

Ex-post-Bewertung

Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2007-2013

Flurbereinigung (ELER-Code 125/1)

Andreas Tietz, Manfred Bathke

Braunschweig, August 2016

Dipl.-Ing. agr. Andreas Tietz
Tel.: 0531 596-5169
E-Mail: andreas.tietz@thuenen.de

Dipl.-Ing. agr. Manfred Bathke
Tel.: 0531 596-5516
E-Mail: manfred.bathke@thuenen.de

Thünen-Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Fax: 0531 596-5599



Schleswig-Holstein
Ministerium für Energie-
wende, Landwirtschaft,
Umwelt und ländliche Räume

Ex-post-Bewertung

Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2007-2013

Modulbericht 5.5_MB Flurbereinigung (ELER-Code 125/1)

Andreas Tietz, Manfred Bathke

Vom
Thünen-Institut für Ländliche Räume



Im Auftrag des
Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft,
Umwelt und ländliche Räume des Landes
Schleswig-Holstein

ZUKUNFTSprogramm
Ländlicher Raum
Investition in Ihre Zukunft

Hier investiert Europa in die ländlichen Gebiete.

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

August 2016

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
0 Zusammenfassung	1
1 Beschreibung der Maßnahme sowie ihrer Interventionslogik und Ziele	5
2 Wesentliche Fragestellungen und Indikatoren	8
3 Datengrundlagen	8
4 Administrative Umsetzung	10
5 Output und Ergebnisse	12
5.1 Finanzdaten	13
5.2 Output-Daten	17
5.3 Ergebnisse	21
5.3.1 Schlagstrukturen	21
5.3.2 Wegebau	22
5.3.3 Flächenbereitstellung für nichtlandwirtschaftliche Zwecke	24
5.3.4 Biotopgestaltende Maßnahmen durch die TG	25
6 Maßnahmenspezifische Bewertungsfragen	28
6.1 Wettbewerbsfähigkeit der Begünstigten	28
6.2 Zusätzliche Wirkungen	30
6.2.1 Wirtschaft und Lebensqualität im ländlichen Raum	31
6.2.2 Verbesserung der touristischen Erschließung	32
6.2.3 Umweltwirkungen	32
7 Diskussion und Schlussfolgerungen	34
7.1 Bodenordnung	34
7.2 Wegebau	35
7.2.1 Wegebreite	35
7.2.2 Finanzierung des Wegebaus	35
7.2.3 Wegeunterhaltung im Umkreis von Biogasanlagen	36
8 Empfehlungen	37
Literaturverzeichnis	39

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Interventionslogik der Förderung der Flurbereinigung	7
Abbildung 2:	Aufteilung der Gesamtinvestitionen auf Kalenderjahre im Programmzeitraum	15
Abbildung 3:	Zahl geförderter Verfahren und Verteilung der förderfähigen Kosten auf die Kreise Schleswig-Holsteins	17

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Maßnahmenbezogene gemeinsame Bewertungsfragen	8
Tabelle 2:	Ziele und Zielerreichung der Teilmaßnahme 125/1 im ZPLR	12
Tabelle 3:	Ausgezahlte Mittel aus 125/1 und 323/2 in den geförderten Flurbereinigungsverfahren	14
Tabelle 4:	Förderfähige Kosten nach Maßnahmengruppen der Flurbereinigung	16
Tabelle 5:	Anzahl und Verfahrensstadien der geförderten Flurbereinigungsverfahren nach Verfahrensart	18
Tabelle 6:	Zielrichtungen der geförderten Verfahren nach Verfahrensart	19
Tabelle 7:	Flächengrößen, Anzahl der Teilnehmer und Betriebe in allen Verfahren und in den aktiven Verfahren mit Besitzeinweisung 2007 bis 2015	20
Tabelle 8:	Anzahl, Flächengrößen und Teilnehmer in geförderten Freiwilligen Landtauschverfahren	21
Tabelle 9:	Gesamtlänge und Bauweisen der Wege in den Verfahren der Befragung	23
Tabelle 10:	Nutzung der Wege in sechs Stichprobenverfahren	24
Tabelle 11:	Flächenbereitstellung in 12 ausgewählten Verfahrensgebieten	25
Tabelle 12:	Beitrag der Flurbereinigung zur Neuanlage von Biotopstrukturen in der Landschaft (Summe für zwölf ausgewählte Verfahrensgebiete)	25
Tabelle 13:	Beitrag der Flurbereinigung zur naturnahen Entwicklung von Fließgewässern (Summe für 12 ausgewählte Verfahrensgebiete)	27
Tabelle 14:	Richtwerte für die Hof-Feld-Fahrten (einfache Fahrt) bei den verschiedenen Bewirtschaftungsformen für jeweils 5 ha	29
Tabelle 15:	Zeit- und Kostenersparnis infolge des Ausbaus von 1 km Wegstrecke bei einer angenommenen Erschließung von 100 ha	29

0 Zusammenfassung

Flurbereinungsverfahren dienen nach dem zugrunde liegenden Flurbereinigungsgesetz der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft, daneben aber auch der Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung. Hierzu werden die Grundstücke in einem abgegrenzten Verfahrensgebiet den Beteiligten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Nutzungsinteressen neu zugeteilt (Bodenordnung), gleichzeitig werden eigene Baumaßnahmen der Teilnehmergeinschaft durchgeführt und fachliche Planungen Dritter mit einbezogen und umgesetzt. Die Flurbereinigungsbehörde fungiert dabei als neutrale Stelle, die zwischen den konkurrierenden Ansprüchen an die Nutzung bestimmter Flächen vermitteln und Ausgleich schaffen kann. Aufgrund der Bündelung von Zuständigkeiten und Genehmigungs Kompetenzen bei der Flurbereinigungsbehörde ist Flurbereinigung ein einzigartiges Instrument 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.

Relevanz der Maßnahme

Laut Maßnahmenbeschreibung ist der vorrangige Ansatzpunkt der Flurbereinigung die Neuordnung ländlichen Grundbesitzes. Ziele der Maßnahme sind laut ZPLR eine Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft sowie die Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung. Daneben werden weitere Zielsetzungen benannt, wie etwa die Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und die Verbesserung von Wohn- und Wirtschaftsumfeld. Die Förderstrategie zielt darauf ab, durch Begleitung mit bodenordnerischen Maßnahmen und durch Umsetzung geeigneter Projekte die gesteckten Ziele unter Beteiligung der örtlichen und regionalen Akteure zu erreichen.

Die Instrumente der Flurbereinigung bieten umfassende Möglichkeiten, die ländlichen Strukturen zu optimieren und zu entwickeln und dabei die Ansprüche der verschiedenen Interessen zu vereinbaren. Die Maßnahme ist damit aus Sicht der Evaluation ein relevantes und in vielen Fällen das einzig mögliche Mittel zur Lösung der Nutzungskonflikte.

Umsetzung der Maßnahme

In den Jahren 2007 bis 2015 wurden für die Flurbereinigung in 125/1 rund 4,6 Mio. Euro ELER- und 3,7 Mio. Euro nationale Fördermittel eingesetzt. Mit der Förderung wurde ein Gesamtinvestitionsvolumen (Förderfähige Kosten) von 13,9 Mio. Euro ausgelöst.

Zusätzlich wurden aus der ZPLR-Teilmaßnahme 323/2 insgesamt 2,7 Mio. Euro ELER- und 3,0 Mio. Euro nationale Mittel in Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen innerhalb der Flurbereinigung investiert; das Gesamtinvestitionsvolumen beläuft sich auf 5,7 Mio. Euro.

Die Gesamtmittel aus beiden Teilmaßnahmen in Höhe von 19,6 Mio. Euro verteilten sich auf 44 Flurbereinigungsverfahren. 40 Verfahren wurden aus 125/1 gefördert, 15 Verfahren aus 323/2, d. h. in elf Verfahren sind Finanzmittel aus beiden Teilmaßnahmen geflossen.

Der weit überwiegende Teil der Finanzmittel (rund 59 % der förderfähigen Mittel) ist in den Wegebau geflossen. In 29 Verfahren wurden insgesamt 11,6 Mio. Euro in Wegebaumaßnahmen investiert. Rund 29 % der förderfähigen Kosten entfielen auf die Maßnahmengruppe C (Naturschutz und Landschaftsentwicklung), in die ausschließlich Fördermittel aus dem ELER-Code 323/2 fließen. Investitionen in wasserwirtschaftliche Anlagen in vier Verfahren machten gut 4 % der förderfähigen Kosten aus. Alle übrigen Maßnahmengruppen summieren sich auf 7,1 % der Gesamtsumme. Die meisten Mittel aus 125/1 wurden in den Kreisen Nordfriesland und Schleswig-Flensburg investiert.

In allen Verfahren wurde eine Fläche von insgesamt rund 79.000 ha bearbeitet, das sind 5 % der schleswig-holsteinischen Landesfläche. Die durchschnittliche Verfahrensfläche beträgt 1.801 ha. In den 14 aktiven Verfahren mit Besitzeinweisung zwischen 2007 und 2015 wurde eine Gesamtfläche von rund 41.000 ha, davon LF im Umfang von rund 35.000 ha bearbeitet.

Untersuchungsansatz

Für die Bewertung von Wirkungen der Flurbereinigung wurde, wie schon in der vergangenen Förderperiode, ein breites Spektrum von Indikatoren mithilfe eines Fragebogens bei den Flurbereinigungsbehörden erhoben. Aus den Befragungen 2007 und 2015 standen detaillierte Angaben für zwölf im ZPLR geförderte Verfahren zur Verfügung.

In drei Verfahrensgebieten (Panten, Pirschbachtal und Leezener Au) wurden bereits zur Halbzeitbewertung Fallstudien insbesondere zum Zusammenwirken von Flurbereinigung und Naturschutz durchgeführt.

Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

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.

In den meisten aktuellen Verfahren wurde keine flächendeckende Bodenordnung durchgeführt, sondern ein Flächentausch fand nur auf einzelne Flächen oder Gemarkungsteile bezogen statt. Der Einfluss der Bodenordnung auf die Schlagstrukturen beschränkte sich somit auf einzelne Flächen bzw. Betriebe. Die im Rahmen der 7-Länder-Evaluation verwendeten Ergebnisindikatoren sind bei den schleswig-holsteinischen Verfahren nicht anwendbar. Es ist aber davon auszugehen, dass solche Verbesserungen der Schlagstrukturen in Einzelfällen durchaus erreicht wurden und zu spürbaren Erleichterungen der Produktionsbedingungen auf diesen Schlägen geführt haben.

Aus den Projektdaten der Jahre 2007 bis 2015 geht hervor, dass in diesem Zeitraum 135 km Wege ausgebaut wurden. Der Wegebau in den Verfahrensgebieten führt überschlägig zu Kosteneinsparungen von mindestens 25 Euro pro ha und Jahr, wobei einem Wegeabschnitt von 1 km Länge eine Fläche von 100 ha zugeordnet wird. Bei einer Ausbaustrecke von 135 km ergibt sich ein Kostenvorteil von mindestens 0,3 Mio. Euro pro Jahr für den landwirtschaftlichen Sektor.

Frage 20: Weitere Wirkungen

Etwa 80 Prozent der im Rahmen der Flurbereinigung ausgebauten Wege werden auch von nicht-landwirtschaftlichen Bevölkerungsgruppen in stärkerem Maße genutzt. Die Förderung hat so auch positive Wirkungen auf Wirtschaft und Lebensqualität im ländlichen Raum, insbesondere auf die Wohnstandortqualität und die touristische Erschließung.

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

- Flächenbereitstellungen für Naturschutzzwecke (FFH-Gebiete, biotopgestaltende Maßnahmen),
- Flächenbereitstellungen für Vorhaben der Wasserwirtschaft (Umsetzung WRRL),
- landschaftsgestaltende Maßnahmen als freiwillige Maßnahmen der Teilnehmergeinschaft,
- Umweltwirkungen einer rationelleren Landbewirtschaftung (z. B. Kraftstoffersparnis).

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 und die eigentumsrechtliche Zuweisung der benötigten bzw. lagegerecht getauschten Flächen über die Flurbereinigung erfolgt. Nach den durchgeführten Analysen wurden für ca. 4 % der Verfahrensgebietsfläche eigentumsrechtliche Regelungen zugunsten des Naturschutzes oder der Wasserwirtschaft getroffen.

Daneben erfolgte in den Flurbereinigungsgebieten eine Anreicherung der Landschaft sowohl mit linienhaften Biotopstrukturen als auch mit nicht oder nur extensiv genutzten Landschaftsbestandteilen. Im Mittel über eine Stichprobe von 12 Verfahrensgebieten wurden netto (d. h. über die Kompensationsmaßnahmen nach Eingriffsregelung hinaus) 0,5 km linienhafte Gehölzstrukturen und 3,3 ha flächenhafte Biotopstrukturen pro Verfahrensgebiet etabliert.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Flurbereinigung hat Ziele in einem breiten Spektrum quer über die drei Förderschwerpunkte der ELER-Verordnung. Entsprechende Wirkungen konnten – 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 war daher sinnvoll und zielführend.

Die Entscheidung über die Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren wird auch in Schleswig-Holstein vorrangig unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Abwägungen getroffen. Der Einsatz von Fördermitteln ist allerdings in den meisten Fällen eine notwendige Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung von Flurbereinigungsverfahren.

Die Entscheidung des Landes, in der neuen Förderperiode keine ELER-Mittel mehr für die Flurbereinigung in Anspruch zu nehmen, ist aus Gründen der Verwaltungsökonomie sinnvoll. GAK-Mittel müssen aber im erforderlichen Umfang passgenau zur Verfügung gestellt werden, damit die Akzeptanz der Flurbereinigung bei den betroffenen Grundeigentümern erhalten bleibt.

Zu hinterfragen ist dagegen die Festlegung des Landes, bei der Einleitung neuer Verfahren solchen zur Begleitung von Naturschutzprojekten den Vorrang zu geben. Flurbereinigung entfaltet ihre Stärken gerade bei der Bearbeitung multilateraler Nutzungsansprüche an die begrenzte Fläche und sollte dort durchgeführt werden, wo sie den größten volkswirtschaftlichen Nutzen verspricht, unabhängig von der Art der Nutzungskonflikte.

1 Beschreibung der Maßnahme sowie ihrer Interventionslogik und Ziele

Unter Maßnahmencode 125/1 wird im ZPLR die ländliche Neuordnung (in Schleswig-Holstein häufig auch „Bodenordnung“ genannt) gefördert. Diese umfasst die verschiedenen Verfahrensarten nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) und wird gemäß der Nationalen Rahmenregelung angeboten. Anstelle der wechselweise im ZPLR verwendeten Begriffe (Ländliche Neuordnung, Bodenordnung, Flurneuordnung, Flurbereinigung) wird in diesem Kapitel einheitlich der auch in der NRR verankerte Begriff „Flurbereinigung“ verwendet.

Innerhalb von Flurbereinigungsverfahren können Maßnahmen für Naturschutz und Landschaftspflege, die nicht den GAK-Fördergrundsätzen entsprechen, als Landesmaßnahme im Code 323/2 (Naturschutz und Landschaftspflege) gefördert werden. Die Förderdaten werden in diesem Bericht mit dargestellt, es erfolgt aber auch eine separate Bewertung (vgl. 7.12_MB).

Die Flurbereinigung ist als Teil der Maßnahme „Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft“ im ELER-Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ eingeordnet. In der Stärken-Schwächen-Analyse des ZPLR wird bezüglich der Infrastruktur ausgeführt, dass die ländlichen Wege den im Zuge des Strukturwandels steigenden Ansprüchen größer werdender landwirtschaftlicher Maschinen an die Tragfähigkeit nicht gewachsen sind. Neben dem ländlichen Wegebau (125/2) soll auch die Flurbereinigung an dieser Schwachstelle ansetzen. Hauptansatzpunkt der Flurbereinigung ist aber laut SWOT die Lösung von Nutzungskonflikten, die aus der verstärkten Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen durch Siedlungsentwicklung, Verkehrsprojekte, Hochwasser-, Trinkwasser- oder Naturschutz entstehen. Gemäß der schwerpunktspezifischen Strategie unterstützt Flurbereinigung sowohl die flächendeckende landwirtschaftliche Produktion als auch die Sicherung und Erhöhung außerlandwirtschaftlicher Einkommen. Sie trägt zur Verbesserung der Umweltqualität z. B. durch die Anlage von Gewässerrandstreifen bei und beeinflusst auch die Lebensverhältnisse im ländlichen Raum.

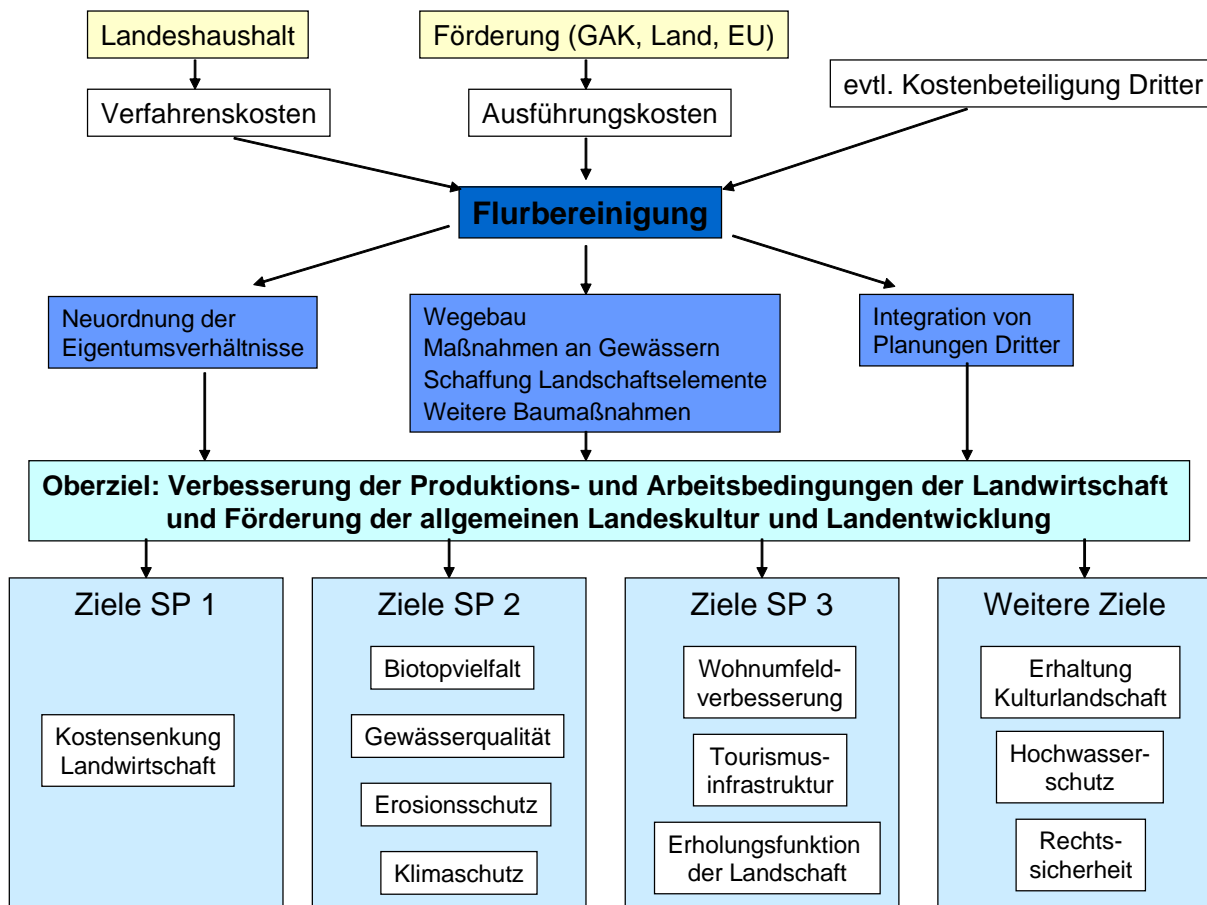
Flurbereinigungsverfahren dienen nach dem zugrunde liegenden Flurbereinigungsgesetz der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft, aber auch der Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung. Hierzu werden in einem genau definierten Verfahrensgebiet die Grundstücke neu vermessen und den Beteiligten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Nutzungsinteressen neu zugeteilt (Bodenordnung), gleichzeitig werden eigene Baumaßnahmen der Teilnehmergeinschaft (TG) durchgeführt und fachliche Planungen Dritter mit einbezogen und umgesetzt. 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 Beteilig-

ten und Grundeigentümern in jedem Verfahren ein sehr spezifischer Mix aus Zielen und Aufgaben.

Träger des Verfahrens ist die TG, ein auf Dauer des Verfahrens angelegter Zusammenschluss aller betroffenen Grundeigentümer als Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die TG trägt die zur Ausführung des Verfahrens erforderlichen Kosten (§ 105 FlurbG). Die Verfahrenskosten, d. h. die Personal- 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 Ausführungskosten und im Rahmen von Unternehmensflurbereinigungen nach § 87 FlurbG auch an den Verfahrenskosten.

Die Ausführungskosten der Teilnehmergeinschaft, die der Zielsetzung des FlurbG dienlich sind, sind seit langer Zeit förderfähig im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Seit 1994 beteiligt sich auch die EU zunächst über die Ziel-5b-Förderung, dann über ZAL und nun über das ZPLR an der Finanzierung. Die derzeit geltende Rechtsgrundlage auf Landesebene (Richtlinie zur Förderung der Bodenordnung in Schleswig-Holstein) datiert vom 23.12.2008 und legt fest, dass sich die Höhe der Förderung nach den Vorgaben des jeweils geltenden GAK-Rahmenplanes richtet (derzeit bis zu 75 % der förderfähigen Ausführungskosten). Für Wegebaumaßnahmen innerhalb der Flurbereinigung wird abweichend davon ein ähnlicher Fördersatz wie für den ländlichen Wegebau außerhalb der Flurbereinigung gewährt (50-60 % der förderfähigen Kosten).

Die Interventionslogik der Förderung der Flurbereinigung (Abbildung 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 TG 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 ZPLR zugeordnet werden können und auch noch weitere Bereiche abdeckt. Diese Zielvielfalt ist bei der Untersuchung zu berücksichtigen.

Abbildung 1: Interventionslogik der Förderung der Flurbereinigung

Quelle: Eigene Darstellung.

Relevanzprüfung

Laut Maßnahmenbeschreibung (MLUR, 2009) ist der vorrangige Ansatzpunkt der Flurbereinigung die Neuordnung ländlichen Grundbesitzes. Als strukturelle Probleme werden die Besitzersplitterung und die unterschiedlichen Nutzungsansprüche an Flächen im ländlichen Raum genannt. Auch auf den starken Strukturwandel wird hingewiesen. Ziele der Maßnahme sind laut ZPLR vorrangig eine Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft sowie die Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung. Daneben werden noch weitere Zielsetzungen benannt, wie etwa die Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und die Verbesserung von Wohn- und Wirtschaftsumfeld. Die Förderstrategie zielt darauf ab, durch Begleitung mit bodenordnerischen Maßnahmen und durch Umsetzung geeigneter Projekte die gesteckten Ziele unter Beteiligung der örtlichen und regionalen Akteure zu erreichen (MLUR, 2009).

Die Instrumente der Flurbereinigung bieten umfassende Möglichkeiten, die ländlichen Strukturen zu optimieren und zu entwickeln und dabei die Ansprüche der verschiedenen Interessen zu vereinbaren. Die Maßnahme ist damit aus Sicht der Evaluation ein relevantes und in vielen Fällen das einzig mögliche Mittel zur Lösung der Nutzungskonflikte.

2 Wesentliche Fragestellungen und Indikatoren

In Tabelle 1 sind die von der KOM vorgegebenen maßnahmenbezogenen gemeinsamen Bewertungsfragen zur Ex-post-Bewertung sowie die wesentlichen Kriterien und Indikatoren der Maßnahmenbewertung aufgeführt. Für die Quantifizierung der Indikatorwerte werden verschiedene Datenquellen genutzt, die im nachfolgenden Kapitel 3 beschrieben werden.

Tabelle 1: Maßnahmenbezogene gemeinsame Bewertungsfragen

Frage Nr.	Bewertungskriterium	Indikatoren
15 zu SP-1-Maßnahmen: Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Begünstigten zu verbessern?	Kostensenkung der Pflanzenproduktion	Senkung der Kosten der Arbeitserledigung je ha LF
20 zu allen Maßnahmen: Welche zusätzlichen Wirkungen, einschließlich der Wirkungen, die anderen Zielen/Schwerpunkten dienen, wurden im Zuge der Umsetzung dieser Maßnahme festgestellt (indirekte, positive/negative Auswirkungen auf Begünstigte, Nicht-Begünstigte und auf lokaler Ebene)?	I: Verbesserung der Wirtschaft und Lebensqualität II: Verbesserung der touristischen Erschließung III: Verbesserung der Umwelt (Biodiversität, Wasser, Boden, Landschaftsbild, Klima)	Multifunktionale Nutzung der Wege Einbindung der Wege in überörtliche touristische Konzepte Flächenbereitstellung für Zwecke von Natur- und Gewässerschutz Umsetzung landschaftsgestaltender Maßnahmen Kraftstoffersparnis

Quelle: Eigene Darstellung; Bewertungsfragen gemäß EEN (2014).

3 Datengrundlagen

Flurbereinigungsverfahren in Schleswig-Holstein haben eine durchschnittliche Laufzeit von mehr als 17 Jahren (vgl. Kapitel 5.2). 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 Vorgängerprogramms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL) 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 dass die Verfahren in ihrer Gesamtheit betrachtet werden müssen.

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

Auswertung von Förder-/Projektdaten

Die statistische Auswertung der Förderdaten basiert auf Projektlisten, die vom Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (LLUR) 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.

Befragung der Flurbereinigungsbehörden zu ausgewählten Verfahren

Wie schon in der vergangenen Förderperiode, wurde erneut ein Fragebogen an die Flurbereinigungsbehörden 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 des LLUR sowie Aktualität der Verfahren (Besitzeinweisung möglichst zwei Jahre vor Befragungstermin abgeschlossen) ausgewählt.

In der Befragung 2015 wurden Daten zu sechs Verfahren erhoben. Der Fragebogen wurde aufgrund der Erfahrungen aus den vorhergehenden Befragungen leicht überarbeitet, ergänzt und gestrafft. Aus der Befragung 2007 wurden sechs Verfahren selektiert und ausgewertet, die auch in der Förderperiode ab 2007 Fördermittel erhalten haben. Damit standen detaillierte Angaben für zwölf im ZPLR geförderte Verfahren zur Verfügung.

Fallstudien zu den außerlandwirtschaftlichen Wirkungen der Flurbereinigung

Die drei Verfahrensgebiete Panten, Pirschbachtal und Leezener Au wurden mit Blick auf das Zusammenwirken von Flurbereinigung und Naturschutz näher betrachtet. Hinweise hierzu finden sich im Bericht zur Halbzeitbewertung.

Länderübergreifende Arbeitsgruppe „Flurbereinigung und ländlicher Wegebau“

Diese Arbeitsgruppe setzt sich aus FachreferentInnen der zuständigen Ministerien sowie MitarbeiterInnen der Flurbereinigungsbehörden der Länder Hessen, NRW, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern sowie den Maßnahmenevaluatoren des Thünen-Instituts zusammen und dient der Information und Diskussion von Methoden und Ergebnissen der Evaluation. Sie hat im Bewertungszeitraum einmal (im November 2009) getagt, um methodische Festlegungen für die laufende Bewertung zu treffen.

Modellkalkulationen zu den betriebswirtschaftlichen Wirkungen von Wegebaumaßnahmen

Die betriebswirtschaftlichen Vorteile des Wegeausbaus wurden mit Modellkalkulationen größenordnungsmäßig bestimmt, indem die Häufigkeit der Wegenutzung und die Zeitersparnis infolge der höheren Transportgeschwindigkeiten abgeschätzt wurden.

4 Administrative Umsetzung

Die gesetzlichen Aufgaben der Flurbereinigungsbehörde nimmt in Schleswig-Holstein seit 2009 das Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländlichen Raum (LLUR) in Flintbek wahr. Vor 2009 bestanden im Land drei Flurbereinigungsbehörden mit drei Außenstellen bei den Ämtern für ländliche Räume. Von diesen blieben vier als Standorte des LLUR erhalten (die Standorte Husum und Heide wurden geschlossen, der Standort Kiel wurde nach Flintbek verlagert), sodass eine Präsenz in der Fläche für das operative Geschäft der Flurbereinigung zunächst gewahrt wurde. Die Administration und weitere zentral zu erledigende Aufgabenbereiche sind dagegen in der Zentrale in Flintbek konzentriert. Diese Umstrukturierung hat zu einer Verschlinkung der Arbeitsabläufe geführt, sodass der seit langem kleiner werdende Personalbestand der Flurbereinigungsverwaltung die Aufgaben effizienter umsetzen kann.

Vor Einleitung eines neuen Verfahrens wird eine Vorphase durchgeführt, in der die zu lösenden Aufgaben definiert, die Zuständigkeit für einzelne Aufgaben- und Arbeitsbereiche festgelegt, eine Ablauf- und Zeitplanung erstellt sowie die benötigten Finanzmittel geplant werden. Die Entscheidung über die Anordnung neuer Verfahren wird unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Vorphase durch das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MELUR)¹ getroffen.

Planung, Durchführung und Finanzmanagement der Flurbereinigungsverfahren liegen im Zuständigkeitsbereich der Flurbereinigungsbehörde (LLUR). Diese stellt in enger Zusammenarbeit mit der jeweiligen TG als Träger des Verfahrens einen Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan nach § 41 FlurbG auf, der die Beschreibungen und Kosten aller geplanten Maßnahmen innerhalb des Verfahrens enthält. Hier werden bereits die benötigten Fördermittel und ihr Anteil an den Gesamtkosten entsprechend den geltenden Förderrichtlinien eingeplant. Welche Ausführungskosten förderfähig sind, wird in den GAK-Grundsätzen für die Förderung der Integrierten Ländlichen Entwicklung und der darauf aufbauenden Richtlinie des Landes zur Förderung der Bodenordnung festgelegt.

Voraussetzung für die Umsetzung von Maßnahmen ist zunächst die Genehmigung des Wege- und Gewässerplans durch das MELUR. Für die Steuerung der Umsetzung der genehmigten Maßnahmen der verschiedenen Verfahren wurden im ZPLR Projektauswahlkriterien aufgestellt. Diese

¹ Neue Bezeichnung seit Juni 2012, vorher Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MLUR).

beziehen neben der Vorphase als weitere Kriterien die Verbindung mit Vorhaben im Landesinteresse, den strukturellen Anpassungsbedarf der Region (Schlaggrößen, Wegenetz, Hof-Feld-Entfernungen) sowie das Vorliegen eines integrierten Entwicklungskonzepts oder anderer gebietsübergreifender Planungen ein. Da im Förderzeitraum immer ausreichend EU-Mittel zur Verfügung standen, musste kein Ranking der beantragten Projekte nach den Projektauswahlkriterien durchgeführt werden. Die jährliche Steuerung der Fördermittel erfolgt in einem kontinuierlichen Austausch zwischen LLUR und MELUR auf Basis der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel (ELER-, GAK- und Landesmittel).

Für den allein mit GAK- bzw. Landesmitteln geförderten Freiwilligen Landtausch (FLT) nach § 103 FlurbG gilt ein vereinfachtes Verfahren. Förderfähig sind die Aufwendungen des zugelassenen Helfers, der den Landtausch technisch durchführt. Die Förderung wird unter der Voraussetzung gewährt, dass der FLT der Verbesserung der Agrarstruktur oder Zwecken des Naturschutzes und der Landschaftspflege dient.

Den Vorgaben der Landesregierung hinsichtlich Kosteneinsparungen folgend, wird die schleswig-holsteinische Flurbereinigungsverwaltung seit einigen Jahren sukzessive verkleinert. Laut einem Beschluss aus dem Jahr 2013 soll die Zahl der LLUR-Standorte, an denen Flurbereinigungsverfahren bearbeitet werden, langfristig auf zwei (Flintbek, Itzehoe) reduziert und der Personalbestand halbiert werden. Die Zahl der aktiven Verfahren² soll von seinerzeit 40 auf 20 im Jahr 2020 abgesenkt werden. Dies wird auch damit begründet, dass für die Zukunft kein Bedarf mehr an Verfahren zur bodenordnerischen Begleitung großer Verkehrsprojekte gesehen wird. Es sollen maximal ein bis zwei neue Flurbereinigungsverfahren pro Jahr eingeleitet werden, mit einem Schwerpunkt auf Verfahren zur Begleitung von Naturschutzprojekten (MELUR, 2016).

Dies hat auch zur Folge, dass die Flurbereinigung im schleswig-holsteinischen Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum 2014 bis 2020 nicht mehr enthalten ist. Die noch laufenden und neuen Verfahren werden zukünftig rein aus GAK- und Landesmitteln gefördert. Weiterhin mit ELER-Beteiligung werden investive Naturschutzmaßnahmen in Flurbereinigungsgebieten (bislang ELER-Code 323/2) gefördert.

Probleme der verwaltungstechnischen Umsetzung

Der Verwaltungsaufwand der ELER-Förderung war im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode weitgehend gleich geblieben. Der zusätzliche Aufwand durch Kontroll- und Dokumentationspflichten im Zusammenhang mit den EU-Bestimmungen war allerdings erheblich.

Ein geringer Mehraufwand entstand in dieser Förderperiode durch die Nicht-Förderfähigkeit der Mehrwertsteuer. Da die Finanzierungspläne der Verfahren die Förderung der MwSt. einkalkuliert

² Aktiv sind in diesem Sinne Verfahren bis zu dem Zeitpunkt, an dem der Flurbereinigungsplan rechtskräftig ist. Bei den abschließenden Verfahrensschritten ist der Bearbeitungsbedarf bei den Flurbereinigungsbehörden relativ gering (MELUR, 2016).

haben, wäre das plötzliche Aussetzen dieser Förderung einer Kürzung des bestehenden Verfahrensbudgets um fast 15 % (bei einem Fördersatz von 75 bis 80 %) gleichgekommen. Daher hatte Schleswig-Holstein beschlossen, die nicht förderungsfähige MwSt. der Teilnehmergeinschaften durch eine erhöhte Förderung der Nettokosten (z. B. 60 % netto statt 50 % brutto bei Wegebaumaßnahmen) durch zusätzlichen Einsatz von GAK-Mitteln auszugleichen. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand dieser Förderung war aber gering, da die Förderanteile aus ELER und GAK in einem Bewilligungsbescheid zusammengefasst wurden.

5 Output und Ergebnisse

Für die Bewertung der Maßnahme wurde im ZPLR ein Katalog von gemeinsamen und programmspezifischen Zielen und Indikatoren aufgestellt. Tabelle 2 zeigt zunächst in einer Übersicht die Zielerreichung im Betrachtungszeitraum 2007 bis 2015.

Die Outputindikatoren wurden im Rahmen diverser Änderungsanträge (ÄÄ) angepasst. So wurde mit dem 5. ÄÄ die Anzahl der genehmigten Anträge wegen der FLT-Anträge von 250 auf 500 erhöht und mit dem 6. ÄÄ das Gesamtinvestitionsvolumen wegen der Reduzierung des EU-Mittelansatzes von 28 Mio. Euro auf 17 Mio. Euro abgesenkt. Tabelle 2 stellt die Zielformulierungen im ZPLR mit Stand 2009 den letztlich erreichten Werten gegenüber.

Tabelle 2: Ziele und Zielerreichung der Teilmaßnahme 125/1 im ZPLR

Indikator (gemeinsam bzw. programmspezifisch)	Ziel	erreicht
Outputindikatoren		
g Anzahl der genehmigten Anträge	250	692
g Anzahl geförderter Verfahren	100	626
g Gesamtinvestitionsvolumen	28 Mio. Euro	13,8 Mio. Euro
p Anzahl Verfahrensteilnehmer insgesamt	30.000	28.541
Ergebnisindikatoren		
g Wachstum der landwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in geförderten landwirtschaftlichen Betriebe	k. A.	k. A.

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

p = programmspezifischer Indikator des ZPLR

Quelle: Eigene Darstellung, MLUR (2009).

Zur Darstellung des Outputs sind laut CMEF die Indikatoren „Anzahl der geförderten Vorhaben“ und „Gesamtinvestitionsvolumen“ zu verwenden. Im ZPLR wird der Indikator „Anzahl geförderter Vorhaben“ nochmals differenziert in die Anzahl genehmigter Anträge sowie die Anzahl geförder-

ter Verfahren. Als weiterer programmspezifischer Indikator wird Anzahl der Verfahrensteilnehmer insgesamt genannt.

Für die Messung der Zielerreichung liegen den Evaluatoren Daten der Bewilligungsstellen vor, die sich nicht in jedem Fall mit den zahlstellenbasierten Daten des Monitoring decken. Das Gesamtinvestitionsvolumen der Teilmaßnahme 125/1 betrug nach diesen Daten im gesamten Programmzeitraum 13,8 Mio. Euro (vgl. Tabelle 3) und damit knapp 50 % des veranschlagten Ziels von 28 Mio. Euro (MLUR, 2009).³ Bezieht man die Top-up-Förderung des FLT (0,96 Mio. Euro) mit ein, steigt der Zielerreichungsgrad auf 53 %.

Die weiteren Outputziele wurden nach den vorliegenden Daten erreicht bzw. übererfüllt, was die Zahl der Förderanträge und die Zahl der geförderten Verfahren betrifft. Dies ist auf die Zahl der FLT-Anträge und -Verfahren zurückzuführen, die weit über den ursprünglichen Zielvorstellungen liegen (vgl. Tabelle 3).

5.1 Finanzdaten

Der Abfluss der Finanzmittel wird im Folgenden anhand einer Auswertung der Projektlisten dargestellt.⁴ Tabelle 3 zeigt, dass in den Jahren 2007 bis 2015 für die Flurbereinigung in 125/1 rund 4,6 Mio. Euro ELER- und 3,7 Mio. Euro nationale Fördermittel eingesetzt wurden. Mit der Förderung wurde ein Gesamtinvestitionsvolumen (Förderfähige Kosten) von 13,9 Mio. Euro ausgelöst.

Zusätzlich wurden aus 323/2 insgesamt 2,7 Mio. Euro ELER- und 3,0 Mio. Euro nationale Mittel in Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen innerhalb der Flurbereinigung investiert; das Gesamtinvestitionsvolumen belief sich auf 5,7 Mio. Euro.

Die Gesamtmittel aus beiden Teilmaßnahmen in Höhe von 19,6 Mio. Euro verteilten sich auf 44 Flurbereinigungsverfahren. 40 Verfahren wurden aus 125/1 gefördert, 15 Verfahren aus 323/2, d. h. in elf Verfahren sind Finanzmittel aus beiden Teilmaßnahmen geflossen.

³ Bezogen auf den Zielwert aus dem 6. ÄA in Höhe von 17 Mio. Euro betrug die Zielerreichung 81 %.

⁴ Aufgrund der verfahrens- und abrechnungsbezogenen Sichtweise der Flurbereinigungsbehörden weichen die Zahlen von den Auszahlungsdaten der Zahlstelle ab.

Tabelle 3: Ausgezahlte Mittel aus 125/1 und 323/2 in den geförderten Flurbereinigungsverfahren

	Flurbereinigung (125/1)	Naturschutzmaß- nahmen (323/2)	Flurbereinigung insgesamt	Freiwilliger Landtausch
Anzahl Verfahren	40	15	44	586
Anzahl Förderanträge*	106	47	153	586
Förderfähige Kosten (Mio. Euro)	13.852.503	5.693.855	19.546.358	958.637
davon ELER	4.576.243	2.682.818	7.259.061	-
National (Bund, Land)	3.690.398	2.981.765	6.672.163	778.160
Eigenmittel	5.568.438	2.778	5.571.216	180.484
Drittmittel	29.632	27.094	56.726	-

* Zahl der Jahre, in denen die einzelnen Verfahren gefördert wurden.

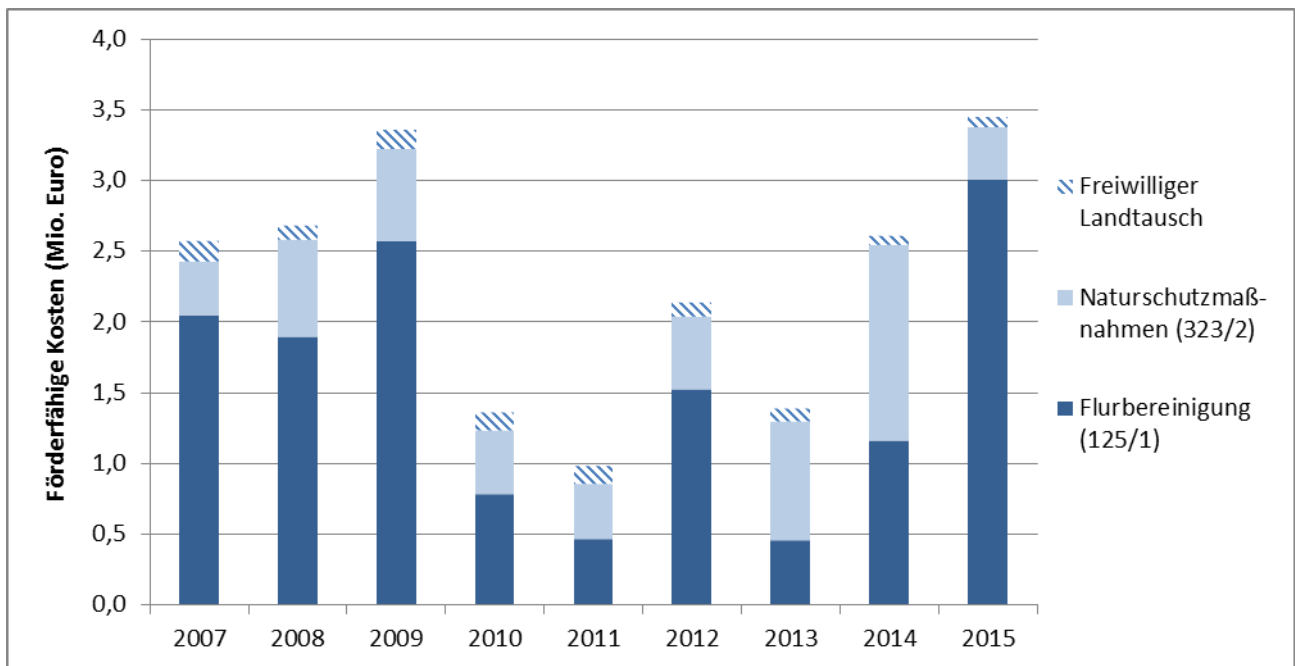
Quelle: Eigene Auswertung von Projektdaten (2007 bis 2015).

Ein gemeinsamer Outputindikator ist auch die Zahl der Förderanträge (vgl. Tabelle 2). Unter der Annahme, dass pro Jahr, in dem ein Verfahren gefördert wurde, nicht mehr als ein Antrag gestellt wurde, beträgt diese 106 in 125/1 sowie 47 in 323/2.

Rein aus GAK-Mitteln wurden im Förderzeitraum 586 freiwillige Landtauschverfahren nach § 103 FlurbG gefördert. Hierfür wurden insgesamt rund 780.000 Euro nationale Fördermittel verausgabt.

Abbildung 2 zeigt, dass sich die förderfähigen Gesamtinvestitionen recht ungleich auf die einzelnen Kalenderjahre verteilen. In 125/1 wurden in den ersten drei Programmjahren jeweils zwischen 1,9 und 2,6 Mio. Euro verausgabt. In den Folgejahren lagen die jährlichen Ausgaben bei lediglich 0,8 (2010) bzw. 0,5 Mio. Euro (2011 und 2013). Dies lag im Wesentlichen daran, dass einige aktuelle Flurbereinigungsverfahren im Zusammenhang mit größeren Verkehrsinfrastrukturprojekten (Neubau A20, Ausbau B5) stehen, bei denen sich die Ausbauplanungen verzögert haben. Somit konnten die vorgesehenen Flurbereinigungsmaßnahmen (z. B. Anpassung des ländlichen Wegenetzes) nicht wie geplant umgesetzt werden. In den Jahren 2014 und insbesondere 2015 wurden – auch vor dem Hintergrund des Auslaufens der EU-Förderung – noch einmal größere Mittelsummen für die Flurbereinigung mobilisiert.

Bei Maßnahme 323/2 ist hingegen 2014 das Jahr mit der höchsten Investitionssumme (rund 1,4 Mio. Euro), während in den übrigen Jahren jeweils zwischen 370.000 und 850.000 Euro investiert wurden. Im FLT wurden pro Jahr zwischen 67.000 und 140.000 Euro verausgabt mit abnehmender Tendenz zum Ende des Programms hin.

Abbildung 2: Aufteilung der Gesamtinvestitionen auf Kalenderjahre im Programmzeitraum

Quelle: Eigene Auswertung von Projektdaten (2007 bis 2015).

Eine Aufteilung der förderfähigen Kosten der Flurbereinigung (125/1 und 323/2 zusammen) auf Maßnahmengruppen zeigt Tabelle 4. Von den insgesamt rund 19,6 Mio. Euro Gesamtkosten ist der weit überwiegende Teil (rund 59 % der förderfähigen Mittel) in den Wegebau geflossen. In 29 Verfahren wurden insgesamt 11,6 Mio. Euro in Wegebaumaßnahmen investiert, wobei in drei Verfahren mehr als eine Million Euro in den Wegebau investiert wurde (Bökingharde 3,0, Mittlere Treene 1,4 sowie Kremper Marsch 1,0 Mio. Euro). Rund 29 % der förderfähigen Kosten entfielen auf die Maßnahmengruppe C (Naturschutz und Landschaftsentwicklung, ELER-Code 323/2). Allein fast 2 Mio. Euro in dieser Maßnahmengruppe wurden im Verfahren Mittlere Treene verausgabt, 1,2 Mio. Euro im Offenbütteler Moor sowie 0,7 Mio. Euro in Bünzau/Aukrug. Investitionen in wasserwirtschaftliche Anlagen in vier Verfahren machten gut 4 % der förderfähigen Kosten aus. Alle übrigen Maßnahmengruppen summieren sich auf 7,1 % der Gesamtsumme.

Tabelle 4: Förderfähige Kosten nach Maßnahmengruppen der Flurbereinigung

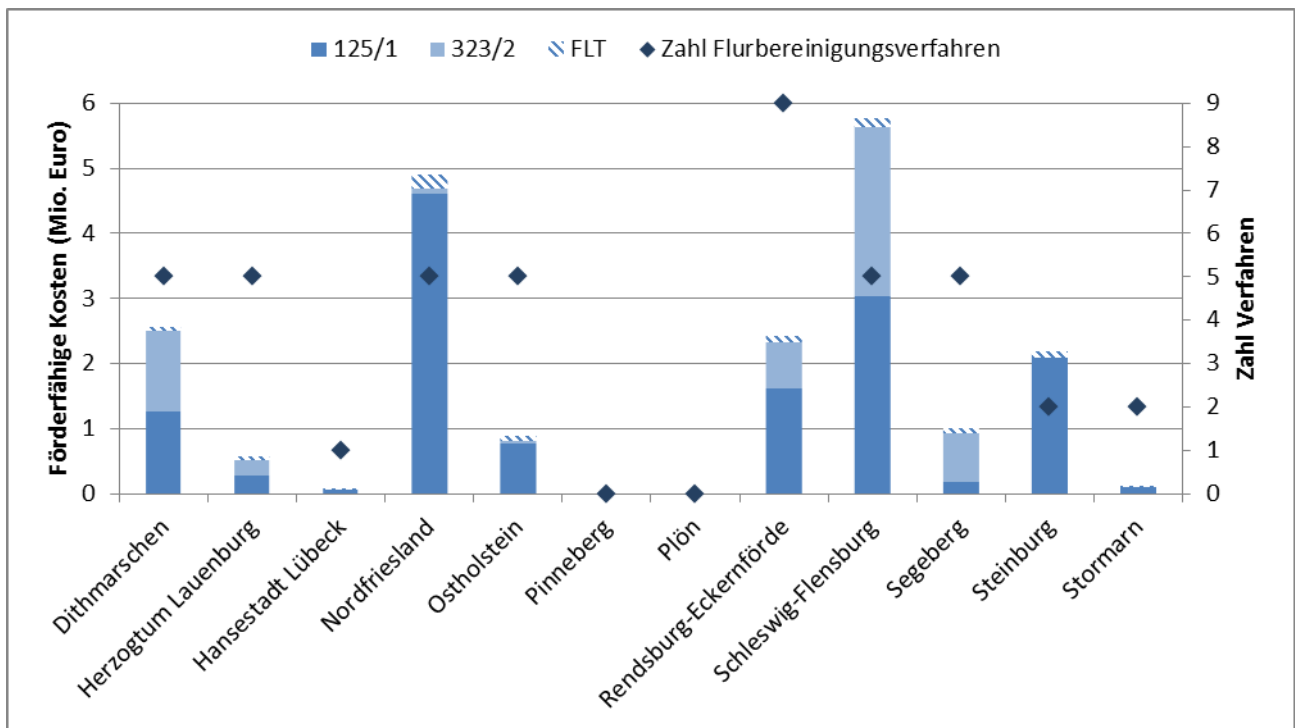
Maßnahmengruppe	Summe förderfähige Kosten		Anzahl Verfahren
	in Mio. Euro	in % von gesamt	
A Wegebau	11,62	59,4 %	29
A Wasserwirtschaftliche Anlagen	0,85	4,4 %	4
A Landschaftspflege	0,18	0,9 %	8
A Planeinrichtung	0,69	3,5 %	5
A Nebenkosten	0,38	1,9 %	28
B Landeskulturelle Maßnahmen	0,00	0,0 %	2
C Naturschutz, Landschaftsentwicklung	5,69	29,1 %	15
D Dorferneuerung	0,14	0,7 %	4
Insgesamt	19,56	100,0 %	44

Quelle: Eigene Auswertung von Projektdaten (2007 bis 2015).

Abbildung 3 zeigt die regionale Verteilung der Flurbereinigungsverfahren und der förderfähigen Investitionen auf die schleswig-holsteinischen Kreise. Die meisten Mittel aus 125/1 (4,6 Mio. Euro, das ist ein Drittel der Gesamtsumme) wurden im Kreis Nordfriesland investiert. Unter den fünf Verfahren, die dort gefördert wurden, sticht Bökingharde mit allein 3 Mio. Euro heraus. Im Kreis Schleswig-Flensburg wurden ebenfalls fünf Verfahren gefördert. Hier kamen zu den 3 Mio. Euro aus 125/1 fast ebenso viele Mittel (2,6 Mio. Euro) für Naturschutzmaßnahmen aus 323/2, sodass die Gesamtinvestitionen der Flurbereinigung noch höher waren als in Nordfriesland. Das herausragende Verfahren ist Mittlere Treene mit 1,5 Mio. Euro originären Flurbereinigungsmitteln und 1,9 Mio. Euro für Naturschutzinvestitionen. Mit Dithmarschen, Rendsburg-Eckernförde und Steinburg folgen drei weitere Kreise, in denen jeweils mehr als 2 Mio. Euro investiert wurden. Vergleichsweise wenig geförderte Flurbereinigung fand in den Kreisen im Hamburger Umland und im östlichen Holstein statt.

Die Förderung des FLT verteilte sich auf alle Kreise, jedoch ebenfalls mit einem Schwerpunkt auf den nordwestlichen Landesteilen. In den FLT wurden zwischen 30.000 (Kreise Pinneberg, Stormarn, Plön) und 220.000 Euro (Nordfriesland) investiert.

Abbildung 3: Zahl geförderter Verfahren und Verteilung der förderfähigen Kosten auf die Kreise Schleswig-Holsteins



Quelle: Eigene Auswertung von Projektdaten (2007 bis 2015).

5.2 Output-Daten

Nachfolgend wird ein Überblick über Kennzahlen aller geförderten Flurbereinigungsverfahren (unabhängig von der Förderung aus 125/1 oder 323/2) gegeben.

Einer Aufstellung des LLUR zufolge⁵ waren Ende 2015 insgesamt 58 Flurbereinigungsverfahren in verschiedenen Stadien anhängig. Im Rahmen des ZPLR wurden 44 Verfahren gefördert, davon 33 noch laufende und elf, die im Verlauf der Förderperiode rechtskräftig abgeschlossen wurden (vgl. Tabelle 5). Fünf der geförderten Verfahren wurden innerhalb der Förderperiode neu eingeleitet, die meisten sind hingegen teils wesentlich älter. Die durchschnittliche Laufzeit der Ende 2015 nicht abgeschlossenen Verfahren beträgt 17,4 Jahre.

Die meisten (36 der 44) geförderten Verfahren sind vereinfachte Verfahren nach § 86 FlurbG, darunter sind alle in der jüngeren Zeit begonnenen Verfahren. Die zwei letzten Regelverfahren nach § 1 FlurbG wurden im Jahr 1996 eingeleitet, das älteste noch laufende Verfahren bereits

⁵ Ansprechpartner im LLUR zu Fragen der Flurbereinigung, <http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/LLUR/Organisation/abteilungen/abteilung8.html> (zitiert am 30.06.2016)

1978. Nur ein Altverfahren nach § 91 FlurbG ist in der Förderdatenbank enthalten, Unternehmensflurbereinigungen nach § 87 FlurbG werden in Schleswig-Holstein zurzeit nicht gefördert.

Tabelle 5: 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 laufenden Verfahren**
			Wege- und Gewässerplan	Besitzeinweisung	Flurbereinigungsplan	Schlussfeststellung	
§ 1	7	-	7	3	3	3	30,5
§ 86	36	5	31	17	17	8	15,2
§ 91	1	-	1	-	-	-	32,0
Insgesamt	44	-	39	20	20	11	17,4

* aufgestellt bzw. durchgeführt bis Ende 2015.

** 33 Verfahren, die bis Ende 2015 nicht schlussfestgestellt waren.

Quelle: Eigene Auswertung von Projektdaten (2007 bis 2015).

In 20 Verfahren ist die (vorläufige) Besitzeinweisung erfolgt.⁶ Mit diesem Verfahrensschritt werden die Teilnehmer dem neuen Grundstückseigentum zugeordnet, womit der „aktive“ Verfahrensabschnitt mit dem Großteil der Investitionen (u. a. in den Wegebau) meist weitgehend beendet ist. In 14 Verfahren erfolgte die Besitzeinweisung im Zeitraum 2007 bis 2015. In diese Verfahren allein flossen rund 46 % der förderfähigen Gesamtinvestitionen; sie werden als die „aktiven“ Verfahren der Förderperiode 2007 bis 2013 betrachtet.

Tabelle 6 zeigt die bearbeiteten Zielrichtungen der Verfahren laut den Projektdaten. Fast alle Verfahren haben das Ziel einer Verbesserung der Agrarstruktur, in mehr als der Hälfte der Fälle kombiniert mit Aufgaben im Bereich Naturschutz und Landschaftsentwicklung. Jeweils 10 bis 15 % der Verfahren verfolgen Ziele in den Bereichen Überörtlicher Verkehr, Überörtliche Wasserwirtschaft und Kommunalen Gemeinbedarf, zwei Verfahren dienen auch dem Küstenschutz. Insgesamt zeigt die Auswertung, dass in den geförderten Verfahren bei durchschnittlich 2,0 Zielen pro Verfahren ein breiter Aufgabenverbund bearbeitet wird.

⁶ In Schleswig-Holstein erfolgt heutzutage die Besitzeinweisung zumeist nicht als separater Verfahrensschritt, sondern im Zuge der Ausführung des Flurbereinigungsplans. (Eigentlich wird der Besitzübergang in den Verhandlungen geregelt.)

Tabelle 6: Zielrichtungen der geförderten Verfahren nach Verfahrensart

Verfahrensart nach FlurbG	Anzahl Verfahren	Anzahl Verfahren mit dem Ziel						Anzahl Ziele pro Verfahren
		Agrarstruktur	Überörtlicher Verkehr	Überörtliche Wasserwirtschaft	Kommunaler Gemeindebedarf	Naturschutz, Landschaftsentwicklung	Küstenschutz	
§ 1	7	7	1	2	3	2	-	2,1
§ 86	36	34	5	3	4	23	2	2,0
§ 91	1	1	-	-	-	-	-	1,0
Insgesamt	44	42	6	5	7	25	2	2,0

Quelle: Eigene Auswertung von Projektdaten (2007 bis 2015).

Tabelle 6 zeigt Größenindikatoren der geförderten Verfahren sowie darunter der aktiven Verfahren mit Besitzeinweisung zwischen 2007 und 2015. In allen Verfahren wurde eine Fläche von insgesamt rund 79.000 ha bearbeitet, das sind 5 % der schleswig-holsteinischen Landesfläche. Die durchschnittliche Verfahrensfläche betrug 1.801 ha, die Größe der einzelnen Verfahren liegt aber in einer breiten Spanne zwischen 64 und 13.500 ha. Vier Verfahrensgebiete sind über 4.000 ha groß. Diese sehr großen Verfahrensgebiete werden allerdings nicht flächendeckend neu überplant. Die Grenzen werden so großräumig gezogen, damit ausreichend potenzielle Tauschflächen für die Landwirte im Gebiet verfügbar sind. In der Behandlung des Gebiets wird dann unterschieden zwischen dem Verfahrensgebiet und dem eigentlichen (kleinräumigeren) Bearbeitungsgebiet, das für bodenordnerische und investive Maßnahmen vorgesehen ist (IM, 2005). Die landwirtschaftliche Nutzfläche in allen geförderten Verfahren betrug rund 66.000 ha, das sind 6,7 % der Gesamt-LF Schleswig-Holsteins.

In den 14 aktiven Verfahren wurde eine Gesamtfläche von rund 41.000 ha, davon LF im Umfang von rund 35.000 ha bearbeitet.

Rund 27.400 Grundstückseigentümer waren als Teilnehmer in den geförderten Verfahren beteiligt, das sind 91 % des im ZPLR bis 2013 veranschlagten Outputziels. Die Zahl der Teilnehmer alleine sagt allerdings nichts über die Zahl der Personen aus, für die substanzielle Verbesserungen innerhalb des Verfahrens erreicht wurden. Zumindest profitieren alle Grundstückseigentümer – wie auch die Gesamtbevölkerung im jeweiligen Gebiet – von den Verbesserungen der Verkehrsinfrastruktur und der Landschaftsqualität. Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die Fläche in den Verfahrensgebieten bewirtschaften, betrug insgesamt 862 und lag in einzelnen Verfahren zwischen 2 und 114. Pro Betrieb ergibt sich eine landwirtschaftliche Nutzfläche von durchschnittlich 77 ha innerhalb der Verfahrensgebiete.

Tabelle 7: Flächengrößen, Anzahl der Teilnehmer und Betriebe in allen Verfahren und in den aktiven Verfahren mit Besitzeinweisung 2007 bis 2015

	Anzahl Verfahren	Gebiets- größe (ha)	davon LF (ha)	Anzahl Teilnehmer	Anzahl landw. Betriebe	LF (ha) pro Betrieb
Alle Verfahren						
Summe	44	79.258	66.369	27.375	862	77,0
pro Verfahren		1.801	1.508	622	20	
Aktive Verfahren						
Summe	14	40.956	34.578	21.442	431	80,2
pro Verfahren		2.925	2.470	1.532	31	

Quelle: Eigene Auswertung von Projektdaten (2007 bis 2015).

Freiwilliger Landtausch (FLT)

Der FLT nach § 103 FlurbG ist eine stark vereinfachte Form der Flurbereinigung, bei der in der Regel nur ganze Flurstücke zwischen wenigen Teilnehmern ausgetauscht und keine investiven Maßnahmen durchgeführt werden. Der FLT wurde in der betrachteten Förderperiode aus GAK-Mitteln bzw. Landesmitteln gefördert, wobei als förderfähige Kosten lediglich die Aufwendungen der zugelassenen Helfer anfallen. Der Helfer wickelt den Landtausch technisch-organisatorisch ab, sodass der Personalaufwand der Flurbereinigungsbehörde auf ein Minimum beschränkt ist. Eine Förderung ist möglich, wenn der Landtausch der Verbesserung der Agrarstruktur (GAK-Mittel) oder Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege (Landesmittel) dient. Im Bewertungszeitraum wurden in Schleswig-Holstein 586 Landtauschverfahren mit einer Gesamtfläche von über 9.500 ha und rund 1.200 Teilnehmern gefördert (vgl. Tabelle 8). Pro Verfahren wurden im Durchschnitt 16 ha getauscht. Die Verfahren fanden in allen Landesteilen statt, mit einem zahlenmäßigen Schwerpunkt in den nördlichen Kreisen Nordfriesland und Schleswig-Flensburg.

Tabelle 8: Anzahl, Flächengrößen und Teilnehmer in geförderten Freiwilligen Landtauschverfahren

Kreis	Anzahl Landtausch-Verfahren	Gesamtfläche (ha)	Anzahl Teilnehmer	Durchschnittsgrößen pro Verfahren	
				Fläche (ha)	Förderfähige Kosten (Euro/ha)
Kiel	2	89	5	44	47
Lübeck	1	8	2	8	188
Dithmarschen	31	236	60	8	204
Herzogtum Lauenburg	41	1.097	71	27	65
Nordfriesland	134	1.678	269	13	131
Ostholstein	46	1.127	93	25	75
Pinneberg	22	220	45	10	156
Plön	29	373	54	13	120
Rendsburg-Eckernförde	69	1.139	123	17	95
Schleswig-Flensburg	89	1.190	170	13	113
Segeberg	48	818	105	17	97
Steinburg	52	1.195	122	23	80
Stormarn	22	364	47	17	92
Schleswig-Holstein	586	9.533	1.166	16	101

Quelle: Eigene Auswertung von Projektdaten (2007 bis 2015).

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 Schlagstrukturen und der verbesserten Infrastruktur, die das Ergebnis der geförderten Verfahren sind, ermittelt werden.

Darüber hinaus sind Ergebnisindikatoren für die zweite Hauptzielstellung der Flurbereinigung, nämlich die Lösung von Flächennutzungskonflikten, erforderlich. Als zentraler Indikator dient hier die Flächenbereitstellung für nichtlandwirtschaftliche Zwecke.

5.3.1 Schlagstrukturen

Die im Rahmen der 7-Länder-Evaluation verwendeten Ergebnisindikatoren der Bodenordnung (Erhöhung der durchschnittlichen Schlaggröße und -länge, Verkürzung der durchschnittlichen

Hof-Feld-Entfernung) wurden im Rahmen der Befragung von Verfahrensbearbeitern abgefragt. Eine Beantwortung unterblieb aber in nahezu allen Verfahren.

Dies lässt sich damit begründen, dass in Schleswig-Holstein in den meisten aktuellen Verfahren keine flächendeckende Bodenordnung durchgeführt wird. Einerseits liegen hinreichend arron-dierte Strukturen vor, und andererseits begrenzen Landschaftselemente häufig eine weitere Zusammenlegung von Schlägen. Der Flächentausch in den Verfahren findet nur auf einzelne Flächen oder Gemarkungsteile bezogen statt. Eine vorläufige Besitzeinweisung, wie sie in anderen Bundesländern regelmäßiger Verfahrensbestandteil ist, wird in SH zumeist nicht durchgeführt.

Der Einfluss der Bodenordnung auf die Schlagstrukturen beschränkt sich somit auf einzelne Flächen bzw. Betriebe. Die im Rahmen der 7-Länder-Evaluation verwendeten Ergebnisindikatoren sind bei den schleswig-holsteinischen Verfahren nicht anwendbar. Es ist aber davon auszugehen, dass solche Verbesserungen der Schlagstrukturen in Einzelfällen durchaus erreicht wurden und zu spürbaren Erleichterungen der Produktionsbedingungen auf diesen Schlägen geführt haben.

5.3.2 Wegebau

Der Aus- und Neubau von Wegen ist integraler Bestandteil fast aller in 125/1 geförderten Flurbereinigungsverfahren. 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.

Aus den Projektdaten der Jahre 2007 bis 2015 geht hervor, dass in diesem Zeitraum 135,1 km Wege gebaut wurden. Die Baumaßnahmen verteilen sich auf 30 der 44 geförderten Verfahren.

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 9 zeigt die Wegebilanzen für zehn Verfahrensgebiete.

Tabelle 9: Gesamtlänge und Bauweisen der Wege in den Verfahren der Befragung

Bauweise	Anzahl Verfahren	km insgesamt	km pro Verfahren	Größte Länge in einem Verfahren
Asphaltweg	9	135,5	11,3	88,0
Betonspurbahn	5	10,5	0,9	5,1
mit hydraulischen Bindemitteln	4	15,1	1,3	5,7
Befestigung ohne Bindemittel	4	52,6	4,4	44,7
Insgesamt	10	213,7	17,8	133,7
davon Bau auf neuer Trasse	7	13,4	1,1	5,1

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Verfahrensbearbeiter (Befragungen 2007, 2015).

Insgesamt wurden in diesen Verfahren 214 km Wege ausgebaut, das sind im Durchschnitt 17,8 km pro Verfahren. Der Durchschnitt wird allerdings stark durch das Verfahren Bökingharde geprägt, in dem alleine insgesamt 134 km Wege gebaut wurden. Aussagekräftiger ist die Wegebauleistung bezogen auf die LF der Verfahrensgebiete. Diese lag im Durchschnitt bei 0,51 km pro 100 ha Verfahrensfläche mit starken Schwankungen zwischen den einzelnen Gebieten (zwischen 0,11 und 1,8 km/100 ha). Etwa 6 % der Wege wurden auf neuer Trasse ausgebaut.

Bezüglich der Bauweisen überwogen Asphaltwege mit 136 km (63 % der Gesamtlänge). Daneben fand auch die Befestigung ohne Bindemittel stärkere Anwendung (53 km, 25 % der Gesamtlänge). Alle anderen Bauweisen haben demgegenüber eine vergleichsweise geringe Bedeutung. Insgesamt wird deutlich, dass die Wahl der Bauweisen stark von der Prioritätensetzung Schleswig-Holsteins auf multifunktionale Wege geprägt ist.

Neben landwirtschaftlichen Zwecken erfüllen viele der ausgebauten Wege auch andere Funktionen, wie Tabelle 10 zeigt. Nach Angaben der Verfahrensbearbeiter werden rund 42 km (20 % der Gesamtlänge) in den Stichprobenverfahren fast nur landwirtschaftlich genutzt, 172 km (80 %) erfüllen dagegen multifunktionale Zwecke. Rund 60 % der Wege werden zur allgemeinen Naherholung durch Einwohner bzw. Touristen genutzt, etwa 50 % für alltägliche Zwecke, u. a. als Schul- oder Arbeitsweg. 17 km der ausgebauten Wege (8 %) wurden in überörtliche touristische Wegekonzepte, in erster Linie Radwanderwege, eingebunden. Fünf Prozent der Wege erschließen bestimmte Sehenswürdigkeiten oder Ziele der Naherholung.

Tabelle 10: Nutzung der Wege in sechs Stichprobenverfahren

Wegenutzung	km insgesamt	Prozent von Gesamt
Fast nur land- und forstwirtschaftliche Nutzung	42,1	19,7 %
Außerlandwirtschaftliche Nutzung in nennenswertem Umfang	171,6	80,3 %
davon (Doppelnennungen möglich):		
- Nutzung für alltägliche Zwecke (PKW-Verkehr, Schul- oder Arbeitsweg)	108,4	50,7 %
- Überörtliche touristische Nutzung im Rahmen touristischer Wegekonzepte	16,9	7,9 %
- Erschließung von Sehenswürdigkeiten oder bestimmte Zielen der Naherholung	9,7	4,5 %
- allgemeine Nutzung zur Naherholung durch Einwohner bzw. Touristen	131,1	61,3 %

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Verfahrensbearbeiter (Befragungen 2007, 2015).

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.

In den Befragungsrunden 2007 und 2015 zeigte sich, dass Flächenbereitstellungen für außerlandwirtschaftliche Ziele in vielen Verfahren einen hohen Stellenwert hatten (Tabelle 11). In zwölf Stichprobenverfahren mit erfolgter Besitzeinweisung wurden durchschnittlich 144 ha oder 7 % der Gesamtfläche dieser Verfahren an außerlandwirtschaftliche Beteiligte zugewiesen. Unter den außerlandwirtschaftlichen Zielrichtungen war Naturschutz und Landschaftspflege besonders bedeutsam. Nahezu 5 % der Gesamtfläche wurden der Zweckbindung Naturschutz zugeordnet. Allerdings konzentrierte sich die Flächenbereitstellung für Naturschutzzwecke nahezu vollständig auf die vier Verfahrensgebiete Eidertal I, Leezener Au, Mittlere Treene und Obere Treenelandschaft. Auch für Zwecke des überörtlichen Verkehrs und der überörtlichen Wasserwirtschaft sowie für Zwecke der Kommunen wurden in vielen Verfahren Flächen zur Verfügung gestellt. Nähere Hinweise hierzu finden sich in Kapitel 5.7.3.

Tabelle 11: Flächenbereitstellung in 12 ausgewählten Verfahrensgebieten

Zielrichtung der Teilnehmer	Anzahl Verfahren	Zugewiesene Fläche (in ha)			Zahl Beteiligter, für die Rolle des Verfahrens	
		Summe	Mittelwert	Maximum	unentbehrlich	wichtig
Überörtlicher Verkehr	6	488,8	54,3	300,0	1	7
Überörtliche Wasserwirtschaft	4	18,9	2,1	12,0	1	-
Kommunaler Gemeinbedarf	3	50,2	5,6	30,0	2	6
Naturschutz	5	1.170,2	130,0	600,0	6	3
Freizeit und Erholung	2	3,0	0,3	3,0	-	4
Summe	9	1.731,1	192,3	600,0	10	20

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Verfahrensbearbeiter (Befragungen 2007, 2015).

5.3.4 Biotopgestaltende Maßnahmen durch die TG

Biotope und Gehölzstrukturen

Die folgenden Angaben zur Umsetzung biotopgestaltender Maßnahmen innerhalb der Flurbereinigung beziehen sich auf eine Stichprobe von 12 Verfahren, für die seitens der Verfahrensbearbeiter umfangreiche Angaben zu den umgesetzten Projekten zur Verfügung gestellt wurden.

Tabelle 12: Beitrag der Flurbereinigung zur Neuanlage von Biotopstrukturen in der Landschaft (Summe für zwölf ausgewählte Verfahrensgebiete)

Art der Biotopstruktur	Neuanlage	davon Kompensation	Beseitigung	Netto-Effekt
Hecke (km)	6,1	3,0	0,1	3,1
Wallhecke (km)	0,0	0,0	0,0	0,0
Baumreihe/Allee (km)	0,6	0,1	0,0	0,5
Feldgehölz (ha)	2,2	0,1	0,0	2,1
Streuobstwiese (ha)	0,8	0,0	0,0	0,8
Laubwald/Mischwald (ha)	0,0	0,0	0,0	0,0
Stillgewässer/Feuchtbiotop (ha)	5,4	0,2	0,0	5,2
Sukzessionsflächen/Saumstrukturen (ha)	16,4	1,4	0,0	15,0
Sonstiges (ha)	0,1	0,0	0,0	0,1
Gesamt: Linienhafte Strukturen (km)	6,7	3,1	0,1	3,6
km pro Verfahrensgebiet				0,51
Gesamt: Flächenhafte Strukturen (ha)	24,8	1,7	0,0	23,1
ha pro Verfahrensgebiet				3,31

Quelle: Eigene Berechnung (Befragung der Verfahrensbearbeiter 2007, 2015).

Tabelle 12 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 erfolgte. Hierbei wurden nicht die Kompensationsmaßnahmen nach Eingriffsregelung betrachtet, sondern nur die tatsächlichen Netto-Effekte. Im Mittel über die betrachteten 12 Verfahrensgebiete waren dies 0,5 km an linienhaften Gehölzstrukturen und 3,3 ha an flächenhaften Biotopstrukturen.

Eine Beseitigung von Biotopstrukturen kam nahezu nicht vor.

Die Flurbereinigung trägt damit durch die Neuanlage von Biotopen zur Strukturanreicherung 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 insgesamt positiv beeinflussten Bereiches ist aufgrund der Heterogenität der umgesetzten Maßnahmen nicht möglich. Die nachfolgende Bewertung stützt sich auf die Ergebnisse der Befragung von Verfahrensbearbeitern.

Nach deren Einschätzungen wurden in 7 von 12 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.

Wasser

In sieben der zwölf näher betrachteten Verfahrensgebiete wurden neben der Flächenbereitstellung auch mehr oder weniger umfangreiche Maßnahmen zum Fließgewässerschutz durchgeführt. Hierbei standen die Anlage von Gewässerrandstreifen und die Aufnahme von Verrohrungen im Vordergrund, wie Tabelle 13 zeigt.

Tabelle 13: Beitrag der Flurbereinigung zur naturnahen Entwicklung von Fließgewässern (Summe für 12 ausgewählte Verfahrensgebiete)

Maßnahme an Gewässern	Anzahl Verfahrensgebiete	Summe
Anlage von Gewässerrandstreifen, einseitig	3	3,85 km
Anlage von Gewässerrandstreifen, beidseitig	1	0,20 km
Aufnahme von Verrohrungen	1	2,50 km
Anlage von Sohlgleiten	1	1 Stück
Renaturierung von Gewässern	1	1,76 km

Quelle: Eigene Berechnung (Befragung der Verfahrensbearbeiter 2007, 2015).

Als konkrete Projekte kann auf die Anlage von Gewässerrandstreifen in einer Länge von 2,0 km im Verfahrensgebiet Eidertal I oder die Aufnahme von Verrohrungen im Verfahrensgebiet Wrohm auf einer Länge von 2,5 km hingewiesen werden.

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 werden der Stoffeintrag, die Bodenerosion sowie die Gefahr der Bodenverdichtung verringert.

Sonstige Maßnahmen zum Bodenschutz wurden in den ausgewählten Stichprobenverfahren nicht umgesetzt, da in allen zwölf Verfahrensgebieten die Bodenerosion nicht als relevantes Problem eingestuft wurde.

6 Maßnahmenpezifische Bewertungsfragen

6.1 Wettbewerbsfähigkeit der Begünstigten

Frage 15: Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Begünstigten zu verbessern?

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.

Durch die **Bodenordnung** entstehen Kostensenkungen unmittelbar ab dem Zeitpunkt der Besitzeinweisung dadurch, dass Landwirte auf größeren, längeren, besser geformten Schlägen mit ver-ringerter Hof-Feld-Entfernung kostengünstiger wirtschaften können als in den Schlagstrukturen vor der Besitzeinweisung.

Wie in Kapitel 5.3.1 bereits dargestellt, erfolgt in den aktuellen schleswig-holsteinischen Flurbereinigungsverfahren eine Neuzuteilung landwirtschaftlicher Flächen nur in Teilgebieten mit besonderem Neuordnungsbedarf. Indikatoren der Bodenordnung, die eine Abschätzung der Kostenersparnisse für die Landwirtschaft erlauben würden, liegen nicht vor. Es ist aber davon auszugehen, dass Landwirte in bestimmten Teilräumen der Flurbereinigung zu nennenswerten Kosteneinsparungen aufgrund der Neuordnung kommen.

In früheren Bewertungen (Tietz und Bathke, 2008) wurden aufgrund von Modellrechnungen in den damals bewerteten Verfahren Kosteneinsparungen in Höhe von rund 30 Euro/ha ermittelt. Der Flächenumfang, auf dem in den aktuellen Verfahren solche Ersparnisse realisiert werden konnten, ist aber nicht bekannt.

Wegebau verbessert die Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe, indem er eine dauerhafte Senkung der Produktionskosten bewirkt. Die Landwirte sparen durch die Fördermaßnahme Transportzeit, können die Transportfahrzeuge evtl. schwerer beladen oder vermeiden Wendenmanöver auf den landwirtschaftlichen Flächen, welche den Ackerboden schädigen würden.

Die Höhe der Kostensenkung lässt sich nicht ohne Weiteres kalkulieren, da sie vom Ausgangszustand des Weges sowie auch von der jeweiligen Funktion eines Weges innerhalb des gesamten Wegenetzes abhängig ist. Ein neu ausgebauter Streckenabschnitt bringt punktuell eine Entlastung für die Landwirte, die jeweils geförderte Wegstrecke ist aber immer nur klein im Verhältnis zu den gesamten Transportstrecken der landwirtschaftlichen Betriebe. Eine Quantifizierung der Kostenvorteile ist aber auf der Grundlage von Modellrechnungen überschlägig möglich.

Im schleswig-holsteinischen Modellvorhaben „Wege mit Aussichten“ wurde für Beispielgemeinden eine Funktionsanalyse des vorhandenen Wegenetzes durchgeführt (ALR SH et al., 2008). Hierbei wurden für die Wegenutzung die in Tabelle 14 aufgeführten Häufigkeiten angesetzt.

Tabelle 14: Richtwerte für die Hof-Feld-Fahrten (einfache Fahrt) bei den verschiedenen Bewirtschaftungsformen für jeweils 5 ha

Tätigkeit	Getreide/Raps	Silomais	Grassilage
Saatbett/Einsaat	2	2	2,0
Düngung	3	2	3,0
Gülle*	15	15	15,0
Pflanzenschutz	3	2	-
Ernte	1	1	(einschließlich Wenden) 9,0
Ernte/Abfuhr*	5	15	20,0
Stoppelbearbeitung	1	1	(Walzen, Schleppen) 2,0
Pflügen	1	1	0,3
Gesamt	31	39	51,3

* Besonders gewichtsträchtige Fahrten

Quelle: ALR SH et al. (2008).

Ein ländlicher Weg, der 100 ha mit Mais und Getreide bestellte Fläche (Mais: 60 %, Getreide/Raps: 40 %) erschließt, wird danach pro Jahr mit ca. 1.432 Fahrten belastet, von denen 520 besonders gewichtsträchtige Fahrten sind (Gülleausbringung, Ernte-Abfuhr).

Wird ein Streckenabschnitt von 1 km Länge auf einem Haupterschließungsweg, der der Erschließung von 100 ha dient, ausgebaut und damit die mittlere Fahrgeschwindigkeit von 15 km/h auf 25 km/h erhöht, ergibt sich die folgende Zeit- und Kostenersparnis (Tabelle 15).

Tabelle 15: Zeit- und Kostenersparnis infolge des Ausbaus von 1 km Wegstrecke bei einer angenommenen Erschließung von 100 ha

	vor dem Ausbau	nach dem Ausbau
Anzahl Fahrten pro Jahr	1.432	1.432
mittlere Fahrgeschwindigkeit	15 km/h	25 km/h
Zeitbedarf bei 1.432 Fahrten pro Jahr	95,5 h	57,3 h
Zeitersparnis		38,2 h
Kostenersparnis (Schlepperstunde mit Fahrer und Anbaugerät, im Schnitt über alle Arbeitsgänge ca. 60 Euro/h*)		2.292 Euro
Kostenersparnis pro ha und Jahr		ca. 23 Euro

* Feste Kosten Mietschlepper 160 PS: 24,40 Euro/ha, 50 % variable Kosten Mietschlepper: 9,33 Euro/ha, Opportunitätskosten Schlepperfahrer: 20 Euro/h, Maschinenkosten Anbaugerät pauschal: 6 Euro/h

Quelle: Eigene Berechnungen.

Nach dieser überschlägigen Kalkulation ergibt sich ein Kostenvorteil von 23 Euro pro ha und Jahr bei Ausbau eines Haupterschließungsweges von 1 km Länge und einer angenommenen Erschließung von 100 ha. Je nach den angenommenen Randbedingungen kann dieser Wert aber erheblich schwanken. Eine Erschließung von 100 ha ist für ländliche Wege durchaus typisch.

Es wurde in diesem Beispiel nur die reine Zeitersparnis bewertet. Berücksichtigt man als weiteren Effekt noch die Einsparung von Umwegen durch den Ausbau von Brückenbauwerken, kann unser Erachtens von einem Kostenvorteil von mindestens 25 Euro pro ha und Jahr ausgegangen werden. Deutlich größere Kostenvorteile sind aber möglich, wenn aufgrund des Wegeausbaus andere und effizientere Produktionsverfahren eingesetzt werden können. Demgegenüber kann bei Stichwegen mit geringer Erschließungsfläche der Kostenvorteil auch gegen Null tendieren.

Die Modellrechnungen zeigen also die deutlichen Wirkungen des Ausbaus der Wege auf die Transportkosten und damit auf die Rentabilität der Flächenbewirtschaftung. Es kann überschlägig mit Kosteneinsparungen von mindestens 25 Euro pro ha und Jahr gerechnet werden, wobei einem Wegeabschnitt von 1 km Länge eine Fläche von 100 ha zugeordnet wird. Bei einer Ausbaustrecke von 135 km ergibt sich ein Kostenvorteil allein für die Landwirtschaft von ca. 0,34 Mio. Euro pro Jahr. Kostenvorteile für außerlandwirtschaftliche Nutzer können nicht quantifiziert werden und sind hierbei nicht berücksichtigt.

6.2 Zusätzliche Wirkungen

Frage 20: Welche zusätzlichen Wirkungen, einschließlich der Wirkungen, die anderen Zielen/Schwerpunkten dienen, wurden im Zuge der Umsetzung dieser Maßnahme festgestellt?

Maßnahmen der Flurbereinigung entfalten je nach Schwerpunkt und Ausgestaltung des einzelnen Verfahrens Wirkungen in allen durch die ELER-Förderung angesprochenen Wirkungsbereichen: **Wirtschaft und Lebensqualität** im ländlichen Raum profitieren von der Bodenordnung und von der ausgebauten Wegeinfrastruktur, die in vielen Fällen auch der **touristischen Erschließung** dient. Vielfältige **Umweltwirkungen** gehen von den Leistungen der Bodenordnung wie auch von im Rahmen der Flurbereinigung durchgeführten investiven Maßnahmen aus. Die **Gesamtbewertung** von einzelnen Verfahren, die im Rahmen der durchgeführten Fallstudien bei verschiedenen Beteiligten erhoben wurde, verdeutlicht die unterschiedliche Schwerpunktsetzung, die bei Flurbereinigungsverfahren möglich ist.

6.2.1 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. Zusammengefasst werden folgende Aspekte 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 Gefährdungspotenzials durch langsamen und überbreiten landwirtschaftlichen Verkehr,
- Verbesserung der Erholungseignung der Landschaft durch Ausbau von Wegen, die für Freizeit- und Erholungsverkehr genutzt werden, sowie durch gezielte Erschließung von Sehenswürdigkeiten und Gebieten der Naherholung.

Insgesamt werden nach Angaben der befragten Verfahrensbearbeiter 80 % der ausgebauten Wege auch durch nichtlandwirtschaftliche Bevölkerungsgruppen in nennenswertem Umfang genutzt (vgl. Kapitel 5.3.2).

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.

Potenziale bietet die Flurbereinigung v. a. in 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.

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 entbehrlicher Rechte im Grundbuch deutlich erhöht wird.

6.2.2 Verbesserung der touristischen Erschließung

Potenziale bietet der ländliche Wegebau auch in Bezug auf die touristische Entwicklung von Gebieten (Rad-Fernwanderwege). Nach Angaben in einer Verfahrensstichprobe werden 61 % der ausgebauten Wegelänge in stärkerem Maße für die Naherholung oder von Touristen genutzt. Acht Prozent der Wege sind in überregionale Fahrradwege eingebunden. Eine Attraktivitätssteigerung einzelner ländlicher Regionen als Tourismus- und Naherholungsstandort kann angenommen werden, eine Quantifizierung der Wirkungen ist aber nicht möglich.

6.2.3 Umweltwirkungen

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

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

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

Die große Bedeutung, die dem Naturschutz und der Landschaftspflege in der Flurbereinigung zukommt, wird schon dadurch verdeutlicht, dass in 57 % der geförderten Verfahren Naturschutz und Landschaftspflege als Verfahrensziel mit benannt wurde.

Flächenbereitstellungen für den Naturschutz

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 Naturschutzgroßprojektes zustimmen, wenn die Durchführung einer begleitenden Flurbereinigung einschließlich investiver Maßnahmen zugesichert wird, ist als akzeptanzsteigernde Wirkung der Flurbereinigung zuzuschreiben.

Der Umfang der erfolgten Flächenbereitstellungen für den Naturschutz wurde in Kapitel 5.3.3 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.

Wie in Kapitel 5.3.3 dargestellt, hat die Flurbereinigung auch eine Bedeutung für die Umsetzung von Vorhaben im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie. Hierbei steht oftmals die Anlage von Gewässerrandstreifen im Vordergrund.

Nach den durchgeführten Analysen werden für rund 5 % der Verfahrensgebietsfläche eigentumsrechtliche Regelungen zu Gunsten des Natur- und Umweltschutzes getroffen.

Biotopgestaltende Maßnahmen durch die TG

Wie oben dargestellt (Kapitel 5.3.4), erfolgt in den Flurbereinigungsgebieten eine Anreicherung der Landschaft sowohl mit linienhaften Biotopstrukturen als auch mit nicht oder nur extensiv genutzten Landschaftsbestandteilen. Hierbei werden nicht die Kompensationsmaßnahmen nach Eingriffsregelung betrachtet, sondern nur die tatsächlichen Netto-Effekte. Im Mittel über eine Stichprobe von zwölf Verfahrensgebieten waren dies 0,5 km an linienhaften Gehölzstrukturen und 3,3 ha an flächenhaften Biotopstrukturen.

Aufwertung des Landschaftsbildes

Wie oben dargestellt, werden im Rahmen der Flurbereinigung 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 insgesamt positiv beeinflussten Bereiches ist aufgrund der Heterogenität der umgesetzten Maßnahmen aber nicht möglich.

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 werden der Stoffeintrag, die Bodenerosion sowie die Gefahr der Bodenverdichtung verringert.

Einsparung von Treibstoffen (Klimawirkungen)

Einsparungen im Kraftstoffverbrauch ergeben sich aufgrund der Flurbereinigung sowohl durch die Optimierung der Schlagstrukturen als auch durch den Wegebau, der höhere Fahrtgeschwindigkeiten ermöglicht. Hinzu kommen sonstige Wirkungen z. B. durch die Arrondierung von Naturschutzflächen.

Große, regelmäßig geformte Schläge verringern die Wendezeiten und die unproduktiven Nebenzeiten und senken dadurch den Treibstoffverbrauch (Demmel, 2008). Große Einzelschläge senken darüber hinaus die Anzahl von Fahrten zwischen Feld und Hofstelle. Einspareffekte in der Größenordnung von 5 % des Treibstoffverbrauchs auf den neu geordneten Flächen sind demnach durchaus möglich. Der Flächenumfang, auf dem in den aktuellen Verfahren solche Ersparnisse realisiert werden konnten, ist aber nicht bekannt.

7 Diskussion und Schlussfolgerungen

7.1 Bodenordnung

Die Auswertungen haben gezeigt, dass die Flurbereinigung in mancherlei Hinsicht im Schnittpunkt verschiedener und zum Teil divergierender Nutzungsinteressen und Förderpolitiken für den ländlichen Raum steht.

Das Erfordernis der Bodenordnung ergibt sich zunehmend aus den Ansprüchen nichtlandwirtschaftlicher Nutzergruppen (Naturschutz, Wasserwirtschaft, Siedlung, Verkehr, Hochwasserschutz). Vor dem Hintergrund der zunehmenden Flächenknappheit und der stark angestiegenen Pacht- und Bodenpreise wird es zunehmend schwerer werden, die Flächeneigentümer und Landnutzer von der Notwendigkeit einer Flurbereinigung zu überzeugen, die in vielen Gebieten dazu dienen soll, Flächenansprüche anderer Nutzergruppen zu befriedigen, ohne hierbei den gesetzlichen Anspruch auf Privatnützigkeit der Verfahren aus den Augen zu verlieren.

Es bleibt eine Herausforderung für die Zukunft, diesen Ansprüchen im Rahmen eines auf Zustimmung der Grundeigentümer beruhenden Verfahrens auch nachzukommen, ohne in der Landwirtschaft an Akzeptanz zu verlieren. Die Flurbereinigung hat allerdings wie kein anderes Instrument die Möglichkeit, mit einer Kombination von bodenordnerischen und investiven Maßnahmen auf Ansprüche verschiedener Nutzergruppen einzugehen. Die Förderung des Wegebaus ist ein oftmals unverzichtbares Element der Flurbereinigung, um die Zustimmung der Landwirte zu bodenordnerischen Maßnahmen, die nicht in ihrem Interesse liegen, zu erhalten.

7.2 Wegebau

7.2.1 Wegebreite

Grundlage für den Wegebau waren bisher die „Richtlinien für den ländlichen Wegebau 1999“ (RLW99). Diese Richtlinien entsprechen allerdings schon seit längerem nicht mehr dem Stand der Technik und den Anforderungen der heutigen Landwirtschaft. Wann eine überarbeitete RLW vorliegen wird, ist derzeit noch nicht absehbar. Da die Praxis dringend eine Anpassung der Richtlinien forderte, hat sich der Fachausschuss „Ländliche Wege“ der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V. (DWA) entschlossen, die bereits erarbeiteten Planungsaspekte und Entwurfsgrundsätze für die Anlage Ländlicher Wege in einer Vorwegausgabe der Richtlinien für die Anlage und Dimensionierung Ländlicher Wege (RLW) neu herauszugeben (DWA, 2014). Darin wurde die empfohlene Wegebreite bei einstreifigen Verbindungswegen und bei Hauptwirtschaftswegen auf 3,5 m angehoben. Der vorliegende Entwurf des DWA-Fachausschusses ist in der Förderperiode ab 2014 auch in Schleswig-Holstein Grundlage für die Förderung des Wegebbaus. Eine entsprechende Empfehlung erübrigt sich daher.

7.2.2 Finanzierung des Wegebbaus

Finanzschwache Gemeinden sind zunehmend nicht mehr in der Lage, die erforderlichen Eigenanteile für Wegebaumaßnahmen und die Wegeunterhaltung aufzubringen. Es wird daher in vielen Bundesländern intensiv über eine zukünftige Finanzierung von Wegebau und Wegeunterhaltung diskutiert.

Schleswig-Holstein hat diesbezüglich mit der Studie „Wege mit Aussichten“ bereits sehr frühzeitig die Problematik umfassend bearbeitet. Die Studie mündete in konkreten Handlungsempfehlungen für die Kommunen. Das in der Studie entwickelte Kernwegekonzept war in verschiedenen Ländern Vorbild für die Entwicklung ähnlicher Konzepte.

Bezüglich der Finanzierung wurden im Rahmen der Studie folgende Optionen genannt:

- Erhöhung der Grundsteuersätze,
- Erhebung von Ausbaubeiträgen auch im Außenbereich,
- Sondernutzungsvereinbarungen, z. B. bei der Errichtung von Windkraftanlagen, Kiesabbauflächen oder auch Biogasanlagen,
- freiwillige Leistungen der Landwirtschaft im Rahmen der Wegeunterhaltung,
- freiwillige Nutzungsvereinbarungen mit der Landwirtschaft zur Einschränkung der Wegebelaftung (z. B. Reduzierung der gefahrenen Geschwindigkeit).

Alle genannten Optionen zielen auf eine gemeinsame Verantwortung von Gemeinden und Nutzern für das ländliche Wegenetz (ALR SH et al., 2011).

Die zunehmende Mechanisierung der Landwirtschaft mit überbreiten und immer schwereren Fahrzeugen führt dazu, dass sich die Ansprüche der Landwirtschaft und der sonstigen Wohnbevölkerung an den Zustand des Wegenetzes auseinander entwickeln. Wenn sich die Notwendigkeit eines stärkeren Ausbaus aus den Ansprüchen der Landwirtschaft ergibt, sollte diese auch angemessen zur Finanzierung herangezogen werden. Im Außenbereich kann eine Kostenbeteiligung der Nutzer insbesondere bei Ortsverbindungs- und Haupterschließungswegen allerdings kaum gerecht kalkuliert werden und ist dementsprechend politisch schwierig umzusetzen. Eine Alternative ist die Einrichtung von Unterhaltungsverbänden, bei denen alle Flächeneigentümer gleichermaßen zur Finanzierung von Wegebaumaßnahmen herangezogen werden können.

Eine andere Möglichkeit ist die Erhebung wiederkehrender Straßenbeiträge, die über einen längeren Zeitraum eingezogen und zweckgebunden für den Wegeausbau verwendet werden, durch die Gemeinden. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes hat die Rechtmäßigkeit der Erhebung solcher Beiträge für einzelne Fälle in Rheinland-Pfalz im Sommer 2014 bestätigt (BVerfG, 2014).

Es bestehen damit verschiedene Alternativen zu einer Anliegerbeteiligung. Die bestehenden Regelungen sollten daher überprüft werden. Auf die in der Flurbereinigung neu zu schaffenden oder auszubauenden Wege findet das kommunale Abgaben- und Beitragsrecht allerdings keine Anwendung, da die Finanzierung der Wege als gemeinschaftliche Anlagen durch die Gesamtheit der Verfahrensteilnehmer nach einem von der TG festgesetzten einheitlichen Beitragsmaßstab erfolgt (§ 19 FlurbG).

7.2.3 Wegeunterhaltung im Umkreis von Biogasanlagen

In nahezu allen Gesprächen mit den Vertretern der AktivRegionen und mit den Bürgermeistern im Rahmen der Erstellung einer Fallstudie zur Fördermaßnahme „Ländlicher Wegebau“ wurde auf das Thema „Biogasanlagen“ hingewiesen. Hier liegt eine spezielle Problematik vor, die mit Blick auf den Finanzbedarf für den Wegeausbau unseres Erachtens immer noch unzureichend diskutiert wird und die auch im Hinblick auf den Wegebau innerhalb der Flurbereinigung von Bedeutung ist.

Der Biomasseanbau erfordert eine spezielle Logistik und ist mit hohen Belastungen für das Wegenetz verbunden (Gerth, 2008):

- Hohe Achslasten der überbetrieblich eingesetzten Ernte- und Transportmaschinen,
- Zunahme der Betrieb-Feld-Distanz und damit des Transportverkehrs insgesamt,
- Tag- und Nachtverkehr auch bei nassem Wetter im Herbst und damit hohe Wegebelastung auch unter ungünstigen Wegebedingungen.

Diesbezüglich kann an dieser Stelle die Empfehlung der Halbzeitbewertung wiederholt werden, dass den Gemeinden bzw. den Teilnehmergeinschaften die Finanzierung des Wegeausbaus im Umkreis von Biogasanlagen nicht allein überlassen bleiben darf. Anliegerbeiträge auf der Grundlage von entsprechenden Satzungen für den Außenbereich treffen nicht nur den Energiemaisanbauer und belasten die Allgemeinheit. Im Sinne des Verursacherprinzips bieten sich für Gemeinden und Städte (oder Zweckverbände) aber folgende Lösungen an (Gerth, 2008):

- Gemeindliche Zustimmung zu Biogasanlagen nur, wenn der Betreiber das Wegenetz ausbaut/verstärkt und unterhält,
- Gewichtsbeschränkungen für einzelne Wege oder Brücken (z. B. 7,5 t),
- Sondernutzungsrechte gegen entsprechende Gebühren, wie sie beispielsweise bei Windkraftanlagen oder Kiesgruben üblich sind.

Es erscheint bemerkenswert, dass das unter Mitarbeit des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetags erarbeitete Grundsatzpapier „Empfehlungen zur Optimierung des Maisanbaus in Schleswig-Holstein“ (MLUR, 2012) mit Blick auf die Wegebelastung über unverbindliche Empfehlungen nicht hinauskommt („Belastungen und Behinderungen, die auch durch größere Fahrzeugbreiten entstehen, können durch Einbahnverkehr, Leerfahrten auf weniger belastbaren Wegen und Einrichtung großzügiger Ausweichbuchten entscheidend reduziert werden“, „Kantenabbrüche und Beschädigung der Banketten lassen sich vermeiden, wenn Feldausfahrten verbreitert werden“). Es wird stattdessen ausführlich auf das Erfordernis einer regelmäßigen Pflege der Bankette hingewiesen. Ein politischer Wille, gewerbliche bzw. („schein“-)privilegierte Biogas-Anlagenbetreiber substanziell an den Wegebaukosten zu beteiligen, ist anhand solcher Aussagen nicht erkennbar. Hier sollte unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände weiter nach verbindlichen Lösungen gesucht werden.

8 Empfehlungen

Die 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 war daher sinnvoll und zielführend.

Die Entscheidung über die Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren wird auch in Schleswig-Holstein vorrangig unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Abwägungen getroffen. Der Einsatz von Fördermitteln ist allerdings in den meisten Fällen eine notwendige Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung von Flurbereinigungsverfahren.

Das Land hat entschieden, in der neuen Förderperiode keine ELER-Mittel mehr für die Flurbereinigung in Anspruch zu nehmen. Dies ist in Anbetracht des hohen zusätzlichen Verwaltungsauf-

wandes, der mit EU-Fördermitteln verbunden ist, und der landesseitig vorgegebenen Verringerung der zu bearbeitenden Verfahren (vgl. Kapitel 4) sinnvoll, sofern GAK-Mittel im erforderlichen Umfang passgenau zur Verfügung gestellt werden.⁷

Flurbereinigung ist auf die Akzeptanz der betroffenen Grundeigentümer angewiesen. Ein besonderer Kritikpunkt in vielen Verfahren ist die lange Verfahrensdauer. Für die Akzeptanz wäre es fatal, wenn die laufenden Verfahren durch verzögerte Fördermittelbereitstellung oder durch fehlendes Personal in der Flurbereinigungsbehörde unnötig in die Länge gezogen würden.⁸ Dies gilt es bei allen Einsparbemühungen der Landesregierung im Auge zu behalten.

Landesseitig ist außerdem vorgegeben worden, bei der Einleitung neuer Verfahren solchen zur Begleitung von Naturschutzprojekten den Vorrang zu geben. Diese Vorfestlegung ist aus Sicht der Evaluation nicht sachgerecht. Flurbereinigung entfaltet ihre Stärken gerade bei der Bearbeitung multilateraler Nutzungsansprüche an die begrenzte Fläche (vgl. Kapitel 1). Flurbereinigungsverfahren sollten dort durchgeführt werden, wo sie den größten volkswirtschaftlichen Nutzen versprechen, unabhängig von der Art der Nutzungskonflikte. Wenn Vorhaben des überörtlichen Verkehrs, des Hochwasserschutzes oder anderer Träger in den nächsten Jahren die Begleitung durch Bodenordnung einfordern, so sollten solche Verfahren – sofern sie volkswirtschaftlich effizient sind – auch durchgeführt und gefördert werden.

⁷ Es ist geplant, die fehlenden EU-Mittel in der neuen Förderperiode durch einen erhöhten Einsatz von GAK-Mitteln (ca. 1-1,5 Mio. Euro/Jahr) aus dem Gesamtkontingent der ILE-Mittel auszugleichen.

⁸ Es wird angestrebt, die Laufzeit neuerer Verfahren (auch mithilfe eines vorbereitenden intensiven Vorphasenprozesses) auf sieben bis zehn Jahre zu verkürzen. Allerdings ist die Dauer von Verfahren im Zusammenhang mit Planungen Dritter nicht immer berechenbar, wie auch die Erfahrungen in der abgelaufenen Förderperiode zeigten.

Literaturverzeichnis

- 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).
- Richtlinie zur Förderung der Bodenordnung in Schleswig-Holstein: Richtlinie zur Förderung der Bodenordnung in Schleswig-Holstein. Amtsblatt für Schleswig-Holstein, 2009, S. 94.
- ALR SH, Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e. V., Bauernverband Schleswig-Holstein e.V. und Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag (2008): "Wege mit Aussichten" Studie zur Zukunftsfähigkeit des ländlichen Wegenetzes in Schleswig-Holstein, Abschlussbericht.
- ALR SH, Akademie für die Ländlichen Räume Schleswig-Holsteins e. V., Bauernverband Schleswig-Holstein e.V. und Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag (2011): "Wege mit Aussichten", Studie zur Zukunftsfähigkeit des ländlichen Wegenetzes in Schleswig-Holstein, Handlungsleitfaden für Kommunen.
- BVerfG, Bundesverfassungsgericht (2014): Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 2104/10. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/06/rs2014_0625_1bvr066810.html. Zitiert am 1.8.2016.
- Demmel, M. (2008): Konzepte energiesparender Mechanisierung in der Pflanzenproduktion. In: LfL, Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Pflanzenbau unter neuen Preis-Kosten-Bedingungen. Schriftenreihe der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL), H. 10. S. 17-30.
- DWA, Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft Abwasser und Abfall e. V. (2014): Richtlinien für die Anlage und Dimensionierung Ländlicher Wege (RLW) - Entwurf Mai 2014. Hennef.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2014): Capturing the success of your RDP: Guidelines for the Ex Post Evaluation of 2007-2013 RDPs. Internetseite European Evaluation Network for Rural Development: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/evaluation/epe_master.pdf. Zitiert am 9.7.2014.
- Gerth, H. (2008): Einfluss des Biomasseanbaus für Energiebereitstellung auf das landwirtschaftliche Wegenetz. In: DLKG, Deutsche Landeskulturgesellschaft (Hrsg.): Landeskultur in Europa - Lernen von den Nachbarn und Bioenergie - eine Sackgasse für die Landeskultur? Schriftenreihe der DLKG, H. 5. S. 173-174.
- IM, Innenministerium Schleswig-Holstein (2005): Workshop zum Berichtsentwurf Flurbereinigung der Aktualisierung der Halbzeitbewertung. Diskussion am 28.05.2005.
- MELUR, Ministerium für Energiewende Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2016): Informationen zur zukünftigen Umsetzung der Flurbereinigung in Schleswig-Holstein. Telefonat vom 08.07.2016.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2012): Empfehlungen zur Optimierung des Maisanbaus in Schleswig-Holstein. http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/V/Service/Broschueren/Broschueren_V/Landwirtschaft/pdf/Maisanbau.pdf?__blob=publicationFile&v=4. Zitiert am 1.8.2016.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2009): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 - Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR) in der mit Entscheidung der Kommission vom 04-XII-2007 K(2007)6167 genehmigten Fassung. 2. Änderungsantrag (2009). Kiel.

Tietz, A. und Bathke, M. (2008): Ex-post-Bewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL), Materialband zu Kapitel 9, Maßnahme Flurbereinigung. Braunschweig.