



## Evaluierung der Flurbereinigung

### Kontext

Flurbereinigungsverfahren dienen nach dem zugrunde liegenden Flurbereinigungs-gesetz (FlurbG) der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft, daneben aber auch der Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung. In abgegrenzten Verfahrensgebieten werden die Flurstücke den Beteiligten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Nutzungsinteressen neu zugeteilt und nach Möglichkeit zusammengelegt (Bodenordnung). Gleichzeitig werden eigene Baumaßnahmen der Teilnehmergeinschaft durchgeführt (z. B. Wegebau) und fachliche Planungen Dritter mit einbezogen (z. B. Flächenbereitstellung für nicht landwirtschaftliche Zwecke).

Hauptansatzpunkt der heutigen Flurbereinigung ist damit die Lösung von Nutzungskonflikten, die aus der verstärkten Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen durch Siedlungsentwicklung, Verkehrsprojekte, Hochwasser-, Trinkwasser- oder Naturschutz entstehen. Flurbereinigung kann in solchen Konflikten den Betrieben die nötige Planungssicherheit verschaffen und darüber hinaus durch arbeitswirtschaftlich günstige Schlaggestaltung und Wegebau zur Kostensenkung der landwirtschaftlichen Produktion beitragen.

Aufgrund der Bündelung von Zuständigkeiten und Genehmigungskompetenzen bei der zuständigen Behörde bietet die Flurbereinigung wichtige Instrumente zur Lösung komplexer Probleme der Inanspruchnahme von Flächen im ländlichen Raum. Der komplexen Aufgabenstellung der Flurbereinigung entsprechend kann diese Fördermaßnahme sowohl im Schwerpunktbereich (SPB) 2 als auch im SPB 6 programmiert werden. Je nach Schwerpunktsetzung in den Ländern ergeben sich damit unterschiedliche Bewertungsfragen. Grundsätzlich sollte aber versucht werden, das gesamte Wirkungsspektrum der Flurbereinigung auch abzudecken, unabhängig von der Art der Programmierung im EPLR.

### Herangehensweise und Datengrundlagen

Im Rahmen der 5-Länder-Evaluierung wird in der Förderperiode 2014 bis 2020 die Flurbereinigung in Niedersachsen, Hessen und Nordrhein-Westfalen durch das Thünen Institut untersucht. Die Methodik hierzu wurde bereits in der Förderperiode 2000 bis 2006 entwickelt und in der Förderperiode 2007 bis 2013 verfeinert (Tietz & Bathke, 2016).

Die Förderung bezieht sich nur auf einzelne Schritte innerhalb der komplexen und oftmals langdauernden Verfahren. Flurbereinigungsverfahren können aber nicht anhand der jeweils geförderten Einzelprojekte evaluiert werden. Die Verfahren müssen vielmehr in ihrer Gesamtheit betrachtet werden. Sie haben aber in der Regel eine durchschnittliche Laufzeit von etwa zehn bis

15 Jahren. Zur Beurteilung der Wirkungen der Flurbereinigung ist es erforderlich, zunächst eine von der jeweiligen Förderperiode unabhängige Betrachtungsweise zu wählen. Die Ergebnisse und Wirkungen, soweit sie quantifizierbar sind, müssen dann anteilmäßig der jeweiligen Förderperiode zugeordnet werden. So können entweder nur die Verfahren betrachtet werden, die in der betrachteten Förderperiode einen festgelegten Verfahrensstand erreichen (z. B. die vorläufige Besitzeinweisung), oder aber es werden alle laufenden Verfahren betrachtet und die quantifizierten Ergebnisse werden anhand der durchschnittlichen Verfahrensdauer anteilmäßig der Förderperiode zugeordnet.

Folgende Ergebnisindikatoren stehen bei der Betrachtung der Wirkungen auf die landwirtschaftlichen Betriebe (SPB 2A) im Vordergrund (Tietz & Bathke, 2016).

- Vergrößerung der Schläge,
- Erweiterung der Schlaglänge,
- Vergrößerung der Besitzstücke,
- Verringerung der Hof-Feld-Entfernung,
- Anzahl geförderter Wegebauprojekte,
- Ausbauart und -zustand der Wege in km (vorher-nachher).

Mit Blick auf die Verfahrenswirkungen für den ländlichen Raum sind u. a. auch folgende weitere Ergebnisindikatoren von Bedeutung:

- Umfang der Umsetzung biotopgestaltender Maßnahmen durch die Teilnehmergeinschaft
- Art und Intensität der außerlandwirtschaftlichen Nutzung von ausgebauten Wegen,
- Umfang der Flächenbereitstellung für Umwelt- und Naturschutz,
- Umfang Flächenbereitstellung für Infrastruktur und kommunale Entwicklung.

Die Evaluation stützt sich auf die Auswertung von Förderdokumenten und Finanzdaten, schriftliche Befragungen, ökonomische Kalkulationen sowie ergänzende Fallstudien, deren Ergebnisse in einer Gesamtbetrachtung zusammengeführt werden:

- Auswertung von Verfahrens- und Finanzdaten (z. B. Umfang der bearbeiteten Fläche, Anzahl der Verfahrensteilnehmer, Dauer der Verfahren, regionale Verteilung der Verfahrensgebiete),
- schriftliche Befragung der jeweiligen Verfahrensbearbeiter bei der Flurbereinigungsbehörde zu den relevanten Ergebnisindikatoren,
- schriftliche Befragung von Verfahrensteilnehmern zu den betriebswirtschaftlichen Vorteilen der Flurbereinigung (Vergrößerung der Schläge, Einsparung von Arbeitszeit),
- Durchführung von Fallstudien in ausgewählten Verfahrensgebieten (Gespräche mit den Verfahrensleitern und einzelnen Landwirten sowie sonstigen Akteuren, z. B. Bürgermeistern oder Vertretern des Naturschutzes),
- Durchführung von Modellkalkulationen zu den betriebswirtschaftlichen Wirkungen der Flächenzusammenlegung sowie des Wegebaus unter Nutzung von KTBL-Daten (Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft) zum Arbeitszeitaufwand bei unterschiedlichen Schlaggrößen und Transportgeschwindigkeiten (siehe auch Klare et al., 2005).

Jeder dieser Erhebungsansätze gibt nur ein eingeschränktes Bild der Ergebnisse und Wirkungen. Erst in der Zusammenschau ergibt sich ein kohärentes Bild von Flurbereinigungsverfahren.

## **Erfahrungen und Übertragbarkeit**

Die methodische Herausforderung bei der Evaluation der Flurbereinigung liegt darin, dass es bei der Flurbereinigung nicht um Einzelprojekte geht, sondern ein gesamtes Verfahrensgebiet im Rahmen eines behördlich geleiteten Verfahrens entwickelt werden soll. Hierbei werden zudem nur einzelne Teilbereiche mit ELER-Mitteln gefördert. Weiterhin erfolgt bei flächenbeanspruchenden Vorhaben Dritter durch die Flurbereinigung zumeist nur die Flächenbereitstellung (z. B. für Maßnahmen zur Fließgewässerentwicklung, Vernässung von Mooren), während die eigentliche Umsetzung dieses Projektes dann über Dritte und mit anderen Finanzmitteln erfolgt. Die Wirkung des Vorhabens wäre dann nur indirekt der Flurbereinigung zuzuschreiben.

Insgesamt ist die Zuordnung von Wirkungsbeiträgen damit deutlich erschwert. Gerade diese vielfältigen indirekten Wirkungen der Flurbereinigung sollten aber im Rahmen der Maßnahmenbewertung in ihrer ganzen Breite auch beschrieben und gewürdigt werden.

Vor diesem Hintergrund haben sich der dargestellte Methodenmix und die Zusammenführung der Ergebnisse unterschiedlicher Erhebungsansätze nach eigener Einschätzung bewährt.

Eine gewisse Bedeutung hat nach wie vor die Zusammenlegung von Flurstücken und die Schaffung größerer Bewirtschaftungseinheiten. Die Abschätzung von Wirkungen in diesem Bereich ist schwierig, da zumeist nur Informationen über die Größe der Besitzstücke vorliegen und die Größe der Bewirtschaftungseinheiten (Schläge) gerade in älteren Verfahren nicht immer systematisch erfasst wurde. Mit Abnahme der Zahl der wirtschaftenden Betriebe nimmt die Bedeutung der Größe der Besitzstücke ab, da die Bewirtschaftungseinheiten (Schläge) in der Regel schon deutlich größer sind. Eine Vergrößerung der Besitzstücke muss damit nicht zwangsläufig auch zu einer Vergrößerung der Bewirtschaftungseinheiten und damit zu Kosteneinsparungen führen. Für weitergehende ökonomische Analysen wäre daher eine zumindest stichprobenhafte Befragung der Bewirtschafter zur Vergrößerung der Bewirtschaftungseinheiten oder eine Auswertung von InVeKoS-Daten zu empfehlen. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass sich über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren auch allein durch den normalen agrarstrukturellen Wandel eine Vergrößerung der Schläge in erheblichem Umfang ergibt. Das Ziel der Vergrößerung von Bewirtschaftungseinheiten wird in den meisten Regionen in der Zukunft noch weiter an Bedeutung verlieren. Die Evaluation muss daher, entsprechend der jeweiligen agrarstrukturellen Verhältnisse (Betriebsgrößenstruktur, Schlaggrößen), auch unterschiedliche Schwerpunkte setzen.

Bei der Ermittlung des Umfangs der von der Teilnehmergemeinschaft durchgeführten biotopgestaltenden Maßnahmen sollten die festgesetzten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht mit gewertet werden, da diese dem Ausgleich von Eingriffen an anderer Stelle dienen. Es ist bei der Befragung der Verfahrensleiter daher zu differenzieren zwischen den Kompensationsmaßnahmen und den übrigen Maßnahmen, die über die festgesetzte Kompensation hinausgehen.

Die Erhebung und Verarbeitung der oben genannten Ergebnisindikatoren ist relativ arbeitsaufwendig, sowohl für die Behörde, die die Daten bereitstellt, als auch für das Evaluationsteam. Die Erhebung kann sich daher nur auf ausgewählte Verfahrensgebiete beziehen. Die Ergebnisse können aber bei ausreichender Stichprobengröße auf die gesamte Verfahrensgebietsfläche hochgerechnet werden.

## Steckbrief Aktuelle Praktik

|  |  |   |               |
|--|--|---|---------------|
| Titel der aktuellen Praktik  | <b>Flurbereinigung in versch. Ländern</b>  |   |               |
| Ländliche Entwicklungsprogramme                                    | 5-Länder-Evaluierung: Niedersachsen/Bremen, NRW, Hessen  |   |               |
| Schlagworte  |  |   |               |
| Kontakt  | Manfred Bathke<br>Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen,<br>Bundesallee 64, 38116 Braunschweig<br>0531-596-5516, manfred.bathke@thuenen.de |   |               |
| Art der aktuellen Praktik  | x  | 1. Evaluierungsmethode                  | 3. Monitoring |
|  |  | 2. Evaluierungsprozess                  | 4. Struktur   |
|  |  | 5. Weiteres:                            |               |
| Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen |  | Querschnittsbewertung auf Programmebene |               |
|  |  | Priorität (1-6): 2 oder 6               |               |
|  |  | Unterpriorität: 2a oder 6b              |               |
|  |  | Maßnahme: Flurbereinigung               |               |

## Quellen

- Verschiedene Berichte der ELER-Förderperiode 2007 bis 2014 unter [www.eler-evaluierung.de](http://www.eler-evaluierung.de)
- Tietz & Bathke (2016): Evaluationsberichte zur Flurbereinigung:
- [https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NI/5-6\\_MB\\_c\\_Massnahmenbewertung\\_Flurbereinigung.pdf](https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NI/5-6_MB_c_Massnahmenbewertung_Flurbereinigung.pdf)
- [https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NRW/NRW\\_5\\_9\\_MB\\_c\\_Flurbereinigung.pdf](https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NRW/NRW_5_9_MB_c_Flurbereinigung.pdf)
- [https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/HE/5-5\\_MB\\_c\\_Flurneuordnung.pdf](https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/HE/5-5_MB_c_Flurneuordnung.pdf)
- Klare, K., Roggendorf, W., Tietz, A. und Wollenweber, I. (2005): Untersuchung über Nutzen und Wirkungen der Flurbereinigung in Niedersachsen. Braunschweig, [https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/bitv/zi036477.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/zi036477.pdf)