



PROJEKT

„WIRKUNGSORIENTIERTES CONTROLLING: GESAMTWIRTSCHAFTLICHE WERTSCHÖPFUNGSANALYSE FÜR DORFENTWICKLUNGSVERFAHREN AM BEISPIEL VON VERFAHREN DES AMTES FÜR AGRARORDNUNG WARBURG“

ABSCHLUSSBERICHT

AUGUST 2007

Vorbemerkungen zum Sprachgebrauch

Die Bezeichnung weiblicher und männlicher Personen durch die jeweils maskuline Form in diesem Abschlussbericht bringt den Auftrag, im Rahmen der zu erfüllenden Aufgaben die verfassungsrechtlich gebotene Gleichstellung von Mann und Frau zu verwirklichen und die für Frauen bestehenden Nachteile zu beseitigen, sprachlich nicht angemessen zum Ausdruck. Auf die Verwendung von Doppelformen oder andere Kennzeichnungen für weibliche und männliche Personen wird jedoch verzichtet, um die Lesbarkeit und Übersichtlichkeit zu wahren. Mit allen im Text verwendeten Personenbezeichnungen sind stets beide Geschlechter gemeint.

Management Summary

Der im Rahmen des Projekts „*Wirkungsorientiertes Controlling: Gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsanalyse für Dorfentwicklungsverfahren am Beispiel von Verfahren des Amtes für Agrarordnung Warburg*¹“ erstellte Abschlussbericht beschäftigt sich mit einer Wirkungs- und Wertschöpfungsbestimmung von Dorfentwicklungsverfahren. Hierbei handelt es sich um Flurbereinigungsverfahren, deren wesentlichstes Ziel es ist, die Lebensverhältnisse in den Dörfern zu verbessern.

Bezüglich des Projektaufbaus orientierte sich die Untersuchung an der im Jahr 2005 abgeschlossenen NRW-Studie über die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Unternehmensflurbereinigung².

Auf Basis eines Gesamtmodells zur Wertschöpfungsanalyse wurde der integrierte Prozess der Verwaltungswertschöpfung durch Dorfentwicklungsverfahren über die unterschiedlichen beteiligten Institutionen hinweg transparent abgebildet. Anhand von vier exemplarisch ausgewählten Verfahren sind die gesamtgesellschaftlichen Kostenkonsequenzen detailliert bewertet worden. Darüber hinaus wurden die mit dem Flurbereinigungsgesetz sowie dessen Vollzug verbundenen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen beschrieben und in einem Zielsystem erfasst und analysiert. Durch eine weitgehende monetäre Quantifizierung sämtlicher Kosten- und Nutzeneffekte erfolgte abschließend die Zusammenführung in einer umfassenden Wertschöpfungsbilanz der ausgewählten Verfahren. Zusätzlich wurden

¹ Dieser Untersuchung liegt die bis zum 31.12.06 geltende Verwaltungsorganisation in NRW zugrunde. Die zum 01.01.07 wirksam gewordenen Änderungen aufgrund der Verwaltungsstrukturreform konnten nicht mehr berücksichtigt werden. Sie hätten ohnehin allenfalls marginale Auswirkungen auf das Ergebnis dieses Projektes gehabt.

² Vgl. Bezirksregierung Münster/ BMS Consulting GmbH (2005), *Wirkungsorientiertes Controlling: Gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsanalyse von Bodenordnungsverfahren der Verwaltung für Agrarordnung am Beispiel der Bodenordnung nach § 87 FlurbG (Unternehmensflurbereinigung)*.

auch sämtliche nicht monetär quantifizierbaren Wertschöpfungsbeiträge innerhalb des Zielsystems systematisiert und ausführlich bewertet.

Zur Erreichung dieser Projektzielsetzung waren sowohl umfangreiche betriebswirtschaftliche als auch umfangreiche volkswirtschaftliche Analysen durchzuführen. Auftraggeber des Projektes war die Bezirksregierung Münster. Die Gesamtkoordination des Projektes oblag der Oberen Flurbereinigungsbehörde. Bei der Erarbeitung der Projektergebnisse wurde sie von BMS Consulting sowie dem Amt für Agrarordnung Warburg unterstützt.

Im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Analyse ist ein umfassender Überblick über den Prozess der Leistungserstellung, den damit verbundenen Ressourcenverzehr sowie über unterschiedliche Qualitätsfacetten der Leistungsergebnisse gegeben worden. Hierfür wurde anhand von vier beispielhaft ausgewählten Dorfentwicklungsverfahren³ zunächst eine sachgerechte Bewertung des Ressourcenverzehrs über sämtliche staatlichen Vollzugsebenen durchgeführt. Dies waren in erster Linie das regional zuständige Amt für Agrarordnung Warburg, auf der Ebene der Mittelinstanz die Bezirksregierung Münster (Obere Flurbereinigungsbehörde) und das zuständige Landesministerium (MUNLV). Erweitert wurde die Kostenanalyse durch eine Diskussion der Kostenwirkung weiterer potenziell beteiligter staatlicher Vollzugsebenen, wie bspw. Zentraleinrichtungen des Landes NRW, Gerichte, Kataster- und Grundbuchämter oder sonstige Träger Öffentlicher Belange.

Strukturiert wurden die Ergebnisse anhand des Modells der Ziel- und Ergebnisebenen für öffentliche Verwaltungen. Die Ergebnisse des Abschlussberichts beziehen sich dabei auf den gesamten Bearbei-

³ Dabei handelt es sich um 4 Dorfentwicklungsverfahren des AfAO Warburg, und zwar die Verfahren *Stahle*, *Entrup II*, *Kleinenberg* und *Erkeln*.

tungszeitraum der ausgewählten Flurbereinigungsverfahren. Somit gelang es nicht nur den jeweiligen jahresbezogenen Ressourcenverzehr abzubilden, sondern auch die gesamten staatlichen Vollzugskosten der betrachteten Unternehmensflurbereinigungsverfahren auszuweisen.

Das Projektteam kam dabei für die vier betrachteten Verfahren im Ergebnis zu Gesamtkosten von rd. 7,9 Mio. €, welche je nach Verfahren zwischen 1,0 Mio. € (*Entrup II*) und 3,4 Mio. € (*Kleinenberg*) schwanken. Die Gesamtkosten beinhalten zum einen Verfahrenskosten in Höhe von ca. 3 Mio. € für die persönlichen und sächlichen Kosten der Behördenorganisation, d.h. insbesondere Verwaltungskosten. Zum anderen handelt es sich um sog. Ausführungskosten in Höhe von insgesamt ca. 4,9 Mio. €, insb. für die dorfgerechte Umgestaltung der Verkehrsanlagen, die ökologische Aufwertung der Dörfer durch Entsiegelungen und Begrünungen sowie die Vermessungsarbeiten im Zusammenhang mit der Grundstücksneuordnung.

Analysiert man die Struktur der gesamtstaatlichen Verwaltungskosten, zeigt sich ein Kostenanteil von rd. 92% auf der direkten Vollzugsebene des Amtes für Agrarordnung. Der Kostenanteil der übrigen staatlichen Vollzugsebenen an der Ausführung einzelner Dorfentwicklungsverfahren ist daher eher gering.

Entsprechend dem Modell der Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung stellt neben dem effizienten Mitteleinsatz die Zufriedenheit des Leistungsempfängers mit den Verwaltungsdienstleistungen (subjektive Effektivität) ein wesentliches Zielkriterium des öffentlichen Verwaltungshandelns dar. Im Rahmen des Projektes wurde daher eine umfassende Kundenzufriedenheitsanalyse für die Dorfentwicklungsverfahren durchgeführt. Diese zeichnet sich einerseits durch eine repräsentative schriftliche Kundenbefragung mit der differenzierten Ansprache von drei unterschiedlichen Kundengrup-

pen⁴ mit mehr als 400 versandten Fragebögen aus. Andererseits konnten durch persönlich geführte Expertengespräche zahlreiche Entscheidungsträger verschiedener Anspruchsgruppen direkt ihre Erfahrungen mit dem Instrument der Flurbereinigung schildern.

Im Ergebnis zeigt sich ein allgemein außerordentlich hohes Zufriedenheitsniveau mit dem zuständigen Amt für Agrarordnung mit Durchschnittsnoten von 1,3 (Gemeinden/Städte) und 1,6 (Vorstandsmitglieder der Teilnehmergeinschaften) sowie 2,1 (Grundstückseigentümer) auf einer Skala von 1 bis 5. Die Beurteilung der Mitarbeiter der Ämter für Agrarordnung anhand verschiedener Kriterien wie z.B. Engagement oder Sachverstand fällt ähnlich gut aus. Etwas kritischer beurteilen die Kunden die Verfahrensabwicklung. Bei einem insgesamt guten Bewertungsniveau wünscht man sich insbesondere mehr Mitwirkungsmöglichkeiten an den Entscheidungen des Amtes.

Im Rahmen der Expertengespräche konnte diese hohe Kundenzufriedenheit nochmals bestätigt werden.

In der öffentlichen Verwaltung kann die Befriedigung subjektiver Bedürfnisse (subjektive Effektivität) allerdings oftmals nur ein Zwischenziel darstellen. In letzter Konsequenz muss daher anhand spezifischer Wirkungsindikatoren die Zielgerechtigkeit und damit die objektive Effektivität von Maßnahmen bewertet werden. Im Rahmen der volkswirtschaftlichen Analyse wurde daher ein umfassendes Zielsystem entwickelt, um die gesamtgesellschaftlichen Wirkungen der betrachteten Dorfentwicklungsverfahren differenziert zu bewerten.

⁴ Im Rahmen der Kundenzufriedenheitsanalyse wurden sämtliche betroffenen *Grundstückseigentümer* der vier ausgewählten Verfahren befragt, zusätzlich die *Vorstandsmitglieder der Teilnehmergeinschaften* und die *Gemeinden/Städte* aller im Bezirk des AfAO Warburg durchgeführten bzw. noch laufenden Dorfentwicklungsverfahren.

Zur Herleitung des gesamtgesellschaftlichen Zielsystems kann man sich zunächst an den primär vom Gesetzgeber vorgegebenen Zielen solcher Flurbereinigungsverfahren orientieren. Hierbei ist insbesondere die Förderung der Landentwicklung und damit die Verbesserung der Lebens- und Wohnverhältnisse für die im Dorf lebenden Menschen zu nennen. In einer ersten Bewertung dieses gesetzlichen Ziels lässt sich aus den repräsentativen Rückläufen der Kundenbefragung ein sehr hoher Erreichungsgrad ableiten, d.h. das Amt für Agrarordnung Warburg erfüllt aus Sicht der Kunden ihren gesetzlichen Auftrag angemessen.

Das gesamtgesellschaftliche Wirkungsgefüge der Dorfentwicklungsverfahren ist allerdings deutlich umfassender, als die gesetzlichen Regelungen vermuten lassen. Im Rahmen der volkswirtschaftlichen Analyse wurden zunächst die tangiblen, d.h. *monetär bewertbaren Wertschöpfungsbeiträge* der Dorfentwicklungsverfahren näher betrachtet:

- Für die betroffenen *Grundstückseigentümer* ergeben sich regelmäßig Wertgewinne aufgrund der Verbesserung der Grundstückerschließung, der Verbesserung der Dorfstruktur, der Verbesserung der Ausnutzbarkeit der Grundstücke und der Beseitigung baurechtswidriger Zustände. Darüber hinaus konnten in einigen Verfahren die Hochwassergefahren minimiert werden. Schließlich profitierte auch der an die Dorfentwicklungsverfahren angrenzende Grundbesitz durch die Attraktivitätssteigerung des Ortes. Die Gesamteffekte summieren sich für die vier betrachteten Verfahren auf fast 3,6 Mio. €.
- Die *Gemeinden/Städte* profitieren bei einem Dorfentwicklungsverfahren durch den höheren Wert der verbesserten innerörtlichen Verkehrsinfrastrukturanlagen. Daneben sparen sie Unterhaltungsaufwendungen bei diesen Anlagen. Hier summieren sich die Effekte auf ca. 2,9 Mio. €.

- Regelmäßig profitieren auch *Drittplanungsträger* (z.B. Naturschutzbehörden, Träger von Ver- und Entsorgungseinrichtungen). Neben Kostenersparnissen durch Flächenbereitstellungen (Einsparung von Notarkosten u.v.a.) waren hier Kosteneinsparungen durch die Ermöglichung eines beschleunigten Baubeginns der Projekte der Drittplanungsträger und durch Koordination der Baurealisierung mehrerer Projekte festzustellen. In den hier betrachteten Verfahren hatten diese Effekte mit 0,3 Mio. € allerdings nur einen relativ geringen Umfang.
- Zuletzt profitiert auch die *Allgemeinheit* von den Maßnahmen der Dorfentwicklungsverfahren. Insbesondere ist hier die Auslösung von Beschäftigungs- und Einkommenseffekten durch bauliche Investitionen zu nennen. Dabei waren die durch die Dorfentwicklungsverfahren ausgelösten Investitionen der privaten Eigentümer sowohl in ihrer Höhe (4,2 Mio. €) als auch in der Relation *Fördersumme zu Investitionssumme* (1 : 12) besonders bemerkenswert. Darüber hinaus konnten Effekte aus der Verbesserung des Liegenschaftskatasters und der Verbesserung der wasserwirtschaftlichen Gegebenheiten ermittelt werden. Hier beläuft sich der monetär bewertbare Gesamtnutzen auf ca. 3,1 Mio. €.

Neben diesen monetär bewertbaren gesellschaftlichen Wirkungen der Dorfentwicklungsverfahren gibt es zahlreiche intangible, d.h. *monetär nicht bewertbare Wertschöpfungsbeiträge*:

- Im Bereich der *Grundstückseigentümer* ist dies die erhöhte Rechtssicherheit, die sich durch die Grundstücksneuordnung in Verbindung mit der Neuvermessung und die Bereinigung der öffentlichen Bücher ergibt.
- Die *Gemeinden/Städte* profitieren aus einem erhöhten Bleibeverhalten durch die damit verknüpfte Sicherung von Steuer-

einnahmen und der Einnahmen aus der Nutzung kommunaler Einrichtungen.

- Häufig werden *Drittplanungen* durch eine begleitende Flurbereinigung und somit auch in Dorfentwicklungsverfahren erst ermöglicht, da der notwendige Flächenerwerb ansonsten nicht hätte realisiert werden können. In den hier betrachteten Verfahren spielte dieser Effekt allerdings nur eine untergeordnete Rolle.
- Für die *Allgemeinheit* ist die Stärkung der Dorfgemeinschaft besonders herauszuheben. Daneben sind die Förderung ökologischer Belange und der Innenentwicklung sowie der Erhalt historischer Bausubstanz als besonders wichtige Effekte erkannt worden. Demgegenüber spielten die Aspekte Naherholung und Tourismus (mit Ausnahme des Marienwallfahrtsorts Kleinenberg) nur eine untergeordnete Rolle.

Führt man die zuvor getrennt erarbeiteten betriebs- und volkswirtschaftlichen Betrachtungsebenen zusammen, erhält man im Ergebnis das angestrebte Projektziel einer Wertschöpfungsbilanz der Dorfentwicklungsverfahren. Dabei überwiegt schon der monetär quantifizierbare gesamtgesellschaftliche Nutzen mit 9,9 Mio. € die Gesamtkosten in Höhe von ca. 7,9 Mio. € deutlich. Bei dieser rein monetären Betrachtung sind sämtliche intangiblen Effekte noch nicht quantitativ berücksichtigt; deren absolute Bedeutung unterstreicht aber die Tatsache, dass sich bei diesen Effekten die Zielsetzungen des Gesetzgebers wiederfinden und einigen dieser Effekte sowohl bei der schriftlichen als auch bei der Expertenbefragung eine besonders hohe Bedeutung zugemessen wurde.

Reduziert man dennoch die Gesamtbetrachtung auf die monetär quantifizierbaren Bestandteile, ergibt sich für die vier betrachteten Verfahren ein positiver Wertschöpfungssaldo von 2,0 Mio. €. Setzt man dabei Kosten und Nutzen im Sinne einer vereinfachten analyti-

schen Gegenüberstellung ins Verhältnis, ergibt sich ein Wirkungsfaktor von etwa 1,25 ohne die Berücksichtigung sämtlicher hiermit verbundener intangibler Effekte.

Inhaltsverzeichnis:

Abbildungsverzeichnis:	13
Abkürzungsverzeichnis	17
1 Ausgangssituation	19
2 Projektmanagement	21
2.1 Projektziele.....	21
2.2 Projektplanung und -organisation.....	22
3 Konzeptionelle Grundlagen des wirkungsorientierten Controllings	25
4 Dorfentwicklungsverfahren als Dienstleistung des Landes NRW	28
4.1 Organisatorische Rahmenbedingungen der Agrarordnungs- verwaltung in Nordrhein-Westfalen	28
4.2 Aufgabenfelder der Agrarordnungsverwaltung.....	29
4.3 Gesetzliche Rahmenbedingungen und Ablauf von Dorfentwicklungsverfahren.....	31
4.4 Implikationen für die Methodik der Untersuchung	34
5 Betriebswirtschaftliche Betrachtung der Ziel- und Ergebnisebenen	36
5.1 Differenzierung der Kosten	36
5.2 Auswahl der zu analysierenden Verfahren.....	37
5.3 Analyse der Verfahrenskosten	39
5.3 Analyse der Ausführungskosten.....	53
5.4 Zusammenfassung der Kosten der Dorfentwicklungsverfahren	54
6 Impact-Betrachtung: Bewertung der Kundenzufriedenheit	56
6.1 Ergebnisse der schriftlichen Kundenbefragung.....	57
6.2 Ergebnisse der Expertengespräche	73

7	Volkswirtschaftliche Analyse	77
7.1	Problemstellung und Zielsetzung der volkswirtschaftlichen Analyse	77
7.2	Gesetzlich induzierte Wirkungen von Dorfentwicklungsverfahren.....	79
7.3	Volkswirtschaftliche Systematisierung der Wertschöpfungsbeiträge von Dorfentwicklungsverfahren	82
7.4	Volkswirtschaftliche Analyse der ausgewählten Wertschöpfungsbeiträge eines Dorfentwicklungsverfahrens.	96
8	Integration von Ressourcen und Wirkungsbetrachtung	133
8.1	Wertschöpfungsbilanz der Dorfentwicklungsverfahren	133
9	Literaturverzeichnis	137
10	Verzeichnis der Anlagen	139

Abbildungsverzeichnis:

<i>Abbildung 1:</i>	<i>Wertschöpfungsbilanz</i>	<i>19</i>
<i>Abbildung 2:</i>	<i>Projektziele</i>	<i>21</i>
<i>Abbildung 3:</i>	<i>Projektablauf</i>	<i>23</i>
<i>Abbildung 4:</i>	<i>Projektbeteiligte</i>	<i>24</i>
<i>Abbildung 5:</i>	<i>Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung</i>	<i>26</i>
<i>Abbildung 6:</i>	<i>Agrarordnungsverwaltung NRW</i>	<i>29</i>
<i>Abbildung 7:</i>	<i>Aufgabenfelder der Agrarordnungsverwaltung NRW</i>	<i>30</i>
<i>Abbildung 8:</i>	<i>Ablaufschritte eines Dorfentwicklungsverfahrens</i>	<i>33</i>
<i>Abbildung 9:</i>	<i>Untersuchungssystematik</i>	<i>34</i>
<i>Abbildung 10:</i>	<i>Verfahrens- und Ausführungskosten</i>	<i>36</i>
<i>Abbildung 11:</i>	<i>Ausgewählte Dorfentwicklungsverfahren</i>	<i>38</i>
<i>Abbildung 12:</i>	<i>Kurzbeschreibung der ausgewählten Verfahren</i>	<i>39</i>
<i>Abbildung 13:</i>	<i>Vorgehensweise zur Verfahrenskostenanalyse AfAO</i>	<i>40</i>
<i>Abbildung 14:</i>	<i>Vorgehensweise zur Bestimmung der Personalkosten</i>	<i>41</i>
<i>Abbildung 15:</i>	<i>Berechnung der Personalkosten (Endkostenstellen)</i>	<i>42</i>
<i>Abbildung 16:</i>	<i>Aufteilung der Personalkosten auf Verfahrensschritte</i>	<i>44</i>
<i>Abbildung 17:</i>	<i>Berechnung der Personalkosten (Vorkostenstellen)</i>	<i>45</i>
<i>Abbildung 18:</i>	<i>Berechnung der Sach- und Dienstleistungskosten</i>	<i>46</i>
<i>Abbildung 19:</i>	<i>Bestimmung der Kosten der externen Vergabe</i>	<i>47</i>

<i>Abbildung 20:</i>	<i>Übersicht der gesamten Verfahrenskosten des AfAO</i>	<i>48</i>
<i>Abbildung 21:</i>	<i>Zuschläge Bezirksregierung Münster und MUNLV</i>	<i>49</i>
<i>Abbildung 22:</i>	<i>Zuschlag Gemeinden</i>	<i>50</i>
<i>Abbildung 23:</i>	<i>Analyse der Kosten sonstiger Akteure</i>	<i>52</i>
<i>Abbildung 24:</i>	<i>Verfahrenskosten der ausgewählten Verfahren</i>	<i>53</i>
<i>Abbildung 25:</i>	<i>Erhebung der Ausführungskosten</i>	<i>54</i>
<i>Abbildung 26:</i>	<i>Gesamtkosten der ausgewählten Verfahren</i>	<i>55</i>
<i>Abbildung 27:</i>	<i>Übersicht zur Vorgehensweise der Impact-Analyse</i>	<i>56</i>
<i>Abbildung 28:</i>	<i>Rücklauf der schriftlichen Kundenbefragung</i>	<i>59</i>
<i>Abbildung 29:</i>	<i>Investitionen der Grundstückseigentümer</i>	<i>60</i>
<i>Abbildung 30:</i>	<i>Umfang der Dorfentwicklungsmaßnahmen mit und ohne Flurbereinigung</i>	<i>61</i>
<i>Abbildung 31:</i>	<i>Beurteilung der Verfahrensabwicklung</i>	<i>63</i>
<i>Abbildung 32:</i>	<i>Beurteilung der Verfahrensbearbeitung</i>	<i>64</i>
<i>Abbildung 33:</i>	<i>Beurteilung der Verfahrensabwicklung durch die Grundstückseigentümer</i>	<i>65</i>
<i>Abbildung 34:</i>	<i>Beurteilung der Mitarbeiter des AfAO</i>	<i>66</i>
<i>Abbildung 35:</i>	<i>Beurteilung der Mitarbeiter des AfAO durch die Grundstückseigentümer</i>	<i>67</i>
<i>Abbildung 36:</i>	<i>Allgemeine Zufriedenheit mit dem AfAO</i>	<i>68</i>
<i>Abbildung 37:</i>	<i>Die wichtigsten Verfahrensziele der Kundengruppen</i>	<i>69</i>
<i>Abbildung 38:</i>	<i>Portfoliodarstellung zur Zielwichtigkeit und Zielerfüllung aus Sicht der Kundengruppe</i>	<i>70</i>
<i>Abbildung 39:</i>	<i>Differenzierte Einschätzung des Kundennutzens</i>	<i>71</i>
<i>Abbildung 40:</i>	<i>Konzeption der Expertengespräche</i>	<i>73</i>
<i>Abbildung 41:</i>	<i>Übersicht Expertengespräche</i>	<i>74</i>

<i>Abbildung 42:</i>	<i>Vorgehensweise im Rahmen der volkswirtschaftlichen Analyse</i>	<i>77</i>
<i>Abbildung 43:</i>	<i>Aus dem Flurbereinigungsgesetz abgeleitete Ziele von Dorfentwicklungsverfahren</i>	<i>80</i>
<i>Abbildung 44:</i>	<i>Bedeutung des Ziels „Verbesserung der Lebens- und Wohnqualität“ sowie Zielerreichung aus der Sicht der beteiligten Gruppen</i>	<i>81</i>
<i>Abbildung 45:</i>	<i>Tangibles Wertschöpfungssystem</i>	<i>84</i>
<i>Abbildung 46:</i>	<i>Intangibles Wertschöpfungssystem</i>	<i>91</i>
<i>Abbildung 47:</i>	<i>Anteil der Erschließungsqualität am Bodenwert</i>	<i>98</i>
<i>Abbildung 48:</i>	<i>Quantifizierte Auswirkungen der Dorfentwicklungsverfahren für die Grundstückseigentümer</i>	<i>104</i>
<i>Abbildung 49:</i>	<i>Quantifizierte Auswirkungen der Dorfentwicklungsverfahren auf die Gemeinden</i>	<i>105</i>
<i>Abbildung 50:</i>	<i>Quantifizierungsmethode der Kostenersparnis durch einen beschleunigten Baubeginn</i>	<i>109</i>
<i>Abbildung 51:</i>	<i>Quantifizierte Auswirkungen der Dorfentwicklungsverfahren auf die Drittplanungsträger</i>	<i>110</i>
<i>Abbildung 52:</i>	<i>Grundlage der Quantifizierung der Wertschöpfungsbeiträge aus der Erneuerung des Liegenschaftskatasters</i>	<i>112</i>
<i>Abbildung 53:</i>	<i>Verhältnis Fördermittel zu Investitionssumme</i>	<i>114</i>
<i>Abbildung 54:</i>	<i>Beschäftigungseffekte in Folge von baulichen Investitionen</i>	<i>115</i>
<i>Abbildung 55:</i>	<i>Beschäftigungseffekte durch den Bau der gemeinschaftlichen Anlagen und die Baumaßnahmen der privaten Eigentümer</i>	<i>118</i>
<i>Abbildung 56:</i>	<i>Quantifizierte Auswirkungen der Dorfentwicklungsverfahren auf die Allgemeinheit</i>	<i>119</i>
<i>Abbildung 57:</i>	<i>Gesamtergebnis der Analyse des tangiblen Wertschöpfungssystems</i>	<i>120</i>

<i>Abbildung 58:</i>	<i>Beispiel für die Verbesserung des Lebens- und Wohnumfeldes (Lindenstraße im DEV Erkeln)</i>	<i>122</i>
<i>Abbildung 59:</i>	<i>Bedeutung des Wertschöpfungsbeitrages Neuvermessung</i>	<i>123</i>
<i>Abbildung 60:</i>	<i>Nachweis der Neuordnungsergebnisse durch Neuvermessung im DEV Entrup II</i>	<i>124</i>
<i>Abbildung 61:</i>	<i>Stärkung des Bleibeverhaltens durch die Dorfentwicklungsverfahren</i>	<i>125</i>
<i>Abbildung 62:</i>	<i>Bedeutung verschiedener Wertschöpfungsbeiträge sowie deren Zielerreichungsgrad aus der Sicht der Grundstückseigentümer</i>	<i>126</i>
<i>Abbildung 63:</i>	<i>Bedeutung verschiedener Wertschöpfungsbeiträge sowie deren Zielerreichungsgrad aus der Sicht der Vorstandsmitglieder der Teilnehmergeinschaften</i>	<i>127</i>
<i>Abbildung 64:</i>	<i>Die Stärkung der Dorfgemeinschaft hat im DEV Erkeln die Voraussetzung für die Erstellung eines neuen Dorfmittelpunktes geschaffen</i>	<i>128</i>
<i>Abbildung 65</i>	<i>Beispiel für den Erhalt historischer Bausubstanz im DEV Stahle</i>	<i>128</i>
<i>Abbildung 66:</i>	<i>Bedeutung verschiedener Wertschöpfungsbeiträge sowie deren Zielerreichungsgrad aus der Sicht der Gemeinden</i>	<i>129</i>
<i>Abbildung 67</i>	<i>Ökologische Vielfalt prägt die Elkenstraße im DEV Kleinenberg</i>	<i>130</i>
<i>Abbildung 68</i>	<i>Ökologische Verbesserung der Sauer im DEV Kleinenberg</i>	<i>131</i>
<i>Abbildung 69:</i>	<i>Wertschöpfungsbilanz</i>	<i>134</i>
<i>Abbildung 70:</i>	<i>Wirkungskennzahlen</i>	<i>135</i>

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AfAO	Amt für Agrarordnung
B	Bundesstraße
BauGB	Baugesetzbuch
BezReg MS	Bezirksregierung Münster
BHQ	Bemessungshochwasser
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DEV	Dorfentwicklungsverfahren
d.h.	das heißt
EU-WRRRL	Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Union
€	Euro
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGRZ	Gemeinsames Gebietsrechenzentrum
GV.NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt NRW
ha	Hektar
i.S.	im Sinne
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LDS	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW
LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung NRW
LfbG	Laufbahngruppe
Mrd.	Milliarde
MUNLV	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW

m ²	Quadratmeter
NRW	Nordrhein-Westfalen
NV	Neuvermessung
o.a.	oben angeführt
OFB	Obere Flurbereinigungsbehörde
o. dgl.	oder dergleichen
rd.	rund
S.	Seite
TG	Teilnehmergeinschaft
TöB	Träger öffentlicher Belange
u.a.	unter anderem
u.v.a.	und verschiedenes andere
VermKatG	Vermessungs- und Katastergesetz NRW
v.g.	vorgenannten
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
%	Prozent
Ø	durchschnittlich

1 Ausgangssituation

Mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und einem darauf aufbauenden Controllingssystem verfolgt die Verwaltung für Agrarordnung das Ziel, die *Effizienz des Verwaltungshandelns* weiter zu erhöhen. Die weitgehende Transparenz des produktbezogenen Ressourcenverbrauchs soll einen möglichst effizienten Mitteleinsatz gewährleisten.

Im Fokus einer modernen Dienstleistungsbehörde steht allerdings nicht nur die Effizienz, sondern auch die *Effektivität des Verwaltungshandelns*. Dazu ist es erforderlich, den Wertschöpfungsbeitrag einzelner Verwaltungsmaßnahmen, d.h. die gesamtgesellschaftlichen Wirkungen im Sinne einer allumfassenden Kosten-Nutzen-Bilanz, detailliert zu untersuchen (vgl. *Abbildung 1*).

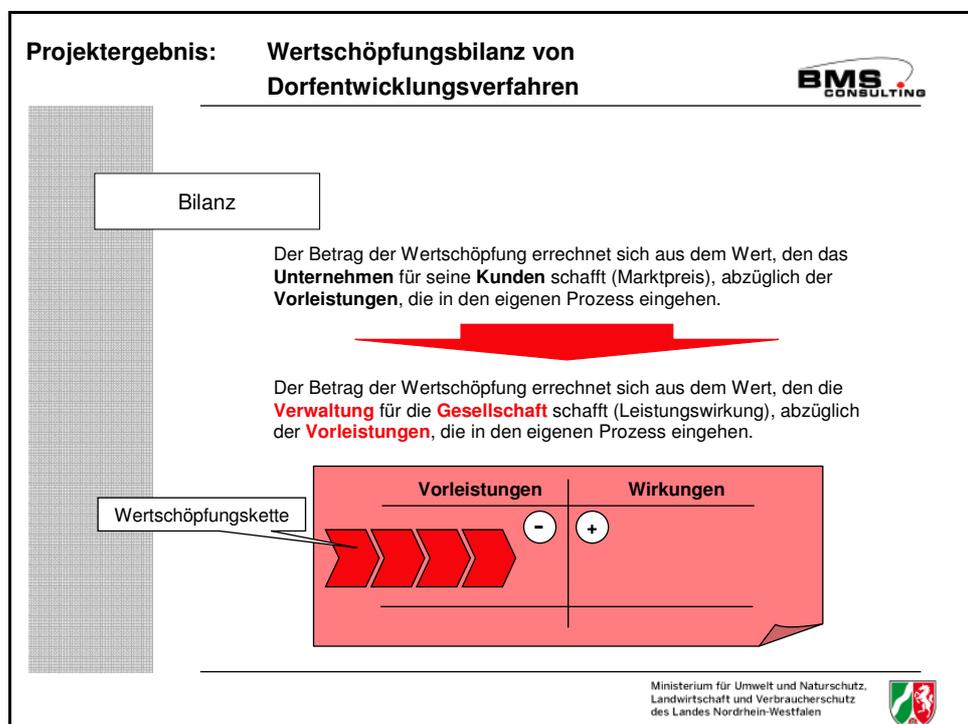


Abbildung 1: Wertschöpfungsbilanz

Erste entsprechende Untersuchungen für die Verwaltung für Agrarordnung hat die Bezirksregierung im Jahre 2004 in Auftrag gegeben. Die damals erstellte Studie war allerdings insbesondere auf die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Unternehmensflurbereinigung fokussiert⁵. Das Bundesland Rheinland-Pfalz hat zwischenzeitlich im Rahmen einer weiteren Untersuchung den in NRW gefundenen Bewertungsansatz ergänzt und auf alle Verfahrenstypen nach dem FlurbG ausdehnen lassen⁶.

Da sich die Ergebnisse der beiden Untersuchungen nur eingeschränkt auf die in den letzten Jahren in NRW durchgeführten **Dorfentwicklungsverfahren** übertragen lassen, hat sich das Land NRW entschlossen, hierfür eine spezielle Studie durchzuführen. Aus organisatorischen, arbeitstechnischen und zeitlichen Gründen wurde die Studie auf im AfAO Warburg durchgeführte Verfahren beschränkt.

⁵ Vgl. Bezirksregierung Münster/ BMS Consulting GmbH (2005), Wirkungsorientiertes Controlling: Gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsanalyse von Bodenordnungsverfahren der Verwaltung für Agrarordnung am Beispiel der Bodenordnung nach § 87 FlurbG (Unternehmensflurbereinigung).

⁶ Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz/ BMS Consulting GmbH (2006), Wirkungsorientiertes Controlling: Entwicklung und Einführung eines Konzeptes zur Wirkungsanalyse und –prognose für Bodenordnungsverfahren in Rheinland-Pfalz.

2 Projektmanagement

Zielsetzung dieses Projektes ist, für Dorfentwicklungsverfahren eine gesamtgesellschaftliche Wertschöpfungsbilanz zu erstellen. Hierzu soll eine umfassende Vollzugsbewertung vorgenommen werden, um dann auf Grundlage des Gesamtressourcenverzehr eine ausgewogene Wirkungsanalyse durchzuführen.

2.1 Projektziele

Als wesentliches Projektziel (vgl. *Abbildung 2*) ist daher die weitgehende Systematisierung und Operationalisierung der gesellschaftlichen Wirkungen des Verwaltungshandelns im Rahmen von Dorfentwicklungsverfahren zu nennen. Um diese im Gesamtkontext des Verwaltungshandelns interpretieren zu können, wurde ergänzend eine betriebswirtschaftliche Ressourcenverbrauchsbetrachtung sowie eine Kundenzufriedenheitsanalyse durchgeführt. Anschließend wurden die Ergebnisse in einer umfassenden Wertschöpfungs- bzw. Wirkungsbilanz zusammengeführt.

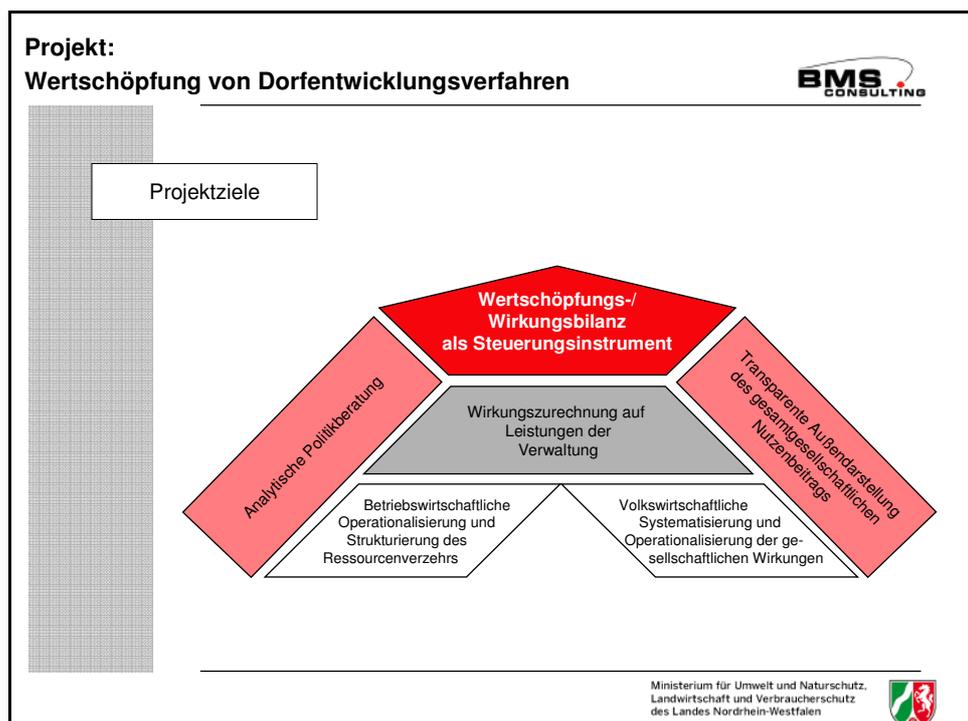


Abbildung 2: Projektziele

Auf Grundlage dieser Erkenntnisse soll eine weitgehende Operationalisierung der von der Verwaltung beeinflussbaren Wirkungskomponenten erfolgen, um diese Informationen zur Wirkungsoptimierung und damit zu einer objektiven Effektivitätssteigerung zu nutzen. Zusätzlich sollen die gewonnenen Ergebnisse auch zu einer transparenten Außendarstellung der Agrarordnungsverwaltung sowie zu Dokumentationszwecken gegenüber der Politik verwendet werden, um hierüber einen Beitrag der Verwaltung zu einer analytischen Politikberatung zu leisten.

2.2 Projektplanung und -organisation

Das Projekt zur Untersuchung der Wertschöpfungsbeiträge von Dorfentwicklungsverfahren verfolgt einen interdisziplinären Ansatz. Einerseits wird aus betriebswirtschaftlicher Perspektive der Prozess der Leistungserstellung (Finanzen, Kosten und Output) analysiert sowie in Bezug auf die Leistungswahrnehmung der Empfänger (Impact) bewertet. Andererseits werden die durch Gesetz und Vollzug der Verwaltung induzierten Effekte volkswirtschaftlich abgebildet und quantifiziert⁷.

Der Zweck der *betriebswirtschaftlichen Betrachtung* besteht in der Analyse des Leistungserstellungsprozesses. Hierzu ist eine detaillierte Betrachtung der gesamten Wertschöpfungskette des staatlichen Verwaltungshandelns erforderlich. So müssen sämtliche Leistungsbeziehungen zwischen dem zuständigen Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV), der Bezirksregierung Münster und dem Amt für Agrarordnung Warburg sowie sonstigen beteiligten Dritten systematisiert werden, um auf dieser Basis eine Kalkulation sämtlicher von dem Verwaltungsprodukt „Dorfentwicklungsverfahren“ ver-

⁷ Detaillierte Erläuterungen zur modelltheoretischen Konzeption einer Wertschöpfungsanalyse staatlicher Verwaltungsprodukte finden sich im dritten Kapitel dieser Untersuchung.

ursachten Kosten vornehmen zu können. Erweitert wird die betriebswirtschaftliche Analyse durch die Bewertung der Leistungswahrnehmung der Empfänger des Verwaltungshandelns. Mit Hilfe einer Kundenbefragung unter ausgewählten Akteuren bzw. Leistungsempfängern der Dorfentwicklungsverfahren wurde ein umfassendes Meinungsbild gespiegelt und die subjektive Effektivität solcher Verfahren bewertet.

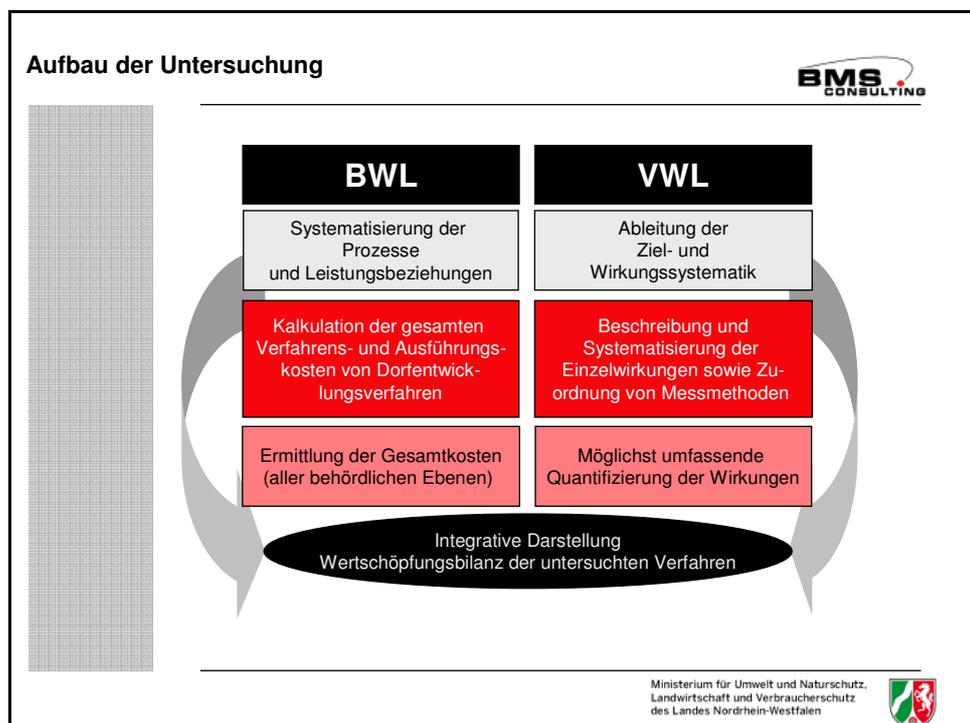


Abbildung 3: Projekttablauf

Andererseits werden die durch Gesetz und Vollzug der Verwaltung induzierten Effekte im Rahmen der *volkswirtschaftlichen Betrachtung* systematisiert und abgebildet. Auf Basis der Ziel- und Wirkungssystematik des Produktes „Dorfentwicklungsverfahren“ findet mit Hilfe geeigneter Indikatoren eine Messung des Zielerreichungsgrades statt. Dabei steht eine möglichst weitgehende monetäre Quantifizierung der gemessenen volkswirtschaftlichen Effekte im Vordergrund der Analyse, um im Sinne einer Kosten-Nutzenanalyse einen quantifizierten Gesamtnutzen ausweisen zu können.

Das Projekt wurde mit einem Kick-Off-Termin im August 2006 gestartet und endete im Juli 2007.

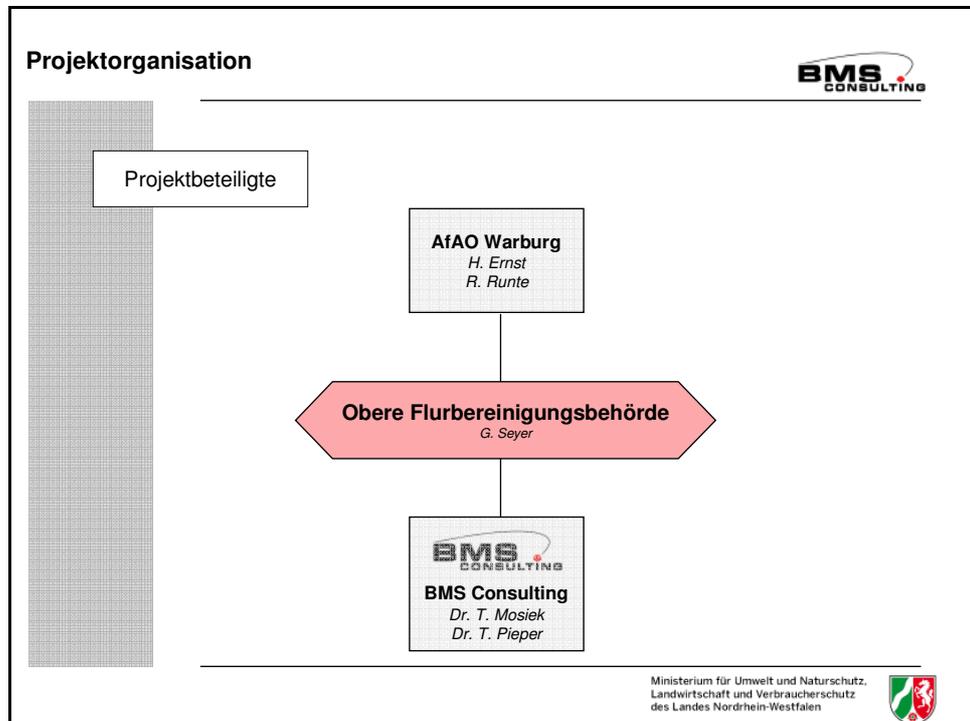


Abbildung 4: Projektbeteiligte

An der Bearbeitung des Projektes beteiligt waren die Bezirksregierung Münster als Obere Flurbereinigungsbehörde, das Amt für Agrarordnung Warburg und die BMS Consulting GmbH (Abbildung 4). Die Projektleitung und -organisation erfolgte durch die Obere Flurbereinigungsbehörde. Die Dokumentation der Ergebnisse ist gemeinsam durch die Obere Flurbereinigungsbehörde und das AfAO Warburg vorgenommen worden. Bei allen vorgenannten Aufgaben wurde die Verwaltung für Agrarordnung intensiv durch die BMS Consulting GmbH unterstützt, wobei deren Hauptaufgabe in der konzeptionellen Unterstützung der Projektbearbeitung und der Qualitätssicherung der Ergebnisse bestand.

3 Konzeptionelle Grundlagen des wirkungsorientierten Controllings

In ihren Grundsätzen ist die Rechnungslegung im öffentlichen Bereich in Deutschland in vielen Facetten diskutiert worden. Die Kernfragen, welche Daten zu Dokumentationszwecken verpflichtend erhoben werden müssen, bzw. welche Informationen für eine sachgerechte Steuerung von Institutionen erforderlich sind, müssen jedoch jeweils kontextabhängig für jede Institution neu beantwortet werden.

Allgemein dominiert immer noch in vielen deutschen Verwaltungsbereichen das kameralistische Rechnungswesen. Ergänzend zu diesem auf dem Geldverbrauchskonzept basierenden Rechnungswesen wenden sich immer mehr Verwaltungen Ressourcenverbrauchskonzepten zu, indem sie ein doppisches Rechnungswesen und/ oder Kostenrechnungssysteme einführen. Bezogen auf die Dokumentation von Verwaltungsleistungen erlauben derartige Konzepte über die kameralistische Kontrolle der Finanzziele hinaus eine periodisierte Betrachtung der in der Verwaltung angefallenen Erfolgsgrößen. Über eine ergänzende Rechnung auf Basis von Zahlungsgrößen kann kontrolliert werden, inwieweit Budgetrestriktionen eingehalten werden. Im Gegensatz zu der verhältnismäßig einfach operationalisierbaren Kosten- bzw. Finanzierungsseite, ergeben sich bei der Messung und Dokumentation der Leistungs- und Wirkungsseite regelmäßig gravierende Probleme.

Demgegenüber erfordert der Anspruch an ein modernes Verwaltungsmanagement, Handlungen und damit verbundene Leistungsergebnisse transparent zu steuern und zu dokumentieren. Insbesondere die in der Verwaltung im Gegensatz zur Privatwirtschaft vorherrschende Sachzieldominanz (inhaltliche Ziele/Qualitätsziele) stellt hohe Ansprüche an ein sachgerechtes Leistungs- und Wirkungscontrolling.

Die Erfassung der Leistungsergebnisse führt in Verwaltungen regelmäßig dazu, dass im Rahmen von Planungs- und Kontrollvorgängen zunächst der (Dienst-)Leistungsoutput in Form von Produkten abgegrenzt und beschrieben wird (Produktkonzept). Auf dieser Basis kann anhand von Kennzahlen, die das Verwaltungsergebnis beschreiben, neben der Kostensteuerung auch eine Leistungsdokumentation vollzogen werden. Eine über quantitative und qualitative Kennzahlen operationalisierte Leistungsbewertung stellt somit die Grundlage für die outputorientierte Verwaltungssteuerung dar.

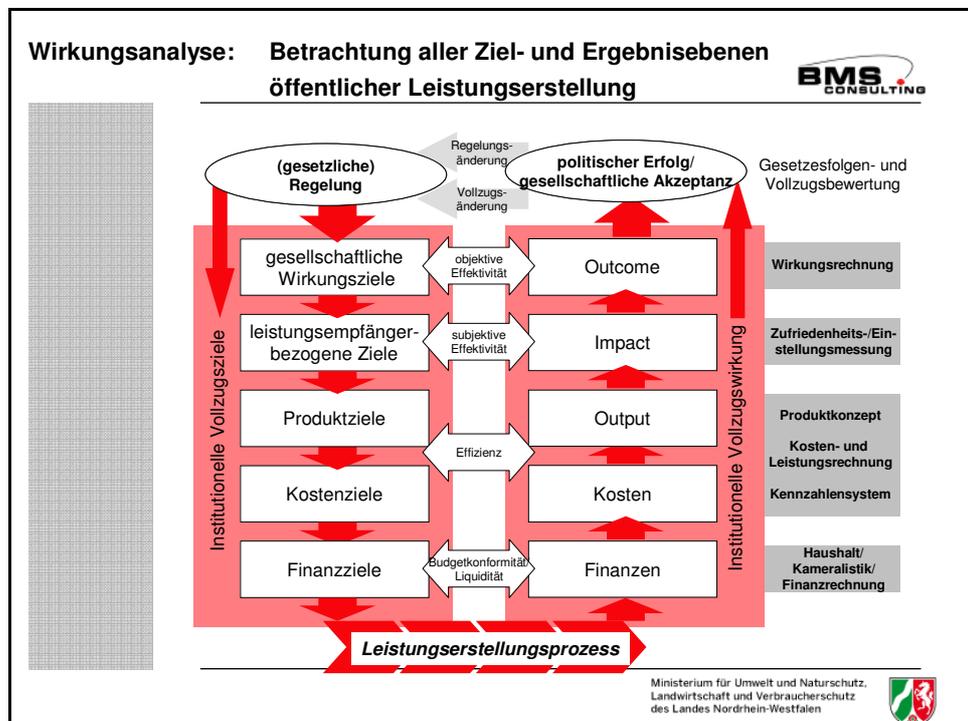


Abbildung 5: Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung⁸

Je nach Systematik eines Kennzahlensystems können Qualitätskennzahlen auch den Leistungsimpact beinhalten, d. h. die Wahrnehmung bzw. Zufriedenheit des adressierten Leistungsempfängers. Will man jedoch die für die Wirkung bedeutsame Funktion der Zufriedenheit des Leistungsempfängers einer eigenen Analyse zugänglich

⁸ Modifizierte und erweiterte Darstellung unter zu Grunde Legung der Gedanken des 3-E-Konzeptes und des 5-E-Konzeptes. Vgl. Budäus/Buchholtz, 1997, S. 322 ff.

machen, bietet sich ein separater Ausweis in Form einer Impact-Betrachtung an. Im Gegensatz zur Privatwirtschaft, die der subjektiven Empfindung des Kunden die dominierende Rolle beimisst, ist in der öffentlichen Verwaltung die Befriedigung subjektiver Bedürfnisse einzelner Leistungsempfänger in vielen Fällen nur als Zwischenziel anzusehen (subjektive Effektivität). In letzter Konsequenz kann daher erst anhand spezifischer Wirkungsindikatoren die Zielgerechtigkeit und damit die objektive Effektivität einer Maßnahme und der diese flankierende Aufgabenwahrnehmung bewertet werden.

Diese Besonderheit der öffentlichen Verwaltung erfordert, in der Ergebnisbewertung eine differenzierte Abgrenzung unterschiedlicher Wirkungsebenen vorzunehmen. Demnach gilt es für das Controlling bei der Bewertung zwischen Output, Impact und Outcome zu unterscheiden (vgl. *Abbildung 5*). Die wirkungsorientierte Steuerung ist von daher von hoher Wichtigkeit, da die zu nutzenden Handlungsspielräume der Verwaltung konkrete Gemeinwohlwirkungen haben. Eine Optimierung der gegebenen Spielräume ist aber nur in Kenntnis der gesamtgesellschaftlichen Wirkung möglich, da letztlich diese die objektive Effektivität von Maßnahmen prägt. Im Idealfall können über derartige Analysen Wirkungstreiber im Verwaltungshandeln identifiziert werden, um diese einer Steuerung zugänglich zu machen.

Insgesamt wirft die Diskussion zum wirkungsorientierten Controlling die Frage auf, ob letztlich die Differenz zwischen erzielter gesellschaftlicher Wirkung (Outcome), also den geschaffenen gesellschaftlichen Werten und den dafür eingesetzten bewerteten Vorleistungen, im Ergebnis im Sinne einer gesellschaftlichen Wertschöpfung interpretierbar und damit partiell über die Verwaltung steuerbar ist. Der Begriff der Wertschöpfung bietet sich in diesem Zusammenhang an, da gezielt eine Verknüpfung von Ressourceninput und Effektivität herbeigeführt werden soll – transparent dargestellt im Rahmen eines wirkungsorientierten Controllings.

4 Dorfentwicklungsverfahren als Dienstleistung des Landes NRW

Nachfolgend werden zunächst die organisatorischen Rahmenbedingungen sowie das Aufgabenspektrum der Agrarordnungsverwaltung in Nordrhein-Westfalen vorgestellt. Von besonderem Interesse im Rahmen dieser Untersuchung ist dabei die Durchführung von Dorfentwicklungsverfahren. Hierzu erfolgt eine kurze Darstellung der gesetzlichen Grundlagen sowie der beabsichtigten Zielsetzungen des Gesetzgebers. Anschließend wird der Bearbeitungsprozess eines Dorfentwicklungsverfahrens detailliert vorgestellt und die hieraus resultierenden Konsequenzen für den weiteren Untersuchungsaufbau analysiert.

4.1 Organisatorische Rahmenbedingungen der Agrarordnungsverwaltung in Nordrhein-Westfalen

Oberste Flurbereinigungsbehörde in NRW ist das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV). Die Aufgaben der Oberen Flurbereinigungsbehörde wurden bis Ende des Jahres 2006 von der Bezirksregierung Münster mit landesweiter Zuständigkeit wahrgenommen. Durch das Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in NRW vom 12.12.2006 (GV.NRW. 2006, S. 622), das am 01.01.2007 in Kraft getreten ist, sind die Aufgaben der Oberen Flurbereinigungsbehörde dem MUNLV zugeordnet worden. Gleichzeitig wurden die Aufgaben der Flurbereinigungsbehörden, der Ämter für Agrarordnung, auf die Bezirksregierungen übertragen. Da die wesentlichen Erhebungen für diesen Abschlussbericht aus der Zeit vor der Verwaltungsstrukturreform stammen, werden dieser Untersuchung die Verwaltungsstrukturen mit dem Stand bis zum 31.12.2006 zugrunde gelegt (*vgl. Abbildung 6*).

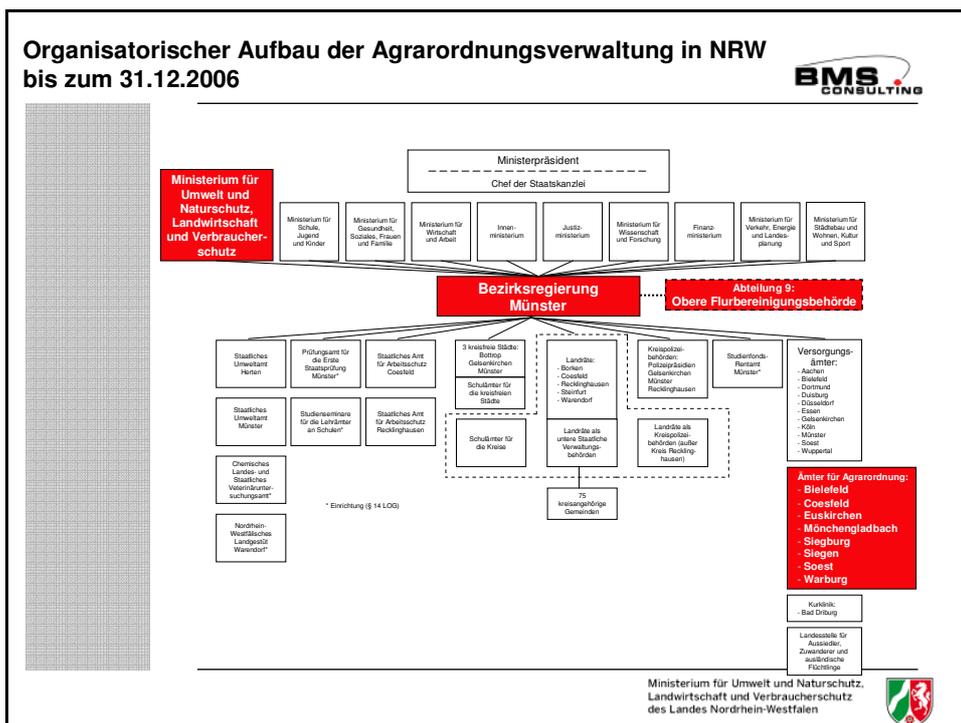


Abbildung 6: Agrarordnungsverwaltung NRW

4.2 Aufgabenfelder der Agrarordnungsverwaltung

Das allgemeine Aufgabenspektrum der Agrarordnungsverwaltung in NRW lässt sich am besten über die wesentliche Zielsetzung ihres Handelns beschreiben. Im Fokus des Verwaltungshandelns steht die *Verbesserung der Standortqualität des ländlichen Raumes* in Nordrhein-Westfalen. Im Leitbild der Agrarordnungsverwaltung finden sich dazu folgende Ausführungen:

*Der ländliche Raum in NRW verfügt über vielfältige ökonomische, ökologische, soziale und kulturelle Werte. Diese sind gleichrangig zukunftsfähig zu entwickeln, um die Qualität des Standorts für nachfolgende Generationen zu erhalten und zu verbessern.*⁹

Zur Erreichung dieser Zielsetzung nehmen die Ämter für Agrarordnung eine Vielzahl von unterschiedlichen Aufgaben wahr bzw. setzen zahlreiche gesetzliche Regelungen und Verordnungen des Gesetzgebers zur Förderung des ländlichen Raumes um (vgl. *Abbildung 7*).

⁹ Vgl. Auszug aus dem Leitbild der Agrarordnungsverwaltung NRW.

Darüber hinaus bündeln sie die Aktivitäten verschiedener staatlicher und privater Akteure, wie z.B. Kommunen, Kreise, Kammern und Verbände, um eine effektive Umsetzung dieser Maßnahmen zu gewährleisten. Die Agrarordnungsverwaltung fungiert daher nicht als direkter Interessenvertreter bzw. Dienstleister für die Landwirtschaft¹⁰ - wie die Bezeichnung eventuell nahe legen könnte - sondern des ländlichen Raumes allgemein bzw. der Menschen, die dort leben.

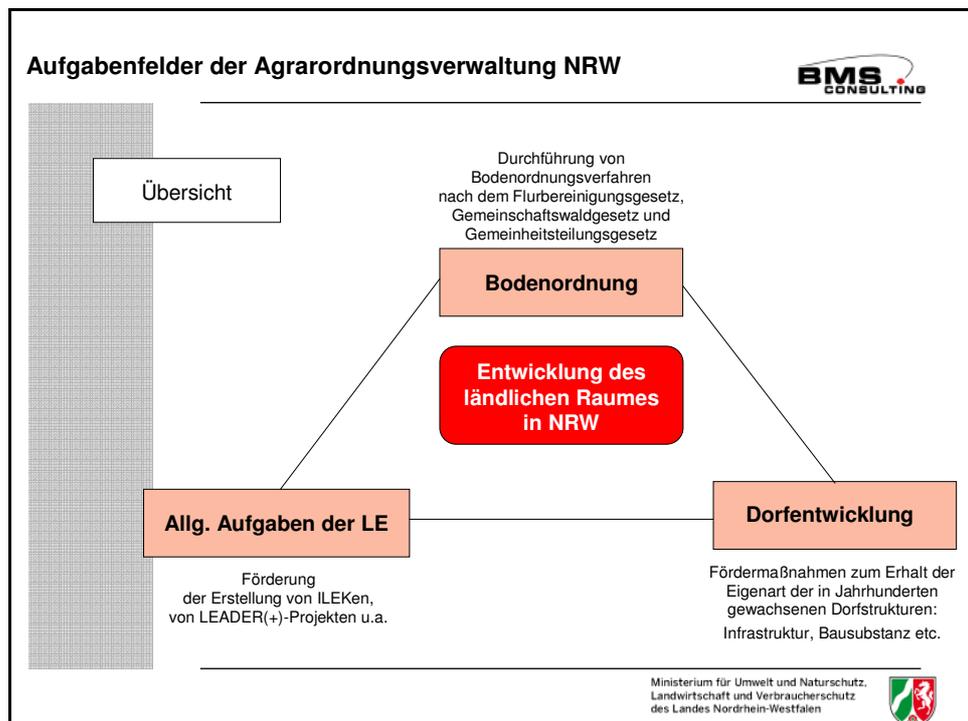


Abbildung 7: Aufgabenfelder der Agrarordnungsverwaltung NRW

Zu den wesentlichsten Aufgaben der Agrarordnungsverwaltung gehört die Durchführung von *Bodenordnungsverfahren*. Bodenordnungsverfahren dienen unterschiedlichen Zielsetzungen. Neben den klassischen Verfahren zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft dienen sie der Dorfentwicklung, Naturschutzprojekten, dem Hochwasserschutz, Infrastrukturmaßnahmen bis hin zur Neugestaltung von Tagebauflächen.

¹⁰ Interessenvertreter landwirtschaftlicher Betriebe sind primär die privatrechtlich organisierten Landwirtschaftsverbände sowie als behördliche Instanz die Landwirtschaftskammer in NRW.

Ein weiteres wichtiges Arbeitsfeld ist die Förderung der sog. *Dorfentwicklung*, früher als *Dorferneuerung* bezeichnet. Unter Dorfentwicklungsmaßnahmen werden Maßnahmen verstanden, die insbesondere zum Erhalt der Eigenart der seit Jahrhunderten gewachsenen Dorfstrukturen beitragen.

Schließlich stellen die *Allgemeinen Aufgaben zur Ländlichen Entwicklung* (LE), wie u.a. die Förderung *integrierter ländlicher Entwicklungskonzepte* (bis zum 31.12.2006) oder die Förderung von LEADER- bzw. LEADER+ -Projekten ein weiteres nicht unbedeutendes Aufgabenfeld dar.

4.3 Gesetzliche Rahmenbedingungen und Ablauf von Dorfentwicklungsverfahren

Im Fokus dieser Studie steht ein besonderer Typ von Bodenordnungsverfahren, das sogenannte Dorfentwicklungsverfahren. Solche Verfahren gibt es in NRW erst seit Ende der 80er Jahre. Was waren seinerzeit die Gründe für die Entwicklung dieses Verfahrenstyps? Insbesondere die Konzentration wichtiger Infrastruktureinrichtungen auf größere Orte und der Strukturwandel in der Landwirtschaft haben in ländlichen Räumen nicht selten

- zu Mängeln in der Infrastruktur,
- zum Verlust ortsnaher Arbeitsplätze in der Landwirtschaft und dem Handwerk,
- zum Leerfallen und letztlich zum Verlust ortsbildprägender Bausubstanz und
- zum Rückgang der ökologischen Vielfalt in Dörfern geführt.

Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, waren und sind Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastrukturausstattung, der Wohn- und Lebensqualität und des Zustandes der Umwelt notwendig. Seit 1977 werden solche „Dorferneuerungsmaßnahmen“ in NRW zu-

nächst über das Zukunftsinvestitionsprogramm, danach über Landesförderungen und seit 1984 auf der Grundlage des Gemeinschaftsaufgabengesetzes „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ durch Bund und Land gefördert.

Diese Hilfen für die ländlichen Gemeinden wurden in NRW zunächst immer nur punktuell und sektoral eingesetzt. In vielen Fällen reichte das aber nicht aus, den nachteiligen Auswirkungen des Strukturwandels im ländlichen Raum wirksam zu begegnen. Dazu sind auch die Wechselwirkungen zwischen Wohnen, Arbeit, Verkehr, Erholung, Natur, Umwelt usw. zu komplex. Vielfach scheiterte eine nachhaltige Verbesserung an überkommenen Eigentums- und Nutzungsstrukturen.

Diese strukturellen Probleme konnten nur gelöst und gemildert werden, wenn

- die Funktionen der dörflichen Infrastruktur hinterfragt und
- die Probleme ganzheitlich angegangen werden, und zwar ganzheitlich in Planung und Durchführung (einschließlich eigentumsrechtlicher Regelungen).

Man erkannte sehr bald, dass das Instrument der Flurbereinigung mit seinem umfassenden Planungs- und Umsetzungsansatz hierfür ein geeignetes Mittel war. Deshalb sind seit Ende der 80er Jahre eine Reihe solcher **Dorfentwicklungsverfahren** eingeleitet und durchgeführt worden. Darüber hinaus wurde in weiteren Verfahren, die überwiegend der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft dienten, das Verfahrensziel Dorfentwicklung integriert.

Soweit spezielle Dorfentwicklungsverfahren durchgeführt wurden, ließen die Vorgaben des Flurbereinigungsgesetzes zunächst nur die

Einleitung von Verfahren nach § 1 FlurbG zu Gesetzesänderungen im Jahre 1994 ermöglichten dann auch Verfahren nach § 86 FlurbG.

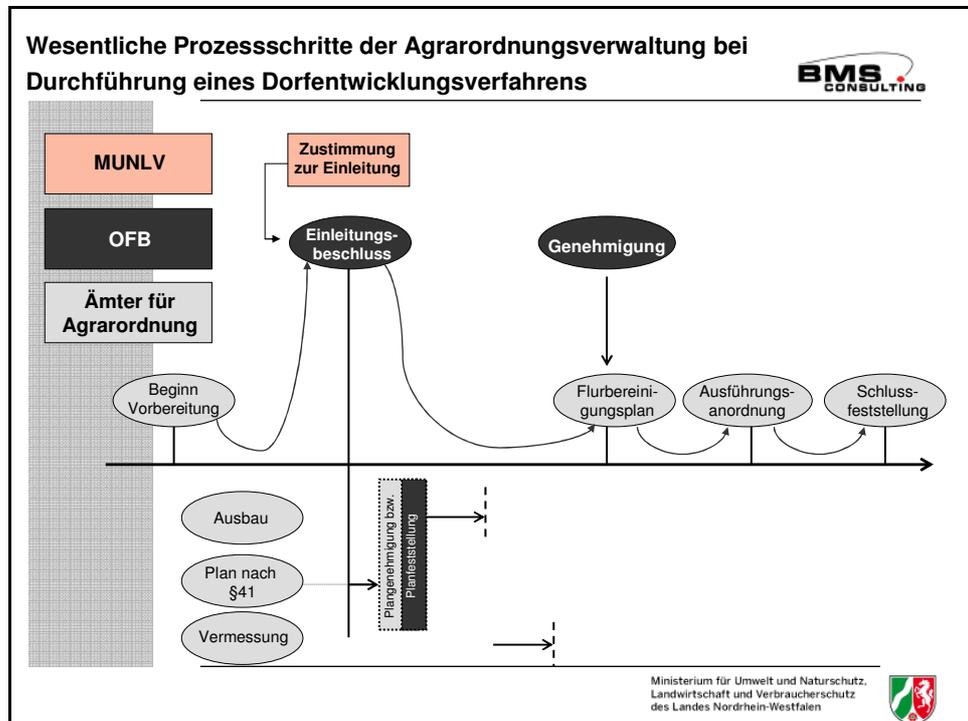


Abbildung 8: Ablaufschritte eines Dorfentwicklungsverfahrens

Die wesentlichen Ablaufschritte der Dorfentwicklungsverfahren sind in *Abbildung 8* dargestellt. Sie unterscheiden sich danach kaum von denen anderer Flurbereinigungstypen. Unterschiede werden deshalb erst bei einer detaillierten Betrachtung deutlich. Sie haben ihren Grund in der Zielsetzung, die durchzuführenden Maßnahmen so früh wie möglich sichtbar werden zu lassen. Deshalb sind bereits vor Einleitung solcher Verfahren – im Rahmen von Vorplanungen – relativ konkrete Planungen zu erarbeiten, damit schon kurz nach Verfahrenseinleitung diese Planungen im Plan nach § 41 FlurbG¹¹ weiter verdichtet und auch abschließend genehmigt bzw. festgestellt werden können. Damit sind dann auch die Voraussetzungen für einen frühzeitigen Ausbau geschaffen, der vor Beginn der eigentlichen Bo-

¹¹ Der Plan nach § 41 FlurbG enthält alle zur Umgestaltung des Dorfes vorgesehenen Maßnahmen

denordnung und damit vor der Aufstellung des Flurbereinigungsplanes abgeschlossen sein sollte.

4.4 Implikationen für die Methodik der Untersuchung

Zielsetzung der vorliegenden Untersuchung ist die Bestimmung einer gesamtgesellschaftlichen Wertschöpfungsbilanz von Dorfentwicklungsverfahren. Dazu ist es notwendig – im Rahmen einer „Marginalbetrachtung“ – die gesamtgesellschaftlichen Effekte zu analysieren, die daraus erwachsen, dass ein Dorfentwicklungsverfahren durchgeführt wurde.

Im Fokus der Untersuchung stehen also die Veränderungen im gesamtgesellschaftlichen „Wirkungsgefüge“, die daraus resultieren, dass Dorfentwicklungsverfahren durchgeführt wurden (vgl. Abbildung 9).

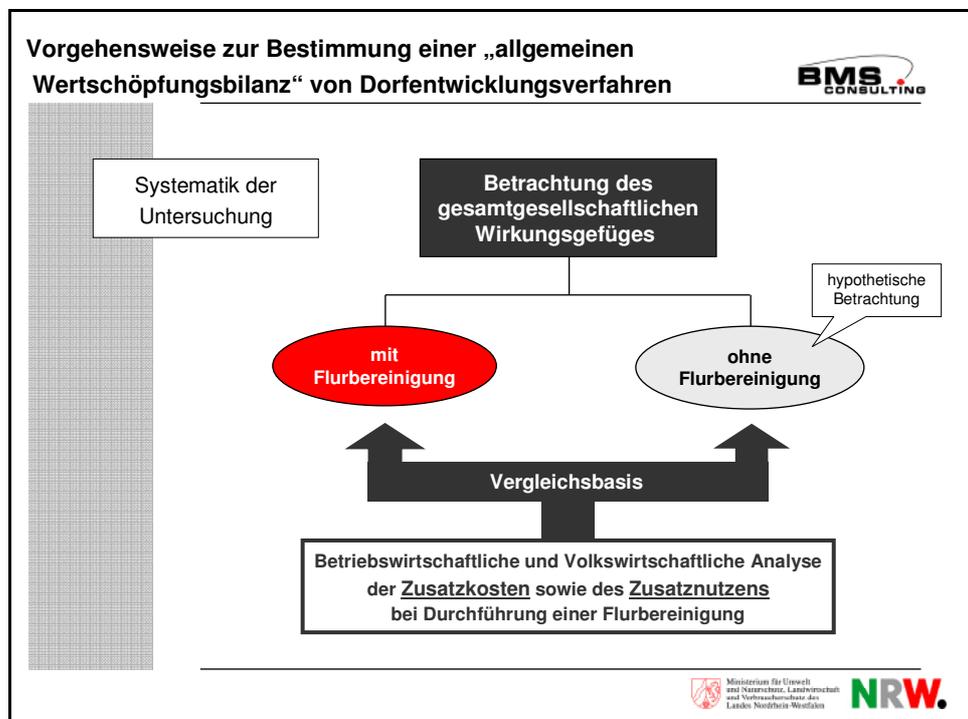


Abbildung 9: Untersuchungssystematik

Grundsätzlich wird in der weiteren Analyse damit unterstellt, dass die hier zu betrachtenden Vorhaben sowohl mit als auch ohne begleitendes Dorfentwicklungsverfahren realisiert werden könnten. Zielsetzung der folgenden betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Analysen ist daher, die aus der Bodenordnung resultierenden Zusatzkosten und Zusatznutzen für die Gesellschaft zu ermitteln. Damit basierte der Vergleich, insbesondere im volkswirtschaftlichen Analyseteil, zu einem großen Teil auf hypothetischen Überlegungen. Die untersuchungsbegleitende Fragestellung lautet also: *„Welche gesamtgesellschaftlichen Veränderungen (als Vorteile im Sinne von Nutzen bzw. Nachteile im Sinne von Kosten) haben sich dadurch ergeben, dass ein Dorfentwicklungsverfahren durchgeführt wurde?“*

5 Betriebswirtschaftliche Betrachtung der Ziel- und Ergebnisebenen

Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen steht eine detaillierte Analyse der verfahrensspezifischen Produktkosten der für die Untersuchung ausgewählten Dorfentwicklungsverfahren. Dazu sind die gesamten Kosten aller beteiligten (staatlichen) Leistungsebenen in die Analyse zu integrieren.

5.1 Differenzierung der Kosten

In Flurbereinungsverfahren wird zwischen Verfahrens- und Ausführungskosten differenziert. (vgl. *Abbildung 10*).

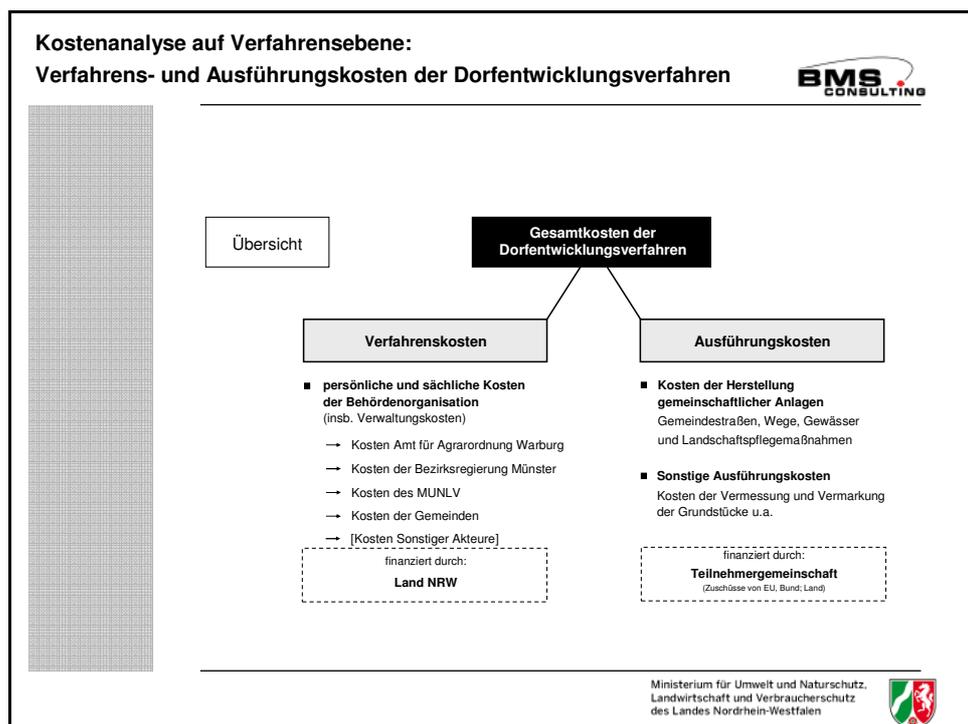


Abbildung 10: Verfahrens- und Ausführungskosten

Bei den *Verfahrenskosten* handelt es sich um die Personal- und Sachkosten der jeweiligen Behörde, dies sind insbesondere Verwaltungskosten. Hierbei ist zu beachten, dass sämtliche, an der Verfahrensausführung direkt bzw. indirekt beteiligten Vollzugsebenen in die

Analyse einbezogen werden müssen. Bei den Dorfentwicklungsverfahren sind dies neben dem Amt für Agrarordnung, die Bezirksregierung Münster als Obere Flurbereinigungsbehörde, das MUNLV, die Gemeinden sowie sonstige eventuell beteiligte Akteure bzw. Landesbehörden.

Zu den *Ausführungskosten* zählen insbesondere die Kosten für die Herstellung der sog. gemeinschaftlichen Anlagen¹² sowie die Kosten im Zusammenhang mit der Vermessung und Vermarkung der vom Verfahren betroffenen Grundstücke. Bei den gemeinschaftlichen Anlagen handelt es sich um Anlagen, die zur gemeinschaftlichen Benutzung oder im gemeinschaftlichen Interesse der Grundstückseigentümer eines Flurbereinigungsverfahrens geschaffen werden. Das sind bei den Dorfentwicklungsverfahren insbesondere Gemeindestraßen, Wirtschaftswege, Gewässer und landschaftsgestaltende Anlagen.

5.2 Auswahl der zu analysierenden Verfahren

Nach Abgrenzung der relevanten Kostengrößen waren in einem nächsten Schritt die Dorfentwicklungsverfahren auszuwählen, die einer detaillierten Analyse unterzogen werden sollten.

Dorfentwicklungsverfahren werden bzw. wurden nicht in allen ÄfAO des Landes NRW durchgeführt. Der Schwerpunkt solcher Verfahren lag bzw. liegt in den ÄfAO Siegen, Euskirchen und Warburg. Um den Aufwand für dieses Projekt nicht zu groß werden lassen, sollten die zu untersuchenden Verfahren in einem Amtsbezirk liegen, trotzdem aber noch möglichst repräsentativ sein. Da beim AfAO Warburg die größte Anzahl solcher Verfahren bearbeitet wurde, fiel die Wahl auf dieses Amt. Aus den dort durchgeführten Verfahren war noch eine möglichst repräsentative Stichprobe auszuwählen. Diese sollten einerseits einen relevanten Querschnitt über sämtliche Verfahren bil-

¹² Diese werden i.d.R. im Plan nach § 41 FlurbG festgesetzt

den und andererseits auch zur nachträglichen Analyse geeignet sein, d.h. es mussten die zur Kostenanalyse notwendigen Datenbestände vorliegen.

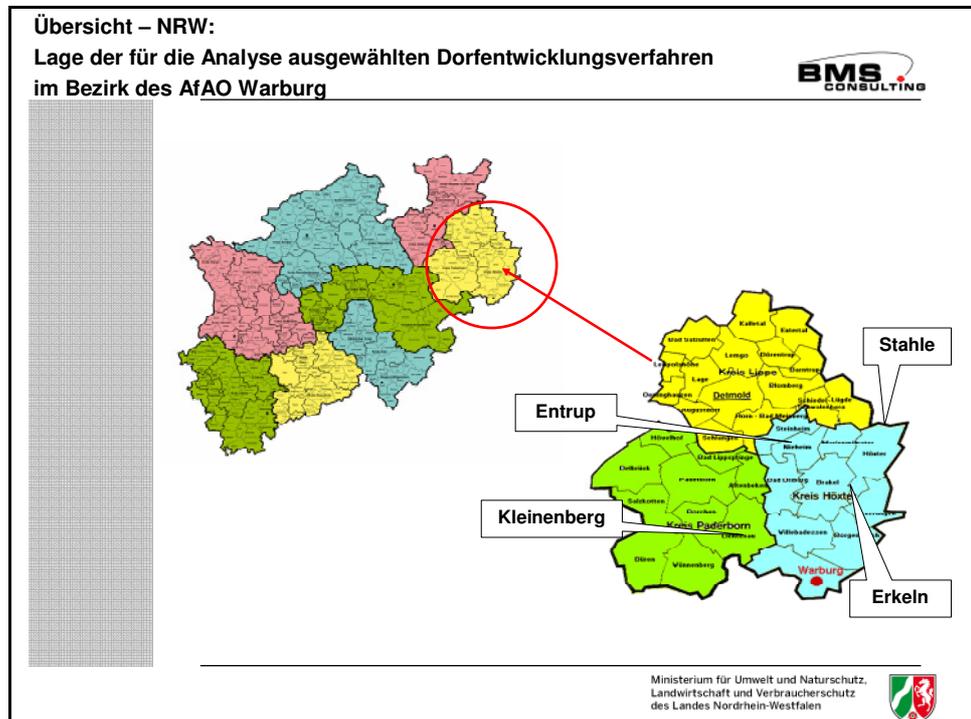


Abbildung 11: Ausgewählte Dorfentwicklungsverfahren

Die Übersichtskarten in *Abbildung 11* zeigen den Amtsbezirk des AfAO Warburg und dort die geografische Lage der vier zur Kostenanalyse ausgewählten Verfahren.

Weitere Angaben zu den Verfahren befinden sich in der *Abbildung 12* sowie in einer Detailbeschreibung im Anhang¹³. Neben dem Verfahren Kleinenberg im Kreis Paderborn handelt es sich bei den ausgewählten Verfahren um die Verfahren Stahle, Entrup II und Erkeln im Kreis Höxter.

¹³ Siehe Anlage D

**Kostenanalyse auf Verfahrensebene:
Kurzbeschreibung der ausgewählten Dorfentwicklungsverfahren**



Kurzbeschreibung

Daten zum Verfahren	Dorfentwicklungsverfahren			
	Stahle	Entrup II	Kleinenberg	Erkeln
Hauptgrund des Verfahrens	Dorfkerngestaltung und Ortslagenregulierung	Verkehrsflächen-gestaltung und Ortslagenregulierung	Umgestaltung Verkehrsflächen, Ortslagenregulierung, Sauerrenaturierung	Verkehrsflächen-gestaltung und Ortslagenregulierung
Größe der Flurbereinigung in ha	12 ha	15 ha	63 ha	12 ha
Anzahl der betroffenen Grundeigentümer	104	70	304	104
Anzahl der betroffenen Flurstücke	226	200	446	167
Ausführungskosten	968.725 €	451.489 €	2.352.441 €	1.138.695 €

* Weitere Angaben zu den ausgewählten Verfahren finden sich in der Anlage D dieser Untersuchung.

Ministerium für Umwelt und Naturschutz,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen 

Abbildung 12: Kurzbeschreibung der ausgewählten Verfahren

5.3 Analyse der Verfahrenskosten

Bei der betriebswirtschaftlichen Analyse der oben beschriebenen Dorfentwicklungsverfahren waren die gesamten *Verfahrenskosten* aller relevanten (staatlichen) Vollzugsebenen auf ihre Kostenwirkung hin zu untersuchen. Dabei handelte es sich im Einzelnen um die folgenden Organisationsbereiche:

- Amt für Agrarordnung Warburg
- Bezirksregierung Münster
- MUNLV
- Gemeinden
- Sonstige am Verfahren beteiligte Akteure

Verfahrenskosten des AfAO Warburg

Grundsätzlich lassen sich die Verfahrenskosten aus der Kosten- und Leistungsrechnung ableiten. Allerdings ist die Analyse der Gesamtkosten auf dieser Grundlage erst nach Beendigung eines Verfahrens

möglich. Da die KLR der Ämter für Agrarordnung nur die Jahre 2004 – 2006 abbildet, musste für die darüber hinaus gehenden Bearbeitungszeiten (vor 2004 und nach 2006) eine weitergehende Form der Kostenbetrachtung auf der Grundlage einer Kapazitätsanalyse vorgenommen werden.

Die Berechnung der Verfahrenskosten der Flurbereinigungsbehörde für ein Dorfentwicklungsverfahren erfolgte deshalb in vier Schritten (vgl. *Abbildung 13*). Zunächst waren die gesamten Personalkosten der fachlich für die Bearbeitung des Verfahrens zuständigen Dezernate zu erheben.

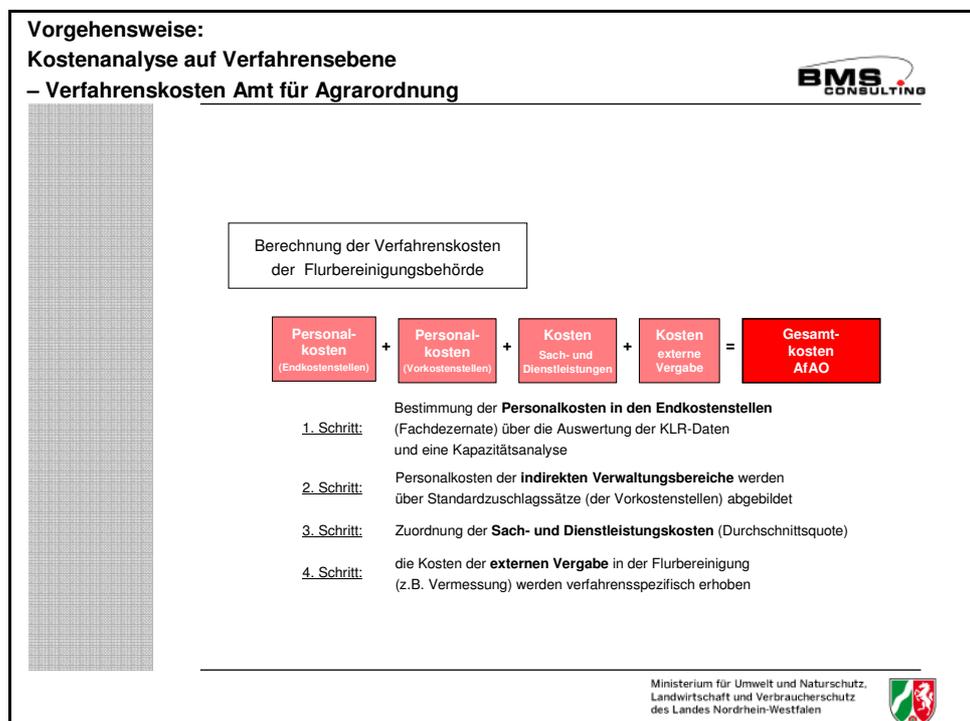


Abbildung 13: Vorgehensweise zur Verfahrenskostenanalyse AfAO

In einem zweiten Schritt erfolgte die sachgerechte Bewertung der indirekten Verwaltungsbereiche (Zentrale Dienste) durch einen entsprechenden Zuschlagssatz auf die fachlichen Personalkosten. Im dritten Schritt wurden die allgemeinen Sach- und Dienstleistungskosten erfasst und mittels einer Durchschnittsquote abgebildet. Im letzten Schritt waren die Kosten der externen Vergabe zu ermitteln („Auf-

träge an Dritte in der Flurbereinigung“). Diese wurden spezifisch für jedes Verfahren bei der Flurbereinigungsbehörde erhoben.

Die Personalkosten der direkt für die Verfahrensabwicklung zuständigen Bereiche wurden für die Jahre 2004 – 2006 aus der KLR abgeleitet. Für die Verfahrensabwicklung davor und danach war eine Kapazitätsanalyse notwendig. Dies erforderte einerseits die Erhebung der vor 2004 eingesetzten Personalkapazitäten und andererseits eine Abschätzung des zukünftig (also nach 2006) noch zu erwartenden Bedarfs. Dabei wurde im Rahmen der Kapazitätsanalyse geringfügig vom bestehenden Kostenstellenkonzept der ÄfAO abgewichen, um eine weitestgehende Einbeziehung aller direkt am Verfahren mitwirkenden Dezernate zu erreichen (direkte Einbeziehung/ Zurechnung der fachlichen Dienstleistungen).

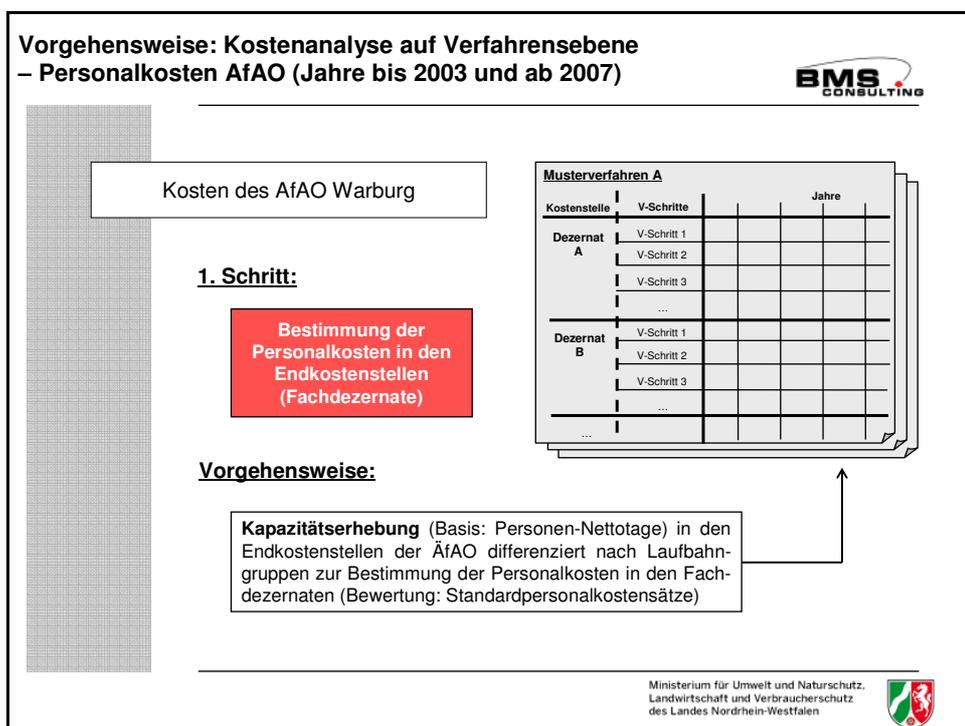


Abbildung 14: Vorgehensweise zur Bestimmung der Personalkosten

Entsprechend der in *Abbildung 14* gezeigten Vorgehensweise wurde für die ausgewählten Verfahren im AfAO Warburg eine Kapazitäts-

analyse durchgeführt. Darin wurden die Nettoarbeitstage¹⁴ sämtlicher direkt am Verfahren beteiligter Mitarbeiter differenziert nach Kostenstellen, Verfahrensschritten und Kalenderjahren erhoben. Zusätzlich wurden auch die Laufbahngruppen (LfbG: mittlerer Dienst, gehobener Dienst und höherer Dienst) der beteiligten Mitarbeiter unterschieden, um im Anschluss eine möglichst exakte Kostenbewertung vornehmen zu können. Die detaillierten Ergebnisse der Kapazitätsanalyse, jeweils gegliedert nach den unterschiedenen Betrachtungsperspektiven, finden sich in den Abbildung A.2 bis A.7 im Anhang dieser Untersuchung. In *Abbildung 15* sind die Ergebnisse nochmals zusammengefasst.

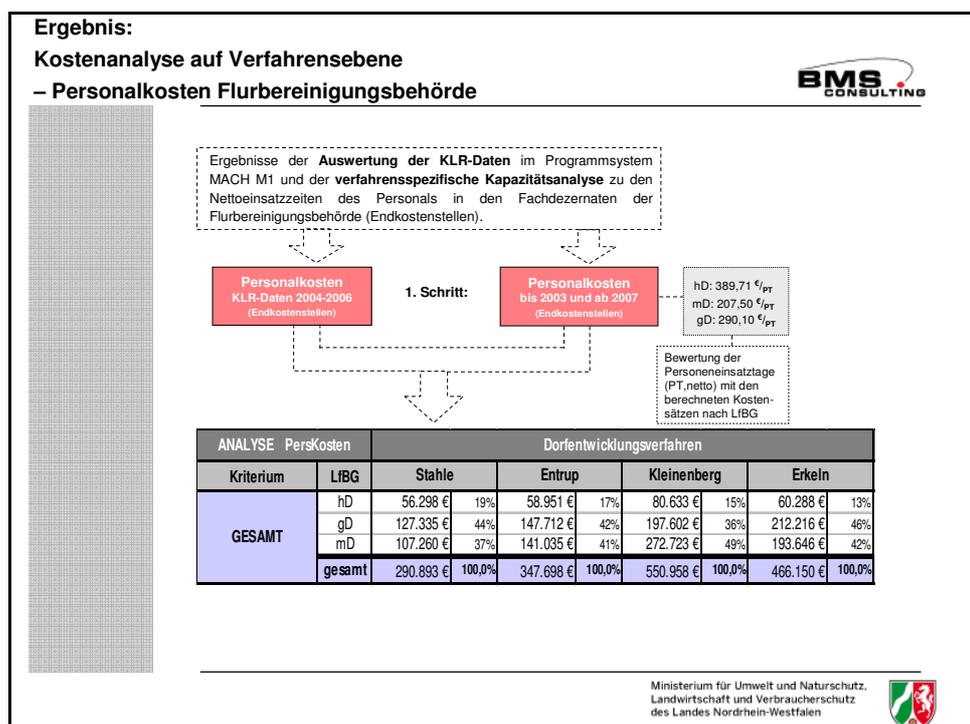


Abbildung 15: Berechnung der Personalkosten (Endkostenstellen)

Die Nettoeinsatzzeiten des Personals im AfAO Warburg waren nun durch die entsprechenden Personalkostensätze zu bewerten. Solche sind im Rahmen der Wertschöpfungsanalyse zur Unternehmensflur-

¹⁴ Die Kapazitätserhebung erfolgte auf der Berechnungsbasis „Nettoarbeitstage“, d.h. Abwesenheitszeiten vom Arbeitsplatz wie Urlaub, Krankheit etc. sind nicht Bestandteil der erhobenen Werte.

bereinigung¹⁵ bereits ermittelt worden. Auf dieser Basis ergaben sich dann die in *Abbildung 15* dargestellten Nettotageskostensätze zur Bewertung der erhobenen Einsatzzeiten sowie die insgesamt in den Fachbereichen aufgewendeten Personalkosten der ausgewählten Verfahren.

Die Kapazitätserfassung wurde in der Wertschöpfungsanalyse zur Unternehmensflurbereinigung¹⁶ auf der Grundlage der Personalkosten des Jahres 2003 durchgeführt. Im Hinblick auf den ab 1990 begonnenen langjährigen Bearbeitungsintervall der zu untersuchenden Verfahren ist die Personalkostenentwicklung prozentual anhand der durchschnittlichen IST-Personalkostenentwicklung in der öffentlichen Verwaltung NRW angepasst worden. Für den Zeitraum ab 2006 wurde ein Personalkostenanstieg in Höhe von 4 % unterstellt.

Die differenzierte Erhebung der fachlichen Personalkosten nach Kostenstellen, Verfahrensschritten und Zeitbezug (Kalenderjahre) ermöglicht ein erstes Benchmarking der analysierten Verfahren. Beispielhaft ist eine solche Auswertung in *Abbildung 16* aus der Perspektive „Verfahrensschritte“ dargestellt. Auf diese Weise sollen Unterschiede im Bearbeitungsprozess der Verfahren aufgezeigt werden.

Auffallend ist dabei, dass die Ablaufschritte „Vorarbeiten bis zur Einleitung“ und „Beschluss bis Flurbereinigungsplan“ in allen Verfahren einen relativ gleichen Umfang haben. Bei allen anderen Ablaufschritten sind zum Teil erhebliche Unterschiede feststellbar.

So fällt beispielsweise der besonders hohe Aufwand für die Ablaufschritte „Ausbau“ und „Plan nach § 41 FlurbG“ im Verfahren Stahle auf. Hierfür gibt es allerdings eine naheliegende Erklärung. Das Verfahren Stahle ist das älteste hier betrachtete Verfahren und war in vielen Dingen „Vorreiter“ für die später eingeleiteten Verfahren.

¹⁵ Vgl. Bezirksregierung Münster/BMS Consulting GmbH (2005), S. 81f

¹⁶ Vgl. Bezirksregierung Münster/BMS Consulting GmbH (2005), S. 82

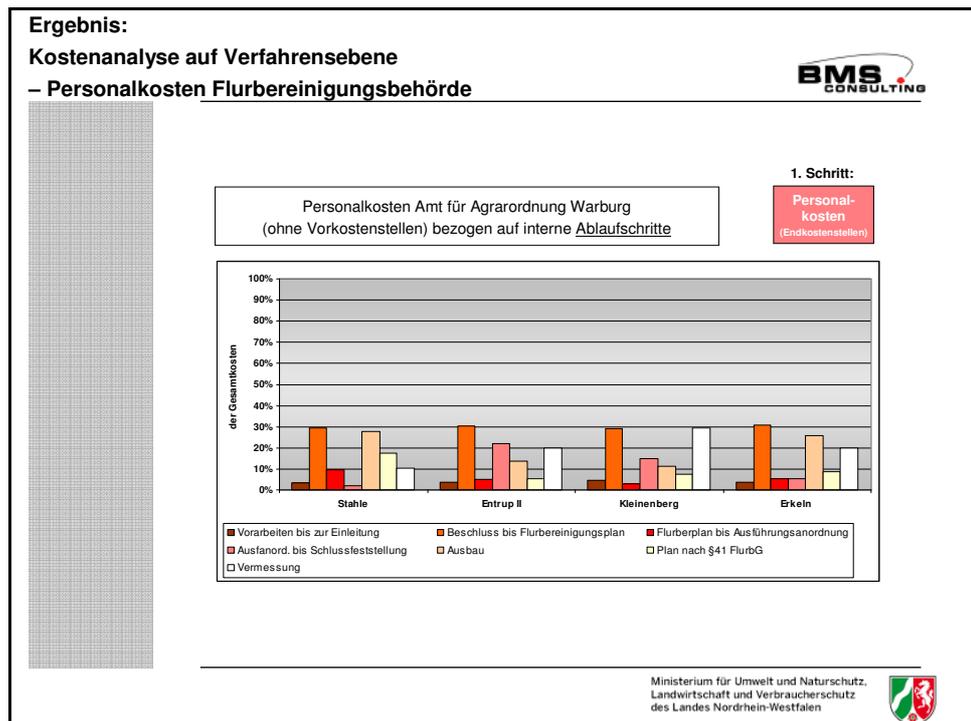


Abbildung 16: Aufteilung der Personalkosten auf Verfahrensschritte

Diese Vorreiterrolle hat insbesondere in den beiden genannten Ablaufschritten zu Mehraufwendungen geführt. Von den dabei gewonnenen Erfahrungen haben die anderen Verfahren wesentlich profitiert, wie die dort festgestellten geringeren Aufwendungen deutlich machen.

Die relativ hohen Kosten in der Ausbauphase im Verfahren Erkel sind einerseits auf einen hohen Anteil der Flächenumgestaltung im Verhältnis zur Gesamtfläche und andererseits auf technisch anspruchsvolle Lösungen im Zusammenhang mit einem Einlaufbauwerk für den Hochwasserschutz und der verrohrten Hochwasserentlastung entlang eines ganzen Straßenzuges zurückzuführen.

Im zweiten Schritt zur Analyse der Verfahrenskosten des AfAO waren jetzt die indirekten Verwaltungsbereiche (Zentrale Dienste) durch einen Zuschlagssatz auf die bisher erhobenen Personalkosten abzubilden. Da in die Kapazitätsanalyse auch Teilbereiche des Zentralbereichs (z.B. Recht) einbezogen sind, wurde als Bewertungsgrundlage des Aufschlagssatzes die Stellenausstattung des AfAO Warburg he-

rangezogen. Setzt man die Stellenanzahl im bisher nicht analysierten indirekten Bereich mit den Stellen des bereits analysierten direkten Bereichs ins Verhältnis, ergibt sich ein Aufschlagssatz von 30,5 %¹⁷. Entsprechend können die Personalkosten der Vorkostenstellen bewertet und damit die Gesamtpersonalkosten berechnet werden. (vgl. *Abbildung 17*)

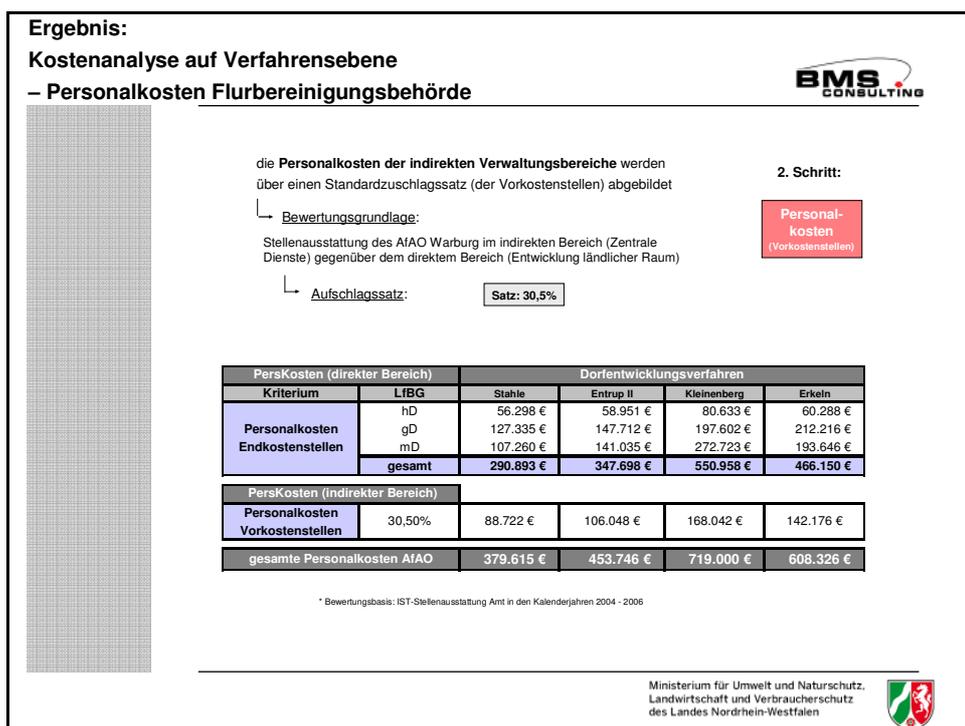


Abbildung 17: Berechnung der Personalkosten (Vorkostenstellen)

Im dritten Schritt mussten die Kosten für Sach- und Dienstleistungen in Ansatz gebracht werden. Dazu wurden die Ergebnisse der Gesamtkostenanalyse der Jahre 2004 bis 2006 herangezogen. Abzüglich der externen Vergabekosten in der Flurbereinigung, welche für die hier betrachteten Verfahren spezifisch erhoben wurden, ergab sich eine Sachkostenquote von 12,85 %. Setzt man diese zu den Personalkosten ins Verhältnis, ergibt sich daraus ein Aufschlagssatz von 15,08%. Unter der Prämisse, dass diese Quote bereits in den vergangenen Jahren Gültigkeit besaß und sich in dieser Weise auch

¹⁷ Dieser Vorgehensweise liegt die Prämisse zugrunde, dass der Zentralbereich der AfAO die gleiche Personalkostenstruktur aufweist, wie der fachliche Bereich (Endkostenstellen).

weiter fortschreiben lässt, können mit Hilfe des Aufschlagssatzes die gesamten Sach- und Dienstleistungskosten der zu untersuchenden Verfahren berechnet werden (vgl. *Abbildung 18*).

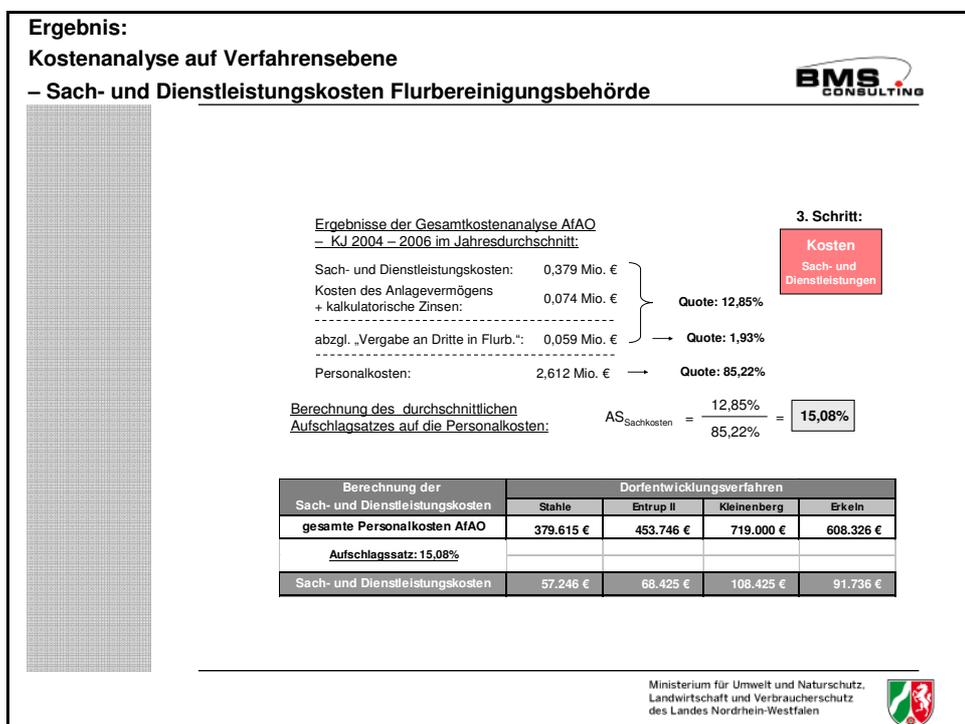


Abbildung 18: Berechnung der Sach- und Dienstleistungskosten

Im vierten und letzten Schritt zur Analyse der Verfahrenskosten der Flurbereinigungsbehörde waren noch die verfahrensspezifischen Kosten der externen Vergabe in der Flurbereinigung (vorher nicht berücksichtigt) sowie Kosten für die photogrammetrische Bearbeitung¹⁸ des Verfahrensgebietes einzubeziehen. Bei den Kosten für Vergabe an Dritte handelt es sich im Wesentlichen um Vermessungskosten. Die Kosten der Befliegung setzen sich aus zwei Komponenten zusammen. Dies sind zunächst die externen Kosten des Bildfluges. Zusätzlich fallen noch Personalkosten bei der Flurbereinigungsverwaltung für Planung und Auswertung des Bildfluges an. Auf Basis einer Kapazitätsanalyse und unter Berücksichtigung des bereits ermittelten

¹⁸ Die photogrammetrischen Arbeiten erfolgen durch die Obere Flurbereinigungsbehörde; aus Gründen der Übersichtlichkeit sind sie aber bereits an dieser Stelle ausgewiesen.

Tageskostensatzes ergaben sich die in der nachfolgenden *Abbildung 19* dargestellten Kosten.

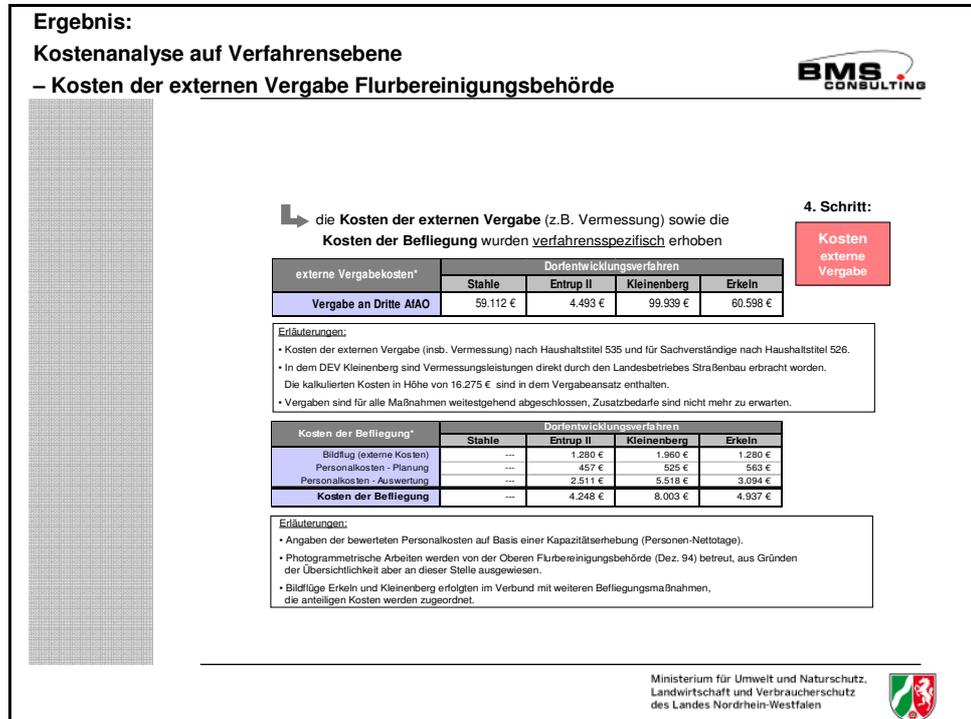


Abbildung 19: Bestimmung der Kosten der externen Vergabe

Führt man schließlich die einzelnen Analyseschritte zusammen, ergeben sich die in *Abbildung 20* dargestellten gesamten Verfahrenskosten für die staatliche Vollzugsebene „Amt für Agrarordnung“.

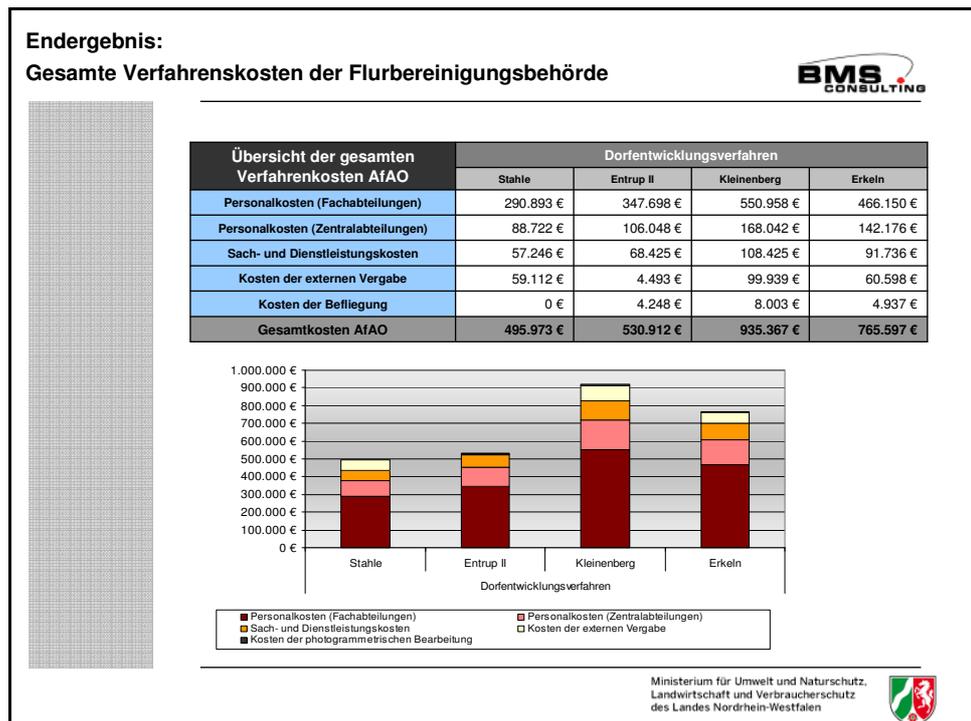


Abbildung 20: Übersicht der gesamten Verfahrenskosten des AfAO

Verfahrenskosten der Bezirksregierung Münster (BezReg MS)

Die zweite, an der Ausführung der ausgewählten Verfahren wesentlich beteiligte staatliche Vollzugsebene ist die Bezirksregierung Münster. In der Wertschöpfungsanalyse zur Unternehmensflurbereinigung¹⁹ wurde für den der Bezirksregierung anzulastenden Anteil an den Verfahrenskosten ein pauschaler prozentualer Zuschlagssatz errechnet. Da sich an den Grundlagen für die damalige Ermittlung nichts Wesentliches geändert hat, ist es unbedenklich diesen Zuschlagssatz auch hier zu verwenden.

In *Abbildung 21* sind die Auswirkungen des dort ermittelten Zuschlagssatzes von insgesamt 6,16 % auf die Verfahrenskosten dargestellt.

¹⁹ Vgl. Bezirksregierung Münster/BMS Consulting GmbH (2005), S. 87ff

Verfahrenskosten des Ministeriums für Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW (MUNLV)

Die im vorangehenden Abschnitt zur Bezirksregierung Münster getroffenen Aussagen gelten in gleicher Weise für das MUNLV. Für die vom MUNLV verursachten Verfahrenskosten kann deshalb ebenfalls der in der Wertschöpfungsanalyse zur Unternehmensflurbereinigung²⁰ ermittelte Zuschlagssatz (0,66 %) verwendet werden. Die Auswirkungen sind ebenfalls in *Abbildung 21* dargestellt.

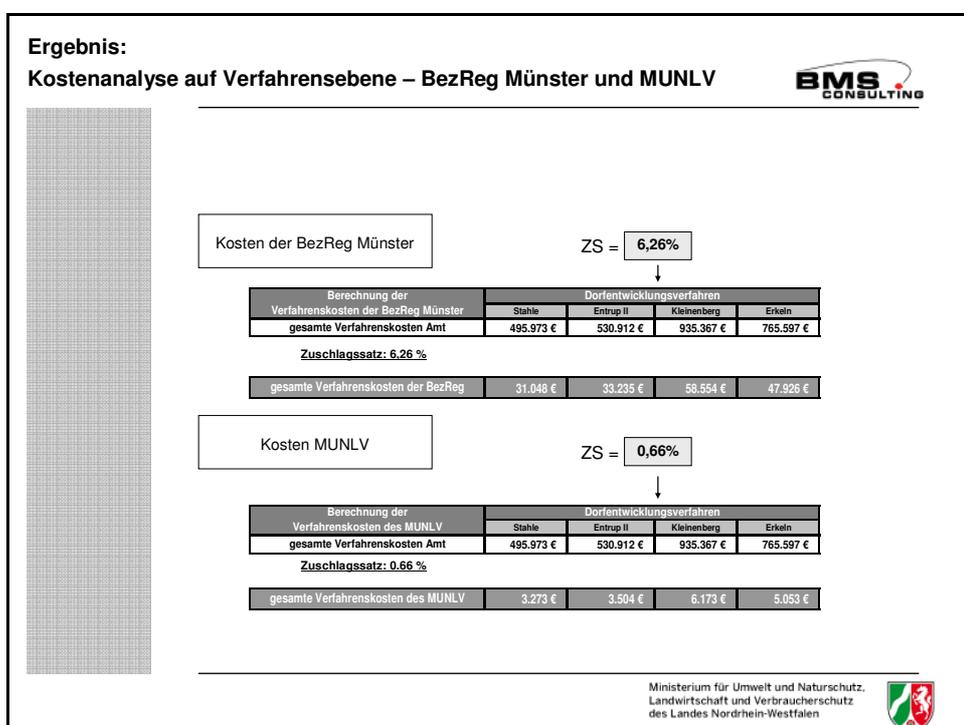


Abbildung 21: Zuschläge Bezirksregierung Münster und MUNLV

Verfahrenskosten Gemeinden

Den Gemeinden kommt in Dorfentwicklungsverfahren eine besondere Bedeutung zu. Deshalb wäre es unangemessen, sie nur als Träger öffentlicher Belange (TöB) und hier zusammengefasst mit anderen TöB (siehe Abschnitt Verfahrenskosten Sonstiger Akteure) zu betrachten.

Diese besondere Bedeutung ist zunächst darin zu sehen, dass für die Planungen in Dorfentwicklungsverfahren unter Berücksichtigung der

²⁰ Vgl. Bezirksregierung Münster/BMS Consulting GmbH (2005), S. 92 ff

gemeindlichen Planungshoheit ein erhöhter Abstimmungsbedarf zwischen Flurbereinigungsbehörde und der Gemeinde besteht (siehe auch § 188 BauGB). Dies gilt in ähnlicher Weise aber auch für die Ausführung der Planungen, da die zu schaffenden Anlagen im Regelfall von den Gemeinden in Eigentum und Unterhaltung übernommen werden.

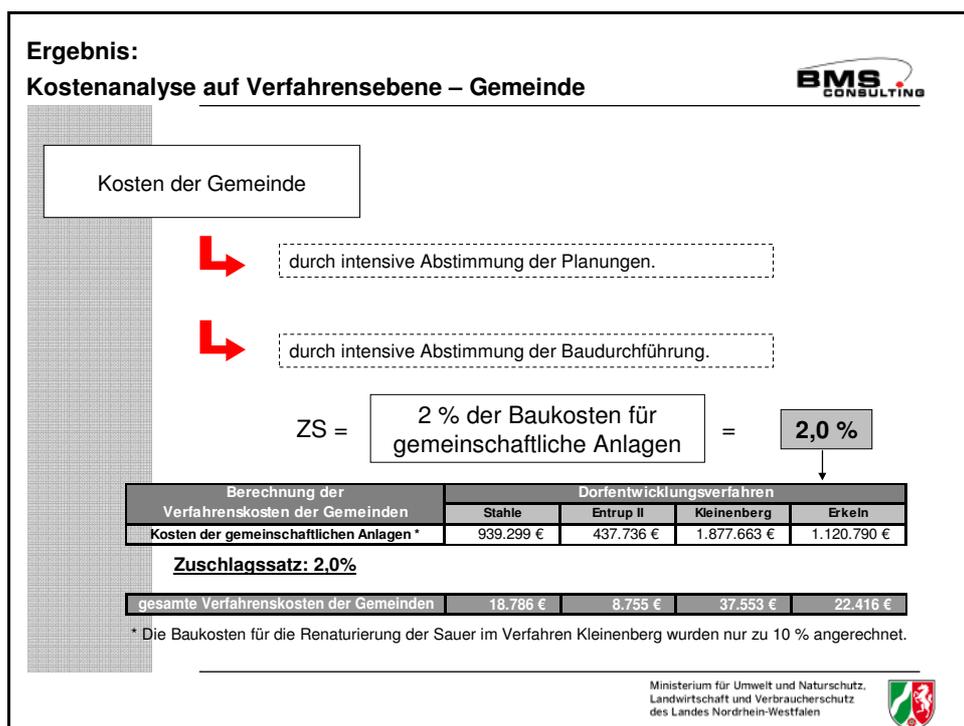


Abbildung 22: Zuschlag Gemeinden

Für die Kalkulation dieses Abstimmungsbedarfs konnten die hierzu befragten Gemeinden keine nutzbaren Daten liefern. Am plausibelsten ist eine Orientierung an den Baukosten der gemeinschaftlichen Anlagen. Eine grobe Kalkulation des AfAO Warburg unter Berücksichtigung der Anzahl der durchgeführten Abstimmungsgespräche, Verhandlungen und Ortstermine ließ dabei den Schluss zu, dass die Aufwendungen der Gemeinden im Durchschnitt eine Größenordnung von 2 % der Baukosten²¹ der gemeinschaftlichen Anlagen nicht überschrit-

²¹ Von den Baukosten für die Renaturierung der Sauer im Dorfentwicklungsverfahren Kleinenberg wurden allerdings nur 10% in Ansatz gebracht, da hier der Abstimmungsbedarf mit der Gemeinde nur relativ gering war.

ten hat. Dieser Wert wurde deshalb den weiteren Berechnungen zu Grunde gelegt (vgl. *Abbildung 22*).

Verfahrenskosten sonstiger Akteure

Im Rahmen des Projektes wurden zudem die Kostenwirkungen bei weiteren, an der Bearbeitung von Bodenordnungsverfahren beteiligten Akteuren untersucht (vgl. *Abbildung 23*). Die Ergebnisse dieser Untersuchungen entsprachen weitgehend denen in der Wertschöpfungsanalyse zur Unternehmensflurbereinigung²². Deshalb soll hierauf an dieser Stelle nicht erneut eingegangen werden. Geringe Abweichungen ergaben sich nur bei der Betrachtung der Gerichte. Wie in allen anderen Flurbereinigungsverfahren können sich die betroffenen Grundstückseigentümer auch in Dorfentwicklungsverfahren durch Widersprüche und ggf. Klagen gegen die Entscheidungen der Flurbereinigungsbehörden wehren. Bei Klagen entstehen ggf. relevante Zusatzkosten bei den Gerichten. Die Erfahrungen in den hier behandelten, aber auch in allen anderen Dorfentwicklungsverfahren in NRW belegen jedoch, dass bedingt durch die intensiven Vorgespräche und Verhandlungen, insbesondere im Zuge der Ortslagenregulierung, nur wenige Widersprüche eingelegt werden. In fast allen Fällen konnten bisher diese Widersprüche durch weitere Verhandlungen ausgeräumt bzw. abschließend von der Spruchstelle beschieden werden, so dass Klagen und kostenwirksame Gerichtsverfahren keine nennenswerte Relevanz besitzen. In *Abbildung 23* sind die wesentlichen Ergebnisse der Analyse sonstiger Akteure noch einmal zusammenhängend dargestellt.

²² Vgl. Bezirksregierung Münster/BMS Consulting GmbH (2005), S. 94ff

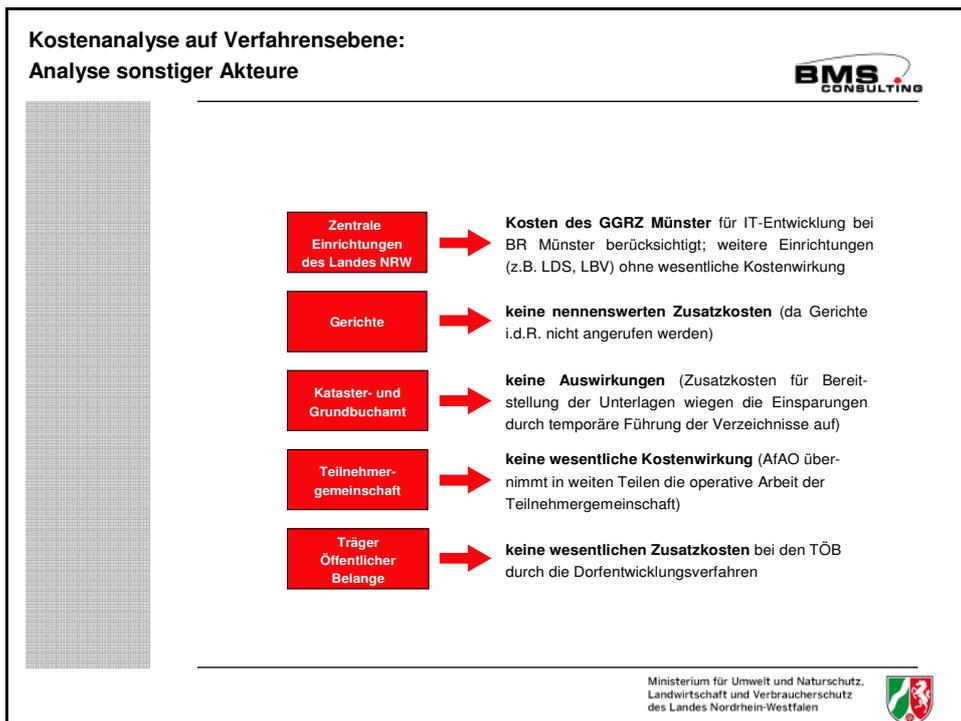


Abbildung 23: Analyse der Kosten sonstiger Akteure

Gesamtbetrachtung der Verfahrenskosten

Nachdem sämtliche an der Bearbeitung von Dorfentwicklungsverfahren direkt und indirekt beteiligten Vollzugebenen untersucht wurden, erhält man im Ergebnis die gesamten Verfahrenskosten der vier ausgewählten Verfahren (vgl. *Abbildung 24*). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass mit 92% der Gesamtkosten der wesentliche Kostenanteil direkt auf der operativen Ebene bei der Flurbereinigungsbehörde entsteht.

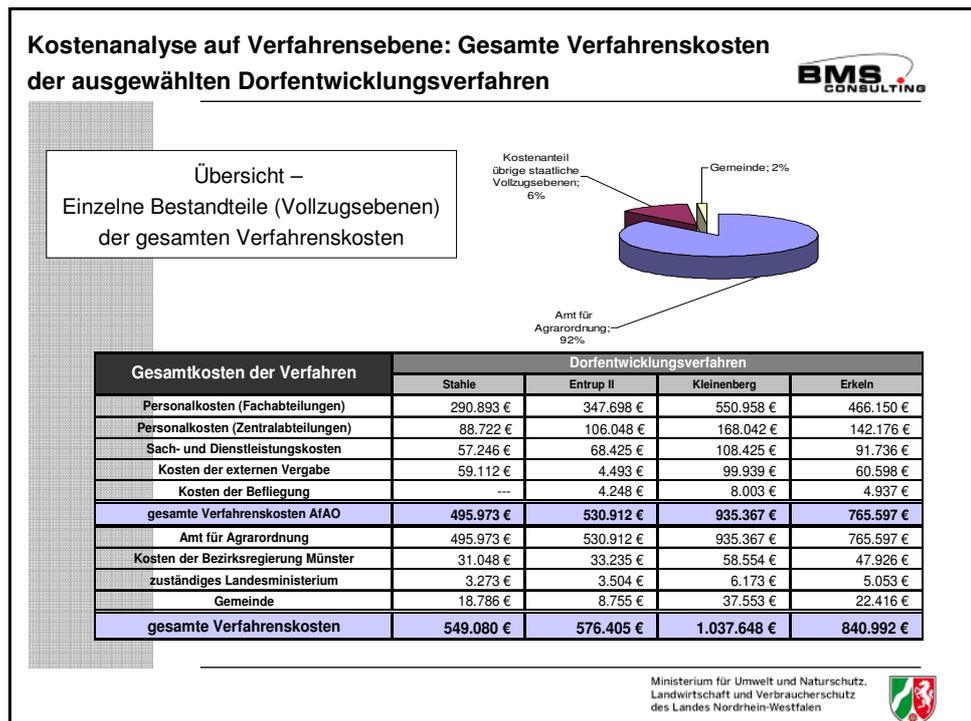


Abbildung 24: Verfahrenskosten der ausgewählten Verfahren

5.3 Analyse der Ausführungskosten

Entsprechend der vorgestellten Untersuchungssystematik sind neben den gesamten *Verfahrenskosten* auch die gesamten *Ausführungskosten* für die ausgewählten Dorfentwicklungsverfahren zu bestimmen. Die *Ausführungskosten* sind Kosten für die Herstellung der sog. gemeinschaftlichen Anlagen sowie Kosten im Zusammenhang mit der Vermessung und Vermarkung der vom Verfahren betroffenen Grundstücke.

Die Ausführungskosten der ausgewählten Verfahren wurden vom Amt für Agrarordnung Warburg erhoben (vgl. *Abbildung 25*). Zu den einzelnen Verfahren bestehen detaillierte Aufzeichnungen über die hierfür verausgabten Beträge. Da in allen untersuchten Verfahren die Baumaßnahmen und die Vermessungsarbeiten abgeschlossen sind, werden keine weiteren wesentlichen Ausführungskosten mehr erwartet.

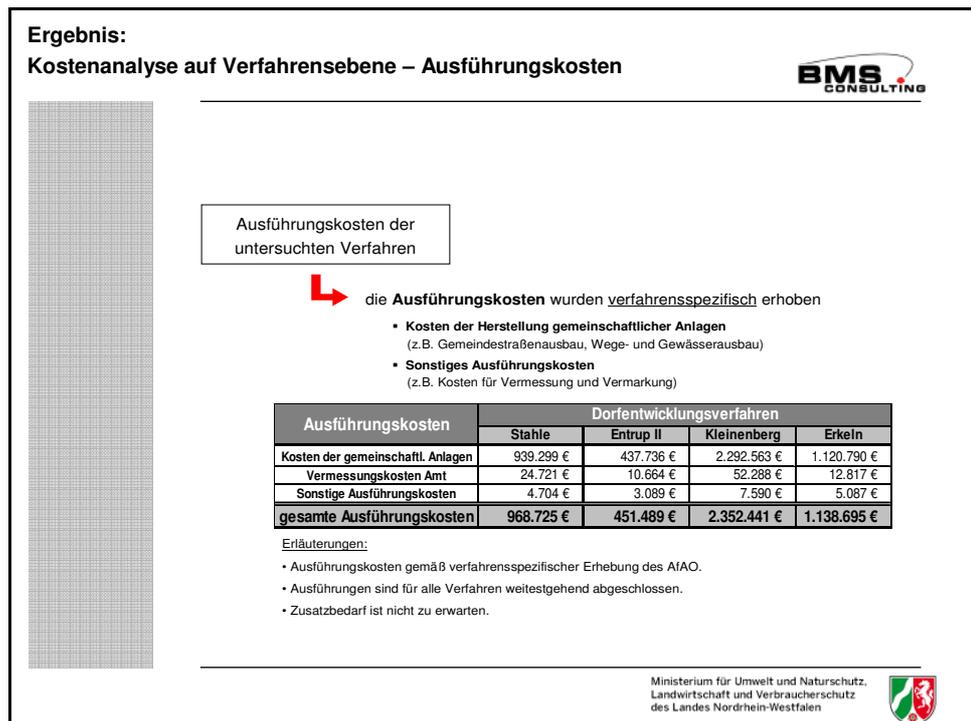


Abbildung 25: Erhebung der Ausführungskosten

5.4 Zusammenfassung der Kosten der Dorfentwicklungsverfahren

Die Zusammenfassung der vorstehenden Kostenermittlungen ist in *Abbildung 26* dargestellt. Betont sei in diesem Zusammenhang nochmals der umfassende Charakter der vorgenommenen Kostenanalyse. In einem ausgewogenen Ansatz wurde der gesamte Leistungserstellungsprozess im Rahmen der betrachteten Verfahren analysiert und der Flurbereinigung zuzurechnende Ressourceninput sämtlicher (staatlicher) Vollzugsebenen bewertet. Die Gesamtkosten der ausgewählten Verfahren bewegen sich dabei in einer Spannbreite von 1.027.895 € für das Verfahren „Entrup II“ bis zu 3.390.089 € für das Verfahren „Kleinenberg“.

Endergebnis: Kostenanalyse auf Verfahrensebene
– Gesamtkosten der Verfahren



Übersicht

Gesamtkosten der Verfahren	Dorfentwicklungsverfahren			
	Stahle	Entrup II	Kleinenberg	Erkeln
Personalkosten (Fachabteilungen)	290.893 €	347.698 €	550.958 €	466.150 €
Personalkosten (Zentralabteilungen)	88.722 €	106.048 €	168.042 €	142.176 €
Sach- und Dienstleistungskosten	57.246 €	68.425 €	108.425 €	91.736 €
Kosten der externen Vergabe	59.112 €	4.493 €	99.939 €	60.598 €
Kosten der Befliegung	---	4.248 €	8.003 €	4.937 €
gesamte Verfahrenskosten AIAO	495.973 €	530.912 €	935.367 €	765.597 €
Amt für Agrarordnung	495.973 €	530.912 €	935.367 €	765.597 €
Kosten der Bezirksregierung Münster	31.048 €	33.235 €	58.554 €	47.926 €
zuständiges Landesministerium	3.273 €	3.504 €	6.173 €	5.053 €
Gemeinde	18.786 €	8.755 €	37.553 €	22.416 €
gesamte Verfahrenskosten	549.080 €	576.405 €	1.037.648 €	840.992 €
Kosten der gemeinschaftl. Anlagen	939.299 €	437.736 €	2.292.563 €	1.120.790 €
Sonstige Kosten (insb. Vermessung)	29.426 €	13.753 €	59.878 €	17.904 €
gesamte Ausführungskosten	968.725 €	451.489 €	2.352.441 €	1.138.695 €
GESAMTKOSTEN	1.517.805 €	1.027.895 €	3.390.089 €	1.979.687 €

Ministerium für Umwelt und Naturschutz,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen 

Abbildung 26: Gesamtkosten der ausgewählten Verfahren

6 Impact-Betrachtung: Bewertung der Kundenzufriedenheit

Für die Analyse der Kundenzufriedenheit wurde ein zweistufiges Vorgehensmodell gewählt. Im Fokus einer Impact-Betrachtung steht die Messung der Zufriedenheit des Leistungsempfängers mit den Dienstleistungen des staatlichen Verwaltungshandelns, d.h. die subjektive Wahrnehmung der Dienstleistungsqualität durch einzelne Leistungsempfänger (subjektive Effektivität). Die subjektive Effektivität stellt allerdings nur ein Zwischenziel behördlichen Handelns dar. Durch die Ausweitung der Betrachtung auf unterschiedliche Wirkungsindikatoren sowie die Zielgerechtigkeit der Maßnahmen lassen sich auf Basis eines umfassenden Untersuchungsansatzes auch Rückschlüsse auf die objektive Effektivität des Verwaltungshandelns gewinnen.²³

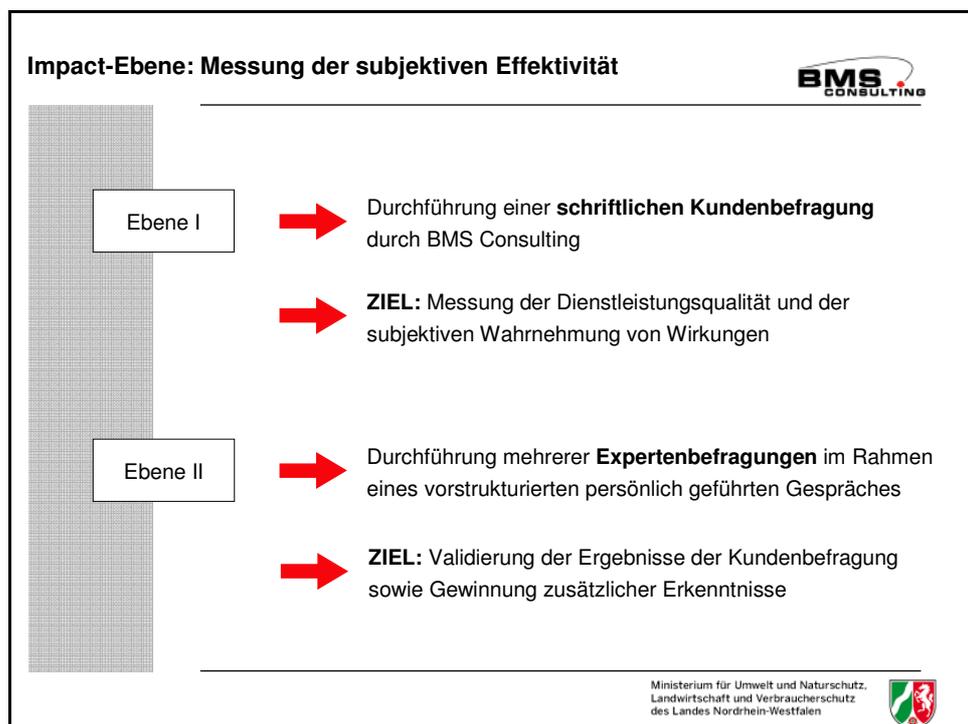


Abbildung 27: Übersicht zur Vorgehensweise der Impact-Analyse

²³ Vgl. hierzu detailliert Kapitel 3 dieser Untersuchung.

Zur Messung der Zufriedenheit der Leistungsempfänger mit den Maßnahmen der Dorfentwicklungsverfahren wurde im Rahmen des Projektes eine schriftliche Befragung unter den Kunden des AfAO Warburg durchgeführt. Im Fokus der Betrachtung stand zum einen die Dienstleistungsqualität des AfAO, zum anderen die Wahrnehmung der Verfahrenswirkungen durch die Empfänger. Zur weiteren Validierung und Interpretation der hierdurch gewonnenen Erkenntnisse wurde die Impact-Betrachtung in einer zweiten Stufe um eine sog. Expertenbefragung erweitert (vgl. *Abbildung 27*).

6.1 Ergebnisse der schriftlichen Kundenbefragung

Um ein möglichst umfassendes und vollständiges Bild der Leistungswahrnehmung der Agrarordnungsverwaltung zeichnen zu können, wurden die drei wichtigsten Anspruchsgruppen von Dorfentwicklungsverfahren befragt.

Dabei handelt es sich um die vom Verfahren betroffenen Grundstückseigentümer, die Gemeinden bzw. Städte und die Vorstandsmitglieder der Teilnehmergeinschaften.

Bei der Konzeption der Fragebögen wurde besonderer Wert darauf gelegt, einerseits bestimmte Themen und Aspekte von allen drei Kundengruppen beantworten zu lassen, um hier vergleichende Analysen vornehmen zu können. Andererseits wurden aber auch spezifische Fragestellungen für jede einzelne Kundengruppe entwickelt, um ein möglichst differenziertes Bild der Verfahrenswirkung zeichnen zu können.

Grundsätzlich gliedert sich jeder Fragebogen in drei Themenkomplexe. Im Bereich *Allgemeine Angaben*²⁴ wurden vorwiegend Daten zu den durch die Verfahren ausgelösten Investitionen erhoben. Im Themenkomplex *Servicequalität und Globalzufriedenheit* stand insbe-

²⁴ Bei den Vorstandsmitgliedern der Teilnehmergeinschaften wurde auf diesen Bereich verzichtet.

sondere die Einschätzung der Dienstleistungsqualität des AfAO im Mittelpunkt der Betrachtung. Im dritten Themenbereich wurde mit differenzierten Fragen zu den *Verfahrenszielen und Verfahrenswirkungen* eine Einschätzung und Bewertung der Befragten zur Effektivität der Verfahren erbeten. Abschließend erhielt jeder Teilnehmer die Möglichkeit, eigene Kommentare abzugeben bzw. Kritik am Verfahren zu äußern.

Allen Fragebögen lag dabei ein einheitliches Antwortschema zugrunde. Offene Fragen wurden weitestgehend vermieden, d.h. sämtliche Fragestellungen konnten durch einfaches Ankreuzen der vorgegebenen Auswahlmöglichkeiten beantwortet werden. Sollten die Befragten die Einschätzung eines bestimmten Sachverhaltes vornehmen, so wurde dafür immer eine 5-stufige Skala verwendet. (bspw. „sehr zufrieden“ bis „sehr unzufrieden“ bzw. „trifft voll zu“ bis „trifft nicht zu“). Diese 5-stufige Skala konnte bei der anschließenden Auswertung der Befragung in ein Notensystem überführt werden (bspw. „sehr zufrieden“ = Note 1 bis „sehr unzufrieden“ = Note 5). Hierdurch ließen sich bei bestimmten Fragestellungen Durchschnittsnoten der einzelnen Kundengruppen errechnen und miteinander vergleichen.²⁵

Die Kundenbefragung wurde im Oktober 2006 von BMS Consulting durchgeführt. Insgesamt wurden dabei 418 Fragebögen an die drei unterschiedlichen Kundengruppen verschickt. Die deutliche Mehrheit der Fragebögen entfiel dabei auf die betroffenen Grundstückseigentümer der vier ausgewählten Dorfentwicklungsverfahren mit insgesamt 358 Fragebögen²⁶ (vgl. *Abbildung 28*).

²⁵ Vgl. Fragebögen im Anhang B.

²⁶ Die abweichende Anzahl der angeschriebenen Grundstückseigentümer hat folgenden Grund: In allen ausgewählten Flurbereinigungsverfahren kommt es vor, dass mehrere Grundstückseigentümer, insbesondere aus einer Familie, von einer Person rechtlich vertreten werden. In diesen Fällen wurde der Fragebogen auch nur dieser Person zugeleitet.

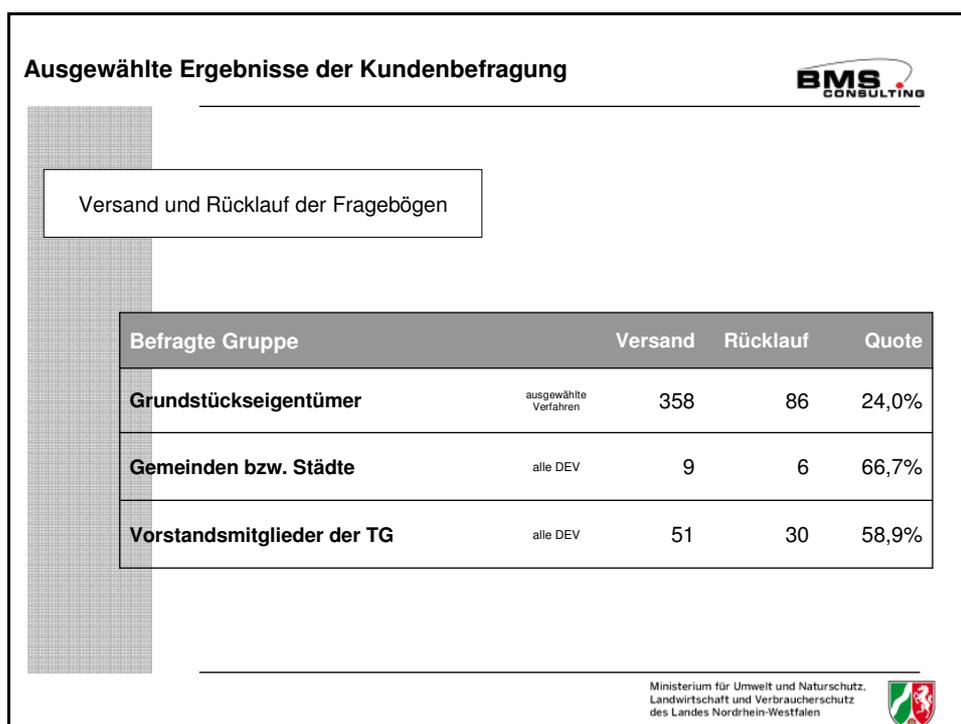


Abbildung 28: Rücklauf der schriftlichen Kundenbefragung

9 Fragebögen wurden an die Gruppe der Gemeinden bzw. Städte, 51 an die Vorstandsmitglieder der Teilnehmergeinschaften versandt. Im Gegensatz zu den Grundstückseigentümern konnten aufgrund des geringeren Umfangs bei den anderen Kundengruppen sämtliche für die Befragung ausgewählten Institutionen aller im Zuständigkeitsbereich des AfAO Warburg durchgeführten Dorfentwicklungsverfahren befragt werden.

Der Rücklauf betrug insgesamt 122 Fragebögen und damit im Durchschnitt rd. 30 %, was als positiv zu bewerten ist. Auch hier entfiel die Mehrheit mit 86 Fragebögen auf die Grundstückseigentümer. Auffällig war dabei die deutlich geringere Rücklaufquote bei den beiden ausgewählten abgeschlossenen Verfahren Entrup II und Stahle. Sie lag hier bei rd. 18 % und war damit um 1/3 niedriger als bei den noch laufenden Verfahren. Von den Gemeinden bzw. Städten wurden 6 ausgefüllte Fragebögen zurückgesandt. Die Vorstandsmitglieder der der Teilnehmergeinschaften schickten insgesamt 30 ausgefüllte Fragebögen zurück. Die recht hohen Rücklaufquoten, besonders in

den kleineren Segmenten Gemeinden bzw. Städte und Vorstandsmitglieder der Teilnehmergeinschaften sichern aber unter Berücksichtigung der Grundgesamtheit die repräsentative Aussagequalität der Daten.

Die Auswertung der Befragungsergebnisse erfolgte entsprechend dem inhaltlichen Aufbau der Fragebögen, so dass zunächst die allgemeinen Angaben zum Dorfentwicklungsverfahren Gegenstand der weiteren Darstellung sind.

Rd. 93 % der *Grundstückseigentümer* gaben an, Besitzer eines oder mehrerer Wohn- und Wirtschaftsgebäude in den Dorfentwicklungsverfahren zu sein.

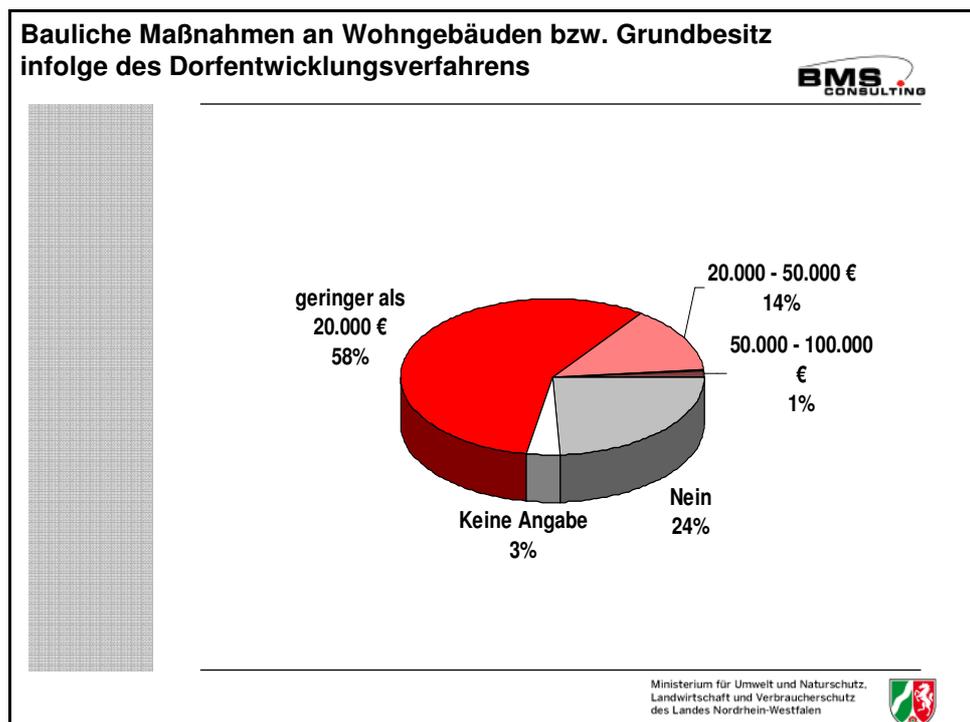


Abbildung 29: Investitionen der Grundstückseigentümer

73 % der Grundstückseigentümer haben ausgesagt, dass sie infolge der Maßnahmen zur Dorfentwicklung bauliche Maßnahmen vorgenommen haben bzw. in den nächsten Jahren durchführen werden. Wie *Abbildung 29* verdeutlicht liegt bzw. lag die Investitionssumme

bei der überwiegenden Anzahl der Grundstückseigentümer unter 20.000 €.

Zwar gab eine Reihe von Grundstückseigentümern an, dass sie auch ohne Dorfentwicklungsverfahren in ihren Grundbesitz investiert hätten, eine deutliche Mehrheit erklärte jedoch, dass sie ohne Dorfentwicklungsverfahren weniger oder gar nicht investiert hätten.

Alle *Gemeinde bzw. Städte* sagten bei der Befragung aus, dass sie die Einleitung der Verfahren ausdrücklich gewünscht oder gar beantragt hätten. Ein Drittel der befragten Gemeinden und Städte hätten ohne Dorfentwicklungsverfahren auf vergleichbare Maßnahmen außerhalb der Flurbereinigung verzichtet. Bei zwei Dritteln wäre der Maßnahmenumfang geringer gewesen.

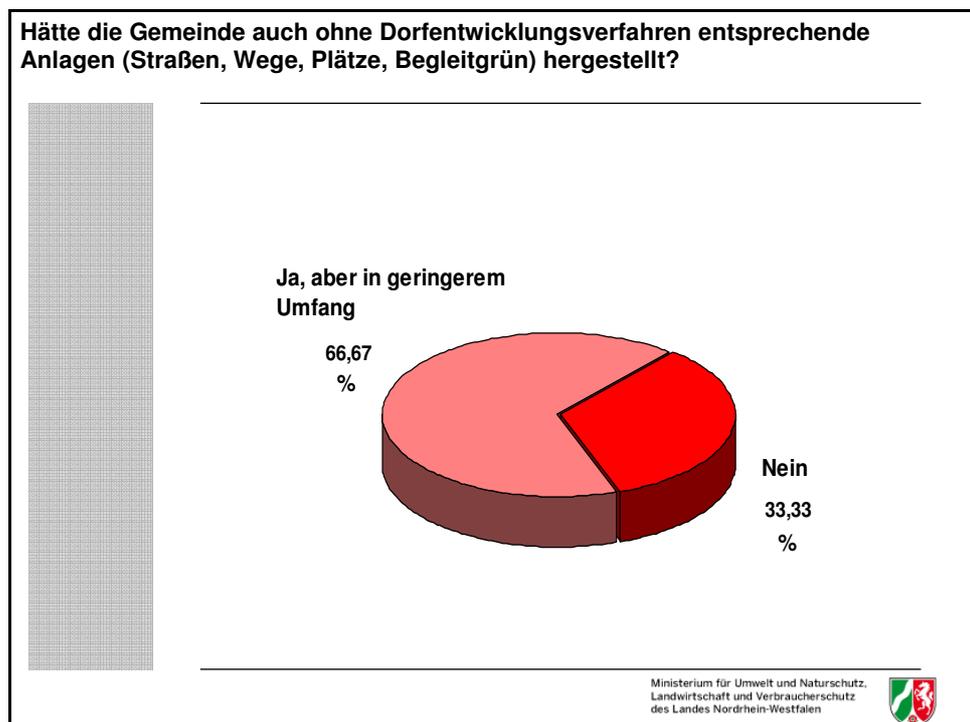


Abbildung 30: Umfang der Dorfentwicklungsmaßnahmen mit und ohne Flurbereinigung

Zwei Drittel der Gemeinden und Städte haben die Gelegenheit genutzt, weitere gemeindliche Investitionen (wie z.B. Wasserver- und

Entsorgungseinrichtungen) vorzuziehen, mit den Dorfentwicklungsverfahren zu kombinieren und dadurch – wie die Befragungsergebnisse dokumentieren – zum Teil erhebliche Kosten eingespart.

Alle befragten Gemeinden und Städte sind der Auffassung, dass sich ihre finanziellen Beiträge für die Dorfentwicklungsverfahren gelohnt haben.

Im folgenden Abschnitt werden die Ergebnisse des zweiten Themenkomplexes der Befragung zur Servicequalität des AfAO vorgestellt. Im Fokus der Betrachtung steht hier insbesondere der Vergleich der Wahrnehmung der Dienstleistungsqualität aus den unterschiedlichen Kundenperspektiven. Zu Beginn des Themenkomplexes wurden die Kunden des AfAO um die Einschätzung der Verfahrensabwicklung und hier insbesondere um die Beurteilung der Informations- und Kommunikationspolitik gebeten. Ein wesentlicher Punkt ist hier, inwieweit sich die Befragten zu Beginn über Ablauf und Ziele des Verfahrens vom AfAO informiert fühlten und welche Mitwirkungsmöglichkeiten an den Entscheidungen des jeweiligen Amtes bestanden.

Generell lässt sich feststellen, dass sämtliche Kundengruppen die Verfahrensabwicklung in allen Kriterien positiv beurteilen (vgl. *Abbildung 31*). Hierbei fällt jedoch auf, dass die Grundstückseigentümer im Vergleich zu den anderen Kundengruppen die Abwicklung insgesamt etwas schlechter beurteilen. Dies lässt sich aber auf die unmittelbare Betroffenheit zurückführen. Die *Mitwirkungsmöglichkeiten an den Entscheidungen des Amtes* werden gegenüber den beiden anderen Aspekten von allen Kundengruppen etwas kritischer bewertet. Dies hängt wohl damit zusammen, dass die Entscheidungen konkrete (nicht nur positive) Auswirkungen auf die Gruppen haben, während die beiden anderen Aspekte vorwiegend dem Informationsbedürfnis Rechnung tragen.

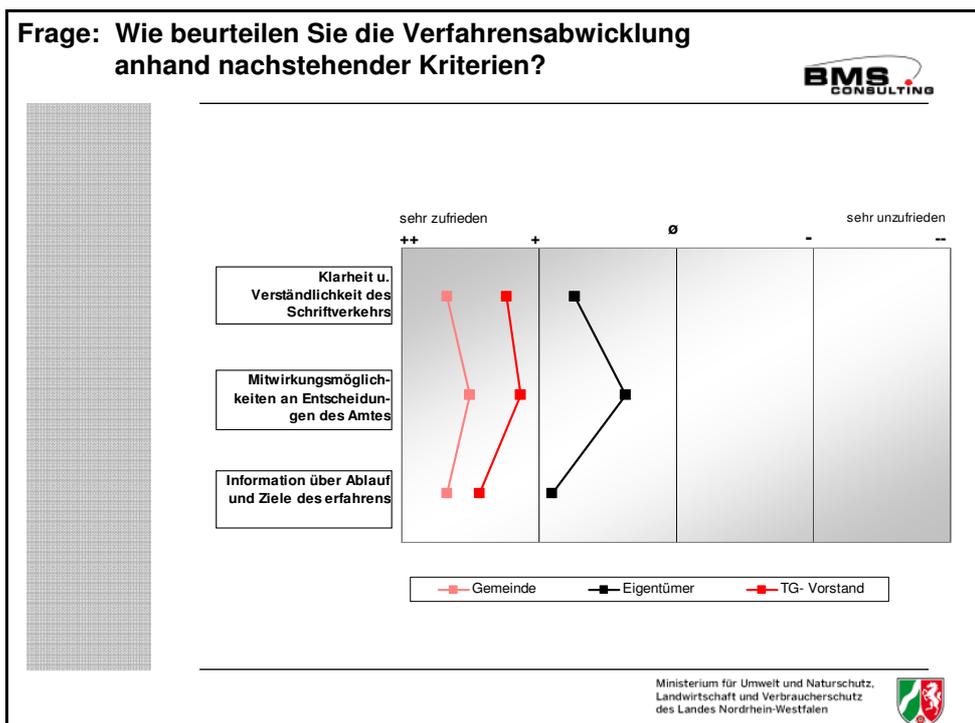


Abbildung 31: Beurteilung der Verfahrensabwicklung

Ein vergleichbares Gesamtbild ergibt sich auch bei der Betrachtung des zweiten Fragenblocks. Die Bearbeitung der Dorfentwicklungsverfahren durch das AfAO wurde durchweg positiv bis sehr positiv beurteilt. Die Befragten bewerteten die Verfahrensbearbeitung anhand der Kriterien Dauer des Verfahrens, Information während des Verfahrens, Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen sowie Interessenausgleich zwischen den Beteiligten. Auch hier fällt das Urteil der Grundstückseigentümer insgesamt etwas schlechter aus, als bei den anderen Kundengruppen. Signifikante Unterschiede bei der Beurteilung der einzelnen Aspekte innerhalb der Kundengruppen sind nicht erkennbar (vgl. *Abbildung 32*).

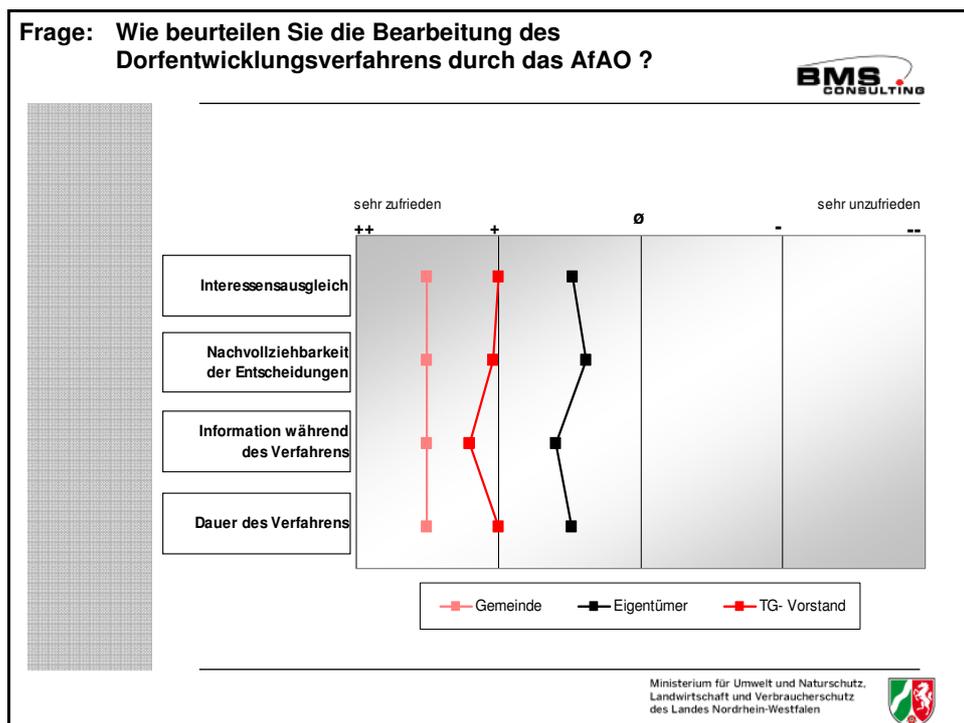


Abbildung 32: Beurteilung der Verfahrensbearbeitung

Die Einzelbetrachtung der Grundstückseigentümer zur Verfahrensbearbeitung macht deutlich, dass ein geringer Sockel von unzufriedenen Grundstückseigentümern existiert. Diese beurteilen sämtliche Kriterien durchgängig schlechter. Das Antwortverhalten der Grundstückseigentümer ist dabei stark zweigeteilt. Die deutliche Mehrheit der Grundstückseigentümer bewertet die Verfahrensbearbeitung durch die Ämter für Agrarordnung positiv (vgl. *Abbildung 33*). Eine Minderheit von etwas mehr als 15 % hat dagegen eine durchgängig negative Einstellung.

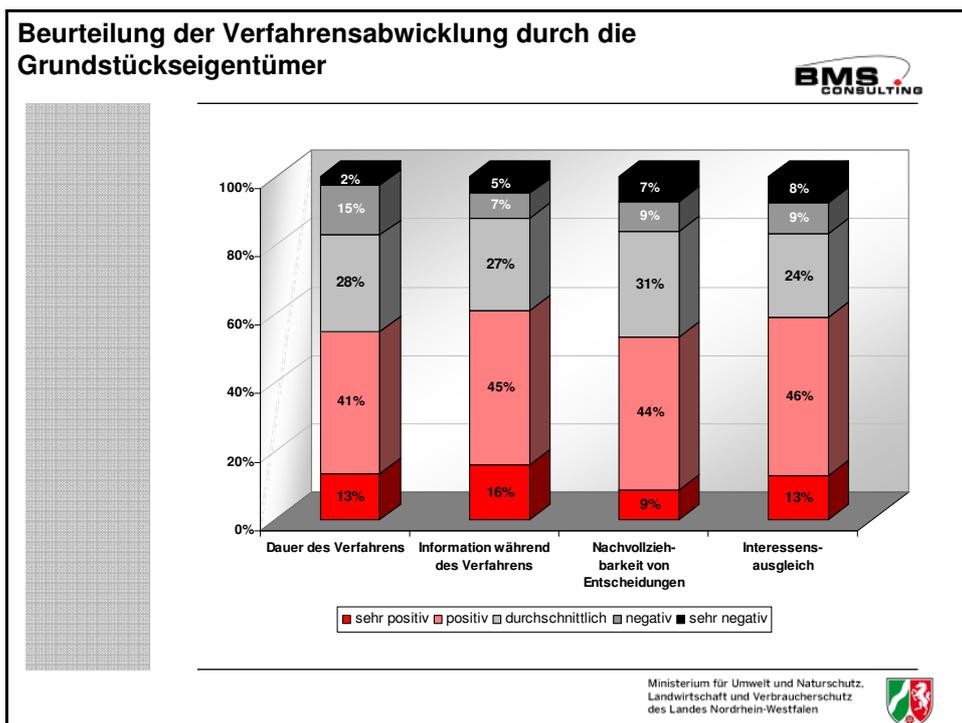


Abbildung 33: Beurteilung der Verfahrensabwicklung durch die Grundstückseigentümer

In einem weiteren Fragenblock sollten die Kundengruppen die Servicequalität der Mitarbeiter der Ämter für Agrarordnung bewerten (vgl. *Abbildung 34*). Im Einzelnen wurden dabei die Kriterien Freundlichkeit, Sachverstand, Engagement, Erreichbarkeit sowie Information und Beratung abgefragt. Auch hier ergibt sich wieder ein außerordentlich positives Gesamtbild, welches tendenziell noch besser ausfällt als die bisherigen Ergebnisse. Gleichwohl beurteilen die Grundstückseigentümer auch hier sämtliche Kriterien etwas weniger positiv. Auffallend ist, dass bei allen Gruppen die Erreichbarkeit am kritischsten gesehen wird. Ähnliches gilt auch für die Information und Beratung. Es ist zu vermuten, dass hierbei die nicht vorhandene örtliche Nähe des AfAO und die in den Augen einzelner Flurbereinigungseteiligter zu geringe örtliche Präsenz des AfAO für beide Aspekte eine entscheidende Rolle gespielt hat.

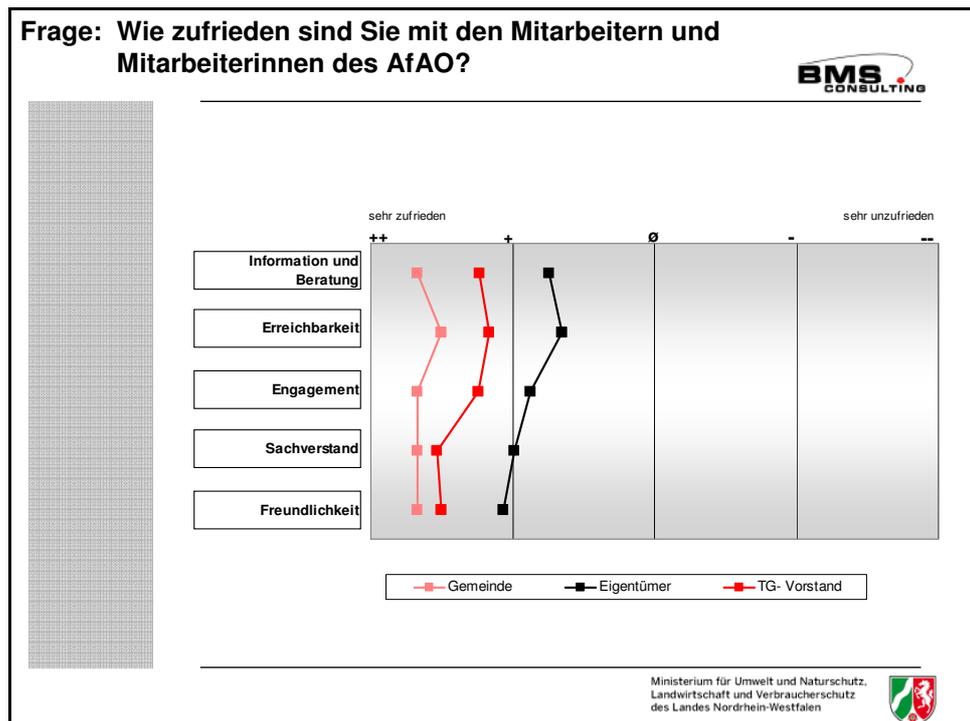


Abbildung 34: Beurteilung der Mitarbeiter des AfAO

Die insgesamt hohe Zufriedenheit der Kunden mit den Mitarbeitern des AfAO spiegelt sich auch in der Einzelbetrachtung der Grundstückseigentümer wieder. Zwar findet sich auch hier ein Sockel von Grundstückseigentümern, die durchgängig negativ urteilen. Allerdings ist dieser – zumindest für die Aspekte Freundlichkeit, Sachverstand und Engagement – deutlich geringer als beim Fragenblock zur Verfahrensbearbeitung (vgl. *Abbildung 35*). Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass die Kritik der Grundstückseigentümer am Verfahren in der Mehrheit eher sachlicher Natur ist und nicht unmittelbar auf die Mitarbeiter zu beziehen ist.

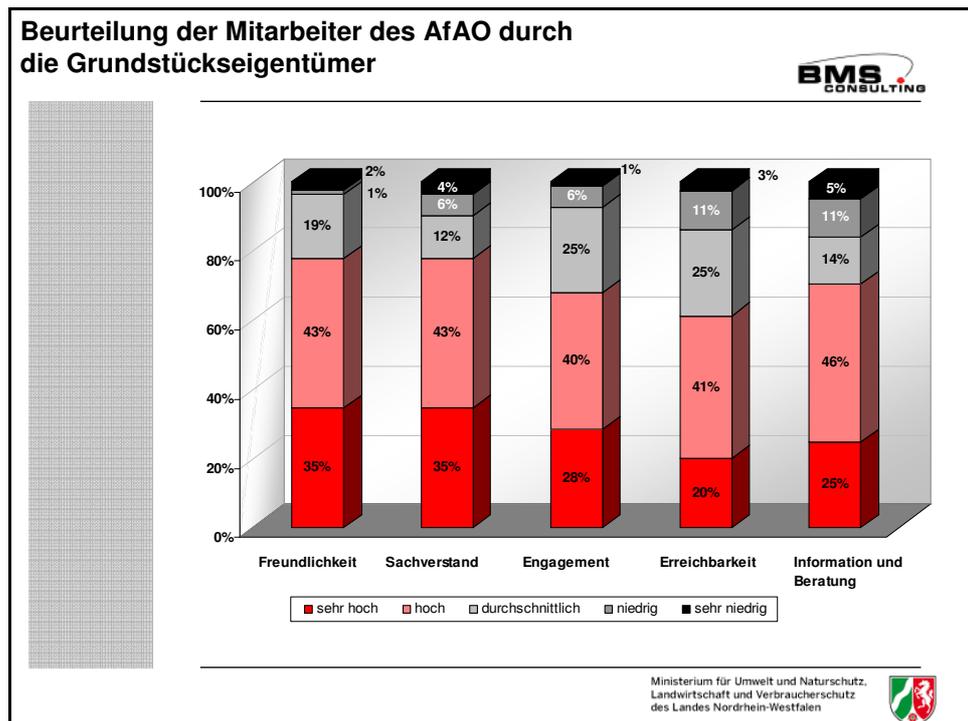


Abbildung 35: Beurteilung der Mitarbeiter des AfAO durch die Grundstückseigentümer

Die generell sehr gute Beurteilung der Arbeit des AfAO spiegelt sich zudem in der abschließenden Fragestellung nach der generellen Zufriedenheit mit dem zuständigen Amt (Globalzufriedenheit) wider. Von den Grundstückseigentümern geben mehr als zwei Drittel der Befragten an, mit dem Amt für Agrarordnung zufrieden bzw. sehr zufrieden zu sein (vgl. Abbildung 10). Bei den anderen Kundengruppen fällt das Ergebnis noch wesentlich besser aus. Hier geben alle Befragten an, mit dem Amt für Agrarordnung entweder sehr zufrieden zu sein (im Schnitt ca. 60%) bzw. zufrieden zu sein (im Schnitt ca. 40%).

Insgesamt lässt sich eine überaus positive Beurteilung des Themenkomplexes *Servicequalität und Globalzufriedenheit* durch die Kunden des AfAO feststellen. Demgegenüber gibt es in der Gesamtbetrachtung auch eine Minderheit von wenigen kritischen Stimmen. Dies ist vor dem Hintergrund einer Vollzugsbehörde, die in die Eigentumsrechte der betroffenen Grundstückseigentümer eingreift und im Hin-

blick auf die hohe Erwartungshaltung der Flurbereinigungsteilnehmer aber auch nicht überraschend.

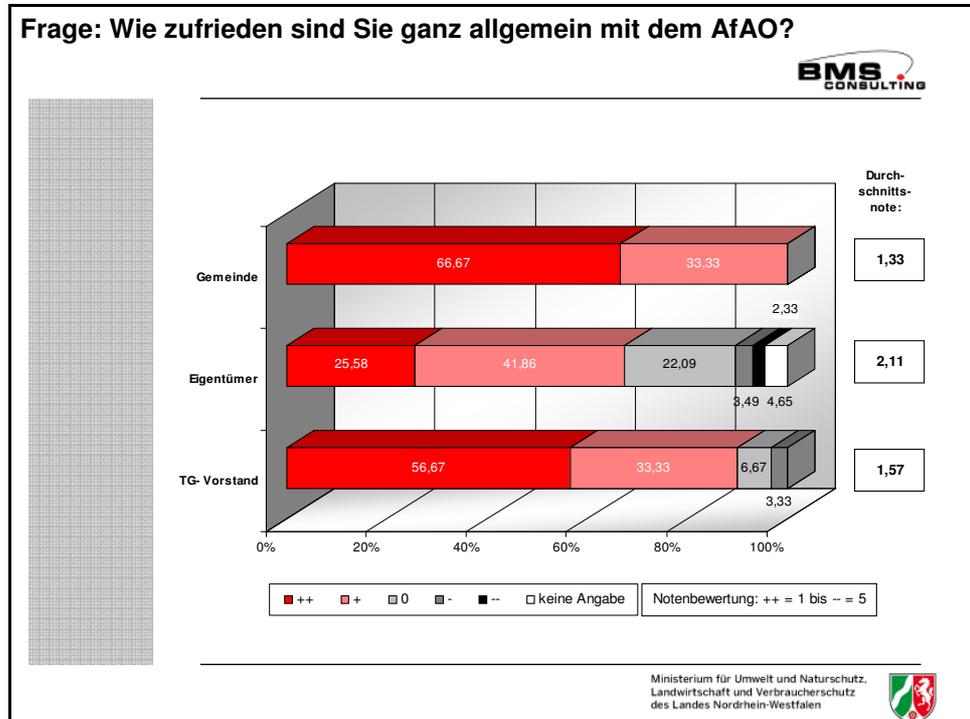


Abbildung 36: Allgemeine Zufriedenheit mit dem AfAO

Im dritten Themenkomplex *Verfahrensziele und Wirkungen* wurde von den einzelnen Anspruchsgruppen erfragt, für wie wichtig sie die unterschiedlichen Ziele der Flurbereinigungsverfahren erachten. Des Weiteren sollten die Kunden beurteilen, inwieweit diese Ziele in ihrem Verfahren auch erreicht werden konnten. Zusätzlich wurden in diesem Bereich Einschätzungen zu speziellen Wirkungskomponenten erbeten, welche insbesondere für die volkswirtschaftliche Wirkungsbetrachtung von Interesse sind. Diese Fragestellungen werden daher im volkswirtschaftlichen Teil dieser Untersuchung detailliert ausgewertet. Abschließend sollte jeder Befragte zudem eine Bewertung vornehmen, inwiefern den betroffenen Anspruchsgruppen Vor- bzw. Nachteile aus dem Flurbereinigungsverfahren entstanden sind.

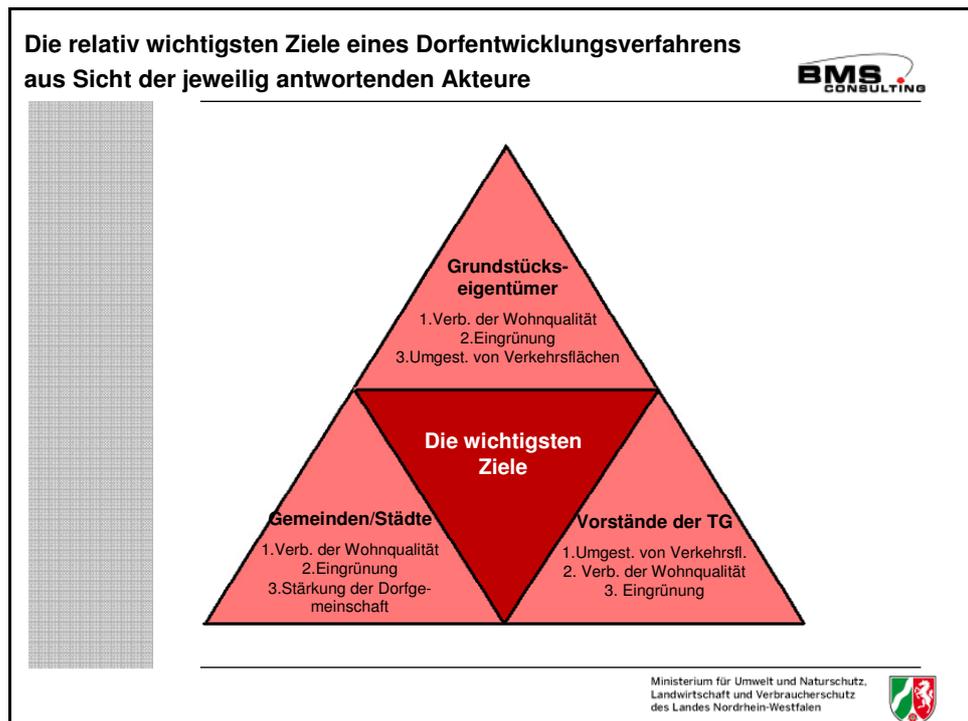


Abbildung 37: Die wichtigsten Verfahrensziele der Kundengruppen

Im Fragenkomplex zur Wichtigkeit der Verfahrensziele wurden den drei Kundengruppen 13 unterschiedliche Ziele zur Auswahl gestellt. Dabei ist im Ergebnis festzuhalten, dass von den Befragten sämtliche Ziele im Durchschnitt als wichtig bis sehr wichtig eingestuft wurden. Dennoch lässt sich aus dem Antwortverhalten eine Zielhierarchie für jede Anspruchsgruppe ableiten. *Abbildung 37* zeigt entsprechend die jeweils wichtigsten Ziele der Gruppen.

Auffällig ist, dass sich die Aussagen der Kundengruppen nur sehr wenig unterscheiden. Alle sehen die Ziele „Verbesserung der Lebens- und Wohnqualität“, „Eingrünung und Bepflanzung des Ortes“ sowie „Dorfgerichte Umgestaltung von Verkehrsflächen“ als besonders wichtig an. Lediglich die Gemeinden/Städte stufen das Ziel „Stärkung der Dorfgemeinschaft“ entsprechend hoch ein. Alle anderen Ziele werden zwar als wichtig angesehen, folgen aber erst mit einem deutlich erkennbaren Abstand. Die geringste Bedeutung wird den Zielen „Beschaffung von Flächen für gemeindliche Projekte“ und „Naherholung und Tourismus“ zugeordnet. Dies ist u.a. darauf zu-

rückzuführen, dass der Flächenbedarf für Gemeinbedarfseinrichtungen in den untersuchten Flurbereinigungen bereits bei Verfahrenseinleitung weitgehend gedeckt war. Die zurückhaltenden Äußerungen zum Ziel Naherholung und Tourismus decken sich zudem mit Erkenntnissen aus den den Flurbereinigungen vorausgehenden Dorfentwicklungsplanungen, die kein nennenswertes touristisches Entwicklungspotential (Ausnahme: Kleinenberg) für die betroffenen Orte ausgemacht hatten.

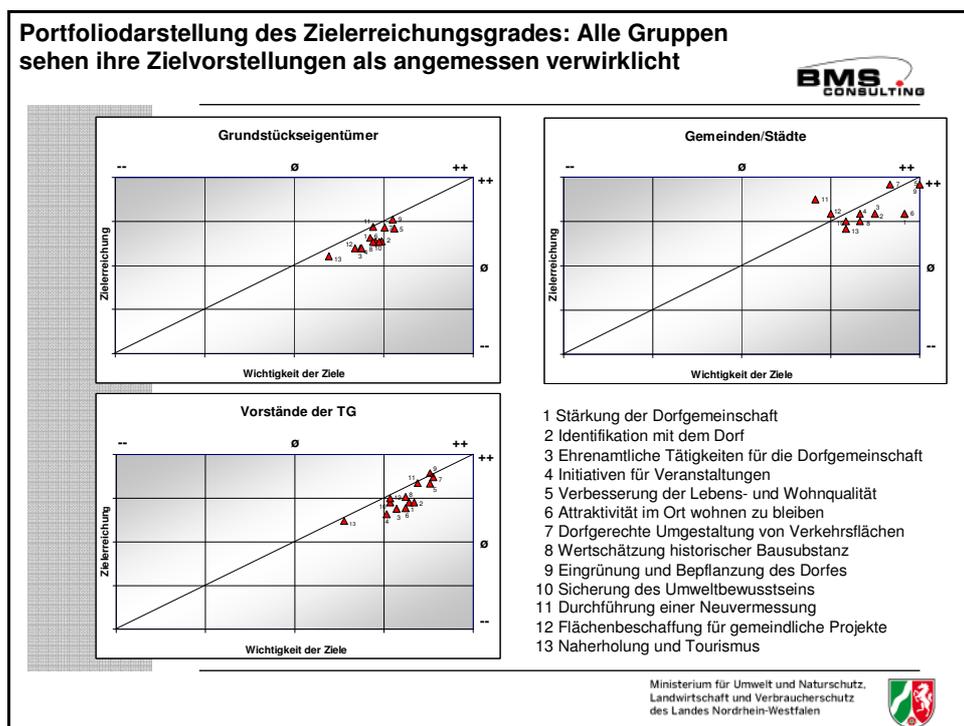


Abbildung 38: Portfoliodarstellung zur Zielwichtigkeit und Zielerfüllung aus Sicht der Kundengruppen

Von Interesse ist allerdings nicht nur die Wichtigkeit der einzelnen Ziele, sondern inwieweit diese Ziele im jeweiligen Verfahren auch erreicht werden konnten. Zur Darstellung solcher Sachverhalte bedient man sich sog. Portfoliodarstellungen (vgl. *Abbildung 38*). Dieser Darstellung liegt die Hypothese zugrunde, dass jedes Ziel auch entsprechend seiner Wichtigkeit erfüllt werden sollte. Bei einer idealtypischen Erfüllung dieser Hypothese wären sämtliche Verfahrensziele auf einer Geraden durch den Ursprung (45-Grad-Linie) angeordnet.

Ergeben sich stattdessen größere Abweichungen, kann dies auf zwei Ursachen zurückgeführt werden. Zum einen besteht die Möglichkeit, dass Ziele in höherem Maße erfüllt wurden, als ihnen vom Kunden Bedeutung beigemessen wird (Zielübererfüllung). Zum anderen besteht die Möglichkeit, dass Ziele nicht entsprechend ihrer Wichtigkeit erfüllt wurden (Zieluntererfüllung).

Wie sich den einzelnen Portfolios in *Abbildung 38* entnehmen lässt, ergeben sich für die Kunden des AfAO keine wesentlichen Abweichungen von den dargestellten Geraden, d.h. die Zielerfüllung entspricht weitestgehend ihrer Wichtigkeit. Bei näherer Betrachtung fällt allerdings auf, dass insbesondere die Grundstückseigentümer und die Vorstände der Teilnehmergeinschaften geringe Abweichungen bei der Zielerfüllung festgestellt haben. Es darf vermutet werden, dass der Grund hierfür die nicht in jedem Fall erfüllten hohen Erwartungen der Kunden waren, die sich auch in anderen Befragungsteilen niedergeschlagen haben. Allerdings ist festzustellen, dass die Abweichungen bei den oben genannten drei wichtigsten Zielen am geringsten waren.

Die letzte Frage jedes Fragebogens beschäftigt sich mit der Themenstellung, welchen Gruppen aus den Dorfentwicklungsverfahren eher Vor- bzw. Nachteile entstanden sind (vgl. *Abbildung 39*)

Aus Sicht der Befragten profitieren sämtliche Kunden von der Dienstleistung Dorfentwicklungsverfahren. Dass dabei die Einschätzungen der Grundstückseigentümer gegenüber den anderen Kunden etwas zurückhaltender sind, entspricht ihrem Verhalten auch bei anderen Fragestellungen.

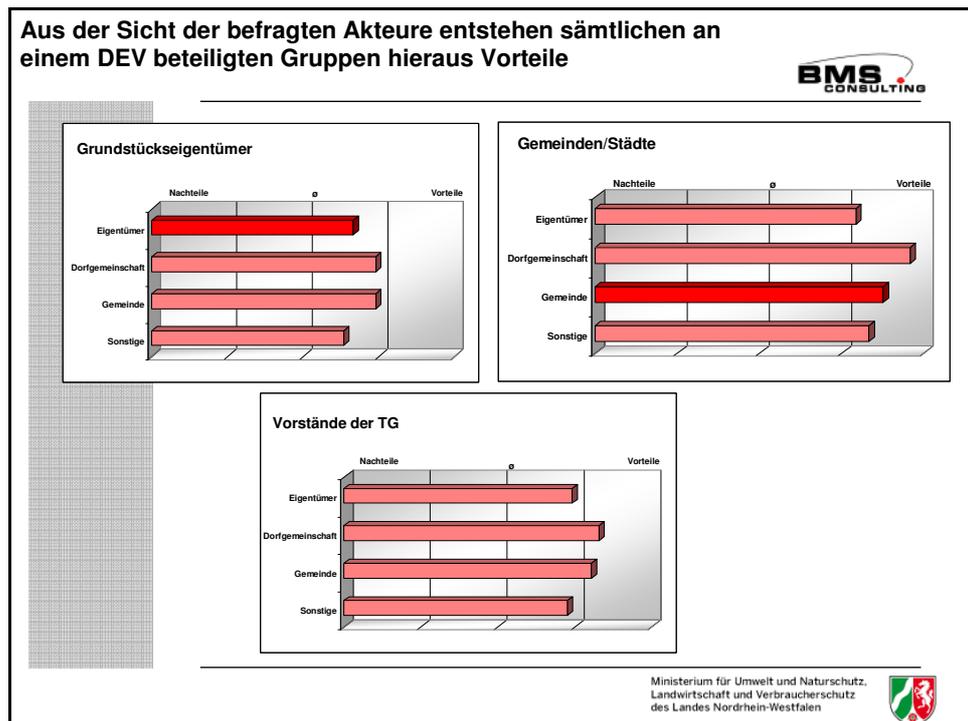


Abbildung 39: Differenzierte Einschätzung des Kundennutzens

Bemerkenswert ist, dass alle befragten Akteure tendenziell die gleichen Einschätzungen vornehmen, so dass von einer weitestgehend objektiven Bewertung ausgegangen werden kann. Dabei wird die Dorfgemeinschaft als der größte Profiteur der Dorfentwicklungsverfahren ausgemacht. Dies war nach der Auswertung der Wichtigkeit der Ziele und des Zielerreichungsgrades nicht unbedingt zu erwarten. Durch das Ergebnis wird allerdings die Bedeutung der Dorfgemeinschaft für den Erfolg der Dorfentwicklungsverfahren herausgestellt.

Insgesamt zeichnet die schriftliche Kundenbefragung ein überaus positives Bild des AfAO, was sowohl die Verfahrensbearbeitung als auch die Dienstleistungsqualität der Mitarbeiter betrifft. Die von den Kunden in die Verwaltung gerichteten Erwartungen über Ziele und Wirkungen des Flurbereinigungsverfahrens werden vom AfAO weitgehend präzise erfüllt.

6.2 Ergebnisse der Expertengespräche

Flankierend zur empirischen Erhebung (schriftliche Kundenbefragung) wurden im Rahmen der Gesamtuntersuchung sog. *Expertengespräche* geführt. Ziel dieser Gespräche ist es, auf Basis eines inhaltlich vorstrukturierten Gesprächsleitfadens fundierte und für die weitere betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Analyse verwendbare Einschätzungen und Daten der Experten zu gewinnen (vgl. *Abbildung 40*).

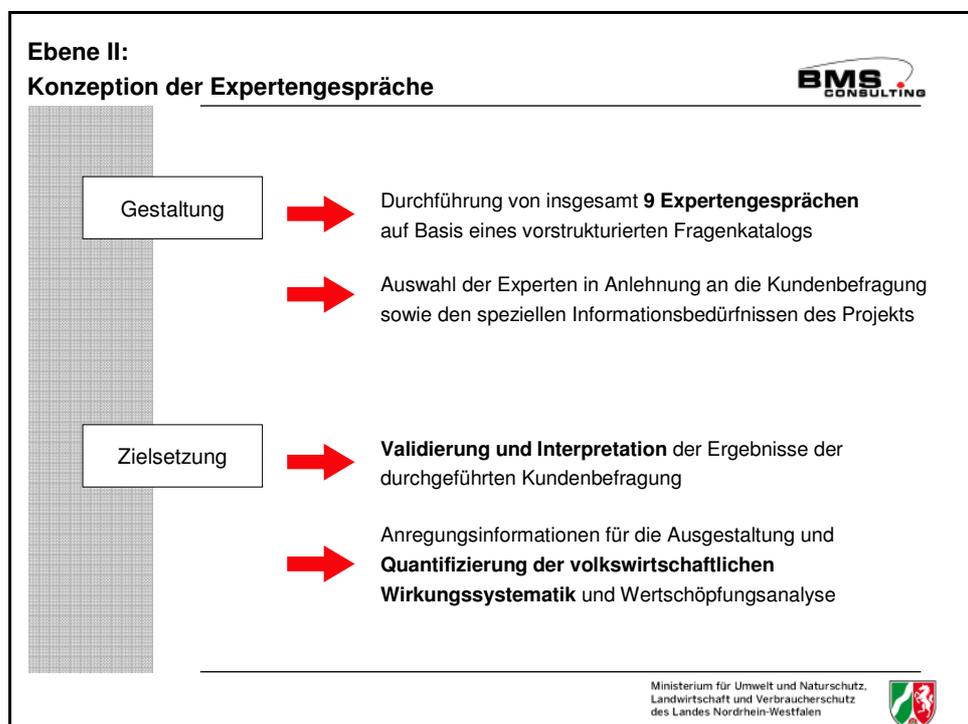


Abbildung 40: Konzeption der Expertengespräche

Weiterhin dienen sie der Interpretation und Validierung der Ergebnisse der zuvor durchgeführten Kundenbefragung. Sämtliche Expertengespräche wurden schriftlich dokumentiert und in der Anlage dieser Untersuchung veröffentlicht.²⁷

²⁷ Die Dokumentation der Expertengespräche findet sich im Anhang B.3 dieser Untersuchung.

Insgesamt wurden 9 Expertengespräche geführt. Die befragten Personen bzw. Institutionen lassen sich grob den in *Abbildung 41* dargestellten Gruppen zuordnen.

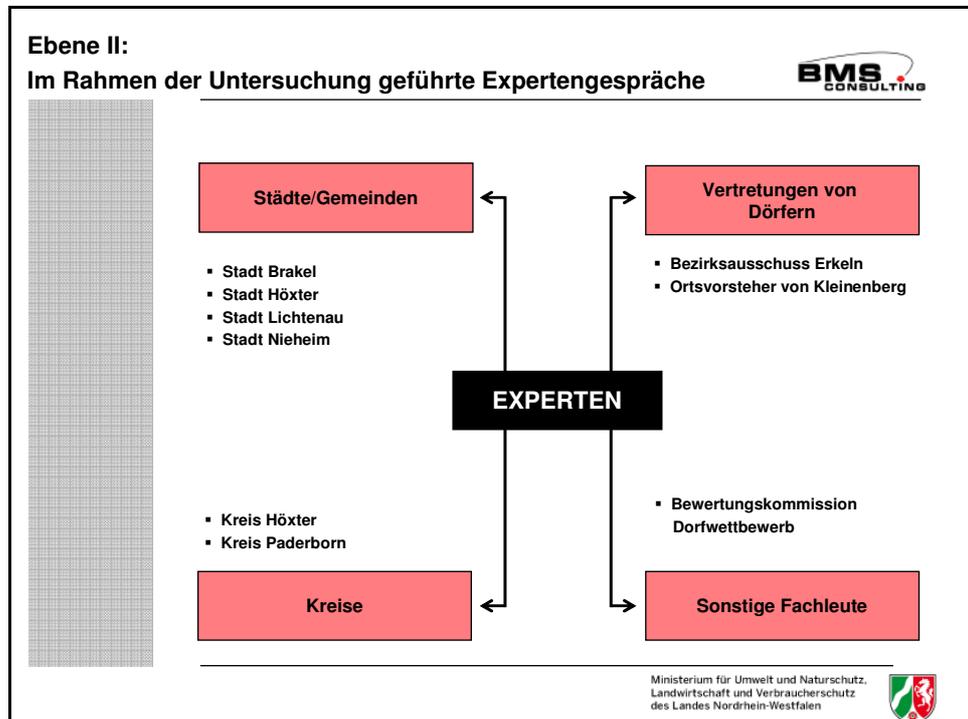


Abbildung 41: Übersicht Expertengespräche

Im Folgenden werden die wichtigsten Aussagen der Experten aus den Gesprächen zusammengefasst. Dabei handelt es sich insbesondere um Aussagen allgemeiner Art zu den Erfahrungen mit der Dorferneuerung und Dorfentwicklungsverfahren. Spezielle Aussagen der Experten zu bestimmten Sachverhalten wurden zudem zur Validierung und Quantifizierung im Rahmen der volkswirtschaftlichen Analyse herangezogen. Diese Aussagen sind zunächst nicht Gegenstand der Betrachtung, sondern werden im volkswirtschaftlichen Kapitel dieser Untersuchung ausgewertet.

Alle befragten Experten halten die Förderung der Dorfentwicklung für unverzichtbar. Ohne eine solche Förderung würden die ländlichen Kommunen im östlichen Westfalen noch weiter hinter den Entwicklungen in anderen Regionen von NRW zurückbleiben. Die notwendi-

gen Verbesserungen, insbesondere der Lebens- und Wohnqualität wären nicht erreichbar und die anhaltende Landflucht nicht einmal reduzierbar.

Der Landrat von Höxter sieht es als zwingend notwendig an, bei den Fördermaßnahmen weit mehr als bisher die Auswirkungen zukünftiger Entwicklungen (insbesondere demografische Entwicklungen) zu berücksichtigen. Auch finden nach seiner Auffassung ökonomische (gewerbliche) Aspekte im Gegensatz zu ökologischen bei der Förderung der Dorfentwicklung zu wenig Beachtung.

Sowohl die Förderhöhe als auch der Umfang der förderfähigen Maßnahmen werden jedoch als nicht ausreichend angesehen. Die beabsichtigten Senkungen der Fördersätze erzeugen insbesondere bei den Gemeinden im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage Unverständnis. Von den Vertretern der Kommunen wurde unter Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen eine Durchführung von umfassenden Dorfentwicklungsverfahren (die noch in einer Reihe von Dörfern zweckdienlich seien) zukünftig als nicht mehr finanzierbar angesehen, allenfalls wären nur noch vereinzelte Dorfentwicklungsmaßnahmen (ohne Flurbereinigung) realisierbar.

Bei der schriftlichen Befragung ist der Stärkung der Dorfgemeinschaft durch ein Dorfentwicklungsverfahren zwar eine nicht unerhebliche Bedeutung zugemessen worden, andere Aufgaben und Ziele wurden jedoch als noch wichtiger eingestuft. Demgegenüber stellen die Experten die Stärkung der Dorfgemeinschaft weit mehr in den Vordergrund. Als Beispiel hierfür mag die Äußerung des Bürgermeisters der Stadt Nieheim dienen: *„Die Einbeziehung der Dorfgemeinschaften in den Planungsprozess ist von immenser Bedeutung gewesen. Dadurch hat sich die Identifizierung vieler Bewohner mit dem Dorf erheblich erhöht. Dies ist ein Grundstein dafür, dass das Erreichte bleibt und sogar noch verbessert wird. Auch darf erwartet*

werden, dass dadurch die Bindung an den Ort und damit das „Bleibeverhalten“ gestärkt ist. Zusammenfassend kann man sogar sagen, dass die positiven Auswirkungen auf die Dorfgemeinschaft vielleicht sogar als wichtigstes Ergebnis der Dorfentwicklungsverfahren herauszustellen ist.“

Planungen zur Eingrünung und Bepflanzung von Dörfern werden immer wieder von den Bürgern mit großer Skepsis betrachtet. Insofern war die durchweg gute Beurteilung der entsprechenden Maßnahmen in den untersuchten Dorfentwicklungsverfahren bei der schriftlichen Befragung nicht unbedingt zu erwarten gewesen. Bei der Expertenbefragung hat sich diese Einschätzung noch einmal bestätigt. Dabei wurde auch deutlich, dass die Städte/Gemeinden selbst wohl nicht in der Lage gewesen wären, solche umfangreichen „Grün“-Maßnahmen gegenüber ihren Bürgern durchzusetzen.

7 Volkswirtschaftliche Analyse

7.1 Problemstellung und Zielsetzung der volkswirtschaftlichen Analyse

Eines der wichtigsten Ziele dieser Untersuchung ist die Herleitung eines umfassenden und praktikablen Wirkungssystems, anhand dessen Dorfentwicklungsverfahren beurteilt werden können. Die Vorgehensweise hierfür orientiert sich an der vorliegenden Wirkungsanalyse für Unternehmensflurbereinigungen²⁸. *Abbildung 42* verdeutlicht die einzelnen Bearbeitungsschritte.

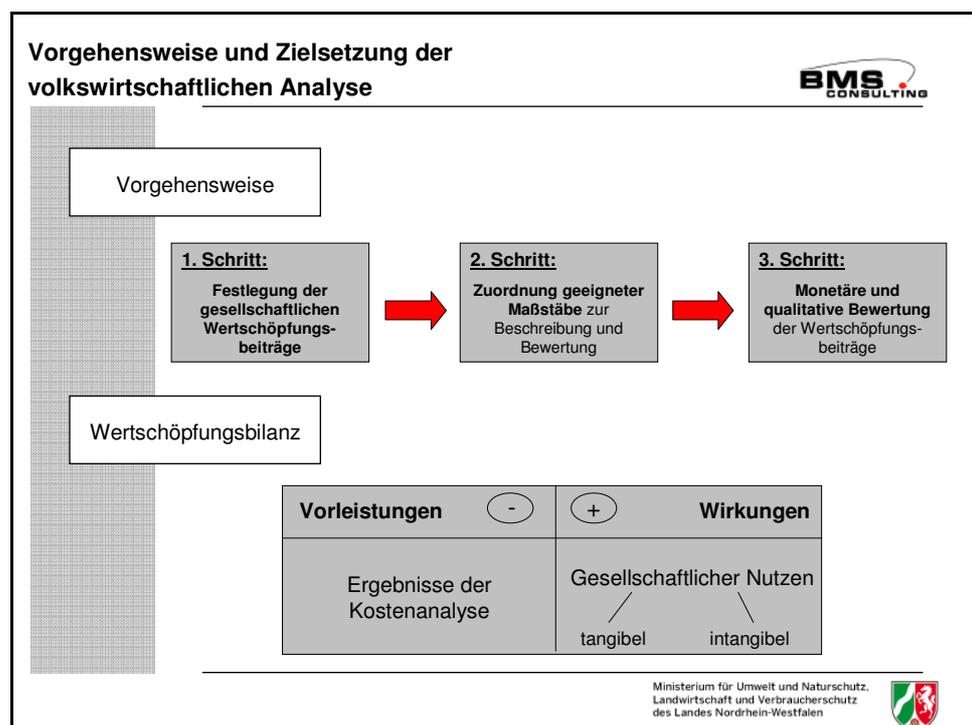


Abbildung 42: Vorgehensweise im Rahmen der volkswirtschaftlichen Analyse

Grundsätzlich steht im Rahmen der volkswirtschaftlichen Analyse die monetäre Quantifizierung der gesellschaftlichen Wertschöpfungsbei-

²⁸ Vgl. Bezirksregierung Münster/BMS Consulting GmbH (2005), S. 132 ff

träge der vier exemplarischen Dorfentwicklungsverfahren im Vordergrund, um die Vergleichbarkeit der Nutzeneffekte und Kosten sowie die Effizienzbestimmung zu erleichtern. Es ist jedoch nicht möglich, sämtliche Nutzenkomponenten monetär zu bewerten, da zum einen das vorhandene Datenmaterial in einigen Bereichen Lücken aufweist und eine vollständige Ergänzung dieser Lücken auf Basis eigener Erhebungen den zeitlichen Rahmen dieses Projektes sprengen würde. Zum anderen lassen sich einige gesellschaftliche Auswirkungen der Maßnahmen nicht sinnvoll quantifizieren, weil sie beispielsweise sehr subjektiven Wertschätzungen unterliegen.

Die monetär nicht quantifizierbaren Wertschöpfungsbeiträge werden im Folgenden in Anlehnung an Otto Eckstein (1961) als intangible Effekte bezeichnet: „[...] intangible benefit is all the benefit that cannot be expressed in monetary terms“²⁹. Diese intangiblen Effekte dürfen in einer differenzierten Analyse der gesellschaftlichen Wertschöpfungsbeiträge allerdings auch nicht vernachlässigt werden. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die Nutzenanalyse um eine qualitative Beurteilung dieser monetär nicht quantifizierbaren Auswirkungen zu ergänzen. Primär erfolgt diese Ergänzung auf Basis der Befragungsergebnisse³⁰ sowie durch Auswertung der Verfahrensbriefe und der geführten Expertengespräche.

Im Ergebnis wird gemäß *Abbildung 42* eine Gegenüberstellung der im Rahmen dieses Projektes ermittelten Kosten und gesellschaftlichen Nutzenkomponenten in Form einer sog. Wertschöpfungsbilanz angestrebt, um den gesamtgesellschaftlichen Nettonutzen, der sich aus der Durchführung der ausgewählten Maßnahmen ergibt, zu bestimmen.

²⁹ Eckstein, Otto (1961), S. 51.

³⁰ Für eine ausführlichere Darstellung der im Rahmen des Projektes durchgeführten Befragung vgl. Kapitel 6 („Impact-Ebene“) dieser Studie.

Im Folgenden gilt es, die relevanten Wertschöpfungsbeiträge, die aus der Einleitung und Durchführung eines Dorfentwicklungsverfahrens resultieren, zu bestimmen und geeignete Indikatoren festzulegen, die eine Beschreibung und Quantifizierung dieser Beiträge ermöglichen.

7.2 Gesetzlich induzierte Wirkungen von Dorfentwicklungsverfahren

Mit den gesetzlich induzierten Wirkungen von Flurbereinigungsverfahren hat sich sowohl das rheinland-pfälzische Wertschöpfungsprojekt³¹, das alle Flurbereinigungsarten ins Visier genommen hat, als auch das nordrhein-westfälische Wertschöpfungsprojekt³², das sich im Wesentlichen nur mit der Unternehmensflurbereinigung beschäftigte, befasst. Insoweit wird an dieser Stelle nur noch auf die speziellen Aspekte der Dorfentwicklungsverfahren eingegangen.

Bei den für diese Untersuchungen ausgewählten exemplarischen (und auch bei allen anderen in NRW durchgeführten) Dorfentwicklungsverfahren handelt es sich entweder um Verfahren nach den §§ 1 oder 86 FlurbG. Die sich aus dem FlurbG für diese Verfahren ergebende Hauptzielrichtung „Förderung der Landentwicklung“ ist jedoch identisch. Unterschiede ergeben allenfalls aus den Vereinfachungsmöglichkeiten des § 86 FlurbG. Diese spielen allerdings für die Wertschöpfungsbetrachtungen in dieser Untersuchung keine nennenswerte Rolle und bleiben deshalb unberücksichtigt.

In einem ersten Schritt gilt es zu prüfen, ob das gesetzliche Ziel „Förderung der Landentwicklung“ in den untersuchten Verfahren auch tatsächlich erreicht werden konnte.

³¹ Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz/BMS Consulting GmbH (2006)

³² Vgl. Bezirksregierung Münster/BMS Consulting GmbH (2005)

Dabei ist noch einmal zu verdeutlichen, was mit diesem Ziel konkret gemeint ist. Unter Landentwicklung wird allgemein die Verwirklichung der von der Raumplanung für den ländlichen Raum vorgesehenen Ziele³³ verstanden. Förderung der Landentwicklung bedeutet deshalb insbesondere die Erhaltung und die Verbesserung der Wohn-, Wirtschafts- und Erholungsfunktion des ländlichen Raumes sowie die dauerhafte Verbesserung der Lebensverhältnisse auch außerhalb der städtischen Gebiete. In den hier zu untersuchenden Dorfentwicklungsverfahren standen davon wiederum die Erhaltung und die Verbesserung der Wohnfunktion und die Verbesserung der Lebensverhältnisse deutlich im Vordergrund. Erhaltung und Verbesserung der Wirtschafts- und Erholungsfunktion waren demgegenüber eher von untergeordneter Bedeutung.

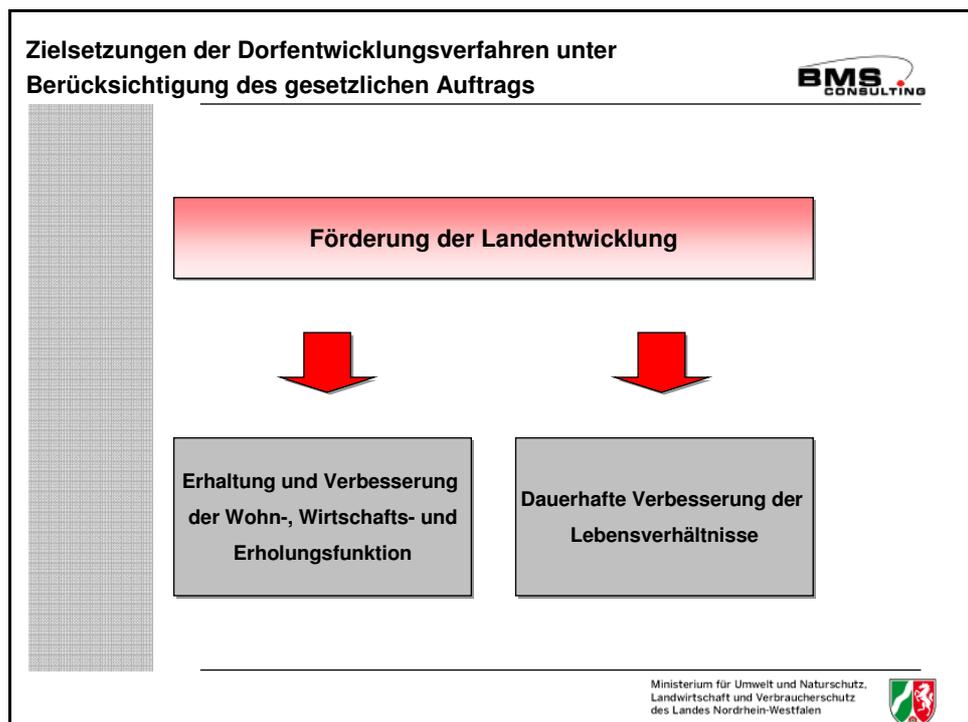


Abbildung 43: Aus dem Flurbereinigungsgesetz abgeleitete Ziele von Dorfentwicklungsverfahren

³³ Vgl. Hegele u.a., S. 4

Anhand der im Rahmen dieses Gutachtens durchgeführten Befragung lässt sich ermitteln, welche Bedeutung die an den Dorfentwicklungsverfahren Beteiligten dem Gesetzesziel beimessen und inwieweit die ausgewählten Verfahren zu dessen Erfüllung beitragen konnten³⁴.

Von den zahlreichen gestellten Fragen ergeben dabei die Aussagen der Beteiligten zur Verbesserung der Lebens- und Wohnqualität zweifellos den besten Aufschluss über die gesetzliche Zielerreichung.

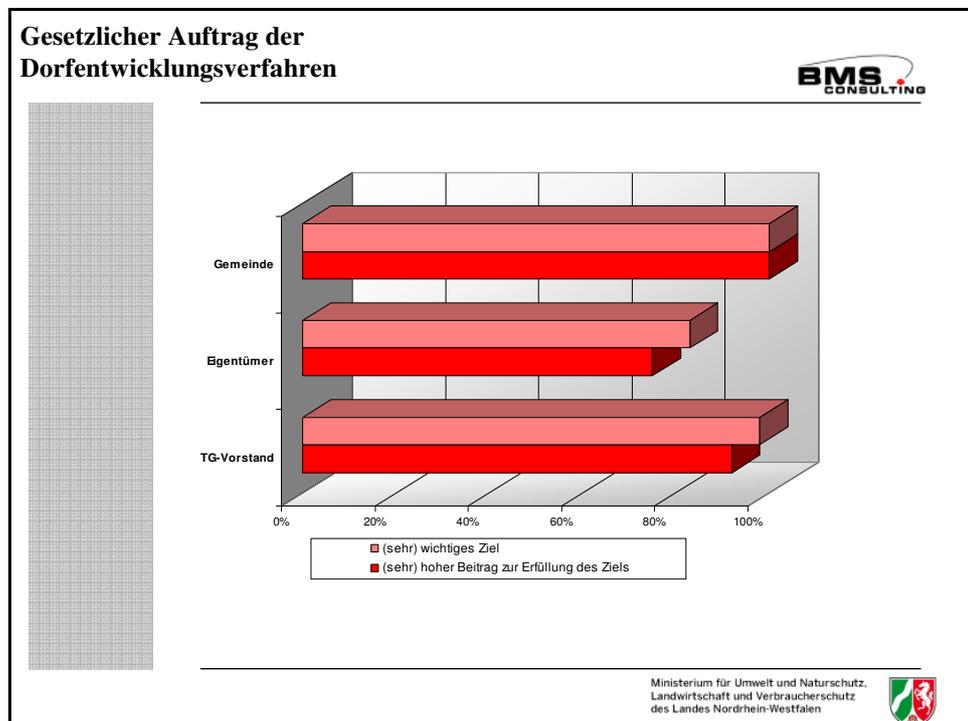


Abbildung 44: Bedeutung des Ziels „Verbesserung der Lebens- und Wohnqualität“ sowie Zielerreichung aus der Sicht der beteiligten Gruppen

Die Befragungsergebnisse waren dabei sehr eindeutig. Es waren alle Gemeinden der Auffassung, dass das v.g. Ziel für die Dorfentwicklungsverfahren (sehr) wichtig ist und die Verfahren einen (sehr) ho-

³⁴ Die Befragungsergebnisse der Vorstände der Teilnehmergeinschaften und der Gemeinden beziehen sich dabei auf sämtliche im Dienstbezirk des AfAO Warburg in Bearbeitung befindliche bzw. durchgeführte Dorfentwicklungsverfahren. Von den Grundstückseigentümern hingegen wurden lediglich diejenigen befragt, die von vier exemplarisch untersuchten Verfahren betroffen sind.

hen Beitrag zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags geleistet haben³⁵. Die entsprechenden Einschätzungen der Eigentümer (83 bzw. 75 %) und der Vorstandsmitglieder der Teilnehmergeinschaften (93 bzw. 90 %) fallen nur wenig geringer aus (*Abbildung 44*).

Damit darf man feststellen, dass die hier betrachteten Dorfentwicklungsverfahren ihren gesetzlichen Auftrag erfüllt haben.

Im Rahmen einer differenzierten Nutzen-Kosten-Analyse genügt es jedoch nicht, sich auf die Untersuchung der direkt durch den Gesetzgeber vorgegebenen Ziele zu beschränken. Vielmehr bedarf es einer möglichst umfassenden Systematisierung der Wertschöpfungsbeiträge, die unmittelbar oder mittelbar aus der Umsetzung von Maßnahmen der Dorfentwicklungsverfahren resultieren. Im Folgenden gilt es daher, ein nach Möglichkeit vollständiges, operationales Wertschöpfungssystem zu entwickeln.

7.3 Volkswirtschaftliche Systematisierung der Wertschöpfungsbeiträge von Dorfentwicklungsverfahren

Diese Untersuchung zielt auf die Bewertung der Maßnahmen in Dorfentwicklungsverfahren hinsichtlich ihrer Effektivität und Effizienz ab. Dazu bedarf es im Folgenden der Herleitung eines praktikablen, in sich konsistenten Wertschöpfungssystems, anhand dessen die ausgewählten Flurbereinigungsverfahren beurteilt werden können. Der Anspruch auf Vollständigkeit kann dabei aus zweierlei Gründen nicht erfüllt werden. Zum einen stoßen die zu betrachtenden Maßnahmen ein derart komplexes Wirkungsgefüge an, dass eine lückenlose Erfassung sämtlicher Wertschöpfungsbeiträge unmöglich ist. Einige der vielfältigen sozialen und ökonomischen Wirkungen treten dabei erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung auf und setzen sich häufig im Zeitverlauf multiplikativ fort. Zum anderen scheitert eine

³⁵ Vgl. Ergebnisse der Befragung in Anlage B.2.

vollständige Bewertung aller direkten und indirekten Wirkungen an der beschränkten Verfügbarkeit des benötigten Datenmaterials.

Trotz dieser Einschränkungen wird eine möglichst umfassende und objektive Systematisierung der unmittelbar bzw. mittelbar auf die Dorfentwicklungsverfahren zurückzuführenden gesellschaftlichen Wertschöpfungsbeiträge angestrebt. Die Festlegung der ausgewählten Wirkungskomponenten sowie die Zuordnung geeigneter Indikatoren zu ihrer Beurteilung erfolgen daher im Rahmen einer interdisziplinär zusammengesetzten Projektgruppe.

Zusätzlich wurden Gespräche mit Experten auf dem Gebiet der Dorfentwicklung sowie mit Fachvertretern aus flankierenden Bereichen geführt³⁶, in denen die Relevanz der im Rahmen dieser Untersuchung ermittelten Wirkungsdeterminanten bestätigt werden konnte. Eine weitere Fundierung erhält das entwickelte Wertschöpfungssystem durch die Ergebnisse der im Rahmen dieses Projektes durchgeführten umfangreichen Befragung der von den Flurbereinigungsmaßnahmen betroffenen Gruppen³⁷.

Wie bereits in Abschnitt 7.1 dieser Untersuchung erläutert, lassen sich aus verschiedenen Gründen nicht alle der ausgewählten gesellschaftlichen Wertschöpfungsbeiträge monetär quantifizieren. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer Unterscheidung zwischen tangiblen (monetär messbaren) und intangiblen (nicht monetär messbaren) Effekten. Da im Rahmen dieser Analyse die monetäre Bewertung der gesellschaftlichen Auswirkungen eines Dorfentwicklungsverfahrens im Vordergrund steht, wird im Folgenden zunächst auf die tangiblen Nutzenkomponenten eingegangen, bevor eine detaillierte Darstellung und Beschreibung des intangiblen Wertschöpfungssystems folgt. Zur besseren Nachvollziehbarkeit werden die festgelegten

³⁶ Vgl. dazu die Dokumentationen der Expertengespräche in Anlage B.3.

³⁷ Grundstückseigentümer, Vorstandsmitglieder der Teilnehmergeinschaften, Gemeinden.

Wirkungsdeterminanten den von ihnen am stärksten betroffenen Gruppen zugeordnet. Dabei wird grob zwischen Grundstückseignern, Gemeinden³⁸, Drittplanungsträgern³⁹ und der Allgemeinheit unterschieden. Der Allgemeinheit werden dabei diejenigen Komponenten zugeordnet, die sich auf keine spezifische Gruppe auswirken, sondern der gesamten Gesellschaft zugute kommen.

Tangible Auswirkungen eines Dorfentwicklungsverfahrens

In *Abbildung 45* sind die ausgewählten tangiblen Wertschöpfungsbeiträge zunächst im Überblick dargestellt. Nachfolgend werden die einzelnen Wirkungsdeterminanten eingehend beschrieben. Das methodische Vorgehen bei der Bewertung dieser Nutzenkomponenten wird in Abschnitt 7.4 dieses Kapitels behandelt.

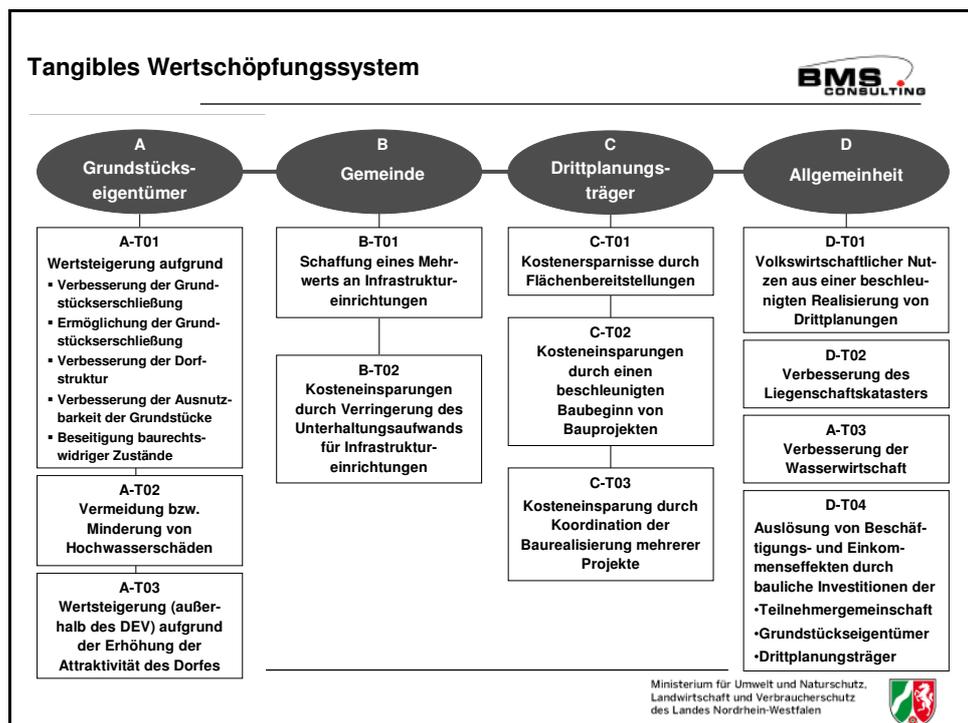


Abbildung 45: Tangibles Wertschöpfungssystem

³⁸ Nur soweit sie von Maßnahmen der Teilnehmergeinschaft unmittelbar profitieren, ansonsten werden die Gemeinden als Drittplanungsträger behandelt.

³⁹ Als Drittplanungen werden hier Vorhaben bezeichnet, die neben dem eigentlichen Hauptzweck der Flurbereinigung berücksichtigt werden (z.B. Hochwasserschutzplanungen, kommunale Planungen etc.). Mögliche Projektträger sind Gemeinden, Landkreise, Träger von Versorgungsanlagen u.a.

A Verfahrensbedingte tangible Auswirkungen auf die betroffenen Grundstückseigentümer

Wertsteigerung aufgrund der Verbesserung der Grundstückerschließung (A-T01-1)

Die Qualität der in den Dorfentwicklungsverfahren vorhandenen Erschließungseinrichtungen ist in der Regel als unterdurchschnittlich (in Einzelfällen auch durchschnittlich), zu bezeichnen. Die in den Verfahren durchgeführten Ausbaumaßnahmen führen daher meist zu einer erheblichen Verbesserung der Erschließungsqualität. Dies wiederum hat positive Auswirkungen auf die Werte der an den verbesserten Erschließungsanlagen liegenden Grundstücke.

Wertsteigerung durch Ermöglichung der Grundstückerschließung (A-T01-2)

In Einzelfällen wird durch Maßnahmen der Bodenordnung die Erschließung eines Grundstückes für die Wohnbebauung o.a. erstmals möglich oder wesentlich erleichtert (z.B. durch Ausweisung oder Verbreiterung von Wegen und Straßen). Für diese Grundstücke bedeutet dies eine zum Teil erhebliche Wertsteigerung.

Wertsteigerung aufgrund der Verbesserung der Dorfstruktur (A-T01-3)

Die vielfältigen Maßnahmen auf privaten und öffentlichen Grundstücken im wertbildenden Umfeld der in den Dorfentwicklungsverfahren gelegenen Grundstücke (wie z.B. die Maßnahmen zur Verbesserung der Gestaltung der Verkehrsanlagen, die Anlegung von Pflanzungen) erhöhen die Attraktivität des Dorfes und damit auch den Wert des Grundbesitzes.

Wertsteigerung aufgrund der Verbesserung der Ausnutzbarkeit der Grundstücke (A-T01-4)

Durch Bodenordnungsmaßnahmen wird auch eine zweckmäßigere Gestaltung von Grundstücken ermöglicht. Hiermit einher geht häufig eine Verbesserung der Ausnutzbarkeit der Grundstücke insbesondere für eine Bebauung. Zumindest bei erheblichen Verbesserungen hat dies auch positive Auswirkungen auf den Grundstückswert.

Wertsteigerung aufgrund der Beseitigung baurechtswidriger Zustände (A-T01-5)

In vielen alten Dorflagen sind eine Reihe von baurechtswidrigen Zuständen (z.B. Überbauten, Nichteinhaltung von Grenzabständen) feststellbar. Durch Bodenordnungsmaßnahmen können diese beseitigt werden. Das trägt nicht nur zum Rechtsfrieden bei, sondern erhöht grundsätzlich auch den Wert der Grundstücke, die mit solchen rechtswidrigen Gegebenheiten belastet waren.

Vermeidung bzw. Minderung von Hochwasserschäden (A-T02)

Einzelne Dörfer liegen in unmittelbarer Nachbarschaft zu Gewässern oder werden von Ihnen durchflossen. Da nicht alle Gewässer in der Lage sind, Hochwasser schadlos abzuführen, sind Überschwemmungen häufig nicht zu vermeiden. Schäden an und in Gebäuden sind die Folge. Vielfach wird die Hochwassergefährdung durch knapp dimensionierte Verrohrungen noch erhöht. Eine Vermeidung bzw. Minderungen solcher Hochwassergefahren durch Maßnahmen der Flurbereinigung erhöhen den Wert der betroffenen Grundstücke.

Wertsteigerung (außerhalb des Dorfentwicklungsverfahrens) aufgrund der Erhöhung der Attraktivität des Dorfes (A-T03)

Die Dorfentwicklungsverfahren beschränken sich i.d.R. auf Dorfzentren. Deren Attraktivitätssteigerungen (vergleiche auch A-T01-3) haben in vielen Fällen auch positive Auswirkungen auf die umliegenden

Dorfbereiche und führen auch dort ebenfalls zu Wertsteigerungen oder zumindest zur Stabilisierung der Bodenwerte.

B Verfahrensbedingte tangible Auswirkungen auf die Gemeinden

Schaffung eines Mehrwertes an Infrastruktureinrichtungen (B-T01)

Die in Dorfentwicklungsverfahren zu erstellenden bzw. zu verbessernden Infrastruktureinrichtungen (Straßen, Wege) stehen in der Regel im Eigentum der Gemeinden bzw. werden diesen durch den Flurbereinigungsplan zu Eigentum zugeteilt. Hierdurch entstehen ihnen Mehrwerte, die u.a. im „Neuen Kommunalen Finanzmanagement“ (NKF) zu berücksichtigen sind.

Kosteneinsparungen durch Verringerung des Unterhaltungsaufwands für Infrastruktureinrichtungen (B-T02)

Neue Infrastruktureinrichtungen haben einen geringeren Unterhaltungsaufwand als ältere. In den Dorfentwicklungsverfahren werden regelmäßig ältere Einrichtungen durch neue ersetzt. Hiervon profitiert der jeweilige Unterhaltungspflichtige. In den hier betrachteten Verfahren ist dies immer die Gemeinde bzw. Stadt.

C Verfahrensbedingte tangible Auswirkungen auf die betroffenen Drittplanungsträger

Kostenersparnisse durch Flächenbereitstellungen (C-T01)

Werden im Zuge einer Flurbereinigung weitere Maßnahmen, z.B. für Versorgungsträger, geplant und verwirklicht, kann der Maßnahmen-träger in nennenswertem Umfang bei den Grunderwerbskosten sparen. Einzelheiten hierzu sind der Wirkungsanalyse für Unternehmensflurbereinigungen⁴⁰ zu entnehmen. Der Drittplanungsträger wird

⁴⁰ Vgl. Bezirksregierung Münster/BMS Consulting GmbH (2005), S. 151 ff.

von dem regelmäßig geringeren Kaufpreis profitieren, Kosten für Entschädigungen vermeiden oder vermindern sowie Personalkosten, Notargebühren und Kosten für die im Zusammenhang mit dem Grunderwerb ansonsten notwendige Vermessungsarbeiten sparen.

Kosteneinsparungen durch einen beschleunigten Baubeginn von Neubauprojekten (C-T02)

Wie ebenfalls schon in der Wirkungsanalyse für Unternehmensflurbereinigungen⁴¹ festgestellt wurde, ist bei der Realisierung öffentlicher Bauvorhaben mit Hilfe der Flurbereinigung in vielen Fällen eine Beschleunigung des Baubeginns möglich. Da im Regelfall davon auszugehen ist, dass die Baupreise im Zeitverlauf steigen, führt diese Beschleunigung im Endeffekt zu geringeren Baukosten⁴².

Kosteneinsparungen durch Koordination der Baurealisierung mehrerer Projekte (C-T02)

In einer Reihe von Dorfentwicklungsverfahren ist es gelungen, die Durchführung anderer Bauvorhaben (z.B. Neubau von Kanal- oder Wasserleitungen) zeitlich mit den Flurbereinigungsmaßnahmen zu koordinieren. Damit wurde insbesondere das mehrfache „Aufreißen“ der Dorfstraßen entbehrlich. Neben den Kosteneinsparungen hat dies zweifellos zu einer erhöhten Akzeptanz der Maßnahmen geführt und dafür gesorgt, dass im Dorf kein „Flickwerk“ hinterlassen wurde.

D Verfahrensbedingte tangible Auswirkungen auf die Allgemeinheit

Volkswirtschaftlicher Nutzen aus einer beschleunigten Realisierung von Drittplanungen (D-T01)

Die Verwirklichung öffentlicher Bauvorhaben kann sich in vielerlei Hinsicht positiv auf eine Volkswirtschaft auswirken. So führt z.B. der

⁴¹ Vgl. Bezirksregierung Münster/BMS Consulting GmbH (2005), S. 154.

⁴² Vgl. G. Kroés (1971), S. 77 f.

Neubau von Straßen zu verringerten Fahrzeiten, geringerer Staugefahr, verminderten Unfallrisiken usw.

In meisten Fällen muss unterstellt werden, dass die Bauprojekte auch ohne begleitendes Flurbereinigungsverfahren realisiert worden wären. Deshalb kann der volkswirtschaftliche Nutzen des jeweiligen Projektes nicht in vollem Umfang der Flurbereinigung zugerechnet werden. Als Wertschöpfungsbeitrag kann somit lediglich der Teil des volkswirtschaftlichen Nutzens gewertet werden, der auf die flurbereinigungsbedingte Beschleunigung der Bauprojekte zurückzuführen ist.

Verbesserung des Liegenschaftskatasters (D-T02)

Die Neuordnung eines Flurbereinigungsgebietes macht in der Regel Vermessungen erforderlich, in den meisten Fällen (auch in den betrachteten Verfahren) sogar eine Neuvermessung des gesamten oder von Teilen des Verfahrensgebietes. Nur so können die rechtlichen Ansprüche der Grundstückseigentümer auf Sicherung der gesetzlichen Landabfindungsansprüche gewahrt werden und kann darüber hinaus sichergestellt werden, dass die Flurbereinigung den Ansprüchen genügt, um vorübergehend als amtliches Verzeichnis der Grundstücke nach §2 Abs. 2 der Grundbuchordnung zu dienen.

Der hiermit eingehenden „Erneuerung des Liegenschaftskatasters“ kommt insbesondere in Zeiten, in denen eine systematische Katastererneuerung durch die Kataster- und Vermessungsverwaltungen kaum noch betrieben wird, eine erhebliche Bedeutung zu⁴³.

Damit leisten auch die Dorfentwicklungsverfahren einen wesentlichen Beitrag zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags, das Liegenschaftskataster entsprechend den gesellschaftlichen Anforderungen

⁴³ Vgl. Prell, K.-M. und C. Rodig (2003), S.30.

regelmäßig zu aktualisieren⁴⁴. Daher kann zumindest ein Teil der entstehenden Kosten als Nutzenkomponente der Flurbereinigung angesehen werden.

Verbesserung der Wasserwirtschaft (D-T03)

Es kommt vor, dass Dörfer von Gewässern durchflossen oder von ihnen tangiert werden. Ist dies der Fall, so können Veränderungen durch Baumaßnahmen an diesen Gewässern nicht nur die Attraktivität eines Dorfes steigern (vgl. A-T03) oder Hochwassergefährdungen (vgl. A-T02) reduzieren, sondern den Unterhaltungszustand verbessern und zur Verbesserung des allgemeinen Gewässerzustandes im Sinne der EU-Wasserrahmenrichtlinie beitragen.

Auslösung von Beschäftigungs- und Einkommenseffekten durch bauliche Investitionen der Teilnehmergeinschaft, der Grundstückseigentümer und der Drittplanungsträger(D-T04)

Bauliche Investitionen wirken sich im Allgemeinen positiv auf die Einkommens- und Beschäftigungssituation in der Volkswirtschaft aus^{45,46}. Der gesamte aus diesen Investitionen resultierende volkswirtschaftliche Vorteil lässt sich aber nicht immer der Flurbereinigung zuschreiben. Dies ist nur dann möglich, wenn die Projekte ohne Bodenordnung nicht realisiert worden wären. Andernfalls kann nur ein durch eine beschleunigte Realisierung ausgelöster Effekt als Wertschöpfungsbeitrag in Ansatz gebracht werden.

⁴⁴ Vgl. Vermessungs- und Katastergesetz (VermKatG NRW), § 1 (3).

⁴⁵ Vgl. Hartwig u.a. (2005), S. 48 ff

⁴⁶ Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz/BMS Consulting GmbH (2006), S. 104

Intangible Auswirkungen eines Dorfentwicklungsverfahrens

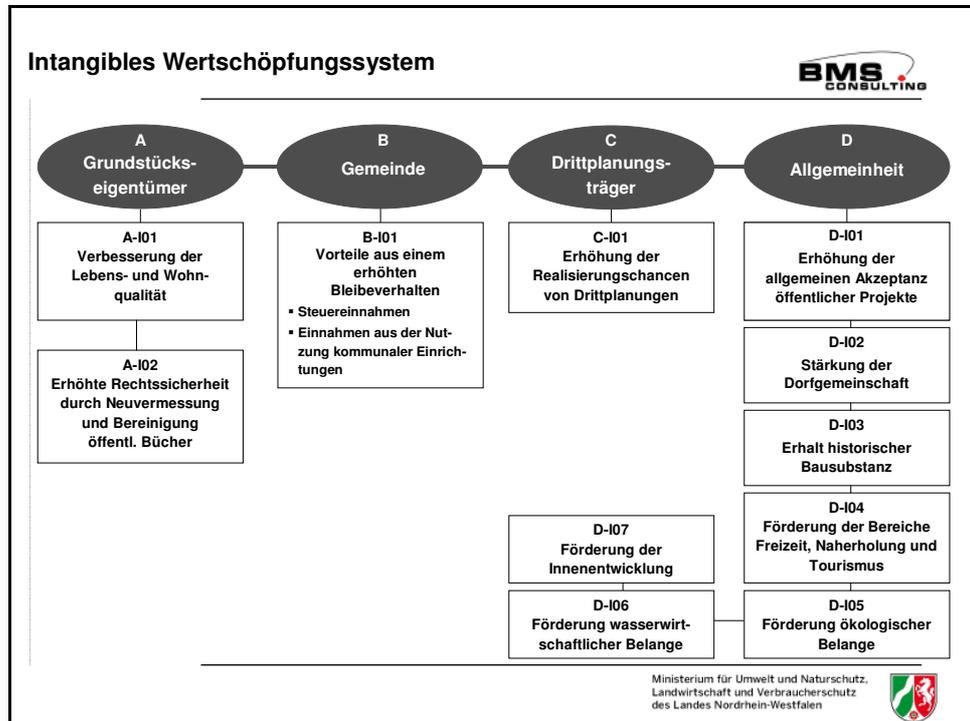


Abbildung 46: Intangibles Wertschöpfungssystem

Abbildung 46 gibt einen Überblick über die Nutzeneffekte, die im Rahmen dieses Gutachtens lediglich qualitativ beurteilt werden können. Eine differenzierte Nutzen-Kosten-Analyse verlangt eine genauere Betrachtung dieser intangiblen Wirkungen. Im Folgenden gilt es zu begründen, inwiefern diese intangiblen Wertschöpfungsbeiträge auf die Durchführung eines Dorfentwicklungsverfahrens zurückzuführen sind.

A Flurbereinigungsbedingte intangible Auswirkungen auf die betroffenen Grundstückseigentümer

Verbesserung der Lebens- und Wohnqualität (A-I01)

Eines der wesentlichen Ziele von Dorfentwicklungsverfahren ist die Verbesserung der Lebens- und Wohnqualität (siehe hierzu auch Abschnitt 7.2). Auch wenn es sich hierbei zunächst um eine allgemeine Zielvorstellung handelt, so ist die Erreichung dieses Zieles für den

einzelnen Dorfbewohner von erheblicher Bedeutung. Zwar wird sich ein Teil der Zielerreichung durch einen höheren Wert des Grundbesitzes beschreiben lassen, dabei bleibt das mindestens genau so wichtige subjektive Befinden des einzelnen Dorfbewohners (der ja auch Mieter sein kann) hinsichtlich seines Lebens- und Wohnumfeldes aber außer Acht. Mit den in den Dorfentwicklungsverfahren durchgeführten Maßnahmen kann gerade aber auch dies positiv beeinflusst werden.

Erhöhte Rechtssicherheit durch Neuvermessung (A-I02)

Auch in Dorfentwicklungsverfahren besteht zumeist die Notwendigkeit, das Flurbereinigungsgebiet zur exakten Festlegung der einzelnen Besitzstücke zu vermessen (vgl. Ausführungen zu Wertschöpfungsbeitrag D-T02). Die Ergebnisse werden normalerweise in neuen und modernen Karten- und Vermessungswerken dargestellt. Diese Werke dienen dann als Grundlage für die Bereinigung der Kataster- und Grundbuchunterlagen.

Bedenkt man, dass die ursprünglichen Katasterunterlagen, insbesondere wenn es sich noch um ein Urkataster handelt (hier in der Regel der Fall), häufig erhebliche Ungenauigkeiten aufweisen, führt ihre Erneuerung im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens zu einer Erhöhung der Rechtssicherheit in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden. Das Ausmaß dieses Effektes hängt jedoch zweifellos von der Qualität des zugrunde liegenden Liegenschaftskatasters ab⁴⁷.

⁴⁷ Vgl. Bezirksregierung Münster/BMS Consulting GmbH (2005), S.183 ff.

B Flurbereinigungsbedingte intangible Auswirkungen auf die Gemeinden/Städte

Vorteile aus einem erhöhten Bleibeverhalten – Steuereinnahmen (B-I01-1)

Der größte Teil der gemeindlichen Einnahmen basiert direkt oder indirekt auf Steuereinnahmen. Diese sind wiederum in unterschiedlicher Weise abhängig von der Anzahl der Einwohner. Grundsätzlich gilt deshalb, je mehr Einwohner, je mehr Steuereinnahmen. Damit führen alle Maßnahmen, die geeignet sind, Abwanderungen zu verhindern oder zu reduzieren letztlich auch zur Sicherung der gemeindlichen Steuereinnahmen.

Vorteile aus einem erhöhten Bleibeverhalten – Einnahmen aus der Nutzung kommunaler Einrichtungen (B-I01-2)

Für die Nutzung kommunaler Einrichtungen können die Gemeinden regelmäßig Gebühren, Eintrittsgelder o.a. einnehmen. Der Umfang dieser Einnahmen ist natürlich vom Nutzungsumfang abhängig. Dieser korreliert regelmäßig mit der Einwohnerzahl. Insoweit sichert ein erhöhtes Bleibeverhalten auch diese gemeindliche Einnahmequelle.

C Flurbereinigungsbedingte intangible Auswirkungen auf die betroffenen Drittplanungsträger

Erhöhung der Realisierungschancen von Drittplanungen (C-I01)

Die Realisierungschancen von Drittplanungen können sich im Zuge flurbereinigungsbedingter Neuordnungsmaßnahmen beträchtlich erhöhen. Die Ausweisung von Flächen zu ihrer Verwirklichung wird im Normalfall bedeutend erleichtert bzw. im Extremfall vielleicht sogar erst ermöglicht⁴⁸.

⁴⁸ Vgl. Bezirksregierung Münster/BMS Consulting GmbH (2005), S. 194.

D Flurbereinigungsbedingte intangible Auswirkungen auf die Allgemeinheit

Erhöhung der allgemeinen Akzeptanz öffentlicher Projekte (D-I01)

Die eigentumsschonende Bereitstellung von Flächen für öffentliche Projekte in Bodenordnungsverfahren führt insbesondere bei den betroffenen Grundstückseigentümern zu einer erhöhten Akzeptanz dieser Maßnahmen⁴⁹.

Stärkung der Dorfgemeinschaft (D-I02)

Eine intakte Dorfgemeinschaft kann einen wesentlichen Beitrag zum Erhalt und zur Entwicklung eines Dorfes leisten. Durch die Einbeziehung der Dorfbewohner in die Planungsprozesse sollte eine Initialzündung für weitere Gemeinschaftsaktivitäten bewirkt werden.

Erhalt historischer Bausubstanz (D-I03)

In den Dorfkernen befindet sich häufig noch ortsbildprägende Bausubstanz, die gleichzeitig auch historische Bedeutung hat. Ein Erhalt dieser Bausubstanz ist vielfach mit der Gesamtentwicklung des jeweiligen Dorfes korreliert. Je zukunftssträchtiger die dörfliche Entwicklung, je größer ist auch die Motivation beim Eigentümer die entsprechenden Gebäude zu erhalten. Da mit den Maßnahmen der Dorfentwicklungsverfahren positive Impulse auf die dörfliche Entwicklung verbunden sind, werden diese letztendlich auch zum Erhalt der historischen Bausubstanz beitragen.

Förderung der Bereiche Freizeit, Naherholung und Tourismus (D-I04)

Die Flurbereinigungsmaßnahmen können den Freizeit- und Erholungswert der jeweiligen Gemeinde erhöhen⁵⁰. Damit gewinnt der betroffene ländliche Raum häufig auch an Attraktivität für den Frem-

⁴⁹ Vgl. Bezirksregierung Münster/BMS Consulting GmbH (2005), S. 195 ff.

⁵⁰ Für eine detaillierte Beschreibung der Maßnahmen, die zu einer Steigerung des Freizeit- und Erholungswertes führen, vgl. D. Bix (2002), S. 32.

denverkehr. Da sich die hier betrachteten Dorfentwicklungsverfahren nur auf kleine Ortsteile beschränken, sind solche Effekte allerdings stark davon abhängig, welche Grundvoraussetzungen der jeweilige Raum für den Tourismus bietet. Die Wirkungen solcher Verfahren werden somit auch stark von außerhalb beeinflusst. Es ist schon deshalb kaum möglich genau den Teil dieser Nutzeneffekte zu isolieren, der direkt den Dorfentwicklungsverfahren zuzurechnen ist.

Förderung ökologischer Belange (D-I05)

Zu den wesentlichen Zielen der Dorfentwicklungsverfahren gehören Entsiegelungen sowie die Eingrünung und Bepflanzung der Dörfer. Die Umsetzung solcher Ziele hat zweifellos positive Auswirkungen auf die Dorfökologie.

Förderung wasserwirtschaftlicher Belange (D-I06)

Einzelne wasserwirtschaftliche Belange (insbesondere der Hochwasserschutz) sind bereits im tangiblen Wertschöpfungssystem behandelt worden. Es lassen sich aber nicht alle Aspekte auch monetär bewerten. Dies gilt insbesondere für die Verbesserung der Gewässerstrukturgüte, Wasserqualität usw. Deshalb sind diese Aspekte hier zusätzlich zu behandeln.

Förderung der Innenentwicklung (D-I07)

In vielen alten Dorfkernen ist feststellbar, dass sie Einwohner verlieren. Das liegt zum einen natürlich daran, dass auch auf dem Lande die Haushalte immer kleiner werden. Wesentlich stärker tragen allerdings andere Aspekte hierzu bei, wie alte renovierungsbedürftige Bausubstanz, beengte Wohnlagen, nicht zeitgemäße Erschließungsanlagen usw. Viele Menschen neigen deshalb dazu, eher auf der „grünen Wiese“ neu zu bauen. Diese Entwicklung führt zweifellos zu einem nicht gewünschten zusätzlichen Flächenverbrauch. Verbesserungen der Wohn- und Lebensqualität sowie eine Attraktivitätssteige-

rung der Dörfer durch Maßnahmen der Dorfentwicklung sind eine Grundlage dafür, dem entgegen zu steuern.

Gerade anhand des intangiblen Wertschöpfungssystems hat sich gezeigt, dass es sich tatsächlich um ein komplexes Wirkungsgefüge handelt und dass die einzelnen Effekte häufig nicht isoliert von einander betrachtet werden können. Umso deutlicher wird auch die Schwierigkeit einer eindeutigen Bewertung der flurbereinigungsbedingten gesellschaftlichen Auswirkungen.

Im folgenden Abschnitt 7.4 dieser Analyse wird es darum gehen, die einzelnen Wertschöpfungskomponenten zu beurteilen. Dabei erfolgt zunächst die monetäre Quantifizierung der tangiblen Effekte auf Basis der vier ausgewählten Dorfentwicklungsverfahren. Anschließend werden die intangiblen Nutzenkomponenten anhand der Befragungsergebnisse, der Expertengespräche sowie der Verfahrensbriefe qualitativ beurteilt.

7.4 Volkswirtschaftliche Analyse der ausgewählten Wertschöpfungsbeiträge eines Dorfentwicklungsverfahrens

Zunächst soll jeweils kurz auf die Bewertungs- bzw. Beurteilungsmethodik der einzelnen Wertschöpfungsbeiträge eingegangen werden, bevor dann sukzessive die Ergebnisse der Analyse dargestellt werden. Im Anschluss an die Analyse des tangiblen Wertschöpfungssystems folgt die Zusammenführung der quantifizierten Nutzenkomponenten, mit dem Ziel, die Gesamtwertschöpfungsbeiträge der vier untersuchten Verfahren sowie den Gesamtnutzen der analysierten Flurbereinigungsmaßnahmen auszuweisen.

Analyse des tangiblen Wertschöpfungssystems

Vor allem in Hinblick auf das tangible Zielsystem ist die Zuordnung geeigneter Indikatoren zur Bewertung der einzelnen Nutzenkomponenten unerlässlich. Um eine sinnvolle Quantifizierung zu gewähr-

leisten, wurde im Folgenden teilweise auf bereits veröffentlichte Untersuchungsergebnisse⁵¹ zurückgegriffen. Die Beschreibung und Darstellung der Ergebnisse erfolgt analog zum vorangegangenen Abschnitt 7.3 in Abhängigkeit der von den Wertschöpfungsbeiträgen betroffenen Gruppen.

A Flurbereinigungsbedingte tangible Auswirkungen auf die betroffenen Grundstückseigentümer

Wertsteigerungen

- aufgrund der Verbesserung der Grundstückerschließung (A-T01-1)
- durch Ermöglichung der Grundstückerschließung (A-T01-2)
- aufgrund der Verbesserung der Dorfstruktur (A-T01-3)
- aufgrund der Verbesserung der Ausnutzbarkeit der Grundstücke (A-T01-4)
- aufgrund der Beseitigung baurechtswidriger Zustände (A-T01-5)

Die Expertengespräche haben durchweg Wertsteigerungen der betroffenen Grundstücke bestätigt⁵². Die meisten befragten Grundstückseigentümer (deutlich über 50 %) sehen das grundsätzlich genau so⁵³.

Wertsteigerung aufgrund der Verbesserung der Grundstückerschließung (A-T01-1)

Einen Anhalt zur Ermittlung solcher Wertsteigerungen gibt die nachfolgende Tabelle aus dem Grundstücksmarktbericht des Kreises Höxter⁵⁴, die allerdings auch den durch Flurbereinigungsmaßnahmen nicht veränderten Zustand der Erschließung bezüglich des Wasser- und Abwasserkanalanschlusses berücksichtigt.

⁵¹ Vgl. insbesondere Bezirksregierung Münster/BMS Consulting GmbH (2005) und Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz/BMS Consulting GmbH (2006).

⁵² Vgl. Ergebnisse der Befragung sowie der Expertengespräche in Anlagen B.2 und B.3.

⁵³ Vgl. Ergebnisse der Befragung in Anlage B.2.

⁵⁴ Vgl. Grundstücksmarktbericht des Kreises Höxter 2007, S. 57.

Volkswirtschaftliche Analyse der ausgewählten Wert-schöpfungsbeiträge eines Dorfentwicklungsverfahrens



Anteil der Erschließungsqualität am Bodenwert

Lage	Erschließungsqualität		
	einfach z.B. historische Alterschließung durch schmale Straße/ Weg/ Gasse/ Ortsdurch-fahrtstraße ohne besondere Ausbauten	mittel Ø Erschließungsqualität der 1960er bis 1980er Jahre	gut neuzzeitliche Erschließungsqualität, z.B. Wohnspielstraße
Bodenwertniveau >50,00€/m ²	13,00 €/m ²	18,00 €/m ²	23,00 €/m ²
Bodenwertniveau ≤50,00€/m ²	10,00 €/m ²	15,00 €/m ²	20,00 €/m ²

Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen 

Abbildung 47: Anteil der Erschließungsqualität am Bodenwert

Vor Durchführung der Dorfentwicklungsmaßnahmen war in allen zu untersuchenden Verfahren die Erschließungsqualität als einfach, in Teilbereichen mit leichter Tendenz zu einer mittleren Qualität einzu-stufen. Nach Durchführung der Maßnahmen liegt nunmehr weitest-gehend eine gute Erschließungsqualität vor. Die Wertsteigerung müsste somit zwischen 5 und 10 €/m² liegen. Lässt man den wertbe-einflussenden Teil der Wasser- und Kanalerschließung außer Acht, so verbleibt immer noch eine vorsichtig kalkulierte durchschnittliche Wertsteigerung von 5 €/m². Der Grundstückswertgewinn in den ein-zelnen Verfahren errechnet sich nach der Formel:

$$WG_I = F_{VE} \times WG/m^2$$

mit WG_I = Grundstückswertgewinn insgesamt
 F_{VE} = Flächen mit Erschließungsverbesserung
 WG/m^2 = Grundstückswertgewinn pro m² (5 €)

Einzelheiten der Berechnungen sind in der *Anlage C.1* nachgewiesen. Die zusammengefassten Ergebnisse können der *Abbildung 48* entnommen werden.

Wertsteigerung durch Ermöglichung der Grundstückerschließung (A-T01-2)

Bodenordnungsmaßnahmen, die die Erschließung eines Grundstückes für die Wohnbebauung o.a. erstmals ermöglicht oder wesentlich erleichtert hätten, wurden in den ausgewählten Verfahren nicht durchgeführt. Insoweit ist hierfür der Wertschöpfungsbeitrag in diesen Verfahren gleich Null zu setzen.

Wertsteigerung aufgrund der Verbesserung der Dorfstruktur (A-T01-3)

Die mit der Verbesserung der dörflichen Strukturen einher gehende Attraktivitätssteigerung wurde in den durchgeführten Befragungen bestätigt. Für die Ermittlung der Höhe entsprechender Wertsteigerungen gibt es nur relativ wenige Anhaltspunkte. Auswertungen von Verkaufsfällen bieten schon deshalb keine repräsentativen Daten, weil nur wenige solcher Verkaufsfälle vorgekommen sind. Bei diesen Verkaufsfällen wäre es darüber hinaus sehr schwer, den Anteil der Werterhöhung zu separieren, weil er absolut gesehen nur gering ist.

Verwertbare Anhaltspunkte findet man aber in städtischen Sanierungsgebieten. So werden in solchen Gebieten strukturbedingte Werterhöhungen von bis zu 15 % des Bodenwerts ermittelt⁵⁵. Geht man davon aus, dass die strukturellen Veränderungen in Dorfentwicklungsverfahren nicht ganz so ausgeprägt sind wie in Sanierungsgebieten, so dürfte aber eine vorsichtig kalkulierte Wertsteigerung von

⁵⁵ Vgl. Kleiber (2002)

durchschnittlich 5 % in jedem Fall erreicht werden. Diese ist deshalb den Berechnungen (vgl. Anlage C.2) zugrunde gelegt worden.

Wertsteigerungen aufgrund der Verbesserung der Ausnutzbarkeit der Grundstücke (A-T01-4) und der Beseitigung baurechtswidriger Zustände (A-T01-5)

Maßnahmen zur Verbesserung der Ausnutzbarkeit der Grundstücke können gleichzeitig auch zur Beseitigung baurechtswidriger Zustände führen und umgekehrt. Da beide Maßnahmen vergleichbare Wertsteigerungseffekte auslösen, wurde für die hier anstehende weitere Untersuchung auf eine Unterscheidung verzichtet.

Die Verbesserung der Grundstücke resultiert zu wesentlichen Teilen daraus, dass bisherige im öffentlichen Eigentum befindliche Straßenflächen in privates Eigentum überführt werden. Dadurch erfahren diese Flächen einen erheblichen Wertzuwachs. Zwar müssten von diesem Wertzuwachs die Aufwendungen abgezogen werden, die erforderlich sind, um die Flächen für den privaten Grundstückseigentümer nutzbar zu machen (u.a. Beseitigung der alten Straße), da die Kosten hierfür bereits in der Kostenanalyse berücksichtigt wurden, kann dies hier unterbleiben.

In sehr vielen der in Privatbesitz übergegangenen Flächen sind noch Leitungen (Strom, Gas etc.) vorhanden, die überwiegend auf der Grundlage der in den Flurbereinigungen getroffenen Regelungen grundbuchlich abgesichert wurden bzw. werden. Entsprechend der üblichen Handhabung in der Wertermittlung erhalten solche Flächen einen Wertabschlag von 20%. Da nur wenige Flächen unbelastet sind, wurde aus Vereinfachungsgründen der Abschlag bei allen Flächen in Ansatz gebracht.

Teile dieser Wertsteigerungen sind den Gemeinden durch entsprechende Geldleistungen der privaten Grundstückseigentümer wieder zugeflossen. Insoweit müsste der Wertgewinn jeweils zum Teil den Grundstückseigentümern und zum Teil den Gemeinden zugerechnet werden. Da diese Trennung für die Gesamtwertschöpfungsbetrachtung unwesentlich ist, wurde an dieser Stelle hierauf verzichtet und der Wertgewinn insgesamt den Grundstückseigentümern zugeordnet.

Bei Veränderungen zwischen privaten Flächen findet vordergründig nur ein Austausch von gleichwertigen Grundstücksteilen statt. Tatsächlich wird der Gesamtwert der Grundstücke jedoch durch die mit dem Tausch verbundenen Effekte (Beseitigung baurechtswidriger Zustände, Verbesserung der Ausnutzbarkeit der Grundstücke) erhöht. Eindeutige Aussagen zur Höhe dieser Wertsteigerung haben weder Literaturrecherchen noch Anfragen bei verschiedenen Gutachterausschüssen ergeben. Tendenziell werden solche Wertsteigerungen eher als mäßig angesehen. Sie wurden daher vorsichtig auch nur mit 5 €/m² veränderter Fläche kalkuliert.

Einzelheiten zur Berechnung der Wertgewinne sind in der *Anlage C.2* nachzulesen. *Abbildung 48* zeigt die zusammengefassten Ergebnisse

Vermeidung bzw. Minderung von Hochwasserschäden (A-T02)

Maßnahmen zur Vermeidung und Minderung von Hochwasserschäden sind nur in den Dorfentwicklungsverfahren Erkeln und Kleinenberg durchgeführt worden.

In Erkeln konnte durch entsprechende bauliche Maßnahmen die Leistungsfähigkeit eines Einlaufbauwerkes so erhöht werden, dass statt der bisher möglichen schadlosen Ableitung eines 10jährigen Bemessungshochwassers (BHQ 10) nunmehr die schadlose Ablei-

tung eines BHQ 100 erfolgen kann. Die Hochwasserwahrscheinlichkeit wurde so auf etwa 10 % der bisherigen Wahrscheinlichkeit reduziert. Damit einher geht eine Reduzierung der entstehenden Hochwasserschäden. Diese sind grundsätzlich ermittelbar aus der Differenz der Hochwasserschäden ohne die Maßnahmen der Flurbereinigung und nach Durchführung der Maßnahmen der Flurbereinigung.

Die Höhe solcher Hochwasserschäden ist von verschiedensten Faktoren (Geländeverhältnisse, betroffene Gebäude usw.) abhängig. Eine genaue Quantifizierung ist deshalb nur mit erheblichen Aufwendungen möglich. Deshalb kann an dieser Stelle nur ein Näherungswert auf der Grundlage plausibler Annahmen ermittelt werden. Nach Versicherungsangaben wird ein durchschnittlicher Hochwasserschaden in dem hier behandelten Raum mit 2000 € je betroffenes Gebäude⁵⁶ kalkuliert. Für die folgenden Überlegungen wird angenommen, dass sich dieser Wert auf durchschnittliche Schäden bezieht, die bei Überschreitung eines BHQ 10 entstehen. Hochwasserschäden, die bei einer Überschreitung eines BHQ 100 entstehen, sind deutlich höher. Die seit dem Jahre 2000 für die Flussgebiete in Nordrhein-Westfalen erarbeiteten Hochwasseraktionspläne weisen dies deutlich nach⁵⁷. Es ist davon auszugehen, dass das einen BHQ 100 überschreitende Hochwasser etwa 3mal so hohe Schäden anrichtet wie ein durchschnittliches Hochwasser. Auf einen Zeitraum von 100 Jahre mit im Durchschnitt 10 Hochwasserereignissen bei BHQ 10 und einem Ereignis bei BHQ 100 hat dies unter Berücksichtigung einer jährlichen Diskontrate von 4 %, einer durchschnittlichen jährlichen Inflationsrate von 2 % und 15 betroffenen Gebäuden die in der *Anlage C.4* dargestellten Auswirkungen.

Im Dorfentwicklungsverfahren Kleinenberg ist ein Teilstück des Sauerbaches renaturiert worden. Ausbauziel war sowohl die Verbesse-

⁵⁶ Vgl. Anlage C.3

⁵⁷ Vgl. beispielhaft Hochwasseraktionsplan für die Nethe (www.stua-bi.nrw.de/dezernat/dez53/praesentation/index.html)

rung des ökologischen Zustandes im Sinne der europäischen Wasserrahmenrichtlinie als auch die Verbesserung des Hochwasserschutzes. Durch den Ausbau ist es gelungen, die Abflussleistung von einem BHQ 5 bzw. 10 auf ein BHQ 50 zu erhöhen⁵⁸. Die Schadensminderung errechnet sich grundsätzlich auf gleiche Art und Weise wie im Dorfentwicklungsverfahren Erkeln. Bei einem BHQ 5 musste allerdings von einer Schadenshöhe von rd. 75 % des Durchschnittswertes, beim BHQ 50 von 200 % ausgegangen werden.

Die Zusammenfassung der Berechnungen ist in *Abbildung 48* dargestellt.

Wertsteigerung (außerhalb des Dorfentwicklungsverfahrens) aufgrund der Erhöhung der Attraktivität des Dorfes (A-T03)

Die festgestellte Attraktivitätssteigerung der in den Verfahren gelegenen Dorfkerne hat aber auch positive Auswirkungen auf die umliegenden Dorfbereiche (Abgrenzung siehe Anlage D) und führt deshalb dort ebenfalls zu – wenn auch geringeren – Wertsteigerungen, Für die Ermittlung dieser Wertsteigerungen gelten die Aussagen zu A-T01-3 entsprechend. Sie wurden deshalb zurückhaltend mit durchschnittlich 1 €/m² eingeschätzt. Einzelheiten der Berechnung sind der Anlage C.6 zu entnehmen.

⁵⁸ Vgl. Anlage C.3

Volkswirtschaftliche Analyse der ausgewählten Wertschöpfungsbeiträge eines Dorfentwicklungsverfahrens

BMS CONSULTING

Quantifizierte Ergebnisse der Dorfentwicklungsverfahren auf die Grundstückseigentümer (A)

Wertschöpfungsbeiträge (A)		Verfahren			
		Stahle	Entrup II	Kleinenberg	Erkeln
A-T 01	Erschließungsverbesserung	237.500 €	225.000 €	577.500 €	270.000 €
	Strukturverbesserung	185.518 €	81.632 €	288.750 €	88.900 €
	Verbesserung der Ausnutzbarkeit	25.980 €	25.668 €	328.105 €	78.105 €
	Summe	448.998 €	332.300 €	1.194.355 €	437.005 €
A-T 02	Hochwasser- vermeidung	-	-	90.864 €	93.536 €
A-T 03	Attraktivitäts- steigerung	267.500 €	141.100 €	286.050 €	296.540 €
Gesamtnutzen (A)		716.498 €	473.400 €	1.571.269 €	827.081 €

Ministerium für Umwelt und Naturschutz,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen 

Abbildung 48: Quantifizierte Auswirkungen der Dorfentwicklungsverfahren für die Grundstückseigentümer

B Verfahrensbedingte tangible Auswirkungen auf die Gemeinden

Schaffung eines Mehrwertes an Infrastruktureinrichtungen (B-T01)

Zur Ermittlung des Mehrwertes der Infrastruktureinrichtungen ist ein Vergleich des Wertes der Einrichtungen vor der Bodenordnung mit denen nach der Bodenordnung vorzunehmen. Die Werte setzen sich dabei zusammen aus dem Wert der Anlagen bzw. der Bauwerke (Straße o. dgl.) und dem Bodenwert der Anlagengrundstücke.

Bei den hier zu betrachtenden Straßen und Wegen ist im Regelfall von einer Lebensdauer von 30 Jahren auszugehen. Alle Altanlagen in den untersuchten Verfahren sind allerdings schon älter. Damit sind sie als abgeschrieben anzusehen. Da sie jedoch noch nutzbar sind, muss für sie noch ein Restwert angerechnet werden. Für die Altanlagen sind allerdings keine Werte bekannt. Es wurde deshalb hierfür eine Abschätzung vorgenommen. Als Grundlage boten sich die Bau-

kosten der neuen Anlagen⁵⁹ an. Berücksichtigt man neben dem Alter die deutlich höhere Qualität der neuen Anlagen, so erscheint ein Ansatz von 10 % der Neubaukosten angemessen.

Da sich der Bodenwert pro m² Straßen- und Wegefläche in der Bodenordnung nicht verändert hat, kann sich eine Wertänderung insofern nur durch eine Flächenänderung ergeben. Tatsächlich ist dies in allen hier betrachteten Verfahren der Fall. Die Flächen der Anlagegrundstücke wurden in allen Verfahren kleiner, so dass sich der Wert entsprechend verringert. Einzelheiten der Berechnungen sind in der Anlage C.7 nachgewiesen. Einen Überblick über die dortigen Ergebnisse gibt *Abbildung 49*.

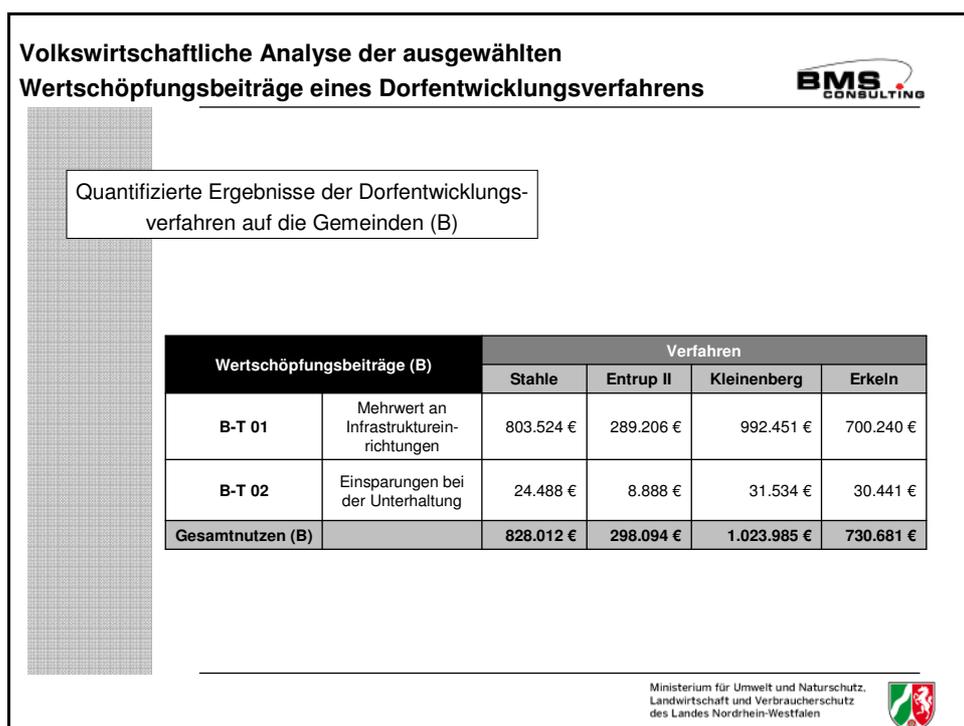


Abbildung 49: Quantifizierte Auswirkungen der Dorfentwicklungsverfahren auf die Gemeinden

⁵⁹ Zur Ermittlung der Neubaukosten wurden von den insgesamt entstandenen Baukosten die Kosten für wasserwirtschaftliche Maßnahmen und für die Herrichtung der Flächen, die in privates Eigentum übergegangen sind, abgezogen.

Kosteneinsparungen durch Verringerung des Unterhaltungsaufwands für Infrastruktureinrichtungen (B-T02)

Die Unterhaltungsaufwendungen für Infrastrukturanlagen sind in den ersten 10 Jahren nach Bauausführung rd. 15 % geringer als im Durchschnitt der Lebensdauer solcher Anlagen⁶⁰. Die Aufwendungen für die Unterhaltung älterer Anlagen sind dagegen höher als die durchschnittlichen Aufwendungen. Auch hierfür wird in der Literatur ein Wert von 15 % genannt⁶¹. Da die Anlagen ohne Flurbereinigung erst mit zeitlicher Verzögerung erneuert worden wären, ergeben sich für die Unterhaltungspflichtigen der Anlagen, die Gemeinden, entsprechende Einsparungen, die sich auf der Grundlage der nachfolgenden Formel ermitteln lassen:

$$BW^{UK^e} = UK^e \sum_{t=0}^{T-1} (1+i)^{-t}$$

mit

UK^e = eingesparte Unterhaltungskosten

UK = Unterhaltungskosten für gemeinschaftliche Anlagen

BW^{UK^e} = Barwert der eingesparten Unterhaltungskosten

T = Laufzeit

i = Diskontrate

Der Umfang der Einsparungen hängt davon ab, wann die Gemeinden ohne Zusammenhang mit der Flurbereinigung selbst Grunderneuerungen oder gar komplette Neubauten der Straßen vorgenommen hätten. Ob, wann und in welchem Umfang die Gemeinde tätig geworden wäre, ist auch unter Berücksichtigung der durchgeführten Befragungen nicht eindeutig zu klären. Zur Vereinfachung wird an dieser Stelle unterstellt, dass die Gemeinden im Durchschnitt nach 10 Jahren gleichartige Maßnahmen durchgeführt hätten. Zur Ermitt-

⁶⁰ Vgl Knoll, Eberhard (Herausgeber) Der Elsner 2000 - Handbuch für Strassen- und Verkehrswesen Planung Bau Erhaltung Verkehr Betrieb (1999).

⁶¹ Vgl Knoll, Eberhard (Herausgeber) Der Elsner 2000 - Handbuch für Strassen- und Verkehrswesen Planung Bau Erhaltung Verkehr Betrieb (1999).

lung der gesamten eingesparten Unterhaltungsaufwendungen sind dann die Mehraufwendungen bei alten Anlagen (15 % gegenüber dem Durchschnittsaufwand) und geringeren Aufwendungen durch die Neuanlagen (ebenfalls 15 %) zu addieren.

Weder die Expertenbefragungen noch eine Literaturrecherche haben Hinweise auf einen verwertbaren Ansatz zur Ermittlung durchschnittlicher Unterhaltungskosten für gemeindliche Infrastrukturanlagen ergeben. Es konnten lediglich Aussagen für den Unterhaltungsaufwand von überörtlichen Straßen beim Landesbetrieb Straßen NRW in Erfahrung gebracht werden⁶². Danach liegen die Unterhaltungskosten für solche Anlagen bei durchschnittlich 0,2 bis 0,3 % der Herstellungskosten. Für Ortsstraßen werden die Kosten allerdings wesentlich höher eingeschätzt. In den hier durchgeführten Berechnungen ist deshalb von 1,0 % ausgegangen worden, auch wenn vermutet wird, dass in der Realität noch höhere Kosten anfallen. Bezüglich der Ergebniszusammenfassung wird auf *Abbildung 50* verwiesen.

C Verfahrensbedingte tangible Auswirkungen auf die betroffenen Drittplanungsträger

Kostensparnisse durch Flächenbereitstellungen (C-T01)

Nennenswerte Flächenbereitstellungen für einen Drittplanungsträger sind nur im Verfahren Kleinenberg erfolgt. Hier wurden für Naturschutzzwecke insgesamt rd. 1,2 ha zur Verfügung gestellt. In der Wertschöpfungsanalyse zur Unternehmensflurbereinigung⁶³ sind durchschnittliche Kostensparnisse für den Unternehmensträger ermittelt worden, die etwa 50% der tatsächlich gezahlten Grunderwerbskosten betragen. Es wird unterstellt – wie dies auch schon in der vorstehend genannten Analyse der Fall war – das auch hier ein Drittplanungsträger von den gleichen Vorteilen profitieren kann. Der Wertschöpfungsbeitrag errechnet sich dann nach der Formel:

⁶² Vgl. Anlage C.7

⁶³ Vgl. Bezirksregierung Münster/BMS Consulting GmbH (2005), S. 178 u.a.

$$WB_{FB} = GK \times 50 \%$$

mit

WB_{FB} = Wertschöpfungsbeitrag der Flächenbereitstellung

GK = Grunderwerbskosten

Daneben sind im Verfahren Kleinenberg die mit der Umgestaltung der Ortsdurchfahrt der B 68 zusammenhängenden Grundstücksregelungen getroffen worden. Auch wenn nach Bauabschluss die Straßenfläche zugunsten der Gemeinde und der privaten Anlieger kleiner geworden ist, so darf dieser Vorgang grundsätzlich zu den „Flächenbereitstellungen zugunsten von Drittplanungsträgern“ gerechnet werden. Statt einer aufwändigen Straßenschlussvermessung unter Berücksichtigung der alten Katasterunterlagen (Fortführungsvermessung) durch den Landesbetrieb Straßen war nur eine relative einfache Aufmessung der neuen Grenzen in der Flurbereinigung notwendig. Da die letztgenannten Vermessungskosten auf der Kostenseite erfasst wurden, ist es angemessen, die ansonsten für eine Fortführungsvermessung entstandenen Kosten fiktiv auf der Nutzenseite der Wertschöpfungsbilanz gegen zu rechnen⁶⁴. Weitere sich aus den Grundstücksänderungen an der B 68 ergebende Wirkungen sind in anderen Wertschöpfungsbeiträgen (z.B. bei den Werterhöhungen) berücksichtigt oder haben nur marginale Bedeutung.

Die Berechnungseinzelheiten sind der *Anlage C.8* zu entnehmen.

Kosteneinsparungen durch einen beschleunigten Baubeginn von Neubauprojekten (C-T02)

Aufgrund der Möglichkeit der Verknüpfung von Baumaßnahmen mit denen der Dorfentwicklung konnten einige Bauvorhaben früher ausgeführt werden als ursprünglich geplant. Da die Baupreise in der Regel im Zeitverlauf steigen, resultieren aus dieser durchschnittlichen

⁶⁴ Vgl. Bezirksregierung Münster/BMS Consulting GmbH (2005), S. 154

Beschleunigung Baukostenvorteile für die Projektträger (vgl. *Abbildung 51*).

Im Dorfentwicklungsverfahren Stahle wurden deshalb die Verlegungs- und Sanierungsarbeiten an den Gasleitungen, Wasserleitungen und am Abwasserkanal nach Einschätzung der Gemeinde um ca. 3 Jahre vorgezogen. Im Dorfentwicklungsverfahren ist für die entsprechenden Arbeiten am Wasserleitungs- und Abwasserkanalsystem von einer durchschnittlichen Beschleunigung von 3 Jahren auszugehen. Die Sanierung eines Kastenprofils im Vogelsangbach im Dorfentwicklungsverfahren Erkeln schließlich ist durch die Verknüpfung mit den Dorfentwicklungsmaßnahmen ca. 5 Jahre früher erfolgt.

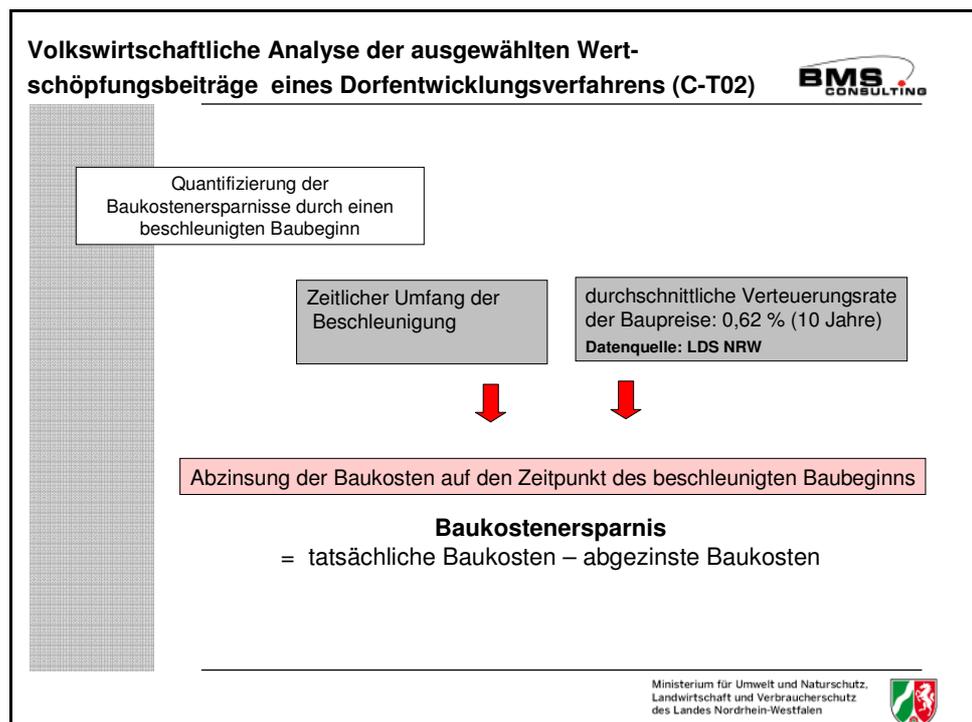


Abbildung 50: Quantifizierungsmethode der Kostensparnis durch einen beschleunigten Baubeginn

Zur Bestimmung dieser Vorteile wurden die Baukosten um die v.g. Zeiträume abgezinst:

$$\text{Baukosten}_{j,t-b} = \frac{\text{Baukosten}_{j,t}}{(1+w)^b}$$

mit j = ausgewähltes Bauprojekt (Kanalbau in der Flurb. Kleinenberg, ...)
 t = Zeitpunkt des Baubeginns außerhalb der Flurbereinigung
 b = durchschnittliche Beschleunigung in Jahren
 w = durchschnittliche Wachstumsrate der Baupreise (Tiefbau)

Als Diskontierungssatz wurde die durchschnittliche Wachstumsrate der Baupreise im Zeitraum von 1994 bis 2004 gewählt. Die Bestimmung dieser durchschnittlichen Verteuerungsrate erfolgte dabei auf den vom Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW ausgewiesenen Baupreisindizes für den Tiefbau. Die eingesparten Baukosten ergeben sich aus der Differenz der tatsächlichen und diskontierten Kosten und sind für die ausgewählten Verfahren in *Abbildung 51* dargestellt.

Volkswirtschaftliche Analyse der ausgewählten Wertschöpfungsbeiträge eines Dorfentwicklungsverfahrens

BMS CONSULTING

Quantifizierte Ergebnisse der Dorfentwicklungsverfahren auf die Drittplanungsträger (C)

Wertschöpfungsbeiträge (C)		Verfahren			
		Stahle	Entrup II	Kleinenberg	Erkeln
C-T 01	Kosteneinsparung durch Flächenbereitstellung	-	-	59.844 €	-
C-T02	Kosteneinsparung durch beschleunigten Baubeginn	4.839 €	-	110.230 €	3.439 €
C-T 03	Kosteneinsparung durch Koordination	36.000 €	-	90.000 €	11.000 €
Gesamtnutzen (C)		40.839 €	0 €	260.074 €	14.439 €

Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen

Abbildung 51: Quantifizierte Auswirkungen der Dorfentwicklungsverfahren auf die Drittplanungsträger

Kosteneinsparungen durch Koordination der Baurealisierung mehrerer Projekte (C-T03)

Die vom Drittplanungsträger durch die Koordinierung seiner Bauvorhaben mit den Maßnahmen der Dorfentwicklungsverfahren eingesparten Baukosten sind vom AfAO Warburg ermittelt worden⁶⁵. Die Berechnungsergebnisse sind auch in *Abbildung 51* dargestellt.

D Flurbereinigungsbedingte tangible Auswirkungen auf die Allgemeinheit

Volkswirtschaftlicher Nutzen aus einer beschleunigten Realisierung von Drittplanungen

Im Gegensatz zu vielen anderen Verfahren nach dem FlurbG ist in den hier untersuchten Dorfentwicklungsverfahren ein solcher Nutzen nicht entstanden.

Verbesserung des Liegenschaftskatasters (D-T02)

Der Beitrag, den die Dorfentwicklungsverfahren zur Erneuerung der betreffenden Katasterunterlagen und damit zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der regelmäßigen Aktualisierung des Liegenschaftskatasters (§1 Absatz 3 VermKatG NRW) leisten, wurde auf Grundlage der Kosten, die außerhalb von Flurbereinigungen für eine Katastererneuerung angefallen wären, ermittelt. Diese Kosten können aber im Regelfall nicht in vollem Umfang als Wertschöpfungsbeitrag angesetzt werden.

Bei der Ermittlung eines Abschlages ist zu berücksichtigen, dass das gesellschaftliche Interesse an einer Erneuerung des Liegenschaftskatasters durch die folgenden Faktoren bestimmt wird:

- Qualität der vorhandenen Katasterunterlagen
- Umfang und Bedeutung möglicher Nutzer der Daten
- Kosten der Katastererneuerung

⁶⁵ Vgl. Anlage C.8

Die Qualität der Katasterunterlagen ist im Wesentlichen abhängig vom Zeitpunkt ihrer Entstehung. Da die vorhandenen Unterlagen in den hier betrachteten Bereichen weitestgehend aus dem vorletzten Jahrhundert stammen, ist von einer relativ schlechten Qualität auszugehen. Der Umfang der Nutzer von Liegenschaftskatasterdaten hat in den letzten Jahren ständig zugenommen. Dabei ist der Nutzerkreis in Ortslagen wesentlich größer und bedeutender einzuschätzen als in der freien Feldlage. Der Katastererneuerung muss daher in den Ortslagen zweifellos ein höherer Wert zugemessen werden.

Wegen der hohen Kosten erfolgt heute praktisch keine systematische Katastererneuerung durch die Kataster- und Vermessungsverwaltungen mehr. Auch dieser Aspekt muss daher in einer Wertschöpfungsdebatte Berücksichtigung finden.

Quantifizierung des Vorteils aus der Verbesserung des Liegenschaftskatasters (D-T02) 

➔ Nutzen aus der Flurbereinigung:

Neuvermessung in der Flurbereinigung gewährleistet Erfüllung des gesetzlichen Auftrages zur regelmäßigen Aktualisierung des Liegenschaftskatasters (VermKatG)

Grundlage der Berechnung

➔ Grundlage: Kosten einer Katastererneuerung außerhalb von Flurbereinigungen (Vermessungskosten)

➔ Wertansatz:

Urvermessung u. dgl.:	66%
NV vor 1960:	40%
NV zwischen 1960 und 1980:	25%
NV nach 1980:	15%

➔ Da in allen untersuchten Verfahren nur eine Urvermessung vorlag, wurden in allen Fällen 66 % in Ansatz gebracht

Ministerium für Umwelt und Naturschutz,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen 

Abbildung 52: Grundlage der Quantifizierung der Wertschöpfungsbeiträge aus der Erneuerung des Liegenschaftskatasters

In Wertschöpfungsgutachten über die Unternehmensflurbereinigung wurden bei entsprechender Qualität der vorhandenen Katasterunter-

lagen 50 % der Kosten für eine Katastererneuerung als Wertschöpfungsbeitrag ermittelt. Wegen der größeren Bedeutung für die Ortslage ist es hier jedoch von 66,6 % auszugehen (vgl. *Abbildung 52*).

Verbesserung der Wasserwirtschaft (T-D03)

Die Stadt Lichtenau ist die Unterhaltungspflichtige für die Sauer im Dorfentwicklungsverfahren Kleinenberg. Unter Berücksichtigung des schlechten Unterhaltungszustands (u.a. stark geschädigte Betonteile) und der Anforderungen der EU-WRRRL bezüglich der Strukturgüte und der ökologischen Wertigkeit hätte die Stadt dieses Gewässer in den nächsten Jahren wesentlich umgestalten müssen. Tatsächlich ist dies aber bereits jetzt durch die Teilnehmergeinschaft geschehen. Die Gemeinde hat also insoweit Kosten gespart. Da sie die Umgestaltung aber nicht sofort durchgeführt hätte, wäre hier nur ein abgezinster Betrag einzustellen. Tatsächlich dürften im Zeitraum bis zum Baubeginn aber wegen des schlechten Zustands des Gewässers nicht unwesentliche Unterhaltungskosten anfallen, die den „Abzinsungsvorteile“ vermutlich voll aufgezehrt hätten. Es werden daher die „ungekürzten“ Baukosten in Ansatz gebracht. Allerdings ist noch zu berücksichtigenden, dass die Stadt möglicherweise nur die zwingend notwendigen Maßnahmen durchgeführt hätte (kein zusätzlicher Hochwasserschutz, Verbesserung der Gewässerökologie nur in unvermeidbarem Umfang). Es wird deshalb angenommen, dass die Stadt rd. 50% der jetzt angefallenen Baukosten investiert hätte. Nur diese sind dann auch in die Wertschöpfungsrechnung eingebracht worden.

Auslösung von Beschäftigungs- und Einkommenseffekten durch bauliche Investitionen (D-T04)

Bevor auf Einzelheiten hierzu eingegangen wird, soll zunächst ein Sonderaspekt betrachtet werden. Es wird bei öffentlich geförderten Maßnahmen häufig die Frage gestellt: *In welchem Umfang ziehen öffentliche Förderungen Investitionen (hier: der Teilnehmergein-*

schaft und der Grundstückseigentümer) nach sich? Einen Aufschluss darüber gibt die *Abbildung 53*. Zwar ist das Verhältnis Fördermittel zu Investitionssumme in der Gesamtbetrachtung mit 1 : 2,2 unauffällig, betrachtet man jedoch dieses Verhältnis nur bei den privaten Maßnahmen (1 : 12), so ist es doch bemerkenswert. Offensichtlich war die Verbesserung des dörflichen Umfeldes ein großer Anreiz für die Grundeigentümer auch selbst – und zwar weitgehend ohne Fördermittel – in das eigene Gebäude bzw. Grundstück zu investieren und damit einen zusätzlichen Beitrag zur Verbesserung der Lebens- und Wohnverhältnisse zu leisten.

Volkswirtschaftliche Analyse der ausgewählten Wertschöpfungsbeiträge eines Dorfentwicklungsverfahrens

BMS CONSULTING

Verhältnis Fördermittel zu Investitionssumme

Dorfentwicklungsverfahren	Maßnahmen der Teilnehmergemeinschaft		Private Maßnahmen		Fördermittel insgesamt	Investitionssumme insgesamt	Verhältnis Fördermittel/ Investitionssumme
	Fördermittel	Investitionssumme	Fördermittel	Investitionssumme			
Stahle	676.346 €	968.725 €	8.766 €	409.125 €	685.112 €	1.377.850 €	1: 2,0
Entrup II	360.012 €	451.489 €	30.133 €	884.000 €	390.145 €	1.335.489 €	1: 3,4
Kleinenberg	1.949.542 €	2.352.441 €	263.110 €	2.132.298 €	2.212.652 €	4.484.739 €	1: 2,0
Erkeln	740.141 €	1.138.695 €	55.833 €	745.360 €	795.974 €	1.884.055 €	1: 2,4
alle Verf.	3.726.041 €	4.911.350 €	357.842 €	4.170.783 €	4.083.883 €	9.082.133 €	1: 2,2

Verhältnis Fördermittel/Investitionssumme bei Privatmaßnahmen sogar rd. 1:12

Ministerium für Umwelt und Naturschutz,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen 

Abbildung 53: Verhältnis Fördermittel zu Investitionssumme

Auslösung von Beschäftigungs- und Einkommenseffekten durch bauliche Investitionen der Teilnehmergemeinschaft (D-T04-1)

Bauliche Investitionen, insbesondere in Infrastruktureinrichtungen, haben regelmäßig positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte

zur Folge.⁶⁶ Hartwig u.a. ist es im Rahmen ihrer Studie über die „Volkswirtschaftlichen Effekte unterlassener Infrastrukturinvestitionen“ gelungen, auf Grundlage der Input-Output-Analysen des Statistischen Bundesamtes die durchschnittlichen Beschäftigungseffekte zu ermitteln, die durch eine Infrastrukturinvestition in Höhe von 1 Mrd. € ausgelöst werden (vgl. *Abbildung 53*).⁶⁷ Zwar handelt es sich bei den Maßnahmen in den Dorfentwicklungsverfahren nur um kleinere Investitionen in die lokale Infrastruktur, es darf jedoch als zulässig angesehen werden, die die Feststellungen von Hartwig auch hierauf zu übertragen.

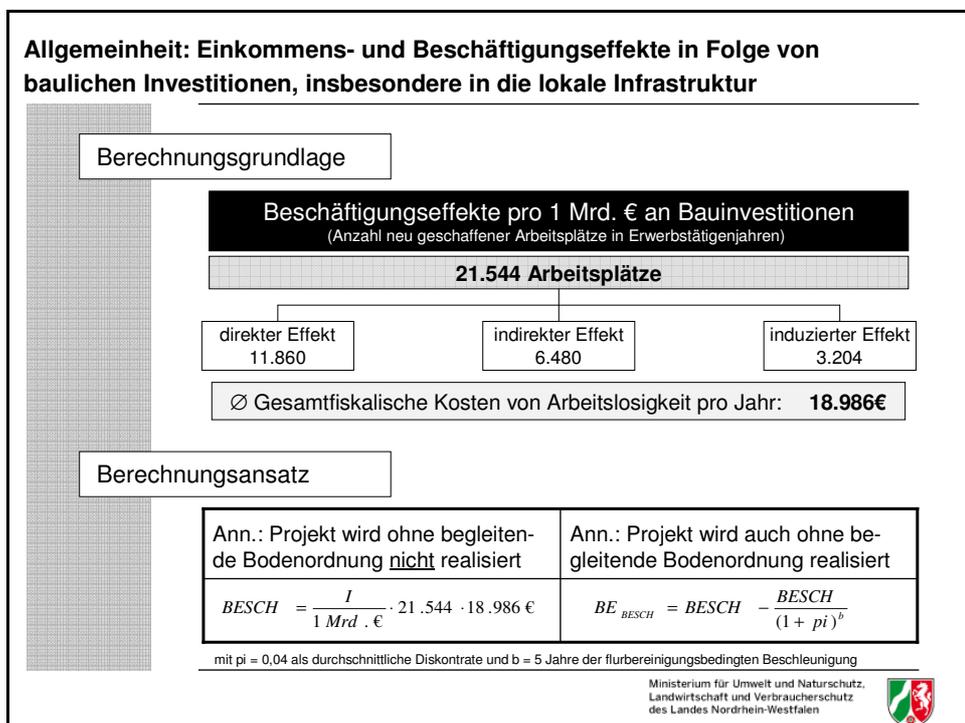


Abbildung 54: Beschäftigungseffekte in Folge von baulichen Investitionen

Wie aus *Abbildung 54* hervorgeht führt eine Investition von 1 Mrd. € für die Auftragnehmer der Bauwirtschaft zu einem Beschäftigungseffekt in Höhe von durchschnittlich 11.860 Erwerbstätigenjahren (direkter Effekte). Im Bereich der Vorleistungs- und Investitionsgüterliefe-

⁶⁶ Vgl. Hartwig u.a. (2005), S. 48ff.

⁶⁷ Vgl. Hartwig u.a. (2005), S. 54ff.

ranten können im Mittel 6.480 (indirekter Effekt) und im produzierenden Gewerbe rund 3.204 neue Arbeitsplätze⁶⁸ (induzierter Effekt) geschaffen werden. Daraus ergibt sich ein Gesamteffekt von 21.544 Arbeitsplätzen.⁶⁹

Der flurbereinigungsbedingte Beschäftigungseffekt durch die baulichen Investitionen der Teilnehmergeinschaft lässt sich wie folgt ermitteln:

$$\frac{I}{1 \text{ Mrd. €}} \cdot 21.544.$$

Die monetäre Quantifizierung dieses Wertschöpfungsbeitrags erfolgt auf Grundlage der gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit in Deutschland.⁷⁰ Bach u.a. (2003) berücksichtigen im Rahmen ihrer Modellrechnung sowohl die Ausgabenseite des Staates als auch die Belastungen der öffentlichen Haushalte in Folge von Arbeitslosigkeit auf der Einnahmenseite. Dabei wählen sie einen Minimalkostenansatz, der zum einen auf den direkten arbeitslosigkeitsbedingten Ausgaben - insbesondere in Form von Arbeitslosengeld sowie der entsprechenden Sozialleistungen - und zum anderen auf den Mindereinnahmen an Steuern und Sozialbeiträgen basiert. Mindereinnahmen an indirekten Steuern, wie bspw. der Mehrwertsteuer, bleiben unberücksichtigt.⁷¹ Im Durchschnitt kostet ein Arbeitsloser den gesamten Fiskus im Jahr rd. 18.986 € (vgl. *Abbildung 54*).⁷² Auf dieser Grundlage lässt sich der monetäre Beschäftigungseffekt einer Infrastrukturinvestition (BESCH) wie folgt ermitteln:

⁶⁸ Bewertet in Erwerbstätigenjahren.

⁶⁹ Bei der Kalkulation werden lediglich neu geschaffene Arbeitsplätze berücksichtigt. Vgl. Hartwig u.a. (2005), S. 48ff.

⁷⁰ Vgl. Bach u.a. (2003).

⁷¹ Eine hohe Arbeitslosenquote ist im Allgemeinen mit einer Reduktion der Kaufkraft verbunden, was wiederum zu Mindereinnahmen im Bereich der Mehrwertsteuer führt. Vgl. Bach u.a. (2003), S. 5.

⁷² Die Kalkulation der Durchschnittskosten basiert auf den entsprechenden Daten des IAB für die Jahre 1998 bis 2004. Online verfügbar: http://doku.iab.de/presse/2005/info_kostenALO2004.pdf.

$$BESCH = \frac{I}{1 \text{ Mrd. €}} \cdot 21.544 \cdot 18.986€.$$

Der Beschäftigungseffekt (BESCH) ist der Flurbereinigung jedoch nur dann in vollständiger Höhe zuzuschreiben, wenn das Projekt ohne bodenordnerische Unterstützung nicht realisiert worden wäre. In Hinblick auf die baulichen Investitionen der Teilnehmergeinschaft in Dorfentwicklungsverfahren kann das allerdings nicht immer unterstellt werden. Unter Berücksichtigung der bei den Befragungen gewonnen Erkenntnisse ist davon auszugehen, dass von den Kommunen ohne die Unterstützungen in den Flurbereinigungsverfahren im Durchschnitt maximal die Hälfte der Maßnahmen tatsächlich durchgeführt worden wären.

Falls davon auszugehen ist, dass die Maßnahmen auch außerhalb der Flurbereinigung verwirklicht worden wären – entsprechend der vorstehend Ausführungen rd. 50% der Maßnahmen –, ist lediglich der Zinsertrag aus der Beschleunigung (ZE_{BESCH}) in Ansatz zu bringen (vgl. *Abbildung 54*):

$$ZE_{BESCH} = BESCH - \frac{BESCH}{(1 + pi)^b}$$

mit $pi = 4\%$ als zu verwendenden Zinssatz und $b = 5$ als durchschnittliche flurbereinigungsbedingte Beschleunigung der Bauprojekte in Jahren. Für den Faktor b gibt es allerdings weder aus der Literatur noch aus den im Rahmen dieses Projektes durchgeführten Befragungen konkrete Werte. Sicher ist, dass die Investitionen in die dörfliche Infrastruktur nur mit erheblichem zusätzlichem finanziellen Einsatz der Gemeinden möglich gewesen wären. In Anbetracht der schlechten Haushaltssituation hätte dies aber zweifellos zu einer zeitlichen Verschiebung der Maßnahmen oder einer Streckung der Maßnahmen über mehrere Jahre geführt. Der Einschätzung des A-

fAO Warburg, dass sich dadurch eine durchschnittliche Verzögerung von 5 Jahren ergeben hätte, wurde von den darauf nachträglich konkret angesprochenen Gemeindevertretern nicht widersprochen. Dieser Zeitraum ist daher den weiteren Überlegungen zu Grunde zu legen.

In *Abbildung 55* sind die monetären Ergebnisse der vorbeschriebenen Beschäftigungseffekte dargestellt.

Volkswirtschaftliche Analyse der ausgewählten Wertschöpfungsbeiträge eines Dorfentwicklungsverfahrens



Beschäftigungseffekte

	Beschäftigungseffekt A		Beschäftigungseffekt B		
	Bau gemeinschaftl. Anlagen	Baumaßnahmen der Eigentümer	Bau gemeinschaftl. Anlagen	Baumaßnahmen der Eigentümer	Baumaßnahmen Drittplanungsträger
Stahle	192.103 €	111.570 €	34.208 €	13.992 €	11.551 €
Entrup II	89.525 €	167.885 €	15.942 €	6.521 €	-
Kleinenberg	468.868 €	281.366 €	83.492 €	34.151 €	271.701 €
Erkeln	229.221 €	143.963 €	40.818 €	16.696 €	8.209 €
Summe	979.716 €	704.784 €	174.459 €	71.360 €	291.461 €

Beschäftigungseffekt A = Effekt der Maßnahmen, die ohne Flurbereinigung nicht durchgeführt worden wären
 Beschäftigungseffekt B = Effekt der Maßnahmen, die durch die Flurbereinigung zeitlich vorgezogen wurden

Ministerium für Umwelt und Naturschutz,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen 

Abbildung 55: Beschäftigungseffekte durch den Bau der gemeinschaftlichen Anlagen und die Baumaßnahmen der privaten Eigentümer

Auslösung von Beschäftigungs- und Einkommenseffekten durch bauliche Investitionen der Grundstückseigentümer (D-T04-2)

Bauliche Maßnahmen der privaten Grundstückseigentümer haben weitgehend dieselben Beschäftigungs- und Einkommenseffekte wie die der Maßnahmen der Teilnehmergeinschaft. Die Wirkungen solcher Maßnahmen sind deshalb in entsprechender Weise in An-

satz zu bringen. Die Befragungsergebnisse⁷³ zeigen, dass die Investitionen der Grundstückseigentümer zu wesentlichen Teilen ohne die Dorfentwicklungsmaßnahmen nicht durchgeführt worden wären. Ein weiterer Teil der Grundstückseigentümer hat die Maßnahmen im öffentlichen Bereich zum Anlass genommen, seine geplanten Investitionen zeitlich mit diesen Maßnahmen der Teilnehmergeinschaft zu verknüpfen. Auch dieses Vorziehen der Maßnahmen hat entsprechende positive Auswirkungen. Der Umfang der Beschleunigung kann wegen der Verknüpfung mit den Maßnahmen der Teilnehmergeinschaft genau so hoch eingeschätzt werden wie im vorangehenden Abschnitt.

Volkswirtschaftliche Analyse der ausgewählten Wertschöpfungsbeiträge eines Dorfentwicklungsverfahrens



Quantifizierte Auswirkungen der Dorfentwicklungsverfahren auf die Allgemeinheit (D)

Wertschöpfungsbeiträge (D)		Verfahren			
		Stahle	Entrup II	Kleinenberg	Erkeln
D-T 01	Volkswirtschaftlicher Nutzen aus Beschleunigung der Drittplanungsrealisierung	-	-	-	-
C-T02	Verbesserung des Liegenschaftskatasters	118.954 €	101.791 €	296.415 €	109.048 €
C-T03	Verbesserung der Wasserwirtschaft	-	-	230.500 €	-
C-T 04	Auslösung von Beschäftigungs- und Einkommenseffekten durch Maßnahmen der Teilnehmergeinschaft	226.311 €	105.467 €	552.360 €	270.039 €
	Auslösung von Beschäftigungs- und Einkommenseffekten durch Maßnahmen der Grundstückseigentümer	125.562 €	174.406 €	315.517 €	160.059 €
	Auslösung von Beschäftigungs- und Einkommenseffekten durch Maßnahmen der Drittplanungsträger	11.551 €	-	271.701 €	8.209 €
Gesamtnutzen (D)		482.378 €	381.664 €	1.666.493 €	547.355 €

Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen 

Abbildung 56: Quantifizierte Auswirkungen der Dorfentwicklungsverfahren auf die Allgemeinheit

⁷³ Siehe Anlage B.2

Auslösung von Beschäftigungs- und Einkommenseffekten durch bauliche Investitionen der Drittplanungsträger (D-T04-3)

In den meisten Dorfentwicklungsverfahren konnten zeitgleich Maßnahmen anderer Träger (z.B. der Gemeinde mit dem Bau von Abwässerkanälen und Wasserleitungen) durchgeführt werden. Hierdurch ist es diesen Maßnahmenträgern ermöglicht worden, ihre Bauarbeiten zum Teil früher (vgl. C-T02) als ursprünglich geplant durchzuführen. Die positiven Auswirkungen dieser Beschleunigung auf die Beschäftigungs- und Einkommenssituation ist den Dorfentwicklungsverfahren zuzuschreiben.

Die Zusammenfassung aller Beschäftigungseffekte ist der *Abbildung 56* zu entnehmen.

Gesamtergebnisse der Analyse des tangiblen Wertschöpfungssystems					
Wertschöpfungsbeiträge	Verfahren				Gesamtnutzen
	Stahle	Entrup II	Kleinenberg	Erkeln	
A	716.498 €	473.400 €	1.571.269 €	827.081 €	3.588.248 €
T01	448.998 €	332.300 €	1.194.355 €	437.005 €	2.412.658 €
T02	-	-	90.864 €	93.536 €	184.400 €
T03	267.500 €	141.100 €	286.050 €	296.540 €	991.190 €
B	828.012 €	298.094 €	1.023.985 €	730.681 €	2.880.772 €
T01	803.524 €	289.206 €	992.451 €	700.240 €	2.785.421 €
T02	24.488 €	8.888 €	31.534 €	30.441 €	95.351 €
C	40.839 €	0 €	260.074 €	14.439 €	315.352 €
T01	-	-	59.844 €	-	59.844 €
T02	4.839 €	-	110.230 €	3.439 €	118.508 €
T03	36.000 €	-	90.000 €	11.000 €	137.000 €
D	482.378 €	381.664 €	1.666.493 €	547.355 €	3.077.890 €
T01	-	-	-	-	0 €
T02	118.954 €	101.791 €	296.415 €	109.048 €	626.208 €
T03	-	-	230.500 €	-	230.500 €
T04	363.424 €	279.873 €	1.139.578 €	438.307 €	2.221.182 €
Gesamtnutzen	2.067.727 €	1.153.158 €	4.521.821 €	2.119.556 €	9.862.262 €


 Ministerium für Umwelt und Naturschutz,
 Landwirtschaft und Verbraucherschutz
 des Landes Nordrhein-Westfalen 

Abbildung 57: Gesamtergebnis der Analyse des tangiblen Wertschöpfungssystems

Abbildung 56 gibt einen Überblick über sämtliche monetär quantifizierte Wertschöpfungsbeiträge. Dabei fällt auf, dass die Gruppen

Grundstückeigentümer (A), Gemeinden (B) und die Allgemeinheit (D) jeweils in fast gleicher Höhe von den Verfahren profitieren.

Es darf jedoch nicht außer Betracht gelassen werden, dass bisher lediglich das tangible Wertschöpfungssystem bewertet wurde. Die mittelbar in der Flurbereinigungsgesetzgebung vorgesehenen Ziele, wie beispielsweise die „Verbesserung der Lebens- und Wohnverhältnisse“, sind jedoch im Wesentlichen Teil des intangiblen Wertschöpfungssystems und somit nicht in den in *Abbildung 57* ausgewiesenen Gesamtnutzen berücksichtigt. In Abschnitt 7.2 dieses Kapitels wurde allerdings bereits festgestellt, dass die ausgewählten Flurbereinigungsverfahren einen relativ hohen Beitrag zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags leisten.

Es wird nun darum gehen, das komplette intangible Wertschöpfungssystem zumindest tendenziell zu beurteilen. Die folgende Analyse geht damit also weit über die reine Bewertung der unmittelbar durch den Gesetzgeber induzierten Wirkungskomponenten hinaus.

Analyse des intangiblen Wertschöpfungssystems

Die qualitative Beurteilung der intangiblen Wertschöpfungsbeiträge eines Dorfentwicklungsverfahrens erfolgt in erster Linie durch die Auswertung der im Rahmen des Projektes durchgeführten Befragung sowie auf Basis der Expertengespräche. Im Folgenden werden allerdings lediglich ausgewählte Ergebnisse dargestellt und erläutert, die in Hinblick auf die Analyse des intangiblen Wertschöpfungssystems von besonderer Relevanz sind. Es wird daher empfohlen, begleitend zu diesem Abschnitt die in Anlage B zusammengefassten Ergebnisse der Befragung sowie der Expertengespräche heranzuziehen.

Verbesserung der Lebens- und Wohnqualität (A-I01)

In der durchgeführten Befragung haben 75 % aller Grundstückseigentümer angegeben, dass sich die Lebens- und Wohnqualität deut-

lich verbessert hat (vergleiche auch die umfassendere Darstellung in Abschnitt 7.2). Die hohe Zustimmungsrates macht deutlich, wie hoch dieser Wertschöpfungsbeitrag bei einer Gesamtbetrachtung zu gewichtet ist, auch wenn hierfür kein monetär quantifizierbarer Wert ermittelt werden konnte.



Abbildung 58: Beispiel für die Verbesserung des Lebens- und Wohnumfeldes (Lindenstraße im DEV Erkeln)

Erhöhte Rechtssicherheit durch Neuvermessung (A-102)

Die in NRW und Rheinland-Pfalz für Flurbereinigungsverfahren durchgeführten Wertschöpfungsanalysen haben diesen Wertschöpfungsbeitrag bereits bestätigt^{74,75}. Die dort festgestellte erhöhte Rechtssicherheit nach der Durchführung von Flurbereinigungsverfahren lässt sich in ihrer Grundaussage ohne Einschränkungen auf Dorfentwicklungsverfahren übertragen. Da die Kenntnis der Grundstücksgrenzen in den Ortslagen aber noch wichtiger ist – nicht umsonst gibt es in bebauten Bereichen die meisten Streitigkeiten über den Grenzverlauf –, kommt der Erhöhung der Rechtssicherheit durch die Neuvermessung in den Dorfentwicklungsverfahren eine noch größere Bedeutung zu. Dies wird auch durch die Befragungsergebnisse zumindest mittelbar bestätigt⁷⁶ (vgl. *Abbildung 59*). So halten zwei

⁷⁴ Vgl. Bezirksregierung Münster/BMS Consulting GmbH (2005), S. 192

⁷⁵ Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz/BMS Consulting GmbH (2005), S. 98

⁷⁶ Vgl. Anlage B.2

Vgl. Anlage B.2, u.a. Befragung der Grundstückseigentümer, Nrn. 15 und 16

Drittel aller Grundstückseigentümer die Neuvermessung für eine wichtige oder gar sehr wichtige Aufgabe in Dorfentwicklungsverfahren. Die Vorstandsmitglieder der Teilnehmergeinschaften und die Gemeinden stufen sie noch höher ein.

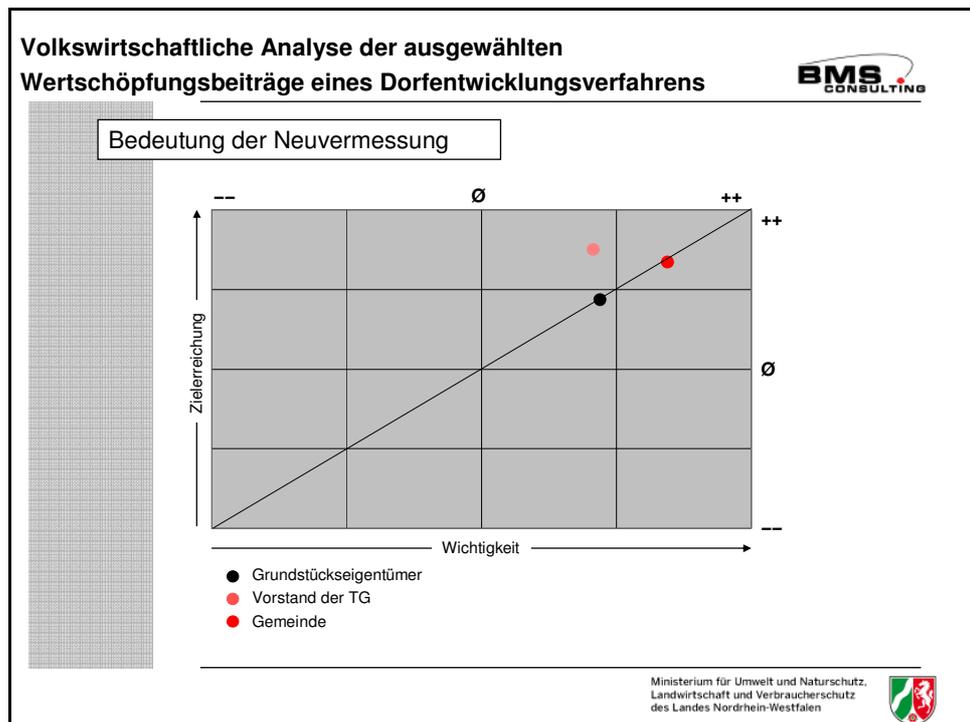


Abbildung 59: Bedeutung des Wertschöpfungsbeitrages Neuvermessung

Durch die Neuvermessung werden im Übrigen die eigentlichen Bodenordnungsergebnisse nachgewiesen. Die von den betroffenen dokumentierte hohe Bedeutung der Neuvermessung darf deshalb auch als hohe Bedeutung der Bodenordnung interpretiert werden.

Dabei muss an dieser Stelle auch noch darauf hingewiesen werden, dass der weitaus größte Teil der durchgeführten Maßnahmen in allen untersuchten DEV ohne Bodenordnung nicht bzw. in gleichem Umfang zu realisieren gewesen wäre.

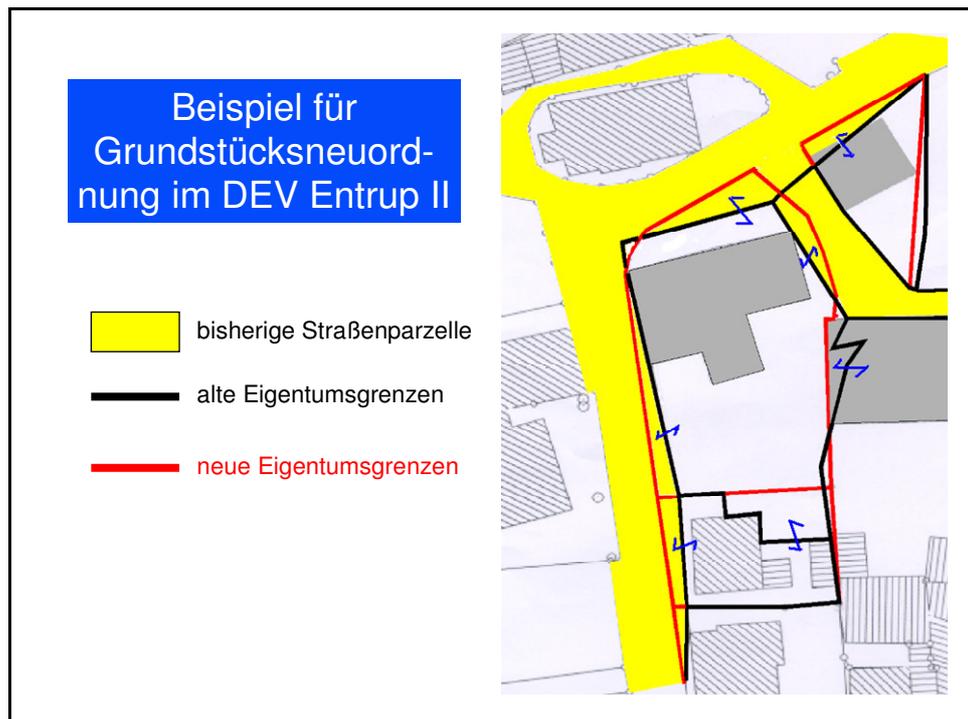


Abbildung 60: Nachweis der Neuordnungsergebnisse durch Neuvermessung im DEV Entrup II

B Flurbereinigungsbedingte intangible Auswirkungen auf die Gemeinden/Städte

Vorteile aus einem erhöhten Bleibeverhalten

– Steuereinnahmen (B-I01-1) und

– Einnahmen aus der Nutzung kommunaler Einrichtungen (B-I01-2)

Zum Bleibeverhalten liefert die Auswertung der Befragungen einen Anhalt⁷⁷. Während rd. 42 % der Grundstückseigentümer angaben, dass sich durch die Maßnahmen keine Verbesserung im Bleibeverhalten ergeben, sind rd. 58 % der Auffassung, dass sich die Grundlagen zum Verbleiben im Ort verbessert haben. Die befragten Vorstandsmitglieder der Teilnehmergeinschaften und die Gemeinden sehen mit 63 bzw. 67 % die positiven Auswirkungen auf das Bleibeverhalten noch höher an.

⁷⁷ Vgl Anlage B.2

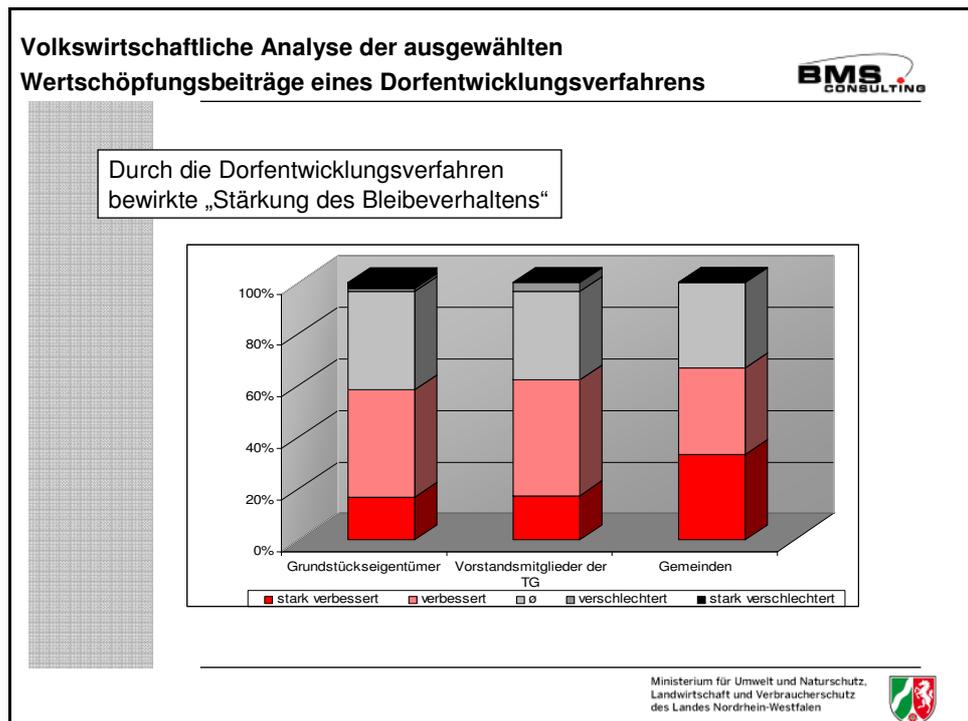


Abbildung 61: Stärkung des Bleibeverhaltens durch die Dorfentwicklungsverfahren

C Flurbereinigungsbedingte intangible Auswirkungen auf die betroffenen Drittplanungsträger

Erhöhung der Realisierungschancen von Drittplanungen (C-I01)

In den hier untersuchten Neuordnungsverfahren bestand nur geringer Bedarf für Flächenausweisungen zugunsten von Drittplanungen (u.a. Bereitstellung einer Fläche für den Naturschutz). Daher ist dieser Effekt im Gegensatz zu vielen anderen Flurbereinigungsverfahren hier nur von entsprechend geringer Bedeutung gewesen.

D Flurbereinigungsbedingte intangible Auswirkungen auf die Allgemeinheit

Erhöhung der allgemeinen Akzeptanz öffentlicher Projekte (D-I01)

Wie oben bereits dargestellt, spielte die Flächenbereitstellung für Drittplanungen in den hier untersuchten Dorfentwicklungsverfahren eine mehr oder weniger unbedeutende Rolle. Von der Bevölkerung

kritisch angesehene öffentliche Projekte standen gar nicht zur Realisierung an. Der aufgeführte Aspekt hat daher zumindest für die hier behandelten Dorfentwicklungsverfahren eine nur untergeordnete Bedeutung.

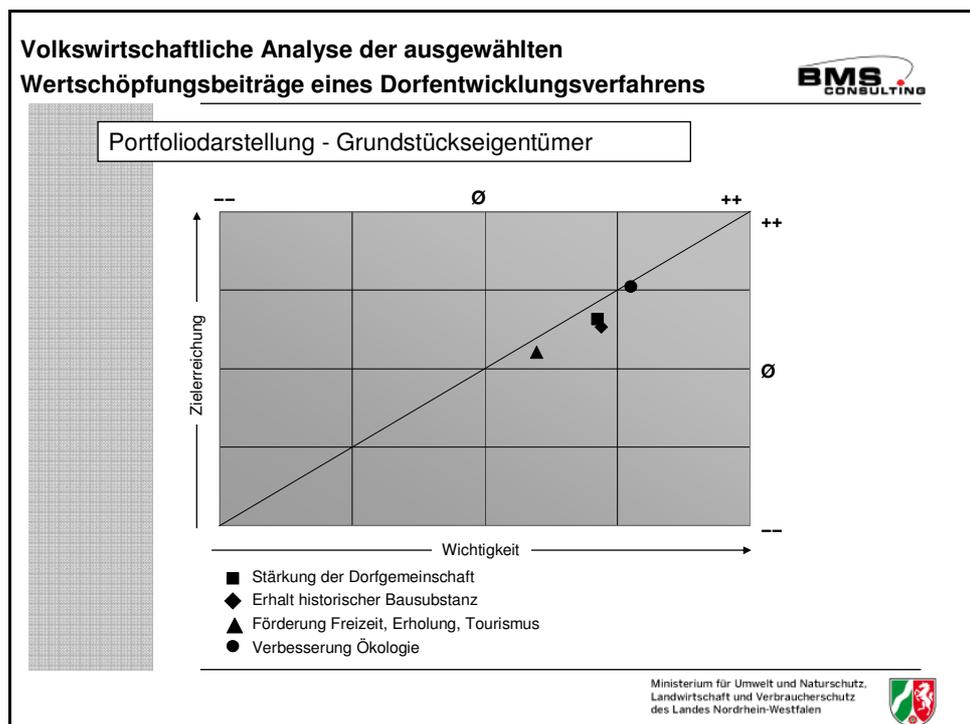


Abbildung 62: Bedeutung verschiedener Wertschöpfungsbeiträge sowie deren Zielerreichungsgrad aus der Sicht der Grundstückseigentümer

Stärkung der Dorfgemeinschaft (D-I02)

Alle hierzu befragten Experten waren der Auffassung, dass die Dorfgemeinschaften erheblich gestärkt aus den Verfahren hervorgegangen sind⁷⁸. Sie haben dies insbesondere untermauert mit dem Hinweis auf eine Reihe von zusätzlichen gemeinschaftlichen Aktivitäten.

⁷⁸ Vgl. Anlage B.3

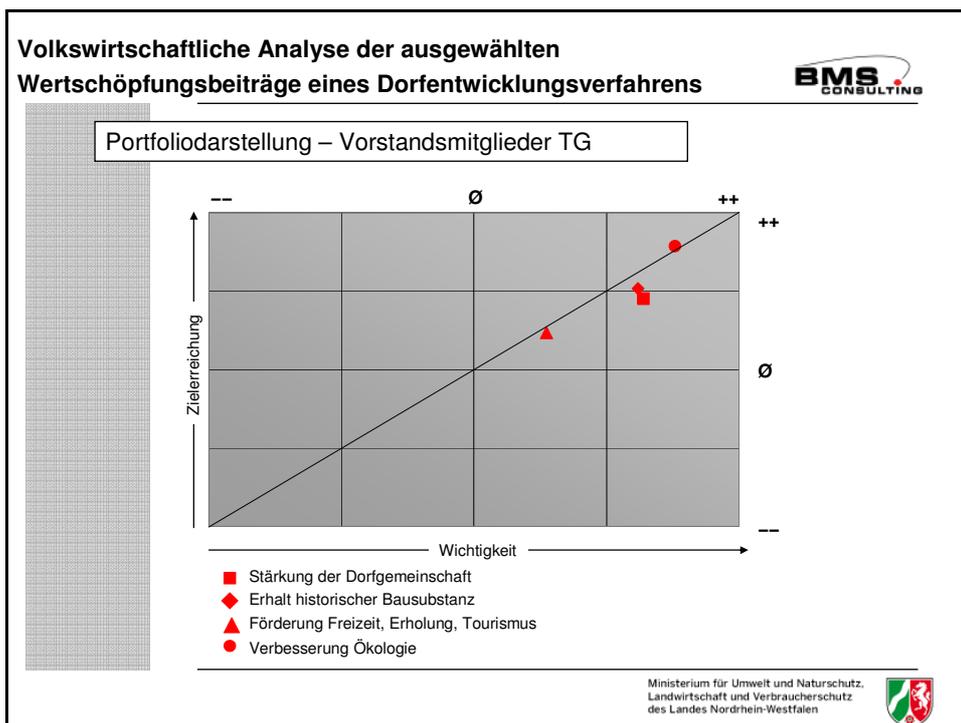


Abbildung 63: Bedeutung verschiedener Wertschöpfungsbeiträge sowie deren Zielerreichungsgrad aus der Sicht der Vorstandsmitglieder der Teilnehmergeinschaften

In der durchgeführten Befragung stand die Thematik Dorfgemeinschaft mittelbar und unmittelbar gleich viermal im Fokus des Interesses⁷⁹. Dabei haben deutlich mehr als die Hälfte der befragten Grundstückseigentümer eine Stärkung der Dorfgemeinschaft bestätigt, bei den Vorständen der Teilnehmergeinschaften sind es über 70%. Bei den Gemeinden haben sogar über 80 % eine deutliche Stärkung der Dorfgemeinschaft erkannt.

⁷⁹ Vgl. Anlage B.2, Befragung der Grundstückseigentümer, Nrn. 15 und 16, jeweils die ersten 4 Fragen



Abbildung 64: Die Stärkung der Dorfgemeinschaft hat im DEV Erkeln die Voraussetzung für die Erstellung eines neuen Dorfmittelpunkts durch Eigenleistung geschaffen

Erhalt historischer Bausubstanz (D-I03)

Auch die Wertschätzung und der Erhalt historischer Bausubstanz spielen in Dorfentwicklungsverfahren eine erhebliche Rolle. So glauben fast 80 % der befragten Vorstände der Teilnehmergeinschaft, dass die Dorfentwicklungsverfahren hier Positives bewirkt haben. Zwei Drittel der Gemeinden und rd. 60 % der Grundstückeigentümer haben die gleiche Feststellung gemacht.



Abbildung 65: Beispiel für den Erhalt historischer Bausubstanz im DEV Stahle

Förderung der Bereiche Freizeit, Naherholung und Tourismus (D-I04)

Die Verbesserung der Gegebenheiten für Freizeit, Naherholung und Tourismus wurden von allen Befragten für die Durchführung der Verfahren in Relation zu anderen Zielen eher als weniger wichtig eingestuft. Das bestätigen auch die Expertengespräche. Als wesentliche Gründe hierfür sind zwei Punkte festzuhalten. Zum Einen waren die

meisten der Dorfentwicklungsverfahren auf den eigentlichen Dorfkern begrenzt, in denen schon allein aus Platzmangel nur wenig für die genannten Bereiche getan werden konnte. Zum Anderen spielt der Tourismus in den hier behandelten Räumen bisher nur eine unbedeutende Rolle.

Diese generellen Aussagen gelten grundsätzlich auch für den Ort Kleinenberg. Als Marienwallfahrtsort hat er aber gegenüber den anderen Dörfern zumindest noch eine erkennbare touristische Bedeutung. Dies ist auch in den Befragungsergebnissen zum Ausdruck gebracht worden. Zwar wurde auch hier dieser Thematik keine herausragende Wichtigkeit zugemessen, sie hatte jedoch für alle Beteiligten eine deutlich höhere Bedeutung als in den anderen Dorfentwicklungsverfahren.

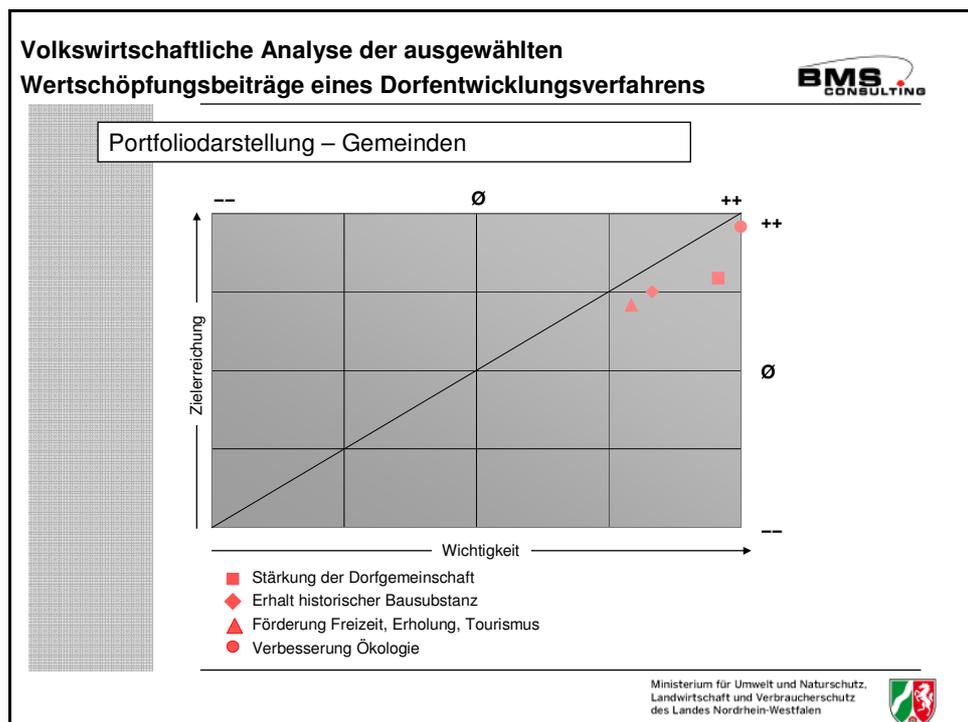


Abbildung 66: Bedeutung verschiedener Wertschöpfungsbeiträge sowie deren Zielerreichungsgrad aus der Sicht der Gemeinden

Förderung ökologischer Belange (D-I05)

Ein wesentliches Anliegen des Amtes für Agrarordnung war die ökologische Vielfalt in den Dörfern zu erhöhen. Dass dies gelungen ist haben alle befragten Experten bestätigt⁸⁰.



Abbildung 67: Ökologische Vielfalt prägt die Elkenstraße im DEV Kleinenberg

Die Befragungsergebnisse bei den Grundstückseigentümern, Teilnehmergeinschaften und Gemeinden untermauern diese Aussage⁸¹. So sind alle Gemeinden und Vorstandsmitglieder der Teilnehmergeinschaften der Auffassung, dass sich die ökologischen Gegebenheiten im Dorf deutlich verbessert haben. Selbst bei den Grundstückseigentümern sind es immerhin noch fast 83 %.

In diesem Zusammenhang ist auch die Beantwortung der Frage von Interesse, ob sich die Dorfentwicklungsmaßnahmen positiv auf das Umweltbewusstsein ausgewirkt haben. Immerhin haben dies fast 50 % der befragten Grundstückseigentümer bestätigt.

Förderung der wasserwirtschaftlicher Belange (D-I06)

Ein Großteil der wasserwirtschaftlichen Aspekte ist bereits bei den tangiblen Wertschöpfungsbeiträgen berücksichtigt worden. Der Teil der ökologischen Verbesserung der Sauer in der Flurbereinigung Kleinenberg, der über das zwingend notwendige Maß hinaus ging,

⁸⁰ Vgl. Anlage B.3

⁸¹ Vgl. Anlage B.2

musste allerdings mangels bekannter Bewertungsansätze dort unberücksichtigt bleiben. Er wird deshalb hier als intangibler Wertschöpfungsbeitrag aufgeführt.



Abbildung 68: Ökologische Verbesserung der Sauer im DEV Kleinenberg

Förderung der Innenentwicklung (D-I07)

Von der in den Dörfern eingetretenen Verbesserung der Lebens- und Wohnqualität erwarten die befragten Experten, dass ein weiterer Rückgang der Bewohner in den Dorfkernen zu Lasten von Neubauten auf der grünen Wiese zumindest gebremst wird⁸². Die Dorfentwicklungsverfahren leisten damit einen Beitrag zur Verbesserung der Innenentwicklung und zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in der freien Landschaft.

Insbesondere bei der Betrachtung des intangiblen Wertschöpfungssystems wird ersichtlich, dass die einzelnen Wirkungskomponenten sich nicht eindeutig voneinander trennen lassen, da sie sich gegenseitig mehr oder weniger stark beeinflussen. Daraus ergibt sich unter anderem auch die Schwierigkeit, die einzelnen Nutzeneffekte eindeutig zu bestimmen. Im Rahmen dieses Gutachtens ist es gelungen, die im intangiblen Wertschöpfungssystem dargestellten Wirkungs-

⁸² Vgl. Anlage B.3

komponenten qualitativ zu beschreiben. Der Beitrag der ausgewählten Dorfentwicklungsverfahren zur Erfüllung dieser Zieldeterminanten konnte nur tendenziell beurteilt werden. Der im nächsten Kapitel folgende Nutzen-Kosten-Vergleich basiert daher hauptsächlich auf den monetär quantifizierten Wertschöpfungsbeiträgen. Dennoch sollte die Bedeutung des intangiblen Wertschöpfungssystems gerade in Dorfentwicklungsverfahren nicht unterschätzt werden. Dies wird mit den sehr positiven Aussagen der Beteiligten insbesondere zur Verbesserung der Wohn- und Lebensverhältnisse, zur Bodenordnung (Neuvermessung), zur Stärkung der Dorfgemeinschaft oder zur Verbesserung der ökologischen Verhältnisse in Dörfern besonders deutlich. Aus einem Vergleich der beiden Zielsysteme wird ersichtlich, dass sie sich vom Umfang her nicht wesentlich unterscheiden. Ein genaues Wertverhältnis lässt sich aus den oben genannten Gründen allerdings nicht ermitteln. Bei der im Anschluss folgenden Herleitung des Gesamtnettonutzens einer Unternehmensflurbereinigung sowie einer allgemeinen Nutzen-Kosten-Relation sollte jedoch stets bedacht werden, dass es sich bei den ermittelten Ergebnissen eher um untere Grenzwerte handelt, zum einen weil die Berechnungen vorwiegend auf konservativen Methoden und Schätzungen basieren und zum anderen weil die intangiblen Effekte bei ihrer Ermittlung nicht berücksichtigt wurden.

8 Integration von Ressourcen und Wirkungsbetrachtung

Der diesem Projekt zu Grunde liegende Ansatz der Wirkungssteuerung ist die konsequente Weiterentwicklung einer outputorientierten Managementphilosophie in öffentlichen Verwaltungen. Gerade eine auf Wirkungen ausgerichtete Zielhierarchie könnte für die deutschen Strukturen ein Vorbild sein und dazu dienen, die produktorientierte Ausrichtung des Neuen Steuerungsmodells um die beschriebenen Aspekte zu erweitern. Die Umorientierung kann dazu beitragen, dass die Aufgabenverteilung zwischen Politik und Verwaltung, zwischen strategischer Steuerung und operativer Zielerfüllung, klare Konturen erhält. Die Integration der Wirkungsorientierung im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung bietet eine Chance, die vielfach kritisierte Strategielücke zu schließen und Anschluss an internationale Vorreiter zu finden.

Nachfolgend soll dargestellt werden, wie die Outcome-Steuerung über eine sachgerechte Verknüpfung von Ressourcen- und Wirkungsbetrachtung in Form einer Bilanz operationalisiert werden kann.

8.1 Wertschöpfungsbilanz der Dorfentwicklungsverfahren

Auf Grundlage der betriebswirtschaftlichen Ressourcenanalyse und der volkswirtschaftlichen Wirkungsbetrachtung lassen sich die einzeln dargestellten Effekte durch eine Gegenüberstellung in einer Wertschöpfungsbilanz abbilden (vgl. *Abbildung 69*).

Auf der Leistungsseite kann man aggregiert sowohl die Verfahrenskosten für die unterschiedlichen Verwaltungsaufgaben als auch die Ausführungskosten darstellen. Eine weitere Aufspaltung der Verfahrenskosten hinsichtlich der beteiligten Wertschöpfungsstufen (z.B.

ÄfAO/ BezReg MS/ MUNLV etc.) kann bei Bedarf erfolgen. Auf der Wirkungsseite lassen sich demgegenüber die für die Dorfentwicklungsverfahren erarbeiteten tangiblen und intangiblen Wertschöpfungsbeiträge ausweisen.

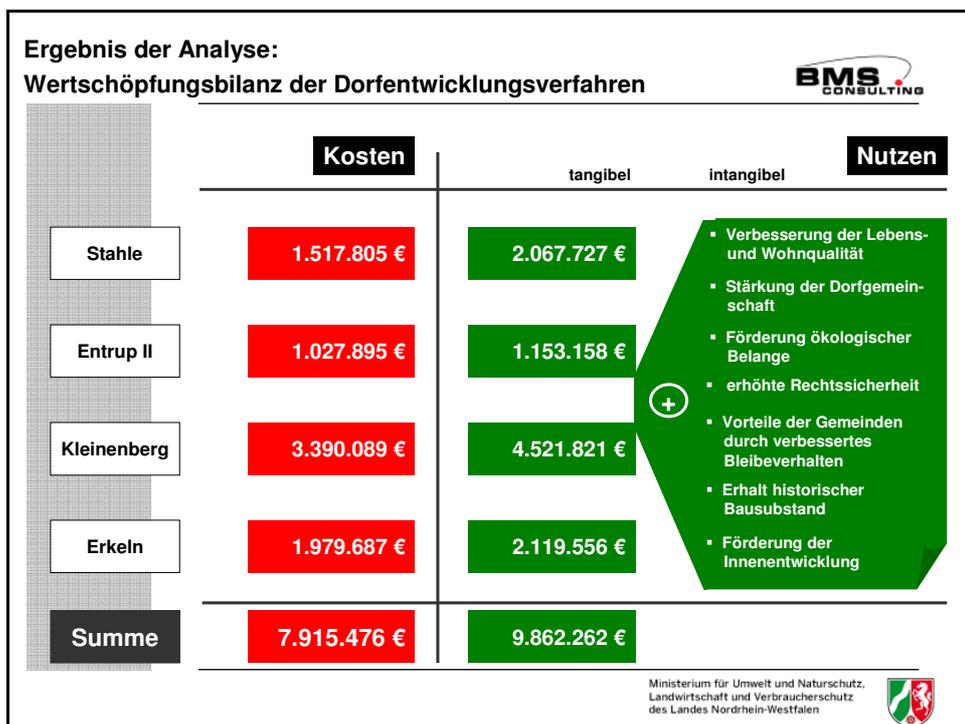


Abbildung 69: Wertschöpfungsbilanz

Bei der Interpretation der Abbildung ist darauf zu achten, dass die dort dargestellten intangiblen Effekte für sämtliche der ausgewiesenen Verfahren gelten.

Die Saldierung von Gesamtkosten und tangiblen Wertschöpfungsbeiträgen zeigt, dass der Gesamtnutzen größer ist als die Gesamtkosten der Dorfentwicklungsverfahren. Bereits die monetär quantifizierbaren tangiblen Wertschöpfungsbeiträge übersteigen mit insgesamt 9.862.262 € die Gesamtkosten deutlich. Zusätzlich sind aber auch die nicht monetär quantifizierbaren intangiblen Wertschöpfungsbeiträge von außerordentlich hoher Bedeutung. Zum einen finden sich hier die primären Zielsetzungen des Gesetzgebers wieder. Diese

Ziele werden, wie in der Kundenbefragung nachgewiesen, von der Agrarordnungsverwaltung vollständig erreicht. Zum anderen ließen sich aber auch eine Reihe weiterer intangibler Effekte, wie bspw. Stärkung der Dorfgemeinschaft, Verbesserung der ökologischen Gegebenheiten in die Dörfern, die erhöhte Rechtssicherheit usw. nachweisen. Unter Verweis auf die Ausführungen im vorangegangenen Kapitel sei nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Bedeutung der intangiblen Wertschöpfungsbeiträge nicht unterschätzt werden darf. Grundsätzlich ist man geneigt, die Gesamtkosten dem monetär quantifizierbaren Nutzen gegenüberzustellen. Dies würde die gesamtgesellschaftlich ausgelösten Effekte allerdings deutlich unterschätzen. So ist es insbesondere bei den Dorfentwicklungsverfahren durchaus vorstellbar, dass *die intangiblen Nutzeneffekte die tangiblen Nutzeneffekte in ihrer Bedeutung übersteigen*.

Analyse der Wertschöpfungsbilanz:
Berechnung von Durchschnitts-Kennzahlen

ohne Berücksichtigung intangibler Effekte

MS CONSULTING

	Kosten	Nutzen	Saldo	Wirkungs-Faktor
Stahle	- 1.517.805 €	+ 2.067.727 €	549.922 €	1,36
Entrup II	- 1.027.895 €	+ 1.153.158 €	125.263 €	1,12
Kleinenberg	- 3.390.089 €	+ 4.521.821 €	1.131.732 €	1,33
Erkeln	- 1.979.687 €	+ 2.119.556 €	139.869 €	1,07
Summe	- 7.915.476 €	+ 9.862.262 €	1.946.786 €	1,25

Ministerium für Umwelt und Naturschutz,
 Landwirtschaft und Verbraucherschutz
 des Landes Nordrhein-Westfalen



Abbildung 70: Wirkungskennzahlen

Dennoch soll die Betrachtung in einer weiteren Darstellung auf die monetär quantifizierbaren Nutzenbeiträge reduziert werden. Analog zur betriebswirtschaftlichen Effizienzanalyse besteht dann die Mög-

lichkeit, anhand von berechneten Kennzahlen eine differenzierte Verfahrensbetrachtung vorzunehmen. Dazu wird zunächst für die ausgewählten Musterverfahren der Saldo aus Gesamtkosten und monetären bewerteten Nutzenbeiträgen gebildet (vgl. *Abbildung 70*).

Daraus lässt sich der sog. Wirkungsfaktor, das Verhältnis von Nutzen (Wirkung/ Output-Faktor) und Kosten (Input-Faktor), bestimmen. Auffällig ist dabei, dass sich die Höhe dieses Faktors im Vergleich aller Verfahren nur wenig unterscheidet. Den höchsten Wirkungsfaktor weist dabei das Verfahren *Stahle* mit einem Wert von 1,36 auf. Der Wirkungsfaktor kann dabei als eine Art „Verfahrensrendite“ der staatlich investierten Mittel (Werthebel) interpretiert werden. Im Durchschnitt über alle ausgewertete Dorfentwicklungsverfahren ergibt sich ein Wirkungsfaktor von 1,25.

9 Literaturverzeichnis

BACH, HANS-UWE UND EUGEN SPITZNAGEL (2003): Gesamtfiskalische Modellrechnungen – Was kostet uns die Arbeitslosigkeit?, IAB Kurzbericht, Ausgabe Nr. 10, Nürnberg.

BAUER, FELIX; FRANKE, JOACHIM UND KARIN GÄTSCHENBERGER (1979): Flurbereinigung und Erholungslandschaft – Empirische Studie zur Wirkung der Flurbereinigung auf den Erholungswert der Landschaft, Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe B: Flurbereinigung, Heft 68, Münster-Hiltrup

BEZIRKSREGIERUNG MÜNSTER/ BMS CONSULTING GMBH (2005), Wirkungsorientiertes Controlling: Gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsanalyse von Bodenordnungsverfahren der Verwaltung für Agrarordnung am Beispiel der Bodenordnung nach § 87 FlurbG (Unternehmensflurbereinigung), Münster/Düsseldorf 2005.

BIX, DAGMAR (2002): Zur Quantifizierung von Wertschöpfungsbeiträgen der Flurneuerordnungsbehörden (Vertiefungsbereich: Ländliche Neuordnung), Häusliche Prüfungsarbeit, vorgelegt beim Oberprüfungsamt für die höheren technischen Verwaltungsbeamten, Frankfurt am Main.

BUDÄUS, D./BUCHHOLTZ, K., Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen, in: DBW, Jg. 57 (1997), H. 3, S. 322-337.

ECKSTEIN, OTTO (1961): Water-Resource Development. The Economics of Project Evaluation, Havard Economic Studies, Vol. CIV, Cambridge.

FLURBEREINIGUNGSGESETZ [in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976; zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2001 (BGB1 I, 3987)]; §§41 und 87f.

HARTWIG, KARL-HANS UND HENRIK ARMBRECHT (2005): Volkswirtschaftliche Effekte unterlassener Verkehrsinfrastrukturinvestitionen – Studie im Auftrag des Bundesverbandes der deutschen Zementindustrie, des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie und des Verbandes der Automobilindustrie.

HEGELE, HORST; SCHOOF, EWALD UND FRIEDRICH SCHWANTAG (1997): Flurbereinigungsgesetz – Kommentar, 7. neubearbeitete Auflage, Münster.

KNOLL, EBERHARD (Herausgeber) Der Elsner 2000 - Handbuch für Strassen- und Verkehrswesen Planung Bau Erhaltung Verkehr Betrieb (1999).

KLEIBER, WOLFGANG – Skript zum Vortrag „Wertermittlung in Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen – Ermittlung von Ausgleichsbeträgen“, vhw-Seminare Wissen Bauen (2002).

KROÉS, GÜNTER (1971): Der Beitrag der Flurbereinigung zur regionalen Entwicklung: Sozialökonomische Auswirkungen, Kosten, Konsequenzen; in: Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 55, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), Hilstrup (Westf.).

MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, VERKEHR, LANDWIRTSCHAFT UND WEINBAU RHEINLAND-PFALZ/ BMS CONSULTING GMBH, Wirkungsorientiertes Controlling: Entwicklung und Einführung eines Konzeptes zur Wirkungsanalyse und –prognose für Bodenordnungsverfahren in Rheinland-Pfalz, Mainz/Düsseldorf 2006

PRELL, KARL-MARTIN UND CLAUS RODIG (2003): Vermessungen in Flurbereinigungsverfahren und ihr Anteil an der Wertschöpfung der Flurbereinigung, in: DVW-Hessen/ DVW-Thüringen Mitteilungen, Heft 1, S. 27-31.

VERMESSUNGS- UND KATASTERGESETZ (VermKatG) NRW (Fassung vom 1. März 2005), §1 Absatz 3.

10 Verzeichnis der Anlagen

Anlage A Anlagen der betriebswirtschaftliche Analyse

Anlage B Anlagen der Impact-Analyse

Anlage B.1 Rücklauf der Kundenbefragung

Anlage B.2 Darstellung der Fragebögen und deskriptive Auswertung der Kundenbefragung

Anlage B.3 Dokumentation der Expertengespräche

Anlage C Anlagen der volkswirtschaftlichen Analyse

Anlage C.1 Ermittlung der Wertgewinne durch die Verbesserung der Erschließung

Anlage C.2 Wertgewinne durch Verbesserung der Ausnutzbarkeit der Grundstücke und Beseitigung baurechtswidriger Zustände

Anlage C.3 Auswirkungen der Hochwasserschutzmaßnahmen in den Dorfentwicklungsverfahren Erkeln und Kleinenberg

Anlage C.4 Ermittlung der Schadensminderung durch Hochwasserschutzmaßnahmen

Anlage C.5 Wertgewinne im Ausstrahlungsbereich der Dorfentwicklungsmaßnahmen

Anlage C.6 Ermittlung des Mehrwertes an Infrastruktureinrichtungen

Anlage C.7 Kostenersparnisse durch Flächenbereitstellungen

Anlage C.8 Wertschöpfungsbeiträge durch die Erneuerung des Liegenschaftskatasters

Anlage C.9 Ermittlung der Einkommens- und Beschäftigungseffekte

Anlage D Detailbeschreibung der ausgewählten Verfahren

Anlage D.1 Dorfentwicklungsverfahren Stahle

Anlage D.2 Dorfentwicklungsverfahren Entrup II

Anlage D.3 Dorfentwicklungsverfahren Kleinenberg

Anlage D.4 Dorfentwicklungsverfahren Erkeln