

Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Teil II – Kapitel 7

Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (ELER-Code 125)

Flurbereinigung (Code 125-A)

Autoren:

Manfred Bathke

Andreas Tietz

Braunschweig, Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Kartenverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	III
7 Flurbereinigung (Code 125-A)	1
7.1 Einführung in das Kapitel	1
7.2 Beschreibung der Maßnahme und ihrer Interventionslogik	1
7.3 Methodik und Datengrundlage	3
7.4 Administrative Umsetzung	5
7.5 Ziele und Zielerreichung (Input, Output und Ergebnisse)	7
7.5.1 Finanzieller Input	7
7.5.2 Output	11
7.5.3 Ergebnisse	15
7.6 Bewertungsfragen der EU und programmspezifische Fragen	24
7.6.1 Inwieweit hat die Regelung durch die Verbesserung von Infrastrukturen zur Umstrukturierung und Entwicklung des physischen Potentials beigetragen?	24
7.6.2 Inwieweit hat die Regelung durch die Verbesserung von Infrastrukturen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe beigetragen?	25
7.6.3 Umweltwirkungen	27
7.6.4 Wirtschaft und Lebensqualität im ländlichen Raum	34
7.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	36
Literaturverzeichnis	37

Abbildungsverzeichnis**Seite**

Abbildung 7.1: Interventionslogik der Förderung der Flurbereinigung 3

Kartenverzeichnis

Karte 7.1: Anzahl geförderter Verfahren und Verteilung der förderfähigen
Kosten (2007 bis 2009) nach Maßnahmenart auf die Kreise in NRW 10

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 7.1: Ziele und Zielerreichung der Maßnahme 125-A im NRW-Programm Ländlicher Raum	7
Tabelle 7.2: Ausgezählte Mittel nach Kalenderjahr	8
Tabelle 7.3: Förderfähige Kosten (2007 bis 2009) nach Maßnahmengruppe der Flurbereinigung	9
Tabelle 7.4: Anzahl und Verfahrensstadien der geförderten Flurbereinigungsverfahren nach Verfahrensart	12
Tabelle 7.5: Zielrichtungen der geförderten Verfahren nach Verfahrensart	13
Tabelle 7.6: Flächengrößen, Anzahl der Teilnehmer und Betriebe in den geförderten Verfahren nach Bezirksregierung	14
Tabelle 7.7: Anzahl, Flächengrößen und Teilnehmer in geförderten Freiwilligen Landtauschverfahren	15
Tabelle 7.8: Indikatoren zur Verbesserung der Schlagstrukturen in geförderten Verfahren mit vorläufiger Besitzeinweisung	17
Tabelle 7.9: Indikatoren zur Verbesserung der Schlagstrukturen nach Angaben befragter Landwirte	18
Tabelle 7.10: Gesamtlänge und Bauweisen der Wege in den Verfahren der Befragung	20
Tabelle 7.11: Nutzung der Wege in den Stichprobenverfahren	22
Tabelle 7.12: Flächenbereitstellung für nichtlandwirtschaftliche Zielrichtungen und Wichtigkeit der Flurbereinigung für die Ziele	23
Tabelle 7.13: Unmittelbare Kostenersparnisse befragter Landwirte in 2007 bis 2009 geförderten Verfahren	26
Tabelle 7.14: Beitrag der Flurbereinigung zur Neuanlage von Biotopstrukturen in der Landschaft (Summe für 27 ausgewählte Verfahrensgebiete)	29
Tabelle 7.15: Beitrag der Flurbereinigung zur naturnahen Entwicklung von Fließgewässern	31

7 Flurbereinigung (Code 125-A)

7.1 Einführung in das Kapitel

Unter Maßnahmencode 125-A wird im NRW-Programm Ländlicher Raum die Flurbereinigung gefördert. Die Maßnahme umfasst auch den Freiwilligen Landtausch, der als rein national finanzierte GAK-Maßnahme angeboten wird.

7.2 Beschreibung der Maßnahme und ihrer Interventionslogik

Die Flurbereinigung ist als Teil der Maßnahme „Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft“ im ELER-Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ eingeordnet. Laut Maßnahmenbeschreibung des NRW-Programms Ländlicher Raum ist der vorrangige Ansatzpunkt der Maßnahme die Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes. In NRW bestehe weiterhin Bedarf an der Neuordnung von Eigentumsverhältnissen, v. a. in Gebieten mit Urkataster aus dem vorletzten Jahrhundert. Aber auch in anderen Regionen stünden wachsende Betriebe vor dem Problem, ihre Bewirtschaftungsstrukturen unter dem Wettbewerbsdruck anzupassen. Dazu benötigten sie auch eine geeignete Infrastruktur, die der Beanspruchung durch größer werdende Maschinen standhält.

Flurbereinigungsverfahren dienen nach dem zugrunde liegenden Flurbereinigungs-gesetz (FlurbG) der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft, aber auch der Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung. Hierzu werden in einem Verfahrensgebiet entsprechend dem jeweiligen Verfahrenszweck und unter Berücksichtigung der Interessen der Beteiligten neue, wertgleiche Grundstücke zugeteilt. Dies geht ggf. einher mit umfangreichen Vermessungsarbeiten, Baumaßnahmen und unter Einbeziehung von Planungen Dritter. Die Flurbereinigungsbehörde fungiert dabei als neutrale Stelle, die zwischen den konkurrierenden Ansprüchen an die Nutzung bestimmter Flächen vermitteln und Ausgleiche schaffen kann. Aufgrund der Bündelung von Zuständigkeiten und Genehmigungskompetenzen bei der Flurbereinigungsbehörde ist Flurbereinigung ein einzigartiges Instrumentarium zur Lösung komplexer Probleme der Inanspruchnahme von Flächen im ländlichen Raum. Dabei entsteht durch die Vielzahl möglicher Nutzungsinteressen, Arten von Beteiligten und Grundeigentümern in jedem Verfahren ein sehr spezifischer Mix aus Zielen und Aufgaben.

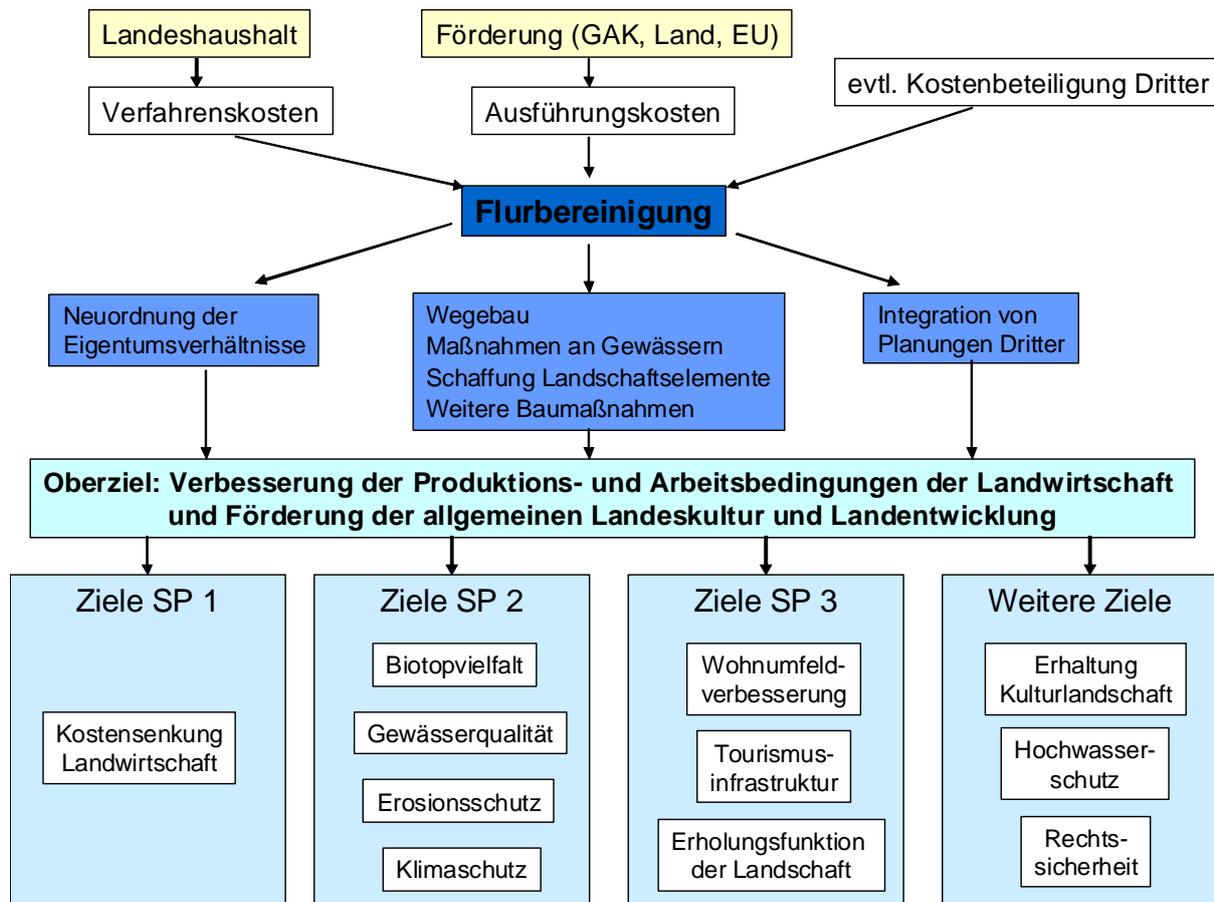
Träger des Verfahrens ist die Teilnehmergeinschaft (TG), ein auf Dauer des Verfahrens angelegter Zusammenschluss aller betroffenen Grundeigentümer und Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die TG trägt die zur Ausführung des Verfahrens erforderlichen Kosten (§ 105 FlurbG). Die Verfahrenskosten, d. h. die Personen- und Sachkosten der Flurbereinigungsbehörden, trägt dagegen allein das Land. Werden im Rahmen des Verfahrens

Aufgaben zugunsten Dritter erledigt (z. B. Straßenbau, Wasserbehörden etc.), so beteiligen sich diese im angemessenen Umfang an den Ausführungs- und Verfahrenskosten.

Die Ausführungskosten der Teilnehmergeinschaft, die der Zielsetzung des Flurbereinigungs-gesetz dienlich sind, sind seit langer Zeit förderfähig im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Seit der Förderperiode 2000 bis 2006 beteiligt sich auch die EU über das NRW-Programm Ländlicher Raum an der Förderung. Rechtsgrundlage der Förderung ist die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung“ des MUNLV vom 18. März 2008 (ILE-Richtlinie). Die Förderhöhe richtet sich nach den zum Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens geltenden Richtlinien. Bei neuen Verfahren beträgt sie in der Regel 70 % der zuwendungsfähigen Ausführungskosten, bzw. 80 % bei Verfahren, die der Umsetzung eines integrierten ländlichen Entwicklungsstrategie (ILEK oder LEADER) dienen.

In NRW werden neben den nach der ILE-Richtlinie geförderten Verfahren auch in erheblichem Umfang Verfahren ohne jeden Förderbedarf durchgeführt. Dies sind v. a. Verfahren im Auftrag verschiedener Maßnahmenträger (z. B. Straßenbau, Wasserwirtschaft, Naturschutz), deren Ausführungskosten allein vom jeweiligen Verursacher getragen werden. Sie ergänzen das Spektrum der Flurbereinigung im Land, sind aber nicht Gegenstand dieser Evaluation.

Die Interventionslogik der Förderung der Flurbereinigung (Abbildung 7.1) ist komplex wie das Instrument selbst. Als Input werden sowohl geförderte Ausführungskosten als auch Verfahrenskosten (sowie evtl. Kostenbeteiligungen Dritter) koordiniert eingesetzt, um ein Flurbereinigungsverfahren umzusetzen. Innerhalb des Verfahrens wird ein spezifischer Mix aus den Verfahrensbestandteilen Bodenordnung, verschiedenen Baumaßnahmen der Teilnehmergeinschaft sowie Maßnahmen Dritter umgesetzt, die in Kombination auf das Oberziel „Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft und Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung“ abzielen. Je nach Verfahren wird darunter eine Kombination ganz unterschiedlicher Ziele verfolgt, die allen drei Schwerpunkten des NRW-Programms Ländlicher Raum zugeordnet werden können und auch noch weitere Bereiche abdeckt. Diese Zielvielfalt ist bei der Untersuchung zu berücksichtigen.

Abbildung 7.1: Interventionslogik der Förderung der Flurbereinigung

Quelle: Eigene Darstellung.

7.3 Methodik und Datengrundlage

Die geförderten Flurbereinigungsverfahren in NRW haben eine durchschnittliche Laufzeit von mehr als 15 Jahren (vgl. Kapitel 7.6.2). Zur Beurteilung der Wirkungen der Flurbereinigung ist es daher erforderlich, eine von der jeweiligen Förderperiode unabhängige Betrachtungsweise zu wählen. Dies wird durch den in der Evaluation des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 aufgebauten Datenbestand, der weiterhin zur Verfügung steht, erleichtert.

Das Untersuchungsdesign wurde auf einem Workshop der länderübergreifenden Arbeitsgruppe „Flurbereinigung und Wegebau“ den zuständigen Fachverwaltungen der beteiligten Bundesländer vorgestellt und diskutiert. Dabei waren sich die Fachreferenten einig, dass die Flurbereinigung nicht nur anhand der jeweils geförderten Einzelprojekte evaluiert werden kann, sondern die Verfahren in Gänze betrachten muss.

Das Untersuchungsdesign umfasst neben der Auswertung vorhandener Literatur und Expertengesprächen auf den verschiedenen Ebenen der Flurbereinigungsverwaltung folgende Untersuchungsschritte:

Auswertung von Förder-/Projektdate

Die statistische Auswertung der Förderdaten basiert auf Projektlisten, die von den Bezirksregierungen jeweils nach Ende des Haushaltsjahres zur Verfügung gestellt wurden. Diese Listen enthalten Grunddaten zu den geförderten Verfahren sowie zur Aufteilung der Fördersummen auf die durchgeführten Projekte nach Kategorien. Die Listen werden seit 2002 in weitgehend unveränderter Form fortgeführt. Aufgrund einer abweichenden Erhebungsmethodik stimmen die Ergebnisse der Datenauswertung nicht genau mit den Monitoringdaten überein.

Befragung der Flurbereinigungsbehörden zu ausgewählten Verfahren

Wie schon dreimal in der vergangenen Förderperiode, wurde erneut ein Fragebogen an die Bezirksregierungen geschickt, mit dem für eine Stichprobe von geförderten Verfahren genauere Informationen zu Zielen, durchgeführten Projekten und Auswirkungen der einzelnen Verfahren erhoben wurden. Die Stichprobenverfahren wurden im Hinblick auf

- eine möglichst gleichmäßige Verteilung auf die Standorte der Bezirksregierungen
- sowie Aktualität der Verfahren (Besitzeinweisung möglichst zwei Jahre vor Befragungstermin abgeschlossen)

ausgewählt. In der Befragung 2010 wurden Daten zu insgesamt sieben Verfahren erhoben. Der Fragebogen wurde aufgrund der Erfahrungen aus den vorhergehenden Befragungen leicht überarbeitet, ergänzt und gestrafft. Die Änderungen im Vergleich zu den 2004 und 2007 verwendeten Versionen sind aber gering, so dass die Daten dieser drei Befragungsrunden gemeinsam ausgewertet werden können. Aus den Befragungen 2004 und 2007 wurden die 20 Verfahren selektiert, die auch im Zeitraum 2007 bis 2009 Fördermittel erhalten haben. Insgesamt steht damit ein umfangreicher Datenkatalog für 27 Verfahren zur Verfügung.

Befragung von Landwirten in ausgewählten Verfahren

Zur Ex-post-Bewertung 2007 wurde eine Befragung von Landwirten, die mit besonders viel bewirtschafteter Fläche in ausgewählten Flurbereinigungsverfahren beteiligt waren, durchgeführt. Ziel der Befragung waren vertiefte Erkenntnisse über die Wirkungen der Flurbereinigung auf die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirte. Es wurden 17 Verfahren in NRW ausgewählt, deren Besitzeinweisung in den Jahren 2001 bis 2004 erfolgt war. Zehn dieser Verfahren sind in dieser Förderperiode noch aktuell. Die Befragungsergebnisse in diesen Verfahren wurden für die vorliegende Bewertung erneut ausgewertet.

Fallstudien zu den außerlandwirtschaftlichen Wirkungen der Flurbereinigung

In einzelnen Verfahrensgebieten werden derzeit Fallstudien zu den nicht-landwirtschaftlichen Wirkungen der Flurbereinigung durchgeführt. In den genannten Gebieten erfolgen mündliche und zum Teil auch schriftliche Befragungen der jeweiligen Verfahrensbearbeiter sowie beteiligter Landwirte und der örtlichen Naturschutzverbände. Hierbei wurden zunächst die folgenden Verfahren ausgewählt:

- Benolpe (Bearbeitung abgeschlossen),
- Merzenich (in Vorbereitung),
- Langenhorst-Temming (in Vorbereitung).

Die Ergebnisse aller Fallstudien werden im Rahmen der Ex-post-Bewertung im Zusammenhang vorgestellt. Erste Ergebnisse (Verfahrensgebiet Benolpe) fließen auch in die hier vorliegende Halbzeitbewertung ein.

Länderübergreifende Arbeitsgruppe „Flurbereinigung und ländlicher Wegebau“

Diese Arbeitsgruppe setzt sich aus FachreferentInnen der zuständigen Ministerien sowie MitarbeiterInnen der Flurbereinigungsbehörden der Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein zusammen und dient der Information und Diskussion von Methoden und Ergebnissen der Evaluation. Sie hat im Bewertungszeitraum einmal getagt, um methodische Festlegungen für die laufende Bewertung zu treffen.

7.4 Administrative Umsetzung

Organisatorisch umgesetzt wird die Flurbereinigung durch fünf Flurbereinigungsbehörden, die seit der Verwaltungsstrukturreform 2007 als Dezernate 33 in den Bezirksregierungen eingeordnet sind, teilweise aber weiter an den Standorten der vormaligen Ämter für Agrarordnung arbeiten. Die Bezirksregierungen sind auch Bewilligungsstelle im Rahmen der ELER-Förderung. Obere und oberste Flurbereinigungsbehörde ist das MUNLV (seit Juli 2010 MKULNV).

Planung, Durchführung und Finanzmanagement der Flurbereinigungsverfahren liegen im Zuständigkeitsbereich der Dezernate 33. Die Einleitung von Verfahren ist an die Zustimmung des MKULNV gebunden, bei Fördermittelbedarf ist eine enge Abstimmung mit dem MKULNV erforderlich. Hierzu wird in Zusammenarbeit mit den an der Durchführung des Verfahrens interessierten Personen ein vorläufiger Kostenplan aufgestellt, der die Kosten aller geplanten Maßnahmen über die gesamte Verfahrenslaufzeit enthält. Hier werden auch die benötigten Fördermittel und ihr Anteil an den Gesamtkosten entsprechend den geltenden Förderrichtlinien eingeplant. Auf Grundlage des Finanzierungsplans genehmigt das

MKULNV einen zuwendungsfähigen Kostenrahmen für das Verfahren, sofern dieses Vorrang aufgrund der Prioritätensetzungen des MKULNV genießt.

Für die Prioritätensetzung werden die vorgeschlagenen Verfahren einer Reihe von Bewertungskriterien unterzogen und in eine Rangfolge gebracht. Vorrang haben zunächst alle Verfahren, die aus einem integrierten ländlichen Entwicklungskonzept abgeleitet wurden. Weitere Kriterien sind u. a. die zeitliche Dringlichkeit, die Verknüpfung mit anderen öffentlichen Vorhaben, Art und Umfang der Neuordnungsziele, die Höhe des Fördermittelbedarfs und die Akzeptanz des Vorhabens in der Region.

Die ausgewählten Verfahren können formal eingeleitet und zur Durchführung gebracht werden. Aus den Vorplanungen wird ein Plan über die gemeinschaftlichen Anlagen (Weg- und Gewässerplan mit landschaftsplanerischem Begleitplan nach § 41 FlurbG) entwickelt, der insbesondere Aussagen über die Einziehung, Änderung oder Neuausweisung von Wegen und die landespflegerischen, wasserwirtschaftlichen und bodenverbessernden Anlagen einer Flurbereinigung trifft. Nach formaler Beteiligung aller Betroffenen wird dieser durch die Obere Flurbereinigungsbehörde festgestellt bzw. genehmigt.

Innerhalb des genehmigten Bewilligungsrahmens erteilen die Dezernate 33 jährliche Bewilligungen für die einzelnen Verfahren, die alle für das jeweilige Jahr geplanten förderfähigen Ausführungskosten abdecken. Die Förderung erfolgt in allen Verfahren und Projektarten mit 25 % Beteiligung des ELER, mit Ausnahme der jeweiligen Mehrwertsteuer (siehe unten). Ein weiteres Projektauswahlverfahren auf dieser Ebene wäre nicht sachgerecht, denn durch den vorherigen mehrstufigen Prozess der Verfahrensauswahl und Planfeststellung/-genehmigung ist hinreichend gewährleistet, dass die einzelnen geförderten Projekte den Zielen der Flurbereinigung und der Förderung entsprechen.

Der Verwaltungsaufwand der ELER-Förderung ist im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode weitgehend gleich geblieben. Der zusätzliche Aufwand für Kontrolle und Dokumentation, der den Dezernaten 33 von den verschiedenen an der EU-Förderung beteiligten Prüfinstanzen auferlegt wird, ist allerdings erheblich. Dieser Aufwand ist unverhältnismäßig hoch insbesondere für eine Maßnahme, die ohnehin durch die Behörde gesteuert wird.

Zusätzlicher Mehraufwand entsteht in dieser Förderperiode auch durch die Nicht-Förderfähigkeit der Mehrwertsteuer. Da die Finanzierungspläne der Flurbereinigungsverfahren die Förderung der MwSt. einkalkuliert haben, würde das plötzliche Aussetzen dieser Förderung einer Kürzung des bestehenden Verfahrensbudgets um fast 15 % (bei einem Fördersatz von 75 bis 80 %) gleichkommen. Daher hat NRW – wie alle Bundesländer – beschlossen, die MwSt. der Teilnehmergeinschaften aus GAK-Mitteln zu finanzieren.

7.5 Ziele und Zielerreichung (Input, Output und Ergebnisse)

Für die Bewertung der Maßnahme wurde im Programmdokument ein Katalog von gemeinsamen und programmspezifischen Zielen und Indikatoren aufgestellt. Tabelle 7.1 zeigt zunächst in einer Übersicht die Zielerreichung im Betrachtungszeitraum 2007 bis 2009.

Tabelle 7.1: Ziele und Zielerreichung der Maßnahme 125-A im NRW-Programm Ländlicher Raum

Indikator (gemeinsam bzw. programmspezifisch)	Ziel	Bisher erreicht¹
Outputindikatoren		
g	Anzahl der geförderten Flurbereinigungsverfahren	107, davon 42 neu eingeleitet
g	Gesamtinvestitionsvolumen	48,1 Mio. Euro
		8,7 Mio. Euro
Ergebnisindikatoren		
g	Erhöhung der Bruttowertschöpfung der begünstigten landwirtschaftlichen Betriebe	Zuwachs höher als Durchschnitt aller
p	Erhöhung der durchschnittlichen Schlaggröße	von 1,2 auf 2,0 ha, mindestens aber 20 %
p	Verkürzung der durchschnittlichen Hof-Feld-Entfernung	von 2 auf 1 - 1,2 km, mindestens 20 %
p	Ausbau bestehender Wege	ca. 250 km
p	Neubau von Wegen	65,4 km
p	Rückbau von Wegen	34 km
p	Flächenbereitstellung für Wege und andere öffentliche Zwecke	ca. 15 km
p	Flächenbereitstellung für Wege und andere öffentliche Zwecke	ca. 25 ha
p	Flächenbereitstellung für Natur- und Gewässerschutz	115,5 ha
p	Flächenbereitstellung für Natur- und Gewässerschutz	ca. 25 ha
		212 ha

g = gemeinsame Indikatoren gemäß Anhang VIII der VO (EG) Nr. 1974/2006

p = programmspezifischer Indikator des NRW-Programms Ländlicher Raum

Quelle: Eigene Darstellung, MUNLV (2009).

7.5.1 Finanzieller Input

Der Abfluss der Finanzmittel wird im Folgenden anhand einer Auswertung der Projektlisten dargestellt. Tabelle 7.2 zeigt, dass in den Jahren 2007 bis 2009 insgesamt 1,8 Mio. Euro ELER- und 4,0 Mio. Euro nationale Fördermittel eingesetzt wurden. Damit wurden

¹ Aufgrund einer abweichenden Erhebungsmethodik (vgl. Kapitel 7.4) stimmen die Daten nicht genau mit den Monitoringdaten überein.

bislang erst 16 % der bis 2013 geplanten ELER-Mittel in Höhe von 11,5 Mio. Euro bzw. 13 % der geplanten öffentlichen Mittel (46 Mio. Euro) verausgabt. Gründe hierfür liegen u. a. in der angespannten Personalsituation der Dezernate 33. Priorität bei der Bearbeitung genießen die ohne Fördermittel durchgeführten Unternehmensflurbereinigungen, so dass nur wenig Kapazität zur Bearbeitung anderer Verfahren verbleibt.

Mit der Förderung wurde ein Gesamtinvestitionsvolumen von 8,7 Mio. Euro ausgelöst. Die Mittel haben sich auf 63 Flurbereinigungsverfahren verteilt, wobei die meisten Verfahren über zwei oder gar alle drei Jahre Fördermittel erhielten.

Tabelle 7.2: Ausgezählte Mittel nach Kalenderjahr

Kalenderjahr		2007	2008	2009	Insgesamt
Anzahl Flurbereinigungsverfahren		62	48	40	63
Förderfähige Kosten	Mio. Euro	3,30	2,29	3,14	8,73
ELER	Mio. Euro	0,77	0,38	0,64	1,79
National (Bund, Land)	Mio. Euro	1,52	0,99	1,49	4,00
Eigenmittel	Mio. Euro	1,01	0,92	1,02	2,94
Anzahl Freiwillige Landtauschverfahren		11	9	14	34
Förderfähige Kosten	Mio. Euro	0,07	0,07	0,07	0,20
National (Bund, Land)	Mio. Euro	0,05	0,05	0,05	0,15
Eigenmittel	Mio. Euro	0,02	0,02	0,02	0,05
Förderfähige Kosten gesamt		3,36	2,36	3,21	8,93

Quelle: Eigene Auswertung von Projektdaten (2007 bis 2009).

Rein aus GAK-Mitteln wurden zudem insgesamt 34 Freiwillige Landtauschverfahren gefördert. Hierfür wurden insgesamt 150.000 Euro öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt, die sich gleichmäßig über die drei Jahre verteilt haben.

Bezogen auf Maßnahmenarten innerhalb der Verfahren ist der überwiegende Teil (48,1 % der förderfähigen Mittel) in den Wegebau geflossen. In 25 Verfahren wurden insgesamt 4,2 Mio. Euro in Wegebaumaßnahmen investiert, wobei allein in einem Verfahren (Frechen III) in den drei Jahren mehr als 1,1 Mio. Euro abgerechnet wurden. Die zweitwichtigste Kategorie sind die Vermessungskosten mit 27,6 % der förderfähigen Kosten in 54 Verfahren. Maßnahmen zum Umweltschutz spielen mit 0,7 Mio. Euro in 25 Verfahren ebenfalls eine große Rolle.

Tabelle 7.3: Förderfähige Kosten (2007 bis 2009) nach Maßnahmengruppe der Flurbereinigung

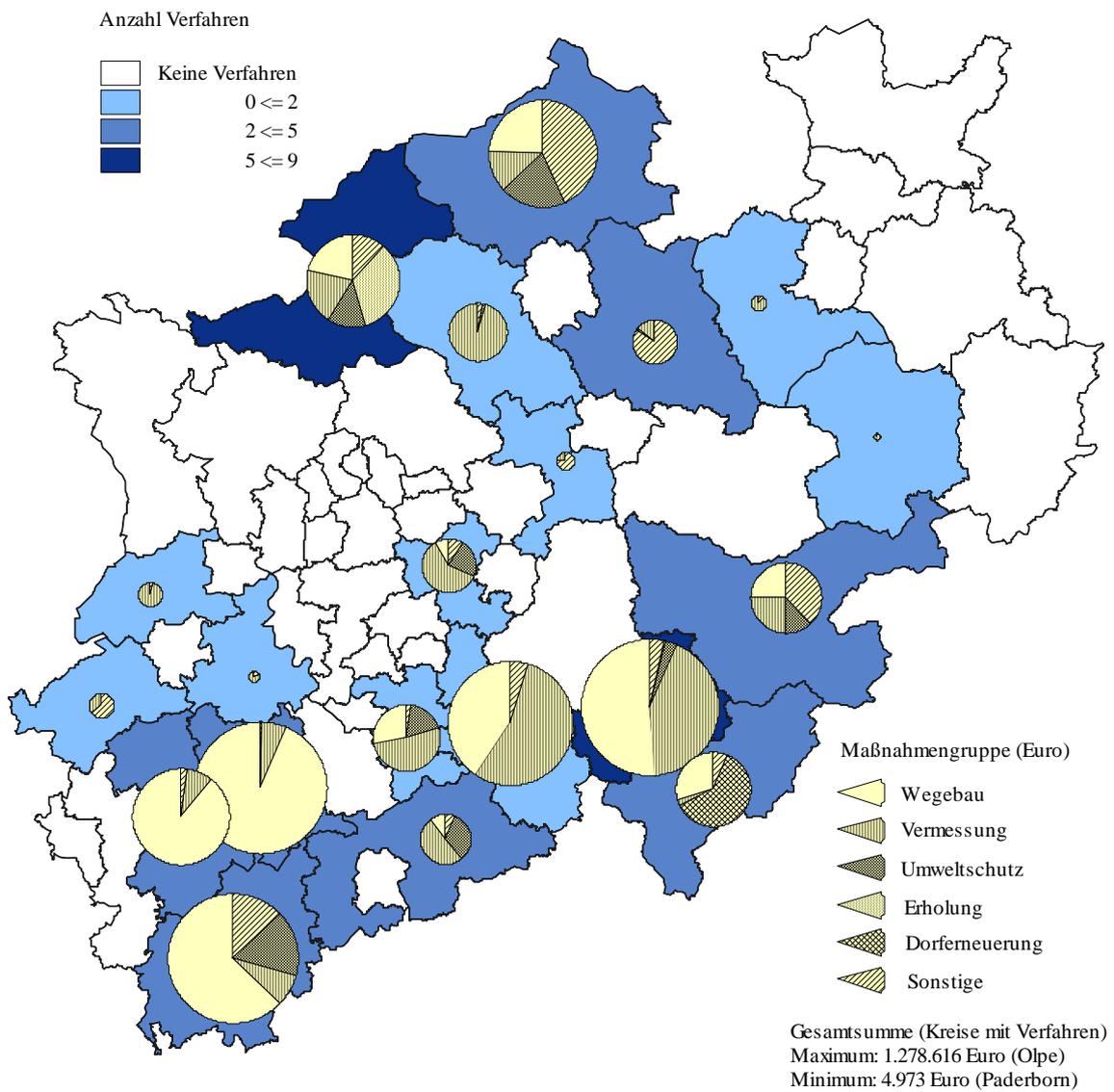
Maßnahmengruppe	Summe förderfähige Kosten		Anzahl Verfahren
	in Euro	in Prozent von Gesamt	
Vermessung	2.392.514	27,6 %	54
Wegebau	4.162.981	48,1 %	25
Wasserbau	8.565	0,1 %	2
Umweltschutz	684.528	7,9 %	25
Erholung	204.331	2,4 %	1
Bodenschutz	76.536	0,9 %	3
Dorferneuerung	241.645	2,8 %	4
Sonstige	887.318	10,2 %	61
Insgesamt	8.658.417	100,0 %	63

Quelle: Eigene Auswertung von Projektdaten (2007 bis 2009).

Eine regionale Verteilung der Verfahren und Gesamtkosten auf insgesamt 20 nordrhein-westfälische Kreise zeigt Karte 7.1. Wie schon in der letzten Förderperiode verteilen sich die Ausgaben im Wesentlichen auf drei regionale Schwerpunkte. Die meisten Mittel (41 % der Gesamtsumme) sind in sechs Mittelgebirgskreise von Sauerland, Siegerland und Bergischem Land geflossen. 35 % der Gesamtsumme entfielen auf drei Kreise im Südwesten des Landes (Euskirchen, Düren, Rhein-Erft-Kreis) und 20 % auf vier Kreise im Münsterland. Sehr wenige Fördermittel sind wiederum (abgesehen von den Ballungsräumen) in den Raum Ostwestfalen-Lippe sowie an den Niederrhein geflossen.

Gemessen an der Anzahl geförderter Verfahren liegen die Kreise Olpe mit neun Verfahren und Borken mit sieben Verfahren an der Spitze.

Karte 7.1: Anzahl geförderter Verfahren und Verteilung der förderfähigen Kosten (2007 bis 2009) nach Maßnahmenart auf die Kreise in NRW



Institut für Ländliche Räume des vTI
 7-Länder-Evaluation der EPLR
 2007 bis 2013

Quelle: Eigene Auswertung von Projektdaten (2007 bis 2009).

7.5.2 Output

Zur Darstellung des Output sind laut CMEF die Indikatoren

- Anzahl der geförderten Vorhaben und
- Gesamtinvestitionsvolumen

zu verwenden. Im NRW-Programm Ländlicher Raum wird der Indikator „Zahl der Vorhaben“ nochmals unterteilt in laufende und neu eingeleitete Verfahren.

Das Gesamtinvestitionsvolumen wurde bereits in Tabelle 7.2 dargestellt. Es betrug in den ersten drei Jahren der Förderperiode 8,7 Mio. Euro und damit 18 % des veranschlagten Ziels von 48,1 Mio. Euro.

Anfang 2007 waren in NRW 226 Flurbereinigungsverfahren in den verschiedensten Stadien anhängig (BMELV, 2008). Das im NRW-Programm Ländlicher Raum formulierte Outputziel besagt, dass im Programmzeitraum 2007 bis 2013 eine Förderung in 107 Verfahren erfolgen soll, davon in 42 neu eingeleiteten Verfahren. In den ersten drei Jahren der Förderperiode lag der Schwerpunkt fast ausschließlich auf bestehenden Verfahren, wie Tabelle 7.4 zeigt. Von den bislang geförderten 63 Verfahren wurde nur eins seit 2007 neu eingeleitet, 62 Verfahren bestanden bereits². In 15 Verfahren ist noch kein Wege- und Gewässerplan festgestellt worden, und in 20 Verfahren steht die (vorläufige) Besitzweisung noch aus. An diesen Eckdaten lässt sich ablesen, dass viele Verfahren noch in einem Stadium sind, das weitere Investitionen und Fördermittel erfordert. Andererseits wurden zehn der geförderten Verfahren mittlerweile mit der Schlussfeststellung rechtskräftig abgeschlossen. Insofern besteht Aussicht, dass in den kommenden Jahren weitere neu eingeleitete Verfahren gefördert werden können. Ob das Gesamtziel von 107 geförderten Verfahren bis 2013 erreicht wird, ist fraglich und abhängig davon, ob eine bedarfsgerechte Ausstattung mit Verpflichtungsermächtigungen sowie ausreichenden Personalkapazitäten gelingt.

² Neun weitere Verfahren mit Fördermittelbedarf wurden seit 2007 eingeleitet, die aber bisher noch keine Förderung beansprucht haben.

Tabelle 7.4: Anzahl und Verfahrensstadien der geförderten Flurbereinigungsverfahren nach Verfahrensart

Verfahrensart nach FlurbG	Anzahl Verfahren	Davon neu eingeleitet seit 2007	Anzahl der Verfahren mit*				Ø Alter (Jahre) der aktiven Verfahren**
			Wege- und Gewässerplan	Besitzeinweisung	Flurbereinigungsplan	Schlussfeststellung	
§ 1	18	-	16	14	14	5	25,8
§§ 1, 87	2	-	2	2	2	-	34,0
§ 86	35	1	28	18	18	1	11,5
§ 91	7	-	1	5	4	3	11,5
GWG	1	-	1	1	1	1	-
Summe	63	1	48	40	39	10	15,9

* aufgestellt bzw. durchgeführt bis Ende 2009

** 53 Verfahren, die bis Ende 2009 nicht schlussfestgestellt waren

Quelle: Eigene Auswertung von Projektdaten (2007 bis 2009).

Mehr als die Hälfte der geförderten Verfahren sind vereinfachte Verfahren nach § 86 FlurbG. Diese haben – ebenso wie die beschleunigten Zusammenlegungsverfahren nach § 91 FlurbG – ein wesentlich geringeres Durchschnittsalter als die Regelverfahren nach § 1 FlurbG. Letztere wurden im Durchschnitt vor 25,8 Jahren, in einer Zeitspanne zwischen 1972 und 2000, eingeleitet. Nach 2000 wurden hingegen nur noch 13 Verfahren nach § 86 sowie ein Verfahren nach § 91 FlurbG eingeleitet. Eins der geförderten Verfahren, das mittlerweile abgeschlossen ist, wurde nach dem Gemeinschaftswaldgesetz (GWG) durchgeführt.

Tabelle 7.5 zeigt die Zielrichtungen der Verfahren nach Angaben der Projektliste. Die Verbesserung der Agrarstruktur, die in NRW als Voraussetzung für die Förderung mit GAK-Mitteln gilt, wird in allen Verfahren genannt. Daneben ist vor allem der Naturschutz in den meisten Verfahren (62 %) von Bedeutung. Das Ziel Freizeit und Erholung wird in 42 % der Verfahren bearbeitet. Alle anderen Zielrichtungen sind jeweils in weniger als einem Drittel der Verfahren relevant. Insgesamt zeigt die Auswertung, dass in den geförderten Verfahren bei durchschnittlich 2,4 Zielen pro Verfahren ein breiter Aufgabenverbund bearbeitet wird. Überdurchschnittlich hoch ist die Zahl der Ziele in den Verfahren nach § 1 FlurbG. Die Realisierung eines vielfältigen Aufgabenverbundes ist auch ein Grund für die teils lange Verfahrensdauer in den Regelverfahren.

Tabelle 7.5: Zielrichtungen der geförderten Verfahren nach Verfahrensart

Verfahrensart nach FlurbG	Anzahl Verfahren mit dem Ziel							Anzahl Ziele pro Verfahren
	Verbesserung Agrarstruktur	Überörtlicher Verkehr	Überörtliche Wasserwirtschaft	Siedlungsentwicklung, Gewerbe	Umweltschutz	Naturschutz, Landschaftspflege	Erholung	
§ 1	18	8	4	11	6	15	15	3,4
§§ 1, 87	2	2	0	0	0	2	1	3,0
§ 86	35	3	1	4	5	21	11	2,1
§ 91	7	0	0	0	0	0	0	1,0
GWG	1	0	0	0	0	1	0	2,0
Summe	63	19	5	15	11	39	27	2,4

Quelle: Eigene Auswertung von Projektdaten (2007 bis 2009).

Neben den genannten Zielen stellt in NRW der Schwerpunkt Tagebaurekultivierung eine Besonderheit dar. Insgesamt sieben der geförderten Verfahren in den Kreisen Düren, Neuss und Rhein-Erftkreis finden im Anschluss an einen Braunkohletagebau statt. Sie haben die Aufgabe, das mit Bodenmaterial aufgefüllte und entsprechend einem Abschlussbetriebsplan modellierte Gelände für die landwirtschaftliche und andere Nutzungen herzurichten, die rekultivierten Flächen ordnungsgemäß zu erschließen und deren wertgleiche Rückgabe an die betroffenen Grundeigentümer zu regeln.

Tabelle 7.6 zeigt Durchschnittsgrößen der geförderten Verfahren nach durchführender Bezirksregierung. Die durchschnittliche Verfahrensfläche beträgt 1.174 ha, die Größe der einzelnen Verfahren liegt in einer breiten Spanne zwischen 63 und 5.600 ha. Insgesamt wird eine Fläche von fast 74.000 ha durch die 63 Verfahren bearbeitet. Die landwirtschaftliche Nutzfläche der Verfahren beträgt 45.300 ha oder 61 % der gesamten Verfahrensfläche. Besonders hohe Anteile an landwirtschaftlicher Nutzfläche sind in den Verfahren der Bez.-Reg. Detmold (83 %) und Münster (78 %) zu verzeichnen. Die forstwirtschaftliche Nutzfläche beträgt 20.400 ha oder 27 % der Verfahrensfläche. Die Waldflurbereinigung hat vor allem im Regierungsbezirk Arnsberg eine große Bedeutung, hier sind 56 % der gesamten Verfahrensfläche forstwirtschaftliche Nutzfläche. Dagegen liegt die Waldfläche in den Verfahren der Bez.-Reg. Detmold und Düsseldorf unter 10 % der Gesamtfläche.

Rund 24.000 Grundstückseigentümer sind als Teilnehmer in den geförderten Verfahren beteiligt. Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die Fläche in den Verfahrensgebieten bewirtschaften, beträgt nach Angaben der Dezernate 33 insgesamt 2.053 und liegt in einzelnen Verfahren zwischen einem und 300 Betrieben. Auffällig ist, dass die Verfahrens-LF pro Betrieb im Zuständigkeitsbereich der Bezirksregierung Düsseldorf mit 71 ha deutlich über dem Landesdurchschnitt von 22,1 ha liegt. Fünf der sechs Düsseldorfer Verfahren liegen in Braunkohletagebaugebieten, in denen aufgrund des jahrzehntelangen Flächenent-

zugs durch den Tagebau nur wenige landwirtschaftliche Betriebe weiter existieren konnten.

Tabelle 7.6: Flächengrößen, Anzahl der Teilnehmer und Betriebe in den geförderten Verfahren nach Bezirksregierung

Bezirks- regierung	Anzahl Verfahren	Durchschnittsgrößen pro Verfahren					
		Gebiets- größe (ha)	davon		Zahl der Teilnehmer*	Zahl der Betriebe**	LF (ha) pro Betrieb
			LF (ha)	FWF (ha)			
Arnsberg	23	843	309	469	328	16	19,6
Detmold	2	2.832	2.350	225	752	150	15,7
Düsseldorf	6	976	592	52	110	8	71,0
Köln	16	1.146	672	342	597	24	27,7
Münster	16	1.545	1.201	211	279	60	20,2
Land NRW	63	1.174	719	324	377	33	22,1

* Zahl der Ordnungsnummern; die Zahl der beteiligten Personen ist i. d. R. höher (z. B. Erbengemeinschaften)

** Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die Flächen im Verfahrensgebiet bewirtschaften, zum aktuellen Zeitpunkt.

Quelle: Eigene Auswertung von Projektdaten (2007 bis 2009).

Freiwilliger Landtausch

Der Freiwillige Landtausch (FLT) nach § 103 FlurbG ist eine stark vereinfachte Form der Flurbereinigung. Beim FLT werden in der Regel nur ganze Flurstücke zwischen wenigen Teilnehmern ausgetauscht, und es werden keine investiven Maßnahmen durchgeführt. Der FLT wird in Nordrhein-Westfalen aus GAK-Mitteln gefördert, wobei als förderfähige Kosten in erster Linie die Aufwendungen für Vermessungsarbeiten sowie die Kosten zur Herstellung gleicher Bewirtschaftungsmöglichkeiten auf den Tauschflächen anfallen. Im Bewertungszeitraum wurden in NRW 34 Landtauschverfahren mit einer Gesamtfläche von 890 ha gefördert. Pro Verfahren wurden im Durchschnitt 26 ha getauscht, in zwei Verfahren der Bez.-Reg. Münster wurden sogar jeweils über 100 ha getauscht. In den meisten Verfahren waren zwei oder drei Grundstückseigentümer an dem Tausch beteiligt, in einigen aber auch mehr als zehn (bis zu 19). Die Hälfte aller Verfahren wurde von der Bez.-Reg. Arnsberg durchgeführt, elf Verfahren von der Bez.-Reg. Münster. In sechs Verfahren der Bez.-Reg. Arnsberg war auch forstwirtschaftliche Nutzfläche Gegenstand des Tausches, ansonsten stand ausschließlich landwirtschaftliche Nutzfläche zum Tausch.

Tabelle 7.7: Anzahl, Flächengrößen und Teilnehmer in geförderten Freiwilligen Landtauschverfahren

Bezirksregierung	Anzahl Landtausch-Verfahren	Gesamtfläche (ha)	davon		Durchschnittsgrößen pro Verfahren	
			LF (ha)	FWF (ha)	Fläche (ha)	Anzahl Teilnehmer
Arnsberg	17	206	139	67	12	3,4
Detmold	4	92	92	-	23	3,3
Düsseldorf	2	40	40	-	20	2,0
Münster	11	552	552	-	50	8,3
Nordrhein-Westfalen	34	890	823	67	26	4,9

Quelle: Eigene Auswertung von Projektdaten (2007 bis 2009).

7.5.3 Ergebnisse

Auf Ebene der Ergebnisindikatoren soll laut CMEF die Erhöhung der Bruttowertschöpfung der begünstigten land- und forstwirtschaftlichen Betriebe quantifiziert werden. Im Fall der Flurbereinigung ist dieser Indikator allerdings nicht als Ergebnisindikator aufzufassen, da landwirtschaftliche Betriebe nicht direkt begünstigt werden. Die verbesserte Wirtschaftlichkeit der Betriebe kann nur indirekt aus den verbesserten Infrastrukturparametern, die das Ergebnis der geförderten Verfahren sind, ermittelt werden. Aus diesem Grund sind bereits im NRW-Programm Ländlicher Raum einige programmspezifische Indikatoren aufgeführt, die das direkte Ergebnis der Flurbereinigung widerspiegeln und als Anhaltspunkte auf dem Weg zur Quantifizierung der verbesserten Wertschöpfung der landwirtschaftlichen Betriebe dienen können:

- Erhöhung der durchschnittlichen Schlaggröße,
- Verkürzung der durchschnittlichen Hof-Feld-Entfernung,
- Ausbau bestehender Wege, Neubau und Rückbau von Wegen.

Darüber hinaus werden programmspezifische Ergebnisindikatoren für weitere Kernaufgabe der Flurbereinigung vorgegeben:

- Flächenbereitstellung für Wege und andere öffentliche Zwecke,
- Flächenbereitstellung für Natur- und Gewässerschutz.

Die programmspezifischen Indikatoren sind aus Sicht der Evaluatoren sinnvoll. Sie werden im Folgenden quantifiziert und durch weitere Indikatoren ergänzt, um die Bandbreite der Ergebnisse der Flurbereinigung ausreichend darstellen zu können.

7.5.3.1 Schlagstrukturen

Mit Blick auf die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Landwirtschaft besteht eine Hauptaufgabe der Flurbereinigung darin, durch Bodenmanagement die landwirtschaftlich genutzten Flächen bezüglich Größe, Form, Lage im Raum und Erreichbarkeit für die Betriebe möglichst günstig zu gestalten. Wichtigste Indikatoren für die Ergebnisse des Bodenmanagements sind die Größe und Länge der bewirtschafteten Schläge sowie die durchschnittliche Entfernung der Schläge vom Betriebsitz (Hof-Feld-Entfernung). Im NRW-Programm Ländlicher Raum werden folgende Zielwerte der Ergebnisindikatoren aufgestellt:

- Erhöhung der durchschnittlichen Schlaggröße von ca. 1,2 ha auf ca. 2,0 ha, mindestens aber um 20 %,
- Verkürzung der durchschnittlichen Hof-Feld-Entfernung von ca. 2 km auf ca. 1,0 bis 1,2 km, mindestens aber um 20 %.

Die Schlaglänge wird hier nicht genannt, ist aber gleichwohl ein wichtiger Indikator, der zusätzlich herangezogen wird. Die Indikatoren wurden in den verschiedenen Befragungsrunden der Verfahrensbearbeiter für ausgewählte Verfahren erhoben. Für die vorliegende Halbzeitbewertung wurden auch die Angaben aus zurückliegenden Befragungen ausgewertet, soweit sie sich auf Verfahren beziehen, die in dieser Förderperiode noch Fördermittel erhalten haben. Tabelle 7.8 zeigt die Ergebnisse der Verfahren, die zum Zeitpunkt der Befragung die vorläufige Besitzeinweisung (v. B.) durchlaufen hatten.

Die Größe der Schläge, d. h. der mit einer Fruchtart zusammenhängend bewirtschafteten Flächen, können die Verfahrensbearbeiter aus den verfügbaren Unterlagen allerdings nicht ermitteln, da Entscheidungen der Landwirte über die Fruchtfolgegestaltung und die Aufteilung ihrer Flächen nicht im Einflussbereich der Behörde liegen. Entscheidende Zielgröße der Flurbereinigungsbehörde ist das Besitzstück, also die räumlich zusammenhängenden Flurstücke eines Eigentümers, die nicht durch unüberwindbare Grenzen (Straßen, Wasserläufe etc.) getrennt sind. Tabelle 7.8 zeigt, dass die Größe der landwirtschaftlich genutzten Besitzstücke in der Stichprobe von 14 Verfahren von durchschnittlich 1,8 auf 3,3 Hektar um 78 % vergrößert wurde. Zwischen den einzelnen Verfahren gibt es eine sehr große Streubreite der Besitzstückgrößen, je nach Agrarstruktur und Ausgangslage des Gebiets. Die Größen reichen von 0,7 ha (Vergrößerung auf 1,3 ha) im Verfahren Lenningsen-Flierich (Kreis Unna) bis hin zu 7 ha (Vergrößerung auf 12 ha) im Verfahren Versmar (Kreis Warendorf).

Tabelle 7.8: Indikatoren zur Verbesserung der Schlagstrukturen in geförderten Verfahren mit vorläufiger Besitzeinweisung

Indikator (Durchschnittswerte im Verfahrensgebiet)	Anzahl Verfahren	Zahl Verfahren ohne Änderung	Verfahren mit Änderung:			
			Anzahl	Mittelwert*		Änderung
				vor v.B.	nach v.B.	
Größe der landw. Besitzstücke (ha)	14	-	14	1,83	3,25	78%
Länge der Schläge (m)	9	6	3	221	343	55%
Hof-Feld-Entfernung (km)	9	8	1	1,10	0,20	-82%

* Mit der Größe der LF gewichteter Mittelwert aus den Durchschnittsgrößen der Verfahren

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Verfahrensbearbeiter (Befragungen 2005, 2007, 2010).

Die Schlaglänge ist in der Regel identisch mit der Länge der Besitzstücke und kann daher von den Bearbeitern angegeben werden. Sie wird nicht in allen Flurbereinigungsverfahren verändert. Nur dort, wo Gewannegrenzen oder entbehrliche Wege aufgehoben werden oder Bearbeitungsrichtungen verändert werden, können Schlaglängen signifikant erhöht werden. Von neun Stichprobenverfahren, zu denen Angaben vorliegen, wurde in sechs Verfahren angegeben, dass keine Veränderung der Schlaglänge stattgefunden hat. Nur bei drei Verfahren war dies der Fall. Im Durchschnitt dieser Verfahren wurde die Schlaglänge von 221 auf 343 Meter um rund 55 % erhöht.

Hof-Feld-Entfernungen (HFE) können verändert werden, wenn die landwirtschaftlichen Betriebe über das Verfahrensgebiet verteilt liegen und durch Flächentausch eine räumliche Konzentration der bewirtschafteten Flächen näher bei den jeweiligen Betriebssitzen erreicht werden kann. Auch durch den Neubau von Wirtschaftswegen oder Brücken können sich HFE in Einzelfällen deutlich verändern. In den vorliegenden Stichprobenverfahren war dies aber ganz überwiegend nicht der Fall. Nur im Verfahren Velen-Barger Esch haben die Bearbeiter eine Änderung der durchschnittlichen HFE von 1,1 auf 0,2 km vermerkt.

Als weitere Quelle zur Ermittlung der schlagbezogenen Indikatoren dient die Befragung in Flurbereinigungsverfahren beteiligter landwirtschaftlicher Betriebe, die 2007 zur Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 stattgefunden hat (vgl. Tietz und Bathke, 2008). Von den 17 Verfahren, die für diese Befragung ausgewählt wurden, werden zehn Verfahren auch in der jetzigen Förderperiode gefördert. Die Angaben aus diesen zehn Verfahren liegen der nachfolgenden Auswertung zugrunde (vgl. Tabelle 7.9).

Tabelle 7.9: Indikatoren zur Verbesserung der Schlagstrukturen nach Angaben befragter Landwirte

Indikator	Acker				Grünland			
	Anzahl Antworten	Mittelwert		Änderung	Anzahl Antworten	Mittelwert		Änderung
		vor v.B.	nach v.B.			vor v.B.	nach v.B.	
Schlaggröße (ha)	26	2,04	4,08	100%	17	2,20	2,57	17%
Schlaglänge (m)	20	201	310	55%	11	243	240	-1%
Hof-Feld- Entfernung (km)	22	1,94	1,20	-38%	11	1,10	0,96	-13%

v. B. = vorläufige Besitzeinweisung.

Quelle: Eigene Darstellung (Befragung verfahrensbeteiligter Landwirte 2007).

Anders als bei der Befragung der Verfahrensbearbeiter (vgl. Tabelle 7.8) wurde die Erhebung nach Acker- und Grünlandflächen getrennt durchgeführt. Zudem wurde die durchschnittliche Größe der bewirtschafteten Schläge erhoben, was im Vergleich zu Besitzstücken der bessere Indikator für die Verbesserung der Produktionsbedingungen der Landwirtschaft ist.

Aus den Angaben von 26 Landwirten ergibt sich eine mittlere Größe der von ihnen bewirtschafteten Ackerschläge von 2,04 ha vor der Besitzeinweisung und 4,08 ha danach, was einer glatten Verdoppelung entspricht. Die Grünlandschläge sind im Ausgangswert etwas größer, im Zielwert aber deutlich kleiner als die Ackerschläge, so dass die Vergrößerung mit 17 % viel geringer ausfällt. Der flächengewichtete Durchschnitt aus den Werten für Acker und Grünland ergibt eine Schlagvergrößerung um 76 % von 2,1 auf 3,6 ha. Dieser Wert liegt beinahe exakt auf dem Niveau der Besitzstückvergrößerung in Tabelle 7.8, die allerdings aus einer ganz anderen Stichprobe ermittelt wurde. Die ermittelten Schlaggrößen liegen schon vor der Besitzeinweisung auf der Höhe des formulierten Zielwertes des NRW-Programms Ländlicher Raum (2,0 ha), auch das Ziel „Vergrößerung um 20 %“ wird in beiden Stichproben deutlich überschritten.³

Zu den Längen der Acker- bzw. Grünlandschläge liegen Angaben von 20 bzw. 11 Landwirten vor. Demnach wurden die Ackerschläge um 55 % von durchschnittlich 201 m auf 310 m verlängert, die Grünlandschläge sind in ihrer Länge kaum verändert worden. Im flächengewichteten Durchschnitt aus Acker und Grünland ergibt sich eine Schlagverlängerung um 46 %.

³ Dass die Schlaggrößen den Zielwert übertreffen, liegt an der kleinen Verfahrensstichprobe, die vermutlich nicht repräsentativ für die Agrarstruktur in NRW ist.

Bei den Hof-Feld-Entfernungen werden im Durchschnitt Verkürzungen um 38 % bei Ackererschlägen und 13 % bei Grünlanderschlägen erreicht. Der flächengewichtete Durchschnitt ergibt eine Verkürzung der HFE um 36 % von 1,8 auf 1,2 km. Die absoluten Werte entsprechen annähernd den Zielformulierungen im NRW-Programm Ländlicher Raum, die genannte Mindestverkürzung um 20 % wird in dieser Stichprobe weit übertroffen.

Generell verbergen sich hinter den Durchschnittswerten sehr breit streuende Einzelergebnisse der Verfahren und eine noch größere Streubreite bei den Ergebnissen einzelner Landwirte. Viele Verfahren erreichen oder übertreffen die gesteckten Ziele bei weitem. Die Ergebnisindikatoren können zur Abschätzung der Wirkungen der Flurbereinigung auf die landwirtschaftliche Wertschöpfung verwendet werden.

7.5.3.2 Wegebau

Der Aus- und Neubau von Wegen ist integraler Bestandteil fast aller Flurbereinigungsverfahren⁴. Die Verbesserung der Wirtschaftswege dient einerseits der Landwirtschaft, da sie zu Zeit- und Kostenersparnissen bei allen Transportaktivitäten der Landwirtschaft führt. Andererseits dienen die gebauten Wege auch der Allgemeinheit für unterschiedliche Zwecke des Alltags- und Freizeitverkehrs. Im NRW-Programm Ländlicher Raum wurde das Ziel aufgestellt, im Förderzeitraum ca. 250 km bestehende Wege auszubauen und 30 km Wege neu zu bauen. Zudem soll ein Rückbau von 15 km entbehrlicher Wege erfolgen.

Aus den Projektdaten der Jahre 2007 bis 2009 geht hervor, dass in diesem Zeitraum 69,4 km Wege ausgebaut wurden, das sind 28 % des veranschlagten Zielwertes bis 2013. Die Baumaßnahmen verteilen sich auf zehn der 63 geförderten Verfahren. Herausragend sind dabei die Verfahren Kirchberg und Frechen III, in denen 22 bzw. 12 km Wege gebaut wurden. In diesen Tagebaurekultivierungsverfahren wird ein vollständig neues, den Bewirtschaftungserfordernissen entsprechendes Wegenetz aufgebaut, das je zur Hälfte durch das Braunkohleunternehmen und die öffentliche Hand finanziert wird.

Eine Rekultivierung von Wegen fand nur in zwei Verfahren (Merzenich, Metternich) auf einer Gesamtlänge von acht Kilometern statt.

Genauere Angaben zu Gesamtlängen und Bauarten der Wege in einzelnen Verfahren lassen sich den Befragungen der Verfahrensbearbeiter entnehmen. Die hier erfragten Gesamtbilanzen berücksichtigen alle im Rahmen der Flurbereinigung ausgebauten Wege in den Verfahrensgebieten, unabhängig vom Datum des Ausbaus. Tabelle 7.10 zeigt die Wegebilanzen der 27 Stichprobenverfahren.

⁴ Außerhalb der Flurbereinigung wird der ländliche Wegebau in NRW nicht gefördert.

Tabelle 7.10: Gesamtlänge und Bauweisen der Wege in den Verfahren der Befragung

Bauweise	Anzahl Verfahren	km insgesamt	Prozent der Gesamtlänge	km pro Verfahren	Größte Länge in einem Verfahren
Asphaltdecke	13	129,2	25,4 %		53,8
mit hydraulischen Bindemitteln	8	157,8	31,0 %		70,0
Befestigung ohne Bindemittel	14	189,2	37,2 %		45,0
unbefestigter Erdweg	11	32,9	6,5 %		6,5
Insgesamt	23	509,1	100,0 %	22,1	85,0
davon Bau auf neuer Trasse	18	195,2	38,3 %	8,5	70,0
Rekultivierung von Wegen	8	10,0		0,4	5,0
Kein Wegebau im Verfahren	4				

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Verfahrensbearbeiter (Befragungen 2005, 2007, 2010).

Insgesamt wurden in diesen Verfahren 509 km Wege ausgebaut, das sind im Durchschnitt 22,1 km pro Verfahren. Bezogen auf die Gesamtfläche der Stichprobenverfahren liegt die Wegebauleistung bei rund 1,9 km pro 100 ha Verfahrensfläche. Besonders hohe Wegebaudichten wurden in einigen Waldflurbereinigungsverfahren erreicht; so wurden im Verfahren Benolpe 5,3 km/100 ha Verfahrensfläche ausgebaut, im Verfahren Werpe 4,6 km je 100 ha. Die mit Abstand größte Gesamtlänge (85 km) wurde ebenfalls im Verfahren Werpe ausgebaut. Der Wegebau fand allerdings in diesem 1977 eingeleiteten und mittlerweile abgeschlossenen Verfahren lange vor der jetzigen Förderperiode statt. In heutigen Waldflurbereinigungsverfahren werden die Wege nicht mehr aus Mitteln der Flurbereinigung gefördert, sondern aus der forstlichen Wegebauförderung (vgl. Maßnahme 125-B).

Bei den Baumaßnahmen überwiegt der Ausbau vorhandener Wege, doch mehr als ein Drittel der Wegelänge (195 km) wurde auf einer neuen Trasse gebaut. Auch diese hohe Zahl ist überwiegend auf Waldflurbereinigungsverfahren zurückzuführen, in denen viele Wege zur erstmaligen Erschließung von Waldflächen gebaut wurden. Die Rekultivierung von Wegen hat in dieser Stichprobe eine relativ geringe Bedeutung. Es wurden lediglich 10 km in acht Verfahren rekultiviert.

Bezüglich der Bauweisen der Wege überwiegen die Befestigung ohne Bindemittel und die Befestigung mit hydraulischen Bindemitteln mit 37 % bzw. 31 % der Gesamtlänge. Unter den stärker versiegelnden Bauweisen fand in dieser Stichprobe nur die Asphaltdecke Verwendung. In 13 Verfahren wurden insgesamt 129 km Asphaltwege (25 % der Gesamtlänge) gebaut, davon allein 54 km in Rhedebrügge, einem der älteren Verfahren (Einleitung 1972) im Kreis Borken. Insgesamt wird deutlich, dass der umweltschonende und kostensparende Wegebau mit geringen Versiegelungsgraden in der nordrhein-westfälischen Flurbereinigung eine hohe Priorität hat.

Der Wegebau dient der Anpassung des Wegenetzes an die Anforderungen heutiger Landwirtschaft, damit ist in der Regel eine Erhöhung oder Sicherstellung der Tragfähigkeit sowie die Gewährleistung einer ganzjährigen Befahrbarkeit verbunden. In der Verbindung mit Bodenmanagement entstehen häufig weitere qualitative Verbesserungen des Wegenetzes durch die Neuausweisung von Trassen oder die Verbreiterung vorhandener Trassen. Folgende Verbesserungen wurden in den Befragungen der Verfahrensbearbeiter genannt:

- Verbreiterung der Fahrbahn auf 151 km Weg (14 Verfahren)
- Umfahrung von stark befahrenen Straßen durch 12 km Aus- oder Neubau (3 Verfahren),
- Beseitigung von 54 Feldzufahrten auf stark befahrenen Straßen (4 Verfahren),
- Beseitigung von 10 höhengleichen Kreuzungen mit Straße oder Bahngleisen (3 Verfahren),
- Umfahrung von Ortslagen durch 7 km Aus- oder Neubau (5 Verfahren),
- Lückenschluss, Vermeidung von Stichwegen durch 7 km Wege (4 Verfahren),
- Aus- oder Neubau von 2 Brücken über Straßen oder Gewässer (2 Verfahren),
- Erstmalige Erschließung von 2.442 ha land- oder forstwirtschaftlicher Nutzfläche (15 Verfahren).

Neben landwirtschaftlichen Zwecken erfüllen viele der ausgebauten Wege auch andere Funktionen, wie Tabelle 7.11 zeigt. Nach Angaben der Verfahrensbearbeiter werden rund 344 km (68 % der Gesamtlänge) in den Stichprobenverfahren fast nur landwirtschaftlich genutzt, 165 km (32 %) erfüllen multifunktionale Zwecke. Dabei hat die Nutzung für alltägliche Zwecke als Schul- oder Arbeitsweg mit 112 km (22 % aller Wege) die größte Bedeutung. Auch die Erschließung von Sehenswürdigkeiten oder Zielen der Naherholung sowie die allgemeine Nutzung zur Naherholung haben mit 16 bzw. 12 % der Gesamtlänge eine wichtige Bedeutung. Insbesondere die im Rahmen der Waldflurbereinigungen gebauten Wege haben häufig eine Doppelfunktion als Wirtschaftsweg und Naherholungsweg für Anwohner und Touristen.

Tabelle 7.11: Nutzung der Wege in den Stichprobenverfahren

Wegenutzung	km insge- samt	Prozent von Gesamt
Fast nur land- und forstwirtschaftliche Nutzung	344,4	67,6 %
Außerlandwirtschaftliche Nutzung in nennenswertem Umfang	164,7	32,4 %
davon (Doppelnennungen möglich):		
Nutzung für alltägliche Zwecke (PKW-Verkehr, Schul- oder Arbeitsweg)	111,6	21,9 %
Überörtliche touristische Nutzung im Rahmen touristischer Wegekonzepte	15,5	3,0 %
Erschließung von Sehenswürdigkeiten oder bestimmte Zielen der Naherholung	80,2	15,8 %
Allgemeine Nutzung zur Naherholung durch Einwohner bzw. Touristen	59,8	11,7 %

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Verfahrensbearbeiter (Befragungen 2005, 2007, 2010).

Weitere Baumaßnahmen

In zehn der 27 Verfahren wurden weitere Baumaßnahmen, teils in Trägerschaft der Teilnehmergeinschaft, teils auch der beteiligten Kommunen, durchgeführt. Darunter sind Holzlagerplätze in zwei Verfahren sowie Wanderparkplätze, Grill- und Mehrzweckplätze in mehreren Verfahren. Maßnahmen der Dorferneuerung wurden in neun dieser Verfahren durchgeführt. grundsätzlich können solche Maßnahmen aus Mitteln der Flurbereinigung gefördert werden, wenn das Dorfgebiet aus bodenordnerischen Gründen im Verfahrensgebiet eingeschlossen ist. Die durchgeführten Maßnahmen sind fast ausschließlich in öffentlicher Trägerschaft und umfassen vor allem die Neugestaltung von Straßen, Plätzen, Grünanlagen und innerörtlichen Gewässern.

7.5.3.3 Flächenbereitstellung für nichtlandwirtschaftliche Zwecke

Die Lösung von Landnutzungskonflikten ist eine zentrale Aufgabe der Flurbereinigung. In jedem heute neu eingeleiteten Verfahren sind nichtlandwirtschaftliche Institutionen beteiligt, die bestimmte Grundstücke für ihre Zielsetzungen benötigen und dazu auf Eigentumsregelungen der Flurbereinigung angewiesen sind. In den Befragungen wurden die Verfahrensbearbeiter gebeten, je Zielrichtung die an den Verfahren beteiligten Zielgruppen zu nennen, die ihnen zugewiesene Fläche zu quantifizieren und die Wichtigkeit der Flurbereinigung für die jeweilige Zielsetzung einzuschätzen. Tabelle 7.12 zeigt die Ergebnisse von 20 Verfahren aus der Stichprobe, für die Flächenangaben vorliegen.

Tabelle 7.12: Flächenbereitstellung für nichtlandwirtschaftliche Zielrichtungen und Wichtigkeit der Flurbereinigung für die Ziele

Zielrichtung der Beteiligten	Anzahl Verfahren	Bereitgestellte Fläche (ha)			Zahl Beteiligter, für die Rolle des Verfahrens	
		Summe	Mittelwert	Maximum	unentbehrlich	wichtig
Verkehrsinfrastruktur	11	104,0	9,5	53,6	3	11
Überörtliche Wasserwirtschaft	10	31,1	3,1	12,1	4	7
Kommunaler Gemeinbedarf	11	236,8	21,5	108,0	5	8
Naturschutz, Landschaftspflege	14	470,7	33,6	100,0	14	7
Freizeit, Erholung	4	6,8	1,7	3,5	1	7
Summe	20	849,5	42,5		27	40

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Verfahrensbearbeiter (Befragungen 2005, 2007, 2010).

Insgesamt wurden in den 20 Verfahren 105 außerlandwirtschaftliche Beteiligte genannt, davon 27, für die die Flurbereinigung unentbehrlich war, und 40, für die das Verfahren wichtig war. An diese Beteiligten wurden insgesamt 850 ha zugewiesen, das sind 43 ha pro Verfahren und 4,6 % der durchschnittlichen Gebietsfläche dieser Verfahren.

Unter den Zielrichtungen ist der Bereich Naturschutz und Landschaftspflege der mit den meisten Nennungen und den größten Flächensummen. Allein hier gibt es fast in jedem Verfahren einen Beteiligten, für den die Flurbereinigung unentbehrlich oder zumindest wichtig war. In 14 Verfahren wurden 471 ha für Zwecke des Naturschutzes bereitgestellt. Ein herausragendes Beispiel ist das Verfahren Münstereifel-Forst, in dem rund 200 ha eines schutzwürdigen Laubwaldkomplexes an die öffentliche Hand zur Realisierung eines Waldpflegeplanes übertragen wurden.

Als zweites folgt die Zielrichtung Kommunaler Gemeinbedarf, für die in elf Verfahren insgesamt 237 ha zur Realisierung von Bebauungsplänen, Gewerbegebiete etc. zur Verfügung gestellt wurden. Beispiele sind die Verfahren Windeck II (108 ha für Siedlungszwecke) und Rhedebrügge (76 ha für Gewerbegebiete).

Für Zwecke der Verkehrsinfrastruktur wurden in elf Verfahren insgesamt 104 ha zur Verfügung gestellt. Allein im Verfahren Rhedebrügge wurden 54 ha zur Realisierung des Baus mehrerer Bundes-, Landes- und Kreisstraßen an die öffentliche Hand übertragen.

Um die Zielerreichung der programmspezifischen Ergebnisindikatoren „Bereitstellung von Flächen für öffentliche Zwecke bzw. für den Natur- und Gewässerschutz“ zu quantifizieren, können nur die Verfahren mit Besitzeinweisung in der jetzigen Förderperiode herangezogen werden. In den sieben Stichprobenverfahren, deren Besitzeinweisung zwischen 2007 und 2009 erfolgt ist, sind insgesamt 115 ha für den kommunalen Gemeinbedarf so-

wie 0,5 ha für überörtlichen Verkehr bereitgestellt worden, darunter allein im Verfahren Windeck II 108 ha. Für Zwecke des Natur- und Gewässerschutzes wurden 212 ha bereitgestellt, davon allein 200 ha im Verfahren Münstereifel-Forst. Allein durch die beiden genannten Verfahren werden also die veranschlagten Ziele bis 2013 (jeweils 25 ha für die genannten Zwecke) weit übertroffen. Hier hätten die Ziele durchaus optimistischer gesteckt werden können.

7.6 Bewertungsfragen der EU und programmspezifische Fragen

Die EU-Kommission gibt in ihrem Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) die folgenden Bewertungsfragen vor:

- Inwieweit hat die Regelung durch die Verbesserung von Infrastrukturen zur Umstrukturierung und Entwicklung des physischen Potentials beigetragen?
- Inwieweit hat die Regelung durch die Verbesserung von Infrastrukturen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe beigetragen?

Entsprechend der in Kapitel 7.3 dargestellten Interventionslogik sind aber darüber hinaus auch die Wirkungsbeiträge der Flurbereinigung in den Bereichen Umwelt und Entwicklung des ländlichen Raums zu untersuchen.

7.6.1 Inwieweit hat die Regelung durch die Verbesserung von Infrastrukturen zur Umstrukturierung und Entwicklung des physischen Potentials beigetragen?

Das physische Potential bezieht sich im Fall der Flurbereinigung auf Verkehrsinfrastruktur und Schlagstrukturen im ländlichen Raum. Im vorangegangenen Kapitel wurden die Ergebnisse der geförderten Verfahren bezüglich dieser Umstrukturierung in den ersten drei Jahren der Förderperiode ausführlich dargestellt.

Die Gesamtfläche der geförderten Verfahren beträgt rund 74.000 ha, das sind 2,2 % der Landesfläche Nordrhein-Westfalens (34.088 km²) oder 2,7 % des ländlichen Raums in NRW (rd. 27.800 km²). Betrachtet man nur die land- bzw. forstwirtschaftliche Nutzfläche in den Verfahren, so liegen mit 45.300 ha rund 3,0 % der nordrhein-westfälischen LF (2008: 1,50 Mio. ha) in den Verfahrensgebieten sowie mit 20.400 ha rund 2,3 % der forstwirtschaftlich genutzten Fläche. Dies sind bedeutende Prozentwerte, berücksichtigt man, dass die gesamte Fläche dieser Verfahren mehr oder weniger intensiv umstrukturiert, auf jeden Fall aber über Jahre hinweg in den Flurbereinigungsbehörden bearbeitet und kataster- und grundbuchmäßig erneuert wird.

Vor dem Hintergrund der Verfahrensdauer von im Durchschnitt mehr als 15 Jahren relativieren sich diese Zahlen allerdings. Betrachtet man nur die elf Verfahren, in denen im Zeitraum 2007 bis 2009 die Besitzeinweisung erfolgt ist, so ist auf 8.400 ha Verfahrensfläche dieser wichtige Schritt der Umstrukturierung erfolgt.

Indikator der Umstrukturierung aus landwirtschaftlicher Sicht sind die Schlaggrößen, die in Folge der Flurbereinigung in den Verfahrensgebieten um rund 75 % gestiegen sind (vgl. Tabelle 7.9). Größere Schläge ermöglichen Landwirten den Einsatz schlagkräftigerer Technik, insofern ist dies ein wichtiger Beitrag zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, der so durch kein anderes Instrument zu erreichen ist.

Die ländliche Infrastruktur wurde vor allem durch den Wegebau innerhalb der geförderten Verfahren verbessert. Die Gesamtlänge von 69,4 km Aus- oder Neubau von Wegen im betrachteten Zeitraum kann allerdings nicht in Bezug zum Gesamtbestand ländlicher Wege in NRW gesetzt werden, weil hierzu keine Zahlen vorliegen.

7.6.2 Inwieweit hat die Regelung durch die Verbesserung von Infrastrukturen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe beigetragen?

Flurbereinigung verbessert die Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe, indem sie die Schlagstrukturen und Infrastruktur in dem jeweiligen Verfahrensgebiet verbessert und so eine dauerhafte Senkung der Produktionskosten bewirkt. Die Höhe der Kostensenkung ist abhängig von der Ausgangslage und dem Zusammenlegungserfolg im jeweiligen Verfahren und variiert auch innerhalb der Verfahren zwischen den beteiligten Landwirten.

Kostensenkungen entstehen unmittelbar ab dem Zeitpunkt der Besitzeinweisung dadurch, dass Landwirte auf größeren, längeren, besser geformten Schlägen mit verringerter Hof-Feld-Entfernung kostengünstiger wirtschaften können als in den Schlagstrukturen vor der Besitzeinweisung. Zur Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006 wurden diese unmittelbaren Kostensenkungen für eine Stichprobe von befragten Landwirten anhand der vorliegenden Schlagdaten berechnet (vgl. Tietz und Bathke, 2008). Ein Großteil der Befragten (21 von 36 Landwirten) ist an Flurbereinigungsverfahren beteiligt, die auch im Bewertungszeitraum 2007 bis 2009 gefördert wurden. Die Kalkulationsergebnisse für diese Landwirte sind in Tabelle 7.13 dargestellt.

Die 21 ausgewerteten landwirtschaftlichen Betriebe bewirtschaften insgesamt 822 Hektar Acker- und Grünland in neun Verfahrensgebieten. Die Kalkulationsergebnisse bestätigen die eingangs getroffene Aussage, dass die Ersparnisse stark variieren: Bei vier Landwirten beträgt die Ersparnis über 100 Euro pro Hektar im Verfahren bewirtschafteter LF, wobei das Maximum bei 129 Euro/ha liegt. Auf der anderen Seite gibt es sechs Landwirte, für

die nur sehr geringe Kostensenkungen von im Durchschnitt 7 Euro/ha LF errechnet werden. Bei der Hälfte der Landwirte liegt die Kostensenkung zwischen 25 und 100 Euro/ha, der Mittelwert der Ersparnisse aller Landwirte beträgt rund 59 Euro/ha LF.

Bezogen auf die von diesen Landwirten bewirtschaftete Fläche in den Verfahrensgebieten, spart jeder der 21 Landwirte im Durchschnitt rund 2.295 Euro Arbeitserledigungskosten pro Jahr ein, wobei die Streubreite zwischen rund 7.930 Euro und 46 Euro Kostensenkung pro Jahr liegt. Bei den Zahlen ist zu berücksichtigen, dass die Befragung gezielt an die Landwirte mit der meisten bewirtschafteten Fläche in den einzelnen Verfahren gerichtet wurde. Im Durchschnitt aller beteiligten Landwirte werden unmittelbare Kostensenkungen in dieser Höhe nicht erreicht.

Tabelle 7.13: Unmittelbare Kostenersparnisse befragter Landwirte in 2007 bis 2009 geförderten Verfahren

Ersparnis pro Hektar LF	Anzahl Landwirte	Summe LF (ha)	Summe Ersparnis (Euro/Jahr)	Mittelwert Ersparnis (Euro/ha*Jahr)
mehr als 100 Euro	4	187	21.360	114,46
zwischen 50 und 100 Euro	6	277	19.196	69,37
zwischen 25 und 50 Euro	5	146	6.160	42,19
zwischen 0 und 25 Euro	6	213	1.480	6,96
Insgesamt	21	822	48.196	58,63

Quelle: Eigene Darstellung (Befragung verfahrensbeteiligter Landwirte 2007).

Andererseits berücksichtigt die Kalkulationsmethode nicht alle Parameter, die durch die Flurbereinigung verändert werden. Aus- und Neubau der Wege in der Flurbereinigung führen zu weiteren direkten Einkommenseffekten durch Transportkostenersparnisse, die sich aber mit der gewählten Methode nicht quantifizieren ließen.

Über die unmittelbaren Kostensenkungen hinaus kann Flurbereinigung die Wettbewerbsfähigkeit einzelner, zukunftsorientierter Betriebe verbessern, die aufgrund der neuen Bedingungen Anpassungsreaktionen vornehmen. Beispiele für Anpassungsreaktionen an die verbesserte Produktionsstruktur in den Folgejahren nach der Besitzeinweisung sind:

- eine Einführung größerer Maschinen, rationellerer Arbeitsverfahren oder Verfahren der überbetrieblichen Maschinenverwendung,
- betriebliches Wachstum, Aufnahme neuer Betriebszweige oder vermehrte außerbetriebliche Verwendung von Arbeitskraft und Kapital,
- Neubau von Stallungen oder anderen Betriebsgebäuden (bis hin zur Aussiedlung) an einem Standort, der durch die Flurbereinigung ermöglicht wurde.

In der Befragung der Landwirte gab es deutliche Hinweise auf solche Anpassungsreaktionen. So hat sich ein Viertel der Befragten für den Kauf oder die Pacht zusätzlicher Flächen entschieden und den Einfluss der Flurbereinigung auf diese Entscheidung als entscheidend oder wichtig bezeichnet. Ein Fünftel der Befragten hat aufgrund der Ergebnisse der Flurbereinigung in schlagkräftigere Maschinen investiert, je 10 % haben Arbeitsgänge an Lohnunternehmer vergeben oder stärker mit anderen Betrieben kooperiert. Die mit diesen Anpassungsreaktionen verbundenen Einkommenswirkungen waren jedoch nicht quantifizierbar. Mehr als ein Viertel der befragten Landwirte in NRW gab an, die Flurbereinigung hätte einen entscheidenden oder wichtigen Einfluss auf die Entscheidung gehabt, den Betrieb weiter zu bewirtschaften (vgl. Tietz und Bathke, 2008, Tabelle k12).

7.6.3 Umweltwirkungen

Die Umweltwirkungen der Flurbereinigung sind den folgenden Bereichen mit jeweils unterschiedlichen Wirkungspfaden zuzuordnen:

- Flächenbereitstellungen für Naturschutzzwecke (FFH, biotopgestaltende Maßnahmen),
- Flächenbereitstellungen für Vorhaben der Wasserwirtschaft (Umsetzung WRRL),
- Landschaftsgestaltende Maßnahmen als freiwillige Maßnahmen der Teilnehmergemeinschaft,
- Landschaftsgestaltende Maßnahmen als Ersatzmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung nach Naturschutzgesetz,
- Indirekte Wirkungen einer rationelleren Landbewirtschaftung (z. B. Kraftstoffersparnis).

Die im Rahmen der Eingriffsregelung umgesetzten Vorhaben (Spiegelstrich 4) sind hier nicht weiter zu berücksichtigen, da sie negative Umweltwirkungen in anderen Bereichen kompensieren.

Die große Bedeutung, die heute dem Naturschutz und der Landschaftspflege in der Flurbereinigung zukommt, wird dadurch verdeutlicht, dass in der selektierten Stichprobe der Naturschutz und die Landschaftspflege in 22 von 27 näher untersuchten Verfahren als Verfahrensziel ausdrücklich mit benannt wurde.

Flächenbereitstellungen

Der wohl wichtigste Beitrag der Flurbereinigung zu den Zielen des Natur- und Umweltschutzes besteht in der Flächenbereitstellung für übergeordnete naturschutzfachliche oder wasserwirtschaftliche Planungen. Flächenbereitstellung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der Flächenkauf von den jeweiligen Maßnahmenträgern (Straßenbaubehörde,

Landkreise, Land) finanziert wird, die Abwicklung des Flächenerwerbs oder aber die eigentumsrechtliche Zuweisung der benötigten bzw. lagegerecht getauschten Flächen dann über die Flurbereinigung erfolgt. Der Wirkungsbeitrag ist damit zwar indirekt, gleichwohl aber von großer Bedeutung, da zahlreiche Planungen ohne das Instrument der Flurbereinigung kaum umsetzbar sein dürften. Diese Aussage bezieht sich nicht allein darauf, dass die Naturschutz- oder Wasserwirtschaftsbehörden nicht über die erforderlichen Personalkapazitäten verfügen, langwierige Grundstücksverhandlungen in größeren Projektgebieten in Eigenregie durchführen zu können. Auch die Tatsache, dass in einzelnen Gebieten die beteiligten Flächeneigentümer oftmals nur dann der Umsetzung eines Naturschutzprojektes zustimmen, wenn die Durchführung einer begleitenden Flurbereinigung zugesichert wird, ist als akzeptanzsteigernde Wirkung der Flurbereinigung zuzuschreiben.

Der Umfang der erfolgten Flächenbereitstellungen wurde in Kapitel 7.6.3.3 bereits dargestellt. Es wurde deutlich, dass der Zielrichtung Naturschutz in diesem Zusammenhang die größte Bedeutung zukommt. Hierdurch wird die bedeutende Leistung der Flurbereinigung für die Lösung von Nutzungskonflikten bestätigt.

Beispielhaft können die folgenden Verfahren genannt werden:

- Verfahren Hallenberg, Übereignung von 142 ha an das Land NRW zur Verwirklichung von Naturschutzzielen,
- Bereitstellung von 100 ha für die Stadt Bad Münstereifel im Verfahrensgebiet Münstereifel Forst zur Sicherung des Laubwaldkomplexes und FFH-Gebietes Bülgesbachtal.
- Im Verfahrensgebiet Rhedebrügge wurden mehr als 71 ha den öffentlichen Körperschaften für drei Naturschutzgebiete zugeteilt.
- Bereitstellung von 18 ha im Verfahrensgebiet Merzenich zur Erweiterung des dort vorhandenen Naturschutzgebietes „Vlattener Bach“.

Diese Ergebnisse sind vor dem Hintergrund bemerkenswert, dass alle hier ausgewerteten Verfahren die Hauptzielrichtung „Verbesserung der Agrarstruktur“ besitzen, während die Verfahren in NRW, die aus anderen Anlässen (Wasserwirtschaft, Verkehr usw.) durchgeführt werden, nicht im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum gefördert werden.

Biotopgestaltende Maßnahmen durch die Teilnehmergeinschaft innerhalb der FB

Die folgenden Angaben zu der Umsetzung biotopgestaltender Maßnahmen innerhalb der Flurbereinigung beziehen sich auf eine Stichprobe von 27 Verfahren, für die seitens der Dezernate 33 der Bezirksregierungen umfangreiche Angaben zu den Zielen und umgesetzten Projekten zur Verfügung gestellt wurden.

Tabelle 7.14: Beitrag der Flurbereinigung zur Neuanlage von Biotopstrukturen in der Landschaft (Summe für 27 ausgewählte Verfahrensgebiete)

Art der Biotopstruktur	Neuanlage	davon Kompensation	Beseitigung	Netto-Effekt
Hecke/Knick (km)	25,5	21,8	0,6	3,1
Baumreihe/Allee (km)	27,5	4,9	1,4	21,2
Feldgehölz (ha)	9,7	8,0	0,1	1,6
Streuobstwiese (ha)	7,1	3,1	0,0	4,0
Laubwald/Mischwald (ha)	30,7	27,2	8,4	-4,9
Stillgewässer/Feuchtbiotop (ha)	12,5	9,2	0,0	3,3
Sukzessionsflächen/Saumstrukturen (ha)	13,9	7,7	3,5	2,7
Extensives Grünland (ha)	4,5	0,8	0,0	3,7
Gesamt: Linienhafte Strukturen (km)				24,3
Gesamt: Flächenhafte Strukturen (ha)				10,4
km pro Verfahrensgebiet				0,9
ha pro Verfahrensgebiet				0,4

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Verfahrensbearbeiter (Befragungen 2005, 2007, 2010).

Die Tabelle zeigt, dass im Mittel über die zufällig ausgewählten Verfahren im Rahmen der Flurbereinigung eine Anreicherung der Landschaft sowohl mit linienhaften Biotopstrukturen als auch mit nicht oder nur extensiv genutzten Landschaftsbestandteilen erfolgt. Hierbei werden nicht die Kompensationsmaßnahmen nach Eingriffsregelung betrachtet sondern nur die tatsächlichen Netto-Effekte. In der Summe über die ausgewählten Verfahren waren dies 24,3 km an linienhaften Gehölzstrukturen und 10,4 ha an flächenhaften Biotopstrukturen. Hier wurden auch die Maßnahmen zur Entfichtung von Bachtälern eingerechnet, da hierdurch naturnähere bzw. standortgerechtere Biotoptypen geschaffen wurden.

Die geringen Zahlen für die Beseitigung von Biotopstrukturen weisen darauf hin, dass in den heutigen Verfahren die vorhandenen naturnahen Strukturen weitestgehend erhalten werden.

Die Flurbereinigung trägt damit durch die Neuanlage von Biotopen zur Strukturaneicherung der Agrarlandschaft und zur Biotopvernetzung bei. Die biotopgestaltenden Maßnahmen gehen deutlich über die nach der Eingriffsregelung vorgeschriebenen Kompensationsmaßnahmen hinaus.

Landschaftsbild

Im Rahmen der Flurbereinigung werden strukturierende Landschaftselemente wie Hecken, Feldgehölze und Sukzessionsflächen neu angelegt. Diese haben oftmals eine stark landschaftsbildprägende Funktion und entfalten eine weitaus stärkere Wirkung, als ihrer alleinigen Flächengröße entsprechen würde. Eine zusammenfassende Quantifizierung des ins-

gesamt positiv beeinflussten Bereiches ist aufgrund der Heterogenität der umgesetzten Maßnahmen nicht möglich. Die nachfolgende Bewertung stützt sich daher auf die Ergebnisse einer Befragung bei den Dezernaten 33 der Bezirksregierungen.

Nach deren Einschätzungen wurden in 20 von 27 ausgewählten Verfahren positive Wirkungen auf das Landschaftsbild und die Möglichkeit des Landschaftserlebens erreicht. Für die übrigen Verfahrensgebiete wird von neutralen Wirkungen ausgegangen. Es wurden keine negativen Auswirkungen benannt.

Die folgenden Maßnahmen mit positiven Auswirkungen auf das Landschaftsbild und die Möglichkeit des Landschaftserlebens wurden im Einzelnen benannt:

- Anlage von Feldgehölzen und anderen landschaftsgestaltenden Anlagen, Umsetzung von Maßnahmen zum Erhalt der Obstwiesen bei Sinzenich (Verfahrensgebiet Merzenich),
- Neuanlage von Laubwald bzw. Umwandlung von Nadelholzbeständen im Verfahrensgebiet Nettersheim III,
- Anlage von Uferrandstreifen am Schnippenbach im Verfahrensgebiet Selm-Hassel,
- Anlage von Höhenwegen mit Weitsichtmöglichkeiten im Verfahrensgebiet Marienheide.

Die Zugänglichkeit der Landschaft und das Landschaftserleben profitieren durch den Wegebau im Rahmen der Flurbereinigungsverfahren und durch Optimierung von An- und Verbindungen in der Landschaft. So war bspw. in den Gebieten Gereonsweiler, Versmar, Selm-Hassel, Lessenich und Benolpe die Flächenbereitstellung für den Radwegbau ein wichtiges Verfahrensziel.

In 10 der ausgewählten Verfahrensgebiete wurde der Erhalt oder die Kenntlichmachung kulturhistorischer Landschaftselemente als positives Resultat des Verfahrens hervorgehoben (Sicherung von Naturdenkmälern, Freilegung und Sicherung von Quellbereichen, Sicherung alter Hohlwege).

Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Flächenbereitstellung im Umfang von 100 ha für das Projekt „Dingdener Heide – Geschichte einer Kulturlandschaft“. Hierauf wurde auch im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung bereits hingewiesen (Koch, Raue und Tietz, 2005). Ziel dieses Projektes ist es, den Wandel der Kulturlandschaft in den letzten 650 Jahren anhand von Beispiellandschaften zu verdeutlichen. Hierzu sollen die verschiedenen Kulturlandschaftstypen langfristig entwickelt werden und auch touristische Elemente (z. B. Bauernhofcafe) integriert werden. Dies Projekt wurde im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens Rhedebrügge unterstützt. In dieses Projekt bringen sich verschiedenste Projektpartner, von der NRW-Stiftung über das MKULNV, den NABU bis zu den Gebietskörperschaften vor Ort, ein.

Der Kenntlichmachung kulturhistorischer Landschaftselemente dient z. B. auch die punktuelle Gehölzpflanzung entlang der ehemaligen Römerstraße im Verfahrensgebiet Merzenich.

Wasser

In 17 von 27 näher betrachteten Verfahrensgebieten wurden umfangreiche Maßnahmen zum Fließgewässerschutz durchgeführt. Hierbei stand die Anlage von Gewässerrandstreifen im Vordergrund, wie die folgende Tabelle zeigt.

Tabelle 7.15: Beitrag der Flurbereinigung zur naturnahen Entwicklung von Fließgewässern

Maßnahme an Gewässern	Anzahl Verfahrensgebiete	Summe
Anlage von Gewässerrandstreifen, einseitig	10	18,37 km
Anlage von Gewässerrandstreifen, beidseitig	10	17,80 km
Aufnahme von Verrohrungen	6	257 m
Anlage von Sohlgleiten	2	8 Stück
Renaturierung von Gewässern	3	1,97 km

Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben der Dezernate 33 der Bezirksregierungen.

Als konkretes Projekt kann auf die Aufnahme von Bachverrohrungen und die Neuanlage von Furten im Verfahrensgebiet Benolpe hingewiesen werden. Umfangreiche Flächenbereitstellungen für die Fließgewässerrenaturierung erfolgten auch in den Gebieten Winddeck II, Selm-Hassel und Breckerfeld-Brenscheid.

Boden

Auf den Flächen, die in eine extensivere Nutzung überführt werden, sind indirekte positive Wirkungen auf das Schutzgut „Boden“ möglich. Dies betrifft in besonderer Weise die für die Neuanlage von Biotopen vorgesehenen Flächen, die der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen werden. Auf diesen Flächen wird der Stoffeintrag, die Bodenerosion sowie die Gefahr der Bodenverdichtung verringert.

Umweltbildung

Die Wirtschaftsteilnehmer und im erweiterten Sinne die unterschiedlichsten Nutzergruppen des ländlichen Raumes, unter der Einschränkung, dass sie gemäß Flurbereinigungsgesetz offiziell beteiligt werden, profitieren durch die Koordinationstätigkeiten und die Informationsvermittlung der Flurbereinigungsbehörden im Rahmen der Verfahren.

Fallstudie Benolpe

Wie in Kapitel 7.4 bereits erwähnt, werden derzeit Fallstudien zu den außerlandwirtschaftlichen Wirkungen der Flurbereinigung durchgeführt. Die Bearbeitung des Verfahrensgebietes Benolpe ist weitgehend abgeschlossen. Eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse ist für die Ex-post-Bewertung vorgesehen. Die Ergebnisse werden an dieser Stelle kurz zusammengefasst.

Das Dorf Benolpe liegt in der Gemeinde Kirchhundem im Südosten des Kreises Olpe im Südsauerland. Es handelt sich bei der Region um eine stark zergliederte Mittelgebirgslandschaft mit hohem Waldanteil. Das ca. 631 ha große Verfahrensgebiet wird überwiegend forstwirtschaftlich genutzt, lediglich auf dem Talgrund direkt an die Ortslage finden sich einige Grünlandflächen. Der Wald befindet sich weitgehend in Privateigentum.

Der Antrag auf Einleitung des Flurbereinigungsverfahrens wurde auf Anregung des damaligen Forstamtes von der Gemeinde Kirchhundem gestellt. Veranlassung war die dringende Erfordernis des Waldwegebaus, da sich diese in einem unbefestigten Zustand befanden und für die Holzabfuhr mit LKW nicht befahrbar waren. Ergänzend sollten Maßnahmen zur Dorfentwicklung durchgeführt werden.

Ein allein aus Sicht der Katasterverwaltung relevantes Ziel war die Neuvermessung der Ortslage (Straßenschlussvermessung) und die Katasterbereinigung, die durch den zeitgleich erfolgenden Ausbau der B517 innerhalb der Ortslage erforderlich geworden war.

Das Verfahren dauerte von der Beantragung bis zur Berichtigung der öffentlichen Bücher ca. 11 Jahre. In dieser Zeit fand dreimal ein Bearbeiterwechsel bei der zuständigen Flurbereinigungsbehörde statt.

Die Wegebaumaßnahmen wurden in den Jahren 2003 bis 2004 umgesetzt.

Die Ergebnisse und Wirkungen des Verfahrens in den verschiedenen Bereichen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Nach Aussage des Vorsitzenden der Teilnehmergeinschaft waren die durchgeführten Wegebaumaßnahmen (Erhöhung der Tragfähigkeit und Verbreiterung der Wege auf 22 km) die Grundvoraussetzung für eine wirtschaftliche Nutzung der erschlossenen Waldbestände. Als Wirkung des Wegebaus kann die Differenz in den Holzerlösen zwischen der bisher nur möglichen Brennholznutzung und der Langholznutzung (Abfuhr mit LKW) angesetzt werden. Nach den Angaben des Vorsitzenden der Forstbetriebsgemeinschaft Benolpe sowie Durchschnittswerten der Bundeswaldinventur können Unterschiede in der Wertschöpfung mit 120 Euro pro ha und Jahr abgeschätzt werden, bezogen auf 48 % der Gesamtwaldfläche. Über die gesamte Waldfläche gemittelt liegen die Vorteile bei 60 Euro pro ha und Jahr. Über einen Zeitraum von 30 Jahren gerechnet, ergibt sich damit ein Wertschöpfungsbeitrag von 545.000 Euro. Die

Ausführungskosten für den Wegebau wurden demgegenüber mit 393.000 Euro angegeben. Hierbei sind allerdings die anteiligen Vermessungskosten noch nicht berücksichtigt. Der Wegebau führte also in diesem Beispiel zu einer Steigerung der forstwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung, da der Anteil der Altdurchforstungs- und Endnutzungsbestände im Erschließungsgebiet in den kommenden Jahrzehnten sehr hoch sein wird.

- Die geförderten Wege (22 km) sind sämtlich auch für Naherholungszwecke nutzbar. Eine touristische Nutzung in stärkerem Umfang spielt, von einer Ausnahme abgesehen (Hauptwanderweg X 8 Arnsberg-Olpe des Sauerländischen Gebirgsvereins e. V.) keine große Rolle.
- Die Entfichtung der Auen und Quellbereiche stellte eine wesentliche Maßnahme zur Aufwertung des Verfahrensgebietes im Hinblick auf Natur und Landschaft dar. Insgesamt wurde diese Maßnahme auf 7,9 ha durchgeführt, lediglich 1,4 ha dienten hierbei als Kompensationsmaßnahme. Mit Blick auf den Fließgewässerschutz ist insbesondere die Aufnahme von Verrohrungen auf einer Länge von 32 m und die Neuanlage von vier Furten hervorzuheben. Die ökologische Durchgängigkeit von zwei Bachläufen wurde in dem betreffenden Bereich damit weitgehend wiederhergestellt.
- Im Rahmen der Dorferneuerung wurden durch die Teilnehmergeinschaft verschiedene Maßnahmen zur Umgestaltung des Dorfzentrums umgesetzt. Die Begrünungsmaßnahmen in der Ortslage umfassten die Anpflanzung von 18 Einzelbäumen, 500 m Buchenhecke und einer Vielzahl von Einzelsträuchern sowie Fassadenbegrünungen mit Kletterrosen und Beetpflanzungen mit Rosen und Stauden. Dadurch entstand in dem Straßenzug „Im Imken“ ein weitgehend einheitliches und traditionelles Dorfbild.
- Im Anschluss an die Baumaßnahmen zur Dorferneuerung wurde eine Ortslagenregulierung durchgeführt. Dabei wurden die Eigentumsgrenzen dem durch die Baumaßnahmen veränderten örtlichen Grenzverlauf angepasst, der Zuschnitt der Grundstücke verbessert und auch die Möglichkeiten des Holzabfuhrverkehrs durch den Ort verbessert. Wesentliche Resultate der Ortslagenregulierung sind die erhöhte Rechtssicherheit sowie die Übereinstimmung zwischen Örtlichkeit und einem modernen Kataster. Die befragten Mitglieder der Teilnehmergeinschaften messen diesen Punkten geringe Bedeutung bei. Die Zusatzwirkungen für die hier betrachteten Wirkbereiche (Wertschöpfung, Natur und Landschaft, Lebensqualität) dürften allenfalls gering sein.

Es handelt sich beim Verfahren Benolpe um ein Verfahren nach § 1 FlurbG. Es erfolgten Maßnahmen der Dorfentwicklung, Landschaftspflegemaßnahmen sowie forstwirtschaftlicher Wegebau. Aus Sicht der befragten Teilnehmer stand der forstliche Wegebau im Vordergrund des Interesses. Hier wurden deutlich positive Wirkungen im Bereich der forstwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung erreicht, da die Forstflächen erstmals für eine rentable Waldbewirtschaftung erschlossen wurden (Holzabfuhr mit LKW). Positive Wirkungen entstanden auch im Bereich der Lebensqualität im ländlichen Raum (Dorferneuerung)

und im Bereich Natur und Landschaft (Entfichtung von Bachtälern). Die Wirkungen der durchgeführten Ortslagenregulierung werden hingegen als gering eingeschätzt.

Diese Verfahrensziele hätten u. U. auch mit einem Verfahren nach § 86 FlurbG oder aber mit der Kombination von Dorferneuerung und forstlichem Wegebau erreicht werden können. Die Leistungsfähigkeit des Instruments Flurbereinigung als Mittel zur Entflechtung von Nutzungskonkurrenzen kommt in ähnlich gelagerten Verfahren mit geringem Konfliktpotential kaum zum Tragen.

Die Abwicklung des Verfahrens durch die bearbeitende Behörde wird seitens der befragten Teilnehmer als sehr positiv beschrieben. Dies bezieht sich auf die zur Verfügung gestellten Planunterlagen, die Einbeziehung der Dorfbevölkerung generell und die Darstellung der Verfahrensabläufe und Entscheidungen. Als einziger Kritikpunkt wurde auf die lange Verfahrensdauer hingewiesen sowie auf den dreifachen Bearbeiterwechsel, der immer wieder zu Verzögerungen führte. Die Verzögerungen haben sich allerdings nur auf die Berichtigung der öffentlichen Bücher und die Schlussfeststellung ausgewirkt.

7.6.4 Wirtschaft und Lebensqualität im ländlichen Raum

Verbesserung der Wohnstandortqualität

Maßnahmen der Flurbereinigung tragen in vielfacher Hinsicht zur Verbesserung der Wohnstandortqualität in den beteiligten Dörfern bei. Hierzu sei auf Kapitel 7.6.3 verwiesen, in dem die entsprechenden Baumaßnahmen als Ergebnis der Stichprobenverfahren dokumentiert sind. Zusammengefasst werden folgende Aspekte der Wohnstandortqualität positiv beeinflusst:

- Erleichterung des Alltags-, Schul- und Arbeitsverkehrs durch Ausbau von Ortsverbindungs- und sonstigen von der Bevölkerung genutzten Wegen,
- Entflechtung der Verkehrsströme landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Verkehrs innerorts und auf viel befahrenen Straßen durch den Bau von Wirtschaftswegen, hierdurch Senkung des Verschmutzungs- und Gefährdungspotentials durch langsamen und überbreiten landwirtschaftlichen Verkehr,
- Verbesserung der Erholungseignung der Landschaft durch den Ausbau von Wegen, die für Freizeit- und Erholungsverkehr genutzt werden, sowie durch gezielte Erschließung von Sehenswürdigkeiten und Gebieten der Naherholung.

Wirtschaft im ländlichen Raum

Flurbereinigung kann in Gebieten mit geeigneten Grundvoraussetzungen dazu beitragen, dass zusätzliche Wertschöpfung und Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden.

Diese indirekten Wirkungen wurden in zurückliegenden Evaluationsberichten bereits mehrfach beschrieben, können aber nicht quantifiziert werden.

Potentiale bietet die Flurbereinigung v. a. im Bezug auf die touristische Entwicklung von Gebieten. Die Kombination aus Wegebau im Rahmen überörtlicher touristischer Wegekonzepte, dem Bau kleinerer touristischer Infrastruktur (Lehrpfade, Schutzhütten usw.) und der Schaffung von Landschaftselementen kann – vor allem in Verbindung mit weiteren Maßnahmen außerhalb der Flurbereinigung – zu einer Belebung des Tourismus führen.

Flurbereinigung dient der Entflechtung von Nutzungskonflikten und trägt durch Bodenmanagement dazu bei, dass Wirtschaftsakteure im ländlichen Raum die von ihnen benötigten Grundstücke in einem zeitlich und wertmäßig festgelegten Rahmen erwerben können. Dies trifft vor allem auf Unternehmensflurbereinigungsverfahren nach § 87 FlurbG zu, deren Hauptanlass eine (überörtliche) Verbesserung der Infrastruktur ist. Diese Verfahren werden in NRW aber generell nicht mit ELER- oder GAK-Mitteln unterstützt. In kleinerem Rahmen gilt dies aber auch für andere Verfahren, in denen eine Flächenbereitstellung zur Entwicklung von Gewerbe- oder Wohngebieten oder zum Bau kommunaler Versorgungsinfrastruktur erfolgt. Nicht zuletzt kann auch der Wegebau in der Flurbereinigung eine verbesserte Anbindung von Gewerbebetrieben an das Straßennetz ermöglichen.

Ein wichtiger Standortfaktor ist die Berichtigung oder flächenhafte Erneuerung von Grundbuch und Liegenschaftskataster, die bei den meisten Flurbereinigungsverfahren zwangsläufig – quasi als Kuppelprodukt - erfolgt (Henkes, 1998). Für einen großen Teil der Landesfläche Nordrhein-Westfalens basiert das Liegenschaftskataster noch auf der vermessungstechnischen Uraufnahme zu Anfang des 19. Jahrhunderts. Diese Daten sind mit Ungenauigkeiten behaftet, die den heutigen Anforderungen durch Wirtschaft, Rechtsverkehr und Verwaltung nicht mehr entsprechen. Der weitaus größte Teil der neu vermessenen Landesfläche ist im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren entstanden (Fehres, 2003).

Die Vermessungsergebnisse der Flurbereinigung werden in digitaler Form als sog. Geobasisdaten bereitgestellt, durch deren Raumbezug Fachdaten anderer Stellen referenziert werden können. Dadurch werden evtl. nachfolgende Fachplanungen erleichtert und beschleunigt. Für mögliche Investoren entscheidend ist die Erleichterung des Grundstücksverkehrs, da die Rechtssicherheit aufgrund der Neufeststellung von Flurstücksgrenzen und der Aufhebung entbehrllicher Rechte im Grundbuch deutlich erhöht wird.

7.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Flurbereinigung hat Ziele in einem breiten Spektrum quer über die drei Förderschwerpunkte der ELER-Verordnung. Entsprechende Wirkungen konnten in der vorliegenden Bewertung – je nach Verfahren in ganz unterschiedlichem Ausmaß und mit wechselnden Schwerpunkten – festgestellt werden. Der Einsatz von Fördermitteln im Rahmen der VO (EG) Nr. 1698/2005 ist daher sinnvoll und zielführend.

Zur Überprüfung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz von Flurbereinigung hat das Land Nordrhein-Westfalen Kosten und Nutzen von fünf Unternehmensflurbereinigungsverfahren untersuchen lassen. Dabei wurden die gesamten Verfahrens- und Ausführungskosten den insgesamt erzielten, monetär bewertbaren Wirkungen gegenübergestellt. Im Ergebnis überwiegen die Wirkungen die Gesamtkosten deutlich, zusätzlich sind nicht bewertbare (intangibile) Wirkungen zu berücksichtigen (BMS Consulting GmbH, 2005). Die Ergebnisse lassen sich auch auf andere Verfahrensarten übertragen, wie nachfolgende Studien in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz gezeigt haben (BMS Consulting GmbH, 2008; 2006). Methodisch werden in diesem Ansatz auch verwaltungsökonomische Kalkulationen integriert. Der Blickwinkel ist damit viel weiter als in dieser Evaluation, die Wirkungen und Effizienz des Einsatzes von Fördermitteln untersucht.

Die Entscheidung über die Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren wird vorrangig unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Abwägungen getroffen. In NRW genießen die rein aus dritter Hand finanzierten Unternehmens- und vereinfachten Verfahren Priorität bei der Bearbeitung. Diese aus verwaltungsökonomischer Sicht sicherlich richtige Entscheidung führt allerdings dazu, dass bei gegebener Personalkapazität kaum Spielraum zur Bearbeitung anderer Verfahren bleibt. Dies zeigt sich sowohl in der bisher geringen Ausschöpfung der vorhandenen Fördermittel als auch in der relativ langen Bearbeitungsdauer und der geringen Zahl neuer geförderter Verfahren zur Verbesserung der Agrarstruktur.

Gerade solche Verfahren können aber durch ihren integrierenden Ansatz, der Ziele des Natur- und Gewässerschutzes, der Verkehrs- und Kommunalentwicklung sowie der Landschaftsentwicklung einschließt, sehr vielfältige Wirkungen erzeugen. Dass ein Bedarf für solche Verfahren nach wie vor besteht, zeigen die zahlreichen Projektvorschläge im Rahmen der seit 2004 erarbeiteten Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepte.⁵ Es wird daher empfohlen, die Bearbeitung bestehender Altverfahren wie auch neuer Verfahren mit Fördermittelbedarf in den kommenden Jahren stärker in den Mittelpunkt zu stellen.

⁵ Vorschläge für konkrete Verfahren finden sich z. B. in den Endberichten der ILEK Bigge, Kalkeifel, Nordkreis Düren, Südlicher Ennepe-Ruhr-Kreis, Wasserquintett.

Literaturverzeichnis

- ILE-Richtlinie: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung.
- FlurbG: Flurbereinigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), zuletzt geändert durch Art. 17 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794).
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Jahresbericht Integrierte Ländliche Entwicklung 2006. In: Statistischer Monatsbericht 01/2008. Bonn. S. 8-14. Internetseite BMELV: http://www.bmelv-statistik.de/fileadmin/sites/020_MoBe/Mobepdf2008/StatistischerMonatsberichtJanuar2008.pdf.
- BMS Consulting GmbH (2005): Wirkungsorientiertes Controlling: Gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsanalyse von Bodenordnungsverfahren der Verwaltung für Agrarordnung am Beispiel der Bodenordnung nach §87 FlurbG (Unternehmensflurbereinigung), Projekt im Auftrag der Bezirksregierung Münster. Münster.
- BMS Consulting GmbH (2006): Wirkungsorientiertes Controlling: "Entwicklung und Einführung eines Konzepts zur Wirkungsanalyse und -prognose für Bodenordnungsverfahren in Rheinland-Pfalz". Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung Rheinland-Pfalz, H. Sonderheft 17/2006.
- BMS Consulting GmbH (2008): Wirkungsorientiertes Controlling: Wertschöpfungsanalyse der Maßnahmen der GLL zur Verbesserung des Standortes Sulingen. Präsentation auf dem Tag der Landentwicklung in Sulingen, 20. November 2008. http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C51921360_L20.pdf. Stand 13.8.2010.
- Fehres, J. (2003): Vermessung als Beitrag zur Wertschöpfung. Schriftliche Mitteilung vom 1.7.2003.
- Henkes, E. (1998): Wirkungen der Verfahren nach dem FlurbG. Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung Rheinland-Pfalz 1998, H. 29, S. 23-34.
- Koch, B., Raue, P. und Tietz, A. (2005): Kapitel 9: Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999, Materialband. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009): NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 - 2013. Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (5. Fassung vom 20.11.2009). Düsseldorf. Internetseite SFC:

Tietz, A. und Bathke, M (2008): Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2000 bis 2006. Materialband zu Kapitel 9, Maßnahme k: Flurbereinigung. Braunschweig.