der Gesamtfinanzierung von Flurbereinigungsprojekten beurteilen. Vorteilhaft aus Sicht der Teilnehmergemeinschaft ist

- eine Anteilsfinanzierung, wenn die tatsächlichen Ausführungskosten den Finanzierungsplan übersteigen,
- eine Festbetragsfinanzierung, wenn die tatsächlichen Ausführungskosten den Finanzierungsplan unterschreiten,
- eine Fehlbedarfsfinanzierung, wenn die tatsächlichen Ausführungskosten den Finanzierungsplan übersteigen und keine projektbezogene Mittelbudgetierung erfolgt.

---

[54] In den bis 2001 gültigen Richtlinien erfolgte in Rheinland-Pfalz wie auch gegenwärtig noch in Baden-Württemberg eine Staffelung der Eigenleistungen nach Hektarwerten.

Im Hinblick auf einen sparsamen Einsatz öffentlicher Mittel sind die Aufstellung eines auf das Notwendige beschränkten, realistischen Finanzierungsplans und eine projektbezogene Budgetierung entscheidende Voraussetzungen. Wenn dies hinreichend gelingt, ist die Finanzierungsart von untergeordneter Bedeutung. Ohne Budgetierung und höheren als geplanten Kosten erfordert die Fehlbedarfsfinanzierung cet. par. den höchsten und die Festbetragsfinanzierung den geringsten öffentlichen Mitteleinsatz. Bei der Anteilsfinanzierung wird die Teilnehmergemeinschaft in keinem Fall aus der finanziellen Eigenverantwortung entlassen. Sie ist allerdings wegen der Mischfinanzierung in der Rechnungslegung verwaltungstechnisch am aufwendigsten. Die Auswahl der für den öffentlichen Mitteleinsatz günstigsten Finanzierungsart ist somit nicht ohne Berücksichtigung anderer Einflussgrößen möglich.

Bei der Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaft werden in der Mehrzahl der betrachteten Länder für die jeweiligen Verfahrensgebiete noch Kennziffern aus der Bodenschätzung herangezogen. Unstrittig ist die Verminderung der Aussagekraft dieser Kennziffern im Zeitablauf (vgl. hierzu u.a. Köhne und Wesche 1990, S. 84ff.). Unabhängig davon stellt sich die Frage, ob die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaft überhaupt (noch) ein geeignetes Kriterium zur Bemessung der Höhe der Eigenleistungen ist. Die Anwendung dieses Kriteriums lässt sich aus der Historie der Flurbereinigung erklären. Solange die Maßnahmen ganz überwiegend auf eine Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen ausgerichtet waren, brachte die Vorgehensweise akzeptable Ergebnisse. Zudem war und ist sie verwaltungstechnisch leicht handhabbar. Mit zunehmender Diversifizierung der Flurbereinigungsziele und –maßnahmen hat sich die Aussagekraft dieses Kriteriums für die Bemessung der Eigenleistungen zweifellos deutlich vermindert.

In Rheinland-Pfalz wurde diesem Problem dadurch Rechnung getragen, dass seit Anfang 2002 vollständig auf die Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verzichtet und statt dessen generell 20 % der zuwendungsfähigen Ausführungskosten bei Ackerland- und Grünlandverfahren als Mindesteigenleistung der Teilnehmergemeinschaft zu Grunde gelegt werden. Dieses Verfahren erhöht zweifellos die Transparenz und ist verwaltungstechnisch ebenfalls sehr einfach zu handhaben. Insoweit hat es gegenüber der Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit nicht problemadäquaten Hilfsgrößen Vorteile.

Ein weiterer Lösungsansatz hat Anfang 2002 möglicherweise aus einer Gemengelage von wirtschaftlichen und politischen Gründen Eingang in die Förderpraxis gefunden: Die bundesweite Senkung der Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft auf 10 % für Verfahren mit besonderer ökologischer Zielsetzung oder hoher Bedeutung für die Erhaltung der Kulturlandschaft. Die Förderungspraxis der Länder geht hier in besonderen Fällen noch weiter, indem z.B. die Ausführungskosten für solche Maßnahmen vollständig mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Die Absenkung der Mindesteigenleistung ist in diesen Fäl-

len insofern zu befürworten, als landwirtschaftliche Belange bei diesen Verfahren nicht im Vordergrund stehen.

Grundsätzlich besser geeignet für die Bemessung der Höhe der Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft sind allerdings Kennziffern, mit denen die wirtschaftlichen Vorteile der Landwirtschaft durch Flurbereinigungen erfasst werden. Zum einen werden dadurch die kausalen Wirkungszusammenhänge problemadäquat berücksichtigt. Zum anderen wird dadurch für den Bereich Landwirtschaft die Prioritätensetzung bei einem Nachfrageüberhang an Flurbereinigungsverfahren erleichtert. Auf solche Lösungsansätze wird später noch ausführlich eingegangen.

3.7 Anrechnung der Leistungen Dritter

Als Dritte werden nachfolgend die Nebenbeteiligten an Flurbereinigungsverfahren gemäß § 10 Abs. 2 FlurbG angesehen. Hier interessieren vor allem

- Gemeinden und Gemeindeverbände, in deren Bezirk Grundstücke vom Flurbereinigungsverfahren betroffen werden,
- andere Körperschaften des öffentlichen Rechts, die Land für gemeinschaftliche oder öffentliche Anlagen erhalten oder deren Grenzen geändert werden.

Zweck der Nebenbeteiligung ist, die Verfahrensvorschriften des FlurbG für oder gegen die Berechtigten anwendbar zu machen (vgl. Seehusen und Schwede 1997, S. 40). An den Ausführungskosten[55] können Nebenbeteiligte nur in bestimmten Fällen beteiligt werden (vgl. ebenda). Die Kostenbeteiligung der Träger von Maßnahmen gemäß § 86 Abs. 1 Nr. 2 FlurbG und der Unternehmensträger gemäß § 88 Nr. 2 FlurbG ist im FlurbG eindeutig festgelegt: Anzuwenden ist das Verursacherprinzip. Der antragstellende Träger von Maßnahmen hat nach § 86 Abs. 3 die von ihm verursachten Ausführungskosten an die Teilnehmergemeinschaft zu zahlen. Der Träger des Unternehmens nach § 88 Abs. 8 hat entsprechend den Anteil an Ausführungskosten zu zahlen, der durch Bereitstellung der zugeteilten Flächen und Ausführung der durch das Unternehmen nötig gewordenen gemeinschaftlichen Anlagen verursacht ist. Die obere Flurbereinigungsbehörde setzt den Anteil nach Anhörung des Trägers fest. Dadurch wird die Anwendung des in der Praxis wegen auftretender Abgrenzungsprobleme grundsätzlich schwierig umzusetzenden Verursacherprinzips mit Hilfe eines vom Träger anfechtbaren Verwaltungsaktes gelöst.

[55] Die Beteiligung von Nebenbeteiligten an den Verfahrenskosten wird hier ausgeklammert.

Gemeinden und Gemeindeverbände sind kraft Gebietshoheit Nebenbeteiligte, und die Gemeinden sind häufig als Eigentümerin von Grundstücken zugleich Teilnehmer. Als Nebenbeteiligte müssen sie sich gem. FlurbG nicht an den Ausführungskosten beteiligen, als Teilnehmer ergeben sich für die eingeworfenen Grundstücke Bewertungsprobleme, weil es sich hierbei häufig um Wege etc. handelt. Diese Probleme relativieren sich insoweit, als Gemeinden als Träger des örtlichen Wegenetzes ein Interesse an Flurbereinigungsverfahren haben. Die Herstellung der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren kann den Gemeindehaushalt wegen der hohen Zuwendungen erheblich entlasten. Gemeinden sind deshalb teilweise bereit, die geforderten Eigenleistungen der Teilnehmer ganz oder zumindest teilweise zu übernehmen, um Widerstände einzelner Teilnehmer an der Durchführung von Flurbereinigungsverfahren zu brechen. Ob sie diese Bereitschaft auch in die Tat umsetzen, hängt u.a. davon ab, inwieweit diese finanzielle Beteiligung zu einer Kürzung der Zuwendungen zur Flurbereinigung führt.

In den Förderungsgrundsätzen der GAK wird bestimmt, dass bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Ausführungskosten von den Kosten auszugehen ist, die der Teilnehmergemeinschaft nach Abzug der Zuschüsse und sonstiger Leistungen Dritter zu den Ausführungskosten als Verpflichtung bleiben (vgl. BT-Drucksache 14/9009, S. 18, Pkt. 4.4). Nicht definiert wird der Begriff „Dritte“. Zweifellos zählen hierzu Träger von Maßnahmen und Unternehmensträger. Bei Gemeinden, die gleichzeitig Teilnehmer sind, erfolgt in den Förderungsgrundsätzen keine eindeutige Zuordnung. Diese Aufgabe fällt somit in die Richtlinienkompetenz der Länder.

3.7.1 Regelung in Niedersachsen

Wie bereits erwähnt sind in Niedersachsen finanzielle Leistungen der Gemeinden für die in den Förderungsgrundsätzen genannten Ausführungskosten nicht abzusetzen. Eine höhere finanzielle Beteiligung als nach dem Bewertungsmaßstab notwendig stärkt folglich die Eigenleistung der Teilnehmergemeinschaft und entlastet insoweit die übrigen Teilnehmer.

In Niedersachsen sind entweder die Gemeinden oder die Realverbände Träger des örtlichen Wegenetzes. Im ersten Fall muss die Herstellung der gemeinsamen Anlagen ohne Flurbereinigung nach den Bestimmungen der jeweils gültigen Straßenausbaubeitragssatzung anteilig aus dem Gemeindehaushalt und von den Anliegern (Grundstückseigentümern der Feldmark) finanziert werden; im zweiten Fall ausschließlich von den Grundstückseigentümern der Feldmark.

Für eine Gemeinde als Träger des örtlichen Wegenetzes ist das Interesse an der Durchführung einer Flurbereinigung um so größer, je höher die ersparten Kosten durch die Flurbereinigung sind und je höher sie den Gesamtnutzen der Flurbereinigungsmaßnahmen für die

Gemeinde einschätzt. Ob unter sonst gleichen Bedingungen die Gemeinde bereit ist, die Eigenleistungen der Teilnehmer (teilweise) zu übernehmen, hängt darüber hinaus von ihrer Finanzkraft bzw. Liquidität ab. Bei starker Finanzkraft ist eine (teilweise) Übernahme der von der Teilnehmergemeinschaft aufzubringenden Eigenleistungen eher zu erwarten als bei schwacher Finanzkraft. Unter alleiniger Berücksichtigung dieser Zusammenhänge ist somit cet. par. eine vergleichsweise starke Nachfrage nach Flurbereinigungsverfahren von finanzstarken Gemeinden zu erwarten, soweit sie Träger des örtlichen Wegenetzes sind.

Ist ein Realverband bzw. eine Realgemeinde Trägerin des örtlichen Wegenetzes gilt prinzipiell entsprechendes. Bei hoher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft ist zu erwarten, dass die notwendigen Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft eher erbracht werden können als bei geringer Leistungsfähigkeit. Somit ist auch hier cet. par. eine vergleichsweise starke Nachfrage nach Flurbereinigungsverfahren von finanzstarken Realverbänden zu erwarten.

Im Unterschied zu den Gemeinden sind Realverbände

- nicht am Gesamtnutzen, sondern am Privatnutzen der Flurbereinigung interessiert;
- sicherlich eher in der Lage, die erforderlichen Wegebaumaßnahmen kostengünstiger in einem nicht durch Behörden geleiteten Verfahren durchzuführen;
- auf Grund der unterschiedlichen Interessenlage ihrer Mitglieder vermutlich häufiger nicht in der Lage, Mehrheiten für die Durchführung eines Flurbereinigungsverfahrens zu finden als Gemeinderäte[56].

Das Zusammenwirken dieser Einflussgrößen lässt vermuten, dass sich vor allem finanzstarke und/oder noch stark landwirtschaftlich geprägte Gemeinden, die Träger des örtlichen Wegenetzes sind, für die Durchführung von Flurbereinigungen entscheiden und ggf. vorhandene Widerstände der Teilnehmergemeinschaft durch (teilweise) Übernahme der von ihr aufzubringenden Eigenleistungen überwinden. Dieses dürfte – unabhängig von den finanziellen Gegebenheiten und dem Träger des Wegenetzes – vermehrt auch dynamischer, weit blickenden Landwirten mit zutreffenden Sachargumenten gelingen.

---

[56] In den Realverbänden sind durch den Agrarstrukturwandel die Verpächter von landwirtschaftlichen Grundstücken häufig in der Mehrzahl und haben im Gegensatz zu den aktiven Landwirten wegen der von ihnen zu zahlenden Beiträge wenig Interesse an Flurbereinigungsverfahren. Die vertragliche Zusicherung der (teilweisen) Beitragsübernahme durch die Pächter kann zahlreiche Verpächter sicherlich umstimmen, erhöht aber die Flurbereinigungsbeiträge der aktiven Landwirte. Im Gemeinderat stößt die Zustimmung zu Flurbereinigungsverfahren zwar auch auf Widerstand, zumal die Bedeutung landwirtschaftlicher Interessenvertreter ständig abgenommen hat. Dennoch dürften die von der Verwaltung vorgebrachten kostensparenden Sachargumente und der Gesamtnutzen für die Gemeinde häufig den Ausschlag zugunsten der Durchführung von Flurbereinigungsverfahren geben.

Da davon ausgegangen werden kann, dass die Finanzierungsrichtlinien anderer alter Bundesländer die (teilweise) Übernahme der Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft durch die Gemeinden ebenfalls ermöglichen[57], trifft die nachfolgende kritische Würdigung nicht nur für Niedersachsen zu.

3.7.2 Kritische Würdigung

Die vorausgegangenen Überlegungen lassen vermuten, dass finanzstärkere Gemeinden und tendenziell auch finanzstarke Realverbände verstärkt Flurbereinigungsverfahren nachfragen, wenn sie durch die damit verbundenen hohen Zuwendungen als Träger des örtlichen Wegenetzes Kosten einsparen können. Eine ausschließlich an der Nachfrage ausgerichtete Einleitung von Flurbereinigungsverfahren würde gegen das auch hier geltende Prinzip „Förderung als Hilfe zur Selbsthilfe“ verstoßen. Außerdem wird nicht gewährleistet, dass die Flurbereinigungsmittel dort eingesetzt werden, wo der wirtschaftliche Vorteil für die Landwirtschaft bzw. der Nutzen für die Gesamtgesellschaft am höchsten ist. Gestärkt werden tendenziell vielmehr die ohnehin finanzstarken Gemeinden bzw. Realverbände. Je nach vorrangiger Zielsetzung sind somit bei der Prioritätensetzung für Flurbereinigungen unterschiedliche Kennziffern zu verwenden: Entweder Effizienzkennziffern, die den wirtschaftlichen Vorteil der Landwirtschaft oder den gesamtwirtschaftlichen Nutzen maximieren oder Verteilungskennziffern, die finanzstarke Nachfrager ausschließen. Möglich ist auch eine Kombination aus beiden Kennziffern zu Lasten der Zielschärfe. Sicher ist, dass Kennziffern aus der Bodenschätzung nicht hinreichend aussagekräftig sind, um diese Ziele mit einem effizienten Mitteleinsatz zu erreichen.

[57] In den bayerischen Finanzierungsrichtlinien Ländliche Entwicklung (FinR-LE) vom 25.06.2002 wird dieser Sachverhalt am deutlichsten formuliert: „Die Eigenleistung der Teilnehmergemeinschaft kann ganz oder teilweise von Dritten (z.B. der Gemeinde) übernommen werden“ (Pkt. 5.3 (6)).

4 Empirische Effizienzanalysen von Flurbereinigungen und eigene Vorgehensweise

4.1 Bewertungsprobleme

Die Ausführungen im vorausgegangenen Abschnitt haben die hohe Förderungsintensität der im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren getätigten Ausführungskosten verdeutlicht. Hinzu kommt, dass die Verfahrenskosten mit Ausnahme von Unternehmensflurbereinigungen vollständig aus den Haushalten der jeweiligen Länder finanziert werden. Vor diesem Hintergrund und den seit geraumer Zeit zunehmend knapper werdenden öffentlichen Mitteln nimmt die Forderung nach ökonomischen Analysen zur Bewertung öffentlicher Projekte weiter zu (vgl. Marggraf und Streb, 1997). Dies trifft für Flurbereinigungsprojekte wegen der sehr hohen Förderintensität durch die öffentliche Hand in besonderer Weise zu. Ziel dieser Bewertungsverfahren ist es zu ermitteln, ob die bereitgestellten öffentlichen Gelder im volkswirtschaftlichen Sinne effizient verwendet werden. Das wichtigste Instrument zur Überprüfung der Effizienz staatlichen Handelns stellt die Nutzen-Kosten-Analyse (NKA) dar (vgl. Ahlheim, 1995). Für staatliche Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung wird ihre Anwendung daher sowohl von der Bundeshaushaltsordnung (§ 7 BHO)[58] als auch z.B. von der niedersächsischen Haushaltsordnung (§ 7 LHO) gefordert.

Mit der NKA (zu den theoretischen Grundlagen vgl. z.B. Recktenwald, 1970; Hanusch, 1994) wird die volkswirtschaftliche Effizienz durch Darstellung der Wirtschaftlichkeit eines Projektes in Geldgrößen, d.h. mit eindimensionaler Zielsetzung ermittelt. Hierfür erforderlich sind die Erfassung, Bewertung und Diskontierung der gesamten Nutzen und Kosten eines Projektes sowie die Wahl eines Effizienzmaßstabes (z.B. interner Zinsfluss) für den Effizienzvergleich zwischen mehreren Projekten. In der praktischen Anwendung stößt diese Methode allerdings generell auf erhebliche Probleme (vgl. z. B. Sara, 1977, S. 223 ff).

Bei der Flurbereinigung wird die Ermittlung der ökonomischen Effizienz durch verschiedene Faktoren erschwert. Hierzu zählt die bereits dargestellte, im Zeitablauf komplexer und vielfältiger gewordene Zielsetzung mit teilweise konkurrierenden Zielen anstelle eines für die Bewertung notwendigen operationalen, in die Agrarpolitik und das Wohl der Allgemeinheit (vgl. § 37 FlurbG) eingebetteten Zielsystems. Standen früher die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktions- und Einkommensverhältnisse durch bodenordnende Maßnahmen eindeutig im Vordergrund, wird gegenwärtig eine Kombination aus agrar-

[58] VV-BHO § 7 (1): Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung. Seit 1970 wird gem. der BHO und dem Haushaltsgrundsatzgesetz gefordert, dass „Wirtschaftlichkeitsrechnungen auf alle Maßnahmen im Staatssektor anzuwenden sind, die von größerer finanzieller Bedeutung sind“.

ökonomischen und ökologischen Zielen angestrebt sowie das Bemühen, Nutzungskonflikte durch entsprechendes Flächenmanagement aufzulösen bzw. abzumildern.

Darüber hinaus stellt sich das Problem der Bewertung des intangiblen Nutzens, dass sich durch die stärkere Gewichtung außerlandwirtschaftlicher Belange verstärkt hat. Für diesen im FlurbG mit den Begriffen „Förderung der Landeskultur und Landentwicklung“ bezeichneten Aufgabenbereich bestehen regelmäßig unmittelbar keine Märkte und deshalb auch keine Marktpreise. Dem Analytiker bleibt somit für die monetäre Bewertung des Nutzens ein methodischer Spielraum. Eine Lösungsmöglichkeit ist der Rückgriff auf andere bestehende bzw. hypothetische Märkte (vgl. Beck 1976). Hierzu zählen Zahlungsbereitschaftsanalysen, auf die weiter unten eingegangen wird.

Zusätzlich wird die Ermittelung der Effizienz von Flurbereinigungsverfahren im Bereich der Landwirtschaft durch die EU-Agrarmarkt- und –Preispolitik beeinflusst. Durch diese staatlichen Eingriffe kommt es zu Preisverzerrungen auf den Agrarproduktmärkten (vgl. Koester 1974). Die in solchen Fällen zugrundezulegenden sogenannten Schattenpreise sind schwierig zu ermitteln, weil z.B. auch die Agrarpreise auf den Weltmärkten durch staatliche Eingriffe verzerrt sind.

Noch gravierender sind die Schwierigkeiten der erforderlichen Trennung von durch Flurbereinigungen induzierten auf der einen Seite und autonomen Entwicklungen auf der anderen Seite einzustufen. Nur erstere dürfen bei der Effizienzermittlung berücksichtigt werden (vgl. für die NKA im Allgemeinen Hanusch, 1994).

Diese grundlegenden Probleme in der praktischen Umsetzung von NKA haben dazu geführt, dass in der Literatur zur Ermittlung der Effizienz der Flurbereinigung theoretisch weniger anspruchsvolle Methoden entwickelt und in der Praxis angewandt wurden. Hierzu zählen die Kostenvergleichsrechnung, die Kostenwirksamkeitsanalyse und die Nutzwertanalyse.

Die Kostenvergleichsrechnung geht von einer Nutzengleichheit der in einem Verfahrensgebiet zur Auswahl stehenden Varianten aus und untersucht, wie ihr Name bereits andeutet, lediglich die unterschiedliche Höhe der Kosten. Sie dient dazu, aus den vorgegebenen Alternativen die mit den geringsten (Ausführungs-)Kosten zur Erreichung der angestrebten Ziele zu ermitteln. Deshalb ist diese Methode nicht zur Auswahl zwischen unterschiedlichen Verfahren geeignet, sondern allenfalls zur kostengünstigsten Realisierung bereits ausgewählter Verfahren.

Bei der Nutzwertanalyse handelt es sich um ein nicht monetäres Bewertungsverfahren. Die zur Auswahl stehenden Projektalternativen werden nach einem Punktsystem bezüglich der entscheidenden (Ziel-) Kriterien bewertet. Durch die Verwendung dieses Punktesystems

wird es möglich, verschiedenste Kriterien in unterschiedlichsten Dimensionen zu berücksichtigen und zu vergleichen[59]. Die Bewertung der jeweiligen Ziele hinsichtlich ihres Zielerreichungsgrades ist jedoch abhängig von der subjektiven Gewichtung des Planers bzw. der Planungsgruppe. Aus diesem Grund fallen die Ergebnisse solcher Analysen in der Regel individuell sehr unterschiedlich aus. Im einzelnen wird an der methodischen Vorgehensweise kritisiert, dass

- die einem stetigen Wandel unterliegende Zielgewichtung subjektiv erfolgt;
- additive Nutzenfunktionen unterstellt werden, d.h. ausschließlich lineare Veränderungen des Nutzens, unabhängig vom Zielerfüllungsgrad;
- technologische Beziehungen dominieren;
- ordinale Projektwirkungen in ein kardinales System gepresst werden;
- die strengen Messungsannahmen zwar relativ leicht zu handhaben sind, aber mit einer abnehmenden Aussagekraft über den tatsächlichen Nutzen erkauft werden.

Die Kostenwirksamkeitsanalyse vereint Teilaspekte der Nutzwertanalyse und der NKA. Die Kosten werden entsprechend der NKA monetär bewertet, während der Nutzen in einem Punktesystem erfasst wird. Eine Einordnung der Alternativen in eine bestimmte Reihenfolge entsprechend ihres Nettonutzens ist daher nicht unmittelbar möglich (vgl. Länderarbeitsgemeinschaft Wasser, 1998, S. 1-3).

Einen Überblick über die zu berücksichtigenden Wirkungen der Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz auf die Verbesserungen der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft und auf die Landeskultur sowie Landesentwicklung gibt die Abbildung 4.1. Die hierin vorgenommene Auflistung und Wertung der vornehmlich intangiblen Flurbereinigungseffekte im außerlandwirtschaftlichen Bereich aus der Sicht eines Flurbereinigungspraktikers (Henkes, 1998)[60] in Form einer Nutzwertanalyse einschließlich Einschätzung der zukünftigen Bedeutung dieser Wirkungen vermittelt einen Einblick in die Komplexität der bei der Bewertung zu berücksichtigenden Flurbereinigungswirkungen[61].

---

[59] In jüngerer Zeit haben Schulte und Bokermann (2002, S. 198-204) die Anwendbarkeit der Nutzwertanalyse am Beispiel eines Projektes der ländlichen Entwicklung dargestellt.

[60] Henkes (1998), S. 3a) hat die Auflistungen der agrarischen und außeragrarischen Wirkungen von Flurbereinigungsverfahren als Diskussionsbeitrag im Hinblick auf die einerseits überarbeiteten Leitlinien Landentwicklung zusammengestellt.

[61] Noch weitaus umfassender werden die potentiellen regionalen landwirtschaftlichen und nicht landwirtschaftlichen Wirkungen von Flurbereinigungen in einer Arbeit von Struff et.al. (1978) dargestellt.

Abbildung 4.1: Wirkungen der Verfahren nach dem FlurbG

Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen **Betriebswirtschaftliche Vorteile**	**Vorteile für Landeskultur und Landentwicklung** (Außeragrarische Wirkungen)
Durch Bodenordnung und begleitende Maßnahmen: • größere Schläge • rationelle Schlagform • angemessene Schlaglängen • günstig zueinander und zum Wirtschaftshof gelegene Nutzflächen • gut ausgebaute Wege • Meliorationen und Bodenschutz • verbesserte Hofstellen • eindeutige Rechtsverhältnisse (Vermessung, Abmarkung, Regelung rechtlicher Verhältnisse)	durch Maßnahmen * der Dorferneuerung * des Naturschutzes und der Landespflege * der Wasserwirtschaft * der Flächenbereitstellung und Boden ordnung für gemeindliche und öffentliche Vorhaben * der Nutzungsentflechtung
↓ Nutzeneffekte ↓	**↓ Nutzeneffekte ↓**
♦ Einsparung an Arbeitszeit ♦ Senkung von Arbeits- u. Maschinenkosten ♦ Einsparung an Energie ♦ Senkung der Schadstoffe ♦ Mehrertrag durch Verminderung der Randstreifenlängen ♦ Verbesserung der Wegequalität ♦ Überbetrieblicher Maschineneinsatz ♦ Teilnahme an ergänzenden Förderprogrammen (z.B. FUL, Rationelle Bewirtschaftungseinheiten etc.) ♦ Ermöglichung von Folgeinvestitionen ♦ Freiräume für außerlandwirtsch. Tätigkeiten z.B. Direktvermarktung, Fremdenverkehr, Landespflegearbeiten ♦ Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit	... im öffentlichen Interesse ... ... für die Volkswirtschaft ... ... für Naturschutz und Landschaftspflege ...
↓	
⇒ **Existenzsicherung** ⇒ **Erhöhung des Betriebseinkommens** ⇒ **Verbesserung der Arbeits- und Lebensverhältnisse**	

(Fortsetzung Abbildung 4.1)

Außeragrarische Wirkungen (Vorteile für Landeskultur u. Landesentwicklung)	**Wertung**	**zukünftige Bedeutung**
⇒ im öffentlichen Interesse / für die Volkswirtschaft		
• Regionale Einkommensmultiplikatorwirkungen * Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen * Stärkung der Wirtschaftskraft, geldwerte Vorteile	++	↑
• Impulse für die zukünftige Regionalentwicklung durch Bildung von räumlichen Entwicklungsschwerpunkten	++	↑
• Koordination und Bündelung von Planungen und Fördermittel verschiedener Politikbereiche * EU-, Bundes-, Landes- und sonst. Finanzquellen * Synergieeffekte	+++	↑
• Nutzeneffekte bei raumbeanspruchenden Planungen durch * Flächenbereitstellung für öffentliche Vorhaben (z.B. Neubaustrecken DB, BAB, kommunale Maßn. etc.) * Verteilung des Landverlustes (Vermeidung von Enteignungen) * Beseitigung von Nachteilen für die allg. Landeskultur * Arbeits-, Zeit- u. Kostenersparnisse der öffentl. Hand	+++	↑
• lnfrastrukturverbesserung und wirtschaftliche Belebung in den ländlichen Gemeinden (Dorferneuerung, Gewerbe- und Baugebiete, Erholung, Fremdenverkehr, Konversionsm. ⇒ Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität ⇒ Entwicklungsvorsprung vor anderen Gemeinden	++	↑
• Entflechtung konkurrierender Nutzungen durch Boden- ordnung und Landbevorratung	+++	↑
• Errichtung gemeinschaftlicher Anlagen ⇒ Entlastung kommunaler Haushalte	+	↓
• Verbesserung der außer- und innerörtlichen Verkehrs- verhältnisse	++	↓
• Erneuerung und Berichtigung öffentlicher Bücher		
* Erneuerung des Liegenschaftskataster	+	↓
- neu vermarkte und vermessene Grenzen	+	↓
- Erneuerung des Buch-, Zahlen- u. Kartenwerkes	+	↓
- Erzeugen und Liefern von Daten für ALB und ALK		
* Erneuerung des Grundbuches	+	↑
- Aufhebung entbehrlicher Rechte	+	↑
- Erhöhung der Rechtssicherheit an Grund u. Boden	+	↑
* Aktualisierung und Fortführung sonstiger öff. Bücher wie Wasser-, Baulasten-, Denkmalbuch, Altlastenkataster	+	↑
• Vereinfachung zukünftiger Planungsunterlagen	+	↓

(Fortsetzung Abbildung 4.1)

Außeragrarische Wirkungen (Vorteile für Landeskultur u. Landesentwicklung)	**Wertung**	**zukünftige Bedeutung**
⇒ für Naturschutz und Landschaftspflege	+++	↑
• Erhaltung, Wiederherstellung, Sicherung und Vernetzung ökologisch wertvoller Lebensräume (Aufbau lokaler Biotopverbundsysteme) ⇒ Stabilisierung der Ökosysteme		
• Umsetzung kommunaler Landschaftsplanung durch Flächenbereitstellung und Bodenordnung	+++	↑
• Realisierung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen	+	↑
• Unterstützung von Landesprogrammen (z.B Vertragsnaturschutz, Biotopsicherungsprogramme)	++	↑
• Hilfestellung bei der Ausweisung von Schutzgebieten	++	↑
• Verwirklichung von Pflege- und Nutzungskonzepten, z.B. Ausweisung von Aufforstungsgewannen	++	↑
• Unterstützung der Gemeinden beim Aufbau des „Ökokontos“	+	↑
• Fluss- u. Bachauenrenaturierung sowie passive Hochwasserschutzmaßnahmen zusammen mit der Wasserwirtschaftsverwaltung im Rahmen der „Aktion Blau": ∗ Minderung der Hochwassergefahr ∗ Bereitstellung von Flächen für Wasserrückhaltung ∗ Verbesserung des Grundwasserhaushaltes ∗ Verminderung des Schadstoffeintrages in Gewässer ∗ Reduzierung des Unterhaltungsaufwandes ∗ Steigerung des Landschaftswertes	+++	↑
• Veränderung des Landschaftsbildes durch Bodenordnung, gemeinsch. Anlagen und Planinstandsetzungsmaßnahmen	+-	↑
• Veränderungen des Erholungs- und Freizeitwertes	+-	↑
• Umsetzung von Bodenschutzmaßnahmen ∗ Verminderung von Erosion	+	↑
• Sicherung einer flächendeckenden Landbewirtschaftung ∗ Erhaft der Kulturlandschaft ∗ gezielte Extensivierung	+++	↑

Quelle: Henkes, E. (1998): Wirkungen der Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz, NLKV, H. 29, S. 23-34.

4.2 Ausgewählte Literatur

In der Literatur wurde häufig die von Henkes beschriebene Vorgehensweise gewählt. Die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen durch Flurbereinigungsverfahren wurde so weit wie möglich quantifiziert, während die Wirkungen auf die allgemeine Landeskultur und Landentwicklung nur qualitativ dargestellt bzw. durch Anwendung nicht monetärer Nutzwertanalysen bewertet wurde. Bei den Untersuchungen zur landwirtschaftlichen Effizienz wurden überwiegend Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Vergleiche von Einzelbetrieben oder Gemeinden angestellt. Dabei handelte es sich meist um empirische Ex-post Analysen ohne Anspruch auf Repräsentativität. Die nachfolgende Literaturauswahl soll vorrangig die Bandbreite der methodischen Vorgehensweisen zur Erfassung und Bewertung der Flurbereinigungswirkungen aufzeigen. Mit Blick auf die Problemstellung dieses Beitrags werden primär praxisorientierte Vorgehensweisen ausgewählt.

In der älteren Literatur wurden bei Verfahren zur Verbesserung der Agrarstruktur (einen guten Überblick hierüber gibt Hantelmann 1978; siehe auch Sara 1977) vor allem die Auswirkungen in den flurbereinigten Gemeinden analysiert. Durchgeführt wurden im Rahmen von Vorher-Nachher-Analysen

- Ist-Ist-Vergleiche zur Ex-post Bewertung (Vergleich von nicht optimierten Einzelbetrieben und Gemeinden vor und nach der Flurbereinigung);
- Ist-Soll-Vergleiche (Vergleich von nicht optimierten Einzelbetrieben vor der Flurbereinigung mit optimierten Betrieben nach der Flurbereinigung);
- Soll-Soll-Vergleiche (Vergleich von Einzelbetrieben, die vor und nach der Flurbereinigung optimiert wurden).

Darüber hinaus erfolgte auch ein entsprechender Vergleich von Einzelbetrieben in Gemeinden mit und ohne Flurbereinigung (Mit-Ohne-Vergleich). Wesentliche Kritikpunkte an diesen Untersuchungen sind

- die Vernachlässigung der kausalen Wirkungszusammenhänge (nicht kausal mit der Flurbereinigung zusammenhängende Wirkungen - z.B. der autonome Agrarstrukturwandel und die stark einsetzende Mechanisierung der Bodennutzung und Viehhaltung - wurden teilweise der Flurbereinigung zugeordnet);
- die Vernachlässigung unterschiedlicher natürlicher, agrarstruktureller und wirtschaftlicher Gegebenheiten beim Mit-Ohne-Ansatz;
- unzulängliche Untersuchungsmethoden (z.B. Ist-Soll-Vergleiche) und eine unzulängliche Datenbasis.

Insgesamt trugen diese Mängel dazu bei, dass die durch Flurbereinigung induzierten Folgewirkungen auf die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe häufig überschätzt wurden.

Die zeitgleich angefertigten und aufeinander abgestimmten Arbeiten von Hantelmann (1978) und Wilstacke (1978) zwecks Herausarbeitung der Flurbereinigungswirkungen auf die Landwirtschaft bzw. Raumordnung auf der Basis von drei Fallstudien verdeutlichten die Probleme der Isolierung dieser Wirkungen für das gesamte Aufgabenspektrum[62].

In der jüngeren Literatur ermittelten Keymer et al.(1989) den flurbereinigten Nutzen für landwirtschaftliche Betriebe (Arbeitszeitersparnis und Roheinkommenssteigerung) in Bayern mit einem weitgehend automatisierten, praxisorientierten Rechenverfahren[63] durch Weiterentwicklung bereits bestehender Programme in einem Vorher-Nachher-Vergleich. Erfasst wurden die Einsparungen an variablen Kosten und Arbeitszeit sowie Ertragssteigerungen vor und nach der Bodenordnung[64]. Auf einen Vergleich mit der autonomen Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe in nicht flurbereinigten Gebieten wurde offensichtlich wegen des zu Grunde gelegten kurzen Betrachtungszeitraums verzichtet, so dass die durch Flurbereinigung induzierten Wirkungen tendenziell ebenfalls überschätzt wurden. Nicht landwirtschaftliche Flurbereinigungswirkungen wurden ausgeklammert.

Die Ergebnisse der Untersuchungen von Keymer et al. in Bayern (1989) und entsprechende Untersuchungen in Rheinland-Pfalz (Goldschmitt und Baur 1985) sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst. Einbezogen wurden 43 (Bayern) bzw. 59 Betriebe (Rheinland-Pfalz), die im Gebiet abgeschlossener Bodenordnungsverfahren wirtschafteten. Auf der Grundlage der neu geschaffenen Voraussetzungen

- erhöhten sich im Durchschnitt in den bayerischen Haupterwerbsbetrieben (Nebenerwerbsbetrieben) die Roheinkommen jährlich um 84 DM/ha bzw. 5,0 % (118,50 DM/ha bzw. 9,0 %, vgl. Keymer et al. 1989, S. 59),
- verminderten sich im Durchschnitt in den rheinland-pfälzischen Betrieben die Produktionskosten jährlich um 165 DM/ha (vgl. Henkes, 1998, S. 26).

---

62 Hantelmann ermittelte auf der Grundlage von Vergleichen flurbereinigter Gemeindehofmodelle mit deren hypothetischer Entwicklung ohne Flurbereinigung die monetären Auswirkungen auf die Landwirtschaft über einen längeren Zeitraum. Wilstacke leitete vornehmlich durch Befragungen Standardwirkungsabläufe zwischen Flurbereinigungsleistungen (Ursache) und raumordnungspolitisch bedeutsamen Zielbeiträgen (Folgen) ab und wies auf den Koordinierungsauftrag der Flurbereinigungsbehörden gegenüber anderen Flurbereinigungsplanungen hin.

63 Das Rechenverfahren war nach Ansicht der Autoren geeignet, als Entscheidungshilfe für die Einleitung neuer Flurbereinigungen auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Vorteile für die Landwirtschaft zu dienen.

64 Der Schwerpunkt der Arbeiten lag in der Erfassung des Einflusses der Bodenordnung auf die Feldwirtschaft. Mit EDV-Programmen wurden die wirtschaftlichen Vorteile der veränderten Agrarstruktur (Schlaggröße und Schlagform, Wegeverhältnisse, Fahrgeschwindigkeit, Hangneigung, Bodenart) berechnet. Ebenfalls berücksichtigt wurde der Einfluss auf die Betriebsorganisation (Mechanisierung, Fruchtfolge, Viehbestand).

Die aus dem Jahr 1993/94 erfolgte Untersuchung eines Flurbereinigungsverfahrens in Baden-Württemberg kam zu vergleichbaren Ergebnissen (vgl. Burgmaier et al. 1995; sowie eine Studie von Burgmaier (1993)).

Tabelle 4.1 Durch Vorher-Nachher-Vergleich ermittelte Flurbereinigungsergebnisse in Rheinland-Pfalz (1985) und Bayern (1989)

	Rheinland-Pfalz	**Bayern**
Zusammenlegungsverhältnis	3,1 : 1	3,5 : 1
Schlaggröße	von 0,43 auf 1,34 ha (+210 %)	von 0,79 auf 2,76 ha (+250 %)
Schlaglänge	210 m (+59 %)	204 m (+60 %)
Seitenverhältnis (Länge: Breite)	von 813 auf 419 m (-48 %)	von 580 auf 290 m (-50 %)
Anzahl der Besitzstücke	von 47 auf 18	-
Hof-Feld-Entfernung	-12 %	-14 %
Transportstreckeneinsparung	-30 %	-
Arbeitszeitbedarf	-21 %	-21 %
Schlepper- u. Maschinenstunden	-23 %	-22 %
Arbeitskosten	-22 %	
veränderte Maschinenkosten	-18 %	-10 %
Treibstoffverbrauch	-24 %	-

Quelle: Zitiert aus Henkes (1998, S. 26).

Weiß et. al. (1996) entwickelten auf der Basis bereits vorhandener Ansätze (vgl. Ruwenstroth et. al. 1980, 1982 und 1985 sowie Wedel und Barthel 1992) eine Messmethode für die Beurteilung der Effizienz unterschiedlicher landwirtschaftlicher und nicht landwirtschaftlicher Flurbereinigungsmaßnahmen zur praxisreifen Anwendung und schufen hierfür eine benutzerfreundliche PC-Version. Die Messmethode basierte auf dem Konzept der Kostenwirksamkeitsanalyse. Da die Bewertung der Flurbereinigungsziele bzw. der Zielerreichungsgrade von der subjektiven Gewichtung des Planers oder der Planungsgruppe abhängig sind, fallen die Effizienzergebnisse in der Regel individuell sehr unterschiedlich aus[65].

[65] Ziel war die Ausgestaltung der entwickelten Effizienzmethode zu einem praxisbezogenen Arbeitsinstrument bei der Durchführung von Flurbereinigungsverfahren. Für das PC-Programm „Effizienz Flurbereinigung“ wurde ein Anwenderhandbuch verfasst, dass in anwenderfreundlicher Form die Handhabung des Programms erläutert. Dennoch hat sich das PC-Programm in der Praxis nicht durchsetzen können.

Die hieraus ersichtliche grundsätzliche Problematik der objektiven Quantifizierung und monetären Bewertung vor allem nicht landwirtschaftlicher Flurbereinigungswirkungen ist entscheidend für die Schwierigkeiten der Effizienzermittlung von Flurbereinigungen. Diese Probleme umging Schlosser (1998), in dem er einen faktoranalytischen Ansatz wählte, um eine generelle Bewertung der Wirkung von in Bayern durchgeführten Flurbereinigungsverfahren vornehmen zu können. Durch einen Entwicklungsvergleich von bayerischen Gemeinden mit und ohne Flurbereinigung auf der Basis zahlreicher Hilfsvariablen[66] über einen Ex-post Zeitraum von 19 Jahren konnte er die These stützen, dass sich diese Maßnahme auf die allgemeine Gemeindeentwicklung signifikant vorteilhaft auswirkte. „Der Entwicklungsgewinn flurbereinigter Gemeinden beträgt bei dieser generellen Betrachtung im Durchschnitt 15 % bei den Gemeinden bis 2.000 Einwohner und 10 % bei den Gemeinden von 2.001 bis 6.000 Einwohner“ (ebenda, S. 179)[67]. Das Ergebnis wertet der Autor als Beleg für die große Bedeutung der Bodenordnung und der damit einhergehenden Bündelung von Aufgaben und Kompetenzen für eine „Integrale Ländliche Entwicklung“.

Ähnlich umfassende empirische Arbeiten zur Quantifizierung nicht landwirtschaftlicher Flurbereinigungseffekte sind in der Literatur rar. Deshalb wird hier lediglich eine auch in der Flurbereinigungspraxis bekannte größere Arbeit von Goldrian und Langmantel (1991) etwas ausführlicher kritisch gewürdigt[68]. In dieser Arbeit wurde am Beispiel von zwei ausgewählten Planungsregionen in Bayern, Westmittelfranken und Donau-Wald, die volkswirtschaftliche Bedeutung von Flurbereinigung und Dorferneuerung untersucht. In den Jahren 1987 und 1988 wurden in diesen beiden Regionen durchschnittlich jährlich rd. 67 Mill. DM öffentlicher Mittel für die beiden Maßnahmen eingesetzt. Weitere 106,2 Mill. DM Investitionsmittel ergaben sich aus der Kostenbeteiligung der Teilnehmer und privaten Folgeinvestitionen, wobei 95 % dieser Mittel in den beiden Regionen ausgegeben wurden. Aus den getätigten Investitionen wurden regionale Beschäftigungs- und Einkommenseffekte abgeleitet.

---

[66] In die Faktoranalyse wurden zehn Kernvariablen einbezogen, u.a. die Veränderung der Einwohnerzahl, des Gemeindesteueraufkommens, der Anzahl land- und forstwirtschaftlicher Betriebe sowie der Baufertigstellungen (vgl. ebenda, S. 167).

[67] Das grundlegende Problem solcher Vergleiche ist die Auswahl von Gemeinden und Kennziffern, die eine hinreichende Erfassung der durch Flurbereinigung induzierten Wirkung ermöglichen. So korreliert die Einleitung von Flurbereinigungen mit nicht landwirtschaftlichem Aufgabenschwerpunkt häufig mit der Umsetzung von überregionalen Verkehrswegeplänen zur Verbesserung der Infrastruktur. Durch die räumliche Nähe profitieren die flurbereinigten Gemeinden in ihrer allgemeinen Entwicklung im Durchschnitt nach aller Erfahren überproportional von dieser Verbesserung. Wird dieser Effekt ausschließlich der Flurbereinigung zugeordnet, dürfte die Wirkung dieser Maßnahme regelmäßig überschätzt werden, weil sie nur ein Mittel zur Erreichung dieses Zwecks darstellt.

[68] Hingewiesen sei darüber hinaus auf eine Arbeit von Geuenich (1986), in der das Ausmaß der Baulandneuordnung im Zusammenhang mit Flurbereinigungsverfahren untersucht und aus den Bauinvestitionen in Gebieten mit vorläufiger Besitzeinweisung zwischen 1968 bis 1981 Beschäftigungseffekte abgeleitet wurden.

Die Untersuchung wurde in zwei Schritten durchgeführt. „Zunächst erfolgte die Ermittlung der unmittelbaren Wirkungen der festgestellten Investitionssummen auf die Beschäftigungssituation bei den ausführenden Unternehmen. Danach wurde die mittelbare Wirkung der Investitionen auf die Gesamtwirtschaft im Hinblick auf Beschäftigung und Wertschöpfung einschließlich der Verwendung der durch die Produktion erzielten Einkommen in einer Input-Output-Analyse untersucht“ (ebenda, S. 1-2)[69].

Die Ergebnisse fassten die Autoren wie folgt zusammen: „Die gesamte durch Flurbereinigung und Dorferneuerung induzierte volkswirtschaftliche Produktion betrug in beiden Regionen jeweils das siebenfache der eingesetzten öffentlichen Mittel. Direkt und indirekt waren je 1 Mill. DM öffentliche Mittel rd. 65 Personen beschäftigt, das bedeutete in der Gesamtsumme 2763 Beschäftigte in Westmittelfranken und 1636 Beschäftigte in der Region Donau-Wald. Die zusätzliche Produktion erhöhte das Steueraufkommen, so dass 62 % der öffentlichen Mittel wieder in die Kassen des Staates zurückflossen, allerdings nur zu einem Teil in die bayerischen“ (ebenda, S. 44-45).

Das insgesamt sehr positive Ergebnis ist aus folgenden Gründen zu relativieren. Fasterding (1982) sieht zwar das verwendete Input-Output-Modell zur Abschätzung der von Investitionen induzierten gesamtwirtschaftlichen Wirkungen als hilfreich an, weist aber auf verschiedene methodische Probleme hin. Diese Probleme und verschiedene Annahmen dürften zu einer mehr oder weniger deutlichen Überschätzung der durch die Maßnahmen induzierten Effekte geführt haben:

– Die Beschäftigungseffekte wurden aus den gesamten, der Förderung zugeschriebenen Bruttoinvestitionen abgeleitet. Somit wurden auch Ersatzinvestitionen einbezogen.
– Mitnahmeeffekte wurden völlig vernachlässigt, Nachhaltigkeitseffekte nicht ausreichend berücksichtigt.

[69] Das methodische Vorgehen ist mit dem von Geuenich und Heilig (1981) vergleichbar, die zur Analyse der Beschäftigungswirkungen neben Fallstudien ebenfalls Input-Output Analysen verwendeten. In den Fallstudien stellten sie die beschäftigungswirksamen Investitionsvolumen dar und leiteten mit Hilfe der Ergebnisse von Befragungen einiger an der Maßnahmenausführung beteiligter Firmen und ergänzenden Schätzungen direkte und durch den Bezug von Vorleistungen induzierte indirekte Beschäftigungseffekte ab. Das Modell wurde im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Zusammenarbeit mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung entwickelt. Mit ihm lassen sich durch die Input-Output-Komponente direkte sowie indirekte und durch die Erweiterung um den Keynes‘schen Ansatz multiplikatorinduzierte Beschäftigungswirkungen abschätzen. Goldrian und Langmantel (1991, S. 2) weisen lediglich auf eine methodische Abweichung von diesem Modellansatz hin. „Ein Unterschied besteht darin, dass nicht Fallstudien von einzelnen Flurbereinigungs- oder Dorferneuerungsmaßnahmen Gegenstand der Betrachtung sind, sondern die Gesamtheit der Maßnahmen in bestimmten Regionen und Stichjahren. Damit entfällt die Problematik der Hochrechnung“.

– Der unvermeidbare Ermessungsspielraum bei der Abgrenzung maßnahmeninduzierter gesamtwirtschaftlicher Wirkungen wurde durch sehr optimistische, das Ergebnis vermutlich fühlbar positiv beeinflusste Annahmen ausgefüllt.
– Auf die Abschätzung einer autonomen regionalen Entwicklung ohne Förderung in vergleichbaren Gebieten wurde verzichtet.

Durch methodisch zweifellos ebenfalls mit Problemen verbundene Mit-Ohne-Vergleiche hätte diese autonome Entwicklung zumindest skizziert und mit den ermittelten Ergebnissen in geförderten Regionen über einen längeren Zeitraum verglichen werden können[70]. Insoweit sind die oben erwähnten Ergebnisse von Schlosser belastbarer.

4.3 Exkurs: Nutzen-Kosten-Analyse für Naturschutz– und Landespflegemaßnahmen

Am Beispiel von Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen soll nachfolgend aufgezeigt werden, inwieweit die in diesem Bereich besonders stark ausgeprägten intangiblen Projektfolgen durch Nutzen-Kosten-Analysen monetär bewertet werden können. Auf der Basis dieser Ergebnisse ist zu entscheiden, ob diese Vorgehensweise auch für eine ökonomische Effizienzanalyse im Rahmen von Flurbereinigungsprojekten durchgeführter Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen geeignet ist. Die Ausführungen basieren im Wesentlichen auf einer Arbeit von Bräuer (2002, S. 52 ff.) über die Nutzen und Kosten des Artenschutzes aus volkswirtschaftlicher Sicht.

Die methodischen Probleme der Monetarisierung sind in erster Linie darin begründet, dass es sich bei Naturgütern bzw. durch Naturschutzmaßnahmen induzierte ökologische Leistungen in aller Regel um öffentliche Güter handelt, für die keine Märkte existieren, und die

[70] Bereits 1980 wies Wilstacke bei einem Vergleich der Ergebnisse von NKA für sieben Flurbereinigungsverfahren auf folgenden Sachverhalt hin: „Die enormen Ergebnisspannweiten lassen vermuten, dass diese nicht ausschließlich durch die Eigenarten der untersuchten Flurbereinigungen begründet sind, sondern dass hier die unvermeidlichen Vorabendscheidungen über die Einbeziehung und Zurechnung der verschiedenen im Verfahrensgebiet eingetretenen Gesamtveränderungen zur Flurbereinigung und die Methoden der Nutzenberechnung das Ergebnis maßgeblich beeinflussen. Die Diskussion der Kausalitäts- und Zurechnungsfrage bzw. die Ableitung von Referenzentwicklungen nehmen in den Arbeiten jeweils nur sehr geringen Raum ein. Diesbezügliche Akzentverschiebungen aufgrund plausibler Argumente könnten das Gesamtergebnisbild vollkommen verändern“ (S. 205).

daher keine Marktpreise als Indikatoren für ihren gesellschaftlichen Wert besitzen[71]. Die Schwierigkeit der Erfassung der tatsächlich vorhandenen, aber eben nicht durch Preise ausgedrückten Wertschätzung von öffentlichen Gütern bedingt – in Bezug auf den Naturschutz – häufig eine systematische Unterbewertung der aus entsprechenden Maßnahmen bzw. ökologischen Leistungen[72] resultierenden Nutzen. Diese verzerrte Wahrnehmung ist häufig die Ursache für Entscheidungen, die zu Lasten des Naturschutzes ausfallen, die aber auch gesellschaftlich gesehen ineffizient sind.

Zur Ermittlung des Wertes nicht marktfähiger Güter werden in der Umwelt- und Ressourcenökonomie direkte und indirekte Methoden angewendet. Bei den direkten Methoden, deren prominentester Vertreter die Kontingente Bewertung ist, wird über eine Befragung der Wirtschaftssubjekte deren maximale Zahlungsbereitschaft oder Kompensationsförderung direkt ermittelt. Bei den indirekten Methoden wird versucht, über marktfähige Güter, die mit dem Umweltgut in Verbindung stehen, die individuelle Zahlungsbereitschaft zu bestimmen (vgl. Ahlheim 1995). Zu dieser Kategorie gehören die Reisekostenmethode, die Methode der implizierten oder hedonischen Preise, der Produktionsfunktionsansatz, die Ersatzkostenmethode und die Methode der korrigierten Marktpreise (vgl. Bräuer 2002, S. 89 ff).

Vorteil indirekter Methoden ist, dass der Konsument keinen direkten Einfluss auf das Ergebnis der Untersuchung nehmen kann, mögliche strategische Verzerrungen wie bei den direkten Methoden also ausgeschlossen sind. Der Nachteil indirekter Methoden ist darin zu sehen, dass sie bei der Bestimmung von nutzenunabhängigen Werten[73] versagen (vgl. Ahlheim 1995). Der Einsatz von Kontingenten Bewertungsmethoden im Naturschutz ist damit unerlässlich, will man eine systematische Unterbewertung der Umweltgüter vermeiden.

---

[71] Neben den methodischen Schwierigkeiten gibt es auch moralische Bedenken gegen eine ökonomische Effizienzkontrolle von Naturschutz und Landschaftspflegeprojekten. Viele Menschen sehen darin den ersten Schritt zum Ausverkauf der Natur, weil sie befürchten, dass vorrangig die Kosten einer Maßnahme das Ergebnis einer Effizienzanalyse bestimmen. Darüber hinaus zeigt eine Analyse der monetären Bewertung der Natur aus ethischer Sicht, dass die Nutzen-Kosten-Analyse nicht das einzig relevante Entscheidungskriterium sein darf. Sie sollte jedoch in naturschutzpolitischen Entscheidungsprozessen einen wichtigen Platz einnehmen, da sie sich sowohl als Informationsinstrument eignet, als auch aus naturschutzpolitischen Gründen oftmals wünschenswert ist (vgl. Hampicke 1992, Marggraf und Streb 1997).

[72] Vgl. z.B. Costanza et al. (1997, S. 253): „Ecosystem services (...) are often given too little weight in policy decisions“.

[73] Einen nutzungsunabhängigen Wert haben Umweltgüter, die in die Nutzenfunktion der Individuen eingehen, ohne im klassischen Sinn einen Einfluss auf die Grenzproduktion zu haben (z.B. Naturbeobachtungen).

Die Methode der Kontingenten Bewertung (KB)

Bei der Kontingenten Bewertung soll mit Hilfe eines hypothetischen Marktes die individuelle maximale Zahlungsbereitschaft (minimale Entschädigungsforderung) für öffentliche Güter bestimmt werden. Um die Höhe dieses Betrages ist das Einkommen des Individuums zu verringern (erhöhen), damit sein Nutzenniveau bei Bereitstellung (Verlust) des Umweltgutes gleich bleibt (vgl. Cansier 1993). Aus der Zahlungsbereitschaft (Entschädigungsforderung) wird somit auf die Wertschätzung des öffentlichen Gutes geschlossen. Die Aggregation dieser individuellen Zahlungsbereitschaften (Entschädigungsforderungen) führt zu einer „sozialen" Nachfragekurve. In der Regel wird die KB zur Bewertung einer Umweltverbesserung eingesetzt. Relevant ist hierfür die individuelle Zahlungsbereitschaft[74].

Anwendungen der KB

Nachdem die Umweltökonomie anfänglich vor allem versucht hat, die Qualität von Umweltmedien wie Luft oder Wasser monetär zu erfassen, wurden später auch Tiere und komplexere Umweltgüter wie Biotope, Kulturlandschaften und der Naturerhalt bewertet (vgl. Geisendorf et al. 1996, S. 270 ff.). Weitere eher naturschutzpolitisch als methodisch orientierte Arbeiten beschäftigen sich mit dem Erhalt von Kulturlandschaften oder des Naturhaushaltes allgemein. Bei letzteren geht es um größere Naturschutzprogramme auf regionaler (vgl. v. Alvensleben und Schleyerbach 1994) oder nationaler Ebene (vgl. Hampicke et al. 1991, Holm-Müller et al. 1991). Geisendorf et al. (1996) konnten in ihrer Literaturübersicht zeigen, dass sich die für die jeweiligen Themengebiete ermittelten Zahlungsbereitschaften nur unwesentlich unterscheiden.

Ersatzkostenmethode (EKM)

Indirekte umweltökonomische Bewertungsverfahren wie die Ersatzkostenmethode nehmen in der Literatur einen sehr viel geringeren Raum ein als direkte Methoden. Mit dieser Methode können indirekte nutzungsabhängige Werte von Umweltgütern bestimmt werden, z.B. Hochwasserschutz oder das Selbstreinigungsvermögen von Flüssen. Versucht wird, die entstehenden Kosten für den Ersatz bestimmter Leistungen der Natur durch technische Substituten zu berechnen. Dies kann auf zweierlei Art geschehen. Entweder wird mit dem Marktpreis der verfügbaren Substituten gerechnet oder mit den geschätzten Entwicklungskosten für die benötigten Substituten (vgl. Swanson 1992b, S. 409). Die ermittelten Kosten sind immer als untere Grenze des Wertes eines Umweltgutes zu verstehen, da die entstehenden Kosten für den Ersatz einer Funktion des Umweltschutzes nicht seinem gesam-

---

[74] Ermittelt wird die individuelle Zahlungsbereitschaft mittels einer Umfrage. Diese besteht aus drei Teilen (vgl. Mitchell und Carson 1989). In einem ersten Schritt wird das öffentliche Gut detailliert beschrieben und die Möglichkeiten es bereitzustellen werden dargelegt. Im zweiten Abschnitt wird die Zahlungsbereitschaft erfragt, ehe im dritten Abschnitt Daten zur befragten Person erhoben werden.

ten Wert entsprechen (vgl. Westman 1977). Voraussetzung für eine Anwendung dieser Methode ist, dass sich sowohl die Kostenfunktion der Anbieter als auch die Marktnachfragefunktion ermitteln lassen und die umweltbedingten Veränderungen klar definiert werden können (vgl. Cansier 1993, S. 104).

Übertragbarkeit auf Flurbereinigungen

Obwohl sich auch im deutschsprachigem Raum zahlreiche Arbeiten mit Zahlungsbereitschaftsanalysen für Ziele befassen, die auch mit Flurbereinigungsprojekten angestrebt werden[75], wird wegen der mehrdimensionalen Zielfunktion von Flurbereinigungsverfahren und der zahlreichen intangiblen Projektfolgen vor allem die Monetarisierung des Nutzens im nicht landwirtschaftlichen Bereich erschwert. Die vornehmlich auf der Grundlage größerer Naturschutzprogramme ermittelte Monetarisierung des Nutzens lässt sich kaum auf die spezifischen Verhältnisse der regelmäßig kleinräumig abgegrenzten Verfahrensgebiete von Flurbereinigungen übertragen. Deshalb sollte der gesellschaftliche Nutzen von Naturschutz und Landschaftspflegemaßen u.a. durch Zahlungsbereitschaftsanalysen für entsprechende bedeutende Programme ermittelt und wie bisher durch politische Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen im Raum lokalisiert werden. Die Umsetzung vor Ort kann dann in Zusammenarbeit mit den Fachämtern u.a. durch die Flurbereinigungsbehörden erfolgen. Dabei sind die Interessen der Grundstückseigentümer wegen des Prinzips der Privatnützigkeit in besonderer Weise zu berücksichtigen, weil die Interessen der Grundstückseigentümer mit Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen regelmäßig kollidieren.

4.4 Eigene methodische Vorgehensweise

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Probleme bei der empirischen Umsetzung von ökonomischen Effizienzanalysen im Allgemeinen und von NKA im Besonderen sowie in Anbetracht des mit dieser Arbeit angestrebten Ziels, praxisnahe Grundlagen für eine effiziente und effektive Durchführung von Flurbereinigungen in Niedersachsen zu schaffen, wird auf eine umfassende volkswirtschaftliche Quantifizierung des Nutzens und der Kosten von Flurbereinigungen verzichtet. Statt dessen wird eine methodische Vorgehensweise gewählt, die einerseits dem in Niedersachsen dominierenden Aufgabenschwerpunkt „Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktions- und Arbeitsbedingungen“ Rechnung trägt, andererseits auch die nicht landwirtschaftlichen Wirkungen erfasst. Sie lässt sich wie folgt untergliedern:

[75] Literaturhinweise befinden sich u.a. in den Arbeiten von Bräuer (2002) und Zander (2003).

- Massenstatistische Auswertungen vorhandener Agrarstatistiken mit dem Ziel, durch Mit-Ohne-Vergleiche repräsentative Aussagen über die landwirtschaftlichen Auswirkungen von Flurbereinigung über einen längeren Zeitraum treffen zu können.
- Fallstudien zwecks exemplarischer Ermittlung der quantitativen landwirtschaftlichen und der qualitativen nicht landwirtschaftlichen Wirkungen durch geeignete Modelle bzw. Befragungen mit dem Ziel, praxisnahe Bausteine für die Verfahrensauswahl, die Bemessung der Teilnehmerbeiträge und die Kostenbeteiligung Dritter zu schaffen.
- Befragung der zuständigen Flurbereichsbehörden zu den genannten Zielen zwecks Bestandsaufnahme und Ermittlung der Vorstellungen vor Ort über die zukünftige Ausrichtung von Flurbereinigungsverfahren und deren Finanzierung.

Nachfolgend soll diese Vorgehensweise zwecks Schaffung eines Überblicks grob skizziert werden.

4.4.1 Mit-Ohne-Vergleiche zur längerfristigen Abschätzung der Flurbereinigungswirkungen auf die agrarstrukturellen Verhältnisse

Die massenstatistischen Mit-Ohne-Vergleiche sollten ursprünglich u.a. auf der Grundlage von zwei separaten Datenquellen durchgeführt werden. Verglichen werden sollte die Ausprägung der Agrarstruktur in den Jahren 2000 bzw. 2001 in flurbereinigten Gemarkungen mit vorläufiger Besitzeinweisung im Zeitraum 1980 bis 1998 mit der Agrarstruktur in angrenzenden, seit 1970 nicht flurbereinigten Gemarkungen bzw. Gemeinden. Zum einen sollte dazu die im Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) erfassten Flächendaten der Betriebe für Niedersachsen insgesamt ausgewertet werden. Dieser Datensatz sollte u.a. um Ergebnisse aus der amtlichen Agrarstatistik auf Gemeindeteilebene (insbesondere Landwirtschaftszählungen 1979, 1991 und 1999) und um Angaben über Art und Zweck des Flurbereinigungsverfahrens in den jeweils betroffenen Gemarkungen ergänzt werden. Untersucht werden sollte insbesondere, ob flurbereinigte und nicht flurbereinigte Gemarkungen im Jahr 2000 z.B. hinsichtlich Flurstücksgröße, Schlaggröße, Betriebsgrößenstruktur, Bodennutzung, Viehhaltung, Standardbetriebseinkommen und Arbeitsproduktivität signifikante Unterschiede aufweisen.

Um solche Aussagen treffen zu können, sollten möglichst in unmittelbarer Nachbarschaft der flurbereinigten Gemarkung liegende Gemarkungen ohne Flurbereinigung als Vergleichsgebiete herangezogen werden. Vieles spricht dafür, dass in diesen jeweiligen Vergleichsgebieten vor der Einleitung der Flurbereinigung wichtige Kennziffern wie z.B.

– natürliche landwirtschaftliche Verhältnisse,
– Flurstücks- und Schlaggrößen sowie Betriebsgrößenstrukturen,
– landwirtschaftliche Produktionsrichtungen, Umweltauflagen und
– nicht landwirtschaftliche Verhältnisse

eine ähnliche Ausprägung aufwiesen.

Im Verlauf der Arbeit zeigte sich jedoch, dass mangels belastbarer oder auf Grund fehlender Daten erhebliche Abstriche von der ursprünglichen Konzentration gemacht werden mussten. Hierauf wird später noch ausführlich eingegangen. Dennoch wurde der Ansatz als geeignet angesehen, um langfristige Wirkungen von Flurbereinigungsverfahren auf die landwirtschaftlichen Produktions- und Arbeitsbedingungen zumindest näherungsweise abschätzen zu können.

Die Einbeziehung einer möglichst großen Anzahl von Flurbereinigungsverfahren in den Mit-Ohne-Vergleich hat zwar den Vorteil, dass die Aussagen über die landwirtschaftlichen Wirkungen der Flurbereinigungen auf bestimmte Kennziffern bei hinreichender Datengrundlage als repräsentativ angesehen werden können. Ein wesentlicher Nachteil ist jedoch, dass die lückenhafte Datengrundlage diesen Anforderungen nicht genügt und bei solchen breit angelegten Untersuchungen im Ausgangsjahr der Betrachtung bestehende individuelle Unterschiede zwischen den Vergleichsgemeinden oder während des Betrachtungszeitraums auftretende zufällige individuelle landwirtschaftliche oder nicht landwirtschaftliche Ereignisse in den Vergleichsgemeinden unberücksichtigt bleiben. Dadurch kann im Einzelfall die lokale agrarstrukturelle Entwicklung entscheidend geprägt werden. Ebenso können die individuellen Ausgestaltungen der Flurbereinigungsverfahren auf die lokalen Gegebenheiten in solchen massenstatistischen Untersuchungen nur sehr unzulänglich einbezogen werden, zumal die nicht landwirtschaftlichen Flurbereinigungswirkungen bei diesem Ansatz nicht erfasst werden. Erhebliche kausale Unschärfen bei der Abschätzung der Wirkungen einzelner Flurbereinigungsverfahren sind die Folge.

4.4.2 Abschätzung der Flurbereinigungswirkungen in Fallstudien

Da die wesentliche Zielsetzung dieser Arbeit die Schaffung von Entscheidungshilfen für die Auswahl neuer Flurbereinigungsprojekte mit unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten auf der Basis von Effizienz- und Effektivitätskriterien ist, musste zumindest eine deutliche Reduzierung der in vorangehenden Abschnitt skizzierten Unschärfen in den Ex-post Analysen erreicht werden. Ein hierfür geeignetes Mittel sind Fallstudien. In den durchgeführten Studien wurden für die flurbereinigten Gemarkungen durch Vorher-Nachher-Vergleiche die landwirtschaftlichen und nicht landwirtschaftlichen Wirkungen erfasst. Die kausalen Unschärfen wurden durch Einbeziehung zusätzlicher Informationsquellen deut-

lich reduziert. Hierzu zählten u.a. eine besonders enge Zusammenarbeit mit den jeweils zuständigen Flurbereinigungsbehörden und anderen am Verfahren wesentlich beteiligten Stellen, um dort vorhandenes Wissen und verfügbare Daten in die Vergleiche einbeziehen zu können. Die Fallstudien konzentrierten sich auf nach 1994 eingeleitete Verfahren und vorläufiger Besitzeinweisung bis zum Jahr 2000. Für diese zeitliche Einengung sprach u.a. die Belastbarkeit der hierfür verfügbaren Daten.

In Abstimmung mit dem Auftraggeber wurden sechs Fallstudien angestellt, davon drei mit primär nicht landwirtschaftlicher Zielsetzung. Letztere sollten exemplarisch die Wirkungen in Gebieten mit unterschiedlicher Produktionsrichtung (Marktfrucht, Futterbau, Veredlung) erfassen, erstere exemplarisch die Schwerpunkte Straßenbau, Wasserschutz und Naturschutz.

Die wirtschaftlichen Vorteile landwirtschaftlicher Betriebe wurden in Anlehnung an die Berechnungsmethoden in der neueren Literatur (vgl. Keymer et al. 1989) auf der Grundlage zwischenzeitlich weiterentwickelter Programme quantifiziert. Die nicht landwirtschaftlichen Flurbereinigungswirkungen wurden u.a. auf der Grundlage des Anlageplans gem. § 41 FlurbG, spezieller Verfahrensunterlagen, Kostenbeteiligung Dritter und Befragungen der Flurbereinigungsbehörden sowie jeweils bedeutender Akteure in den Verfahren qualitativ erfasst. Schwerpunkte der Befragungen waren u.a. die Beiträge der Flurbereinigungsbehörden zu anderen hoheitlichen Planungen, zur Koordinations- und Umsetzungsfunktion für andere Finanzträger, zur Sicherung und Entwicklung eines leistungsfähigen Naturhaushalts und zur Erhaltung sowie Schaffung einer erlebnisreichen Kultur- und Erholungslandschaft. Mit den auf diese Weise erhaltenen Informationen über die Zusammenarbeit, Zielauswahl und Treffsicherheit, Konflikte und Konfliktlösungen etc. sollten zusammen mit den ermittelten wirtschaftlichen Vorteilen landwirtschaftlicher Betriebe die oben genannten praxisnahen Bausteine für die Ziele dieser Arbeit geschaffen werden.

4.4.3 Ermittlung der Vorstellungen vor Ort über die zukünftige Ausrichtung von Flurbereinigungsverfahren

Die Einbeziehung der Erfahrungen von Flurbereinigungsbehörden vor Ort sollte gewährleisten, dass die Innenansicht über die gegenwärtig praktizierte Vorgehensweise und zukünftige Vorstellungen bei der Verfahrensauswahl, der Bemessung der Teilnehmerbeiträge und der Festsetzung der Kostenbeteiligung Dritter ausreichend berücksichtigt wurde. Zu diesem Zweck wurden zu allen drei Bereichen weitgehend geschlossene Fragebögen entwickelt und den Behörden zur Beantwortung zugesendet. Die Auswertungsergebnisse sollten ebenfalls als praxisnahe Bausteine für die Ziele dieser Arbeit verwendet werden.

5 Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft durch Flurbereinigungen in Niedersachsen

Ziel des hier dargestellten Untersuchungsansatzes ist es, die Wirkungen der Flurbereinigung auf die Entwicklung der Agrarstruktur landesweit und damit auf die Produktions- und Arbeitsbedingungen der Landwirtschaft in ganz Niedersachsen zu erfassen. Der Untersuchungsansatz sieht vor, die Ausprägung agrarstatistischer Kennziffern von flurbereinigten Gemarkungen mit denen von nicht flurbereinigten Gemarkungen im Zeitverlauf zu vergleichen (Mit-Ohne-Vergleich). Die Kennziffern wie z.B. Flurstücks- und Schlaggröße, betriebliche Produktionskapazität, Arbeitsproduktivität oder Pachtpreise werden in ihrer dynamischen Entwicklung zu ausgewählten Flurbereinigungsverfahren in Niedersachsen sowie einer repräsentativen Vergleichsgruppe ohne Flurbereinigung mit massenstatistischen Verfahren ermittelt. Die Untersuchung ist als Langfrist-Analyse mit einem Betrachtungszeitraum in der Vergleichsgruppen von 20 Jahren zurückgehend bis zum Jahr 1980 angelegt.

Als weiteres Ziel dieses Untersuchungsschrittes war vorgesehen, anhand der Ermittlung mittel- und langfristiger Wirkungen der Flurbereinigung auf die landwirtschaftlichen Einkommensindikatoren Hinweise für die zukünftige Bemessung der Beiträge der Teilnehmer nach § 19 FlurbG zu erhalten.

5.1 Datengrundlage und –probleme

Die massenstatistische Untersuchung baut vollständig auf vorhandenen Datenbeständen auf, eigene Daten wurden dazu nicht erhoben. Wichtigste Arbeitsgrundlage sind ausgewählte Daten zu den Flurbereinigungsverfahren, die von der Agrarstrukturverwaltung in Niedersachsen geführt werden. Im zentralen Auswertungsschritt des Mit-Ohne-Vergleichs werden verfahrensbezogene Daten mit Daten der amtlichen Landwirtschaftsstatistik verknüpft (Landwirtschaftszählung, Agrarberichterstattung), um die Entwicklung der agrarstrukturellen Kennziffern in den beiden Vergleichsgruppen gegenüberstellen zu können. In einzelnen Untersuchungsschritten werden zusätzlich Daten der Oberfinanzdirektion sowie der Landesvermessungsverwaltung einbezogen.

Die einzelnen Datenbestände werden im Folgenden mit ihren jeweiligen Inhalten, Verwendungszweck und - soweit erforderlich - ihrer Aktualität und Aussagekraft beschrieben. Gleichfalls wird auf die z.T. erheblichen Probleme bezüglich der Verfügbarkeit und Verwendbarkeit der Daten hingewiesen. Diese oft unerwarteten Probleme brachten mit sich, das im Laufe der Untersuchung das Untersuchungsdesign des öfteren anzupassen war. Einige wenige Teile der Untersuchung mussten ganz entfallen. Eine Übersicht der verwendeten Datenbestände gibt Tabelle 5.1.

Tabelle 5.1: Ausgewertete Datenbestände und Datenquellen

Datenbestand	Datenherkunft
a) Für die Abgrenzung von flurbereinigten und nicht flurbereinigten Gemarkungen bzw. Gemeindeteilen sowie für die Auswahl nicht flurbereinigter Gemeindeteile	
Liste von Flurbereinigungsverfahren (anhängig oder abgeschlossen) mit Besitzeinweisung nach 1969)	Amt für Agrarstruktur Hannover- Landesweite Aufgaben (AfA-LwA) sowie Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Niedersachsen
Tabelle mit Verfahrens- und Flächenangaben zu den einzelnen Flurbereinigungsverfahren	- AfA-LwA, - Eigene Recherchen in den Archiven der Agrarstrukturverwaltung - Angaben der ÄfA
Tabelle der Gemeinden und Gemarkungen Niedersachsens	Niedersächsisches Landesamt für Statistik (NLS)
Tabelle der Gemarkungen Niedersachsens mit Lagekoordinaten (Punktkoordinaten)	Obere Landesvermessungsbehörden
Agrarkarte des Landes Niedersachsen, Ausgaben 1975 und 1980	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Niedersachsen
b) Für die Ermittlung landwirtschaftlicher Kennziffern zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen	
Sonderauswertungen der LZ 91 und 99 auf Gemeindeteilebene	Niedersächsisches Landesamt für Statistik
Sonderauswertung der AB 87 auf Gemeindeteilebene	Niedersächsisches Landesamt für Statistik
Daten der Bodenschätzung Niedersachsen 1996	Oberfinanzdirektion des Landes Niedersachsen
Daten zur Flächennutzung aus dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKos), Jahrgänge 1994 bis 2001	AfA-LwA

Liste der Flurbereinigungsverfahren

Basis der massenstatistischen Auswertung sind alle Flurbereinigungsverfahren, die seit dem Jahre 1970 die vorläufige Besitzeinweisung vollzogen haben. Diese wurden vom Amt für Agrarstruktur Hannover – Landesweite Aufgaben (AfA-LwA) einem Datenbankauszug aus dem System ABNFlur[76] für die Untersuchung entnommen. Daraus wurde eine Liste der Verfahren mit den Angaben Verfahrensnummer, Verfahrensname, Verfahrensart, Datum der Besitzeinweisung sowie eine zusätzliche Liste mit Gemarkungsnummern und -namen innerhalb der einzelnen Verfahren erstellt. Nachdem Ergebnisse auf Basis dieser Liste errechnet und der Fachöffentlichkeit vorgestellt worden waren (vgl. Bad Nenndorf

[76] ABNFlurb = Automatisierte Bearbeitung von Nachweisen und Verzeichnissen in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz.

2002), haben Vertreter der ÄfA Lücken in dieser Verfahrensliste identifiziert. Das Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten des Landes Niedersachsen stellte uns daraufhin eine weitere, im Hause geführte Liste zur Verfügung, die zusätzliche Verfahren vor allem mit Besitzeinweisungszeitpunkten in den 70er und frühen 80er Jahren enthielt[77]. Die Liste der Verfahren ist in Tabelle 5.1 im Anhang 5 abgedruckt.

Für alle Verfahren wurde der Umfang der flurbereinigten Flächen, aufgeteilt nach Gemarkungen und Fluren, in einer weiteren Tabelle zusammengestellt. Diese Angaben bildeten die Grundlage für die Einstufung einer Gemarkung als flurbereinigt oder nicht flurbereinigt (vgl. Kap. 5.2.1). Gemarkungen, die nur auf einem geringen Teil ihrer Gemarkungsfläche durch Umlegungen im Rahmen der Flurbereinigung berührt waren, wurden nicht in die vertiefte Untersuchung einbezogen.

Die Tabelle wurde anhand der Flurstücksnachweise der einzelnen Verfahren erstellt. Die erforderlichen Angaben aus den Flurstücksnachweisen wurden aus verschiedenen datenführenden Stellen zusammengetragen. Damit verbunden war ein enormer Recherche- und Beschaffungsaufwand. Zu den einzelnen ‚Fundorten':

– Grundlage bildete eine Datenbestand des AfA-LwA aus dem System ABNFlur, der jedoch nur in Papierform zur Verfügung stand.
– Für einen großer Teil der älteren Verfahren wurde Akten aus dem zentralen Archiv der Agrarstrukturverwaltung in Hannover sowie aus dem Staatsarchiv Oldenburg für Verfahren des Amtes Oldenburg ausgewertet.
– Schließlich wurden die Angaben zu einigen laufenden Verfahren, z.T. aber auch für abgeschlossene Verfahren, direkt in den ÄfA abgefragt.

Nicht zu allen der aufgelisteten Verfahren konnten Daten bzw. Akten gefunden werden. Zu einigen Verfahren fehlen die erforderlichen Angaben. Diese Verfahren wurden von der weiteren Auswertung ausgeschlossen. Insgesamt konnten 556 Verfahren für die Auswertung berücksichtigt werden. Alle erhobenen Daten wurden im Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und Ländliche Räume in DV-Listen erfasst.

Tabellen der Gemeinden und Gemarkungen sowie Lagekoordinaten der Gemarkungen

Die Untersuchungseinheit für den massenstatistischen Mit-Ohne-Vergleich bildet die Gemarkung. Ein Auflistung sämtlicher Gemarkungen in Niedersachsen mit Gemarkungsnummer und Zuordnung der Gemarkungen zu den Gemeinden konnte vom Niedersächsi-

[77] Es konnte zwischenzeitlich geklärt werden, dass die Diskrepanzen zwischen beiden Listen auf einen Systemwechsel im AfA-LwA zurückzuführen sind. Im Zuge der Jahr-2000-Umstellung wurde das früher verwendet System ‚Nachweise und Verzeichnisse'- NuV eingestellt und die Daten auf ABNFlur übertragen. Dabei sind nicht alle der abgeschlossenen Verfahren übernommen worden.

schen Landesamt für Statistik bezogen werden. Angaben zu den Flächenumfängen der Gemarkungen in Niedersachsen enthält die weiter unten dargestellte Datei der Oberfinanzdirektion (OFD), die aber nachweislich in Teilen fehlerhafte oder unvollständige Informationen enthält[78].

Ausgehend von den flurbereinigten Gemarkungen wurden für den Mit-Ohne-Vergleich über eine Nachbarschaftsanalyse nicht flurbereinigte Gemarkungen mit ähnlichen agrarstrukturellen Bedingungen in der Umgebung gesucht. Ein kartografische Darstellung der Gemarkungen in Niedersachsen lag aber zum Untersuchungszeitpunkt nur in Form veralteter Kartenblätter mit Sachstand der 80er Jahre auf Basis der TK 1:50.000 in der Vermessungsverwaltung des Landes vor[79]. Durch Bemühungen der Bezirksregierung Braunschweig – Dezernat 507 Vermessung – konnten uns jedoch aus den vier Oberen Vermessungsbehörden des Landes Punktkoordinaten der Gemarkungsmittelpunkte für die Untersuchung zur Verfügung gestellt werden. Anhand dieser Daten konnte die räumlichen Mit-Ohne-Selektion in einem Geoinformationssystem umgesetzt werden (vgl. Kap. 5.2.1).

Sonderauswertungen der LZ 91 und 99 sowie AB 87 auf Gemeindeteilebene

Die massenstatistische Untersuchung von flurbereinigten und nicht flurbereinigten Gebieten betrachtet primär Kennziffern zur agrarstrukturellen Entwicklung, die aus Daten der amtlichen Landwirtschaftstatistik ermittelt werden können. Das Niedersächsische Landesamt für Statistik (NLS) hat für die vorliegende Untersuchung eine Sonderauswertung der Landwirtschaftszählungen 1991 und 1999 sowie der Agrarberichterstattung 1987 vorgenommen, die einen über die veröffentlichten Statistiken des NLS hinausgehenden Kriterienkatalog enthält.

Hervorzuheben ist, dass die agrarstatistischen Daten auf Ebene von Gemeindeteilen aggregiert geliefert wurden, wobei das Betriebssitzprinzip ebenso gilt wie in den aus Veröffentlichungen des NLS bekannten Gemeindestatistiken. Das Gemeindeteil ist die kleinste Raumbezugseinheit, die eine anonymisierte Datenlieferung ermöglicht[80].

---

[78] Fehlerhaften Angaben sind vermutlich bei Gemarkungen zu finden, die sich im Flurbereinigungsverfahren oder ggf. in der Umstellung auf ALK befinden. Die OFD bezieht diese Daten selbst wieder aus der Vermessungsverwaltung.
Angemerkt sei auch, dass alle drei genannten Datenquellen hinsichtlich der gelisteten Gemarkungen leichte Abweichungen aufweisen. Die Ursache dürfte darin zu suchen sein, dass das Liegenschaftskataster und damit Gemarkungsgrenzen selbst wieder einem steten Wandel unterworfen sind.

[79] Die räumliche Abgrenzung der Gemarkungen als Vektordaten in einem Geoinformationssystem ist landesweit noch nicht verfügbar und wird wohl erst mit Fertigstellung der landesweiten ‚Automatisierten Liegenschaftskarte' (ALK) vorliegen.

[80] An dieser Stelle möchten wir uns für die sehr gute Zusammenarbeit mit den zuständigen MitarbeiterInnen des NLS bedanken. Die von uns gewünschte Sonderaufbereitung agrar-statistischer Daten erforderte einen erheblichen Zeit- und Rechenaufwand im NLS.

Das Untersuchungskonzept sah ursprünglich auch eine Untersuchung mittel- bis langfristiger agrarstruktureller Wirkungen der Flurbereinigung durch einen Vorher-Nachher-Vergleich auf Basis der Landwirtschaftszählung 1979 vor. Die angestrebte Sonderauswertung auch dieses Datenbestandes konnte nicht mehr durchgeführt werden, weil wesentliche Teile des Datenbestandes in den DV-Systemen des NLS nicht mehr auf Datenträger zur Verfügung standen. Die Daten der Agrarberichterstattung 1987 wurden uns zu einem so späten Zeitpunkt zur Verfügung gestellt, dass sie nicht mehr in die Untersuchung einbezogen werden konnten.

Exkurs: Verknüpfung der Datenbestände

Um den angestrebten Mit-Ohne-Vergleich auf Basis agrarstatistischer Daten durchführen zu können, war erforderlich, die verfahrenbezogenen Daten auf Gemarkungsebene mit den Daten der Landwirtschaftszählung auf Gemeindeteilebene zu verknüpfen. Dabei wurde von der Annahme ausgegangen, dass diese beiden Raumeinheiten unterhalb der Gemeindeebene annähernd deckungsgleich sind und damit identische Untersuchungsobjekte abgebildet werden.

Datenbanktechnisch wurde dazu ein Verknüpfungsverfahren über die der Namensbezeichnung von Gemarkung / Gemeindeteil in Verbindung mit der Gemeindezugehörigkeit entwickelt. Da sich in sehr vielen Fällen die Gliederung der Gemeindeteile nach Gemarkungsgrenzen gerichtet hat, war dieses Verfahren auch in der Mehrzahl erfolgreich.

In einer beträchtlichen Zahl von Fällen führte der Versuch der Verknüpfung jedoch nicht zum erhofften Ergebnis. Die Ursache liegt darin, dass die im NLS vorhandene Abgrenzung der Gemeindeteile nicht vollständig administrativen Grenzen entspricht, sondern zurückgeht auf eine Einteilung aus den 70er und 80er Jahren und rein für agrarstatistische Zweck auf Grundlage der Hoflagen vorgenommen wurde (mündl. Auskunft Pürschel).

Die fehlende Deckungsgleichheit der beiden Datenbestände prägte sich in unterschiedlicher Weise aus: Die Gesamtzahl der Gemeindeteile war größer wie die Zahl der Gemarkungen. Es kam vor, dass mehrere Gemeindeteile auf eine Gemarkung fielen, es gab aber auch den umgekehrten Fall. Mitunter wurden auch ganz unterschiedliche Namen genutzt. Und schließlich gab es Fälle, wo eine sinnvolle Zuordnung gar nicht möglich war, weil ganz unterschiedliche räumliche Abgrenzungen vorgenommen wurden.

Zwischen etlichen Gemarkungen bzw. Gemeindeteilen konnte letztlich aus den genannten Gründen keine Zuordnung hergestellt werden[81]. Diese Gemarkungen bzw. Gemeindeteile wurden in der massenstatistischen Auswertung dann auch nicht weiter berücksichtigt.

---

[81] Etwa 14 % der Gemarkungen konnte kein Gemeindeteil zugeordnet werden. Auch der Versuch, mit Hilfe der einzelnen ÄfA eine Verknüpfung herzustellen, brachte keine besseren Ergebnisse, meist weil die Raumeinheiten nicht sinnvoll zu überlagern waren.

Das Problem, dass Gemeindeteile den Gemarkungen nicht eindeutig zugeordnet werden konnten, war im Lande unterschiedlich stark ausgeprägt. Generell galt dies für die größeren und dort vor allem für die kreisfreien Städte. Besonders häufig trat es zudem in den Amtsbezirken der ÄfA Oldenburg[82] und Lüneburg auf.

Zu erwähnen ist ein weiteres Detailproblem des Mit-Ohne-Vergleichs: Wenn in einzelnen Gemeindeteilen kein bewirtschafteter Betrieb mehr gezählt wurde, kann dieser Gemeindeteil nach einigen Jahren aus der Statistik entfernt werden. Die LZ 91 und die LZ 99 waren daher hinsichtlich der gelisteten Gemeindeteile nicht identisch.

Daten der Bodenschätzung Niedersachsen

Zur Abgrenzung von Gemarkungen für den Mit-Ohne-Vergleich sowie für die Auswertung agrarstruktureller Kennziffern wurden Daten aus der Bodenschätzung der Oberfinanzdirektion des Landes in die Untersuchung einbezogen. Der Datenbestand lag im Institut bereits für Verwendung in anderen Forschungsprojekten vor und stammt aus dem Jahr 1996. Er enthält jeweils auf Gemarkungsebene die Ackerzahl, Grünlandzahl und Ertragsmesszahl sowie Hektarangaben für Ackerland, Grünland und die Gesamtfläche.

InVeKoS-Daten

Die Auswertung von Daten der Flächennutzungsnachweise aus dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) zu den Beihilferegelungen im Bereich der pflanzlichen und tierischen Erzeugung hatte zum Ziel, kurz- bis mittelfristige Wirkungen der Flurbereinigung für flurstücks- und schlagbezogene Kriterien (Fläche, Zahl) zu ermitteln. Dazu sollte in Flurbereinigungsgebieten ein Vorher-Nachher-Vergleich durch die Auswertung verschiedener Antragsjahre durchgeführt werden. Auch ein Mit-Ohne-Vergleich zwischen flurbereinigten und nicht flurbereinigten Gemarkungen sollte anhand dieser Daten erfolgen.

InVeKoS-Daten stellen die einzige Datenquelle dar, die solche Betrachtungen landesweit möglich machen. Die in DV-Form erfassten Daten aus den Flächennutzungsnachweisen aller antragstellenden, landwirtschaftlichen Betriebe enthalten flurstücksgenaue Angaben zur bewirtschafteten Fläche. Die Angaben sind parzellenscharf und Quadratmeter-genau auf Ebene des Teilflurstücks abgelegt. Nicht erfasst werden die Landwirte, die keinen Antrag stellen oder im Zuge der Kleinerzeugerregelung keinen Gesamtflächen- und Nutzungsnachweis ausfüllen müssen. Nach Seitz (2001) sind dies z.B. für baden-württembergische Verhältnisse immerhin 20 % aller in der LZ erfassten Betriebe.

---

[82] Auffällig sind hier vor allem in die Landkreise Ammerland, Cloppenburg, Vechta sowie der westliche Kreis Oldenburg, weil diese aus sehr großen Gemeinden bestehen, die sich wiederum nur aus einer bis wenigen Gemarkungen zusammen setzen, die amtliche Statistik dort aber sehr viele Gemeindeteile ausgewiesen hat.

Die Agrarstrukturverwaltung, die in Niedersachsen für die technische Umsetzung des InVeKoS verantwortlich ist und im AfA-LwA die zentralen Datenbestände vorhält, hat uns die Daten der Flächennutzungsnachweise für die Antragsjahre 1994-2001 in anonymisierter Form zur Verfügung gestellt. Zur Bearbeitung und Auswertung dieser sehr umfassenden[83] Datenbestände wurde im Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume eine eigene Datenbank aufgebaut.

Im Laufe der Auswertungen der InVeKoS-Daten wurden zusammen mit den für die Daten verantwortlichen Stellen mehrere systematische Fehlerquellen im Datenbestand identifiziert, die für mögliche Verzerrungen der Ergebnisse verantwortlich sind:

– Die Berechnungsergebnisse zu den Flurstücken müssen mit erheblichen Einschränkungen interpretiert werden, weil die Größe und Anzahl von Flurstücken sich im Zeitverlauf nicht nur durch Flurbereinigung oder Teilungen im Rahmen des Grundstücksverkehrs verändert hat. In den Daten spiegelt sich auch wider, dass im Zuge der Umstellung des Liegenschaftskatasters auf das ALK sämtliche sogen. „Hakengrundstücke“[84] eliminiert und auf zwei oder mehr Flurstücke aufgeteilt werden.

– Auch die Ergebnisse der Schlaggrößenermittlung sind nur begrenzt belastbar: Beim Ausfüllen der Anträge weisen die Landwirte offenbar die vorgesehenen Schlagangaben in vielen Fällen nicht korrekt aus. Dies ist nicht relevant für die Berechnung der Prämien und wird in der gängigen Verwaltungspraxis daher nicht sanktioniert. Die Daten des InVeKoS Niedersachsen stellen somit keine verlässliche Quelle zur Ermittlung schlagbezogener Kennziffern dar[85].

Die Ergebnisse der Berechnungen sind im Ergebnisteil dennoch dargestellt. Sie besitzen aber aus den genannten Gründen nur eine eingeschränkte Aussagekraft.

Kennziffern aus der Bodenschätzung sowie aus InVeKoS können direkt für die ausgewählten Gemarkungen berechnet werden, da die Datenbestände auf Gemarkungsebene erfasst sind oder zusammengefasst werden können.

---

[83] Die Datentabellen auf Teilflurstücksebene enthalten für den einzelnen Antrags-Jahrgang bis 1,5 Millionen Datensätze.

[84] Dies geschieht, weil Hakengrundstücke nicht über GIS und Datenbanken abbildbar sind. Die Umstellung auf ALK wird in den jüngeren Flurbereinigungsverfahren für das gesamte Verfahrensgebiet in der Agrarstrukturverwaltung durchgeführt.

[85] Bestrebungen, Flurstücks- und Schlagangaben mit Korrekturfaktoren zu versehen, oder die Auswertung auf bestimmte Gebiete zu beschränken, führten nicht zum Erfolg. Zur Flurstücksproblematik konnten keine verlässlichen Aussagen darüber gewonnen werden, wo die Umstellung auf ALK noch nicht erfolgt ist bzw. wie hoch der Prozentsatz der Hakengrundstücken in etwa einzuschätzen wäre. Über die Ausfüllgewohnheiten für die InVeKoS-Anträge und mögliche regionale Unterschiede konnte ebenfalls kein klares Bild gewonnen werden.

Die Agrarkarte Niedersachsen

Die für die Abgrenzung von Mit- und Ohne Gemarkungen verwendete Agrarkarte Niedersachsen ist vom Niedersächsischen Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten in zwei Ausgaben (1975 auf Grundlage der LZ 1970 sowie 1980 auf Grundlage der LZ 1979) erarbeitet worden, u.a. um der Agrarverwaltung Niedersachsen eine wichtige Planungs- und Entscheidungsgrundlage für alle agrarplanerischen Aufgabenstellungen an die Hand zu geben.

5.2 Massenstatistischer Entwicklungsvergleich flurbereinigter und nicht flurbereinigter (Teil-)Gemeinden

5.2.1 Vorgehensweise

Definition von Gemarkungen mit/ohne Flurbereinigung:

Die massenstatistische Untersuchung konzentriert sich wie dargestellt auf die Untersuchungseinheit Gemarkungen, weil diese einerseits eine recht differenzierte Betrachtung erlaubt und andererseits die Ebene darstellt, auf der zur Auswertung geeignete Datenbestände überhaupt verfügbar sind.

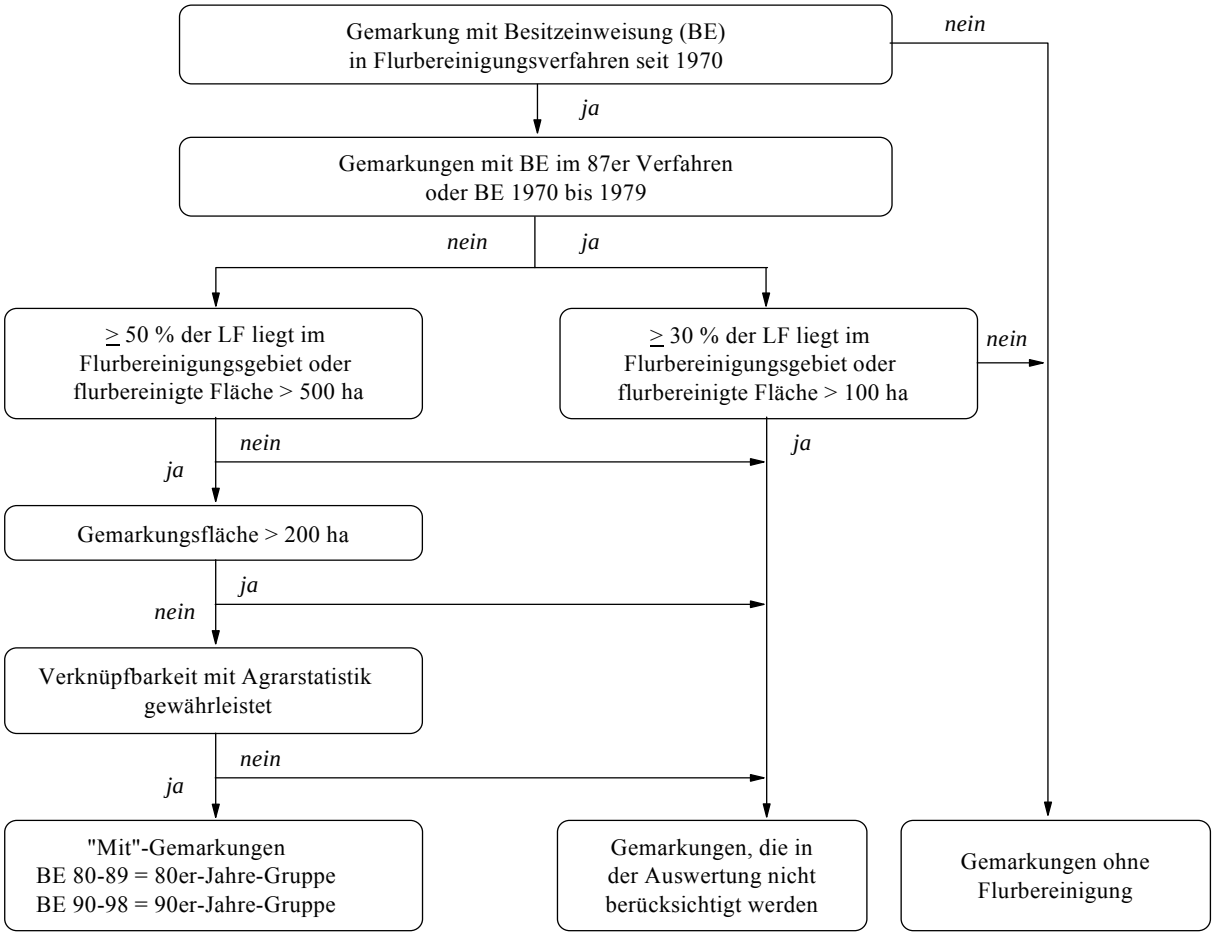
Für den Mit-Ohne-Vergleich auf Ebene der Gemarkungen ist im Folgenden zunächst genauer zu definieren, welche Gemarkungen im Land im Sinne der Untersuchung als flurbereinigt eingestuft werden (Gemarkungen mit Flurbereinigung) und welche nicht (Gemarkungen ohne Flurbereinigung) [86]. Aus diesen beiden Grundgesamtheiten werden dann über das im Anschluss beschriebene Auswahlverfahren die Stichproben für den statistischen Vergleich gebildet (vgl. auch Abb. 5.1 und 5.2).

Als flurbereinigte Gemarkungen werden alle Gemarkungen in der Untersuchung erfasst, in denen ab dem Jahr 1970 eine vorläufige Besitzeinweisung durchgeführt worden ist. Alle Gemarkungen in Niedersachsen, in denen dies nicht der Fall ist, werden vereinfacht als Gemarkungen ohne Flurbereinigung betrachtet. In diesen Gemarkungen können aber durchaus bereits Flurbereinigungen vor dem Betrachtungszeitraum stattgefunden haben. Wir gehen davon aus, dass die Wirkungen dieser Verfahren, die vor 1970 durchgeführt worden sind, nicht mehr nachgewiesen werden können, da sie von den allgemeinen agrarstruktu-

[86] Anmerkung: Im Folgenden werden häufig vereinfachend die z.T. recht komplizierten Umschreibungen der Fallgruppen durch verschiedene Kurzformen ersetzt. So sind die Gemarkungen / Gemeindeteile ‚ohne Flurbereinigung' gleichbedeutend mit Bezeichnungen wie Ohne-Gruppe(n) / Gemarkungen / Gemeindeteile. Für Gemarkungen / Gemeindeteile ‚mit Flurbereinigung' gilt Entsprechendes. Oder die Gruppe der Gemarkungen / Teilgemeinden, in denen eine Besitzeinweisung in den Jahren 1980 bis 1989 stattgefunden hat, wird mit Begriffen wie 80er-Jahre Gemarkungen / Gemeinden / Gruppen bezeichnet und ebenso die Gruppe der Gemarkungen / Teilgemeinden mit Besitzeinweisung zwischen 1990 und 1998 als 90er-Jahre Gruppe / Gemarkungen / Gemeindeteile.

rellen Entwicklungen überlagert werden. Der Zeitpunkt der vorläufigen Besitzeinweisung wird gewählt, weil dann die Neuordnung der Flur umgesetzt ist und arbeitswirtschaftliche Vorteile für die Betriebe sich einstellen können.

Abbildung 5.1: Entscheidungsregeln bei der Auswahl von Gruppen mit und ohne Flurbereinigung für den massenstatistischen Mit-Ohne-Vergleich



Quelle: Eigene Zusammenstellung

Auswahlverfahren für die Gemarkungen ‚mit Flurbereinigung'

Im nächsten Arbeitsschritt wurde über ein definiertes Selektionsverfahren aus der Grundgesamtheit der Gemarkungen mit Flurbereinigung eine gezielte Auswahl getroffen. Ziel war, jene Gemarkungen zu selektieren, die hinsichtlich der Untersuchungsfragen tatsächlich messbare Wirkungen erwarten ließen. Die Selektionskriterien und der Entscheidungsbaum sind im Folgenden kurz beschrieben sowie in Abb. 5.1 dargestellt.

Um den Focus der massenstatistischen Untersuchung gezielt auf die landwirtschaftlichen Wirkungen legen zu können, wurden nur Gemarkungen von Flurbereinigungsverfahren berücksichtigt, die mit einem Aufgabenschwerpunkt ‚Verbesserung der Agrarstruktur' versehen waren. Selektiert wurde über die Verfahrensart, wobei vereinfachend lediglich alle 87er-Verfahren sowie zwei Verfahren zur Dorferneuerung aus der weiteren Untersuchung ausgeschlossen wurden. Eine genauere Differenzierung der 86er-Verfahren war nicht möglich, weil keine entsprechenden Informationen zu den einzelnen Verfahren vorlagen. Die Gemarkungen der 87er-Verfahren wurden aus der Untersuchungsgruppe gelöscht, wenn sie in einem Umfang von mindestens 30 Prozent ihrer landwirtschaftlich genutzten Fläche im Verfahrensgebiet lagen oder die flurbereinigte Fläche innerhalb der Gemarkung 100 ha und mehr umfasste. Gemarkungen mit weniger Fläche oder Flächenanteil wurden als nicht flurbereinigt eingestuft und der Gruppe der Gemarkungen ‚Ohne Flurbereinigung' zugeordnet.

Gemarkungen aus Verfahren mit vorläufiger Besitzeinweisung zwischen 1970 und 1979 wurden in der Untersuchung als ‚neutrale Gruppe' definiert, weil angenommen werden muss, dass auch in diesen Gemarkungen Wirkungen nicht mehr eindeutig nachweisbar sind. Um diese Unsicherheiten zu minimieren, wurde diese Gruppe ebenfalls aus der weiteren Auswertung ausgeschlossen. Gemarkungen wurden der zuvor dargestellten Entscheidungsregel folgend als neutral eingestuft, wenn mindestens 30 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche der Gemarkung von der Flurbereinigung erfasst worden sind oder die flurbereinigte Fläche innerhalb der Gemarkung 100 ha und mehr umfasste.

Auch für die verbleibenden Verfahren war es notwendig, eine sinnvolle Abgrenzung für die Zuordnung eine Gemarkung als flurbereinigt / nicht flurbereinigt zu finden, wenn nur Teile der Gemarkung im Flurbereinigungsgebiet lagen. Zusammen mit dem Begleitausschuss wurde für die Abgrenzung als Auswahlkriterien festgelegt: Flurbereinigte Fläche umfasst mindestens 50 Prozent oder mehr der landwirtschaftlich genutzten Fläche einer Gemarkung[87] oder mindestens 500 ha innerhalb einer Gemarkung. Gemarkungen unterhalb der genannten Schwellenwert werden wie die neutralen Gemarkungen behandelt und von der Untersuchung ausgeschlossen.

Gemarkungen mit einer Gesamtfläche kleiner 200 ha wurden ebenfalls aus der Auswertung genommen, weil es sich bei diesen mit großer Wahrscheinlichkeit um Splittergemar-

[87] Die Daten zur LF einer Gemarkung wurden dem Datenbestand der OFD zur Bodenschätzung entnommen, der wie aufgezeigt in Teilen ungenaue Angaben enthält. Eine bessere Datenbasis stand allerdings nicht zur Verfügung, da ja auch über InVeKoS nicht alle bewirtschafteten Flächen erfasst werden. Bei der Festlegung der Selektionskriterien darf nicht unerwähnt bleiben, dass das Maß zur Abgrenzung eine gewisse Unschärfe aufweist, da es über den Quotient ‚Flurbereinigte Fläche / Landwirtschaftsfläche' gebildet wird und in die flurbereinigte Fläche einer Gemarkung weit mehr als nur die landwirtschaftlich genutzte Fläche eingeht, z.B. Wälder, Wege, Gräben etc.

kungen handelt, die oft keine Ortslagen oder nur einzelne Hoflagen aufweisen und damit für die Untersuchung nicht geeignet sind.

Aus den verbleibenden Gemarkungen wurden hinsichtlich der erwarteten Wirkungen zwei Gruppen gebildet:

– Besitzeinweisung 1980 bis 1989: Zur Beurteilung mittel- bis langfristiger Wirkungen der Flurbereinigung wurden alle Verfahren mit Besitzeinweisung in den Jahren 1980 bis 1989 in einer Gruppe zusammen gefasst.

– Besitzeinweisung 1990 bis 1998: In dieser Gruppe werden die kurzfristigen Wirkungen der Flurbereinigung anhand der Gemarkungen mit Besitzeinweisung zwischen 1990 und 1999 untersucht. Über die Ableitung agrarstruktureller Kennziffern aus der Landwirtschaftszählung für die beiden Jahrgänge 1990 und 1999 wird für diese Gruppe damit auch ein Vorher-Nachher-Vergleich möglich.

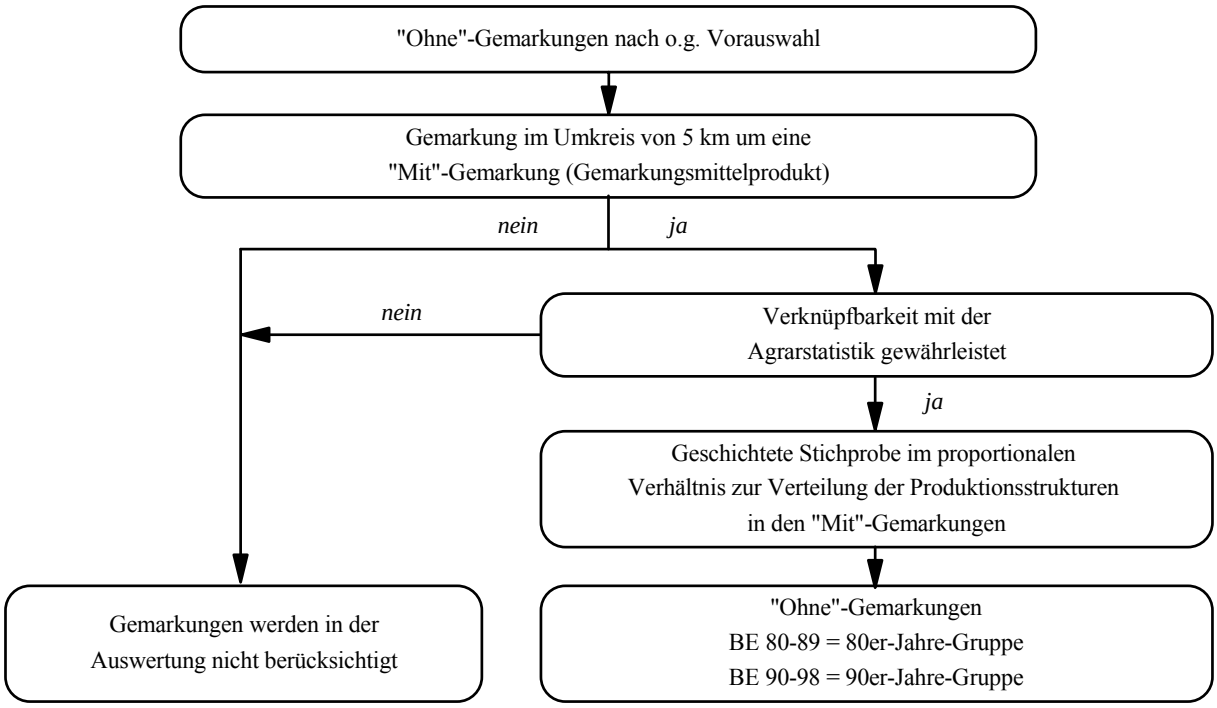
Zur Ermittlung der agrarstrukturellen Kennziffern mussten wie oben dargestellt (vgl. Kap. 5.1) die ausgewählten Gemarkungen in den beiden Fallgruppen mit den Daten der Landwirtschaftszählung auf Ebene der Gemeindeteile verknüpft werden. Da die Verknüpfung wie berichtet nicht in allen Fällen erfolgen konnte, wurden in die Auswertung für die 90er Jahre schlussendlich 101 Gemarkungen einbezogen, denen Gemeindeteile zuzuordnen waren (vgl. Tabelle 5.2 im Anhang 5). Da den Gemarkungen Nr. 3294 Lohe, 3297 Andervenne und 4133 Ehra-Lessien jeweils zwei Gemeindeteile zugeordnet werden konnten, werden insgesamt 104 Gemeindeteile betrachtet. Für die Verfahren der 80er Jahre wurden 122 Gemarkungen berücksichtigt (vgl. Tabelle 5.1 im Anhang 5).

Auswahl der Gemarkungen ‚Ohne Flurbereinigung'

Für den Mit-Ohne-Vergleich wird aus der Grundgesamtheit der Gemarkungen ohne Flurbereinigung ebenfalls über ein entscheidungsgestütztes Auswahlverfahren die Vergleichsgruppe für die Untersuchung näher eingegrenzt (vgl. Abb. 5.2). Zunächst wird über eine Nachbarschaftsanalyse angestrebt, für den Mit-Ohne-Ansatz möglichst ähnliche Vergleichsgruppen in Hinblick auf die agrarstrukturellen Rahmenbedingungen zu finden und somit regionale Disparitäten der Agrarproduktion besser abbilden zu können[88]. Zu diesem Zweck werden mit einem Geoinformationssystem (GIS) anhand der Lagekoordinaten der Gemarkungsmittelpunkte alle Ohne-Gemarkungen im Umkreis von 5 km um eine flurbereinigte Gemarkung ausgewählt.

[88] Wie später noch an den Ergebnissen gezeigt werden wird, ist dies offenbar nicht immer geglückt. Es scheint in vielen Fällen so zu sein, dass Gemarkungen mit Flurbereinigung verglichen mit ihren benachbarten nicht flurbereinigten Gemarkungen oft in der Ausgangssituation weit schlechtere Produktionsvoraussetzungen und -strukturen aufweisen.

Abbildung 5.2: Weitere Selektion von Gemarkungen ohne Flurbereinigung für den massenstatistischen Mit-Ohne-Vergleich



Quelle: Eigene Zusammenstellung

Der folgende Selektionsschritt wird wie im zuvor beschriebenen Auswahlverfahren durch die erforderliche Verknüpfung von Gemarkungen und Gemeindeteilen für die Auswertung der Daten aus der Landwirtschaftszählung bestimmt, die auch die Fallzahl der Gruppe ohne Flurbereinigung weiter einschränkt.

Um die Vergleichbarkeit der Gruppen mit und ohne Flurbereinigung noch weiter zu erhöhen, wurde neben der Nachbarschaftsanalyse im nächsten Schritt ein Abgleich der Produktionsstruktur in den zu vergleichenden Gemeindeteilen vorgenommen. Die Gemeindeteile wurden zu diesem Zweck anhand eines Schlüssels (vgl. nachfolgende Tabelle 5.2) nach der Hauptproduktionsrichtung typologisiert. Für die Typologisierung wird der Anteil der Betriebe einer bestimmten Produktionsrichtung an der Anzahl aller Betriebe des Betriebsbereichs Landwirtschaft auf Gemeindeteilebene bestimmt. Dabei wird vom Ausgangszustand der untersuchten Zeitreihe ausgegangen, die Zuordnung also über die Daten der LZ 1991 vorgenommen.

Tabelle 5.2: Typologisierung von Gemeindeteilen anhand der bestimmenden Produktionsrichtung im Gemeindeteil auf Basis der LZ 91

Bezeichnung für den Gemeindeteil-Typ	Kürzel in Tabellen.	Kriterien für die Zuordnung
Auf Marktfruchtbau spezialisiert	MFsp	Marktfruchtbetriebe > 75 %
Marktfruchtbau dominierend	MF	Marktfruchtbetriebe haben den größten Anteil an der Zahl der Betriebe
Marktfruchtbau dominierend mit bedeutendem Anteil an Veredlungsbetrieben	MFVE	Marktfruchtbetriebe haben den größten Anteil an der Zahl der Betriebe und Veredlungsbetriebe > 33,3 %
Auf Futterbau spezialisiert	FBsp	Futterbaubetriebe > 75 %
Futterbau dominierend	FB	Futterbaubetriebe haben den größten Anteil an der Zahl der Betriebe
Futterbau dominierend mit bedeutendem Anteil an Veredlungsbetrieben	FBVE	Futterbaubetriebe haben den größten Anteil an der Zahl der Betriebe und Veredlungsbetriebe > 33,3 %
Auf Veredlungswirtschaft spezialisiert	VEsp	Veredlungsbetriebe > 75 %
Veredlungswirtschaft dominierend	VE	Veredlungsbetriebe haben den größten Anteil an der Zahl der Betriebe

Quelle: Eigene Zusammenstellung

In den beiden Gruppen der Gemeindeteile mit Flurbereinigung wurde im nächsten Schritt die Verteilung auf die bestimmenden Produktionsrichtungen ermittelt. Zur Verbesserung der Vergleichbarkeit zwischen den Mit- und Ohne-Gruppen erfolgte dann die Anpassung der Ohne-Gruppen an die Verteilung in den Mit-Gruppen. Dazu wurde mit Hilfe von Zufallsstichproben aus der Gesamtheit aller benachbarten Ohne-Gemeindeteile eine Gruppe gemäß der angestrebten Anteile der Produktionsrichtungen selektiert. Allerdings wählten wir eine fünffach größere Fallzahl je Produktionsrichtung, um für die Ohne-Gruppen möglichst repräsentative, d.h. durchschnittliche Regionswerte berechnen zu können[89].

Berechnung von Kennziffern für Mit-Ohne und Vorher-Nachher-Vergleiche

Zum Vergleich der agrarstrukturellen Entwicklung in den selektierten Gemeindeteilen mit und ohne Flurbereinigung stützten wir uns auf eine Reihe möglichst aussagekräftiger sozioökonomischer Kennziffern. Als wichtige Kennziffern wurden u.a. ausgewählt die Entwicklung und das Niveau der

– Flurstücks- und Schlaggröße (mit o.g. Einschränkungen),
– Flächenproduktivität,

[89] Da für die Ohne-Gruppe der 80er-Jahre Verfahren in Bezug auf Futterbau-Spezial- und Futterbau-dominiert-Gemeindeteile nicht genügend Fälle in der Nachbarschaft zur Auswahl standen, wurde für diese Produktionsrichtungen über den 5km-Radius hinaus aus dem gesamten Kreisgebiet selektiert.

- Produktionskapazität der Betriebe, differenziert nach Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben,
- Arbeitsproduktivität je AK,
- Besitzverhältnisse (Pachtflächenanteil),
- durchschnittlichen Pachtpreise.

Die Bedeutung der ausgewählten Kennziffern wird im Ergebnisteil erläutert. Für die Kennziffern wurde mit Hilfe der statistischen Analysesoftware SPSS© Version 8 die statistische Verteilung in den Vergleichsgruppen untersucht. Als statistische Verteilungswerte wurden der gewichtete arithmetische Mittelwert, die Standardabweichung, der Median und die 25- und 75-% Quartile ausgewiesen. Um signifikante Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen zu ermitteln, wurde zum Mittelwertvergleich eine einfaktorielle Varianzanalyse mit aufgesetzten Post-hoc-Tests (hier: Scheffé-Test) durchgeführt, jeweils getrennt für die beiden LZ-Jahrgänge. Die zwei Gruppen der 80er-Jahre-Verfahren und die zwei Gruppen der 90er-Jahre-Verfahren wurden dabei als vier gleichwertige Stichproben behandelt.

Vertiefende Untersuchungsschritte

Dem Mittelwertvergleich über alle ausgewählten Gemarkungen / Gemeindeteile der Vergleichsgruppen folgten noch zwei vertiefende Auswertungsschritte. Zum einen wurde die Berechnung durch eine Differenzierung der einzelnen Vergleichsgruppen nach Produktionsschwerpunkten ergänzt. Zum zweiten wurden aus der Gesamtheit aller ausgewählten Fälle der 90er-Jahre Verfahren lokale Untergruppen gebildet und separat einem regionalen Mit-Ohne und Vorher-Nachher-Vergleich unterzogen. Mit letzterem Schritt sollten die lokalen Besonderheiten der Produktion und ihre Einflüsse auf die im ersten Schritt berechneten Durchschnittswerte stärker herausgearbeitet werden. Die Bildung lokaler Vergleichsgruppen fiel relativ leicht, weil die Verfahren der 90er Jahre stark zu einer lokalen Schwerpunktbildung neigen. Die Zusammensetzung der lokalen Ohne-Gruppen wurde analog zu der oben beschriebenen Vorgehensweise hinsichtlich der Produktionsstruktur an die Verhältnisse in den flurbereinigten Gemeindeteilen angepasst.

Für die ergänzenden Auswertungsschritte wurden keine weiteren statistischen Maßzahlen und Signifikanztests berechnet. Die Ergebnisse werden auch nur im Einzelfall zur Vertiefung oder Verifizierung der in der ersten Stufe ermittelten Ergebnisse im Berichtsteil dargestellt und interpretiert. Die Tabellen im Anhang 5 fassen sämtliche Berechnungsergebnisse der vertiefenden Untersuchung zusammen (Tabellen 5.3 bis 5.19).

5.2.2 Darstellung der Ergebnisse

5.2.2.1 Produktionsstruktur und natürliche Verhältnisse in den Vergleichsgruppen

Entscheidenden Einfluss auf die agrarstrukturellen Kennziffern und deren Entwicklung können trotz der Optimierungsbemühungen in der Bildung der Vergleichsgruppen unterschiedliche natürliche Standortbedingungen in den ausgewählten Gemeindeteilen ausüben. Um die Nettowirkung der Flurbereinigung ggf. überlagernden Effekte besser einschätzen zu können, werden in der folgenden Tabelle 5.3 die durchschnittlichen Flächenbonitäten für die vier Vergleichsgruppen gegenüber gestellt.

Tabelle 5.3: Natürliche Verhältnisse in den Fallgruppen

Periode der Besitzeinweisung	1990 - 98		1980 - 89		Nieder-
Mit/Ohne Flurbereinigung	Mit	Ohne	Mit	Ohne	sachsen
Durchschnitt Ackerzahl	41,45	43,25	41,08	45,21	43,98
Durchschnitt Grünlandzahl	39,10	40,37	37,35	41,51	40,99
Durchschnitt Ertragsmesszahl	41,40	43,79	40,32	45,53	45,26
Durchschnitt Flurstücksgröße (ha)	2,21	2,03	3,05	2,21	2,28

Quelle: Berechnet auf Grundlage der Bodenschätzung (OFD) und Daten aus InVeKos, Erfassungsjahr 2001. ROG_2004-02-28

Es zeigt sich, dass die Gemeindeteile in den Flurbereinigungsgebieten im Durchschnitt geringere Bodenwertzahlen aufweisen als Niedersachsen insgesamt. Besonders die Verfahren der 80er-Jahre sind auf Standorten durchgeführt worden, die vergleichsweise ungünstige Standortbedingungen aufweisen, vor allem auf den Grünlandstandorten. Wichtig für die weitere Interpretation der Ergebnisse ist aber, dass auch in den Vergleichsgruppen ohne Flurbereinigung im Durchschnitt die Bonitäten deutlich höher liegen als in der flurbereinigten Vergleichsgruppe, in den Gebieten der 80er-Jahre-Verfahren sogar über dem Landesdurchschnitt. Bei der durchschnittlichen Flurstücksgröße wird insbesondere bei Verfahren der 80er Jahre der Effekt der Zusammenlegung deutlich.

Die Typologisierung der Gemeindeteile anhand der vorherrschenden Produktionsrichtung (vgl. Kap. 5.2.1) zeigt für die beiden Flurbereinigungsdekaden unterschiedliche Produktionsschwerpunkte und –verteilungen auf (Tabelle 5.3 im Anhang 5). Die Flurbereinigung der 90er Jahre hat überwiegend, nämlich zu rund 60 Prozent, in Gemeindeteilen mit Produktionsschwerpunkt Futterbau stattgefunden. Ca. ein Drittel ist in Regionen durchgeführt

worden, in denen die Betriebe hauptsächlich Marktfrüchte anbauen und in 6 Teilgemeinden (~ 6%) lag der Schwerpunkt in der Veredlungswirtschaft. In den flurbereinigten Gemeinden war damit im Vergleich zum Landesdurchschnitt der Futterbau stärker und der Marktfruchtbau geringer vertreten. In den 80er Jahren lag der Schwerpunkt der Verfahren eher in Regionen mit vorherrschender Produktionsrichtung Marktfruchtbau (> 50 % der Fälle), während Futterbauregionen mit ca. 40 % der Fälle einen wesentlich geringeren Anteil an den Verfahren aufwiesen als in den 90er Jahren.

Ein Blick auf die Betriebsgrößen in einzelnen Produktionsrichtungen (vgl. Tabelle 5.8 im Anhang 5), gemessen an der bewirtschafteten LF im Ausgangsjahr der Untersuchung (LZ 91), gibt weiteren Aufschluss über die Vergleichsgruppen. Die beiden 90er-Jahre-Gruppen zeigen recht hohe Übereinstimmung in Bezug auf die Betriebsgröße. Es ist daher zu vermuten, dass der oben beschriebene Auswahlprozess zu Vergleichsgruppen mit ähnlicher Produktionsstruktur geführt hat. Die Betriebsgrößen sind in allen Produktionsrichtungen geringer als im Landesdurchschnitt, in Marktfruchtbetrieben sogar erheblich geringer. Die beiden Vergleichsgruppen der 80er-Jahre-Verfahren zeigen eine weniger gute Übereinstimmung. Besonders die Marktfrucht- und Gemischtbetriebe in den flurbereinigten Gemeindeteilen sind auch nach der vorläufigen Besitzeinweisung noch erheblich kleiner als in der Vergleichsgruppe ohne Flurbereinigung.

5.2.2.2 Anzahl der Betriebe, bewirtschaftete LF und Hauptnutzungsarten

Die in diesem Kapitel behandelten Kennziffern (Anzahl der Betriebe, bewirtschaftete LF und Hauptnutzungsarten) dienen der allgemeinen Beschreibung der Produktionsstrukturen in den untersuchten Fallgruppen sowie deren Veränderung in Zeitablauf. Auch die Dynamik und Richtung des Strukturwandels kann in ersten groben Zügen darüber abgebildet werden.

In Bezug auf die Anzahl der Betriebe ist einhergehend mit dem landesweiten Trend ein deutlicher Rückgang der Betriebe festzustellen, der in Gemeindeteilen mit Flurbereinigung in den 90er Jahre am stärksten ausfällt und signifikant über dem der Vergleichsgruppe liegt (vgl. Tabelle 5.4). Besonders stark haben die Betriebe in Regionen abgenommen, die durch Marktfruchtbau dominiert sind (vgl. Tabelle 5.5 im Anhang 5). Umgekehrt verlief die Entwicklung in den 80er-Jahre-Vergleichsgruppen. Der Rückgang der Betriebe fiel in der Untersuchungsdekade in der Gruppe ohne Flurbereinigung stärker aus als in flurbereinigten Gemeindeteilen.

Ähnlich wie beim Rückgang der Betriebe insgesamt ist auch das Bild bei den Betrieben mit Ackerland. Der stärkster Rückgang ist in den Gemeindeteilen zu verzeichnen, die in

den 90er Jahren flurbereinigt wurden. Auch für Betriebe mit Grünland finden wir diese Tendenz vor.

Hinsichtlich der durchschnittlich bewirtschafteten LF je Betrieb ist zunächst die Ausgangssituation in der LZ 91 zu beachten: Beide Vergleichsgruppen der 90er-Jahre Flurbereinigung liegen deutlich unter Landesdurchschnitt, ebenso wie die flurbereinigte Gruppe der 80er-Jahre-Verfahren. Die 80er Vergleichsgruppe ohne Flurbereinigung weist hingegen überdurchschnittliche Betriebsgrößen auf. Das betriebliche Wachstum in Bezug auf die Flächenausstattung der Betriebe war wie überall im Land in allen Vergleichsgruppen recht ausgeprägt. Relativ am stärksten sind Betriebe der in den 90er-Jahren flurbereinigten Gemeinden gewachsen, also der Gruppe mit dem geringsten Ausgangswert. Absolut gesehen sind die Abstände aber im Vergleich zum Ausgangsjahr noch größer geworden. Demgegenüber sind in den Vergleichsgruppen der Verfahren aus den 80er Jahren die Betriebe in den nicht flurbereinigten Gemeindeteilen relativ und absolut stärker gewachsen, auch gegenüber dem Landesdurchschnitt.

Tabelle 5.4: Anzahl der Betriebe, bewirtschaftete LF und Hauptnutzungsarten

Periode der Besitzeinweisung Mit/Ohne Flurbereinigung			1990 - 98 Mit	 Ohne	1980 - 89 Mit	 Ohne	Nieder- sachsen
Landw. Betriebe insgesamt	Anzahl	LZ 99	1.918	7.886	2.336	7.543	65.650
		LZ 91	2.908	11.708	3.419	11.233	95.199
		Δ 91 - 99	-34,04	-32,64	-31,68	-32,85	-31,04
LF / Betrieb	ha	LZ 99	35,39	37,52	38,88	42,25	40,54
		LZ 91	24,32	25,93	27,32	29,27	28,44
		Δ 91 - 99	45,55	44,68	42,29	44,32	42,53
Betriebe mit Ackerland	Anzahl	LZ 99	1.594	6.588	2.008	6.075	51.472
		LZ 91	2.480	9.795	3.005	9.011	75.716
		Δ 91 - 99	-35,73	-32,74	-33,18	-32,58	-32,02
Ackerfläche / Betrieb	ha	LZ 99	29,01	30,84	33,83	37,46	34,83
		LZ 91	18,07	19,77	22,34	24,73	22,84
		Δ 91 - 99	60,59	56,00	51,41	51,48	52,49
Betriebe mit Grünland	Anzahl	LZ 99	1.446	6.259	1.583	5.653	50.278
		LZ 91	2.207	9.297	2.367	8.510	73.521
		Δ 91 - 99	-34,48	-32,68	-33,12	-33,57	-31,61
Grünland / Betrieb	ha	LZ 99	14,74	14,65	14,22	15,86	16,87
		LZ 91	11,60	11,72	11,01	12,28	13,04
		Δ 91 - 99	27,01	24,95	29,08	29,20	29,42

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Landwirtschaftszählungen 1991 und 1999 (NLS). ROG_2004-02-28

Wie bei der LF weisen beide Vergleichsgruppen der 90er-Jahre auch bezüglich der Flächenausstattung mit Ackerland und Grünland einen deutlichen Rückstand gegenüber dem Landesdurchschnitt auf, der sich absolut von 91 bis 99 noch vergrößert hat. Bemerkenswert ist aber, dass sowohl beim Ackerland als auch beim Grünland korrespondierend mit dem stärkeren Rückgang der Betriebe in den flurbereinigten Gemeindeteilen die Betriebe relativ stärker aufgestockt haben als in den Vergleichsgemeinden.

Bei den beiden Vergleichsgruppen der 80er-Jahre bleiben die absoluten Unterschiede beim Ackerland und Grünland wegen nur geringfügiger Wachstumsunterschiede bestehen und in der Gruppe ohne Flurbereinigung ist die durchschnittliche Ackerfläche der Betriebe auch 1999 größer als im Landesdurchschnitt.

Betrachtet man die Entwicklung der 90er-Jahre-Vergleichsgruppen differenziert nach den Produktionsschwerpunkten in den Gemeindeteilen (vgl. Tabelle 5.5 im Anhang 5), ist die

Flächenaufstockung der Betriebe vor allem in den flurbereinigten Gemeindeteilen mit dominantem Marktfrucht-Anbau am größten gewesen. Die durchschnittliche LF je Betrieb liegt nun deutlich über der in den Vergleichsgemeinden. Auch die Betriebe mit Grünland sind stärker gewachsen als in der Vergleichsgruppe. Markant ist außerdem das stärkere Wachstum in den flurbereinigten Gemeindeteilen mit dominantem Futterbau und dominanter Veredlungswirtschaft. Betrachtet man hingegen die auf Marktfrucht- und Futterbau spezialisierten Gemeinden, so ist das Flächenwachstum in den Gemeindeteilen ohne Flurbereinigung stärker verlaufen als in der flurbereinigten Vergleichsgruppe.

Ein noch differenzierteres Bild in Bezug auf das Flächenwachstum der Betriebe ergibt sich beim Vergleich lokaler Mit-Ohne-Gruppen. In den meisten Fällen haben die flurbereinigten Gemarkungen schlechter abschnitten als das Umland. Deutlich stärker sind die Betriebe der Mit-Gruppe im Vergleich zur Ohne-Gruppe nur im stark von Futterbau und Veredlung geprägten Raum nördlich von Osnabrück gewachsen. Signifikant höhere Wachstumswerte für den Ackerlandanteil fanden wir vor allem in flurbereinigten Betrieben im Wendland – dort übrigens auch für den Grünlandanteil. Besonders hohe Wachstumsraten traten – allerdings in den Vergleichsgruppen nahezu identisch – auch im Eichsfeld mit besonders kleinen sowie im südlichen Landkreis Gifhorn mit relativ großen Betriebseinheiten in der Ausgangssituation auf.

Bei Differenzierung der 80er-Jahre-Vergleichsgruppen nach Hauptproduktionsrichtung (vgl. Tabelle 5.5 im Anhang 5), ist zunächst der Blick auf die Ausgangssituation wichtig. Hier zeigt sich, dass die flurbereinigten Gemeinden mit Schwerpunkt Marktfruchtbau deutlich geringere Betriebsgrößen (LF und Ackerland) aufweisen als in der Vergleichsgruppe. Der Marktfurcht-Anbau wird in dieser Gruppe also relativ stark in kleinen Betriebseinheiten durchgeführt, deren Wachstum nur in den Gemeinden mit ausgesprochener Spezialisierung deutlicher ausfiel als in der Vergleichsgruppe. Ähnlich zeigen bezüglich der Ausstattung mit Grünlandflächen die auf Futterbau spezialisierten Gemeinden mit Flurbereinigung den stärksten Entwicklungssprung. Ganz besonders markant ist das Flächenwachstum der Betriebe aber in den flurbereinigten Gemeindeteilen abgelaufen, die bei Dominanz im Futterbau einen zusätzliche Schwerpunkt in der Veredlung aufweisen.

Insgesamt betrachtet ergibt sich einerseits eine ausgeprägte Heterogenität der feststellbaren Entwicklungen. Andererseits ist auf Grund der vorgenommenen Differenzierung in den flurbereinigten Gemeindeteilen – gemessen an den Kennziffern der Flächenausstattung festzustellen, dass sich

- hinsichtlich der mittel- bis langfristigen Wirkungen (80er-Jahre-Gruppe) vor allem dort ein Betriebsgrößenwandel vollzieht, wo die Betriebe auf Spezialisierung setzen,
- hinsichtlich der kurz- bis mittelfristigen Wirkungen das Wachstum mehr auf die Masse aller wachstumsfähigen Betriebe verteilt, z.T. sogar gegenläufig zur dominierenden Produktionsrichtung.

5.2.2.3 Naturale Intensität

Um den Wandel in der Intensität der Bewirtschaftung zu erfassen, werden im Folgenden vier Intensitätsmerkmale betrachtet. Die beiden Kennziffern Getreide- sowie der Hackfruchtanteil an der LF spiegeln die Intensität des Ackerbaus wider, die Kennziffern Großvieheinheiten je 100 ha (GV / 100 ha) sowie Dungeinheiten je 100 ha (DE / 100 ha) die der Viehhaltung. Die vier Parameter geben Hinweise auf die Art und Weise betrieblicher Anpassungsprozesse im agrarstrukturellen Wandel. Bedeutung hat ihre Interpretation besonders im Zusammenhang mit den unter Kap. 5.2.2.7 dargestellten Kennziffern zur Arbeitsproduktivität.

In den Parametern zur Bestimmung der naturalen Intensität zeigen wie bei den im vorigen Kapitel dargestellten Merkmalen die flurbereinigten und nicht flurbereinigten Gemeindeteile keine wirklich gravierenden Unterschiede (Tabelle 5.5).

Betrachtet man die Produktionsverhältnisse im Ackerbau im Zeitverlauf, weisen die beiden Vergleichsgruppen der 80er-Jahre Flurbereinigungen eine Entwicklung auf, die vermutlich stark mit den deutlich höheren Anteilen an Marktfrucht-dominierten Gemeindeteilen zusammenhängt. Zwischen 1991 und 1999 hat eine Intensivierung der Produktion stattgefunden, die sich im Rückgang des Getreideanteiles und deutlichem Anstieg des Hackfruchtanteils, auch im Vergleich zum übrigen Land, ausdrückt. Dabei sind in der flurbereinigte Gruppe eindeutig die stärkeren Tendenzen festzustellen.

In den mehr Futterbau-dominierten Vergleichsgruppen der Flurbereinigung in den 90er Jahren haben sich im Gegensatz zum Landesdurchschnitt die Getreideanteile an der LF ausgedehnt, was vermutlich mit einer Ausdehnung der Anbauflächen für die Veredlungswirtschaft im Zusammenhang mit der Einführung von Flächenprämien zu erklären ist. Ein Blick auf die lokalen Vergleichsgruppen bestätigt diese Vermutung am Beispiel des Veredlungsgebiet nördlich von Osnabrück (vgl. Tabelle 5.7 im Anhang 5). Die lokalen Vergleichsgruppen zeigen daneben an den Zahlen für das Wendland auf, dass in manchen Gebieten offenbar auch eine Spezialisierung von Betrieben auf den Betriebszweig Getreidebau stattfindet.

Tabelle 5.5: Naturale Intensität

Periode der Besitzeinweisung Mit/Ohne Flurbereinigung			1990 - 98 Mit	 Ohne	1980 - 89 Mit	 Ohne	Nieder- sachsen
Anteil Getreide insg. an LF	%	LZ 99	38,54	39,73	40,41	39,15	37,19
		LZ 91	37,54	39,23	41,60	39,81	37,51
		Δ 91 - 99	2,66	1,27	-2,86	-1,65	-0,86
Anteil Hackfrüchte insg. an LF	%	LZ 99	6,92	7,49	11,79	11,46	9,77
		LZ 91	6,62	7,23	10,91	10,71	9,44
		Δ 91 - 99	4,51	3,55	8,10	6,96	3,59
Großvieheinheiten insg. / ha LF		LZ 99	1,278	1,192	1,163	1,056	1,172
		LZ 91	1,276	1,200	1,160	1,061	1,177
		Δ 91 - 99	0,17	-0,70	0,31	-0,50	-0,43
Dungeinheiten insg. / ha LF		LZ 99	1,068	0,977	0,941	0,861	0,962
		LZ 91	1,062	0,963	0,937	0,858	0,957
		Δ 91 - 99	0,59	1,47	0,35	0,34	0,51
Viehhaltende Betriebe	Anzahl	LZ 99	1.617	6.698	1.973	6.148	54.126
		LZ 91	2.484	10.084	2.952	9.301	79.894
		Δ 91 - 99	-34,90	-33,58	-33,16	-33,90	-32,25
Großvieheinheiten / Betrieb		LZ 99	53,66	52,65	53,54	54,75	57,65
		LZ 91	36,32	36,14	36,70	37,53	39,91
		Δ 91 - 99	47,73	45,69	45,92	45,88	44,46

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Landwirtschaftszählungen 1991 und 1999 (NLS) ROG_2004-02-28

In den lokalen Vergleichsgruppen wuchsen auch die Hackfruchtanteile in den flurbereinigten Gemeindeteile stärker als in den Vergleichsgemeindeteilen. Dieses Indiz für die ausgeprägte Intensitätssteigerung im Ackerbau ist besonders hervorzuheben, da die Hackfruchtanteile in den Untersuchungsregionen im Referenzjahr z.T. noch weit unter Landesdurchschnitt lagen. Lokal betrachtet haben besonders die Betriebe im nördlichen Emsland und im südlichen Landkreis Gifhorn – vermutlich über den Stärkekartoffelanbau - sowie jene des Veredlungsschwerpunktes bei Osnabrück ihren Hackfruchtanteil an der LF ausgedehnt. Besonders stark zurückgegangen ist der Hackfruchtanteil im Eichsfeld, was hier als Indikator für eine stärkere Extensivierung der Produktion gedeutet werden kann. Die Auswertung der Kennziffern nach Produktionsschwerpunkten bestätigt diese Ergebnisse (vgl. Tabelle 5.6 im Anhang 5).

An diesen unterschiedlichen lokalen Entwicklungen wird besonders deutlich, wie stark regional bedeutsame Ergebnisse, in diesem Fall die politische Standortentscheidung für den Bau einer Stärkekartoffelfabrik, die Ausprägung der hier gewählten Kennziffern beeinflusst und mögliche Flurbereinigungswirkungen vollständig dominiert. Lägen nicht nur das Emsland und der Gifhorner Raum sondern auch das Eichsfeld im engeren Einzugsbe-

reich einer solchen Fabrik, hätte dies auch hier vergleichbare Auswirkungen auf die Nutzung des Ackerlandes. Der Einfluss der Flurbereinigung ist dagegen als gering einzuschätzen. Umso wichtiger ist die Ergänzung der flächendeckenden mit lokalen bzw. regionalen Mit-Ohne-Vergleichen zwecks Herausarbeitung der Flurbereinigungswirkungen.

Hinsichtlich der Intensität der Viehhaltung verhalten sich beide Vergleichsgruppen über den gesamten Betrachtungszeitraum sehr ähnlich, obwohl die Futterbau-dominierten Gruppen der Flurbereinigungen aus den 90er Jahren überdurchschnittliche Besatzdichten und die beiden Gruppen der 80er-Jahre Flurbereinigungen unterdurchschnittliche Besatzdichten aufweisen. In beiden flurbereinigten Gruppen hat sich die Intensität der Viehhaltung im Zeitverlauf bei ohnehin schon höheren Ausgangszahlen als in den jeweiligen Vergleichsgruppen weiter gesteigert. Im Gegensatz dazu wurde sie entsprechend des landesweiten Trends in den Gruppen ohne Flurbereinigung verringert.

Lokal gesehen haben vor allem die Betriebe im Emsland sowie in Ostfriesland ihre hohen Viehbesatzdichten noch erhöht, wobei Vorteile für die flurbereinigten Gemeindeteile nur im Emsland deutlich erkennbar sind. Die flurbereinigten Gebiete in der Veredlungsregion erreichen Werte weit über Landesdurchschnitt. Starke Rückgänge der Besatzdichten im Wendland sowie im Eichsfeld bestätigen die bereits oben dargestellten Vermutungen bezüglich der Extensivierung der Produktion in diesen Regionen. Die Gemeindeteile mit Flurbereinigung reagierten auch dort in beiden Fällen deutlicher als die Vergleichsgruppen.

5.2.2.4 Produktionsrichtung

Mit den im Folgenden dargestellten Kennziffern soll der Frage nachgegangen werden, ob durch die Flurbereinigung in der agrarstrukturellen Entwicklung der Gemeinden bestimmte Produktionsrichtungen besonders gefördert werden. Über die Produktionsrichtung wird die Gewinn- und Einkommensentwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe entscheidend mit beeinflusst.

Betrachtet man den Rückgang der Zahl der Betriebe in den einzelnen Produktionsrichtungen, ist vor allem festzuhalten, dass Futterbaubetriebe – also die Betriebe mit dem geringsten Einkommensniveau - über alle Gruppen hinweg besonders stark abgenommen haben, in den flurbereinigten Teilgemeinden jeweils nicht ganz so deutlich (vgl. Tabelle 5.8 im Anhang 5).

Auffallende Unterschiede im Mit-Ohne-Vergleich der 80er-Jahre-Verfahren treten bei den Marktfruchtbetrieben auf, die in den flurbereinigten Gemarkungen deutlich stärker abgenommen haben als in der Vergleichsgruppe. Umgekehrt verhält es sich mit Veredlungs- und Gemischtbetrieben, die in den flurbereinigten Gemeindeteilen weit weniger stark abge-

nommen haben, sogar auch geringer als im Landesdurchschnitt. Auf die wenig prägnanten Unterschiede in den Vergleichsgruppen der 90er-Jahre Verfahren wird hier nicht näher eingegangen.

In Abbildung 5.3 wird die Veränderung der Produktionsrichtung im Betrachtungszeitraum mit den beiden Kennziffern ha LF-Anteil und StBE-Anteil dargestellt.

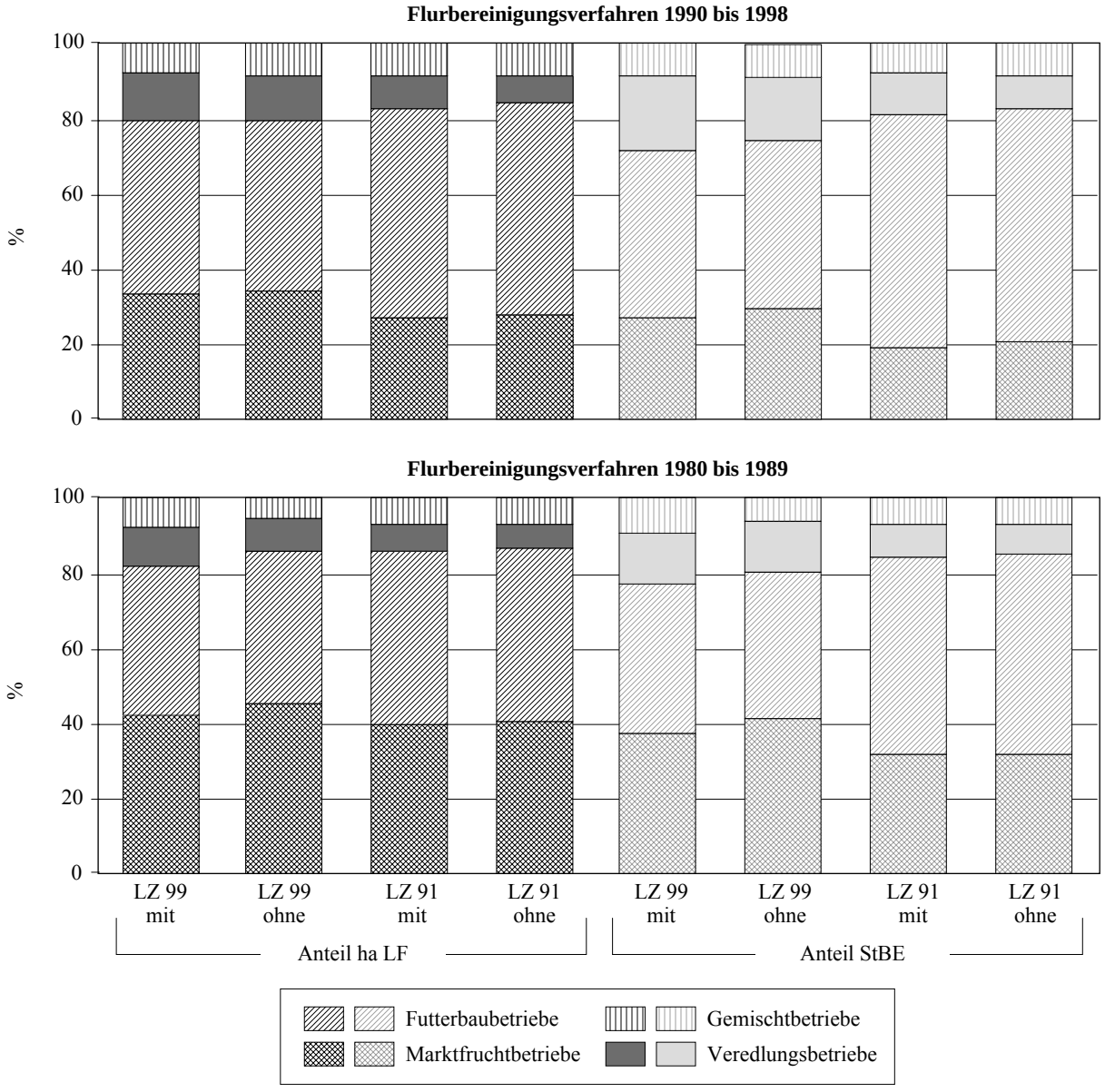
Den Anteil an der gesamten LF konnten zum einen die Marktfruchtbetriebe trotz der o.g. erheblichen Rückgänge der Betriebszahlen über alle Fallgruppen hinweg ausdehnen. Diese Tendenz ist selbst beim hohem Ausgangsniveau der Marktfrucht-dominierten Gemeindeteile der beiden 80-Jahre Vergleichsgruppen festzustellen und tritt bei dem eher niedrigen Ausgangsniveau in den Futterbau-dominierten Gemeindeteilen besonders deutlich hervor. Zum zweiten erhöhte sich der Flächenanteil der Veredlungswirtschaft über alle Gruppen hinweg z.T. sehr deutlich. Vor allem in den Regionen der 90er- Jahre Verfahren ist trotz relativ hohem Ausgangniveau die Zunahme überdurchschnittlich. Der LF-Anteil von Futterbaubetrieben nimmt hingegen korrespondierend mit der starken Rückgang bei den Betriebszahlen über allen Gruppen hinweg überdurchschnittlich ab.

Beim Mit-Ohne-Vergleich fällt für die 80er-Jahre Verfahren weiterhin auf, dass in den flurbereinigten Gemeindeteilen neben den Anteilen der Marktfruchtbetriebe sowie der Veredlungsbetriebe vor allem der Anteil der Gemischtbetriebe an der LF angewachsen ist. Für die Gebiete der 90er-Jahre Verfahren gilt dies nicht in gleichem Maße. In den flurbereinigten Gemeindeteilen mit ohnehin hohem Flächenanteil von Gemischtbetrieben hat deren Anteil sogar etwas abgenommen. Hier steht eine Verschiebung hin zu den Marktfruchtbetrieben sowie der weitere Anstieg des bereits hohen Anteils der Veredlungsbetriebe im Vorergrund.

Beim Anteil der durchschnittlichen Standardbetriebseinkommens einzelner Produktionsrichtungen am Standardbetriebseinkommen aller Betriebe (Betriebsbereich Landwirtschaft), sind im Wesentlichen die gleichen Beobachtungen zu machen wie bereits für die Kennziffer LF dargestellt. Eine Besonderheit ist hervorzuheben: Die Gemischtbetriebe haben in den flurbereinigten Gebieten der 80-Jahre-Verfahren ihre Anteile am Standardbetriebseinkommen noch wesentlich deutlicher erhöht als bei der Kennziffer LF. Auch in der Gruppe der flurbereinigten Gemeindeteile bei Verfahren der 90er Jahre hat sich eine Verschiebung zugunsten der Anteile der Gemischtbetriebe eingestellt, die auch über denen der Vergleichsgruppe liegen. Wie weiter unter noch dargestellt werden wird, erreichten die Betriebe dies durch einen Anstieg der Produktionsintensität.

Die Gemischtbetriebe konnten ihre Anteile besonders in Gemeindeteilen steigern, die durch Futterbau dominiert sind (auch die mit zusätzlichem Schwerpunkt Veredlung), sowie in den eigentlichen Veredlungsregionen. Veredlungsbetriebe haben dagegen ihren Anteil am Standardbetriebseinkommen in Futterbau-dominierten Regionen steigern können. Bemerkenswert ist auch, dass in den als Futterbau-dominiert eingestuften Gemeindeteilen ein deutlicher Zuwachs der Marktfruchtbetriebe zu erkennen war. Die Gemeindeteile dieser Gruppe scheinen also recht heterogen zusammengesetzt zu sein und sind folglich schwierig in ihrer weiteren Entwicklung einzuschätzen.

Abbildung 5.3: Produktionsrichtung



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Landwirtschaftszählung 1991 und 1999 (NLS).

Dieser Sachverhalt wird bei lokaler Betrachtung im Wesentlichem bestätigt (vgl. Tabelle 5.9 im Anhang 5; im Teil 1 (2) wird die Veränderung der LF-Anteile (StBE-Anteile) für die beiden nach vier Produktionsrichtungen differenzierten Vergleichsgruppen der 90er-Jahre-Flurbereinigungen ausgewiesen). Im Emsland steht z. B. in den flurbereinigten Gemarkungen dem Rückgang der Anteile des Futterbaus ein enormer Anstieg der Marktfrucht- und Gemischtbetriebe entgegen, was vermutlich auf den Stärkekartoffelanbau in der Region zurückzuführen ist. Im Eichsfeld verliert der Futterbau besonders ausgeprägt Anteile, die dort auch in Marktfrucht- und Gemischtbetriebe wandern. Im Wendland gehen in den flurbereinigten Gemeinden die Verluste im Futterbau auch in die Veredlung, die dort offenbar noch gute Expansionsmöglichkeiten vorfindet.

5.2.2.5 Monetäre Intensität

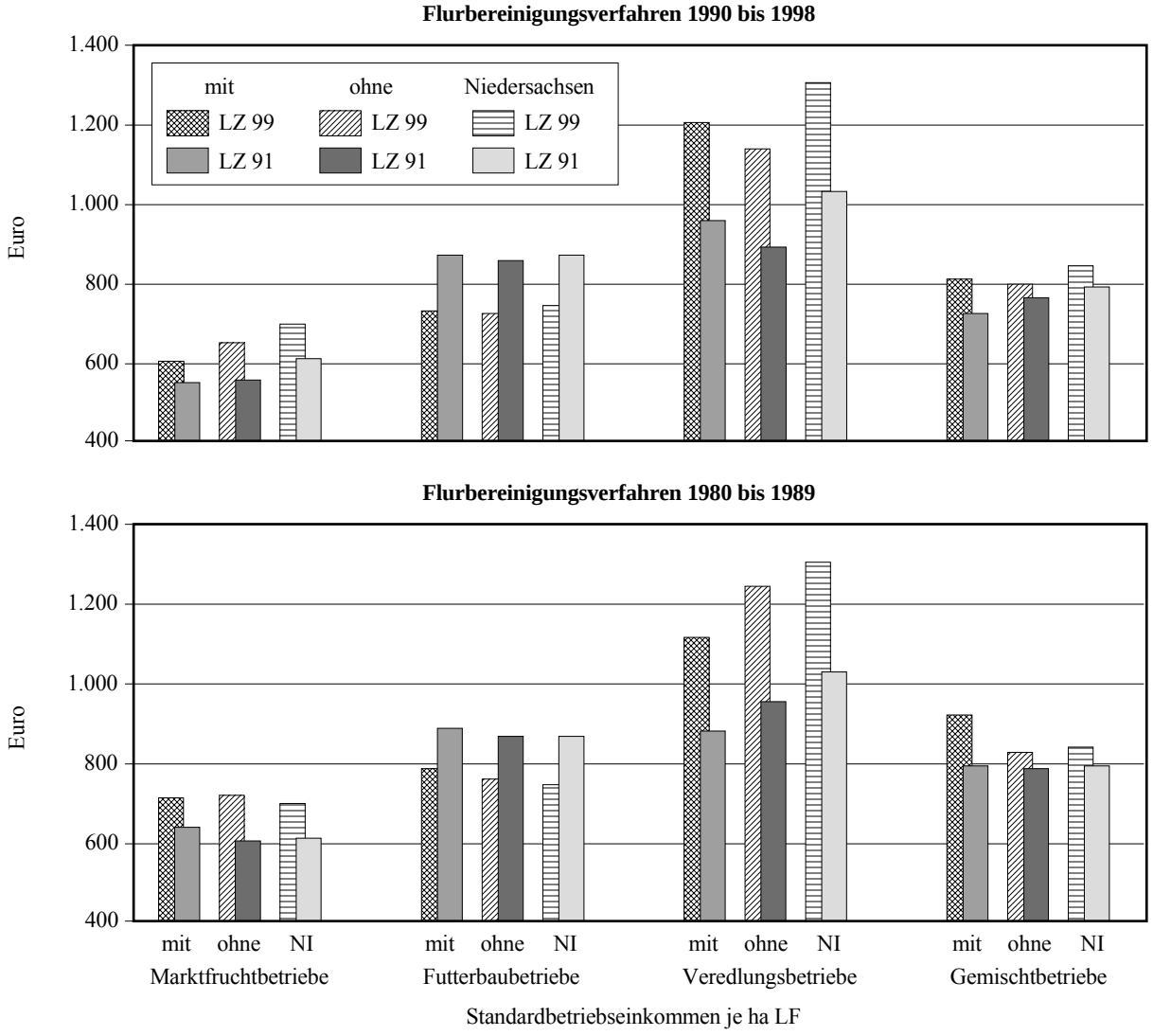
Die Kennziffer ‚Monetäre Intensität' wird aus den Daten der Landwirtschaftszählung als Quotient aus dem Standardbetriebseinkommen und der LF ermittelt. Sie geht über die naturale Intensität hinaus und bildet auf den Hektar bezogen die Standardrentabilität von Produktionsverfahren ab. Daher wird im Folgenden die Intensitätsentwicklung der Betriebe getrennt nach Produktionsrichtungen aufgezeigt (siehe Abbildung 5.4, vgl. auch Tabellen 10 bis 12 im Anhang 5)[90]. Die Kennziffer ist als Intensitätsparameter auf hohem Aggregationsniveau anzusehen, der verschiedene Einflussfaktoren zusammenfasst. Die Interpretation des Indikators ist daher im engen Zusammenhang mit den anderen hier ermittelten Kennziffern zu betrachten.

Bei der Entwicklung der monetären Intensität zeigen die beiden flurbereinigten Fallgruppen eine nahezu identisches Bild. In den flurbereinigten Gemeindeteilen lag die Intensitätssteigerung der Marktfruchtbetriebe in beiden Fällen deutlich unterhalb der in den nicht flurbereinigten Vergleichsgruppen und auch unterhalb des Wertes für Gesamtniedersachsen. Die Intensitätsspanne bei den Marktfruchtbetrieben hat sich insgesamt im Zeitverlauf sogar vergrößert. Bei den Futterbaubetrieben ist die monetäre Intensität in allen Gruppen entsprechend des Landestrends enorm zurückgegangen. In den stark vom Futterbau geprägten Regionen der 90er-Jahre Flurbereinigung war dies besonders deutlich zu erkennen. Der Mit-Ohne-Vergleich zeigt hier keine wesentlichen Unterschiede. Hingegen zeigen alle Untersuchungsgemeinden einen sehr kräftigen Intensitätsanstieg im Bereich der

[90] Ohne Differenzierung nach Produktionsrichtungen ist die monetäre Intensität auf Landesebene in den flurbereinigten Gemeindeteilen der 80er und 90er Jahre jeweils um rd. einen Prozentpunkt stärker gestiegen als in den Vergleichsgruppen. Bei den lokalen Vergleichsgruppen gibt es teilweise erhebliche Abweichungen nach oben (z.B. Gifhorner Raum) und nach unten (z.B. Eichsfeld). Auf eine detaillierte Darstellung dieses globalen monetären Intensitätsmaßstabes wird nachfolgend zu Gunsten einer aussagekräftigeren Ergebnisdifferenzierung nach Produktionsrichtungen verzichtet.

Veredlungswirtschaft, was den bereits in Kap. 5.2.2.3 dargestellten Beobachtungen entspricht. Relativ gemessen haben jeweils die nicht flurbereinigten Gemeindeteile ihre Intensität stärker erhöht als die mit Flurbereinigung. Zu beachten ist allerdings auch, das die Intensität der Veredlungsbetriebe in den Untersuchungsregionen noch unter dem Landesdurchschnitt liegen. Anders stellen sich die Ergebnisse für die Gemischtbetriebe dar: Hier haben die Betriebe der flurbereinigten Gemeindeteile weitaus stärker intensiviert als die Betriebe in den Vergleichsgruppen und erreichen damit im Falle der 80er-Jahre Flurbereinigungsgebiete eine Intensitätsniveau, das deutlich über dem Landesdurchschnitt liegt.

Abbildung 5.4: Monetäre Intensität



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Landwirtschaftszählung 1991 und 1999 (NLS).

5.2.2.6 Produktionskapazitäten und soziökonomische Betriebstypen

In Tabelle 5.6 wird die Entwicklung der Betriebe im Betriebsbereich Landwirtschaft sowie der Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe ausgewiesen. Dargestellt werden die Kennziffern „Anzahl Betriebe“, sowie „LF“ und „Standardbetreibseinkommen je Betrieb“. Beim Betriebsbereich Landwirtschaft sind in der für diese Arbeit vom NLS durchgeführten Sonderauswertung die Gartenbaubetriebe nicht enthalten. Für Haupterwerbs- und Nebenerwerbsbetriebe standen nur Statistiken einschl. Gartenbaubetriebe zur Verfügung. Insoweit sind die in der Tabelle ausgewiesenen Werte nicht voll vergleichbar. Generell unberücksichtigt bleiben juristische Personen. Die abweichenden Ergebnisse bei der Analyse aller landwirtschaftlichen Betriebe (vgl. Tabelle 5.4) sind auf die genannten unterschiedlichen Abgrenzungen zurückzuführen.

In Bezug auf die hier vornehmlich interessierende Kennziffer „Standardbetriebseinkommen“ hat es im Betriebsbereich Landwirtschaft insgesamt deutliche Zuwächse in allen Vergleichsgruppen gegeben. Die flurbereinigten Gemeindeteile in den 90er-Jahren schnitten dabei besser ab als die ohne Flurbereinigung, die in den 80er-Jahren schlechter. Bei höherem Ausgangsniveau war das Wachstum in beiden Vergleichsgruppen der 80er-Jahre jedoch höher als in den Gruppen der 90er-Jahre, deren Wachstum unter dem Landesdurchschnitt lag und somit im absolutem Niveau bei ohnehin niedrigen Ausgangswerten weiter zurückgefallen ist.

Bei ausschließlicher Betrachtung der Haupterwerbsbetriebe in den untersuchten Regionen zeigt sich im Vergleich zu den Betrieben insgesamt eine andere Entwicklung. Hier ist bei den Gemeindeteilen der 80er-Jahre (90er-Jahre) Flurbereinigungen das Standardbetriebseinkommen stärker (schwächer) gewachsen als in den Gemeinden ohne Flurbereinigung. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang allerdings auf statistische Mängel[91]. Beachtlich ist auch die unterschiedliche Veränderung der Produktionskapazität in den Haupterwerbsbetrieben, wenn diese in Größenklassen eingeteilt sind (vgl. Tabelle 5.13 im Anhang 5). In

[91] Bei der Sonderaufbereitung der LZ 91 wurden in die Differenzierung nach Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben alle natürlichen Personen einbezogen, bei der LZ 99 nur Einzelunternehmen. Andere natürliche Personen, z.B. Gesellschaften bürgerlichen Rechts, blieben infolge einer geänderten Erfassung der Rechtsformen in der Agrarstatistik unberücksichtigt. Die Aussagekraft der nach sozioökonomischen Betriebstypen differenzierten Ergebnisse kann dadurch in engen Grenzen beeinflusst worden sein. Grobe Hinweise hierauf gibt die im unteren Teil der Tabelle ausgewiesene Anzahl 1991 und 1999 nicht erfasster landwirtschaftlicher Unternehmen. 1991 waren dies ausschließlich juristische Personen, 1999 darüber hinaus die nicht als Einzelunternehmen geführten natürlichen Personen. Die Anzahl nicht erfasster Unternehmen hat sich in den flurbereinigten Teilgemeinden der 90er Jahre am stärksten erhöht. Je mehr das durchschnittliche StBE dieser Betriebe von dem der Einzelunternehmen abweicht, desto stärker ist die Beeinflussung der in Tabelle 5.6 für Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe im Jahr 1999 ausgewiesenen Ergebnisse. Möglicherweise sind die Ergebnisse auch ein Hinweis, dass durch die Flurbereinigungen in den 90er Jahren vermehrt Betriebskooperationen initiiert wurden.

allen Vergleichsgruppen ist eine große Dynamik zu erkennen, und in den beiden flurbereinigten Gruppen nehmen Betriebe unter 50.000 DM Standardbetriebseinkommen stärker ab.

Die nach Produktionsrichtung differenziert vorgenommenen Analysen zeigen in den 90er-Jahre Flurbereinigungen für die Haupterwerbsbetriebe in den flurbereinigten Gemeinden der Intensivregionen (spezialisierter Marktfrucht- und Futterbau, Veredlung) Entwicklungsvorteile gegenüber der Vergleichsgruppe (vgl. Tabelle 5.14 im Anhang 5). Umgekehrt lassen sich diese Entwicklungsvorteile in den nicht flurbereinigten Gemeindeteilen eher in gemischt strukturierten Gebieten (dominanter Marktfrucht- und Futterbau) beobachten. In den beiden Gruppen der 80er-Jahre-Flurbereinigung sind die genannten Effekte nur sehr schwach ausgeprägt.

Tabelle 5.6: Produktionskapazität

Periode der Besitzeinweisung Mit/Ohne Flurbereinigung		1990 - 98 Mit	 Ohne	1980 - 89 Mit	 Ohne	Nieder- sachsen
Betriebsbereich Landwirtschaft						
Anzahl Betriebe	LZ 99	1.815	7.472	2.225	7.053	61.649
	LZ 91	2.732	10.587	3.291	10.587	89.999
	Δ 91 - 99 (%)	-33,57	-29,42	-32,39	-33,38	-31,50
LF / Betrieb	LZ 99	36,95	38,88	40,21	44,37	42,31
	LZ 91	25,62	28,35	28,17	30,67	29,69
	Δ 91 - 99 (%)	44,25	37,15	42,74	44,64	42,51
Standardbetriebs-	LZ 99	28.064	29.375	32.292	35.317	33.866
einkommen Euro	LZ 91	19.986	21.771	22.043	23.532	23.444
	Δ 91 - 99 (%)	40,42	34,93	46,50	50,08	44,45
Haupterwerbsbetriebe						
Anzahl Betriebe	LZ 99	920	4.044	1.138	3.929	34.358
	LZ 91	1.455	6.165	1.770	6.187	52.187
	Δ 91 - 99 (%)	-36,77	-34,40	-35,71	-36,50	-34,16
LF / Betrieb	LZ 99	54,65	55,81	59,88	59,70	57,95
	LZ 91	40,12	41,16	44,04	45,19	43,73
	Δ 91 - 99 (%)	36,20	35,59	35,98	32,13	32,50
Standardbetriebs-	LZ 99	48.541	47.863	54.862	53.545	52.813
einkommen Euro	LZ 91	35.628	34.381	38.090	37.898	37.896
	Δ 91 - 99 (%)	36,25	39,21	44,03	41,29	39,36
Nebenerwerbsbetriebe						
Anzahl Betriebe	LZ 99	898	3.514	1.096	3.200	27.773
	LZ 91	1.446	5.510	1.639	5.003	42.507
	Δ 91 - 99 (%)	-37,90	-36,23	-33,13	-36,04	-34,66
LF / Betrieb	LZ 99	12,52	13,02	13,44	14,28	13,89
	LZ 91	8,51	8,92	9,30	9,53	9,59
	Δ 91 - 99 (%)	47,14	45,94	44,60	49,85	44,84
Standardbetriebs-	LZ 99	5.952	5.848	7.054	7.094	6.850
einkommen Euro	LZ 91	4.487	4.738	4.787	5.077	5.342
	Δ 91 - 99 (%)	32,67	23,43	47,34	39,74	28,24
Betriebe, die nicht als Einzelunternehmen geführt sind						
Anzahl Betriebe	LZ 99	100	328	102	414	3.519
	LZ 91	7	33	10	43	505
	Δ 91 - 99 (%)	1329	894	920	863	597

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Landwirtschaftszählung 1991 und 1999 (NLS). ROG_2004-02-28

Bei den Nebenerwerbsbetrieben ist in beiden flurbereinigten Gruppen der Anstieg des Standardbetriebseinkommens im Betrachtungszeitraum 91/99 viel deutlicher ausgefallen ist als in den nicht flurbereinigten Vergleichsgruppen. Absolut und relativ sind die Anstiege in beiden Gruppen der 80er-Jahre-Flurbereinigung am größten, obwohl das Ausgangsniveau 1991 höher war als in den jeweiligen Vergleichsgruppen der 90er Jahre. Bemer-

kenswert ist auch für diesen Betriebstyp die Verschiebung innerhalb der Größenklassen. In den Flurbereinigungsgebieten der 90er Jahre sind mehr Betriebe unter 20.000 DM StBE ausgeschieden als in denen ohne die Flurbereinigung. Auf der anderen Seite ist in beiden Vergleichen der Anteil der Betriebe mit einem StBE über 50.000 DM in den flurbereinigten Varianten stark angestiegen; ein Hinweis auf die hohe Dynamik des Größenwandels.

Bei Differenzierung der 90er-Jahre-Vergleichsgruppen in lokale Gruppen sind wieder erheblich Disparitäten innerhalb des Landes zu erkennen (siehe dazu Tabelle 5.15 im Anhang 5). Regionen, in denen sich die Haupterwerbsbetriebe in den flurbereinigten Gemeindeteilen in Bezug auf ihre Produktionskapazität gegenüber den lokalen Vergleichsgruppen deutlich besser entwickelt haben, waren das Eichsfeld, die Hildesheimer Börde sowie das Osnabrücker Land. Im Gegensatz dazu stehen viele lokale Beispiele, wo sich in den nicht flurbereinigten Gemeindeteilen die Hauterwerbsbetriebe z.T. sogar extrem besser entwickelt haben als die in den Mit-Gruppen, z.B. im Raum Gifhorn und in der Winsener Marsch sowie im nördlichen Landkreis Emsland, so dass landesweit wie gezeigt höhere Durchschnittswerte in dieser Fallgruppe zu verzeichnen sind.

Die Nebenerwerbslandwirtschaft weist bei regionaler Betrachtung in vielen flurbereinigten Gemeindeteilen die gerade aufgezeigten Entwicklungssprünge auf, vor allem in den Intensivregionen Hildesheimer Börde und Osnabrücker Land, aber auch im Eichsfeld. Da Nebenerwerb zu Ackerbau und Veredlung neigt, treten die Effekte gerade in von diesen Produktionsrichtungen besonders geprägten Regionen auf, aber nicht in allen.

Nach Produktionsrichtung differenziert zeigt sich den zuvor dargestellten Ergebnissen folgend für die Vergleichsgruppen der 90er Jahre, dass die Nebenerwerbslandswirte die größten Wachstumsraten in den flurbereinigten Gemeinden der Marktfruchtregionen erzielten. Die Haupterwerbsbetriebe wiesen dagegen in den flurbereinigten Vergleichsgruppen überwiegend geringere Wachstumsraten auf. Im Übrigen sind hier keine eindeutigen Tendenzen der Beeinflussung der Entwicklung der Produktionskapazität in den jeweiligen Vergleichsgruppen durch unterschiedliche Produktionsrichtungen zu erkennen.

5.2.2.7 Arbeitsproduktivität

Die Kennziffer wird ermittelt, indem das erzielte Betriebseinkommen aller landwirtschaftlichen Betriebe auf die eingesetzte Arbeitskraft bezogen wird. Die Steigerung der Arbeitsproduktivität ist als die zentrale Zielgröße von Flurbereinigungsverfahren anzusehen (vgl. Kap. 2.3) und soll über die Verbesserung der Produktionsbedingungen erreicht werden, in dem eine nach heutigem Stand der Arbeitstechnik optimierte Ausgestaltung der Feldflur angestrebt wird (Schlaggröße, -form und Lage).

Nach den bislang dargestellten, z.T. sehr heterogenen Ergebnissen zeigen die Kennziffern zur Arbeitsproduktivität wesentlich eindeutigere Ergebnisse. Wie Tabelle 5.7 zeigt, ergibt sich in beiden Gruppen mit Flurbereinigungsverfahren eine deutliche Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Arbeitskrafteinsatzes, die signifikant höher liegt als in der Vergleichsgruppe der nicht flurbereinigten Teilgemeinden.

Tabelle 5.7: Arbeitsproduktivität

Periode der Besitzeinweisung Mit/Ohne Flurbereinigung			1990 - 98 Mit	 Ohne	1980 - 89 Mit	 Ohne	Nieder- sachsen
Arbeitskrafteinheiten	AKE	LZ 99	2.286	10.135	2.853	10.067	77.409
	AKE	LZ 91	3.206	12.872	3.775	12.915	112.023
	%	Δ 91 - 99	-28,70	-21,26	-24,42	-22,05	-30,90
Standardbetriebseinkommen	Euro / AKE	LZ 99	25.620	23.581	28.129	27.337	30.222
	Euro / AKE	LZ 91	18.391	18.599	20.059	20.367	20.058
	%	Δ 91 - 99	39,31	26,78	40,23	34,22	50,67

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Landwirtschaftszählung 1991 und 1999 (NLS). ROG_2004-02-28

Erreicht wurde die Produktivitätssteigerung unter anderem über die Reduzierung des Arbeitskräfteeinheiten. In beiden flurbereinigten Untersuchungsgruppen ging die Zahl der eingesetzten Arbeitskräfteeinheiten stärker zurück als in der nicht flurbereinigte Vergleichsgruppen. In der flurbereinigten Gruppe der 90er Jahre-Verfahren zeigt der Mit-Ohne-Vergleich die deutlichste Wirkung, wobei die Ausgangssituation bezüglich der Arbeitsproduktivität in dieser Gruppe auch besonders schlecht war. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Entwicklungen in allen Vergleichsgruppen auch bei diesem Merkmal unter dem Landesdurchschnitt zurück bleiben, aber in den nicht flurbereinigten ausgeprägter.

Die für die Verbesserung der Arbeitsproduktivität ausschlaggebenden Einsparungen in der Arbeitszeit wurden u.a. durch eine zweckmäßigere, auf die heutigen Bedürfnisse der modernen Bewirtschaftungstechnik der Betriebe ausgerichtete Neugestaltung der Feldflur erreicht. Dies kann in einem massenstatistischen Vorher-Nachher-Vergleich anhand der InVeKoS-Daten einer speziell ausgewählten Fallgruppe nachgewiesen werden. In den Gemarkungen, in denen zwischen 1994 und 2000 eine Besitzeinweisung stattgefunden hat, ist im Vergleich der InVeKoS-Daten der beiden Jahrgänge vor und nach der Besitzeinweisung ein deutlich stärkerer Anstieg der durchschnittlichen Schlaggrößen festzustellen als in der nicht flurbereinigten Vergleichsgruppe (vgl. Tabelle 5.8). Das Ergebnis[92] belegt, dass zumindest kurzfristig die Wirkung der Flurbereinigung auf die Kennziffer Schlaggröße

[92] Trotz der in Kapitel 5.1 aufgezeigten Einschränkungen kann diese Ergebnis von der tendenziellen Aussage her als belastbar gelten, da mögliche Fehlerquelle auf die beiden Vergleichsgruppen gleichverteilt sein dürften.

ausgeprägter ist als die Wirkung des allgemeinen agrarstrukturellen Wandels. Für Verfahren der 80er Jahre sind diese Effekte nicht mehr messbar. Unsere Berechnungen haben gezeigt, dass die durchschnittliche Größe flurbereinigter Schläge sogar unter der in nicht flurbereinigten Gemarkungen liegt.

Tabelle 5.8: Durchschnittliche Schlaggröße

InVeKoS-Jahrgang	1994		2000		Δ 91 - 99	
Mit/Ohne Flurbereinigung	Mit	Ohne	Mit	Ohne	Mit	Ohne
Einheit	ha	ha	ha	ha	%	%
Schlaggröße	2,19	2,13	2,62	2,22	19,63	4,23

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Flächennutzungnachweise aus InVeKoS 1994 und 2000 ROG_2004-02-28

Eine differenzierte Betrachtung der untersuchten Gemeinden nach dem Produktionsschwerpunkt zeigt, dass die höchste Produktivitätssteigerung jeweils in flurbereinigten Gemeindeteilen erzielt werden konnte, in denen die Veredlungswirtschaft vorherrscht oder einen bedeutenden Anteil ausmacht (vgl. Tabelle 5.16 im Anhang 5). Dominierende Marktfrucht- sowie Futterbauregionen folgen jeweils mit Abstand. Geringste Zuwächse gab es in den Regionen, die bereits sehr stark auf eine Produktionsrichtung festgelegt sind, für den Marktfruchtbau dann sogar mit Vorteilen für die Ohne-Gruppe. Die höchsten absoluten Werte findet man in den Regionen, die neben dominierendem Marktfruchtbau auch bedeutende Anteile der Veredlungswirtschaft aufweisen.

Bei lokaler Betrachtung der Wachstumsentwicklung im Bereich Arbeitsproduktivität sind wieder einige der bereits mehrfach genannten Regionen aufzulisten, in denen Flurbereinigung gegenüber dem nicht flurbereinigten Umland deutlichere Wirkungen hervorgebracht hat (in Tabelle 5.17 im Anhang 5). Wir finden diese im Eichsfeld, in der Region Gifhorn, im Osnabrücker Land, im Teutoburger Wald sowie im Wendland, wobei in den drei erstgenannten Regionen auch ein entsprechend höherer Rückgang an eingesetzten Arbeitskräften zu verzeichnen war. In anderen Gebieten hat sich die Arbeitsproduktivität hingegen in nicht flurbereinigten Gemeinden auf im Durchschnitt niedrigem Niveau besser entwickelt. Am höchsten ist 1999 die Faktorentlohnung für eingesetzte Arbeitskraft in den flurbereinigten Betrieben des Wendlands, des Gifhorner Raums und des Osnabrücker Landes. Für viele der anderen Gebiete gilt, dass sich trotz generell steigender Arbeitsproduktivität die Niveauunterschiede zwischen den Regionen bei geringem Ausgangsniveau vergrößert haben.

5.2.2.8 Pachtverhältnisse

Als weiterer wichtiger Indikator werden die Pachtverhältnisse in den Vergleichsgruppen untersucht. Zum einen haben die Pachtverhältnisse Einfluss auf den wirtschaftlichen Erfolg der Betriebe, zum anderen wird die agrarstrukturelle Entwicklung immer mehr über die Bodenmärkte gesteuert (Stichwort ‚Virtuelle Flurbereinigung', vgl. z.B. Rothmund,2002).

Zunächst wird die Kennziffer ‚Pachtanteil an der LF der Betriebe' untersucht (vgl. Tabelle 5.9). Im Mit-Ohne-Vergleich zeichnet sich für die flurbereinigten Gemeindeteile der Verfahren, die in den 90er Jahren in den Besitz eingewiesen wurden, eine deutliche Zunahme des Pachtlandanteils ab. Ausgehend von einem durchschnittlichen Niveau hat sich kurzfristig der Pachtlandanteil gegenüber der Vergleichsgruppe deutlich erhöht. Bei den Flurbereinigungen der 80er Jahre liegt der Pachtanteil zum Zeitpunkt der LZ 91 in den flurbereinigten Gemeinden schon überdurchschnittlich hoch. Im weiteren Verlauf ist der Anstieg nicht ganz so deutlich wie in der in den 90er Jahren flurbereinigten Gruppe. Dennoch ist der Pachtanteil hier am höchsten und liegt deutlich über dem der nicht flurbereinigten Gebiete.

Tabelle 5.9: Besitzverhältnisse

Periode der Besitzeinweisung	Mit/Ohne Flurbereinigung		Pachtflächenanteil in %	Pachtpreis Euro / ha LF	Euro / ha AL	Euro / ha GL
1990 - 98	Mit	LZ 99	54,11	247,94	283,47	169,13
		LZ 91	47,95	245,84	287,74	176,23
		Δ 91 - 99	12,84	0,44	-0,76	-2,06
1990 - 98	Ohne	LZ 99	52,63	243,69	280,01	179,62
		LZ 91	48,27	235,88	264,68	188,30
		Δ 91 - 99	9,04	1,69	2,96	-2,36
1980 - 89	Mit	LZ 99	54,40	257,07	285,44	183,21
		LZ 91	50,40	243,74	270,74	182,88
		Δ 91 - 99	7,94	2,80	2,78	0,09
1980 - 89	Ohne	LZ 99	51,20	250,67	281,08	192,24
		LZ 91	47,15	230,81	257,14	179,56
		Δ 91 - 99	8,58	4,40	4,76	3,61
Niedersachsen		LZ 99	52,40	250,76	286,93	187,16
		LZ 91	47,95	239,02	268,37	189,92
		Δ 91 - 99	9,27	2,51	3,54	-0,74

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Landwirtschaftszählungen 1991 und 1999 (NLS). ROG_2004-02-28

Eine differenzierte Auswertung nach Hauptproduktionsrichtung ergibt für beide Flurbereinigungszeiträume besonders in den Marktfruchtregionen einen deutlich höheren Anstieg der Pachtanteile in den Mit-Gemeinden gegenüber den Ohne-Gemeinden (vgl. Tabelle 5.18 im Anhang 5). Ähnlich umfangreich und mit ebenfalls stärkerer Ausprägung in den Gemeinden mit Flurbereinigung ist der Anteil der Pachtfläche in den Marktfrucht- und Futterbauregionen mit Veredlungsschwerpunkt im 80er-Jahre-Vergleich gewachsen.

Bei den Pachtlandpreisen weichen die Entwicklungen von den zuvor dargestellten Ergebnissen deutlich ab. Auffällig ist zunächst, dass in den flurbereinigten Gemeindeteilen der 90er-Jahre Verfahren der durchschnittliche Pachtlandpreis trotz erheblicher Ausdehnung des Pachtlandanteils nur ganz geringfügig angestiegen ist. Für Ackerland sind die Preise sogar entgegen der sonstigen Trends im Land sowie in den Vergleichsgruppen geringfügig gefallen. Es muss aber beachtet werden, dass in der Ausgangssituation die Pachtpreise für Ackerland schon deutlich über denen der Vergleichsgruppe lagen. Die Pachtpreise für Grünlandflächen sind sogar deutlich gefallen, allerdings in der Vergleichgruppe ebenfalls. In den Gebieten mit Flurbereinigung in den 80er-Jahren sind die Pachtpreise auch in den flurbereinigten Gemeindeteilen angestiegen, jedoch in den nicht flurbereinigten Gemeindeteilen bei niedrigerem Ausgangsniveau stärker.

Eine Differenzierung nach Produktionsrichtung (vgl. wieder Tabelle 5.18) bringt gegenüber den dargestellten Ergebnissen wenig neue Erkenntnisse. Erstaunlich ist, dass die Preise in Marktfruchtregionen mit Flurbereinigung in den 90er Jahren sogar deutlich zurückgehen. In Veredlungsregionen, die im Schnitt die höchsten Pachtpreise aufweisen, fallen sie ebenfalls, in den nicht flurbereinigten Gemeindeteilen aber stärker. Erwähnenswert ist noch der im Vergleich zur ‚Ohne'-Gruppe deutlich höhere Pachtpreisanstieg in den Gemeindeteilen mit dominantem Futterbau, die in den 90er Jahren flurbereinigt sind. Bei den lokalen Vergleichen findet man die gleiche Entwicklung in den untersuchten Gemeindeteilen des Emslandes (vgl. Tabelle 5.19 im Anhang 5). Einen starken Pachtpreisanstieg in den flurbereinigten Gemeindeteilen und einen Rückgang in der Vergleichsgruppe findet man im Wendland. Ansonsten liegen die flurbereinigten Gebiete hinsichtlich der Pachtpreisentwicklung wie o.g. unterhalb der nicht flurbereinigten Gebiete. Besonders markant ist dies im Eichsfeld. 1991, also vor der Flurbereinigung, herrschte hier ein hohes Pachtpreisniveau und die Preise gaben im Zeitverlauf wesentlich nach.

5.2.2.9 Hofnachfolge

Das Alter der Betriebsleiter (hier: Betriebsinhaber älter als 45 Jahre) und die Frage der Hofnachfolge (bei Betrieben mit Inhaber als 45 Jahre) sind mit entscheidende Bestimmungsfaktoren für die Wachstums- und Entwicklungsfähigkeit von Betrieben und somit auch strukturbeeinflussende Größen für die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den ländlichen Räumen.

Betrachtet werden sollen diese Kennziffern in Tabelle 5.10 zunächst für die Gebiete mit Flurbereinigungsverfahren der 90er Jahre. Dort zeigen sich deutliche Unterschiede gegenüber der Ohne-Gruppe bei beiden Merkmalen. Der Anteil der Betriebe mit Betriebsinhabern über 45 Jahre ist bei Flurbereinigung deutlicher gesunken. Zusätzlich ist auch der Anteil derjenigen Betriebe mit Betriebsleiter älter als 45 Jahre, die einen Hofnachfolger aufweisen, in den flurbereinigten Gemarkungen stärker zurückgegangen als in der Vergleichsgruppe. Gründe dafür könnten sein, dass entweder in dieser Gruppe mehr Betriebe die Hofnachfolge in der Umsetzungsphase der Flurbereinigung geregelt haben oder möglicherweise mehr Hofnachfolger nun einer außerbetrieblichen Beschäftigung nachgehen. Unter dem Strich verbleibt in der flurbereinigten Gruppe ein gegenüber der Vergleichsgruppe geringerer Anteil von Betriebsleitern, die älter als 45 Jahre sind und keinen Hofnachfolger aufweisen.

In den in den 80er-Jahren flurbereinigten Gemeindeteilen sind während dieser Zeit offenbar ebenfalls vermehrt ältere Betriebsinhaber ausgeschieden, denn zwischen 1991 und 1999 geht die Zahl älterer Betriebsinhaber weniger stark zurück als in der Ohne-Gruppe. Der Generationswechsel findet eher in den kleineren Betrieben statt. Am Ende der betrach-

teten Zeitspanne ist der Anteil der Betriebe mit Inhabern über 45 Jahre und ohne Hofnachfolger an der Zahl der Gesamtbetriebe auch hier geringer als in nicht flurbereinigten Gemeinden. Die Ergebnisse lassen vermuten, dass der Generationswechsel durch die Flurbereinigung etwas beschleunigt wird.

Tabelle 5.10: Hofnachfolge

			Landwirtschaftliche Betriebe, deren Inhaber 45 Jahre oder älter ist						
Periode der Besitzeinweisung	Mit/Ohne Flurbereinigung		(a) ingesamt		(b) davon mit Hofnachfolger		Prozentanteil (b) von (a)		Anteil der Betriebe [1]
			Anzahl	Fläche (ha)	Anzahl	Fläche (ha)	Anzahl	Fläche	%
1990 - 98	Mit	LZ 99	952	31.426	329	14.999	34,6	47,7	32,5
		LZ 91	1.766	37.991	635	20.220	36,0	53,2	
		Δ 91 - 99	-46,09	-17,28	-48,19	-25,82	-3,89	-10,33	
1990 - 98	Ohne	LZ 99	4.018	141.179	1.389	71.456	34,6	50,6	33,3
		LZ 91	7.142	167.139	2.504	93.296	35,1	55,8	
		Δ 91 - 99	-43,74	-15,53	-44,53	-23,41	-1,40	-9,33	
1980 - 89	Mit	LZ 99	1.072	39.054	403	21.019	37,6	53,8	28,6
		LZ 91	1.995	49.455	769	28.365	38,5	57,4	
		Δ 91 - 99	-46,27	-21,03	-47,59	-25,90	-2,47	-6,16	
1980 - 89	Ohne	LZ 99	3.778	142.704	1.383	73.956	36,6	51,8	31,8
		LZ 91	7.089	184.828	2.564	104.742	36,2	56,7	
		Δ 91 - 99	-46,71	-22,79	-46,06	-29,39	1,21	-8,55	
Niedersachsen		LZ 99	33.040	1.231.375	11.670	623.158	35,3	50,6	32,6
		LZ 91	58.511	1.519.260	21.740	872.219	37,2	57,4	
		Δ 91 - 99	-43,53	-18,95	-46,32	-28,55	-4,94	-11,85	

1) ohne Hofnachfolger an der Gesamtzahl aller Betriebe.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Landwirtschaftszählungen 1991 und 1999 (NLS). ROG_2004-02-28

5.2.2.10 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Sowohl in den 80er als auch in den 90er Jahren waren die natürlichen Verhältnisse in den flurbereinigten Gebieten ungünstiger als in der jeweiligen Vergleichsgruppe sowie im Landesdurchschnitt.
- Durch die Flurbereinigung steigen kurzfristig mehr Betriebe aus der Produktion aus als in den Nachbargemeinden ohne Flurbereinigung. Dies trifft für Regionen mit dominantem Marktfruchtanbau am stärksten zu.
- Der Rückgang trifft die Haupterwerbsbetriebe etwas stärker als die Nebenerwerbsbetriebe. Unklar bleibt, ob mehr Haupterwerbsbetriebe vermehrt zum Nebenerwerb übergehen oder ob weniger Nebenerwerbsbetriebe aufgegeben werden.

- Die Flächenausstattung der Betriebe wächst in den Flurbereinigungsgemeinden bei geringerem Ausgangsniveau kurzfristig gesehen relativ stärker an als in den Vergleichsgebieten, absolut fallen aber beide gegenüber dem Landesdurchschnitt ab. Dies ist vor allem bei Ackerland festzustellen, beim Grünland ändern sich die Verhältnisse kaum.
- Die Zunahme der mit dem StBE gemessenen Produktionskapazität ist bei Betrachtung der Betriebe insgesamt im Zeitraum 91 bis 99 bei jeweils geringerem Ausgangsniveau in der 90er (80er) Jahre flurbereinigten Gruppe deutlich stärker (schwächer) gestiegen als in der Vergleichsgruppe. Bei Differenzierung nach Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben zeigt sich dagegen bei ersteren ein grundsätzlich anderes Bild. Bei jeweils etwas höherem Ausgangsniveau wächst die Produktionskapazität in den flurbereinigten Gebieten der 90er (80er) Jahre schwächer (stärker). Die Nebenerwerbsbetriebe können ihre Produktionskapazität dagegen in beiden Flurbereinigungsgebieten sehr stark steigern und dies jeweils stärker als die Vergleichsbetriebe ohne Flurbereinigung. Der Anteil von Nebenerwerbslandwirten mit großer Produktionskapazität nimmt deutlich zu. Diese Ergebnisse sprechen im Bereich der Haupterwerbsbetriebe für die These eines anfänglich verzögerten Wandels der Produktionsstrukturen durch Flurbereinigung, im Bereich Nebenerwerbsbetriebe für eine generelle Beschleunigung. Mangels verfügbarer Daten konnte nicht geklärt werden, inwieweit diese Ergebnisse auf die Beeinflussung der Übergänge vom Haupt- zum Nebenerwerb und umgekehrt durch die Flurbereinigung zurück zu führen sind.
- In den 90er-Jahre-Vergleichsgruppen haben die Betriebe des Marktfruchtbaus und der Veredlungswirtschaft in flurbereinigten Gemeindeteilen ihre monetäre Intensität geringer gesteigert als die Vergleichsbetriebe der jeweiligen Produktionsrichtung in Nachbargebieten ohne Flurbereinigung. Hingegen haben die Gemischtbetriebe von der Flurbereinigung profitiert. Von allen Produktionsrichtungen haben diese ihre monetäre Intensität am meisten steigern können. Im Futterbau ist dagegen ein starkes Absinken der Intensität in beiden Vergleichsgruppen festzustellen.
- Für die Vergleichsgruppen der 80er-Jahre-Verfahren ergibt sich ein ähnliches Bild. Marktfruchtbau und Veredlungswirtschaft haben ihre monetäre Intensität in den Flurbereinigungsgebieten erhöht, aber in den Vergleichsgruppen noch stärker. Futterbaubetriebe haben die monetäre Intensität in beiden Vergleichsgruppen vermindert, aber weniger als im Landesdurchschnitt.
- Die Arbeitsproduktivität wächst in Flurbereinigungsgemeinden stärker als in den Vergleichsgruppen, auch durch eine deutliche Reduzierung eingesetzter Arbeitskräfte, bleibt aber unter dem Landesdurchschnitt. Dennoch sind die Flurbereinigungswirkungen an dieser Kennziffer am deutlichsten zu erkennen.
- Die Pachtanteile wachsen zumindest kurzfristig in flurbereinigten Gemeindeteilen stärker gegenüber der Ohne-Gruppe und liegen in beiden Mit-Ohne-Vergleichen über dem Landesdurchschnitt.

- Der Anteil von Betrieben mit Inhaber über 45 ist in flurbereinigten Gemeinden stärker gesunken, ebenso der Anteil der Hofnachfolger in diesen Betrieben. Die Ergebnisse lassen eine leichte Beschleunigung des intergenerativen Strukturwandels schließen.
- Von den skizzierten allgemeinen Trends kann es bei lokalen Mit-Ohne-Vergleichen erhebliche Abweichungen geben.
- Skizzierte Datenprobleme können die Ergebnisse teilweise beeinflusst haben.

5.2.3 Kritische Würdigung der Ergebnisse

Zunächst soll hier hervorgehoben werden, dass mit dem massenstatistischen Ansatz im Ergebnis durchaus signifikante Einflüsse der Flurbereinigung auf die Produktions- und vor allem auch die Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft nachweisbar waren. Dies ist erwähnenswert, weil wir gewissermaßen als Nullhypothese davon ausgingen, dass solche Wirkungen auf Grund der Besonderheiten jedes Einzelfalls nicht in der Masse erkennbar sind. Allerdings sind die Wirkungen selten besonders deutlich ausgeprägt. Dennoch ergibt sich insgesamt ein recht konsistentes Bild, das im Folgenden zu diskutieren ist. Diese Feststellungen sind umso bemerkenswerter, als dass die Auswahl der Vergleichsgruppen – wie weiter unter noch ausführlich dargestellt wird – ja mit vielen Einschränkungen versehen war. Die Vergleichbarkeit der Gruppen war also offenbar hinreichend, um Trends erkennen zu lassen. Eine weitere Optimierung in der Auswahl der Fälle hätte wahrscheinlich die Unterschiede in den Gruppen noch deutlicher hervortreten lassen.

In den Ergebnissen sind einige Anhaltspunkte für einen wesentlichen, durch Flurbereinigung induzierten Trend bezüglich der Unternehmensführung zu finden, der sich auch deutlich von den Vergleichsgruppen ohne Flurbereinigung abhebt.. Die Entscheidung über die Zukunft der Betriebe wird durch Flurbereinigung befördert und daher häufiger in der Phase der Besitzeinweisung getroffen als danach. Zu erkennen ist dies daran, dass in dieser Phase im Verhältnis mehr Betriebe aus der Produktion ausscheiden als danach. Außerdem gibt es Anzeichen, dass sich in dieser Phase häufiger der Wechsel der Betriebe in eine andere Unternehmensform vollzieht. Schließlich scheint auch die Hofnachfolge in dieser Phase intensiver geregelt zu werden und die Steigerung der Arbeitsproduktivität ist besonders ausgeprägt.

Kurzfristig steht somit den verbleibenden Betrieben in den flurbereinigten Gemeinden durch das vermehrte Ausscheiden von Betrieben mehr freigesetztes Land zur Verfügung. Mittelfristig verhält sich dies umgekehrt, die Wachstumsmöglichkeiten in den flurbereinigten Gebieten sind dann geringer als in den Vergleichsgemeinden. Auch die Ergebnisse für den Pachtmarkt passen in dieses Bild: Der Pachtanteil wächst kurzfristig stärker, mittelfristig jedoch weniger stark in den flurbereinigten Gebieten wie außerhalb. Da sich der Pachtmarkt durch längerfristige Bindungen auszeichnet, die in der Umsetzungsphase der

Flurbereinigung festgelegt werden, ergeben sich insgesamt für wachstumswillige Betriebe hinsichtlich der Möglichkeit zur Flächenaufstockung längerfristig in flurbereinigten Gebieten wahrscheinlich vergleichsweise ungünstigere Bedingungen.

Die Vergleichsgruppen der 80er Jahre-Verfahren haben auch gezeigt, dass diese relative Flächenknappheit im längerfristigen Verlauf entscheidend ist für die Entwicklungsmöglichkeiten in den unterschiedlichen Produktionsrichtungen. Die größten Nutznießer in Bezug auf ihr betriebliches Wachstum sind die Unternehmen, die über das Flächenwachstum hinaus am ehesten ihre Produktionsintensität erweitern können. In der Untersuchung war deutlich ablesbar, dass dies vor allem für die Gemischtbetriebe zutrifft.

Da alle Produktionsrichtungen bestrebt sind, ihre Flächenausstattung zu erweitern, gibt es tendenziell Konkurrenz um die relativ knappen Flächen. Dies bekommen vor allem die Veredlungsbetriebe zu spüren, die dem landesweiten Trend zu erheblicher Flächenaufstockung nicht folgen können und daher in flurbereinigten Gebieten schlechter wachsen können als in den Vergleichsregionen. Aber auch Futterbaubetriebe dürften davon betroffen sein, werden aber ohnehin durch die Flurbereinigung relativ wenig in ihrer betrieblichen Entwicklung beeinflusst, weil arbeitswirtschaftliche Vorteile für diese Betriebe – zumindest im Bereich der Grünlandwirtschaft - nicht all zu hoch ausfallen. Der Marktfurchtbau erweitert seine Betriebsflächen zwar in den Flurbereinigungsgemeinden auch, es findet dort aber nicht eine solche Intensitätssteigerung statt wie in den Vergleichsgemeinden. Hier dürfte sich auswirken, dass in den flurbereinigten Gemeinden der Anteil der Nebenerwerbslandwirtschaft stärker zunimmt und diese ja gerade eine Produktionsform wie den extensiven Marktfruchtbau bevorzugt. Die Ergebnisse sind an dieser Stelle auch durch ‚Grenzeffekte' beeinflusst worden, weil eine nicht unerhebliche Zahl von untersuchten Gemeindeteilen an der ehemaligen innerdeutschen Grenze durch große Marktfruchtbetriebe bestimmt sind, die ihre Fläche wohl vor allem in Sachsen-Anhalt erheblich ausdehnen konnten.

Vielfach sind die massenstatistisch nachweisbaren Effekte der Flurbereinigung über die Nebenerwerbslandwirtschaft erreicht worden, die - wie die Ergebnisse eindeutig zeigen – zu den Gewinnern der Flurbereinigung zählt. Durch Produktivitätssteigerungen freiwerdende Arbeitskraft wandert also verstärkt in außerlandwirtschaftliche Tätigkeiten ab. Als Gewinner steht die Nebenerwerbslandwirtschaft aber vor allem deswegen da, weil - an der Produktionskapazität gemessen - relativ große Betriebe vom Haupterwerb in den Nebenerwerb gewechselt sein dürften.

Die durch Flurbereinigung erzielbare Steigerung der Arbeitsproduktivität konnte in der Untersuchung eindeutig nachgewiesen werden. Dieses Ergebnis ist als wichtig zu werten, weil immer wieder Zweifel darüber geäußert werden, dass solche Effekte im Durchschnitt aller Verfahren erreichbar sind. Zunächst wird dieser Produktivitätsfortschritt auch durch

vermehrtes Ausscheiden von Betrieben und Arbeitskräften verursacht. Aber auch bei den länger zurückliegenden Flurbereinigungen zeigt sich diese Effekt noch, weil betriebliche Anpassungsprozesse z.T. einen längeren Umstellungszeitraum nach sich ziehen.

Entscheidende Voraussetzung für die Produktivitätssteigerungen waren die nachweisbaren Verbesserungen der Produktionsbedingungen aufgrund größerer Schläge. Allerdings bleibt festzuhalten, dass das durch Flurbereinigung durchschnittlich erzielbare Größenwachstum der Schläge den Anforderungen der Landwirtschaft an wirtschaftlich optimalen Bewirtschaftungseinheiten längst noch nicht genügt, insbesondere wenn langfristige Wirkungen angestrebt werden. Aber Restriktionen gegenüber einer nur auf landwirtschaftliche Belange ausgerichteten Gestaltung der Feldflur sind unter der derzeitigen Zielsetzung der Flurbereinigung mit bestimmend für die umsetzbaren Schlaggrößen.

Die insgesamt erreichten Steigerungen in der Faktorentlohnung für eingesetzte Arbeitskräfte sind hinsichtlich einer Effizienzbewertung der Flurbereinigung als bedeutungsvoll anzusehen. Gelingt es, die Produktivitätsfortschritte in geplanten Verfahren im Voraus zu bestimmen, so ist denkbar, diese Kennziffer zukünftig in die Berechnung von Teilnehmerbeiträgen einfließen zu lassen (vgl. dazu auch Kapitel 6, Ergebnisse der Fallstudien).

In der gesamten Rückschau bleibt als These sicher festzuhalten, dass die Flurbereinigung in den flurbereinigten Gemarkungen den agrarstrukturellen Wandel auf mittlere Sicht sicherlich beschleunigt. Sie wirkt dort also gewissermaßen katalytisch.

Viel gravierender für die agrarstrukturelle Entwicklung bleibt offenbar aber der Einfluss der mit den natürlichen Standortbedingungen und mit der agrarstrukturellen Ausgangssituation gegebenen Rahmenbedingungen der landwirtschaftliche Produktion. Denn betrachtet man die Ergebnisse über alle Kennziffern hinweg, haben sich die Vergleichsgruppen mit und ohne Flurbereinigung tendenziell ohne gravierende Unterschiede in die gleiche Richtung entwickelt. Flurbereinigung kann den agrarstrukturellen Entwicklungsprozess also von seinem Tempo her beeinflussen, aber nicht wirklich in eine andere Richtung lenken.

Die Ergebnisse der massenstatistischen Untersuchung sind sicherlich ernüchternd. Die Flurbereinigung vermag nicht, die gegebenen natürlichen oder strukturellen Produktionsnachteile an Ungunst-Standorten entscheidend zu verbessern. Zwar erreicht die Landwirtschaft in flurbereinigten Gemeinden gegenüber umliegenden Gemeinden mit ähnlichen Standortvoraussetzungen in einigen Bereichen Vorteile, vor allem durch Steigerung der Arbeitsproduktivität. Die mit dem StBE gemessene Einkommensdiskrepanz gegenüber dem landesweiten Durchschnitt wächst absolut gesehen dennoch. Wenn Einkommenssteigerungen am ehesten also dort erzielbar sind, wo bereits vor der Flurbereinigung vergleichsweise günstige Produktionsverhältnisse herrschen, wäre die Forderung abzuleiten, diese unterschiedlichen Eingangsvoraussetzungen auch in die Berechnung von Teilnehmerbeiträgen

einfließen zu lassen. Die Ergebnisse sprechen also für den Ansatz der Berücksichtigung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit.

Auch wenn die Ergebnisse der Untersuchung in sich zumindest annähernd schlüssig interpretiert werden können, soll an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen werden, dass die massenstatistische Untersuchung mit vielen methodischen Unsicherheiten und Datenproblemen verknüpft war (vgl. Kap. 5.1 und 5.2.1). Die Ergebnisse sind daher mit Vorbehalten zu interpretieren und erfordern kritische Distanz. Zwar ergibt sich ein konsistentes Bild, jedoch ist bei der Fülle der Schwierigkeiten grundsätzlich Skepsis angebracht. Die Ableitung von Maßzahlen aus den gewonnenen Ergebnissen erscheint daher unzulässig und wurde auch nicht weiter verfolgt.

Einige Probleme sollen hier nochmals genannt werden, um daraus im Anschluss Hinweise für den weiteren Forschungsbedarf abzuleiten:

- Die über die LZ ermittelten Kennziffern weisen Verzerrungen auf Grund des Betriebssitzprinzip der LZ auf: Flurbereinigte Gemarkungen werden auch von Ausmärkern bewirtschaftet (in den Fallstudien 10 bis 30 %), die in den Ohne-Gruppen auftauchen und umgekehrt.
- Die Auswahl der Gemeindeteile für den Mit-Ohne-Vergleich könnte in Teilen zu Verzerrungen geführt haben. Vor allem ist dies darauf zurückzuführen, dass durch den Wegfall der Daten aus der LZ 79 keine Informationen über die Ausgangssituation in den Gemeinden vorlag. Ansonsten wäre möglich gewesen, hier Vergleichsgruppen anhand gleicher Ausprägungen in den Kennziffern zu filtern.
- Der gewählte Untersuchungsansatz über den Vergleich von Nachbargemeinden kann Verzerrungen erzeugen, weil sich die Flurbereinigung in gewissen Umfang auf die regional schwächsten Gemeinden konzentriert hat. Dies ist besonders für die Verfahren der 80er-Jahre nachweisbar, wenn man die Mit-Gemarkungen mit der Ausweisung in der Agrarkarte Niedersachsen vergleicht. Die Ohne–Gruppe weicht daher in einigen Merkmalen deutlich von der Mit-Gruppe ab (z.B. bei den natürlichen Verhältnissen und besonders im Marktfruchtbau den Betriebsgrößen nach Produktionsschwerpunkten). Hingegen scheint die Zusammenstellung der Vergleichsgruppen der 90er-Jahre Verfahren zu besseren Ergebnissen geführt zu haben.
- Die Selektion auf Verfahren mit agrarischem Schwerpunkt war nicht stringent und in der Liste der ausgewerteten Gemarkungen mit Flurbereinigung sind mit Sicherheit solche, wo primär andere Ziele der Flurbereinigung verfolgt worden sind.
- Das Mit-Ohne-Auswahlprinzip über den Anteil flurbereinigter Fläche an der Gemarkung und die Schwierigkeiten bezüglich der Zuordnung von Gemarkungen zu Gemeindeteilen haben wie gezeigt zu regionalen Verzerrungen geführt.

– Einige statistische Mängel bei der Sonderaufbereitung der LZ 1991 und 1999, die mit großem Engagement vom NLS durchgeführt wurden, konnten aus verschiedenen Gründen nicht (mehr) beseitigt werden.

Hinweise für mögliche weitere Untersuchungen

Ausgehend von den derzeitigen Defiziten sollte im Zentrum zukünftiger Untersuchungen Bemühungen stehen, verlässlichere Datengrundlagen in die Auswertung einzubeziehen, damit belastbarere und ggf. auch deutlichere Ergebnisse erzielt werden können. Grundsätzlich ist der massenstatistische Ansatz aufgrund der Erfahrungen dieser Untersuchung nämlich geeignet, über die Einzelfall-bezogenen Besonderheiten hinweg grundsätzliche Wirkungen der Flurbereinigung herauszuarbeiten.

Zur verbesserten Ableitung mittelfristiger Wirkungseinschätzungen muss die Auswahl der Mit-Ohne-Gruppen optimiert werden. Denkbar ist etwa, über Auswertungen früherer Veröffentlichungen des statistischen Landesamtes gezielt Paare von Gemarkungen / Gemeindeteilen mit und ohne Flurbereinigung zu selektieren, die in den 70er Jahre identische agrarstrukturelle Ausgangsbedingungen aufweisen. Auf diesem Weg könnte das in der vorliegenden Untersuchung mit weitreichenden Folgen spürbare Fehlen der Landwirtschaftszählung von 1979 in Teilen kompensiert werden.

Grundsätzlich wäre zu überlegen, statt einer räumlichen Betrachtung anhand der Kombination Gemarkung / Gemeindeteil als Bezugsbasis für den Mit-Ohne-Vergleich auf einen betrieblichen Mit-Ohne-Vergleich zu setzen. Dabei ergäbe sich als Vorteil, dass im Gegensatz zur Gemarkungsbetrachtung die Flurbereinigung gewissermaßen ‚isoliert' allein an den Daten der Teilnehmer bestimmt werden kann. Zwei Ansätze sind denkbar:

– Betriebsstrukturelle Parameter lassen sich in gewissem Umfang aus den InVeKoS-Daten ableiten, ähnlich wie in den Fallstudien geschehen. Durch eine Analyse über die Zeitreihe der verschiedenen InVeKoS-Jahrgänge ließen sich außerdem betriebliche Entwicklungen in einem gezielten Vorher-Nachher-Vergleich darstellen. Bei der Selektion der Betriebe kann zudem nach unterschiedlicher Betroffenheit durch die Flurbereinigung unterschieden werden und über Clusteranalyse eine Vergleichsgruppe mit identische Startbedingungen gesucht werden.
– Als zweite Datenquelle mit der Möglichkeit, wesentlich umfangreicher auch ökonomische Parameter abzuleiten, ist das Testbetriebsnetz anzuführen. Für die Bildung von Vergleichsgruppen wäre mit den zuvor genannten statistischen Auswahlverfahren zu arbeiten. Allerdings ist in Hinblick auf die Analyse längerfristiger Flurbereinigungswirkungen darauf zu verweisen, dass aufgrund der häufigen Wechsel der am Testbetriebsnetz teilnehmenden Betriebe vermutlich keine ausreichend großen Fallzahlen zur Verfügung stehen werden. Im übrigen dürfte das Testbetriebsnetz für den Nachweis vornehmlich lokal wirkender Flurbereinigungen zu weitmaschig sein.

6 Fallstudien zur Abschätzung der landwirtschaftlichen und nicht landwirtschaftlichen Flurbereinigungswirkungen

6.1 Auswahl der Fallstudien

Zunächst war beabsichtigt, unter den nach 1994 eingeleiteten und vor 1999 besitzeingewiesenen Verfahren die geeigneten auszuwählen, um nur junge, den heutigen Anforderungen entsprechende Verfahren zu untersuchen, und andererseits auch, um auf InVeKoS-Daten über den gesamten Verfahrenszeitraum zugreifen zu können. Dieses Zeitraster erfüllen jedoch nur sieben Verfahren, die im Begleitausschuss überwiegend nicht als repräsentativ angesehen wurden.

Daher wurde das Zeitraster erweitert auf alle Verfahren, die nach 1994 besitzeingewiesen wurden, und die außerdem mindestens 500 ha Verfahrensfläche aufweisen. Die ÄfA und Bezirksregierungen nannten uns auf der Basis dieser Kriterien geeignete Verfahren einschließlich Kurzbeschreibungen. Auf der Fortbildungsveranstaltung der niedersächsischen Agrarstrukturverwaltung (Bad Nenndorf 2001) wurden die von uns nach AfA-Angaben zusammengestellten Verfahren mit einer Kurzskizzierung an die Teilnehmer verteilt mit der Bitte, die für die Fallstudien geeigneten Flurbereinigungsverfahren mit Punkten auf einer Skala von 1 (niedrig) bis 5 (hoch) für die Repräsentativität des Verfahrens im jeweiligen Amtsbezirk zu bewerten.

Die in der Studie untersuchten Verfahren wurden auf dieser Veranstaltung wie folgt bewertet (Repräsentativität nach Angaben der Teilnehmer):

- Groß Lafferde 5 (Broja, Beitzel), 4 (Lühring)
- Fladderlohausen 5 (Gaul, Rosenhagen), 4 (Woyke)
- Cleverns (nachträglich einbezogen)
- Roydorf-Scharmbeck 4 (Schulz, Hamann), 3 (Winterberg)
- Schledehausen 5 (Gaul), 4 (Wencker)
- Düna-Hörden (nachträglich einbezogen)

Die Verfahren Cleverns und Düna-Hörden wurden nachträglich aufgrund der Überlegung einbezogen, dass die Fallbeispiele auch bestimmte Aufgabenschwerpunkte und Erzeugungsregionen repräsentieren sollten. Die Auswahl der Verfahren fand letztlich in einer Sitzung des Begleitausschusses am 22.10.2001 statt und berücksichtigt drei Verfahren mit primär landwirtschaftlichen Zielsetzungen in Regionen mit Produktionsrichtung Marktfrucht (Groß Lafferde), Veredlung (Fladderlohausen) und Futterbau (Cleverns), sowie drei mit primär nicht landwirtschaftlicher Zielsetzung (Straßenbau: Roydorf-Scharmbeck; Wasserwirtschaft: Schledehausen; Naturschutz: Düna-Hörden).

Vorbehalte hinsichtlich der Repräsentativität bestanden insbesondere bei der Einbeziehung von Roydorf-Scharmbeck. Zunächst ausgewählte andere Unternehmensflurbereinigungen, die als repräsentativer eingestuft wurden, schieden jedoch aus, weil die offiziell nach 1994 erfolgte Besitzeinweisung inoffiziell bereits längere Zeit vorher erfolgte und hierfür keine InVeKos-Daten zur Verfügung standen. Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse bestätigen aus verschiedenen Gründen die geäußerten Vorbehalte für eine Einbeziehung von Roydorf-Scharmbeck. Im Nachhinein muss dieses Verfahren als ein Negativbeispiel für den Ablauf von Unternehmensflurbereinigungen angesehen werden. Dennoch werden die Ergebnisse in gleicher Weise dargestellt wie die der anderen Fallstudien. Einerseits wird damit ggf. bestehenden Vermutungen vorgebeugt, dass tendenziell nur Positivbeispiele ausgewählt wurden. Andererseits wird die generelle Begrenztheit der Verallgemeinerung von Ergebnissen aus Fallstudien deutlich.

6.2 Kurzdarstellung der Fallbeispiele

6.2.1 Groß Lafferde

Allgemeine Daten und Ziele des Verfahrens

1.093 ha Verfahrensfläche, 283 Teilnehmer

Beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren nach § 91 FlurbG

Ziele laut Verfahrensstatistik: Schwerpunkt A, weitere Ziele G

Hauptziele aus agrarstruktureller Sicht sind die Neuordnung des zersplitterten Grundbesitzes, die Verlängerung der Schläge sowie der Ausbau eines stabilen Wirtschaftswegenetzes. Aus Sicht der Gemeinde ist das Hauptziel die Entflechtung der Eigentumsverhältnisse an den Wirtschaftswegen. Im Lauf des Verfahrens kommt als wesentliches Ziel die Entfernung des landwirtschaftlichen Verkehrs von den quer durch das Gebiet verlaufenden Bundesstraßen 1 und 444 hinzu.

Lage im Raum

Das Verfahrensgebiet umfasst die Gemarkung Groß Lafferde, welche Teil der Gemeinde Lahstedt im Landkreis Peine ist. Naturräumlich gehört das Gebiet zur Braunschweig-Hildesheimer Lössbörde, einer durch intensiven Ackerbau geprägten Region..

Landwirtschaftliche Betriebsstruktur

Die Landwirtschaftszählung (LZ) 1991 gibt für die Teilgemeinde Groß Lafferde 26 Betriebe mit einer Durchschnittsgröße von 33,5 ha und einem Standardbetriebseinkommen (StBE) von 62.626 DM an. Davon sind 23 Marktfrucht- und 2 Veredlungsbetriebe sowie ein Gartenbaubetrieb. 22 Betriebe wirtschaften im Haupterwerb und 4 im Nebenerwerb. Der Grün-

landanteil an der LF ist mit 1,3 % marginal; dagegen ist die Viehdichte mit 0,62 GV/ha LF für eine Marktfruchtregion relativ hoch.

Im Vergleich dazu weist die LZ 1999 noch 21 Betriebe (davon 13 Haupterwerb) für das Gebiet nach, die im Durchschnitt 40,6 ha bewirtschaften und ein StBE von 70.581 DM haben.

Kosten laut Finanzierungsplan 1993:

–	Wegeausbau	2.380.000 DM	
–	Pflanzmaßnahmen	407.000 DM	
–	Planinstandsetzungsmaßnahmen	475.000 DM	
–	Sonstige Kosten	984.314 DM	
–	**Gesamtsumme**	**4.246.314 DM**	
–	davon Maßnahmengruppe 1	3.814.810 DM	(Allgemeine Ausführungskosten)
–	davon Maßnahmengruppe 3	431.504 DM	(Sicherung des Naturhaushalts)

Zeitlicher Ablauf

–	Einleitung	1986
–	Wege- und Gewässerplan	1990
–	Besitzeinweisung	1995
–	Flurbereinigungsplan	1999
–	Schlussfeststellung	2002

6.2.2 Fladderlohausen

Allgemeine Daten und Ziele des Verfahrens

1.158 ha Verfahrensfläche, 225 Teilnehmer

Regel-Flurbereinigungsverfahren nach § 1 FlurbG

Ziele laut Verfahrensstatistik: Schwerpunkt A, weitere Ziele L

Ziele sind die Beseitigung der Flurzersplitterung und die Schaffung eines heutigen Erfordernissen entsprechenden Wegenetzes.

Lage im Raum

Das Verfahrensgebiet umfasst große Teile der Gemarkung Fladderlohausen, ein Ortsteil der Gemeinde Holdorf. Diese liegt im Landkreis Vechta im oldenburgischen Münsterland.

Landwirtschaftliche Betriebsstruktur

1991 wirtschaften laut LZ in der Teilgemeinde Fladderlohausen 37 Betriebe mit einer Durchschnittsgröße von 24,2 ha und einem StBE von 42.399 DM. Davon sind 16 Futterbau-, 10 Veredlungs-, 9 Gemischt- und 2 Marktfruchtbetriebe sowie 24 Haupterwerbs- und 13 Nebenerwerbsbetriebe. Der Grünlandanteil an der LF beträgt 18,6%. Die Viehdichte ist mit 2,15 GV/ha LF recht hoch.

Laut LZ 1999 ist die Zahl der Betriebe um fast ein Drittel auf 25 zurückgegangen, wobei der Rückgang ausschließlich die Futterbau- und Gemischtbetriebe betrifft. Die Betriebe bewirtschaften im Durchschnitt 32,7 ha und haben ein StBE von 93.311 DM. Die große Steigerung des StBE kann mit dem starken Anstieg der Viehdichte auf 3,34 GV/ha LF erklärt werden. Der Grünlandanteil hat demgegenüber um fast die Hälfte abgenommen.

Kosten

laut Finanzierungsplan 2001:

–	Wegeausbau	4.380.000 DM	
–	Wasserbauliche Anlagen	375.000 DM	
–	Landschaftsgestaltende Anlagen	407.000 DM	
–	Bodenschützende Maßnahmen	664.999 DM	
–	Planinstandsetzungsmaßnahmen	510.000 DM	
–	Sonstige Kosten	770.000 DM	
–	**Gesamtsumme**	**6.879.931 DM**	
–	davon Maßnahmengruppe 1	6.699.931 DM	(Allgemeine Ausführungskosten)
–	davon Maßnahmengruppe 3	180.000 DM	(Sicherung des Naturhaushalts)

Zeitlicher Ablauf

–	Einleitung	1981
–	Wege- und Gewässerplan	1990
–	Besitzeinweisung	1996
–	Flurbereinigungsplan	2000
–	Schlussfeststellung	2005 (geplant)

6.2.3 Cleverns

Allgemeine Daten und Ziele des Verfahrens

968 ha Verfahrensfläche, 230 Teilnehmer

Vereinfachtes Verfahren nach § 86 Abs. 3 FlurbG

Ziele laut Verfahrensstatistik: Schwerpunkt A, weitere Ziele L, G

Das AfA nennt als Ziele die Zusammenlegung des zersplitterten Grundbesitzes und die Verbesserung des völlig unzureichenden Wegenetzes. Hinzu kommt aus Sicht des Naturschutzes die Sicherung von Feuchtgrünlandflächen sowie der für das Geestgebiet typischen Wallhecken.

Lage im Raum

Das Gebiet umfasst die Gemarkung Cleverns sowie kleine angrenzende Bereiche. Das Dorf Cleverns ist ein eingemeindeter Ortsteil im Westen der Stadt Jever, Kreis Friesland. Der größte Teil des Gebietes gehört naturräumlich zur Ostfriesischen Seemarsch, die fast ausschließlich von Grünlandnutzung geprägt ist, während ein kleinerer Bereich im Süden zur Ostfriesischen Geest mit teils Acker- und teils Grünlandnutzung gerechnet wird.

Landwirtschaftliche Betriebsstruktur

Die LZ teilt das Gebiet in Cleverns-Nord und Cleverns-Süd auf. Insgesamt wirtschaften 1991 im Gebiet demnach 22 Betriebe mit einer durchschnittlichen Größe von 29,9 ha und einem StBE von 53.293 DM. Neben 20 Futterbaubetrieben sind noch ein Veredlungs- und ein Gartenbaubetrieb im Gebiet. Davon wirtschaften 16 im Haupterwerb und 6 im Nebenerwerb. Fast 85 % der LF sind Grünland. Die Viehhaltung ist mit 1,48 GV/ha mäßig intensiv.

Von der LZ 1999 werden noch 16 Betriebe (davon 11 im Haupterwerb) angeführt, die durchschnittlich 40,9 ha LF bewirtschaften und ein StBE von 57.102 DM haben. Der Grünlandanteil ist relativ stark auf 78 % zurückgegangen.

Kosten

laut Finanzierungsplan 2000:

–	Wegeausbau	3.288.835 DM	
–	Wasserbauliche Anlagen	200.000 DM	
–	Bodenschützende Maßnahmen	239.123 DM	
–	Planinstandsetzungsmaßnahmen	300.000 DM	
–	Sonstige Kosten	708.218 DM	
–	**Gesamtsumme**	**4.736.176 DM**	
–	davon Maßnahmengruppe 1	4.597.958 DM	(Allgemeine Ausführungskosten)
–	davon Maßnahmengruppe 3	138.218 DM	(Sicherung des Naturhaushalts)

Zeitlicher Ablauf

–	Einleitung	1991
–	Wege- und Gewässerplan	1996
–	Besitzeinweisung	2000
–	Flurbereinigungsplan	2002
–	Schlussfeststellung	2005 (geplant)

6.2.4 Schledehausen

Allgemeine Daten und Ziele des Verfahrens

454 ha Verfahrensfläche, 186 Teilnehmer

Verfahren nach § 86 FlurbG (vereinfachtes Verfahren)

Ziele laut Verfahrensstatistik: Schwerpunkt W, weitere Ziele A, G, L

Das AfA hat bei Einleitung des Verfahrens die Ordnung des zersplitterten Grundbesitzes, den Ausbau von Wirtschaftswegen auf bestehender Trasse sowie die Unterstützung des Naturschutzes als Ziele genannt. Hinzu kommen das Ziel der Gemeinde Bissendorf, die im Gebiet liegende Wasserschutzgebiets-Zone II vollständig zu erwerben, und Bestrebungen, den im Gebiet verlaufenden Bach Wierau zu renaturieren.

Lage im Raum

Das Verfahrensgebiet umfasst Teile der Gemarkungen Schledehausen, Astrup und Kreyinghausen im östlichen Bereich der Gemeinde Bissendorf, Landkreis Osnabrück. Es liegt im Schledehauser Hügelland, einem Teilgebiet des Osnabrücker Hügellandes.

Landwirtschaftliche Betriebsstruktur

Da das Gebiet nicht mit Teilgemeindegrenzen übereinstimmt, kann die Anzahl der ansässigen Betriebe aus der Landwirtschaftszählung nicht entnommen werden. In den drei Teilgemeinden liegt die durchschnittliche Betriebsgröße 1991 bei 18 ha und das StBE bei 27.990 DM. Im Gebiet sind alle Produktionsrichtungen mehrfach vertreten, ein Schwerpunkt liegt jedoch bei Marktfrucht und Futterbau. Die Hälfte aller Betriebe wirtschaftet im Nebenerwerb. Der Grünlandanteil an der LF beträgt 26 % und die Viehdichte 1,14 GV/ha LF.

1999 ist die Zahl der Betriebe um 22 % zurückgegangen. Die Betriebe haben im Durchschnitt 23,5 ha LF und 30.420 DM StBE, der Anteil der Nebenerwerbsbetriebe beträgt fast 70 %. Die Viehdichte ist relativ deutlich auf 0,87 GV/ha zurückgegangen.

Kosten

laut Finanzierungsplan 2001:

–	Wegeausbau	1.338.630 DM	
–	Landschaftspflege, Biotope	686.931 DM	
–	Planinstandsetzungsmaßnahmen	98.000 DM	
–	Sonstige Kosten	715.069 DM	
–	**Gesamtsumme**	**2.838.630 DM**	
–	davon Maßnahmengruppe 1	1.886.630 DM	(Allgemeine Ausführungskosten)
–	davon Maßnahmengruppe 3	952.000 DM	(Sicherung des Naturhaushalts)

Zeitlicher Ablauf

–	Einleitung	1994
–	Wege- und Gewässerplan	1998
–	Besitzeinweisung	2000
–	Flurbereinigungsplan	2001
–	Schlussfeststellung	2007 (geplant)

6.2.5 Düna-Hörden

Allgemeine Daten und Ziele des Verfahrens

496 ha Verfahrensfläche, 187 Teilnehmer

Ziele laut Verfahrensstatistik: Schwerpunkt L, weitere Ziele E

Das AfA nennt als Ziele die lagerichtige Ausweisung von Ankaufsflächen zur Arrondierung der engeren Schutzzonen (hierzu gehört auch die Einbeziehung etwaiger Streuflurstücke außerhalb des Projektgebietes), die Flächenbereitstellung für biotoplenkende und biotopeinrichtende Maßnahmen (insbesondere mit linienhaftem Charakter), sowie die Ausweisung und Anlage von besucherlenkenden Maßnahmen (insbesondere von Wegen).

Lage im Raum

Das Gebiet umfasst den Ortsteil Düna, der zur Stadt Osterode/Harz gehört, sowie Teile der selbständigen Gemeinde Hörden, Landkreis Osterode. Das Gebiet der Gipskarstlandschaft Hainholz liegt im Bereich des Südharzer Zechsteingürtels, der sich wie ein schmales Band von Nordwesten bis in den Südosten des Landkreises Osterode zieht.

Landwirtschaftliche Betriebsstruktur

Die LZ 1991 nennt für die Teilgemeinden Düna und Hörden eine Gesamtzahl von 44 Betrieben, die durchschnittlich 14,7 ha bewirtschaften und ein StBE von 15.454 DM haben.

Die 10 Haupterwerbs- und 34 Nebenerwerbsbetriebe sind zu fast gleichen Teilen auf die Produktionsrichtungen Marktfrucht und Futterbau verteilt. Der Grünlandanteil im Gebiet beträgt fast 40 %, die Viehdichte liegt bei 0,79 GV/ha LF.

Bis 1999 geht die Zahl der Betriebe um über die Hälfte auf 21, davon nur noch 4 Haupterwerbsbetriebe, zurück. Die Betriebe bewirtschaften im Durchschnitt 24,8 ha und haben ein StBE von 21.519 DM. Der Grünlandanteil ist auf 35 % abgesunken, die Viehdichte auf 0,6 GV/ha LF.

Kosten

laut Finanzierungsplan 1999

– Wegeausbau	548.475 DM	
– Landschaftspflege, Biotope	135.525 DM	
– Sonstige Kosten	50.000 DM	
– **Gesamtsumme (neu)**	**1.189.000 DM**	
– davon Maßnahmengruppe 1	618.000 DM	(Allgemeine Ausführungskosten)
– davon Maßnahmengruppe 3	116.000 DM	(Sicherung des Naturhaushalts)
– davon Maßnahmengruppe 4	455.000 DM	(Unternehmensträger)

Zeitlicher Ablauf

– Einleitung	1994
– Wege- und Gewässerplan	2001
– Besitzeinweisung	1998
– Flurbereinigungsplan	2001
– Schlussfeststellung	2004 (geplant)

6.2.6 Roydorf-Scharmbeck

Allgemeine Daten und Ziele des Verfahrens

714 ha Verfahrensfläche, 219 Teilnehmer

Verfahren nach § 87 FlurbG, ausgelöst durch den Bau der Bundesautobahn 250 (Hamburg – Lüneburg)

Ziele laut Verfahrensstatistik: Schwerpunkt V, weitere Ziele A, L, E

Das Verfahren hat das Ziel, die durch den Bau der Autobahn entstehenden Nachteile auszugleichen und ein den Erfordernissen entsprechendes Wegenetz herzustellen.

Lage im Raum

Das Gebiet umfasst Teile der Gemarkungen Roydorf und Scharmbeck, die zur Gemeinde Winsen/Luhe im Landkreis Harburg gehören. Es ist Teil einer Kette von Verfahrensgebieten, die einen großen Teil des Autobahnneubaus begleiten. Naturräumlich liegt es im nördlichen Teil der Lüneburger Heide.

Landwirtschaftliche Betriebsstruktur

In den Gemeindeteilen Roydorf und Scharmbeck wirtschaften nach der LZ 1991 insgesamt 31 Betriebe mit 26,3 ha Durchschnittsgröße und 29.949 DM StBE. Es sind jeweils zur Hälfte Marktfrucht- und Futterbaubetriebe, davon 12 Haupterwerbs- und 19 Nebenerwerbsbetriebe. Das Grünland hat einen Anteil von 33,5 % an der LF, die Viehdichte ist mit 0,92 GV/ha eher gering.

1999 wirtschaften nur noch 19 Betriebe im Gebiet, deren Durchschnittsgröße auf 41,8 ha stark angestiegen ist, ebenso wie das StBE auf 45.632 DM. Entgegen der Tendenz in allen anderen Gebieten ist die Zahl der Haupterwerbsbetriebe nur gering auf 10 zurückgegangen, und der Grünlandanteil ist leicht angestiegen auf 35,5%.

Kosten

laut Finanzierungsplan 2000:

–	Wegeausbau	2.486.500 DM	
–	Wasserbauliche Anlagen	1.399.000 DM	
–	Pflanzmaßnahmen	1.394.830 DM	
–	Planinstandsetzungsmaßnahmen	429.300 DM	
–	Sonstige Kosten	273.000 DM	
–	**Gesamtsumme**	**5.982.630 DM**	
–	davon Maßnahmengruppe 1	445.130 DM	(Allgemeine Ausführungskosten)
–	davon Maßnahmengruppe 4	5.537.500 DM	(Unternehmensträger)

Zeitlicher Ablauf

–	Einleitung	1983
–	Wege- und Gewässerplan	1990
–	Besitzeinweisung	1997
–	Flurbereinigungsplan	2000
–	Schlussfeststellung	2005 (geplant)

6.3 Landwirtschaftliche Flurbereinigungswirkungen

Die Auswirkungen einer Flurbereinigung auf den landwirtschaftlichen Betrieb lassen sich grob in unmittelbare und mittelbare Wirkungen einteilen.

Unmittelbare Wirkungen entstehen losgelöst von betrieblichen Anpassungsreaktionen dadurch, dass der Betrieb nach der Flurbereinigung in einer veränderten Schlagstruktur wirtschaftet. Selbst bei absolut konstanter Arbeitsorganisation und Maschinenausstattung wird ein Betrieb durch die Flurbereinigung sparsamer wirtschaften können, wenn die Schlagstruktur entsprechend rationeller gestaltet wurde. Diese Ersparnisse betreffen

- im Bereich der Arbeitserledigungskosten die variablen Maschinenkosten sowie die Kosten der Arbeit (Lohnkosten bzw. Opportunitätskosten der Familienarbeit),
- im Bereich der Direktkosten die geringeren Aufwendungen an Saatgut, Dünger und Pflanzenschutzmittel sowie höhere Naturalerträge auf Vorgewenden und Feldrändern.

Die unmittelbaren Wirkungen können ex ante vorausgesagt werden. Theoretisch ist es denkbar, dass diese Wirkungen während eines Flurbereinigungsverfahrens schon vor der Besitzeinweisung für jeden Landwirt errechnet werden. In den Fallstudien werden sie mit einem zweiteiligen Betriebsmodell berechnet, welches im folgenden Kapitel vorgestellt wird.

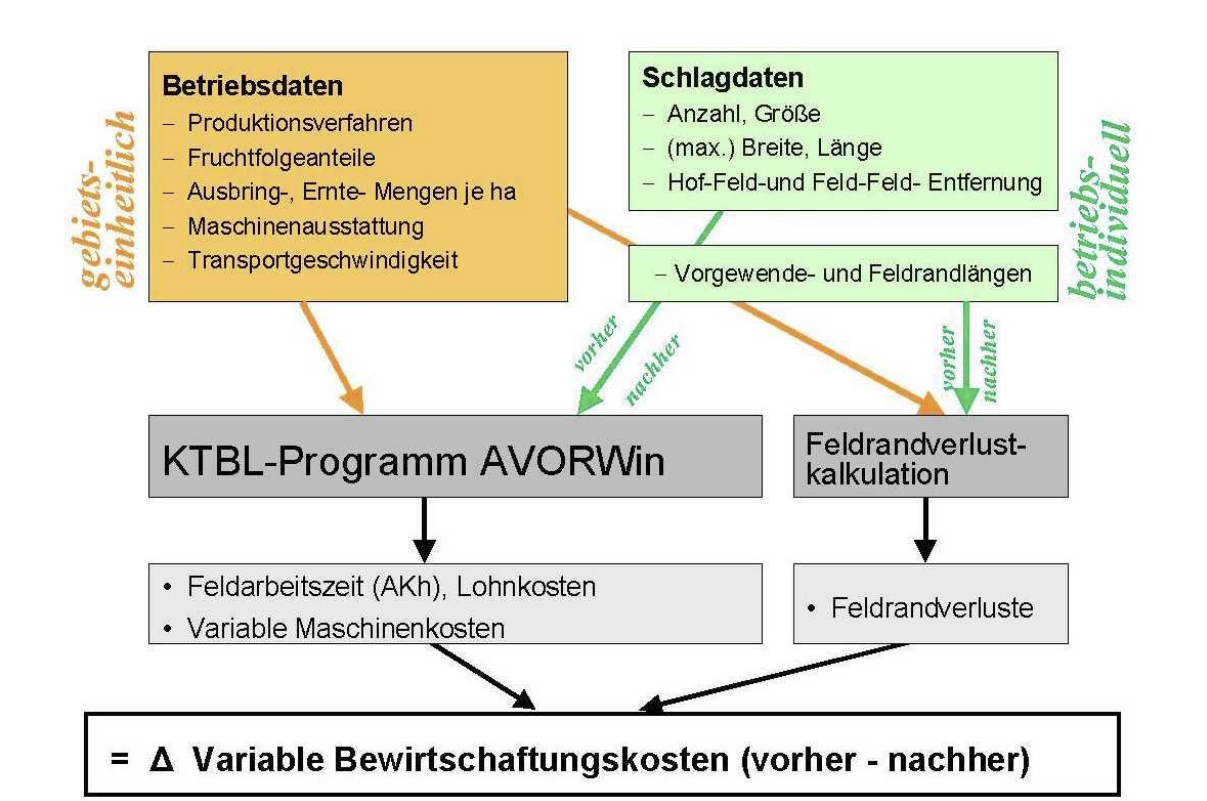
Mittelbare Wirkungen von Flurbereinigung sind in der Praxis auf vielen Betrieben beobachtbar und in der Theorie herleitbar. Sie können die gesamte Betriebsorganisation betreffen, indem der durch Flurbereinigung gewonnene Freiraum z. B. für Investitionen in rationellere Maschinen, betriebliche Erweiterungen, neue Betriebszweige, außerbetriebliche Verwendung von Arbeitskraft und Kapital bis hin zum Ausstieg aus der Landwirtschaft genutzt wird. Da solche Wirkungen von Entscheidungen der Betriebsleiter abhängen, können sie für den einzelnen Betrieb nicht vorhergesagt oder berechnet, sondern lediglich empirisch erhoben werden. In den Fallstudien beschränkt sich die Erhebung auf die Befragung der zehn Beispielsbetriebe in jedem Gebiet. Zu den mittelbaren Wirkungen werden auch die Kostenersparnisse durch die umfassende Förderung des Wegebaus gezählt (vgl. hierzu Pkt. 6.3.7).

6.3.1 Modell zur Abschätzung der unmittelbaren Wirkungen

Der einzelbetriebliche Vorher-Nachher-Vergleich stellt die “tatsächliche“ betriebliche Situation nach der vorläufigen Besitzeinweisung einer „simulierten“ Situation vor der BE gegenüber. Der „tatsächliche“ Betrieb, d. h. die Betriebsorganisation, wie sie sich aus den Daten der befragten Betriebe im Wirtschaftsjahr 2000/01 darstellt, wird zum einen mit den aktuellen Schlagdaten („nachher“) und zum anderen mit den historischen Schlagdaten („vorher“) kombiniert und in den Bewirtschaftungskosten berechnet (vgl. Abbildung 6.1). Auf diese Weise kann der unmittelbare Effekt der Schlagstrukturveränderung isoliert ermittelt

werden, während die im Zeitablauf erfolgten Änderungen der betrieblichen Organisation unberücksichtigt bleiben.[93]

Abbildung 6.1: Übersicht über das verwendete Betriebsmodell



Quelle: Eigene Darstellung.

Das Rechenmodell ist in zweifacher Hinsicht ein partielles Modell: Zielgröße sind nicht die Gesamtkosten des Betriebs, sondern lediglich die variablen Kosten der Außenwirtschaft. Zudem werden ausschließlich diejenigen Flächen der Betriebe betrachtet, die sich im Flurbereinigungsgebiet befinden. Dabei wird von den Eigentumsverhältnissen abstrahiert, d. h. Grundlage der Berechnungen ist immer die bewirtschaftete Fläche, unabhängig davon, ob sie im Eigentum des Landwirts oder gepachtet ist.

[93] Diese Vorgehensweise wird auch in der Mehrzahl der Vorher-Nachher-Vergleiche in der Literatur gewählt (z. B. Keymer et al. (1989), Burgmaier (1993). Noch weiter geht Brundke (1979), die die „tatsächlichen" Situationen vorher und nachher erheben und diese miteinander sowie mit zwei simulierten Situationen (Betrieb vorher / Schlagstruktur nachher sowie Betrieb nachher / Schlagstruktur vorher) vergleichen. Historische Betriebsorganisationen können jedoch nur mit sehr aufwendigen Befragungen erhoben werden, die mit Unsicherheiten bzgl. des Erinnerungsvermögens der Befragten behaftet sind.

Das Rechenmodell besteht aus zwei Teilen: Kosten der Arbeitserledigung (Kap. 6.3.1.1) und Feldrandverluste (Kap. 6.3.1.2).

6.3.1.1 Kosten der Arbeitserledigung

Die arbeitswirtschaftlichen Auswirkungen werden mit Hilfe des Programms „AVORWin" berechnet[94]. Dieses vom KTBL herausgegebene Programm ist als einzelbetriebliches Planungsinstrument zur Berechnung von Arbeitszeit, Kapazitätsauslastung und Maschinenkosten in der Außenwirtschaft konzipiert. Es basiert auf der KTBL-Datenbank, in der alle gängigen Landmaschinen mit ihren Zeitplanungs- und Kostendaten enthalten sind.

Nachfolgend wird zunächst kurz die Programmlogik der Zeitbedarfsberechnung erläutert. Das Programm teilt den Zeitablauf grundsätzlich in Halbtage von vier Stunden (oder mehr, nach Wahl des Benutzers) auf. Innerhalb eines Halbtags wird ein Arbeitsgang ganz oder teilweise erledigt, wobei folgende Zeitelemente nacheinander berücksichtigt werden:

(1) Rüstzeit am Hof (KTBL-Standarddaten)
(2) Hof-Feld-Fahrt (Entfernung, Durchschnittsgeschwindigkeit vorgeben)
(3) Rüstzeit am Feld (KTBL-Standarddaten)
(4) Feldbearbeitung (Dauer je nach Schlaglänge und –breite)
(5) Feld-Feld-Fahrt und Bearbeitung des nächsten Feldes oder (wenn der Halbtag bereits ausgefüllt ist) Hof-Feld-Fahrt.

Werden in einem Arbeitsgang Güter zwischen Hof und Feld transportiert (z. B. Düngung, Pflanzenschutz, Ernte), so errechnet sich die Häufigkeit der Hof-Feld-Fahrten aus der ausgebrachten Menge sowie dem Fassungsvermögen des Arbeitsgerätes. Zusätzlich können in diesen Verfahren Lade- bzw. Entladezeiten am Hof zum Tragen kommen. Auch komplexere Arbeitsgänge (z. B. Transport von Saatgut an den Feldrand und Befüllen der Drillmaschine am Feldrand) können mit ihren Zeitplanungsdaten dargestellt werden.

Die Bedienung des Programms durch den „normalen" Nutzer (Berater, Landwirt) erfordert folgende Schritte:

1. Eingabe von allgemeinen Daten und Kapazitätsdaten des Betriebs (Boden, Klimastufe, Arbeitskräfte, Schlepper-Leistungsklassen, LF)
2. Einrichtung von Betriebsteilen (z.B. Acker, Grünland) und für den Betriebsteil typischen Schlägen (Gesamtgröße, Anzahl, Abmessungen)

---

[94] An dieser Stelle bedanken wir uns herzlich bei Herrn Jäger, KTBL, für die tatkräftige Unterstützung bei unserer Einarbeitung in das AVORWin-Programm.

3. Wahl von Produktionsverfahren mit Anbauanteilen in den einzelnen Betriebsteilen. Das Programm schlägt in jedem Produktionsverfahren Arbeitsgänge und eingesetzte Maschinen vor, die entsprechend der betrieblichen Ausstattung abgeändert werden können. Die je Hektar ausgebrachten bzw. transportierten Mengen (an Saatgut, Dünger, Erntegut etc.) können individuell eingestellt werden; ebenso die Zeitplanungsdaten (Maße, Rüstzeiten, Arbeits- und Transportgeschwindigkeiten und viele mehr) jeder einzelnen Maschine. Es können mehrere, unterschiedlich entlohnte Arbeitskräfte eingesetzt und den einzelnen Arbeitsgängen zugewiesen werden.
4. AVORWin berechnet die benötigte Arbeitszeit und Lohnkosten, sowie die Festkosten (Abschreibung, Zins, Unterbringung, Versicherung) und variablen Kosten (Betriebsstoffe, Reparaturen) der eingesetzten Maschinen auf beliebiger Aggregationsstufe (Betrieb, Betriebsteil, Schlag, Produktionsverfahren, Arbeitsgang).
5. Das Ziel des Programms für einen Einzelbetrieb liegt darin, dass durch Variation der eingesetzten Maschinen und Arbeitsverfahren, Einsatz von Lohnunternehmern usw. Kostenreduzierungen und Verbesserungen der betrieblichen Kapazitätsauslastung ermittelt werden können.

Für die Ziele der Studie wird der Programmablauf leicht modifiziert: Zunächst werden ein bis zwei für das Fallstudiengebiet repräsentative Modellbetriebe (ein Ackerbau- und ein Futterbaubetrieb, sofern beide im Gebiet vorhanden sind) aufgebaut deren Betriebsorganisation vollkommen konstant gehalten wird. In diesen Modellbetrieb werden die Schlagdaten der Beispielsbetriebe nacheinander eingespielt und die Bewirtschaftungskosten jeweils berechnet.

Die Modellbetriebe wurden aus den Angaben der befragten Betriebe entwickelt (vgl. Anhang 6.1). Sie bestehen aus ein oder zwei Betriebsteilen (Acker bzw. Acker + Grünland), denen die im Gebiet meist verwendeten Produktionsverfahren zugewiesen werden (vgl. Anhang 6.1, Pkt. 16 und 17). Der Betriebsteil Acker enthält die fünf bis acht am häufigsten angebauten Kulturen, deren Anbauanteil aus der jeweiligen Flächensumme der InVeKoS-Anträge errechnet wird. Der Betriebsteil Grünland enthält drei Futterwerbungsverfahren, deren Anteil an der Gesamtfläche aus den Daten der Befragung ermittelt wird.

Jedem Produktionsverfahren werden Arbeitsgänge und Maschinen zugeordnet, die einem repräsentativen Querschnitt der in den Fragebögen benannten Arbeitsgänge entsprechen (vgl. Anhang 6.1, Pkt. 16 und 17 sowie Anhang 6.2, Tab. 1). Bei der Wahl zwischen Lohnarbeitsverfahren und Eigenmechanisierung wird die Eigenmechanisierung bevorzugt, es sei denn, eine ¾-Mehrheit der Landwirte hat ein Lohnarbeitsverfahren angegeben.[95] Die

[95] Flurbereinigung hat in der Praxis auf die Kosten der überbetrieblichen Maschinenverwendung häufig keinen Einfluss, da die Leistung der Lohnunternehmer nach Angaben der Befragten ganz überwiegend

Ausbringungs- bzw. Transportmengen werden aus dem Durchschnitt der Angaben in den Fragebögen gewonnen. Die durch AVORWin vorgegebenen Zeitplanungsdaten der einzelnen Maschinen werden weitgehend unverändert belassen, lediglich die Wege- und Transportgeschwindigkeit wird auf einen den jeweiligen Wegeverhältnissen entsprechenden Wert eingestellt.

Zur Bewertung der Arbeitszeit wird ein einheitlicher Lohnsatz von 13,67 Euro je AKh gewählt, der dem Brutto-Tariflohn Lohngruppe 5 (Spezialarbeiter: Schlepperfahrer) im Jahr 2001 entspricht.

Folgende Schlagdaten benötigt das Programm:

- Zuordnung zum Betriebsteil, je nach Nutzung Acker oder Grünland.
- Anzahl und Größe. Im Gegensatz zur vom Programmentwickler beabsichtigten Zielsetzung, für die es zwecks Vereinfachung der Rechenoperationen genügt, wenige Durchschnittsschläge mit ihrer Gesamtgröße einzugeben, wird hier jeder einzelne Schlag mit seiner Größe aufgeführt.
- Länge und Breite: Das Programm kann ausschließlich mit rechtwinkligen Schlägen rechnen. Daher wird bei unregelmäßig geformten Schlägen die breiteste Stelle des Schlages gemessen, denn für die Arbeitswirtschaft der Feldbearbeitung ist die Anzahl der Wendemanöver ausschlaggebend, die der Landwirt mit der jeweiligen Maschine vornehmen muss. Die (durchschnittliche) Schlaglänge ergibt sich als Quotient aus Schlaggröße und maximaler Breite.
- Hof-Feld- und Feld-Feld-Entfernung: Während die Hof-Feld-Entfernung als die zurückzulegende Wegstrecke zwischen (nächstgelegenem) Feldrand und Betriebssitz eindeutig bestimmbar ist, könnte die mittlere Entfernung des Schlages zu allen anderen Schlägen nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erhoben werden[96]. Sie ist im Konzept der Halbtage (siehe oben) auch von untergeordneter Bedeutung, da nach jedem Halbtag eine Hof-Feld-Fahrt einzubeziehen ist. Je länger die Bearbeitung eines Einzelschlages dauert, um so weniger Feld-Feld-Fahrten kommen zum Tragen. Die Feld-Feld-Entfernung wird daher in Anlehnung an Gindele (1972) der durchschnittlichen Hof-Feld-Entfernung aller Schläge gleichgesetzt.

Der Modellbetrieb wird nun mit den Schlagdaten „vorher“ des ersten Beispielsbetriebs verknüpft. Die Bewirtschaftungskosten werden berechnet und die Ergebnisse gespeichert,

---

pro Flächeneinheit, und nicht pro Zeiteinheit abgerechnet wird. Setzen also einzelne Betriebe mehr Lohnunternehmer ein, als im Modellbetrieb vorgegeben, so ist der Vorteil aus der Flurbereinigung tatsächlich geringer als hier errechnet.

[96] Die Anzahl A der Feld-Feld-Entfernungen steigt mit der Anzahl x der Schläge nach der Formel A = (1 + 2 + … + (x-1)), d.h. bei 10 Schlägen sind 45 FFE zu messen, bei 20 Schlägen schon 190.

bevor die Schlagdaten gelöscht und durch den Datensatz des nächsten Betriebes ersetzt werden. Auf diese Weise werden alle zehn Beispielsbetriebe vor und nach der Besitzeinweisung durchgerechnet.

Von den Rechenergebnissen sind lediglich die benötigte Arbeitszeit (in AKh), die Lohnkosten und die variablen Maschinenkosten, jeweils pro ha, von Bedeutung. Die Differenz aus „vorher“ und „nachher“ ergibt die unmittelbare Kostenersparnis der Arbeitserledigung je ha und Jahr. Die festen Maschinenkosten bleiben unberücksichtigt, da sie in dem konstanten Modellbetrieb unverändert bleiben; ebenso die Kosten der überbetrieblichen Maschinenverwendung, die je Hektar gleichbleibend sind.

6.3.1.2 Feldrandverluste

Unter dem Begriff „Feldrandverluste“ werden die Mindererträge und Mehraufwendungen, die auf Vorgewenden und an Feldrändern entstehen, zusammengefasst. Ihre Quantifizierung erfolgt in Anlehnung an die Arbeiten von Meyer-Roschau (1994) für Ackerfrüchte und Schmidt (1994) für Grünland.

Auf Vorgewendeflächen entstehen Mindererträge je nach Kulturart in unterschiedlicher Höhe durch mehrmaliges Überfahren und Bearbeiten auf einer Gesamtbreite, die bei mittlerer Mechanisierungsstufe in der Regel 6 m beträgt. Am Feldrand, der in den genannten Quellen mit 1 m Breite angesetzt wird, üben die Randfurche und die benachbarte Fläche einen mindernden Einfluss auf den Ertrag aus. Die Autoren drücken den Minderertrag in m² Totalausfall je laufendem Meter Vorgewende bzw. Feldrand aus (vgl. Tabelle 6.1).

Tabelle 6.1: Mindererträge auf Vorgewende und Feldrand (in m² Totalausfall je lfm Rand)

Fruchtart	Vorgewende	Feldrand
Getreide	1,50	0,35
Zuckerrüben	2,60	0,50
Kartoffeln	5,00	1,00
Mais	1,80	0,26
Grünland	1,56	0,20

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Meyer-Roschau (1994, S. 236 f) und Schmidt (1994, S. 117 ff)

Mehraufwendungen an Betriebsmitteln werden ausgedrückt in m² Doppelaufwendung je lfm Rand. Im Vorgewende beträgt die doppelt bearbeitete Fläche bei rechtwinkligem Fur-

chenaufstoß 2 m² je lfm. Je spitzwinkliger der Furchenaufstoß und je größer die Arbeitsbreite des ausbringenden Gerätes ist, umso größer ist die doppelt behandelte Fläche; sie vergrößert sich auf bis zu 4 m² je lfm Vorgewende (vgl. Schmidt (1994), S. 175). Im Rahmen der Modellrechnungen ist eine Differenzierung nach Feldrandwinkeln nicht möglich, stattdessen werden einheitlich 2 m² Doppelaufwendung bei Saatgut und 3 m² bei Düngemitteln und Pflanzenschutz zugrunde gelegt.[97] Am Feldrand wird den genannten Quellen gemäß lediglich 1 m² doppelter Düngung je lfm kalkuliert.

Die Feldrandverluste werden nach dem gleichen Prinzip wie oben – konstante Fruchtfolge, variable Schlagabmessungen – mit Hilfe einer Excel-Kalkulationstabelle[98] ermittelt. Hierzu werden in einem ersten Schritt die monetären Größen der Mindererträge und Mehraufwendungen für jede Fruchtart mit Hilfe der Standarddeckungsbeiträge 1999/2000 (KTBL, 2001) sowie (für Futterbauverfahren) der Richtwert-Deckungsbeiträge der Landwirtschaftskammer Hannover (2001) berechnet. Multipliziert mit dem Anteil an der Fruchtfolge und aufsummiert, ergibt sich je ein für den Modellbetrieb konstanter Wert (in Euro je laufendem Meter) für die Verluste auf dem Vorgewende und am Feldrand.

Im zweiten Schritt werden diese Beträge in jedem Beispielsbetrieb mit der Gesamtlänge der Vorgewende bzw. Feldränder (in lfm) vor und nach der Flurbereinigung multipliziert und in Beziehung zu der jeweils bewirtschafteten Gesamtfläche gesetzt. Es ergibt sich der Feldrandverlust je Hektar „vorher“ und „nachher“, so dass die Differenz aus beiden Werten als Wirkung der Flurbereinigung interpretiert werden kann.

6.3.2 Beschaffung von Verfahrensdaten

Allgemeine Daten zu den Beispielsverfahren sowie allgemeine Informationen wurden bei den jeweils zuständigen Sachbearbeitern der ÄfA erfragt. Diese stellten auch alle vorhandenen Kartenwerke (Übersichtskarten, Besitzstandskarten alt und neu, Karten zum Plan nach § 41 FlurbG, z. T. Luftbilder) zur Verfügung. Sofern vorhanden, wurden GIS-Datensätze der Besitzstandskarten beim AfA-LwA angefordert.

Das AfA-LwA stellte auch für jedes Beispielsverfahren das Verzeichnis der Flurstücke alt und neu sowie das Teilnehmerverzeichnis aus dem AfA-eigenen EDV-Programm „ABNFlurb“ zur Verfügung.

---

[97] Dahinter steht die Überlegung, dass die Arbeitsbreite von Sämaschinen meistens 3 m bis max. 6 m beträgt, während Pflanzenschutz und Düngung mit einer Arbeitsbreite von 10 – 24 m ausgebracht werden.

[98] Diese Excel-Anwendung wurde freundlicherweise von Herrn P. Jaeger (KTBL) zur Verfügung gestellt. Eine Beispielsrechnung findet sich im Anhang 6.2, Tabelle 4.

Aus den im Gebiet wirtschaftenden Landwirten wurden in jedem Verfahren zehn Beispielsbetriebe für eine Befragung gesucht. Dazu wurde entweder der zuständige AfA-Sachbearbeiter oder der Vorsitzende der Teilnehmergemeinschaft gebeten, die Landwirte subjektiv danach auszuwählen, wer viel Fläche im Gebiet bewirtschaftet, den Hof in den nächsten fünf Jahren aktiv betreibt und möglichst auskunftsfreudig ist. An die so ermittelten Landwirte wurde ein Fragebogen verteilt, der ein bis zwei Wochen später in einer Befragung auf dem Betrieb eingesammelt wurde, wobei für jeden Landwirt 1 – 2 Stunden Zeit eingeplant wurden, um offene Fragen zu klären. Schwerpunkte der Befragung (vgl. Fragebogen im Anhang 6.1) sind:

– allgemeine Betriebsdaten
– Daten für das Rechenmodell (Maschinenausstattung, Produktionsverfahren)
– Daten zum Bodenmarkt und zur Betriebsentwicklung im Befragungszeitraum
– Fragen zur subjektiven Bewertung des Flurbereinigungsverfahrens und seiner Wirkungen.

Die Landwirte wurden bei dieser Gelegenheit auch um ihre Zustimmung zur (anonymen) betriebsbezogenen Auswertung ihrer InVeKoS-Daten gebeten. Dazu wurden die Angaben zu Flurstücken, Schlägen und zur jeweiligen Nutzung aus den Antragsjahrgängen 1994 und 2000 bzw. 2001 (für Cleverns und Schledehausen) ausgewertet.

6.3.3 Datenverarbeitung und Probleme

Verknüpfung von ABNFlurb, InVeKoS und GIS

Theoretisch kann die landwirtschaftliche Nutzung der Flächen im Flurbereinigungsgebiet flurstücksgenau dargestellt werden, indem die Flächendaten der InVeKoS-Anträge mit den Flurstücksdaten aus ABNFlurb über eine Access-Datenbankverknüpfung abgeglichen werden: Da beide Datensysteme auf der Flurstücksidentifizierung der Katasterverwaltung (Gemarkung; Flur; Flst-Zähler; Flst-Nenner) beruhen, liegen alle Antragsflächen, deren Bezeichnungen (z. B. 1422;4;62;1) mit denen in ABNFlurb übereinstimmen, im Flurbereinigungsgebiet, während die nicht übereinstimmend bezeichneten Flurstücke außerhalb liegen müssen. Da die vorläufige Besitzeinweisung in allen Beispielsverfahren in den Jahren zwischen 1995 und 2000 lag, kann der „alte“ Zustand mit den 1994er InVeKoS-Daten und der „neue“ Zustand (je nach Jahr der BE) mit den 2000er oder 2001er Daten dargestellt werden.

Die Analyse der InVeKoS-Daten gibt bereits Aufschlüsse über den im Flurbereinigungsgebiet herrschenden Strukturwandel. In den Fallstudienergebnissen wird die Aufteilung der LF im Verfahrensgebiet auf Größenklassen von Betrieben dargestellt. Mit Hilfe der Anschriften der Antragsteller ist auch eine Aufteilung auf gebietszugehörige Betriebe (Ein-

märker) und solche mit Betriebssitz außerhalb (Ausmärker) möglich. Zudem ist eine weitgehend realitätsgetreue Unterscheidung in Eigentums- und Pachtflächen möglich, indem die Adresse des Flurstückseigentümers (aus ABNFlurb) mit der Adresse des Antragstellers (aus InVeKoS) verglichen wird: Ein übereinstimmender Nachname und die gleiche Anschrift deuten darauf hin, dass die Fläche im Eigentum der Bewirtschafterfamilie ist; anderenfalls ist sie gepachtet.

Durch eine weitere Verknüpfung mit GIS-Datensätzen kann eine Karte erstellt werden, die flächendeckend durch farbliche Unterscheidung die Zuordnung der Flurstücke zu ihren Bewirtschaftern darstellt. Wenn keine GIS-Daten vorhanden sind, können die bewirtschafteten Flächen der ausgewählten Landwirte auf den Besitzstandskarten identifiziert werden.

Im Lauf der Arbeit traten bei dieser theoretisch einleuchtenden Verfahrensweise immer wieder Probleme auf. Besonders der „alte“ Zustand ließ sich in keiner der Fallstudien auf Anhieb lückenlos darstellen, aus folgenden Gründen:

– Das Liegenschaftskataster ist kein statisches Gebilde, sondern es finden – auch in Flurbereinigungsgebieten – fortwährend Teilungen oder auch geringfügige Umbenennungen von Flurstücken (z. B. Flst-Nenner 1 statt vorher 0) statt. Die Folge ist, dass solche umbenannten, gebietszugehörigen Flurstücke beim Access-Abgleich nicht identifiziert werden. In den Fallstudien wurde mit einem manuellen Abgleich der herausgefallenen Antrags-Flurstücke mit der Besitzstandskarte die Gebietszugehörigkeit überprüft und ggf. korrigiert.
– Nicht für jede landwirtschaftlich genutzte Fläche wird ein Förderantrag gestellt. So werden z. B. in Schledehausen mehrere Flächen durch einen Versuchsbetrieb der Landwirtschaftskammer bewirtschaftet. In Cleverns hat ein befragter Betrieb 1994 gar keinen Flächenantrag gestellt, weil er zu diesem Zeitpunkt nur Futterflächen hatte.[99] Vermutlich gibt es in jedem Gebiet einige kleine Nebenerwerbsbetriebe, die grundsätzlich keinen Förderantrag stellen. Wirklich flächendeckend kann die Bewirtschaftungsstruktur daher (mit vertretbarem Aufwand) in keinem Fall dargestellt werden.
– Die Flurbereinigungsgebiete umfassen neben dem geschlossenen Kerngebiet in der Regel noch einzelne Flurstücke aus anderen Fluren bzw. Gemarkungen, die in den Flächentausch einbezogen werden, die aber in den Gebietskarten und GIS-Datensätzen nicht dargestellt werden. Solche Flurstücke werden in der Datenbankverknüpfung als gebietszugehörig erkannt, sie mussten in den Fallstudien jedoch eliminiert werden, weil sie nicht vermessen werden konnten.

[99] In diesem Fall konnten die 1994 bewirtschafteten Flächen unter Zuhilfenahme eines späteren InVeKoS-Antrags rekonstruiert werden.

- In Groß Lafferde hat im Jahr 1992 großflächig ein vorgezogener Nutzungstausch stattgefunden, verbunden mit einer provisorischen Neubenennung von Flurstücken. In den Jahren bis zur vorläufigen Besitzeinweisung wurde auf „Pseudo-Flurstücken" gewirtschaftet, die fast 90 % der Antragsflächen von 1994 ausmachen und sich in keiner Karte wiederfinden lassen. Daher war der Zustand „vorher" nicht flächendeckend darstellbar. Die Flächen der zehn Beispielsbetriebe mussten in einer ausführlichen Befragung der Landwirte, basierend auf der alten Besitzstandskarte und dem Erinnerungsvermögen der Befragten, erhoben werden.
- In Roydorf-Scharmbeck wurden ab dem Beginn des Autobahnbaus 1982 wiederholt Zwischeneinteilungen durchgeführt, wobei die Flurstücke jeweils mit neuen, provisorischen Flurstücks-, teilweise auch Flurnummern versehen wurden. Dies führt dazu, dass über die Hälfte der 1994er InVeKoS-Daten aus den betroffenen Gemarkungen in der alten Besitzstandskarte nicht auffindbar sind. Anderseits konnte der Zustand „vorher" auch durch keine Befragung erhoben werden, da der nicht beeinflusste Zustand zu weit in der Vergangenheit liegt. In der Konsequenz konnte die gewählte Methode in der Fallstudie Roydorf-Scharmbeck nicht angewendet werden.

Generierung von Schlagdaten

Die für das Rechenmodell benötigten Schlagdaten wurden generiert, indem die Schläge der ausgewählten Landwirte auf den Karten identifiziert und anschließend von Hand vermessen wurden. Für jeden Schlag wurde die Bewirtschaftungsrichtung festgelegt, bevor vier Maße genommen wurden: maximale Breite; Länge der Vorgewende; Länge der übrigen Feldränder; kürzeste bzw. schnellste Hof-Feld-Entfernung auf den vorhandenen Wegen.

Probleme bereitete die Schlagbildung aus den InVeKoS-Anträgen, weil hier der Schwerpunkt auf der korrekten Erfassung Prämien relevanter Daten lag. Nicht Prämien berechtigt waren Schlaggrößen unter 0,3 ha Ackerfläche. Oberhalb dieser Grenze wurde die Prämie auch dann bezahlt, wenn der Antragsteller z.B. jedes einzelne von ihm bewirtschaftete mindestens 0,3 ha große Flurstück der Kategorie „Schlag" zuordnete, obwohl er (teilweise) mehrere Flurstücke in einem Schlag bewirtschaftete. Solche Fälle wurden von uns durch die Heranziehung verfügbarer zusätzlicher Informationen (z.B. Flurstückskarten und teilweise auch Befragungen) heraus gefiltert und der offensichtlichen Realität angepasst.

Zudem wurden in den Flächenanträgen Flurstücke geteilt, Teilflurstücke nicht bewirtschaftet oder mit anderen Teilflurstücken zu Schlägen zusammengefasst. Diese Schlagbildungen sind ohne weitere Informationen auf der Besitzstandskarte nicht nachzuvollziehen. Mit Hilfe von Luftbildern, topographischen Karten und Recherchen vor Ort wurde versucht, diese Gegebenheiten weitestgehend nachzuvollziehen. Die generierten Schlagdaten bilden jedoch nicht immer die exakten tatsächlichen Verhältnisse ab.

Befragung von Landwirten

Das Vorhaben, in jedem Verfahrensgebiet zehn Landwirte zu befragen, konnte in den außerlandwirtschaftlich geprägten Verfahren nicht verwirklicht werden. Die Verfahrensgebiete Schledehausen und Düna-Hörden sind vergleichsweise klein, so dass nur wenige Betriebe überhaupt für die Befragung in Betracht kamen. Zudem war in diesen Gebieten die Bereitschaft der Landwirte zur Teilnahme an der Befragung deutlich geringer, namentlich in Düna-Hörden, wo sich nur ein einziger Landwirt zur Teilnahme bereit erklärte.

Die teilnehmenden Landwirte waren aus unterschiedlichen Gründen (Zeitmangel, Unkenntnis, bewusstes Verschweigen) nicht alle bereit, den umfangreichen Fragebogen vollständig auszufüllen. Daher beruhen die Ergebnisse teilweise auf nur wenigen Angaben, wodurch die Aussagekraft der Befragung eingeschränkt wird.

6.3.4 Darstellung der Modellergebnisse in den einzelnen Fallstudien

6.3.4.1 Groß Lafferde

Analyse der InVeKoS-Daten

Da das Flurbereinigungsgebiet Groß Lafferde annähernd identisch mit der gleichnamigen Gemarkung ist, kann trotz der oben geschilderten Problematik der „Pseudo-Flurstücke“ ein summarischer Überblick über die Anbauverhältnisse und die Flächenstrukturen im Verfahrensgebiet vor und nach der Besitzeinweisung gegeben werden.

Tabelle 6.2 zeigt eine Auswertung aller Kulturarten, die in den Flächennachweisen des InVeKoS 1994 und 2000 in der Gemarkung Groß Lafferde vorkommen. Hieraus wird die typische Fruchtfolge der Braunschweig-Hildesheimer Lössbörde ersichtlich, die durch sehr hohe Anteile an Winterweizen (45 %) und Zuckerrüben (35 %) geprägt ist. Daneben werden in Groß Lafferde noch andere Getreidearten – vorwiegend Wintergerste – sowie zu geringen Anteilen Kartoffeln angebaut. In den Antragsdaten 1994 wurde nur 1 % der LF als Grünland codiert, 2000 dagegen 4 %. Zwar sind in der Gemarkung, vorwiegend in der Fuhseaue, durchaus noch Grünlandflächen zu finden, doch wurden diese zumindest 1994 wohl überwiegend von Hobby- oder Kleinstlandwirten bewirtschaftet, die keinen Prämienantrag gestellt haben.

Tabelle 6.2: Groß Lafferde: Anbauverhältnisse nach den InVeKoS-Antragsdaten, vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung

	Vor v. B. (1994)			Nach v. B. (2000)		
	Anbau-fläche (ha)	in % der LF	in % der Acker-fläche	Anbau-fläche (ha)	in % der LF	in % der Acker-fläche
Ackerfläche	886,69	99%	100%	840,03	96%	100%
davon						
Winterweizen	393,78	-	44%	382,39	-	46%
Wintergerste	-*)	-	-	102,52	-	12%
Sonstiges Getreide	91,34	-	10%	9,61	-	1%
Zuckerrüben	318,77	-	36%	293,42		35%
Kartoffeln	20,14	-	2%	18,17	-	2%
Stilllegung	62,66	-	7%	33,93	-	4%
Grünland	9,17	1%	-	33,81	4%	-
Summe LF	895,85	100%	-	873,84	100%	-

-*): In InVeKoS 1994 nicht codiert.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 6.3: Groß Lafferde: Vergleich der Flächenstruktur vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung

	Vor v. B. (1994)		Nach v. B. (2000)		
	Gesamt	Davon Eigentum	Gesamt	Davon Eigentum	
Gebietsgröße in ABNFlurb (ha)	1.039,4	x)	1.046,8		
Davon in InVeKoS beantragt (ha)	895,9	x)	873,8	444,0	
von Einmärkern beantragt (ha)	797,4	x)	723,4	352,9	
von Ausmärkern beantragt (ha)	98,5	x)	150,4	91,2	
	Anzahl	Ø Größe (ha)	Anzahl	Ø Größe (ha)	Zusammen-legungs-verhältnis
Flurstücke in ABNFlurb	1328	0,78	653	1,60	2,05 : 1
Flurstücke in InVeKoS	317	2,83	284	3,08	1,09 : 1 xx)
Schläge in InVeKoS	286	3,13	238	3,67	1,17 : 1 xx)

x) Nicht darstellbar aufgrund Nutzungstausch 1992.

xx) Dieser Wert spiegelt die Verhältnisse nach dem vorzeitigen Nutzungstausch und ist mit dem oberen Wert nicht vergleichbar.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Von der Gesamtfläche des Verfahrensgebiets wird dennoch ein sehr großer Anteil (1994: 86 %, 2000: 83 %) von antragstellenden Landwirten genutzt (vgl. Tabelle 6.3). Von dieser Fläche sind 1994 fast 90 % in der Hand von Groß Lafferder Landwirten (Einmärker), es scheint aber ein hoher Pachtdruck von außerhalb zu herrschen, denn 2000 werden nur noch 83 % von Einmärkern bewirtschaftet.

Zu den Eigentumsverhältnissen vor der vorläufigen Besitzeinweisung kann keine Aussage getroffen werden. Auch das Zusammenlegungsverhältnis der landwirtschaftlichen Flächen kann nicht korrekt ermittelt werden, da der vorzeitige Nutzungstausch 1992 einen Großteil der Zusammenlegungswirkung vorweggenommen hat.

Von den Betrieben in Groß Lafferde (vgl. Tabelle 6.4) haben 23 % im Betrachtungszeitraum die Bewirtschaftung aufgegeben; die übrigen sind um durchschnittlich 24% gewachsen. Namentlich die großen Betriebe (über 50 ha) sind stark gewachsen, wenn auch vorwiegend durch Zupacht außerhalb des Gebietes.

Tabelle 6.4: Groß Lafferde: Durchschnittliche Größe der im Gebiet wirtschaftenden Betriebe vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung

	Vor v. B. (1994)				Nach v. B. (2000)			
	Anzahl	LF gesamt (ha)	Davon im Gebiet (ha)	Davon Eigentum (ha)	Anzahl	LF gesamt (ha)	Davon im Gebiet (ha)	Davon Eigentum (ha)
Einmärker	22	39,7	36,2	x)	17	49,2	42,6	20,8
davon > 50 ha	4	70,3	62,8	x)	6	80,3	65,2	30,0
30-50 ha	13	37,5	34,3	x)	7	36,0	33,2	19,5
10-30 ha	5	20,9	20,1	x)	4	25,6	24,9	9,0
<10 ha	0	-	-	-	0	-	-	-
Ausmärker	11	61,0	9,0	x)	14	84,2	10,7	6,5

x) Nicht darstellbar aufgrund Nutzungstausch 1992.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Beispielsbetriebe, Modellbetrieb, Messergebnisse

Die zehn Beispielsbetriebe (vgl. Tabelle 6.5) bewirtschaften zusammen 48% des Flurbereinigungsgebietes. Von ihnen sind neun Haupterwerbsbetriebe und neun Einmärker sowie ein Ausmärker, der aber 20 ha Eigentum im Gebiet hat. Der weit überwiegende Betriebstyp ist Marktfrucht; nur drei Betriebe halten in nennenswertem Umfang Vieh, und nur ein Betrieb bewirtschaftet einige Grünlandflächen als Pferdeweiden.

Tabelle 6.5: Beispielsbetriebe in der Fallstudie Groß Lafferde

Betrieb	laff_1	laff_2	laff_3	laff_4	laff_5	laff_6	laff_7	laff_8	laff_9	laff_10
Alter des Betriebsleiters	43	46	48	54	37	57	40	62	55	65
Haupt-/Nebenerwerb	HE	HE	HE	HE	HE	HE	HE	HE	NE	HE
LF (ha) 1994	74,7	25,4	67,2	63,4	84,6	43,3	32,0	43,3	19,5	33,5
LF (ha) 2000	85,9	31,1	63,7	68,1	110,0	44,5	31,9	29,8	21,2	33,7
...davon im Flurb.gebiet	71 %	98 %	98 %	38 %	83 %	80 %	100 %	100 %	86 %	100 %
Art der Viehhaltung	ZS, MS	ZS, MS	-	LH	Pferde	ZS	LH, ZS, MS	-	-	ZS, MS
GV / 100 ha LF	0,4	2,2	-	0,0	0,2	0,1	3,7	-	-	1,7
Betriebstyp	MF	VE	MF	MF	MF	MF	VE	MF	MF	MF

Quelle: Eigene Erhebungen.

Der aus den befragten Betrieben entwickelte Modellbetrieb hat eine sehr einfache Fruchtfolge mit 48% Winterweizen, 14% Wintergerste und 34% Zuckerrüben sowie 4% Flächenstilllegung, auf 14% der Flächen wird eine Zwischenfrucht angebaut. Die Feldarbeit wird ausschließlich mit eigenen Maschinen (häufig in Maschinengemeinschaft) der mittleren Leistungsklasse (78 kW) erledigt. Auffällig sind der intensive Pflanzenschutz und die Flüssigdüngung, bei denen eine 24 m-Anhängespritze eingesetzt wird. Die Ernte wird mit einem eigenen Mähdrescher und einem zweireihigen Rübenroder durchgeführt. Für den Zuckerrübentransport besteht eine Lade- und Abfuhrgemeinschaft mit einem Selbstfahr-Reinigungslader. Zu den Arbeitsgängen des Modellbetriebs und den zugehörigen Daten (vgl. Anhang 6.1, Pkt. 16 und 17).

Betrachtet man die Schlagdaten der Beispielsbetriebe (Tabelle 6.6), so fällt auf, dass die Landwirte vor der vorläufigen Besitzeinweisung durchschnittlich mehr als zwei Flurstücke zu einem Schlag zusammengefasst haben, so dass schon damals relativ große (2,38 ha) und gut geformte Schläge (nur 6,1% Anteil Vorgewendefläche) bewirtschaftet wurden, wobei die Streuung unter den Betrieben zwischen 1,5 und 3,18 ha durchschnittlicher Schlaggröße liegt. Die Flurbereinigung bewirkt nochmals eine beachtliche Vergrößerung der Schläge; das Zusammenlegungsverhältnis der Flurstücke beträgt 3,1:1, und das der Schläge immerhin noch 1,8:1. Die Betriebe profitieren in sehr unterschiedlichem Ausmaß von der Zusammenlegung. So wächst einerseits die Schlaggröße von laff_1 auf das 2,3fache und von laff_5 auf das Doppelte, während laff_8 fast keine Vergrößerung erzielt. Für einzelne Betriebe (namentlich laff_2 und laff_5) ist auch eine deutliche Abnahme der Hof-Feld-Entfernung zu beobachten.

Tabelle 6.6: Schlagdaten der Beispielsbetriebe in Groß Lafferde (Durchschnitt in den Betrieben und Gesamtdurchschnitt aller Betriebe bzw. Schläge)

Betrieb	laff_1	laff_2	laff_3	laff_4	laff_5	laff_6	laff_7	laff_8	laff_9	laff_10	Ø
1992											
Größe (ha)	52,88	31,54	67,59	21,80	94,44	35,64	36,35	44,54	20,07	33,24	43,81
Anzahl Flurstücke	50	44	87	11	59	22	48	21	10	21	37,30
Anzahl Schläge	24	21	29	8	38	15	15	14	8	12	18,40
Schlaggröße (ha)	2,20	1,50	2,33	2,72	2,49	2,38	2,42	3,18	2,51	2,77	2,38
Anteil Vorgewendefläche (%)	6,1	7,6	6,5	6,5	5,8	5,8	5,2	5,6	6,6	6,3	6,11
Hof-Feld-Entfernung	1,68	2,40	1,77	6,44	1,87	1,85	1,59	1,83	1,37	1,66	2,03
2000											
Größe (ha)	61,29	30,58	62,43	25,90	91,08	35,75	31,90	28,75	17,24	33,66	41,86
Anzahl Flurstücke	19	17	15	9	21	12	11	6	4	5	11,90
Anzahl Schläge	12	12	14	5	18	9	10	9	4	7	10,00
Schlaggröße (ha)	5,11	2,55	4,46	5,18	5,06	3,97	3,19	3,19	4,31	4,81	4,19
Anteil Vorgewendefläche (%)	4,5	4,0	4,3	3,6	4,4	3,6	4,3	5,1	3,9	3,7	4,23
Hof-Feld-Entfernung	1,47	1,19	1,52	5,74	1,22	1,69	1,38	1,54	1,20	1,25	1,60

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die zwischen Hof und Feld zurückgelegten Wege wurden differenziert nach den drei Kategorien „gut“ (Asphalt, Betonspurbahn), „mittel“ (Schotterweg) und „schlecht“ (Erdweg, schlechter Schotterweg) gemessen. Dabei ergab sich, dass die Betriebe vor der vorläufigen Besitzeinweisung zu 90,9% auf „guten“, 4,2% auf „mittleren“ und 5,0% auf „schlechten“ Wegen fuhren. Nach der Besitzeinweisung wird zu 93,5% auf „guten“, 4,8% auf „mittleren“ und 1,8% auf „schlechten“ Wegen gefahren. Die möglichen Fahrgeschwindigkeiten werden auf den „guten“ Wegen mit 25 km/h beziffert, auf den „mittleren“ Wegen mit 18 km/h und auf den „schlechten“ mit 8 km/h.[100] Über alle Hof-Feld-Entfernungen ergibt sich so eine durchschnittliche Geschwindigkeit von 22 km/h vor und 24 km/h nach der BE, die in den Modellrechnungen entsprechend berücksichtigt werden. Diese überraschend geringe Steigerung der Geschwindigkeit ist auf den zweiten Blick plausibel, denn das von den Landwirten genutzte Haupt-Wegenetz war auch schon vor der Flurbereinigung asphaltiert, und die in eine bessere Kategorie „aufgestiegenen“ Wege machen immer nur einen kleinen Teil der insgesamt zurückgelegten Wegstrecke aus.

Modellergebnisse

Die Rechenergebnisse des Programms AVORWin sind beispielhaft für die Summe aller Schläge der zehn Betriebe in der Anlage 6.2, Tabellen 2 und 3 dargestellt. Im Vergleich

[100] Zu den Durchschnittsgeschwindigkeiten auf unterschiedlichen Wegen gibt es in der Literatur kaum Angaben. Auernhammer/Rottmeier (1990) geben für Teerwege 21,2 km/h, für befestigte Wege 13,2 und für unbefestigte Wege 8,8 km/h an. Unter Berücksichtigung der mittlerweile weit verbreiteten 40 km/h-Schlepper erscheint es angebracht, die Werte für Teerweg und befestigten Weg nach oben anzupassen.

zwischen vorher und nachher ergibt sich eine Arbeitszeitersparnis von 1,0 AKh je Hektar (11,3%) und eine Kostenersparnis von 28,50 Euro je Hektar bei Lohn- und variablen Maschinenkosten.

Der Rechengang der Feldrandverlustkalkulation ist beispielhaft in der **im** Anhang 6.2, Tabelle 4 dargestellt. Die Verluste je m² Vorgewende sind entsprechend der intensiven Fruchtfolge und des hohen Leistungsniveaus des Ackerbaus in der Region sehr hoch (0,51 Euro je m²), ebenso die Verluste je m² Feldrand (0,09 Euro je m²). Über die gesamten Randlängen aller Schläge und auf die Gesamtfläche der untersuchten Betriebe bezogen, ergeben sich vor der Besitzeinweisung Verluste von 77,68 Euro und nach der Besitzeinweisung von 55,73 Euro, was einer Kostenersparnis von 21,95 Euro gleichkommt.

Die Ergebnisse der einzelnen Beispielsbetriebe (Tabelle 6.7) weichen zum Teil sehr stark von den Durchschnittswerten des Gebiets ab (Abbildung 6.2). Bei weitem die größte Kostenersparnis, mit 103 Euro gut das Doppelte des Durchschnitts, hat laff_2. Dieser Betrieb bewirtschaftete vor der Besitzeinweisung als Einziger Schläge mit einer Durchschnittsgröße weit unter 2 ha. Auch nach der Besitzeinweisung hat er die weitaus kleinsten Schläge, doch fällt eine Vergrößerung in dieser Schlaggrößenklasse arbeitswirtschaftlich viel stärker ins Gewicht. Auf der anderen Seite profitieren die Betriebe laff_8 und laff_7 mit 11 bzw. 20 Euro Ersparnis nur sehr unterdurchschnittlich von der Flurbereinigung.

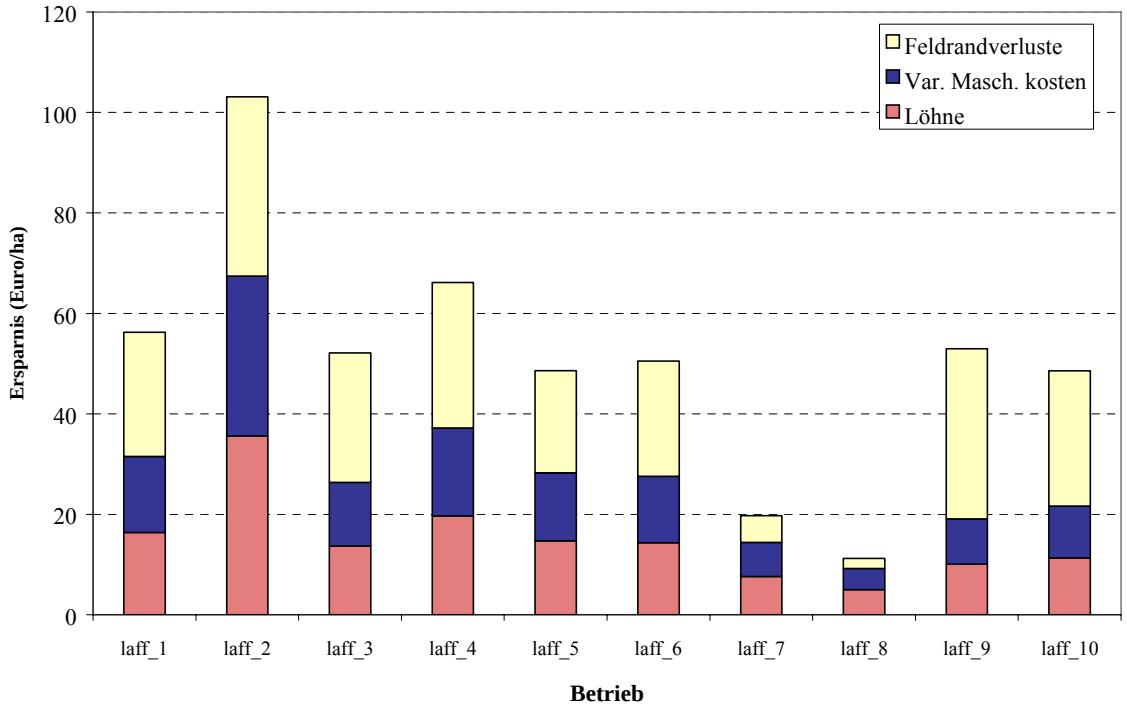
Tabelle 6.7: Bewirtschaftungskosten der Beispielsbetriebe in Groß Lafferde (in AKh bzw. Euro je ha und Jahr)

Betrieb	**laff_1**	**laff_2**	**laff_3**	**laff_4**	**laff_5**	**laff_6**	**laff_7**	**laff_8**	**laff_9**	**laff_10**	**Ø**
1992											
AKh-Bedarf	8,8	10,3	8,8	10,3	8,7	8,8	8,5	8,6	8,3	8,3	**8,8**
Löhne	126,48	149,72	126,11	147,27	124,36	126,93	122,19	122,78	118,65	119,26	**126,89**
Var. Masch. kosten	168,20	189,30	167,91	183,15	166,30	168,46	164,45	164,62	161,33	161,81	**168,30**
Feldrandverluste	80,08	97,79	81,37	78,06	74,72	74,15	69,16	68,06	84,38	77,44	**77,68**
Summe	374,76	436,81	375,39	408,48	365,38	369,54	355,80	355,45	364,36	358,51	**372,87**
2000											
AKh-Bedarf	7,7	8,0	7,9	9,0	7,7	7,9	8,0	8,2	7,6	7,6	**7,8**
Löhne	110,11	114,13	112,46	127,58	109,61	112,60	114,58	117,77	108,56	107,97	**111,87**
Var. Masch. kosten	153,06	157,47	155,18	165,65	152,79	155,23	157,62	160,42	152,32	151,49	**154,81**
Feldrandverluste	55,36	62,09	55,62	49,09	54,39	51,21	63,87	66,02	50,50	50,52	**55,73**
Summe	318,53	333,69	323,26	342,32	316,78	319,04	336,07	344,22	311,38	309,98	**322,41**
Differenz 1992 - 2000	**56,23**	**103,12**	**52,13**	**66,16**	**48,60**	**50,50**	**19,73**	**11,23**	**52,98**	**48,54**	**50,46**

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 6.2 verdeutlicht die unterschiedlichen Kostenersparnisse der einzelnen Betriebe.

Abbildung 6.2: Ersparte Bewirtschaftungskosten der Beispielsbetriebe nach Kostenarten



Quelle: Eigene Berechnungen.

Ergänzende Überlegungen

Die Auswirkungen des Wegebaus gehen über das im Modell Errechnete hinaus. Die wichtigste Wirkung der Flurbereinigung in Groß Lafferde, die Entflechtung des landwirtschaftlichen Verkehrs vom allgemeinen Verkehr auf der viel befahrenen Bundesstraße, wird durch das Betriebsmodell nicht erfasst, denn der Neubau der parallelen Wirtschaftswege wirkt sich auf den Faktor Hof-Feld-Entfernung fast nicht aus. Die Entfernung von 200 Feldzufahrten zur Bundesstraße bewirkt für die Landwirte jedoch eine Ersparnis an Wartezeit, um in den fließenden Verkehr zu kommen, aber auch an Straßenreinigungs- und –sicherungsaufwand, und nicht zuletzt eine starke Minderung von Unfallrisiken auf der Strecke. Diese Wirkung kann monetär nicht bewertet werden, sie allein kann jedoch die Durchführung eines solchen Verfahrens rechtfertigen.

Insbesondere für den Zuckerrübentransport ist es von Bedeutung, dass ein Netz von befestigten Wegen geschaffen wurde, das es ermöglicht, von jedem Feld aus ohne Wendemanöver auf die Hauptwege zurück zu kommen. Auf diese Weise werden Schäden auf Äckern und Wegen vermieden, die bei feuchter Witterung und voll beladenen Anhängern sonst zwangsläufig entstehen.

6.3.4.2 Fladderlohausen

Analyse der InVeKoS-Daten

Im Jahr 1994 wurden rund 840 ha LF im Flächennachweis des InVeKoS geführt, davon 87 % Ackerland und 13 % Grünland (Tabelle 6.8). Auf den sandigen bis anmoorigen Ackerflächen dominiert der Anbau von Roggen und Triticale (insgesamt 42 % Getreideanteil) sowie von Körner- und Silomais (45 %); außerdem werden zu geringen Anteilen Raps, Kartoffeln und Futterpflanzen angebaut. Im Jahr 2000 ist die beantragte Fläche rund 13 ha größer. Die Grünlandfläche ist um fast ein Viertel auf 10 % der LF zurückgegangen. Auch der Maisanbau ist auf jetzt 35 % der Ackerfläche geschrumpft. Dagegen wurde deutlich mehr Getreide (55 %) angebaut.

Tabelle 6.8: Fladderlohausen: Anbauverhältnisse nach den InVeKoS-Antragsdaten, vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung

	Vor v. B. (1994)			**Nach v. B. (2000)**		
	Anbaufläche (ha)	in % der LF	in % der Ackerfläche	Anbaufläche (ha)	in % der LF	in % der Ackerfläche
Ackerfläche	729,48	87%	100%	768,60	90%	100%
davon						
Roggen	-*)	-	-	143,23	-	19%
Triticale	-*)	-	-	133,03	-	17%
Sonstiges Getreide	302,85	-	42%	145,68	-	19%
Körnermais	96,91	-	13%	97,06		13%
Silomais	233,97	-	32%	168,53	-	22%
Sonstige Ackerkulturen	53,65	-	7%	51,22	-	7%
Stilllegung	42,09	-	6%	29,87	-	4%
Grünland	109,36	13%	-	82,81	10%	-
Summe LF	838,84	100%	-	851,41	100%	-

-*): In InVeKoS 1994 nicht codiert.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die 1994 in InVeKoS beantragte Fläche entspricht einem Anteil von rund 73% der Verfahrensgebietsfläche (vgl. Tabelle 6.9). Davon bewirtschafteten die Landwirte aus Fladderlohausen 80% im Jahr 1994 und nur noch 72% im Jahr 2000. Die Ausmärker kommen zum Teil aus der Gemeinde Holdorf, zu einem stark wachsenden Teil aber auch aus weiter entfernt liegenden Orten. Dem entsprechend nimmt der Anteil an Pachtland, der 1994 mit 41% noch sehr gering ist, bis zum Jahr 2000 auf 47% zu.

Tabelle 6.9: Fladderlohausen: Vergleich der Flächenstruktur vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung

	Vor v. B. (1994)		Nach v. B. (2000)		
	Gesamt	Davon Eigentum	Gesamt	Davon Eigentum	
Gebietsgröße in ABNFlurb (ha)	1.158,2		1.160,3		
Davon in InVeKoS beantragt (ha)	838,8	491,2	851,4	450,2	
von Einmärkern beantragt (ha)	668,6	413,6	610,5	397,8	
von Ausmärkern beantragt (ha)	170,2	77,7	240,9	52,4	
	Anzahl	Ø Größe (ha)	Anzahl	Ø Größe (ha)	Zusammenlegungsverhältnis
Flurstücke in ABNFlurb	1.370	0,85	762	1,52	1,80 : 1
Flurstücke in InVeKoS	831	1,01	287	2,97	2,94 : 1
Schläge in InVeKoS	589	1,42	303	2,81	1,97 : 1

Quelle: Eigene Berechnungen.

1994 wurden insgesamt 831 Flurstücke in InVeKoS beantragt, 2000 nur noch 287. Dies entspricht einem Zusammenlegungsverhältnis von 2,94:1. Auch bei den Schlägen wird ein Verhältnis von fast 2:1 erreicht, dies deutet auf eine sehr hohe Effektivität bei den landwirtschaftlichen Flurstücken hin im Vergleich zu dem Zusammenlegungsverhältnis aller Flurstücke in Höhe von 1,8:1.

Die Struktur der Bewirtschafter im Gebiet (Tabelle 6.10) ist geprägt durch viele Betriebe, die relativ flächenarm sind mit 28,3 (1994) bzw. 37,1 (2000) ha Durchschnittsgröße.[101] Im Beobachtungszeitraum haben acht der 33 Einmärker (24 %) ihren Betrieb aufgegeben. Die noch bestehenden Betriebe sind um durchschnittlich 31% gewachsen.

[101] Allerdings werden mehrfach zwei Betriebe von derselben Betriebsleiterfamilie bewirtschaftet, vermutlich aus steuerlichen Gründen (Aufteilung der Vieheinheiten).

Tabelle 6.10: Fladderlohausen: Durchschnittliche Größe der im Gebiet wirtschaftenden Betriebe vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung

	Vor v. B. (1994)				Nach v. B. (2000)			
	Anzahl	LF gesamt (ha)	Davon im Gebiet (ha)	Davon Eigentum (ha)	Anzahl	LF gesamt (ha)	Davon im Gebiet (ha)	Davon Eigentum (ha)
Einmärker	33	28,3	20,3	12,5	25	37,1	24,4	15,9
Davon > 50 ha	4	67,9	41,6	26,5	5	79,8	47,6	30,8
30-50 ha	8	36,8	27,1	17,2	8	38,0	23,6	14,9
10-30 ha	15	22,1	17,2	10,2	10	21,2	17,3	12,4
<10 ha	6	6,3	4,4	2,8	2	6,1	5,5	0,2
Ausmärker	32	37,3	5,3	2,4	33	43,9	7,3	1,6

Quelle: Eigene Berechnungen.

Beispielsbetriebe, Modellbetrieb, Messergebnisse

Von den zehn Beispielsbetrieben (Tabelle 6.11) konnten neun persönlich befragt werden, flad_10 war zu keiner Auskunft bereit. Die Betriebe bewirtschaften zusammen 308 (1994) bzw. 399 (2000) ha im Flurbereinigungsgebiet, also rund 47 % der beantragten LF nach der v.B.. Nur ein Betrieb hat seinen Sitz nicht im Gebiet (aber fast unmittelbar angrenzend), zwei der Befragten sind Nebenerwerbsbetriebe. Fast alle beziehen ihr Haupteinkommen aus der Viehhaltung, davon fünf Veredlungsbetriebe mit dem Schwerpunkt Schweinehaltung und vier Futterbaubetriebe.

Tabelle 6.11: Beispielsbetriebe in der Fallstudie Fladderlohausen

Betrieb	**flad_1**	**flad_2**	**flad_3**	**flad_4**	**flad_5**	**flad_6**	**flad_7**	**flad_8**	**flad_9**	**flad_10**
Alter des Betriebsleiters	36	43	51	36	50	53	39	48	53	
Haupt-/Nebenerwerb	HE	HE	HE	HE	NE	HE	HE	HE	NE	HE
LF (ha) 1994	37,7	26,7	71,2	24,3	38,7	65,9	89,2	71,1	14,0	28,9
LF (ha) 2000	61,3	29,0	97,1	24,5	58,0	75,1	95,4	71,0	15,4	33,0
...davon im Flurb.gebiet	91 %	100 %	64 %	94 %	29 %	91 %	55 %	70 %	88 %	90 %
Art der Viehhaltung	MV, MS	MB, Pferde	ZS, MS	ZS, MS	MB, MS, Gänse	MV, MS	MV, MB, MS	MB, MS	MS	MS
GV / 100 ha LF	3,2	2,5	2,5	2,9	3,5	1,8	2,3	3,9	1,1	
Betriebstyp	FB	FB	VE	VE	VE	FB	FB	VE	MF	VE

Quelle: Eigene Erhebungen.

Aus den Angaben der Beispielsbetriebe wurden zwei Modellbetriebe entwickelt: flad_acker mit nur einem Betriebsteil für die Veredlungs- und Marktfruchtbetriebe, flad_futter mit

zwei Betriebsteilen für die Futterbaubetriebe. Betriebsteil 1 weist in beiden Modellbetrieben eine identische, achtgliedrige Ackerfruchtfolge auf. Sie besteht aus 25% Winterroggen, 10% Wintergerste, 8% Sommergerste, 19% Triticale, 10% Silomais, 21% Körnermais, 7% Stilllegung und 40% Zwischenfruchtbau. Betriebsteil 2 enthält die Grünland-Produktionsverfahren „1. Schnitt Silage“ (100%), „2./3. Schnitt Silage“ (40%) und „2. Schnitt Heu“ (20%)[102].

Die Arbeitswirtschaft der Modellbetriebe (vgl. Anhang 6.2, Tabellen 5 und 6) ist geprägt von mittelgroßer Technik (Schlepper-Leistungsklasse 80 kW) und von häufiger und transportintensiver Gülleausbringung. Mineralische Düngung und Pflanzenschutz werden dagegen weniger intensiv betrieben. Während in den meisten Betrieben ein eigener Mähdrescher für Getreide zu finden ist, werden der Maispflückdrusch, das Maishäckseln und die Grassilageernte (mit Kurzschnittladewagen) ausschließlich von Lohnunternehmern durchgeführt.

Aus der Tabelle 6.12 wird ersichtlich, dass die Beispielsbetriebe vor der Besitzeinweisung im Durchschnitt 1,6 Flurstücke zu einem Schlag zusammengefasst haben. Dagegen haben sie nach der BE mehr Einzelflurstücke geteilt als zusammengefasst, so dass sogar geringfügig mehr Schläge als Flurstücke in den Antragsdaten erscheinen. Die durchschnittliche Größe der Ackerschläge steigt um 80 % auf 3,86 ha, während die Größe der Grünlandschläge nur um 60 % auf 2,91 ha wächst. Die Schläge sind vorher wie nachher wenig rechtwinklig geformt, so dass vergleichsweise hohe Vorgewende-Anteile zu beobachten sind. Die durchschnittliche Hof-Feld-Entfernung kann durch die Flurbereinigung nur geringfügig verringert werden.

[102] Eine weitere häufige Grünlandnutzung ist die Jungrinderweide. Sie wird im Modell nicht berücksichtigt, weil AVORWin für die Weidewirtschaft keine Kalkulationsdaten liefert.

Tabelle 6.12: Schlagdaten der Beispielsbetriebe in Fladderlohausen (Durchschnitt in den Betrieben und Gesamtdurchschnitt aller Betriebe bzw. Schläge)

Betriebsmodell	flad_Acker						flad_Futter				Ø der Betriebe/
Betrieb	flad_3	flad_4	flad_5	flad_8	flad_9	flad_10	flad_1	flad_2	flad_6	flad_7	Schläge
1994											
Größe (ha)	30,84	22,82	5,27	50,04	12,20	25,69	32,11	26,67	59,09	43,66	30,84
Davon Grünland	-	-	-	-	-	-	6,93	6,19	14,82	10,74	-
Anzahl Flurstücke	43	28	6	37	8	16	42	16	56	25	27,70
Anzahl Schläge	20	24	5	21	8	14	21	12	34	14	17,30
Schlaggröße Acker (ha)	1,54	0,95	1,05	2,38	1,53	1,83	1,48	2,56	2,01	3,29	1,86
Schlaggröße Grünland (ha)	-	-	-	-	-	-	1,73	1,55	1,23	2,69	1,80
Anteil Vorgewendefläche (%)	9,6	10,8	9,7	11,5	10,7	10,3	10,4	9,0	11,2	9,4	10,40
Hof-Feld-Entfernung	2,69	1,19	1,84	1,15	1,54	0,85	0,91	1,45	1,42	1,15	1,42
2000											
Größe (ha)	61,02	23,08	12,20	50,00	13,63	29,75	55,77	28,96	68,26	56,58	39,93
Davon Grünland	-	-	-	-	-	-	17,54	10,96	12,05	9,25	-
Anzahl Flurstücke	19	8	11	9	4	11	22	6	22	11	12,30
Anzahl Schläge	19	9	7	8	4	13	25	10	23	10	12,80
Schlaggröße Acker (ha)	3,21	2,56	1,74	6,25	3,41	2,29	3,04	2,57	3,31	5,92	3,43
Schlaggröße Grünland (ha)	-	-	-	-	-	-	1,35	3,65	2,01	4,63	2,91
Anteil Vorgewendefläche (%)	7,3	7,6	10,0	5,1	7,5	6,8	8,3	6,9	6,8	5,8	6,90
Hof-Feld-Entfernung	2,07	0,24	1,35	0,83	0,50	0,87	1,00	1,97	1,28	1,29	1,23

Quelle: Eigene Berechnungen.

Auch in dieser Fallstudie ist die große Spannweite der Messergebnisse zwischen den Betrieben auffällig: Die Durchschnitts-Schlaggröße reicht von 0,95 ha bis 3,29 ha vor der BE und 2,56 bis 6,25 ha nachher. Während flad_4 und flad_8 ihre Schläge um 170 bzw. 160 % vergrößern konnten, erreicht flad_10 nur 30 % und flad_2 im Betriebsteil Acker überhaupt keine Schlagvergrößerung. Weiterhin fällt eine sehr große Verringerung des Anteils an Vorgewendefläche bei flad_8 und eine weit überdurchschnittliche Verkürzung der Hof-Feld-Entfernungen bei flad_4 und flad_9 auf.

Angesichts des sehr komplexen, mehrfach geänderten Wege- und Gewässerplans und sehr variantenreicher Wegebaumaßnahmen konnte eine Differenzierung der Hof-Feld-Entfernungen nach Wegequalitäten in dieser Fallstudie nicht vorgenommen werden. Daher werden die Modelle zunächst mit einer einheitlichen Wege- und Transportgeschwindigkeit von 20 km/h gerechnet, und im Anschluss daran Alternativrechnungen mit veränderten Geschwindigkeiten durchgeführt.

Modellergebnisse

Tabelle 6.13 zeigt die Ergebnisse der Modellrechnungen getrennt nach Ackerbau- und Futterbaubetrieben. Zunächst fällt auf, dass das Niveau der Bewirtschaftungskosten in den Futterbaubetrieben fast durchweg niedriger als in den Ackerbaubetrieben ist. Das ist zu erklären mit der generell niedrigeren Arbeitsintensität der Grünlandflächen (durchschnittlich

6,1 AKh je ha „vorher“) im Vergleich zu den Ackerflächen (8,6 AKh je ha). Allerdings profitieren die Futterbaubetriebe auch vergleichsweise geringer von der Neuzuteilung, da die durchschnittliche Arbeitsintensität der Grünlandflächen nur um 0,5 auf 5,6 AKh/ha abnimmt, während das der Ackerflächen um 1,2 auf 7,4 AKh/ha sinkt. Auch die Feldrandverluste der Grünlandflächen (vgl. Anhang 6.2, Tabelle 7) liegen mit 0,115 Euro/lfm auf dem Vorgewende bzw. 0,017 Euro/lfm am Feldrand deutlich niedriger als die Feldrandverluste der Ackerflächen (0,189 bzw. 0,031 Euro/lfm).

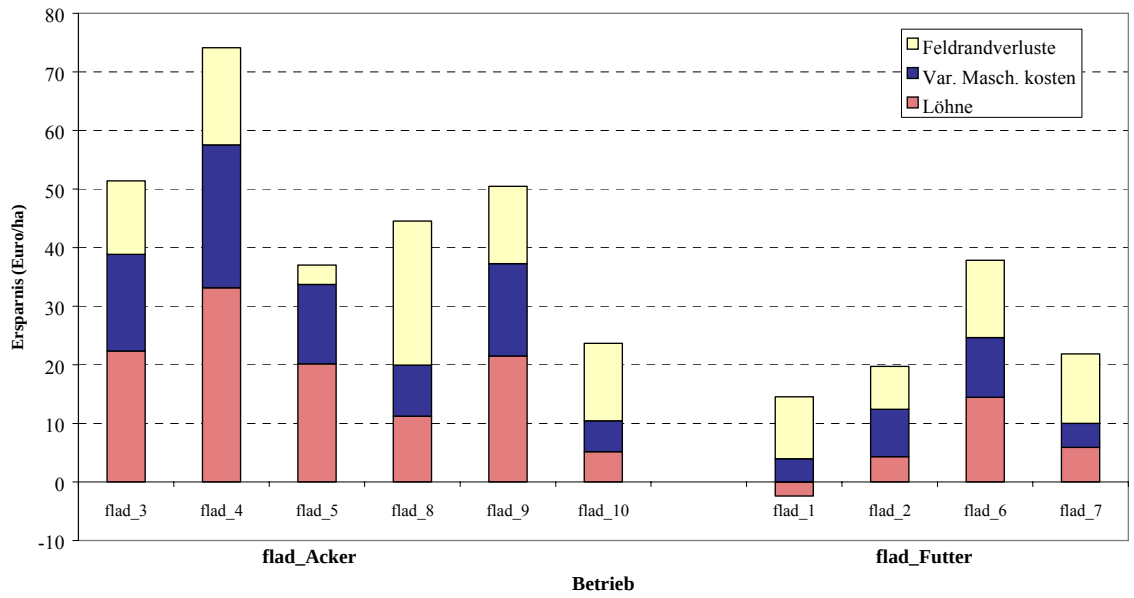
Tabelle 6.13: Bewirtschaftungskosten der Beispielsbetriebe in Fladderlohausen (in AKh bzw. Euro je ha)

Betriebsmodell	**flad_Acker**							**flad_Futter**				
Betrieb	**flad_3**	**flad_4**	**flad_5**	**flad_8**	**flad_9**	**flad_10**	**Ø**	**flad_1**	**flad_2**	**flad_6**	**flad_7**	**Ø**
1994												
AKh-Bedarf	9,5	8,7	9,6	6,9	8,2	7,4	**8,6**	7,4	7,5	8,2	6,9	**7,5**
Löhne	130,43	118,56	130,75	94,03	111,85	101,40	**117,41**	101,00	103,02	111,91	93,68	**102,39**
Var. Masch. kosten	146,04	147,28	151,02	125,90	140,24	132,82	**144,29**	128,28	125,55	131,79	118,20	**127,31**
Feldrandverluste	43,47	47,88	44,28	45,36	44,71	43,22	**44,89**	40,71	33,20	39,86	33,84	**37,30**
Summe	319,94	313,72	326,05	265,28	296,80	277,45	**306,59**	269,98	261,76	283,56	245,72	**267,00**
2000												
AKh-Bedarf	7,9	6,3	8,1	6,1	6,6	7,0	**7,4**	7,6	7,2	7,1	6,4	**7,0**
Löhne	108,08	85,42	110,57	82,81	90,32	96,23	**101,08**	103,41	98,72	97,45	87,76	**96,20**
Var. Masch. kosten	129,55	122,87	137,49	117,16	124,51	127,56	**131,55**	124,30	117,44	121,62	114,09	**120,97**
Feldrandverluste	30,90	31,30	40,94	20,75	31,51	29,99	**28,82**	30,14	25,87	26,66	22,00	**26,24**
Summe	268,53	239,60	289,00	220,72	246,33	253,78	**261,45**	257,84	242,03	245,72	223,85	**243,41**
Differenz 1994 - 2000	**51,41**	**74,13**	**37,05**	**44,56**	**50,47**	**23,67**	**45,14**	**12,14**	**19,73**	**37,84**	**21,87**	**23,59**

Quelle: Eigene Berechnungen.

Dessen ungeachtet sind die Abweichungen zwischen den Einzelbetrieben noch weit größer als die Unterschiede zwischen den Gruppen (vgl. Abbildung 6.3). Die bei weitem größte Ersparnis an Bewirtschaftungskosten (74,13 Euro/ha) erreicht flad_4. Dieser Betrieb hatte „vorher“ die kleinste durchschnittliche Schlaggröße, und zudem konnten seine vorher verstreut liegenden Flächen durch die Flurbereinigung weitgehend arrondiert werden. Dagegen erreicht flad_10 mit 23,67 Euro/ha nur knapp ein Drittel dieser Ersparnis. Eine ähnlich große Spanne zeigen auf niedrigerem Niveau auch die Gewinne der Futterbaubetriebe. Flad_6, dessen Flächen sehr stark zusammengefasst wurden, erreicht eine Ersparnis von 37,87 Euro/ha, während flad_1 nur 12,14 Euro/ha hinzugewinnt.

Abbildung 6.3: Ersparte Bewirtschaftungskosten der Beispielsbetriebe nach Kostenarten



Quelle: Eigene Berechnungen.

Werden die Ergebnisse beider Modellbetriebe zusammengefasst und mit der gesamten Flächengröße der zugehörigen Betriebe gewichtet, so ergibt sich als Gesamtdurchschnitt im Verfahren Fladderlohausen eine Ersparnis von 33,87 Euro/ha LF.

In Tabelle 6.14 sind die Ergebnisse von Alternativrechnungen mit geringeren bzw. höheren Durchschnittsgeschwindigkeiten vor und nach der BE ersichtlich. Die Varianten „vorher“ ergeben bei 18 km/h Durchschnittstempo zusätzliche Ersparnisse von 3,17 Euro/ha, bei 16 km/h sogar von 7,15 Euro/ha, verglichen mit der Ausgangsrechnung. Dagegen bringt eine weitere Steigerung der Durchschnittsgeschwindigkeit „nachher“ nur relativ geringere zusätzliche Ersparnisse, nämlich 1,94 Euro/ha bei 22 km/h und 3,61 Euro/ha bei 24 km/h. Insgesamt kann aus diesen Ergebnissen gefolgert werden, dass eine Geschwindigkeitserhöhung, die beim Wegebau z. B. durch den Ausbau eines Schotterwegs zu einem Bitumenweg ermöglicht wird, in Bezug auf Zeit- und Treibstoffersparnis nur relativ geringe Vorteile für die Landwirte bringt.

Tabelle 6.14: Fladderlohausen: Vergleich der Bewirtschaftungskosten bei unterschiedlichen Wegegeschwindigkeiten nach der vorläufigen Besitzeinweisung (Durchschnitt aller Betriebe, AKh bzw. Euro je ha)

Durchschnittliche Geschwindigkeit	Vor v. B. 16 km/h	Vor v. B. 18 km/h	Vor v. B. 20 km/h	Nach v. B. 20 km/h	Nach v. B. 22 km/h	Nach v. B. 24 km/h
AKh-Bedarf	8,4	8,2	8,0	7,2	7,1	7,0
Löhne	114,60	111,79	109,54	98,52	97,06	95,85
Masch.-VK	137,49	136,32	135,40	126,00	125,49	125,06
Feldrand	40,91	40,91	40,91	27,47	27,47	27,47
Summe	293,00	289,02	285,85	251,98	250,01	248,38
Differenz 1994-2000	**41,02**	**37,04**	**33,87**	**33,87**	**35,84**	**37,48**

Quelle: Eigene Berechnungen.

Für die Gemarkung Fladderlohausen muss zudem berücksichtigt werden, dass das Hauptwegenetz, das auch die Funktion einer Orts(-teil)-Verbindung hat, schon vor der Flurbereinigung asphaltiert war. Schon bei der differenzierten Wegstreckenmessung in der Fallstudie Groß Lafferde wurde festgestellt, dass die Geschwindigkeitserhöhungen, bezogen auf die Gesamtstrecke, nicht allzu viel ins Gewicht fallen. Für Fladderlohausen nehmen wir daher an, dass die Geschwindigkeit von 18 km/h vorher auf 22 km/h nachher gesteigert werden konnte. Danach bewirkt die Flurbereinigung in Fladderlohausen im Gesamtdurchschnitt der Betriebe eine Kostenersparnis von 39,01 Euro je ha LF und Jahr.

6.3.4.3 Cleverns

Analyse der InVeKoS-Daten

Von rund 980 ha, die das Flurbereinigungsgebiet Cleverns umfasst, wurden 1994 rund 745 ha (76%) in InVeKoS beantragt (Tabelle 6.15). Im Jahr 2001 sind es nur 727 ha, was u. a. damit erklärt werden kann, dass auf manchen Flächen noch im Lauf des Frühjahrs 2001 Planinstandsetzungsmaßnahmen (Flachumbruch, Drainagen) durchgeführt werden sollten, weshalb diese nicht genutzt werden konnten.

Das Verfahrensgebiet wird zum überwiegenden Teil aus absolutem Grünland gebildet, nur rund 15 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche sind Ackerland. Auch auf der Ackerfläche dominiert der Futterbau; im Jahr 1994 wurde auf 66 % der Fläche Silomais angebaut, 2001 sogar auf 79 %. Auf der restlichen Fläche wird vorwiegend Winterweizen, Wintergerste und andere Mähdruschfrüchte angebaut.

Tabelle 6.15: Cleverns: Anbauverhältnisse nach den InVeKoS-Antragsdaten, vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung

	Vor v. B. (1994)			Nach v. B. (2001)		
	Anbau-fläche (ha)	in % der LF	in % der Acker-fläche	Anbau-fläche (ha)	in % der LF	in % der Acker-fläche
Ackerfläche	111,68	15%	100%	115,80	16%	100%
davon						
Winterweizen	1,85	-	2%	10,74	-	9%
Sonstiges Getreide	26,12	-	23%	10,71	-	9%
Raps	4,84	-	4%	0,74	-	1%
Silomais	73,78	-	66%	91,22		79%
Stilllegung	5,09	-	5%	2,39	-	2%
Grünland	632,90	85%	-	611,21	84%	-
Summe LF	744,58	100%	-	727,01	100%	-

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die in InVeKoS beantragten Flächen wurden 1994 zu 79% und 2001 zu 78% von Landwirten mit Betriebssitz in Cleverns bewirtschaftet (vgl. Tabelle 6.16). Die Ausmärker kommen überwiegend aus benachbarten Ortsteilen der Stadt Jever, doch zunehmend auch aus weiterer Entfernung (Wangerland, Wittmund). Der Pachtflächenanteil ist im ausgewerteten Zeitraum sehr stark von 45% auf 57% angestiegen, vor allem aufgrund des umfangreichen Flächenerwerbs der Stadt Jever (58 ha neu verpachtete Flächen); aber auch die Teilnehmergemeinschaft verpachtete im ausgewerteten Jahr 39,5 ha, die langfristig möglicherweise wieder ins Eigentum von Landwirten gelangen.

Tabelle 6.16: Cleverns: Vergleich der Flächenstruktur vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung

	Vor v. B. (1994)		Nach v. B. (2001)		
	Gesamt	Davon Eigentum	Gesamt	Davon Eigentum	
Gebietsgröße in ABNFlurb (ha)	979,2		983,5		
Davon in InVeKoS beantragt (ha)	744,6	409,3	727,0	310,6	
von Einmärkern beantragt (ha)	585,0	352,7	569,4	272,3	
von Ausmärkern beantragt (ha)	159,6	56,5	157,6	38,3	
	Anzahl	Ø Größe (ha)	Anzahl	Ø Größe (ha)	Zusammenlegungsverhältnis
Flurstücke in ABNFlurb	1.180	0,83	508	1,94	2,33
Flurstücke in InVeKoS	607	1,23	265	2,74	2,24
Schläge in InVeKoS	395	1,89	242	3,00	1,59

Quelle: Eigene Berechnungen.

Das Zusammenlegungsverhältnis aller Flurstücke in ABNFlurb (2,33:1) und der beantragten Flurstücke in InVeKoS (2,2:1) ist annähernd gleich, während das Zusammenlegungsverhältnis der Schläge nur 1,59:1 beträgt. Die Analyse der Schlaggrößen ist in diesem Gebiet allerdings wenig aussagekräftig, wie in späteren Ausführungen deutlich wird.

Die durchschnittliche Flächenausstattung der Betriebe (Tabelle 6.17) in Cleverns ist mit 47 ha (1994) bzw. 60 ha (2001) – typisch für Futterbaugebiete – sehr hoch. Besonders auffällig ist die geringe Anzahl kleiner Betriebe unter 30 ha. Die Zahl der Einmärker ist zwischen 1994 und 2001 um 20% zurückgegangen. Der Strukturwandel in Cleverns ist jedoch größer als es aus den Zahlen ersichtlich ist, denn zwei der aufgegebenen Betriebe kamen aus der Größenklasse über 50 ha, und zwei aus dieser Klasse sind auf 10-30 bzw. 30-50 ha geschrumpft; dagegen sind die beiden größten Betriebe um 91 bzw. 54 ha gewachsen.

Tabelle 6.17: Cleverns: Durchschnittliche Größe der im Gebiet wirtschaftenden Betriebe vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung

	Vor v. B. (1994)				Nach v. B. (2001)			
	Anzahl	LF gesamt (ha)	Davon im Gebiet (ha)	Davon Eigentum (ha)	Anzahl	LF gesamt (ha)	Davon im Gebiet (ha)	Davon Eigentum (ha)
Einmärker	15	47,2	39,0	23,5	12	60,0	47,5	22,7
Davon > 50 ha	7	64,2	50,7	29,0	5	98,5	74,8	32,4
30-50 ha	6	39,1	37,3	24,9	4	39,3	36,4	21,3
10-30 ha	1	19,2	1,3	0,0	3	23,7	16,6	8,3
<10 ha	1	5,0	5,0	0,0	0	-	-	-
Ausmärker	27	42,6	5,9	2,1	22	58,9	7,2	1,7

Quelle: Eigene Berechnungen.

Beispielsbetriebe, Modellbetrieb, Messergebnisse

Die zehn Beispielsbetriebe (Tabelle 6.18) sind durchweg Futterbaubetriebe (darunter acht mit dem Schwerpunkt Milchvieh), die zusammen mehr als die Hälfte der LF im Flurbereinigungsgebiet bewirtschaften. Acht haben ihren Betriebssitz in Cleverns und zwei im benachbarten Sandel, das durch den Wegebau in seiner Gemarkung direkten Nutzen aus der Flurbereinigung zieht. Ein Sandeler Betrieb, clev_2, bewirtschaftete 1994 allerdings keine Flächen im Kerngebiet der Flurbereinigung, und 2001 lediglich 2,5 ha, womit er für die Auswertung der Schlagdaten nicht in Betracht kam.

Tabelle 6.18: Beispielsbetriebe in der Fallstudie Cleverns

Betrieb	**clev_0**	**clev_1**	**clev_2**	**clev_3**	**clev_4**	**clev_5**	**clev_6**	**clev_7**	**clev_8**	**clev_9**
Alter des Betriebsleiters	65	64	43	33	58	35	37	36	43	49
Haupt-/Nebenerwerb	HE	HE	HE	HE	HE	HE	HE	HE	NE	HE
LF (ha) 1994	51,2	58,2	89,9	36,7	81,3	44,6	82,2	68,5	43,6	73,8
LF (ha) 2001	26,5	39,6	66,5	37,4	108,1	50,2	173,7	75,0	23,9	127,2
...davon im Flurb.gebiet	62 %	96 %	4 %	100 %	28 %	91 %	50 %	89 %	73 %	94 %
Art der Viehhaltung	MR	MV, MB	MV	MV	MV	MV	MV, ZS, MS	MV	MK, Pferde	MV, MB
GV / 100 ha LF	1,3	2,1	1,3	1,4	1,3	1,3	1,7	1,7	1,7	1,0
Betriebstyp	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB

Quelle: Eigene Erhebungen.

Die Betriebe bewirtschaften zusammen nur rund 70 ha Ackerland, das überwiegend mit Silomais und zu einem kleinen Teil mit Winterweizen und Wintergerste bestellt wird. Die

Ackerflächen liegen ortsnah auf der Geest und sind von der Flurbereinigung kaum verändert worden, weder in ihrer Fläche noch in ihren Besitzverhältnissen. Die erwarteten Flurbereinigungswirkungen auf die Ackerflächen sind daher marginal, so dass auf eine Berechnung verzichtet wurde.

Das Grünland wird zu sehr unterschiedlichen Anteilen für Silage- und Heuwerbung und Beweidung genutzt, wobei verschiedene Formen der Weidenutzung – von extensiver Standweide für Jungvieh und Weideochsen bis zu Portionsweide auf hofnahen Flächen für das Milchvieh – vorkommen. Der Modellbetrieb wird mit drei Nutzungen pro Jahr kalkuliert (1. Nutzung: 56% Silage, 2. Nutzung: 33% Silage und 17% Heu, 3. Nutzung: 15% Silage, die übrigen Flächen jeweils Weidegang). Die Feldarbeiten (vgl. Anhang 6.2, Tabelle 8) werden durchgängig von eigenen Maschinen der mittleren Leistungsklasse (67 kW-Schlepper) erledigt. Bei den Arbeitsgängen fällt die häufige Gülleausbringung zu jedem Schnitt in relativ geringen Gaben (9 - 15 m³/ha) besonders stark ins Gewicht. Die Ernte wird vorwiegend mit Ladewagen (Silage) und Rundballenpresse (Heu) durchgeführt.

Die aus den InVeKoS-Anträgen der Beispielsbetriebe abgeleitete Schlaggröße (Tabelle 6.19) differiert zwischen den Betrieben erheblich. Dies liegt jedoch in erster Linie daran, dass die Landwirte ihre Schläge sehr uneinheitlich nummerieren. Einige (wie clev_10 oder clev_8) verwenden für fast jedes Flurstück eine eigene Schlagnummer, unabhängig davon, ob die Flurstücke gemeinsam bewirtschaftet werden können. Andere (z. B. clev_1 oder clev_4) verwenden gleiche Schlagnummern auch für Flurstücke, die – wie auf dem Luftbild ersichtlich - durch breite Gräben oder Wege getrennt sind. Die Schlagnummern geben somit keinen Anhaltspunkt für die Größe der Bewirtschaftungseinheiten.

Aber auch mit einer Analyse der Flurstückskarten oder des Luftbildes kann nicht festgestellt werden, welche Flächeneinheiten sich gemeinsam bewirtschaften lassen. Die ganze Marsch ist von einem dichten System von Grüppen und breiteren Entwässerungsgräben durchzogen, durch die die Bewirtschaftungsrichtung der Flurstücksteile festgelegt ist. Die Flurstücke /Flurstücksteile lassen sich gemeinsam bewirtschaften, wenn Dammstellen, vorgelagerte Wege oder Brücken vorhanden sind. Die Lage solcher Überfahrten vor und nach der Besitzeinweisung war auf den verfügbaren Karten jedoch nicht verzeichnet, so dass die Größe der Bewirtschaftungseinheiten nicht ermittelt werden konnte. Das Programm AVORWin und die Feldrandverlustkalkulation konnten in dieser Fallstudie daher nicht angewendet werden.

Tabelle 6.19: Schlagdaten der Beispielsbetriebe in Cleverns (Durchschnitt in den Betrieben und Gesamtdurchschnitt aller Betriebe bzw. Schläge)

Betrieb	clev_0	clev_1	clev_3	clev_4	clev_5	clev_6	clev_7	clev_8	clev_9	Ø
1994										
Größe (ha)	48,26	47,62	36,54	17,67	44,62	54,92	57,86	35,42	68,30	40,33
Davon Grünland	41,56	39,41	31,14	14,32	39,37	31,92	46,07	28,48	64,52	32,80
Anzahl Flurstücke	36	49	34	21	37	60	49	22	49	35,67
Anzahl Schläge	36	18	20	6	28	34	32	21	30	21,00
Schlaggröße Grünland (ha)	1,43	3,03	1,73	2,86	1,64	1,60	1,84	1,68	2,39	1,86
Hof-Feld-Entfernung (km)	1,50	1,82	1,42	2,83	0,85	1,55	1,12	0,97	1,89	1,43
Davon Straße (km)	0,39	0,81	0,58	0,48	0,50	0,88	0,73	0,43	0,67	0,61
Davon Erdweg (km)	1,11	1,01	0,84	2,35	0,34	0,67	0,39	0,54	1,22	0,82
2001										
Größe (ha)	16,54	38,18	37,44	21,62	45,90	75,11	66,00	17,42	118,37	46,67
Davon Grünland	16,54	30,02	30,82	18,34	41,01	53,64	50,56	17,42	110,47	39,14
Anzahl Flurstücke	2	21	14	4	11	39	23	4	27	15,89
Anzahl Schläge	2	9	14	4	11	35	20	4	26	13,67
Schlaggröße Grünland (ha)	8,27	5,00	2,80	6,11	4,56	2,33	3,89	4,36	5,02	3,97
Hof-Feld-Entfernung (km)	1,25	1,18	1,37	2,10	0,88	1,39	0,66	0,33	2,22	1,39
Davon Straße (km)	0,85	0,97	0,70	1,33	0,49	1,14	0,43	0,15	1,40	0,93
Davon Schotter (km)	0,25	0,02	0,38	0,33	0,03	0,02	0,03	0,00	0,45	0,18
Davon Erdweg (km)	0,15	0,19	0,29	0,43	0,36	0,23	0,20	0,18	0,37	0,28

Quelle: Eigene Berechnungen.

Da Vorteile der Zusammenlegung nicht analog den anderen Fallstudien ermittelt werden können, berücksichtigt die folgende Modellrechnung allein die Vorteile des Wegebaus. Im Verfahren Cleverns wurden sämtliche Haupterschließungswege in der Gemarkung aufgewertet. Dies zeigt sich an den Messergebnissen der Hof-Feld-Entfernung, getrennt nach den Kategorien „Straße“ (Asphalt, Betonspurbahn), „Schotter“ (in der Flurbereinigung mit Decke ohne Bindemittel ausgebaute Wege) und „Erdweg“ (Schotterwege in schlechtem Zustand und nicht ausgebaute Wege). Während die durchschnittliche Hof-Feld-Entfernung aller Betriebe nur um 2% gesunken ist, hat sich der Anteil der Straße am Gesamtweg von 43% auf 67% erhöht, und der Anteil der Erdwege ist von 57% auf 20% zurückgegangen.

In der folgenden Modellrechnung wird der Vorteil jedes Betriebes errechnet, der sich aus der Ersparnis an Wegezeit ergibt. Basis ist die durchschnittliche Wegezeit pro Schlag, die sich ergibt, wenn für „Straße“ eine Fahrgeschwindigkeit von 25 km/h, „Schotter“ 18 km/h und „Erdweg“ 8 km/h zugrunde gelegt wird. Sie differiert zwischen den Betrieben erheblich, wie Tabelle 6.20 zeigt. Im Durchschnitt aller Betriebe wird „vorher“ eine Geschwindigkeit von 15,3 km/h und „nachher“ von 20,7 km/h erreicht, womit der durchschnittliche Zeitbedarf für eine Hof-Feld-Fahrt von 7,59 Minuten um 35% auf 4,93 Minuten sinkt.

Aus der Tabelle 8 im Anhang 6.2 ist die Zahl der je Produktionsverfahren und Hektar erforderlichen Hof-Feld-Fahrten, ermittelt aus KTBL-Daten, ersichtlich. Wird die oben errech-

nete Wegezeit mit der Zahl der Fahrten über das ganze Jahr (18,4 Fahrten je ha) multipliziert, so ergibt sich die Gesamt-Fahrzeit in Stunden je ha vorher und nachher. Die Bewertung der ersparten Zeit mit dem Stundensatz von 23,15 Euro (Lohn + variable Schlepperkosten) führt schließlich zur Kostenersparnis je ha Grünlandfläche für jeden einzelnen Betrieb (Tabelle 6.20).

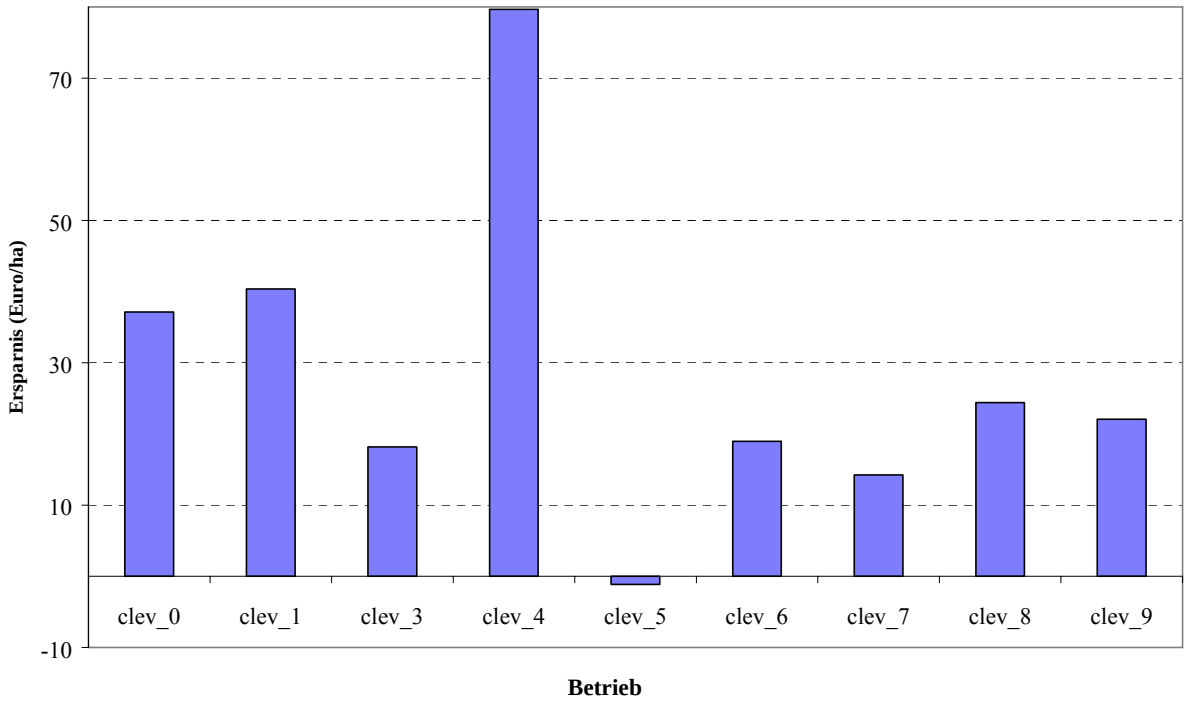
Tabelle 6.20: Zeitbedarf für Hof-Feld-Fahrten und Wegekostenersparnis in Cleverns

Betrieb	**clev_0**	**clev_1**	**clev_3**	**clev_4**	**clev_5**	**clev_6**	**clev_7**	**clev_8**	**clev_9**	**Ø**
1994: Fahrtzeit einfache Strecke (min)	9,23	9,50	7,68	18,78	3,79	7,17	4,64	5,11	10,75	7,59
Fahrtzeit je ha (Std.)	2,83	2,91	2,36	5,76	1,16	2,20	1,42	1,57	3,30	2,33
2001: Fahrtzeit einfache Strecke (min)	4,00	3,81	5,12	7,56	3,95	4,50	2,64	1,67	7,64	4,93
Fahrtzeit je ha (Std.)	1,23	1,17	1,57	2,32	1,21	1,38	0,81	0,51	2,34	1,51
Differenz 1994-2001 (Std./ha)	1,60	1,74	0,79	3,44	-0,05	0,82	0,61	1,05	0,95	0,82
Ersparnis (€/ha)	**37,15**	**40,39**	**18,19**	**79,68**	**-1,14**	**18,95**	**14,23**	**24,41**	**22,08**	**18,92**

Quelle: Eigene Berechnungen.

Im Durchschnitt aller Betriebe liegen die Kostenersparnisse bei 18,92 Euro/ha. Doch auch in dieser Fallstudie weichen die Einzelergebnisse weit voneinander ab. Die weitaus größten Ersparnisse (79,68 Euro/ha) hat clev_4, der Betrieb aus Sandel, dessen Wegeverbindung nach Cleverns nicht nur kürzer, sondern vor allem sehr viel besser ausgebaut wurde. Weit über dem Durchschnitt liegen auch die Vorteile von clev_1 und clev_0, während sich auf der anderen Seite für clev_5 sogar ein leichter Verlust ergibt. Dieser Betrieb hatte schon vor der Besitzeinweisung weitgehend arrondiertes Grünland, das er vorher wie nachher auf eigenen Erdwegen erreicht.

Abbildung 6.4: Wegekostenersparnisse der Betriebe in Cleverns



Quelle: Eigene Berechnungen.

Ergänzende Überlegungen

Durch die Zusammenlegung von Grünlandflächen entstehen arbeitswirtschaftliche Vorteile, da auf zusammenhängenden Flächen – selbst wenn sie nur stückweise bearbeitet werden können – weniger Wege- und Rüstzeiten entstehen. Diese konnten innerhalb einer Modellrechnung nicht ermittelt werden. In der Befragung wurde von einzelnen Landwirten jedoch darauf hingewiesen, dass z.B. der Zeitaufwand für die Silagearbeiten nach der Besitzeinweisung wesentlich gesunken ist.

Außerdem wird das Weidemanagement sehr erleichtert, wenn das Treiben der Kühe von Fläche zu Fläche erfolgen kann und fremder Grund, Wege oder Straßen dabei nicht betreten werden müssen. Zudem wird die Möglichkeit, mit Portionsweiden zu arbeiten, durch zusammenhängende Flächen erleichtert. Diese Erleichterung des Weidemanagements dürfte auf großen Betrieben nochmals zu Zeitersparnissen von mehreren AKh, wenn nicht gar AK-Tagen führen. Eine modellhafte Berechnung kann aufgrund des Einzelfallcharakters dieser Vorteile nicht erfolgen.

6.3.4.4 Schledehausen

Analyse der InVeKoS-Daten

Von dem ohnehin sehr kleinen Flurbereinigungsgebiet Schledehausen wurden 1994 nur rund 297 ha und 2001 rund 316 ha im Flächennachweis des InVeKoS geführt (Tabelle 6.21), so dass das Datenmaterial in dieser Fallstudie vergleichsweise klein ist. Das Gebiet besteht zu rund einem Viertel aus Grünland. Die Ackernutzung ist stark von Getreide dominiert, daneben werden auch Silomais, Raps, Kartoffeln und anderes angebaut. Auffällig ist ein mit rund 20% der LF sehr hoher Anteil Flächenstilllegung.

Tabelle 6.21: Schledehausen: Anbauverhältnisse nach den InVeKoS-Antragsdaten, vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung

	Vor v. B. (1994)			Nach v. B. (2001)		
	Anbau-fläche (ha)	in % der LF	in % der Acker-fläche	Anbau-fläche (ha)	in % der LF	in % der Acker-fläche
Ackerfläche	228,71	77%	100%	244,23	77%	100%
davon						
Winterweizen	22,93	-	10%	62,76	-	26%
Wintergerste	-*)	-	-	69,03	-	28%
Sonstiges Getreide	127,17	-	56%	28,21	-	12%
Silomais	18,38	-	8%	17,84	-	7%
Sonstiges Acker	10,11	-	4%	17,24	-	7%
Stilllegung	50,12	-	22%	49,16	-	20%
Grünland	68,20	23%	-	71,74	23%	-
Summe LF	296,91	100%	-	315,97	100%	-

-*): In InVeKoS 1994 nicht codiert.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die in InVeKoS beantragte Fläche macht 1994 nur 64% und 2001 70% des gesamten Verfahrensgebiets aus (Tabelle 6.22). Auffällig ist ein sehr hoher Pachtanteil, der im Auswertungszeitraum noch von 61% auf 67% gestiegen ist. Auch der Anteil der Flächen, die von Ausmärkern bewirtschaftet werden, ist mit 34% bzw. 29% besonders hoch, was jedoch damit erklärt werden kann, dass das Flurbereinigungsgebiet zwei Gemarkungen jeweils nur teilweise umfasst, so dass mehrere als Ausmärker bezeichnete Betriebe nur wenig jenseits der Gebietsgrenze liegen und viele Flächen im Gebiet bewirtschaften.

Tabelle 6.22: Schledehausen: Vergleich der Flächenstruktur vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung

	Vor v. B. (1994)		**Nach v. B. (2001)**		
	Gesamt	Davon Eigentum	Gesamt	Davon Eigentum	
Gebietsgröße in ABNFlurb (ha)	461,0		454,3		
Davon in InVeKoS beantragt (ha)	296,9	116,4	316,0	105,1	
von Einmärkern beantragt (ha)	196,0	77,5	223,5	84,9	
von Ausmärkern beantragt (ha)	100,9	38,9	92,5	20,2	
	Anzahl	Ø Größe (ha)	Anzahl	Ø Größe (ha)	Zusammenlegungsverhältnis
Flurstücke in ABNFlurb	878	0,53	453	1,00	1,91 : 1
Flurstücke in InVeKoS	370	0,80	218	1,45	1,81 : 1
Schläge in InVeKoS	219	1,36	168	1,88	1,39 : 1

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Flurstücke in Schledehausen sind mit 0,54 ha vor und 1,0 ha nach der Besitzeinweisung vergleichsweise klein. Dies gilt auch für die landwirtschaftlich genutzten Stücke, die mit einem Verhältnis von 1,81:1 auch nicht so stark zusammengelegt werden wie in den vorhergehenden Beispielsverfahren, und für die in InVeKoS gebildeten Schläge, deren Zusammenlegungsverhältnis nur 1,39:1 beträgt.

Die im Gebiet liegenden Betriebe haben eine relativ geringe Flächenausstattung, die im Betrachtungszeitraum nur um 20% wächst (Tabelle 6.23). Während 1994 noch kein Betrieb die 50 ha-Schwelle überschritten, hat, sind es 2001 immerhin zwei, die in diese Größenklasse gewachsen sind. Insgesamt scheint der Strukturwandel in Schledehausen derzeit nur begrenzt wirksam zu sein.

Tabelle 6.23: Schledehausen: Durchschnittliche Größe der im Gebiet wirtschaftenden Betriebe vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung

	Vor v. B. (1994)				Nach v. B. (2001)			
	Anzahl	LF gesamt (ha)	Davon im Gebiet (ha)	Davon Eigentum (ha)	Anzahl	LF gesamt (ha)	Davon im Gebiet (ha)	Davon Eigentum (ha)
Einmärker	9	27,9	21,8	8,6	8	33,4	27,9	10,6
Davon > 50 ha	0	-	-	-	2	53,6	49,5	3,8
30-50 ha	4	42,0	31,1	9,7	2	45,1	29,4	17,5
10-30 ha	4	19,4	17,6	9,5	4	17,4	16,4	10,6
<10 ha	1	5,6	1,1	0,8	0	-	-	-
Ausmärker	18	45,2	5,6	2,2	16	56,1	5,8	1,3

Quelle: Eigene Berechnungen.

Beispielsbetriebe, Modellbetrieb, Messergebnisse

In die Modellberechnungen sind alle Betriebe aufgenommen worden, die vor und nach der Besitzeinweisung mehr als 10 ha im Gebiet bewirtschaften (Tabelle 6.24). Insgesamt werden damit 71% bzw. 78% der in InVeKoS beantragten Gebietsfläche ausgewertet. Von diesen neun Betrieben waren lediglich sechs bereit, an der Befragung teilzunehmen. Acht der Betriebe haben ihren Sitz im Gebiet, sechs sind Haupterwerbsbetriebe. Es sind alle Produktionsrichtungen vertreten, so dass zwei Betriebsmodelle gebildet werden müssen.

Tabelle 6.24: Beispielsbetriebe in der Fallstudie Schledehausen

Betrieb	**schl_1**	**schl_2**	**schl_3**	**schl_4**	**schl_5**	**schl_6**	**schl_7**	**schl_8**	**schl_9**
Alter des Betriebsleiters	43	58	k. A.	36	k. A.	39	k. A.	40	35
Haupt-/Nebenerwerb	HE	HE	HE	HE	NE	HE	HE	NE	NE
LF (ha) 1994	49,4	38,7	36,0	24,8	20,0	69,3	43,9	12,2	20,8
LF (ha) 2000	52,1	55,1	41,2	20,5	19,1	88,9	49,0	13,4	16,7
...davon im Flurb.gebiet	88 %	97 %	94 %	100 %	100 %	26 %	41 %	100 %	76 %
Art der Viehhaltung	MS, Schafe	MV	MV	ZS, MS	MR	ZS	MV	MK	-
GV / 100 ha LF	0,4	1,2	k. A.	1,7	k. A.	1,1	k. A.	1,1	-
Betriebstyp	Gem.	FB	FB	VE	FB	VE	FB	MF	MF

Quelle: Eigene Erhebungen.

Zwei Veredlungs- und zwei Marktfruchtbetriebe werden durch das Modell schl_Acker abgebildet, dessen Fruchtfolge fünfgliedrig ist mit 40% Wintergerste, 23% Winterweizen, 20% Winterraps, 8% Triticale und 9% Stilllegung. Das Modell schl_Futter repräsentiert vier Futterbau- und einen Gemischtbetrieb. Betriebsteil 1 dieses Modells beinhaltet die Fruchtfolgeglieder Winterweizen (27%), Wintergerste (25%), Silomais (15%), Ackergras (16%) und Stilllegung (17%). Im Betriebsteil 2 werden die Produktionsverfahren „1. Schnitt Silage“ (90%), „2./3. Schnitt Silage“ (65%) und „2. Schnitt Heu“ (45%) eingesetzt. Die Betriebe sind vergleichsweise klein mechanisiert mit einem 59 kW-Leitschlepper, 3-Schar-Pflug und 5 m³-Güllefass (vgl. Anhang 6.2, Tabellen 9-11). Alle Erntearbeiten (Mähdrusch, Silomais und Gras häckseln) werden von Lohnunternehmern ausgeführt, wobei die Transporte von den Betrieben übernommen werden.

Die Schlagdaten der Beispielsbetriebe (Tabelle 6.25) offenbaren einen großen Unterschied zwischen Acker- und Grünlandflächen. Vor und nach der Besitzeinweisung sind die Ackerschläge etwa doppelt so groß wie die Grünlandschläge, bei einem Zusammenlegungsverhältnis von 1,3:1. Auffällig ist, dass gleich vier Betriebe nach der Besitzeinweisung mehrfach Flurstücke geteilt haben, so dass sie mehr Schläge als Flurstücke besitzen und einen noch schlechteren Zusammenlegungsgrad erreichen als durch die Flurbereinigung möglich wäre. Dadurch sinkt die durchschnittliche Schlaggröße der Ackerflächen 2001 bei zwei Betrieben (schl_1 und schl_5) sogar unter den Wert von 1994.

Der hohe Anteil an Vorgewendefläche zeigt eine vergleichsweise ungünstige Schlagform an, die nach der Besitzeinweisung in sehr unterschiedlichem Ausmaß verbessert wird. Die Ackerbaubetriebe, insbesondere schl_9 und schl_6, sind nachher deutlich besser gestellt als die Futterbaubetriebe. Die Hof-Feld- Entfernung wird nur für wenige Betriebe (schl_8, schl_4) um mehr als 20% verkürzt.

Tabelle 6.25: Schlagdaten der Beispielsbetriebe in Schledehausen (Durchschnitt in den Betrieben und Gesamtdurchschnitt aller Betriebe bzw. Schläge)

Betriebsmodell	schl_Acker				schl_Futter					Ø der Betriebe/ Schläge
Betrieb	schl_4	schl_6	schl_8	schl_9	schl_1	schl_2	schl_3	schl_5	schl_7	
1994										
Größe (ha)	24,74	16,95	11,23	16,19	41,45	36,59	30,84	17,88	14,76	23,41
Davon Grünland	-	-	-	-	5,36	11,78	5,21	4,74	1,58	-
Anzahl Flurstücke	25	20	30	37	41	78	15	35	8	32,1
Anzahl Schläge	22	9	8	14	23	28	12	19	10	16,1
Schlaggröße Acker (ha)	1,12	1,88	1,40	1,16	2,41	1,38	3,21	1,46	1,88	1,65
Schlaggröße Grünland (ha)	-	-	-	-	0,67	1,18	1,30	0,47	0,53	0,82
Anteil Vorgewendefläche (%)	12,8	13,6	13,3	13,4	12,4	15,4	10,4	14,5	11,3	13,3
Hof-Feld-Entfernung	0,61	3,72	0,48	0,38	0,38	0,85	0,26	0,91	0,37	0,78
2001										
Größe (ha)	20,53	22,75	13,31	12,61	45,72	53,25	38,84	19,12	19,97	27,34
Davon Grünland	-	-	-	-	6,31	20,89	6,35	2,26	2,04	-
Anzahl Flurstücke	10	10	18	6	20	64	13	20	10	19,0
Anzahl Schläge	13	8	5	4	28	28	18	16	11	14,6
Schlaggröße Acker (ha)	1,58	2,84	2,66	3,15	2,07	1,80	3,61	1,30	2,24	2,15
Schlaggröße Grünland (ha)	-	-	-	-	0,70	2,09	0,71	0,75	0,68	1,11
Anteil Vorgewendefläche (%)	8,8	7,1	8,3	6,3	10,7	11,7	8,6	12,6	11,6	10,1
Hof-Feld-Entfernung	0,48	3,16	0,24	0,36	0,46	0,88	0,23	0,74	0,51	0,71

Quelle: Eigene Berechnungen.

Modellergebnisse

Da in Schledehausen kein Wegeausbau betrieben wurde, wird in den Modellrechnungen vorher und nachher die gleiche Durchschnittsgeschwindigkeit zugrunde gelegt. Die Ergebnisse sind in Tabelle 6.26, getrennt nach den Betriebsmodellen schl_Acker und schl_Futter, ersichtlich. Wie schon in der Fallstudie Fladderlohausen, so profitieren auch hier die Ackerbaubetriebe deutlich stärker von der Flurbereinigung. Ihr Arbeitszeitbedarf sinkt durchweg um mehr als eine AKh, so dass die Lohn- und variablen Maschinenkosten um 10 – 20% zurückgehen. Die Feldrandverluste, die im Modell Acker 0,196 Euro/lfm Vorgewende und 0,038 Euro/lfm Feldrand betragen (vgl. Anhang 6.2, Tabelle 12), werden durch die Zusammenlegung um 28 bis 50% reduziert. In der Summe erreichen die Ackerbaubetriebe durchschnittlich rund 53 Euro Ersparnis je ha Fläche im Flurbereinigungsgebiet.

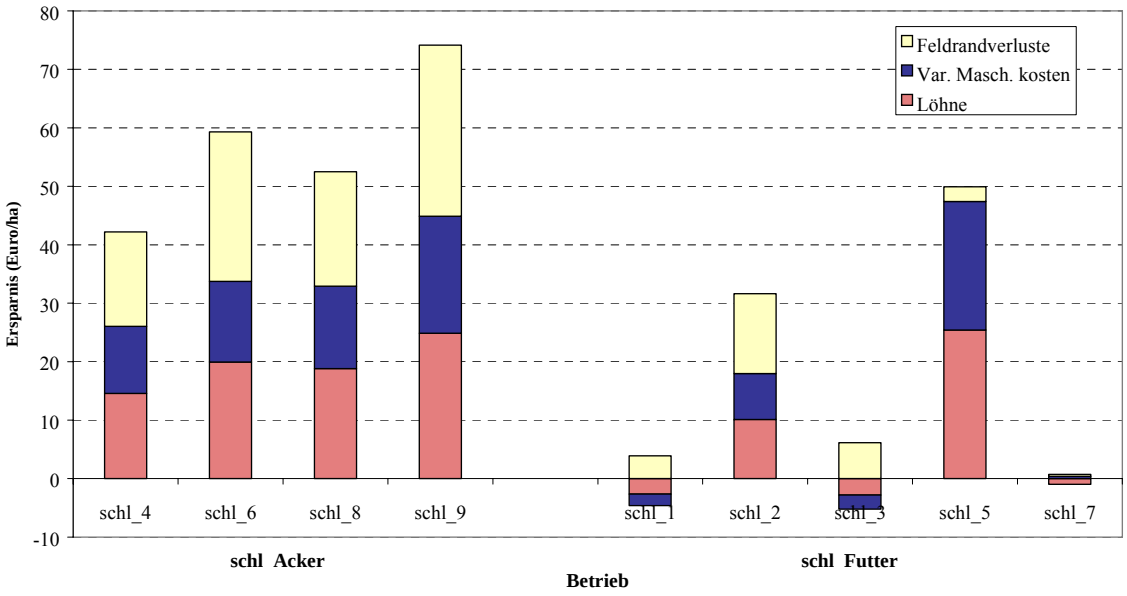
Tabelle 6.26: Bewirtschaftungskosten der Beispielsbetriebe Schledehausen (in AKh bzw. Euro je ha)

Betriebsmodell	**schl_Acker**					**schl_Futter**					
Betrieb	**schl_4**	**schl_6**	**schl_8**	**schl_9**	**Ø**	**schl_1**	**schl_2**	**schl_3**	**schl_5**	**schl_7**	**Ø**
1994											
AKh-Bedarf	8,9	11,0	8,1	8,4	**9,2**	8,9	11,1	7,8	11,6	8,0	**9,4**
Löhne	122,32	150,84	110,20	114,73	**125,57**	123,09	152,73	107,61	160,33	110,48	**130,77**
Var. Masch. kosten	126,50	131,36	117,29	121,07	**124,93**	130,46	155,04	118,95	160,17	120,34	**137,00**
Feldrandverluste	58,34	57,51	56,41	59,04	**57,99**	43,66	52,24	37,89	51,34	44,69	**45,70**
Summe	307,16	339,71	283,91	294,85	**308,48**	297,20	360,00	264,45	371,85	275,51	**313,47**
2001											
AKh-Bedarf	7,9	9,6	6,7	6,6	**8,0**	9,1	10,3	8,0	9,7	8,0	**9,2**
Löhne	107,74	130,89	91,38	89,87	**108,95**	125,74	142,60	110,43	134,91	111,45	**126,83**
Var. Masch. kosten	115,04	117,56	103,20	101,06	**111,04**	132,43	147,19	121,36	138,20	119,93	**133,66**
Feldrandverluste	42,17	31,96	36,83	29,78	**35,53**	39,74	38,57	31,74	48,85	44,37	**39,14**
Summe	264,95	280,41	231,42	220,70	**255,52**	297,91	328,36	263,54	321,95	275,75	**299,63**
Differenz 1994 - 2001	**42,21**	**59,30**	**52,49**	**74,15**	**52,96**	**-0,71**	**31,63**	**0,91**	**49,89**	**-0,24**	**13,84**

Quelle: Eigene Berechnungen.

Diesen Vorteil erreicht von den Futterbaubetrieben nur schl_5 annähernd. Dagegen haben drei Betriebe keine nennenswerten Ersparnisse oder sogar leichte Verluste. Da schl_1 und schl_3 „nachher“ eine geringere Schlaggröße in je einem Betriebsteil und schl_7 eine größere Hof-Feld-Entfernung als „vorher“ aufweisen, erhöhen sich die Arbeitserledigungskosten je ha in diesen Betrieben sogar leicht. Die Feldrandverluste (Basiswerte im Betriebsteil Acker: 0,183 Euro/lfm Vorgewende bzw. 0,033 Euro/lfm Feldrand; Grünland: 0,115 bzw. 0,017 Euro/lfm) werden nur um 1 – 16% reduziert, so dass insgesamt für diese Betriebe kein Vorteil aus der Flurbereinigung entsteht. Die beiden anderen Betriebe haben mit 50 bzw. 36 Euro/ha dagegen beachtliche Kostenersparnisse aufzuweisen.

Abbildung 6.5: Ersparte Bewirtschaftungskosten der Beispielsbetriebe nach Kostenarten



Quelle: Eigene Berechnungen.

Der Durchschnitt der Ersparnisse über beide Modellbetriebe – jeweils mit der Gesamt-Flächengröße gewichtet - beträgt 24,61 Euro/ha LF.

6.3.4.5 Düna-Hörden

Analyse der InVeKoS-Daten

Von den knapp 500 ha des Flurbereinigungsgebiets wurden in beiden ausgewerteten Jahren nur gut 300 ha in InVeKoS beantragt, da innerhalb des Gebiets auch große Waldflächen liegen. Der Grünlandanteil der beantragten LF lag 1994 bei 40 % und 2000 bei 45 %, da entsprechend den Zielen des Naturschutzes einige Ackerflächen in Grünland umgewandelt wurden. Auf dem Acker überwiegt die Fruchtfolge Winterweizen – Wintergerste – Winterraps; auf einigen Flächen wird Silomais angebaut, und ein relativ großer Anteil der Ackerfläche ist stillgelegt (Tabelle 6.27).

Tabelle 6.27: Düna-Hörden: Anbauverhältnisse nach den InVeKoS-Antragsdaten, vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung

	Vor v. B. (1994)			Nach v. B. (2000)		
	Anbau-fläche (ha)	in % der LF	in % der Acker-fläche	Anbau-fläche (ha)	in % der LF	in % der Acker-fläche
Ackerfläche	188,58	60%	100%	166,97	55%	100%
davon						
Winterweizen	50,75	-	27%	56,48	-	34%
Wintergerste	-*)	-	-	24,14	-	14%
Sonstiges Getreide	64,77	-	34%	6,54	-	4%
Raps	22,18	-	12%	38,71		23%
Silomais	7,57	-	4%	13,93	-	8%
Stilllegung	43,31	-	23%	27,19	-	16%
Grünland	125,64	40%	-	137,04	45%	-
Summe LF	314,22	100%	-	304,02	100%	-

-*): In InVeKoS 1994 nicht codiert.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Im Auswertungszeitraum ist der Pachtanteil der Flächen von 54% auf 62% stark angestiegen (Tabelle 6.28). Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass der Landkreis Osterode im großen Umfang für den Naturschutz wertvolle Flächen angekauft und anschließend an die Landwirte unter Auflagen verpachtet hat. Der Flächenanteil, der von den Einmärkern aus Düna und Hörden bewirtschaftet wird, ist mit 81 bzw. 79% annähernd gleichbleibend.

Tabelle 6.28: Düna-Hörden: Vergleich der Flächenstruktur vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung

	Vor v. B. (1994)		Nach v. B. (2000)		
	Gesamt	Davon Eigentum	Gesamt	Davon Eigentum	
Gebietsgröße in ABNFlurb (ha)	495,0		495,0		
Davon in InVeKoS beantragt (ha)	314,2	144,7	304,0	114,8	
von Einmärkern beantragt (ha)	255,1	122,3	239,1	89,2	
von Ausmärkern beantragt (ha)	59,1	22,4	64,9	25,6	
	Anzahl	Ø Größe (ha)	Anzahl	Ø Größe (ha)	Zusammenlegungsverhältnis
Flurstücke in ABNFlurb	578	0,86	578	0,86	1,00 : 1
Flurstücke in InVeKoS	256	1,23	254	1,20	0,98 : 1
Schläge in InVeKoS	225	1,40	223	1,36	0,98 : 1

Quelle: Eigene Berechnungen.

Da im Verfahrensgebiet keine Neuvermessung vorgenommen wurde, sind die Anzahl und die Durchschnittsgröße der Flurstücke konstant geblieben. Auch die Zahl der in InVeKoS gebildeten Schläge ist annähernd konstant, mit der Folge, dass auch für die bewirtschafteten Flächen kein positiver Zusammenlegungseffekt erkennbar ist. Bei der genaueren Analyse der Daten fällt auf, dass mehr als die Hälfte der Fläche (279 Flurstücke, 266,5 ha) im Jahr 2000 denselben Eigentümer wie 1994 hat. Vielfach ist auch der Bewirtschafter gleich geblieben, so dass ein Neuzuteilungseffekt nur auf einem Teil der Fläche erwartet werden kann.

Der Strukturwandel im Gebiet ist im Auswertungszeitraum rasant verlaufen (Tabelle 6.29). Von den 1994 in Düna und Hörden wirtschaftenden 23 im Durchschnitt mit 27,4 ha eher kleinen Betrieben hat fast die Hälfte, nämlich elf Betriebe, aufgehört, davon zwei aus der Größenklasse über 50 ha. Dagegen sind unter den Antragstellern im Jahr 2000 drei neue Landwirte vertreten, von denen einer mehr als 50 ha LF bewirtschaftet. Die Durchschnittsgröße der Einmärker ist um 39% gestiegen, wobei allein drei Betriebe im Jahr 2000 jeweils fast 50 ha mehr bewirtschaften als 1994.

Tabelle 6.29: Düna-Hörden: Durchschnittliche Größe der im Gebiet wirtschaftenden Betriebe vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung

	Vor v. B. (1994)				Nach v. B. (2000)			
	Anzahl	LF gesamt (ha)	Davon im Gebiet (ha)	Davon Eigentum (ha)	Anzahl	LF gesamt (ha)	Davon im Gebiet (ha)	Davon Eigentum (ha)
Einmärker	23	27,4	11,1	5,3	15	38,0	15,9	5,9
Davon > 50 ha	4	82,9	31,5	8,0	4	98,5	40,7	10,3
30-50 ha	4	36,8	16,0	10,2	3	32,6	16,4	12,1
10-30 ha	8	15,7	6,3	4,9	4	15,6	4,9	2,2
<10 ha	7	3,5	2,1	1,4	4	4,0	1,9	0,7
Ausmärker	17	50,1	3,5	1,3	15	63,1	3,8	1,5

Quelle: Eigene Berechnungen.

Beispielsbetriebe, Modellbetrieb, Messergebnisse

Die geringe Gebietsgröße und der Strukturwandel haben zur Folge, dass es kaum geeignete Beispielsbetriebe für das arbeitswirtschaftliche Modell gibt. Von den neun Betrieben, die 2000 noch am meisten Fläche im Gebiet bewirtschaften, sind mehrere offensichtlich arbeitsextensive Nebenerwerbs- oder auslaufende Betriebe. Weitere Betriebsleiter waren aus unterschiedlichen Gründen nicht bereit, an der Befragung teilzunehmen, so dass nur mit einem Betriebsleiter – nämlich demjenigen, der 1994 noch nicht gewirtschaftet hat – ein längeres Gespräch geführt werden konnte. Da dessen Aussagen nicht repräsentativ sind, wurde auf die Auswertung der Befragung und die Erstellung eines eigenen Betriebsmodells verzichtet. Um dennoch betriebswirtschaftliche Auswirkungen der Flurbereinigung darzustellen, wurde das Betriebsmodell Schledehausen in dieser Fallstudie angewendet. Die Ergebnisse haben jedoch keine Aussagekraft, wie schon anhand der Schlagdaten der Beispielsbetriebe gezeigt werden kann (vgl. Tabelle 6.30 und Anhang Grafiken duen).

Tabelle 6.30: Schlagdaten der Beispielsbetriebe in Düna-Hörden (Durchschnitt in den Betrieben und Gesamtdurchschnitt aller Betriebe bzw. Schläge)

Betrieb	duen_1	duen_2	duen_3	duen_4	duen_5	duen_6	duen_7	duen_8	duen_9	Ø
1994										
LF (ha)	47,00	34,46	25,87	10,63	104,68	139,24	9,97	51,01	0,00	52,86
Größe im Gebiet (ha)	13,75	23,17	15,94	0,91	4,97	49,17	6,56	22,41	-	17,11
Davon Grünland	10,97	4,84	6,03	0,19	0,78	12,57	4,08	16,37	-	6,98
Anzahl Flurstücke	13	6	2	1	4	50	13	35	-	15,5
Anzahl Schläge	10	11	7	2	2	26	10	22	-	11,3
Schlaggröße Acker (ha)	1,39	2,62	2,48	0,72	4,19	2,44	0,83	1,01	-	2,08
Schlaggröße Grünland (ha)	1,37	1,21	2,01	0,19	0,78	1,14	0,58	1,02	-	1,09
Anteil Vorgewendefläche (%)	13,6	9,1	8,2	7,9	11,8	9,1	15,0	11,9	-	13,0
Hof-Feld-Entfernung	1,87	1,25	0,94	1,55	2,95	1,46	1,50	0,63	-	1,28
2000										
LF (ha)	93,13	35,13	31,31	19,43	183,13	190,71	12,42	59,50	50,59	75,04
Größe im Gebiet (ha)	38,83	20,19	23,44	8,01	13,30	58,81	5,90	23,38	27,89	24,42
Davon Grünland	14,60	3,01	13,53	5,85	9,19	8,10	4,60	17,78	24,57	11,25
Anzahl Flurstücke	17	5	13	11	8	53	10	41	34	21,3
Anzahl Schläge	21	8	16	8	6	26	8	22	35	16,7
Schlaggröße Acker (ha)	2,42	3,44	2,48	1,08	1,37	2,98	1,30	1,40	0,66	2,32
Schlaggröße Grünland (ha)	1,33	1,00	1,13	0,98	3,06	0,90	0,66	0,99	0,82	1,02
Anteil Vorgewendefläche (%)	8,9	7,6	10,3	15,4	10,6	6,5	14,4	13,5	18,7	10,5
Hof-Feld-Entfernung	0,91	1,23	0,79	1,31	4,43	1,50	1,50	0,59	1,25	1,24

Quelle: Eigene Berechnungen.

Von 123 Flurstücken, die in den InVeKoS-Daten der Beispielsbetriebe 1994 enthalten sind, haben 75 den Bewirtschafter nicht gewechselt, 48 sind neu zugeteilt, und 34 sind in den Anträgen 2000 neu hinzu gekommen. Vier der Betriebe (duen_1, 4, 5, 9) bewirtschaften 2000 mehr als das Doppelte der Fläche von 1994, so dass der Effekt des Größenwachstums den der Neuzuteilung bei weitem überwiegt. Duen_3 und duen_8 haben im Jahr 2000 ungünstig geformte Naturschutzflächen vom Landkreis hinzu gepachtet und bewirtschaften im übrigen die gleichen Flächen wie 1994. Die Ergebnisse der verbleibenden drei Betriebe sind heterogen und erlauben keine repräsentative Aussage über das Verfahren. Auf eine Darstellung der Modellergebnisse wird daher verzichtet.

6.3.4.6 Roydorf-Scharmbeck

Analyse der InVeKoS-Daten

Aufgrund der oben (Kap. 6.3.3) geschilderten Problematik der „Pseudo-Flurstücke“ konnten die InVeKoS-Daten von 1994 nicht zum Flurbereinigungsgebiet zugeordnet werden. In Tabelle 6.31 sind daher die Flächennachweisdaten der teilweise im Gebiet liegenden Gemarkungen Scharmbeck (ohne die Fluren 1, 2, 8, 9) und Roydorf (ohne die Fluren 1, 3, 5 und 6) ausgewertet. Hier zeigen sich sehr heterogene Anbauverhältnisse. Auf dem Acker-

land, das ca. 60 % der Fläche ausmacht, werden eher extensive Getreidearten wie Roggen und Sommergerste angebaut, aber auch Raps sowie Silo- und Körnermais sowie zahlreiche Sonderkulturen (Feldgemüse, Spargel und anderes).

Tabelle 6.31: Roydorf-Scharmbeck: Anbauverhältnisse nach den InVeKoS-Antragsdaten, vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung

	Vor v. B. (1994)			Nach v. B. (2000)		
	Anbaufläche (ha)	in % der LF	in % der Ackerfläche	Anbaufläche (ha)	in % der LF	in % der Ackerfläche
Ackerfläche	343,20	60%	100%	349,83	59%	100%
davon						
Roggen	-*)	-	-	59,65	-	17%
Sommergerste	-*)	-	-	42,59	-	12%
Sonstiges Getreide	120,84	-	35%	59,62	-	17%
Raps	73,10	-	21%	56,81		16%
Silo-/Körnermais	63,89	-	19%	49,38	-	14%
Sonstiges Acker	26,45	-	8%	31,83	-	9%
Stilllegung	58,91	-	17%	49,97	-	14%
Grünland	228,18	40%	-	247,68	41%	-
Summe LF	571,38	100%	-	597,52	100%	-

-*): In InVeKoS 1994 nicht codiert.

Quelle: Eigene Berechnungen.

In Tabelle 6.32 ist die Flächenstruktur in den genannten Fluren dargestellt, wie sie sich aus den InVeKoS-Daten abzeichnet. Demnach hat die durchschnittliche Größe der beantragten Flurstücke in den genannten Fluren von 1994 bis 2000 nur um das 1,09fache zugenommen. Das Zusammenlegungsverhältnis der Schläge ist mit 1,22:1 etwas günstiger. Diese Auswertung bietet jedoch kein Bild der Zusammenlegungswirkung der Flurbereinigung, da, wie erwähnt, bereits vor 1994 Zwischeneinteilungen im Verfahren vorgenommen wurden. Der unbeeinflusste Zustand vor 1982 kann in dieser Studie nicht rekonstruiert werden. Die Anzahl der in ABNFlurb aufgelisteten Flurstücke hat nur geringfügig abgenommen; hieraus resultiert ein Zusammenlegungsverhältnis von 1,05:1.[103]

[103] Eine Gegenüberstellung der Anzahl alter und neuer Besitzstücke durch das AfA Lüneburg ergibt dagegen ein Zusammenlegungsverhältnis von 1,6:1.

Tabelle 6.32: Roydorf-Scharmbeck: Durchschnittliche Größe der im Gebiet wirtschaftenden Betriebe vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung

	Vor v. B. (1994)			Nach v. B. (2000)		
	Anzahl	LF gesamt (ha)	Davon im Gebiet (ha)	Anzahl	LF gesamt (ha)	Davon im Gebiet (ha)
Einmärker	15	46,9	33,0	12	66,3	44,3
Davon > 50 ha	7	80,1	59,9	7	95,8	66,7
30-50 ha	1	49,8	36,1	2	41,0	26,9
10-30 ha	4	19,3	7,2	2	19,7	5,0
<10 ha	3	5,2	3,9	1	3,3	0,2
Ausmärker	12	51,2	6,3	13	53,6	5,1

Quelle: Eigene Berechnungen.

Sechs Einmärker, die zusammen 56% des Gebiets bewirtschaften, waren bereit, an der Befragung teilzunehmen. Alles sind Haupterwerbsbetriebe, davon fünf Futterbau- und ein Marktfruchtbetrieb (Tabelle 6.33).

Tabelle 6.33: Befragte Betriebe in der Fallstudie Roydorf-Scharmbeck

Betrieb	**royd_1**	**royd_2**	**royd_4**	**royd_7**	**royd_8**	**royd_9**
Alter des Betriebsleiters	51	30	41	58	55	38
Haupt-/Nebenerwerb	HE	HE	HE	HE	HE	HE
LF (ha) 1994	49,8	135,6	72,7	50,1	68,1	76,9
LF (ha) 2000	48,1	120,8	149,2	51,2	65,3	82,1
...davon im Flurb.gebiet	69 %	80 %	45 %	73 %	61 %	76 %
Art der Viehhaltung	MK, Pferde	MV, Pferde	MV	MS	MV	MV
GV / 100 ha LF	0,96	1,06	0,48	1,64	1,23	0,66
Betriebstyp	FB	FB	FB	MF	FB	FB

Quelle: Eigene Erhebungen.

6.3.5 Ergebnisse der Betriebsbefragung

In der Betriebserhebung wurden weitere Wirkungen der Flurbereinigung auf die einzelnen Betriebe, wie sie sich nach Einschätzung der Betriebsleiter darstellen, erfragt. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse zum Pacht- und Bodenmarkt sowie zu den sonstigen Wirkungen im Vergleich zwischen den Verfahren dargestellt (vergleiche dazu die Tabellen Anhang Bodenmarkt und Anhang Wirkungen).

Pacht- und Bodenmarkt (vgl. Anhang 6.3, Tabellen 1 und 2)

Nicht alle Landwirte waren bereit, offen Auskunft zu den gezahlten Pachtpreisen zu geben, so dass die ohnehin geringe Grundgesamtheit in diesem Fragenkomplex nochmals geringer ist. Bei der Würdigung der Ergebnisse ist die Anzahl der Nennungen daher immer zu berücksichtigen.

Ein häufig vertretene These ist, dass die Pächter in Flurbereinigungsgebieten die vom Eigentümer zu zahlenden Teilnehmerbeiträge direkt oder indirekt (über eine Pachtpreiserhöhung) übernehmen. In den Verfahren mit landwirtschaftlicher Zielsetzung wird dies nur teilweise bestätigt (Frage 6). Während die Pachtpreise im Zusammenhang mit der Flurbereinigung überwiegend nicht erhöht werden, übernehmen 29% der Pächter in Groß Lafferde und 50% der Pächter in Fladderlohausen die Teilnehmerbeiträge vollständig, wohingegen in Cleverns die Übernahme von rund der Hälfte des Teilnehmerbeitrags (60% der Befragten) scheinbar üblich ist.

Die Pachtpreise, die die Befragten innerhalb des Flurbereinigungsgebiets zahlen, sind fast durchweg höher als die Pachtpreise außerhalb (Frage 7). Dieses Ergebnis ist vermutlich nicht flurbereinigungsbedingt, sondern mit der Zahlungsbereitschaft des Einzelbetriebs für weiter entfernt liegende Flächen (die arbeitswirtschaftlich gesehen weniger rentabel sind als nahe gelegene Flächen) zu erklären.

Die Preise für nach der Besitzeinweisung neu abgeschlossene Pachtverträge sind nicht signifikant höher als für ältere Verträge. Dieses Ergebnis deckt sich mit dem von Frage 6.3, dass die Teilnehmerbeiträge (jedenfalls kurzfristig) nicht auf die Pachtpreise umgelegt werden.

Nach ihrer allgemeinen Einschätzung der Folgen der Flurbereinigung für den lokalen Pachtmarkt befragt, stellen die Landwirte überwiegend keine Auswirkungen auf Angebot, Nachfrage und Preis fest (Frage 9). Lediglich in Groß Lafferde konstatieren 58% der Befragten eine Erhöhung der Nachfrage und 44% eine Preiserhöhung, die mit 167 DM/ha recht kräftig ausfällt. In Fladderlohausen und Cleverns wird eine Erhöhung des Angebots (in Cleverns einschränkend: nur bei Grünland) von mehr Landwirten beobachtet als eine

Erhöhung der Nachfrage. Dennoch stellen zwei Landwirte in Fladderlohausen eine Pachtpreiserhöhung um 300 DM/ha fest.

Der örtliche Bodenmarkt (Kaufpreis, Angebot und Nachfrage) wird nach Meinung von 2/3 aller befragten Landwirte durch die Flurbereinigung nicht verändert (Frage 10). Der Einfluss ist eher preisregulierend, da die Teilnehmergemeinschaft während des Verfahrens einen fixen Kaufpreis je Werteinheit zahlt, der sich auf dem lokalen Markt durchsetzt. Nach Meinung von einem Drittel der Befragten – in Schledehausen sogar von 60% – liegt dieser Preis jedoch höher als vor der Flurbereinigung.

Als Fazit dieses Befragungsteil kann festgehalten werden, dass die wirtschaftenden Landwirte in der Tendenz eine finanzielle Belastung durch eine flurbereinigungsbedingte Verteuerung landwirtschaftlicher Nutzfläche verspüren. Diese Tendenz ist jedoch nicht sehr deutlich, und wird durch die geringe Zahl der auswertbaren Antworten abgeschwächt. Zudem muss in Frage gestellt werden, ob die Befragten in jedem Fall das Abstraktionsvermögen besaßen, zwischen allgemeinen Einflüssen des Bodenmarkts und dem speziellen Einfluss der Flurbereinigung zu unterscheiden.

Beurteilung von weiteren Wirkungen (vgl. Anhang 6.3, Tabellen 3 bis 5)

In Ergänzung der arbeitswirtschaftlichen Berechnungen wurden die Landwirte gefragt, wie sie die Auswirkungen der Flurbereinigung auf ihren Arbeitseinsatz einschätzen (Frage 13). Die Ergebnisse zeigen eine deutliche Rangfolge in der Bewertung der Verfahren. Mit Abstand am höchsten (Durchschnitt 2,1) wird die Wirkung in Groß Lafferde eingeschätzt; sowohl in bezug auf die Qualität der Wege als auch auf die Schlag- und die Flurstücksgröße wird im Durchschnitt eine mehr als „hohe“ Ersparnis (Stufe 2) festgestellt. In Fladderlohausen und Cleverns wird nur der Qualität der Wege eine vergleichbar hohe Wirkung attestiert, während der Flurbereinigung im Durchschnitt nur eine „geringe“ Ersparnis (2,8 bzw. 2,9) beigemessen wird. Noch deutlich ungünstiger werden die Verfahren Schledehausen (Durchschnittswert 3,4) und Roydorf-Scharmbeck (3,9) bewertet.

Die Landwirte haben – verglichen mit den Modellergebnissen – ein realistisches Bild von der Höhe der Arbeitszeitersparnis (Frage 14). Die Angaben liegen zwischen 12,7% (Groß Lafferde) und 9,4% (Cleverns) bzw. 2,8% in Schledehausen und 0% in Roydorf-Scharmbeck. Auf die Frage, wie die eingesparte Arbeitszeit verwendet wird, antworten die Landwirte ganz überwiegend mit „mehr Freizeit“, „mehr Zeit im Büro“ oder „Reduzierung von Fremd- bzw. Familien-AK“. Dagegen wird eine Flächen- oder Viehaufstockung nur von sehr wenigen Landwirten angegeben. Nur ein Landwirt in Groß Lafferde hat eine außerlandwirtschaftliche Erwerbstätigkeit aufgenommen.

Für die meisten Betriebe (77%) hat die Flurbereinigung keine neuen Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet (Frage 15). Von den wenigen positiven Antworten fallen die Bildung

von Kooperationen in Groß Lafferde (30% der Antworten), die Übernahme von Pflegearbeiten (je ein Landwirt in Fladderlohausen und Schledehausen) sowie der Wegfall von Bewirtschaftungsauflagen (2 Antworten in Schledehausen) auf.

Veränderungen der Maschinenausstattung und der eingesetzten Arbeitsverfahren wurden im Zusammenhang mit der Erhebung der Produktionsverfahrensdaten erfragt (Fragen 18.1 bis 18.3). In den Antworten zu Frage 18.3 werden insgesamt 53 Neuinvestitionen in Maschinen genannt, wobei als Kaufgrund zu 46% „Ersatzinvestition“, zu 25% „Vergrößerung“ und zu 29% „neue Technik“ angegeben wird. Allein aus Groß Lafferde kommt mehr als die Hälfte (30) der Nennungen zu diesem Punkt.

Groß Lafferde ist auch das einzige Fallstudiengebiet, in dem seit der vorläufigen Besitzeinweisung die überbetriebliche Maschinenverwendung ein höheres Gewicht bekommen hat (Frage 18.1). Als Hauptursache dafür ist die zwischenzeitlich erfolgte Gründung der Rübenabfuhrgemeinschaft zu sehen, die auch Verfahrensänderungen in der Rübenernte sowie Ersatz- und Vergrößerungsinvestitionen in Transporttechnik nach sich zog.

Aus den schriftlich niedergelegten Antworten sowie aus den mündlichen Bemerkungen während der Befragung lässt sich schließen, dass die Landwirte dem Einfluss der Flurbereinigung auf die Betriebsentwicklung keine große Bedeutung beimessen. Häufig wurde in der Befragung geäußert, dass Maschineninvestitionen ohnehin geplant waren, bestimmte Entwicklungsschritte im Zuge des Generationswechsels anstanden oder Folge des allgemeinen Strukturwandels sind, und keinesfalls in ursächlichem Zusammenhang mit der Flurbereinigung stehen.

Damit stellt sich die Frage, ob die mittelbaren Wirkungen der Flurbereinigung (vgl. Kap. 6.3.1) tatsächlich viel geringer sind als in der Literatur angegeben. Dagegen spricht jedoch, dass die untersuchten Verfahren sehr jung sind. Mittelbare Wirkungen werden eher langfristig auftreten, und dem einzelnen Landwirt wird es vermutlich häufig schwer fallen, solche Entwicklungen kausal auf die Flurbereinigung zurückzuführen. Die Befragung erweist sich als wenig geeignet, diese Wirkungen zu erfassen.

Tabelle 6.34: Fragen zu den sonstigen Wirkungen der Flurbereinigung (1 = deutlich verbessert, 3 = nicht verändert, 4 = verschlechtert)

		Mittelwert bzw. Anteil Nennungen in %					
Verfahren		**laff**	**flad**	**clev**	**schl**	**royd**	**Gesamtmittel**
21.1	Wie hat sich die Flurbereinigung auf Ihren eigenen Betrieb ausgewirkt?						
		1,90	2,51	2,63	2,71	3,00	**2,55**
21.2	Wie hat sich das Verhältnis zwischen den Landwirten geändert?						
		2,90	3,00	2,92	3,00	3,08	**2,98**
21.3	Wie beurteilen Sie die Wirkungen auf den nicht landwirtschaftlichen Bereich?						
		2,27	2,35	2,38	2,81	2,85	**2,53**
21.4	Inwieweit wurden folgende von Ihnen von der Flurbereinigung erwarteten Ziele erreicht? (1 = voll, 3 = nicht erreicht)						
		1,62	1,96	2,08	2,18	2,63	**2,09**
21.5.1	Hat sich die Flurbereinigung für Sie gelohnt, wenn Sie Ihren Aufwand und Ertrag auf längere Sicht vergleichen?						
	Ja	100%	67%	67%	67%	0%	**67%**
	Nein	0%	33%	22%	33%	67%	**28%**

Quelle: Eigene Erhebungen.. AT_2002-08-05

Die weiteren Fragen zu den sonstigen Wirkungen der Flurbereinigung (21.1 bis 21.5) haben wiederum eine subjektive Wertung durch die Befragten in Form einer Notenskala zum Inhalt, ähnlich wie in Frage 13. In den Antworten zeigt sich in auffälliger Regelmäßigkeit die gleiche Rangfolge der Bewertung wie oben. In allen Einzelfragen wird Groß Lafferde am besten bewertet, Fladderlohausen und Cleverns folgen mit etwa gleich hohen Punktwerten, dahinter Schledehausen und als letztes Roydorf-Scharmbeck (Tabelle 6.34).

Bei den Auswirkungen auf den eigenen Betrieb (Frage 21.1) wird vor allem die Verbesserung der Schlagkraft der Maschinen hervorgehoben. Erstaunlich ist, dass eine Verbesserung der Naturalerträge in den meisten Verfahren (bis auf Groß Lafferde) nicht wahrgenommen wird. Hier zeigen die Ergebnisse der Modellrechnungen (Feldrandverluste) ein weitaus positiveres Bild.

Das Verhältnis zwischen den Landwirten wird durch die Flurbereinigung nicht verbessert (Frage 21.2). Im Gegenteil wurde in der Befragung häufig geäußert, dass sich der Zusammenhalt zwischen den Landwirten eher verschlechtert hat. Dies wurde zum einen damit begründet, dass die Landwirte im Verfahren ungleich behandelt werden (Vorstand der Teilnehmergemeinschaft besser als andere), zum anderen aber auch mit Verteilungskämpfen um bestimmte Flächen, die im Verlauf der Neuzuteilung mehr oder weniger offen zutage treten. In Roydorf-Scharmbeck war sehr deutlich zu beobachten, dass seit langem be-

stehende Konflikte zwischen bestimmten Familien im Dorf durch das Flurbereinigungsverfahren neue Nahrung erhielten.

Die Wirkungen auf den nicht landwirtschaftlichen Bereich werden sehr differenziert beurteilt (Frage 21.3). Die Befragten heben besonders die gestiegene Attraktivität des Wegenetzes für den Freizeitverkehr (Spaziergänger, Radfahrer) hervor und bemängeln zugleich, dass die Behinderung des landwirtschaftlichen Verkehrs dadurch stark zugenommen hat. Andererseits beobachten sie eine gesunkene Attraktivität für Jäger, da das Wild im Verfahrensgebiet zurückgegangen ist. Ob dies eine direkte Folge der Flurbereinigung oder eine indirekte aufgrund des gestiegenen Freizeitverkehrs ist, bleibt offen.

Die von der Flurbereinigung erwarteten Ziele (Frage 21.4) wurden in bezug auf den Ausbauzustand der Wege überwiegend und in bezug auf die meisten anderen Parameter teilweise erreicht. Lediglich die Landwirte in Roydorf-Scharmbeck konstatieren ganz überwiegend, dass ihre Ziele nicht erreicht wurden.

Entsprechend den obigen Bewertungen stimmen bei der Frage, ob sich die Flurbereinigung für sie gelohnt hat (Frage 21.5.1), alle Landwirte in Groß Lafferde zu. Sie würden zu 70% ein solches Verfahren auch bei höheren Teilnehmerbeiträgen empfehlen, zu 30% nur bei gleich hohen Beiträgen (Frage 21.5.4). In Fladderlohausen stimmen nur sechs Befragte zu, für drei hat sich das Verfahren nicht gelohnt. Ein Landwirt würde ein solches Verfahren grundsätzlich nicht empfehlen, drei nur unter bestimmten Bedingungen (kürzere Verfahrensdauer, geringerer Flächenabzug). Das Verfahren Cleverns hat sich für sechs Befragte gelohnt und für zwei nicht. Zwei würden das Verfahren auch bei höheren Teilnehmerbeiträgen empfehlen, sechs bei gleich hohen Beiträgen, einer nur unter der Bedingung, dass alle Teilnehmer gleich behandelt werden, und einer nur mit dem Schwerpunkt Wegebau.

Auch in Schledehausen hat sich das Verfahren für die Mehrheit der Befragten gelohnt. Die Hälfte würde das Verfahren bei gleich hohen Beiträgen empfehlen, die andere Hälfte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen: wenn Wegenetze verbessert werden, wenn über freiwilligen Landtausch nichts erreicht werden kann, wenn die Landschaft durch natürliche Elemente aufgewertet wird. Das Verfahren Roydorf-Scharmbeck hat sich für keinen der Landwirte gelohnt. Freiwillig hätten sich die Befragten nicht für ein Flurbereinigungsverfahren entschieden, der freiwillige Landtausch wird von zwei Landwirten als bessere Alternative genannt. Ein Landwirt bemängelt, dass außerlandwirtschaftliche Belange ein zu großes Gewicht erhalten haben, und einer würde ein Verfahren nur empfehlen, wenn es „menschlich“ gut läuft.

6.3.6 Vergleich der Ergebnisse

In Tabelle 6.35 sind im oberen Teil die wesentlichen Durchschnittsdaten der Modellberechnungen gegenübergestellt. Das anfangs vorgestellte betriebswirtschaftliche Modell konnte wegen ungeeigneter oder nicht ermittelbarer Schlagdaten nur auf drei der sechs Fallstudien angewendet werden. In Cleverns wurde eine Alternativrechnung angewendet, während für Düna-Hörden und Roydorf-Scharmbeck keine Vorteile für die Landwirtschaft ermittelbar waren.

Im Vergleich der Schlagdaten wird deutlich, dass Groß Lafferde, obgleich das Gebiet schon vorher die günstigste Schlagstruktur hatte, durch die Flurbereinigung nochmals die größten Zusammenlegungseffekte (67% Schlagvergrößerung, 31% Minderung der Vorgewende-Anteile, 21% Verkürzung der Hof-Feld-Entfernung) erzielen konnte. Fladderlohausen folgt diesbezüglich nicht weit dahinter, während Schledehausen – insbesondere was die Steigerung der Schlaggröße (+ 30%) anbetrifft – deutlich abfällt.

Zudem haben die Groß Lafferder Betriebe – der intensiven Marktfruchtregion entsprechend – die höchsten Arbeitserledigungskosten und die höchsten Feldrandeffekte, so dass die Kostenersparnis durch die Flurbereinigung mit 50 Euro/ha bei weitem am höchsten ist. Allerdings ist auch der Abstand der Ersparnis zwischen dem erfolgreichsten und dem am wenigsten erfolgreichen Beispielsbetrieb (92 Euro) in diesem Verfahren am höchsten. Im Verfahren Fladderlohausen sind die Vorteile am gleichmäßigsten verteilt (63 Euro Abstand um den Mittelwert 39 Euro). Schledehausen erreicht im Durchschnitt 25 Euro Ersparnis, fällt aber durch einzelne Betriebe, die keinerlei Verbesserung erzielen konnten, aus dem Rahmen.

Das Verfahren Cleverns erreicht bei einer abweichenden Kalkulation, die nur die Wegezeitersparnisse berücksichtigt, die geringsten Kostenersparnisse. Das Ergebnis ist aber nicht nur wegen des differierenden Rechenmodells nicht mit den anderen Ergebnissen vergleichbar, sondern auch aufgrund der nicht berechenbaren Vorteile für die Weidewirtschaft in diesem Gebiet.

Tabelle 6.35: Vergleich der Modellergebnisse (jeweils Durchschnitt aller Betriebe)

Betriebsmodell	**laff**	**flad**	**clev**	**schl**
Vor v. B.				
Größe (ha)	43,81	30,84	40,33	23,41
Schlaggröße (ha)	2,38	1,82		1,45
Anteil Vorgewendefläche (%)	6,11	10,40		13,29
Hof-Feld-Entfernung (km)	2,03	1,42	1,43	0,78
Bewirtschaftungskosten (€/ha)	**372,87**	**289,02**		**311,83**
Nach v. B.				
Größe (ha)	41,86	39,93	46,67	27,34
Schlaggröße (ha)	4,19	3,12		1,88
Anteil Vorgewendefläche (%)	4,23	6,90		10,06
Hof-Feld-Entfernung (km)	1,60	1,23	1,39	0,71
Bewirtschaftungskosten (€/ha)	**322,41**	**250,01**		**287,22**
Kostenersparnis (€/ha)	**50,46**	**39,01**	**18,92**	**24,61**
Ersparnis des erfolgreichsten Betriebs	103,12	85,38	79,68	74,15
Ersparnis des wenigst erfolgreichen Betriebs	11,23	22,72	-1,14	-0,71
Teilnehmerbeitrag (€/ha)	12,50	25,50	22,50	57,50
Jahre Beitragszahlung	4	20	20	2
Rentenbarwert der Zahlungsströme (€/ha)	473,03	63,13	-76,72	185,14
Des erfolgreichsten Betriebs	1012,93	520,30	577,38	773,15
Des wenigst erfolgreichen Betriebs	70,81	-95,94	-292,67	-115,34

Quelle: Eigene Berechnungen. AT_2002-08-05

Interessant, wenn auch nur mit Vorsicht zu interpretieren, ist eine Gegenüberstellung der monetären Vorteile der Landwirte einerseits und ihrer Kostenbelastungen in Form der Teilnehmerbeiträge andererseits (im unteren Teil der Tabelle). Dieser Vergleich unterstellt, dass die Landwirte auch für ihre gepachtete Fläche die Teilnehmerbeiträge zu tragen haben (was in der Befragung zum Teil verneint wurde). Hier wird nochmals deutlich, warum die Groß Lafferder Landwirte sich so zufrieden über ihr Verfahren äußern, denn sie zahlen mit 12,50 Euro je Hektar auch die geringsten Teilnehmerbeiträge, und dies nur über vier Jahre, während die Landwirte in Cleverns und Fladderlohausen über 20 Jahre einen jeweils höheren Betrag zu zahlen haben. Der Teilnehmerbeitrag in Cleverns (22,50 Euro/ha) ist sogar höher als die errechnete durchschnittliche Kostenersparnis der Landwirte (18,92 Euro/ha). In Schledehausen wurde der Gesamtbeitrag von 115 Euro/ha auf zwei Beitragsjahre verteilt.

Um die Ein- und Auszahlungen vergleichbar zu machen, werden nun deren Rentenbarwerte ermittelt (vgl. hierzu Anhang 6.4). Dazu wird unterstellt, dass die erste Beitragszahlung

im Jahr nach Vorlage des Wege- und Gewässerplans fällig ist, während die Kostenersparnisse ab dem Jahr der vorläufigen Besitzeinweisung eintreten und einheitlich über 20 Jahre in voller Höhe wirksam sind. Die Summe der Salden aus Beitragszahlung und Kostenersparnis in jedem Jahr, jeweils mit 5% Kalkulationszinsfuß auf den Gegenwartswert diskontiert, ergibt den Rentenbarwert der Zahlungsströme.

Durch diese Rechnung verschiebt sich die Rangfolge der vier Verfahren. Da die Betriebe in Schledehausen eine weitaus geringere Beitragslast tragen, ist ihr Rentenbarwert trotz der geringeren jährlichen Kostenersparnisse weitaus größer als der Wert in Fladderlohausen. Betrachtet man die Spanne der Rentenbarwerte zwischen den erfolgreichsten und am wenigsten erfolgreichen Betriebe, so fällt auf, dass es in jedem Verfahren Betriebe gibt, die kräftig gewinnen, aber – mit der Ausnahme Groß Lafferde – auch Betriebe, die per saldo verlieren.

6.3.7 Ergänzende Überlegungen

Ein bislang nicht betrachteter Vorteil der Flurbereinigung sind die Kostenersparnisse, die den Landwirten als Grundeigentümer durch die Förderung des Wirtschaftswegebaus in der Flurbereinigung entstehen. Hätte in diesem Gebiet keine Flurbereinigung stattgefunden, so hätten die Wirtschaftswege, die eine wesentliche Voraussetzung für die Landbewirtschaftung darstellen, dennoch in Ordnung gehalten und den gestiegenen Anforderungen angepasst werden müssen.

In diesem Fall würden statt eines einmaligen, groß angelegten Ausbauprogramms eher fortlaufende, kleinere Investitionen in die Unterhaltung und den Neubau von Wegen verwirklicht. Vereinfachend kann aber angenommen werden, dass der in dem Verfahren realisierte Wegebau langfristig auch ohne Flurbereinigung stattfinden würde. Welchen Anteil der Kosten die Grundeigentümer dann zu tragen hätten, hängt von der Unterhaltungslast und den sonstigen Fördermöglichkeiten ab.

Liegt die Unterhaltungslast bei einem Realverband, so werden die Kosten vollständig auf die anliegenden Grundeigentümer umgelegt. Ist die Gemeinde unterhaltspflichtig, so sind Wegebaumaßnahmen vermutlich politisch schwerer durchzusetzen, die Kosten werden jedoch (je nach Satzung) zu einem mehr oder weniger großen Teil von der Gesamtbevölkerung getragen. Zudem bestehen zumindest zeitweise auch außerhalb der Flurbereinigung Förderprogramme für ländlichen Wegebau (z. B. derzeit im niedersächsischen ProLand-Programm).

Die folgende Rechnung stellt daher das theoretische Maximum an Kostenbelastung dar, unter der Annahme, dass das gesamte in der Flurbereinigung geschaffene Wegenetz zu ei-

nem Zeitpunkt vollständig von den Teilnehmern selbst finanziert würde (Tabelle 6.36). Dazu werden die aus den Finanzierungsplänen entnommenen Gesamtkosten des Wegebaus auf die gesamte Verfahrensfläche verteilt. In den untersuchten Verfahren liegt die Kostenbelastung zwischen 1.113 Euro (Groß Lafferde) und 1.934 Euro (Fladderlohausen) je Hektar. Wird der Wegebau, wie in der Flurbereinigung üblich, mit einem Darlehn über 20 Jahre finanziert, so errechnet sich bei einem kalkulierten Zinsfuß von 5% eine jährliche Kostenbelastung von 89 (Groß Lafferde) bis 155 Euro (Fladderlohausen) je Hektar Verfahrensfläche.

Tabelle 6.36: Kosten des Wegebaus in den untersuchten Verfahren

Verfahren	Groß Lafferde	Fladderlohausen	Cleverns	Schledehausen
Wegebaukosten insgesamt (θ)	1.216.875	2.239.458	1.681.555	684.431
Verfahrensfläche (ha)	1.093	1.158	968	454
Kosten pro ha Verfahrensfläche (θ)	1.113	1.934	1.737	1.508
Finanzierungskosten (5% Zins, 20 Jahre)	89,34	155,18	139,39	120,97

Quelle: Eigene Berechnungen. AT_2002-08-05

Vergleicht man diese Werte mit den Teilnehmerbeiträgen in den jeweiligen Verfahren, so wird die große finanzielle Bedeutung des Wegebaus für die Teilnehmer deutlich: In Fladderlohausen und Cleverns betragen die Wegebaukosten etwa das 6fache des Teilnehmerbeitrags, in Schledehausen das 14fache und in Groß Lafferde das 25fache (Teilnehmerbeitrag jeweils auf 20 Jahre umgerechnet). Überlegungen zu einer angemessenen Beteiligung der Teilnehmer an den hohen Wegebaukosten werden insbesondere in Abschnitt 8.4 angestellt.

6.3.8 Kritische Würdigung der Ergebnisse

In allen untersuchten Verfahren, auf die das Rechenmodell angewendet werden konnte, hat die Flurbereinigung deutliche unmittelbare Wirkungen. Für die meisten beteiligten Betriebe konnten Kostenersparnisse durch Vergrößerung und bessere Formung der Schläge sowie Verkürzung und Verbesserung der Wege nachgewiesen werden. Diese unterscheiden sich jedoch in der Höhe nicht nur zwischen den Verfahren, sondern noch in viel stärkerem Ausmaß zwischen den Teilnehmern der einzelnen Verfahren. Generell profitieren Ackerbaubetriebe stärker als Futterbaubetriebe, da die Einsparmöglichkeiten auf Grünland insgesamt geringer sind. Im übrigen ist die Höhe der Ersparnis jedoch nicht durch bestimmte Betriebsmerkmale bestimmt, sondern allein durch die jeweilige Flächenstruktur im Ausgangszustand und ihr Optimierungspotential in der Flurbereinigung.

Der hier verwendete Ansatz, Schlagdaten aus den tatsächlichen Bewirtschaftungsdaten der InVeKoS-Anträge zu gewinnen, zeigt aber auch, dass die Betriebe nicht in jedem Fall die optimierte Schlagstruktur annehmen, denn Flurstücksteilungen haben in einigen Fällen die Wirkung der Flurbereinigung wiederum geschmälert.

Mittelbare Wirkungen in Form von Neuinvestitionen, Änderungen der Betriebsorganisation und -ausstattung, neuen Erwerbsmöglichkeiten o. ä. konnten nur sehr vereinzelt nachgewiesen werden. Flurbereinigung ist nicht alleiniger Auslöser solcher Wirkungen oder wird von den Landwirten nicht als solcher wahrgenommen. Vielmehr überlagern die Effekte des allgemeinen Strukturwandels (Betriebswachstum, Generationenwechsel) bereits innerhalb weniger Jahre die Effekte der Flurbereinigung.

Auch wenn sich die Flurbereinigung nicht für jeden einzelnen Betrieb gelohnt hat, so profitieren doch alle vom Wegebau, der den Landwirten auf einen Schlag ein neuwertiges Wegenetz zur Verfügung stellt und ihnen für die Folgejahre hohe Kostenbelastungen für Ausbau und Unterhaltung der Wege erspart. Diese Ersparnisse dürften für viele Betriebe höher wiegen als die eingesparten Bewirtschaftungskosten.

Dessen ungeachtet ist das verwendete Betriebsmodell wie kein anderes in der Lage, die tatsächlichen Kostenersparnisse, die Landwirte aufgrund eines Flurbereinigungsverfahrens erreichen können, einzelfallbezogen vorherzusagen. Daher stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen das Modell in der Praxis eine Grundlage zur Bemessung von Teilnehmerbeiträgen in neu einzuleitenden Verfahren liefern könnte.

Hauptproblem in dieser Studie war der enorme Zeitaufwand, der zur Gewinnung der relevanten Schlagdaten betrieben werden musste. Eine Lösung ist hier jedoch denkbar, da die GIS-Technik, die in neuen Verfahren ohnehin stärker zum Einsatz kommt, so weiter entwickelt werden könnte, dass die Schlagdaten weitgehend automatisiert erzeugt werden.

Weitaus gravierender ist die Frage, ob sich die neue Schlagzuteilung bereits zu Beginn eines Verfahrens so weit festlegen lässt, dass die Zusammenlegungseffekte vorhersagbar sind. Neben der Zusammenlegung der Eigentumsflurstücke müsste hier auch antizipiert werden, inwieweit die Verpächter bereit sind, ihre Flurstücke mit denen ihrer Pächter zusammenlegen zu lassen. Hier wird immer ein Prognosespielraum bleiben, der sich durch Berechnung verschiedener Szenarien eingrenzen lässt.

Für die Bemessung der Teilnehmerbeiträge bleibt die Frage, wie die großen Unterschiede in den einzelbetrieblichen Ergebnissen zu bewerten sind. Da es nicht sinnvoll erscheint, Einzelbeiträge in unterschiedlicher Höhe festzulegen, muss ein Modell auf einen wie immer gearteten Durchschnittsbetrieb zurückgreifen. Zudem müssen die Kostenvorteile aus dem Wegebau über das Modell hinaus angemessen berücksichtigt werden.

6.4 Nicht landwirtschaftliche Flurbereinigungswirkungen

6.4.1 Beschaffung von Verfahrensdaten

Zur Betrachtung der nicht landwirtschaftlichen Wirkungen der Fallbeispielverfahren wurde auf die in Kapitel 6.1 genannten Daten zurückgegriffen, insbesondere auf den Plan gem. § 41 FlurbG und spezielle Unterlagen, die zu den Verfahren (Umweltverträglichkeitsprüfungen, Landschaftsbegleitpläne, Finanzpläne) in den ÄfA vorhanden waren.

Weitere Daten (Kostenbeteiligung Dritter) und Informationen (Zusammenarbeit, Zielauswahl, Konflikte und Konfliktlösungen, Zielerreichung) wurden durch Befragungen der ÄfA sowie der jeweils bedeutenden Akteure in den Verfahren, z.B. Straßenbauämter, untere Naturschutzbehörden und Kommunen ermittelt (vgl. Anhänge 6.6 bis 6.8). Die Auswahl der Institutionen erfolgte aufgrund ihrer potenziellen und tatsächlichen Kostenbeteiligungen in Flurbereinigungsverfahren sowie durch den Einfluss, den sie auf das Verfahren ausübten.

Schwerpunkte der Befragungen stellen die unter Punkt 6.4.3 formulierten nicht landwirtschaftlichen Zielbereiche dar: Die Befragungen wurden anhand von Gesprächsleitfäden geführt. Nach der schriftlichen Fixierung der Ergebnisse durch die Arbeitsgruppe des Institutes wurden sie den betreffenden Institutionen zur Korrektur und Ergänzung erneut zur Verfügung gestellt. Diese Vorgehensweise sollte sicherstellen, Fehler in der Übertragung zu vermeiden sowie die Beteiligten möglichst intensiv einzubeziehen. Zudem wurde ein Tabellenfragebogen durch die ÄfA ausgefüllt, mit dem ergänzende Einschätzungen und Daten abgefragt wurden (vgl. Anhang 6.5). Dessen Schwerpunkt lag in der Einschätzung der Ziele, Synergie-Effekte sowie nachhaltige Wirkungen, die mit dem jeweiligen Verfahren erreicht werden sollten. Am Ende der am Leitfaden orientierten Gespräche bzw. der Auswertung des Tabellenfragebogens stehen regelmäßig qualitative Aussagen über den jeweiligen nicht landwirtschaftlichen Nutzen, der in den einzelnen Verfahren erreicht wurde.

6.4.2 Datenprobleme

Die gewonnenen Erkenntnisse beruhen zum großen Teil auf „weichen“ individuellen Aussagen der verschiedenen Akteure zu den ebenfalls eher als schwer messbar bzw. fassbar zu bezeichnenden Zielbereichen.

Widersprüchliche Aussagen bei der Befragung mehrerer Personen zum selben Thema mit demselben Gesprächsleitfaden treten auf. Auch die Dauer der Verfahren und der damit verbundene Personalwechsel stellen für die Auswertung der Leitfäden eine Schwierigkeit

dar, da bestimmte Informationen, insbesondere zu der Verfahrenshistorie (Beteiligung, Verfahrensablauf, Zufriedenheit der Akteure), für den gesamten Planungsprozess nicht mehr verfügbar waren oder nur mit einem unverhältnismäßig hohem Arbeits- und Zeitaufwand hätten ermittelt werden können.

Dies impliziert das grundsätzliche Problem der Belastbarkeit dieser Aussagen und Einschätzungen und der daraus abzuleitenden Interpretationen und Bewertungen. Ein weiteres Problem für die Auswertung stellten Art und Umfang der vorhandenen Unterlagen über das Verfahren dar. Verschiedene Gründe, wie z.B. Alter des Verfahrens, spezifische Standards der ÄfA sowie unterschiedliche Verfahrensarten und –ziele erlauben daher nur eine sehr begrenzte Vergleichbarkeit der Ergebnisse.

Die skizzierten Bewertungs- und Datenprobleme sowie die Schwierigkeit der Zuordnung von Kostenanteilen zu den schwer ermittelbaren und messbaren intangiblen Nutzen erschweren die Beurteilung der Effizienz der Verfahren maßgeblich.

6.4.3 Darstellung der Befragungsergebnisse

Die Ermittlung und Beurteilung der nicht landwirtschaftlichen Wirkungen von Flurbereinigungsverfahren erfolgt zum einen auf der Grundlage eines Referenzsystems von übergeordneten Zielbereichen und zum anderen anhand der konkreten Zielsetzungen/Aufgaben der Fallbeispiel-Verfahren.

Abgeleitet aus dem Flurbereinigungsgesetz, dem RdErl. d. NMELF vom 25.05.1999 „Flurbereinigungsprogramm 1999 bis 2003 für das Land Niedersachsen“, den „Leitlinien Landentwicklung“ der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung wurden vier übergeordnete nicht landwirtschaftliche Zielbereiche definiert (vgl. Punkte 6.4.3.1 bis 6.4.3.4) und zur differenzierten Erfassung und Analyse in verschiedene Funktionen, Wirkungen und Effekte aufgeschlüsselt. Die vier Zielbereiche und die vorgenommenen Untergliederungen werden nachfolgend kurz dargestellt.

6.4.3.1 Beitrag zu anderen hoheitlichen Planungen und Berücksichtigung von Interessen lokaler Akteure

Forumsfunktion der Flurbereinigung für andere Akteure im Planungsraum

Betrachtet wird, für welche Planungen und Interessen im Raum das Verfahren ein Forum bietet, um Ziele zu realisieren bzw. deren Vorgaben zu berücksichtigten. Die zugehörigen Akteure werden ermittelt und es wird dargestellt, in welchem Umfang sie Einfluss auf das Verfahren genommen haben. Die Zielfindung und damit die entsprechende Würdigung

nicht landwirtschaftlicher planerischer Belange hängt maßgeblich davon ab, welche Handlungsfelder zur Lösung vorhandener Probleme berücksichtigt werden sollen. Wichtig ist deren möglichst frühzeitige Ermittlung einschließlich hierfür maßgeblicher Institutionen bzw. Akteure auf formelle (Beteiligung per Gesetz), aber auch informelle Weise (kurzer Draht, Telefon u.ä.), insbesondere vor Beginn des Verfahrens. Faktoren wie persönliche Sympathien und Antipathien spielen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zweifellos eine wichtige Rolle, lassen sich aber nur schwer messen.

Koordinationsfunktion für andere Planungen und Interessen in den Durchführungsphasen

Als Durchführungsphasen werden alle weiteren Schritte verstanden, die im Flurbereinigungsverfahren der Anordnung zeitlich folgen. Erfasst wird, welche konkreten Maßnahmen bzw. Flächenbereitstellungen für welche Planungen bzw. Interessen im Verfahren durchgeführt oder ermöglicht werden. Ermittelt werden Konfliktintensitäten, die Art der Konfliktlösungen sowie eine Einschätzung des Zeitaufwandes und der Auswirkung auf die Verfahrensdauer für die Konfliktlösungen. Die Treffsicherheit und Flexibilität des Instrumentes lässt erkennen, inwieweit die Ziele, Probleme und Handlungsfelder zu Beginn des Verfahrens umfassend bestimmt wurden und damit die Voraussetzungen für eine effiziente Durchführung des Verfahrens schafften.

Synergie-Effekte und nachhaltige Wirkungen

Erfragt werden zum einen generelle Synergie-Effekte der für andere Planungen durchgeführten Maßnahmen/Flächenbereitstellungen und zum anderen, ob diese Effekte auch auf den formulierten Aufgabenverbund des jeweiligen Verfahrens wirken. Darüber hinaus werden weitere Einschätzungen zur Wirkung auf den Raum bzw. das Verfahrensgebiet erfragt, z.B. inwieweit ein Beitrag zur regionalen Schwerpunktbildung oder eine Anstoßfunktion für weitere planerische Entwicklungen stattgefunden hat und wie nachhaltig die Auswirkungen sind. Die Synergie-Effekte der nicht landwirtschaftlichen Ziele auf den Aufgabenverbund werden in jedem Zielbereich abgefragt, da nur so eine Gesamtschau über alle Maßnahmen/Flächenbereitstellungen und ihre Wirkungen erfasst werden kann. In der zusammenfassenden Darstellung des jeweiligen Fallbeispieles werden dann alle für den Aufgabenverbund ermittelten Synergie-Effekte im Überblick dargestellt und interpretiert. Synergie-Effekte können nur für Maßnahmen benannt werden, deren Ziel nicht identisch mit dem Hauptziel bzw. Schwerpunkt des Aufgabenverbundes ist. In diesem Fall wird bei der Abfrage die Nennung „nein“ als gleichbedeutend mit „keine Synergie-Effekte“ interpretiert.

6.4.3.2 Koordinations- und Umsetzungsfunktion für andere Fördermittelgeber/Finanzträger

Forums- und Koordinationsfunktion der Flurbereinigung für andere Fördermittelgeber und Finanzträger zur Entwicklung des Raumes

Betrachtet wird, für welche Fördermittelgeber/Finanzträger das Verfahren ein Forum bietet, Ziele zu realisieren. Die Akteure werden ermittelt und es wird dargestellt, in welchem Umfang sie finanzielle Mittel für die Realisierung ihrer Interessen in das Verfahren gegeben haben. Das Rollenverständnis verschiedener Akteure, aktiv zusätzlich Finanzmittel einzuwerben oder deren Bereitstellung zu bewirken, wird ebenfalls abgefragt.

Rückschlüsse über den hierfür geleisteten Koordinationsaufwand werden unter Punkt 6.4.3.1 miterfasst, da Überschneidungen mit den dort aufgeführten Maßnahmen und Flächenbereitstellungen vorliegen. Eine Einschätzung des Zeitaufwandes und der Auswirkung auf die Verfahrensdauer findet ebenfalls statt.

Synergie-Effekte und nachhaltige Wirkungen

Analog zu 6.2.3.1 erfolgt die Ermittlung der Synergie-Effekte und der weiteren Wirkungen auf den Raum nach Beendigung des Verfahrens. Auf eine Einschätzung der Maßnahmen/ Flächenbereitstellung in Bezug auf die Nachhaltigkeit des Fördermitteleinsatzes wird verzichtet, da ein langfristiger wirkender potenzieller zukünftiger Einsatz von Fördermitteln nicht prognostizierbar ist.

6.4.3.3 Sicherung und Entwicklung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes

Optimierungsfunktion von Maßnahmen und Flächenbereitstellung

Zum einen werden die Wirkungen des jeweiligen Verfahrens auf die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes in einer Gesamtschau dargestellt, zum anderen Einschätzungen und Informationen zu Wirkungen auf die unterschiedlichen natürlichen Ressourcen. Wichtige Teilaspekte sind die Veränderungen in den Bereichen „Boden“ und „Wasserhaushalt“, die insbesondere durch den Wegebau verursacht werden (vgl. hierzu das hierfür zu Grunde gelegte Bewertungsschema der Auswirkungen von Wegebaumaßnahmen unter ökologischen Aspekten in Anhang 6.9) sowie die Berücksichtigung standortangepasster Flächenbewirtschaftung nach der Flurneuordnung. Die durchgeführten Maßnahmen/Flächenbereitstellungen werden benannt und zusätzlich zu der Einschätzung der ÄfA auch von der Unteren Naturschutzbehörde beurteilt. Fragen werden auch zur Qualität der Verfahrensunterlagen gestellt und ob das Verfahren dazu beigetragen hat, Ziele der Naturschutzfachplanungen zu berücksichtigen und/oder umzusetzen.

Synergie-Effekte und nachhaltige Wirkungen

Analog zu den Punkten 6.4.3.1 und 6.4.3.2 erfolgt die Ermittlung der Synergie-Effekte und der weiteren Wirkungen auf den Raum nach Beendigung des Verfahrens. Alle Gespräche mit den verschiedenen Akteuren (entsprechend deren Aufgabenstellung) enthielten Fragestellungen zu diesem Zielbereich, um eine umfassendere Beurteilung vornehmen zu können.

6.4.3.4 Erhalt und Schaffung einer erlebnisreichen Kultur- und Erholungslandschaft mit hohem Umwelt, Freizeit- und Kulturwert

Optimierungsfunktion von Maßnahmen und Flächenbereitstellung

Die durchgeführten Maßnahmen/Flächenbereitstellungen werden benannt und es wird gefragt, ob explizit Maßnahmen für Erholungssuchende durch das Verfahren ermöglicht werden, da in den beiden Zielbereichen Naturhaushalt sowie Kultur- und Erholungslandschaft Überschneidungen auftreten.

Zu betonen ist, dass nicht nur Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der Kultur- und Erholungslandschaft im engeren Sinne betrachtet werden, sondern alle Maßnahmen, die Wirkungen auf diese Landschaftsfunktion haben, auch wenn sie nicht direkt dafür geplant wurden.

Synergie-Effekte und nachhaltige Wirkungen

Analog zu den Punkten 6.4.3.1, 6.4.3.2 und 6.4.3.3 erfolgt die Ermittlung der Synergie-Effekte und weiterer Wirkungen auf den Raum nach Beendigung des Verfahrens.

6.4.4 Ergebnisse der Fallstudien

Eine ausführliche Darstellung der Fallstudienergebnisse befindet sich im Anhang 6.10. Insbesondere wird dort der Beitrag des Flurbereinigungsverfahrens

- zu anderen hoheitlichen Planungen,
- zur Koordinations- und Umsetzungsfunktion anderer Fördermittelgeber bzw. Finanzträger,
- zur Sicherung und Entwicklung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes und
- zur Erhaltung und Schaffung einer erlebnisreichen Kulturlandschaft

mit tabellarisch aufbereiteten Befragungsergebnissen hinterlegt.

Nachfolgend werden auf Fallstudienebene zwei Themenbereiche herausgegriffen: Zufriedenheit der Akteure im Verfahrensgebiet mit der Dauer und den Ergebnissen des Verfahrens und Gegenüberstellung von Kostenbeteiligung und qualitativen Nutzen Dritter. Es folgt für jedes Verfahren eine Kurzzusammenfassung der Ergebnisse, der sich eine Synopse aller Fallstudienergebnisse anschließt.

6.4.4.1 Groß Lafferde

In dieser Fallstudie mit Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft wurden folgende Institutionen befragt:

- das AfA Braunschweig
- das Straßenbauamt Wolfenbüttel
- die Gemeinde Lahstedt
- die Untere Naturschutzbehörde des Landkreises Peine

Maßnahmen und Flächenbereitstellungen, die für außerlandwirtschaftliche Belange durchgeführt oder ermöglicht wurden:

- Straßenbau
  - Flächenbereitstellung Radwege/Ausbau der Bundesstraße 1 und 444 inklusive Grabenverbreiterung
  - Rechtliche Neuregelung der Zufahrten zur Bundesstraße 1/Wegfall der Zufahrten/Neubau von landwirtschaftlichen Ersatzwegen
- Gemeinde Lahstedt
  - Flächenbereitstellung für die Erweiterung der Kläranlage
  - Eigentumsentflechtungen des Wirtschaftswegenetzes
- Landkreis Peine (UNB)
  - Fuhserenaturierung
- Mobil Oil
  - Flächenbereitstellung für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen
- TG/Naturschutz
  - Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

6.4.4.1.1 Zufriedenheit der Akteure mit der Dauer und den Ergebnissen des Verfahrens

Die Zufriedenheit der Akteure mit den Verfahrensergebnissen wurde wie folgt ermittelt:. Für die ausgewählten Verfahrenskennziffern Zielerreichung, Verfahrensdauer, Synergie-Effekte und Nachhaltigkeit stellt das AfA aus seiner Sicht die Ergebnisse für die Akteure dar (vgl. Tabelle 6.37). Darüber hinaus beurteilen die relevanten Akteure ihre jeweiligen Belange selbst (vgl. Tabelle 6.38). In den anderen Fallstudien wurde in gleicher Weise vorgegangen.

Tabelle 6.37: Zufriedenheit des AfA mit der Dauer und den Ergebnissen des Verfahrens für die Akteure

Relevante Akteure	**Zufriedenheit des AfA mit Dauer und Ergebnissen des Verfahrens für die Akteure**																			
	Zielerreichung +					**Verfahrensdauer***					**Synergie-Effekte +**					**Nachhaltigkeit +**				
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
TG	X							X			X					X				
Naturschutz	X					X					X					X				
Raum- u. Regional-planung	Ziele beachtet																			
Straßenbau	X							X					X				X			
Landwirtschafts-kammer	X							X			X					X				
Gemeinde Lahstedt		X				X					X						X			
Ver- und Entsorger		X				X							X				X			

\+ (1 = sehr hoch; 2 = hoch; 3 = mittel; 4 = gering; 5 = sehr gering)
* (1 = sehr schnell; 2 = schnell; 3 = mittel; 4 = lang; 5 = sehr lang)

Tabelle 6.38: Abgleich „Zufriedenheit, Dauer und Ergebnissen des Verfahrens“ der verschiedenen Akteure

Relevante Akteure	**Abgleich „Zufriedenheit, Dauer und Ergebnissen des Verfahrens“ der verschiedenen Akteure**																			
	Zielerreichung					**Verfahrensdauer +**					**Synergie-Effekte**					**Nachhaltigkeit**				
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Naturschutz	X	*				X			*		X	*				X		*		
Straßenbau	*X							X*					X	*			X	*		
Gemeinde Lahstedt		X*				X			*		X				*		X			*

1 = sehr hoch; 2 = hoch; 3 = mittel; 4 = gering; 5 = sehr gering
+ 1 = sehr schnell, 2 = schnell, 3 =mittel, 4 = lang, 5 = sehr lang;
Akteure: AfA = x, Naturschutz, Straßenbau, Gemeinde Lahstedt =*

Insgesamt wird der Grad der Zielerreichung für die maßgeblichen Akteure durch das AfA „hoch“ bis „sehr hoch“ eingeschätzt. Mit der Verfahrensdauer ist das AfA für die TG, die Landwirtschaftskammer und den Straßenbau nur mittelmäßig zufrieden. Die Synergie-Effekte werden – außer für den Straßenbau und die Ver- und Entsorger – als „hoch“ angesehen und die Nachhaltigkeit wird für alle bei „hoch“ bis „sehr hoch“ eingestuft.

Aus Sicht der Akteure selbst ergibt sich folgendes Bild :

– Alle Akteure sind der Auffassung, dass die angestrebten Ziele (fast) vollständig erreicht werden.
– Bei der Verfahrensdauer, den Synergie-Effekten und der Nachhaltigkeit ist die Einschätzung des AfA fast immer positiver.
– Die stärksten Abweichungen sind zwischen der Gemeinde Lahstedt (sehr gering) und dem AfA (sehr hoch) bei der Einschätzung der Synergie-Effekte zu beobachten.

Die Synergie-Effekte zwischen den außerlandwirtschaftlichen Maßnahmen und der Schwerpunktzielsetzung Landwirtschaft (A) sind vielfältig, während sie für die Aufgabe kommunaler Gemeindebedarf (G) bei allen Maßnahmen verneint werden (vgl. Tabelle 6.39, insbesondere Fußnote 1).

Tabelle 6.39: Zusammenfassende Darstellung der Synergie-Effekte der Maßnahmen auf den Aufgabenverbund aus der Sicht des AfA

Maßnahme/Flächenbereitstellung	Synergie-Effekte auf den Aufgabenverbund [1)]			
	A		G	
	ja	nein	ja	nein
Flächenbereitstellung Radwege		X		X
Ausbau der Bundesstraße 1 und 444		X		X
Wegfall der Zufahrten	X			X
Erweiterung der Kläranlage				X
Eigentumsentflechtungen des Wirtschaftswegenetzes	X			X
Fuhserenaturierung	X			X
Mobil Oil		X		X
Kompensationsmaßnahmen	X			X

1) Erläuterungen der Synergie-Effekte für die Schwerpunktzielsetzung A:
- Die Flächenbereitstellung für die Radwege und für den Ausbau der Bundesstraßen 1 und 444 inklusive Grabenverbreiterung ist eine Planungsaufgabe des Landes und des Bundes für das Gemeinwohl. Deshalb werden Synergie-Effekte verneint.
- Die Synergie-Effekte durch rechtliche Neuregelung der Zufahrten zur Bundesstraße 1 (Wegfall der Zufahrten) werden wegen des damit einhergehenden Neubaus von landwirtschaftlichen Ersatzwegen bejaht. Entsprechendes gilt für die Fuhserenaturierung (Entflechtung von Nutzungskonflikten zwischen Landwirtschaft und Naturschutz), Eigentumsentflechtungen des Wirtschaftswegenetzes (Übergabe von landwirtschaftlichen Wegen in gutem Ausbauzustand) und die sonstigen durch das Verfahren selbst verursachten Kompensationsmaßnahmen (Maßnahmen als Kompensation für die Eingriffe des Verfahrens/ Sekundärwirkung für Naturschutz, Verbesserung mikroklimatischer Verhältnisse, Bodenschutz für die Landwirtschaft).

6.4.4.1.2 Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen

Für dieses Fallbeispiel waren weder über die Finanzierungspläne noch über die Befragung des AfA und der Akteure eindeutig zuordenbare Anteile von Kostenbeteiligungen zu ermitteln. Deshalb wird der Versuch unternommen, diese durch Befragung der anderen Akteure sowie durch Aktenstudium so weit wie möglich zu analysieren.

AfA-Angaben

Das AfA gibt an, dass Kostenbeteiligungen von Naturschutz, TG, Straßenbau und Gemeinde Lahstedt vorliegen. Eine anteilige Finanzierung erfolgt für

- die Fuhserenaturierung und diverse Maßnahmen zur Biotopentwicklung durch den Landkreis Peine,
- diverse Maßnahmen zur Biotopentwicklung durch die Gemeinde Lahstedt,
- diverse Maßnahmen zur Biotopentwicklung durch den Realverband Groß Lafferde

Eine Vollfinanzierung erfolgt für

- den Radwegebau durch das Land Niedersachsen,
- den Ausbau der Bundesstraße durch den BUND,
- den Wegfall der Zufahrten durch den BUND (Vollfinanzierung von Wegen als Kompensationsmaßnahme s.o.).

Die Flächen wurden über Landzwischenerwerb unter Anwendung eines Umrechnungsfaktors von der TG erworben für

- den Radwegebau (Land Niedersachsen),
- den Ausbau der Bundesstraße (BUND),
- den Wegfall der Zufahrten (BUND),
- die Kläranlage und
- Mobil Oil.

Darüber hinaus wurden zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes vom Landkreis Peine, dem Realverband Groß Lafferde und der Gemeinde Lahstedt insgesamt 10.533 € als Sonderbeitrag erbracht.

Befragungen anderer Akteure über Kostenbeteiligung und Nutzen

Straßenbauamt Wolfenbüttel/BUND/Land Niedersachsen

(6) Radwegebau (Land Niedersachsen), Ausbau der Bundesstraßen 1 und 444 (BUND).

(7) Bekannte Kosten für Grunderwerb: 23.253 € (BUND) und 2.638 € (Land) für die Flächenbereitstellungen.

– Nutzen:

(8) Lagerichtige Flächenbereitstellung

- Realisierung der Planungsaufgaben von Land und Bund
- Eigentumsabsicherung der Flächen für Land und Bund (Herstellung der Rechtssicherheit)
- Organisation und Koordination durch das AfA, dadurch geringerer eigener Personal- und Finanzeinsatz
- Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten
- Preiswerter Erwerb von Grundstücken

– Nachteile:

- Lange Verfahrensdauer, dadurch Mehraufwand für die Verwaltung bei der Haushaltsmittelfortschreibung. Verlust an Übersichtlichkeit/Transparenz z.B. durch Personalwechsel.

(9) Wegfall der Zufahrten (BUND/Land Niedersachsen)

(10) Bekannte sonstige Kosten (Vereinbarung TG/BUND): Beteiligung an den Wegebaukosten, festgemacht an einem Verursacherschlüssel: 325.692 € und (Vereinbarung TG/ Land Niedersachsen) 121.910 €.

– Nutzen:

- Lagerichtige Flächenbereitstellung
- Erhöhung der Verkehrssicherheit
- Klärung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse durch Wegfall der Zufahrten
- Organisation und Koordination durch das AfA, dadurch geringerer eigener Personal- und Finanzeinsatz
- Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten

– Nachteile:

- Träger der Wegebaumaßnahmen für 7730 m Wegelänge im Verfahrensgebiet

Gemeinde Lahstedt

a) Kläranlage

Kostenanteile nicht bekannt.

– Nutzen:
  - Lagerichtige Flächenbereitstellung
  - Realisierung von gemeindlichen Aufgaben
  - Eigentumsabsicherung der Flächen
  - Organisation und Koordination durch das AfA, dadurch geringerer eigener Personal- und Finanzeinsatz
  - Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten
  - Preiswerter Erwerb von Grundstücken
– Nachteile
  - Keine genannt

b) Eigentumsentflechtungen des Wirtschaftswegenetzes

Kostenanteile nicht bekannt; vermutlich die übliche Beteiligung am Wegebau im Rahmen der allgemeinen Ausführungskosten. Hinweis auf eine von der Gemeinde gezahlte Ablösesumme für die Eigentumsübertragung an die TG.

– Nutzen:
  - Eigentumsneuregelung von Wege- und Grabenparzellen
  - 11.855 m Wegelänge gehen nach Beendigung des Verfahrens vom Eigentum der Gemeinde in das des Realverbandes über, das entspricht ca. der Hälfte des gesamten landwirtschaftlichen Wegenetzes in Groß Lafferde
  - Organisation und Koordination durch das AfA, dadurch geringerer eigener Personal- und Finanzeinsatz
  - Langfristige Kostensenkung der Gemeindekosten für Unterhaltung und Wegeausbau
– Nachteile
  - Keine genannt

Landkreis Peine

(11) Fuhserenaturierung

Bekannte Kostenanteile 20 % an MG 3 Maßnahme

– Nutzen:
  - Lagerichtige Flächenbereitstellung
  - Realisierung von Planungsinhalten des Naturschutzes
  - Eigentumsabsicherung der Flächen
  - Organisation und Koordination durch das AfA, dadurch geringerer eigener Personal- und Finanzeinsatz
  - Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten
  - Preiswerter Erwerb von Grundstücken

– Nachteile
  - Keine genannt

Für Mobil Oil gelten die Vor- und Nachteile analog zu den vorgenannten Akteuren.

6.4.4.1.3 Kurzzusammenfassung der Ergebnisse des Fallbeispieles Groß Lafferde

Das Verfahren wurde 1986 begonnen und ist 2002 schlussfestgestellt worden, hat also insgesamt 16 Jahre gedauert.

Es wurde über die zu Anfang des Verfahrens gesetzten Ziele hinaus ein erheblicher außerlandwirtschaftlicher Nutzen für Dritte bewirkt. Die größten Vorteile hatte die Straßenbauverwaltung, wobei sie auch erhebliche Finanzmittel in das Verfahren eingespeist hat, sowie die Gemeinde Lahstedt und der Landkreis Peine als Vertreter des Naturschutzes. Grundsätzlich werden die Konflikte, die mit der Lösung und Bearbeitung der außerlandwirtschaftlichen Zielsetzungen verbunden sind, als wenig zeitintensiv bzw. nicht verfahrensverlängernd eingeschätzt.

Kommunikation und Information sind erfolgreich verlaufen, dies hat sich auch dementsprechend in den positiven Einschätzungen aller Akteure in Bezug auf die Zielerreichung niedergeschlagen. Für die Wahrnehmung der Koordinationsfunktion in Bezug auf Treffsicherheit und Flexibilität kann aufgrund der unzureichend bekannten Verfahrensgeschichte keine eindeutige Aussage getroffen werden.

In der Gesamtschau der positiven Wirkungen auf den Raum hat die Fuhserenaturierung für alle Zielbereiche eine führende Rolle eingenommen. Im direkten Zusammenhang hierzu stehen die durch die Akteure gesehenen positiven Wirkungen auf die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie die Sicherung und Entwicklung der Kulturlandschaft.

Synergie-Effekte der außerlandwirtschaftliche Maßnahmen wirken hauptsächlich auf die Schwerpunktzielsetzung A. Der Wegebau hat offensichtlich große Vorteile für die TG gehabt, da die hieraus resultierenden wirtschaftlichen Vorteile für die Landwirte im Wesentlichen durch Kostenbeteiligungen Dritter (Gemeinde Lahstedt und des Straßenbauamtes) finanziert wurde.

Die größten intangiblen Nutzen entstehen durch den Rückbau von Zufahrten zur Bundesstraße (erhöhte Verkehrssicherheit, Schutz für Menschenleben) sowie durch die Fuhserenaturierung für den im Sinne des Allgemeinwohl wertvollen Bereich des Umweltschutzes.

6.4.4.2 Fladderlohausen

In dieser Fallstudie mit Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft wurden folgende Institutionen befragt:

- das AfA Oldenburg
- Landkreis Vechta, Untere Naturschutzbehörde

Maßnahmen und Flächenbereitstellungen, die für außerlandwirtschaftliche Belange durchgeführt oder ermöglicht wurden:

- TG
  - Rüschenhorst Riede/Anlage eines Feuchtbiotops/Extensivierung von Grünland
  - Biotopvernetzung/Kompensationsmaßnahmen/Fließgewässerrandstreifen
- Landkreis/Naturschutz
  - Rüschenhorst Riede/Extensivgrünland mit Blänken und Sukzessionsflächen

Die Aussagekraft der Ergebnisse dieses Verfahrens sind unter Vorbehalt zu betrachten, da einerseits zum jetzigen Zeitpunkt noch einige Informationen fehlen und andererseits die Transparenz auf Grund der häufigen Änderungsverfahren des Planes nach § 41 (8. Änderung) in vielen Punkten nur bedingt gegeben ist.

6.4.4.2.1 Zufriedenheit de Akteure mit der Dauer und den Ergebnissen des Verfahrens

Insgesamt wird der Grad der Zielerreichung für die maßgeblichen Akteure durch das AfA eher niedrig eingeschätzt (vgl. Tabelle 6.40). Die anderen Nennungen für die Teilaspekte liegen auch eher im unteren Bereich. Nur der Angelsportverein schneidet unter allen Aspekten besonders gut ab.

Im Vergleich zur Einschätzung des AfA ist die der UNB in Bezug auf die Nachhaltigkeit und die Synergie-Effekte ähnlich (vgl. Tabelle 6.41). Der Zielerreichungsgrad und die Verfahrensdauer werden dagegen von der UNB günstiger eingeschätzt.

Tabelle 6.40: Zufriedenheit des AfA mit der Dauer und den Ergebnissen des Verfahrens für die Akteure

Relevante Akteure	**Zufriedenheit des AfA mit Dauer und Ergebnissen des Verfahrens für die Akteure**																			
	Zielerreichung +					**Verfahrensdauer***					**Synergie-Effekte +**					**Nachhaltigkeit +**				
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
TG	Keine Nennung																			
Naturschutz				X				X						X				X		
Wasser- und Bodenverbände					X			X						X					X	
Angelsportverein		X							X			X				X				

\+ (1 = sehr hoch, 2 = hoch, 3 = mittel, 4 = gering, 5 = sehr gering)
* 1 = sehr schnell, 2 = schnell 3 =mittel, 4 = lang, 5 = sehr lang

Tabelle 6.41: Abgleich „Zufriedenheit, Dauer und Ergebnissen des Verfahrens“ der verschiedenen Akteure

Relevante Akteure	**Abgleich „Zufriedenheit, Dauer und Ergebnissen des Verfahrens“ der verschiedenen Akteure**																			
	Zielerreichung					**Verfahrensdauer +**					**Synergie-Effekte**					**Nachhaltigkeit**				
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Naturschutz		*		X		*		X					*	X				X *		

\+ (1 = sehr hoch, 2 = hoch, 3 = mittel, 4 = gering, 5 = sehr gering),
* (1 = sehr schnell, 2 = schnell 3 =mittel, 4 = lang, 5 = sehr lang)
Akteure: AfA =x, Naturschutz, UNB =*

Die zusammenfassende Darstellung der Synergie-Effekte aller nicht landwirtschaftlichen Maßnahmen erfolgt in Tabelle 6.42. Da nur Maßnahmen durchgeführt wurden, die der Zielsetzung Naturschutz und Landschaftspflege (L) des Aufgabenverbundes zuzuordnen sind, entstehen nur für Schwerpunktzielsetzung Landwirtschaft (A) Synergie-Effekte.

Tabelle 6.42: Zusammenfassende Darstellung der Synergie-Effekte der Maßnahmen auf den Aufgabenverbund

Maßnahme/Flächenbereitstellung	**Synergie-Effekte auf den Aufgabenverbund**			
	A		**L**	
	ja	**nein**	**ja**	**nein**
Rüschenhorst Riede/Wiedervernässung/Biotop	X			X
Sonstige Kompensationsmaßnahmen/ Fließgewässerrandstreifen	X			X

6.4.4.2.2 Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen

Für dieses Fallbeispiel waren weder über die Finanzierungspläne noch über die Befragung des AfA und der Akteure eindeutig zuordenbare Anteile von Kostenbeteiligungen zu ermitteln. Deshalb wird der Versuch unternommen, diese durch Befragung der anderen Akteure sowie durch Aktenstudium soweit wie möglich zu analysieren.

Das AfA gibt lediglich an, dass Kostenbeteiligungen durch die Wasser- und Bodenverbände, den Angelsportverein und den Naturschutz erfolgten. Eine anteilige Finanzierung erfolgte für

- Rüschenhorst Riede (Wiedervernässung) durch den Landkreis Vechta
- Rüschenhorst Riede (Anlage Biotop, Extensivierung Grünland) durch Land/Bund/TG

Befragungen anderer Akteure über Kostenbeteiligung und Nutzen

Landkreis Vechta

Rüschenhorst Riede (Wiedervernässung)

Bekannte Kosten: 20 % der MG 3 Maßnahme

- Nutzen:
  - Lagerichtige Flächenbereitstellung
  - Realisierung von Planungsinhalten des Naturschutzes
  - Eigentumsabsicherung der Flächen
  - Organisation und Koordination durch das AfA, dadurch geringerer eigener Personal- und Finanzeinsatz
  - Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten
  - Preiswerter Erwerb von Grundstücken
- Nachteile
  - Keine genannt

Angelsportverein

Anlage eines Feuchtbiotops, Extensivierung von Grünland

Bekannte Kostenanteile: 20 % der MG 3 Maßnahme

- Nutzen:
  - Lagerichtige Flächenbereitstellung
  - Realisierung von gemeindlichen Aufgaben
  - Eigentumsabsicherung der Flächen

- Organisation und Koordination durch das AfA, dadurch geringerer eigener Personal- und Finanzeinsatz
- Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten
- Preiswerter Erwerb von Grundstücken
- Nutzung als Angelteich

– Nachteile
  - Keine bekannt

6.4.4.2.3 Kurzzusammenfassung der Ergebnisse des Fallbeispieles Fladderlohausen

Das Verfahren wurde 1981 begonnen und soll voraussichtlich 2005 schlussfestgestellt werden, das heißt, die Gesamtlaufzeit betrüge dann 24 Jahre, ist also als lang einzuschätzen.

Die Analyse der Ergebnisse zeigt, dass es sich um ein klassisches Verfahren handelt, in dem die agrarstrukturellen Ziele bestimmend waren. Außerlandwirtschaftliche Wirkungen werden für den Naturschutz und die kleine Gruppe (einen Angelsportverein) erreicht.

Zieländerungen stehen primär im direkten Zusammenhang mit der Optimierung der landwirtschaftlichen Produktionsverhältnisse. Der Gewässerschutz wurde erst spät als Ziel definiert. Dafür wurden Maßnahmen, die weiterreichende Auswirkungen auf den Wasserhaushalt gehabt hätten, minimiert. Die naturschutzfachlichen Ziele wurden folgerichtig präzisiert, aber aus Sicht der UNB nicht umfangreich genug umgesetzt.

Grundsätzlich werden die Konflikte, die mit der Lösung und Bearbeitung der außerlandwirtschaftlichen Zielsetzungen verbunden sind, als wenig zeitintensiv bzw. nicht verfahrensverlängernd eingeschätzt.

In der Gesamtschau der positiven Auswirkungen auf den Raum hat die Wiedervernässung Rüschenhorst Riede zusammen mit den Aktivitäten des Angelsportvereins für die Zielbereiche „andere Planungen“ sowie „Entwicklung des Naturhaushaltes“ eine führende Rolle eingenommen. Auf die anderen Zielbereiche haben diese Maßnahmen keinen besonderen Effekt gehabt. Synergie-Effekte bestehen zwischen den außerlandwirtschaftlichen Maßnahmen und der Schwerpunktzielsetzung A.

Insgesamt betrachtet hat das Verfahren auf die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes eher negative Auswirkungen gehabt, wenn man den Wegebau, die Planinstandsetzungen und die bodenverbessernden Maßnahmen summarisch berücksichtigt. Diese These wird gestützt von den Aussagen der Fachbehörde.

6.4.4.3 Cleverns

In dieser Fallstudie mit Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft wurden folgende Institutionen befragt:

- das AfA Oldenburg
- die Stadt Jever
- die Untere Naturschutzbehörde des Landkreises Friesland

Maßnahmen und Flächenbereitstellungen, die für außerlandwirtschaftliche Belange durchgeführt oder ermöglicht wurden:

- Stadt Jever
  - Flächenbereitstellung Flächenpool für Kompensationsmaßnahmen
  - Flächenbereitstellung Regenrückhaltebecken (EWE)
  - Flächenbereitstellung Radweg
- Landkreis Friesland (UNB) / AfA / TG
  - Revitalisierung der Wallhecken / Lehrpfad Wallhecke
- AfA
  - Multifunktionale Nutzbarkeit der Wege durch Spurbahnausbau
- TG
  - Kompensationsmaßnahmen für die TG

6.4.4.3.1 Zufriedenheit der Akteure mit der Dauer und den Ergebnissen des Verfahrens

Insgesamt wird der Grad der Zielerreichung für die maßgeblichen Akteure durch das AfA „sehr hoch“ bis „hoch“ und die Verfahrensdauer durchgängig für alle Akteure als „mittel“ eingeschätzt (vgl. Tabelle 6.43). Die Synergie-Effekte werden – außer für die Stadt Jever (hoch) – als „mittel“ und die Nachhaltigkeit für alle als „hoch“ bis „sehr hoch“ angesehen.

Beim Vergleich mit den Ergebnissen der Selbsteinschätzung der Akteure zeigt sich bei der Zielerreichung eine vollständige Übereinstimmung (vgl. Tabelle 6.44). Die Verfahrensdauer wird von beiden Akteuren besser beurteilt als durch das AfA. Überraschend ist die nach unten abweichende Einschätzung der Synergie-Effekte durch die Stadt Jever (sehr gering) im Vergleich zum AfA (hoch), obwohl bei der Auflistung der Synergie-Effekte (Tabelle 6.45) gerade der Flächenpool eine besondere Bedeutung hat. Die Nachhaltigkeit wird vom AfA im Bereich Naturschutz mit „sehr hoch“ etwas höher eingeschätzt als von der UNB (hoch). Die Übereinstimmung ist somit – von einer Ausnahme abgesehen – beachtlich.

Tabelle 6.43: Zufriedenheit des AfA mit der Dauer und den Ergebnissen des Verfahrens für die Akteure

Relevante Akteure	**Zufriedenheit des AfA mit Dauer und Ergebnissen des Verfahrens für die Akteure**																			
	Zielerreichung +					**Verfahrensdauer***					**Synergie-Effekte+**					**Nachhaltigkeit +**				
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
TG	X							X					X				X			
Naturschutz		X						X					X			X				
Straßenbau	X							X					X				X			
Stadt Jever	X							X				X					X			
Landwirtschafts-kammer	Keine Nennung																			
Umweltverbände	Keine Nennung																			

\+ 1 = sehr hoch, 2 = hoch, 3 =mittel, 4 = gering, 5 = sehr gering
* 1 = sehr schnell, 2 = schnell 3 =mittel, 4 = lang, 5 = sehr lang

Tabelle 6.44: Abgleich „Zufriedenheit, Dauer und Ergebnissen des Verfahrens“ der verschiedenen Akteure

Relevante Akteure	**Abgleich „Zufriedenheit, Dauer und Ergebnissen des Verfahrens“ der verschiedenen Akteure**																			
	Zielerreichung					**Verfahrensdauer+**					**Synergie-Effekte**					**Nachhaltigkeit**				
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Naturschutz		* X					*	X				*	X			X	*			
Stadt Jever	X *						*	X				X			*		X *			

1 = sehr hoch, 2 = hoch, 3 =mittel, 4 = gering, 5 = sehr gering;
\+ 1= sehr schnell, 2 = schnell, 3 =mittel, 4 = lang, 5 = sehr lang; Akteure: AfA =x, Naturschutz, Stadt Jever =*

Die Synergie-Effekte der außerlandwirtschaftliche Maßnahmen wirken hauptsächlich auf die Schwerpunktzielsetzung Landwirtschaft (A) und in wenigen Nennungen auf das Ziel Naturschutz und Landschaftspflege (L) (vgl. Tabelle 6.45 und Erläuterung der Synergie-Effekte in Fußnote 1).

Tabelle 6.45: Zusammenfassende Darstellung der Synergie-Effekte der Maßnahmen auf den Aufgabenverbund

Maßnahme/ Flächenbereitstellung	Synergie-Effekte auf den Aufgabenverbund [1)]					
	A		G		L	
	ja	nein	ja	nein	ja	nein
Radwegebau		X		X		X
Regenrückhaltebecken	X			X		X
Flächenpool Jever	X			X	X	
Multifunktionale Nutzbarkeit der Wege durch Spurbahnausbau	X		X			X
Sonstige Kompensationsmaßnahmen	X			X		X
Revitalisierung der Wallhecken	X			X		X
Wallhecken- Lehrpfad		X		X	X	

1) Erläuterung der Synergie-Effekte
Radwegebau: Planungsaufgabe der Stadt und des Landes für das Gemeinwohl, deshalb keine Synergie-Effekte.
Regenrückhaltebecken: Durchgeführt für die Belange der Bauleitplanung, wasserrechtliche Vorgabe, Aufgabe der Kommune als Ver- und Entsorger, der Ausbau der Vorfluter erfolgte im gleichen Zuge (Entwässerung landwirtschaftlicher Flächen)
Flächenpool Jever: Durchgeführt für Belange der Bauleitplanung der Stadt. Zweck:
- Entwicklung der Flächen im Sinne des Naturschutz
- Denkmalpflege/Schutz historischer Deiche
- Erholung
- Umverteilung von Flächen, die aufgrund der Lage (schlechte Erreichbarkeit) und der natürlichen Standorte für Landwirte nicht attraktiv waren.

Multifunktionale Nutzbarkeit der Wege durch Spurbahnausbau: Primär Wegebau für die Landwirtschaft
Sonstige Kompensationsmaßnahmen, verursacht durch das Verfahren selbst:
- Maßnahmen als Kompensation für die Eingriffe des Verfahrens (Sekundärwirkung für Naturschutz)
- Verbesserung mikroklimatischer Verhältnisse, Bodenschutz für die Landwirtschaft
- Erholung/Landschaftserleben

Revitalisierung der Wallhecken: Aktivität TG, Regionales Umweltschutzzentrum, Landkreis Friesland, AfA:
- Stabilisierung mikroklimatischer Verhältnisse, Bodenschutz für die Landwirtschaft
- Erholung/Landschaftserleben

Wallhecken- Lehrpfad: Aktivität TG, Regionales Umweltschutzzentrum, Landkreis Friesland, AfA:
- Sicherung und Entwicklung der Belange des Naturschutzes durch Sensibilisierung der Bevölkerung für Naturschutzbelange/Umweltbildung

6.4.4.3.2 Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen

Über die Befragung des AfA und der Akteure sowie aus dem Aktenstudium wurden – soweit möglich – zuordenbare Kosten bzw. Kostenbeteiligungen für den nicht landwirtschaftlichen Aufgabenbereich ermittelt.

AfA-Angaben

Das AfA gibt an, dass eine anteilige Kostenbeteiligung der TG vorlag. Die Angaben im Gesprächsleitfadens ergeben, dass für die Flächenbereitstellungen die finanzielle Beteiligung über eine Mehrabfindung abgerechnet wurde.

– Flächenbereitstellungen:
  - Flächenpool, Regenrückhaltebecken (Stadt Jever)

– Sonstige Maßnahmen:
  - Wegebau (Stadt Jever)
  - Kompensationsmaßnahmen (TG)
  - Revitalisierung der Wallhecken/Lehrpfad (Landkreis Friesland /AfA/TG)

Befragungen anderer Akteure über Kostenbeteiligung und Nutzen

Stadt Jever

a) Flächenpool, Regenrückhaltebecken. Bekannte Kosten durch Mehrabfindung: 536.000 € (Flächenpool) und 6.600 € (Regenrückhaltebecken) für die Flächenbereitstellungen

   – Nutzen:
     - Lagerichtige Flächenbereitstellung
     - Realisierung von Planungsaufgaben der Kommune
     - Eigentumsabsicherung der Flächen die Kommune (Herstellung der Rechtssicherheit)
     - Organisation und Koordination durch das AfA, dadurch geringerer eigener Personal- und Finanzeinsatz
     - Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten
     - Preiswerter Erwerb von Grundstücken

   – Nachteile:
     - Keine genannt

b) Wegebau. Keine Kosten bekannt

   – Nutzen:
     - preiswerter Ausbau der Wege, langfristige Kostensenkung für Unterhaltung und Wegeausbau

   – Nachteile:
     - Keine genannt

Landkreis Friesland, AfA, TG

a) Revitalisierung der Wallhecken: Keine Kostenanteile bekannt, 20 % (MG 3 Maßnahmen)

   – Nutzen:
     - Lagerichtige Flächenbereitstellung
     - Realisierung von Planungsinhalten des Naturschutzes
     - Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten

   – Nachteile:
     - Keine genannt

6.4.4.3.3 Kurzzusammenfassung der Ergebnisse des Fallbeispieles Cleverns

Die Verfahrenslaufzeit beträgt z.Z. 11 Jahre, das Verfahren soll in 3 Jahren (2005) abgeschlossen sein.

Es wurde über die zu Anfang der Verfahrens gesetzten Ziele hinausgehend auch außerlandwirtschaftlicher Nutzen für Dritte bewirkt. Die Treffsicherheit ist hoch und der Verfahrensablauf zeigt eine sinnvolle Flexibilität für die anstehenden Probleme und Interessen im Raum. Kommunikation und Information sind erfolgreich verlaufen. Dies hat sich auch in den positiven Einschätzungen aller Akteure hinsichtlich der Zielerreichung niedergeschlagen.

Grundsätzlich wird der Aufwand, der im Verfahren für außerlandwirtschaftliche Zielsetzungen benötigt wird, als wenig zeitintensiv bzw. nicht verfahrensverlängernd eingeschätzt. Diese Aussage gilt generell und gleichermaßen für die erforderlichen Konfliktlösungen, egal mit welche Konfliktintensität sie behaftet waren.

In der Gesamtschau der positiven Wirkungen auf den Raum haben die Wallhecken-Revitalisierung, der Wallhecken-Lehrpfad sowie der geschaffene Flächenpool für die Stadt Jever für alle Zielbereiche eine führende Rolle eingenommen.

Durchgängig wurden fast allen Maßnahmen Synergie-Effekte für den landwirtschaftlichen Bereich zugeschrieben. Die außerlandwirtschaftlichen Wirkungen tragen auf diesem Wege dazu bei, die agrarstrukturellen Hauptschwerpunktsetzung im Verfahren zu ergänzen.

Der Wegebau hat relativ große negative ökologische Auswirkungen auf den Naturhaushalt. Diese Wirkungen sind u.a. durch den Bau einer neuen Wegeverbindung entstanden, die zur Entlastung der Ortsdurchfahrt Cleverns von landwirtschaftlichen Verkehr beitragen soll. Zudem wurden u.a. im Rahmen der Planinstandsetzungen Maßnahmen wie Drainage, Tiefkultur und Verfüllung von Gräben durchgeführt, denen erhebliche negative Auswirkungen auf den Naturhaushalt zuzuschreiben sind. Sie wurden zwar gem. Eingriffsregelung kompensiert, entsprechen aber in dem durchgeführten Umfang nicht mehr den heute anzulegenden Standards. Die Förderung von Drainage und Tiefkultur ist z.B. gegenwärtig nicht mehr möglich. Zudem schlagen diese Maßnahmen auch mit einer doch erheblichen Summe von 153.400 € im Verfahren zu Buche.

Die größten finanziellen wie auch intangiblen Nutzen hat die Stadt Jever, die ohne das Verfahren für die Realisierung ihrer Kompensationsmaßnahmen einerseits sicherlich erheblich mehr Geld benötigt hätte, andererseits nicht in der Lage gewesen wäre, die bereitgestellten Flächen zusammenhängend ohne großen Zeit- und Personalaufwand zu erwer-

ben. Die Alternative für sie wäre gewesen, verteilt im Raum – unabhängig von einem aus Naturschutzsicht wünschenswerten Gesamtkonzept – mehrere kleinere Maßnahmen durchzuführen. Dass die Kompensation für die Stadt Jever im Rahmen der Bauleitplanung eine Pflichtaufgabe darstellt und zudem die finanzielle Beteiligung an solchen Maßnahmen auf den Bauherren umgelegt werden kann, stützt die vorangegangene Aussage.

Der größte intangible Nutzen entsteht vermutlich durch die Wallhecken-Revitalisierung, die aus Gründen des Naturschutzes sowie für die Entwicklung einer erlebnisreichen Kultur- und Erholungslandschaft gesamtgesellschaftlich von großer Bedeutung ist. Die geringen finanziellen Möglichkeiten der für diese Bereiche zuständigen Institutionen schlägt sich in ihrem finanziellen Beitrag zum Verfahren nieder.

6.4.4.4 Schledehausen

In dieser Fallstudie mit Aufgabenschwerpunkt überörtliche Wasserwirtschaft wurden folgende Institutionen befragt:

- das AfA Osnabrück
- die Gemeinde Bissendorf
- die Untere Naturschutzbehörde des Landkreises Osnabrück

Maßnahmen und Flächenbereitstellungen, die für außerlandwirtschaftliche Belange durchgeführt oder ermöglicht wurden:

- Gemeinde Bissendorf
  - Flächenbereitstellung Trinkwasserschutz
  - Wegebau
  - Revitalisierung des Fließgewässers Wierau/Bauleitplanung
- Landkreis Osnabrück
  - Revitalisierung des Fließgewässers Wierau/Bauleitplanung
  - Flächenbereitstellung Straßenbau
- TG
  - Kompensationsmaßnahmen

6.4.4.4.1 Zufriedenheit der Akteure mit der Dauer und den Ergebnissen des Verfahrens

Das AfA schätzt den Grad der Zielerreichung, die Länge des Verfahrens, die Synergie-Effekte und die Nachhaltigkeit uneingeschränkt sehr positiv ein (vgl. Tabelle 6.46). Zu i-

dentischen Einschätzungen kommt die Gemeinde Bissendorf (vgl. Tabelle 6.47). Das UNB hat graduell niedrigere Einstufungen vorgenommen. Nur die Synergie-Effekte werden von der UNB deutlich schlechter eingeschätzt als vom AfA.

Tabelle 6.46: Zufriedenheit des AfA mit der Dauer und den Ergebnissen des Verfahrens für die Akteure

Relevante Akteure	**Zufriedenheit des AfA mit Dauer und Ergebnissen des Verfahrens für die Akteure**																			
	Zielerreichung +					**Verfahrensdauer***					**Synergie-Effekte+**					**Nachhaltigkeit +**				
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
TG	X					X					X					X				
Naturschutz	X					X					X					X				
Wasser	X					X					X					X				
Gemeinde Bissendorf	X					X					X					X				
Landwirtschaftskammer	X					X					X					X				
Landvolkverbände	X					X					X					X				
Umweltverbände	X					X					X					X				

\+ 1 = sehr hoch, 2 = hoch, 3 =mittel, 4 = gering, 5 = sehr gering
* 1 = sehr schnell, 2 = schnell 3 =mittel, 4 = lang, 5 = sehr lang

Tabelle 6.47: Abgleich „Zufriedenheit, Dauer und Ergebnissen des Verfahrens“ der verschiedenen Akteure

Relevante Akteure	**Abgleich „Zufriedenheit, Dauer und Ergebnissen des Verfahrens“ der verschiedenen Akteure**																			
	Zielerreichung					**Verfahrensdauer+**					**Synergie-Effekte**					**Nachhaltigkeit**				
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Naturschutz	X	*				X	*				X		*			* X				
Gemeinde Bissendorf	* X					* X					* X					* X				

1 = sehr hoch, 2 = hoch, 3 =mittel, 4 = gering, 5 = sehr gering
\+ 1 = sehr schnell, 2 = schnell 3 =mittel, 4 = lang, 5 = sehr lang;
Akteure: AfA =x, Naturschutz, Gemeinde Bissendorf =*

Die Synergie-Effekte der Maßnahmen mit außerlandwirtschaftlicher Schwerpunktsetzung im Bereich der überörtlichen Wasserwirtschaft (W) und Landwirtschaft (A), kommunaler Gemeindebedarf (G) sowie Naturschutz und Landschaftspflege (L) wird aus Tabelle 6.49 ersichtlich. Es zeigt sich, dass die Landwirtschaft bei fast allen Maßnahmen Nutznießer ist (vgl. hierzu die Erläuterungen der Synergie-Effekte in der Fußnote der Tabelle 6.48).

Tabelle 6.48: Zusammenfassende Darstellung der Synergie-Effekte der Maßnahmen auf den Aufgabenverbund

Maßnahme/ Flächenbereitstellung	Synergie-Effekte auf den Aufgabenverbund							
	A		W		G		L	
	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein
Flächenbereitstellung Straßenbau, Radwegebau		X		X		X		X
Flächenbereitstellung Trinkwasserschutz	X			X		X	X	
Renaturierung Wierau	X		X		X			X
Flächenbereitstellung/Bauleitplanung/Wierau	X		X			X	X	
Sonstige Kompensationsmaßnahmen	X		X			X		X
Wegebau	X		X			X		X

1) Erläuterung der Synergie-Effekte

Die Flächenbereitstellung für den Straßenbau (Radwegebau) ist eine Planungsaufgabe des Landkreises Osnabrück (Landes) für das Gemeinwohl/Erholung. Deshalb werden Synergie-Effekte verneint.

Flächenbereitstellung Trinkwasserschutz, Aufgabe der Kommune als öffentlicher Wasserwerksbetreiber (Ver- und Entsorger), Umsetzung der Auflagen der Wasserschutzgebietsverordnung (Zone II):

- Landwirte mussten in Folge der Landneuordnung nicht gezwungen werden, eigene Flächen unter Auflagen zu bewirtschaften. Ein Öko-Landwirt hat die für ihn interessanten Flächen im Wasserschutzgebiet erhalten.
- Der Naturschutz profitiert durch die extensive Bewirtschaftung der Flächen und der damit verbundenen positiven ökologischen Auswirkungen.

Renaturierung Wierau: Interesse des Landkreises Osnabrück, Naturschutzbelange umzusetzen (Fließgewässerschutzprogramm Niedersachsen, Wierau als Nebengewässer enthalten). Gemäß Landschaftsrahmenplan ist dies eine besonders wichtige Maßnahme, da der im Verfahren renaturierte Wierauabschnitt der letzte naturferne Abschnitt des Gewässers war. Es konnte die Durchgängigkeit des Gewässers von der Quelle bis zur Mündung erreicht werden:

- Maßnahmen im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie der EU, Verbesserung der Gewässergüte, Verbesserung des Wasserrückhaltes (Retention)
- Unterhaltungsverbände sparen Unterhaltungskosten
- Durch Ausweisung von Fließgewässerrandstreifen und Eigentumsumverteilung Entlastung der gesetzlich vorgeschriebenen Nutzungseinschränkungen für Landwirte entlang der Wierau
- Erholung/Naturschutz wird gefördert durch die Anlage eines Trampelpfades entlang der Wierau

Flächenbereitstellung/Bauleitplanung/Wierau:

- Entwicklung der Flächen im Sinne des oben genannten Naturschutzkonzeptes
- Erholung/Naturschutz wird gefördert durch die Anlage eines Trampelpfades entlang der Wierau
- Durch Ausweisung von Fließgewässerrandstreifen und Eigentumsumverteilung werden Landwirte von der gesetzlich vorgeschriebenen Nutzungseinschränkungen entlang der Wierau entlastet.

Sonstige Kompensationsmaßnahmen, verursacht durch das Verfahren selbst:

- Maßnahmen als Kompensation für die Eingriffe des Verfahrens/Sekundärwirkung für Naturschutz
- Verbesserung mikroklimatischer Verhältnisse, Bodenschutz für die Landwirtschaft
- Erholung/Landschaftserleben

Wegebau, Gemeinde Bissendorf als Eigentümerin des Wegenetzes

- Für die Landwirte wird ein gut ausgebautes Wegenetz kostenfrei zur Verfügung gestellt
- Verbesserung der Oberflächenabflussverhältnisse durch Bau von Gräben.

6.4.4.4.2 Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen

Die zuordenbaren Kosten bzw. Kostenbeteiligungen für den nicht landwirtschaftlichen Aufgabenbereich wurden – soweit möglich (zur Verfügung gestellt) – über die Befragung des AfA und der Akteure und aus dem Aktenstudium ermittelt.

AfA-Angaben

Das AfA gibt an, dass eine anteilige Kostenbeteiligung der TG vorlag und Kostenbeteiligung für MG 3 Maßnahmen von Dritten kofinanziert wurde.

Befragungen anderer Akteure über Kostenbeteiligung und Nutzen

Gemeinde Bissendorf

a) Trinkwasserschutz
Bekannte Kosten/Beiträge: Für den Erwerb von Flächen im Vorranggebiet für die Wassergewinnung wurden 75.746 € für die Flächenbereitstellungen (Erwerb der Flächen) aufgebracht. Die Bezirksregierung Weser-Ems hat den Flächenkauf unter Verwendung von Mitteln aus der Wasserentnahmegebühr (außerhalb der Finanzierung der Flurbereinigung) mit insgesamt 227.238 € gefördert.

- Nutzen:
  - Lagerichtige Flächenbereitstellung
  - Realisierung von Aufgaben der Kommune als Wasserwerksbetreiber
  - Eigentumsabsicherung der Flächen die Kommune (Herstellung der Rechtssicherheit)
  - Ersparnis von Entschädigungszahlungen an Landwirte
- Nachteile
  - Keine genannt

b) Wegebau
Beiträge: (Buchungsstelle 1.1.1) 151.854 €, Leistungen Dritter (Buchungsstelle 2.2.0) 34.067 €

- Nutzen:
  - preiswerter Ausbau der Wege, langfristige Kostensenkung für Unterhaltung und Wegeausbau
  - 100 % Finanzierung für den verbreiterten Ausbau über 3m Breite (34.067 €)
- Nachteile
  - Keine genannt

c) Flächenbereitstellung/Maßnahmen für Kompensationsmaßnahmen der Bauleitplanung im Rahmen der MG 3 Maßnahme „Renaturierung der Wierau“: Beiträge: 16.873 €

- Nutzen:
  - Lagerichtige Flächenbereitstellung
  - Realisierung Planungsaufgaben aus der Bauleitplanung des Naturschutzes
  - Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten

Landkreis Osnabrück/Nds. Lottostiftung

a) Renaturierung der Wierau (MG 3 Maßnahme)
Beiträge: Gemeinde: 16.873 € Beitrag s.o., Lottostiftung (durch das AfA initiiert): 10.226 €, Landkreis Osnabrück: 82.830 €

– Nutzen:
  - Lagerichtige Flächenbereitstellung
  - Realisierung von Planungsinhalten des Naturschutzes: LRP, LP und des Niedersächsischen Fließgewässerschutzprogramms
  - Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten

– Nachteile
  - Keine genannt

b) Radwegebau

– Nutzen:
  - Lagerichtige Flächenbereitstellung
  - Realisierung von Planungsinhalten des Naturschutzes: LRP, LP und des Niedersächsischen Fließgewässerschutzprogramms
  - Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten

– Nachteile
  - Keine genannt

Grundeigentümer als Antragsteller

a) Private Pflanzmaßnahmen (MG 3 Maßnahme)
Kostenbeitrag: 2.556 €

– Nutzen:
  - Preiswerte Pflanzmaßnahme

– Nachteile
  - Keine genannt

6.4.4.4.3 Kurzzusammenfassung der Ergebnisse des Fallbeispieles Schledehausen

Die Verfahrenslaufzeit beträgt z.Z. 8 Jahre, das Verfahren soll in 5 Jahren (2007) abgeschlossen sein. Die Gesamtdauer ist damit als schnell einzuschätzen.

Das aus nicht landwirtschaftlichen Gründen (Schwerpunkt Wasserschutz) eingeleitete Verfahren hat von Beginn an die Problemlage im Gebiet mit allen Akteuren zusammen ermittelt und weitere außerlandwirtschaftliche Ziele gemeinsam aufgestellt und abgestimmt. Die Treffsicherheit bzw. der Zielerreichungsgrad war hoch, da die Ziele bereits zu Beginn des Verfahrens umfassend bestimmt worden sind und im Verlauf des Verfahrens zusammen mit den hierfür geeigneten Maßnahmen flexibel und präzise erweitert wurden. Kommunikation und Information sind besonders erfolgreich verlaufen. Dies hat sich in den sehr positiven Einschätzungen aller Akteure hinsichtlich der Zielerreichung niedergeschlagen.

Grundsätzlich wird der Aufwand, der im Verfahren für die außerlandwirtschaftliche Zielsetzungen benötigt wird, als wenig zeitintensiv bzw. kaum verfahrensverlängernd eingeschätzt. Graduell zeitaufwändiger ist der Koordinations- und Ermittlungsaufwand für die Flächenbereitstellung Trinkwasserschutz, den Wegebau, die Revitalisierung Wierau und die privaten Pflanzmaßnahmen. Konflikte wurden durch Nutzungsentflechtung in Form von Flächenbereitstellung/Flächenneuordnung und Durchführung von Maßnahmen gelöst.

In der Gesamtschau der positiven Wirkungen auf den Raum sind für alle Zielbereiche die Flächenbereitstellung Trinkwasserschutz sowie die Renaturierung der Wierau zu nennen.

Die durch das Verfahren erzeugten Synergie-Effekte wirken fast alle auf die Aufgabe Landwirtschaft aus. Für den restlichen Aufgabenverbund ergibt sich die Rangfolge Wasserwirtschaft, Naturschutz und Landschaftspflege und kommunaler Gemeindebedarf. Die Synergie-Effekte tragen auf diesem Wege dazu bei, die Hauptschwerpunktsetzung „überörtliche Wasserwirtschaft“ und in erheblichen Umfang die agrarstrukturellen Ziele im Verfahren zu ergänzen.

Es hat im Verhältnis zu anderen Verfahren wenig Wegebau stattgefunden, der aber insgesamt je nach Ausgangszustand immer eine graduelle Verschlechterung hinsichtlich der Oberflächenbauweise bzw. für die im Gebiet überwiegend vorhandenen Bitu-Wege eine Verbreiterung nach sich gezogen hat. Graswege wurden in Acker umgewandelt, so dass als Folge wertvolle Saumstrukturen verloren gegangen sind. Auch vor der Flurbereinigung war ein schon sehr hoch versiegeltes und dichtes Wegenetz vorhanden. Das Verfahren hat aus ökologischer Sicht in Bezug auf den Wegebau zu einer Verschlechterung geführt. Die Renaturierung sowie die extensive landwirtschaftliche Nutzung in der Trinkwasserschutzzone II haben dagegen sehr positive Auswirkungen auf den Naturhaushalt.

Die größten finanziellen wie auch intangiblen Nutzen hat die Gemeinde Bissendorf, die ohne das Verfahren für die Realisierung ihrer Kompensationsmaßnahmen einerseits erheblich mehr Geld benötigt hätte, andererseits nicht in der Lage gewesen wäre, die bereitgestellten Flächen zusammenhängend ohne großen Zeit- und Personalaufwand zu erwerben.

Die Alternative wäre für sie gewesen, den Landwirten in der Trinkwasserschutzzone Nutzungsentschädigungen zu zahlen. Zudem hat eine erhebliche finanzielle Unterstützung der Gemeinde durch die Bezirksregierung Weser-Ems stattgefunden, die deren Kostenanteile vermindert hat.

Die Landwirte profitieren von der Neuregelung der Eigentumsverhältnisse in der Trinkwasserschutzzone II sowie durch die Herstellung eines gut ausgebauten Wegenetzes ohne eigene Kostenbeteiligung. Dies wird von den Landwirten im Gebiet vielleicht nicht als Vorteil wahrgenommen, da sie zum einen die Nutzungseinschränkungen vermutlich ohnehin als Belastung wahrgenommen haben. Zum anderen wurden sie von der Gemeinde bislang noch nie an Maßnahmen für den Wegebau beteiligt, daher liegt die Vermutung nah, dass deshalb auch keine Ersparnis wahrgenommen wurde.

Der größte intangible Nutzen entsteht durch die Renaturierung der Wierau, die aus Gründen des Naturschutzes sowie für die Entwicklung einer erlebnisreichen Kultur- und Erholungslandschaft gesamtgesellschaftlich von großer Bedeutung ist. Durch die Naturschutzstiftung des Landkreises, die Gelder in erheblichem Umfang zur Verfügung stellen konnte, sowie die geldwerte Anrechnung der Erarbeitung von Planunterlagen der Unteren Wasserbehörde des Landkreises konnte die umfangreiche Maßnahme verhältnismäßig preisgünstig realisiert werden.

6.4.4.5 Düna-Hörden

In dieser Fallstudie mit Aufgabenschwerpunkt Naturschutz und Landschaftspflege wurden folgende Institutionen befragt:

– das AfA Göttingen
– die Untere Naturschutzbehörde des Landkreises Osterode

Das Verfahren wurde eingeleitet für die Schwerpunktzielsetzung Landschaftspflege und Naturschutz (L) und mit der weiteren Zielsetzung Erholung (E).

Aus Naturschutzsicht sollten für den Landkreis Osterode die folgenden Ziele erreicht werden:

– Erhalt und Sicherung der Gipskarstlandschaft Hainholz
  - Erhalt des Gipskarstformenschatzes und der daran gebundenen Tier- und Pflanzenwelt (insbesondere durch Pflege und Nutzung)
  - Schaffung eines Biotopverbundsystems Karstgewässer
  - Aufwertung bestehender Waldflächen und Gehölzstrukturen sowie Neuschaffung/Neuanlage von Gehölzstrukturen

Maßnahmen und Flächenbereitstellungen, die für außerlandwirtschaftliche Belange durchgeführt oder ermöglicht wurden:

- Landkreis Osterode
  - Flächenbereitstellung für Zielflächen des Naturschutz-Großprojektes „Hainholz“
- Obere Naturschutzbehörde
  - Flächenbereitstellung zur Vergrößerung des NSG Teufelsbad
- Forstgenossenschaft Hörden
  - Aufforstungen zusammengehöriger Flächen
- Stadt Herzberg
  - Flächenbereitstellung für archäologische Zwecke
- Feldmark Hörden, Siedlergemeinschaft Düna, Feldmark Osterode
  - Biotopvernetzung
- Landwirte
  - Aufstockung Biolandbetrieb
  - Aufstockung sonstige Betriebe
- Private
  - Anlegen von Streuobstwiesen

6.4.4.5.1 Zufriedenheit der Akteure mit der Dauer und den Ergebnissen des Verfahrens

Aus Sicht des AfA ergibt sich für die Akteure im Hinblick auf die Zielerreichung Verfahrensdauer, Synergie-Effekte und Nachhaltigkeit folgendes Bild (vgl. Tabelle 6.49):

- Die Zielerreichung ist für alle „sehr hoch“ bis „hoch“.
- Die Verfahrensdauer wird für alle mit „sehr schnell“ beurteilt.
- Die Synergie-Effekte werden für den Naturschutz „sehr hoch“ eingeschätzt, für die Teilnehmergemeinschaft mit „mittel“ und für die anderen Akteure mit „gering“ bis „sehr gering“.
- Die Nachhaltigkeit wird für den Bereich Naturschutz mit „sehr hoch“ und für die anderen Akteure überwiegend mit „hoch“ veranschlagt.

Aus Sicht der UNB (vgl. Tabelle 6.50) wird die Zielerreichung und die Verfahrensdauer beim Naturschutz ebenfalls mit sehr hoch bzw. sehr schnell beurteilt, die Synergie-Effekte dagegen mit gering deutlich ungünstiger und die Nachhaltigkeit mit hoch etwas weniger gut. Andere Akteure wurden nicht befragt.

Tabelle 6.49: Zufriedenheit des AfA mit der Dauer und den Ergebnissen des Verfahrens für die Akteure

Relevante Akteure	Zufriedenheit des AfA mit Dauer und Ergebnissen des Verfahrens für die Akteure																			
	Zielerreichung +					Verfahrensdauer*					Synergie-Effekte+					Nachhaltigkeit +				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
TG		X				X							X				X			
Naturschutz	X					X					X					X				
Landwirtschafts-kammer		X				X								X				X		
Raum- und Regio-nalplanung		X				X									X		X			
Denkmalpflege	X					X									X		X			

(+ 1 = sehr hoch, 2 = hoch, 3 = mittel, 4 = gering, 5 = sehr gering)
(* 1 = sehr schnell, 2 = schnell, 3 = mittel, 4 = langsam, 5 = sehr langsam)

Tabelle 6.50: Abgleich „Zufriedenheit, Dauer und Ergebnissen des Verfahrens“ der verschiedenen Akteure

Relevante Akteure UNB	Abgleich „Zufriedenheit, Dauer und Ergebnissen des Verfahrens“ der verschiedenen Akteure																			
	Zielerreichung					Verfahrensdauer+					Synergie-Effekte					Nachhaltigkeit				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Naturschutz	X *					X *					X			*		X	*			

(+ 1 = sehr hoch, 2 = hoch, 3 = mittel, 4 = gering, 5 = sehr gering)
(* 1 = sehr schnell, 2 = schnell, 3 = mittel, 4 = langsam, 5 = sehr langsam);
Akteure: AfA =x, Naturschutz = *

Die zusammenfassende Betrachtung der Synergie-Effekte der Maßnahmen insgesamt auf die Schwerpunktsetzung Naturschutz und Landschaftspflege und auf die Sicherung und Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft als weitere Aufgabe führt aus Sicht des AfA zu einem positiven Gesamtergebnis. Die durchgeführten Maßnahmen und Flächenbereitstellungen entfalten deutliche gegenseitige Synergie-Effekte.

6.4.4.5.2 Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen

Soweit möglich wurden durch die Befragung des AfA und der Akteure sowie durch Aktenstudium zuordenbare Kosten bzw. Kostenbeteiligungen der Interessengruppen ermittelt.

Landkreis Osterode

Flächenbereitstellung für Zielflächen des Naturschutz-Großprojektes „Hainholz“

Kostenbeitrag: ca. 900.000 € direkte Zahlung

– Nutzen
  - Wichtiger Beitrag zur Realisierung des Projektes
  - Lagerichtige Flächenbereitstellung
  - Eigentumsabsicherung der Flächen für die Kommune (Herstellung der Rechtssicherheit)
  - Schnelles, effektives Zusammenarbeiten mit den anderen Akteuren
  - Vertrauensvolle Zusammenarbeit mit praktizierenden Landwirten
  - Keine Notarkosten, vielfache Tauschmöglichkeiten (wertgleiche Abfindung), Ermittlung der wertgleichen Abfindungen durch das AfA
– Nachteile
  - Keine genannt

Bezirksregierung Braunschweig, Obere Naturschutzbehörde

Flächenbereitstellung zur Vergrößerung des NSG Teufelsbad

Kostenbeitrag: 25.520 € für Landverzichtserklärung und 18.848 € für Landzwischenerwerb

– Nutzen
  - Lagerichtige Flächenbereitstellung
  - Realisierung von Planungsaufgaben des Naturschutzes
  - Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten
– Nachteile
  - Keine bekannt

Forstgenossenschaft Hörden

Aufforstungen

Kosten: 9.775 € für Landzwischenerwerb

– Nutzen
  - Lagerichtige Flächenbereitstellung
  - Bessere Bewirtschaftbarkeit durch zusammenhängende Flächen
  - Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten
– Nachteile
  - Keine bekannt

Stadt Herzberg

Flächenbereitstellung für archäologische Zwecke

Kosten: 25570 € für Landverzichtserklärung, 2.080 € für Landzwischenerwerb

– Nutzen
  - Bereitstellung von Tauschflächen
  - Ermöglichung bzw. Vereinfachung der Denkmalpflege
  - Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten

– Nachteile
  - Keine bekannt

Feldmark Hörden, Siedlergemeinschaft Düna, Feldmark Osterode

Biotopvernetzung

Kosten insgesamt: 3.720 € (MG 3 Maßnahme)

– Nutzen
  - Lagerichtige Flächenbereitstellung
  - Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten

– Nachteile
  - Keine bekannt

Landwirte

Aufstockung Biolandbetrieb und sonstiger Betreibe

Beiträge: 81.680 € (Biobetrieb) und 45.817 € (sonstige Betriebe).

– Nutzen
  - Lagerichtige Flächenbereitstellung
  - Verbesserung der Produktionsbedingungen
  - Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten

– Nachteile
  - Keine bekannt

Gemeinde Hörden

Flächenbereitstellung Osterfeuerplatz

Beitrag: 2.000 €

– Nutzen
  - Lagerichtige Flächenbereitstellung
  - Realisierung gemeindlicher Belange
  - Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten

– Nachteile
  - Keine bekannt

Private

Anlegen von Streuobstwiesen

Kosten: Nicht bekannt.

– Nutzen
  - Lagerichtige Flächenbereitstellung
  - Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten

– Nachteile
  - Keine bekannt

6.4.4.5.3 Kurzzusammenfassung der Ergebnisse des Fallbeispiels Düna-Hörden

Die Verfahrenslaufzeit beträgt z.Z. 7 Jahre. Das Verfahren soll in 2 Jahren (2004) abgeschlossen sein.

In diesem Verfahren, das aus nicht landwirtschaftlichen Gründen mit dem Schwerpunkt Naturschutz eingeleitet wurde, wurde von Beginn an die Problemlage im Gebiet mit allen Akteuren zusammen ermittelt. Weitere außerlandwirtschaftliche Ziele wurden gemeinsam aufgestellt und abgestimmt. Die sehr gute Zusammenarbeit sowie die klaren Zielvorstellungen vor und zu Beginn des Verfahrens haben dazu geführt, dass alle maßgeblichen Ziele frühzeitig und umfassend erkannt wurden und dafür gesorgt, dass eine hohe Treffsicherheit erreicht wird. Flexibel wurden im Verlauf des Verfahrens Ziele durch Maßnahmen präzisiert.

Grundsätzlich werden der größte Zeitaufwand und die Anteile an der Verfahrensdauer durch den Aufgabenschwerpunkt selbst verursacht. Dies gilt für die Herbeiführen von Konfliktlösungen sowie für den Vermittlungs- und Koordinationsaufwand im Verfahren. Diese Aussagen, die grundsätzlich für jeden Schwerpunkt eines Verfahrens Gültigkeit haben, treffen für dieses Verfahren in besonders ausgeprägter Weise zu.

Konflikte wurden durch Nutzungsentflechtung in Form von Flächenbereitstellung/Flächenneuordnung, Durchführung von Maßnahmen und Herbeiführen von Konfliktvermeidung durch Gespräch oder Verzicht auf Maßnahmen erreicht. Die anderen Ziele wirken sich nicht besonders verfahrensverlängernd aus. Sie sind auch nicht besonders zeitaufwändig. Es ist nur erkennbar, dass die Aufstockung des landwirtschaftlichen Betriebes graduell aufwändiger war.

Im Einzelnen lässt sich folgendes festhalten:

- Die Zielerreichung wird aus Sicht des AfA für alle Akteure „sehr hoch“ bis „hoch“ eingeschätzt und die Verfahrensdauer ausnahmslos als sehr schnell.
- Die Synergie-Effekte werden vom AfA und der UNB für den Naturschutz als „sehr hoch“ eingestuft, für die anderen Akteure streuen sie aus Sicht des AfA zwischen „mittel“ bis „gering“.
- Die Nachhaltigkeit der Maßnahmen wird für den Naturschutz „sehr hoch“ (AfA) bis „hoch“ (UNB) eingeschätzt. Für die anderen Akteure wird sie vom AfA zumeist als „mittel“ eingestuft.

In der Gesamtschau werden dem Verfahren sehr positive bis positive Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes zugeschrieben. Da dies das Hauptziel des Verfahrens war, deckt sich diese Aussage mit dem festgestellten sehr guten Zielerreichungsgrad.

Ohne das Flurbereinigungsverfahren hätte die Realisierung des Projektes Hainholz unter dem vorgegebenen Zeitdruck allein wegen der terminierten Abrufung der Fördermittel nicht durchgeführt werden können. Den größten finanziellen wie auch intangiblen Nutzen aus dem Verfahren hat als Vertreter der öffentlichen Belange des Naturschutzes der Landkreis Osterode. Seine finanzielle Beteiligung im Verfahren mit ca. 900.000 € schätzen der Landkreis und das AfA als angemessen ein. Der hohe Nutzen für das Allgemeinwohl ist in Zahlen nicht zu beziffern.

Die Landwirte profitieren zumindest teilweise durch Aufstockung von Betrieben. Weitere Wirkungen waren aufgrund der Vorgaben des Verfahrens nicht zu erwarten, da diesem Verfahren bereits eine Flurbereinigungsverfahren aus agrarstruktureller Sicht vorangegangen war.

6.4.4.6 Roydorf-Scharmbeck

In dieser Fallstudie mit Schwerpunkt überörtlicher Straßenbau wurden folgende Institutionen befragt:

- das AfA Lüneburg
- Straßenbauamt Lüneburg
- die Untere Naturschutzbehörde des Landkreises Harburg

Es handelt sich um ein Unternehmensverfahren, das für den Autobahnbau der A 250 durchgeführt wurde. Neben dem Einwirkungsbereich wurden ein Nichteinwirkungsbereich festgelegt, um ergänzende, aus agrarstrukturellen Gründen notwendige Maßnahmen durchführen zu können. Die Flächenbereitstellung für den Autobahnbau und die weiteren Besonderheiten eines solchen Verfahrens werden als bekannt vorausgesetzt, so dass hierauf nicht detailliert eingegangen wird. Betrachtet wird nur der Komplex „Kompensationsmaßnahmen“.

Maßnahmen und Flächenbereitstellungen, die für zusätzliche außerlandwirtschaftliche Belange durchgeführt oder ermöglicht wurden:

- Stadt Winsen
  - Flächenbereitstellung Regenrückhaltebecken
- NABU
  - Zuziehung eines Quellgebietes und Flächenbereitstellung
- Straßenbauverwaltung/UNB/TG
  - Fließgewässer-Renaturierung Pattenser Bach (Kompensation Straße)
  - Kompensationsmaßnahmen

6.4.4.6.1 Zufriedenheit der Akteure mit der Dauer und den Ergebnissen des Verfahrens

Der Grad der Zielerreichung, die Synergie-Effekte und die Nachhaltigkeit werden vom AfA durchgängig für alle Akteure hoch eingeschätzt, nur die Beurteilung der Verfahrensdauer liegt im Mittelfeld (vgl. Tabelle 6.51). Die Einschätzungen der befragten Naturschutzbehörde weichen hiervon nur unwesentlich ab (vgl. Tabelle 6.52). Der Zielerreichungsgrad und die Verfahrensdauer werden etwas besser, die Synergie-Effekte etwas schlechter beurteilt. Das Straßenbauamt hat zu den Fragen keine Aussagen getroffen.

Tabelle 6.51: Zufriedenheit des AfA mit der Dauer und den Ergebnissen des Verfahrens für die Akteure

Relevante Akteure	**Zufriedenheit des AfA mit Dauer und Ergebnissen des Verfahrens für die Akteure**																			
	Zielerreichung +					**Verfahrensdauer***					**Synergie-Effekte+**					**Nachhaltigkeit +**				
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
TG		X							X				X				X			
Naturschutz		X						X				X					X			
Wasser		X						X				X					X			
Straßenbau		X						X				X					X			
Stadt Winsen		X						X					X				X			
NABU	X					X						X					X			
Wasser- und Bodenverbände		X						X					X					X		

\+ 1 = sehr hoch, 2 = hoch, 3 =mittel, 4 = gering, 5 = sehr gering
* 1 = sehr schnell, 2 = schnell 3 =mittel, 4 = lang, 5 = sehr lang

Tabelle 6.52: Abgleich „Zufriedenheit, Dauer und Ergebnissen des Verfahrens“ der verschiedenen Akteure

Relevante Akteure	**Abgleich „Zufriedenheit, Dauer und Ergebnissen des Verfahrens“ der verschiedenen Akteure**																			
	Zielerreichung					**Verfahrensdauer+**					**Synergie-Effekte**					**Nachhaltigkeit**				
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Naturschutz	*	X					*	X				X	*				X *			
Straßenbau		X						X				X					X			

1 = sehr hoch, 2 = hoch, 3 =mittel, 4 = gering, 5 = sehr gering
\+ 1 = sehr schnell, 2 = schnell 3 =mittel, 4 = lang, 5 = sehr lang;
Akteure: AfA =x, Naturschutz, Landkreis Harburg =*

Die Synergie-Effekte der durchgeführten Maßnahmen zwecks Realisierung der Hauptaufgabe Verkehr auf den gesamten Aufgabenverbund sind vielfältig (vgl. Tabelle 6.53). Für die Landwirtschaft (A) resultieren sie vor allem aus dem Wegebau, für den Naturschutz sowie die Landschaftspflege (L) u.a. aus der Fließgewässer-Renaturierung Pattenser Bach und für die Erholungsfunktion der Landschaft (E) auch aus der Flächenbereitstellung für das Quellgebiet Schirmbeck. Für den überörtlichen Verkehr (V) entstehen durch die aufgeführten Maßnahmen keine Synergie-Effekte.

Tabelle 6.53: Zusammenfassende Darstellung der Synergie-Effekte der Maßnahmen auf den Aufgabenverbund

Maßnahme/ Flächenbereitstellung	Synergie-Effekte auf den Aufgabenverbund							
	A		V		L		E	
	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein
Fließgewässer-Renaturierung Pattenser Bach	X			X	X		X	
Flächenbereitstellung Quellgebiet Schirmbeck		X		X		X	X	
Biotopvernetzung	X			X		X	X	
Wegebau	X			X	X		X	
Flächenbereitstellung Autobahn		X		X		X		X
Flächenbereitstellung Regenrückhaltebecken		X		X		X		X

1) Erläuterungen der Synergie-Effekte:
Flächenbereitstellung Quellgebiet Schirmbeck (Interesse des NABU)
– Die Erholungsnutzung des Gebietes wird um einen extensiven, naturnahen Erlebnisbereich/Standort angereichert. Der Naturschutz profitiert durch die extensive Bewirtschaftung der Flächen und der damit verbundenen positiven ökologischen Auswirkungen.
Fließgewässer-Renaturierung Pattenser Bach (Kompensationsmaßnahme für die Straße/Interesse des Landkreises Harburg)
– Maßnahme im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie der EU, Verbesserung der Gewässergüte, Verbesserung des Wasserrückhaltes (Retention)
– Unterhaltungsverbände sparen Unterhaltungskosten
– Erholungsnutzung wird gefördert durch die Anlage eines naturnahen, das Landschaftsbild bereichernden Elementes
Biotopvernetzung (Kompensationsmaßnahme für die Eingriffe des Verfahrens/Sekundärwirkung für Naturschutz)
– Verbesserung mikroklimatischer Verhältnisse, Bodenschutz für die Landwirtschaft
– Erholung/Landschaftserleben
Flächenbereitstellung Straßenbauverwaltung (Unternehmenszweck des Verfahrens)
– Keine Synergie-Effekte auf den Aufgabenverbund
Flächenbereitstellung Regenrückhaltebecken (Interesse Stadt Winsen)
– keine Synergie-Effekte auf den Aufgabenverbund

6.4.4.6.2 Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen

Die zuordenbaren Kosten bzw. Kostenbeteiligungen wurden soweit möglich (zur Verfügung gestellt) über die Befragung des AfA und der Akteure sowie aus dem Aktenstudium ermittelt.

AFA-Angaben

Da es sich um ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren handelt, wurde das Gros der Ausführungskosten sowie ein Teil der Verwaltungskosten (Standardpauschale je ha) von der Straßenbauverwaltung übernommen. Die anderen Kosten Dritter sind vernachlässigbar gering.

Befragungen anderer Akteure über Kostenbeteiligung und Nutzen

Straßenbauverwaltung

Autobahnbau/Kompensationsflächen

Bekannte Kosten/Beiträge: 2.831.278,79 €

– Nutzen:
  - Lagerichtige Flächenbereitstellung
  - Zeitgerechte Flächenverfügbarkeit
  - Realisierung von Kompensationsmaßnahmen
  - Ersparnis von Entschädigungszahlungen an Landwirte
– Nachteile
  - Zu lange Verfahrensdauer: daraus entstehen Nachteile durch den Aufwand bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel
  - Hoher Zeitaufwand durch Mitwirkung an dem Verfahren (Personal- und Sachmittel)

NABU

Flächenbereitstellung Quellgebiet Schirmbeck

Eigenbeitrag: 7.000 €

– Nutzen:
  - Lagerichtige Flächenbereitstellung
  - Realisierung von Zielen für den Naturschutzes
  - Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten
– Nachteile:
  - Keine genannt

6.4.4.6.3 Kurzzusammenfassung der Ergebnisse des Fallbeispiels Roydorf-Scharmbeck

Die Laufzeit beträgt z.Z. ca. 20 Jahre. Das Verfahren soll in den nächsten 2 Jahren (2005) abgeschlossen werden. Die Gesamtdauer ist damit als lang einzuschätzen.

Bei der Durchführung des Unternehmensflurbereinigungsverfahren wurden die vorgegebenen Schritte unter Beteiligung der Betroffenen vorgenommen. Darüber hinaus fand keine Beteiligung statt. Die Interpretation der Aussagen der maßgeblichen Akteure deutet auf Kommunikationsschwierigkeiten insbesondere mit der Straßenbauverwaltung hin. Die Grün-

de können nicht näher bestimmt werden. Bis auf die Einbeziehung der Interessen des NABU an der Quellsanierung der Schirmbeck wurden keine weiteren Teilziele einbezogen. Die Ziele waren bereits zu Beginn des Verfahrens umfassend bestimmt.

Grundsätzlich wird der Aufwand, der im Verfahren für die weiteren außerlandwirtschaftlichen Zielsetzungen benötigt wird, als wenig zeitintensiv bzw. kaum verfahrensverlängernd eingeschätzt. Nur die Fließgewässer-Renaturierung erforderte einen minimal höheren Zeitaufwand. Diese Maßnahme ist Teil der notwendigen Kompensation und daher dem Aufwand für den primären Zweck des Verfahren zuzuordnen.

Konflikte wurden durch Nutzungsentflechtung in Form von Flächenbereitstellung/Flächenneuordnung und Durchführung von Maßnahmen gelöst.

Das Verfahren hat aus ökologischer Sicht durch den Autobahnbau und den Wegebau zu einer Verschlechterung durch den Flächenverbrauch sowie die Neuversiegelung geführt. Die Biotopvernetzung – auch entlang der Wege – hat zwar positive Auswirkungen auf den Naturhaushalt. Die in diesem Bereich durch das Verfahren erzeugten Synergie-Effekte sind jedoch eher als gering einzuschätzen. In der Gesamtschau der positiven ökologischen Wirkungen auf den angestrebten Aufgabenverbund sind neben der Biotopvernetzung lediglich die Flächenbereitstellung für das Quellgebiet Schirmbeck sowie die Renaturierung des Pattenser Grabens zu nennen.

Der größte intangible Nutzen liegt bei den Landwirten durch die auf agrarstrukturellen Überlegungen begründete Neuregelung der Eigentumsverhältnisse sowie durch die Herstellung eines gut ausgebauten Wegenetzes und die geordnete Verteilung des Landverlustes. Dieser Aussage liegt die Annahme zugrunde, dass das Autobahnvorhaben auch ohne Flurbereinigungsverfahren hätte realisiert werden können.

Der andere zumindest nicht zu vernachlässigende intangible Nutzen entsteht durch die Renaturierung des Pattenser Grabens sowie der Biotopvernetzung, die aus Gründen des Naturschutzes sowie für die Entwicklung einer erlebnisreichen Kultur- und Erholungslandschaft gesamtgesellschaftlich als bedeutend einzuordnen sind.

6.4.4.7 Vergleich der Ergebnisse der Fallstudien

Die drei Fallbeispiele mit Schwerpunkt Landwirtschaft unterscheiden sich grundsätzlich im Umfang der dort verwirklichten nicht landwirtschaftlichen Ziele. Diese nehmen in der Rangfolge Verfahren Groß Lafferde, Verfahren Cleverns, Verfahren Fladderlohausen ab. Von den drei Fallbeispielen mit außerlandwirtschaftlicher Schwerpunktaufgabe steht im Verfahren Schledehausen die überörtliche Wasserwirtschaft, im Verfahren Düna-Hörden

der Naturschutz sowie die Landschaftspflege und im Verfahren Roydorf-Scharmbeck der überörtliche Verkehr im Vordergrund. Hier nehmen die im Aufgabenverbund verwirklichten landwirtschaftlichen Ziele in der Reihenfolge Verfahren Roydorf-Scharmbeck, Verfahren Schledehausen, Verfahren Düna-Hörden ab. Die nachfolgenden Ausführungen sind in Tabelle 6.54 in Stichworten zusammengefasst.

Zielbereich I
Beitrag zu anderen hoheitlichen Planungen (Gesamt-, Fachplanungen) und Berücksichtigung von Interessen lokaler Akteure

In den meisten Verfahren war eine gute bis sehr gute Zusammenarbeit in allen Phasen des Verfahrens vorhanden. Für das Verfahren Roydorf-Scharmbeck traf das nur teilweise zu, und für das Verfahren Fladderlohausen waren die Aussagen wegen unzureichender Beantwortung der Fragen nur eingeschränkt belastbar.

Die Beteiligung der offiziell zu Beteiligenden hat in allen Verfahren frühzeitig und umfassend stattgefunden und der Informationsfluss zwischen den Akteuren wurde überwiegend positiv beurteilt. Lokale Akteure wurden nur im Verfahren Düna-Hörden beteiligt und waren dort verfahrensbegleitend Teilnehmer einer fest installierten Arbeitsgruppe. Ein Angelsportverein wurde im Verfahren Fladderlohausen nachträglich beteiligt. Die Kenntnisse über die hoheitlichen Planungen im Raum waren in den meisten Fällen bereits vorhanden und wurden durch das Beteiligungsverfahren ergänzt oder aktualisiert. Informelle Planungen blieben bis auf Düna-Hörden unberücksichtigt. Da fast alle im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren durchgeführten außerlandwirtschaftlichen Maßnahmen in hoheitliche Planungen zu integrieren sind, erfüllen die ÄfA eine wichtige Forums- und Koordinationsfunktion zur Umsetzung von Planungsinhalten Dritter.

Auftretende Konflikte unterschiedlicher Intensität wurden primär durch Nutzungsentflechtung in Form von Flächenbereitstellung und –neuordnung und durch Durchführung konkreter Maßnahmen gelöst. Die Konfliktvermeidung durch Gespräche spielte kaum eine Rolle in den Verfahren. Obwohl die Spannbreite der Einschätzung der Konfliktintensitäten von „sehr gering“ bis „sehr hoch“ reichte, schätzten die ÄfA den Zeitaufwand zur Konfliktlösung regelmäßig „gering“ ein. Auch die Auswirkungen auf eine mögliche Verfahrensverlängerung wurde grundsätzlich „gering“ eingestuft. Allgemein wurden diese Einschätzungen damit begründet, dass es sich häufig um kleinere, ergänzende Maßnahmen handelt, die sich ohnehin problemlos in den üblichen Verfahrensablauf eingliedern ließen und nur wenig zusätzlichen Aufwand bei der üblichen Abarbeitung der einzelnen Teilschritte des Verfahrens verursachten.

Die Treffsicherheit und damit der Zielerreichungsgrad wurde in der Regel mit „hoch“ bis „sehr hoch“ bewertet, da die Hauptziele früh erkannt und keine neuen maßgeblichen Ziele später integriert wurden. Außerdem war die hierfür notwenige Flexibilität zur Präzisierung

und Ergänzung von Zielen in allen Verfahren gewährleistet. Die sehr gute Zusammenarbeit und das frühzeitige Erkennen von Zielen hat offensichtlich bei den Verfahren Düna-Hörden, Schledehausen und Cleverns zu einer vollständigen Realisierung der angestrebten Ziele bei einer vergleichsweise kurzen Verfahrensdauer geführt.

Die Wirkungen, die einzelne Maßnahmen für die Bündelung und Schwerpunktbildung des damit angestrebten Ziels im Raum erzielten, wurden in der Regel in allen Verfahren jeweils für ein bis zwei Maßnahmen als „sehr bedeutend" oder „bedeutend" angegeben. Bei diesen Maßnahmen handelte es sich fast immer um Flächen beanspruchende Konzepte des Naturschutzes, die regelmäßig nachhaltige Wirkungen im Raum entfalten. Die Anstoßfunktion dieser Maßnahmen wurde allerdings teilweise deutlich geringer eingeschätzt, weil sie im betroffenen Raum nur einmalig durchführbar sind und somit dort nicht wiederholbar wären. Zwar können später flankierende oder ergänzende Maßnahmen durchgeführt werden. Deren Bedeutung für den Raum dürfte jedoch häufig von untergeordneter Bedeutung sein. Gleichwohl kann das Ergebnis im Einzelfall auch ganz anders aussehen als in den durchgeführten Fallstudien. Die Synergie-Effekte für andere Planungen wurden bei Naturschutzmaßnahmen hingegen regelmäßig hoch eingeschätzt, da andere mit der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes verknüpfte Fachplanungen in der Regel positiv beeinflusst wurden (z.B. Wasser, Boden und Erholung).

Zielbereich II
Koordinations- und Umsetzungsfunktion für andere Fördermittelgeber/Finanzträger zur Entwicklung des ländlichen Raumes

Die Frage, inwieweit die ÄfA in den Fallstudien ihre Rolle auch in der frühzeitigen Ermittlung und Koordination von anderen Fördermittelgebern bzw. Finanzträger zur Realisierung ihrer Ziele gesehen haben, wurde fast immer bejaht. Damit vom AfA verbundene Ziele waren eine mögliche finanzielle Entlastung der TG sowie der öffentlichen Hand (z.B. Reduzierung der Flurbereinigungszuwendungen). Auch eine Bündelung des Einsatzes von Förder- und anderen Finanzmitteln im Raum zur Optimierung der Zielerreichung wurde angestrebt.

Diese Funktion wurde mit sehr unterschiedlicher Intensität wahrgenommen. In Schledehausen wurden z.B. vom AfA selbst Mittel der Niedersächsischen Lottostiftung eingeworben. Der Befragte schätzte den Aufwand für die erhaltenen 10.000 € allerdings als unverhältnismäßig hoch ein. In anderen Verfahren wurden an die ÄfA herangetragene Wünsche aufgegriffen und von anderen Stellen geförderte Maßnahmen in das Verfahren integriert. In fast jedem Verfahren haben die ÄfA in diesem Sinne eine Bündelungsfunktion wahrgenommen. Die Spannbreite reicht vom Verfahren von Düna-Hörden (Bündelung aller Maßnahmen) bis hin zu Roydorf-Scharmbeck (Bündelung weniger Maßnahmen). Der hierfür benötigte Zeitaufwand wurde durchgängig als gering und kaum verfahrensverlängernd eingeschätzt.

Hinsichtlich der Schwerpunktbildung im Raum war jeweils höchstens eine dieser Maßnahmen von Bedeutung. Sie führte regelmäßig zu einer Bündelung von Aktivitäten aber zu keiner eng ausgelegten Anstoßfunktion für weitere Investitionen im Raum.

Zielbereich III
Sicherung und Entwicklung eines leistungsfähigen Naturhaushaltes

Die Einschätzung der ÄfA zur Wirkung des Verfahrens auf die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes fiel in der Gesamtbetrachtung der Schutzgüter für die Verfahren Groß Lafferde, Cleverns, Düna-Hörden durchweg sehr positiv aus. Bei den Verfahren Fladderlohausen, Schledehausen und Roydorf-Scharmbeck fiel sie ungünstiger aus, lag aber insgesamt betrachtet noch im positiven Bereich.

Die Anzahl der für diesen Bereich eingesetzten Maßnahmen schwankt zwischen den Verfahren allein wegen der unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkte erwartungsgemäß erheblich. Der insgesamt positive Gesamteindruck wurde erheblich relativiert durch die ökologisch regelmäßig negativen Wirkungen des Wegebaus, der Qualität der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie der Art und dem Umfang an Flächenbereitstellungen für ökologische Zwecke. Die permanent vorhandene Grundproblematik der durchzuführenden Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen besteht darin, dass sie zwar durchweg positive Auswirkungen auf den Naturhaushalt haben, sich aber zwangsläufig aus dem vorangegangenen ökologisch negativ beurteilten Eingriff ableiten. Die alleinige Wirkungen dieser Maßnahmen können also im besten Falle den vorherigen Zustand wieder herstellen, aber nicht deutlich verbessern.

Wesentlich für eine positive Beeinflussung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes sind somit der Umfang und die Qualität der in Maßnahmengruppe 3 zusammengefassten Kompensationsmaßnahmen (z.B. Anpflanzungen und Biotope). Sie sind im Kontext der insgesamt durchgeführten Flurbereinigungsmaßnahmen zwecks Erstellung einer ökologischen Gesamtbilanz zu bewerten. Für die dabei auftretenden erheblichen Probleme liefert das durch den Autobahnbau ausgelöste Verfahren ein anschauliches Beispiel. Hier wurde ein überzeugendes landespflegerisches Kompensationskonzept umgesetzt. Trotz der hohen Qualität dieser Kompensationsmaßnahme dürfte der vorherige ökologische Zustand günstiger zu beurteilen sein. Ohne Flurbereinigung wären jedoch deutlichere Qualitätsabstriche zu erwarten gewesen.

Die Schwerpunktbildung, die Anstoßfunktion und die nachhaltigen Effekte für den Zielbereich „leistungsfähiger Naturhaushalt“ erfolgte – abgesehen vom Naturschutzverfahren Düna-Hörden –in allen Verfahren durch jeweils circa zwei Maßnahmen, die für alle Aspekte als „bedeutend“ oder „sehr bedeutend“ eingestuft wurden.

Zielbereich IV
Erhalt und Schaffung einer erlebnisreichen Kultur- und Erholungslandschaft

Für alle Verfahren ergibt sich eine große Übereinstimmung zu den Aussagen des Zielbereiches III. Dies bezieht sich zum einen auf die Anzahl der relevanten Maßnahmen für diesen Zielbereich. Zum anderen sind die Aussagen zu Schwerpunktbildung, Anstoßfunktion sowie für die nachhaltigen Effekte annähernd übertragbar. Deutlich positiver zu beurteilen ist der Wegebau, soweit er den Bedürfnissen des Erholungssuchenden angepasst wurde, der Radwegebau und die Anlage von Lehrpfaden oder Wanderwegen.

In der Mehrzahl der Verfahren wurde der Wegebau aus Sicht des AfA und anderer Akteure so betrieben, dass dessen multifunktional nutzbare Wegebeläge eine Verbesserung für den Erholungssuchenden in Bezug auf Freizeitaktivitäten wie Radtouren und Skaten etc. bewirkt. Allerdings wurde die Bedeutung dieser Multifunktionalität im Gegensatz zu wichtigen landwirtschaftlichen Funktionen in keinem Fall mit „sehr hoch“ eingestuft.

Zusätzlich wurden in Düna-Hörden Wanderwege, in Schledehausen und Groß Lafferde überregionale Radwege gebaut. In Cleverns wurde ein Wallhecken-Lehrpfad angelegt. Für die Schwerpunktbildung im Raum wurde die Bedeutung des Wege- und Wanderwegebaus in den zuletzt genannten Verfahren durchschnittlich mit „mittel“ angegeben, der Radwegebau sowie der Lehrpfad mit „hoch“. Noch bedeutender wurden in diesem Zusammenhang und im Hinblick auf die Nachhaltigkeit die großflächig wirkenden Naturschutzmaßnahmen eingeschätzt, während die Anstoßfunktion bei den zuletzt genannten Maßnahmen wegen der engen Auslegung dieses Begriffs als sehr gering angesehen wurde.

Zusammenfassung und ergänzende Überlegungen

Die ÄfA können nicht nur aus eigener Einschätzung entscheidende Beiträge zum Zielbereich I leisten, weil die Flurbereinigung ein geeignetes Instrument zur Koordination und Umsetzung von vielfältigen Flächenansprüchen im Raum ist. Mit ihr können Nutzungskonflikte sachgerecht entflochten werden.

Die Wirkungen der ÄfA-Aktivitäten auf den Zielbereich II stellen sich in den Fallbeispielen als unbedeutend dar. Sie könnten verbessert werden, wenn z.B. mehr Informationen zur Verfügung stünden. Ob diesem Aspekt ein größerer Stellenwert zugeordnet werden sollte, ist eine Frage von Aufwand und Ertrag. Die Informationsbeschaffungskosten sind bei der hohen Regelungsdichte in Deutschland erheblich und vieles spricht dafür, dass sie grundsätzlich vom Nutznießer getragen werden sollten.

Die als mittel bis hoch eingestufte Bedeutung der ÄfA-Aktivitäten auf die Zielbereiche III und IV müssen differenziert betrachtet werden, da die Wirkungen der Flurbereinigungsverfahren auf den Naturhaushalt vom Verfahrensschwerpunkt und der Qualität der Kompensations- und anderer ökologischer Maßnahmen abhängen, also ambivalent sind. Ent-

sprechendes gilt sinngemäß für die Wirkungen der Flurbereinigung auf die Kultur- und Erholungslandschaft. Der intangible Nutzen ist bei qualitativ hochwertiger Umsetzung hierfür geeigneter Maßnahmen am geeigneten Ort hoch einzuschätzen. Die Ermittlung der exakten Wirkungen der Verfahren auf den Naturhaushalt für die gesamten Verfahrensflächen konnte im Forschungsvorhaben aus zeitlichen, finanziellen und fachlichen Gründen auch nicht annähernd geleistet werden. Im übrigen hätten hierfür Daten verfügbar sein müssen, die insbesondere den Zustand vor der Flurbereinigung exakt abbilden, um die Veränderungen abgleichen zu können.

Verfahren, die sich durch eine sehr gute Zusammenarbeit, einen guten Informationsfluss, frühzeitige und umfassende Beteiligung auch auf kurzem Wege – insbesondere in der Anfangsphase – auszeichneten, bewirkten:

- eine kurze Verfahrensdauer
- geringere Kosten
- eine hohe Zufriedenheit bei den Beteiligten
- eine sehr gute Zielerreichung
- eine angemessene, komplexe Lösung landwirtschaftlicher und nicht landwirtschaftlicher Probleme im Raum

Diese Zusammenhänge sprechen dafür, dem Verfahren möglichst früh einen Moderator zur Seite zu stellen. Er sollte in der Regel kein Verfahrensbeteiligter sein, damit er seine Rolle interessenskonfliktfrei wahrnehmen kann.

Dritte profitierten i.d.R. aus folgenden Gründen von Flurbereinigungsverfahren:

- Lagerichtige Flächenbereitstellung
- Realisierung von kommunalen Aufgaben
- Realisierung von Planungsauflagen aus der Bauleitplanung für den Naturschutz
- Eigentumsabsicherung der Flächen für die Kommune bzw. den Realverband (Herstellung der Rechtssicherheit)
- Ersparnis von Entschädigungszahlungen an Landwirte
- Ausbau der Wege, langfristige Kostensenkung für Unterhaltung und Wegeausbau
- Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten

Darüber hinaus hat die Analyse der Synergie-Effekte der nicht landwirtschaftlichen Maßnahmen gezeigt, dass auch in Fallstudien mit außerlandwirtschaftlichem Aufgabenschwerpunkt die Landwirtschaft profitierte.

Tabelle 6.54: Vergleichende tabellarische Zusammenfassung der Fallbeispiele

Fallbeispiele	Zielbereiche			
	Beitrag zu anderen hoheitlichen Planungen/Interessen lokaler Akteure	**Koordinations- und Umsetzungsfunktion für andere Finanzträger**	**Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes**	**Kultur- und Erholungslandschaft**
Groß Lafferde	• Alle Maßnahmen betroffen • Gute Zusammenarbeit in allen Phasen/ keine Beteiligung lokaler Akteure • Keine Aussage zur Treffsicherheit möglich • Anzeichen für hohe Flexibilität • Konfliktintensität: mittel/kein zusätzlicher Zeitaufwand • Konfliktlösung durch Nutzungsentflechtung (Flächenbereitstellung und –neuordnung) • Fuhserenaturierung und Kläranlage sehr bedeutend für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit, alle Maßnahmen bedeutend für Nachhaltigkeit	• Fast alle Maßnahmen betroffen • Wird als AfA-Aufgabe angesehen • Kein erhöhter Zeitaufwand • Fuhserenaturierung sehr bedeutend für beide Aspekte, alle anderen Maßnahmen für beide Aspekte unbedeutend	• 2 Maßnahmen betroffen • Gesamtbeurteilung: Sehr positiv (AfA) • Wegebau: Negative Effekte • Fuhserenaturierung sehr bedeutend, Biotopvernetzung bedeutend für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit	• Fast alle Maßnahmen betroffen • Bedeutung der Fuhserenaturierung hoch, der Biotopvernetzung mittel für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit
Fladderlohausen	• Fast alle Maßnahmen betroffen • Zusammenarbeit: Fehlende Angaben/keine Beteiligung lokaler Akteure • Geringe Treffsicherheit • Hohe Flexibilität • Konfliktintensität: Mittel-hoch/ kein zusätzlicher Zeitaufwand • Konfliktlösung durch Nutzungsentflechtung (Flächenbereitstellung und –neuordnung) • Rüschenhorst Riede sehr bedeutend für Bündelung im Raum und Nachhaltigkeit, aber nur geringe Anstoßfunktion, sonstige Maßnahme unbedeutend	• Alle Maßnahmen betroffen • Wird als AfA-Aufgabe angesehen • Kein erhöhter Zeitaufwand • Rüschenhorst Riede bedeutend für die Schwerpunktbildung im Raum, alle anderen Maßnahme unbedeutend	• Alle Maßnahmen betroffen • Gesamtbeurteilung: Positiv (AfA) • Wegebau: Negative Effekte. Positiv: Wegekategorien (abgestuftes Ausbaukonzept) • Rüschenhorst Riede: Kompensation sehr bedeutend für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit	• Alle Maßnahmen betroffen • Rüschenhorst Riede: Kompensation sehr bedeutend für die Bündelung im Raum, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit

noch Tabelle 6.54: Vergleichende tabellarische Zusammenfassung der Fallbeispiele

Fallbeispiele	Zielbereiche			
	Beitrag zu anderen hoheitlichen Planungen/Interessen lokaler Akteure	**Koordinations- und Umsetzungsfunktion für andere Finanzträger**	**Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes**	**Kultur- und Erholungslandschaft**
Cleverns	• Alle Maßnahmen betroffen • Gute Zusammenarbeit in allen Phasen / keine Beteiligung lokaler Akteure • Hohe Treffsicherheit • Hohe Flexibilität • Konfliktintensität: gering - mittel / kein zusätzlicher Zeitaufwand • Konfliktlösung durch Nutzungsentflechtung (Flächenbereitstellung und –neuordnung) • Revitalisierung der Wallhecken/Lehrpfad/ Flächenpool: Hohe Bedeutung für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit, sonstige Maßnahme gering bis mittel	• Fast alle Maßnahme betroffen • Wird als AfA-Aufgabe angesehen • Kein erhöhter Zeitaufwand • Flächenpool: Mittlere Bedeutung für die Schwerpunktbildung, alle anderen Maßnahme unbedeutend	• Fast alle Maßnahme betroffen • Gesamtbeurteilung sehr positiv (AfA) • Wegebau große negative Effekte • Flächenpool, Wallheckenrevitalisierung sehr bedeutend für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit, andere Maßnahme eher unbedeutend	• Alle Maßnahmen betroffen • Flächenpool, Wallheckenrevitalisierung, Lehrpfad, Wegebau sehr hohe bis hohe Bedeutung für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit
Schledehausen	• Alle Maßnahmen betroffen • Sehr gute Zusammenarbeit in allen Phasen/ keine Beteiligung lokaler Akteure • Sehr hohe Treffsicherheit • Hohe Flexibilität • Konfliktintensität: sehr hoch bis gering / kein zusätzlicher Zeitaufwand • Konfliktlösung durch Nutzungsentflechtung (Flächenbereitstellung und –neuordnung), Durchführung konkreter Maßnahmen und Gespräche • Revitalisierung der Wierau sehr bedeutend für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit, Flächenbereitstellung für Trinkwasserschutz hohe bis sehr hohe Bedeutung für Bündelung und Nachhaltigkeit, aber geringe Anstoßfunktion, alle anderen Maßnahme mittlere bis geringe Bedeutung für alle drei Bereiche	• Alle Maßnahmen betroffen • Wird als AfA-Aufgabe angesehen, Mittel der Lottostiftung vom AfA eingeworben • Kein erhöhter Zeitaufwand • Revitalisierung der Wierau und Flächenbereitstellung für Trinkwasserschutz sehr bedeutend für Bündelung im Raum, mittlere Anstoßfunktion, andere Maßnahme unbedeutend	• Viele Maßnahmen betroffen • Gesamtbeurteilung sehr positiv (AfA) • Wegebau negative Effekte durch klassische Umsetzung • Revitalisierung der Wierau sehr bedeutend und Flächenbereitstellung für Trinkwasserschutz bedeutend für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit	• Alle Maßnahmen betroffen • Revitalisierung der Wierau, Flächenbereitstellung Trinkwasserschutz sehr bedeutend bis bedeutend für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit; Radwegebau, Wegebau, Kompensationsmaßnahmen überwiegend jeweils mittlere Bedeutung

noch Tabelle 6.54: Vergleichende tabellarische Zusammenfassung der Fallbeispiele

Fallbeispiele	Zielbereiche			
	Beitrag zu anderen hoheitlichen Planungen/Interessen lokaler Akteure	**Koordinations- und Umsetzungsfunktion für andere Finanzträger**	**Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes**	**Kultur- und Erholungslandschaft**
Düna-Hörden	• Fast alle Maßnahmen betroffen • Sehr gute Zusammenarbeit in allen Phasen/ Beteiligung lokaler Akteure • Sehr hohe Treffsicherheit • Hohe Flexibilität • Konfliktintensität: gering / kein zusätzlicher Zeitaufwand • Konfliktlösung durch Nutzungsentflechtung (Flächenbereitstellung und –neuordnung), Durchführung konkreter Maßnahmen und Gespräche • Großschutzgebiet Hainholz sehr bedeutend, alle anderen Maßnahmen von mittlerer bis geringer Bedeutung für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit	• Alle Maßnahmen betroffen • Wird nicht als AfA-Aufgabe angesehen • Kein erhöhter Zeitaufwand • Großschutzgebiet Hainholz sehr bedeutend für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit, andere Maßnahmen unbedeutend	• Alle Maßnahmen betroffen • Gesamtbeurteilung sehr positiv (AfA) • Kein Wegebau • Alle Maßnahmen für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit sehr bedeutend	• Alle Maßnahmen betroffen • Großschutzgebiet Hainholz bedeutend, die anderen Maßnahmen mittlere bis geringe Bedeutung für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit
Roydorf-Scharmbeck	• Alle Maßnahmen betroffen • Gute bis durchschnittliche Zusammenarbeit in allen Phasen/ Beteiligung lokaler Akteure • Hohe Treffsicherheit • Hohe Flexibilität • Konfliktintensität: gering / kein zusätzlicher Zeitaufwand • Konfliktlösung durch Nutzungsentflechtung (Flächenbereitstellung und –neuordnung), • Fließgewässer-Renaturierung hohe bis sehr hohe Flächenbereitstellung für Quellgebiet und Biotopvernetzung mittlere bis hohe Bedeutung für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit	• Wenige Maßnahmen betroffen • Wird als AfA-Aufgabe angesehen • Kein erhöhter Zeitaufwand • Alle Maßnahmen unbedeutend	• Fast alle Maßnahmen betroffen • Gesamtbeurteilung durchschnittlich bis mittel (AfA) • Erhebliche negative Wirkungen durch Autobahnbau und Wegebau • Gutes ökologisches Begleitkonzept • Fließgewässer-Renaturierung und Flächenbereitstellung für Quellgebiet hohe Bedeutung für Bündelung und die Nachhaltigkeit, geringe Anstoßfunktion, andere Maßnahmen unbedeutend	• Alle Maßnahmen betroffen • Fließgewässer-Renaturierung, Wegebau, Biotopvernetzung sehr hohe bis hohe Bedeutung für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit, andere Maßnahmen unbedeutend

Quelle: Eigene Darstellung

7 Expertenbefragung zur Auswahl von Flurbereinigungsverfahren sowie zur finanziellen Beteiligung der Teilnehmergemeinschaft und Dritter

In den Abschnitten 7.1 und 7.2 werden die Vorgehensweise bei der Befragung und die Befragungsergebnisse dargestellt. Danach werden in Abschnitt 7.3 einige ausgewählte Ergebnisse im zuständigen Flurbereinigungsreferat des NMELF diskutiert, wobei der Schwerpunkt auf übergeordnete, maßgeblich vom Ministerium entschiedene Bereiche gelegt wird. Antworten vor Ort auf Fragen zu diesen Bereichen werden somit aus übergeordneter Sicht ergänzt.

7.1 Vorgehensweise

Der praxisorientierte Forschungsansatz dieser Arbeit legt die Einbeziehung der Erfahrungen von Flurbereinigungsbehörden vor Ort nahe, um deren Vorstellungen über

– die Auswahl neuer Projekte im Flurbereinigungsprogramm,

– die Bemessung der Teilnehmerbeiträge und

– die Festsetzung der Kostenbeteiligung Dritter

berücksichtigen zu können. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass die Innenansicht über die gegenwärtig praktizierte Vorgehensweise in diesen Bereichen sowie die Vorstellungen zu ggf. notwendigen Änderungen keine ausreichende Beachtung fänden. Im übrigen unterstreichen die lange Tradition der Flurbereinigungsbehörden und die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben als Trägerin öffentlicher Belange die Notwendigkeit, Einschätzung und Wertung der Akteure vor Ort hinsichtlich zukünftiger Aufgaben einschließlich Finanzierung hinreichend zu berücksichtigen. Schließlich handelt es sich bei den Beschäftigten um Landesbedienstete mit umfassenden Spezialkenntnissen und häufig unbefristeten Arbeitsverhältnissen.

Im April 2002 wurde vor diesem Hintergrund an alle elf ÄfA Niedersachsens ein weitgehend geschlossener Fragebogen gesendet, der in drei Tatbestände untergliedert wurde:

1. Auswahl neuer Flurbereinigungsprojekte in den ÄfA
2. Festlegung der Kostenbeteiligung der Teilnehmergemeinschaft (TG)
3. Finanzielle Beteiligung Dritter.

Um inhaltlich klare und verständliche Fragen zu den drei Tatbeständen stellen zu können, wurden die Fragebogenentwürfe auf Grund der räumlichen Nähe und spontanen Bereitschaft zur Mitarbeit mit Mitarbeitern des AfA Braunschweig zunächst Ende 2001 und ein

weiteres Mal Anfang 2002 intensiv diskutiert. Zusätzlich wurde der Fragebogen mit Hilfe eines Mitarbeiters aus dem für Flurbereinigung zuständigen Dezernat 508 der Bezirksregierung Braunschweig an zwei Nachmittagen überarbeitet. Die so entstandene Fassung wurde im Februar in dem für das Forschungsvorhaben eingerichteten Begleitausschuss[104] diskutiert, wobei der Schwerpunkt auf die Fragen unter Pkt. 2.1.1 bis 2.1.6[105] (Pkt. 6[106] bzw. Pkt. 5.1 und 5.2[107]) der Fragebogen I (II, III) gelegt wurde. Die erfolgten zahlreichen redaktionellen und inhaltlichen Änderungsvorschläge erforderten eine nochmalige Überarbeitung der Fragen in diesen Bereichen.

Aus zeitlichen Gründen konnte nicht der gesamte Fragebogen hinreichend intensiv diskutiert werden. Vom Begleitausschuss wurde deshalb im Hinblick auf die weitere Vorgehensweise vorgeschlagen, die Fragebögen unter Einschaltung des Finanzierungskoordinators im AfA Braunschweig sowie eines Mitarbeiters aus dem Referat für Flurbereinigung des NMELF zu überarbeiten und sie erst danach an die ÄfA zu senden. Nach Durchführung des auf Finanzierungsfragen fokussierten Gesprächs mit dem Koordinator hat sich das AfA Braunschweig für einen Pre-Test des überarbeiteten Fragebogens zur Verfügung gestellt und die Ergebnisse während einer Fachbereichsbesprechung erörtert. Das per e-mail an uns übermittelte Resultat lautete: „Die Frage der Verständlichkeit wurde kaum gestellt, denn es wurden bereits die inhaltlichen Beantwortungen durchdiskutiert." Lediglich auf einige „Kleinigkeiten", mehrheitlich redaktioneller Art, wurde hingewiesen. Sie wurden eingearbeitet und nach Zustimmung durch den Mitarbeiter im NMELF ohne weitere Änderungen an die ÄfA verteilt.

Der unter Pkt. 1 genannte Fragebogen wurde wegen der starken Einbindung in die Projektauswahl auch an die Dezernate 508 der vier Bezirksregierungen gesendet. Im Anschreiben wurden die ÄfA (Dezernate) gebeten, die Fragen unter Einbeziehung des Amtsleiters, des Fachbereichsleiters und des Finanzkoordinators (Dezernatsleiters und der für Flurbereinigung zuständigen Bearbeiter) zu beantworten. Durch die Einbeziehung mehrerer Personen sollte eine stärkere Objektivierung der Antworten erreicht werden.

Im Anschreiben wurde auch auf die Probleme hingewiesen, die bei der Beantwortung einiger Fragen auftreten können. Wegen des Personalwechsels waren sie vor allem für weit

---

104 In dem zehn Personen umfassenden Begleitausschuss zur fachlichen Unterstützung und Beratung des Forschungsvorhabens waren Mitarbeiter aus dem NMELF (1), den zuständigen Dezernaten der Bez.Reg. (4), den ÄfA (4) und den Verbänden der Teilnehmergemeinschaften (1) vertreten.

105 Für die Auswahl der Flurbereinigung maßgebliche Ziele und Kriterien.

106 Zukünftige Bemessungsgrundlage für die Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft und zukünftige Bandbreiten für die Eigenleistungshöhe.

107 Zukünftige Höhe der finanziellen Beteiligung Dritter an den Ausführungs- und Verfahrenskosten bei 87er und 86er Verfahren.

in die Vergangenheit reichende Fragen zu erwarten und wegen der unvermeidbaren Unsicherheit auch für weit in die Zukunft weisende. Dennoch wurde darum gebeten, möglichst alle Fragen zu beantworten, weil häufig (Ein-)Schätzungen bzw. Momentaufnahmen auf der Basis des gegenwärtigen subjektiven Kenntnisstandes erfragt werden sollten und nicht oder nur lückenhaft beantwortete Fragen wegen der geringen Fallzahl die Auswertungsergebnisse fühlbar beeinflusst hätten.

Die Befragungsaktion wurde durch das zuständige Referat für Flurbereinigung im NMELF nach Kräften unterstützt und dürfte wesentlich zu der 100 %igen Rücklaufquote der überwiegend vollständig ausgeführten Fragebögen beigetragen haben.

Die versendeten Fragebögen befinden sich im Anhang 7. Gleichzeitig werden hierin auch die Auswertungsergebnisse ausgewiesen. Auf Anregung einer Bezirksregierung wurde der Fragenkomplex im Fragebogen 1, Abschnitt 2.1 nachträglich geändert. Die vorgegebene Gewichtung unter Frage 2.1.1 bis 2.1.6 (1 = sehr große Bedeutung, 2 = große Bedeutung, ..., 5 = sehr geringe Bedeutung) wurde abgeschwächt, indem nur noch eine Rangfolge der Kriterien angegeben werden sollte. Diese Änderung wurde allen Befragten rechtzeitig vor dem Rücksendetermin mitgeteilt. Dadurch wurde die Problematik umgangen, z.B. einem mit Rangfolge 5 eingestuften Kriterium aufgrund der Vorgaben automatisch „eine sehr geringe Bedeutung“ zuzuweisen. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist diese aus den versendeten Fragebögen nicht ersichtliche Änderung entsprechend zu berücksichtigen.

Die Auswertungsergebnisse wurden auszugsweise im August in Bad Nenndorf auf der Fortbildungsveranstaltung der niedersächsischen Agrarstrukturverwaltung vorgestellt, konnten aber wiederum aus Zeitgründen nicht ausführlich diskutiert werden. Da ganz offensichtlich noch ein weiterer Diskussionsbedarf bestand, wurde vereinbart, sich in der im September stattfindenden Sitzung des Begleitausschusses erneut mit den Befragungsergebnissen zu befassen. Auf dieser Sitzung wurden trotz der skizzierten Einbindung von Flurbereinigungsexperten vor Ort, in der Mittelinstanz und im Ministerium die teilweise unklaren Fragestellungen in den Fragebögen kritisiert und festgestellt, dass deshalb einige Antworten allenfalls eingeschränkt verwertbar seien. Ein Mitglied des Begleitausschusses erklärte sich bereit, diese Fragen zu benennen und seine Auffassung stichwortartig zu begründen (vgl. nachfolgende Fußnoten in Kursivschrift). Die gewählte Form der Offenlegung von Auffassungsunterschieden hinsichtlich der (Un-)Klarheit von Fragen und (Nicht-)Verwertbarkeit von Antworten schafft ein hohes Maß an Transparenz[108]. Soweit sich aus unserer Sicht eine Notwendigkeit zur Änderung der ursprünglichen Interpretation der Ergeb-

[108] Aus unserer Sicht soll zu den unterschiedlichen Auffassungen vorab generell bemerkt werden, dass in dem Anschreiben bei der Versendung der Fragebögen „... häufig (Ein-)Schätzungen bzw. Momentaufnahmen auf der Basis des gegenwärtigen subjektiven Kenntnisstandes erfragt werden sollen“ (vgl. Begleitschreiben zum Fragebogen vom 12.04.2002, S. 2).

nisse ergab, erfolgte eine entsprechende Korrektur. Entsprechende Anregungen aus anderen Diskussionsbeiträgen wurden in gleicher Weise berücksichtigt. Zu betonen ist der beachtliche Informationsgewinn, der sich aus den Begründungen der gestellten Fragen ergibt. Dadurch wurden die, trotz intensiver Vorbereitung, noch vorhandenen Probleme bei der Beantwortung verschiedener Fragen aufgedeckt und die von den Flurbeereinigungsbehörden zu beachtende Regelungsdichte in Form von Verwaltungsvorschriften transparenter.

7.2 Ergebnisse

7.2.1 Auswahl neuer Flurbereinigungsprojekte

Der an die ÄfA und die zuständigen Dezernate der Bezirksregierungen versendete Fragebogen 1 soll u. a. Auskunft geben über die Entwicklung der Nachfrage nach Flurbereinigungen, die Vorgehensweise bei der Auswahl neu einzuleitender Verfahren, die Festlegung des finanziellen Rahmens für Flurbereinigungsverfahren auf Amts- und Bezirksebene sowie den Wandel der Projektschwerpunkte im Zeitablauf. Nach einer detaillierten Auswertung der Befragungsergebnisse schließt sich eine Zusammenfassung und Wertung der Ergebnisse an.

Der Fragebogen 1 orientiert sich in Teilen an den Rd.-Erl. des NMELF vom 28.10.1999 zur „Steuerung und Controlling in der Flurbereinigung: Aufstellung des Flurbereinigungsprogramms (RFlurProg)“ (vgl. Anhang 3). Der RFlurProg besteht aus den Elementen (vgl. Anhang 3, S. 1)

- Zielplanung (sachliche und räumliche Festlegung der Arbeitsschwerpunkte für die Flurbereinigungsbehörden);
- Maßnahmenplanung (verbindliche Festlegung der Projekte und Leistungen);
- Ressourcenplanung (verbindliche Festlegung der Verfahrens- und Ausführungskosten).

„Maßnahmen- und Ressourcenplanung haben den Charakter einer Zielvereinbarung zwischen NMELF, Bezirksregierungen und Ämtern für Agrarstruktur“ (ebenda). Die Zielplanung wird im NMELF im Rahmen einer nicht näher erläuterten „strategischen Steuerung“ (ebenda, S. 2) erstellt. Die Maßnahmen- und Ressourcenplanung wird von den ÄfA jährlich unter Beachtung der voraussichtlichen personellen und finanziellen Gegebenheiten auf der Basis der vorhandenen Vorjahresplanung mittelfristig als Entwurf fortgeschrieben. Die Bezirksregierungen prüfen und koordinieren diese Entwürfe für ihre Aufsichtsbezirke und arbeiten dabei mit den ÄfA in ihren Bezirken eng zusammen. Auf der Grundlage der geprüften Entwürfe vereinbart das NMELF nach vorheriger Diskussion mit den einzelnen

ÄfA unter Einbeziehung der Bezirksregierungen die Maßnahmen- und Ressourcenplanung und fasst das Ergebnis im Flurbereinigungsprogramm (vgl. Anlage 3) zusammen.

Eine wichtige Rolle in diesem Koordinations- und Entscheidungsprozess spielt die Auswahl neuer Projekte. Gründe hierfür sind einmal die regelmäßig lange Verfahrensdauer und zum anderen die Begründung neuer finanzieller Verpflichtungen für das Land. Für das Verständnis der im Fragebogen zu diesem Bereich gestellten Fragen ist die im RFlurProg vorgesehene formale Vorgehensweise hilfreich. Unterschieden wird zwischen

- nicht verbindlichen Projektempfehlungen (die Einleitung wird durch die ÄfA vorbereitet, vgl. ebenda, Anlage 2),
- definierten verbindlichen Projekten in der Planungsphase vor der Anordnung (die Anordnung ist im Flurbereinigungsprogramm des Vorjahres bereits vereinbart oder dafür im Programmentwurf vorgeschlagen worden, vgl. ebenda, Anlage 3),
- definierte verbindliche Projekte in der Planungsphase nach Anordnung (angeordnete Verfahren, bei denen die Planfeststellung bzw. die entsprechende Regelung noch fehlt),
- definierte verbindliche Projekte in der Ausführungsphase (Verfahren in der Bearbeitungsphase zwischen Planfeststellung und Schlussfeststellung).

Im Fragebogen wird vor allem zwischen Projektempfehlungen und verbindlichen Projekten unterschieden[109]. Die weitere Differenzierung letzterer verdeutlicht den zeitlichen Spielraum, der auch noch bei definierten verbindlichen Projekten besteht, bis sie angeordnet bzw. haushaltswirksam werden.

7.2.1.1 Entwicklung der Nachfrage

Im Vergleich zum Zeitraum 1990 bis 1995 überstieg die Anzahl der eingeleiteten Verfahren die substantielle Nachfrage in allen Bezirken lediglich um bis zu 25 % (vgl. Frage 1). In den einzelnen ÄfA streute dieser Wert erheblich. Vier mal war die substantielle Nachfrage nicht, fünf mal um bis zu 25 % und zwei mal um mehr als 150 % größer. Von 1995 bis 2001 stieg die Nachfrage flächendeckend deutlich an. Nunmehr lag sie in zehn (sechs) von elf Ämtern um mindestens 25 % (50 %) über der Anzahl eingeleiteter Verfahren. Die

[109] Im Fragebogen werden die Begriffe verbindliche Projekte und eingeleitete Projekte/Verfahren bzw. Projektempfehlungen und nicht eingeleitete Projekte/Verfahren synonym verwandt.

Anzahl der während dieser Zeit nicht eingeleiteten Verfahren stieg somit in der Mehrzahl der Ämter stark an[110].

Ausgelöst wurde diese Entwicklung nach Ansicht der Befragten insbesondere durch die im Zusammenhang mit „ProLand“ einhergehende verstärkte Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Frage 1.6). Vor allem erfolgte nach Auffassung der ÄfA eine stärkere Nachfrage nach Flurbereinigungen im Aufgabenbereich A (Land- und Forstwirtschaft), gefolgt von einer regional stark konzentrierten Nachfrage im Bereich L (Naturschutz und Landschaftspflege) (vgl. Fragebogen ÄfA, Frage 1). Innerhalb des Bereichs A nimmt die Bedeutung des Ausbaues von Wegen und Gewässern im Betrachtungszeitraum am stärksten zu, gefolgt von der Neuordnung dieses Bereiches. Erst an dritter Stelle wird die zweckmäßige Gestaltung der Grundstücke genannt[111].

7.2.1.2 Auswahl verbindlicher Flurbereinigungsprojekte

In Anlehnung an den RFlurProg vom 28.10.1999 wurden bei den sehr unterschiedlichen Verfahrenszielen zwischen fünf Hauptzielen unterschieden und zunächst anhand von je-

---

[110] *Anmerkungen aus dem Begleitausschuss zu den Fragen 1.2 und 1.3: Zur landesweit vergleichbaren Beantwortung der Fragen fehlt die Angabe von Maßstäben. Aus Meppener Sicht wurden die Fragen z.B. anhand der Dateien zur Fortschreibung des Flurbereinigungsprogramms beantwortet, d. h. es wurden die Abweichungen zwischen den seitens des Amtes zur Aufnahme ins Programm schriftlich vorgeschlagenen und den tatsächlich aufgenommenen und eingeleiteten Verfahren angegeben. Sämtliche Projekte, die nach Vorabstimmung mit der Bez. Reg. keinen Eingang in den abschließenden Bericht des Amtes zur Programmfortschreibung fanden, blieben unberücksichtigt. Es wird bezweifelt, dass alle Ämter so verfahren sind.*
Anmerkung der Autoren: Um zu gewährleisten, dass alle ÄfA einheitlich vorgehen, hätte der Begriff „substanzielle“ Nachfrage zwar entsprechend definiert werden müssen. Abweichende Vorgehensweisen sind deshalb nicht auszuschließen. Noch wichtiger für die Beantwortung der Frage ist jedoch, dass in den einzelnen ÄfA die „substanzielle“ Nachfrage in den beiden erfragten Zeiträumen nicht unterschiedlich definiert wurde. Hiervon ist nicht auszugehen, so dass trotz möglicher Definitionsunterschiede zwischen den ÄfA generell im Zeitablauf ein deutlicher Anstieg der Nachfrage sowie der nicht eingeleiteten Verfahren zu beobachten ist.

[111] *Anmerkungen aus dem Begleitausschuss zu den Fragen 1.4.1, 1.4.2 und weitere: Mit Datum vom 28.10.1999 trat der sog. neue Steuerungserlass (RFlurbProg) in Kraft. Er legt erstmals landesweit einheitliche Kriterien für die Anwendung des Aufgabenverbundes fest. Daraus folgt, das Fragen zum Aufgabenverbund in Verfahren, die vor Herbst 1999 eingeleitet wurden zu unbrauchbaren Antworten führen, da der Aufgabenverbund landesweit unterschiedlich angewandt wurde und nicht auf einheitliche Kriterien abgestellt war. Eine landesweite Überarbeitung hat in den einschlägigen Flurbis-Dateien für ältere Verfahren bisher nicht stattgefunden.*
Anmerkung der Autoren: Auch bei vor 1999 eingeleiteten Verfahren wurde im Nachhinein – nach welchen Kriterien auch immer – der angestrebte Aufgabenverbund angegeben (vgl. AfA landesweite Aufgaben: „Auswertung Flurbereinigung anhängige Verfahren“). Warum sollte es dann nicht möglich sein, für diese Verfahren den Aufgabenschwerpunkt und damit deutlich weniger als den gesamten Aufgabenverbund anzugeben. Im übrigen wird lediglich nach „Einschätzungen“ gefragt und nicht nach genauen Angaben für jedes einzelne Verfahren.

weils fünf unterschiedlichen Kriterien nach deren Eignung zur Erfassung der Zielbeiträge gefragt (Kriteriengewichtung, vgl. Erhebungsbogen I, Frage 2.1). Danach wurde die Bedeutung der einzelnen Ziele für die Auswahl der verbindlichen Projekte erfragt (Zielgewichtung). Um einen möglichen Bedeutungswechsel im Zeitablauf erkennen zu können, wurde darüber hinaus um eine Einschätzung für den zurückliegenden und zukünftigen Zeitraum von jeweils ca. zehn Jahren gebeten. Die ausführlichen Ergebnisse sind im Anhang 7 unter Frage 2.1.1 bis 2.1.6 dargestellt, die Gewichtung der vorgegebenen Ziele auch in den nachstehenden Tabellen 7.1 und 7.2.

Tabelle 7.1: Gewichtung der vorgegebenen fünf Ziele durch die Dezernate der Bezirksregierungen

Ziele	**Bedeutung**											
	Vergangenheit						**Zukunft**					
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**∅**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**∅**
Betriebswirtschaftliche Ziele	1	3	0	0	0	1,8	1	0	1	1	1	3,3
Landwirtschaftliche Ziele	3	1	0	0	0	1,3	0	1	2	1	0	3,0
Außerlandwirtschaftliche Ziele	0	0	2	1	1	3,8	0	1	1	1	1	3,5
Übergeordnete politische/ planerische Ziele	0	0	1	1	2	4,3	1	1	0	0	2	3,3
Effizienter Mitteleinsatz	0	0	1	2	1	4,0	2	1	0	1	0	2,0
Sonstiges [1)]												

1 = sehr große Bedeutung; 2 = große Bedeutung; 3 = mittlere Bedeutung; 4 = geringe Bedeutung; 5 = sehr geringe Bedeutung (Bitte zwei Ziffern je Zeile eintragen und jede Ziffer für die genannten Kriterien in den beiden Spalten nur einmal verwenden).

1) In diese Zeile ggf. ein noch nicht genanntes Kriterium mit nach Ihrer Ansicht sehr großer oder großer Bedeutung (einschl. Ziffer für „Vergangenheit“ und oder „Zukunft“) eintragen.

Tabelle 7.2: Gewichtung der vorgegebenen fünf Ziele durch die ÄfA

Ziele	**Bedeutung**											
	Vergangenheit						**Zukunft**					
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**∅**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**∅**
Betriebswirtschaftliche Ziele	2	3	1	3	1	2,8	0	0	2	4	4	4,2
Landwirtschaftliche Ziele	6	3	1	0	0	1,5	0	4	2	3	1	3,1
Außerlandwirtschaftliche Ziele	0	2	3	5	0	3,3	2	3	3	1	1	2,6
Übergeordnete politische/ planerische Ziele	1	2	0	2	5	3,8	4	1	1	1	3	2,8
Effizienter Mitteleinsatz	1	0	5	0	4	3,6	4	2	2	1	1	2,3
Sonstiges [1)]												

1 = sehr große Bedeutung; 2 = große Bedeutung; 3 = mittlere Bedeutung; 4 = geringe Bedeutung; 5 = sehr geringe Bedeutung (Bitte zwei Ziffern je Zeile eintragen und jede Ziffer für die genannten Kriterien in den beiden Spalten nur einmal verwenden).

1) In diese Zeile ggf. ein noch nicht genanntes Kriterium mit nach Ihrer Ansicht sehr großer oder großer Bedeutung (einschl. Ziffer für „Vergangenheit“ und oder „Zukunft“) eintragen.

Bei der Zielgewichtung ist ein erheblicher Bedeutungswandel zu erkennen. In der Vergangenheit war sowohl auf Bezirks- als auch auf Ämterebene die Gewichtung landwirtschaftlicher und damit wenig konkreter agrarstruktureller Ziele am höchsten. Diese Einstufung entspricht der in den „Grundsätzen für die Förderung der Flurbereinigung und des ländlichen Wegebaues“ (vgl. GAK 2002 bis 2005, Drucksache 14/9009, S. 17) deklarierten Zielsetzung, d. h. intrasektoralen und damit agrarstrukturellen Zielen im engeren Sinne. Zukünftig wird jedoch wiederum auf beiden Ebenen erwartet, dass offensichtlich in Erwartung noch knapper werdender Haushaltsmittel dem effizienten Mitteleinsatz die größte Bedeutung zukommt. Dieses Ziel wird von den Bez.Reg. im Vergleich zu den ÄfA noch stärker gewichtet als die anderen Ziele, weil erstere die Ressourcen verwalten. Auch die stärkere Betonung außerlandwirtschaftlicher und übergeordneter Ziele geht zu Lasten mikroökonomischer und sektoraler landwirtschaftlicher Ziele.

In den ÄfA wird als Kriterium für einen zukünftig effizienten Mitteleinsatz die Verminderung der Personalkosten am stärksten gewichtet, ohne quasi als Kompensation gleichzeitig die Vergabe von ÄfA-Aufgaben an Dritte auszuweiten (vgl. Frage 2.1.5, Tabelle). Dagegen wird vermutet, dass möglichst niedrige Kosten der TG für einen effizienten Mitteleinsatz an Bedeutung verlieren. In der Vergangenheit wurde dieses Kriterium noch am stärksten gewichtet. Kein bzw. kein wesentlicher Spielraum für einen effizienten Mitteleinsatz wird zukünftig bei noch niedrigeren Ausführungskosten oder einer höheren fi-

nanziellen Beteiligung Dritter an den Ausführungskosten gesehen[112]. Die Einschätzung auf Bezirksebene stimmt tendenziell mit der auf Amtsebene überein (vgl. jeweils Frage 2.1.5, Tabellen).

Die Kriteriengewichtung für die anderen vier Ziele lässt sich wie folgt zusammenfassen (vgl. jeweils Frage 2.1.1 bis 2.1.4, Tabellen):

– Bei den betriebswirtschaftlichen Zielen sehen die ÄfA während des gesamten Betrachtungszeitraums und zukünftig noch zunehmend in der Verbesserung der Wegequalität den entscheidenden Parameter und erst an zweiter Stelle folgt die Verbesserung der Schlaggröße und –form. Auf Bezirksebene ist es umgekehrt. Der Verbesserung der Flurstücksgröße und –form, die lange Zeit als die Schlüsselgröße für den Flurbereinigungserfolg galt und für den das Zusammenlegungsverhältnis als wesentlicher Maßstab galt, wurde dagegen auf Amts- und Bezirksebene bereits in der Vergangenheit nur noch eine mittlere Bedeutung zugewiesen. Für die Zukunft wird ein weiterer Bedeutungsverlust erwartet. Entsprechend wird die Bedeutung und der Bedeutungswandel des Kriteriums Hof-Feld-Entfernung eingestuft.

– Bei den landwirtschaftlichen Zielen ist im Zeitablauf auf Amts- und Bezirksebene eine stärkere Gewichtung konkreter zu Lasten weich formulierter Ziele wie „Schaffung einer geordneten Grundlage für landwirtschaftliche Nutzungsanforderungen“ zu erkennen. Für die Ämter ist zukünftig die Entflechtung landwirtschaftlicher Nutzungskonflikte von größter und der Beitrag für eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft von zweitgrößter Bedeutung. Auf Bezirksebene ist die Reihenfolge umgekehrt. Für die Sicherung einer flächendeckenden Landwirtschaft und vor allem für die Verhinderung der Abwanderung aus der Landwirtschaft wird die Flurbereinigung dagegen von beiden Institutionen im Zeitablauf als immer weniger geeignet eingestuft.

– Bei den außerlandwirtschaftlichen Zielen hat auf Amtsebene die Entflechtung von landwirtschaftlichen und nicht landwirtschaftlichen Nutzungskonflikten während des gesamten Betrachtungszeitraums die mit Abstand größte Bedeutung, gefolgt von der „Sicherung und Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes“. Die häufig positiv hervorgehobene Kataster- und Grundbucherneuerung rangiert dagegen auf dem vorletzten (Vergangenheit) bzw. letzten Platz (Zukunft). Im Unterschied zu den Ämtern sehen die Bezirke zukünftig die größte Bedeutung der Flurbereinigung in der „positive(n) regionale(n) Multiplizierung auf Beschäftigung und Einkommen“. Die Entflechtung von Nutzungskonflikten wird somit von Rang 1 (Vergangenheit) auf Rang 2 (Zukunft) zurückgestuft. Übereinstimmung besteht dagegen in der zunehmenden Bedeutung der Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes.

---

[112] Letzteres wäre z. B. zu erwarten, wenn die Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes für die von Dritten angestrebten Ziele diese zu einer höheren finanziellen Kostenbeteiligung veranlassen würden und die Mittel zusätzlich für Flurbereinigungen zur Verfügung stünden.

– Bei den übergeordneten politischen und planerischen Zielen auf EU-, Bundes- und Länderebene gewichten die Ämter während des gesamten Zeitraums die Koordination und Bündelung übergeordneter Maßnahmen am höchsten, gefolgt von der Koordination und Bündelung übergeordneten Planungen. Insgesamt zeigen sich jedoch bei der Kriteriengewichtung mit Ausnahme der vermuteten geringen Bedeutung übergeordneter politischer Interessenberücksichtigung keine deutlichen Gewichtungsunterschiede. Dies trifft hinsichtlich der zukünftigen Kriteriengewichtung überwiegend auch auf Bezirksebene zu. Hier fällt jedoch auf, dass die Bedeutung der Koordination und Bündelung von übergeordneten Planungen in der Vergangenheit deutlich höher eingestuft wurde als auf Amtsebene, zukünftig dagegen nicht.

Einen Einblick in die Zusammenarbeit der verschiedenen Entscheidungsebenen bei der Auswahl verbindlicher Projekte sowie die vermutete Intensität ihrer Einflussnahme geben die Antworten auf die Teilfragen unter Frage 2.2:

– Bei der Auswahl der verbindlichen Projekte arbeiten die ÄfA vor allem mit der Bezirksregierung und weniger mit dem NMELF sehr eng zusammen (Frage 2.2.1)[113].

– Neben den geforderten Unterlagen gem. RFlurProg fügen sie teilweise weitere Unterlagen bei (Frage 2.2.2) und treffen die Auswahl – von wenigen Fällen abgesehen – einvernehmlich (Frage 2.2.4)[114].

– Die Einflussnahme der beteiligten Stellen auf die Auswahl verbindlicher Projekte wird von den Befragten unterschiedlich hoch eingestuft. Die Ämter schätzen ihre Einflussnahme im Durchschnitt höher ein als die der Bezirksdezernate, aber geringer als die des NMELF. Die Bezirksdezernate schätzen den Einfluss der Ämter im Durch-

---

[113] *Anmerkungen aus dem Begleitausschuss zu Frage 2.2.1: Die Zusammenarbeit NMELF/Bez. Reg./Untere Behörde (AfA) ist im „Zusammenarbeitserlass“ eindeutig geregelt. Deshalb kann es auf diese Frage keine unterschiedlichen Antworten geben, sofern man nicht den unbestimmten Ausdruck „sehr eng“ völlig unterschiedlich interpretiert.*
Anmerkung der Autoren: Offensichtlich konnte nach subjektiver Einschätzung zahlreicher Befragter die mit dem Erlass angestrebte sehr enge Zusammenarbeit de facto nicht erreicht werden.

[114] *Anmerkungen aus dem Begleitausschuss zu den Fragen 2.2.2 und 2.2.3: Auch hier hat der „Steuerungserlass“ klare, einheitliche Regelungen getroffen: AfA berichtet an Bez. Reg.; Bez. Reg. berichtet an NMELF (keine reine Weiterleitung). Das heißt, das AfA ist am Bericht der Bez. Reg an NMELF direkt gar nicht beteiligt. Es entscheidet die Bez. Reg., welche Unterlagen NMELF erhält.*
Anmerkung der Autoren: Formal trifft dieser Einwand zwar zu. Gemäß Steuerungserlass prüfen und koordinieren die Bez.Reg. die Programmentwürfe für ihre Fachaufsichtsbehörde nach vorgegebenen Kriterien und legen sie dann zwecks Maßnahmen- und Ressourcenplanung dem NMELF vor. Soweit die ÄfA zusätzliche Unterlagen beifügen, kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Bez.Reg. diese mit ihrem Bericht an das NMELF weiterleitet, weil die Planung im NMELF unter Einbeziehung der ÄfA und Bez.Reg. stattfindet. Da für jedes einzelne AfA eine Sitzung anberaumt wird, können nicht weitergeleitete Unterlagen ohne Zeitnot vom AfA selbst in den Entscheidungsprozess eingebracht werden. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass die Antworten auf die Fragen 2.2.2 und 2.2.3 belastbar sind.

schnitt ebenfalls höher ein als ihren eigenen, den des NMELF jedoch am geringsten. Dieses Ergebnis überrascht, weil über die Verteilung der jeweils verfügbaren Haushaltsmittel unter Berücksichtigung vorhandener Sachzwänge das NMELF entscheidet. Bemerkenswert ist auch die Streuung der Ergebnisse im Einzelfall (vgl. Tabellen 7.3 und 7.4)[115].

Tabelle 7.3: Einschätzung der Einflussnahme der beteiligten Stellen auf die verbindlichen Projekte durch die ÄfA

Beteiligte	**Intensität der Einflussnahme**		
	sehr hoch	**hoch**	**gering**
AfA	5	5	1
Bezirksregierung	1	7	3
Ministerium	8	1	2

Tabelle 7.4: Einschätzung der Einflussnahme der beteiligten Stellen auf die verbindlichen Projekte durch die Dezernate der Bezirksregierungen

Beteiligte	**Intensität der Einflussnahme**		
	sehr hoch	**hoch**	**gering**
AfA	3	1	
Bezirksregierung	1	3	
Ministerium	1	1	2

– Auch die Einflussnahme der ÄfA auf die rasche Einleitung der präferierten Projekte mit vergleichbaren Zielsetzungen und vergleichbarem Mittelbedarf wird sowohl nach eigener Einschätzung der ÄfA als auch der auf Bezirksebene im Durchschnitt am höchsten eingestuft. Bemerkenswert ist hier neben der starken Streuung der Einzelergebnisse die hohe Anzahl der Befragten auf Amts- und Bezirksebene, die den Einfluss des NMELF als gering einstufen (vgl. Tabellen 7.5 und 7.6). Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass die regelmäßig bessere Kenntnis der örtlichen Problemstellungen vom NMELF akzeptiert wird.

---

[115] *Anmerkungen aus dem Begleitausschuss zu Frage 2.2.5: Es ist nur eine rein gefühlsmäßige Antwort möglich. Maßstäbe fehlen völlig.*
Anmerkung der Autoren: Bei dieser Frage wird explizit nach subjektiven Einschätzungen der beteiligten Stellen gefragt. Das ergibt sich aus der Verwendung des Begriffs „Einschätzung“ bei der Fragestellung.

Tabelle 7.5: Einschätzung der Einflussnahme der beteiligten Stellen auf die rasche Einleitung der verbindlichen Projekte durch die ÄfA

Beteiligte	**Intensität der Einflussnahme**		
	sehr hoch	**hoch**	**gering**
AfA	6	4	1
Bezirksregierung	1	6	4
Ministerium	5	2	4

Tabelle 7.6: Einschätzung der Einflussnahme der beteiligten Stellen auf die rasche Einleitung der verbindlichen Projekte durch die Dezernate der Bezirksregierungen

Beteiligte	**Intensität der Einflussnahme**		
	sehr hoch	**hoch**	**gering**
AfA	2	1	1
Bezirksregierung		3	1
Ministerium	2		2

Unstrittig ist, dass von den verbindlichen Projekten die 87er Verfahren prioritär eingeleitet werden. Einmal besteht hierfür eine gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung, wenn ein Antrag gestellt wird. Zum anderen übernimmt der Unternehmensträger für den sogenannten „Einwirkungsbereich“ der durchzuführenden Maßnahmen die gesamten Ausführungskosten sowie eine Pauschale für die Verwaltungskosten in Höhe von 800 DM/ha. Es sind jedoch nicht diese Kostenübernahmen, die neben der gesetzlichen Verpflichtung aus der Sicht der ÄfA und Bezirksregierungen die Vorrangstellung der 87er Verfahren begründen. Vielmehr sehen beide Ebenen ausnahmslos den wichtigsten Grund in der termingerechten Bereitstellung von Land gemäß Planfeststellung bei gleichzeitiger Minimierung damit einhergehender Nachteile für die Agrarstruktur (vgl. Frage 2.2.7). Als weitere Gründe folgen der vermutete hohe volkswirtschaftliche Nutzen (ÄfA) bzw. die Vermeidung von Enteignungen (Bezirksregierungen). Den finanziellen Aspekten wird dagegen nur eine geringe Bedeutung beigemessen.

Eine vergleichbare Priorität wie 87er Verfahren sehen ein großer Teil der ÄfA und Bezirksregierungen vor allem bei Projekten zur Koordinierung von Landnutzungskonflikten unterschiedlicher Art (z. B. mit Naturschutz und Wasserschutz). Als wichtigste Begründung für die Zubilligung der höchsten Prioritätsstufe wird ausnahmslos der erwartete hohe volkswirtschaftliche Nutzen solcher Projekte genannt. Nur eine Minderheit der ÄfA und Be-

zirksregierungen ist der Meinung, dass anderen Projekten u. a. mangels gesetzlicher Verpflichtung zur Durchführung eine gleich hohe Priorität eingeräumt werden kann wie 87er Verfahren (vgl. Fragen 2.2.8 bis 2.2.11).

Eine prioritäre Einleitung von Flurbereinigungsverfahren mit Aufgabenschwerpunkt Land- und Forstwirtschaft in benachteiligten Gebieten wird von den ÄfA überwiegend und von den Bezirksregierungen ausnahmslos verneint (vgl. Fragen 2.3 und 2.4). Somit kann vermutet werden, dass die Befragten mit der Flurbereinigung nicht prioritär das Ziel verfolgen, in diesen Gebieten ggf. einen Beitrag zur Erhaltung einer flächendeckenden Landwirtschaft zu leisten.

7.2.1.3 Finanzielle Rahmensetzung für neue Projekte

Da in den Flurbereinigungsbehörden großenteils Landesbedienstete mit unbefristeten Arbeitsverträgen beschäftigt sind, ist zu erwarten, dass bei der Einleitung neuer Verfahren neben den unterschiedlichen regionalen Notwendigkeiten zur Durchführung von Flurbereinigungsverfahren auch die personellen Ressourcen in die Betrachtung einbezogen werden. Wenn das zuständige NMELF bei der Mittelverteilung auf längere Sicht die Einhaltung eines historisch gewachsenen Verteilerschlüssels anstrebt, spricht dies für eine starke Orientierung der Mittelverteilung und damit auch der Einleitung neuer Projekte an den regional vorhandenen personellen Ressourcen. Vom historischen Trend abweichende Mittelverteilungen deuten dagegen auf eine flexiblere Berücksichtigung der von den ÄfA über die Bezirksregierungen an das NMELF herangetragenen, regional sicherlich unterschiedlichen Flurbereinigungsbedarf hin. Die Einschätzung der ÄfA ist in dieser Frage gespalten. Die Dezernate der Bezirksregierung sind dagegen allesamt der Auffassung, dass ihnen die finanziellen Mittel nach einem historisch gewachsenen Verteilerschlüssel zugewiesen werden (vgl. Frage 3.1). Auf Grund der kontroversen Diskussion im Begleitausschuss kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Frage teilweise missverstanden wurde[116].

---

[116] *Anmerkungen aus dem Begleitausschuss zu Frage 3.1: Auf Landesebene wird der finanzielle Rahmen für neue Verfahren von NMELF festgelegt. Deshalb ist die Frage auch ausschließlich von NMELF zu beantworten. An die Ämter gestellt macht das keinen Sinn. Die Ernsthaftigkeit der Antworten zeigt sich schon daran, dass 11 Ämtern 13 verschiedene Antworten gegeben haben.*
Anmerkung der Autoren: Es wurde nicht danach gefragt, wie auf Landesebene der finanzielle Rahmen für neue Projekte festgelegt wird, sondern wie der auf Landesebene (in Abstimmung mit dem Finanzminister) aufgestellte mittelfristige Finanzplan zwecks Einleitung neuer Projekt auf die Bezirksregierungen und ÄfA verteilt wird. Für bereits eingeleitete Projekte liegt der Zuschussbedarf für die Ausführungskosten im wesentlichen fest und wird nicht projektgebunden sondern pauschal zugewiesen. Somit bleibt nur noch für die Einleitung neuer Projekte ein gewisser Spielraum bei der Verteilung der hierfür verfügbaren Mittel auf Bez.Reg. und ÄfA. Die Frage zielt darauf ab, nach welchen Kriterien aus Sicht der zuvor genannten Stellen diese Mittel bei der gemeinsamen Maßnahmen- und Ressourcenplanung im NMELF verteilt werden.

Die Bezirksregierungen fühlen sich durch den angewandten Verteilerschlüssel für die verfügbaren Haushaltsmittel zur Einleitung neuer Projekte auf längere Sicht gegenüber anderen Bezirken allesamt weder begünstigt noch benachteiligt und geben an, gegenüber den ÄfA in ihrem Bezirk entsprechend zu verfahren. Bei den ÄfA zeigt sich dagegen wiederum ein heterogenes Bild. Die knappe Mehrheit fühlt sich auf Landesebene und/oder Bezirksebene weder begünstigt noch benachteiligt, der Rest – von einer Ausnahme abgesehen – benachteiligt. Die eine Ausnahme fühlt sich auf Bezirksebene aber nicht auf Landesebene begünstigt (vgl. Fragen 3.2 und 3.3). Teilweise ist die Frage auch so verstanden worden, dass nach der Aufteilung des finanziellen Rahmens für neue Projekte gefragt wurde[117]. Die in diesem Sinn erfolgten Antworten dürften sich allerdings kaum von denen unterscheiden, die die Frage wortgetreu beantwortet haben.

7.2.1.4 Ressourcenplanung für neue Projekte

Bei der Planung der Ausführungskosten gem. RFlurProg, Anlage 6, vergleicht die überwiegende Mehrheit der ÄfA und der Bezirksregierungen die Höhe der geplanten Ausführungskosten insgesamt und in Teilbereichen mit denen vergleichbarer Verfahren (vgl. Frage 4.1.1). Dabei werden vor allem in den Vorjahren in den verbindlichen Teil des Flurbereinigungsprogramms aufgenommene Verfahren als Vergleichsgröße herangezogen (vgl. Frage 4.1.2). In der überwiegenden Mehrzahl der ÄfA und Bezirke ist für die Höhe der Ausführungskosten allerdings keine maximale Obergrenze vorgesehen (vgl. Frage 4.1.3). Offensichtlich sind die Verfahren im Hinblick auf die damit verbundenen notwendigen Ausführungskosten zu heterogen.

Projektbezogene Personalzuordnungen bei neu eingeleiteten bzw. zur Einleitung vorgesehenen Verfahren erfolgen in zehn der elf ÄfA (vgl. Frage 4.2). Damit wurde in dieser Hinsicht das im Rahmen der Verwaltungsreform entwickelte neue Organisationsmodell fast vollständig umgesetzt[118].

Bei der Beantwortung der Frage haben sich neun ÄfA für eine Antwort entschieden. Zwei ÄfA haben von der nicht ausgeschlossenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, zwei Antworten als (teilweise) zutreffend anzugeben.

[117] *Anmerkungen aus dem Begleitausschuss zu den Fragen 3.2 und 3.3: Diese Fragen nach Verteilung der verfügbaren Haushaltsmittel machen aus hiesiger Sicht wenig Sinn. Hiesigen Erachtens hätte stattdessen nach dem finanziellen Rahmen gefragt werden müssen. So sind die Fragen hier auch aufgefasst und beantwortet worden.*
Anmerkung der Autoren: Der Einwand ist berechtigt. Die Fragen unter Punkt 3 sind unter der Überschrift „Finanzieller Rahmen für neue Projekte“ zusammengefasst worden. Unter Pkt. 3.1 wird der Begriff finanzieller Rahmen wieder aufgegriffen, unter Pkt. 3.2 und 3.3 dagegen nicht. Der inhaltliche Unterschied zwischen der Frage nach „auf längere Sicht ... verfügbaren Haushaltsmitteln für neue Projekte“ und der nach „dem verfügbaren finanziellen Rahmen für neue Projekte“ dürfte allerdings marginal sein.

[118] Nach diesem Modell soll Flurbereinigung nur noch in Projektarbeit stattfinden (vgl. Niedersächsische Agrarstrukturverwaltung (Hrsg.): Neuorganisation der ÄfA, 1997, S. 18).

Die Antworten auf Frage 4.3 sind nach übereinstimmender Ansicht des Begleitausschusses wegen der „und“ Verknüpfung zweier verschiedener Sachverhalte (Einführung der Budgetierung und Kosten-Leistungsrechnung im Zuge der Planung und Steuerung der Verwaltungskosten) nicht aussagekräftig[119]. Ohne „und“ Verknüpfung wären die Antworten nach den Aussagen des Begleitausschusses wie folgt ausgefallen. Alle 11 ÄfA haben die Kosten-Leistungsrechnung eingeführt, die Budgetierung der Verfahrenskosten wird dagegen gegenwärtig lediglich in zwei ÄfA erprobt, ist aber noch nicht praxisreif.

7.2.1.5 Zukünftige Projektschwerpunkte

In Tabelle 7.7 (vgl. auch Frage 5.1) sind die Befragungsergebnisse der ÄfA über die Aufgabenschwerpunkte in den letzten sowie nächsten 10 Jahren ausgewiesen.

Tabelle 7.7: Aufgabenschwerpunkte in den letzten 10 Jahren und erwartete Entwicklung in den nächsten 10 Jahren

Aufgaben	Bedeutung					
	Vergangenheit			Zukunft		
	hoch	mittel	gering	hoch	mittel	gering
A	11			10	1	
V	4	7		9	2	
W	3	3	5	2	3	6
S	0	8	3	2	6	3
G	2	4	4	4	6	
L	6	4	1	8	3	
E	1	5	5	4	7	
Größerer Aufgabenverbund	1	2	1	3	1	

[119] *Anmerkungen aus dem Begleitausschuss zu Frage 4.3: In der Nds. Agrarstrukturverwaltung wird die Einführung der Kosten- Leistungsrechnung für alle Ämter verbindlich landeseinheitlich gesteuert. Derzeit sind die Ergebnisse noch nicht praxisreif. Auf die Frage kann es aus Sicht der einzelnen Ämter deshalb nur eine einheitliche Antwort geben. Budgetierung gibt es in der Agrarstrukturverwaltung bisher noch nicht.*
Anmerkung der Autoren: Durch die „und“-Verknüpfung von Budgetierung und KLR konnte die Frage nicht richtig beantwortet werden. Der ursprüngliche Text wurde gestrichen und durch Antworten ersetzt, die nach Auffassung des Begleitausschusses ohne „und“ Verknüpfung zutreffend sind.

Gravierende Veränderungen werden nicht erwartet. Der Aufgabenbereich A behält zwar seine Vorrangstellung. Die in der Vergangenheit zweit- und drittwichtigsten Aufgaben L und V nehmen jedoch in Übereinstimmung mit dem Bedeutungswandel bei der zukünftigen Zielgewichtung (vgl. Frage 2.1.6) an Bedeutung deutlich zu, so dass der Unterschied zu A nur noch marginal ist. Steigende Bedeutung wird auch bei den Aufgaben S, G und E erwartet, praktisch keine Veränderung bei W. Als Kombinationsschwerpunkte werden während des gesamten Betrachtungszeitraums A/V/L am häufigsten genannt (vgl. Frage 5.2)[120].

Aus Sicht der ÄfA werden die Verfahren zukünftig – soweit es keine Unternehmensflurbereinigungen sind – überwiegend als 86er Verfahren durchgeführt. Die klassischen 1er Verfahren haben nur noch rudimentäre Bedeutung, und den 91er Verfahren wird auch zukünftig eine mittlere Bedeutung zugeschrieben. Die Einschätzung durch die Dezernate der Bezirksregierungen geht mit der der ÄfA weitgehend konform (vgl. Frage 5.3). Die Bedeutung des freiwilligen Landtausches wird im Durchschnitt auf Amts- und Bezirksebene leicht steigend eingeschätzt, erreicht aber nur bei wenigen ÄfA ein hohes Niveau (vgl. Frage 5.3).

Seit 2002 zählt auch der Nutzungstausch zu den Aufgaben der ÄfA. Fast die Hälfte der ÄfA glaubt an eine sehr große oder große Bedeutung, die diese neu in die Förderung einbezogene Tauschform zukünftig haben wird. Vier billigen ihr nur eine geringe und zwei keine Bedeutung zu. Auf Bezirksebne wird die Bedeutung ausnahmslos als gering eingeschätzt (vgl. Frage 5.4).

Ein fast einheitliches Votum gaben die ÄfA bei der Frage ab, ob ihr Entscheidungsspielraum zu Lasten der vorgelagerten Instanzen hinsichtlich Prioritätensetzung, Einleitung und Finanzierung von Flurbereinigungsverfahren erweitert werden soll. 10 ÄfA befürworten die Ausweitung dieses sogenannten „Subsidiaritätsprinzips“. Die Dezernate der Bezirksregierungen haben hier eine heterogene Einstellung von Zustimmung (1) über keine klare Aussage (1) bis Ablehnung (2) (vgl. Frage 5.5). Die ablehnende Haltung lässt sich sicherlich darauf zurückführen, dass mit der Ausweitung des Subsidiaritätsprinzips eine (weitere) Verlagerung von Bezirksaufgaben auf die ÄfA vermutet wird[121].

---

[120] *Anmerkungen aus dem Begleitausschuss zu den Fragen 5.1 und 5.2: Zum Aufgabenverbund: siehe Fragen 1.4.1 usw..*
Anmerkung der Autoren: Siehe Frage 1.4.1 usw.

[121] *Anmerkungen aus dem Begleitausschuss zu Frage 5.5: Mit Beschluss der Landesregierung vom 02.06.1998 sind umfangreiche Aufgaben von der Bez. Reg. auf die ÄfA delegiert worden. Dieser Beschluss scheint in den Bezirken unterschiedlich umgesetzt worden zu sein. Deshalb sind die Antworten wohl landesweit nicht vergleichbar, zumal in der Frageformulierung Maßstäbe für die Antwort nicht benannt wurden.*

Ähnlich deutlich fällt das Votum der ÄfA hinsichtlich eines stärkeren Wettbewerbs um die verfügbaren Ressourcen auf Landesebene aus. Von zehn ÄfA sprechen sich acht dafür aus, wenn als Verteilungsmaßstab verstärkt Effizienz- und Effektivitätskriterien herangezogen werden. Von den Dezernaten der Bezirksregierungen sind zwei dafür und zwei dagegen (vgl. Frage 5.6)[122].

7.2.1.6 Projektempfehlungen und verbindliche Projekte in den Jahren 2000 bis 2002

Zum Abschluss des Fragebogens 1 wurden die ÄfA um die Auflistung und Beschreibung der Projektempfehlungen und verbindlich ausgearbeiteten Projekte gebeten, die sie in den Jahren 2000 bis 2002 an die Bezirksregierungen weitergeleitet haben. Auch die Angabe der Prioritätensetzung durch das jeweilige AfA sowie die zuständige Bezirksregierung und das NMELF wurde erbeten. Die Ergebnisse sind im Anhang des Fragebogens 1 zusammengestellt. In einigen Fällen kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Anzahl der Verfahren unvollständig angegeben worden sind. Auch die Verfahrensbeschreibung ist teilweise unvollständig. Dessen ungeachtet wird folgendes deutlich:

– Bei fast allen ÄfA steht eine Vielzahl von Projektempfehlungen in der Warteschleife und wartet auf die Umwandlung in verbindliche Projekte. Dieser Umstand unterstreicht den erheblichen Nachfrageüberhang nach Flurbereinigungsverfahren.

– Auch bereits als verbindlich definierte Projekte, deren Anordnung in den Programmen der Vorjahre bereits vereinbart wurde, werden teilweise zeitlich hinausgeschoben. Dieser Umstand deutet auf einen noch engeren Finanzrahmen für die Einleitung neuer Projekte hin als ursprünglich geplant.

– Es fällt auf, dass die Gesamtzahl der Projektempfehlungen und verbindlichen Projekte zwischen den ÄfA erheblich schwankt. Die Schwankungsbreite liegt zwischen 4 (AfA

Anmerkung der Autoren: Als Hintergrundinformation ist die 1998 erfolgte Delegation von Bezirksaufgaben auf die ÄfA zweifellos wichtig. Mit der Frage sollte jedoch nicht der Stand der Umsetzung dieses Landesregierungsbeschlusses erfragt werden, sondern generell die Erweiterung des Subsidiaritätsprinzips im Vergleich zu der gegenwärtig bestehenden Aufgabenteilung.

[122] *Anmerkungen aus dem Begleitausschuss zu Frage 5.6: Die Frage macht nur Sinn bei Aufteilung in zwei einzelne Fragen, da die Ämter realistisch keinen Einfluss auf Personal (Rahmenbedingungen) haben.*
Anmerkung der Autoren: Wie mit der Frage 5.5 soll auch mit der Frage 5.6 die grundsätzliche Einstellung der Befragten zu Prinzipien erfragt werden, die in der Öffentlichkeit auch im Zusammenhang mit zahlreichen anderen vornehmlich ökonomischen Fragestellungen diskutiert werden. Mehr Wettbewerb um Ressourcen bedeutet, dass langfristig auch das Personal dem durch die ÄfA akquiriertem Bedarf an Flurbereinigungen angepasst werden muss, wenn sich dauerhaft signifikante Unterschiede zeigen. Bei unverändertem gesamten Personalbestand im Bereich Flurbereinigung hat dann die zuständige Stelle ggf. über eine entsprechende Personalaufstockung in einem AfA zu Lasten eines anderen zu entscheiden.

Lüneburg) und 27 Projekten (AfA Hannover). Ob diese Unterschiede auf unvollständige Angaben, regionale Besonderheiten[123], überdurchschnittliche Öffentlichkeitsarbeit einiger ÄfA oder andere Einflüsse beruhen, muss hier offen bleiben.

– Bei allen ÄfA liegt die überwiegende Aufgabe der Flurbereinigungsverfahren erwartungsgemäß bei A und/oder V. Darüber hinaus zeichnen sich einige ÄfA durch ein oder mehrere weitere Aufgabenschwerpunkte aus (z. B. Sulingen durch W und L, Verden durch L oder Aurich durch S). Hieraus wird die regionale Heterogenität der Aufgaben von Flurbereinigungsverfahren deutlich. Ebenso fällt auf, dass der Aufgabenverbund bei einigen ÄfA aufgrund regionaler Besonderheiten überdurchschnittlich komplex ist.

– Die geringen Unterschiede in der Prioritätensetzung zwischen ÄfA und Bezirksregierungen bestätigen, dass hierüber vorher mit dem Ziel eines einvernehmlichen Ergebnisses ein Meinungsaustausch stattfand. Das NMELF folgte der Prioritätensetzung insoweit, als bei Flurbereinigungsprojekten mit raschem Einleitungswunsch (Kennziffer: Jahreszahl) auch entsprechend verfahren wurde. Nicht erkennbar sind allerdings die Auswahlkriterien, mit denen das NMELF aus finanziellen oder anderen Gründen zwischen Verfahren mit gleicher Prioritätsvorgabe auswählt. Ggf. folgt es möglicherweise auch bei dieser Entscheidung wegen der besseren Kenntnisse vor Ort den Wünschen der vorgelagerten Instanzen.

7.2.1.7 Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Die Nachfrage nach Flurbereinigungen ist in den letzten ca. 10 Jahren flächendeckend erheblich gestiegen. Vor allem trifft dies für Verfahren mit A als Aufgabenschwerpunkt zu. Vordringliches Ziel ist hier der Ausbau bzw. die Neuordnung des Wege- und Gewässernetzes. Aufgrund der knappen Personal- und Haushaltsmittel ist der Nachfrageüberhang erheblich. Die Auswahl neuer Projekte hat dadurch erheblich an Bedeutung gewonnen. In

[123] Als regionale Besonderheiten kommen z. B. für das AfA Lüneburg die starke Ressourcenbindung bei den bereits eingeleiteten Flurbereinigungsverfahren mit Dorferneuerung im Amt Neuhaus (ehemaliges Territorium von Mecklenburg-Vorpommern) in Betracht und für das AfA Hannover ggf. die besonders stark ausgeprägte Nachfrage nach Flurbereinigungsverfahren im Umland des Ballungsraums Hannover. Hierzu hat sich schriftlich im Rahmen der Befragungsaktion die Bezirksregierung Hannover am 03.05.2002 wie folgt geäußert: „Die Nachfrage nach Verfahren war größer, als dies im Flurbereinigungsprogramm zum Ausdruck kommt. So hatte das AfA H bedingt durch die Unternehmensverfahren im Bereich der Bundesbahnneubaustrecke Hannover – Würzburg keine freie Kapazitäten, um neue Verfahren im größeren Umfang einzuleiten. Im Gegenteil: Laufende Verfahren wurden nach der vorl. BE nur im unbedingt notwendigen Umfang bearbeitet, um vorrangig die Unternehmensverfahren bearbeiten und abschließen zu können. In Kenntnis der vielfach dem Ministerium vorgetragenen Personalprobleme durch die Vorstände der Teilnehmergemeinschaften wurden Wünsche auf Einleitung neuer Verfahren gar nicht mehr vorgetragen. Dies wird beim AfA H durch den derzeit sehr erheblichen Antragsstau im aktuellen Flurbereinigungsprogramm deutlich.“

Niedersachsen dient hierfür der RFlurProg als Grundlage. Deshalb diente er auch bei der Erstellung des Fragebogens 1 für die ÄfA und Dezernate der Bezirksregierungen als Orientierungshilfe.

Die Gewichtung der Flurbereinigungsziele hat im Betrachtungszeitraum auf Amts- und Bezirksebene einen erheblichen Wandel erfahren. Die Bedeutung eines effizienten Mitteleinsatzes nahm vor allem zu Lasten landwirtschaftlicher Ziele auf Marko- und Mikroebene zu. Dieses Ziel wird beim Ausblick in die Zukunft am stärksten gewichtet und soll vor allem durch niedrige Personalkosten erreicht werden. Einen Bedeutungszuwachs verzeichneten auch außerlandwirtschaftliche und übergeordnete politisch planerische Ziele. Hier wurde der Entflechtung von Nutzungskonflikten insbesondere von den ÄfA als vordringliche Aufgabe angesehen. Es ist zu erwarten, dass der skizzierte Wandel die Auswahl neuer Projekte zumindest auf längere Sicht entsprechend beeinflusst.

Die Zusammenarbeit zwischen den ÄfA und den jeweils zuständigen Bezirksregierungen ist überwiegend sehr eng. Im Vergleich zum NMELF und den Bezirksregierungen wird der Einfluss der ÄfA bei der Auswahl verbindlicher Projekte und deren rascher Einleitung im Durchschnitt sowohl von den Bezirksregierungen als auch von den ÄfA selbst als am höchsten eingeschätzt. Im Einzelfall gibt es hier allerdings deutliche Abweichungen. Trotz dieser Einschätzung würden 10 der 11 ÄfA eine noch stärkere Ausweitung dieses Subsidiaritätsprinzips befürworten. Als maßgeblicher Grund für diese Forderung ist die größere Kenntnis der örtlichen Problemstellungen zu sehen. Auch die bereits bestehende hohe Einflussnahme der ÄfA dürfte sich hierauf gründen.

Unstrittig ist die prioritäre Einleitung aller 87er Verfahren. Eine vergleichbare Priorität sieht ein großer Teil der Befragten bei Projekten zur Koordinierung von Landnutzungskonflikten unterschiedlicher Art (z. B. mit Natur- und Wasserschutz), weil auch hier der hohe volkswirtschaftliche Nutzen die damit verbundenen Kosten übersteigt.

Bei der Festlegung des langfristigen Finanzrahmens für Flurbereinigungen strebt das NMELF nach Einschätzung eines Teils der ÄfA und aller Bezirksregierungen die Einhaltung eines historisch gewachsenen Verteilerschlüssels an. Ein etwa gleich großer Teil der ÄfA ist dagegen der Auffassung, dass von diesem Schlüssel zwecks flexibler Berücksichtigung des regional unterschiedlichen Flurbereinigungsbedarfs abgewichen wird. Letztere Vorgehensweise ist sachgerechter, da vermutet werden kann, dass sich ersteres stärker an den jeweils vorhandenen regionalen personellen Ressourcen orientiert.

Trotz des Bedeutungswandels der mit Flurbereinigungen angestrebten Ziele behält der Aufgabenbereich A bei den Befragten auch zukünftig seine Vorrangstellung. Die in der Vergangenheit zweit- und drittplatzierten Aufgaben L und V nehmen jedoch an Bedeutung fühlbar und S, G und E geringfügig zu. Als Kombinationsschwerpunkte dominieren A/L/V.

Neuen Aufgaben wie Landnutzungstausch wird unterschiedlich große Bedeutung beigemessen.

In Übereinstimmung mit der Einschätzung der Schwerpunkte in den nächsten zehn Jahren dominiert bei den erfragten Projektempfehlungen und verbindlichen Projekten, die von den ÄfA in den Jahren 2000 bis 2002 vorgeschlagen wurden, nach wie vor der Aufgabenschwerpunkt A, gefolgt von V. Darüber hinaus weisen einige ÄfA weitere Aufgabenschwerpunkte auf (W, L und S), und die Anzahl von Projektnennungen ist z. T. sehr unterschiedlich. Die Gründe hierfür konnten nicht herausgearbeitet werden. In jedem Fall zeigt sich bei den ÄfA auf der Grundlage der aufgelisteten Projekte hinsichtlich der Aufgaben, des Anteils mit einem stark ausgeprägten Aufgabenverbund und der Anzahl ein heterogenes Bild.

Im Hinblick auf die Effektivität und Effizienz der Maßnahmen der Flurbereinigung lassen die Befragungsergebnisse vor Ort u. a. zwei wesentliche Tendenzen erkennen:

– Bei den Flurbereinigungsbehörden zeichnet sich ein Wandel in der Zielgewichtung ab. Die Realisierung primär landwirtschaftlicher Ziele verliert tendenziell zu Gunsten nicht landwirtschaftlicher Ziele an Bedeutung. Einen hohen Stellenwert nimmt hier die Entflechtung von landwirtschaftlichen und nicht landwirtschaftlichen Nutzungskonflikten ein. Vor Ort müsste dieser Wandel Auswirkungen auf die Bewertung der Effektivität der Maßnahmen der Flurbereinigung haben.
– Bei primär landwirtschaftlicher Zielsetzung hat die Verbesserung der Flurstücksgröße und –form zu Gunsten der Verbesserung der Wegequalität sowie der Schlaggröße und –form abgenommen. Vor Ort müsste dieser Wandel Einfluss auf die Bewertung der Effektivität und Effizienz von landwirtschaftlichen Maßnahmen der Flurbereinigung haben.

Der skizzierte Wandel dürfte zumindest auf längere Sicht entsprechende Auswirkungen für die Aufnahme neuer Projekte im Flurbereinigungsprogramm haben, weil die Befragungsergebnisse insbesondere vermuten lassen, dass die dem NMELF vorgelegte Rangfolge nach Prioritäten in der Regel akzeptiert wird.

7.2.2 Festlegung der Kostenbeteiligung der Teilnehmergemeinschaft

Aus den im Rahmenplan der GAK für den Zeitraum 2001 bis 2004 enthaltenen Förderungsgrundsätzen (vgl. z.B. BT-Drucksache 14/5900, S. 18) für die Flurbereinigung und den FlurbZR des NMELF (1999c, Textziffer 5.4) wird lediglich ersichtlich, dass sich die Eigenleistung der Teilnehmergemeinschaft nach deren „wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit“ richtet und in den alten Ländern 20 % (in Niedersachsen im Einzelfall mit Zustimmung der Bewilligungsbehörde 10 %) der zuwendungsfähigen Ausführungskosten nicht un-

terschreiten darf[124]. Was unter diesem Begriff zu verstehen ist und wer die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nach welchen Kriterien ermittelt, wird aus den FlurbZR nicht ersichtlich.

Begründet wird die Beitragspflicht mit der Wertsteigerung, die an den Besitzständen der Teilnehmer durch die Flurbereinigung im allgemeinen eintritt (vgl. Seehusen und Schwede, 1997, S. 66). Der Maßstab der Beitragspflicht ist grundsätzlich der in Wertverhältniszahlen ausgedrückte Wert der neuen Grundstücke (vgl. ebenda, S. 67). Andere Beitragsmaßstäbe sind zulässig. In Niedersachsen werden die Beiträge z.B. zu 50 % auf der Basis der Fläche der alten Grundstücke ermittelt.

Durch die Staffelung der Zuwendungen nach der Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaft wird angestrebt, dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ bei der Vergabe von Flurbereinigungsmitteln gerecht zu werden. Hierfür notwendig ist allerdings eine möglichst aussagekräftige und in der Praxis anwendbare Kennziffer für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Für landwirtschaftliche Betriebe kämen die Erfolgskennziffern Gewinn oder Gesamteinkommen je Unternehmen bzw. je nicht entlohnter Familienarbeitskraft in die engere Auswahl soweit sie auf kleinräumiger Ebene verfügbar sind. Auf die Teilnehmergemeinschaften von Flurbereinigungen lassen sich diese einzelbetrieblichen Kennziffern nicht übertragen. Sie können allenfalls als Hilfsgrößen verwendet werden.

Vor dem Hintergrund der vorhandenen Informationslücken und Probleme wurde bei den ÄfA eine Befragung zu folgenden Bereichen durchgeführt:

– Wer ermittelt nach welchen Kriterien die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaft?
– Wie hoch werden die Eigenleistungen in der Praxis festgelegt?
– Wie ist die Einstellung zur ggf. notwendigen Änderung der verwendeten Kriterien unter Berücksichtigung verfügbarer Daten?

Abschließend wird in einem Exkurs die Vorgehensweise bei der Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an Beispielen aus verschiedenen ÄfA nachvollzogen.

---

[124] Im Rahmenplan für den Zeitraum 2002 bis 2005 ist folgender Satz hinzugefügt worden: „Die Länder können bei Verfahren mit besonderer ökologischer Zielsetzung und bei Verfahren mit hoher Bedeutung für die Erhaltung der Kulturlandschaft die Eigenleistung auf 10 % begrenzen“ (BT-Drucksache 14/9009, S. 18, Textziffer 4.5)). Diese Änderung wurde am 12.12.2001 in den niedersächsischen FlurbZR übernommen und trat am 01.01.2002 in Kraft. Sie ersetzte die bis dahin gültige Bestimmung „Die Bewilligungsbehörde kann im Einzelfall Ausnahmen zulassen“.

7.2.2.1 Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Teilnehmergemeinschaften

Zehn der elf ÄfA geben an, dass sie ggf. unter Hinzuziehung der Landwirtschaftskammern als Gutachter oder Berater die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit selbst ermitteln. Nur ein ÄfA überlässt diese Aufgabe der zuständigen Landwirtschaftskammer (vgl. Frage 2). Bei 5 ÄfA existiert hierfür auf Amtsebene ein einheitliches Schema (vgl. Frage 1). Vier dieser ÄfA sind unserer Bitte nach Zusendung der von ihnen verwendeten Schemata, auf die weiter unten in einem Exkurs eingegangen wird, gefolgt (vgl. Anlagen zu Fragebogen II).

Anhand der verwendeten Kriterien für die Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird die Heterogenität der Vorgehensweise in den einzelnen Ämtern sichtbar (vgl. Frage 3):

- Insgesamt sieben Mal genannt wird das Heranziehen von Ergebnissen aus benachbarten Flurbereinigungen, soweit diese zeitnahe zur Verfügung stehen. Diese Vorgehensweise ist zwar durchaus naheliegend, lässt aber die Frage nach den verwendeten Kriterien unbeantwortet.
- Am häufigsten wird der Mindesteigenleistungsanteil aus der voraussichtlichen Höhe der Ausführungskosten quasi als Hilfs- bzw. Ersatzgröße für die Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit herangezogen. Teilweise wird dieser Wert mit der Teilnehmergemeinschaft diskutiert und ggf. durch Änderung der Höhe der Ausführungskosten an die Vorstellungen der Teilnehmer angepasst, teilweise nicht. Ohne Doppelnennungen von ÄfA, die beide Varianten anwenden, ziehen neun ÄfA diesen Wert als ein Kriterium für die Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit heran, obwohl zwischen den beiden Werten allenfalls zufällig ein Zusammenhang bestehen dürfte.
- Die im Rahmen der Einheitsbewertung ermittelte landwirtschaftliche Vergleichszahl wird in drei ÄfA als Kriterium genannt. Prinzipiell ist sie zwar zur Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geeigneter als die zuvor skizzierte Vorgehensweise, aber mangels Fortschreibung zwecks Anpassung an die gegenwärtigen landwirtschaftlichen Verhältnisse überaltert.
- Kriterien, die zumindest Hilfsgrößen zur Abschätzung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besser erfassen (z. B. Buchführungsergebnisse aus Regionen, die unter vergleichbaren Bedingungen wirtschaften wie im Flurbereinigungsgebiet) werden nicht verwendet. Auch auf das Heranziehen standardisierter Daten, wie sie z. B. in der amtlichen Agrarstatistik verwendet werden (z. B. Standarddeckungsbeiträge), wird weitgehend verzichtet.
- Jeweils einmal wird unter „Sonstiges“ die Vorteilsrechnung durch Flurbereinigung anhand eines repräsentativen bzw. eines Durchschnittsbetriebes genannt und damit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit durch eine andere Bemessungsgrundlage ersetzt. Hierauf wird weiter unten im Exkurs näher eingegangen.

Auf der Basis der verwendeten Kriterien zur Ermittlung der sogenannten „wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ legen vier ÄfA die Höhe der Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft ohne Einbeziehung der Bezirksregierungen in eigener Verantwortung fest, der Rest erst nach Prüfung (1 AfA) bzw. Genehmigung (6 ÄfA) durch die Bezirksregierungen (vgl. Frage 4.1)[125].

7.2.2.2 Höhe der Eigenleistungen in der Praxis

Nach Schätzungen der ÄfA bewegte sich der Eigenleistungsanteil aller nicht nach § 87 FlurbG durchgeführten Verfahren auf Amtsebene im Durchschnitt zwischen 12 und 25 % (vgl. Frage 4.2). Die Schwankungsbreite innerhalb eines Amtes war sehr unterschiedlich (vgl. Frage 4.3). In 4 ÄfA wich sie kaum vom 20 %igen Mindestanteil ab, in jeweils zwei schwankte sie lediglich um ± 5 bzw. 10 Prozentpunkte um diesen Wert und nur in den übrigen 2 ÄfA war die Schwankungsbreite größer.

Insgesamt überrascht, dass offensichtlich fast flächendeckend in zahlreichen Flurbereinigungsverfahren der grundsätzlich geforderte Mindesteigenleistungsanteil unterschritten wurde und die 20 %ige Mindestgrenze offensichtlich häufig als maßgebliche Orientierung diente, weil in zahlreichen Amtsbereichen der Eigenleistungsanteil auch im Einzelfall nicht wesentlich davon abwich.

Welche Gründe neben der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit für ein Unterschreiten der Mindesteigenleistungsgrenze maßgeblich waren, konnte zumindest ansatzweise erfragt werden. Genannt wurden u. a. sehr hohe Ausführungskosten (vgl. Frage 4.4.3 und 4.4.5) und L als überwiegende Aufgabe der Flurbereinigung (vgl. Frage 4.4.2 und 4.4.5). Als sonstige Gründe (vgl. Fragen 4.4.4 und 4.4.5) wurden angegeben

- die Belastung durch Abgabe von Flächen für Wirtschaft, Verkehr und Naturschutz,
- die Sonderfinanzierung durch Realverbände und spätere Unternehmensträger,
- Modellprojekte und
- fehlende Wirtschaftlichkeit der Teilenehmergemeinschaft bei Verfahren im Gebiet vom Amt Neuhaus (ehemals Mecklenburg-Vorpommern).

---

[125] *Anmerkungen aus dem Begleitausschuss zu Frage 4.1: siehe auch Teil I, Frage 5.5: Laut Beschluss der Landesregierung sind die Ämter zuständig. Danach ist die Frage überflüssig. Es dürfte nur eine Antwort geben. Entweder wurde die Frage unterschiedlich verstanden, oder die Umsetzung des Beschlusses der Landesregierung ist nicht durchgängig erfolgt. Anders sind die unterschiedlichen Antworten nicht zu verstehen.*

Anmerkung der Autoren: Die Frage ist u. E. klar und eindeutig formuliert, so dass von einer nicht durchgängigen Umsetzung des Beschlusses der Landesregierung auszugehen ist.

Trotz der zahlreichen Gründe, die ein Unterschreiten der Mindestgrenze zumindest im Einzelfall ermöglichen, sahen vier ÄfA den vorhandenen erheblichen Gestaltungsspielraum für die Höhe der Eigenleistungen nach unten bei Verfahren mit dem Aufgabenschwerpunkt A (Land- und Forstwirtschaft) nicht als ausreichend an (vgl. Frage 4.5). Offensichtlich waren den Teilnehmergemeinschaften die auf sie entfallenden Kosten trotz Ausschöpfung vorhandener Spielräume immer noch zu hoch.

Aufgebracht wurden die Eigenleistungen der TG im Betrachtungszeitraum fast ausschließlich in Form von Geldbeiträgen. Unbare Eigenleistungen in Form von Arbeitsleistung erfolgte allenfalls in wenigen Ausnahmefällen (vgl. Frage 4.7) und ein erfolgter Landabzug wurde in einem AfA regelmäßig auf die Teilnehmerbeiträge angerechnet, in acht Ämtern nicht (vgl. Frage 4.8). Somit hat sich bei historischer Betrachtung vornehmlich wegen der starken Reduzierung der Arbeitsleistung ein starker Wandel von unbaren zu fast ausschließlich baren Eigenleistungen vollzogen[126].

Für die Eigenleistungen wurde im Betrachtungszeitraum lediglich eine Untergrenze, aber keine Obergrenze festgelegt. In der Praxis überstieg dieser Anteil – wie gezeigt – nur recht selten 30 % der Ausführungskosten. Die vor diesem Hintergrund gestellte Frage, ob ein offiziell vorgegebener Verhandlungskorridor mit Unter- und Obergrenze aus Sicht der ÄfA der gegenwärtigen Lösung wegen der Nähe zur Praxis vorzuziehen wäre, wurde mehrheitlich verneint (vgl. Frage 4.6).

7.2.2.3 Einstellung zur Änderung der Finanzierungsart

Gegenwärtig wird die Höhe der staatlichen Zuwendung am Fehlbedarf gemessen. Diese Finanzierungsart gewährleistet der TG eine hohe Planungssicherheit, weil das Risiko außerplanmäßiger Kostenerhöhungen allein die öffentliche Hand trägt. Allerdings profitiert die TG auch nicht von außerplanmäßigen Kosteneinsparungen. Bei der früher praktizierten Anteilsfinanzierung war die TG dagegen anteilig an den Risiken bzw. den Chancen beteiligt. Eine weitere Finanzierungsart wäre die Gewährung der Zuwendungen als Festbetrag. Dann müssten die Beiträge der TG den Fehlbedarf decken.

---

[126] *Anmerkung aus dem Begleitausschuss zu Frage 4.8: Die Antworten „regelmäßig“ usw. sind unlogisch, da die Anrechnung des Landabzuges nach § 47 FlurbG auf die Teilnehmerbeiträge rechtlich nicht zulässig ist. Sofern Landabzüge nach § 40 FlurbG gemeint sein sollten, ist die Frage nicht eindeutig formuliert.*
Anmerkung der Autoren: Der Landabzug nach § 40 FlurbG für öffentliche Belange wird, soweit er über die wirtschaftlichen Interessen der Teilnehmer hinausgeht, entschädigt. Der Landabzug nach § 47 FlurbG für gemeinschaftliche Anlagen wird dagegen nicht entschädigt, weil diese Abzüge zugleich dem Interesse der Betroffenen dienen. Nur der Landabzug nach § 40 kann somit (unter entsprechenden Verzicht auf Entschädigungen) auf die Teilnehmerbeiträge angerechnet werden. Gefragt wird, ob dies regelmäßig, häufig etc. erfolgt.

Wenn die ÄfA zwischen diesen Finanzierungsarten zu wählen hätten, würden sechs die weitere Anwendung des Fehlbedarfprinzips befürworten und fünf die Anteilsfinanzierung (vgl. Frage 5.1). Gleichwohl wäre die Anteilsfinanzierung eindeutig die systemkonformere Lösung, weil sie die TG an den finanziellen Risiken und Chancen stärker beteiligt.

Das Votum der ÄfA dürfte erheblich durch die Einstellung der Teilnehmergemeinschaften zur Übernahme finanzieller Chancen und Risiken geprägt worden sein. Die ÄfA stuften die Risikoaversion recht hoch ein, denn sieben ÄfA gaben an, dass der TG nach der Festlegung der Eigenleistungen zum Aufklärungstermin nur noch eine Schwankungsbreite von bis zu 3 % zuzumuten ist (vgl. Frage 5.2). Eine Abweichung von mehr als 10 % wurde von allen ÄfA ausgeschlossen[127].

Diese Einschätzungen dürften die Erfahrungen der Teilnehmergemeinschaften widerspiegeln, dass die tatsächlichen Ausführungskosten die zum Aufklärungstermin kalkulierten in der Vergangenheit häufig fühlbar überstiegen, so dass die Risiken einer Anteilsfinanzierung deutlich höher waren als sie damit verbundenen Chancen.

7.2.2.4 Einstellung zur Änderung der Bemessungsgrundlage für Eigenleistungen

Im Fragebogen wurden neben der gegenwärtig praktizierten andere Bemessungsgrundlagen zur Auswahl gestellt, die entweder die wirtschaftlichen Vorteile durch Flurbereinigungen explizit berücksichtigen oder hierauf verzichten und lediglich eine anteilige Beteiligung der TG an den Ausführungs- bzw. den Ausführungs- und Verfahrenskosten mit oder ohne regionale Differenzierung vorsehen (vgl. Tabelle zu Frage 6.1 und Tabelle 7.8). Inoffiziell werden diese Alternativen – wie die bisherigen Ergebnisse zeigten – zumindest teilweise von den ÄfA bereits praktiziert.

---

[127] *Anmerkungen aus dem Begleitausschuss zu Frage 5.2: § 5.1 FlurbG schreibt Aufklärung der Teilnehmer über die voraussichtlich entstehenden Kosten zwingend vor. Daraus folgt, dass bei größeren Abweichungen gegenüber der ursprünglichen Aufklärung erneut aufzuklären ist. Höhere prozentuale Abweichungen sind deshalb nicht zulässig. Die Frage danach macht deshalb auch keinen Sinn.*
Anmerkung der Autoren: Die Frage 5.2 hat lediglich das Ziel, eine Vorstellung darüber zu erhalten, wie die ÄfA die Bereitschaft der TG einstufen, sich an Kostenabweichungen nach dem Aufklärungstermin zu beteiligen. Eine hohe Bereitschaft spricht für eine höhere Bereitschaft der TG zur Wiedereinführung der Anteilsfinanzierung und umgekehrt.

Tabelle 7.8: Bewertung unterschiedlicher Bemessungsgrundlagen für die Festlegung der Eigenleistungen durch die ÄfA

Bemessungsgrundlage	**Zukünftiges Vorgehen (Bewertung mit Zifferrungen 1 bis 6)** [1]						
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**∅**
wie bisher (wirtschaftliche Leistungsfähigkeit)	5	3	2			1	2,1
wirtschaftliche Vorteile durch die Flurbereinigung	4	4	1		1	1	2,4
Anteilige Ausführungskosten							
• regional differenziert	2	3	6				2,4
• regional nicht differenziert		1	1	5	2	2	4,3
Anteilige Ausführungs- und Verfahrenskosten							
• regional differenziert			1	5	5		4,4
• regional nicht differenziert				1	3	7	5,5
Sonstiges (bitte nennen und bewerten)							
Maßnahmenbezogene anteilige Ausführungskosten: 1 Nennung							
vgl. Anlage: 1 Nennung							

1) 1 = beste Lösung; 6 = schlechteste Lösung (mit Ausnahme der ggf. ausgefüllten Zeile „Sonstiges“ ist für jede Zeile eine unterschiedliche Ziffer zu verwenden).

Im Durchschnitt präferierten die ÄfA die gegenwärtige Vorgehensweise. Die Bemessung der Eigenleistungen nach den wirtschaftlichen Vorteilen der Flurbereinigung oder regional differenzierten Ausführungskosten wurden im Durchschnitt aber nicht wesentlich schlechter bewertet. Dagegen wurde eine Beteiligung der TG an den Verfahrenskosten mehr oder weniger deutlich abgelehnt; ebenso ein Verzicht auf eine regional differenzierte Beteiligung an den Ausführungskosten.

In der Tabelle zu Frage 6.2 wurden die verschiedenen Bemessungsgrundlagen noch einmal ausgewiesen und die ÄfA nach ihren Vorstellungen über die zukünftige Bandbreite möglicher Eigenleistungsanteile der TG gefragt. Angaben wurden nur für die jeweils als erst- und zweitbeste Lösung angesehene Bemessungsgrundlage erbeten. Ein fester Anteil von 20 % wurde fünf Mal gewünscht, eine Schwankungsbreite zwischen 0 und 20 % (0 und 50 %) neun Mal (acht Mal). Insgesamt zeigt sich, dass bei einer Präferierung der anteiligen Ausführungskosten als Bemessungsgrundlage auf einen größeren Gestaltungsspiel-

raum für die Höhe der Eigenleistungen eher verzichtet wird als bei der Orientierung an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit oder den wirtschaftlichen Vorteilen durch die Flurbereinigung.

7.2.2.5 Datenverfügbarkeit für die Bemessung der Eigenleistungen

Bei einer Änderung der Bemessungsgrundlage muss die Verfügbarkeit der hierfür notwendigen Daten gewährleistet sein. Von den genannten Alternativen ist die Bemessung der Teilnehmerbeiträge nach den wirtschaftlichen Vorteilen der betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe durch Flurbereinigungen zweifellos am problemadäquatesten, weil sie eine Quantifizierung der verfahrensspezifischen Wirkungen anstrebt. Diese Vorgehensweise hat aber auch die höchsten Datenansprüche. Deshalb wurden die ÄfA einerseits gefragt, welche Kennziffern für diese Alternative mit welcher Priorität berücksichtigt werden sollten und andererseits, welche Kennziffern verfügbar sind (vgl. Fragen 6.3 und 6.4):

– Die höchste Priorität wurde im Durchschnitt einem stark belastbaren Wegenetz eingeräumt. Es folgten die ersparte Arbeitszeit und die ersparten Bewirtschaftungskosten, also Kennziffern, die von zahlreichen Flurbereinigungsmaßnahmen beeinflusst werden. Auch einem angemessen dichten Wegenetz wurde eine sehr hohe Priorität zugewiesen. Erst danach folgten schlagabhängige Kennziffern (geringe Randverluste, große Schläge, günstiges Verhältnis von Schlaglänge und –breite, rechtwinklige Schläge) und eine möglichst geringe Hof-Feld-Entfernung. Eine vergleichsweise geringe Bedeutung wurde dagegen flurstücksbezogenen Kriterien zugewiesen. Beachtlich war die starke Streuung der Prioritätensetzung zwischen den ÄfA.
– Von den Kriterien mit sehr großer Bedeutung für die Erfassung der wirtschaftlichen Vorteile vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung waren lediglich die Angaben über den Wegebau häufig mit geringem Aufwand verfügbar; alle anderen nur mit hohem Aufwand oder gar nicht. Letzteres traf insbesondere für die Arbeitszeit- und Bewirtschaftungskostenersparnis zu. Erstaunlich waren die großen Unterschiede hinsichtlich der Datenverfügbarkeit bei den ÄfA.

Aus der Gegenüberstellung der Antworten auf die Fragen 6.3 und 6.4 ergibt sich, dass bei einer Bemessung der Teilnehmerbeiträge nach wirtschaftlichen Vorteilen durch Flurbereinigung die hierfür notwendigen Kennziffern teilweise nur mit einem hohen Aufwand und teilweise gar nicht zur Verfügung stehen.

In Anbetracht dieser erwarteten Probleme wurden die ÄfA gefragt, ob sie beim Festhalten der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als Bemessungsgrundlage die Ermittlung regionaler Pauschalansätze als sinnvoll erachten, wenn dies in bestimmten Zeitabständen überprüft würde. Mehrheitlich wurde dies für größere zusammenhängende Gebiete mit ver-

gleichbarer landwirtschaftlicher Produktionsrichtung bejaht. Es gab jedoch auch vier ÄfA, die diese Vorgehensweise strikt ablehnten.

7.2.2.6 Zusammenarbeit mit den Teilnehmergemeinschaften

Zum Abschluss des Fragebogens wurden die ÄfA nach ihren Erfahrungen mit der Zusammenarbeit von Teilnehmergemeinschaften in Abhängigkeit von der schwerpunktmäßig angestrebten Aufgabe gefragt. Bei Flurbereinigungen mit Schwerpunkt Land- und Forstwirtschaft wurde sie im Durchschnitt am besten bewertet. Lag der Aufgabenschwerpunkt beim Naturschutz und der Landschaftspflege, der Sicherung und Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft sowie beim überörtlichen Verkehr wurde sie vergleichsweise schlecht eingestuft, aber immer noch mit gut bis befriedigend bewertet. Die Vermutung, dass bei letzteren Schwerpunkten die Zielkonflikte mit den Interessen der Landwirtschaft wegen der unterschiedlichen Flächenansprüche Probleme bereiten und dadurch die Durchführung der Flurbereinigung erschwerten, wurde damit bestätigt. Die Bewertung der Zusammenarbeit wies im Durchschnitt allerdings keine gravierenden Unterschiede auf und wurde auch bei konfliktbehafteten Aufgabenschwerpunkten von allen ÄfA mit Erfahrungen auf diesem Gebiet noch als befriedigend eingestuft.

7.2.2.7 Verwendete Schemata zur Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

Vier ÄfA (Aurich, Meppen, Oldenburg und Osnabrück) haben uns wunschgemäß die von ihnen verwendeten Schemata zur Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaft zur Verfügung gestellt, davon drei anhand eines Fallbeispiels (vgl. Anlagen zum Fragebogen II). Die Vorgehensweise war unterschiedlich.

Das AfA Aurich legte für die Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit die Strukturdaten eines für das jeweilige Flurbereinigungsverfahren repräsentativen Betriebes zugrunde. Für diesen Betrieb wurden durch einen Vorher-Nachher-Vergleich die Zeit- und Kostenersparnisse infolge veränderter Hof-Feld-Hof-Entfernung und Fuhrgeschwindigkeit sowie der Vergrößerung der bewirtschafteten Besitzstücke ermittelt. Die hieraus resultierende Steigerung des wirtschaftlichen Erfolges wurde zu 25 % als übliche Erhöhung des Unternehmensgewinns angesehen. 10 % wurden für Folgeinvestitionen durch Neuzuteilung der Besitzstücke in Ansatz gebracht. Der verbleibende Rest (65 %) wurde als wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaft definiert. Er stand als jährlicher Kapitaldienst für das aufgenommene Kapitalmarktdarlehen zur Deckung der aufzubringenden Eigenleistungen zur Verfügung.

Die ÄfA Oldenburg und Osnabrück ermittelten die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht auf der Basis eines repräsentativen Betriebes, sondern gingen von den Verhältnissen im Verfahrensgebiet aus. Hierfür stellten sie ebenfalls einen Vorher-Nachher-Vergleich zwecks Ermittlung der Kostenersparnis durch Flurbereinigung an. Erfasst wurden auf der Basis der geschätzten Anzahl an Besitzstücken einschließlich Pachtanteile[128] die Kostenveränderungen durch Hof-Feld-Fahrten, Feld-Feld-Entfernungen und beim Ackerland die verminderten Vorgewende- sowie Randverluste. Die Aufteilung der hieraus resultierenden wirtschaftlichen Vorteile auf die als üblich angesehene Erhöhung des Gewinns, der betrieblichen Anpassungsinvestitionen und dem Kapitaldienst für die durch Kreditaufnahme finanzierten Eigenleistungen erfolgte in etwa so wie beim AfA Aurich.

Der Datenerfassungsbogen des AfA Meppen lässt eine im Prinzip ähnliche Vorgehensweise bei der Ermittlung der wirtschaftlichen Vorteile durch Flurbereinigung vermuten wie bei den zuvor genannten ÄfA. Ersichtlich wird hier u. a. wie detailliert Wegebaumaßnahmen erfasst werden und dass die Ermittlung der durchschnittlichen Hof-Feld- und Feld-Feld-Entfernung auf der Basis von vier Durchschnittsbetrieben ermittelt wird.

Auf weitere Einzelheiten soll hier nicht eingegangen werden. Zu betonen ist, dass in allen vier genannten ÄfA nicht die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaften ermittelt wird, obwohl das Ergebnis so definiert wird. Vielmehr handelt es sich um die Ermittlung der wirtschaftlichen Vorteile oder – anders ausgedrückt – die Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe durch die Flurbereinigung.

Der hieraus ersichtliche Begriffswirrwarr hat z. B. bei der Beantwortung der Fragen 6.1 und 6.2 (Bemessungsgrundlage für die Eigenleistungen) zu Missverständnissen geführt. So hat ein AfA aus dem Bezirk Weser-Ems bei zukünftiger Beibehaltung der gegenwärtigen Vorgehensweise bei Frage 6.1 nicht die jeweils zutreffende Zeile 2, sondern Zeile 1 angekreuzt. Unter der Annahme keiner weiteren Missverständnisse präferierten sechs der anderen sieben ÄfA außerhalb des Weser-Ems-Bezirks als beste zukünftige Lösung die Beibehaltung der gegenwärtigen Vorgehensweise oder anteilige, regional differenzierte Ausführungskosten. Unter zusätzlicher Einbeziehung der Antworten auf Frage 3 wird deutlich, dass das Votum für die Beibehaltung ebenfalls eine ausgeprägte Orientierung an der Höhe der Ausführungskosten beinhaltet. Auch die Antworten der ÄfA aus dem Bezirk Weser-Ems, die für eine andere Bemessungsgrundlage optieren, weisen in diese Richtung.

[128] Nach fernmündlicher Auskunft am 08.08.2002 von Herrn Völler, AfA Osnabrück, wurden Schläge zugrunde gelegt.

7.2.2.8 Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaft, nach der die Höhe der Eigenleistungen bemessen werden soll, fehlt eine eindeutige Definition. Bei der Festlegung der Höhe der Eigenleistungen gehen die hierfür zuständigen ÄfA deshalb unterschiedlich vor. Für fast alle ist jedoch die in den FlurbZR festgelegte Mindestgrenze für Eigenleistungen eine wichtige Orientierung. Offensichtlich wird auf der Basis der Höhe der Ausführungskosten gem. Finanzierungsplan der Mindesteigenleistungsanteil ermittelt und mit der Teilnehmergemeinschaft im Hinblick auf finanzielle Tragbarkeit diskutiert.

Vor diesem Hintergrund überrascht nicht, dass die Höhe der Eigenleistungen in den letzten 10 Jahren häufig um den Bereich von 20 % der Ausführungskosten schwankte. Auffällig häufig wurde diese Mindestgrenze aus unterschiedlichen Gründen (z. B. bei sehr hohen Ausführungskosten und bei den Ausgabenschwerpunkten Naturschutz und Landschaftspflege) auch unterschritten.

Die gegenwärtig praktizierte Fehlbedarfsfinanzierung, die 1989 bei gleichzeitiger Projektbudgetierung eingeführt wurde, wird von einer knappen Mehrheit der ÄfA einer Anteilsfinanzierung vorgezogen. Letztere ist zwar unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten systemkonformer. Offensichtlich spielen jedoch solche Überlegungen gegenüber einer möglichen Konfliktzunahme mit Teilnehmergemeinschaften bei Anwendung der Anteilsfinanzierung eine geringere Rolle. Bei der Anteilsfinanzierung werden die Chancen und Risiken von Kostenänderungen anteilig auf die von den ÄfA überwiegend als risikoavers eingestuften Teilnehmergemeinschaften anteilig überwälzt, bei der Fehlbedarfsfinanzierung nicht. Diese Aussage wird allerdings durch die Projektbudgetierung relativiert[129]. Übersteigen die Ausführungskosten eines Verfahrens den Finanzrahmen, ist entscheidend, ob und, falls ja, mit welchen Begründungen der Rahmen durch Verhandlungen mit entsprechender Ausweitung des Fehlbedarfs ausgeweitet werden kann. Eine Einengung des Finanzrahmens dürfte in der Praxis kaum vorkommen.

Die Aussagekraft der im Fragebogen angebotenen Alternativen zur gegenwärtigen Bemessungsgrundlage der Eigenleistungen von Teilnehmergemeinschaften wird durch das bestehende Begriffswirrwarr erheblich eingeschränkt. Dennoch wird deutlich, dass die Ermittlung der wirtschaftlichen Vorteile durch Flurbereinigung einer anteiligen Beteiligung der Teilnehmergemeinschaften an den Ausführungskosten mit und vor allem ohne regionale Differenzierung vorgezogen wird.

---

[129] Im Vorverfahren werden die Ausbaumaßnahmen konkret bestimmt. Die auf dieser Basis erfolgte Budgetierung zwingt bei strikter Anwendung zur Einhaltung des Finanzrahmens.

Im Hinblick auf die Effektivität und Effizienz der Maßnahmen der Flurbereinigung lassen die Befragungsergebnisse der ÄfA zur Beteiligung der Teilnehmergemeinschaft an den Kosten der Flurbereinigung folgendes erkennen bzw. vermuten:

– Die im Bezirk Hannover praktizierte Festlegung der Eigenleistung der Teilnehmergemeinschaft auf der Basis der ggf. durch Zu- oder Abschläge korrigierten Flächenbonität ist für eine effektive und effiziente Durchführung von Flurbereinigungen nicht sachgerecht. Die im Bezirk Weser-Ems durchgeführte Ermittlung der wirtschaftlichen Vorteile durch die Flurbereinigung ist dagegen prinzipiell geeignet, weil sie die verfahrensspezifischen Wirkungen abzuschätzen versucht.

– Die von den ÄfA häufig in der Nähe des Mindestanteils oder sogar darunter festgelegten Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft an den Ausführungskosten der Flurbereinigung und die Anwendung des Prinzips der Fehlfinanzierung in Kombination mit der Projektbudgetierung dürften tendenziell die Effektivität des einzelnen Verfahrens erhöhen, die Effizienz der Flurbereinigung insgesamt jedoch vermindern, soweit die Budgets nicht strikt eingehalten werden. Hierfür spricht, dass die Teilnehmergemeinschaft nach der Aufklärungsversammlung im Rahmen des vorgegebenen Finanzrahmens und einer möglichen Ausweitung nur noch wenig Interesse an möglichst geringen Ausführungskosten, aber großes Interesse an einer Umsetzung aller geplanten Maßnahmen zwecks vollständiger Erreichung der angestrebten Ziele hat[130]. Fallen die Ausführungskosten pro Verfahren durch diese Verhaltensweise höher aus als geplant und wird das jeweilige Budget nicht eingehalten, können bei gleichem Mitteleinsatz weniger Flurbereinigungsverfahren durchgeführt werden als bei Anwendung der Anteilsfinanzierung und ggf. einer höheren Kostenbeteiligung der Teilnehmergemeinschaft. Bei Einhaltung des Budgets kann sich die Effizienz durch Verzicht auf die Durchführung eines Teils der ursprünglich geplanten Maßnahmen wegen der vorzeitigen Ausschöpfung des Budgets ebenfalls vermindern.

– Dadurch, dass die Teilnehmergemeinschaft nicht an den Verfahrenskosten beteiligt wird, ist die Verfahrensdauer für sie kein Kostenfaktor. Eine Beteiligung an diesen Kosten würde zwar ihre wirtschaftlichen Vorteile verringern, ihr Interesse an einer kurzen Verfahrensdauer zur Regelung der landwirtschaftlichen Belange jedoch deutlich erhöhen und dadurch die Gesamtkosten senken. Deshalb wäre insoweit eine Effizienzsteigerung des Ressourceneinsatzes zu erwarten. Die ÄfA lehnen jedoch eine solche Kostenbeteiligung strikt ab, und im Flurbereinigungsgesetz ist sie auch nicht vorgesehen. Darüber hinaus wäre es nicht sachgerecht, wenn sich die Verfahrensdauer durch

[130] De jure besteht keine Verpflichtung, beim Aufklärungstermin konkrete Vorstellungen über die künftige Gestaltung der Feldmark zu entwickeln und feste Beträge für die voraussichtlich entstehenden Ausführungskosten verbindlich zu nennen (vgl. Seehusen und Schwede, 1997, S. 22). In der niedersächsischen Praxis werden dagegen die Kosten weitgehend genannt und eingehalten.

Regelung nicht landwirtschaftlicher Belange verlängert und die Teilnehmergemeinschaft dadurch finanziell stärker belastet wird.

7.2.3 Finanzielle Beteiligung Dritter

Die finanzielle Beteiligung Dritter und andere öffentliche Förderungen sind in vollem Umfang in die Finanzierung der Flurbereinigung einzubringen (vgl. FlurbZR, Pkt. 5.6). Hierzu zählen:

- „der Ausführungskostenanteil des Unternehmensträgers nach § 86 Abs. 3 bzw. § 88 Nr. 8 FlurbG,
- Leistungen Dritter für Arbeiten, die die Teilnehmergemeinschaft im Verfahren für sie ausführt,
- Leistungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften für die Durchführung des Verfahrens, wie z. B. der Wasserwirtschaft, des Naturschutzes, der EU oder der kommunalen Gebietskörperschaften,
- Erlöse nach § 46 Satz 3 FlurbG,
- Gewinne aus Landzwischenerwerb,
- Verkaufserlöse aus Materialabgabe, sofern die Anschaffungs- oder Herstellungskosten gefördert worden sind.“ (ebenda)

Bei Teilnehmergemeinschaften senken diese Beträge in voller Höhe den Bedarf an Zuwendungen nach diesen Richtlinien. Bei anderen Zuwendungsempfängern[131] steht die Entscheidung im Ermessen der Bewilligungsbehörde (vgl. ebenda, Pkt. 5.6.1 und 5.6.2).

Die finanzielle Beteiligung der Unternehmens- und Maßnahmenträger an den Kosten der Flurbereinigung ist im FlurbG eindeutig geregelt. Somit bestehen hier keine finanziellen Gestaltungsspielräume. Bei Durchführung solcher Verfahren kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die beteiligten Dritten ihren Nutzen durch die Flurbereinigung mindestens so hoch einstufen, wie die ihnen voraussichtlich entstehenden Kosten. Beteiligen sich andere Dritte an den Kosten, unterstreichen sie damit ihr mehr oder weniger großes Interesse an der Durchführung einer Flurbereinigung. Ihr Nutzen dürfte zumindest mit der Höhe der finanziellen Beteiligung positiv korreliert sein.

---

[131] Hierbei handelt es sich um die Zusammenschlüsse von Teilnehmergemeinschaften, Wasser- und Bodenverbände und ähnliche Rechtspersonen, kommunale Gebietskörperschaften sowie einzelne Beteiligte (vgl. ebenda, Pkt. 3 sowie Seehusen und Schwede, 1997, S. 35 ff.).

Wegen der verfahrensspezifischen Regelungen zur finanziellen Beteiligung Dritter wurden den ÄfA im Fragebogen III nach Verfahrensarten differenzierte Fragen gestellt, z. B. im Hinblick auf

- die Probleme bei der Zusammenarbeit mit Dritten,
- anzustrebende Änderungen bei der finanziellen Beteiligung Dritter,
- die Übernahme von Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft durch Dritte und
- die Bewertung der Zusammenarbeit mit Dritten.

7.2.3.1 Unternehmensflurbereinigungen

Nach dem FlurbG hat der Unternehmensträger die von ihm verursachten Ausführungs- und Verfahrenskosten zu tragen (Verursacherprinzip).

Probleme wegen zu hoher Belastung des Trägers mit Ausführungskosten traten aus Sicht der ÄfA praktisch nicht auf (vgl. Frage 1). Lediglich 1 Verfahren wurde im Betrachtungszeitraum 1991 bis 2001 wegen zu hoher Ausführungskosten nicht durchgeführt (vgl. Frage 1.2). Alle ÄfA übertrugen während dieser Zeit vergabefähige AfA-Aufgaben bei 87er Verfahren auf andere Institutionen und bei fünf ÄfA traten wegen der großen Anzahl von 87er Verfahren (personelle) Engpässe auf.

An Verfahrenskosten ist vom Unternehmensträger eine nicht verhandelbare Pauschale in Höhe von ca. 410 Euro je ha Einwirkungsfläche zu tragen. Obwohl diese Pauschale die tatsächlichen Kosten vermutlich unterschreiten dürfte, befürworteten alle elf ÄfA die von den Trägern diskussionslos akzeptierte Pauschale (vgl. Frage 2.1). Auch bei der Abgrenzung des sogenannten „Einwirkungsbereichs“, für den diese Pauschale erhoben wurde, ergaben sich kaum Probleme (vgl. Frage 2.2)[132].

Die Festlegung fixer Pauschalen ist zwar gängige Verwaltungspraxis, widerspricht aber dem Verursacherprinzip, wenn sie auf einem zu niedrigen Niveau festgelegt wird und/oder die fallspezifischen Kosten große Unterschiede aufweisen. Da für die Verfahrenskosten beides zutreffen dürfte, wäre ein Verhandlungskorridor sachgerechter als die Vorgabe einer fixen Pauschale. Vor diesem Hintergrund wurde Frage 2.3 gestellt. Die Antworten zeigen, dass zumindest einige ÄfA bei mehr Verhandlungsspielraum eine Steigerung der Mit-

---

[132] *Anmerkungen aus dem Begleitausschuss zu Frage 2.2: Es stellt sich die Frage nach der Qualität der Auswirkung der Fragebögen: die Meppener Antwort: „Minderzahl der Fälle sehr kontrovers“ findet sich in der Auswertung nicht wieder.*
Anmerkung der Autoren: Die Nachprüfung hat eine fehlerhafte Übertragung der Meppener Antwort auf den Datenträger ergeben.

tel zur Deckung der Verwaltungskosten je ha Einwirkungsfläche in ihrem Amtsbereich erwartet hätten. Die konsequente Anwendung des Verursacherprinzips wäre somit nicht nur sachgerechter, sondern dürfte im Durchschnitt auch zu einer höheren Beteiligung Dritter an den Verwaltungskosten führen.

7.2.3.2 Flurbereinigungsverfahren mit Maßnahmenträgern

Bei Verfahren nach § 86, Abs. 1 werden die vom Maßnahmenträger zu zahlenden Ausführungskosten wie bei 87er Verfahren nach dem Verursacherprinzip ermittelt (vgl. Frage 3.1). Zur Zahlung von Verwaltungskosten werden diese Träger nicht herangezogen.

Als häufigster Maßnahmenträger wurden von den ÄfA der Naturschutz und die Gemeinde genannt, als zweithäufigster die Gemeinde und die Wasserverbände und als dritthäufigste die Wasserwirtschaft und die Gemeinde (vgl. Frage 3.2). Somit waren die Gemeinden und die Naturschutzinstitutionen im betrachteten Zeitraum die wichtigsten Partner der ÄfA.

Probleme zwischen ÄfA und Maßnahmenträger wegen zu hoher Ausführungskosten ergaben sich – abgesehen von einer Ausnahme – nicht (vgl. Frage 3.3). Nur die Durchführung von ein bis zwei Verfahren scheiterte während des Zeitraums 1991 bis 2001 aus diesem Grund (vgl. Frage 3.4).

Würden die Träger von Maßnahmen in ähnlicher Weise wie bei 87er Verfahren an den Verfahrenskosten beteiligt, rechnen die ÄfA mehrheitlich mit einem erheblichen Rückgang der Nachfrage nach solchen Flurbereinigungsverfahren (vgl. Frage 3.5). Diese Einschätzung bezieht sich auf alle wesentlichen Maßnahmenträger (vgl. Fragen 3.5.1 und 3.5.3). Offensichtlich schätzen die ÄfA die Finanzkraft der Maßnahmenträger teilweise sehr gering ein, so dass diese erhebliche Probleme haben würden, neben den verursachten Ausführungs- auch noch die verursachten Verfahrenskosten zumindest teilweise zu übernehmen. Vor allem bei sehr knappen Mitteln würden somit die Maßnahmenträger verstärkt auf den Nutzen von Flurbereinigungen verzichten, wenn sie die gesamten Kosten zu finanzieren hätten[133]. Zu betonen ist allerdings, dass die Maßnahmenträger teilweise ausschließ-

---

[133] *Anmerkungen aus dem Begleitausschuss zu den Fragen 3 (3.1-3.5.4): Lt. Überschrift (Fettdruck) beziehen sich die Fragen ausschließlich auf Kostenbeteiligung der Maßnahmenträger (Dritter) in Verfahren nach § 86 Abs. 3 FlurbG. Da es beim AfA Meppen derartige Fälle bisher nicht gibt, konnten auf die weiteren Fragen 3.2 ff. keine Antworten gegeben werden. Hierauf wurde im Meppener Fragebogen hingewiesen. Die Auswertung der Fragen 3.2 und folgende lassen daraus schließen, dass die einzelnen Ämter die Fragenstellung unterschiedlich interpretiert haben und nicht nur auf Verfahren nach § 86.3 beschränkt haben.*
Anmerkung der Autoren: Die Fragen wurden zwar klar formuliert. Wenn jedoch einige ÄfA ihre Angaben nicht auf Verfahren nach § 86.3 beschränkt haben, sind die Antworten insoweit fehlerhaft. Al-

lich im Zuständigkeitsbereich der Länder liegende Maßnahmen – wie Natur – und Wasserschutz durchführen. In diesen Fällen sind auch die Verfahrenskosten ausschließlich Ländersache. Das sich hier stellende Problem nach der institutionellen Zuordnung der Verfahrenskosten gemäß dem Verursacherprinzip lässt sich u.a. wegen der derzeitigen kameralistisch geprägten Rechnungslegung des Landeshaushaltes nicht sachgerecht lösen (vgl. Pkt. 7.3.2).

7.2.3.3 Häufigkeit finanzieller Beteiligung Dritter an klassischen, vereinfachten und beschleunigten Flurbereinigungsverfahren

Generell haben sich vor allem Gemeinden und deutlich weniger häufig verschiedene andere Institutionen als Dritte an den Ausführungskosten dieser Flurbereinigungen beteiligt (vgl. Frage 4). Die herausragende Bedeutung der Gemeinden lässt sich vermutlich auch dadurch erklären, dass sie häufig Eigentümerinnen des Wirtschaftswegenetzes sind und damit ein erhebliches Eigeninteresse an einem Ausbau bzw. Neubau zu den im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren möglichen günstigen Konditionen haben. Darüber hinaus dürfte der landwirtschaftliche Wegebau in peripheren ländlichen Gemeinden wegen der regelmäßig stark ausgeprägten landwirtschaftlichen Ausrichtung einen deutlich höheren Stellenwert haben als z.B. in der Nähe von Ballungsräumen[134].

7.2.3.4 Zukünftige Höhe der Beteiligung Dritter an den Ausführungskosten

Vor dem Hintergrund ihrer gesammelten Erfahrungen wurden die ÄfA gefragt, ob und, falls ja, wie sie die zukünftige Beteiligung Dritter bei den verschiedenen Verfahrensarten bewerten. Vorgegeben wurden verschiedene Möglichkeiten der Beteiligung an den Ausführungs- und Verfahrenskosten.

Bei den 87er und 86er Verfahren mit Maßnahmenträger wurde eindeutig für ein Festhalten an der gegenwärtigen Praxis votiert (vgl. Fragen 5.1 und 5.2 sowie nachstehende Tabellen 7.9 und 7.10). Als zweitbeste Lösung wurde bei 87er Verfahren die Vorgabe einer Pau-

---

lerdings sind solche Fehler anhand der ausgewiesenen Ergebnisse eindeutig nachzuweisen, um eine Korrektur der Ergebnisse vornehmen zu können.

[134] *Anmerkungen aus dem Begleitausschuss zu Frage 4: Es stellt sich die Frage, inwieweit die Antworten schlüssig sein können. Gefragt ist doch wohl die Beteiligung Dritter.*
Anmerkung der Autoren: Mit den Antworten auf die Frage 4 soll die Häufigkeit der Beteiligung verschiedener Institutionen als Dritte an den Ausführungskosten erfragt werden. Ob sie hierzu nach dem Flurbereinigungsgesetz verpflichtet sind oder nicht, sollte bei der Beantwortung der Frage unberücksichtigt bleiben.

schalenbandbreite bei den Verfahrenskosten angesehen. Bei den 86er Verfahren war der Abstand zwischen erst- und zweitbester Lösung wegen der vorgesehenen Beteiligung der Maßnahmenträger an den Verfahrenskosten erheblich größer.

Bei den sonstigen Verfahren lehnen die ÄfA eine Beteiligung an den Verfahrenskosten ebenfalls deutlich ab. Nur zwei ÄfA votieren für eine Verhandlung über diese Kosten (vgl. Frage 5.3)[135].

Insgesamt sprechen sich somit die ÄfA ganz überwiegend dafür aus, die gegenwärtige Regelung der Beteiligung Dritter an den Kosten der Flurbereinigung unverändert beizubehalten.

Tabelle 7.9: Zukünftige Beteiligung der Unternehmensträger an den Kosten der Flurbereinigung aus Sicht der ÄfA

Beteiligung an den Ausführungs- (AK) und Verfahrenskosten (VK)	**Zukünftiges Vorgehen (Bewertung mit Ziffer 1 bis 5) 1)**					
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**∅**
wie bisher (AK = 100 %, VK = Pauschale)	9	2				1,2
AK = 100 %, VK = Pauschalenbandbreite je ha von ... bis ... EURO	1	8	1			2,0
AK = 100 %, VK = Anteil von ... bis ... %			9	1		3,1
AK = 100 %, VK = Verhandlungssache		1		9		3,8
AK und VK Verhandlungssache	1				10	4,6
Sonstiges (bitte nennen)						

1) 1 = beste Lösung, ..., 5 = schlechteste Lösung

[135] *Anmerkungen aus dem Begleitausschuss zu Frage 5.3: Frage ist im FlurbG klar geregelt. Es bleibt unklar, ob nach einer Antwort unter Berücksichtigung der gesetzlichen Regelung oder ohne diese gefragt ist. Wahrscheinlich sind deshalb die Antworten nicht vergleichbar.*
Anmerkung der Autoren: Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Regelung wäre diese Frage überflüssig, weil bei „sonstigen Verfahren mit finanzieller Beteiligung Dritter" keine Beteiligung an den Verfahrenskosten vorgesehen ist.

Tabelle 7.10: Zukünftige Beteiligung der Träger von Maßnahmen an den Kosten der Flurbereinigung aus Sicht der ÄfA

Beteiligung an den Ausführungs- (AK) und ggf. Verfahrenskosten (VK)	**Zukünftiges Vorgehen (Bewertung mit Ziffer 1 bis 6)** [1]						
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**∅**
wie bisher (AK = bis 100%, VK entfällt)	8	3					1,3
AK = bis 100%, VK = Pauschale je ha		5	1	3	1		3,0
AK = bis 100%, VK = Pauschalenbandbreite je ha von ... bis ... EURO	1		7	2			3,0
AK = 100%, VK = Anteil von ... bis ... %			2	4	3	1	4,3
AK = bis 100%, VK = Verhandlungssache	1	3		1	5		3,6
AK und VK Verhandlungssache	1				1	9	5,5
Sonstiges (bitte nennen)							

1) 1 = beste Lösung, ..., 5 = schlechteste Lösung

7.2.3.5 Übernahme von Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft durch Dritte

Sechs von elf ÄfA hatten Kenntnis von Beteiligungen Dritter an den Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft, obwohl die FlurbZR dies nicht vorsehen (vgl. Frage 6). Hieraus wird der Bedarf einer dringenden Regelung deutlich, insbesondere für periphere ländliche Räume mit einer ausgeprägten landwirtschaftlichen Orientierung der Gemeinden. Am häufigsten genannt wurden in diesem Zusammenhang Flurbereinigungen mit Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft und Naturschutz/Landschaftspflege, aber auch solche mit anderen Schwerpunkten. Offensichtlich handelt es sich somit nicht nur um Einzelfälle.

Ob die Teilnehmergemeinschaften in diesen Fällen ihren Nutzen durch Flurbereinigung tatsächlich noch geringer einstuften als die in den FlurbZR vorgesehene Mindestbeteiligungsquote an den Ausführungskosten oder ob das Verhandlungsgeschick der Vorstände,

kombiniert mit den Eigeninteressen der sich an den Kosten beteiligten Institutionen zu diesem Ergebnis führte, muss hier offen bleiben[136].

7.2.3.6 Möglichkeiten der Senkung der Kosten Dritter

Aus Sicht der ÄfA werden die Möglichkeiten zur Senkung der Ausführungs- und/oder Verfahrenskosten für die Verfahrensbeteiligten prioritär in der Verkürzung der Verfahrensdauer und der stärkeren Berücksichtigung des Verursacherprinzips durch konsequente Anwendung der Kosten-Leistungsrechnung angesehen (vgl. Frage 7). Auch bei den eigentlichen Ausführungs- und Verfahrenskosten wird noch ein gewisses Einsparpotenzial gesehen.

Einer verstärkten Übertragung einzelner vergabefähiger AfA-Aufgaben wird generell keine hohe Priorität zur weiteren Kosteneinsparung eingeräumt. Hier werden am ehesten bei der Bestandsaufnahme, der Vermessung und der Aufarbeitung der Pläne nach § 41 FlurbG noch Kostensenkungsmöglichkeiten erwartet.

Insgesamt bestehen somit aus Sicht der ÄfA durchaus noch Kostensenkungspotenziale, wobei Dritte nur an einer Reduzierung der Ausführungskosten partizipieren können. Letztere sind breit gefächert, so dass eine Effizienzsteigerung an zahlreichen Punkten ansetzen muss. Ein Schwerpunkt wird allerdings in einer Verkürzung der Verfahrensdauer gesehen.

7.2.3.7 Zusammenarbeit mit Dritten und Vermarktung der Sachkompetenz

Am besten beurteilten die ÄfA im Betrachtungszeitraum 1991 bis 2001 die Zusammenarbeit mit Institutionen im Tätigkeitsbereich Naturschutz und Landschaftspflege, gefolgt von Kommunen (vgl. Frage 8). Mit Ausnahme des Bereichs „überörtlicher Verkehr“ zeigten sich allerdings keine deutlichen Unterschiede in der durchschnittlichen Bewertung der Zusammenarbeit. Die etwas abfallende Bewertung der Zusammenarbeit mit den zuständigen Institutionen für das Aufgabenfeld übergeordneter Verkehr (vor allem Straßenbauämter) überrascht vor dem Hintergrund der vorangegangenen Befragungsergebnisse. Dieses Er-

---

[136] *Anmerkungen aus dem Begleitausschuss zu Frage 6: Zu dieser Frage trifft die FlurbZR klare Regelungen. Die Frage macht deshalb wenig Sinn, da die Eigenleistungen durch die TG zu erbringen sind und eine Übernahme durch Dritte nicht zulässig ist. Damit fragt sich auch, wie die Antworten zu werten sind.*
Anmerkung der Autoren: Wegen der hier angesprochenen verdeckten Finanzierung der TG durch Dritte sind die FlurbZR in jüngster Zeit geändert worden, um solche verdeckten Finanzierungen zu legalisieren.

gebnis ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass die Straßenbauämter zumindest zeitweise über freie Kapazitäten verfügen und den Bodenerwerb dann vermehrt selbst durchführen wollen, um einen anderenfalls drohenden Personalabbau zu verhindern. Die ÄfA werden deshalb – ungeachtet ihrer Möglichkeiten zum umfassenden Bodenmanagement – als Konkurrenz angesehen.

Im Zeitablauf hat sich die im Durchschnitt über alle Institutionen mit „gut“ bewertete Zusammenarbeit nach Auffassung von vier ÄfA (einem AfA) verbessert (verschlechtert), und bei sechs haben sich keine nennenswerten Veränderungen ergeben. Insgesamt wird hieraus in der Tendenz eine Verbesserung erkennbar.

Abgeschlossen wurde der Fragebogen mit der Frage, ob die Sachkompetenz der ÄfA im Fachbereich Flurbereinigung zukünftig aktiv und offen angeboten werden oder sich auf die „autonome“ Nachfrage ohne ausgeprägte eigene Aktivitäten konzentrieren sollte (vgl. Frage 9). Die ÄfA befürworten uneingeschränkt die erste Variante, da sie nach eigener Einschätzung noch immer eine häufige Unkenntnis hinsichtlich des möglichen Einsatzbereiches der Flurbereinigung bei zahlreichen Institutionen vermuten. Die zu erwartende höhere Nachfrage würde die Möglichkeit eröffnen, unter Anwendung von Effektivitäts- und Effizienzkriterien eine gezielte Auswahl treffen zu können.

7.2.3.8 Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Die finanzielle Beteiligung Dritter ist im FlurbG für Unternehmensträger und Träger von Maßnahmen eindeutig geregelt. Anzuwenden ist für Unternehmensträger das Verursacherprinzip bei Ausführungs- und Verfahrenskosten und bei Trägern von Maßnahmen nur bei den Ausführungskosten. Sonstige Dritte, die nicht Nebenbeteiligte gem. § 10 Abs. 2 FlurbG sind, sollen sich – aus welchen Gründen auch immer – nach eigenem Ermessen an den Kosten beteiligen.

Aus Sicht der ÄfA sollte die gegenwärtige Beteiligung Dritter an den Kosten der Flurbereinigung auch zukünftig beibehalten werden. Allenfalls der Einführung eines Verhandlungskorridors anstelle der im Betrachtungszeitraum fest vorgegebenen Verfahrenskostenpauschale je ha Einwirkungsfläche bei Unternehmensflurbereinigungen wurde zumindest teilweise zugestimmt. Eine Beteiligung der Träger von Maßnahmen – am häufigsten waren dies Naturschutz- und Wasserwirtschaftsinstitutionen der Gemeinden – oder anderer Dritter an den Verfahrenskosten wurde vermutlich wegen der erheblichen Landesinteressen und bestehender Zuordnungsprobleme strikt abgelehnt.

Die in einigen Amtsbereichen erfolgte Übernahme von Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft durch Dritte zeigt, dass dadurch offenbar in einigen Fällen die Zustimmung der

Teilnehmergemeinschaft zur Durchführung einer Flurbereinigung „erleichtert“ wurde. Ob der Nutzen der Flurbereinigung in diesen Fällen aus Sicht der Teilnehmergemeinschaft wirklich so gering eingestuft wurde oder andere Überlegungen – insbesondere das Eigeninteresse Dritter – eine entscheidende Rolle spielten, musste hier unbeantwortet bleiben.

Mögliche Kostensenkungen für Dritte sahen die ÄfA in verschiedenen Bereichen. Eine hohe Priorität gaben sie einer Verkürzung der Verfahrensdauer. Im Durchschnitt nicht sehr große Einsparungsmöglichkeiten sahen sie in einer vermehrten Vergabe von AfA-Aufgaben an andere Institutionen.

Die Zusammenarbeit mit Dritten wurde ganz überwiegend mit „gut“ beurteilt und hat sich im Zeitablauf verbessert. Zukünftig wollen die ÄfA ihre Sachkompetenz als Dienstleistung aktiver anbieten. Offenbar wollen sie damit der von ihnen vermuteten Unkenntnis des Einsatzbereichs der Flurbereinigung begegnen.

Aus dem Blickwinkel der Effektivität und Effizienz lassen die Befragungsergebnisse der ÄfA zur Beteiligung Dritter an den Kosten der Flurbereinigung folgendes erkennen bzw. vermuten:

- Bei Unternehmensflurbereinigungen wurde das Verursacherprinzip weitestgehend umgesetzt, weil die Träger die von ihnen verursachten Ausführungskosten vollständig und die Verfahrenskosten in Form einer allerdings zu niedrig angesetzten Hektarpauschale übernahmen. Die Effektivität und Effizienz der ÄfA ist deshalb in diesem Bereich sehr hoch einzuschätzen.
- Bei Verfahren nach § 86, Abs. 1 wurde das Verursacherprinzip auf Grund gesetzlicher Vorgaben nur auf die Ausführungskosten angewandt. Da die ÄfA einen erheblichen Nachfragerückgang erwarten würden, wenn auch eine Beteiligung an den Verwaltungskosten eingefordert würde, lässt dies vermuten, dass die ÄfA wahrscheinlich nicht ihre Effektivität und Effizienz in Frage stellen, sondern neben der gering eingeschätzten Finanzkraft von Maßnahmenträgern befürchten, dass die Bündelung von Maßnahmen bei der Durchführung von Flurbereinigungen nicht entsprechend gewürdigt wird. Die Beteiligten bewerten erfahrungsgemäß ihre spezifischen Belange sehr hoch, während die Einsicht für notwendige Kompromisse im Gesamtkontext der Flurbereinigungsaufgaben nicht so stark ausgeprägt ist.
- Nach Einschätzung der ÄfA kann die Effizienz der Flurbereinigungsverfahren durch Ausschöpfung noch bestehender Einsparpotenziale innerhalb gewisser Grenzen noch erhöht werden.
- Durch die Befürwortung eines zukünftig aktiven Angebots der vorhandenen Sachkompetenz in den ÄfA lässt sich die Auswahl von Flurbereinigungsverfahren nach Effektivitäts- und Effizienzpunkten vermutlich deutlich verschärfen.

7.3 Diskussion der Befragungsergebnisse im niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Einleitend wurde von dem zuständigen Mitarbeiter im NMELF auf den erheblichen Wandel der institutionellen Regelung von Flurbereinigungsverfahren hingewiesen. Bis zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes im Jahr 1976 regelte das zuständige AfA häufig auch einen großen Teil der Aufgaben, die den Teilnehmergemeinschaften oblagen, weil diese fachlich und zeitlich überfordert waren. Mit der 1976 bundesweit möglichen Bildung von Verbänden der Teilnehmergemeinschaften hat sich hier ein erheblicher Wandel vollzogen. In Niedersachsen wurde jeweils ein Verband je AfA gegründet. Mit Unterstützung dieser Verbände nehmen die Teilnehmergemeinschaften ihre Aufgaben gegenwärtig eigenständig wahr. Dabei wird zwischen legislativen (Vorstand der Teilnehmergemeinschaft) und exekutiven Aufgaben (Verband) getrennt. Der Verband wird im allgemeinen mit der Durchführung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten der Teilnehmergemeinschaft gem. § 18 FlurbG einschließlich Rechnungslegung beauftragt[137]. Die Aufgabe des Vorstandes besteht neben der Wahrnehmung der Interessen der Teilnehmergemeinschaft gegenüber dem Verband bei der Abwicklung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten, in der Mitwirkung bei der Festlegung der Grundsätze der Wertermittlung, der Neugestaltung des Verfahrensgebietes, der Aufstellung des Wege- und Gewässerplans mit landschaftspflegerischem Begleitplan sowie allgemein gültiger Regelungen im Flurbereinigungsplan (vgl. § 18 FlurbG).

Durch die skizzierte Delegation von Zuständigkeiten wurde u. a. erreicht, dass die vor 1976 von den ÄfA für die Teilnehmergemeinschaften erstellten Verwendungsnachweise und Förderungsanträge nach und nach auf die Verbände übertragen wurden. Dadurch wurde die rechtlich bedenkliche Vermischung von Aufgabenerledigung und gleichzeitige Aufsichtsfunktion in den ÄfA beseitigt. Die ÄfA können somit für die durch sie geleitete Verfahren die Aufsichtspflicht ohne behördeninterne Zielkonflikte wahrnehmen (vgl. § 17 FlurbG).

Nach diesen grundsätzlichen Anmerkungen wurden einige Befragungsergebnisse ausführlicher diskutiert und zusätzliche Informationen zum besseren Verständnis der Ergebnisse gegeben.

7.3.1 Finanzielle Rahmensetzung

Nach Ansicht des NMELF ist die im Fragebogen I für Bezirksregierungen und ÄfA jeweils in Frage 3 vorgenommene Unterscheidung nach einem historisch gewachsenen oder

[137] Vgl. hierzu Richtlinien zum Haushaltsrecht der Teilnehmergemeinschaften und Verbände der Teilnehmergemeinschaften in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz, (vgl. NMELF 1999d).

davon abweichenden Schlüssel bei der Festlegung des finanziellen Rahmens für Bezirksregierung und AfA zwecks Einleitung neuer Verfahren um folgende Aspekte zu ergänzen:

– Mit der Anordnung von Flurbereinigungsverfahren werden wegen der langen Laufzeit für das Land finanzielle Verpflichtungen begründet, die zu diesem Zeitpunkt nicht in vollem Umfang durch haushaltsrechtliche Ermächtigungen abgedeckt werden können. Hierbei handelt es sich um Ausführungs- und Verfahrenskosten. Deshalb wird in Niedersachsen in Abstimmung mit dem Finanzminister ein mittelfristiger Finanzplan für Flurbereinigungen aufgestellt. Dieser Rahmen wird durch die im Flurbereinigungsprogramm durchgeführte verbindliche Maßnahmen- und Ressourcenplanung ausgefüllt. Einmal wird für neu in den verbindlichen Programmteil aufgenommene Verfahren jeweils ein Finanzplan aufgestellt. Zum anderen wird auf Bezirksebene für alle bereits angeordneten Projekte u. a. der Bedarf an Zuschüssen für Ausführungskosten ermittelt. Das so ermittelte Budget deckt den Zuschussbedarf für alle verbindlichen Projekte im Bezirk, wird aber nicht projektgebunden, sondern pauschal zugewiesen. Dadurch wird auf Bezirksebene eine flexible Handhabung des Mitteleinsatzes gewährleistet. Diese ist notwendig, um Abweichungen des tatsächlichen vom geplanten Mittelbedarf in den einzelnen Projekten Rechnung zu tragen[138]. Zunächst findet ein ggf. notwendiger Finanzausgleich auf Amts-, danach auf Bezirks- und schließlich auch auf Landesebene statt. Durch diese Regelung wird ein erheblich flexibler und damit sachgerechterer Mitteleinsatz erreicht als in dem durch kurzfristige Kameralistik geprägten öffentlichen Haushalten.

– An Hand des Zuschussbedarfs der laut Flurbereinigungsprogramm in den Jahren 1992 bis 2002 zur Einleitung vorgesehenen Verfahren wird deutlich, dass die jährlichen Schwankungen auf Bezirks- und auch auf Amtsebene erheblich sind. Sie lassen z. B. erkennen, dass dem sich auf regionaler Ebene konzentrierten Bedarf an Flurbereinigungen nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten (im AfA Braunschweig z. B. Einleitung von 87er Verfahren zwecks Aus- oder Neubau von Autobahnen; im AfA Lüneburg z. B. Einleitung von Flurbereinigungsverfahren mit Dorferneuerung im Amt Neuhaus) durch entsprechende Mittelzuweisung Rechnung getragen wurde.

Vor diesem Hintergrund ist insbesondere die Beantwortung der Frage 3 im Fragebogen I durch die Bezirksregierungen zu relativieren. Diese hatten allesamt geantwortet, dass jährliche Abweichungen bei den Mittelzuweisungen auf Bezirks- und Amtsebene zwar häufi-

[138] Zeitliche Verschiebungen bei den Ausgaben können durch Umbuchungen in andere Projekte (teilweise) kompensiert werden. Ausgabenerhöhungen sind im Sinne eines effizienten Mitteleinsatzes zu begründen und können bei Plafondierung der verfügbaren Mittel nur durch entsprechende Minderausgaben im gleichen Projekt, in anderen Projekten oder durch das Hinausschieben neu einzuleitender Verfahren „erwirtschaftet“ werden. Primär werden Minderausgaben bei anderen Maßnahmen im gleichen Projekt angestrebt. Dadurch werden die Projektverantwortlichen noch stärker in die Pflicht genommen und sogenannte „Luxusinvestitionen“ vermieden.

ger vorkommen, langfristig aber eine Einhaltung des Verteilerschlüssels angestrebt wird. Offensichtlich hatte jedoch in der Vergangenheit zumindest die Vereinigung einen deutlichen Einfluss auf die regionale Mittelverteilung. Die vorhandenen jährlichen Schwankungen lassen dagegen kaum Rückschlüsse auf eine langfristige Änderung der Mittelverteilung zu, weil die Anzahl pro Jahr zur Einleitung vorgesehener Verfahren mit regelmäßig hohem Zuschussbedarf gering ist und bereits die verzögerte Einleitung eines Verfahrens um ein Jahr auf Amtsebene erhebliche Auswirkungen auf die Verteilung des Zuschussbedarfs haben kann.

7.3.2 Kosten-Leistungsrechung

Um ein verwertbares Kennzahlensystem und die technischen Voraussetzungen für eine Kosten-Leistungsrechnung (KLR) zu erhalten, wurde die KLR in der Vergangenheit in zahlreichen Pilotämtern der Landesverwaltung, darunter der Agrarstrukturverwaltung, erprobt. Die Befragung zum Stand der KLR zwecks Planung und Steuerung der Flurbereinigungskosten zeigte, dass ihre Umsetzung in den einzelnen ÄfA zwar Unterschiede aufweist, die Ergebnisse aber noch nicht praxisreif sind (vgl. Fragebogen I für Bezirksregierung und ÄfA, jeweils Frage 4.3).

Zunächst überrascht das Ergebnis, weil bereits in den Jahren 1996/97 eine Projektgruppe unter Leitung einer Unternehmensberatungsgesellschaft das Fachkonzept für die KLR erarbeitet hatte (vgl. NMELF, 1997, S. 10), die Erprobung am 01.10.1997 in drei ÄfA begann (vgl. ebenda, S. 12) und die Funktionsfähigkeit ab 01.01.2000 erreicht werden sollte (vgl. Spöring, 1999, S. 12). Die eingetretenen Verzögerungen sind insofern gravierend, als das NMELF mit Einführung der KLR gewichtige Ziele verfolgt[139]. Außerdem ist die KLR zur Umsetzung des im FlurbG vorgesehenen Verursacherprinzips bei der Kostenbeteiligung sehr hilfreich[140].

---

[139] Mit der KLR werden vom NMELF folgende Ziele angestrebt:
„ ♦ Motivation der Beschäftigten zu kostenbewusstem und wirtschaftlichem Handeln
♦ Bereitstellung entscheidungsorientierter Informationen
- für Leistungsvergleiche zwischen den Behörden
- zur Ermittlung und Korrektur von Schwachstellen
- zur Ermöglichung der zielgerichteten Kapazitätssteuerung
- als Basis von Entscheidungen über Eigenerstellung oder Fremdvergabe
- zur Kostenorientierung der Gebührenkalkulation
- zur Ermöglichung einer Dezentralisierung der Kostenverantwortung

♦ Zielgerichtete Behördenplanung und Budgetierung
♦ Information von Politik und Öffentlichkeit“ (NMELF, 1997, S. 10).

[140] Im Idealfall können z. B. mit der KLR die Kosten der für Dritte erbrachten Leistungen eindeutig zugeordnet werden. Um aus Sicht Dritter die Vorteile der durch die Flurbereinigung erbrachten Leistungen zu ermitteln, müssten diese allerdings ebenfalls eine KLR anstellen.

Nach Angaben des NMELF liegen die Gründe für die verzögerte Einführung der KLR neben internen Widerständen (vgl. Spöring, 1999, S. 11) vornehmlich außerhalb der Agrarstrukturverwaltung. Genannt wurden einmal Probleme bei der Verknüpfung der KLR-Ansätze in der Agrarstrukturverwaltung mit dem Haushalts- und Rechnungswesen des Landes[141]. Zum anderen wurde darauf hingewiesen, dass das Land Niedersachsen bis zum Haushaltsjahr 2006 als Rechnungswesen die „Leistungsorientierte Hauswirtschaft Niedersachsen“ (LoHN) flächendeckend einführen will. Hierbei handelt es sich ebenfalls um eine KLR, die die Verwaltungsergebnisse messbar und transparent machen soll[142]. Die Haushaltsmittel werden somit nicht mehr titel- sondern produktbezogen ausgewiesen. Als ein Produkt wird die Agrarstrukturverwaltung definiert und als ein Bereich dieses Produkts die Flurbereinigung.

Das LoHN-Rechnungswesen unterscheidet sich allerdings deutlich von der ursprünglich als Pilotstudie in der Agrarstrukturverwaltung eingeführten KLR. So wird der Leistungskatalog im Produktbereich Flurbereinigung weniger stark untergliedert und bei den Kennzahlen zur Erfassung der Leistungen wird lediglich zwischen fixen Endkennzahlen (Erfassung der Ergebnisse von fertigen Leistungen) und variablen Leistungskennzahlen (Dokumentation des Arbeitsfortschritts) unterschieden[143]. Der Vorteil von LoHN im Vergleich zu KLR liegt in der Reduzierung von Zuordnungsproblemen, der Nachteil in der Zunahme der Unschärfe bei notwendig werdenden Zuordnungen unterhalb des angewendeten Leistungsrasters. Dieser Nachteil wiegt einerseits wegen des in der Flurbereinigung zu bewältigenden häufig umfassenden Aufgabenverbundes und andererseits der notwendigen Kostenaufteilung bei Anwendung des Verursacherprinzips schwer.

---

[141] „Das Land Niedersachsen hat sich für das Rechnungswesen für die betriebswirtschaftliche Software BAAN-ERP entschieden. Die Agrarstrukturverwaltung hat bisher mit der Software SAP R3 gearbeitet und hier für die Ämter ein funktionsfähiges System auf der Grundlage einer Datenbank mit einem einheitlichen Berichtssystem gehabt. Derzeit erfolgt die Umstellung auf die Software von BAAN, weil eine Kopplung des internen und externen Rechnungswesens auf der Grundlage einer einheitlichen Software mit einer Datenbank gewährleistet sein sollte“ (Spöring, 1999, S. 12). Weil die BAAN Aktiengesellschaft zwischenzeitlich in anhaltende finanzielle Schwierigkeiten geriet, kam es zu erheblichen Verzögerungen bei der Erledigung des Auftrags.

[142] Die Finanz-, Personal- und Ressourcenverantwortung werden zusammengeführt. Dadurch sollen den Behörden dezentrale Gestaltungsspielräume geschaffen werden. Die Steuerung erfolgt durch ein System von Kennzahlen zur Zielerreichung und Budgeteinhaltung.

[143] An den Zielen der ursprünglichen KLR wird auch bei der LoHN festgehalten. Auf der Basis der ermittelten Produktkosten werden zwischen der mittelzuweisenden und der ausführenden Behörde die zu erledigenden Aufgaben sowie das dafür zur Verfügung stehende Budget vereinbart. Auf diese Weise verbindet die LoHN die KLR mit Steuerungs- und Kontrollinstrumenten wie Zielvereinbarung und Budgetierung. Die Behörden übernehmen stärker als bisher die Verantwortung für den Mitteleinsatz, haben aber auch mehr Freiheit bei den Ausgaben.

Die externen Einflüsse auf die angestrebte zügige Einführung der KLR in die Agrarstrukturverwaltung zwecks Planung und Steuerung der Flurbereinigungskosten machen die aufgetretenen Verzögerungen transparenter. Inwieweit mit dem nunmehr in Arbeit befindlichen Katalog der Leistungsmengen und Leistungsmaßstäbe die mit der ursprünglich differenzierten KLR sicherlich sachgerechtere Anwendung des Verursacherprinzips bei der Aufteilung der Kosten ebenfalls ermöglicht, bleibt abzuwarten.

7.3.3 Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaft

Die unterschiedliche Vorgehensweise bei der Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (vgl. Fragebogen II, Fragen 1 bis 3) und die offensichtlich vorhandene unterschiedliche inhaltliche Auslegung des Begriffs sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass in den FlurbZR auf eine Konkretisierung des Begriffs verzichtet wurde. Nach Auskunft des NMELF wird dieser aus den Förderungsgrundsätzen für die Flurbereinigung der GAK übernommene Begriff auch an keiner anderen Stelle landeseinheitlich definiert. Zumindest teilweise haben deshalb die oberen Flurbereinigungsbehörden eine Konkretisierung für ihren jeweiligen Bezirk vorgenommen.

Im Regierungsbezirk Hannover wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaft seit 1990 grundsätzlich auf Grundlage der landwirtschaftlichen Vergleichszahl im Verfahrensgebiet ermittelt (zur Ermittlung der Vergleichszahl vgl. z. B. Köhne und Wesche, 1990,S.92; vgl. auch Kracke, 1997, S. 13). Mit zunehmender Vergleichszahl steigt die je Punkt und ha über 20 Jahre aufzubringende Eigenleistung unterproportional an[144].

Weil mit der Vergleichszahl die natürliche Ertragskraft der Böden erfasst werden soll, wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaft durch die Standortgunst und die damit häufig positiv korrelierte generelle wirtschaftliche Lage der Betriebe im Flurbereinigungsgebiet bestimmt. Dies wird durch die zulässigen Zuschläge bei in den Vergleichszahlen nicht berücksichtigter hoher Veredlungsdichte und beim Anbau von Sonderkulturen unterstrichen.

Im Weser-Ems-Gebiet wird dagegen – wie die Befragungsergebnisse zeigen – die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaft u. a. auf der Basis der (vor-

---

[144] Folgende Berechnung ist vorzunehmen:

Bis	25	Punkte je Punkt und ha	0,82 € Eigenleistung p. a.
von	26-35	Punkte je Punkt und ha zusätzlich	0,72 € Eigenleistung p. a.
von	36-45	Punkte je Punkt und ha zusätzlich	0,61 € Eigenleistung p. a.
ab	46	Punkte je Punkt und ha zusätzlich	0,51 € Eigenleistung p. a.

aussichtlichen) Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe durch die Flurbereinigung ermittelt. Überlagert wird diese unterschiedliche Vorgehensweise durch die flächendeckend starke Orientierung der Höhe der Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft an die in den FlurbZR festgelegte Mindesthöhe (vgl. Fragebogen II, Frage 3).

Das NMELF definiert die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaft umfassender. Wie nachfolgend gezeigt wird, werden hierfür die gesamten Einnahmen der Teilnehmergemeinschaft aus den Beiträgen der Teilnehmer sowie der Kostenbeteiligung Dritter zugrunde gelegt und die Zuwendungen subsidiär als Differenz zu den notwendigen Ausgaben ermittelt.

Aus juristischer Sicht sind die Teilnehmergemeinschaften eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Nur die Grundstückseigentümer[145] werden in dieser Körperschaft zusammengeschlossen. Soweit sich sogen. Nebenbeteiligte[146] am Flurbereinigungsverfahren beteiligen, können sie nicht dieser Körperschaft beitreten, haben aber ansonsten meist die gleichen Rechte (vgl. Seehusen und Schwede, 1997, S. 36). Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Körperschaft ergibt sich aus dem Verhältnis ihrer Einnahmen zu den Ausführungskosten, die sie als weitgehende Trägerin des Verfahrens tragen muss.

Die Einnahmen setzen sich zusammen aus

- den Eigenleistungen der Teilnehmer gem. § 19 Abs. 1 und 2 FlurbG (Geld-, Sach- und Sonderbeiträge),
- sonstigen Eigenleistungen, die nicht auf einer Heranziehung nach § 19 FlurbG beruhen,
- der Ausführungskontenanteil des Unternehmensträgers nach § 86 Abs. 3 bzw. § 88 Nr. 8 FlurbG,
- Leistungen Dritter für Arbeiten, die die Teilnehmergesellschaft im Verfahren für sie ausführt,
- anderweitige Förderungen außerhalb der Flurbereinigung (z.B. Leistungen der Wasserwirtschaft, des Naturschutzes, der EU oder kommunalen Gebietskörperschaften),
- Erlöse nach § 46 Satz 3 FlurbG,
- Verkaufserlöse aus Materialabgabe, soweit die Anschaffung gefördert wurde,

---

145 Teilnehmer sind die Eigentümer der zum Flurbereinigungsgebiet gehörenden Grundstücke sowie die den Eigentümern gleichgestellten Erbbauberechtigten (vgl. § 10 Abs. 1 FlurbG).

146 Hierzu zählen Gemeinden und Gemeindeverbände, andere Körperschaften des öffentlichen Rechts, Wasser- und Bodenverbände etc (vgl. §10 Abs. 2 FlurbG).

– Kapitalbeiträge nach § 40 FlurbG,
– Erlöse aus der Verwertung von Restflächen nach § 47 FlurbG.

Die Summe der sieben zuerst genannten Einnahmequellen gibt Auskunft über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der TG. Der Zuwendungsbedarf wird durch Subtraktion dieser Einnahmen von den zuwendungsfähigen Ausführungskosten des jeweiligen Flurbereinigungsverfahrens ermittelt. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird also insoweit voll abgeschöpft. Die beiden anderen Einnahmequellen kann die TG für nicht zuwendungsfähige Ausgaben verwenden (z.T. zur Tilgung von aufgenommenen Kapitalmarktdarlehen oder zur Deckung Unterhaltungsausgaben).

Die Vorgehensweise bei der Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der TG als juristischer Person unterscheidet sich grundlegend von der zur Festlegung der Beiträge der Teilnehmer als natürliche Personen nach § 19 FlurbG. Hierfür sind auch nach Auffassung des NMELF die wirtschaftlichen Vorteile der Teilnehmer durch die Flurbereinigung entscheidend[147]. „Die Beitragspflicht ist der Ausgleich für die Wertsteigerung, die an den Besitzständen der Teilnehmer durch die Flurbereinigung im allgemeinen eintritt“, (Seehusen und Schwede, 1997, S. 66). **„Maßstab der Beitragspflicht** ist grundsätzlich der in Wertverhältniszahlen ausgedruckte **Wert der neuen Grundstücke“** (ebenda, S. 67; Hervorhebung im Originaltext).

Die in den o.g. Förderungsgrundsätzen und FlurbZR verwendete Formulierung „wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaft“ hat somit aus ökonomischer Sicht zu Verwirrungen geführt und zu einer regional unterschiedlichen Ermittlung der Beiträge der Teilnehmer beigetragen. Nur das im Bezirk Weser-Ems verwendete Schemata zielt auf die Ermittlung der wirtschaftlichen Vorteile von Landwirten durch die Flurbereinigung ab und weist somit zumindest prinzipiell in die richtige Richtung. Die unterschiedliche Vorgehensweise wird allerdings in ihrer praktischen Bedeutung dadurch erheblich relativiert, weil für fast alle ÄfA die in den FlurbZR festgelegte Mindestgrenze zur Festlegung der Eigenleistung der Teilnehmer eine wichtige Orientierungshilfe ist.

Die Ausführungen machen die aus den Ergebnissen des Fragebogens II erkennbaren Unterschiede in der Vorgehensweise bei der Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähig-

[147] Die Definition des NMELF für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist für eine Neuorganisation des Beitragswesens der Teilnehmergemeinschaft nicht relevant, weil die finanzielle Beteiligung Dritter nach den FlurbZR in voller Höhe den Bedarf an Zuwendungen senken. Soweit die zuwendungsfähigen Ausführungskosten nicht – wie bei 87er Verfahren – vollständig oder doch ganz überwiegend von Dritten übernommen werden, bleiben deshalb die Probleme bei der Festlegung der Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft erhalten. Deutlich wird in diesem Zusammenhang allerdings die Notwendigkeit einer Festlegung der Kostenbeteiligung Dritter nach sachgerechten Kriterien und zwar sowohl im Hinblick auf die Neuordnung des Beitragswesens als auch die Höhe der Zuwendungen.

keit der Teilnehmergemeinschaft transparent. Diese Unterschiede sind aus Sicht des NMELF ein wesentlicher Grund zur Neuorganisation des noch vom ursprünglichen Selbstverständnis der Flurbereinigung geprägten Beitragswesens[148].

7.3.4 Finanzierungsart

Die Erläuterungen im Fragebogen II, Frage 5, zu den verschiedenen Finanzierungsarten (Fehlbedarfs-, Anteils- und Festbetragsfinanzierung) bedürfen aus Sicht des NMELF einiger Ergänzungen:

- Im Jahr 1990 wurde in den FlurbZR ein Wechsel von der Anteils- zur Fehlbedarfsfinanzierung vollzogen. Hintergrund war die lange Laufzeit der Flurbereinigungsverfahren und die zunehmende Realisierung nicht landwirtschaftlicher Ziele. Im Gegensatz zur starken sektoralen Ausrichtung älterer Flurbereinigungsverfahren waren die durchgeführten Maßnahmen nicht mehr mit entsprechenden wirtschaftlichen Vorteilen für die Landwirtschaft verbunden. Die bei Aufrechterhaltung der Anteilsfinanzierung steigende Belastung der Teilnehmergemeinschaft infolge der Preissteigerungen für landwirtschaftliche und vor allem nicht landwirtschaftliche Maßnahmen war nicht mehr zumutbar.
- Bereits vor 1990 hatten einige alte Länder Schwierigkeiten, die in der GAK enthaltene Forderung zu erfüllen, im Landesdurchschnitt einen Eigenleistungsanteil der Teilnehmergemeinschaft von mindestens 20 % zu erreichen. In jedem begründeten Einzelfall war es deshalb möglich, diese Mindestgrenze zu unterschreiten. Auch vor 1990 wurde somit die Belastung der Landwirtschaft durch die geforderte Mindestanteilsfinanzierung aus Sicht der Bewilligungsstellen teilweise als zu hoch angesehen.
- Die Flurbereinigungsbehörde muss darauf achten, dass die Teilnehmergemeinschaft den langen Zeitraum bis zu ihrer Auflösung wirtschaftlich überlebt. Dieses wichtige Ziel kann durch die Anteilsfinanzierung von Maßnahmen mit hohen Kosten und nur vergleichsweise geringen Vorteilen für die Landwirtschaft gefährdet werden. Die Fehlbedarfsfinanzierung trägt dieser Problematik besser Rechnung. Soweit Mehrausgaben auf ursprünglich nicht geplante Maßnahmen mit wirtschaftlichen Vorteilen für die Landwirtschaft getätigt werden, kann die Teilnehmergemeinschaft auch im Rahmen der Fehlbedarfsfinanzierung an diesen Ausgaben entsprechend beteiligt werden.

---

[148] Die Anwendung der ggf. durch Zuschläge korrigierte Vergleichszahl für die Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geht noch auf die ursprünglichen Ziele der Flurbereinigung zurück. Die durchgeführten Maßnahmen zielten primär auf die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktionen und später der Produktivität ab, dienten also überwiegend der Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe. Im Zuge des Zielwandels hat sich hier ein grundlegender Wandel ergeben. Die durchgeführten Maßnahmen kommen nur noch teilweise der Landwirtschaft zugute. Im Beitragswesen hat sich dieser Zielwandel noch nicht hinreichend niedergeschlagen.

– Die in den neunziger Jahren eingeführte Budgetierung der Ausführungskosten jedes einzelnen Flurbereinigungsverfahrens ist ein wirksames Instrument der Kostenkontrolle. Die neu einzuleitenden Verfahren werden a priori durchkalkuliert, die öffentlichen Mittel durch das NMELF bereitgestellt und innerhalb dieses Finanzrahmens verbleibt den ÄfA ein Gestaltungsspielraum bei der endgültigen Durchführung von Maßnahmen im jeweiligen Flurbereinigungsverfahren. Höhere Ausgaben als geplant für eine Maßnahme können durch Einsparungen an anderer Stelle kompensiert werden. Eine Überschreitung des veranschlagten Budgets bedarf einer stichhaltigen Begründung. Mit der Budgetierung wird somit dem Problem vorgebeugt, dass die Teilnehmergemeinschaft bei Fehlbedarfsfinanzierung wegen der möglichen vollständigen Überwälzung von außerplanmäßigen Ausgaben bzw. Preissteigerungen auf die öffentliche Hand kein Interesse an möglichst geringen Ausgaben hat.

– Die Fehlbedarfs- ist wie die Festbetragsfinanzierung verwaltungstechnisch einfacher zu handhaben als die Anteilsfinanzierung. Nach Feststellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaft ist die finanzielle Abwicklung wie folgt geregelt:
  - Ermittlung des jährlichen Hebungsaufkommens im Verfahrensgebiet.
  - Hebungszeitraum 20 Jahre.
  - Verwendung des Hebungsaufkommens für den Kapitaldienst eines aufzunehmenden Kapitalmarktdarlehens. Zuvor sind vom Hebungsaufkommen die voraussichtlich anfallenden Unterhaltungsaufwendungen für die Gemeinschaftsanlagen abzuziehen.
  - Finanzierung der zuwendungsfähigen Flurbereinigungsmaßnahmen in folgender Reihenfolge: Bis zur Höhe des aufgenommenen Kapitalmarktdarlehens durch die Teilnehmergemeinschaft, danach durch öffentliche Mittel, wobei finanzielle Beteiligungen Dritter bis zur vollen Höhe den Bedarf an öffentlichen Mitteln absenken.

Bei der Anteilsfinanzierung kann es erforderlich sein, dass Erhebungsaufkommen mehrmals neu zu berechnen. Außerdem ist jede Rechnung anteilig zu finanzieren.

7.3.5 Fließende Verfahrensübergänge

Im Hinblick auf die im Fragebogen III nach Verfahrensarten differenzierten Fragestellungen weist das NMELF darauf hin, dass in der Praxis zwischen den Verfahrensarten fließende Übergänge bestehen. So werden 87er und 1er Verfahren häufig kombiniert. Wegen der hohen Flächenaufbringung für Dritte sind es zwar 87er Verfahren, jedoch wird eine Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen nicht nur im Einwirkungsbereich des Unternehmensträgers durchgeführt, sondern häufig weit darüber hinaus. Der entschei-

dende Unterschied zwischen 1er, 86er und 87er Verfahren ist nicht das Handwerkszeug, sondern die mehr oder weniger komplexe Aufgabenstellung.

7.3.6 „Verdeckte“ Finanzierung

Im Fragebogen III, Frage 6, wird von 6 ÄfA bejaht, dass Dritte über Umwege (z. B. Kreditvergabe zu günstigen Konditionen) die Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft de facto ganz oder teilweise übernommen haben. Von verdeckter Finanzierung könne allerdings nach Auffassung des NMELF nicht gesprochen werden, da die Beteiligung Dritter an den Eigenleistungen der Teilnehmer für Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur mit den Richtlinien vereinbar ist. Die Beteiligung begründet das Ministerium damit, dass diese Dritten ein größeres Eigeninteresse an der Durchführung von Flurbereinigungen haben als Landwirte angesichts der von ihnen zu tragenden Eigenleistungen.

So können die Gemeinden, die neben Real- sowie Wasser- und Bodenverbänden in Niedersachsen Träger der Wege in der Feldmark sind, den Aus- und Neubau der Feldwege im Rahmen der Flurbereinigung ggf. auch dann noch kostengünstiger finanzieren als im Rahmen der jeweils gültigen Straßenausbaubeitragssatzung, wenn sie einen Teil der von der Teilnehmergemeinschaft aufzubringenden Eigenleistungen übernehmen[149]. Auch andere Gemeindeinteressen können für die (teilweise) Übernahme eine entscheidende Rolle spielen, z. B. eine verbesserte Erschließung des Feldwegenetzes für den Tourismus oder einen anderen fremdbestimmten Zweck. In diesen Fällen übernehmen z. B. die Gemeinden die Eigenleistungen, um im Rahmen der Flurbereinigung die Zustimmung der Teilnehmergemeinschaft zum Bau einer Ortsumgehungsstraße oder der Ausweisung von Gewerbe- bzw. Naturschutzflächen zu erleichtern.

Im Prinzip erfolgt die Finanzierung von Eigenleistungen durch Dritte wegen der weitgehend gleichen Problematik auch, wenn nicht die Gemeinde, sondern der Real- oder der Wasser- und Bodenverband Träger des Wegenetzes ist. Entweder schaffen die Verbände z. B. durch Gewährung zinsloser Kredite an die Teilnehmergemeinschaft zusätzliche Anreize, damit z. B. auch die nicht mehr wirtschaftenden Bodeneigentümer der Durchführung einer Flurbereinigung zustimmen oder die jeweilige Gemeinde übernimmt aufgrund der o. g. eigenen Interessen an einer Flurbereinigung zumindest einen Teil der Eigenleistungen

---

[149] Im übrigen sei darauf hingewiesen, dass die Ausgaben für die Instandhaltung der Wege im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren nicht zuwendungsfähig sind und im Rahmen der Straßenausbaubeitragssatzung auch die Anlieger hierfür nicht herangezogen werden können. Somit gehen Unterhaltungsausgaben voll zu Lasten des Gemeindehaushalts. Mit diesem Argument setzen lokale Funktionsträger im jeweiligen (regelmäßig nicht mehr von Landwirten dominierten) Gemeinderat die (verdeckte) Kostenbeteiligung an den Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft zwecks Erhöhung der wirtschaftlichen Attraktivität der Flurbereinigung für diesen Personenkreis durch.

von der Teilnehmergemeinschaft. Entsprechendes gilt, wenn z. B. Naturschutzverbände oder Jagdgenossenschaften von Flurbereinigungsverfahren profitieren und Vorbehalte der Teilnehmergemeinschaft an der Einleitung abbauen wollen.

Nach Ansicht des NMELF hat sich die skizzierte Finanzierung „aus der Not heraus“ entwickelt. Eine Möglichkeit zur Erhöhung der Transparenz in diesem Bereich sieht es in der Aufstellung von Leitsätzen für die Kostenbeteiligung Dritter.

8 Konsequenzen aus den empirischen Ergebnissen für die Flurbereinigungspraxis

Die Ergebnisse der massenstatistischen Analyse, der Fallstudien und der Befragungen wurden mit den Flurbereinigungspraktikern auf Fortbildungsveranstaltungen und vor allem im Begleitausschuss des Forschungsvorhabens ausführlich diskutiert.

Die kritischen Anmerkungen zu den Befragungen wurden bereits bei der Auswertung umfassend berücksichtigt. Von den Mitgliedern des Ausschusses wurde in diesem Zusammenhang betont, dass die Beantwortungen der Fragen als subjektive Einschätzungen der Befragten zu werten sind und die Bedeutung des dadurch entstandenen Meinungsbildes nicht überschätzt werden sollte. Als Beleg wurde u.a. auf die häufig erkennbare Meinungsvielfalt hingewiesen. Es wurde deshalb angeregt, die Ergebnisse nicht als alleinige Grundlage für wissenschaftliche Aussagen zu verwenden. Grundsätzlich akzeptiert wurden die aufgedeckten Vollzugsdefizite der Verwaltungspraxis bei der Umsetzung von Erlassen und Richtlinien. Ebenfalls Einigkeit bestand in der Einschätzung, dass die Befragungsergebnisse die horizontale und die vertikale Transparenz der Flurbereinigungspraxis in Bezug auf Verfahrensauswahl, Beitragsbemessung der Teilnehmer und Festsetzung der Kostenbeteiligung Dritter verbessert haben.

Die bisher noch nicht berücksichtigten Diskussionsergebnisse über die massenstatistischen Analysen und vor allem die Fallstudien sind Bestandteil der nachfolgenden Ausführungen.

8.1 Kritische Würdigung der Ergebnisse im Begleitausschuss

8.1.1 Massenstatistische Ergebnisse

Im Begleitausschuss wurde intensiv die Belastbarkeit der Ergebnisse des massenstatistischen Vergleichs diskutiert. Die ermittelten vergleichsweise geringen nachhaltigen Effekte der Flurbereinigung auf die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktions- und Arbeitsbedingungen wurden noch stärker als von den Verfassern der Arbeit auf unzulängliche Daten und daraus resultierende Probleme zurückgeführt. (z.B. die mangelnde Trennschärfe und Probleme bei der Selektion vergleichbarer „Ohne“-Gemeinden). Darüber hinaus wurden weitere Aspekte angeführt, die die Vergleichsergebnisse beeinflussen:

– Im Weser-Ems-Gebiet hat das insgesamt auf die Verbesserung der natürlichen landwirtschaftlichen Verhältnisse ausgerichtete sogen. „Emslandprogramm“ nicht nur in „Mit“-Gemeinden sondern flächendeckend die landwirtschaftlichen Produktions- und Arbeitsbedingungen verbessert. Dadurch wurden die Flurbereinigungswirkungen in diesem Gebiet tendenziell geschmälert.

- Die Umwelteinflüsse auf Flurbereinigungsverfahren sind im Zeitablauf größer geworden. Umweltgründe stehen somit technisch möglichen, kostensparenden sehr großen Schlägen teilweise entgegen. Vor allem in jüngerer Zeit sind auch bei primär landwirtschaftlich ausgerichteten Flurbereinigungen immer gleichzeitig Naturschutzbelange zu berücksichtigen, während in Gebieten ohne Flurbereinigung die gute fachliche Praxis einen weiteren Rahmen setzt. Die Veränderungen schmälern bei Betrachtung langer Zeiträume die agrarstrukturverbessernden Flurbereinigungswirkungen.
- Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erschweren die Akzeptanz von Flurbereinigungsverfahren bei Landwirten erheblich. Statt eines Ausbaus des Wegenetzes im Rahmen der Flurbereinigungen wird eine Instandhaltung ohne Flurbereinigung in Erwägung gezogen. Dabei werden Gräben und (Erd-)Wege ggf. auch ohne Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen illegal beseitigt, während bei behördlich geleiteten Verfahren alle Vorschriften einzuhalten sind. Auch dadurch werden die agrarstrukturverbessernden Flurbereinigungswirkungen tendenziell geschmälert.
- Infolge des zunehmenden Einsatzes neuer Techniken können bei anstehenden Flurbereinigungen mehr Varianten hinsichtlich Flurbereinigungsplan, Wege- und Gewässerplan etc. gerechnet werden. Auf diese Weise kann die Akzeptanz der Teilnehmergemeinschaft für Lösungen mit verbesserten agrarstrukturellen Wirkungen zukünftig erhöht werden.

Durch die aufgezählten Aspekte wird der Wandel der gesellschaftlichen Ansprüche an Flurbereinigungen sichtbar, der sich überwiegend nicht im engeren, sondern allenfalls im weiteren Sinne agrarstrukturverbessernd auswirkt, d.h. Verminderung ökonomischer Vorteile für die Landwirtschaft zu Gunsten landeskultureller und Landentwicklungsziele auch bei Verfahren mit Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft. Die Aussagekraft der massenstatistischen Ergebnisse des Mit-Ohne-Vergleichs wird dadurch nach Auffassung der Verfasser in Bezug auf die ausschließlich betrachteten landwirtschaftlichen Kennziffern nicht wesentlich geschmälert. Durch den sukzessiven Zielwandel hat sich allerdings die Bandbreite nicht erfasster Zielbeiträge graduell vergrößert.

Vereinzelt wurde auch Kritik an der angewandten Methode geübt (z.B. „nicht zielführend“). Diese konnte allerdings von den Verfassern entkräftet werden, weil sich herausstellte, dass sie nicht auf die Methode selbst, sondern auf die damit verbundenen hohen und nach Meinung des Ausschusses nicht erfüllbaren Datenansprüche abzielte. Gleichzeitig wiesen die Verfasser darauf hin, dass ab 2005 in Teilbereichen eine verbesserte Datengrundlage für massenstatistische Mit-Ohne-Vergleiche zur Verfügung steht[150].

[150] Ab 2005 werden die Flächenprämien auf der Grundlage von Luftbildern beantragt, die über Geoinformationssysteme ermittelt werden. Die Verfahren, nach denen die genauen Flächengrößen bestimmt werden, ist in den Bundesländern unterschiedlich. Niedersachsen hat sich für das sogen. „Feldblock-

8.1.2 Fallstudienergebnisse für den Bereich Landwirtschaft

Einerseits wurde diskutiert, inwieweit die Flurbereinigungseffekte für den Bereich Landwirtschaft durch die angestellten Vorher-Nachher-Vergleiche zwecks Ermittlung der variablen Kostenersparnisse auf der Basis geänderter Schlaggrößen richtig und vollständig waren. Andererseits wurde die Frage gestellt, inwieweit Veränderungen der Eigentumsverhältnisse einen eigenen Wert haben und gesondert berücksichtigt werden müssen.:

– Einigkeit bestand darin, dass bei der Berechnung der Kostenvorteile durch Flurbereinigung nicht die veränderten Flurstücke sondern Schlaggrößen zu Grunde zu legen sind. Strittig war, ob statt der im Modell berücksichtigten tatsächlich bewirtschafteten nicht die potentiell möglichen Schlaggrößen einzubeziehen sind, weil Landwirte durch die Flurbereinigung objektiv in die Lage versetzt werden, größere Schläge zu bewirtschaften[151]. Gegen diese Vorgehensweise spricht, dass dann nicht die gegenwärtig realisierten sondern möglicherweise zukünftig erreichbare Kostenersparnisse ermittelt werden. Im übrigen würde eine solche Zielsetzung bedingen, dass potentielle Schlaggrößen zu beiden Zeitpunkten des Vorher-Nachher-Vergleichs als Vergleichsgrößen herangezogen werden.

– Die Ausschussmitglieder kritisierten, dass durch die ausschließliche Berücksichtigung der Schlaggrößen im Modell die veränderten Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden vollständig vernachlässigt wurden. Die Zusammenlegung der Flurstücke zu größeren Eigentumsflächen erhöht nach ihrer Meinung jedoch nicht nur deren ideellen Wert. Bei Landwirten dürfte von einem zusammengefassten Eigentumskern innerhalb der Schläge mehr Planungssicherheit ausgehen. Verpächter könnten größere Eigentumsflächen zu einem höheren Pachtpreis verpachten, und bei Veräußerungen könnte für größere Flächen ein höherer Preis erzielt werden. In der Diskussion bestand Einigkeit darüber, dass der Landwirt im Bewusstsein deutlich zwischen Eigentums- und Pachtflächen trennt, und dass unter vollkommenen Wettbewerbsbedingungen Pacht- und Kaufpreise mit zunehmender Größe der Eigentumsfläche wegen damit verbundener Kostendegression bei der Bewirtschaftung tendenziell steigen. Auf den landwirtschaftli-

---

system“ entschieden. Feldblöcke umfassen eine von natürlichen Abgrenzungen umgebene landwirtschaftliche Fläche, die von einem oder mehreren Landwirten mit einer oder mehreren Fruchtarten bebaut wird. Die Landwirte haben die Aufgabe, die von ihnen bewirtschafteten Flächen in den hierfür entsprechend aufbereiteten Feldblöcken zu kennzeichnen. Dadurch werden flächendeckend die bewirtschafteten Schlaggrößen korrekt erfasst, so dass z.B. Mit-Ohne-Vergleiche hinsichtlich Größe und Zuschnitt der Schläge problemlos durchgeführt werden können und aussagekräftige Ergebnisse liefern.

[151] Gestützt wurde diese Argumentation mit dem Argument, dass auch beim Entschädigungsrecht die potentielle Schlaggröße als Berechnungsgrundlage genommen werden. Dagegen spricht, dass die Schlagbildung unmöglich vom Schreibtisch her optimiert werden kann. Es gibt die verschiedensten Gründe warum ein Landwirt potentiell in einem Schlag zu bewirtschaftende Flurstücke teilt; von topografischen Gegebenheiten (Gräben oder Raine im Flurstück) über Fruchtfolgeansprüche bis hin zu speziellen Anforderungen eines ökologisch wirtschaftenden Betriebes. Hier sollte dem Landwirt rationales Handeln unterstellt werden.

chen Pacht- und Grundstücksmärkten sind die Voraussetzungen für einen vollkommenen Wettbewerb jedoch mehrfach verletzt und je nach Lage des Flurstücks, persönlichen Präferenzen, strategischen oder auch steuerlichen Überlegungen kann der Preis für eine kleine Fläche den einer größeren auch auf eng abgegrenzten lokalen Bodenmärkten fühlbar übersteigen (vgl. Klare 1994, S. 60ff.). Generell überwog die Meinung, dass die Zusammenlegung von Flurstücken sich zwar preisstimulierend auswirken kann, eine Quantifizierung aber ohne weitere empirische Analysen nicht sachgerecht möglich ist. Die Verfasser wiesen darüber hinaus auf die Bedeutung der im Allgemeinen relativ stabilen Pächter-Verpächter-Beziehung hin. Werden die gepachteten Flächen vom Pächter ordnungsgemäß bewirtschaftet und wird der vereinbarte Pachtpreis fristgerecht gezahlt, sehen die Pachtvertragsparteien regelmäßig keine Veranlassung den Pachtvertrag nicht zu verlängern. Für ordnungsgemäß und erfolgreich wirtschaftende Landwirte dürfte sich deshalb die Planungssicherheit durch eine Verminderung der Flurzersplitterung im Rahmen der Flurbereinigung kaum erhöhen, und soweit Landwirte diese Voraussetzungen nicht erfüllen, gefährden sie ihre Planungssicherheit auch bei verminderter Flurzersplitterung.

– Bei der Maschinenausstattung wurde kritisiert, dass Landwirte durch die Flurbereinigung in die Lage versetzt werden, ihre Außenwirtschaft zu rationalisieren, dieser Effekt aber durch die unveränderte Maschinenausstattung im Modell nur bei den variablen und nicht bei den festen Maschinenkosten berücksichtigt wird. Zweifellos lassen sich bei Bewirtschaftung größerer Schläge und gleichzeitiger betrieblicher Flächenaufstockung oder (vermehrtem) überbetrieblichem Maschineneinsatz auch Festkosten einsparen. Die in den Fallstudien festgestellten Veränderungen der Schlaggrößen reichen hierfür jedoch ebenso wenig aus wie die durch Flurbereinigungen ggf. induzierten Flächenaufstockungen. Deshalb ist die Annahme realistisch, dass Landwirte in flurbereinigten Gebieten im Allgemeinen mit den vorhandenen Maschinen weiter wirtschaften und nur variable Kosten einsparen. Der in diesem Zusammenhang erhobene Einwand, nicht die Kostenersparnisse einer großen Anzahl oder aller im Verfahrensgebiet wirtschaftenden Betrieb zu berechnen, sondern nur die der entwicklungsfähigen, wurde von Verfassern als nicht sachgerecht eingestuft. Zum einen hat sich die Selektion entwicklungsfähiger Betriebe bereits auf anderen Gebieten (z.B. im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung) als sehr problematisch erwiesen. Zum anderen soll die Flurbereinigung die Wirtschaftlichkeit aller landwirtschaftlichen Betriebe im Verfahrensgebiet verbessern. Welcher dieser Betriebe sich dann zukünftig als entwicklungsfähig erweist, wird sich erst im Zuge des autonomen agrarstrukturellen Anpassungsprozesses herausstellen.

– Die Vorteile der Landwirtschaft aus Wegebaumaßnahmen wurden nach Meinung des Ausschusses unterschätzt. So wurde die Auffassung vertreten, dass zu geringe variable Kostenersparnisse durch die häufig verbesserte innere Verkehrslage (Hof-Feld-Entfernung), die Bewirtschaftung größerer Schläge (Wegfall von Wegezeiten) und höhere Fahrgeschwindigkeiten ermittelt wurden. Diese Auffassung wurde durch den Hinweis

auf im Weser-Ems-Gebiet von den Ämtern für Agrarstruktur durchgeführte Kalkulationen (Stichwort „Kalkriese“) unterstrichen. Weiterhin wurde der Landwirt als Hauptnutznießer der modellextern ermittelten jährlichen Festkosten für Investitionen in den Wegebau angesehen, weil die hierfür gewährten Zuwendungen im wesentlichen bei Landwirten bzw. bei der Teilnehmergemeinschaft zu einer Kostenentlastung führen. Ist der Realverband Träger der Wegebaulast, sind die Landwirte durch Einsparung von Verbandsbeiträgen unmittelbar Nutznießer. Ist es die Gemeinde, sind sie es mittelbar durch Einsparung von Anliegergebühren. In Übereinstimmung mit den Befragungsergebnissen der Flurbereinigungsbehörden wurde darüber hinaus darauf hingewiesen, dass der Aus- und Neubau des Wegenetzes als ein entscheidender Grund für die gestiegene Nachfrage nach Flurbereinigungen anzusehen ist. Die kritische Hinterfragung der geringen variablen Kostenersparnis in den Fallstudien erklärten die Verfasser mit dem Hinweis auf die im Durchschnitt geringe Veränderung der Hof-Feld-Entfernung, dem geringen Wegfall von Wegezeiten wegen der lediglich moderaten Vergrößerung der Schläge und den kaum veränderten Fahrgeschwindigkeiten im Vergleich zu denen, die auf dem alten Wegenetz möglich waren. Im übrigen wurden mit dem Modell durch Parametrisierung der Fahrgeschwindigkeit Simulationsrechnungen durchgeführt. Sie zeigten, dass selbst bei einer Verdoppelung keine erheblich größeren variablen Kostenersparnisse verbunden waren[152]. Die erheblichen Kosteneinsparungen bei den modellintern nicht berücksichtigten Festkosten für den Wegebau stellten die Verfasser dagegen nicht in Frage. Sie vermuteten lediglich, dass die im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren entstehenden Kosten für den Wegebau höher sind als außerhalb solcher Verfahren. Als Gründe nannten sie die geringeren Ansprüche an die Multifunktionalität des Wegenetzes, höhere Eigenleistungen der Landwirte und das teilweise Unterlassen von gesetzlich vorgeschriebenen Ausgleichsmaßnahmen bei nicht behördlich geleiteten Wegebaumaßnahmen. Diesen Vermutungen wurde nicht widersprochen.

– Vor dem Hintergrund vergleichsweise geringer variabler Kosteneinsparungen durch die Zusammenlegung von Grundbesitz regten die Verfasser an, insbesondere bei Nachfragen nach Flurbereinigungsverfahren mit primär landwirtschaftlicher Zielsetzung auf die Förderung des Wegebaus als eigenständige Maßnahme zu verweisen und keine Flurbereinigung durchzuführen. Im Wesentlichen gab es hierzu zwei Gegenargumente: Die gegenwärtige Wegebauförderung im Rahmen von „PROLAND“ ist eine vorübergehende Erscheinung mit kontinuierlich rückläufigen Ansätzen seit 2000, und im Blickpunkt steht der einzelne Weg sowie die Einhaltung einer festgesetzten Obergren-

[152] Die geringe Bedeutung einer erhöhten Fahrgeschwindigkeit auf die variablen Kostenersparnisse wird auch aus der Berechnung der Höhe der Umwegentschädigungen bei An- und Durchschneidungsschäden von Schmidt (1994) deutlich. Die dort angestellte detaillierte Einzelfallberechnung berücksichtigt z.B. unterschiedliche Wegebeschaffenheiten, Steigungen, Anzahl Stopps bzw. Wartezeiten an Kreuzungen. Für die Fahrgeschwindigkeit in Abhängigkeit von der Wegebeschaffenheit werden aber nur drei unterschiedliche Durchschnittswerte zu Grunde gelegt.

ze an ausgebauter Km-Wegenetzlänge je 100 ha LF. Damit leistet diese Art der Förderung dem Erhalt eines kleinstrukturierten Wegenetzes Vorschub. Der Ansatz der Flurbereinigung ist dagegen immer auf ein optimiertes, leistungsfähiges Wegenetz ausgerichtet. „Das Straßen- und Wegenetz dient nicht nur der Erhaltung der bäuerlichen Land- und Forstwirtschaft, sondern sichert auch die Funktionsfähigkeit des ländlichen Raums und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Gleichzeitig gliedert und gestaltet es die Landwirtschaft“ (Seehusen und Schwede, 1997, S. 148)[153]. Die Frage, ob die Förderung des Wegebaus als eigenständige Maßnahme, also ohne gleichzeitige Zusammenlegung des Grundbesitzes und deutlich geringeren Subventionen, auf ein leistungsfähiges Wegenetz und nicht auf den Ausbau einzelner Wege auszurichten ist, wurde im Ausschuss nicht thematisiert.

– Die stärkere Beanspruchung der Wege durch die steigende Achslast der Nutzfahrzeuge wurde im Ausschuss übereinstimmend als ein wesentlicher Grund für die steigende Nachfrage nach Flurbereinigungen und die starke Nachfrage nach Förderung des ländlichen Wegebaus im Rahmen von „PROLAND“ angesehen. Die Frage, ob die Auswirkungen höherer Achslasten bei der Berechnung der variablen Kostenersparnisse berücksichtigt wurden, wurde von den Verfassern verneint, weil sich der Stand der Technik von landwirtschaftlichen Betrieben in den Fallstudien durch die Flurbereinigung nicht entsprechend geändert hat. Im Übrigen wurden die maßgeblichen Richtlinien für den ländlichen Wegebau erst 1999 den technischen Anforderungen der neunziger Jahre angepasst (vgl. Kämmerer und Dröge, 1999)[154].

– Einigkeit bestand in der Einschätzung, dass der Wegebau in der Flurbereinigung Landwirte verstärkt veranlasst, sich Gedanken über zukünftige Maschineninvestitionen oder andere Wege der Organisation der Außenwirtschaft zu machen[155]. Diese teilweise weit in die Zu-

---

153 Die Wegenetzdichte ist von den natürlichen Gegebenheiten (natürliche Gewannegrenzen, Topographie etc.), der angestrebten Biotopvernetzung und der Schlaggröße abhängig. In der Tendenz besteht in den beiden zuletzt genannten Ausprägungen eine negative Korrelation.

154 Der Oberbau ländlicher Wege wird aus Kostengründen traditionell nur minimal dimensioniert, so dass er nur bedingt in der Lage ist, Überrollungen mit immer schwereren und breiteren Fahrzeugen standzuhalten. In den bis 1998 gültigen Richtlinien für den ländlichen Wegebau (vgl. DVWK, 1988), die auch als Richtschnur für den Wegebau in Flurbereinigungsverfahren dienten, wurde der Wegeoberbau für Achslasten von 2 t bis 5 t ausgelegt. Diese Ausführungen entsprachen dem Stand der Technik in den achtziger Jahren. Die seit 1999 gültigen Richtlinien (vgl. DVWK, 1999) gehen von Achslasten bis zu 11,5 t aus und sehen im Regelfall Fahrbahnbreiten bis 3 m vor. Aus ökologischen sowie Kostengründen und um den Flächenverbrauch zu minimieren, wird auf noch breitere Fahrbahnen verzichtet. Eine durchgehende Verstärkung des bereits bestehenden Wegenetzes dürfte an den damit verbundenen hohen Kosten scheitern.

155 Am Beispiel eines laufenden Flurbereinigungsverfahrens verdeutlichte ein Ausschussmitglied, wie stark sich die Ansprüche an das Wegenetz durch Änderung der lokalen Rahmenbedingungen infolge externe Entscheidungen kurzfristig ändern können. Zunächst wurden Wegebaumaßnahmen nicht als vordringlich angesehen. Durch Schließung einer nahegelegenen Zuckerfabrik und damit einhergehend dem Abtransport der Zuckerrüben durch Lastwagen, erfolgte auf Wunsch der Landwirte bzw. der

kunft gerichtete Neuorientierung konnte im Modell nicht berücksichtigt werden, weil sich hieraus keine unmittelbaren betriebswirtschaftlichen Vorteile ableiten lassen[156].

– In Anbetracht der Probleme, die Auswirkungen des Wegebaus im verwendeten Modell in seiner Gesamtheit zu berücksichtigen, wurde vom Ausschuss vorgeschlagen, die Aspekte des Wegebaus in ergänzenden Überlegungen zu vertiefen und dabei die wirtschaftlichen Vorteile und geänderten Entwicklungsperspektiven der betroffenen Grundstückseigentümer sowie den gesamten Nutzen für die ortsansässige Bevölkerung bzw. den gesellschaftlichen Nutzen zu ermitteln. Erstere Anregung deckte sich mit den Vorstellungen der Verfasser, bei letzterer wiesen sie noch einmal auf damit verbundene Bewertungsprobleme hin.

8.1.3 Fallstudienergebnisse für den außerlandwirtschaftlichen Bereich

Die qualitativen Befragungsergebnisse im außerlandwirtschaftlichen Bereich wurden weniger intensiv diskutiert als die quantifizierten landwirtschaftlichen Ergebnisse. Neben einigen Detailbemerkungen zur Vervollständigung der Fallstudienbeschreibungen wurden folgende Punkte ausführlicher diskutiert:

– Im Ausschuss wurde kritisiert, dass die ÄfA den Schwerpunkt der Befragung bildeten. Besser wäre es gewesen, wenn beteiligte Dritte noch umfassender in die Befragung einbezogen worden wären. Dadurch hätte die externe Beurteilung der nicht landwirtschaftlichen Flurbereinigungswirkungen in den Fallstudien noch besser herausgearbeitet werden können. Die Verfasser stimmten der Kritik zu, sahen sich aber allein aus zeitlichen Gründen hierzu nicht in der Lage, zumal die Sichtung der in den zuständigen Ämtern für die Fallstudien angelegten Akten einen erheblichen Zeitaufwand erforderte. Ohne diese Sichtung hätten die für die Befragung ausgewählten wichtigsten nicht landwirtschaftlichen Akteure im Hinblick auf die für sie relevanten Flurbereinigungsziele und deren Realisierung nicht problemadäquat befragt werden können.

– Beim Gewässerbau wurde kritisiert, dass die damit angestrebten Ziele nicht ausreichend differenziert betrachtet wurden. So ist bei der Wasserführung mit Wegegräben die Grundphilosophie zu beachten, dass der Wegkörper unbedingt trocken gehalten werden muss, denn das Wasser im Wegkörper vermindert die Tragfähigkeit und gefährdet (auch durch Frostschäden) den Bestand des Weges. Die Verfasser räumten ein, dass

---

Teilnehmergemeinschaft ein vorzeitiger Ausbau der Wege, verbunden mit einer Erhöhung der Achslast, Ringverkehr und Verladestation. Die Erhöhung der Achslast ist nicht nur in Anbaugebieten von Zuckerrüben, sondern flächendeckend zu beobachten, z.B. bei der Gülleausbringung oder bei der Abfuhr von Getreide und Kartoffeln.

[156] Auch die ersparten Unterhaltungskosten für Wege durch den Neu- und Ausbau werden im Modell nicht berücksichtigt, weil sie Bestandteil der modellextern betrachteten Wegebaukosten sind.

dieser Aspekt bei der Ergebnisinterpretation zu Gunsten ökologischer Aspekte zu wenig berücksichtigt wurde.

– Die Beurteilung des Wegebaus aus ökologischer Sicht wäre nach Meinung des Ausschusses auf der Basis der versiegelten Fläche aussagekräftiger gewesen als durch die in der Arbeit gewählte Weglänge. Die Verfasser relativierten diesen Einwand, indem sie darauf hinwiesen, dass bei der Abschätzung der ökologischen Wirkungen des Wegenetzes mehrere Kriterien herangezogen wurden und – soweit die Daten verfügbar waren – eine Bilanzierung der Versiegelung durch Wegebaumaßnahmen vor und nach der Flurbereinigung erfolgte.

Abgesehen von diesen Anmerkungen wurde vom Ausschuss die Erfassung des intangiblen nicht landwirtschaftlichen Nutzens in den Fallstudien im Rahmen dieser Arbeit hinsichtlich Vorgehensweise und Aufbereitung der Ergebnisse als ausreichend angesehen. Die gravierenden Bewertungsprobleme, die die Verfasser in Abstimmung mit dem Auftraggeber a priori zu einem Verzicht auf eine monetäre Bewertung des nicht landwirtschaftlichen Nutzens veranlasst haben, überzeugten auch die Ausschussmitglieder.

8.2 Diskussionsergebnisse mit den Verbänden der Teilnehmergemeinschaften

8.2.1 Verbandsaufgaben und –finanzierung

Anfang der neunziger Jahre wurde in Niedersachsen für jeden AfA-Bezirk ein Verband der Teilnehmergemeinschaften (VTG) gegründet, um die Zuständigkeiten neu zu regeln. Anlass für die Gründung war die Vermischung von Aufgabenerledigung und Aufsichtsfunktion in Personalunion bei den ÄfA, die vom Landesrechnungshof gerügt wurde (vgl. Abschnitt 7.3). Der VTG führt die Aufgaben durch, die seinen (freiwilligen) Mitgliedern nach dem FlurbG obliegen. Hierzu zählen

– haushaltsrechtliche Aufgaben,
– Verwaltung von Flächen und Treuhandgeschäften,
– Ausschreibung und Vergabe von Ingenieur- und Bauleistungen zur Herstellung der gemeinschaftlichen Anlagen,
– Stellung von Vermessungsgehilfen und anderen Vermessungsnebenleistungen,
– Vorarbeiten nach § 26 c FlurbG, wenn die obere Flurbereinigungsbehörde hierfür einen Auftrag erteilt.

Die Finanzierung der VTG erfolgt im wesentlichen über eine Verbandsumlage. Sie beträgt gegenwärtig rd. 6 % der bei den angeschlossenen Teilnehmergemeinschaften anfallenden

Ausführungskosten einschließlich Einnahmen. Die Umlage zählt zu den zuwendungsfähigen allgemeinen Ausführungskosten. Die Teilnehmergemeinschaft zahlt somit lediglich den für das Verfahren insgesamt festgesetzten Eigenleistungsanteil. Bei Unternehmensflurbereinigungen zahlt der Träger diesen Anteil.

8.2.2 Diskussionsergebnisse

Auf Grund der Aufgaben der VTG oder der teilweise im Begleitausschuss nicht vollständig geklärten Sachverhalte wurden zunächst mit zwei und später noch einmal mit fast allen Geschäftsführern der VTG im wesentlichen über zwei Bereiche diskutiert: Die Aufbringung sowie Hebung der Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft und die Anforderungen an den Wegebau einschließlich Finanzierungsvorschläge.

In Übereinstimmung mit den Befragungsergebnissen der ÄfA wurden die Mittel Dritter auch nach Auffassung der Geschäftsführer teilweise nicht zur Senkung der Zuwendungen verwendet, sondern unter Eigenleistungen der Teilnehmer verbucht. Als hierfür entscheidender Grund wurde das primäre Interesse dieser Dritten am Wegeaus- und –neubau im Rahmen der vergleichsweise sehr stark geförderten Flurbereinigung angesehen. Durch die Übernahme von Eigenleistungen wurde die Durchführung von Flurbereinigungen für die Landwirte noch attraktiver.

Dennoch waren einige Geschäftsführer der Auffassung, dass es dem Verhandlungsgeschick der Teilnehmergesellschaft bzw. dessen Vorstand überlassen bleiben sollte, wer die geforderten Eigenleistungen finanziert. Diese Empfehlung wurde im erweiterten Kontext mit den unterschiedlichen Verfahrenszielen und damit auch der unterschiedlichen finanziellen Bedeutung der einzelnen Maßnahmengruppen begründet. Eigenleistungen für Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes sowie zur Pflege und Gestaltung der Kultur- und Erholungslandschaft stoßen bei Landwirten regelmäßig auf Widerstand, weil sie keine Gegenleistung erkennen können. Deshalb sollten die ÄfA den Flurbereinigungsplan aufstellen und die Höhe der Eigenleistungen festlegen, die Finanzierung dieser Leistungen aber der Teilnehmer überlassen. Aufgebracht werden könnten die Eigenleistungen u.a. durch die Kommune, die Jägerschaft, Wasser- und Bodenverbände, Naturschutzverbände etc. Die Höhe der Eigenleistung müsste bei dieser Art der Finanzierung allerdings auch nach der Bedürftigkeit der Kommunen gestaffelt werden, um eine Konzentration der Fördermittel auf finanzstarke Kommunen zu verhindern. Nach welchen Kriterien die Bedürftigkeit ermittelt werden soll, blieb weitgehend offen.

Die Verfasser teilten die Auffassung, dass die Privatnützigkeit der einzelnen Maßnahmengruppen unterschiedlich ist und sich damit auch eine differenzierte Festlegung des Eigenanteils begründen lässt. Sie hielten jedoch daran fest, dass zumindest bei Flurbereinigungsverfahren mit dem Aufgabenbereich Landwirtschaft als Schwerpunkt der geforderte

Eigenleistungsanteil an den allgemeinen Ausführungskosten von der Teilnehmergemeinschaft aufzubringen ist. Die Zahlungsbereitschaft Dritter sollte bei der Festlegung prioritär durchzuführender Verfahren in jedem Fall berücksichtigt, aber nicht zur Senkung der Eigenleistung verwendet werden.

Nach Auskunft einiger VTG-Geschäftsführer geäußerte Bedenken von AfA-Bediensteten, das Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei der Bemessung der Eigenleistungen würde durch die Barzahlung der Gesamtsumme zu Beginn eines Verfahrens in Frage gestellt, wurden nicht geteilt[157]. Dieser Auffassung stimmten die Verfasser zu und ergänzten, dass die fehlende Präzisierung der Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wohl maßgeblich zu den geäußerten Bedenken beigetragen hat.

Nach den Beobachtungen der Geschäftsführer ist es durchaus üblich, dass der Pächter die Beiträge seines Verpächters übernimmt. Oft bittet er sogar um die direkte Zusendung des Hebungsbescheides. Andererseits werden die Teilnehmerbeiträge z.T. auch über den Pachtpreis auf den Pächter überwälzt. Vor diesem Hintergrund sind die Bewirtschafter nach Auffassung der Geschäftsführer zunehmend weniger bereit, kostenintensive Maßnahmen zu finanzieren.

Breiten Raum nahm die Diskussion der Wegebaumaßnahmen ein, weil dies ein Schwerpunkt der Arbeit der Geschäftsführer ist. Einhellig wurde zunächst betont, dass unter ausschließlich technischen Gesichtspunkten bereits gegenwärtig eine erneute Anpassung der seit 1999 gültigen Richtlinien für den ländlichen Wegebau erforderlich wäre, um den zukünftigen Anforderungen zu genügen[158].

Auf Wunsch der Verfasser wurde auch auf die Kosten für den Bau neuer Wirtschaftswege, die hierfür notwendigen Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen und die Vor- sowie Nachteile

---

[157] Die Bedenken resultieren aus der Überlegung, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wohl deutlich zu gering eingeschätzt wird, wenn die Eigenleistungen durch einmalige Barzahlungen erbracht werden können.

[158] Nach Vorstellungen der Vorsitzenden von den Verbänden der Teilnehmergemeinschaften im Bezirk Braunschweig sind zukünftig 4 m Deckenbreite, 5 bis 6 m Unterbau und eine Traglast von 12 bis 14 t notwendig, weil z.B. bei großen Mähdreschern Ausnahmegenehmigungen für einen Radaußenrandabstand von 3,50 m regelmäßig erteilt werden und beladene Sattelkraftfahrzeuge eine entsprechende Achslast aufweisen können. Es dürfte allerdings häufig schwer fallen, solche Wege in die Natur und Landschaft einzubinden. In den RLW 1999 sind landschaftsästhetische und ökologische Grundsätze bei der Planung ländlicher Wege formuliert; ebenso Grundsätze für Neupflanzungen und Begrünungsmaßnahmen. Die Bearbeiter dieser RL sind der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Bauweisen bei sachgerechter Ausführung der angegebenen Schichtdecken und einem dauerhafte tragfähigen Untergrund das gelegentliche Überrollen mit sehr hoher Achslast (über 11 t) ertragen. Wichtig ist für sie, dass die Randausbildung der 3 m breiten Fahrbahn mit einem beiderseits mindestens 50 cm breiten befestigten Seitenstreifen auf entsprechend breitem Grund erfolgt (vgl. Meißner, 1999, S. 7f.). Anderenfalls führt der Einsatz sehr breiter landwirtschaftlicher Maschinen zu einer Schädigung der Wegeränder, da diese Belastung die Tragkonstruktion am ungünstigsten belastet (vgl. Kämmerer und Dröge, 1999, S. 4).

der einzelnen Deckenbelegungen eingegangen. Auf der Basis der gegenwärtigen Richtlinien werden für Südniedersachsen mit überwiegend mineralischem Untergrund nach Auskunft der für dieses Gebiet zuständigen Geschäftsführer im Durchschnitt für Bitumendecken (Betonspuren, hydraulisch gebundene Tragdecken – HGTD-, Schotter) Kosten von 85 bis 100 (110 – 125, 85 – 100, 45 – 50) EURO je laufender Meter veranschlagt[159]. Hinzu kommen die Kosten für Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen, wobei die Qualität der Ausführung mehr oder weniger zwischen den zuständigen Stellen ausgehandelt wird und erhebliche Unterschiede aufweist[160].

Die Deckschichten weisen nach Aussagen der Geschäftsführer unterschiedliche Vor- und Nachteile auf. Die Haltbarkeit der Bitumendecke und der Betonstreifen beträgt deutlich mehr als 20 Jahre und Reparaturen müssen von Fremdfirmen durchgeführt werden[161]. Die HGTD-Decke wird wegen ihrer Eigenschaften in Naturschutzgebieten präferiert, Schotterwege bieten sich vor allem an, wenn bei den Landwirten die Bereitschaft besteht, Eigenleistungen für den Wegebau zu erbringen[162].

Die erforderliche Wegenetzdichte ist nach Meinung der Geschäftsführer u.a. von der Schlaggröße abhängig. Unter ausschließlicher Berücksichtigung der gegenwärtig angewendeten Technik liegt die maximale Schlaglänge bei sechsreihigen Zuckerrübenrodern z.B. bei 400 m, wenn alle 800 m entladen wird. Bei anderen Arbeiten und anderer Technik sind längere Schläge (z.B. 800 m) wirtschaftlicher. Die tatsächlich realisierte Schlaglänge hängt neben den natürlichen Gegebenheiten und der angestrebten Biotopvernetzung vor allem von den Vorstellungen der Teilnehmergemeinschaft ab. Diese wird häufig von dem Stand der von ihnen ein-

---

159 Die Höhe der Kosten für den Wegebau hängt maßgeblich vom jeweiligem Untergrund ab. Bei den nicht mineralischen Untergründen im Weser-Ems-Gebiet sind sie z.B. deutlich höher. Aus dem NMELF wurden für Wegebaumaßnahmen außerhalb der Flurbereinigung folgende Faustzahlen genannt: Süd- und Mittelniedersachsen rd. 35 € je laufender Meter, Weser-Ems-Gebiet 75 bis 100 € je laufender Meter. Nach Meinung eines VTG-Geschäftsführers ist der Wegebau im Rahmen der Flurbereinigung deshalb so teuer, weil hier die Wegebaurichtlinien ohne Abstriche eingehalten werden müssen.

160 Kriterien für den Umfang der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind die Größe der versiegelten Fläche, die betroffenen Bodeneigenschaften und -funktionen (z.B. Grundwasserneubildung). Bei einer Versiegelung von Bereichen mit besonderen Werten von Böden sind für voll versiegelnde Oberflächenbeläge (Asphalt, Beton, Spurbahn u.a.) Kompensationsmaßnahmen im Verhältnis 1:2 und für teilweise versiegelnde Oberflächenbeläge (Kies, Schotter) im Verhältnis 1:1 durchzuführen. Bei den übrigen Böden genügt ein Verhältnis 1:1 bzw. 1:0,5. Für die Kompensation ist vorrangig die Entsiegelung von Flächen erforderlich. Soweit diese Möglichkeit nicht besteht, sind die Flächen aus der intensiven landwirtschaftlichen Nutzung zu nehmen und mindestens zu Ruderal- oder Brachflächen zu entwickeln (vgl. NMELF, Hrsg., 2002, S. 91).

161 Probst (1999, S. 19) geht von einer Lebensdauer von 40 (Beton) bzw. 35 Jahren (Bitumendecke) und 1 % bzw. 2 % Unterhaltungskosten p.a. aus.

162 Zum Aufbau und den Vor- sowie Nachteilen von Wegebefestigungen ohne Bindemittel, mit hydraulischen Bindemitteln, mit Asphalt und mit Pflasterdecken vgl. z.B. Hoisl, 1999, S. 9 ff., zu den Erfahrungen beim ländlichen Wegebau u.a. Hinze, 1999, S. 13.

gesetzten Technik bestimmt und beträgt mehrheitlich nicht mehr als 400 m. Allerdings haben die Geschäftsführer ähnlich wie einige Mitglieder im Begleitausschuss in dieser Hinsicht im Rahmen laufender Flurbereinigungsverfahren einen zukunftsorientierten Erkenntnisgewinn bei (den Landwirten unter) der Teilnehmergemeinschaft festgestellt.

Die zusammengefassten Ergebnisse abschließend sei darauf hingewiesen, dass die VTG insgesamt vorschlagen, die Teilnehmergemeinschaft pauschal mit 20 % an den Wegebaukosten zu beteiligen. Davon abweichend schlägt der VTG Südniedersachsen eine differenzierte Vorgehensweise zur Festsetzung der Eigenleistung vor, weil von Seiten des Zuwendungsgebers stärker ökologisch ausgerichtete Flurbereinigungsverfahren gefordert werden. Bei mittelschwerer bis schwerer Befestigung wird vorgeschlagen, einschließlich der jeweils vorgesehenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen den bituminösen Wegeausbau mit 50 %, Betonspurbahnen und HGTD-Wege mit 60 %, Decken ohne Bindemittel (DOB-Wege) mit 70 % und alle anderen Wege mit leichter Befestigung mit 80 % Zuwendungen zu fördern. Bei besonders erhöhten Kostenansätzen für Wegebaumaßnahmen aufgrund schwieriger natürlicher Gegebenheiten (Feuchtigkeit, Hängigkeit etc.) wird eine Erhöhung des Zuwendungssatzes um maximal 10 % als notwendig angesehen[163].

Es liegt in der Natur der Sache, dass Verbandsvorschläge auch interessengeleitet sind. Dennoch ist beachtlich, dass aus der Flurbereinigungspraxis Vorschläge für eine stärkere Differenzierung des Zuwendungsanteils in Abhängigkeit von den einzelnen Maßnahmen präferiert werden. Offensichtlich fand dieser von einem VTG erarbeitete Vorschlag bei den anderen VTG keine Zustimmung. Einigkeit bestand allerdings darin, dass für Wegebaumaßnahmen an Stelle der gegenwärtigen Festbetrags- die Anteilsfinanzierung bevorzugt wird. Sicherlich spielen bei diesem Vorschlag die negativen Erfahrungen der Festbetragsfinanzierung vornehmlich aus den Zeiten mit hohen Preissteigerungen für Wegebaumaßnahmen auch eine wichtige Rolle.

8.3 Auswahl neuer Projekte im Flurbereinigungsprogramm

8.3.1 Vorstellungen des Begleitausschusses

Wegen fehlender eindeutiger Ergebnisse über den volkswirtschaftlichen Nutzen von Flurbereinigungsprojekten mit unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten und Kosten wurde unter Einbeziehung der Erkenntnisse aus den Forschungsergebnissen dieser Arbeit in Zusammenar-

[163] Weitere Vorschläge sind Zuwendungen in Höhe von 98 % für Vermessungskosten und Entschädigungen, 100 % für Verbindlichkeiten, Verluste infolge Landerwerbs und Zinsen für Landzwischenerwerb sowie 80 % für bodenschützende und –verbessernde Maßnahmen sowie sonstige MG 3-Maßnahmen. Insgesamt sollen die Zuwendungen nur bei besonders ökologischer Ausrichtung des Verfahrens oder mit hoher Bedeutung für die Kulturlandschaft den Zuschussbedarf von 80 % überschreiten können.

beit mit dem Begleitausschuss nach praktikablen Lösungen zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes für Flurbereinigungen gesucht. Im Mittelpunkt stand die Frage, welche Projekte unter Einbeziehung gesamtgesellschaftlicher Belange aus volkswirtschaftlicher Sicht prioritär eingeleitet werden sollten. Die lebhafte konstruktive Diskussion fand vor dem Hintergrund der vorausgegangenen Auseinandersetzung mit der Befragungsaktion der ÄfA statt. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Eine wichtige Grundlage für das Ranking von Projekten ist die Herausarbeitung von Zielhierarchien bzw. Aufgabenschwerpunkten auf der Grundlage der RFlurbProg aus dem Jahr 1999. Die verbale Beschreibung der Aufgaben (vgl. Anhang 3, Anlage 4) ist hierfür ein geeigneter Ausgangspunkt. Sie ist um sogen. „harte Kriterien“ zu ergänzen.
- Die Steuerung bzw. das Ranking hat mit den noch zu füllenden Begriffen Effektivität und Effizienz zu erfolgen. Beide Begriffe sind bereits im Flurbereinigungsprogramm enthalten, aber noch nicht ausreichend konkretisiert. Effizienzkriterien unter Einbeziehung der Verfahrenskosten können erst nach landesweiter Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung zu aussagekräftigen Ergebnissen führen. Deshalb ist eine Konzentration auf die mit der Flurbereinigung primär anzustrebenden Ziele unter Berücksichtigung der in den ÄfA vorhandenen sogen. „Kernkompetenzen“ sinnvoll.
- Ein Ranking nach Verfahrensarten ist nicht ausreichend. Unternehmensflurbereinigungen haben z.B. keinen automatischen Vorrang[164]. Entscheidend sind die jeweiligen Belange vor Ort, die zu einer Nachfrage nach Flurbereinigungen führen. Zwischen den Belangen ist abzuwägen und danach über die zweckmäßigste Verfahrensart zu entscheiden.
- Der Naturschutz verfügt regelmäßig nicht über das gleiche Instrumentarium (Enteignung) wie z.B. der Straßenbau. Allein deshalb ist es deutlich schwieriger, Flächen zu angemessenen Preisen zur Realisierung dieses Ziels zu erwerben. Die Flurbereinigung kann in diesen Fällen zumindest die Voraussetzungen für eine effektive und effiziente Umsetzung der angestrebten Naturschutzziele verbessern.
- Jedes AfA muss somit die Möglichkeit haben, bei der Prioritätensetzung die konkrete Problemlage vor Ort zu berücksichtigen. Die Außenmeinung zu den geplanten Projekten ist einzubeziehen, insbesondere die Erwartungen und Ziele Dritter gem. §§ 38 und 40 FlurbG. Diese Erwartungen sind transparent zu machen, und Projektempfehlungen

[164] Auf die Einleitung von 87er Verfahren kann verzichtet werden, wenn das notwendige Landaufkommen für das Vorhaben einschließlich Kompensationsmaßnahmen (Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) auch ohne Flurbereinigung beschafft werden kann. Hierzu einige Beispiele: Die Niedersächsische Landgesellschaft mbH kann hinreichend Land zur Verfügung stellen; das Land verfügt in zumutbare Entfernung über Bodeneigentum oder der Unternehmensträger erwirbt die Flächen im notwendigen Umfang selbst („freihändiger Durchkauf“). Entscheidend ist also das Landaufkommen. Nur wenn ein Dritter mangels Landaufkommen ein Flurbereinigungsverfahren wünscht, hat die Einleitung höchste Priorität, um eine Enteignung als stärkeren Eingriff abzuwenden. In den anderen Fällen kann anderen als 87er Verfahren die höchste Priorität eingeräumt werden.

sind als ein Prozess mit langen Vorlaufzeiten und Offenheit für Änderungen während des Prozesses zu begreifen. Hinreichende Vorlaufzeiten und intensive Vorbereitungen tragen zur Erhöhung der Effektivität und durch Beschleunigung der Durchführung auch zur Verbesserung der Effizienz bei. Wichtig sind in diesem Zusammenhang aber auch zuverlässige Prognosen für die Einleitung, wenn im Zuge des Prozesses aus der Empfehlung ein verbindliches Projekt wird.

– Die Konkurrenz der ÄfA um finanzielle Mittel geht häufig zu Lasten der Transparenz. Projektbeschreibungen werden mit viel „Lyrik“ garniert, um für ihre Einleitung zu werben. Umso wichtiger ist es, für Projektbeschreibungen Kennziffern zur Erfassung objektiver Sachverhalte zu entwickeln, die über die Notwendigkeit von Flurbereinigungen Auskunft geben. Dadurch wird die Entscheidungsfindung über einzuleitende Projekte über den gesamten Instanzenweg transparenter, und das NMELF kann bei der Auswahl aus den empfohlenen Projekten angestrebte landespolitische Ziele besser als bisher einbringen.

Am Ende der Diskussionsrunde wurde übereinstimmend die Notwendigkeit gesehen, in dem RFlurbProg einen Abfragekomplex mit sogen. „harten Kriterien“ aufzunehmen, um von externer Seite die Effektivität von Flurbereinigungsverfahren mit unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten unter Einbeziehung der in den ÄfA vorhandenen Kernkompetenzen besser abschätzen zu können. Zu diesem Zweck wurde eine Arbeitsgruppe aus einem Mitarbeiter des Forschungsteams und mehreren Ausschussmitgliedern gebildet.

8.3.2 Ergebnisse der Arbeitsgruppe

Gegenwärtig sind die Aufgaben eines Projektes gem. RFlurbProg (vgl. Anhang 3, Anlage 4, S. 2, Matrix) nur dann mit einem „Kreuz“ zu kennzeichnen, wenn die Ausführungskosten jeweils rd. 25 000 € überschreiten und eigenständig wahrzunehmen sind[165]. Personalintensive Aufgaben, z.B. Bodenmanagement, die im Wesentlichen Verfahrenskosten verursachen, werden nicht als eigenständige Aufgabe berücksichtigt. Sie erscheinen allenfalls bei der vertikalen Verknüpfung des in einer Matrix dargestellten Aufgabenverbundes.

Somit wird das Bodenmanagement als unstrittige Kernkompetenz der ÄfA nicht erfasst. Gleichwohl wird nach Aussage der Ausschussmitglieder die Einleitung von Flurbereini-

[165] Vor 1999 gab es noch keinen Aufgabenverbund, der aus nachvollziehbaren Kriterien abgeleitet wurde. Die Kreuze zur Festlegung der Aufgaben, deren Anzahl für die Priorität der Projektänderung von Bedeutung ist, wurden mehr oder weniger nach eigenem Ermessen der jeweiligen ÄfA gesetzt. Ab 1999 wird die Höhe der Ausführungskosten als „hartes“ Kriterium für die Bemessung von Aufgaben herangezogen, wobei auch hier wegen der Verwendung von Plandaten noch ein erheblicher Ermessensspielraum vorhanden ist.

gungsverfahren ganz wesentlich davon abhängig gemacht, ob sich die Bodennutzungskonflikte nur mit oder auch ohne Hilfe der ÄfA entflechten lassen. Wenn zur Konfliktlösung die ÄfA notwendig sind, kommen weitere Kernkompetenzen hinzu, die in der Matrix ebenfalls angemessen zu berücksichtigen sind: Herstellung gemeinschaftlicher Anlagen und Zusammenführung konkurrierender Fachplanungen auf unterschiedlichen Ebenen zu einem Planungsverbund.

Die Arbeitsgruppe war sich einig, dass der Grad der Inanspruchnahme von Kernkompetenzen mit Hilfe der Matrix für Externe nachvollziehbar sein muss. Die angestrebten Ziele erforderten eine vollständige Neukonzeption der alten Matrix durch die Arbeitsgruppe. Die neue Konzeption wurde im Begleitausschuss intensiv diskutiert und in Teilen modifiziert. Das endgültige Ergebnis wird aus Tabelle 8.1 ersichtlich.

Tabelle 8.1: Beanspruchung von Kernkompetenzen der Flurbereinigungsbehörden bei verschiedenen Aufgabenschwerpunkten

Kennziffer	**Einheit/ Wertung**	**Aufgabe** [1]						
		A [2]	**V**	**W**	**S**	**G**	**L**	**E**
Anlagenplanung und –bau	EURO							
Verfahrensfläche/Flächenbedarf	ha Fläche							
Bodenmanagement [3]	0							
	1							
	2							
	3							
Planung und Bau der Anlagen [3]	0							
	1							
	2							
	3							

1) Angaben zu den Aufgaben sind nur dann zu machen, wenn sie eigenständig wahrzunehmen sind.
2) Einschließlich MG3 und MG7.
3) Inanspruchnahme der ÄfA-Kernkompetenz:
0 = gering bis mittel
1 = hoch
2 = sehr hoch
3 = unentbehrlich
Die Bewertung der eigenverantwortlich durchzuführenden Aufgabe A ist bei der Gesamtbewertung des Projektes mit mindestens 50 % zu gewichten.

In den Spalten sind die bekannten Aufgabenkürzel ausgewiesen, in den Zeilen verschiedene Kennziffern:

- In Zeile 1 sind die in den einzelnen Aufgabenbereichen voraussichtlich anfallenden Ausführungskosten anzugeben, soweit sie von den ÄfA selbst wahrgenommen werden. Damit wird eine Gewichtung der Einzelnen Aufgaben mit den jeweiligen Ausführungskosten ermöglicht.
- In Zeile 2 sind für Aufgabe A die Verfahrensfläche gem. §§ 4, 37 FlurbG (Verfahrensabgrenzung) und für die restlichen Aufgaben der jeweilige voraussichtliche Flächenbedarf innerhalb des Verfahrensgebiets anzugeben. Durch den Vergleich der Verfahrensfläche mit dem Flächenbedarf für nicht landwirtschaftliche Zwecke wird zumindest tendenziell das Ausmaß zu erwartender intersektoraler Flächennutzungskonflikte deutlich.
- In den Zeilen 3 und 4 wird die voraussichtlich Inanspruchnahme der Kernkompetenzen in den Bereichen Bodenmanagement sowie Planung und Bau von Anlagen erfasst. Hierunter fällt das eigenständige Bodenmanagement sowie die eigenständige Planung und öffentlichen Aufgaben. Für die voraussichtliche Inanspruchnahme kann zwischen vier Abstufungen gewählt werden. Dabei ist die eigenverantwortlich durchzuführende Aufgabe A bei der Gesamtbewertung des Projektes mit mindestens 50 % zu gewichten.
- Die entscheidende Frage, die das jeweilige AfA mit Hilfe der Matrix zwecks effektivem Einsatz ihrer Kernkompetenzen zu beantworten hat, lautet: Ist der Einsatz der Kernkompetenzen im jeweiligen Projekt entbehrlich oder nicht? Diese Frage ist für die Zeilen 3 und 4 getrennt zu beantworten, weil die Einschätzungen über die jeweilige Notwendigkeit unterschiedlich sein können.

Grundlage für die Einschätzungen sind die sogen. „Strichentwürfe“ der Neugestaltungsgrundsätze, also noch keine Planfeststellungen. Häufig ist die Eigenplanung im Bereich A zu diesem Zeitpunkt zwar weiter fortgeschritten als die in Zusammenarbeit mit Dritten erstellte Fremdplanung. Eine andere Datengrundlage zur Beantwortung der Kernfrage steht jedoch nicht zur Verfügung. Als notwendig wird deshalb eine Forcierung der Fremdplanung im Vorfeld der „Strichentwürfe„ angesehen, soweit dies möglich ist. Als geeigneter Termin für die Entscheidung über verbindliche Projekte wird der sogen. „Erörterungstermin“ im NMELF angesehen. Bei diesem pro Amt und Jahr einmal anberaumten Termin entscheiden das NMELF, die zuständige Bezirksregierung und das jeweilige Amt gemeinsam, welche Projektempfehlungen als verbindliche Projekte in das Flurbereinigungsprogramm aufgenommen werden[166]. Dabei sind die sich in der Matrix primär niederschlagen-

[166] Der als Alternative diskutierte sogen. „Aufklärungstermin“ (§ 5 FlurbG) wird als nicht geeignet angesetzten, weil zu diesem Zeitpunkt bereits auf Behördenebene eine entsprechende Entscheidung zu Gunsten des relevanten Projektes getroffen wurde. Vor dem Erörterungstermin kann kein Aufklärungstermin anberaumt werden.

den Effektivitätsüberlegungen durch Effizienzgesichtspunkte und sich aus der Zielplanung auf Länderebene ergebende Einflussgrößen zu ergänzen.

8.3.3 Ergänzende Überlegungen

In Übereinstimmung mit dem Begleitausschuss sehen die Verfasser in der neu konzipierten Matrix eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für ein Verfahrensranking. Mit den darin enthaltenen Informationen kann ein effektiver Einsatz der ÄfA-Kernkompetenzen erreicht werden. Zu klären bleibt die Frage, welche Verfahren durch Anwendung der Matrix und Einbeziehung volkswirtschaftlicher Effizienzüberlegungen bzw. des gesamtgesellschaftlichen Nutzens vorrangig eingeleitet werden sollten. Die Beantwortung dieser Frage ist auf Grund großenteils qualitativer Arbeitsergebnisse und der Beachtung vorhandener Regelungen im FlurbG sowie bei der Finanzierung der Flurbereinigungskosten von Pragmatismus geprägt[167]. Die nachfolgenden Ausführungen werden deshalb und wegen der häufig nicht hinreichenden Absicherung als Thesen formuliert:

– Nach dem FlurbG müssen Flurbereinigungsverfahren grundsätzlich immer privatnützig sein. Entscheidend ist dabei das sich vornehmlich aus der Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktions- und Arbeitsbedingungen ableitende privatwirtschaftliche Interesse möglichst vieler Teilnehmer. Unabhängig vom Aufgabenschwerpunkt ist dieses Ziel bzw. die Schadensabwendung von der Landwirtschaft bei 87er Verfahren unabdingbar. Volks- bzw. gesamtwirtschaftliche Interessen spielen in dieser Hinsicht keine Rolle.

– Aus den Ergebnissen dieser Arbeit wird ersichtlich, dass in der Vergangenheit bei privatnützigen Projekten mit Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsbedingen als Aufgabenschwerpunkt der Eigenanteil der Teilnehmer an den Ausführungskosten regelmäßig durch eine entsprechend hohe Gewährung von Zuwendungen oder entsprechend hohe Kostenbeteiligung Dritter auf ein sehr niedriges Niveau gesenkt wurde. Zusätzlich begünstigte die Mischfinanzierung der Ausführungskosten für Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur die Einleitung solcher Projekte, weil sich dadurch der notwendige Anteil an Landesmitteln im Vergleich zur Finanzierung ausschließlicher Landesaufgaben verminderte. Unter Effizienzgesichtspunkten hätten Verfahren mit diesem Aufgabenschwerpunkt im Betrachtungszeitraum bei Zugrundelegung der Ergebnisse dieser Arbeit im allgemeinen nicht eingeleitet werden dürfen. Effektivitätsüberlegungen weisen in die gleiche Richtung: Das Bodenmanagement als eine wesentliche Kernkompetenz der ÄfA konzentrierte sich auf die Bereinigung von überwiegend intrasektoralen Besitz- und Eigentumsverhältnissen. Durch einen Einsatz zur

[167] Da die ergänzenden Überlegungen auf Ergebnisse für die Flurbereinigungspraxis ausgerichtet sind, wird der Lösungsraum durch bestehende gesetzliche und Finanzierungsregelungen eingeengt.

Lösung bestehender gravierender intersektoraler Landnutzungskonflikte hätte diese Kompetenz zweifellos grundsätzlich effizienter eingesetzt werden können.

– Bei Projekten mit nicht landwirtschaftlichen Aufgaben als Schwerpunkt und Durchführung als 87er Verfahren kommen der Privatnützigkeit die eindeutigen Bestimmungen im FlurbG entgegen: Der Unternehmensträger trägt der Privatnützigkeit Rechnung, indem er die von ihm verursachten Ausführungskosten im Einzugsbereich sowie die Kosten für den benötigten Flächenumfang zu Marktpreisen vollständig übernehmen muss. Im übrigen besteht die Möglichkeit der Enteignung. Das Land hat ein Interesse an der vorrangigen Einleitung solcher Verfahren, weil es von der Durchführung der überörtlichen (Infrastruktur-) Maßnahmen regelmäßig profitiert, Nachteile für die allgemeine Landeskultur vermieden werden und der Landeshaushalt durch den Unternehmensträger wegen der (teilweisen) Übernahme der Verfahrenskosten entlastet wird, sofern das Land nicht selbst der Unternehmensträger ist. Die Bereitschaft Dritter, die gesetzlich festgelegten erheblichen finanziellen Mittel zu zahlen, lässt für den Betrachtungszeitraum auf eine vergleichsweise hohe volkswirtschaftliche Effizienz dieser Projekte schließen und rechtfertigt die praktizierte vorrangige Einleitung aus volkswirtschaftlicher Sicht[168]. Die Effektivität des Einsatzes vorhandener Kernkompetenzen der ÄfA ist hoch zu veranschlagen, weil mit den Projekten auf intersektoraler Ebene Landnutzungskonflikte gelöst werden und auch die übrigen Kernkompetenzen regelmäßig erheblich beansprucht werden.

– Bei anderen Projekten mit nicht landwirtschaftlichen Aufgaben als Schwerpunkt, die nicht als 87er Verfahren durchgeführt werden, dürfte die Teilnehmergesellschaft von der Privatnützigkeit umso weniger überzeugt sein, je knapper die Mittel der Maßnahmenträger zur Realisierung der angestrebten Ziele eingeschätzt und je mehr damit verbundene wirtschaftliche Nachteile befürchtet werden[169].

– Insbesondere die zunehmende Durchführung von Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen hat in der Vergangenheit die Einstellung von Teilnehmergemeinschaften zur Flurbereinigung negativ beeinflusst. Die Verminderung der Eigenleistungen auf einen minimalen Anteil durch hohe Zuwendungen konnte diese Vorbehalte häufig nicht vollständig ausräumen. Dieser Sachverhalt und der vom Land bei knappen Haushaltsmitteln zu leistende höhere Finanzierungsanteil für Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen dürften zu einer zurückhaltenden Einleitung von Verfahren mit diesem Aufgabenschwerpunkt geführt haben, obwohl auch die ÄfA die Bedeutung dieser

---

[168] Dem Unternehmensträger steht es frei, die geplante Maßnahme auch ohne Flurbereinigungsverfahren durchzuführen, wenn er dadurch Kosten einsparen kann.

[169] Wirtschaftliche Nachteile werden aus verschiedenen Gründen befürchtet: Über die gute fachliche Praxis hinaus gehende Beschränkungen ohne finanziellen Ausgleich, damit verbundene Vermögensverluste insbesondere bei Grund und Boden und anteilig zu erbringende Eigenleistungen für Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes ohne erkennbare Privatnützigkeit.

Aufgabe überwiegend als hoch eingestuft haben (vgl. Abschnitt 7.2.1.5). Nur bei finanziellen Zuwendungen Dritter für Vorhaben mit überregionaler Bedeutung (EU, Bund) dürfte dies nicht oder zumindest nicht so stark ausgeprägt der Fall gewesen sein. Die zögerliche Mittelbereitstellung für diese Flurbereinigungsaufgaben lässt nur vordergründig auf einen geringen gesamtgesellschaftlichen Nutzen solcher Maßnahmen schließen. Die Ausführungen in Abschnitt 4.3 weisen in die entgegengesetzte Richtung. Sie legen ein (lokales) Marktversagen und ein durch die Subventionspraxis verursachtes Politikversagen nahe. Deshalb dürfte die in der Vergangenheit sicherlich häufig praktizierte nachrangige Einordnung solcher Projekte nicht effizient gewesen sein. Mit Blick auf die Kernkompetenzen der ÄfA war sie auch nicht effektiv, weil diese – gebündelt mit den generell gewährten hohen Zuwendungen - wesentlich dazu beitragen können, Landnutzungskonflikte auf intersektoraler Ebene zu Gunsten des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu lösen. Ebenso dürften sie die Planung und den Bau gemeinschaftlicher Anlagen unter Berücksichtigung ökologischer Belange ermöglichen. Diese Einschätzung deckt sich mit den Befragungsergebnissen und Äußerungen im Begleitausschuss. Die Durchführung solcher Verfahren würde durch Kompensationszahlungen für erwartete finanzielle Nachteile zweifellos erleichtert. Inwieweit solche Zahlungen an die Teilnehmer berechtigt sind, wird in Abschnitt 8.4.2 abgehandelt.

– Bei der Durchführung von Flurbereinigungsprojekten mit anderen nicht landwirtschaftlichen Schwerpunkten dürften die Teilnehmer in der Vergangenheit die Privatnützigkeit bei entsprechend geringer Eigenbeteiligung deutlich weniger skeptisch beurteilt haben, weil wirtschaftliche Nachteile kaum zu befürchten waren (z.B. bei städtebaulichen Maßnahmen und großenteils beim kommunalen Gemeindebedarf) oder auf Grund bestehender gesetzlicher Grundlagen (z.B. bei Maßnahmen für die kommunale Wasserversorgung) finanziell kompensiert wurden (z.B. Bewirtschaftungsauflagen in Wasserschutzgebieten). Die gesamtwirtschaftliche Effizienz solcher Verfahren dürfte generell deutlich höher gewesen sein als ausschließlich auf die Verbesserung der Agrarstruktur ausgerichtete Verfahren. Da die Träger der nicht landwirtschaftlichen Maßnahmen zumindest teilweise von der Flurbereinigung profitierten, hätte in diesen Fällen auch eine höhere Beteiligung an den Ausführungskosten eingefordert werden können als sich aus den Auswertungen der Gesamtabrechnung und den Befragungen ergab[170]. Sie wäre ein deutlicher Hinweis darauf gewesen, dass Flurbereinigungen nicht nur wegen der hohen Zuwendungen zur Realisierung nicht landwirtschaftlicher Aufgaben eingeleitet worden sind. Je nach Art und Umfang der nicht landwirtschaftlichen Aufgaben dürften die Kernkompetenzen der ÄfA bei diesen Verfahren mehr oder weniger effektiv genutzt worden sein. Sehr effektiv ist ihr Einsatz z.B. zur Lösung von

[170] Die im FlurbG vorgesehene Beteiligung an den Ausführungskosten nach dem Verursacherprinzip hätte zu diesem Zweck stärker zu Lasten des Maßnahmenträgers ausgelegt werden müssen.

Landnutzungskonflikten in Wasserschutzgebieten einzuschätzen, weniger effektiv sicherlich zwecks Ausweisung von Bauland. Ersteres erfordert häufig ein umfassendes Bodenmanagement in der Feldmark, verbunden mit der Planung und dem Bau von Wegen, letzteres lässt sich in der Regel durch einen freihändigen Flächenerwerb von Bauträgern oder Kommunen realisieren.

Als Ergebnis dieser thesenhaften, zumindest teilweise durch Erkenntnisse der Arbeit gestützten Überlegungen lässt sich unter Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten diese Rangfolge von einzuleitenden Verfahren aufstellen:

1. Unternehmensflurbereinigungen.

2. Flurbereinigungen mit anderen, nicht-landwirtschaftlichen Schwerpunkten. Unter diesen haben solche Verfahren Priorität, die
   - mit einer Vielzahl sachlich unterschiedlicher, sich räumlich überlagernder Nutzungsansprüche an das Gebiet begründet werden, und die
   - vorrangig von Aufgabenschwerpunkten wie Naturschutz, Fließgewässerschutz oder Schutz vor Überschwemmungen geprägt sind, d.h. Aufgaben, die ohne die Kernkompetenz der ÄfA nicht oder nur schwer zu bewerkstelligen sind.
   - Die in Zusammenarbeit mit dem Begleitausschuss erstellte Matrix zur Projektauswahl (vgl. Tabelle 8.1) bietet hierfür das geeignete Werkzeug.

3. Flurbereinigungen mit landwirtschaftlichem Schwerpunkt. Hierbei sollten jedoch nur solche Verfahren eingeleitet werden, bei denen
   - die bodenordnerischen Unterstützung bei der Schaffung eines zukunftsweisenden und ausgedünnten Wegenetzes dringend erforderlich ist,
   - die Teilnehmer ein hohes Problembewusstsein und Entgegenkommen zeigen, so dass eine reibungslose und effiziente Durchführung des Verfahrens erwartet werden kann,
   - die Teilnehmer bereit sind, einen deutlich höheren Anteil an den Ausführungskosten zu tragen als gegenwärtig gefordert wird und
   - kostengünstigere Maßnahmen wie freiwilliger Landtausch oder Nutzungstausch als Alternativen ausscheiden und dieser Sachverhalt nicht auf den Widerstand der Teilnehmergemeinschaft zurück zu führen ist.

8.4 Bemessung der Beiträge der Teilnehmer

8.4.1 Vorstellungen des Begleitausschusses

Ausführlich wurde im Begleitausschuss über die unterschiedlichen Auffassungen zur inhaltlichen Definition über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nach § 19 FlurbG diskutiert. Nach dem im NMELF geklärt wurde, dass zwischen der Feststellung der wirtschaftlichen Leistung der Teilnehmergemeinschaft als juristischer Person und der Festlegung der Beiträge der Teilnehmer als natürliche Person zu unterscheiden ist (vgl. Abschnitt 7.3.3), konzentrierte sich die Diskussion auf die Festlegung der Teilnehmerbeiträge, für die das jeweilige AfA zuständig ist. Die Diskussion erfolgte vor dem Hintergrund der Befragungsergebnisse der Flurbereinigungsbehörden[171] und der Modellergebnisse aus den Fallstudien in mehreren Sitzungen. Die vom NMELF-Vertreter sowie den Verfassern im erheblichen Umfang beeinflussten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

– Für die Höhe der Beiträge der Teilnehmer gem. § 19 Abs. 1 sollten die durch die Flurbereinigung erzielten wirtschaftlichen Vorteile zu Grunde gelegt werden[172]. An den Bestimmungen des FlurbG, nicht die individuellen sondern die von den Teilnehmern im Durchschnitt je ha flurbereinigte Fläche erzielten Vorteile zu Grunde zu legen, sollte trotz der aus den Modellberechnungen ersichtlichen einzelbetrieblichen Unterschiede festgehalten werden. Die Vorteile sollten nur für aktive Landwirte und nicht für Verpächter ermittelt werden. Die Aufteilung der Vorteile sollte durch die Pachtvertragspartner selbst auf der Grundlage marktwirtschaftlicher Prinzipien erfolgen.

– Um die Teilnahme der aktiven Landwirte an der allgemeinen Einkommensentwicklung zu ermöglichen und Investitionen für die weitere Entwicklung landwirtschaftlicher Unternehmen zumindest anteilig mit Eigenkapital finanzieren zu können, sollten die wirtschaftlichen Vorteile nur anteilig zur Finanzierung der Teilnehmerbeiträge verwendet werden. Damit wird gleichzeitig dem Prinzip der Privatnützigkeit von Flurbereinigungsverfahren Rechnung getragen.

---

171 Bevor die Bögen zur Befragung der Flurbereinigungsbehörden erstellt wurden, fanden sich die Mitglieder des Ausschusses bereit, mit Hilfe von Flip-Charts die Vorläufer der Fragebögen zu beantworten und über die dabei auftretenden Probleme zu diskutieren. Bereits hier wurden u.a. die aus Abschnitt 7.2.2.1 ersichtlichen unterschiedlichen Vorgehensweisen der ÄfA bei der Festlegung der Teilnehmerbeiträge deutlich.

172 Hinsichtlich der Festlegung der Höhe der Teilnehmerbeiträge wurde im Ausschuss nachdrücklich darauf hingewiesen, dass seit Anfang 2002 grundsätzlich bei jedem Verfahren mindestens 20% der Ausführungskosten von den Teilnehmern erbracht werden müssen. Diese Regelung schränkt die Flexibilität der ÄfA im Vergleich zu den vorausgegangenen Regelungen (vgl. Abschnitt 3.6.1) erheblich ein. Darüber hinaus wurde auf eine weitere, ab 2002 geltende Änderung hingewiesen. Bei Verfahren mit besonderer ökologischer Zielsetzung bzw. mit hoher Bedeutung für die Kulturlandschaft können die Eigenleistungen der Teilnehmer auf bis zu 10% der Ausführungskosten gesenkt werden.

- Die ÄfA sollten zum Aufklärungstermin gem. § 5 FlurbG den voraussichtlich beteiligten Grundstückseigentümern aufzeigen können, welche wirtschaftlichen Vorteile für die Landwirtschaft voraussichtlich realisierbar sind. Als Datengrundlage sollten die Neugestaltungsgrundsätze für das Wegenetz (Beteiligungsgrundsätze und jeweilige Wegelänge, Vergleich des alten und neuen Wegenetzes) und für die Flächen (Vergleich alter und neuer Flurstücke und Schläge) dienen. Auf dieser Datengrundlage wird die Ermittlung der Höhe der wirtschaftlichen Vorteile auf der Basis eines regionalen Durchschnittsbetriebes als ausreichend angesehen. Gewünscht wird ein einfaches und landeseinheitlich anzuwendendes Rechenmodell oder die Ermittlung von Faustzahlen, deren Anwendung durch die Bestimmungen im § 19 Abs. 1 FlurbG begünstigt wird.
- Keine Einigung konnte bei der Bewertung von Wegen im Verhältnis zur landwirtschaftlich genutzten Fläche zwecks Heranziehung der Gemeinden als Eigentümer der Wege zur Mitfinanzierung des Aus- und Neubaus von Wegen erzielt werden. Faustzahlen wurden als nicht problemadäquate Lösung angesehen. Einigkeit bestand lediglich darin, dass der ländliche Wegebau bei Drittnutzung durch Gemeinden von diesen auch mit finanziert werden sollte.
- Nach den vorgestellten Modellergebnissen resultieren die unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteile landwirtschaftlicher Betriebe bei Flurbereinigungen vornehmlich aus ersparten variablen Kosten und einer Verminderung der Randverluste als Folge der Bodenneuordnung. Deshalb sollten die zu leistenden Beiträge zur Deckung der Bodenordnungskosten auf der Grundlage der durchschnittlichen Höhe dieser wirtschaftlichen Vorteile festgelegt werden[173]. Trotz dieser Ableitung sollten die Beiträge nicht zweckgebunden verwendet werden. Vielmehr sollten die gesamten allgemeinen Ausführungskosten als eine Einheit betrachtet werden, um die notwendige Flexibilität bei der Verwendung der Beiträge zu gewährleisten.
- Das eingesetzte Modell zur Ermittlung der Fallstudienergebnisse wird für den Einsatz in der Flurbereinigungspraxis als zu kompliziert und damit nicht benutzerfreundlich angesehen. Deshalb sollten mit dem Modell auf der Grundlage von regionstypischen Betrieben in Abhängigkeit von der durch Flurbereinigung induzierten Schlagvergrößerungen benutzerfreundliche, in Excel-Tabellen aufbereitete Faustzahlen ermittelt werden. Die Faustzahlen sollten die Grundlage für die Festlegung des Eigenanteils der Teilnehmer an den Bodenordnungskosten bilden[174].

---

[173] Nach Informationen aus dem NMELF beliefen sich die Bodenordnungskosten im Durchschnitt der letzten Jahre auf rd. 200 Euro/ha. Dieser Betrag entspricht dem Barwert eines mit 5 % Zinsen diskontierten zehnjährigen unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteils von rd. 25 Euro/ha.

[174] Die Kenntnis der Schlaggrößenveränderung zum Erörterungstermin ist hierfür eine an zahlreichen ÄfA noch nicht vorhandene Grundvoraussetzung. Dies ergab sich aus den Befragungsergebnissen. Danach waren Vorher-Nachher-Angaben nur für Flurstücke verfügbar, für Schläge dagegen überwiegend nur mit hohem Aufwand oder gar nicht (vgl. Abschn. 7.2.2.5).

– Weil die durch Faustzahlen erfassten Wirkungen den Einfluss des regelmäßig ebenfalls auch privatnützigen Wegebaus weitgehend unberücksichtigt lassen, sollten hierfür ebenfalls in einem angemessenen Umfang Eigenleistungen erbracht werden. Zur Festlegung der Höhe wird als eine Methode auf die vom VTG Südniedersachsen vorgeschlagene, nach ökologischen Kriterien differenzierte Anteilsfinanzierung hingewiesen (vgl. hierzu Abschnitt 8.2.2)

– Der von den Verfassern zur Diskussion gestellte Nutzungstausch von Flächen auf freiwilliger Basis anstelle der aufwendigen Bodenordnung für Verfahren mit dem Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft wurde als nicht förderungsbedürftig angesehen. Es überwog die Auffassung, dass sich diese Form der Schlagvergrößerung auch ohne Förderung auf dem Bodennutzungsmarkt durchsetzen würde.

Aus den Diskussionen mit dem Begleitausschuss ergab sich, ausdrücklich unterstützt vom NMELF, als neue Aufgabenstellung die Ermittlung von Faustzahlen zwecks angemessener Beteiligung der Teilnehmer an den Bodenordnungskosten. Weiterhin zeigte sich die Notwendigkeit, sachgerechte Kriterien für die Beteiligung der Teilnehmer an den Kosten des Wegebaus zu erarbeiten. Darüber hinaus sahen die Verfasser die Notwendigkeit, zunächst grundsätzliche Überlegungen zur Privatnützigkeit von Verfahren mit starker ökologischer Ausrichtung anzustellen, um die Realisierungschancen solcher Verfahren aus Sicht der potentiellen Teilnehmer aufzuzeigen.

8.4.2 Privatnütziger Zweck versus stärkere ökologische Ausrichtung von Flurbereinigungen

Wenn dem Vorschlag gefolgt wird, bei der Prioritätensetzung von Flurbereinigungsverfahren ökologische Aufgabenschwerpunkte stärker zu gewichten , so entspricht das u.a. auch den vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) seit geraumer Zeit erhobenen Forderungen[175]. Die Forderungen der Interessenverbände sind noch ungleich weitreichender[176].

---

[175] „Der Umweltrat schlägt erneut deutlich flexiblere Gestaltungsmöglichkeiten von Flurbereinigungsverfahren vor (s.a. SRU, 1985). Notwendig sind situationsangepasste, kurzfristige und vor allem wenig zeitaufwendige Verfahren zur Entflechtung von Naturschutzkonflikten durch Flächenbesitzverhältnisse. Erste Ansätze hierzu bietet die Erweiterung des Anwendungsbereichs bestimmter Verfahrenstypen der Flurbereinigung (Gesetz zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes vom 23. August 1994), um zum Beispiel Nutzungskonflikte zwischen Naturschutz und Landwirtschaft zu entflechten und den Landtausch für Naturschutzzwecke zu erreichen“ (SRU, 1996, S. 66).

[176] Der Geschäftsführer des Naturschutzbundes (NABU), Billen, fordert z.B. „Die Flurbereinigung muss in Zukunft konsequent zum Erhalt der Tier- und Pflanzenwelt sowie zur Konfliktlösung zwischen Landwirtschaft und Naturschutz beitragen“ (vgl. Agrar-Europe 20/03, Länderberichte S. 29: NABU fordert neue Ausrichtung der Flurbereinigung). Hierzu müssten im Flurbereinigungsgesetz und in den Richtlinien der Länder als Ziel die ökologische Verbesserung der Landschaft sowie ein Verschlechte-

Im Zusammenhang mit der Umorientierung sieht der SRU ebenfalls Probleme bei der Akzeptanz von Flurbereinigungen wegen der dann ggf. fehlenden Privatnützigkeit und schlägt neue Anreizmodelle vor: „Die materiellen und Verfahrensregelungen des Flurbereinigungsrechts sind auf die Grundstückseigentümer beziehungsweise deren vitale ökonomische Interessen an einer entsprechenden Neuordnung bezogen. Eine Flurneuordnung als Teil des Naturschutzmanagements kann mit einer entsprechenden Teilnehmergemeinschaft als aktive Größe im Konzept herkömmlicher Verfahren nicht unbedingt rechnen. Deshalb sind neue Anreizmodelle für die Grundstückseigentümer zur Teilnahme an modifizierten Verfahren notwendig. Vorstellbar sind finanzielle Anreize etwa in Umkehrung der derzeit üblichen Beteiligungskosten am Bereinigungsverfahren nach Flächenanteil. Flurneuordnung kann immer nur mit der Akzeptanz und Beteiligung der Grundstückseigentümer erfolgen. Diese Akzeptanz auch unter geänderten Zielsetzungen und Rahmenbedingungen zu erwirken, müsste zukünftig von der Flurbereinigung als neue Herausforderung erkannt und aktiv für ein Naturschutzmanagement genutzt werden. Erforderlich wird auch eine juristisch tragfähige Regelung des Interessenausgleichs zwischen den beteiligten Grundstückseigentümern (Wertermittlung und Neuzuweisung im Abgleich mit den ökologischen Zielsetzungen der Verfahren)“ (SRU 1996, S. 66).

Eine einvernehmliche Planung ökologischer Maßnahmen zwischen Teilnehmer und Maßnahmeträgern wird dadurch erschwert, dass die erst 1998 in das BNatSchG aufgenommene Ausgleichsregelung für Nutzungsbeschränkungen der Landwirte (vgl. BGBl I, S. 823ff.) durch Naturschutzmaßnahmen, die bislang nur in Bayern umgesetzt worden ist, durch das neue BNatSchG 2002 relativiert wurde (vgl. BGBl I, S. 11933ff.)[177]. Bisher waren die Länder verpflichtet, einen Ausgleich vorzusehen (§ 5 Abs. 2 BNatSchG, alt). Nunmehr sind sie nur noch zur Regelung eines Ausgleichs verpflichtet, dessen Ausmaß ihnen überlassen bleibt (§ 5 Abs. 2 BNatSchG, neu). Sie haben somit einen mehr oder minder großen

rungsverbot für den ökologischen Zustand verankert werden. Die Flurbereinigung in Bund und Ländern sollte nur noch gefördert werden, wenn sie einen konkreten Beitrag zur Umsetzung von Naturschutzzielen leistet. Die Beseitigung agrarstruktureller Nachteile rechtfertigt den hohen finanziellen Aufwand nicht mehr und könnte für Landwirte auf andere Weise ausgeglichen werden (ebenda).

[177] Hintergrund ist der Widerstreit zwischen der grundgesetzlich geschützten Position des Grundeigentums (Vermeidung unverhältnismäßiger Belastungen des Eigentums und möglichst weitgehende Erhaltung seiner Privatnützigkeit) und der Sozialpflichtigkeit gemäß Art. 14 GG. Die Grenzziehung zwischen entschädigungslos hinnehmbarer Inhaltsbestimmung bzw. Sozialbindung und der mit einem Entschädigungsanspruch verbundenen Enteignung ist fließend. „Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht und das Bundesverfassungsgericht zählen unter Berufung auf die Situationsgebundenheit des Grundeigentums gesetzliche Verfügungsbeschränkungen zum Schutz von Natur und Landschaft und damit auch Bewirtschaftungsauflagen im Zuge von Schutzgebietsausweisungen zu den verfassungsrechtlich unbedenklichen Inhaltsbestimmungen des Eigentums“ (Norer 2002, S. 250). Gleichwohl besteht ein gewisser Spielraum im Hinblick auf die „ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung des Eigentums“, also die Gewährung eines Ausgleichs aus Billigkeitsgründen auch ohne Vorliegen einer Enteignung in Fällen unzumutbarer Belastung, wenngleich deren Ausnahmecharakter immer wieder betont wird und dieses Rechtsinstitut für flächendeckende Ausgleichszahlungen nicht geeignet sein dürfte (vgl. ebenda).

Spielraum, ihr jeweiliges Landesrecht innerhalb von drei Jahren an die neuen rahmenrechtlichen Vorgaben des BNatSchG anzupassen. In dieser Phase sind intensive Diskussionen und Auseinandersetzungen in der Öffentlichkeit zu erwarten.

Aus Sicht der Landwirtschaft würde die Umsetzung von Naturschutzzielen im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren erleichtert werden, wenn auch im neu gefassten BNatSchG auf den gesetzlichen Billigkeitsausgleich gesetzt worden wäre, wie er bereits im § 19 Abs. 4 Wasserhaushaltsgesetz oder in § 5 Abs. 2 des alten BNatSchG normiert wurde. Wegen der Regelungen im neuen BNatSchG wird sich der Widerstand der betroffenen Landwirte gegen die Durchführung von Flurbereinigungsverfahren um so mehr entfalten, je mehr vermeintliche oder tatsächliche wirtschaftliche Nachteile entschädigungslos zu dulden sind, die nicht durch sonstige, sich positiv auf die Lage der Landwirtschaft auswirkende Flurbereinigungswirkungen (größere Flurstücke bzw. Schläge, Wegebau) kompensiert werden.

An dieser Stelle sei auf die nationalen Schwierigkeiten bei der Auswahl, Meldung und Festsetzung von Gebieten nach der Flora-Fauna-Habitat Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (FFH-RL, zuletzt geändert durch die Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27.10.1997) hingewiesen. Die EG-RL musste in den einzelnen Staaten bis Juni 1994 umgesetzt werden. In Deutschland erfolge dies erst durch die zweite Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes im Mai 1998, also mit vier Jahren Verspätung. Bei der Errichtung eines kohärenten europäischen ökologischen Netzes besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung „Natura 2000“ ist die Bundesrepublik Deutschland ihren gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen ebenfalls nicht fristgerecht nachgekommen. „Bis zum Frühjahr 1998 hatten sich die meisten Bundesländer unter Hinweis auf die fehlenden Bestimmungen im BNatSchG geweigert, die entsprechenden Gebiete zu benennen. (8) Erst eine Klage (9) der Europäischen Kommission wegen unzureichender Gebietsmeldungen vom 24. Februar 1999 hat die Länder vollends dazu veranlasst, sich wieder der Gebietsauswahl zu widmen“ (Nies und Schröder 2002, S. 172). Für die Betroffenen (insbesondere Grundstückseigentümer und Pächter von LF) stellt sich in diesem Zusammenhang verschärft die Frage nach einem effektiven Rechtsschutz, um die Ausweisung der Schutzgebiete gerichtlich zu überprüfen (ebenda, S. 173). Aus Art. 8 FFH-RL ergibt sich nämlich, dass lediglich für besondere Schutzgebiete mit prioritären Lebenstypen bzw. Arten eine finanzielle Beteiligung beantragt werden kann. Weitergehende Verpflichtungen gem. § 5 Abs. 2 BNatSchG entfalten auf EU-Ebene keine Rechtswirkungen (vgl. ebenda, S. 174).

Einen Vorschlag zur Ausgleichsregelung für die Landwirtschaft in ausgewiesenen Schutzgebieten leitet Köhn (2002) aus den Erfahrungen beim Wasserschutz ab[178]. Die Arbeit

[178] „Zunächst untersucht der Verfasser die Rahmenvorgaben des neuen BNatSchG, wobei im Hinblick auf die Ausgestaltung des Nachteilsausgleichs im Naturschutz dessen Besonderheiten im Vergleich zum

kann zur Versachlichung der Diskussion und Auseinandersetzung um das neue BNatSchG beitragen, weil sie durch die Entwicklung von Schutzkonzepten und Ausgleichsregelungen wichtige Hilfestellungen bieten kann. Gleichzeitig kann sie die Durchführung von Flurbereinigungen mit ökologischem Aufgabenschwerpunkt in Kooperation mit den betroffenen Grundeigentümern erleichtern. Werden die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege dagegen weitgehend durch ordnungsrechtlich angeordnete Bewirtschaftungsbeschränkungen durchgesetzt, wirken sich daraus entstehende Konflikte mit den Bodeneigentümern bzw. Pächtern regelmäßig negativ auf die Effektivität und Effizienz von entsprechend ausgerichteten Flurbereinigungsverfahren aus.

8.4.3 Praxisrelevante Vorschläge für Verfahren mit landwirtschaftlichem Aufgabenschwerpunkt

Die Ausführungen der beiden vorangegangenen Abschnitte lassen es zweckmäßig erscheinen, bei der Bemessung der Beiträge der Teilnehmer grundsätzlich zu unterscheiden zwischen

- privatnützigen Bodenordnungskosten (hierzu zählen u.a. Flurstückstausch-, Rechts- und Verwaltungskosten);
- privatnützigen Kosten für die Herstellung gemeinschaftlicher Anlagen, soweit sie zur Maßnahmengruppe 1 zählen (Wege, Gewässer, bodenschützende und –verbessernde Maßnahmen sowie die nach dem Naturschutzrecht erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen);
- nicht privatnützige Kosten für Maßnahmen der Gruppen 3 und 7; zur Gruppe 3 zählen landschaftsgestaltende Anlagen wie Biotope und Anpflanzungen, die nicht als Aus-

---

Wasserschutz ausgearbeitet werden. Der Verfasser plädiert dafür, dass sich der ordnungsrechtliche Naturschutz auf einen Grundschutz beschränken sollte, während darüber hinausgehende Beschränkungen vertraglich vereinbart werden sollten, für die sich Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen von Agrarumweltprogrammen sowie auch im Rahmen der Modulation von EG-Direktzahlungen eröffnen könnten. Sodann setzt sich die Arbeit eingehend mit dem Vertragsnaturschutz als Alternative zu ordnungsrechtlich angeordneten Bewirtschaftungsbeschränkungen auseinander. Diese Untersuchung schließt wiederum mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen, wobei sich der Verfasser bei gleicher Eignung und gleichzeitiger Wirksamkeit für eine Vorrangstellung des Vertragsnaturschutzes, für eine gewisse Angleichung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf der Ebene der Länder, um Wettbewerbsverzerrungen in der Landwirtschaft zu vermeiden, sowie für eine Ermöglichung der Wiederaufnahme der Nutzung, wenn während der Laufzeit eines solchen Vertrages ein schützenswertes Biotop entstanden ist, ausspricht. In einem letzten Teil behandelt die Arbeit Inhalt und Umsetzung der FFH-Richtlinie. In diesem Zusammenhang hat der Verfasser eine Befragung von Mitarbeitern der 18 Landesbauernverbände durchgeführt, um Kritikpunkte seitens der Land- und Forstwirtschaft sowie bestehende Lösungsansätze zu ermitteln. Der Teil endet wiederum mit Empfehlungen zur Umsetzung der FFH-Richtlinie, um bisher vorhandene Defizite zu beseitigen. Die Arbeit schließt mit einem Resumé, in dem Vorschläge zur Implementierung von flächenbezogenen Schutzkonzepten entwickelt werden“ (Winkler 2002, H. 11).

gleichs- und Ersatzmaßnahmen im Rahmen der GAK gefördert werden; zur Gruppe 7 die Förderung des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie der Erholungsfunktion der Landschaft, soweit sie nicht aus Mitteln der GAK finanziert werden.

Nur bei privatnützigen Kosten sollten die Teilnehmer einen Eigenbeitrag leisten. Die Höhe sollte sich nach den hieraus ergebenden wirtschaftlichen Vorteilen richten. Diese Vorgehensweise ist sachgerecht, erhöht die Transparenz bei der Ermittlung der Eigenleistungen und damit auch die Akzeptanz durch die Teilnehmer. Die nachfolgenden Überlegungen und Berechnungen zu den wirtschaftlichen Vorteilen durch größere und besser geformte Schläge sowie durch gemeinschaftliche Anlagen werden zunächst für die als nachrangig eingestuften Verfahren mit Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft angestellt. Anschließend werden die Auswirkungen der als vorrangig eingestuften Verfahren mit nicht landwirtschaftlichen Aufgabenschwerpunkten auf die ermittelten landwirtschaftlichen Vorteile abgeschätzt und mit Blick auf die Gewährleistung der Privatnützigkeit jeweils Vorschläge zur Bemessung der Eigenleistungen gemacht.

8.4.3.1 Grundsätzliche Überlegungen

Mit Hilfe der Kernkompetenzen der ÄfA sind im Verfahrensgebiet möglichst große Schläge, verbesserte Schlagformen und ein optimiertes Wegenetz anzustreben, um hohe wirtschaftliche Vorteile für die aktiven Landwirte und damit indirekt für alle Teilnehmer zu erzielen. In welchem Umfang das Wegenetz optimiert werden kann, hängt von den lokalen Gegebenheiten und der Flexibilität bei der Gestaltung der Schläge ab. Letzteres wird maßgeblich von der Aufgeschlossenheit der Teilnehmergemeinschaft gegenüber solchen Zielen im Vergleich zu tradierten Verhaltensweisen bestimmt. Je vollkommener die Schläge den unverrückbaren natürlichen Grenzen angepasst werden können, desto stärker lässt sich im Allgemeinen das vorhandene Wegenetz in Bezug auf Ausdünnung optimieren.

Die Anforderungen an ein optimiertes Wegenetz zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im Verfahrensgebiet bewirtschafteter landwirtschaftlicher Betriebe lassen sich unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben (vgl. Seehusen und Schwede, 1997, S. 165ff) wie folgt skizzieren (vgl. hierzu auch die Diskussionen über den ländlichen Wegebau in den Abschnitten 8.1.2 und 8.2.2):

- Im Gegensatz zur Förderungspraxis beim ländlichen Wegebau steht nicht der einzelne Weg, sondern die Herstellung eines zukünftig notwendigen Wegenetzes im Vordergrund, das auch beim Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft nicht nur auf rein landwirtschaftliche Zwecke auszurichten ist.
- Die Feldwege sind in diesem Netz so zu bemessen und bautechnisch auszubilden, dass sie langfristig den erforderlichen Verkehrsbelastungen gewachsen sind.

– Das ländliche Wegenetz ist als gliedernder Bestandteil der Kulturlandschaft in das Landschaftsbild unter Beachtung der Erfordernisse des Naturschutzes, der Landschaftspflege, der Erholung sowie des Boden- und Gewässerschutzes einzubinden.

Der Wegebau und die Wegerhaltung sind durch angepasste und kostengünstige Bauweisen möglichst wirtschaftlich zu gestalten (vgl. hierzu auch Meißner, 1999, S. 5ff). Je nach den zusätzlichen Aufgaben der einzelnen Verfahren, den Anforderungen Dritter sowie den lokalen landwirtschaftlichen und sonstigen Gegebenheiten besteht hinsichtlich eines optimierten Wegenetzes zwar ein Gestaltungsspielraum. Jedoch muss es den Anforderungen der derzeit gültigen „Richtlinien für den ländlichen Wegebau“ (DVWK, 1999) sowie den „zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen und Richtlinien für die Befestigung ländlicher Wege“ (FGSV, 1999) mindestens genügen. Besonders zu beachten sind

– die flächendeckend zu beobachtende Zunahme der Achslasten, mit der ein exponentieller Anstieg der Wegebeanspruchung verbunden ist,[179] und

– die beidseitig befestigten mindestens 50 cm breiten Seitenstreifen zwecks Vermeidung von Randschäden an der regelmäßig 3 m breiten Fahrbahn durch die insbesondere bei Erntemaschinen breiter gewordenen Radabstände.

Der erhöhten Fahrbahnbeanspruchung muss durch Anlage entsprechend belastbarer Ringwege bzw. Wendehammer, Verladestationen etc. Rechnung getragen werden; zwecks Kosteneinsparung ist das Wegenetz dementsprechend stark auszudünnen. Eine hierfür entscheidende Voraussetzung sind hinreichend große Schläge. Durch die bisherige Konzentration auf die Zusammenlegung von Eigentumsflächen kann dieses Ziel regelmäßig nicht erreicht werden. Deshalb müssen zukünftig die Pachtflächen stärker einbezogen werden.

Diese Vorgehensweise wirft nach Auskunft von Mitgliedern des Begleitausschusses insofern Probleme auf, als die Pächter und Verpächter bei der Flurneuordnung nicht im Gleichschritt gehen[180], die Pachtverträge zur vorläufigen Besitzeinweisung auflösen, sich danach neu orientieren und erst dann wieder langfristige Pachtverträge abschließen. Je weniger es jedoch gelingt, durch größere Schläge das Wegenetz auszudünnen, desto höher sind die Kosten für seine Herstellung sowie Unterhaltung und desto geringer fallen bei Orientierung der Eigenleistungen an diesem Kostenniveau die wirtschaftlichen Vorteile aus.

---

[179] „Eine Überrollung von einem mit Rüben beladenen 4-achsigen und 38 t schweren Sattelkraftzug entspricht über hundert Überrollungen von einem 7 t schweren Schlepper oder 50 000 Überrollungen von einem PKW“ (Meißner, 1999, S. 7)

[180] Häufig sind die Vorstellungen von Pächtern, die Eigentums- und zugepachtete Flächen in einem Schlag bewirtschaften, und den dazu gehörigen Verpächtern in Bezug auf die gleichwertige Abfindung ihrer alten Grundstücke in Land zu unterschiedlich, als dass ihre neuen Grundstücke in unmittelbarer Nachbarschaft liegen und wieder in einem Schlag bewirtschaftet werden könnten.

Um dieses Problem zu entschärfen, sprachen sich einige Mitglieder des Begleitausschusses dafür aus, die Vorbereitungsphase für die Einleitung von Flurbereinigungsverfahren zu ändern. Sie schlugen vor, das Vorverfahren zu erweitern und mit den Teilnehmern intensive Gespräche über die Ziele der Bodenordnung und des Wegebaus zu führen. Der damit verbundene höhere Koordinationsaufwand lässt sich rechtfertigen, wenn tatsächlich entsprechend größere Schläge geschaffen und damit ein wesentlicher Beitrag zu einem optimierten Wegenetz geleistet werden kann. Da die Ergebnisse des verlängerten Vorverfahrens a priori nicht bekannt sind, müssten alle Vorverfahren entsprechend geändert und eine Verfahrensanordnung vom Erreichen vorgegebener Zielwerte für die Schlaggrößen und damit zusammenhängend ein optimiertes, den lokalen Gegebenheiten angepasstes Wegenetz abhängig gemacht werden.

Bei der Vorgabe der Zielwerte ist zu berücksichtigen, dass auch das optimierte Wegenetz jedem Grundstückseigentümer die Zufahrt ermöglicht. Nach § 44 Abs. 3 Satz 3 sind die neuen Grundstücke durch Wege zugänglich zu machen, die eine ortsübliche Benutzung ermöglichen. Unabhängig davon, ob seine alten Grundstücke durch Wege erschlossen waren, hat der Teilnehmer hierauf einen Anspruch, weil er am entschädigungslosen Wegeabzug teilnimmt (vgl. Seehusen und Schwede, 1997, S. 223 und S. 165ff)[181]. Die gesetzlichen Regelungen engen die Möglichkeiten der Kostenersparnis zwangsläufig ein. Hinzu kommen andere, in den meisten Verfahren gegebene Belange (z.B. Abstimmung mit den Erfordernissen des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Kulturlandschaft). Aufgabe der ÄfA ist es, mit ihrer Sachkompetenz für die anzustrebende Neuordnung des Flurbereinigungsgebiets in einem sogen. „progressiven Strichentwurf“[182] aufzuzeigen, wie unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen die angestrebten Ziele erreicht werden können. Die Erstellung solcher Entwürfe wird durch zukünftig verfügbare georeferenzierte Daten für Flurstücke, Schläge und natürliche Gewannebegrenzungen einschl. Wege erheblich erleichtert.

Die Anordnung von Flurbereinigungsverfahren mit Schwerpunkt Landwirtschaft ist von der möglichst nicht modifizierten Realisierung des ersten Strichentwurfs abhängig zu machen. Mit den neu entstehenden Schlaggrößen und –formen sollten die aus KTBL-Norm-

---

[181] Ohne die direkte Anbindung an einen Weg wird der Wert eines Grundstücks geschmälert. Dies wird auch aus der jüngeren Rechtsprechung deutlich. Wenn eine direkte Anbindung fehlt, und die Zufahrt (auf einem Notweg über ein Nachbargrundstück gesichert wird, berechtigt diese Grunddienstbarkeit (Wegerecht) nur zur Überquerung des dienenden Grundstücks zu landschaftlichen Zwecken, aber nicht zu Fahrten für andere Zwecke (vgl. Agrar- und Umweltrecht 2003, S. 257ff).

[182] Im Gegensatz zu den bisher von den ÄfA angefertigten Strichentwürfen soll die progressive Version auf der Grundlage der vorhandenen Sachkompetenz das maximal Mögliche an Schlaggrößen und Schlagformen sowie an Wegeausdünnung unter Beachtung des Prinzips der wertgleichen Abfindung der Teilnehmer in Land beinhalten. Einwände der Teilnehmer müssen in diesem Planungsstadium unberücksichtigt bleiben.

daten ersichtlichen Kostenvorteile zumindest weitgehend (z.B. zu 90 %) ausgeschöpft werden können. Nachfolgend werden die wirtschaftlichen Vorteile durch Flächenzusammenlegung und Wegebaumaßnahmen jeweils getrennt ermittelt.

8.4.3.2 Wirtschaftliche Vorteile durch Flächenzusammenlegung

Zum Zeitpunkt der Ermittlung der wirtschaftlichen Vorteile ist eine exakte Berechnung, wie sie in den Fallstudien erfolgt ist, schon deshalb nicht möglich, weil der genaue Zuschnitt der Schläge und ihre Verteilung auf die Teilnehmer ex ante nicht bekannt ist. Zudem soll ein Durchschnittswert gefunden werden, der für alle Teilnehmer Gültigkeit hat. Daher reicht es aus, durchschnittliche Schlagdaten vor (tatsächlich) und nach (prognostiziert) der Flurbereinigung zu ermitteln und die daraus erwachsenden Vorteile anhand von Faustzahlentabellen abzuschätzen. Das Aufbauprinzip dieser Tabellen wurde in Zusammenarbeit mit dem Begleitausschuss entwickelt. Herleitung und Anwendung der Faustzahlen werden in diesem Abschnitt beschrieben.

Vorgehensweise

In Anlehnung an die in Kapitel 6.3.1 beschriebene Methode wurden im Programm AVORWin zunächst (regionstypische) Modellbetriebe mit bestimmten Anbauverhältnissen und Maschinenausstattungen entwickelt. Anschließend wurden die variablen Bewirtschaftungskosten dieser Betriebe unter verschiedensten Schlagkonstellationen berechnet und in einer Tabelle zusammengetragen.

Dabei stand weder die Anzahl der zu entwickelnden Modellbetriebe noch die Zahl der zu berechnenden Schlagkonstellationen von vornherein fest. Beides wurde iterativ und in Abstimmung mit dem Begleitausschuss festgelegt, unter Berücksichtigung

(12) einer gewissen Repräsentativität für die niedersächsischen Regionen, Anbauverhältnisse und vorkommenden Schlaggrößen, aber

(13) auch der Übersichtlichkeit und Verhältnismäßigkeit in Anbetracht der Ergebnisunterschiede zwischen den Betriebsmodellen und den Schlagkonstellationen.

Wie schon in der Fallstudienarbeit, wurde von vornherein zwischen Modellen für Ackerbau und Grünland unterschieden. Für die Grünlandmodelle wurden drei verschiedene Intensitätsstufen (extensiv = 1 Schnitt, mittel = 2 Schnitte, intensiv = 3 Schnitte) aufgebaut. Für die Ackerbaumodelle wurden Anbau- und Ertragsdaten einzelner Landkreise aus der Agrarstatistik (Statistisches Landesamt Niedersachsen, 2001) ausgewertet und in Grundmodelle eingearbeitet. Die Grundmodelle enthalten jeweils bis zu sieben Kulturarten mit definierten Anbauanteilen (in % der Ackerfläche) und Ertragsstufen (1 – 5 gemäß KTBL-

Standarddeckungsbeiträgen). Folgende Regionen und diese repräsentierende Landkreise wurden gewählt:

- Nordseeküste - Lkr. Aurich
- Weser-Ems (Veredlungsregion) - Lkr. Cloppenburg
- Lüneburger Heide - Lkr. Soltau-Fallingbostel
- Braunschweig-Hildesheimer Börde - Lkr. Peine
- Südniedersächsische Mittelgebirge - Lkr. Göttingen

Die Grundmodelle wurden teilweise nochmals in eine viehlose (mit Ausnahme von Cloppenburg) und eine Vieh haltende (mit Ausnahme von Göttingen) Variante differenziert, so dass acht verschiedene Ackerbau-Modelle vorhanden sind. Jedes Acker- und Grünland-Modell wurde mit zwei unterschiedlichen Mechanisierungen aufgebaut, einer „kleinen" mit 100-PS- und einer „großen" mit 160-PS-Leitschlepper, so dass letztlich insgesamt 22 Betriebsmodelle durchgerechnet wurden. Beim Aufbau der Mechanisierungen und der einzelnen Arbeitsgänge wurde weitgehend den Vorschlägen des Programms AVORWin gefolgt[183]. Die den einzelnen Modellen zu Grunde gelegten Produktionsverfahren, ihre Anteile an der Fruchtfolge, die einzelnen Arbeitsgänge und Ausbring- und Erntemengen sind den Tabellen in Anhang 8.1 zu entnehmen.

Die AVORWin-Betriebsmodelle wurden jeweils mit 96 verschiedenen Schlagkonstellationen durchgerechnet, bei denen folgende Parameter variieren (vgl. Anhang 8.3):

- die Schlaggröße (14 verschiedene Größen zwischen 0,25 und 10 ha)
- die Schlaglänge (drei bis vier Schlaglängen in 100-m-Schritten aufwärts, angefangen bei 100 – 300 m bei den kleinen Schlägen bis zu 400 - 600 m beim 10-ha-Schlag)
- die Hof-Feld-Entfernung (1 km, 2 km).[184]

Ergebnis dieser Berechnungen sind die variablen Maschinen- und Lohnkosten unter der jeweiligen Schlagkonstellation.

---

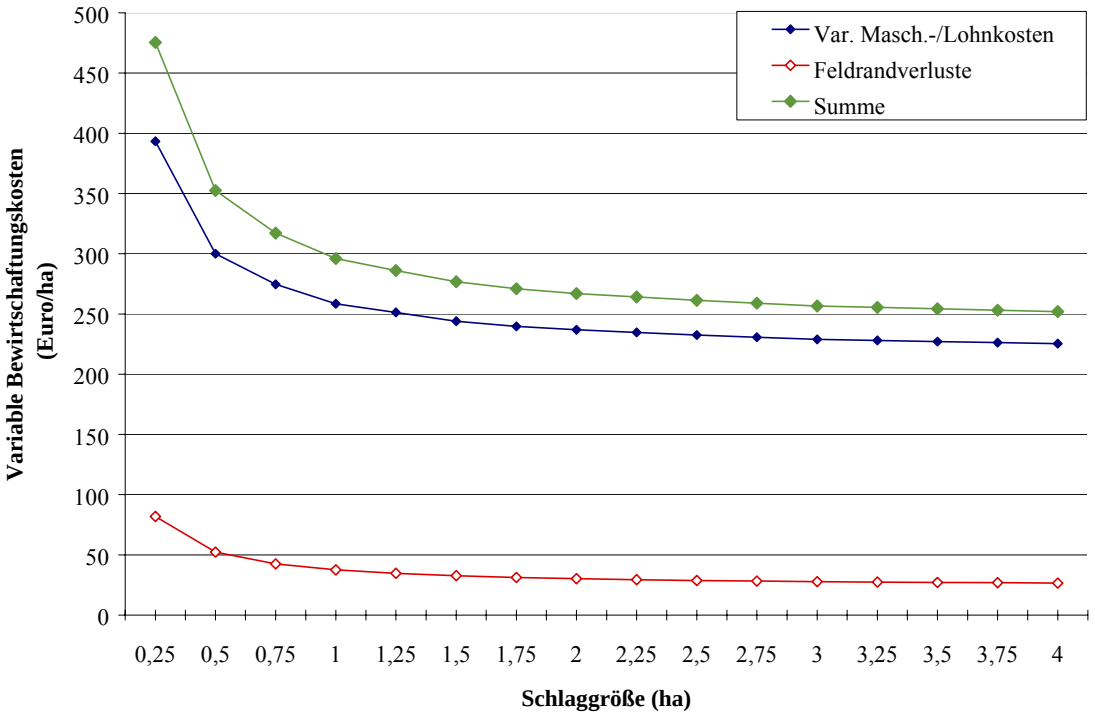
[183] Diese Vorgehensweise impliziert - im Unterschied zu den Modellen der Fallstudien - eine weitgehende Eigenmechanisierung der Modellbetriebe. Nur für wenige Spezialmaschinen (Körnermaisdrescher, CCM-Mühle, Zuckerrüben-Reinigungslader) wurden Lohnarbeitsverfahren unterstellt. Die Kosten der überbetrieblichen Maschinenverwendung bleiben in allen Modellen unberücksichtigt, da AVORWin hierfür einen fixen (vom Zeitbedarf unabhängigen) Hektarsatz vorgibt. Daher sind die variablen Bewirtschaftungskosten der Faustzahlentableaus tendenziell höher als in den Fallstudien.

[184] Programmtechnisch wurde ein 50-ha-Betrieb mit einer der Schlaggröße entsprechenden Anzahl identischer Schläge zugrunde gelegt. Die Größe des Betriebs ist aber letztlich ohne Bedeutung, da nur variable Bewirtschaftungskosten in das Ergebnis einfließen.

Die Feldrandverluste, die sich aus den Schlagabmessungen mit der jeweiligen Fruchtfolge ergeben, wurden, wie schon in den Fallstudien, in einer Excel-Anwendung unter Zuhilfenahme von KTBL-Standarddeckungsbeiträgen berechnet. Die hierbei zu Grunde gelegten Daten sind aus den Tabellen in Anhang 8.2 ersichtlich.

Variable Maschinen- und Lohnkosten sowie Feldrandverluste ergeben zusammen die variablen Bewirtschaftungskosten, ausgedrückt in Euro je Hektar LF (vgl. Abbildung 8.1). Die unter den jeweiligen Schlagkonstellationen errechneten Werte wurden in das vorbereitete Tableau des entsprechenden Modells eingetragen. Ein Beispiel für ein ausgefülltes Tableau zeigt Tabelle 8.2. Die Ergebnistableaus aller 22 Modelle sind in Anhang 8.4 zusammengestellt.

Abbildung 8.1: Beispiel für Ergebnisse der Modellrechnungen: Modell „Aurich viehlos klein“, variable Bewirtschaftungskosten bei unterschiedlichen Schlaggrößen, 200 m Schlaglänge, 1 km HFE.



Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 8.2: Beispiel für ein Faustzahlentableau: Variable Bewirtschaftungskosten in Euro/ha im Modell „Aurich viehlos klein“

Schlag-länge	Hof-Feld-Entf.	Schlaggröße (ha)													
		0,25	0,5	0,75	1	1,25	1,5	1,75	2	2,5	3	4	5	7,5	10
100 m	1 km	492	394	360	343	333	325	320	317	312	308	-	-	-	-
	2 km	565	433	389	366	353	342	336	332	325	320	-	-	-	-
200 m	1 km	475	352	317	296	286	277	271	267	261	257	252	-	-	-
	2 km	548	392	345	319	306	294	287	282	274	268	262	-	-	-
300 m	1 km	488	352	306	287	273	263	257	253	246	242	236	233	229	-
	2 km	560	391	334	309	292	281	273	268	259	253	246	242	238	-
400 m	1 km	-	-	-	-	269	260	253	247	241	235	229	225	221	219
	2 km	-	-	-	-	288	277	268	262	254	247	239	235	229	227
500 m	1 km	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	221	216	214
	2 km	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	231	225	222
600 m	1 km	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	211
	2 km	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	220

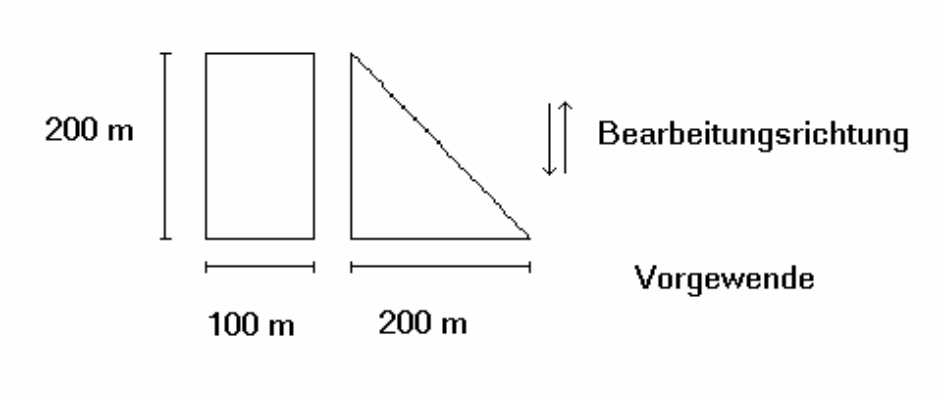
Quelle: Eigene Berechnungen. Alle 22 Tableaus befinden sich in Anhang 8.4.

Anwendung der Faustzahlen in der Praxis

Voraussetzung für die Anwendung der Faustzahlen ist das Vorliegen von Karten des Verfahrensgebiets, aus denen die bewirtschafteten bzw. prognostizierten Schläge mit ihrer Größe, Länge bzw. Breite und ihrer Zuordnung zu den Betrieben (Hof-Feld-Entfernung) hervorgehen. Aus den Karten sind die für das Modell relevanten Schlagdaten zu erheben. Dabei ist folgendes zu beachten:

- Die Schlaggröße ist die Größe der tatsächlich in einem Stück zusammenhängend mit einer Kulturart bewirtschafteten Fläche.
- Die Hof-Feld-Entfernung ist die tatsächlich zurückzulegende Strecke zwischen dem jeweiligen Betrieb und der Mitte des nächstgelegenen Feldrandes.
- Die Schlaglänge kann bei rechteckigen Schlägen als Strecke von Feldrand zu Feldrand in Bearbeitungsrichtung gemessen werden. Bei anders geformten Schlägen ist, um die höhere Anzahl der Wendungen angemessen zu berücksichtigen, ein „virtuelles Rechteck“ zu bilden, dessen Breite dem längsten Vorgewende entspricht (vgl. Kapitel 6.3.1.1). Die rechnerische Schlaglänge ergibt sich als Quotient aus Schlaggröße und längstem Vorgewende.
- Hierzu ein einfaches Beispiel: Die beiden in Abbildung 8.2 dargestellten Schläge haben eine Größe von genau 2 ha und eine maximale Länge von 200 m. Der linke, rechteckige Schlag hat auch eine rechnerische Länge von 200 m. Der rechte, dreieckige Schlag hat dagegen eine rechnerische Länge von (2 ha / 200 m Vorgewende =) 100 m.

Abbildung 8.2: Beispiel zur Messung der rechnerischen Schlaglänge



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Schlagdaten werden grundsätzlich von Acker- und Grünlandschlägen getrennt erhoben und in den jeweils geeigneten Acker- und Grünlandmodellen verarbeitet. Erst am Schluss wird ein nach Flächenanteil gewichteter Mittelwert aus den Ergebnissen von Acker und Grünland gebildet.

Auch wenn das Ziel der Berechnungen jeweils ein Durchschnittswert für das Verfahrensgebiet ist, dürfte es in der Praxis schwer fallen, auf Anhieb *einen* für das Gebiet repräsentativen Schlag auszuwählen. Je nach Datenlage empfiehlt es sich, mehrere Gruppen von Schlägen (gruppiert nach Lage, nach Schlaggröße oder nach Betriebszugehörigkeit) zu bilden und durchschnittliche Schlagdaten innerhalb dieser Gruppen auszumessen. Die aus den Gruppen gewonnenen Faustzahlen sind abschließend zu einem gewichteten Gesamtdurchschnitt zusammenzufügen.

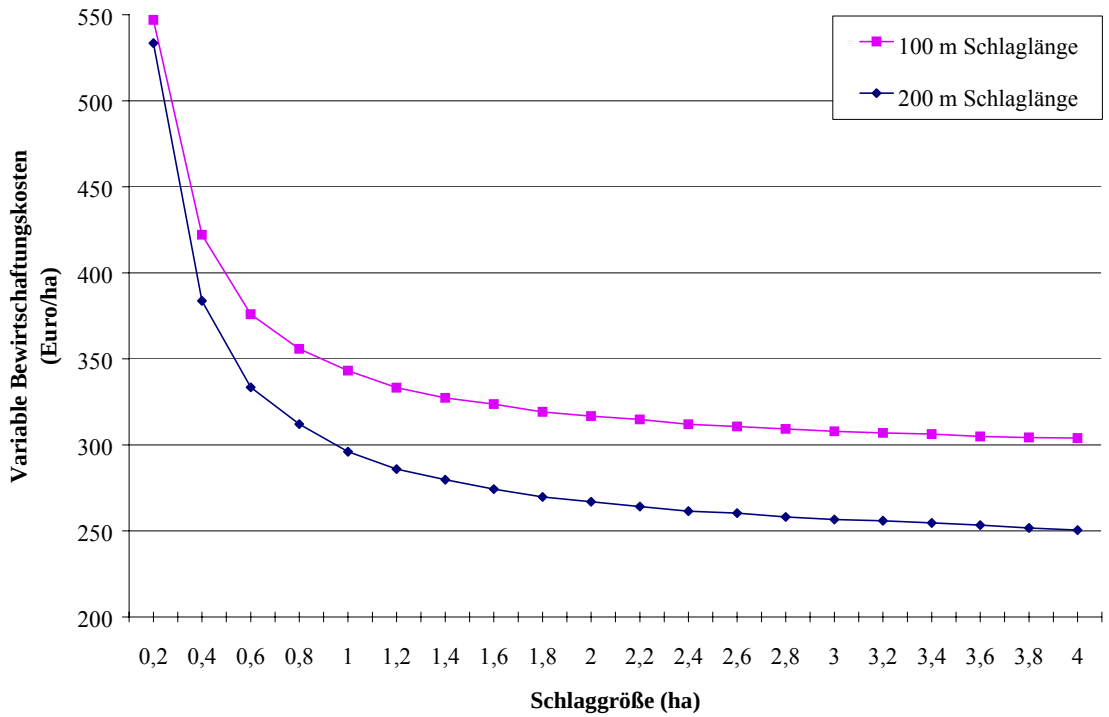
Auch bei der Auswahl geeigneter Faustzahlentableaus empfiehlt sich ein iteratives Vorgehen. Grundsätzlich sind diejenigen zur Berechnung heranzuziehen, die den landwirtschaftlichen Verhältnissen vor Ort bezüglich angebauter Kulturen, Viehhaltung und Mechanisierungsstufe am ehesten entsprechen. Da eine exakte Übereinstimmung eines Modells mit der Realität die Ausnahme sein dürfte, ist es ratsam, die Werte aus mehreren, annähernd geeigneten Tableaus zu entnehmen und aus diesen einen Durchschnitt zu bilden.

Da die Faustzahlentableaus notgedrungen nur eine begrenzte Auswahl von Schlagkonstellationen wiedergeben, ist bei zwischen den gegebenen Werten liegenden Schlagmaßen angemessen zu interpolieren. Dabei können die folgenden Hinweise und Abbildungen Hilfestellung bieten.

Wie die in Abbildung 8.3 dargestellten Kostenkurven in Abhängigkeit von der Schlaggröße zeigen, nähern sich diese zunehmend einer Geraden. Im Bereich oberhalb von 1 ha können die Kosten daher linear interpoliert werden, d.h. für Schläge der Größe 2,25 ha kann

beispielsweise der Mittelwert zwischen 2 ha und 2,5 ha eingesetzt werden. Eine exponentielle Abnahme der Kosten ist nur im – für die niedersächsischen Verhältnisse wenig relevanten – Bereich unterhalb von 1 bis 1,5 ha zu verzeichnen. Um hier genauere Werte zu finden, ist die lineare Interpolation etwas „nach unten hin“ anzupassen (siehe die Ausführungen zur Schlaglänge).

Abbildung 8.3: Modell „Aurich viehlos klein“, variable Bewirtschaftungskosten bei unterschiedlichen Schlaggrößen und 2 Schlaglängen, 1 km HFE.



Quelle: Eigene Berechnungen.

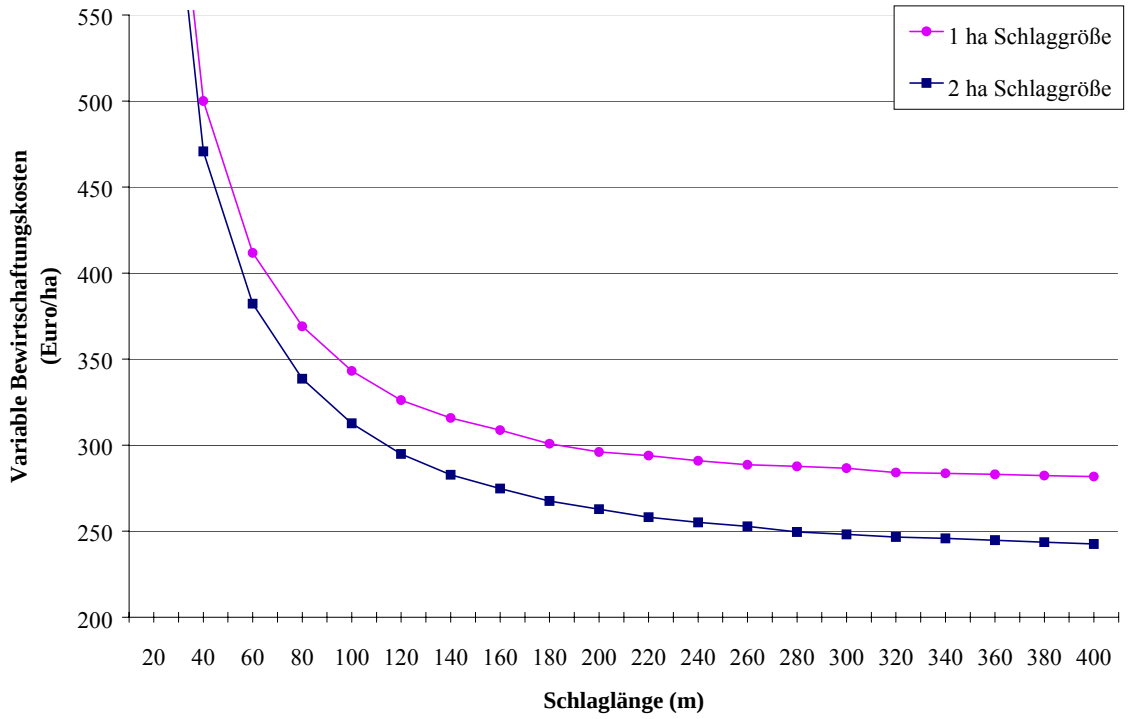
Auch die Kostenkurve in Abhängigkeit von der Schlaglänge hat einen degressiv fallenden Verlauf. Wie Abbildung 8.4 zeigt, ist die Kurve auch im Bereich der häufig vorkommenden Schlaglängen bis 200 m noch stark gekrümmt[185]. Eine streng lineare Interpolation der Tableauwerte führt daher zu einer Überschätzung der tatsächlichen Kosten.

Hierzu ein Beispiel: Im Modell „Aurich viehlos klein“ betragen die Kosten bei 1 ha Schlaggröße, 1 km HFE und 100 m Schlaglänge laut Tabelle 8.2 (K(100 m) =) 343 Euro. Bei

[185] Zu beachten ist, dass hier die rechnerische Schlaglänge gemeint ist. Bei nicht reckeckigen Schlägen dürfte diese in der Praxis häufig unter 200 m liegen, jedoch nur selten unter 100 m (vgl. die Erläuterungen zu Abbildung 8.2 sowie das Anwendungsbeispiel in Anhang 8.5).

200 m Schlaglänge beträgt der Tableauwert (K(200 m) =) 296 Euro. Für eine Schlaglänge von 140 m würde die lineare Interpolation nach der Formel K(140 m) = K(200 m) + (K(100 m)-K(200 m))*0,6 zu Kosten von 324 Euro führen[186]. Der tatsächliche Wert auf der Kurve beträgt jedoch 316 Euro. Die Interpolation muss daher etwas „nach unten hin" angepasst werden, etwa mit dem Faktor 0,45 statt 0,6.

Abbildung 8.4: Modell „Aurich viehlos klein", variable Bewirtschaftungskosten bei unterschiedlichen Schlaglängen und 2 Schlaggrößen, 1 km HFE.

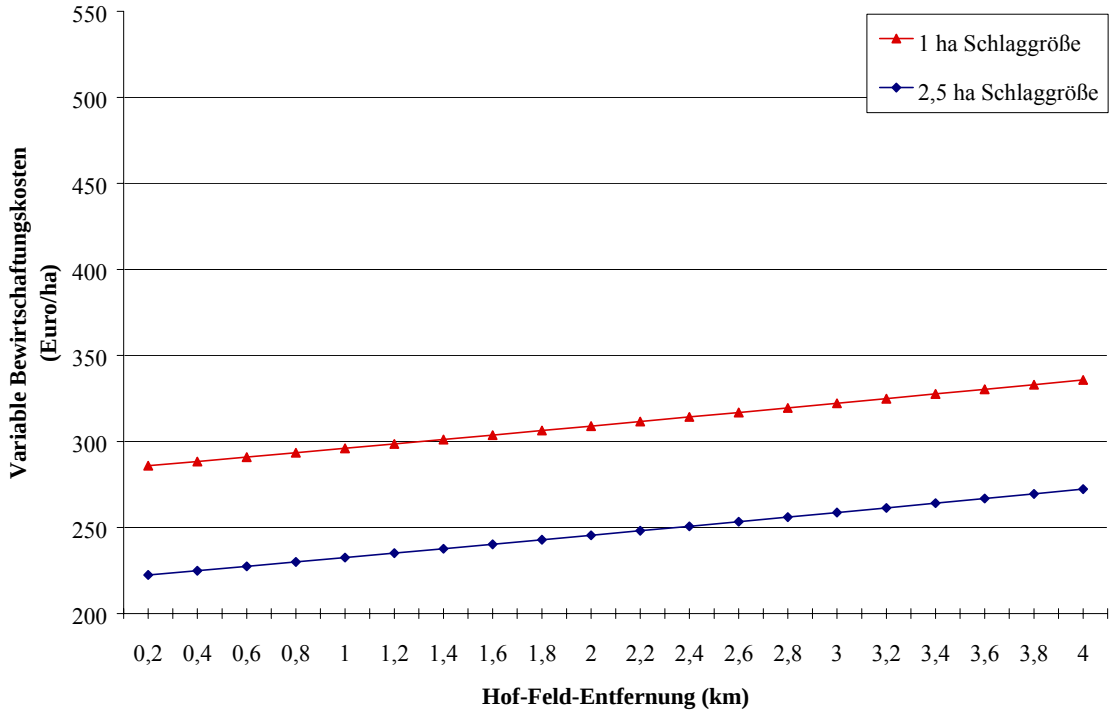


Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Kostenkurve in Abhängigkeit von der Hof-Feld-Entfernung steigt dagegen nahezu linear an, wie Abbildung 8.5 zeigt. Daher können die Tableauwerte bezüglich der Hof-Feld-Entfernung nicht nur linear interpoliert, sondern auch linear fortgeschrieben werden. Beispielsweise können die Kosten bei 2,8 km Hof-Feld-Entfernung mit der Formel K(2,8 km) = K(2 km) + (K(2 km) – K(1 km))*0,8 berechnet werden.

[186] Dieser Wert würde in der Abbildung auf einer Geraden zwischen den Punkten K(100 m) und K(200 m) liegen.

Abbildung 8.5: Modell „Aurich viehlos klein“, variable Bewirtschaftungskosten bei unterschiedlichen Hof-Feld-Entfernungen.



Quelle: Eigene Berechnungen.

Anwendungsbeispiel

Ein konkretes Beispiel der Anwendung von Faustzahlen zeigt Tabelle 8.3. Hier wurden die Messwerte des Ackerbaubetriebs flad_10 aus der Fallstudie Fladderlohausen herangezogen, um die Vorgehensweise bei der Interpolation von Tableauwerten zu zeigen. Im oberen Teil von Tabelle 8.3 sind Messwerte, d.h. die durchschnittlichen Schlagdaten des Betriebs, sowie ihre „Übersetzung“ in interpolierte Tableauwerte, jeweils vor und nach der Besitzeinweisung, dargestellt. Im unteren Bereich wird diese Rechenvorschrift auf vier verschiedene Modelle angewendet, die den Verhältnissen im Gebiet Fladderlohausen - hoher Viehbesatz, starker Maisanbau, kein Hackfruchtanbau - nahe kommen. Als Ergebnis sind die variablen Bewirtschaftungskosten ausgewiesen sowie zur Verdeutlichung der jeweilige Rechenweg mit den Tableauwerten. Aus den Ergebnissen der vier Modelle werden Durchschnitte (vor v.B. und nach v.B.) gebildet; die Differenz aus beiden stellt das Endergebnis dar – eine Ersparnis von rund 20 Euro je ha und Jahr.

In Anhang 8.5 sind weitere Beispiele aus der Fallstudie Fladderlohausen und ihre Zusammenstellung in einem gewichteten Mittelwert für das Verfahrensgebiet dargestellt.

Tabelle 8.3: Beispiel für die Anwendung von Faustzahlen: Schlagdaten des Betriebs flad_10 aus der Fallstudie Fladderlohausen

		Vor vorl. Besitzeinweisung		Nach vorl. Besitzeinweisung		Ersparnis
		Messwert	Wert im Tableau	Messwert	Wert im Tableau	
Schlaggröße	ha	1,83	1,75 ha	2,29	(2 ha +2,5 ha) / 2	
Schlaglänge	m	167	200 m + (100 m -200 m) * 0,25	191	200 m	
Hof-Feld-Entfernung	km	0,85	1 km - (2 km - 1 km) * 0,15	0,87	1 km - (2 km - 1 km) * (0,13)	
Variable Bewirtschaftungskosten						
Modell		**Euro/ha**	(Rechenweg)	**Euro/ha**	(Rechenweg)	**Euro/ha**
Cloppenburg mit Vieh klein		328,35	(319+(372-319)*0,25-(345-319)*0,15)	308,75	((309+315)/2-(340-315)*0,13)	19,60
Cloppenburg mit Vieh groß		279,10	(271+(316-271)*0,25-(292-271)*0,15)	259,53	((266+258)/2-(285-266)*0,13)	19,57
Aurich mit Vieh klein		331,50	(322+(378-322)*0,25-(352-322)*0,15)	311,49	((318+312)/2-(345-318)*0,13)	20,01
Aurich mit Vieh groß		288,85	(280+(328-280)*0,25-(301-280)*0,15)	266,90	((274+265)/2-(294-274)*0,13)	21,95
Mittelwert Acker		**306,95**		**286,67**		**20,28**

Quelle: Eigene Berechnungen nach den genannten Faustzahlentableaus (vgl. Anhang 8.4).

Vergleicht man die Ergebnisse der Modellrechnungen in Tabelle 8.3, so fällt auf, dass die Höhe der Ersparnisse in den einzelnen Modellen nur um wenige Cent bis maximal 2,35 Euro auseinander liegt. Dies ist umso bemerkenswerter, als sich die absoluten Bewirtschaftungskosten zum Teil recht deutlich unterscheiden. In der Vorher-Nachher-Betrachtung heben sich diese Unterschiede jedoch weitgehend auf. In anderen Modellen, die den Anbauverhältnissen in Fladderlohausen kaum entsprechen, sind die Unterschiede z.T. größer, doch auch nur graduell. Werden dieselben Schlagdaten auf alle anderen Faustzahlenmodelle angewendet, so ergibt sich eine maximale Ersparnis von 30,41 Euro/ha im Modell „Peine mit Vieh klein“ und eine minimale Ersparnis von 18,70 Euro/ha im Modell „Aurich viehlos klein“. Nur zu den Grünlandmodellen sind die Unterschiede teilweise größer.

Diese Erkenntnis gab den Ausschlag dafür, dass die relativ geringe Anzahl von fünf Landkreisen mit einer weiten Bandbreite an Anbauverhältnissen für ausreichend gehalten wird. Mit weiteren Landkreisen hätten nur mehr oder weniger deutliche Mischformen dieser fünf Typen dargestellt werden können, die die Bandbreite der Ergebnisse jedoch nicht erweitert hätten. Ein Mehr an Faustzahlentableaus hätte den Informationsgehalt und die Anwendbarkeit daher nicht erhöht. Den Anwendern der Faustzahlen ist es freigestellt zu bestimmen, wie viele der Modelle den Verhältnissen vor Ort nahe kommen und in die Mittelwertbildung einbezogen werden sollten.

8.4.3.3 Wirtschaftliche Vorteile durch die Herstellung gemeinschaftlicher Anlagen

Theoretisch lassen sich die wirtschaftlichen Vorteile der Herstellung bzw. des Ausbaues gemeinschaftlicher Anlagen z.B. durch Mit-Ohne-Vergleiche zwar ermitteln. In der Praxis macht dies jedoch keinen Sinn, weil diese Anlagen zur ordnungsgemäßen Bewirtschaftung landwirtschaftlich genutzter Flächen unabdingbar sind. Deshalb wird nachfolgend zur Abschätzung der wirtschaftlichen Vorteile ausschließlich der kostenorientierte Ansatz zur Schaffung vergleichbarer Wegequalität aus landwirtschaftlicher Sicht gewählt. Die Herstellung der Wege, Straßen und Gewässer obliegt grundsätzlich der Teilnehmergemeinschaft (vgl. § 18 Abs. 1 und § 42 Abs. 1 FlurbG). Es ist aber zulässig, dass ein anderer den Ausbau übernimmt, z.B. einzelne Beteiligte, die Gemeinde oder ein Wasser- und Bodenverband. Das Eigentum und die Unterhaltung der gemeinschaftlichen Anlagen sind gem. § 42 Abs. 2 auf die Teilnehmergemeinschaft zu übertragen, soweit der Flurbereinigungsplan oder gesetzliche Bestimmungen nichts anderes bestimmen. In letzteren Fällen haben die Flurbereinigungsbehörden die Nutzung der Anlagen durch die Teilnehmer im Flurbereinigungsplan nach § 54 Abs. 4 dauerhaft zu sichern (vgl. Seehusen und Schwede, 1997, S. 199).

Wie bereits erwähnt, sind die Eigentumsverhältnisse an den gemeinschaftlichen Anlagen in Niedersachsen regional unterschiedlich geregelt. Eigentümer können z.B. die Gemeinden, Realverbände oder Wasser- und Bodenverbände sein. Ohne Berücksichtigung staatlicher Zuwendung innerhalb oder außerhalb von Flurbereinigungsverfahren bestehen für die Herstellung bzw. den Ausbau und die Unterhaltung der gemeinschaftlichen Anlagen – nachfolgend fokussiert auf das ländliche Wegenetz – folgende Regelungen:

– Ist die Gemeinde Träger des Wegenetzes in der Feldmark[187] ist sie nach dem Kommunalabgabengesetz in Verbindung mit § 83 Abs. 2 Gemeindeverordnung (vgl. NGVBl vom 17.12.1991) berechtigt, einen Beitrag zum Straßenausbau zu erheben, wenn die Anlieger dadurch einen wirtschaftlichen Vorteil haben. Dieser wird vom Gesetz für alle Anliegergrundstücke unterstellt, die über die Straße erreichbar sind. Vom umlegungsfähigen Aufwand[188] ist der Vorteil für die Allgemeinheit abzusetzen, der in der Benutzungsmöglichkeit liegt. Dabei wird unterschieden zwischen Straßen, die überwiegend dem Anliegerverkehr, einem stärkeren örtlichen Verkehr, überwiegend dem Durchgangsverkehr oder als Wirtschaftsweg dienen. Die Festsetzung der Höhe des öffentli-

[187] Zu den Gemeindestraßen gehören nach dem Nds. Straßengesetz Ortsstraßen in den Baugebieten (ohne Ortsdurchfahrten von Bundes-, Land- und Kreisstraßen), Gemeindeverbindungsstraßen (Straßen im Außenbereich der Ortschaften, die vorwiegend dem Verkehr zwischen benachbarten Gemeinden bzw. Ortsteilen dienen) und alle anderen Straßen im Außenbereich, die eine Gemeinde für den öffentlichen Verkehr gewidmet hat (hierzu zählen Wirtschaftswege).

[188] Zum umlagefähigen Aufwand zählen die Kosten für die Herstellung und den Ausbau von Straßen, aber nicht die für die Unterhaltung.

chen Anteils im Rahmen einer Satzung liegt im Ermessen der Gemeinde. Die Festlegung des Anliegeranteils für die Kosten des Ausbaues von Wirtschaftswegen auf 75 % ist nach Rechtssprechung der Verwaltungsgerichte grundsätzlich nicht zu beanstanden (zitiert aus Hessler, 1999, S. 61). In der Praxis variiert das festgelegte Niveau zwischen den Gemeinden erheblich.

– Als Verteilungsmaßstab für den umlagefähigen Aufwand ist grundsätzlich der reine Flächenmaßstab für die vom ausgebauten Weg erreichbaren Grundstücke maßgeblich[189].

– Ist ein Realverband (vgl. Realverbandsgesetz, NGVBl vom 5.11.1969) Träger des ländlichen Wegenetzes, hat er die Aufgabe, die gemeinschaftlichen Angelegenheiten und sein sonstiges Vermögen im Einklang mit den Interessen der Allgemeinheit zum Nutzen der Mitglieder zu verwalten[190]. Zur Unterhaltung des Wegenetzes werden von den Mitgliedern – bei den aus Feldmarkinteressenten bestehenden Realgemeinschaften z.B. den Grundstückseigentümern – Beiträge entsprechend dem Flächenverhältnis oder dem steuerlichen Einheitswert der Grundstücke erhoben. Die Unterhaltung umfasst den Ausbau bzw. die Herstellung des Wegenetzes und seine Instandhaltung (Reparatur und Pflege). Der Realverband kann mit der Gemeinde bei Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde vereinbaren, dass sie Aufgaben des Verbandes als Gemeindeangelegenheit übernimmt (vgl. §§ 44, 45, Realverbandsgesetz). Eine Aufgabenübertragung ist auch auf einen Wasser- und Bodenverband möglich.

– Zu den zulässigen Aufgaben der Wasser- und Bodenverbände, die dem öffentlichen Interesse und dem Nutzen seiner Mitglieder dienen, zählen neben der Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Wegen und Straßen der Bau und die Unterhaltung von Gewässern, die Regulierung des Bodenwasserhaushalts, die Wasserbe- und –entsorgung, sowie Fortentwicklung von Gewässer-, Boden- und Naturschutz (vgl. § 2 des Gesetzes über Wasser- und Bodenverbände –WVG-, BGBl 1 vom 12.02.1991). Zur Erfüllung der Aufgaben werden von den Verbandsmitgliedern Beiträge erhoben, deren Bemessung sich nach der annähernden Ermittlung der Vorteile und Kosten richtet. Sind die Eigentümer von Grundstücken Mitglieder[191], dient auch hier erfahrungsgemäß die Fläche als Bemessungsgrundlage.

Ohne Förderung ergeben sich somit unter sonst gleichen Bedingungen für Grundstückseigentümer bei der Herstellung und Unterhaltung des ländlichen Wegenetzes bzw. der ge-

---

189 Abweichungen von diesem Verteilungsmaßstab sind vorgesehen. So ist ein im Außenbereich liegender Bauernhof mit einem größeren Vervielfältiger herauszuziehen als landwirtschaftlich genutzte Fläche.

190 Gesetzlich geregelt ist, dass Fußgänger und Radfahrer die Feldwege des Realverbandes benutzen dürfen.

191 Verbandsmitglieder können u.a. auch Körperschaften des öffentlichen Rechts sein (vgl. § 4 WVG).

meinschaftlichen Anlagen insgesamt die geringsten Kosten, wenn diese sich im Eigentum der Gemeinde befinden. Die Herstellungskosten werden teilweise, die Unterhaltungskosten (Reparatur, Pflege) vollständig von der Gemeinde übernommen. Das Postulat der vergleichbaren Bedingungen trifft allerdings häufig nicht zu. So kann z.B. die Straßenbaulast einer Gemeindestraße bei gleicher Tragfähigkeit aus nicht landwirtschaftlichen Gründen (Stichwort: Multifunktionalität) deutlich höher sein oder die Realverbandsstraße wegen geringer Multifunktionalität und umfangreicher Eigenleistungen erheblich geringer. Im Übrigen sind Zuschüsse Dritter wie bei der Flurbereinigung zunächst für die Herstellung oder den Ausbau von Gemeindestraßen grundsätzlich zur Deckung des auf die Allgemeinheit entfallenden Beitrags zu verwenden, so dass sie erst beim Überschreiten dieses Beitrages zur Entlastung der Anlieger führen. Bei den anderen beiden Trägern entlasten Zuschüsse die Verbandsmitglieder dagegen unmittelbar im vollen Umfang.

Die von den Verfassern im Begleitausschuss zur Diskussion gestellte Frage, in welcher Weise der ländliche Wegebau ohne Förderung durchgeführt werden würde, wurde überwiegend mit „sich durchwursteln“ beantwortet, und es wurden Standortnachteile befürchtet, weil die Durchführung eines nach „objektiven Kriterien vernünftigen Wegebaus“ bezweifelt wurde. Die traditionelle Förderung des ländlichen Wegebaus auch außerhalb der Flurbereinigung erschwert die Überprüfung dieser Meinungsäußerungen. Zu vermuten ist jedoch, dass die Grundstückseigentümer ohne Gewährung von Zuschüssen

- wegen der ständig steigenden Anzahl an nicht mehr selbst wirtschaftenden Verpächtern zunehmend weniger bereit sind, sich an hohen Wegebaukosten zu beteiligen,
- die aktiven Landwirte deshalb verstärkt nach kostengünstigen Lösungen suchen, die auf ausschließlich landwirtschaftlicher Anforderungen fokussiert sind, und dadurch
- die Interessen der Allgemeinheit hinsichtlich der Benutzung der Wege und die Erfordernisse des Umwelt- und Naturschutzes sowie der Landschaftspflege vernachlässigt werden, soweit sie nicht im eigenen Interesse der Landwirtschaft liegen bzw. durch gesetzliche Auflagen erzwungen werden.

Diese möglichen Konsequenzen sind bei Straßen in Trägerschaft von Gemeinden aus unmittelbar einsichtigen Gründen nicht so stark ausgeprägt wie bei solchen in Trägerschaft von den genannten Verbänden.

Welche Entwicklungen im ländlichen Wegebau ohne jegliche Förderung eintreten würden, muss hier nicht beantwortet werden. Vielmehr soll der Frage nachgegangen werden, in wie weit die vergleichsweise geringere Förderungsintensität der im Rahmen der GAK vorgesehenen „Förderung des ländlichen Wegebaus“ (vgl. z.B BT-Drucksache 14/9009, S. 20) auch für Wegebaumaßnahmen bei Flurvereinigungen mit Schwerpunkt Landwirtschaft als ausreichend angesehen werden kann. Ziel dieser Förderung ist die nachhaltige Entwick-

lung und Verbesserung der mit der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur. Bis 2003 konnte der Wegebau gefördert werden, wenn

- den Erfordernissen des Umwelt- und Naturschutzes sowie der Landwirtschaftspflege Rechnung getragen wurde,
- die RLW berücksichtigt wurden,
- geschlossene Wegedecken so weit wie möglich vermieden wurden und
- das ausgebaute Wegenetz nach der Maßnahme 1,5 Km je 100 ha LN nicht überstieg.

Die Höhe der Zuwendungen war mit maximal 60 % der zuwendungsfähigen Kosten[192] deutlich geringer als die im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren. Nach 2003 wurde der ländliche Wegebau Bestandteil des neuen Förderungsgrundsatzes „Integrierte ländliche Entwicklung“, der u.a. die zuvor eigenständigen Maßnahmen Dorferneuerung, Flurbereinigung und Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung zusammengefasst[193]. Die Höhe der Zuschüsse für den Wegebau beträgt nach diesen Grundsätzen bis zu 55 % (2004) bzw. 50 % (ab 2005). Insbesondere bei Verfahren mit Schwerpunkt Landwirtschaft stellt sich somit die Frage nach den Gründen, die eine deutlich höhere Zuwendung von bis zu 80 % der Ausführungs- und 100 % der Verfahrenskosten rechtfertigen, zumal die Kosten für Verkehrsanlagen hier häufig mehr als 50 % der Ausführungskosten ausmachen.

Diese Argumente sprechen für eine Anpassung der Zuwendungshöhe für die relevanten Ausgabepositionen in der Maßnahmengruppe 1 (Herstellung der gemeinschaftlichen Wegeanlagen einschließlich der nach Naturschutzrecht erforderlichen Ausgleichs-. und Ersatzmaßnahmen) bei Flurbereinigungsverfahren mit Schwerpunkt Landwirtschaft an die für den ländlichen Wegebau. Auch der bereits zitierte Vorschlag des Verbandes der Teilnehmergemeinschaften Südniedersachsen zielt in diese Richtung. Für den bituminösen Wegeausbau (Betonspurbahnen und HGTD-Wege) mit mittelschwerer bis schwerer Befestigung wird vorgeschlagen, einschließlich der dafür vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen einen Zuschuss von bis zu 50 (60) % zu gewähren, soweit Flurbereinigungsverfahren mit Schwerpunktaufgaben Landwirtschaft auch zukünftig noch durchgeführt werden.

Trotz der Verminderung der Förderintensität sollte daran festgehalten werden, Kostenbeteiligungen Dritter gemäß Punkt 5.6 FlurbZR von den zuwendungsfähigen Ausgaben abzusetzen. Der Eigenleistungsanteil der Teilnehmer an den Kosten für die Maßnahmengruppe 1 würde dann in der Regel 50 bzw. 40 % betragen. Die wirtschaftlichen Vorteile

---

[192] Zuwendungsfähig sind auch die Kosten für Architekten- und Ingenieurleistungen sowie der notwendige Grundstückserwerb.

[193] Vgl. BMVEL-Informationen Nr. 51 vom 19. Dezember 2003: Integrierter ländlicher Entwicklungsansatz in der GAK verankert.

durch Wegebaumaßnahmen im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren mit Schwerpunkt Landwirtschaft müssten deshalb entsprechend hoch eingeschätzt und bei Durchführung des Verfahrens auch realisiert werden, um bei den Teilnehmern bzw. den aktiven Landwirten unter den Teilnehmern unter diesen Bedingungen einen positiven Einkommensbeitrag leisten zu können.

Die skizzierten Überlegungen über die Höhe der Zuwendungen für den ländlichen Wegebau in landwirtschaftlich orientierten Flurbereinigungen sind zweifellos von Pragmatismus geprägt. So wird die Grundsatzfrage unbeantwortet gelassen, inwieweit sich der Einsatz öffentlicher Mittel zur nachhaltigen Entwicklung und Verbesserung der mit der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur überhaupt rechtfertigen lässt. Es ist nicht Aufgabe dieser Arbeit, diese sich u.a. bei allen in der GAK zusammengefassten Förderungsmaßnahmen stellende Frage erschöpfend zu beantworten. Zu nennen sind im wesentlichen zwei Gründe, aus denen sich ein öffentliches Interesse ableiten lässt:

- Sowohl beim ländlichen Wegebau als eigenständiger Maßnahme als auch bei seiner Durchführung in Flurbereinigungsverfahren muss neben landwirtschaftlichen Interessen auch den im allgemeinen Interesse liegenden Erfordernissen des Umwelt- und Naturschutzes, der Landschaftspflege und Schutzpflanzungen Rechnung getragen werden.
- Die Verbesserung der erforderlichen Infrastruktur stärkt die auch im allgemeinen Interesse liegende Wettbewerbskraft der nationalen Landwirtschaft und fördert ihre nachhaltige Entwicklung. Die Frage, ob diese Investitionen ohne öffentliche Zuwendungen nicht oder nur unzulänglich durchgeführt worden wären, kann hier nicht endgültig beantwortet werden.

8.4.3.4 Vorschläge zur zukünftigen Beitragsbemessung

Finanzierungsart

Das gegenwärtig angewandte Hebungsmodell zur Finanzierung der Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft (vgl. Pkt. 3.6.1) sollte unter Berücksichtigung des Flächenbezugs durch ein einfaches und transparentes Modell ersetzt werden:

- Die vom zuständigen AfA festgelegten Eigenleistungen sollten vollständig zu dem festgelegten Zeitpunkt fällig werden (z.B. bei Baubeginn des Wegenetzes).
- Es sollte dem einzelnen Teilnehmer überlassen bleiben, ob er seinen Eigenleistungsanteil bar einbringt oder durch Aufnahme eines Kapitalmarktdarlehens.
- Den Teilnehmern, die sich für die Aufnahme eines Kapitalmarktdarlehens entscheiden, sollte angeboten werden, sich an einem gemeinschaftlichen Darlehen zu beteiligen, weil dadurch Verwaltungskosten gespart und günstige Konditionen ausgehandelt

werden können. Dieses Angebot sollte wie bisher von den VTG unterbreitet werden, allerdings nicht mit festgelegten kalkulatorischen Zinssätzen sondern mit den ausgehandelten Konditionen und einen Aufschlag für die VTG-Verwaltungskosten. Den Teilnehmern sollte freigestellt werden, ob sie sich für dieses Angebot oder für die Aufnahme eines individuellen Darlehens bei ihrer Hausbank zu möglicherweise noch günstigeren Konditionen entscheiden. In jedem Fall sollten die Eigenleistungen zum festgelegten Zeitpunkt vollständig erbracht werden.

– Die Laufzeit des gemeinschaftlichen Darlehens sollte auf zehn Jahre begrenzt werden, weil die wirtschaftlichen Vorteile durch die Zusammenlegung der Flächen im Zuge des allgemeinen agrarstrukturellen Wandels nach diesem Zeitraum weitgehend aufgezehrt sind und beim Wegebau voraussichtlich erste nennenswerte Erhaltungsaufwendungen anfallen sowie Rücklagen für zukünftig anstehende Wegebaumaßnahmen zu bilden sind.

Durch die vollständige Finanzierung der Eigenleistungen zum festgelegten Zeitpunkt wird gewährleistet, das der jeweilige Gegenwartswert (Rentenbarwert) bei Eigen- und Fremdfinanzierung gleich hoch ist. Dies traf für Niedersachsen bereits bisher weitgehend zu (vgl. Pkt. 3.6.1). Durch die alternative Fremdfinanzierung über Gemeinschaftsdarlehen oder Aufnahme eines individuellen Darlehens wird gewährleistet, dass Teilnehmern unabhängig von ihrer Kreditwürdigkeit eine Finanzierung zu den jeweils günstigsten Konditionen auf dem Kapitalmarkt möglich ist. Die Beschränkung der Kreditlaufzeit auf zehn Jahre gewährleistet konstante Zins- und Tilgungszahlungen pro Jahr, weil auf dem Kapitalmarkt seit geraumer Zeit feste Zinsbindungen über diesen Zeitraum zu einem günstigen Zinssatz zum Standardangebot zählen. Mit der Verkürzung der Laufzeit erhöht sich zwar der jährlich zu leistende Kapitaldienst für die Teilnehmer, nicht jedoch die Höhe des insgesamt zu leistenden Barwertes.

Höhe des Finanzierungsanteils an den Verfahrenskosten

Die Regelung im FlurbG, die Teilnehmergemeinschaft nicht an den Verfahrenskosten zu beteiligen, wurde in dieser Arbeit nicht in Frage gestellt. An ihr sollte auch zukünftig mit der Begründung festgehalten werden, dass mit der Flurbereinigung im Zeitablauf zunehmend allgemeine volkswirtschaftliche und gesellschaftspolitische Ziele verfolgt werden, an deren Realisierung ein öffentliches Interesse besteht.

Höhe des Finanzierungsanteils an den Ausführungskosten

Der Finanzierungsanteil der Teilnehmergemeinschaft an den allgemeinen Ausführungskosten (Maßnamegruppe 1)[194] sollte bei Verfahren mit dem Aufgabenschwerpunkt Landwirt-

[194] Zur Zuordnung der Ausführungskosten zu den einzelnen Maßnahmengruppen werden die „Richtlinien zum Haushaltsrecht der Teilnehmergemeinschaften und Verbände der Teilnehmergemeinschaften und

schaft wegen des hier angestrebten Hauptnutzens in Anlehnung an die Förderung des ländlichen Wegebaus für die Herstellung gemeinschaftlicher Anlagen gem. § 39 FlurbG einschließlich Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen ohne besondere ökologische oder multifunktionale Ausrichtung mindestens 50 % betragen. Die Zuwendungen von bis zu 50 % lassen sich damit begründen, dass es sich bei den hergestellten Wirtschaftswegen, Gewässern und anderen gemeinschaftlichen Anlagen nicht um Privatwege sondern um öffentliche Straßen und Anlagen handelt, die durch entsprechende Widmung ggf. mit gewissen Beschränkungen für den allgemeinen Verkehr freigegeben sind[195]. An den Ausführungskosten zur Zusammenlegung der Flurstücke und sonstigen allgemeinen Ausführungskosten sollte sich die Teilnehmergemeinschaft ebenfalls angemessen beteiligen. Vorgeschlagen wird eine Beteiligung in Höhe von 50 % der gemäß Pkt. 8.4.3.3 ermittelten wirtschaftlichen Vorteile durch die Zusammenlegung. Die restlichen 50 % sollten bei den landwirtschaftlichen Unternehmen zwecks Stärkung ihrer wirtschaftlichen Lage und Eigenkapitalbasis für weitere Wachstumsschritte verbleiben. Hierzu leisten auch die ersparten Kosten für den Wegebau einen Beitrag.

An den Ausführungskosten für Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes (Maßnahmengruppe 3) sollte die Teilnehmergemeinschaft zukünftig generell nicht mehr beteiligt werden, weil der damit angestrebte fremdnützige Zweck häufig stark ausgeprägt ist und die Privatnützigkeit dadurch marginalisiert wird. Hierzu sind auch Mehraufwendungen für den Wegebau aus besonderen ökologischen oder ausgeprägten anderen nicht landwirtschaftlichen Gründen zu zählen. Die Kofinanzierung dieser aus Mitteln der GAK geförderten Maßnahmen müsste dann durch interessierte Dritte oder das Land erfolgen. Inwieweit sich diese sachgerechte Vorgehensweise finanziell umsetzen lässt, ist eine andere Frage, auf die hier nicht weiter eingegangen wird.

Mit dem vorgeschlagenen, vergleichsweise hohem Anteil an geforderten Eigenleistungen bei Verfahren mit dem Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft soll stärker als bisher einen effizientem Mitteleinsatz Rechnung getragen werden. Der Anreiz der Teilnehmergemeinschaft, durch geringe allgemeine Ausführungskosten bei gleichwertigem Output sowie weitgehender Ausschöpfung der wirtschaftlichen Vorteile bei der Flächenzusammenlegung einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes zu leisten, dürfte fühlbar erhöht werden. Gelingt es einer potenziellen Teilnehmergemeinschaft nicht, z. B. durch Optimierung des Wegenetzes sowie Schaffung möglichst großer Schläge auf Eigentums- und Pachtbasis den Barwert der wirtschaftlichen Vorteile so zu steigern, dass er den Barwert der geforderten Eigenleistungen erheblich übersteigt, wird die Einlei-

---

Verbände der Teilnehmergemeinschaften in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz“ (Rderl. des NMELF,1999d) zugrunde gelegt.

[195] Die Widmung hat keinen Einfluss auf das Eigentum an dem der Straße dienenden Grundstück. Die öffentlich-rechtliche Zweckbindung überlagert in so weit die private Verfügungsrechte des Eigentümers.

tung eines landwirtschaftlich geprägten Verfahrens regelmäßig am Widerstand der Teilnehmermehrheit scheitern.

Beteiligen sich Gemeinden, Realverbände, Vereine, Stiftungen oder andere Institutionen an den allgemeinen Ausführungskosten, sollte an der bestehenden Regelung festgehalten werden, dass diese die Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft in entsprechender Höhe vermindern, soweit damit agrarstrukturelle und keine fremdnützigen Zwecke verfolgt werden. Ungelöst bleibt in diesem Zusammenhang, dass im Begleitausschuss diskutierte Problem, „reiche“ (Real-) Gemeinden, die über „freie“ Finanzierungsspitzen verfügen, könnten durch (teilweise) Übernahme der Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft deren Zustimmung zur Durchführung von Flurbereinigungsverfahren entscheidend erleichtern und auf diese Weise mit erheblichen öffentlichen Mitteln z.B. multifunktionale Gemeinschaftsanlagen in ohnehin finanziell begünstigten Gebieten schaffen. Unter Abwägung von Nutzen und Kosten kann dieser Mitteleinsatz durchaus effizient sein, verteilungspolitisch ist er jedoch kontraproduktiv. Stehen letztere Ziele im Vordergrund, ist im Einzelfall politisch zu entscheiden, ob die Einleitung eines Verfahrens in einer finanzstarken Gemeinde wegen des zu erwartenden hohen gesellschaftlichen Nutzens dennoch durchgeführt werden soll und, falls ja, ob ein geringerer Anteil an Zuwendungen als Hilfe zur Selbsthilfe ausreichend ist.

8.4.4 Praxisrelevante Vorschläge für Verfahren mit nicht landwirtschaftlichem Aufgabenschwerpunkt

8.4.4.1 Berücksichtigung besonderer ökologischer Belange

Auf die eingeschränkte Privatnützigkeit von Flurbereinigungsverfahren mit besonderer Ausrichtung auf ökologische Belange wurde bereits hingewiesen. In jüngerer Zeit wurde diesem Problem in den Förderungsgrundsätzen der GAK mit einer zusätzlichen Reduzierung der Eigenleistung begegnet. Hier wird vorgeschlagen, bei solchen Verfahren als pauschale Kompensation für die damit verbundenen (ökonomischen) Nachteile auf Eigenleistungen der Teilnehmer vollständig zu verzichten. Zu vermuten ist jedoch, dass selbst ein vollständiger Verzicht auf Eigenleistungen die Vorbehalte der Teilnehmer gegenüber solchen Verfahren teilweise nicht ausräumt. Problemadäquat für diese aus volkswirtschaftlicher und gesamtgesellschaftlicher, aber nicht aus privatnütziger Sicht zu befürwortenden Verfahren mit besonderer ökologischer Zielsetzung wäre die zusätzliche Gewährung angemessener finanzieller Kompensationen für objektiv feststellbare wirtschaftliche Nachteile gegenüber einer Bewirtschaftung nach guter fachlicher Praxis.

Die Flurbereinigungsbehörden können sich vornehmlich auf lokaler Ebene mit ihrer Kernkompetenz Bodenmanagement einbringen, um eine notwendige Entflechtung von LF und Vorranggebieten für den Naturschutz sowie andere Ziele vorzunehmen. Die Anzahl sol-

cher neu einzuleitender Verfahren dürfte wegen knapper öffentlicher Mittel eng begrenzt sein und sollte sich auf Brennpunkte der Landnutzungskonflikte in diesem Bereich konzentrieren[196]. Neben den klassischen ökologischen Belangen hat der Hochwasserschutz entlang der Flussläufe durch Flurbereinigungen im Zusammenhang mit den Flutkatastrophen im Jahr 2002 erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Effektivität und Effizienz der Flurbereinigungsbehörden dürfte bei diesem Aufgabenschwerpunkt ähnlich hoch einzustufen sein.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass das Bundeskabinett Anfang März 2004 den Gesetzentwurf zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes beschlossen hat. Der Entwurf verpflichtet die Länder auf der Grundlage mindestens eines so genannten „100-jähriges Hochwassers“ in den Raumordnungs- und Bauleitplänen Überschwemmungsgebiete zu kennzeichnen. In diesen Gebieten dürfen grundsätzlich keine neuen Bau- und Gewerbegebiete ausgewiesen werden und der Ackerbau ist wegen erhöhter Erosionsgefahr bis Ende 2012 grundsätzlich einzustellen. Auch wenn das Gesetz durch den Bundesrat noch abgeschwächt werden sollte, zeichnen sich hier erhebliche Flächennutzungskonflikte ab, zu deren Lösung die Kernkompetenzen der Flurbereinigungsbehörden vor allem in besonders konfliktreichen Fällen einen erheblichen Beitrag leisten können.

Der Einsatz von Flurbereinigungsverfahren mit besonderen ökologischen Belangen als Aufgabenschwerpunkt ohne Beteiligung der Teilnehmer an den Kosten wird durch die jüngere Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts (BverfG) unterstrichen, die den Schutz des Eigentümers vor Gemeinwohl dienenden Inhaltsbestimmungen gestärkt hat[197]. Diese Entscheidung hat nach Grzeszick (2003), S. 165 ff.) auch erhebliche Konsequenzen für das Naturschutzrecht in Bezug auf landwirtschaftlich genutztes Grundeigentum. Nach seiner Auffassung sind die vom GverfG festgelegten ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmungen prinzipiell auch im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzrechtes anwendbar, und er stellt bei den verschiedenen Landesgesetzen im Bereich des Naturschutz-

---

[196] Brahms (2002, S. 78ff.) zeigt für Schleswig-Holstein u.a. auf, wie bei der Umsetzung von Schutzgebietssystemen der Flächenerwerb erfolgt. „Der Grunderwerb von Naturschutzflächen mit jährlich rd. 1.000 ha erfolgt vorwiegend durch die Landgesellschaft für die Stiftung Naturschutz. Die Stiftung Naturschutz verfügt über eine Fläche von derzeit 16.073 ha. Hinzu kommen Flächen, die im Rahmen der gesamtstaatlich repräsentativen Vorhaben des Bundes erworben oder als Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen von Vorhabensträgern dem Naturschutz zugeführt werden. Zur größeren Effizienz von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wurde von den betroffenen Ressorts (Landwirtschaft, Wirtschaft und Verkehr und Umwelt) ein Konzept entwickelt, in welchen Gebieten des Schutzgebiets- und Biotopverbundsystems der Ankauf konzentriert werden soll. So können zukünftig sinnvolle großflächige Naturschutzmaßnahmen umgesetzt werden, ohne dass hierdurch agrarstrukturelle Konflikte zu besorgen sind. Die Landgesellschaft wird auf dieser Grundlage Geschäftsbesorgungsverträge zum Ankauf von Fläche mit den zuständigen Behörden schließen“ (ebenda, S. 80).

[197] In der Entscheidung des BverfG zum rheinland-pfälzischen Denkmalschutz und –pflegegesetz wurde die Grenze der zulässigen Gemeinwohlbindungen zu Gunsten des Eigentümerschutzes gestärkt (vgl. z.B. Grzeszick, 2003, S. 165).

rechts erheblichen Anpassungsbedarf fest (u.a. auch bei den §§ 50-53 des niedersächsischen Naturschutzgesetzes). „Neben der Frage der inhaltlichen Bestimmtheit verstoßen die Gesetze regelmäßig gegen die Vorgabe, dass mit der Entscheidung über die belastende Maßnahme zugleich über den Ausgleich zumindest dem Grunde nach zu entscheiden ist“ (ebenda, S. 169). Ein (Teil des) Ausgleichsangebot(s) könnten Flurbereinigungen ohne Kostenbeteiligung der Teilnehmer sein.

8.4.4.2 Berücksichtigung sonstiger ökologischer Belange

Von dieser besonderen ökologischen Ausrichtung sind weniger stringent auf dieses Ziel ausgerichtete Verfahren zu unterscheiden, mit denen verstärkt Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes (MG 3) umgesetzt werden sollen. Hierzu zählen landschaftsgestaltende Anlagen (Biotope, Anpflanzungen), die nicht Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach dem Naturschutzrecht[198] oder Maßnahmen des Naturschutzes sind[199] und im Rahmen der GAK gefördert werden. Wegen fehlender Privatnützigkeit sollten – wie bereits erwähnt - die Teilnehmer für solche Maßnahmen generell keine Eigenleistungen erbringen. Es ist zu erwarten, dass dadurch eine verstärkte ökologische Projektausrichtung, die ebenfalls zur gewünschten Biotopvernetzung beiträgt, leichter durchzusetzen ist.

In diesem Kontext ergibt sich z.B. ein weiterer Einsatzbereich durch die im Jahr 2000 in Kraft getretene EU-Wasserrahmenrichtlinie, die in Deutschland nach weitgehendem Abschluss der Bestandsaufnahme im Jahr 2004 in die Umsetzungsphase übergegangen ist (vgl. www.bmv.de). Auf ihrer Basis soll mit dem Flussgebietsmanagement ein neuer Steuerungsansatz für den Gewässerschutz zur flächendeckenden Bewirtschaftung von Flusseinzugsgebieten umgesetzt werden, um einen guten Zustand des Grund- und Oberflächenwassers zu erreichen. Die Landwirtschaft ist bei der Umsetzung dieser Ziele wegen der funktionalen Zusammenhänge zwischen landwirtschaftliche Flächennutzung und Gewässerschutz von besonderer Bedeutung. Konflikte bestehen vor allem in Regionen mit intensiver landwirtschaftlicher Flächennutzung und Tierhaltung durch diffuse Einträge von Nährstoffen und Pflanzenschutzmitteln in das Grund- und Oberflächenwasser[200]. Darüber hinaus ist die Bereitstellung von Flächen für eine ökologische Gewässerentwicklung sowie

---

198 Solche Maßnahmen zählen zu den allgemeinen Ausführungskosten (MG 3).

199 Hierzu zählen alle Maßnahmen, die nicht aus Mitteln der GAK gefördert werden können, also Ländersache sind.

200 Vgl. Ländergemeinschaft Wasser (LAWA): Gemeinsamer Bericht von LAWA und LABO zu Anforderungen an eine nachhaltige Landwirtschaft aus Sicht des Gewässer- und Bodenschutzes vor dem Hintergrund der Wasserrahmenrichtlinie. Hannover 2002.

die Wassermengenregulierung und der Landschaftswasserhaushalt ein traditionelles Konfliktfeld. Zur Lösung solcher Konflikte können die ÄfA mit ihren Kernkompetenzen zumindest punktuell in besonders schwierigen Fällen einen wesentlichen Beitrag leisten.

8.4.4.3 Berücksichtigung anderer nicht landwirtschaftlicher Aufgabenschwerpunkte

Bei Durchführung von Flurbereinigungen mit anderen als ökologischen nicht landwirtschaftlichen Aufgabenschwerpunkten wird die Teilnehmergemeinschaft zwecks Schadensabwendung z.B. bei Unternehmensflurbereinigungen entlastet, weil sie im Einwirkungsbereich keine anteiligen Eigenleistungen für die anfallenden Ausführungskosten erbringen muss. Im übrigen haben die ÄfA bei der Festsetzung der Eigenleistungen einen erheblichen Ermessensspielraum.

Zukünftig wird für alle Verfahrensarten mit nicht landwirtschaftlichen Aufgabenschwerpunkten eine Anlehnung an die für Unternehmensflurbereinigungen entwickelte Vorgehensweise vorgeschlagen. Zwecks Schadensabwendung von der Landwirtschaft sollte ebenfalls ein Einwirkungsbereich abgegrenzt werden, der für die jeweilige Umsetzung notwendig ist. Innerhalb dieses Bereichs sollte auf Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft vollständig verzichtet werden, soweit es sich um die Beseitigung der durch den fremdnützigen Zweck verursachten agrarstrukturellen Nachteile handelt. Werden darüber hinaus zusätzliche Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur durchgeführt, lässt sich ein solcher Verzicht allerdings nicht rechtfertigen. Auch gegenwärtig sind für diese Maßnahmen im festgelegten Umfang Eigenleistungen zu erbringen[201]. Die Abgrenzung des Einwirkungsbereiches ist Verhandlungssache. Der Anteil am gesamten Verfahrensgebiet kann im Extremfall 100 %, aber auch 0 % betragen.

Bei der Abgrenzung des Einwirkungsbereichs kann auf die Erfahrungen bei Unternehmensflurbereinigungen sowie als Hilfsgröße auf die Ergebnisse des vorgeschlagenen Verfahrens zur Bestimmung prioritär einzuleitender Flurbereinigungen zurück gegriffen werden (vgl. Pkt. 8.3). Für das Verfahrensgebiet außerhalb des Einwirkungsbereichs hat die Teilnehmergemeinschaft die allgemeinen Ausführungskosten entsprechend den gemachten Vorschlägen zu tragen, weil hier der Aufgabenbereich Landwirtschaft im Vordergrund steht.

---

[201] Nach Informationen aus dem NMELF werden solche zusätzlichen Maßnahmen im Einwirkungsbereich häufig durchgeführt, um in agrarisch schwach strukturierten Gebieten sich im Zusammenhang mit der Durchführung von Unternehmensflurbereinigungen bietende Synergieeffekte zu nutzen. In gut strukturierten Gebieten können dagegen allenfalls schwach ausgeprägte Synergieeffekte der entscheidende Grund für einen Verzicht auf die Verfahrenseinleitung zu Gunsten des freihändigen Flächenerwerbs durch den Unternehmensträger sein.

Trotz der Erfahrungen bei Unternehmensflurbereinigungen dürften sich bei anderen Verfahren allerdings häufig Probleme bei einer sachgerechten Abgrenzung solcher Einwirkungsbereiche ergeben. Es verbleiben somit erhebliche Ermessenspielräume, die einvernehmliche Lösungen erschweren. Als möglicherweise sachgerechtere Alternative bietet sich deshalb eine auf einzelne Maßnahmen bezogene Abgrenzung an. Soweit fremdnützige Zwecke höhere Kosten für in der Maßnahmengruppe 1 zusammengefasste Maßnahmen verursachen, haben die Teilnehmer hierfür keine Eigenleistungen zu erbringen. Auch bei dieser Variante dürften Abgrenzungsprobleme auftreten, weil ein eindeutiges Referenzsystem für die voraussichtlichen Kosten ohne Einbeziehung der fremdnützigen Zwecke fehlt. Vorzuziehen ist die Vorgehensweise, die in der Praxis am ehesten zu sachgerechten Ergebnissen führt.

8.5 Kostenbeteiligung Dritter

8.5.1 Vorstellungen im Begleitausschuss

Es bestand zwar Einigkeit darin, dass die Beteiligung Dritter an den Flurbereinigungskosten grundsätzlich an den damit für sie verbundenen Vorteilen auszurichten ist. Gleichzeitig wurde jedoch einschränkend festgestellt, dass insbesondere die Vorteile Dritter größtenteils nicht monetär bewertet werden können. Diese Problematik spiegelt sich auch in den Befragungsergebnissen über die nicht landwirtschaftlichen Flurbereinigungswirkungen (vgl. Abschnitt 6.4) sowie in den ergänzenden Überlegungen zur Prioritätensetzung bei der Projektauswahl (vgl. Abschnitt 8.3.3) wider. Die bloße Aufzählung der mit den Verfahren angestrebten Nutzenkomponenten und auch die Bewertung dieser Komponenten mit Hilfe einer Nutzwertanalyse wurden nach kurzer Diskussion überwiegend als wenig hilfreich für die Festlegung der Kostenbeteiligung Dritter angesehen.

8.5.2 Vorschläge zur Beitragsentlastung der Teilnehmer durch Dritte

Die Vorschläge knüpfen unmittelbar an die Überlegungen zur Bemessung der Beiträge der Teilnehmer an und basieren auf dem im FlurbG vorgesehenen Verursacherprinzip bei der Kostenbeteiligung. Danach sollte bei Verfahren mit nicht landwirtschaftlichen Aufgabenschwerpunkten in Bezug auf die Beitragsentlastung der Teilnehmer durch Dritte folgende Lösung angestrebt werden:

– In den bei allen Verfahrensarten entsprechend dem 87er Verfahren abzugrenzenden Einwirkungsbereichen haben die begünstigten nicht landwirtschaftlichen Institutionen (z.B. Gemeinden, Wasserwirtschaft, Naturschutzbehörden, Verbände, Interessengemeinschaften) die Beiträge der Teilnehmergemeinschaft zu den allgemeinen Ausführungs-

kosten (MG 1) zu übernehmen. Alternativ kann auch eine Maßnahmen bezogene Abgrenzung vorgenommen werden, soweit diese zu sachgerechten Ergebnissen führt.

– Für Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes (MG 3) werden die Teilnehmergemeinschaften zu Lasten der begünstigten Dritten nicht zu Beitragszahlungen herangezogen. Entsprechend wird mangels Privatnützigkeit auch bei Verfahren mit dem Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft verfahren.

8.6 Voraussichtliche Konsequenzen bei Umsetzung der Vorschläge

Durch die höhere Belastung der Teilnehmer als bisher bei der Durchführung von Verfahren mit dem Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft ist ein deutlicher Rückgang der Nachfrage nach Einleitung solcher Verfahren zu erwarten. Umgekehrt dürfte die Zustimmung zu Verfahren mit nicht landwirtschaftlichen Aufgabenschwerpunkten bei den potenziellen Teilnehmern zunehmen und damit ein wesentlicher Beitrag zur anzustrebenden Prioritätensetzung erzielt werden. Welche nicht landwirtschaftlichen Aufgaben durch die Einleitung von Flurbereinigungsverfahren prioritär realisiert werden sollten, kann unter Effizienzaspekten primär auf der Grundlage der Zahlungsbereitschaft von an Flurbereinigung interessierter Unternehmensträger, Maßnahmenträger oder anderer Beteiligter entschieden werden, unter Verteilungsaspekten darüber hinaus durch politische Vorgaben.

Bei der Heranziehung der Zahlungsbereitschaft verschiedener nicht landwirtschaftlicher Institutionen für die Prioritätensetzung ist die historisch gewachsene Mischfinanzierung für die im Rahmen von Flurbereinigungen gewährten Zuwendungen zu berücksichtigen. Sie kann dazu führen, dass Landesaufgaben wie Naturschutz, Landschaftspflege, Erhaltung der Kulturlandschaft u.ä. wegen fehlender Kofinanzierung durch den Bund im Namen der GAK bei Flurbereinigungen nicht gleichrangig berücksichtigt werden. Dies dürfte nicht der Fall sein, wenn sich wegen der internationalen oder nationalen Bedeutung die EU, der Bund oder auch Stiftungen und Verbände z.B. an der Durchführung von ökologischen Vorhaben im erheblichen Umfang finanziell beteiligen, wohl aber, wenn z.B. im Vergleich zum ausschließlich aus Landesmitteln finanzierten Naturschutzverfahren zahlungskräftigere öffentlich-rechtliche Körperschaften (z.B. Straßenbau, Wasserwirtschaft, Kommunen) die Durchführung eines Flurbereinigungsverfahrens nachfragen. Auf dieses primär politisch zu lösende Problem soll hier nur hingewiesen werden. Inwieweit die Diskussionsergebnisse der sogen. „Föderalismuskommission“ (vgl. Abschnitt 2.5.4) die mit der Mischfinanzierung einhergehenden Probleme lösen oder zumindest abmildern, bleibt abzuwarten.

Bei der Abgrenzung der Einwirkungsbereiche ist zu erwarten, dass die finanziellen Träger der Flurbereinigungsmaßnahmen aus finanziellen Gründen eine enge Auslegung der Abgrenzungskriterien anstreben, die Teilnehmergemeinschaft dagegen eine großzügige. Nach

übereinstimmenden Äußerungen der Mitglieder im Begleitausschuss waren damit verbundene Probleme in der Vergangenheit bei der Durchführung von Unternehmensflurbereinigungen gering. Bei sehr knappen Mitteln für die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen dürften diese Probleme allerdings zunehmen, weil zu erwartende enge Abgrenzungen der Einwirkungsbereiche auf den Widerstand der betroffenen Grundstückseigentümer treffen werden. Entsprechendes gilt, wenn der Ermessensspielraum bei der Zuordnung von Maßnahmen zur MG 3 bei der Umsetzung ökologischer Belange sehr eng ausgelegt wird.

8.7 Grundsätzliche Überlegungen zur generellen Beteiligung Dritter an Verfahrenskosten

Bisher werden Dritte nur bei 87er Verfahren an den Verfahrenskosten beteiligt. Soll diese Regelung prinzipiell auf alle Verfahrensarten ausgeweitet werden, ist zunächst zu fordern, dass mit Hilfe einer Kosten-Leistungsrechnung den einzelnen Verfahren die spezifischen Verwaltungs- und sonstigen Verfahrenskosten mit Hilfe einer Kosten-Leistung zugeordnet werden können. Hier sind die ÄfA nach den Befragungsergebnissen in der Umsetzungsphase. Die ebenfalls notwendige Umstellung der Rechnungslegung der gesamten Landesverwaltung für eine aussagekräftige Zuordnung von Kosten und Leistungen dürfte noch einen deutlich größeren Zeitraum in Anspruch nehmen. Nach Umsetzung der Kosten-Leistungs-Rechnung ist es sachgerecht, die gegenwärtig bei 87er Verfahren durch Verwaltungsvereinbarung festgelegten bundeseinheitlichen Pauschalen je ha Einwirkungsfläche durch die vollen oder anteiligen tatsächlich anfallenden Verfahrenskosten zu ersetzen. Bei pauschaler Abgeltung besteht für Dritte kaum Interesse, die Kosten z.B. durch Verkürzung der Verfahrensdauer möglichst gering zu halten.

Grundsätzlich können Dritte in gleicher Weise auch bei anderen Verfahrensarten an den Verfahrenskosten beteiligt werden. Prinzipiell ist dies dann aber auch für die Teilnehmergemeinschaften zu fordern, weil ihre Belange anderenfalls bei der Einleitung von Verfahren automatisch prioritär berücksichtigt würden. Wird diesen Überlegungen gefolgt, ist auf der Grundlage der Ergebnisse der Kosten-Leistungs-Rechnung prinzipiell für jedes einzelne Verfahren zu entscheiden, welcher Kostenanteil auf Grund des öffentlichen Interesses an den zu erwartenden Flurbereinigungsleistungen durch öffentliche Zuwendungen maximal abgedeckt werden kann. Das Residuum ist dann bei Realisierung der vorausgegangenen Vorschläge im jeweiligen Einwirkungsbereich von den Unternehmensträgern oder sonstigen Dritten zu finanzieren und außerhalb dieses Bereiches von der Teilnehmergemeinschaft.

Durch die Kosten-Leistungs-Rechnung werden die Gesamtkosten transparent, die für die angestrebten Leistungen aufzuwenden sind. Stehen Effizienzüberlegungen im Vorder-

grund, kann die Zahlungsbereitschaft Dritter einschl. Teilnehmergemeinschaft als weiteres Kriterium für die Auswahl primär einzuleitender Verfahren herangezogen werden.

Um die Begünstigten generell an Verfahrenskosten zu beteiligen, ist eine Änderung des FlurbG notwendig. Wird hierauf wie bisher verzichtet, sollte dennoch an der Einführung einer Kosten-Leistungs-Rechnung festgehalten werden, um die Transparenz der Gesamtkosten zu erhöhen. Verfahren mit sehr ungünstigen Leistungs-Kostenrelationen würden dann ggf. nicht durchgeführt, obwohl sie unter Berücksichtigung der Kernkompetenzen der ÄfA den prioritären Aufgabenschwerpunkten zuzuordnen sind. Noch wichtiger einzuschätzen ist allerdings, dass sich die Suche nach ggf. vorhandenen kostengünstigeren Alternativen zur Flurbereinigung – auch mit Leistungsabstrichen – generell zu verstärken.

9 Alternativen zur Flurbereinigung mit Schwerpunkt Landwirtschaft

Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht die Frage, inwieweit mit aufwendigen Bodenordnungsverfahren angestrebte landwirtschaftliche Ziele zumindest teilweise auch mit einem deutlich weniger aufwendigen freiwilligem Nutzungstausch erreicht werden können. Den Überlegungen voran gestellt werden die Auswertungsergebnisse einer ursprünglich nicht vorgesehenen Befragung von Teilnehmern an Flurbereinigungen. Unmittelbar Betroffene wurden gebeten, einige Kernfragen über die Wirkung der durchgeführten Flurbereinigung aus landwirtschaftlicher Sicht zu beantworten sowie zu vermutlich durchgeführten Wegebaumaßnahmen ohne Flurbereinigung und zur Bereitschaft der Verpächter und Pächter zum Flächennutzungstausch Stellung zu nehmen. Angestrebt wurde eine auf wenige Sachverhalte konzentrierte Befragung auf breiter Basis, um ein aussagekräftiges Meinungsbild der unmittelbar Betroffenen zu erhalten.

9.1 Befragung der Teilnehmer an Flurbereinigungsverfahren zu ausgewählten Sachverhalten

Die Verteilung des Kurzfragebogens (vgl. Abb. 9.1) erfolgte über die Verbände der Teilnehmergemeinschaften (VTGen). Maßgeblich unterstützt wurde sie durch den Geschäftsführer des VTG Südniedersachsen, der für den Amtsbereich des AfA Göttingen zuständig ist[202]. Er organisierte über die anderen Geschäftsführer die landesweite Verteilung an die Vorstände der von den jeweiligen VTGen betreuten Teilnehmergemeinschaften. Neben dem Vorstand sollten auch andere interessierte Teilnehmer in die Befragung einbezogen werden.

Der Rücklauf der Fragebögen war sehr unterschiedlich. Fünf der elf Verbände sendeten keinen Fragebogen zurück, einer dagegen 126 Fragebögen aus 27 Verfahren (vgl. Tabelle 9.1). Diese Unterschiede schränken die Aussagekraft der Ergebnisse zweifellos ein. Hinzu kommt, dass ein überproportional hoher Anteil der Fragebögen von Teilnehmern an Verfahren in der ehemaligen DDR-Gemeinde Amt-Neuhaus[203] mit anders gelagerten Problemen als in den alten Ländern zurück gesendet wurde. Ebenso war der Rücklauf von Fragebögen aus dem Bereich des AfA Göttingen mit einem vergleichsweise hohen Anteil an Unternehmensflurbereinigungen und dem für Niedersachsen untypischen Realteilungsgebiet Eichsfeld vergleichsweise hoch.

---

[202] Für die tatkräftige Unterstützung der Befragungsaktion möchten wir uns bei Herrn Falke herzlich bedanken.

[203] Nach der Wiedervereinigung wurde die zuvor zum DDR-Kreis Hagenow gehörige Gemeinde in den Landkreis Lüneburg zurück gegliedert.

Abbildung 9.1: Fragebogen an die TG-Vertreter in Südniedersachsen

1. Name des Verfahrens, das Sie vertreten: .....
2. Welches ist aus Ihrer Sicht die wichtigere wirtschaftliche Wirkung in Ihrem Verfahren?

   Zusammenlegung von Flurstücken ..... ☐

   Wegebau ..... ☐

   Sonstiges ..... ☐
3. Wie hoch schätzen Sie den wirtschaftlichen Nutzen der aktiven Landwirte in dem Verfahren im Vergleich zu den erhobenen Teilnehmerbeiträgen ein?

   viel höher ..... ☐

   etwas höher ..... ☐

   gleich hoch ..... ☐

   geringer ..... ☐
4. Angenommen, die Flurbereinigung in Ihrem Gebiet hätte nicht stattgefunden: Was wäre mit den Wirtschaftswegen im Flurbereinigungsgebiet passiert?

   Die Anlieger hätten die Wege lediglich ausgebessert ..... ☐

   Nur einzelne Wege wären saniert worden ..... ☐

   Langfristig wäre das Wegenetz ebenfalls erneuert worden ..... ☐
5. Wie hätte der Wegebau dann finanziert werden können?

   Es wären Kostenbeiträge etwa in Höhe der TG-Beiträge erhoben worden ..... ☐

   Die Anlieger wären auch zu höheren Kostenbeiträgen bereit gewesen ..... ☐

   Die Anlieger wären nur zu geringeren Beiträgen bereit gewesen ..... ☐
6. Wie schätzen Sie die Wirkung ein, wenn vor Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens ein Informationsabend für alle Bodeneigentümer veranstaltet wird, der über die wirtschaftlichen Vorteile großer Schläge informiert (z.B. durch Berechnungsbeispiele, Videos, Ausgestaltung von Pachtverträgen)?

   Die Bereitschaft der Pächter und Verpächter, durch Zulassung von Unterverpachtung oder Pflugtausch die Bewirtschaftung größerer Schläge zu ermöglichen, würde sich

   erhöhen ..... ☐

   nur erhöhen, wenn dem Verpächter ein höheres Pachtentgelt gezahlt wird ..... ☐

   nicht erhöhen ..... ☐

Danke fürs Mitmachen!

Tabelle 9.1: Befragungsergebnisse von Mitgliedern aus Teilnehmergemeinschaften

Verfahrenart/zuständiger Verband der Teilnehmergemeinschaften (VTG)	Erfasste Verfahren	Ausgewertete Fragebögen	Wichtigste wirtschaftliche Auswirkungen[1]			Relation wirtschaftlicher Nutzen/Teilnehmerbeiträge[2]			
			Zusammenlegung	Wegebau	Sonstiges	viel höher	etwas	gleich	geringer
	Anzahl abs.	Anzahl abs.	Befragungsergebnisse absolute Werte[3]						
Verfahren insges.	61	181	128	128	44	50	69	38	14
§ 1	10	47	34	36	10	12	24	9	3
§ 86	33	95	66	64	26	31	31	15	8
- dav. Schwerpkt. A	18	65	51	45	13	21	24	8	3
- dav.and.Schwerpkt	15	30	15	19	13	10	7	7	5
§ 87	7	28	20	19	6	4	10	10	3
unbenannt	11	11	8	9	2	3	4	4	0
	Anzahl rel.	Anzahl rel.	Befragungsergebnisse relative Werte (Anzahl der ausgewerteten Fragebögen insg. in den jeweiligen Zeilenblöcken = 100)[3]						
Verfahren insges.	100%	100%	71%	71%	24%	28%	38%	21%	8%
§ 1	16%	26%	72%	77%	21%	26%	51%	19%	6%
§ 86	54%	53%	69%	67%	27%	33%	33%	16%	8%
- dav. Schwerpkt. A	30%	36%	78%	69%	20%	32%	37%	12%	5%
- dav.and.Schwerpkt	24%	17%	50%	63%	43%	33%	23%	23%	17%
§ 87	12%	15%	71%	68%	21%	14%	36%	36%	11%
unbenannt	18%	6%	73%	82%	18%	27%	36%	36%	0
			Verteilung der Befragungsergebnisse auf die teilgenommenen Verbände						
VTG AfA GÖ	5	25	19	19	4	3	12	7	3
VTG AfA LG	27	126	93	85	31	37	44	26	10
VTG AfA MEP	4	4	3	1	2	1	1	2	0
VTG AfA OL	1	1	1	1	1	1	0	0	0
VTG AfA OS	22	23	11	20	5	6	12	3	1
VTG AfA SUL	2	2	1	2	1	2	0	0	0

Tabelle 9.1: Fortsetzung

Verfahrenart/zuständiger Verband der Teilnehmergemeinschaften (VTG)	Wirtschaftswegebau ohne Flurbereinigung						Größere Schläge durch mehr Informationen zum Flächennutzungstausch[2]		
	Maßnahme[2]			Kosten für Anlieger[2] im Vergleich zu den Flurbereinigungsbeiträgen					
	nur Ausbesserung	Sanierung einzelner Wege	Erneuerung des Wegenetzes	gleich hoch	höher	niedrieger	ja	ja bei höherem Pachtentgeld	nein
	Befragungsergebnisse absolute Werte[3]								
Verfahren insges.	78	97	26	28	10	133	79	60	30
§ 1	16	31	7	8	3	36	23	13	10
§ 86	50	43	11	5	4	78	41	33	16
- dav. Schwerpkt. A	37	27	9	5	4	52	30	23	8
- dav.and.Schwerpkt	13	16	2	0	0	26	11	10	8
§ 87	10	14	6	11	3	14	12	12	2
unbenannt	2	9	2	4	0	5	3	2	2
	Befragungsergebnisse relative Werte (Anzahl der ausgewerteten Fragebögen insg. in den jeweiligen Zeilenblöcken = 100)[3]								
Verfahren insges.	43%	54%	14%	15%	6%	73%	44%	33%	17%
§ 1	34%	66%	15%	17%	6%	77%	49%	28%	21%
§ 86	53%	45%	12%	5%	4%	82%	43%	35%	17%
- dav. Schwerpkt. A	57%	42%	14%	8%	6%	80%	46%	35%	12%
- dav.and.Schwerpkt	43%	53%	7%	0%	0%	87%	37%	33%	27%
§ 87	36%	50%	21%	39%	11%	50%	43%	43%	7%
unbenannt	18%	82%	18%	36%	0%	45%	27%	18%	18%
	Verteilung der Befragungsergebnisse auf die teilgenommenen Verbände								
VTG AfA GÖ	10	13	6	13	4	9	13	9	1
VTG AfA LG	59	63	18	10	4	106	55	47	21
VTG AfA MEP	0	4	0	0	1	3	1	0	0
VTG AfA OL	0	1	0	1	0	0	1	0	0
VTG AfA OS	8	15	2	4	1	14	8	4	7
VTG AfA SUL	1	1	0	0	0	1	1	0	1

1) Mehrfachantworten im erheblichen Umfang
2) Mehrfachantworten im geringen Umfang, in Einzelfällen auch Fehlanzeigen
3) Bei Mehrfachnennungen (Fehlanzeigen) liegt die Summe der Werte in den jeweiligen Zeilenblöcken über (unter) der Anzahl ausgewerteter Fragebögen bzw. über (unter) 100%

Quelle: Eigene Erhebung.

Aus diesen Gründen sind die Ergebnisse für Niedersachsen insgesamt nicht repräsentativ. Dennoch ermöglichen sie gewisse Einblicke in die Vor-Ort-Einschätzungen der unmittel-

bar Tangierten zu den erfragten Sachverhalten, die teilweise bereits im Begleitausschuss intensiv mit offenem Ergebnis diskutiert wurden.

In Tabelle 9.1 erfolgt eine differenzierte Darstellung der Antworten nach Verfahrensarten und bei 86er-Verfahren zusätzlich nach dem Verfahrensschwerpunkt[204]:

- Die wirtschaftliche Bedeutung der Zusammenlegung von Flurstücken und von Wegebaumaßnahmen wurden von den Teilnehmern im Durchschnitt aller Verfahren gleich hoch eingeschätzt. Gravierende Unterschiede zwischen den Verfahrensarten waren nicht zu erkennen. Der hohe Anteil sonstiger Wirkungen bei 86er Verfahren mit nicht landwirtschaftlichem Schwerpunkt war zu erwarten.
- Der wirtschaftliche Nutzen der aktiven Landwirte im Vergleich zu den erhobenen Teilnehmerbeiträgen wurde im Durchschnitt von knapp 30 % als viel höher und von knapp 40 % als etwas höher eingestuft. Knapp 30 % der Befragten schätzen dagegen den wirtschaftlichen Nutzen lediglich gleich hoch oder sogar niedriger ein. Bei diesen Verfahren lag der Aufgabenschwerpunkt überproportional im nicht landwirtschaftlichen Bereich. Insbesondere bei den 87er Verfahren fiel die Einschätzung fühlbar ungünstiger aus als im Durchschnitt aller Verfahren. Dieses Ergebnis korrespondiert mit dem primären Ziel von 87er Verfahren, Schaden von der Landwirtschaft durch den aus öffentlichem Interesse erforderlichen Landentzug im größeren Umfang abzuwenden[205].
- Ohne Flurbereinigung wäre das Wirtschaftswegenetz in den betroffenen Gebieten im Durchschnitt aller Verfahren nur zu einem geringen Anteil ebenfalls erneuert worden. Sehr viel häufiger wären lediglich einzelne Wege saniert und/oder das Wegenetz mit geringen Kosten ausgebessert worden. Die hierfür entstehenden Kosten wären nach weitaus überwiegender Meinung zwar geringer ausgefallen als die Teilnehmerbeiträge. Es ist jedoch davon auszugehen, dass damit auch eine spürbar geringere Qualität des Wegenetzes (z.B. geringere Belastbarkeit und Fahrgeschwindigkeit) einher gegangen wäre. Nur bei 87er Verfahren wichen die Einschätzungen von diesem generellen Trend vermutlich wegen der Beseitigung entstandener Zerschneidungsschäden zu Gunsten des Baues eines neuen Wegenetzes ab.
- Wäre der Einleitung von Flurbereinigungen ein Informationsabend für alle Bodeneigentümer über die wirtschaftlichen Vorteile großer Schläge vorgeschaltet worden, hätte sich nach Meinung der Befragten weitgehend unabhängig von der jeweiligen Ver-

---

[204] Die Ermittlung von Verfahrensart und –schwerpunkt erfolgte auf der Basis des Verfahrensnamen (Frage 1) und uns intern verfügbarer Verfahrensunterlagen.

[205] Der Landwirtschaft wäre zwar auch ohne Flurbereinigung im Verfahrensgebiet im erheblichen Umfang Land entzogen worden, so dass als Referenzsystem die Lage der Landwirtschaft mit Landentzug ohne Flurbereinigung als flankierende Maßnahme heranzuziehen wäre. Die erforderliche Abstraktion von den real eingetretenen Verhältnisse hätte jedoch mit Sicherheit zu fragwürdigen Ergebnissen geführt.

fahrensart die Bereitschaft der Pächter und Verpächter teilweise deutlich erhöht, durch Zulassung von Unterverpachtung oder Pflugtausch die Bewirtschaftung großer Schläge zu ermöglichen.

Überwiegend schätzen somit die befragten Flurbereinigungsteilnehmer ihren wirtschaftlichen Nutzen höher ein als die zu leistenden Teilnehmerbeiträge. Die Wirtschaftswege hätten sie ohne Flurbereinigung mit deutlicher Mehrheit weniger aufwendig und damit einhergehend sicherlich qualitativ weniger anspruchsvoll saniert bzw. lediglich ausgebessert, und der Bewirtschaftung größerer Schläge durch Flächennutzungstausch hätten sie bei entsprechendem Informationsfluss größten Teils zugestimmt.

Diese überwiegend durch aktive Landwirte vorgenommenen nicht repräsentativen Einschätzungen der Flurbereinigungswirkungen lassen erkennen, dass die Privatnützigkeit bei den in die Befragung einbezogenen Verfahren überwiegend erreicht werden konnte. Allerdings waren zur Erreichung dieses Ziels auch bei Verfahren mit dem Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft ein erheblicher Einsatz an öffentlichen Mitteln zur Deckung der anfallenden Ausführungs- und Verfahrenskosten notwendig. In Anbetracht dieser Ergebnisse stellt sich verstärkt die Frage, in wie weit die angestrebten landwirtschaftlichen Ziele zumindest teilweise auch mit weniger öffentlichem Mitteleinsatz erreicht werden können. Wegen der großenteils positiven Bewertung der Betroffenen und der positiven Erfahrungen vor allem in den neuen Ländern konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen vornehmlich auf den freiwilligen Landnutzungstausch zwecks Schaffung großer Schläge trotz Flurzersplitterung. Zunächst wird der Frage nachgegangen, in wie weit sich die Nutzungstauscherfahrungen in den neuen Ländern auf die alten Länder übertragen lassen.

9.2 Freiwilliger Landnutzungstausch: Erfahrungen in den neuen Ländern

Obwohl die Eigentumsverhältnisse an landwirtschaftlich genutzten Grundstücken auch in den neuen Ländern eine starke, von Norden nach Süden zunehmende Zersplitterung aufweisen, wird die Flächennutzung überwiegend in großen und zweckmäßig geformten Schlägen innerhalb einer Bandbreite von vermutlich 30 bis 150 ha bewirtschaftet. Ermöglicht wurde dies vor allem dadurch, dass fast ausschließlich Pachtflächen bewirtschaftet werden und die Verpächter mit den Pächtern die Möglichkeit einer Unterverpachtung bzw. eines Pflugtausches mit anderen Pächtern vereinbaren[206]. Teils fehlte dieser Passus zwar

[206] Unterverpachtet und Pflugtausch sind nur mit Erlaubnis des Verpächters möglich (vgl. § 589 BGB). Letzterer wird bei Praktizierung über mehrere Jahre in die Nähe der Unterverpachtung gerückt, ohne längerfristige Bindung dagegen als Rechtsverhältnis eigener Art angesehen (vgl. Agrar- und Umweltrecht, 2003, H. 3, S. 94). In den neuen Ländern ist der längerfristige Nutzungstausch üblich. Die Dauer

bei den erstmalig nach der Vereinigung abgeschlossener Pachtvertragen, dennoch wurde und wird ein Tausch zwischen den Pächtern von den Verpächtern regelmäßig toleriert bzw. nachträglich vertraglich vereinbart (vgl. z.B. Krüger, 1999, S. 15ff). Auch die mit der Verwertung der ehemals volkseigenen Flächen beauftragte Bodenverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft sieht in ihren Verträgen nicht nur die Möglichkeit eines Pflugtausches vor, sondern verpflichtet ihre Pächter zur Mitwirkung, wenn dieser zweckmäßig und dem Pächter zuzumuten ist.

Maßgeblich für die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung großer Schläge im Zuge der Transformation einer sozialistischen Agrarverfassung in ein marktwirtschaftliches Wirtschaftssystem waren mit den alten Ländern grundsätzlich nicht vergleichbare Ausgangsbedingungen:

– den ehemaligen LPGen wurde in der sozialistischen Agrarverfassung ein umfassendes und andauerndes Nutzungsrecht eingeräumt. Unabhängig von den Eigentumsverhältnissen an den landwirtschaftlichen Flächen konnten sie Flurstücke zu großen Schlägen zusammenzulegen, Grenzsteine entfernen, Meliorationsmaßnahmen durchzuführen sowie Wege- und Grabennetzveränderungen vornehmen.

– Die Aufhebung des Bodennutzungsmonopols der LPGen und die Wiederherstellung der Verfügungsbefugnis über Privateigentum an Grund und Boden durch das Landwirtschaftsanpassungsgesetz führten trotz umfassender öffentlicher (Investitions-) Hilfen für die Neugründung von Betrieben nicht zu einer umfassenden Wiederaufnahme der Eigenbewirtschaftung von Eigentumsflächen. Hierfür maßgeblich waren im Sozialismus verloren gegangenes Unternehmertum, fehlendes (Eigen-)-Kapital und mangelnde Betriebsleiterfähigkeiten wegen zu starker Spezialisierung der Arbeitskräfte auf einzelne Teilbereiche.

– Vom Bundesgerichtshof wurde zudem entschieden, dass Eigentümer landwirtschaftlicher Grundstücke gegenüber den LPGen bzw. deren Rechtsnachfolgern keinen Anspruch auf Wiederherstellung entfernter Grenzsteine haben[207]. Mit dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz wird dieses Problem zwar durch den Anspruch auf Eigentumstausch und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse durch Bodenordnungsverfahren längerfristig entschärft. Kurzfristig konnte jedoch keine mit den alten Ländern vergleichbare Situation hergestellt werden.

– Die Eigennutzung von Eigentumsflächen wurde auch durch die vom Verfassungsgericht bestbestätigte politische Entscheidung eingeschränkt, dass im Zuge der zwischen 1945 und 1949 durchgeführten Bodenreform enteignete Land den ehemaligen Eigen-

---

der Pflugtauschvereinbarungen für einzelne Tauschgrundstücke wird stets durch die der Pachtverträge begrenzt.

[207] Vgl. BGH, Beschluss vom 9.6.1993-BLW 48/92, zitiert aus Agrarrecht 1993, S. 259.

tümern auch nicht bis zu einer bestimmten Höchstgrenze zurück zu geben sondern Ausgleichszahlungen zu leisten.

– Im übrigen hat die sozialistische Agrarverfassung dazu geführt, dass die soziale Bindung der Eigentümer an ihre eigenen Grundstücke weitgehend verloren ging. Ebenso mussten marktwirtschaftliche Prinzipien nach der Wiederherstellung des Volleigentums an Grund und Boden sowie der Übertragung des Pacht- und Grundstücksverkehrsrecht aus den alten Ländern zunächst einmal „eingeübt“ werden, bevor sich funktionierende Bodenmärkte herausbildeten. In diesem Prozess dürfte sich das Interesse der Verpächter primär auf die Vereinbarung angemessener, d.h. ortsüblicher Pachtpreise konzentriert haben. Ebenso dürfte bei negativer Erfahrung mit der LPG als bisherigem Nutzer eine Präferenz für andere Pächter bestanden haben. Ob jedoch Pächter auch ohne Zustimmung des Verpächters einen Pflugtausch vereinbarte, dürfte angesichts der geringen sozialen Bindung der Bodeneigentümer allenfalls nachrangig von Interesse gewesen sein.

– Vor diesem Hintergrund war der Gestaltungsspielraum der Pächter für den erforderlichen Pflugtausch zwecks kostengünstiger Bewirtschaftung großer, wirtschaftlich geformter Schläge zweifellos sehr groß und wurde nach unseren Kenntnissen umfassend praktiziert. Zwischenzeitlich wurde eine fehlende Pflugtauscherlaubnis häufig nachträglich zur Beseitigung des vertragswidrigen Gebrauchs eingeholt, weil sie im Streitfall ein Kündigungsgrund ist und wegen der starken Nachfrage nach Pachtflächen zum Flächenverlust führen kann[208].

Insgesamt ist es somit den landwirtschaftlichen Unternehmen trotz erfolgter grundlegender Umstrukturierung gelungen, mit dem von den alten Ländern übernommenen Pachtrecht die kostengünstige Bewirtschaftung großer Schläge aufrecht zu erhalten. Da der Pflugtausch häufig in Form eines Ringrausches statt findet, an dem mehrere Landwirte beteiligt sind, ist er mit einem erheblichen organisatorischem Aufwand verbunden. Zudem sind Verhandlungsgeschick, Marktübersicht und Toleranz gegenüber den Tauschpartnern notwendig, weil die Meinungen über einen „wertgleichen“ Tausch unterschiedlich sind und die örtlichen Gegebenheiten teilweise eine Kompromisslösung erfordern. Die langjährigen Erfahrungen haben den landwirtschaftlichen Unternehmern in Ostdeutschland jedoch gelehrt, dass der Bewirtschaftung großer Schläge eine sehr große wirtschaftliche Bedeutung beizumessen ist, und sich zwecks Erhalt dieses Standortvorteils das Eingehen von Kompromissen beim Pflugtausch lohnt.

---

[208] Der Hauptverpächter kann gem. § 590a BGB vom Hauptpächter die Rücknahme der Nutzenüberlassung verlangen, wenn sie ohne seine Erlaubnis erfolgte. Nach erfolgloser Abmahnung ist eine fristlose Kündigung des Hauptpachtvertrages möglich (vgl. Krüger,1999, S.16).

Trotz dieser positiven Einstellung erfolgt der Nutzungstausch nicht ausschließlich durch Selbstorganisation sondern wird mit öffentlichen Mitteln gefördert. In Sachsen-Anhalt werden z.B. für bis zu 75 % der zuwendungsfähigen Ausgaben Zuschüsse gewährt[209]. Gefördert wird u.a. die Helfervergütung zum Abschluss eines Tauschvertrages (wertgleicher Pachttausch), wenn eine Verbesserung der Bewirtschaftungsverhältnisse nachgewiesen wird, die Pachtdauer nach erfolgtem Nutzungstausch mindestens 10 Jahre beträgt und der Verpächter im Pachtvertrag die Möglichkeit der Unterverpachtung einräumt. Zuwendungsfähig sind auch im Zuge der langfristigen Pachtbindung erbrachte Leistungen zur Sicherung eines nachhaltigen, leistungsfähigen Naturhaushaltes. Zuwendungsfähig sind die am Nutzungstausch beteiligten Pächter.

Zu fragen ist, ob nicht zumindest einzelne Elemente des freiwilligen Nutzungstausches auf die alten Länder zwecks Bewirtschaftung größerer Schläge übertragbar sind.

9.3 Freiwilliger Landnutzungstausch in den alten Ländern

Ähnlich wie in den neuen Ländern die Entwicklung der Schlaggrößen trotz der Umstrukturierung eine Pfadabhängigkeit aufweist, ist dies auch in den alten Ländern zu beobachten. Prägendes Element der Agrarverfassung ist hier die Eigentümerlandwirtschaft. Sie weist in den ehemaligen Realteilungsgebieten eine ungünstigere Betriebs-, Flurstücks- und Schlaggrößenstruktur auf als in den Anerbengebieten, und die Schläge werden vorrangig durch die Zupachtung von Flurstücken vergrößert, die an bereits an selbstbewirtschafteten Flächen angrenzen. Durch diese sukzessive Vergrößerung können jedoch die möglichen wirtschaftlichen Vorteile häufig bei weitem nicht ausgeschöpft werden. Dies wird u.a. aus dem Verlauf der Kostenkurve für Arbeitserledigung mit zunehmender Schlaggröße deutlich.

Arbeitserledigungskosten bei unterschiedlich großen Schlägen

Über den Verlauf gibt es eine umfangreiche Literatur, die sich u.a. auf die vom Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V. (KTBL) ermittelten Daten auf der Basis normierter Verfahrensabläufe stützt[210]. Hier wird auf eine Arbeit von Janinhoff (1999 S. 32ff.) zurück gegriffen, der die Höhe der Arbeitserledigungskosten[211] in Abhängig-

---

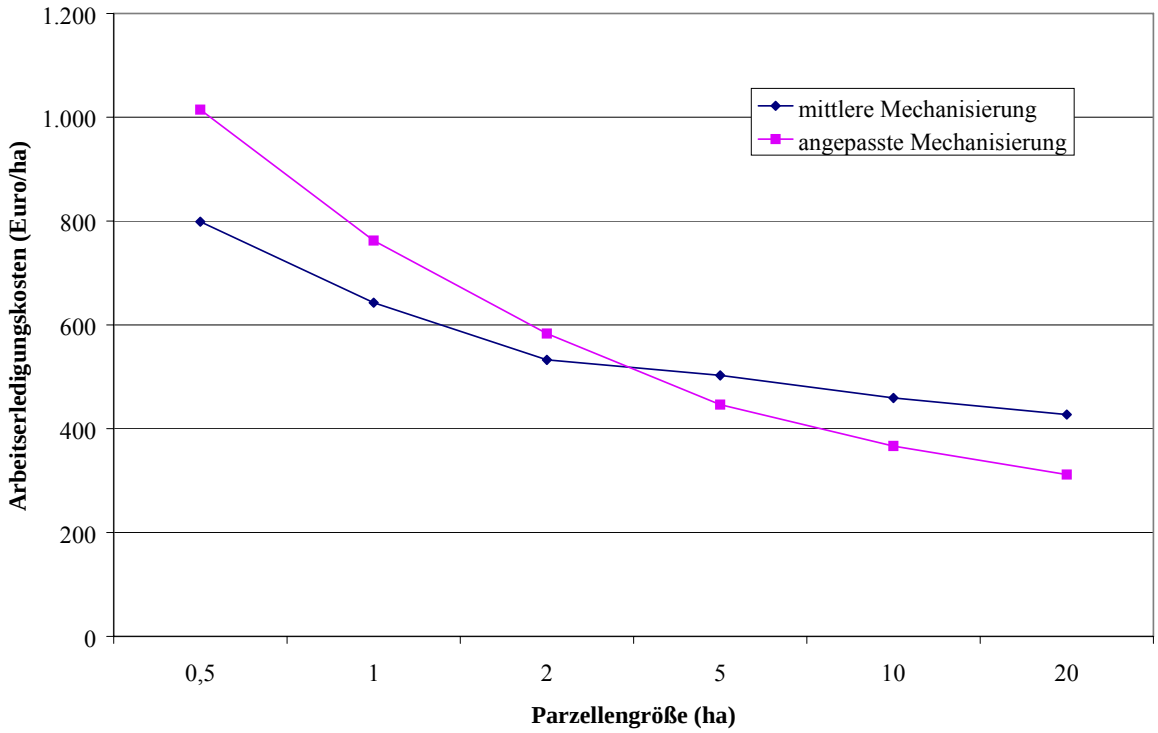
[209] In Sachsen-Anhalt wird der Nutzungstausch nach den Richtlinien über die „Freiwillige ländliche Neuordnung außerhalb von Bodenordnungsverfahren nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz und dem Flurbereinigungsgesetz“ gefördert. Der Förderungsantrag ist beim Amt für Landwirtschaft und Flurneuordnung einzureichen.

[210] Vgl. insbesondere KTBL (Hrsg.): Datensammlung Betriebsplanung Landwirtschaft 2002/2003 und Datensammlung Bewirtschaftung großer Schläge. Münster, KTBL Schriftenvertrieb im Landwirtschaftsverlag, 2002.

[211] Feste und variable Maschinenkosten und Lohnkosten bzw. Lohnansatz für Familienarbeitskräfte.

keit von der Schlaggröße ermittelt hat, um die Anforderungen und Aufgaben der ländlichen Bodenordnung im Realteilungsgebiet Rheinland-Pfalz zu umreißen. Ausdrücklich weist er darauf hin, dass neben der Größe auch die Form der Schläge die Arbeitserledigungskosten erheblich beeinflusst (vgl. ebenda, S. 39) und legt seinen Berechnungen regelmäßig rechteckige Schläge zugrunde.

Abbildung 9.2 Arbeitserledigungskosten beim Anbau von Halmfrüchten auf unterschiedlichen Schlaggrößen und einem Lohnansatz von 18 Euro je Arbeitsstunde



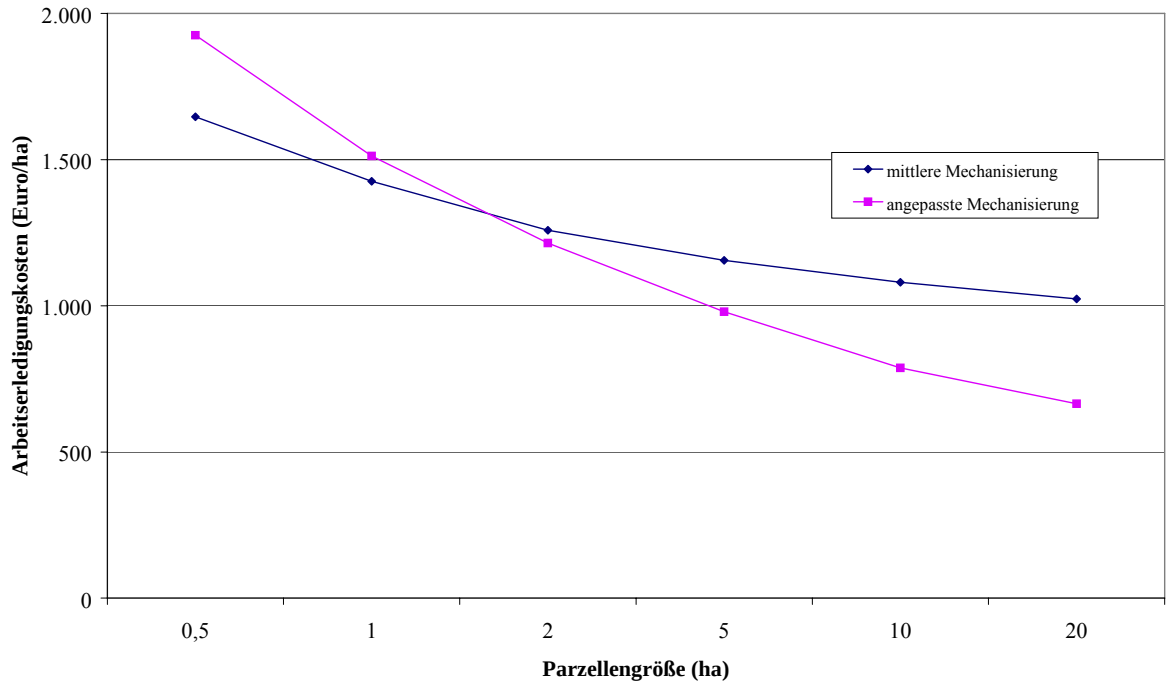
Quelle: In Anlehnung an Janinhoff: Künftige Anforderungen an die Ländliche Bodenordnung unter Berücksichtigung der Agenda 2000, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau in Rheinland-Pfalz (Hrsg.): NLKV 1999, H. 31.

Janinhoff kommt zu folgenden Ergebnissen (vgl. Abb. 9.2 und 9.3):

– Um Halmfrüchte auf einem Schlag von 1 ha anzubauen, sind bei mittlerer Mechanisierung („Maschinenausstattung von mittleren landwirtschaftlichen Betrieben“) und produktionstechnisch optimaler Bearbeitung sowie Ernte ca. 16 Arbeitsstunden notwendig. Auf einem Schlag von 10 ha werden hierfür bei gleicher Mechanisierung höchstens 10 und bei leistungsstärkeren Maschinen (angepasste Mechanisierung) weniger als 8 Arbeitsstunden benötigt. Darüber hinaus können die variablen und festen Maschinenkosten bei mittlerer Mechanisierung um rd. 20 bzw. 75 Euro gesenkt werden,

bei angepasster Mechanisierung je nach Auslastungsgrad noch wesentlich mehr. Bei einer kalkulatorischen Entlohnung der Arbeitszeit mit 18 (10) Euro ergibt sich hieraus bei mittlerer Mechanisierung eine gesamte Kostenersparnis von 203 (155) Euro je ha (vgl. Abb. 9.2). Beim Anbau von Hackfrüchten sind die Kostenersparnisse noch sehr viel größer (vgl. Abb. 9.3).

Abbildung 9.3 Arbeitserledigungskosten beim Anbau von Hackfrüchten auf unterschiedlichen Parzellengrößen und einem Lohnansatz von rd. 18 Euro je Arbeitsstunde



Quelle: In Anlehnung an Janinhoff: Künftige Anforderungen an die Ländliche Bodenordnung unter Berücksichtigung der Agenda 2000, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau in Rheinland-Pfalz (Hrsg.): NLKV 1999, H. 31.

– Bei Grünlandbewirtschaftung (dreimalige Bearbeitung von Anweltesilage, Heu und zweimaliger Beweidung) sinkt der Arbeitsbedarf bei Vergrößerung der Schläge von 1 ha auf 10 ha und angepasster Mechanisierung von 30 auf rd. 17 Stunden und die variablen (festen) Maschinenkosten von rd. 335 (185) auf ca. 245 (95) Euro. Hier ist somit je nach Entlohnung der Arbeitszeit mit 414 (310) Euro je ha ein noch höheres Einsparpotenzial vorhanden.

– Im Zeitablauf haben die Schlaggrößen abhängigen Kostenunterschiede wegen der gestiegenen Lohnkosten (-ansätze) und des technischen Fortschritts bei der Mechanisierung zugenommen und vieles deutet auf eine Fortsetzung dieser Tendenz hin. Verbun-

den ist dieser Fortschritt häufig mit der Entwicklung größerer Maschinenkapazitäten, deren kostengünstiger Einsatz nur auf entsprechend großen Schlägen möglich ist.

Aus den Abbildungen 9.2 und 9.3 wird deutlich, dass die Arbeitserledigungskosten zwar bis 2 ha Schlaggröße besonders stark fallen. Vor allem bei angepasster Technologie ist dies jedoch im erheblichen Umfang auch bis 20 ha der Fall und – wie entsprechende KTBL Datensammlungen zeigen – auch noch jenseits dieser Größe.

In Niedersachsen sind die Schläge dagegen nach eigenen Auswertungen der InVeKoS-Daten im Jahr 2000 in flurbereinigten und benachbarten nicht flurbereinigten Gemarkungen im Durchschnitt lediglich 2,6 bzw. 2,2 ha groß (vgl. Tabelle 5.8) und – wie weiter unten noch gezeigt wird – im Jahr 2001 im Landesdurchschnitt 2,5 ha. Auch wenn die tatsächlichen Schlaggrößen aus genannten Gründen in der InVeKoS-Datei nicht immer korrekt erfasst worden sind und etwas größer gewesen sein dürften wird offensichtlich, dass auch in einem Land mit einer durch Anerbenrecht geprägten Agrarverfassung Schlagvergrößerungen ein probates Mittel für Kosteneinsparungen sind. In einem noch größerem Ausmaß trifft dies natürlich für alte Länder mit einer durch Realteilung beeinflussten Agrarstruktur zu.

Hemmnisse für einen umfassenden freiwilligen Nutzungstausch

Als ein wesentliches Hemmnis für die eine wesentliche Vergrößerung der Schläge durch Nutzungstausch ist in den alten Ländern die historisch gewachsene Agrarverfassung anzusehen. Thesenartig lassen sich hieraus resultierende wesentliche Widerstände wie folgt erklären:

- Die Eigentümerlandwirtschaft als ein Kernelement der Agrarverfassung hat sich einerseits als hoch effizient erwiesen. Andererseits geht damit eine hohe Präferenz einher, die Eigentumsflächen auch selbst zu bewirtschaften, so lange aktiv Landwirtschaft betrieben wird. Diese Verhaltensweisen erschwert den Nutzungstausch von selbst bewirtschafteten Eigentumsflächen grundlegend und nachhaltig.
- Bei Betriebsaufgabe und Verpachtung ist die soziale Bindung an den ehemals selbst bewirtschafteten Eigentumsflächen noch sehr stark, und bei der Auswahl der Pächter spielen neben der Höhe des gebotenen Pachtpreises z.B. auch das Verwandtschaftsverhältnis, persönliche Präferenzen und Abneigungen, die Betriebsleiterfähigkeit potentieller Pächter zur ordnungsgemäßen Flächenbewirtschaftung im Sinne der Verpächter und soziale Kriterien (z.B. Verpachtung an flächenarme Betriebe) eine Rolle. Im Ergebnis werden die Pachtflächen deshalb nur teilweise auf den regelmäßig stark ausgeprägten lokalen Verpächterteilmärkten an einen Landwirt verpachtet, der bereits die angrenzende Fläche bewirtschaftet und dadurch einen größeren Schlag bewirtschaften kann.
- die starke soziale Bindung ist auch als wesentlicher Grund anzusehen, dass der Verpächter dem Pächter die Erlaubnis zur Unterverpachtung bzw. zum Pflugtausch häufig

nicht erteilen. Sie wollen selbst bestimmen, wer ihre Flächen bewirtschaftet und den Pächter unmittelbar zur Rechenschaft ziehen, wenn er aus ihrer Sicht gegen Pachtvertragsvereinbarungen verstößt.

– Je stärker die Zersplitterung der Eigentumsverhältnisse an landwirtschaftlichen Grundstücken ist, desto mehr verzögern die skizzierten Verhaltensweisen die sukzessive Schlagvergrößerung durch Nutzungstausch und gezielte Zupachtung. Hinzu kommt, dass Landwirte zwar durch Informationen über die Fachpresse und Beratung Kenntnisse über die Kostenvorteile bei der Bewirtschaftung großer Schläge haben, aber keine persönlichen Erfahrungen. Dadurch werden die Anstrengungen geschmälert, bestehende Hemmnisse bei der Bildung großer, wirtschaftlich geformter Schläge mit der notwendigen Energie abzubauen.

Die bisher genannten Hemmnisse gegen den freiwilligen Landnutzungstausch haben in den alten Ländern einen prinzipiell ungleich höheren Stellenwert als in den neuen Ländern. Darüber gibt es weitere Einflussgrößen, die den Nutzungstausch in den alten Ländern stärker behindern als in den neuen:

– An einem umfassenden Nutzungstausch müssen sich wegen der im Durchschnitt deutlich geringeren Flächenausstattung der Betriebe mehr aktive Landwirte beteiligen, um entsprechende Schlaggrößen zu erreichen. Einvernehmliche Lösungen werden dadurch auch bei vorliegender Erlaubnis der Verpächter zur Unterverpachtung erschwert.

– Wegen der im Durchschnitt deutlich höheren Viehbesatzdichte wird vor allem in viehstarken Gebieten z.B. durch Bewirtschaftungsauflagen von Flächen in Naturschutz- und Wasserschutzgebieten die Kompromisslösung für einen zumindest annähernd wertgleichen Flächentausch erschwert.

– Auch bei der anzustrebenden starken Veränderung der Schlaggrößen sind Beeinträchtigungen des Umweltschutzes zu vermeiden. Das damit verbundene Konfliktpotential steigt im allgemeinen mit zunehmendem Abstand zwischen der Ist- und Soll- Schlaggröße und erschwert die Konsensfindung zwischen den Betroffenen.

– Es ist eine vergleichsweise große Anzahl von Pachtverträgen mit unterschiedlichen Pächtern und Verpächtern, die sich in den Laufzeiten, Pachtkonditionen und anderen Vereinbarungen deutlich unterscheiden können, so zu koordinieren, dass die Schaffung großer Schläge durch zeitlich synchronisierte und von den Vertragsparteien akzeptierte Pachtpreisbedingungen langfristig Bestand hat.

Entwicklungen zu Gunsten eines umfassenden freiwilligen Nutzungstausches

Neben diesen sicherlich nicht vollständig aufgezählten Hemmnissen gibt es in den alten Ländern auch Entwicklungen, die eine deutliche Vergrößerung der Schläge durch einen umfassenden Nutzungstausch begünstigen:

– Ähnlich wie in den alten Ländern insgesamt hat der Pachtflächenanteil im Zeitraum 1981 bis 2001 auch in Niedersachsen erheblich zugenommen (vgl. Tabelle 9.2). Hier stieg er um rd. 17 Prozentpunkte auf 54 % und lag in der Betriebsgrößenklasse über 100 ha LF bereits bei rd. 60 %. Durch die starke Kumulation der Pachtflächen in dieser Größenklasse bei gleichzeitiger Abnahme der landwirtschaftlichen Betriebe in den kleineren Größenklassen wird ein umfassender Nutzungstausch grundsätzlich erleichtert, weil weniger aktive Landwirte in den Gemarkungen einen für alle tragbaren Konsens aushandeln müssen.

Tabelle 9.2: Pachtflächen landwirtschaftlicher Betriebe, 1981 bis 2001

Betriebsgrößenklasse von ...bis unter ... LF	Pachtflächen in Niedersachsen			Pachtflächen in den alten Ländern		
	Anteil an der LF (%)	Verteilung (%)[1]		Anteil an der LF (%)	Verteilung (%)[1]	
	2001	2001	(95/01)[2]	2001	2001	(95/01)[2]
unter 10	31,2	1,4	(-0,6)	25,8	2,3	(-1,0)
10 – 20	42,6	3,4	(-0,8)	34,5	5,9	(-1,8)
20 – 50	49,9	15,8	(-8,7)	46,2	24,3	(-8,7)
50 – 100	53,7	36,8	(-2,8)	58,5	36,3	(+1,0)
100 – 200	59,3	29,7	} (+12,8)	65,8	23,4	} (+10,4)
200 und mehr	61,6	12,9			7,8	
insgesamt 2001	54,0	100	(100)	52,0	100	(100)
insgesamt 1995	51,5			47,0		
insgesamt 1991	48,2			42,4		
insgesamt 1981	36,7			31,7		

1) Pachtflächen insgesamt im Jahr 2001 = 100 %

2) Werte in Klammern: Veränderung des Pachtflächenanteils von 1995 bis 2001 in Prozentpunkten

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hsg.): Fachserie 3, Reihe 2.1.6: Eigentums- und Pachtverhältnisse – Agrarstrukturerhebung mehrere Jge. sowie eigene Berechnungen.

– Im Jahr 1999 schwankte der Pachtflächenanteil in den niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten zwischen 42,2 und 78,5 % und in 20 der 47 Kreise lag er zwischen 50 und 57,5 % (vgl. Karte 9.1). Wird der vorausgegangenen Argumentation gefolgt, sind die Voraussetzungen für einen erfolgreichen umfassenden Nutzungstausch in den einzelnen Kreisen insoweit unterschiedlich.

– Auch vor 1981 waren in Niedersachsen bereits rd. 37 % der LF verpachtet und diese Flächen sind großenteils bereits im Eigentum der nächsten Generation, die sie (seit geraumer Zeit) nicht mehr selbst bewirtschaftet hat. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass sich die soziale Bindung an das Bodeneigentum dadurch belockert und

die Bereitschaft zur Unterverpachtung wegen der weniger starken Gewichtung anderer Faktoren neben der Höhe des Pachtpreises erhöht hat.

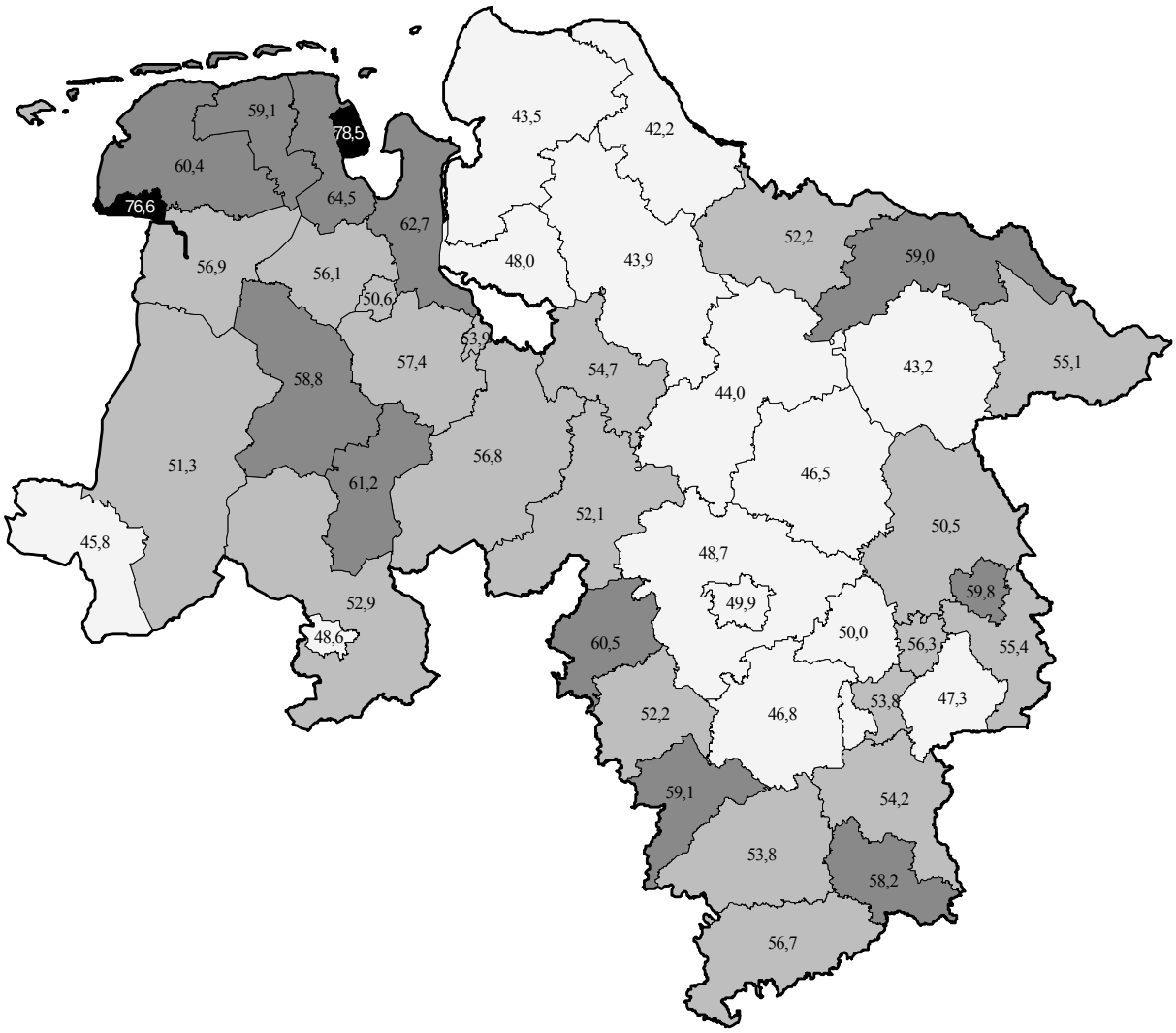
– Vermutlich werden sich die landwirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch die im Jahr 2003 beschlossene Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik verschlechtern und sich dadurch der Druck zur kostengünstigeren Produktion mittels stärkerer Ausschöpfung aller Rationalisierungsreserven nachhaltig erhöhen. Bei dieser Entwicklung dürften die ökonomischen Sachzwänge den Nutzungstausch zwecks kostengünstiger Bewirtschaftung großer Schläge zu Lasten anderer Hemmnisse forcieren. Aus Karte 9.2 werden die durchschnittlichen Schlag- und Flurstücksgrößen im Jahr 2001 in den Kreisen Niedersachsens ersichtlich.

– Durch die Umsetzung der Reform in Deutschland dürften diese Sachzwänge noch verstärkt werden. Die vollständige statt der ebenfalls möglichen teilweisen Entkoppelung der Produktion von den gewährten Flächenprämien verbessert einerseits zweifellos die Faktorallokation in der Landwirtschaft und dadurch auch die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe (vgl. Isermeyer, 2003, S. 5). Andererseits erhöht sich vor allem auf Grenzstandorten, in denen die landwirtschaftliche Produktion ohne Flächenprämie nicht rentabel ist, der Druck zur kostengünstigen Produktion auf großen Schlägen. Bei Produktionsaufgabe müssen die Flächen unter Einhaltung bestimmter Standards gepflegt werden, beim rentablen Anbau landwirtschaftlicher Kulturpflanzen fällt die Kosten verursachende Pflege als regelmäßig kostenloses Koppelprodukt an. Größere Schläge können hier, aber auch auf allen anderen Standorten einen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität leisten.

Eingeschränkte Übertragbarkeit des in den neuen Ländern umfassend praktizierten freiwilligen Nutzungstausch

Die erheblichen wirtschaftlichen Vorteile, die landwirtschaftliche Unternehmen in den neuen Ländern durch die Bewirtschaftung großer Schläge erzielen, stellen für Landwirte in den alten Ländern zweifellos einen wesentlichen Anreiz dar, die Schlagstrukturen u.a. auch durch den freiwilligen Nutzungstausch zu verbessern. Die skizzierten Hemmnisse machen allerdings deutlich, dass die in den neuen Ländern herausgebildeten Schlagstrukturen in absehbarer Zeit selbst dann auch nicht annähernd erreicht werden können, wenn damit ggf. einhergehende Umweltverträglichkeiten unberücksichtigt bleiben. Um dennoch eine weitgehende Ausschöpfung der Kostenvorteile durch ausreichend große wirtschaftlich geformte Schläge unter Beachtung ökologischer Belange in den alten Ländern zu erreichen, könnte sich eine geeignete Hilfestellung von kompetenter Seite als hilfreich erweisen. Dadurch könnten die mangelnden Erfahrungen und die bestehenden Vorbehalte bei Pächtern und Verpächtern gegenüber dem Landnutzungstausch und der hierfür notwendigen rechtlichen Vereinbarungen zumindest teilweise kompensiert werden.

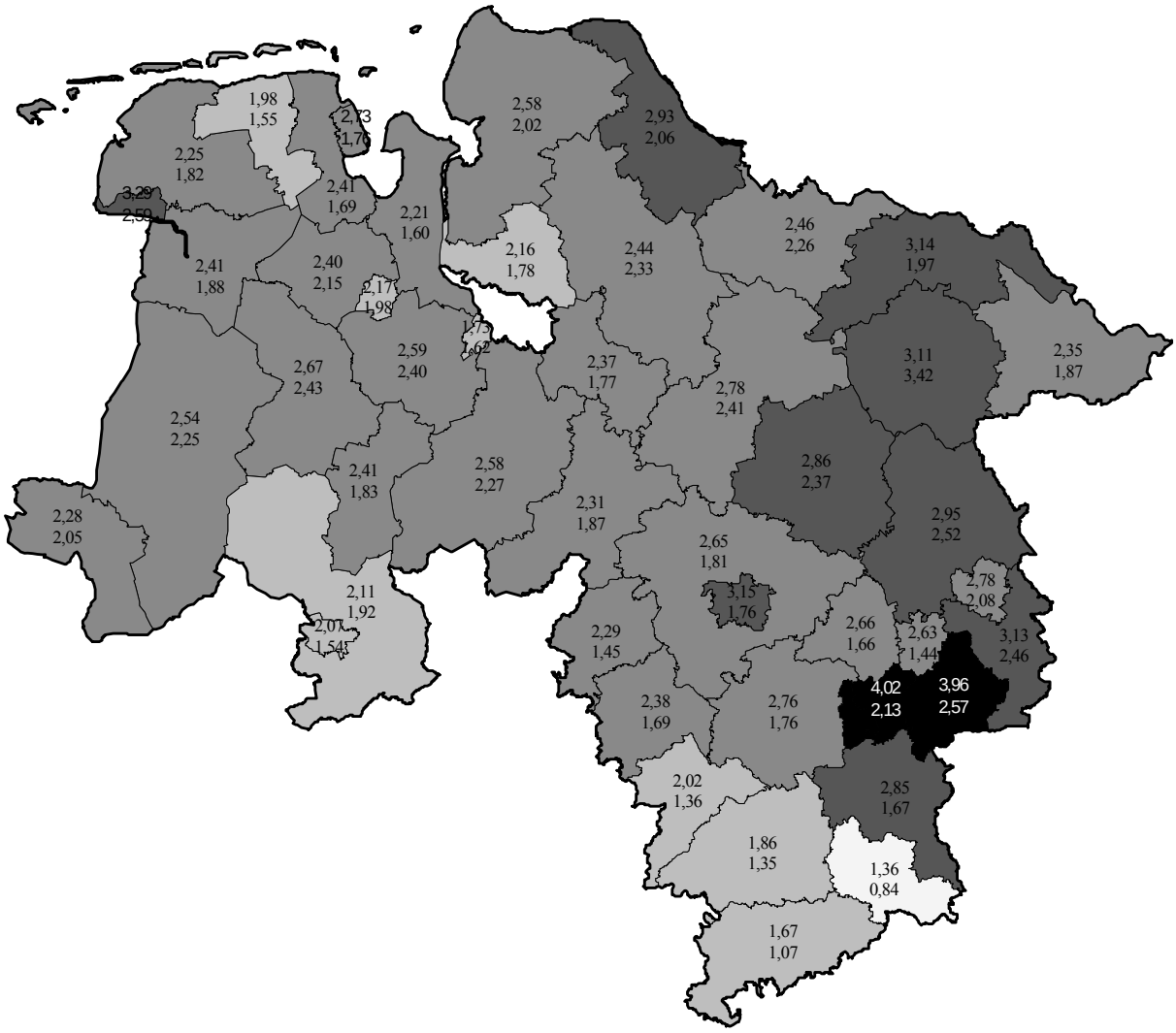
Karte 9.1: Pachtflächenanteil auf Kreisebene in Niedersachsen, 1999[1)]



1) Ausgewiesene Kreiszahlen: Angaben in %.

Quelle: Niedersäschsisches Landesamt für Statistik (Hrsg.): Landwirtschaftszählung 1999 zugleich EG-Agrarstrukturerhebung. Heft 1 Teil B - Gemeindeergebnisse. Statistische Berichte Niedersachsen CIV 9.1 - j/99, Hannover 2001 und eigene Berechnungen.

Karte 9.2: Schlag- und Flurstücksgrößen auf Kreisebene in Niedersachsen, 2001[1)]



Schlaggröße in ha (Anzahl der Kreise)

1,0	<=	1,6	(1)
1,6	<=	2,2	(9)
2,2	<=	2,8	(26)
2,8	<=	3,4	(9)
3,4	<=	4,1	(2)

Min: 1,36 0,84 Max: 4,02 3,42

1) Ausgewiesene Kreiszahlen: Angaben in ha / oberer Wert = Schlaggröße, unterer Wert = Flurstücksgröße.

Quelle: InVeKos-Daten aus dem Jahr 2001 und eigene Berechnungen.

9.4 Maßnahmen zur Beschleunigung des freiwilligen Nutzungstausches in Niedersachsen

Die durchschnittliche Größe der Schläge und Flurstücke im Jahr 2001 in den niedersächsischen Kreisen wird aus der Karte 9.2 ersichtlich. Im Raum Göttingen und hier insbesondere in Eichsfeld, einen ehemaligen Realteilungsgebiet, sind die Schläge und Flurstücke mit teilweise unter 1,5 bzw. 1.0 ha LF am kleinsten, in den Kreisen Peine (Schlaggröße rd. 4 ha) bzw. Uelzen (Flurstücksgröße rd. 3,4 ha) am größten. Trotz dieser erheblichen Unterschiede ist der Abstand zu Schlaggrößen von 20 bis 25 ha, mit denen die Kostendegressionen großenteils ausgeschöpft werden können, generell erheblich. Daran dürften auch die zu einer Unterschätzung der tatsächlich bewirtschafteten Schlag- und Flurstücksgrößen führenden statistischen Datenmängel sowie die Bewirtschaftung kleiner Parzellen durch Hobby- und kleinen Nebenerwerbslandwirten prinzipiell nichts ändern. Der große Abstand und die erreichten Ergebnisse machen deutlich, dass eine Überwindung der mangelnden Flurverfassung nach aller Erfahrung regelmäßig nicht durch (landwirtschaftlich geprägte) Flurbereinigungen erreicht werden kann, möglicher Weise aber unter günstigen Voraussetzungen mit einem erheblich kostengünstiger und schneller durchführbaren, die Eigentumsverhältnisse an Grundstücken unberührt lassenden Nutzungstausch. Nachfolgend wird der Frage nachgegangen, ob der Nutzungstausch in Niedersachsen wie seit geraumer Zeit z.B. in Rheinland-Pfalz von hierfür geeigneten Institutionen weitgehend geleitet, koordiniert und durch finanzielle Anreize gefördert werden soll oder ob mit weniger intensiver Begleitung und finanziellen Anreizen die angestrebten Ziele ebenfalls erreicht werden können. Zunächst wird das Vorgehen in Rheinland-Pfalz dargestellt.

Behördlich intensiv begleiteter Nutzungstausch in Rheinland-Pfalz

Der Nutzungstausch wird hier bereits seit 1992 neben den klassischen Flurbereinigungsverfahren praktiziert, um (vgl. NLKV, 2000, SH 13, S. 3)

- ohne Eingriffe in das Eigentum eine optimierte Flurverfassung sehr kostengünstig und schnell zu verwirklichen,
- Landeskultur- und Agrarverwaltung ein Instrument an die Hand zu geben, mit dem deutlich mehr Flächen bei wesentlich geringeren Kosten je Hektar in wirtschaftlich geformte große Schläge transferiert werden können.

Die Vorbereitungsrolle, die Rheinland-Pfalz in den alten Ländern beim behördlich umfassend begleiteten und finanziell geförderten Nutzungstausch einnimmt, ist vor allem auf die hier bestehenden erheblichen agrarstrukturellen Defizite im Allgemeinen und die sehr ungünstige Flurverfassung im Besonderen zurück zu führen. Sie resultieren im Wesentlichen aus der hier ehemals praktizierten Realteilung bei der Hofübergabe. Die dadurch entstandenen Flurzersplitterung stellt hohe Anforderungen an die Moderatoren, um trotz der zahlreichen Eigentümer mit teilweise unterschiedlichen Interessen die angestrebten wirtschaft-

lich geformten Schläge von 15 bis 25 ha in Tauschgebieten von bis zu ca. 400 ha LF zu erreichen. Dies ist auch als ein wesentlicher Grund anzusehen, dass der Nutzungstausch in Rheinland-Pfalz behördlich intensiv begleitet wird und zur Erreichung der angestrebten Ziele finanzielle Hilfen gewährt werden. Als Einsatzschwerpunkte für den Nutzungstausch werden wettbewerbsfähige Standorte mit überwiegendem Futterbau sowie Grenzertragsregionen angesehen (vgl. ebenda, S. 12f.).

Die angestrebten großen und wohl geformten Schläge sollen auf der Basis einer freiwilligen Teilnahme und Anwendung folgender Planungsgrundsätze erreicht werden (ebenda, S. 26):

„a) Eigentums- und Pachtflächen werden bei der Planung gleichbehandelt. Wichtig sind die Besitzflächen eines Betriebes.

b) Es kann nur ein Tausch ganzer Flurstücke erfolgen. Weder an den Flurstücksgrenzen noch an den Eigentumsverhältnissen sind u.d.R. Veränderungen erlaubt.

c) Folgemaßnahmen in Form von wege-, gewässerbaulichen sowie bodenverbessernden Veränderungen sind prinzipiell nicht vorgesehen und auf Ausnahmen beschränkt.

d) Eine Wertermittlung im Sinne des Flurbereinigungsgesetzes ist nicht vorgesehen.

e) Der Entwurf eines Nutzungsplans ist zu erstellen und in seiner endgültigen Fassung zwischen allen „Teilnehmern“ und Verpächtern zu vereinbaren.“

Für die zahlreichen Moderations- und Verhandlungsaufgaben mit den verschiedenen Eigentümern und Pächtern sind die Kulturämter und die staatlichen Lehr- und Versuchsanstalten/Forschungsanstalten (SLV (F) A´s) zuständig. Dennoch handelt es sich beim Nutzungstausch nicht um ein behördliches Verfahren im hoheitlichen Sinn. Die Vereinbarungen zwischen den Tauschpartnern sind rein privatrechtlicher Natur, setzen also deren Einverständnis voraus. Weil keine Veränderung der Eigentumsstrukturen erfolgt, fallen keine Katastervermessungen und damit verbundene Kosten an.

In Abbildung 8.9 wird das Ablaufschema eines Nutzungstausches dargestellt. Auf Initiative von Landwirten (in Grenzstandorten auch auf Anregung der zuständigen Stelle) stellen die Kulturämter und SLV(F)A´s in Informationsveranstaltungen die wirtschaftlichen Vorteile des Nutzungstausches dar. Bei positiver Resonanz erstellt das Kulturamt auf der Grundlage der Angaben von den betroffenen Landwirten eine Besitzstandskarte, die als Basis für die Durchführung des Tauschverfahrens dient. Mit dem Nutzungstausch geht eine eingehende Beratung der Betriebe einher, um Fehlentscheidungen und Fehlinvestitionen zu vermeiden. Ebenso wird gemeinsam mit den Betroffenen ein Bewirtschaftungskonzept entwickelt, in dem Absprachen über den

Abbildung 9.4 Ablaufschema eines Nutzungstauschs in Rheinland-Pfalz

1. Initiative des oder der Landwirtschaftlichen Unternehmer

⇓

2. Information durch Kulturamt gemeinsam mit den SLV(F)A´s

⇓

3. Flurstücke und Grundstückseigentümer
durch landwirtschaftliche Unternehmer ermitteln und mitteilen

⇓

4. Besitzstandskarte durch Kulturamt erstellen und ausdrucken

⇓

5. Bewirtschaftungskonzept

von SLV(F)A´s gemeinsam mit Kulturamt und landwirtschaftlichen Unternehmen erstellen einschließlich der Planung notwendiger Veränderungen am Wirtschaftswegenetz und Entwicklung von Strategien für angepasste bodenschützende und landschaftspflegerische Maßnahmen

⇓

6. Vereinbarungen mit der Gemeinde

über Änderungen am Wegenetz (endgültige Einziehung von Wegen, landwirtschaftliche Nutzung beizubehaltender Wege, Bau und Verbesserung von Wegeteilstücken)

⇓

7. Vereinbarung über Ausgleich und Ersatz

bei Veränderungen an Graswegen und anderen Biotopflächen mit der zuständigen unteren Landespflegebehörde

⇓

8. Verhandlungen mit den Verpächtern

über die Verpachtungsbedingungen und die Fördermöglichkeiten (Sammelpacht-Vertragsmuster für die Anwendung ggf. verändern und anpassen)

⇓

9. Erstellung des Nutzungsplans mit Sammelförderanträgen

⇓

10. Nutzungsplan (mit Sammelpachtvertrag und Sammelförderantrag) von allen Verpächtern und Pächtern unterschreiben lassen
und
Nutzungsplan (mit Sammelpachtvertrag und Sammelförderantrag) bei ggf. fehlenden einzelnen Unterschriften geeignet ändern
und
von allen Pächtern in geänderter Form unterschreiben lassen

⇓

11. Zuwendungsbescheid(e)
durch Kulturamt erlassen, Auszuge aus Nutzungsplan erstellen und versenden
sowie
anschließend haushaltsmäßige und rechtliche Abwicklung

⇓

Berichtigung der landwirtschaftlichen Betriebsdatenbank
durch den landwirtschaftlichen Unternehmer im Rahmen der jährlichen Meldungen

Quelle: Zitiert aus NLKV 2000, SH 13, S. 28-29

Flächenumfang einschl. räumlicher Verteilung sowie pachtrechtlich bedeutsame Regelungen (z.B. zur Unterverpachtung) festgehalten werden.

Planung und Durchführung von Vereinbarungen über Änderungen an Wegenetz, Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Bodenschutz und Landschaftspflege sollen im Rahmen geltender gesetzlicher Regelungen auf einfachste Weise erfolgen[212]. Ein als Arbeitsgrundlage dienendes Sammelpacht-Vertragsmuster soll die Diskussion vor Ort erleichtern und eine einheitliche Vorgehensweise ermöglichen. Durch die inhaltliche Übereinstimmung und die angestrebte Vereinbarung einheitlicher langfristiger Laufzeiten sind diese Verträge der zentrale Teil der rechtlichen Abwicklung des Nutzungstausches. Sie sollen einen Ringtausch der Flächen ermöglichen und die wirtschaftlichen Grundlagen der landwirtschaftlichen Betriebe nachhaltig sichern.

– Der Sammelpachtvertrag bildet zusammen mit der neuen Nutzungskarte, den alten Besitzstandskarten und der Tabelle der Tauschflurstücke (alter und neuer Bestand) den Nutzungsplan. Der Moderator erstellt auf dieser Grundlage einen Entwurf, der die Wünsche der Betroffenen berücksichtigt. Soweit sich die Betroffenen einig sind, sind Änderungen möglich. Eine Wertermittlung der Flächen erfolgt nicht, weil die Fläche der Flurstücke als Basis für den Nutzungstausch dient. Da fast alle Pachtverträge neu abzuschließen sind, wird vorgeschlagen, im Sammelpachtvertrag einen einheitlichen Pachtzins zu vereinbaren. Dabei können nach Nutzungsart und Ertragsniveau differenzierte Pachtzinsklassen gebildet werden. Der Nutzungsplan einschließlich Anhang[213] wird zwischen den Verpächtern und Pächtern in einem gemeinsamen Termin oder in Einzelterminen vereinbart.

Die Förderung des Nutzungstausches im engeren Sinne erfolgt in Rheinland-Pfalz durch folgende Maßnahmen (vgl. NLKV, 2000, SH. 13, S. 42):

– Bildung rationeller Bewirtschaftungseinheiten: Für Verpächter- und Betriebsgemeinschaften werden eine einmalige Prämie von bis zu 205 Euro/ha LF für die strukturverbessernde Flächenabgabe und Zuschüsse für die Errichtung von Weideeinzäunungen und Tränkestellen gezahlt.

---

[212] Ein Nutzungstausch schließt grundsätzlich alle wege- und wasserbaulichen Maßnahmen aus, die einen Eingriff in die Eigentumsstruktur der Betroffenen beinhalten. Ebenso können keine schweren Befestigungen oder Instandsetzungsmaßnahmen an vorhandenen Wegen durchgeführt werden. Hierfür ist der Unterhaltspflichtige der Wege zuständig.

[213] Als Anhang sind regelmäßig aufzunehmen (vgl. ebenda, S.31):
- Vertragsauflösungen bisheriger Pachtvereinbarungen (ggf. mit Entschädigungsregelungen)
- Überleitungsregelungen
- Vereinbarungen (mit Gemeinden, Vertragsnaturschutz)
- Regelungen für landschaftspflegerische Festlegungen
- Unterlagen zur Aktion „Mehr Grün durch Flurbereinigung“
- Bewirtschaftungskonzept (unverbindlicher Anhang).

– Flächenverpachtung: Gewährung einmaliger Prämien von bis zu 205 Euro/ha LF an Verpächter, wenn damit eine Zusammenfassung kleinstrukturierter und zersplitterter Flurstücke erreicht wird.

Im Jahr 2000 wurden Forderungen über den Einsatz zusätzlicher Förderinstrumente erhoben (vgl. ebenda, S. 44), z. B.

– Zahlung eines Pachtausgleichs bei Auflösung laufender Pachtverträge,
– Nutzungsausfallentschädigung,
– Moderatoren- und Helfervergütung,
– Vergütung für einen Generalpächter,
– Vergabe von technischen Arbeiten,
– kleinere investive Maßnahmen, wenn dadurch eine zusätzliche Arrondierung ermöglicht wird (kleinere Baumaßnahmen und landespflegerische Maßnahmen).

Nach unserer Kenntnis sind diese Forderungen bisher nicht umgesetzt.

Vorschläge zur Unterstützung des Nutzungstausches in Niedersachsen

Wegen des in Niedersachsen auch in der Vergangenheit vorherrschenden Anerbenrechts sind die bestehenden agrarstrukturellen Verhältnisse einschließlich Flurverfassung und Schlaggrößen günstiger als in Rheinland-Pfalz geeignet, Größenvorteile auszuschöpfen. Bei gleichem Umfang an Tauschflächen ist deshalb die Anzahl der aktiv in den Tausch einzubeziehenden Pächter und Verpächter im allgemeinen deutlich geringer. Die Aufgabe der Moderation, koordinierend und vermittelnd auf ein einigungsfähiges Flächemanagement hinzuwirken, wird dadurch prinzipiell erleichtert. Das gilt jedoch nicht, wenn der zu tauschende Flächenumfang deutlich größer ist und/oder wesentlich größere, wirtschaftlich geformte Schläge angestrebt werden.

Trotz unterschiedlicher Agrarstruktur und Flurverfassung kann der für Rheinland-Pfalz dargestellte Verfahrensablauf prinzipiell auf Niedersachsen übertragen werden. Die Initiative sollte von den beteiligten Landwirten ausgehen. Bei der Moderation, Leitung und Koordination sowie bei den Verhandlungen sollte auf die Hilfe der Flurbereinigungsbehörden, Berufsvertretern oder anderen Helfern (Landwirtschaftskammer, Bauernverband, Beratungs- und Planungsbüros, Landentwicklungsgesellschaft etc.) zurückgegriffen werden. Ihre Mitwirkung als unabhängige Stelle vermindert den Eindruck, dass die Initiatoren nur den eigenen Vorteil suchen. Die Zusammenlegung sollte ohne besondere Wertermittlung auf der Basis privatrechtlicher Pacht- oder Pachttauschverträge erfolgen, die in einem Sammelvertrag als zentralem Bestandteil des Nutzungstausches zusammengefasst werden. Änderungen am Wege- und Gewässernetz sollten im allgemeinen nicht vorgenommen werden.

Um ein von Helfern geleitetes Verfahren einzuleiten, müssen zahlreiche interessierte Landwirte ihr Interesse und ihre Mitarbeit zusichern. Ein Nutzungstausch zwischen wenigen Landwirten, wie er gegenwärtig bereits praktiziert wird, sollte weiterhin ohne Förderung durch Selbstorganisation der Betroffenen erfolgen. In diesen Fällen müssen die Verpächter von den Pächtern lediglich überzeugt werden, im Pachtvertrag einer Unterverpachtung bzw. einem Pflugtausch und einer langfristigen, zeitlich abgestimmten Pachtdauer zuzustimmen. Weiterhin sind im beiderseitigen Interesse wegen der langen Pachtdauer Pachtpreisanpassungsklauseln zu vereinbaren. Die Pächter selbst müssen darüber hinaus bereit sein, auch selbst bewirtschaftete Eigentumsflächen zu tauschen, um entsprechend große Schläge bewirtschaften zu können.

Bei wenigen Tauschinteressierten kennen sich die Betroffenen persönlich gewöhnlich recht gut, so dass ein angestrebter, aber nicht vollzogener Nutzungstausch häufig an persönlichen Vorbehalten scheitert. Die Vorbehalte dürften regelmäßig so stark ausgeprägt sein, dass sie auch von Helfern nicht ausgeräumt werden können. Dies ist ein weiteres Argument für einen Verzicht auf den Einsatz von Helfern bei „kleinen“ Nutzungstauschvorhaben.

Beim Einsatz von Helfern ist neben den für Rheinland-Pfalz von der „Arbeitsgruppe Nutzungstausch“ erarbeiteten Handlungsansätzen und Empfehlungen in jüngerer Zeit von Stein, Möller und Kuhlmann (2003) ein Leitfaden zur privaten Organisation von Flächenzusammenlegungen entwickelt und in einer Kurzfassung (vgl. Möller und Stein, 2003) einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt worden. Die entwickelten Ablaufschemata für die Vorbereitungs-, Planungs- und Umsetzungsphase stimmen im Wesentlichen mit den für Rheinland-Pfalz erarbeiteten überein, sind noch klarer gegliedert, beschränken sich allerdings auf Ackerbaustandorte.

In Niedersachsen sollten bei der Umsetzung eines umfassenden Nutzungstausches mit Helfer folgende Prinzipien beachtet werden:

- Der Helfereinsatz sollte sich nicht vornehmlich auf (Grenzertrags-) Regionen konzentrieren sondern flächendeckend eingesetzt werden, weil durch den umfassenden Nutzungstausch die Einkommen und die Wettbewerbskraft landwirtschaftlicher Betriebe generell erhöht werden kann.
- Die Informations- und Überzeugungsarbeit für die Zustimmung der Landeigentümer, ihre Flächen in das Tauschverfahren einzubringen, sollte primär von den jeweiligen Pächtern und nicht von den Helfern erbracht werden. Dadurch können Organisationskosten eingespart werden. Erst danach sollten die Helfer durch Moderation auf ein einigungsfähiges Flächenmanagement hinwirken.
- Ab 2005 müssen die EU-Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung von Flächenprämienanträgen Geographische Informationssysteme (GIS) einsetzen, um das integrierte Ver-

waltungs- und Kontrollsystem zu vereinfachen. Damit stehen flächendeckend digitale Flurkarten zur Verfügung. Niedersachsen hat sich für die Anwendung des so genannten „Feldblocksystems“ entschieden. Feldblöcke umfassen eine von natürlichen Abgrenzungen umgebene landwirtschaftliche Fläche, die von einem oder mehreren Landwirten bewirtschaftet und mit einer oder mehreren Fruchtarten bebaut wird. Auch Wege und Gewässer, ökologische Ausprägungen der Landschaft, Drainagen, Gewässerrandstreifen- oder Saumauflagen werden dargestellt bzw. können dargestellt werden. Diese Informationen sind zur Moderation des Flächennutzungstausches hervorragend geeignet und sollten von den Helfern entsprechend eingesetzt werden. Mit ihnen wird die ggf. notwendige[214] Aufstellung mehrerer Bewirtschaftungspläne erheblich erleichtert.

– Die Beeinträchtigung von Landschaftselementen und –strukturen sowie ökologisch wertvollen Flächen ist, soweit eine Vermeidung nicht möglich ist, mit der zuständigen Behörde abzusprechen, um den Nutzungstausch nicht zu gefährden. Sollten Ausgleichsflächen erforderlich sein, könnte die Einbeziehung des freiwilligen Landtausches in den Nutzungstausch hilfreich sein. Bewirtschaftungsauflagen sollten privatrechtlich abgesichert werden.

– Bei der Bildung großer, wirtschaftlich geformter Schläge können bestehende Grünwege ein bedeutsames Hindernis sein, weil eine Erhöhung der Schlaglängen oft nur durch ihre Beseitigung erreicht werden kann. Soweit der Träger des Wegenetzes die Satzungen über die Wegebenutzung anpasst und die landwirtschaftliche Nutzung der Wegefläche auf dem Pachtweg gestattet, kann die Schlaglänge ohne Änderung der Eigentumsverhältnisse erreicht werden. Allerdings ist eine Vereinbarung über die Wiederherstellung auf Verlangen der Betroffenen erforderlich, wenn noch ein Verkehrsbedürfnis besteht[215]. Generell nimmt das Ausdünnen des Wegenetzes durch „überflüssige Wege“ mit zunehmender Flurzersplitterung an Bedeutung zu.

---

[214] Die Umsetzungsphase der Flächenzusammenlegung kann erst erfolgen, wenn der Bewirtschaftungsplan von allen Seiten akzeptiert und alle aufgetretenen Probleme mit den zuständigen Stellen geklärt sind.

[215] „Ein Weg oder eine Straße wird durch den Akt der „Widmung“ öffentlich. Der Akt der „Einziehung“ nimmt einen Weg oder eine Straße aus der öffentlichen Nutzung und ermöglicht dem Eigentümer die Verwendung der Wegfläche für andere Zwecke (z. B. Verpachtung als landwirtschaftliche Nutzfläche). Eine Einziehung kann nur erfolgen, wenn kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht. Kann eine Einziehung nicht begründet werden, besteht die Möglichkeit, in Absprache mit den Wegeigentümern (i. d. R. die Gemeinde) eine Bewirtschaftungserlaubnis zu erhalten, wobei der Weg trotz Pflanzenbestand weiter befahren werden darf. Die Gemeinde und Kommunen treffen Einzelfallentscheidungen, generelle Aussagen sind nicht möglich. Sinnvoll sind hier die frühzeitige Kontaktaufnahme und das konstruktive Anbieten von ökologischen Ausgleichsflächen an anderer Stelle.“ (Möller und Stein, 2003, S. 316 f.).

Die Aufzählung verdeutlich die Komplexität eines umfassenden Nutzungstausches durch Berücksichtigung sehr verschiedener landwirtschaftlicher und nicht landwirtschaftlicher Belange. Die Anforderungen an die Helfer sind somit erheblich. Wenn die Flurbereinigungsbehörden aus Arbeitsüberlastung oder anderen Gründen diese Helferrolle nicht selbst übernehmen können, dürften sie auf Grund ihrer Kernkompetenzen und der vor allem ab 2005 in ihrem Hause verfügbaren GIS-Daten in der Lage sein, die in Frage kommenden Helfer substanziell zu unterstützen.

Bei der Förderung des Nutzungstausches sollte Niedersachsen wegen der günstigeren Agrarverfassung und der zu erwartenden erheblichen wirtschaftlichen Vorteile der teilnehmenden Landwirte ein anderer Weg beschritten werden als in Rheinland-Pfalz:

- Auf die Förderung der Bildung rationaler Bewirtschaftungseinheiten sollte ebenso verzichtet werden wie auf die Gewährung von Prämien für Verpächter. Ersteres wird für niedersächsische Verhältnisse durch die Gewährung von Investitionshilfen im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung ausreichend abgedeckt. Letztere wird als nicht erforderlicher finanzieller Anreiz zur Teilnahme der Verpächter an den Nutzungstausch angesehen. Bei den in Niedersachsen überwiegend bestehenden ausgeprägten Verpächtermärkten wird erfahrungsgemäß ein erheblicher Anteil der durch den Flächennutzungstausch erzielten wirtschaftlichen Vorteile von den Pächtern durch steigende Pachtpreise auf die Verpächter überwälzt. Zur Teilnahme an einem Nutzungstausch werden diese Anreize als ausreichend angesehen.
- Als sinnvoll und notwendig werden Zuwendungen für die Arbeiten (nicht öffentlich bediensteter) Helfer in der Vorbereitungs-, Planungs- und Umsetzungsphase angesehen, weil sie einen anderenfalls nicht zu Stande kommenden umfassenden Nutzungstausch auf Grund ihrer Kenntnisse und Erfahrungen erfolgreich organisieren können. Da a priori ein erfolgreicher Abschluss nicht vorhersehbar ist, sind getrennte Zuwendungen für die Vorbereitungs-, Planungs- und Umsetzungsphase vorzusehen und ggf. eine Zusatzprämie bei sehr erfolgreicher Arbeit. Voraussetzung für die Einschaltung eines Helfers sollte sein, das ein Mindestflächenumfang in den Nutzungstausch einbezogen wird, eine Mindestzahl an tauschwilligen Landwirten teilnimmt und eine festzulegende Mindestvergrößerung der durchschnittlichen Schlaggröße erreicht werden kann. An den entstehenden Kosten für die Helfer sind die tauschwilligen Landwirte anteilig entsprechend der von ihnen in das Verfahren eingebrachten Fläche zu beteiligen, weil sie erhebliche wirtschaftliche Vorteile erwarten und sich das Risiko des Scheiterns mangels Kompromissbereitschaft erhöht, wenn die öffentliche Hand sämtliche Helferkosten trägt.
- Für landschaftsgestalterische Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes sollten ebenfalls Zuwendungen gewährt werden, soweit es sich nicht um Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen handelt.

Nutzungstausch statt landwirtschaftlich geprägte Flurbereinigungen in Niedersachsen

In Rheinland-Pfalz ergänzt der Nutzungstausch die Bodenordnungsverfahren gem. FlurbG und kann sowohl vor, innerhalb bzw. nach als auch an Stelle der ungleich aufwendigeren Bodenordnung durchgeführt werden (vgl. NLKV, 2000, SH 13, S. 3). Als wesentlicher Vorteil der Kombination beider Maßnahmen wird die größere Flexibilität bei der Arrondierung gesehen:

- Parzellen von nicht am Nutzungstausch teilnehmenden Eigentümern können unter Beachtung der wertgleichen Abfindung so in die Feldmark gelegt werden, dass geschlossene Bewirtschaftungsflächen ohne Störparzellen geschaffen werden können.
- Im Gegensatz zur vollständigen Erhaltung der Eigentumsstruktur können wege- und wasserbauliche Maßnahmen vorgenommen und dauerhaft gesichert werden. Auch geringfügige Änderungen können sich auf die Landwirtschaft sehr positiv auswirken. So kann eine dauerhafte Erhöhung der Schlaglängen bereits erreicht werden, wenn im Rahmen von Verfahren nach § 91 FlurbG die durch Nutzungstausch geschaffenen Schläge durch Beseitigung von prinzipiell überflüssigen Wegen auch eigentumsrechtlich zusammengefasst und vergrößert würden.
- Neben der Arrondierung der Pachtflächen ist eine Zusammenlegung der Eigentumsflächen möglich, so dass Pächter und Verpächter dauerhaft über größere, wirtschaftlicher zu bearbeitende Flächen verfügen.

Trotz dieser Vorteile sollte in Niedersachsen der Nutzungstausch mit Helfer u.a. wegen der günstigeren Agrarstruktur und Flurverfassung Bodenordnungsverfahren mit Schwerpunkt Landwirtschaft vollständig ersetzen. Bei entsprechender Bereitschaft der Pächter und Verpächter sowie der konstruktiven Mitarbeit anderer einzubeziehende Stellen (z.B. Gemeinde, Naturschutzbehörde etc.) dürften mit dem Nutzungstausch rationell zu bewirtschaftende Schläge erheblich effizienter erreicht werden. In den Gemarkungen, in denen der Nutzungstausch erfolgreich durchgeführt wurde, sollte bei Bedarf der Wirtschaftswegebau außerhalb von Bodenordnungsverfahren im notwendigen Umfang vorrangig gefördert werden. Hierfür spricht einerseits, dass mit dem Nutzungstausch häufig eine gewisse Optimierung des Wegenetzes durch Ausdünnung einher gehen dürfte und damit auch eine Reduzierung der Wegebaukosten. Andererseits schafft diese Prioritätensetzung zusätzliche Anreize, sich mit dem Nutzungstausch auseinander zu setzen und erfolgreich durchzuführen. Ebenfalls Priorität sollte Gebieten eingeräumt werden, in dienen sich die angestrebten Schlaggrößen und –formen auch ohne Einschaltung von Helfern herausgebildet haben.

Berücksichtigung ökologischer Belange beim Nutzungstausch

Bei der Bildung großer Schläge ist generell zu beachten, dass ökologische Aspekte nicht vernachlässigt werden. Gegenwärtig greifen verschiedene, bereits genannte gesetzliche Regelungen in die Praxis der landwirtschaftlichen Flächennutzung ein, die selbstverständlich auch beim Nutzungstausch von den Teilnehmern und Helfern beachtet werden müs-

sen. In welchem Rahmen dies relativ problemlos möglich ist, wird unterschiedlich beurteilt:

- Als Orientierungsgrößen für Schlaggrößen aus ökologischer Sicht werden von Knauer (1993) in Abhängigkeit von Nährstoff- und Grundwasserverhältnissen sowie dem Relief 3 bis 20 ha angegeben. Nach Kretschmer et.al. (1995) ist aus ökologischer Sicht die jeweilige gesamte Landschaftsstruktur für die optimale Schlaggröße ausschlaggebend.
- Fallstudien zur Verträglichkeit von Landwirtschaft und Naturschutz bei großflächigem Marktfruchtbau in Ostdeutschland (200 ha Schläge) zeigen, dass verschiedene Varianten der naturschutz- fachrechtlichen Aufwertung[216] den betriebswirtschaftlichen Erfolg nur unerwartet gering oder gar nicht reduzieren und sich noch erhebliche Effizienzgewinne in der Umsetzung der vorhandenen Agrarumweltprogramme und Rechtsvorschriften auf großen Schlägen realisieren lassen (vgl. Fock et.al. 2003, S. 49ff).
- Entwicklungen in den Bereichen Informationstechnologie und Elektronik haben in den letzten Jahren die Voraussetzungen verbessert, vor allem große Schläge durch eine teilflächenspezifische, bedarfsgerechte Ausbringung von Betriebsmitteln ortsdifferenziert zu bewirtschaften. Diese technischen Neuerungen sind von erheblicher Bedeutung für die Realisierung einer umweltgerechten Pflanzenproduktion auf ökologisch sensiblen Teilflächen innerhalb großer Schläge. Anfallende Erkenntnisse über Bodenarten und Ertragsrelationen innerhalb eines großen Schlages können im Extremfall Entscheidungen für eine zweckmäßige Ausgrenzung von Arealen aus der Bewirtschaftung ermöglichen, die als ökologische Inseln zu Rückzugsgebieten für gefährdete Arten oder Pflanzengesellschaften werden und einen Beitrag zur Erhaltung der Artenvielfalt leisten. Durch die Anlage von Randstreifen und Verzicht auf Herbizideinsatz können angrenzende Landschaftselemente vor schädlichen Einträgen geschützt und die Besiedlung von Schädlingsantagonisten gefördert werden. Die Entwicklungen in der Landtechnik haben somit dazu geführt, dass sie insbesondere auf großen Schlägen einen Beitrag zur nachhaltigen Landbewirtschaftung leisten kann, der die biologische Vielfalt fördert (vgl. hierzu Kraut et.al., 1997, S. 77ff).

Die Ausführungen zeigen. dass die Berücksichtigung ökologischer Aspekte mit der Bewirtschaftung großer Schläge durchaus vereinbar sind, durch die landtechnischen Entwicklungen sogar in Teilen besser als auf kleinen Schlägen. In die zu lösenden Nutzungskonflikte sind regelmäßig regionale und lokale Belange einzubeziehen. Deshalb sind auch auf dieser Ebene entsprechende Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen anzusiedeln. Beim

---

[216] Hierzu zählen die Vernetzung von Söllen, Abstandsstreifen an sensiblen Raumbiotopen, Herausnahme vernässter Stellen und anderer Bereiche durch Flächenstillegung.

umfassenden Nutzungstausch ist diese Funktion von den Helfern unter Einbeziehung der zuständigen Behörden und Organisationen wahr zu nehmen.

Umsetzungsbeispiel des freiwilligen Nutzungstausches in der Praxis

Landwirte aus der Gemeinde Elbingerode und die Ingenieurgemeinschaft für Landwirtschaft und Umwelt (IGLV) haben im Rahmen der „Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung“ für das Gebiet Osterode-Südharz eine Methode zur Schaffung größerer Schläge durch freiwilligen Nutzungstausch entwickelt, die nach Ansicht Horstkötter (2004) auch für andere Regionen beispielhaft sein könnte. Unter Beibehaltung der typischen Landschaftsmerkmale wurden innerhalb kurzer Zeit unter Einbeziehung vieler Landwirte und Pächter mit Hilfe eines freiwilligen Nutzungstausches die Schläge von durchschnittlich 2,2 ha auf 7,0 ha vergrößert.

Methodisch wurde in etwa so vorgegangen wie zuvor beschrieben. Die Pacht- und Eigentumsverhältnisse wurden nicht verändert. „Entsprechend den Erfahrungen in den neuen Bundesländern wurde nur ein Nutzungs- und Pflugtausch vereinbart. In diesen Nutzungstausch wurden aber alle Bewirtschafter über einen Ringtausch einbezogen“ (ebenda, S. 6). Als wichtig für einen positiven Verfahrensablauf wird ein umfassendes Wissen der Landwirte und deren Kooperationsfähigkeiten mit Berufskollegen und Eigentümer hervorgehoben.

Erschwerung des Nutzungstausches durch Entkoppelung der Direktzahlungen

Die im Jahr 2003 im Zuge der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik beschlossene Entkoppelung der direkt gezahlten Flächen- und Tierprämien von der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse führt in Deutschland nach der Umsetzung des sogen. „Regionalmodells“ dazu, dass je ha LF bis zum Jahr 2012 betriebsindividuell unterschiedlich hohe Prämienzahlungen gewährt werden (vgl. Klare und Doll, 2004). Diese sogen. „Prämienrechte“ werden dem Bewirtschafter zugewiesen, bei verpachteten Flächen also dem Pächter. Der Verpächter selbst kann für Prämienrechte, die auf seinen Flächen liegen, keine Zahlungsansprüche geltend machen. Dennoch wird er einem Nutzungstausch nicht vorbehaltlos zustimmen, wenn damit eine Verminderung der auf seinen Eigentumsflächen liegenden Prämienrechte verbunden ist, weil er dann zumindest auf längere Sicht finanzielle Nachteile befürchtet.

Generell wird das Geschehen auf den lokalen Pachtteilmärkten durch die Auswirkungen der Reform komplexer und intransparenter (vgl. ebenda). Sich daraus ergebende Unsicherheiten sowie in Pachtverträgen zusätzlich einvernehmlich zu regelnde Details bezüglich der Handhabung der Prämienrechte durften die Durchführung eines umfassenden und auch einfachen Nutzungstausches zumindest anfänglich beeinträchtigen. Ob die vorhersehbaren Probleme auf längere Sicht ausgeräumt werden können und damit den Nutzungstausch nicht mehr beeinträchtigen, bleibt abzuwarten.

10 Kurzfassung

Mit dem vom Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten finanzierten Forschungsvorhaben über Nutzen und Wirkungen der Flurbereinigung sollten praxisnahe Grundlagen geschaffen werden für

- die Auswahl neuer Projekte hinsichtlich ihres Beitrages zu den im Flurbereinigungsprogramm des Landes definierten Zielen (Effektivität) und hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit (Effizienz) der durchgeführten Flurbereinigungsmaßnahmen,
- die Schaffung einer tragfähigen Bemessungsgrundlage für die Beiträge der Teilnehmer nach § 19 Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) vornehmlich durch Ermittlung der betriebswirtschaftlichen Vorteile von in Flurbereinigungsgebieten wirtschaftenden Landwirten,
- die Abschätzung der außerlandwirtschaftlichen Leistungen von Flurbereinigungen für begünstigte Dritte (z.B. für andere Fachverwaltungen wie Straßenbau, Naturschutz, Kommunen oder private Unternehmen), um auf dieser Grundlage sachgerecht über die Kostenbeteiligungen der begünstigten Institutionen entscheiden zu können.

Landwirtschaftliche Aspekte bildeten auf Wunsch des Auftraggebers den Untersuchungsschwerpunkt. Modelle oder Abschätzungen für den Nutzen und die Wirkungen im nicht landwirtschaftlichen Bereich sollten ebenfalls erarbeitet werden. Programmübergreifende Vergleiche mit anderen Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur sollten dagegen nicht Gegenstand des Forschungsauftrages sein.

Das Forschungsvorhaben wurde von einem Ausschuss begleitet, der sich überwiegend aus Mitarbeitern der niedersächsischen Flurbereinigungsbehörden zusammensetzte.

10.1 Flurbereinigungsziele und -finanzierung

Ziele

Das seit 1953 bundesweit geltende FlurbG, dessen Durchführung den Ländern obliegt, hat bis zur Gegenwart einen grundlegenden Wandel in der Zielsetzung erfahren. Durch die 1976 erfolgte Novellierung des FlurbG verlor die vor allem bis zum Ende der sechziger Jahre primär auf die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktionsleistung ausgerichtete Flurbereinigung zu Gunsten der Verbesserung der Produktivität und der Arbeitsbedingungen landwirtschaftlicher Betriebe an Bedeutung. Ebenso unterlag die Förderung der allgemeinen Landeskultur, die bereits seit 1953 Aufgabe der Flurbereinigung war, einem grundlegenden Wandel. Bis ca. Ende der sechziger Jahre standen die Erhöhung der Bodenfruchtbarkeit und Ertragssicherheit landwirtschaftlich nutzbarer Flächen durch wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen im Vordergrund, nach der Gesetzesnovellie-

rung mehr und mehr die Landschaftspflege im ökologischen Sinne. Als neue Aufgabe kam die Förderung der Landentwicklung hinzu.

Die geänderte landwirtschaftliche Zielsetzung und die im FlurbG vorgesehene gleichrangige Berücksichtigung nicht landwirtschaftlicher Belange setzte sich in der Praxis nur langsam durch. Einmal lag das an der häufig sehr langen Laufzeit der Verfahren von teilweise über 25 Jahren. Zum anderen muss die Durchführung von umfassenden Regelverfahren nach §§ 1, 37 FlurbG, vereinfachten Verfahren nach § 86 FlurbG und die Beschleunigte Zusammenlegung nach §§ 91 ff. FlurbG im Interesse der Gesamtheit der Beteiligten liegen, also privatnützig sein. Damit verbunden ist ein Anspruch der Gesamtheit der beteiligten Grundstückseigentümer (Teilnehmer) auf wertgleiche Landabfindung. Nur wenn das Verfahren primär einem fremdnützigen Zweck dient, für den eine Enteignung zulässig ist, können Verfahren auf Antrag der Enteignungsbehörde auch gegen den Willen der Teilnehmergemeinschaft angeordnet werden (§ 87 FlurbG).

Um die Verfahren durch Vereinfachung der Durchführung zu beschleunigen und den immer stärkeren nicht landwirtschaftlichen Einflüssen auf den ländlichen Raum im FlurbG Rechnung zu tragen, wurden 1994 die Aufgaben der vereinfachten Flurbereinigung gem. § 86 FlurbG um Verfahren zur Förderung der Landentwicklung erweitert. Damit decken diese Verfahren den gleichen Regelungsbereich ab wie die Regelflurbereinigungen. Ihr Aufgabenspektrum ist aber konzentrierter und die vereinfachenden Vorschriften zielen neben einer Verfahrensbeschleunigung auf Kostenersparnis und Verminderung des Verwaltungsaufwandes ab. Durch die Aufgabenerweiterung hat die Einleitung von vereinfachten zu Lasten von Regelverfahren in allen alten Ländern deutlich zugenommen. In Niedersachsen wurde bereits seit Ende der 80er Jahre kein Regelverfahren mehr eingeleitet.

Die Bedeutung der Flurbereinigung in den alten Ländern wird aus Abschnitt 2.4 ersichtlich. In Niedersachsen (den alten Ländern insgesamt) umfasste der Anteil der Verfahrensfläche im Jahr 2001 17,3 (20,3) % mit im Zeitablauf generell abnehmender Tendenz. Die Nennung des Bereichs Land- und Forstwirtschaft als Schwerpunktaufgabe hat im Betrachtungszeitraum 1992 bis 2001 in Niedersachsen nicht an Bedeutung verloren, wohl aber in den alten Ländern insgesamt. Die Aussagekraft solcher Angaben wird allerdings durch fehlende Standardisierung der für die Aufgabennennung zu erfüllenden Kriterien vermindert.

Finanzierung

Im FlurbG wird zwischen den persönlichen und sachlichen Kosten der Flurbereinigungsorganisation (Verfahrenskosten) und den zur Ausführung der Flurbereinigung erforderlichen Aufwendungen (Ausführungskosten) unterschieden. Erstere hat das jeweilige Land, letztere die Teilnehmergemeinschaft zu tragen. Die Länder gewähren unter Beteiligung des Bundes im Rahmen der GAK Zuwendungen zu den Ausführungskosten. Diese können

zudem seit 2000 von der EU flächendeckend bis zu 50% kofinanziert werden. Die Eigenleistung der Teilnehmergemeinschaft muss gegenwärtig mindestens 20% betragen, bei Verfahren mit besonderer ökologischer Zielsetzung seit 2002 10%. Bei Beteiligung Dritter an den Ausführungskosten werden die Zuwendungen im allgemeinen entsprechend reduziert. An der Finanzierung von Naturschutz und Landschaftspflege, die grundsätzlich Ländersache ist, kann sich die EU ebenfalls bis zu 50% beteiligen. Insgesamt ergibt sich hieraus mit Ausnahme der Unternehmensflurbereinigungen eine ausgeprägte Mischfinanzierung der Ausführungskosten und ein hoher Anteil an öffentlichen Mitteln, der zur Finanzierung von Flurbereinigungsverfahren aufgewendet wird. Bei Unternehmensflurbereinigungen finanziert dagegen der Träger des Unternehmens (z.B. die zuständige Fachbehörde) die gesamten von ihm verursachten Ausführungs- und Verfahrenskosten pro ha sog. „Einwirkungsfläche“, bei Straßenbauvorhaben des Landes (Bundes) also das Land (der Bund), wobei die Verfahrenskosten mit einer festgelegten Pauschale abgegolten werden.

Im Zeitraum 1991 bis 2000 wurden in Niedersachsen für die Ausführungskosten p.a. im Durchschnitt rd. 31 Mio. Euro aufgewendet, davon ca. 54 % für Verkehrsanlagen, jeweils rd. 10 % für landschaftsgestaltende bzw. bodenschützende und bodenverbessernde Maßnahmen, etwa 5 % für Wasserbau und rd. 20 % für Verwaltungs- einschl. Nebenkosten. Die geforderte Mindestbeteiligung der Teilnehmergemeinschaft mit 20 % Eigenleistungen an den zuwendungsfähigen Ausführungskosten wurde im Landesdurchschnitt erreicht, auf Amtsebene teilweise nicht (vgl. Abschnitt 3.5).

10.2 Bewertungsprobleme und ausgewählte Literatur

Bewertungsprobleme

Zur Abschätzung der Folgen staatlichen Handelns werden traditionell ökonomische Bewertungsmethoden wie die Nutzen-Kosten-Analyse (NKA) als Entscheidungshilfe herangezogen. NKA basieren sowohl auf wohlfahrtsökonomischen Überlegungen als auch auf Erkenntnissen der privatwirtschaftlichen Investitionsrechnung. Für Bereiche mit erheblicher finanzieller Bedeutung ist die Anwendung solcher Methoden in den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder auch finanzrechtlich vorgeschrieben. Dennoch fehlt es an umfassenden und aussagekräftigen NKA zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz von Flurbereinigungsverfahren. Hierfür sind im Wesentlichen zwei Gründe zu nennen, die für ex-post- und ex-ante-Analysen zutreffen. Die Bestimmung der Projektfolgen nach dem Mit-Ohne-Prinzip, um allein auf die Maßnahme zurückzuführende Folgen zu berücksichtigen, stößt rasch an Grenzen. Entsprechendes gilt für die Monetarisierung der Projektfolgen auf der Basis volkswirtschaftlicher Nutzen und Kosten, die sich aus der maximalen Zahlungsbereitschaft bzw. der minimalen Entschädigungsforderung der Individuen für die Durchführung des Projektes zusammensetzen. Überprüft werden muss ebenfalls, ob die mit der Flurbereinigung angestrebten Ziele bei Verzicht auf diese Maßnahme

mit hinreichender Effektivität kostengünstiger zu erreichen sind, z.B. durch freihändigen Erwerb des benötigten Flächenumfangs und Flächentausch.

Wegen der mehrdimensionalen Zielfunktion von Flurbereinigungsverfahren und der zahlreichen intangiblen Projektfolgen[217] - vornehmlich im nicht landwirtschaftlichen Bereich - wird insbesondere die Monetarisierung des Nutzens erschwert. Gleichwohl finden sich im deutschsprachigen Raum Arbeiten, die sich mit Zahlungsbereitschaftsanalysen für Ziele befassen, die auch mit Flurbereinigungsprojekten angestrebt werden. Hierzu zählen der Erhalt von Kulturlandschaften, des Naturhaushaltes oder der Artenschutz. Diese häufig auf der Grundlage größerer Naturschutzprogramme ermittelten Ergebnisse lassen sich jedoch kaum auf die spezifischen Verhältnisse der regelmäßig kleinräumig abgegrenzten Verfahrensgebiete von Flurbereinigungen übertragen.

Ausgewählte Literatur

In der Literatur wurde die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktions- und Arbeitsbedingungen durch Flurbereinigungsverfahren im allgemeinen so weit wie möglich quantifiziert, während die Wirkung auf die allgemeine Landeskultur und Landentwicklung häufig nur qualitativ dargestellt bzw. durch Anwendung nicht monetärer Nutzwertanalysen bewertet wurde. Bei den Untersuchungen zur landwirtschaftlichen Effizienz wurden überwiegend Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Vergleiche von Einzelbetrieben oder Gemeinden angestellt. Dabei handelte es sich überwiegend um empirische ex-post-Analysen ohne Anspruch auf Repräsentativität. Die nachfolgende Literaturauswahl soll vorrangig die Bandbreite der methodischen Vorgehensweisen zur Erfassung und Bewertung der Flurbereinigungswirkungen aufzeigen. Mit Blick auf die Problemstellung dieser Arbeit werden primär praxisorientierte Vorgehensweisen ausgewählt.

Die zeitgleich angefertigten und aufeinander abgestimmten Arbeiten von Hantelmann (1978) und Wilstacke (1978) zwecks Herausarbeitung der Flurbereinigungswirkungen auf die Landwirtschaft bzw. Raumordnung auf der Basis von drei Fallstudien verdeutlichten die Probleme der Isolierung dieser Wirkungen für das gesamte Aufgabenspektrum[218].

Keymer et. al. (1989) ermittelten den Nutzen der Flurbereinigung für landwirtschaftliche Betriebe (Arbeitszeitersparnis und Roheinkommenssteigerung) in Bayern mit einem weit-

---

[217] Intangible Projektfolgen entziehen sich einer Monetarisierung, weil sie keinen direkten Effekt auf marktfähige Güter haben.

[218] Hantelmann ermittelte auf der Grundlage von Vergleichen flurbereinigter Gemeindehofmodelle mit deren hypothetischer Entwicklung ohne Flurbereinigung die monetären Auswirkungen auf die Landwirtschaft über einen längeren Zeitraum. Wilstacke (1978) leitete vornehmlich durch Befragungen Standardwirkungsabläufe zwischen Flurbereinigungsleistungen (Ursache) und raumordnungspolitisch bedeutsamen Zielbeiträgen (Folgen) ab und wies auf den Koordinierungsauftrag der Flurbereinigungsbehörden gegenüber anderen Fachplanungen hin.

gehend automatisierten, praxisorientierten Rechenverfahren durch Weiterentwicklung bereits bestehender Programme in einem Vorher-Nachher-Vergleich. Erfasst wurden die Einsparungen an variablen Kosten und Arbeitszeit sowie Ertragssteigerungen vor und nach der Bodenordnung. Auf einen Vergleich mit der autonomen Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe in nicht flurbereinigten Gebieten wurde offensichtlich wegen des zugrunde gelegten sehr kurzen Betrachtungszeitraums verzichtet. Nicht landwirtschaftliche Flurbereinigungswirkungen wurden ausgeklammert.

Weiß et al. (1996) entwickelten auf der Basis bereits vorhandener Ansätze eine Messmethode für die Beurteilung der volkswirtschaftlichen Effizienz unterschiedlicher landwirtschaftlicher und nicht landwirtschaftlicher Flurbereinigungsmaßnahmen zur praxisreifen Anwendung und schufen hierfür eine PC-Version. Die Messmethode basierte auf dem Konzept der Kostenwirksamkeitsanalyse, bei der nur die Kosten monetär und der Nutzen wie bei der Nutzwertanalyse mit einem Punktsystem bewertet werden. Das entwickelte Konzept hat einen erheblichen Nachteil. Da die Bewertung der Flurbereinigungsziele bzw. der Zielerreichungsgrade von der subjektiven Gewichtung des Planers oder der Planungsgruppe abhängig ist, fallen die Effizienzergebnisse in der Regel individuell sehr unterschiedlich aus.

Die grundsätzliche Problematik der objektiven monetären Bewertung vor allem nicht landwirtschaftlicher Flurbereinigungswirkungen ist entscheidend für die Schwierigkeiten der Effizienzermittlung dieser Maßnahme. Diese Probleme umging Schlosser (1998), indem er einen faktoranalytischen Ansatz wählte, um eine generelle Bewertung der Wirkung von in Bayern durchgeführten Flurbereinigungsverfahren vornehmen zu können. Durch einen Entwicklungsvergleich von bayerischen Gemeinden mit und ohne Flurbereinigung auf der Basis zahlreicher Hilfsvariablen über einen ex-post-Zeitraum von 19 Jahren konnte er die These stützen, dass sich diese Maßnahme auf die allgemeine Gemeindeentwicklung signifikant vorteilhaft auswirkte[219]. Das Ergebnis wertet der Autor als Beleg für die große Bedeutung der Bodenordnung und der damit einhergehenden Bündelung von Aufgaben und Kompetenzen für eine „Integrale Ländliche Entwicklung“.

[219] Das grundlegende Problem solcher Vergleiche ist die Auswahl von Gemeinden und Kennziffern, die eine hinreichende Erfassung der durch Flurbereinigung induzierten Wirkung ermöglichen. So korreliert die Einleitung von Flurbereinigungen mit nicht landwirtschaftlichem Aufgabenschwerpunkt häufig mit der Umsetzung von überregionalen Verkehrswegeplänen zur Verbesserung der Infrastruktur. Durch die räumliche Nähe profitieren die flurbereinigten Gemeinden in ihrer allgemeinen Entwicklung im Durchschnitt nach aller Erfahrung überproportional von dieser Verbesserung. Wird dieser Effekt ausschließlich der Flurbereinigung zugeordnet, dürfte die Wirkung dieser Maßnahme regelmäßig überschätzt werden, weil sie nur ein Mittel zur Erreichung dieses Zwecks darstellt.

10.3 Eigene methodische Vorgehensweise

Die in dieser Arbeit gewählte methodische Vorgehensweise zur Ermittlung der Flurbereinigungswirkungen in Niedersachsen lässt sich untergliedern in

- massenstatistische Auswertungen vorhandener Agrarstatistiken mit dem Ziel, durch Mit-Ohne-Vergleiche repräsentative Aussagen über die landwirtschaftlichen Auswirkungen von Flurbereinigung über einen längeren Zeitraum treffen zu können;
- Fallstudien zwecks exemplarischer Ermittlung der quantitativen landwirtschaftlichen und der qualitativen nicht landwirtschaftlichen Wirkungen durch geeignete Modelle bzw. Befragungen mit dem Ziel, praxisnahe Bausteine für die Verfahrensauswahl, die Bemessung der Teilnehmerbeiträge und die Kostenbeteiligung Dritter zu schaffen;
- Befragung der zuständigen Flurbereinigungsbehörden zu den genannten Zielen zwecks Bestandsaufnahme und Ermittlung der Vorstellungen vor Ort über die zukünftige Ausrichtung von Flurbereinigungsverfahren und deren Finanzierung;
- Ableitung von Konsequenzen aus den empirischen Ergebnissen und ergänzenden Überlegungen für die Flurbereinigungspraxis – insbesondere für die Festlegung der Teilnehmerbeiträge und die Projektauswahl;
- kritische Würdigung der Ergebnisse im Begleitausschuss und Erarbeitung praktikabler Lösungen für die Auswahl neuer Projekte, die Bemessung der Beiträge der Teilnehmer und die Kostenbeteiligung Dritter.

10.3.1 Massenstatistische Auswertungsergebnisse

Auf der Basis der in Tabelle 10.1 ausgewiesenen Datenbestände wurden flurbereinigte und nicht flurbereinigte Gemarkungen abgegrenzt und langfristige Mit-Ohne-Vergleiche von a priori als aussagekräftig eingestuften landwirtschaftlichen Struktur- und Produktivitätskennziffern durchgeführt. Als Datengrundlage für diese Kennziffern dienten u.a. Sonderauswertungen der Landwirtschaftszählungen 1991 und 1999 auf Gemeindeteilebene und tief gegliederte Daten aus dem 1994 eingeführten „Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem“ (InVeKoS). Der Kennziffernvergleich erfolgte zwischen Gemarkungen bzw. Teilgemeinden mit vorläufiger Besitzeinweisung in die neuen Flurstücke ab 1980 (ausgenommen Unternehmensflurbereinigungen nach § 87 FlurbG) und dazu benachbarten Gemarkungen bzw. Teilgemeinden ohne vorläufige Besitzeinweisung seit 1970[220]. Von diesen

[220] Gemarkungen mit Änderung der Besitzverhältnisse durch Flurbereinigung zwischen 1970 und 1979 und Gemarkungen, in denen ab 1980 Unternehmensflurbereinigungen gem. § 87 FlurbG zur Abwendung dadurch entstehender Schäden für die Landwirtschaft durchgeführt wurden, wurden nicht in den Vergleich einbezogen.

Nachbargemarkungen wird angenommen, dass sie ähnliche agrarstrukturelle Ausgangsbedingungen haben wie die flurbereinigten Gemarkungen.

Tabelle 10.1: Ausgewertete Datenbestände und Datenquellen

Datenbestand	Datenherkunft
a) Für die Abgrenzung von flurbereinigten und nicht flurbereinigten Gemarkungen bzw. Gemeindeteilen sowie für die Auswahl nicht flurbereinigter Gemeindeteile	
Liste von Flurbereinigungsverfahren (anhängig oder abgeschlossen) mit Besitzeinweisung nach 1969	Amt für Agrarstruktur Hannover- Landesweite Aufgaben (AfA-LwA) Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Niedersachsen
Tabelle mit Verfahrens- und Flächenangaben zu den einzelnen Verfahren	Verschiedene Quellen: - AfA-LwA, - Eigene Recherchen in den Archiven der Agrarstrukturverwaltung - Angaben der ÄfA
Tabelle der Gemeinden und Gemarkungen Niedersachsens	Niedersächsisches Landesamt für Statistik (NLS)
Tabelle der Gemarkungen Niedersachsens mit Lagekoordinaten	Obere Landesvermessungsbehörden
Agrarkarte des Landes Niedersachsen, Ausgaben 1975 und 1980	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Niedersachsen
b) Für die Ausprägung landwirtschaftlicher Kennziffern zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen	
Sonderauswertungen der LZ 91 und 99 auf Gemeindeteilebene	Niedersächsisches Landesamt für Statistik
Sonderauswertung der AB 87 auf Gemeindeteilebene	Niedersächsisches Landesamt für Statistik
Daten der Bodenschätzung Niedersachsen aus 1996	Oberfinanzdirektion des Landes Niedersachsen, Hannover
Daten zur Flächennutzung aus dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS), Jahrgänge 1994 bis 2001	AfA-LwA

Quelle: Eigene Darstellung

Die Aussagekraft der Ergebnisse wurde mangels verfügbarer bzw. belastbarer Daten erheblich eingeschränkt. So konnte uns das zuständige Statistische Landesamt wegen des hohen Zeitaufwandes keine Sonderaufbereitung der von uns zwecks Durchführung eines langfristigen Mit-Ohne-Vergleichs erbetenen Daten aus der LZ 1979 zur Verfügung stellen. Außerdem waren die flurbereinigten Gemarkungen und die in der LZ erfassten (Teil-) Gemeinden häufig auch nicht annähernd deckungsgleich, und die notwendigen Zuordnungskompromisse gingen zu Lasten der Trennschärfe.

Einige Ergebnisse auf Landesebene werden in Tabelle 10.2 ausgewiesen. Auf die erfassten Strukturkennziffern (Anzahl Betriebe, LF je Betrieb, Standardbetriebseinkommen je Betrieb) wirkten sich Flurbereinigungen beim Mit-Ohne-Vergleich kurz- bis mittelfristig strukturverbessernd, langfristig dagegen tendenziell strukturkonservierend aus. Nachhalti-

ger waren die durch Flurbereinigung erzielten Arbeitszeitersparnisse beim Mit-Ohne-Vergleich. Sie bewirkten während des gesamten Betrachtungszeitraums einen signifikant[221] stärkeren Anstieg der Arbeitsproduktivität (Standardbetriebseinkommen je Arbeitskrafteinheit)[222]. Dieser war jedoch vor allem wegen der erheblich geringeren Reduzierung des Arbeitskräfteeinsatzes deutlich niedriger als im Landesdurchschnitt, so dass eine disparitäre Entwicklung der Arbeitsproduktivität durch Flurbereinigung nicht verhindert werden konnte. Daraus lässt sich schließen, dass Flurbereinigungsverfahren, die gezielt in agrarstrukturell benachteiligte Regionen gelenkt werden, diese Nachteile nur vermindern, aber nicht ausgleichen können.

Tabelle 10.2: Beeinflussung der Produktions- und Arbeitskapazität durch Flurbereinigung in landwirtschaftlichen Betrieben Niedersachsens

Periode der Besitzeinweisung			**1990 - 98**		**1980 - 89**		**Nieder-**
Mit/Ohne Flurbereinigung			**Mit**	**Ohne**	**Mit**	**Ohne**	**sachsen**
Landwirtschaftliche Betriebe insgesamt							
Anzahl Betriebe	n	LZ 99	1.918	7.886	2.336	7.543	65.650
	n	LZ 91	2.908	11.708	3.419	11.233	95.199
	%	Δ 91 - 99	-34,04	-32,64	-31,68	-32,85	-31,04
LF / Betrieb	ha	LZ 99	35,39	37,52	38,88	42,25	40,54
	ha	LZ 91	24,32	25,93	27,32	29,27	28,44
	%	Δ 91 - 99	45,55	44,68	42,29	44,32	42,53
Standardbetriebs-	€	LZ 99	30.535	30.306	34.354	36.484	35.635
einkommen je	€	LZ 91	20.275	20.449	22.148	23.417	23.603
Betrieb	%	Δ 91 - 99	50,60	48,21	55,11	55,80	50,97
Arbeitskraft-	AKE	LZ 99	2.286	10.135	2.853	10.067	77.409
einheiten	AKE	LZ 91	3.206	12.872	3.775	12.915	112.023
	%	Δ 91 - 99	-28,70	-21,26	-24,42	-22,05	-30,90
Standardbetriebs-	€	LZ 99	25.620	23.581	28.129	27.337	30.222
einkommen je AKE	€	LZ 91	18.391	18.599	20.059	20.367	20.058
	%	Δ 91 - 99	39,31	26,78	40,23	34,22	50,67

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Landwirtschaftszählung 1991 und 1999 (NLS). ROG 2003-16-09

[221] Mit Hilfe der Statistischen Analysesoftware SPSS© Version 8 wurde die statistische Verteilung in den Vergleichsgruppen untersucht. Um signifikante Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen festzustellen, wurde zum Mittelwertvergleich eine einfaktorielle Varianzsanalyse mit aufgesetzten Post-hoc-Tests (hier: Scheffé-Test) durchgeführt.

[222] Überdurchschnittlich verbesserten sich die landwirtschaftlichen Produktions- und Arbeitsbedingungen beim Mit-Ohne-Vergleich in klein strukturierten Marktfruchtregionen und in Nebenerwerbsbetrieben.

Hinweise für mögliche weitere Untersuchungen

Ausgehend von den derzeitigen Defiziten sollten im Zentrum zukünftiger Untersuchungen Bemühungen stehen, verlässlichere Datengrundlagen in die Auswertung einzubeziehen, damit belastbarere und ggf. auch deutlichere Ergebnisse erzielt werden können. Grundsätzlich ist der massenstatistische Ansatz aufgrund der Erfahrungen dieser Untersuchung nämlich wieterhin geeignet, über die fallbezogenen Besonderheiten hinweg grundsätzliche Wirkungen der Flurbereinigung herauszuarbeiten.

Zur Ableitung besserer, mittelfristiger Wirkungseinschätzungen muss die Auswahl der Mit-Ohne-Gruppen optimiert werden. Denkbar ist etwa, über Auswertungen früherer Veröffentlichungen des Statistischen Landesamtes gezielt Paare von Gemarkungen / Gemeindeteilen mit und ohne Flurbereinigung zu selektieren, die in den 70er Jahren identische agrarstrukturelle Ausgangsbedingungen aufweisen. Auf diesem Weg könnte das in der vorliegenden Untersuchung spürbare Fehlen der Landwirtschaftszählung von 1979 in Teilen kompensiert werden.

10.3.2 Auswertung der Fallstudien

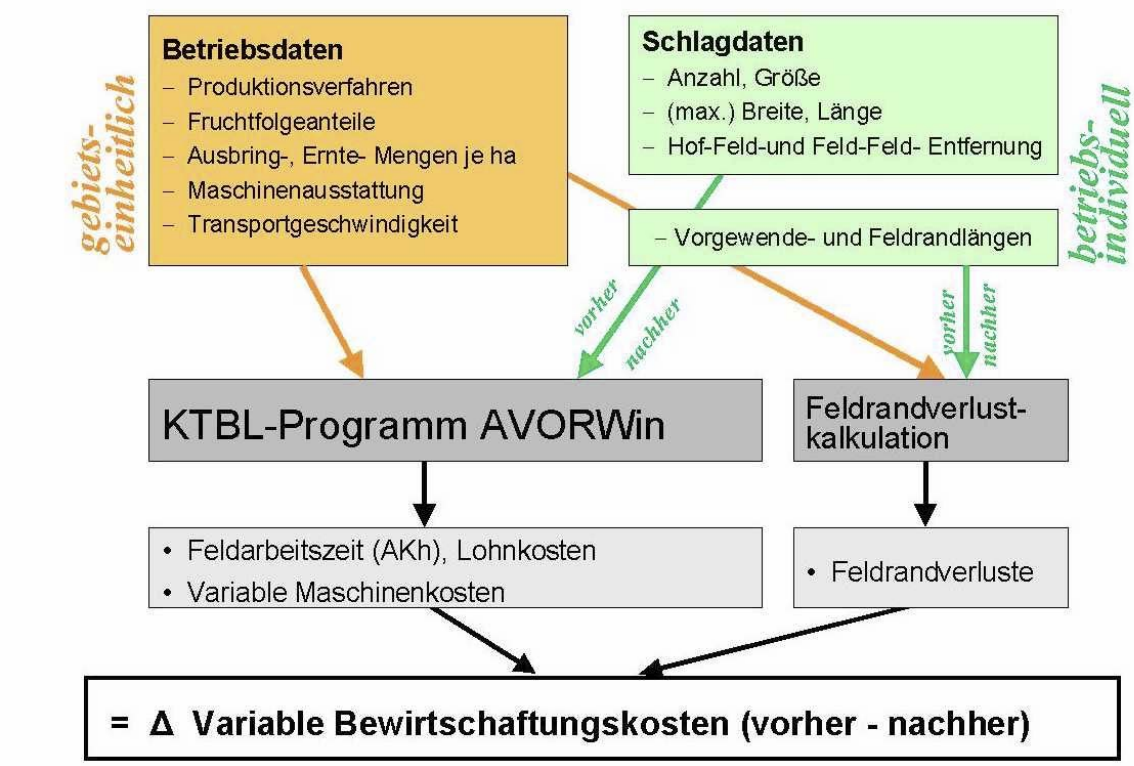
Aus den rd. 380 zur Zeit in Niedersachsen anhängigen Flurbereinigungsverfahren wurden mit dem Auftraggeber sechs Verfahren ausgewählt, die im Rahmen der Fallstudien näher untersucht werden sollten. Die Auswahl erfolgte unter Berücksichtigung der Kriterien Aufgabenschwerpunkt (drei Verfahren mit Schwerpunkt Landwirtschaft, je eins mit dem Schwerpunkt Naturschutz, Wasserwirtschaft und Verkehr), Größe (mindestens 500 ha Verfahrensfläche) und Aktualität (vorl. Besitzeinweisung zwischen 1994 und 2000 erfolgt). Alle Verfahren wurden mit dem selben Untersuchungsdesign bearbeitet. In die Auswahl wurden MitarbeiterInnen der Flurbereinigungsbehörden mit dem Ziel einbezogen, typische Verfahren zu analysieren, um die Aussagekraft der Fallstudienergebnisse zu erhöhen. In einem Fall (Schwerpunkt Verkehr) wurde dieses Ziel nicht erreicht. Das Verfahren verlief untypisch negativ.

Bereich Landwirtschaft

Auf Grund einer wesentlichen Zielsetzung des Forschungsvorhabens, Grundlagen für eine Bemessung der Beiträge der Teilnehmer zu schaffen, standen die Wirkungen auf das Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe im Mittelpunkt. Sie wurden durch einen Vergleich vor und nach der vorläufigen Besitzeinweisung ermittelt. Hierbei wurde unterschieden zwischen unmittelbaren Wirkungen, die als direkte Folge der Besitzeinweisung zum Tragen kommen, mittelbaren Wirkungen auf Grund der Anpassungsreaktionen der Betriebe und Wirkungen von Wegebaumaßnahmen.

Unmittelbare Folge der Schlagvergrößerung und des verbesserten Zuschnitts von Schlägen sind Ersparnisse im Bereich der variablen Kosten (variable Maschinenkosten, Lohnkosten, Feldrandverluste = Mehraufwendungen und Mindererträge auf Vorgewende- und Feldrandflächen). Diese wurden mit Hilfe des KTBL- Programms AVORWin[223] sowie einer ergänzenden Feldrandverlustkalkulation[224] für die Situation vor und nach der Besitzeinweisung errechnet (vgl. Abbildung 10.1).

Abbildung 10.1: Übersicht über das verwendete Betriebsmodell



Quelle: Eigene Darstellung.

Hierzu wurden zunächst für jedes Fallstudiengebiet ein oder ggf. zwei repräsentative Betriebsmodelle für Ackerbau- und Futterbaubetriebe aufgebaut. In diese Modelle flossen vor Ort in Befragungen gewonnene Daten zu Produktionsverfahren, eingesetzten Arbeitsver-

[223] Dieses Programm von Jaeger (http://www.ktbl.de/publik/software/softdemo/avor_1.htm) ist als einzelbetriebliches Planungsinstrument zur Berechnung von Arbeitszeit, Kapazitätsauslastung und Maschinenkosten in der Außenwirtschaft konzipiert. Es basiert auf der KTBL-Datenbank, in der alle gängigen Landmaschinen mit ihren Zeitplanungs- und Kostendaten enthalten sind.

[224] Diese Excel-Anwendung kombiniert Aufwands- und Ertragsdaten der Standarddeckungsbeiträge (KTBL, 2001) bzw. Richtwert-Deckungsbeiträge (LWK Hannover (2001) für Futterbauverfahren) mit den fruchtartspezifischen Feldrandverlusten nach Meyer-Roschau (1994) und Schmidt (1994).

fahren, Maschinen, Ausbring- und Erntemengen ein. In der Modellkalkulation wurden diese Betriebsdaten mit Schlagdaten von jeweils zehn Beispielsbetrieben (vor und nach der Besitzeinweisung) kombiniert, wobei als „Schläge“ die mit einer Fruchtart zusammenhängend bestellten Bewirtschaftungseinheiten, unabhängig von den dahinter stehenden Flurstücksgrenzen und Eigentumsverhältnissen, definiert wurden. Bewirtschafter und Nutzungsarten der Schläge wurden aus den InVeKoS-Daten der Jahrgänge 1994 und 2000 entnommen und auf die Besitzstandskarten „alt“ und „neu“ übertragen. Anschließend wurden die für die Berechnung erforderlichen Schlagdaten[225] von Hand gemessen.

In Tabelle 10.3 sind am Beispiel des Verfahrens Fladderlohausen (Veredlungsgebiet mit Verfahrensschwerpunkt Landwirtschaft) die relevanten Messergebnisse für den Durchschnitt der zehn Betriebe sowie für den „erfolgreichsten“ (flad_4) und „am wenigsten erfolgreichen“ (flad_1) Betrieb dargestellt. Die Zahl der Flurstücke je Betrieb ging nach der Besitzeinweisung im Durchschnitt um mehr als die Hälfte zurück. Die Ackerschläge wurden durchschnittlich um 84 %, die Grünlandschläge um 62 % vergrößert und die Hof-Feld-Entfernung verminderte sich um 13 %.

Tabelle 10.3: Messdaten am Beispiel des Verfahrens Fladderlohausen

	Vor Besitzeinweisung (1994)			Nach Besitzeinweisung (2000)		
	Durchschnitt 10 Betriebe	flad_4	flad_1	Durchschnitt 10 Betriebe	flad_4	flad_1
Größe (ha)	30,84	22,82	32,11	39,93	23,08	55,77
Davon Grünland (ha)			6,93			17,54
Anzahl Flurstücke	27,7	28	42	12,3	8	22
Anzahl Schläge	17,3	24	21	12,8	9	25
Schlaggröße Acker (ha)	1,86	0,95	1,48	3,43	2,56	3,04
Schlaggröße Grünland (ha)	1,80		1,73	2,91		1,35
Schlaglänge (m)	171	131	151	214	186	185
Anteil Vorgewendefläche (%)	10,4	10,8	10,4	6,9	7,6	8,3
Hof-Feld-Entfernung (km)	1,42	1,19	0,91	1,23	0,24	1,00

Quelle: Eigene Berechnungen

Zwischen einzelnen Betrieben waren bei der Ausprägung der betrachteten Kennziffern deutliche Unterschiede erkennbar. Dementsprechend unterschiedlich fielen die durch Mo-

[225] (Arbeitswirtschaftlich relevante) Schlagbreite = Länge des längsten Vorgewendes. Die Schlaglänge ergibt sich anschließend aus der Division Schlaggröße lt. InVeKoS / Schlagbreite. Hof-Feld-Entfernung = (vermutete) Wegstrecke zwischen Feldrand und Betriebsstätte. Feld-Feld-Entfernungen wurden nicht gesondert gemessen, sondern der durchschnittlichen Hof-Feld-Entfernung aller Schläge gleichgesetzt.

dellrechnungen ermittelten Kostenersparnisse aus (vgl. Tabelle 10.4). Während im Durchschnitt der Betriebe rund 34 Euro je ha und Jahr Ersparnis realisiert wurden, sparte Betrieb flad_4 mehr als doppelt so hohe Kosten ein, Betrieb flad_1 dagegen nur gut ein Drittel.

Tabelle 10.4: Variable Bewirtschaftungskosten im Verfahren Fladderlohausen

	Vor Besitzeinweisung (1994)			Nach Besitzeinweisung (2000)		
	Durchschnitt 10 Betriebe	flad_4	flad_1	Durchschnitt 10 Betriebe	flad_4	flad_1
Arbeitskraftbedarf (AKh/ha)	8,0	8,7	7,4	7,2	6,3	7,6
Lohnkosten (Euro/ha)	109,54	118,56	101,00	98,52	85,42	103,41
Var. Maschinenkosten (Euro/ha)	135,40	147,28	128,28	126,00	122,87	124,30
Feldrandverluste (Euro/ha)	40,91	47,88	40,71	27,47	31,30	30,14
Summe (Euro/ha)	285,85	313,72	269,98	251,98	239,60	257,84
Ersparnis 1994 - 2000 (Euro/ha)				**33,87**	**74,13**	**12,14**

Quelle: Eigene Berechnungen

Die starken Unterschiede zwischen einzelnen Betrieben zogen sich durch alle untersuchten Verfahren. Generell profitierten Futterbaubetriebe aufgrund des geringeren Zusammenlegungserfolges und der geringeren speziellen Nutzungsintensität von Grünland weniger stark als Ackerbaubetriebe von der Flurbereinigung. Hauptursache für die Unterschiede war die Ausgangssituation der Betriebe. Betriebe mit kleinen, verstreut liegenden Flächen konnten innerhalb eines Verfahrens stärker profitieren als andere, die schon vorher relativ gut arrondiert waren. Insgesamt lagen die durch die Bodenordnung erreichten Ersparnisse jedoch v.a. aufgrund der relativ günstigen Schlaggrößen in Niedersachsen sehr viel niedriger als die Zahlen ähnlicher Studien in Süddeutschland.

Der Beitrag des Wegebaus zur unmittelbaren Kostenersparnis war gering. In den untersuchten Verfahren konnte im Vorher-Nachher-Vergleich keine bedeutende Erhöhung der durchschnittlichen Wegegeschwindigkeit festgestellt werden. Nur dort, wo Wirtschaftswege auf neuer Trasse die Umfahrung von Ortskernen oder vielbefahrenen Straßen ermöglichten, hatte der Wegebau auch unmittelbar große arbeitswirtschaftliche Effekte.

Mittelbare Wirkungen wurden in einer Befragung der teilnehmenden Betriebe u.a. zu den Themen Maschineninvestitionen, Veränderungen der Betriebsorganisation, Pacht- und Bodenmarkt und Aufnahme außerbetrieblicher Erwerbstätigkeit erhoben. Die Ergebnisse hierzu zeigten jedoch im Betrachtungszeitraum (2-5 Jahre nach Besitzeinweisung) keine klaren Tendenzen.

Im Gegensatz zu der unmittelbaren Kostenersparnis des Wegebaus für Landwirte kann diese bei langfristiger Betrachtung erheblich sein. Sie lässt sich allerdings wegen der im Rahmen von Flurbereinigungen angestrebten Multifunktionalität des Wegebaus nur schwer ermitteln. Die Multifunktionalität erhöht regelmäßig die Kosten und gleichzeitig den Nutzen durch erweiterte nicht landwirtschaftliche Nutzung (Alltags-, Freizeitverkehr). Sich hieraus ergebende Zuordnungsprobleme von Nutzen und Kosten werden durch die in Niedersachsen bestehende unterschiedliche Trägerschaft des Wegenetzes in der Feldmark besonders deutlich[226]. Im Extremfall lassen sich sehr hohe oder sehr geringe Kostenersparnisse für Landwirte bzw. Grundstückseigentümer herleiten[227].

In Tabelle 10.5 werden für vier Fallstudien die unmittelbaren Kostenersparnisse, die Teilnehmerbeiträge und die mittelbaren maximalen Kostenersparnisse ohne entfallende Instandhaltungskosten für das alte Wegenetz ausgewiesen. Bei den unmittelbaren Kostenersparnissen werden erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Verfahren und innerhalb eines Verfahrens zwischen einzelnen Betrieben ersichtlich. Allen Verfahren gemeinsam ist, dass die Ausführungskosten des Wegebaus weit über den durchschnittlichen unmittelbaren Kostenersparnissen und Beitragszahlungen der Betriebe liegen.

Die in der Tabelle 10.5 ausgewiesenen unmittelbaren Kostenersparnisse und die Höhe sowie Dauer der gezahlten Teilnehmerbeiträge lassen bereits erkennen, dass hier zwischen den Verfahren im Durchschnitt große Differenzen bestehen. Noch deutlicher werden die Unterschiede beim Vergleich der jeweiligen Barwerte. Unter der Annahme, dass die unmittelbaren Kostenersparnisse in einem Zeitraum von 10 Jahren in gleicher Höhe realisiert werden können, übersteigen die Barwerte für Ersparnisse die für Teilnehmerbeiträge pro ha LF bei einer Diskontierung mit einem konstanten Zinssatz von 5 % teilweise sehr deutlich und umgekehrt:

- Groß Lafferde: 390 Euro Ersparnisse, 44 Euro Beiträge
- Fladderlohausen: 262 Euro Ersparnisse, 318 Euro Beiträge
- Cleverns: 146 Euro Ersparnisse, 280 Euro Beiträge
- Schledehausen: 190 Euro Ersparnisse, 107 Euro Beiträge.

[226] In Niedersachsen sind die zu Realverbänden zusammengeschlossenen Grundstückseigentümer, Wasser- und Bodenverbände oder die Gemeinden Träger des Wegenetzes. Im ersten Fall werden somit ausschließlich Landwirte bzw. Grundstückseigentümer durch die gewährten Zuwendungen begünstigt, im letzten Fall je nach den Bestimmungen der kommunalen Straßenausbaubeitragssatzung anteilig die Gemeinden und die Landwirte bzw. Grundstückseigentümer.

[227] Die maximalen Ersparnisse setzen sich aus den entfallenden Instandhaltungskosten für das alte Wegenetz und den gewährten Zuwendungen für den Aus- und Neubau des neuen Wegenetzes zusammen. Minimale Ersparnisse ergeben sich, wenn der Wegebau als langfristig notwendiger Erhalt der Infrastruktur für die Allgemeinheit eingestuft wird.

Die sehr unterschiedliche Höhe der Teilnehmerbeiträge ergibt sich u.a. aus der erheblichen Beteiligung des Straßenbauamtes zwecks Verkehrsentflechtung (Groß Lafferde) bzw. des Trägers für wasserwirtschaftliche Maßnahmen (Schledehausen) an den Ausführungskosten.

Tabelle 10.5: Vergleich der Ergebnisse aus vier Fallstudien[1)]

Betriebsmodell	**laff**	**flad**	**clev**	**schl**
Unmittelbare Kostenersparnis (Euro/ha und Jahr):				
Durchschnitt (10 Betriebe)	50,46	33,87	18,92	24,61
Minimum	11,23	12,14	-1,14	-0,71
Maximum	103,12	74,13	79,68	74,15
Teilnehmerbeitrag (Euro/ha und Jahr)	12,50	25,50	22,50	57,50
Jahre Beitragszahlung	4	20	20	2
Ausführungskosten (Euro/ha Verfahrensfläche):				
insgesamt	1.986,37	3.037,70	2.501,62	3.196,85
davon Wegebau	1.113,33	1.933,90	1.737,14	1.507,56
Annuität der Wegebaukosten (20 Jahre, 5 % Zins)	89,34	155,18	139,39	120,97

Quelle: Eigene Berechnungen

1) **laff** = Groß Lafferde, Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft, Marktfrucht
flad = Fladderhausen, Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft, Veredlung
clev = Cleverns, Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft, Futterbau
schl = Schledehausen, Aufgabenschwerpunkt Wasserwirtschaft

Nicht landwirtschaftlicher Bereich

Der erzielte nicht landwirtschaftliche Nutzen wurde in leitfadengestützten Gesprächen bei den am jeweiligen Verfahren wesentlich beteiligten Fachbehörden und Gemeinden sowie mit einem geschlossenen Fragebogen bei den involvierten Flurbereinigungsbehörden erfragt. Im Mittelpunkt stand die Bewertung des Beitrags der jeweils beteiligten Flurbereinigungsbehörden

- zu anderen hoheitlichen Planungen,
- zur Koordinations- und Umsetzungsfunktion der Ziele anderer Maßnahmenträger,
- zur Sicherung und Entwicklung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes und
- zur Erhaltung und Schaffung einer erlebnisreichen Kulturlandschaft.

In allen Bereichen überwog die positive Beurteilung der nicht landwirtschaftlichen Flurbereinigungswirkungen durch die ÄfA und andere beteiligte Akteure deutlich. Für zwei zu-

fällig ausgewählte Verfahren mit unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten sind die Befragungsergebnisse in Tabelle 10.6 hoch aggregiert dargestellt.

Verfahren, die sich durch eine sehr gute Zusammenarbeit, einen guten Informationsfluss, frühzeitige und umfassende Beteiligung auch auf kurzem Wege – insbesondere in der Anfangsphase – auszeichneten, bewirkten in der Regel:

- eine kurze Verfahrensdauer,
- geringere Kosten,
- eine hohe Zufriedenheit bei den Beteiligten,
- eine sehr gute Zielerreichung,
- eine angemessene, komplexe Lösung landwirtschaftlicher und nicht landwirtschaftlicher Probleme im Raum.

Dritte profitierten aus folgenden Gründen von Flurbereinigungsverfahren:

- Lagerichtige Flächenbereitstellung,
- Realisierung von kommunalen Aufgaben,
- Realisierung von Planungsauflagen aus der Bauleitplanung für den Naturschutz,
- Eigentumsabsicherung der Flächen für die Kommune bzw. den Realverband (Herstellung der Rechtssicherheit),
- Ersparnis von Entschädigungszahlungen an Landwirte,
- Ausbau der Wege, langfristige Kostensenkung für Unterhaltung und Wegebau,
- Flächenbereitstellung ohne Vermessungskosten, Grunderwerbssteuer, Grundbuchkosten.

Darüber hinaus zeigte die Analyse der Synergie-Effekte nicht landwirtschaftlicher Maßnahmen, dass auch in Fallstudien mit außerlandwirtschaftlichem Aufgabenschwerpunkt die Landwirtschaft profitierte. Die von den Flurbereinigungsbehörden nach Selbsteinschätzung beanspruchten Kernkompetenzen

- zukunftsweisendes Flächenmanagement zur Lösung von Nutzungskonflikten,
- Planung und Bau von Wegen und anderen gemeinschaftlichen Anlagen,
- Koordinierung von Planungen

wurden somit durch Dritte im Hinblick auf eine effektive Durchführung der Maßnahmen im Wesentlichen bestätigt. Die volkswirtschaftliche Effizienz der Flurbereinigung in diesen Fallbeispielen wird damit allerdings nicht beantwortet.

Tabelle 10.6: Vergleichende tabellarische Zusammenfassung der Beurteilung nicht landwirtschaftlicher Flurbereinigungswirkungen für zwei Fallstudien

Fallbeispiele	Zielbereiche			
	Beitrag zu anderen hoheitlichen Planungen/Interessen lokaler Akteure	**Koordinations- und Umsetzungsfunktion für andere Finanzträger**	**Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes**	**Kultur- und Erholungslandschaft**
Cleverns (Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft, Futterbau)	• Alle Maßnahmen betroffen • Gute Zusammenarbeit in allen Phasen / keine Beteiligung lokaler Akteure • Hohe Treffsicherheit • Hohe Flexibilität • Konfliktintensität: gering - mittel / kein zusätzlicher Zeitaufwand • Konfliktlösung durch Nutzungsentflechtung (Flächenbereitstellung und –neuordnung) • Revitalisierung der Wallhecken/Lehrpfad/ Flächenpool: Hohe Bedeutung für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit, sonstige Maßnahme gering bis mittel	• Fast alle Maßnahme betroffen • Wird als AfA-Aufgabe angesehen • Kein erhöhter Zeitaufwand • Flächenpool: Mittlere Bedeutung für die Schwerpunktbildung, alle anderen Maßnahme unbedeutend	• Fast alle Maßnahme betroffen • Gesamtbeurteilung sehr positiv (AfA) • Wegebau große negative Effekte • Flächenpool, Wallheckenrevitalisierung sehr bedeutend für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit, andere Maßnahme eher unbedeutend	• Alle Maßnahmen betroffen • Flächenpool, Wallheckenrevitalisierung, Lehrpfad, Wegebau sehr hohe bis hohe Bedeutung für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit
Schledehausen (Aufgabenschwerpunkt Wasserwirtschaft)	• Alle Maßnahmen betroffen • Sehr gute Zusammenarbeit in allen Phasen/ keine Beteiligung lokaler Akteure • Sehr hohe Treffsicherheit • Hohe Flexibilität • Konfliktintensität: sehr hoch bis gering / kein zusätzlicher Zeitaufwand • Konfliktlösung durch Nutzungsentflechtung (Flächenbereitstellung und –neuordnung), Durchführung konkreter Maßnahmen und Gespräche • Revitalisierung der Wierau sehr bedeutend für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit, Flächenbereitstellung für Trinkwasserschutz hohe bis sehr hohe Bedeutung für Bündelung und Nachhaltigkeit, aber geringe Anstoßfunktion, alle anderen Maßnahme mittlere bis geringe Bedeutung für alle drei Bereiche	• Alle Maßnahmen betroffen • Wird als AfA-Aufgabe angesehen, Mittel der Lottostiftung vom AfA eingeworben • Kein erhöhter Zeitaufwand • Revitalisierung der Wierau und Flächenbereitstellung für Trinkwasserschutz sehr bedeutend für Bündelung im Raum, mittlere Anstoßfunktion, andere Maßnahme unbedeutend	• Viele Maßnahmen betroffen • Gesamtbeurteilung sehr positiv (AfA) • Wegebau negative Effekte durch klassische Umsetzung • Revitalisierung der Wierau sehr bedeutend und Flächenbereitstellung für Trinkwasserschutz bedeutend für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit	• Alle Maßnahmen betroffen • Revitalisierung der Wierau, Flächenbereitstellung Trinkwasserschutz sehr bedeutend bis bedeutend für Bündelung, Anstoßfunktion und Nachhaltigkeit; Radwegebau, Wegebau, Kompensationsmaßnahmen überwiegend jeweils mittlere Bedeutung

Quelle: Eigene Darstellung

10.3.3 Befragungsergebnisse der Flurbereinigungsbehörden

Der praxisorientierte Forschungsansatz dieser Arbeit legte die Einbeziehung der Erfahrungen von Flurbereinigungsbehörden vor Ort nahe, um deren Vorstellungen über

- die Auswahl neuer Projekte im Flurbereinigungsprogramm,
- die Bemessung der Teilnehmerbeiträge und
- die Festsetzung der Kostenbeteiligung Dritter

berücksichtigen zu können. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass die Innenansicht über die gegenwärtig praktizierte Vorgehensweise in diesen Bereichen sowie die Vorstellungen zu ggf. notwendigen Änderungen keine ausreichende Beachtung fänden. Im übrigen unterstreichen die lange Tradition der Flurbereinigungsbehörden und die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben als Trägerin öffentlicher Belange die Notwendigkeit, Einschätzung und Wertung der Akteure vor Ort hinsichtlich zukünftiger Aufgaben einschließlich Finanzierung hinreichend zu berücksichtigen. Deshalb wurde an alle elf ÄfA Niedersachsens ein weitgehend geschlossener Fragebogen gesendet, der in drei Tatbestände untergliedert wurde:

1. Auswahl neuer Flurbereinigungsprojekte in den ÄfA,
2. Festlegung der Kostenbeteiligung der Teilnehmergemeinschaft (TG),
3. finanzielle Beteiligung Dritter.

Auswahl neuer Flurbereinigungsprojekte

Die Nachfrage nach Flurbereinigungen stieg in den letzten ca. 10 Jahren flächendeckend erheblich. Vor allem traf dies für Verfahren mit Landwirtschaft als Aufgabenschwerpunkt zu. Vordringliches Ziel war hier die Neuordnung des Wege- und Gewässernetzes. Aufgrund der knappen Personal- und Haushaltsmittel war der Nachfrageüberhang erheblich. Die Auswahl neuer Projekte hat dadurch an Bedeutung gewonnen. In Niedersachsen dient hierfür das als Runderlass abgefasste Flurbereinigungsprogramm (RFlurbProg) als Grundlage.

Im Vergleich zur Nachfrageentwicklung nimmt die zukünftige Gewichtung der Flurbereinigungsziele nach Einschätzung der Flurbereinigungsbehörden einen anderen Verlauf. Die Bedeutung landwirtschaftlicher Ziele nimmt auf Makro- und Mikroebene ab. Einen Bedeutungszuwachs verzeichnen außerlandwirtschaftliche und übergeordnete politisch planerische Ziele. Hier wird die Entflechtung von Nutzungskonflikten als vordringliche Aufgabe angesehen. Am stärksten wird ein effizienter Mitteleinsatz gewichtet, der vor allem durch niedrige Personalkosten erreicht werden soll.

Trotz des Bedeutungswandels der mit Flurbereinigungen angestrebten Ziele behält der Aufgabenbereich A (Landwirtschaft/Agrarstruktur) bei den Befragten auch zukünftig seine

Vorrangstellung. Die in der Vergangenheit zweit- und drittplatzierten Aufgaben L (Landschaftspflege/Naturschutz) und V (Verkehr) nehmen jedoch an Bedeutung fühlbar und S (Siedlungsfläche), G (Gemeindebedarf) und E (Erholung) geringfügig zu. Als Kombinationsschwerpunkte dominieren A/L/V. Neuen Aufgaben wie Landnutzungstausch wird unterschiedlich große Bedeutung beigemessen.

Der skizzierte Wandel dürfte zumindest auf längere Sicht entsprechende Auswirkungen auf die Aufnahme neuer Projekte im Flurbereinigungsprogramm haben. Dieses wird jedes Jahr vom NMELF nach ausführlicher Diskussion mit jedem einzelnen AfA fortgeschrieben.

Unstrittig ist die nach wie vor prioritäre Einleitung aller 87er Verfahren. Eine vergleichbare Priorität sieht ein großer Teil der Befragten bei Projekten zur Koordinierung von Landnutzungskonflikten unterschiedlicher Art (z. B. mit Natur- und Wasserschutz), weil auch hier nach ihrer Ansicht der hohe volkswirtschaftliche Nutzen die damit verbundenen Kosten übersteigt.

Festlegung der Teilnehmerbeiträge

Für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaft, nach der die Höhe der Eigenleistungen bemessen werden soll, fehlt eine eindeutige Definition. Bei der Festlegung der Höhe der Eigenleistungen gehen die hierfür zuständigen ÄfA deshalb unterschiedlich vor. Für fast alle ist jedoch die in den Zuwendungsrichtlinien für die Flurbereinigung festgelegte Mindestgrenze für Eigenleistungen eine wichtige Orientierung. Offensichtlich wird auf der Basis der Höhe der Ausführungskosten gem. Finanzierungsplan der Mindesteigenleistungsanteil ermittelt und mit der Teilnehmergemeinschaft im Hinblick auf finanzielle Tragbarkeit diskutiert.

Die Aussagekraft der im Fragebogen angebotenen Alternativen zur gegenwärtigen Bemessungsgrundlage der Eigenleistungen von Teilnehmergemeinschaften wird durch das bestehende Begriffswirrwarr erheblich eingeschränkt. Dennoch wird deutlich, dass die Ermittlung der wirtschaftlichen Vorteile durch Flurbereinigung einer anteiligen Beteiligung der Teilnehmergemeinschaften an den Ausführungskosten mit und vor allem ohne regionale Differenzierung vorgezogen wird.

An dem gegenwärtigen Prinzip der Gewährung von staatlichen Zuwendungen nach dem Fehlbedarf will gut die Hälfte der ÄfA festhalten, knapp die Hälfte bevorzugt die Rückkehr zur früher praktizierten Anteilsfinanzierung. Erstere gewährleistet der Teilnehmergemeinschaft hohe Planungssicherheit, weil das Risiko außerplanmäßiger Kostenerhöhungen allein die öffentliche Hand trägt. Allerdings profitiert die Teilnehmergemeinschaft auch nicht von außerplanmäßigen Kosteneinsparungen. Bei der Anteilsfinanzierung wäre die Teilnehmergemeinschaft anteilig an den Risiken und Chancen beteiligt. Das Votum der

ÄfA dürfte erheblich durch die Risikoaversion der Teilnehmergemeinschaften geprägt worden sein.

Die von den ÄfA häufig in der Nähe des Mindestanteils oder sogar darunter festgelegten Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft an den Ausführungskosten der Flurbereinigung und die Anwendung des Prinzips der Fehlbedarfsfinanzierung in Kombination mit der Projektbudgetierung dürften zwar tendenziell die Effektivität des einzelnen Verfahrens erhöhen, die Effizienz der Flurbereinigung insgesamt jedoch vermindern, soweit die hierfür jeweils festgelegten Budgets nicht strikt eingehalten werden. Hierfür spricht, dass die Teilnehmergemeinschaft nach der Aufklärungsversammlung im Rahmen des vorgegebenen Finanzrahmens und einer möglichen Ausweitung nur noch wenig Interesse an möglichst geringen Ausführungskosten, aber großes Interesse an einer Umsetzung aller geplanten Maßnahmen zwecks vollständiger Erreichung der angestrebten Ziele hat. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Ausführungskosten pro Verfahren durch diese Verhaltensweise höher ausfallen als geplant und das jeweilige Budget nicht eingehalten wird.

Die vollständige Übernahme der Verfahrenskosten durch das Land (Ausnahme: 87er Verfahren) hat zur Folge, dass die Verfahrensdauer für die Teilnehmergemeinschaft kein Kostenfaktor ist. Die Frage, ob eine Beteiligung der Teilnehmergemeinschaft und Dritter an diesen Kosten angestrebt werden sollte, um dadurch z.B. die Verfahrensdauer zu verkürzen und die Gesamtkosten zu senken, wurde in dieser Arbeit nicht untersucht. Die ÄfA lehnen eine solche Kostenbeteiligung strikt ab, und im Flurbereinigungsgesetz ist sie außerhalb von 87er Verfahren nicht vorgesehen. Im Übrigen ergeben sich wegen der regelmäßig multifunktionalen Zielsetzungen der Flurbereinigungen massive Zuordnungsprobleme.

Finanzielle Beteiligung Dritter

Aus Sicht der ÄfA sollte die gegenwärtige generell geringe Beteiligung Dritter an den Verfahrenskosten der Flurbereinigung auch zukünftig beibehalten werden. Allenfalls der Einführung eines Verhandlungskorridors anstelle der im Betrachtungszeitraum fest vorgegebenen Verfahrenskostenpauschale je ha Einwirkungsfläche bei Unternehmensflurbereinigungen wurde zumindest teilweise zugestimmt. Eine Beteiligung der Träger von Maßnahmen – am häufigsten waren dies Naturschutzinstitutionen und Gemeinden – oder anderer Dritter an den Verfahrenskosten wurde vermutlich wegen der hier vorherrschenden Finanzknappzeit strikt abgelehnt.

Mögliche Kostensenkungen für Dritte sahen die ÄfA in verschiedenen Bereichen. Eine generell hohe Priorität gaben sie einer Verkürzung der Verfahrensdauer. Im Durchschnitt nicht sehr große Einsparungsmöglichkeiten sahen sie in einer vermehrten Vergabe von AfA-Aufgaben an andere Institutionen.

Die Zusammenarbeit mit Dritten wurde ganz überwiegend mit „gut“ beurteilt und hat sich im Zeitablauf verbessert. Zukünftig wollen die ÄfA ihre Sachkompetenz als Dienstleistung aktiver anbieten. Offenbar wollen sie damit der von ihnen vermuteten Unkenntnis des Einsatzbereichs der Flurbereinigung begegnen. Dadurch lässt sich die Auswahl von Flurbereinigungsverfahren nach Effektivitäts- und Effizienzpunkten vermutlich deutlich verschärfen.

Diskussion der Ergebnisse

Im Begleitausschuss wurde u.a. kritisiert, dass im angewendeten Modell zur Ermittlung der Kostenersparnisse landwirtschaftlicher Betriebe in den Fallstudien nur die variablen, aber nicht die festen Maschinenkosten ermittelt und die wirtschaftlichen Vorteile durch Wegebaumaßnahmen nur sehr unvollständig erfasst wurden. Die unveränderte Maschinenausstattung wurde von den Verfassern mit dem Hinweis auf die festgestellte vergleichsweise geringe Veränderung der Schlaggrößen durch die Flurbereinigung begründet. Beim Wegebau bestand Übereinstimmung, die Auswirkungen durch ergänzende Überlegungen zu vertiefen (vgl. Abschnitt 8.4.3.3). Einigkeit bestand auch in der Einschätzung, dass ein durch Flurbereinigung geschaffener Eigentumskern (auch innerhalb der Schläge) zumindest einen ideellen Wert hat. Über damit einher gehende materielle Auswirkungen und deren Berücksichtigung gingen die Auffassungen jedoch auseinander.

Im NMELF bildeten die Ausführungen zum Stand der Kosten-Leistungsrechnung zur Verbesserung der Verfahrenstransparenz und -effizienz sowie eine sachgerechte Erfassung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Teilnehmergemeinschaft die Diskussionsschwerpunkte. Um ein verwertbares Kennzahlensystem und die technischen Voraussetzungen für eine Kosten-Leistungsrechnung (KLR) zu erhalten, wurde die KLR in der Vergangenheit in zahlreichen Pilotämtern der Landesverwaltung, darunter der Agrarstrukturverwaltung, erprobt. Die Befragung zum Stand der KLR zwecks Planung und Steuerung der Flurbereinigungskosten zeigte, dass ihre Umsetzung in den einzelnen ÄfA Unterschiede aufweist und die Ergebnisse noch nicht praxisreif sind. Nach Angaben des NMELF liegen die Gründe für die verzögerte Einführung der KLR neben internen Widerständen (vgl. Spöring, 1999, S. 11) vornehmlich außerhalb der Agrarstrukturverwaltung. Genannt wurden einmal Probleme bei der Verknüpfung der KLR-Ansätze in der Agrarstrukturverwaltung mit dem Haushalts- und Rechnungswesen des Landes. Zum anderen wurde darauf hingewiesen, dass das Land Niedersachsen bis zum Haushaltsjahr 2006 als Rechnungswesen die „Leistungsorientierte Haushaltswirtschaft Niedersachsen“ (LoHN) flächendeckend einführen will. Hierbei handelt es sich ebenfalls um eine KLR, die die Verwaltungsergebnisse messbar und transparent machen soll. Der Vorteil von LoHN liegt in der Reduzierung von Zuordnungsproblemen, der Nachteil in der Zunahme der Unschärfe bei notwendig werdenden Zuordnungen unterhalb des angewendeten Leistungsrasters. Dieser Nachteil wiegt einerseits wegen des in der Flurbereinigung zu bewältigenden häufig umfassenden Aufgaben-

verbundes und andererseits der notwendigen Kostenaufteilung bei Anwendung des Verursacherprinzips schwer.

Die unterschiedliche Vorgehensweise der ÄfA bei der Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wurde im Wesentlichen darauf zurückgeführt, dass in den Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen in der Flurbereinigung (FlurbZR) auf eine Konkretisierung des Begriffs verzichtet wurde. Nach Auskunft des NMELF fehlt bisher für diese aus den Förderungsgrundsätzen für die Flurbereinigung der GAK übernommene Formulierung eine bundeseinheitliche Definition. Teilweise haben die oberen Flurbereinigungsbehörden eine Konkretisierung für ihren jeweiligen Bezirk vorgenommen. Nach den Befragungsergebnissen zielt jedoch nur das im Bezirk Weser-Ems verwendete Schema auf die Ermittlung der wirtschaftlichen Vorteile von Landwirten durch die Flurbereinigung ab und weist somit zumindest prinzipiell in die richtige Richtung. Die Unterschiede in der Vorgehensweise sind aus Sicht des NMELF ein wesentlicher Grund zur Neuorganisation des noch vom ursprünglichen Selbstverständnis der Flurbereinigungsbehörden geprägten Beitragswesens, das den ÄfA vor Ort im Einzelfall wegen der besseren Kenntnisse der lokalen Verhältnisse bisher im Einvernehmen mit der Auslegung der Förderungsgrundsätze des Bundes einen erheblichen Ermessensspielraum belassen hat.

10.4 Vorschläge zur Projektauswahl unter Effektivitäts- und Effizienzaspekten

Wegen fehlender eindeutiger Ergebnisse über den volkswirtschaftlichen Nutzen von Flurbereinigungsprojekten mit unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten und Kosten wurde unter Einbeziehung der Erkenntnisse aus den Forschungsergebnissen dieser Arbeit in Zusammenarbeit mit dem Begleitausschuss nach praktikablen Lösungen zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes für Flurbereinigungen gesucht. Im Mittelpunkt stand die Frage, welche Projekte unter Einbeziehung gesamtgesellschaftlicher Belange aus volkswirtschaftlicher Sicht prioritär eingeleitet werden sollten.

Zur Beantwortung dieser Frage wurden in einer Arbeitsgruppe mit Mitgliedern aus dem Begleitausschuss praxisnahe, nachvollziehbare Vorschläge erarbeitet, in denen das Bodenmanagement als unstrittige Kernkompetenz der ÄfA ungleich stärker gewichtet wurde als bisher: Die Einleitung von Flurbereinigungsverfahren soll ganz wesentlich davon abhängig gemacht werden, dass erhebliche Nutzungskonflikte zwischen landwirtschaftlicher und nicht landwirtschaftlicher Flächennutzung bestehen, die sich ohne Hilfe der ÄfA voraussichtlich nicht entflechten lassen. Werden die ÄfA tätig, kommen weitere Kernkompetenzen hinzu, die in der Matrix ebenfalls angemessen zu berücksichtigen sind: Herstellung gemeinschaftlicher Anlagen und Zusammenführung konkurrierender Fachplanungen auf unterschiedlichen Ebenen zu einem Planungsverbund. Die Arbeitsgruppe war sich einig,

dass der Grad der Inanspruchnahme von Kernkompetenzen mit Hilfe einer Matrix für Externe nachvollziehbar sein muss. Die angestrebten Ziele erforderten eine vollständige Neukonzeption der vorhandenen alten Matrix im Flurbereinigungsprogramm durch die Arbeitsgruppe.

Die erarbeitete Konzeption wurde im Begleitausschuss intensiv diskutiert und in Teilen modifiziert. Das endgültige Ergebnis wird aus Tabelle 10.7 ersichtlich (vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 8.3.2). Mit den Informationen in der neu konzipierten Matrix kann ein effektiver Einsatz der ÄfA-Kernkompetenzen erreicht werden.

Tabelle 10.7: Beanspruchung von Kernkompetenzen der Flurbereinigungsbehörden bei verschiedenen Aufgabenschwerpunkten

Kennziffer	**Einheit/ Wertung**	**Aufgabe** [1]						
		A [2]	**V**	**W**	**S**	**G**	**L**	**E**
Anlagenplanung und –bau	EURO							
Verfahrensfläche/Flächenbedarf	ha Fläche							
Bodenmanagement [3]	0							
	1							
	2							
	3							
Planung und Bau der Anlagen [3]	0							
	1							
	2							
	3							

1) Angaben zu den Aufgaben sind nur dann zu machen, wenn sie eigenständig wahrzunehmen sind.
2) Einschließlich MG3 und MG7.
3) Inanspruchnahme der ÄfA-Kernkompetenz:
0 = gering bis mittel
1 = hoch
2 = sehr hoch
3 = unentbehrlich
Die Bewertung der eigenverantwortlich durchzuführenden Aufgabe A ist bei der Gesamtbewertung des Projektes mit mindestens 50 % zu gewichten.

Quelle: Eigene Darstellung

Unter Einbeziehung ergänzender volkswirtschaftlicher Effizienzüberlegungen bzw. des gesamtwirtschaftlichen Nutzens ergibt sich grundsätzlich folgende Rangfolge für einzuleitende Verfahren:

1. Unternehmensflurbereinigungen.

2. Flurbereinigungen mit anderen, nicht landwirtschaftlichen Schwerpunkten. Unter diesen haben solche Verfahren Priorität, die
   - mit einer Vielzahl sachlich unterschiedlicher, sich räumlich überlagernder Nutzungsansprüche an das Gebiet begründet werden, und die
   - vorrangig von Aufgabenschwerpunkten wie Naturschutz, Fließgewässerschutz oder Schutz vor Überschwemmungen geprägt sind, d.h. Aufgaben, die ohne die Kernkompetenz der ÄfA nicht oder nur schwer zu bewerkstelligen sind.

3. Flurbereinigungen mit landwirtschaftlichem Schwerpunkt. Hierbei sollten jedoch nur solche Verfahren eingeleitet werden, bei denen
   - die bodenordnerische Unterstützung bei der Schaffung eines zukunftsweisenden und ausgedünnten Wegenetzes dringend erforderlich ist,
   - die Teilnehmer ein hohes Problembewusstsein und Entgegenkommen zeigen, so dass eine reibungslose und effiziente Durchführung des Verfahrens erwartet werden kann,
   - die Teilnehmer bereit sind, einen deutlich höheren Anteil an den Ausführungskosten zu tragen als gegenwärtig gefordert wird und
   - kostengünstigere Maßnahmen wie freiwilliger Landtausch oder Nutzungstausch als Alternativen ausscheiden und dieser Sachverhalt nicht auf den Widerstand der Teilnehmergemeinschaft zurückzuführen ist.

Hinzuzufügen ist, dass nach dem FlurbG Flurbereinigungsverfahren grundsätzlich immer privatnützig sein müssen. Entscheidend ist dabei das sich vornehmlich aus der Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktions- und Arbeitsbedingungen ableitende privatwirtschaftliche Interesse möglichst vieler Teilnehmer. Unabhängig vom Aufgabenschwerpunkt ist dieses Ziel bzw. die Schadensabwendung von der Landwirtschaft bei 87er Verfahren unabdingbar. Volks- bzw. gesamtwirtschaftliche Interessen spielen in dieser Hinsicht keine Rolle.

10.5 Vorschläge zur Höhe der Teilnehmerbeiträge

Verfahren mit landwirtschaftlichem Aufgabenschwerpunkt

Bei der Bemessung der Beiträge der Teilnehmer ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen

- privatnützigen Bodenordnungskosten (hierzu zählen u.a. Flurstückstausch-, Rechts- und Verwaltungskosten);
- privatnützigen Kosten für die Herstellung gemeinschaftlicher Anlagen, soweit sie zur Maßnahmengruppe 1 zählen (Wege, Gewässer, bodenschützende und –verbessernde Maßnahmen sowie die nach dem Naturschutzrecht erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen);
- nicht privatnützige Kosten für Maßnahmen der Gruppen 3 und 7; zur Gruppe 3 zählen landschaftsgestaltende Anlagen wie Biotope und Anpflanzungen, die nicht als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Rahmen der GAK gefördert werden; zur Gruppe 7 die Förderung des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie der Erholungsfunktion der Landschaft, soweit sie nicht aus Mitteln der GAK finanziert werden.

Nur bei privatnützigen Kosten sollten die Teilnehmer einen Eigenbeitrag leisten. Die Höhe sollte sich nach den hieraus ergebenden wirtschaftlichen Vorteilen richten. Diese Vorgehensweise ist sachgerecht, erhöht die Transparenz bei der Ermittlung der Eigenleistungen und damit auch die Akzeptanz durch die Teilnehmer.

Bei den Bodenordnungskosten wird vorgeschlagen, dass sich die Teilnehmer mit 50 % der ermittelten wirtschaftlichen Vorteile durch die Flächenzusammenlegung beteiligen. Die restlichen 50 % sollten bei den landwirtschaftlichen Unternehmen zwecks Stärkung ihrer wirtschaftlichen Lage und Eigenkapitalbasis für weitere Wachstumsschritte verbleiben. Zur Ermittlung der Vorteile durch Zusammenlegung wurden im Rahmen des AVORWin-Programms zunächst regionstypische Modellbetriebe mit bestimmten Anbauverhältnissen und Maschinenausstattungen entwickelt. Anschließend wurden die variablen Bewirtschaftungskosten dieser Betriebe unter verschiedensten Schlagkonstellationen je ha Ackerland bzw. Grünland berechnet und in insgesamt 22 Tabellen zusammen getragen. Der Aufbau der Tabellen ist immer gleich (vgl. Tabelle 10.8). Ausgewiesen wird jeweils ein Durchschnittswert in Abhängigkeit von Schlaglänge und –größe sowie Hof-Feld-Entfernung.

Tabelle 10.8: Beispiel für ein Faustzahlentableau: Variable Bewirtschaftungskosten in Euro/ha im Modell „Aurich viehlos klein“

Schlag-länge	Hof-Feld-Entf.	Schlaggröße (ha)													
		0,25	0,5	0,75	1	1,25	1,5	1,75	2	2,5	3	4	5	7,5	10
100 m	1 km	492	394	360	343	333	325	320	317	312	308	-	-	-	-
	2 km	565	433	389	366	353	342	336	332	325	320	-	-	-	-
200 m	1 km	475	352	317	296	286	277	271	267	261	257	252	-	-	-
	2 km	548	392	345	319	306	294	287	282	274	268	262	-	-	-
300 m	1 km	488	352	306	287	273	263	257	253	246	242	236	233	229	-
	2 km	560	391	334	309	292	281	273	268	259	253	246	242	238	-
400 m	1 km	-	-	-	-	269	260	253	247	241	235	229	225	221	219
	2 km	-	-	-	-	288	277	268	262	254	247	239	235	229	227
500 m	1 km	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	221	216	214
	2 km	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	231	225	222
600 m	1 km	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	211
	2 km	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	220

Quelle: Eigene Berechnungen. Alle 22 Tableaus befinden sich in Anhang 8.4.

Bei der Herstellung gemeinschaftlicher Anlagen wird bei Flurbereinigungsverfahren mit Schwerpunkt Landwirtschaft eine Anpassung der Zuwendungshöhe an die Förderungsgrundsätze für den ländlichen Wegebau vorgeschlagen. Prinzipiell sind die mit dem Wegebau verfolgten Ziele bei beiden Förderungsmaßnahmen vergleichbar. Eine Optimierung des Wegenetzes kann jedoch mit einer ausschließlichen Förderung des ländlichen Wegebaus nicht erreicht werden. Soweit die in Flurbereinigungsverfahren angestrebte Optimierung mit einer fühlbaren Ausdünnung des Wegenetzes einhergeht, führt diese in der Regel zu einer Reduzierung der Kosten für den Wegebau. Es ist zu erwarten, dass dieses Einsparpotenzial im Durchschnitt besser ausgeschöpft wird, wenn die Teilnehmer stärker als gegenwärtig an den Kosten beteiligt werden, weil dadurch das Eigeninteresse zur Realisierung eines optimierten kostengünstigen Wegenetzes erhöht wird. Auch der Verband der Teilnehmergemeinschaften in Südniedersachsen schlägt höhere Beiträge der Teilnehmergemeinschaft für Wegebaumaßnahmen vor. Für den bituminösen Wegeausbau (Betonspurbahnen und HGTD-Wege) mit mittelschwerer bis schwerer Befestigung wird vorgeschlagen, einschließlich der dafür vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen einen Zuschuss von bis zu 50 (60) % zu gewähren.

Die wirtschaftlichen Vorteile durch Wegebaumaßnahmen im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren mit Schwerpunkt Landwirtschaft müssten deshalb entsprechend hoch eingeschätzt und bei Durchführung des Verfahrens auch realisiert werden, um bei den Teilnehmern bzw. den aktiven Landwirten unter den Teilnehmern unter diesen Bedingungen einen positiven Einkommensbeitrag leisten zu können.

An den Ausführungskosten für Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes (Maßnahmengruppe 3) sollte die Teilnehmergemeinschaft zukünftig generell nicht mehr beteiligt werden, weil der damit angestrebte fremdnützige Zweck häufig stark ausgeprägt ist und die Privatnützigkeit dadurch marginalisiert wird. Hierzu sind auch Mehraufwendungen für den Wegebau aus besonderen ökologischen oder ausgeprägten anderen nicht landwirtschaftlichen Gründen zu zählen. Bei Maßnahmengruppe 7 wird bereits entsprechend verfahren.

Verfahren mit ökologischem Aufgabenschwerpunkt

Vorgeschlagen wird, bei Berücksichtigung besonderer ökologischer Belange wegen sehr eingeschränkter bzw. mangelnder Privatnützigkeit auf Eigenleistungen der Teilnehmer vollständig zu verzichten. Zu vermuten ist jedoch, dass selbst dann die Vorbehalte der Teilnehmer gegenüber solchen Verfahren nicht ausgeräumt werden. Problemadäquat für diese aus volkswirtschaftlicher und gesamtgesellschaftlicher, aber nicht aus privatnütziger Sicht zu befürwortenden Verfahren mit besonderer ökologischer Zielsetzung wäre die zusätzliche Gewährung angemessener finanzieller Kompensationen für objektiv feststellbare wirtschaftliche Nachteile gegenüber einer Bewirtschaftung nach guter fachlicher Praxis.

Die Flurbereinigungsbehörden können sich bei Verfahren mit diesem Aufgabenschwerpunkt vornehmlich auf lokaler Ebene mit ihrer Kernkompetenz Bodenmanagement einbringen, um eine notwendige Entflechtung von LF und Vorranggebieten für den Naturschutz sowie andere ökologische Ziele zu realisieren. Die Anzahl solcher neu einzuleitender Verfahren dürfte wegen knapper öffentlicher Mittel eng begrenzt sein und sollte sich auf Brennpunkte der Landnutzungskonflikte in diesem Bereich konzentrieren.

Von dieser besonderen ökologischen Ausrichtung sind weniger stringent auf dieses Ziel ausgerichtete Verfahren zu unterscheiden, mit denen verstärkt Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes (MG 3) umgesetzt werden sollen. Hierzu zählen z.B. erhöhte Kosten für den Wegebau, landschaftsgestaltende Anlagen (Biotope, Anpflanzungen), die nicht Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach dem Naturschutzrecht oder Maßnahmen des Naturschutzes sind und im Rahmen der GAK gefördert werden. Wegen fehlender Privatnützigkeit sollten – wie bereits erwähnt - die Teilnehmer für solche Maßnahmen generell keine Eigenleistungen erbringen. Es ist zu erwarten, dass dadurch eine verstärkte ökologische Projektausrichtung, die ebenfalls zur gewünschten Biotopvernetzung beiträgt, leichter durchzusetzen ist.

Verfahren mit anderen nicht landwirtschaftlichen Aufgabenschwerpunkten

Für diese Verfahren wird eine Anlehnung an die für Unternehmensflurbereinigungen entwickelte Vorgehensweise vorgeschlagen. Es sollte ebenfalls ein Einwirkungsbereich abgegrenzt werden, der für die jeweilige Umsetzung des nicht landwirtschaftlichen Aufgabenschwerpunktes notwendig ist. Innerhalb dieses Bereichs sollte auf Eigenleistungen der Teil-

nehmergemeinschaft vollständig verzichtet werden. Die Bereichsabgrenzung ist Verhandlungssache. Der Anteil am gesamten Verfahrensgebiet kann im Extremfall 100 %, oder nur wenige Prozentpunkte betragen.

Bei der Abgrenzung des Einwirkungsbereichs kann auf die Erfahrungen bei Unternehmensflurbereinigungen sowie als Hilfsgröße auf die Ergebnisse des vorgeschlagenen Verfahrens zur Bestimmung prioritär einzuleitender Flurbereinigungen zurück gegriffen werden (vgl. Pkt. 8.3). Für das Verfahrensgebiet außerhalb des Einwirkungsbereichs hat die Teilnehmergemeinschaft die allgemeinen Ausführungskosten entsprechend den gemachten Vorschlägen zu tragen, weil hier der Aufgabenbereich Landwirtschaft im Vordergrund steht.

Alternativ kann auch eine maßnahmenbezogene Abgrenzung vorgenommen werden, soweit diese zu sachgerechteren Ergebnissen führt. Verursachen fremdnützige Zwecke höhere Kosten für die in Maßnahmengruppe 1 zusammengefassten Maßnahmen, haben die Teilnehmer hierfür keine Eigenleistungen zu erbringen.

Finanzierungsart

Das gegenwärtig angewandte Hebungsmodell zur Finanzierung der Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft (vgl. Pkt. 3.6.1) sollte unter Beibehaltung des Flächenbezugs durch ein einfaches und transparentes Modell ersetzt werden:

- Die vom zuständigen AfA festgelegten Eigenleistungen sollten vollständig zu dem festgelegten Zeitpunkt fällig werden (z.B. bei Baubeginn des Wegenetzes).
- Es sollte dem einzelnen Teilnehmer überlassen bleiben, ob er seinen Eigenleistungsanteil bar einbringt oder durch Aufnahme eines Kapitalmarktdarlehens.
- Den Teilnehmern, die sich für die Aufnahme eines Kapitalmarktdarlehens entscheiden, sollte angeboten werden, sich an einem gemeinschaftlichen Darlehen zu beteiligen, weil dadurch Verwaltungskosten gespart und günstige Konditionen ausgehandelt werden können. Dieses Angebot sollte wie bisher von den VTG unterbreitet werden. Den Teilnehmern sollte freigestellt werden, ob sie sich für dieses Angebot oder für die Aufnahme eines individuellen Darlehens bei ihrer Hausbank zu möglicherweise noch günstigeren Konditionen entscheiden. In jedem Fall sollten die Eigenleistungen zum festgelegten Zeitpunkt vollständig erbracht werden.
- Die Laufzeit des gemeinschaftlichen Darlehens sollte auf zehn Jahre begrenzt werden, weil die wirtschaftlichen Vorteile durch die Zusammenlegung der Flächen im Zuge des allgemeinen agrarstrukturellen Wandels nach diesem Zeitraum weitgehend aufgezehrt sind und beim Wegebau voraussichtlich erste nennenswerte Erhaltungsaufwendungen anfallen sowie Rücklagen für zukünftig anstehende Wegebaumaßnahmen zu bilden sind.

10.6 Vorschläge zur Beteiligung Dritter an den Ausführungskosten

Die Vorschläge knüpfen unmittelbar an die Überlegungen zur Bemessung der Beiträge der Teilnehmer an und basieren auf dem im FlurbG vorgesehenen Verursacherprinzip bei der Kostenbeteiligung. Danach sollte bei Verfahren mit nicht landwirtschaftlichen Aufgabenschwerpunkten folgende Lösung angestrebt werden:

- Bei allen Verfahrensarten sind entsprechend dem 87er Verfahren Einwirkungsbereiche abzugrenzen. In diesem Areal haben die begünstigten nicht landwirtschaftlichen Institutionen (z.B. Gemeinden, Wasserwirtschaft, Naturschutzbehörden, Verbände, Interessengemeinschaften) die Beiträge der Teilnehmergemeinschaft zu den allgemeinen Ausführungskosten (MG 1) zu übernehmen. Alternativ kann auch eine maßnahmenbezogene Abgrenzung vorgenommen werden, soweit diese zu sachgerechteren Ergebnissen führt.
- Für Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes (MG 3) werden die Teilnehmergemeinschaften zu Lasten der begünstigten Dritten nicht zu Beitragszahlungen herangezogen. Entsprechend wird mangels Privatnützigkeit auch bei Verfahren mit dem Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft verfahren.

10.7 Konsequenzen bei Umsetzung der Finanzierungsvorschläge

Durch die höhere Belastung der Teilnehmer als bisher bei der Durchführung von Verfahren mit dem Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft ist ein deutlicher Rückgang der Nachfrage nach Einleitung solcher Verfahren zu erwarten. Umgekehrt dürfte die Zustimmung zu Verfahren mit nicht landwirtschaftlichen Aufgabenschwerpunkten bei den potenziellen Teilnehmern zunehmen und damit ein wesentlicher Beitrag zur anzustrebenden Prioritätensetzung erzielt werden. Welche nicht landwirtschaftlichen Aufgaben durch die Einleitung von Flurbereinigungsverfahren prioritär realisiert werden sollten, kann unter Effizienzaspekten im Grundsatz auch anhand der Zahlungsbereitschaft an Flurbereinigung interessierter Unternehmensträger, Maßnahmenträger oder anderer Beteiligter festgestellt werden, unter Verteilungsaspekten darüber hinaus über politische Entscheidungen.

Bei der Heranziehung der Zahlungsbereitschaft verschiedener nicht landwirtschaftlicher Institutionen für die Prioritätensetzung ist die historisch gewachsene Mischfinanzierung für die im Rahmen von Flurbereinigungen gewährten Zuwendungen zu berücksichtigen. Sie kann dazu führen, dass Landesaufgaben wie Naturschutz, Landschaftspflege, Erhaltung der Kulturlandschaft u.ä. wegen fehlender Kofinanzierung durch den Bund im Rahmen der GAK bei Flurbereinigungen nicht gleichrangig berücksichtigt werden. Auf dieses primär politisch zu lösende Problem soll hier nur hingewiesen werden. Inwieweit die Diskussionsergebnisse der sogen. „Föderalismuskommission“ (vgl. Abschnitt 2.5.4) die mit

der Mischfinanzierung einhergehenden Probleme lösen oder zumindest abmildern, bleibt abzuwarten.

10.8 Überlegungen zur Beteiligung Dritter an den Verfahrenskosten

Voraussetzung für eine Beteiligung Dritter an den Verfahrenskosten sind aussagekräftige, gegenwärtig noch nicht verfügbare Kosten-Leistungs-Rechnungen, die die Gesamtkosten von Flurbereinigungen transparent machen. Liegen sie vor, ist es sachgerecht, die gegenwärtig bei 87er Verfahren durch Verwaltungsvereinbarung festgelegten bundeseinheitlichen Pauschalen je ha Einwirkungsfläche durch die vollen oder anteiligen tatsächlich anfallenden Verfahrenskosten zu ersetzen. Bei pauschaler Abgeltung besteht für Dritte kaum Interesse, die Kosten z.B. durch Verkürzung der Verfahrensdauer möglichst gering zu halten. Grundsätzlich können Dritte in gleicher Weise auch bei anderen Verfahrensarten an den Verfahrenskosten beteiligt werden. Prinzipiell ist dies dann aber auch für die Teilnehmergemeinschaften zu fordern, weil ihre Belange anderenfalls bei der Einleitung von Verfahren automatisch prioritär berücksichtigt würden.

Um die Begünstigten generell an Verfahrenskosten zu beteiligen, ist eine Änderung des FlurbG notwendig. Wird hierauf wie bisher verzichtet, sollte dennoch an der Einführung einer Kosten-Leistungs-Rechnung festgehalten werden, um die Suche nach ggf. vorhandenen kostengünstigeren Alternativen zur Flurbereinigung – auch mit Leistungsabstrichen – generell zu verstärken.

10.9 Alternativen zur Flurbereinigung mit Schwerpunkt Landwirtschaft

In einer mit Unterstützung der Verbände der Teilnehmergemeinschaften durchgeführten, wegen der regional stark unterschiedlichen Rücklaufquote nicht repräsentativen Befragung schätzten rd. zwei Drittel der Flurbereinigungsteilnehmer (überwiegend aktive Landwirte) ihren wirtschaftlichen Nutzen höher ein als die zu leistenden Teilnehmerbeiträge. Die Wirtschaftswege hätten sie ohne Flurbereinigung mit deutlicher Mehrheit sicherlich zu Lasten der Qualität weniger aufwendig saniert bzw. lediglich ausgebessert, und der Bewirtschaftung größerer Schläge durch Flächennutzungstausch hätten sie bei entsprechendem Informationsfluss zum großen Teil zugestimmt. Die Aussagekraft der Ergebnisse wird durch die mangelnde Repräsentativität eingeschränkt.

Wegen der positiven Grundstimmung zum freiwilligen Nutzungstausch, den damit verbundenen geringen Kosten für Helfer und den Erfahrungen mit diesem Instrument in den neuen Ländern wurde vorgeschlagen, den Einsatz dieses Instruments auch in den alten Ländern zwecks Schaffung großer Schläge trotz Flurzersplitterung zu fördern. Exempla-

risch dargestellt wurden einerseits die deutlich abnehmenden Arbeitserledigungskosten bei stark zunehmender Schlaggröße. Andererseits wurde auf die zu überwindenden Hemmnisse eines erfolgreichen Nutzungstausches durch die historisch gewachsene Agrarverfassung hingewiesen. Als Beispiel für einen behördlich intensiv begleiteten Nutzungstausch wurde das Ablaufschema in Rheinland-Pfalz herangezogen, das prinzipiell, aber nicht im Detail auf Niedersachsen übertragen werden könnte.

Bei der Förderung des Nutzungstausches sollte in Niedersachsen wegen der günstigeren Agrarverfassung und der zu erwartenden erheblichen wirtschaftlichen Vorteile der teilnehmenden Landwirte ein anderer Weg beschritten werden als in Rheinland-Pfalz:

- Auf die Förderung der Bildung rationeller Bewirtschaftungseinheiten sollte ebenso verzichtet werden wie auf die Gewährung von Prämien für Verpächter. Ersteres wird für niedersächsische Verhältnisse durch die Gewährung von Investitionshilfen im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung ausreichend abgedeckt. Letztere wird als nicht erforderlicher finanzieller Anreiz zur Teilnahme der Verpächter an dem Nutzungstausch angesehen. Bei den in Niedersachsen überwiegend bestehenden ausgeprägten Verpächtermärkten wird erfahrungsgemäß ein erheblicher Anteil der durch den Flächennutzungstausch erzielten wirtschaftlichen Vorteile von den Pächtern durch steigende Pachtpreise auf die Verpächter überwälzt. Zur Teilnahme an einem Nutzungstausch werden diese Anreize als ausreichend angesehen.
- Als sinnvoll und notwendig werden Zuwendungen für die Arbeiten (nicht öffentlich bediensteter) Helfer in der Vorbereitungs-, Planungs- und Umsetzungsphase angesehen, weil sie einen anderenfalls nicht zu Stande kommenden umfassenden Nutzungstausch auf Grund ihrer Kenntnisse und Erfahrungen erfolgreich organisieren können. Da a priori ein erfolgreicher Abschluss nicht vorhersehbar ist, sind getrennte Zuwendungen für die Vorbereitungs-, Planungs- und Umsetzungsphase vorzusehen und ggf. eine Zusatzprämie bei sehr erfolgreicher Arbeit. Voraussetzung für die Einschaltung eines Helfers sollte sein, dass ein Mindestflächenumfang in den Nutzungstausch einbezogen wird, eine Mindestzahl an tauschwilligen Landwirten teilnimmt und eine festzulegende Mindestvergrößerung der durchschnittlichen Schlaggröße erreicht werden kann. An den entstehenden Kosten für die Helfer sind die tauschwilligen Landwirte anteilig entsprechend der von ihnen in das Verfahren eingebrachten Fläche zu beteiligen, weil sie erhebliche wirtschaftliche Vorteile erwarten und sich das Risiko des Scheiterns mangels Kompromissbereitschaft erhöht, wenn die öffentliche Hand sämtliche Helferkosten trägt.
- Für landschaftsgestalterische Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes sollten ebenfalls Zuwendungen gewährt werden, soweit es sich nicht um Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen handelt.

In Niedersachsen sollte der Nutzungstausch mit Helfer Flurbereinigungsverfahren mit Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft möglichst vollständig ersetzen. Bei entsprechender Bereitschaft der Pächter und Verpächter sowie der konstruktiven Mitarbeit anderer einzubeziehender Stellen (z.B. Gemeinde, Naturschutzbehörde etc.) dürften rationell zu bewirtschaftende Schläge mit Nutzungstausch erheblich effizienter erreicht werden. In den Gemarkungen, in denen der Nutzungstausch erfolgreich durchgeführt wurde, sollte bei Bedarf der Wirtschaftswegebau außerhalb von Bodenordnungsverfahren im notwendigen Umfang vorrangig gefördert werden. Hierfür spricht einerseits, dass mit dem Nutzungstausch häufig eine gewisse Optimierung des Wegenetzes durch Ausdünnung einher gehen dürfte und damit auch eine Reduzierung der Wegebaukosten. Andererseits schafft diese Prioritätensetzung zusätzliche Anreize, sich mit dem Nutzungstausch auseinander zu setzen und erfolgreich durchzuführen. Ebenfalls Priorität sollte Gebieten eingeräumt werden, in denen sich die angestrebten Schlaggrößen und –formen auch ohne Einschaltung von Helfern herausgebildet haben. Generell ist zu beachten, dass der Nutzungstausch nicht einseitig auf das primär angestrebte Ziel ausgerichtet wird. Insbesondere dürfen ökologische Aspekte nicht vernachlässigt werden.

11 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Ziele der Untersuchung waren die Schaffung von Grundlagen für die Auswahl neuer Flurbereinigungsprojekte, die Bemessung der Beiträge der Teilnehmergemeinschaft und die Festsetzung der Kostenbeteiligung Dritter in Niedersachsen. Den Schwerpunkt bildete die Analyse landwirtschaftlicher Flurbereinigungsaspekte und hier wiederum die Bemessung der Teilnehmerbeiträge. Nicht landwirtschaftliche Aspekte wurden aber ebenfalls weitgehend berücksichtigt.

Zur Erreichung der Ziele wäre die Ermittlung der volkswirtschaftlichen Effizienz von Flurbereinigungen mit Hilfe von Kosten-Nutzen-Analysen problemadäquat gewesen. Insbesondere Bewertungsprobleme von nicht landwirtschaftlichen Nutzenkomponenten und lückenhafte Daten erforderten eine andere, von Pragmatismus geprägte Vorgehensweise. Die Auswirkungen auf die agrarstrukturellen Verhältnisse und wirtschaftlichen Vorteile landwirtschaftlicher Betriebe wurden mit Hilfe von massenstatistischen Auswertungen und Fallstudien quantifiziert, die nicht landwirtschaftlichen Auswirkungen in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachbehörden und anderen wesentlichen Akteuren durch Befragungen qualitativ erfasst. Vorgehensweise und (Zwischen-) Ergebnisse wurden in dem das Forschungsvorhaben begleitenden, im Wesentlichen aus Mitarbeitern von Flurbereinigungsbehörden zusammen gesetzten Begleitausschuss umfassend und in Teilen kontrovers diskutiert. An der Erstellung praxisnaher Bausteine für die Verfahrensauswahl war eine Arbeitsgruppe dieses Ausschusses maßgeblich beteiligt.

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Auswahl neuer Projekte für die Aufnahme in das Flurbereinigungsprogramm unter Effektivitäts- und Effizienzkriterien

Die Fallstudien durchgeführter Flurbereinigungen und deren Analyse zeigten eine hohe Effektivität bei folgenden Leistungen:

- Zukunftsweisendes Flächenmanagement zur Lösung von Nutzungskonflikten,
- Planung und Bau von Wegen und anderen gemeinschaftlichen Anlagen,
- Koordinierung von Planungen.

Die Erbringung dieser Leistungen kann deshalb als Kernkompetenz der Flurbereinigungsbehörden beschrieben werden. Ein effizienter Einsatz dieser Kompetenz kann aber unter Berücksichtigung der hohen volkswirtschaftlichen Kosten eines Flurbereinigungsverfahrens nur in Gebieten mit ausgeprägten Konflikten zwischen landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Nutzung erwartet werden. In diesem Kontext wird für einzuleitende Verfahren eine Rangfolge erarbeitet (vgl. Pkt. 10.3).

Die massenstatistischen und Fallstudienergebnisse sprechen dafür, dass Flurbereinigungsverfahren mit rein landwirtschaftlicher Zielsetzung, besonders wegen des im Durchschnitt mit der Flächenzusammenlegung erzielten geringen privatwirtschaftlichen Erfolgs nicht mehr durchgeführt werden sollten. An Stelle der Förderung der Zusammenlegung von Flurstücken auf Eigentums- und - soweit möglich – Pachtbasis zu größeren Schlägen im Rahmen von Flurbereinigungen mit Aufgabenschwerpunkt Landwirtschaft wird die Förderung des freiwilligen Landnutzungstausches vorgeschlagen. Seit geraumer Zeit ist zwar auch in Niedersachsen eine kontinuierliche Vergrößerung der Schläge durch gezielte Zupacht und ggf. Vereinbarung von Unterverpachtung bzw. Pflugtausch zu beobachten. Wegen der historisch gewachsenen Agrarverfassung in allen alten Ländern sollte dieser im Vergleich zu den neuen Ländern stark verzögerte Schlaggrößenwandel jedoch beschleunigt werden, um durch Ausschöpfung von Kostendegressionen die Wettbewerbskraft landwirtschaftlicher Betriebe zu erhöhen. Für Niedersachsen wird der Einsatz von Helfern vorgeschlagen, die als Mediatoren auf Nachfrage interessierter Landwirte bzw. Grundstückseigentümer bei einem umfassend angestrebten Nutzungstausch tätig werden. Die in der Arbeit näher beschriebene Tätigkeit sollte durch Gewährung von Zuwendungen gefördert werden.

Notwendige Wegebaumaßnahmen können in den zuletzt genannten Fällen ohne zeit- und kostenaufwendige Bodenordnung als eigenständige Maßnahme mit wesentlich geringeren Zuwendungen im Rahmen des „ländlichen Wegebaus“ gefördert werden. Der Nachteil, dass bei dieser Förderung der einzelne Weg und nicht eine Optimierung des Wegenetzes im Vordergrund steht, ist in Kauf zu nehmen, kann aber durch geeignete Auflagen (z.B. maximale Wegenetzdichte) in Grenzen gehalten werden.

Um die Kernkompetenzen der Flurbereinigungsbehörden aus gesamtgesellschaftlicher und volkswirtschaftlicher Sicht effektiv und effizient einsetzen zu können, müssen in diesem Sinne prioritär einzuleitende Verfahren identifiziert werden. Zu diesem Zweck wurde eine praxisrelevante Matrix entwickelt, die transparent macht, bei welchen Projekten schwerwiegende Konflikte zwischen landwirtschaftlicher und nicht landwirtschaftlicher Flächennutzung bestehen, die sich ohne Hilfe der Flurbereinigungsbehörden voraussichtlich nicht entflechten lassen. Werden die Behörden tätig, kommen neben dem Bodenmanagement weitere Kernkompetenzen hinzu, die in der Matrix angemessen berücksichtigt werden: Herstellung gemeinschaftlicher Anlagen und Zusammenführung konkurrierender Fachplanungen auf unterschiedlichen Ebenen zu einem Planungsverbund.

2. Schaffung einer tragfähigen Bemessungsgrundlage für die Beiträge der Teilnehmer nach § 19 FlurbG

Auch bei Verfahren mit ausgeprägten Konflikten zwischen landwirtschaftlicher und nicht landwirtschaftlicher Nutzung muss mit Ausnahme reiner Unternehmensverfahren stets ein privatnütziger Zweck verfolgt werden. Eine zu hohe Bemessung der Beiträge der Teilnehmer stellt diese Privatnützigkeit in Frage. Vorgeschlagen wird einmal eine Beteiligung

an den Bodenordnungskosten in Höhe von 50 % der in dieser Arbeit detailliert ermittelten wirtschaftlichen Vorteile durch die Flächenzusammenlegung. Zum anderen sollte entsprechend der Förderung des ländlichen Wegebaus eine Beteiligung an den Herstellungskosten für gemeinschaftliche Anlage in Höhe von 40 bis 50 % erfolgen. An den Kosten für Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes wird dagegen mangels Privatnützigkeit keine Beteiligung vorgeschlagen.

Die genannten Kostenbeteiligungen übersteigen die bisher geforderten Teilnehmerbeiträge in Höhe von grundsätzlich mindestens 20 % der Ausführungskosten und dürften die Privatnützigkeit je nach angestrebter nicht landwirtschaftlicher Schwerpunktaufgabe teilweise gefährden. Deshalb wird in Anlehnung an die Vorgehensweise bei Unternehmensflurbereinigungen gem. § 87 FlurbG die generelle Abgrenzung von Einwirkungsbereichen vorgeschlagen, in denen grundsätzlich die begünstigten Dritten die Eigenleistungen der Teilnehmergemeinschaft übernehmen. Die Arealabgrenzung ist Verhandlungssache und kann im Extremfall 100 %, aber auch nur wenige Prozentpunkte betragen. Außerhalb des Einwirkungsbereichs hat die Teilnehmergemeinschaft entsprechend den gemachten Vorschlägen die Ausführungskosten zu tragen, weil hier der Aufgabenbereich Landwirtschaft im Vordergrund steht. Ein transparentes Modell zur Finanzierung der Eigenleistungen ist Bestandteil der Arbeit.

Bei Berücksichtigung besonderer ökologischer Belange wird vorgeschlagen, wegen sehr eingeschränkter bzw. mangelnder Privatnützigkeit auf Eigenleistungen der Teilnehmer vollständig zu verzichten. In diesem Fall wäre das gesamte Flurbereinigungsgebiet als Einwirkungsbereich zu definieren. Von dieser besonderen ökologischen Ausrichtung sind weniger stringent auf dieses Ziel ausgerichtete Verfahren zu unterscheiden. In diesen Fällen sollten die erhöhten Kosten für Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes wegen fehlender Privatnützigkeit beitragsfrei sein. Hierzu zählen z.B. erhöhte Kosten für den Wegebau - auch außerhalb des abgegrenzten Einwirkungsbereichs.

Alternativ zur gebietsweisen Abgrenzung kann auch eine ausschließlich maßnahmenbezogene Abgrenzung vorgenommen werden, soweit diese zu sachgerechte(re)n Ergebnissen führt. In diesem Fall sind für alle durch fremdnützige Zwecke verursachten höheren allgemeinen Ausführungskosten keine Eigenleistungen von den Teilnehmern zu erbringen. Vorgezogen werden sollte die Vorgehensweise, die in der Praxis mit den geringsten Abgrenzungsproblemen zu sachgerechten Ergebnissen führt.

3. Abschätzung der nicht landwirtschaftlichen Leistungen und Kostenbeteiligung Dritter

Der erzielte nicht landwirtschaftliche Nutzen der Flurbereinigung für Dritte, insbesondere andere Fachverwaltungen oder private Unternehmen, wurde in den durchgeführten Fallstudien qualitativ durch Befragungen erfasst. Einen Schwerpunkt bildete die Beurteilung

des Beitrags der Flurbereinigung zu anderen hoheitlichen Planungen, zur Koordination und Umsetzung der Ziele anderer Maßnahmenträger sowie zur Sicherung und Entwicklung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes. Sie fiel in den durchgeführten Erhebungen überwiegend positiv aus. Kritisiert wurde u.a. die teilweise sehr lange Verfahrensdauer.

Die Prinzipien, die zur sachgerechten Beteiligung Dritter an den Ausführungskosten herangezogen werden sollten, lassen sich aus den Vorschlägen zur Entlastung der Teilnehmer von Beiträgen für Maßnahmen ableiten, die fremdnützigen Zwecken dienen.

Bei der Heranziehung der Zahlungsbereitschaft verschiedener nicht landwirtschaftlicher Institutionen für die Prioritätensetzung von Verfahren ist die historisch gewachsene Mischfinanzierung für die im Rahmen von Flurbereinigungen gewährten Zuwendungen zu berücksichtigen. Sie kann dazu führen, dass Landesaufgaben wie Naturschutz, Landschaftspflege, Erhaltung der Kulturlandschaft u.ä. wegen fehlender Kofinanzierung durch den Bund im Rahmen der GAK bei Flurbereinigungen nicht gleichrangig berücksichtigt werden. Auf dieses primär politisch zu lösende Problem soll hier nur hingewiesen werden. Inwieweit die Diskussionsergebnisse der sogen. „Föderalismuskommission“ (vgl. Abschnitt 2.5.4) die mit der Mischfinanzierung einhergehenden Probleme lösen oder zumindest abmildern, bleibt abzuwarten.

Überlegungen zur Beteiligung Dritter an den Verfahrenskosten werden in der Arbeit nur am Rande angestellt. Für eine generelle Beteiligung ist eine entsprechende Änderung des Flurbereinigungsgesetzes notwendig und für eine sachgerechte Beteiligung eine belastbare, gegenwärtig noch nicht verfügbare verfahrensspezifische Kosten-Leistungsrechnung.

Literaturverzeichnis

Agra-Europe (2002): Umweltrat fordert Vorrang für kooperativen Naturschutz. Nr. 28. Länderberichte, S. 1-2

Agra-Europe (2003): NABU fordert neue Ausrichtung der Flurbereinigung. Nr. 20. Länderberichte, S. 29.

Agra-Europe (2004): Ministerpräsidenten wollen die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur abschaffen. Nr. 19. Länderberichte, S. 20

Agra-Europe (2004): Stellungnahme des Bundeslandwirtschaftsministeriums zur Bedeutung der GAK. Nr. 12. Länderberichte, S. 3-5.

Agrarrecht (1993): Wiederherstellung von Grenzzeichen durch LPG. BGH, Beschl. v. 9.6.1993 – BLw 48/92 – (145/93) -. Jg. 23, H. 8, S. 259-260.

Agrar- und Umweltrecht (2003): Kündigung beim Pflugtausch, Jg. 33, H. 3, S. 94.

Agrar- und Umweltrecht (2003): Wegerecht, Ordnungsgeld, Jg. 33, H. 8, S. 257-259.

Agrarbericht der Bundesregierung (bis 2001) bzw. Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung (ab 2002). Mehrere Jge.

Alheim, M. (1995): Kosten-Nutzen-Analyse und kontingente Evaluierung bei der Bewertung von Umweltprojekten. Staatswissenschaften und Staatspraxis, S. 317-358.

Alvensleben, R. v. und Schleyerbach, K. (1994): Präferenzen und Zahlungsbereitschaft der Bevölkerung für Naturschutz und Landschaftspflegeleistungen der Landwirtschaft. Berichte über Landwirtschaft, Jg. 72. Hamburg und Berlin, S. 524-532.

ARGE-Landentwicklung (o.Jg.): Leitlinien Landentwicklung. Hrsg.: Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung.

Auernhammer, H.; Rottmeier, J. (1990): Ermittlung des Arbeitszeitbedarfes auf neuen Wegen – Beispiel Ladewageneinsatz. Landtechnik, H. 4, S. 161-163.

Bauernblatt Schleswig-Holstein und Hamburg (2002): Akademie für die Ländlichen Räume: Flurneuordnung ja, aber zügiger. 152 Jg., H. 19, S. 6

Beck, H. (1976): Untersuchung über die Effizienz von Flurbereinigungsverfahren. München, Diss. 156 S..

Berkenbusch, F. (1972): Die Rechtsgeschichte der Flurbereinigung in Deutschland. Göttingen, Diss. 186 S..

BMVEL-Informationen (2003): Integrierter ländlicher Entwicklungsansatz in der GAK verankert, Nr. 51.

Brahms, M. (2002): Die Umsetzung von Naturschutzsystemen und die Vermittlung ihrer Bedeutung aus der Sicht der Naturschutzverwaltung. Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landschaftspflege, H. 73, S. 78-81.

Bräuer, I. (2002): Artenschutz aus volkswirtschaftlicher Sicht. Die Kosten-Nutzen-Analyse als Entscheidungshilfe. Hochschulschriften, Bd. 76.

Brundke, M.; Goldschmitt, P.; Jäger, P. u.a. (1979): Einfluss der Flurbereinigung auf die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Betriebe. KTBL-Schrift, H. 237, 52 S..

Burgmaier, K. (1993): Flurneuordnung und Landentwicklung in der Gemeinde Trochtelfingen. Untersuchung zur Agrarstrukturentwicklung und zur arbeits- und betriebswirtschaftlichen Wirkungen eines Flurneuordnungsverfahrens. Kornwestheim.

Burgmaier, K.; Miersch, K. und Donie, M. (1995): Auswirkungen der Flurbereinigung auf die betriebliche Entwicklung. Zeitschrift für Kulturtechnik und Landwirtschaft, S. 22-24.

Cansier, D. (1993): Umweltökonomie. Stuttgart.

Costanza, R.; D'Arge, R.; Degroot, R.; Farber, S.; Grasso, M.; Hannon, B.; Limburg, K.; Naeem, S.; O'Neill, R.V.; Paruelo, J.; Raskin, R.G.; Sutton, P. & Van Den Belt, M. (1997): The value of the world's ecosystem services and natural capital. Nature 387, S. 253-260.

Fasterding, F. (1982): Buchbesprechung (Geuenich, G. und Heilig, B., vgl. Literaturverzeichnis). Agrarwirtschaft, Jg. 31, S. 127-128.

Fock, T.; Grünwald, J.K.; Vetter, L. und Zander, B. (2003): Landwirtschaft und Naturschutz im großflächigen Marktfruchtbau. Schriftenreihe der Landwirtschaftlichen Rentenbank, Bd. 18, S. 49-91.

Friedrich, D. (1995): Anpassung des Flurbereinigungsgesetzes an gewandelte Aufgaben. AID-Informationen für die Agrarberatung, 3. Jg., S. 15-21.

Geisendorf, S.; Gronemann, S.; Hampicke, U. und Immler, H. (1996): Die Bedeutung des Naturvermögens und der Biodiversität für eine nachhaltige Wirtschaftsweise. Mimeo.

Geuenich, G. (1986): Wohnbauland durch Flurbereinigung. Schriftenreihe des Instituts für Landwirtschaftsrecht der Universität Göttingen, Band 31.

Geuenich, G. und Heilig, B. (1981): Beschäftigungseffekte agrarstruktureller Maßnahmen - Erfolgskontrolle bezüglich der außerlandwirtschaftlichen Beschäftigungseffekte von agrarstrukturellen Maßnahmen. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 253, 269 S..

Gindele, E.H. (1972): Die Bedeutung agrarstruktureller Elemente für eine rationelle Arbeitserledigung in der Feldwirtschaft. KTBL-Schrift, Nr. 156.

Goldrian, G. und Langmantel, E. (1991): Beschäftigungseffekte durch Flurbereinigung und Dorferneuerung in Bayern. Materialien zur Ländlichen Neuordnung, Heft 24.

Hrsg.: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. München.

Goldschmitt, P.H. und Baur, H.-W. (1985): Der Einfluss von Bodenordnungsverfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz auf die landwirtschaftlichen Betriebe. Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz, Abteilung Landeskultur.

Grzeszick, B. (2003): Eigentum und Naturschutz - Ausgleichsleistungen für naturschutzrechtliche Beschränkungen der Land- und Forstwirtschaft. Agrar- und Umweltrecht, 33. Jg., S. 165-171.

Hampicke, U. (1992): Kosten des Naturschutzes. Arbeitsgemeinschaft beruflicher und ehrenamtlicher Naturschutz (Hrsg.): Naturschutz für Europa. Bonn, S. 185-202.

Hampicke, U; Tampe, K.; Kiemstedt, H.; Horlitz, T.; Walters, M und Timp, D. (1991): Kosten und Wertschätzung des Arten- und Biotopschutzes. Berichte Bundesumweltamt 3/91.

Hantelmann, H. (1978): Agrarische Wirkungen der Flurbereinigung, Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie (Hrsg.), Heft 249. Bonn.

Hanusch, H. (1994): Nutzen-Kosten-Analyse 2. Auflage. München.

Heinrichs, W.C. (1975): Die Neuordnung des ländlichen Raums durch Flurneuordnung unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse zur Bauleitplanung – Sonderhefte der Schriftenreihe für Flurbereinigung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Münster, 123 S..

Henkes, E. (1998): Wirkungen der Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz. Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung, 17. Jg., H. 29, S. 23-34.

Hessler, R. (1999): Für Gemeindestrasse kräftig blechen? Land & Forst, Jg. 152. Hannover, S. 60-62.

Hinze, J. (1999): Erfahrungen beim ländlichen Wegebau in den neuen Bundesländern an Beispielen aus Brandenburg. Bauen für die Landwirtschaft, Jg. 36, H. Nr. 3, S. 13-18.

Hoisl, R. (1999): Die neuen Zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen und Richtlinien für die Befestigung ländlicher Wege. (ZTV LW 99). Bauen für die Landwirtschaft, Jg. 36, H. Nr. 3, S. 9-12.

Holm-Müller, K. und Luther, P. (1991): Die Nachfrage nach Umweltqualität in der Bundesrepublik Deutschland. Berichte Umweltbundesamt 4/91.

Horstkötter, M. (2004): Größere Schläge ohne Flurbereinigung. Land&Forst, Jg. 157, H. 43, S. 5-6.

Isermeyer, F. (2003): Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland – eine erste Einschätzung. Institut für Betriebswirtschaft, Agrar-

struktur und ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Arbeitsbericht 03/2003. Braunschweig.

Janinhoff, A. (1999): Künftige Anforderungen an die Ländliche Bodenordnung unter Berücksichtigung der Agenda 2000. Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung, 18. Jg., H. 31, S. 32-43.

Kämmerer, D. und Dröge, C. (1999): Anforderungen der Landwirtschaft an dem Wegebau. Bauen für die Landwirtschaft, Jg. 36, H. Nr. 3, S. 3-4.

Keymer, U.; Linhart, C.; Rintelen, P.-H.; Stumpf, M.; Wiedemann, R. (1989): Der Einfluss der Flurbereinigung auf die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern. Materialien zur Flurbereinigung, H. 16. Hrsg.: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. München.

Klare, K. (1994): Querschnittsanalyse der Preise für landwirtschaftliche Grundstücke in Niedersachsen. Endbericht für die Deutsche Forschungsgemeinschaft. Braunschweig, 257 S. und Anlageband.

Klare, K. und Doll, H. (2004): Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Pachtpreise: Stellungnahme im Auftrag des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Braunschweig, 84 S..

Knauer, D. (1993): Ökologie und Landwirtschaft, Stuttgart, 280 S..

Koester, U. (1974): Die wirtschaftspolitische Konsistenz des einzelbetrieblichen Förderungsprogramms. Agrarwirtschaft, Jg. 23, S. 23-33.

Köhn, O. (2002): Die Ausweisung von Schutzgebieten und Ausgleichsregelungen für die Landwirtschaft. Diss. Göttingen, 250 S..

Köhne, M. und Wesche, R. (1990): Landwirtschaftliche Steuerlehre. 2., völlig neubearb. Aufl. Stuttgart, 408 S..

Kracke, U. (1997): Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Teilnehmergemeinschaften in Flurbereinigungsverfahren (unveröffentlichte Diplomarbeit an der Universität Hannover – Ländliche Planung).

Kraut, D.; Prochnow, A. und Ackermann, I. (1997): Einfluss der Landtechnik auf die biologische Vielfalt. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 465, S. 77-92.

Kretschmer, H.; Pfeffer, H.; Hoffmann, G.; Schrödl, L. und Lux, I. (1995): Strukturelemente in Agrarlandschaften Ostdeutschlands - Bedeutung für Biotop- und Artenschutz. ZALF (Zentrum für Agrarlandschafts- und Landnutzungsforschung) - Bericht Nr. 19. Müncheberg.

Kroes, G. (1971): Der Beitrag der Flurbereinigung zur regionalen Entwicklung: Sozialökonomische Auswirkungen, Kosten, Konsequenzen. Schriftenreihe des Bun-

desministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe B: Flurbereinigung, Heft 55.

Krüger, W. (1999): Anforderungen und Voraussetzungen an den „Pflugtausch“ bei der Flächenbewirtschaftung in den neuen Bundesländern. HLBS-Report, Jg. 8, H. 1, S. 15-17.

KTBL (Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft, Hrsg., 1999): AVORWin. Kapazitätsplanung in der Außenwirtschaft. CD-Rom. Darmstadt.

KTBL (Hrsg., 2001): Gewannebewirtschaftung, Sonderveröffentlichung 034. Darmstadt.

KTBL (Hrsg., 2002): Bewirtschaftung großer Schläge. Datensammlung. 1. Auflage. Darmstadt.

KTBL (Hrsg., mehrere Jge.): Datensammlung Betriebsplanung Landwirtschaft. Münster.

KTBL (Hrsg., mehrere Jge.): Standarddeckungsbeiträge. Münster.

Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA, 1998): Leitlinie zur Durchführung dynamischer Kostenvergleichsrechnungen. Berlin

LAWA (2002): Gemeinsamer Bericht von LAWA und LABO zu Anforderungen an eine nachhaltige Landwirtschaft aus Sicht des Gewässer- und Bodenschutzes vor dem Hintergrund der Wasserrahmenrichtlinie. Hannover.

Linke, H.-J. (1996): Zur Harmonisierung der Grundstücksneuordnungsinstrumentarien. Grundlagen und Konzept eines allgemeingültigen Bodenordnungsgesetzes. Schriftenreihe „Beiträge zu Städtebau und Bodenordnung“ des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik. Bonn, H. 19, 333 S..

LWK (Landwirtschaftskammer) Hannover (2001): Richtwert – Deckungsbeiträge 2001 der LWK Hannover. Fachlicher Informationsdienst. Sonderheft, 89 S..

Marggraf, R. und Streb, S. (1997): Ökonomische Bewertung der natürlichen Umwelt: Theorie, politische Bedeutung, ethische Diskussion. Heidelberg u.a.O..

Meißner, H.-D. (1999): Die neuen Richtlinien für den ländlichen Wegebau (RLW 1999). Bauen für die Landwirtschaft, Jg. 36, H. 3, S. 5-8.

Meyer-Roschau, J. (1994): An- und Durchschneidungsschäden auf Ackerflächen: die Novellierung der Datengrundlage und Vorschläge zur Verbesserung der Entschädigungsmethodik. Schriftenreihe des Hauptverbandes der Landwirtschaftlichen Buchstellen und Sachverständigen, H. 144. St. Augustin, 312 S..

Mitchell, R. C. und Carson, R. T. (1989): Using Surveys to Value Public Goods: The Contingent Valuation Method. Resources for the Future. Washington, D. C.

Möller, D. und Stein, E. (2003): Auf einen Schlag. Ein Leitfaden zur Organisation von Flächenzusammenlegungen. B&B Agrar. Die Zeitschrift für Ausbildung und Beratung, Jg. 56, H. 11, S. 314-317.

NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V., Hrsg., 2003): Flurbereinigung und Naturschutz. Situation und Handlungsempfehlungen. Bonn, 56 S..

Nies, V. und Schröder, B. (2002): Rechtsschutz gegenüber der Auswahl, Meldung und Festsetzung von FFH-Gebieten nach deutschem und europäischem Recht. Agrarrecht, Jg. 32, H. 6, S. 172-182).

NLKV (Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung, 2000): Nutzungstausch – eine neue Initiative zur Schaffung wettbewerbsfähiger Schlaggrößen auf Pachtbasis. 19. Jg., H. 13, Hrsg. vom Minister für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz.

NMELF (Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hrsg., 1997): Verwaltungsreform. Neuorganisation der Ämter für Agrarstruktur. Hannover, 43 S..

NMELF (Hrsg., 2002): Leitlinie Naturschutz und Landschaftspflege in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, 22. Jg., Nr. 2, S. 57-136.

Norer, R. (2002): Schutzgebietsausweisungen und ihre Auswirkungen auf die Landwirtschaft. Agrarrecht, Jg. 32, H. 8, S. 250-251.

Probst, H. (1999): Ländlicher Wegebau aus der Sicht eines Bauunternehmers. Bauen für die Landwirtschaft, Jg. 36, H. Nr. 3, S. 19-20.

Quadflieg, F. (1967): Die Teilnehmergemeinschaft nach dem Flurbereinigungsgesetz vom 14. Juli 1953 als Genossenschaft des öffentlichen Rechts. Schriftenreihe für Flurbereinigung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, H. 45, 65 S..

Quadflieg, F. (1976): Die Novelle zum Flurbereinigungsgesetz. Agrarrecht, Beilage I, S. 12-19.

Recktenwald, H.-C. (1979): Die ökonomische Analyse: Hilfe für rationale Entscheidung in der Staatswirtschaft. Recktenwald, H.-C. (Hrsg.) Kosten-Nutzen-Analyse und Programmbudget. Tübingen.

Rothmund, M. (2002): Die Gewannebewirtschaftung als virtuelle Flurbereinigung. B&B Agrar. Die Zeitschrift für Ausbildung und Beratung, Jg. 55, H. 07-08, S. 236-238.

Ruwenstroth, G.; Schierenbeck, B.; Strang, H. (1980): Effizienz der Flurbereinigung. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Reihe B: Flurbereinigung, H. 69, 132 S..

Ruwenstroth, G.; Schierenbeck, B.; Strang, H. (1982): Effizienz der Flurbereinigung. – Optimierungsrechnungen -. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Reihe B: Flurbereinigung, H. 73, 228 S..

Ruwenstroth, G.; Schierenbeck, B.; Strang, H. (1985): Effizienz der Flurbereinigung. – Anwendungsfälle - Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Reihe B: Flurbereinigung, H. 75, 166 S..

Sara, Y. (1977): Die Effizienz der Flurbereinigung unter besonderer Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Betriebsgröße in Schleswig-Holstein – dargestellt am Beispiel Programm Nord. Agrarwirtschaft, Sonderheft 71.

Scherfose, V.; Boye, P.; Forst, R.; Hagius, A.; Klär, C.; Niclas, G. und Steer, U. (2001): Naturschutzgroßprojekte des Bundes. Natur und Landschaft, Jg. 76, H. 9/10, S. 389ff.

Schlosser, F. (1998): Von der Flurbereinigung zur Landentwicklung – Zielsetzungen und Wirkungen von Verfahren der Ländlichen Entwicklung im Wandel gesellschaftspolitsicher Wertvorstellungen. Diss. München.

Schmidt, R. (1994): An- und Durchschneidungsschäden auf Grünlandflächen: die Novellierung der Datengrundlage und Vorschläge zur Verbesserung der Entschädigungsmethodik. Schriftenreihe des Hauptverbandes der Landwirtschaftlichen Buchstellen und Sachverständigen, H. 143. St. Augustin, 271 S..

Schulte, A. und Bokermann, R. (2002): Ein Bewertungsansatz für Projekte der ländlichen Entwicklung. Landnutzung und Landentwicklung, Jg. 43, H. 5, S. 198-204.

Seehusen, A.-W. und Schwede T.C. (1997): Flurbereinigungsgesetz. Kommentar, 7. Auflage. Münster, 583 S..

Seitz, R. (2001): Sekundärstatistische Nutzung von Daten der Landwirtschaftsverwaltung (InVeKoS). Baden-Württemberg in Wort und Zahl, H. 5, S. 240-244.

Spöring, H. (1999): Reformprojekte der Agrarstrukturverwaltung. Vortrag auf der Intergeo 99 am 02.09.1999. Schriftliche Fassung, 20 S..

SRU (Der Sachverständigenrat für Umweltfragen 1985): Umweltprobleme in der Landwirtschaft. Sondergutachten. Stuttgart, 423 S..

SRU (1996): Sondergutachten „Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume“. BT-Drucksache 13/4109.

Stein, E.; Möller, D. und Kuhlmann, F. (2003): Potenziale, Probleme und Umsetzungsstrategien der Vergrößerung ackerbaulicher Bewirtschaftungseinheiten aus organisatorischer Sicht. Schriftenreihe der Landwirtschaftlichen Rentenbank, Bd. 18, S. 93-138.

Steuer, R. (1954): Das neue Flurbereinigungsrecht nach dem Bundesgesetz vom 14. Juli 1953. Schriftenreihe für Flurbereinigung des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, H. 5, S. 21-32.

Struff, R.; Hantelmann, H. und Wilstacke, L. (1978): Regionale Wirkungen der Flurbereinigung. Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn.

Swanson, T.M. (1992): Biodiversity and Economics. Groombridge, B. (Ed.): Global Biodiversity. Status of the Earth's Living Resources, S. 407-438.

Terhardt, G. (1973): Flurbereinigung aus der Sicht der Fachplanung. Mitteilungen der Landesstelle für Naturschutz und Landschaftspflege in Nordrhein-Westfalen, 11 Jg., Bd. 2, S. 274-278.

Thiemann, K.-H. (2002): Ländliche Entwicklung – Modell neuer Aufgaben. Landnutzung und Landentwicklung, Jg. 43, H. 4, S. 162-166.

Wedel, H. und Barthel, E. (1992): Effizienz der Flurbereinigung: Gewandelte Rahmenbedingungen. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Reihe B: Flurbereinigung, H. 79, 86 S..

Weiß, E.; Kremer, S.; Strang. H. (1996): Effizienz der Flurbereinigung – Praxisreife Fortentwicklung der Erfolgskontrolle. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Reihe B: Flurbereinigung, H. 82, 118 S..

Westman, W. E. (1977): How much are nature's services worth? Science 197, S. 960-964.

Wilstacke, L. (1978): Der Beitrag der Flurbereinigung zur Raumordnung, Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie (Hrsg.), H. 248. Bonn.

Wilstacke, L. (1980): Der Beitrag der Flurbereinigung zur Landentwicklung. Agrarwirtschaft, Jg. 29, H. 7, S. 197-209.

Winkler, W. (2002): Buchbesprechung (Köhn, O., vgl. Literaturverzeichnis). Agrarrecht, Jg. 32, H. 11, Bücherschau.

Zander, K. (2003): Ökonomische Bewertung des Streuobstanbaus aus einzelbetrieblicher und gesellschaftlicher Sicht. Landwirtschaft und Umwelt. Schriften zur Umweltökonomik. Kiel, 200 S..

Sonstige Quellen

Bad Nenndorf (2001) Steuerung und Controlling in der Flurbereinigung: Fortbildungsveranstaltung der niedersächsischen Agrarstrukturverwaltung am 04. und 05. September. Top 4: Untersuchung über Nutzen und Wirkungen der Flurbereinigung. Roggendorf, W.: Informationen über den Stand der Arbeit. Klare, K.: Auswahl der Fallstudien.

Bad Nenndorf (2002) Steuerung und Controlling in der Flurbereinigung: Fortbildungsveranstaltung der niedersächsischen Agrarstrukturverwaltung am 20. und 21. August. Top 6: Untersuchung über Nutzen und Wirkungen der Flurbereinigung. Klare, K.: Tieth, A.; Roggendorf, W. und Wollenweber, I.: Zwischenbericht über die Ergebnisse der massenstatistischen Untersuchungen und der Fallstudien.

BGBl. I (Bundesgesetzblatt 1976): Flurbereinigungsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 16. März, S. 546ff.

BGBl. I (1991): Gesetz über Wasser- und Bodenverbände, S. 405-419).

BGBl. I (1994): Gesetz zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes vom 25. August, S. 21, 87ff.

BGBl. I (1998): Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 9. Mai, S. 823ff.

BGBl. I (2002): Bundesnaturschutzgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 25. März, S. 1193ff.

BMVEL (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Hrsg. mehrere Jge.): Statischer Monatsbericht des BMVEL.

BT-Drucksache 7/3020, (Deutscher Bundestag 1974): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes. Gesetzentwurf der Bundesregierung.

BT-Drucksache 12/7909, (1994): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes (FlurbG). Gesetzentwurf der Bundesregierung.

BT-Drucksache 14/1634 (1999): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 1999 bis 2002.

BT-Drucksache 14/3498, (2000): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2000 bis 2003.

BT-Drucksache 14/5900, (2001): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2001 bis 2004.

BT-Drucksache 14/9009, (2002): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2002 bis 2005.

DVWK (Deutscher Verband für Wasserwirtschaft und Kulturbau e.V. 1988): Richtlinien für den ländlichen Wegebau 1975 mit Ergänzungen bis zum Jahr 1988 im Planungsteil („Der Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen in der Flurbereinigung“) und im Bautechnikteil („zusätzliche technische Vorschriften und Richtlinien für die Befestigung ländlicher Wege“) – RLW 1975/88. Bonn.

DVWK (1999): Richtlinien für den ländlichen Wegebau. Bonn.

FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, 1999): Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen und Richtlinien für die Befestigung ländlicher Wege (ZTV LW 99). Köln.

NGVBl (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt, 1969): Realverbandsgesetz, S. 187-196.

NGVBl (1991): Drittes Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes, S. 363-365.

Niedersächsisches Landesamt für Statistik (NLS, Hrsg., 2001): Landwirtschaftszählung 1999, zugleich EG-Agrarstrukturerhebung. Heft 1, Teil B – Gemeindeergebnisse. Statistische Berichte Niedersachsen C IV 9.1-j.99. Hannover.

NLS (Hrsg. 2001): Bodennutzung und Ernte. Reihe CI 1, CII 1-3-j/2001. Hannover.

NMELF (Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1999a) Flurbereinigungsprogramm 1999 bis 2003 für das Land Niedersachsen. RdErl. d. ML v. 25.5.

NMELF (1999b) Steuerung und Controlling in der Flurbereinigung; Aufstellung des Flurbereinigungsprogramms. RdErl. d. ML v. 28.10.

NMELF (1999c) Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Flurbereinigung (FlurbZR). RdErl. d. ML v. 01.12.

NMELF (1999d) Richtlinien zum Haushaltsrecht der Teilnehmergemeinschaften in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (RFlurbTGH). RdErl. des ML v. 01.07.1998 und 1. Erg. RdErl. des ML v. 15.12.1999.

NMELF (2000) Richtlinien über die Planung von Anlagen in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG)-RFlurbPlanung. RdErl. d. ML v. 31.03.

NMELF (2001) Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Flurbereinigung (FlurbZR). RdErl. d. ML v. 01.12.1999, geändert durch RdErl. des ML v. 12.12.2001.

NMELF (o. Jg.) Ablaufschema für die Durchführung eines Vorverfahrens (1 S.).

Statistisches Bundesamt (Hrsg. mehrere Jge.). Eigentums- und Pachtverhältnisse – Agrarstrukturerhebung. Fachserie 3, Reihe 2.1.6. Wiesbaden u.a.O..