

PROJEKT

Wirkungsorientiertes Controlling:

„ENTWICKLUNG UND EINFÜHRUNG EINES KONZEPTS ZUR
WIRKUNGSANALYSE UND -PROGNOSE FÜR BODENORDNUNGSVERFAHREN
IN RHEINLAND-PFALZ“

ABSCHLUSSBERICHT

Management Summary

Gegenstand des Projektes „*Wirkungsorientiertes Controlling: Entwicklung und Einführung eines Konzepts zur Wirkungsanalyse und -prognose für Bodenordnungsverfahren in Rheinland-Pfalz*“ ist die Realisierung eines umfassenden Verwaltungscontrollingkonzeptes für die ländliche Entwicklung durch Raumordnungsmaßnahmen. Der im Rahmen dieses Projektes erstellte Abschlussbericht beschäftigt sich einerseits mit der Entwicklung eines verallgemeinerten Wertschöpfungssystems für Bodenordnungsverfahren zur Bestimmung der unterschiedlichsten Wirkungskomponenten der Flurbereinigung. Weiterhin wird die entwickelte Systematik an fünf exemplarisch ausgewählten Bodenordnungsverfahren des Landes Rheinland-Pfalz angewendet und auf seine Belastbarkeit hin überprüft. Andererseits werden die zu Grunde liegenden Bewertungsansätze in ein integriertes Modell zur Kosten- und Wirkungsprognose (Prognoseformel) überführt. Im Rahmen einer softwaretechnischen Umsetzung wird dieses Prognosemodell anschließend gezielt in den Anwendungsprozess überführt.

Vorbemerkung zum Sprachgebrauch

Die Bezeichnung weiblicher und männlicher Personen durch die jeweils maskuline Form in diesem Abschlussbericht bringt den Auftrag der BMS Consulting, im Rahmen ihrer 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.

Verantwortlich für den Inhalt

Verantwortlich für den Gesamtinhalt ist Dr. Thomas Mosiek, Geschäftsführer der BMS Consulting GmbH, Düsseldorf. Die betriebswirtschaftlichen Analysen sowie die Umsetzung des Wirkungsprognosemodells wurden von Dipl.-Kfm. Thorsten Pieper, Berater der BMS Consulting GmbH, durchgeführt. Verantwortlich für die volkswirtschaftlichen Analysen ist Dipl.-Vw. Tanja Kasten, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Finanzwissenschaft II der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	4
Abbildungsverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	10
Symbolverzeichnis	11
1. Ausgangssituation	15
2. Projektmanagement	17
2.1 Projektziele	17
2.2 Projektplanung und -organisation.....	18
3. Konzeptionelle Grundlagen zum wirkungsorientierten Controlling	21
4. Bodenordnungsverfahren als Dienstleistung des Landes Rheinland-Pfalz	26
4.1 Organisation und Aufgabenfelder	26
4.2 Verfahren und Projekte.....	29
4.3 Methodik der Untersuchung	34
5. Betriebswirtschaftliche Analysen	35
5.1 Betrachtung der Gesamtkostensituation	36
5.2 Analyse der gesamten Verfahrens- und Ausführungskosten ausgewählter Bodenordnungsverfahren.....	43
5.3 Impact-Betrachtung: Analyse der Kundenzufriedenheit	62

6.	Volkswirtschaftliche Analysen	69
6.1	Problemstellung und Zielsetzung der Wirkungsanalyse	71
6.2	Gesetzlich induzierte Wirkungen der Bodenordnung	75
6.3	Literaturüberblick: Wirkungsanalysen der Bodenordnung	86
6.4	Herleitung und Konzeption einer allgemeinen Wirkungssystematik für Bodenordnungsverfahren	92
6.5	Operationalisierung der einzelnen Wirkungskomponenten	114
7.	Exemplarische Anwendung des Wirkungsmodells	146
7.1	Herleitung der verfahrensspezifischen Wirkungsgefüge	146
7.2	Bewertung der ausgewählten Bodenordnungsverfahren	161
7.3	Verfahrensspezifische Wertschöpfungsbilanzen	188
8.	Überführung der gewonnenen Ergebnisse in ein standardisiertes Prognosemodell	193
9.	Literaturverzeichnis	201
10.	Verzeichnis der Anlagen	206
Impressum	208

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Wertschöpfungsbilanz	16
Abbildung 2:	Projektziele	17
Abbildung 3:	Untersuchungsansatz und Untersuchungsaufbau	19
Abbildung 4:	Projektbeteiligte	20
Abbildung 5:	Ansatz und Ziele des wirkungsorientierten Controlling	21
Abbildung 6:	Konzeption der Wertschöpfungsanalyse	23
Abbildung 7:	Integriertes Fach- und Finanzcontrolling	25
Abbildung 8:	Landentwicklungsverwaltung in RLP	27
Abbildung 9:	Aufgabenfelder der DLRs	28
Abbildung 10:	Verfahrensarten der Bodenordnung	30
Abbildung 11:	Bodenordnungsverfahren in Bearbeitung	31
Abbildung 12:	Ablauf eines Bodenordnungsverfahren	32
Abbildung 13:	Abgeschlossene Verfahren	33
Abbildung 14:	Untersuchungssystematik	34
Abbildung 15:	Aufbau der Kostenanalyse	36
Abbildung 16:	Personalstärke der Abteilungen der DLR	39
Abbildung 17:	Personalkosten im Bereich Bodenordnung	40
Abbildung 18:	Sachkosten und Gesamtkosten der Bodenordnung	42
Abbildung 19:	Verfahrens- und Ausführungskosten	43
Abbildung 20:	Ausgewählte Bodenordnungsverfahren	44
Abbildung 21:	Detailbeschreibung der ausgewählten Verfahren	45
Abbildung 22:	Vorgehensweise der Verfahrenskostenanalyse DLR	46
Abbildung 23:	Berechnung der Personalkosten (Endkostenstellen)	47
Abbildung 24:	Berechnung der Personalkosten (Vorkostenstellen)	48
Abbildung 25:	Berechnung der Sachkosten	49
Abbildung 26:	Ergebnis der Verfahrenskostenanalyse DLR	50
Abbildung 27:	Vorgehensweise der Kostenanalyse ADD und MWVLW	51
Abbildung 28:	Ergebnis der Kostenanalyse ADD	52
Abbildung 29:	Ergebnis der Kostenanalyse MWVLW	53
Abbildung 30:	Kostenanalyse weiterer Akteure	54
Abbildung 31:	Erhebung der Ausführungskosten	56
Abbildung 32:	Gesamtkosten der ausgewählten Verfahren	57

Abbildung 33:	Kennzahlenanalyse I	59
Abbildung 34:	Kennzahlenanalyse II	60
Abbildung 35:	Kennzahlenanalyse III	61
Abbildung 36:	Aufbau der Kundenbefragung	62
Abbildung 37:	Anteile in Stichprobe und Grundgesamtheit	63
Abbildung 38:	Beurteilung der Verfahrensabwicklung	64
Abbildung 39:	Beurteilung der Mitarbeiter der Kulturverwaltung	65
Abbildung 40:	Beurteilung der Wirkungen von Bodenordnungen	66
Abbildung 41:	Expertengespräche im Rahmen der Untersuchung	67
Abbildung 42:	Ländliche Bodenordnung und aktive Landentwicklung	70
Abbildung 43:	Grundlegende Zielsetzungen der Wirkungsanalyse	71
Abbildung 44:	Tangible und intangible Effekte der Bodenordnung	74
Abbildung 45:	Gesetzliche Grundlagen des Flurbereinigungsgesetzes	75
Abbildung 46:	Ziele der Bodenordnung gemäß §1 FlurbG	76
Abbildung 47:	Konkretisierung der gesetzlichen Aufgaben – Teil I	77
Abbildung 48:	Konkretisierung der gesetzlichen Aufgaben – Teil II	78
Abbildung 49:	Klassische Flurbereinigung gemäß §37 (1) FlurbG	80
Abbildung 50:	Moderne Flurbereinigung gemäß §37 (2) FlurbG	81
Abbildung 51:	Vereinfachte Flurbereinigung gemäß §86 FlurbG	83
Abbildung 52:	Unternehmensflurbereinigung gemäß §87 FlurbG	85
Abbildung 53:	Maßnahmen der Bodenordnung	93
Abbildung 54:	Systematisierung der Empfängerebene	94
Abbildung 55:	Zuordnung der flurbereinigungsbedingten Effekte zu den Wirkungsdimensionen	95
Abbildung 56:	Quantifizierung der Gebühreneinsparungen	114
Abbildung 57:	Quantifizierung der Vorteile aus einer beschleunigten Realisierung von Infrastrukturprojekten	116
Abbildung 58:	Quantifizierung der Vorteile bei der Realisierung kommunaler Planungen	118
Abbildung 59:	Quantifizierung des allgemeinen Vorteils aus einer Verbesserung des regionalen Wegenetzes	120
Abbildung 60:	Quantifizierung des Wertschöpfungsbeitrags durch aktualisierte Kataster- und Grundbuchunterlagen	121

Abbildung 61:	Gesellschaftliche Auswirkungen eines verbesserten Hochwasserschutzes	122
Abbildung 62:	Quantifizierung der lokalen Auswirkungen eines verbesserten Hochwasserschutzes	123
Abbildung 63:	Quantifizierung der regionalen Auswirkungen eines verbesserten Hochwasserschutzes	125
Abbildung 64:	Bewirtschaftungsvorteile durch Flächenneuordnung	127
Abbildung 65:	Bewirtschaftungsvorteil durch Neuordnung der Flächen in Weinanbaugebieten	129
Abbildung 66:	Quantifizierung der Vorteile durch Flächenneuordnung in der Forstwirtschaft	130
Abbildung 67:	Quantifizierung der Bewirtschaftungsvorteile durch ein verbessertes Wegenetz	132
Abbildung 68:	Quantifizierung der Vorteile aus der Neubewirtschaftung	133
Abbildung 69:	Quantifizierung der touristischen Effekte eines verbesserten Rad- und Wanderwegenetzes	135
Abbildung 70:	Quantifizierung der Kostenersparnisse im Zuge der Flächenbereitstellung I	136
Abbildung 71:	Quantifizierung der Kostenersparnisse im Zuge der Flächenbereitstellung II	139
Abbildung 72:	Quantifizierung der Baukostenersparnisse durch eine beschleunigte Projektrealisierung	140
Abbildung 73:	Quantifizierung der Kostenersparnisse bei der Unterhaltung gemeinschaftlicher Anlagen	141
Abbildung 74:	Quantifizierung der Einsparungen durch einen verringerten Verwaltungsaufwand im Grundbuchamt	142
Abbildung 75:	Quantifizierung der Vorteile bei der Realisierung von Naturschutzprojekten	145
Abbildung 76:	Verfahrensbewertung Mörschbach-Frankenthal – Teil I	163
Abbildung 77:	Verfahrensbewertung Mörschbach-Frankenthal – Teil II	166
Abbildung 78:	Monetär bewerteter Gesamtnutzen des Verfahrens Mörschbach-Frankenthal	169
Abbildung 79:	Verfahrensbewertung Rengen – Teil I	171
Abbildung 80:	Verfahrensbewertung Rengen – Teil II	173
Abbildung 81:	Monetär bewerteter Gesamtnutzen des Verfahrens Rengen	173
Abbildung 82:	Verfahrensbewertung Ramstein-Miesenbach – Teil I	175

Abbildung 83:	Verfahrensbewertung Ramstein-Miesenbach – Teil II	176
Abbildung 84:	Monetär bewerteter Gesamtnutzen des Verfahrens	177
Abbildung 85:	Verfahrensbewertung Rachtig-Ürzig – Teil I	179
Abbildung 86:	Verfahrensbewertung Rachtig-Ürzig – Teil II	181
Abbildung 87:	Monetär bewerteter Gesamtnutzen des Verfahrens Rachtig-Ürzig	181
Abbildung 88:	Verfahrensbewertung A63-Kaiserslautern-Ost-Mehlingen – Teil I	183
Abbildung 89:	Verfahrensbewertung A63-Kaiserslautern-Ost-Mehlingen – Teil II	184
Abbildung 90:	Monetär bewerteter Gesamtnutzen des Verfahrens	185
Abbildung 91:	Wertschöpfungsbilanz Mörschbach-Frankenthal	188
Abbildung 92:	Wertschöpfungsbilanz Rengen	189
Abbildung 93:	Wertschöpfungsbilanz Ramstein-Miesenbach	190
Abbildung 94:	Wertschöpfungsbilanz Rachtig-Ürzig	191
Abbildung 95:	Wertschöpfungsbilanz A63-Kaisersl.-Ost-Mehlingen	192
Abbildung 96:	Aufbau der Wirkungsprognose	193
Abbildung 97:	Ableitung der Prognoseformeln I	194
Abbildung 98:	Ableitung der Prognoseformeln II	195
Abbildung 99:	Ableitung der Prognoseformeln III	196
Abbildung 100:	Softwaretechnische Umsetzung	197

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
ADD	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
ADV	Allgemeine Datenverarbeitung
AK	Arbeitskraft
B	Bundesstrasse
BMS	Berens Mosiek Siemes Consulting GmbH
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
DLR	Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum
DT	Drittplanungsträger
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFP	Einzelbetriebliche Förderprogramme
etc.	et cetera
GE	Grundstückseigentümer
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
ggf.	gegebenenfalls
ha	Hektar
incl.	inklusive
i.S.	im Sinne
IT	Informationstechnologie
qm	Quadratmeter
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KJ	Kalenderjahr
LfbG	Laufbahngruppe
Mio.	Million
MWVLW	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz
NRW	Nordrhein-Westfalen
NV	Neuvermessung
OFD	Oberfinanzdirektion
p.a.	per anno
PT	Projektträger
sog.	so genannte
TG	Teilnehmergeinschaften
TÖB	Träger Öffentlicher Belange
vgl.	vergleiche
VTG	Vorstand der Teilnehmergeinschaften
z.B.	zum Beispiel
ZS	Zuschlagssatz

Symbolverzeichnis

b	Beschleunigung in Jahren
BE_{HW}	Flurbereinigungsbedingter Beschleunigungseffekt beim Hochwasserschutz
BK	Bewirtschaftungskosten
BK_{nach}	Bewirtschaftungskosten pro Jahr und ha nach Flächenzusammenlegung
BK_{vor}	Bewirtschaftungskosten pro Jahr und ha vor Flächenzusammenlegung
BV	Bewirtschaftungsvorteil
BV_{Erst}	Bewirtschaftungsvorteil durch erstmaligen Flächenzugang
BV_{FL}	Bewirtschaftungsvorteil durch Neuordnung der Flächen (Landwirtschaft)
BV_{Wege}	Bewirtschaftungsvorteil durch Verbesserung des Wegenetzes
BV_{FL}^{Ebene}	Bewirtschaftungsvorteil durch Neuordnung der Flächen (Weinbau in der Ebene)
BV_{FL}^{Pfalz}	Bewirtschaftungsvorteil durch Neuordnung der Flächen (Steillagenweinbau in der Pfalz)
BV_{FL}^{Steil}	Bewirtschaftungsvorteil durch Neuordnung der Flächen (Steillagenweinbau in Flusstälern)
BW	Barwert
BW_I	Barwert der Investitionen
BW^{Grund}	Barwert der eingesparten Kosten bei der Grundbuchführung
BW^S	Barwert der vermiedenen Hochwasserschäden
BW^{UK^e}	Barwert der eingesparten Unterhaltungskosten
d	Dauer der Unterhaltung der gemeinschaftlichen Anlagen durch das DLR in Jahren
E	Entschädigungsleistungen
E^e	Eingesparte Entschädigungsleistungen
E_{kalk}	Kalkulierte Entschädigungsleistungen, die außerhalb der Flurbereinigung angefallen wären

FL_{HW}	Hochwassergefährdete Fläche
FL_{neu}	Neuvermessungsfläche pro ha
FL_s	Flächenanteil im Verfahrensgebiet am Biotoptyp mit der Pflegeintensitätsstufe s in ha
Gb	Kataster- und Notargebühren
Gb^e	Eingesparte Kataster- und Notargebühren
GK	Grunderwerbskosten
GK^e	Eingesparte Grunderwerbskosten
Hz	Anzahl der Festmeter Holz
i	Diskontrate
I	Investitionssumme
I_j	Investitionen in Projekt j
IPK	Kosten für die Initialpflege im Rahmen von Naturschutzprojekten
IPK^e	Eingesparte Kosten für die Initialpflege im Rahmen von Naturschutzprojekten
I_{Wege}	Investitionen in den Aus-/ Neubau des Wegenetzes
j	Laufindex für das Projekt
K_{Bau}	Baukosten
K_{Natur}	Kosten, die bei der Realisierung der Naturschutzmaßnahmen entstehen
K_{Bau}^e	Eingesparte Baukosten
K_{Natur}^e	Eingesparte Kosten bei der Umsetzung der Naturschutzmaßnahmen
KF	Kapitalisierungsfaktor in der Land- und Forstwirtschaft ($KF = 25$)
KV	Anzahl der Kaufverträge, die unmittelbar durch das zuständige DLR im Verfahrensgebiet abgeschlossen wurden
\overline{KV}_{Jahr}	Durchschnittliche Anzahl an Geschäftsfällen pro Mitarbeiter und Jahr
k	Index für die Vermessungsleistung ($k = 1$ für Ingenieursleistungen und $k = 2$ für Leistungen der Messgehilfen)

N_{Einw}	Anzahl der vom Hochwasser betroffenen Einwohner
NFL	Landwirtschaftliche Nutzfläche in ha
NKF_j	Nutzen-Kosten-Faktor des Projekts j
NN_j	Nettonutzen von Projekt j
p_{HW}	Hochwassereintrittswahrscheinlichkeit
p_s	Prozentsatz für den Biotoptyp mit der Pflegeintensitätsstufe s
PB	Personalbedarf für den Grunderwerb im Verfahrensgebiet
PK	Personal- und Sachkosten in der Grunderwerbsabteilung des Projektträgers
PK^e	Eingesparte Personal- und Sachkosten in der Grunderwerbsabteilung des Projektträgers
PKL	Planungskosten im Rahmen von Naturschutzprojekten
PKL^e	Eingesparte Planungskosten im Rahmen von Naturschutzprojekten
RFL	Rebfläche in ha
S	Durchschnittlicher jährlicher Hochwasserschaden
s	Pflegeintensitätsstufe I bis IV ($s, = I, \dots, IV$)
S^e	Jährliches Einsparungspotenzial an Hochwasserschäden
SP_{Verf}	Verfahrensspezifisches Schadenspotenzial
SP_{HW}	Durchschnittliches Hochwasserschadenspotenzial
SW_{Wege}	Sachwert des Wegenetzes
T	Laufzeit in Jahren
t	Laufindex der Zeit
ts_k	Tagessatz für Vermessungsleistung k
U_{Wald}	Umsatzeffekt in der Forstwirtschaft
UK	Unterhaltungskosten für gemeinschaftliche Anlagen
UK^e	Eingesparte Unterhaltungskosten für gemeinschaftliche Anlagen

<i>VFL</i>	Verfahrensfläche in ha
<i>VK</i>	Vermessungskosten
<i>VV_{Wege}</i>	Volkswirtschaftlicher Vorteil des Aus-/ Neubaus des Wegenetzes
<i>VV_{Natur}</i>	Volkswirtschaftlicher Vorteil aus der Realisierung der Naturschutzmaßnahmen
<i>w</i>	Durchschnittliche Wachstumsrate der Baupreise
<i>WBW</i>	Bodenwertsteigerung des Waldes
<i>WFL</i>	Waldfläche in m ²
<i>ZA</i>	Zeitaufwand für Vermessungen pro ha in Tagen
<i>ZE</i>	Zinsertrag aus einer beschleunigten Projektrealisierung

1. Ausgangssituation

Das Bundesland Rheinland-Pfalz betreibt seit mehreren Jahren eine konsequente Modernisierung der Verwaltungsprozesse. In diesem Kontext ist das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz (MWVLW) unter anderem verantwortlich für die Verwaltungsmodernisierung der in seinem Geschäftsbereich ressortierenden sechs Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR). Der Gesamtprozess der Neuausrichtung wird unterstützt und begleitet durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier (ADD), welche die Dienstaufsicht über die DLRs inne hat.

Mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und dem ergänzenden Fachcontrolling verfolgen die DLRs das Ziel, die Effizienz des Verwaltungshandelns weiter zu erhöhen. Die weitgehende fachliche und monetäre Transparenz des produktbezogenen Ressourcenverbrauchs soll einen möglichst effizienten Mitteleinsatz gewährleisten.

Bei modernen Dienstleistungsbehörden muss neben der Effizienz des Verwaltungshandelns insbesondere auch die Effektivität staatlicher Leistungen im Mittelpunkt stehen. Neben einem operativen Controlling-Instrumentarium bedarf es daher strategischer Instrumente zur Behördensteuerung, um für einzelne Verwaltungsmaßnahmen gesamtwirtschaftliche Wirkungsbeiträge messen und steuern zu können. Dazu ist es erforderlich, den Wertschöpfungsbeitrag einzelner Verwaltungsmaßnahmen - im Sinne einer möglichst umfassenden Kosten-Nutzen-Bilanz - detailliert zu untersuchen (vgl. hierzu Abbildung ¹⁾.

In diesem Kontext ist das MWVLW Rheinland-Pfalz bestrebt, nicht nur die Effizienz, sondern auch die Effektivität des eigenen Verwaltungshandelns weiter zu erhöhen, insb. im Rahmen der strategischen Führung der ihm unterstellten Verwaltungsbereiche.

Zu den wesentlichen Aufgaben der DLRs gehört die Durchführung von Bodenordnungsverfahren. Dabei handelt es sich um Verfahren zur Neuordnung ländlichen Grundbesitzes nach dem Flurbereinigungsgesetz.¹⁾ Bodenordnungsverfahren zeichnen sich durch eine sehr langfristige und individuelle Abwicklung aus und haben damit starken Projektcharakter. Bislang erschweren der umfangreiche Adressatenkreis und die hohe Verfahrenskomplexität eine transparente Darstellung der relevanten Nutzenbeiträge.

1) Vgl. hierzu das Flurbereinigungsgesetz (FlurbG).

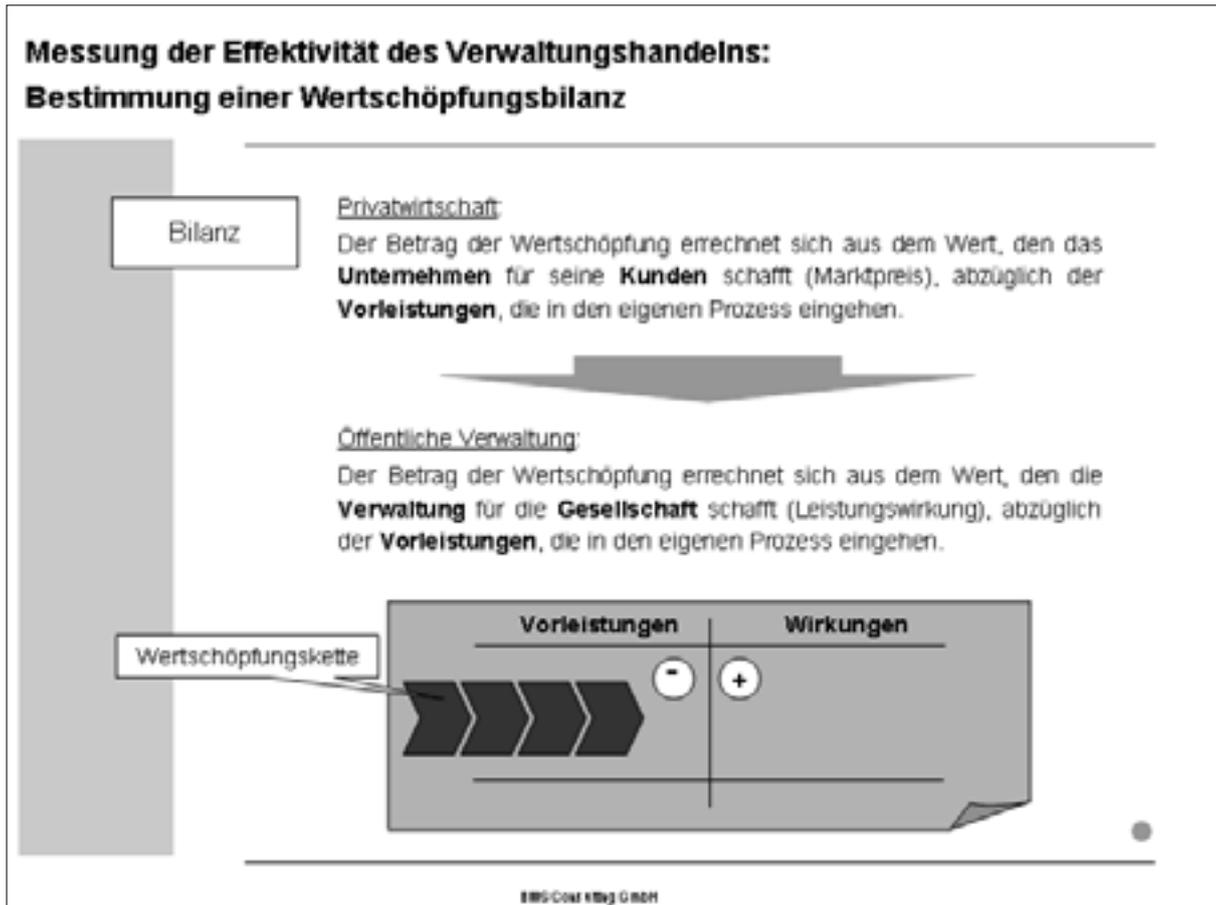


Abb. 1: Wertschöpfungsbilanz

Die BMS Consulting GmbH hat bereits im Rahmen verschiedener Projekte für das Land Nordrhein-Westfalen wirkungsorientierte Steuerungsinstrumente entwickelt. Unter anderem wurde für die Verwaltung für Agrarordnung eine strukturell vergleichbare Studie zu den gesamtgesellschaftlichen Wirkungen der Unternehmensflurbereinigung durchgeführt.²⁾ Auf Basis der konzeptionellen Erfahrungen der BMS Consulting im Zusammenhang mit der Bewertung von Bodenordnungsverfahren, war es das Ziel der vorliegenden Studie, den gesamtgesellschaftlichen Wertschöpfungsbeitrag von Bodenordnungsverfahren noch differenzierter systematisch aufzubereiten und soweit wie möglich monetär zu bewerten. Auf Grundlage eines umfassenden Wirkungsgefüges der Bodenordnung soll zudem die Überführung in ein zukünftig eigenständig nutzbares Wirkungsprognosemodell erfolgen, welches die bereits in der Anwendung befindliche Kostenprognose komplettieren soll.

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

2. Projektmanagement

2.1 Projektziele

Auf Basis der geschilderten Ausgangssituation und der damit verbundenen Gesamtzielsetzung des Projektes lassen sich für die weitere Aufgabenstellung im Wesentlichen drei Teilziele abgrenzen (vgl. dazu *Abbildung 2*). Zunächst ist die weitgehende und möglichst umfassende Systematisierung und Operationalisierung der gesellschaftlichen Wirkungen des Verwaltungshandelns im Rahmen von Raumordnungsmaßnahmen durch Bodenordnung zu nennen. Dabei ist insbesondere eine monetäre Bewertung der festgestellten Wirkungen anzustreben. Vor dem Hintergrund äußerst komplexer Verfahrensstrukturen, war es das erklärte Ziel der Auftraggeber, sämtliche Verfahrenstypen der Bodenordnung in die Analyse einzubeziehen.³⁾

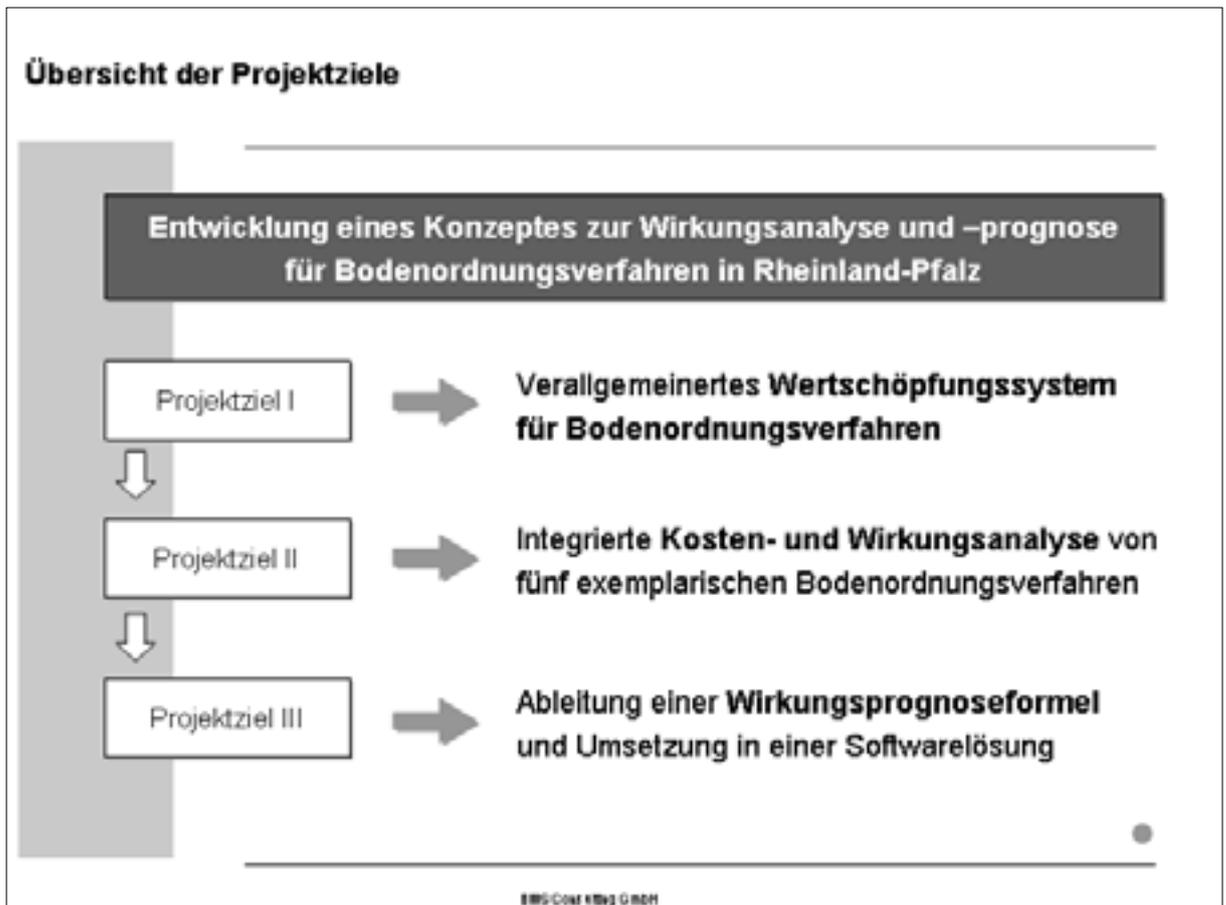


Abb. 2: Projektziele

3) Nach dem Flurbereinigungsgesetz werden im Wesentlichen fünf Verfahrenstypen unterschieden. Über diese Differenzierung hinaus erschwert die unterschiedliche projektorientierte Ausrichtung der einzelnen Verfahren (z.B. in den Bereichen Infrastruktur, Naturschutz, Landwirtschaft und Weinbau, kommunale Entwicklung etc.) die Untersuchung. Dies stellt besondere Herausforderungen an die Differenziertheit der Wirkungsanalyse.

Eine weitere Zielsetzung dieses Projektes ist - auf Grundlage der erarbeiteten Inhalte - für fünf exemplarisch ausgewählte Bodenordnungsverfahren eine gesamtgesellschaftliche Wertschöpfungsbilanz zu erstellen. Hierzu soll eine umfassende Vollzugsbewertung vorgenommen werden, um dann auf Grundlage des Gesamtressourcenverzehr für die Leistungserstellung der Verfahren eine ausgewogene Wirkungsanalyse durchzuführen.

Das dritte Teilziel des Projektes bildet die Abbildung einer Wirkungsprognose. Auf Basis der abgeleiteten Strukturen sollen die einzelnen Wirkungskomponenten in Prognoseformeln überführt werden. Diese Informationen lassen sich dann zukünftig zur Priorisierung und Wirkungsoptimierung des Verwaltungshandelns nutzen. In Verbindung mit der bereits bestehenden Kostenprognoseformel soll die Wirkungsprognose abschließend in einer Softwareanwendung hinterlegt werden, damit die Projektergebnisse auch zukünftig eigenständig anwendbar bleiben.

2.2 Projektplanung und -organisation

Das Projekt zur Untersuchung der Wertschöpfungsbeiträge von Bodenordnungsverfahren 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 quantifiziert.⁴⁾ Darüber hinaus wird der Versuch unternommen, im Rahmen einer Integration der Ergebnisse die wesentlichen Wirkungstreiber des Verwaltungshandelns zu identifizieren und einer strategischen Steuerung zugänglich zu machen (vgl. Abbildung 3).

4) Das dritte Kapitel dieser Untersuchung gibt einen kurzen Überblick zur modelltheoretischen Konzeption einer Wertschöpfungsanalyse staatlicher Verwaltungsprodukte. Für weiterführende Informationen wird auf ausgewählte Veröffentlichungen der BMS Consulting GmbH zum Konzept eines wirkungsorientierten Controllings verwiesen. Vgl. u.a. BMS Consulting GmbH (2004), Wirkungsorientiertes Controlling: Entwicklung eines Konzeptes zur Wertschöpfungsanalyse der Bezirksregierung Münster/ Versorgungsverwaltung NRW.

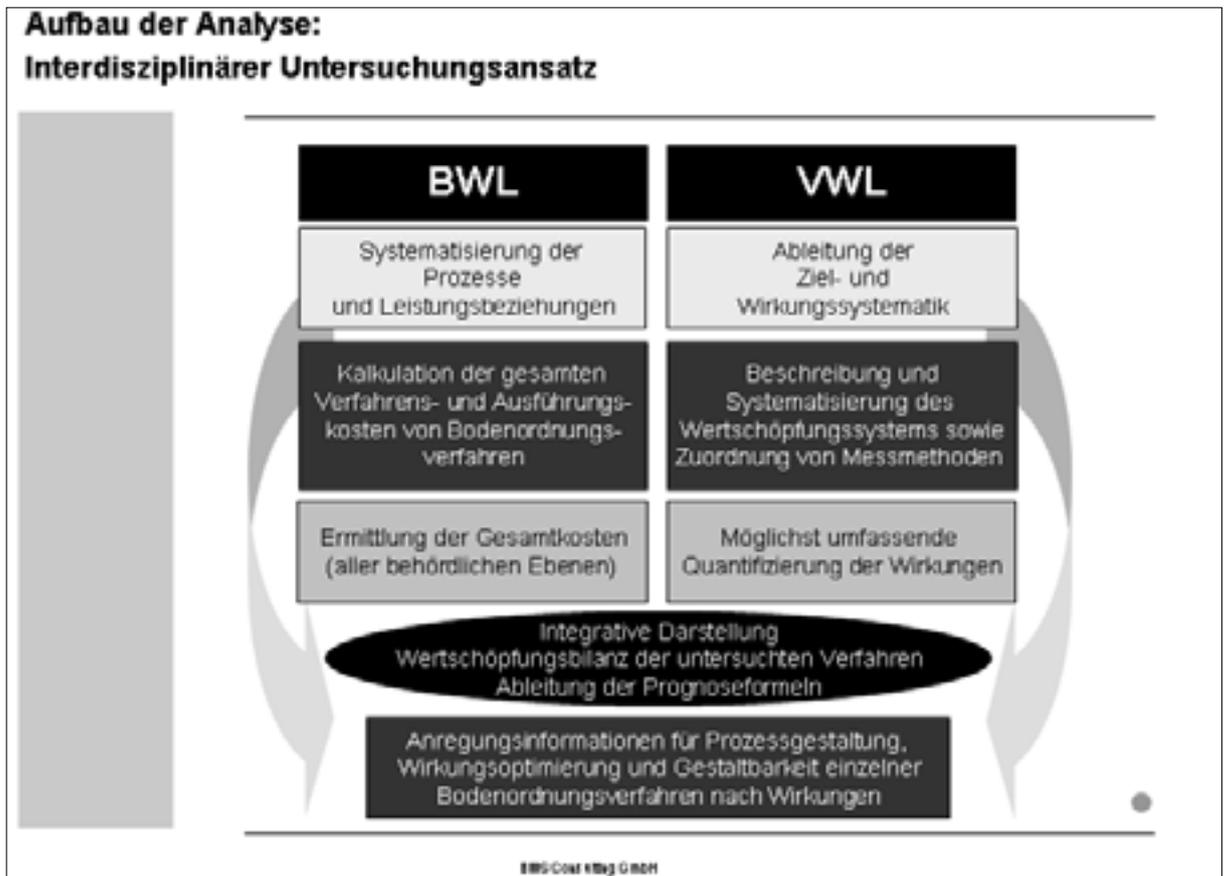


Abb. 3: Untersuchungsansatz und Untersuchungsaufbau

Zur *betriebswirtschaftlichen Betrachtung* des Leistungserstellungsprozesses ist eine detaillierte Kostenbetrachtung der gesamten Wertschöpfungskette des staatlichen Verwaltungshandelns über sämtliche betroffenen Vollzugebenen erforderlich. Die durch Gesetz und Vollzug der Verwaltung induzierten Wirkungen werden im Rahmen der *volkswirtschaftlichen Betrachtung* systematisiert und abgebildet. 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 Anfang September 2005 bei der ADD in Trier gestartet. Die erste Phase der Projektarbeit bestand insbesondere in der Datenerhebung und -aufbereitung und endete mit einer Zwischenpräsentation im Dezember 2005. Auf Basis der erarbeiteten Inhalte wurde die weitere Vorgehensweise zur Ergebnisaufbereitung und Umsetzung in die Softwareanwendung abgestimmt. Das Gesamtprojekt endete im April 2006.

Der innovative Charakter der Problemstellung sowie die zu entwickelnden fachübergreifenden Lösungsansätze machen ein interdisziplinär zusammengesetztes Projektteam erforderlich. Bei der Zusammenstellung des Projektteams wurde zudem besonderer

Wert darauf gelegt, die gleichen Berater auszuwählen, die bereits ein strukturell vergleichbares Projekt für die Landentwicklungsverwaltung in Nordrhein-Westfalen bearbeitet haben. Die Projektleitung, -organisation und -dokumentation wurde von der BMS Consulting GmbH übernommen (vgl. *Abbildung 4*).

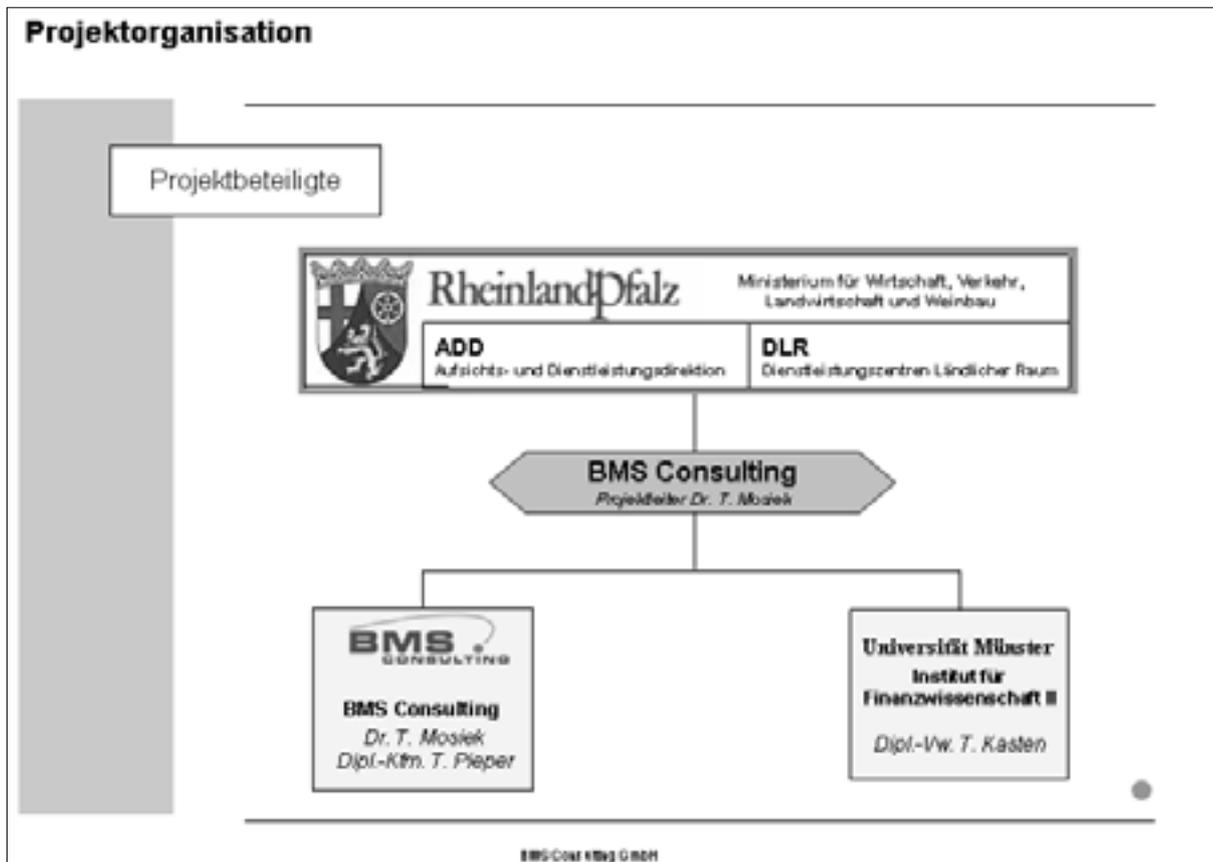


Abb. 4: Projektbeteiligte

Der Projektleiter Dr. Thomas Mosiek ist Geschäftsführer der BMS Consulting GmbH. In dieser Funktion berät er zahlreiche öffentliche Institutionen bei der Entwicklung und Einführung von Controlling-Instrumenten und in Fragen der Verwaltungsmodernisierung. Allein in Nordrhein-Westfalen hat er in den letzten drei Jahren über 25 Projekte in der öffentlichen Verwaltung durchgeführt. Ein Schwerpunkt seiner Arbeit bildet die konzeptionelle Weiterentwicklung sowie die praktikable Umsetzung wirkungsorientierter Controlling-Konzeptionen. Die operative betriebswirtschaftliche Projektarbeit leistet Dipl.-Kfm. Thorsten Pieper von der BMS Consulting GmbH, welcher für die Landentwicklungsverwaltung in NRW ein vergleichbares Projekt durchgeführt hat.

Die volkswirtschaftlichen Analysen werden durch das Institut für Finanzwissenschaft II der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster vorgenommen. Die operative Projektarbeit wurde durch die wissenschaftliche Mitarbeiterin Dipl.-Vw. Tanja Kasten geleistet, welche ebenfalls an der Bearbeitung des Projektes in NRW beteiligt war.

3. Konzeptionelle Grundlagen zum wirkungsorientierten Controlling

Das wesentliche Ziel einer wirkungsorientierten Controlling-Konzeption⁵⁾ besteht in der weitgehenden Systematisierung und Operationalisierung der gesamtgesellschaftlichen Wirkungen staatlichen Handelns – auf Grundlage der hierfür bereitgestellten Ressourcen. Die Ergebnisse werden in einer umfassende Wertschöpfungs- bzw. Wirkungsbilanz zusammengeführt, welche der öffentlichen Verwaltung als strategisches Steuerungsinstrument dient. Ziel ist es, sowohl die *Effizienz* (Verringerung des Ressourcenverbrauchs) als auch die *Effektivität* (Erhöhung der Wirkungsintensität) des Verwaltungshandelns weiter zu erhöhen (vgl. *Abbildung 5*).



Abb. 5: Ansatz und Ziele des wirkungsorientierten Controlling

5) Vgl. hierzu ausführlich Berens/ Mosiek/ Röhrig/ Gerhardt (2004), S. 323ff.

Für eine wirkungsorientierte und damit strategische Steuerung der Verwaltung lassen sich gewichtige Gründe anführen: Der Abstraktionsgrad politischer oder gesetzlicher Rahmenvorgaben bedarf einer durch die Verwaltung vorzunehmenden Ausführungskonkretisierung, wobei die in diesem Rahmen zu nutzenden Spielräume konkrete Gemeinwohlwirkungen haben können. Ferner führen begrenzte personelle und sachliche Ressourcen in der Verwaltung bei gleichzeitig ansteigender Anzahl und Komplexität der Aufgaben zu der Notwendigkeit, Prioritäten bei den Ausführungshandlungen zu setzen, was wiederum Auswirkungen auf den gesellschaftlichen Nutzen hat.

Der Ansatz beruht auf einer betriebswirtschaftlichen Prozess- und Ressourcenverbrauchsbewertung sowie einer Beurteilung der Leitungsqualität. Im Rahmen einer volkswirtschaftlichen Analyse findet die Bewertung der gesamtgesellschaftlich induzierten Wirkungen statt. 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 Erkenntnisse zu einer transparenten Außendarstellung des Verwaltungshandeln dienen sowie zu Dokumentationszwecken gegenüber der Politik verwendet werden, um hierüber einen Beitrag der Verwaltung zu einer analytischen Politikberatung zu leisten.

In ihren Grundsätzen ist die Rechnungslegung im öffentlichen Bereich in Deutschland in vielen Facetten diskutiert worden. Allgemein dominiert immer noch in vielen deutschen Verwaltungsbereichen das kameralistische Rechnungswesen, über das eine implizit inputorientierte Steuerung per Mittelzuweisungen vollzogen wird und retrospektiv die Mittelverwendung dokumentiert werden kann. Bezogen auf die Dokumentation von Verwaltungsleistungen erlaubt es die kameralistische Kontrolle von Finanzziele als erste Ziel- und Ergebnisebene öffentlicher Leistungserstellung (vgl. *Abbildung 6*).

Ergänzend zu diesem auf dem Geldverbrauchskonzept basierenden Rechnungswesen wenden sich immer mehr Verwaltungen Ressourcenverbrauchskonzepten zu, indem sie ein doppisches Rechnungswesen und/ oder Kostenrechnungssysteme einführen. Erst die Einführung eines Kostenrechnungssystems ermöglicht eine zweckorientierte Zuordnung der Kosten zu den Orten ihrer Entstehung (Kostenstellen) sowie zu zuvor definierten Leistungsergebnissen (Produkten). Bei einem angemessenen Differenzierungsgrad der Produkte kann mittels kombinierbarer Auswertungen von Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung präzise über die Struktur des Ressourcenverbrauchs berichtet werden.



Abb. 6: Konzeption der Wertschöpfungsanalyse ⁶⁾

Die in der Verwaltung im Gegensatz zur Privatwirtschaft vorherrschende Sachzieldominanz (inhaltliche Ziele/ Qualitätsziele) stellt hohe Ansprüche an ein sachgerechtes Leistungs- und Wirkungscontrolling. Ein serviceorientiertes Verständnis des Controllings als Beschaffung, Aufbereitung, Analyse und Kommunikation von Daten zur Vorbereitung zielsetzungsgerechter Entscheidungen ⁷⁾ bedingt, dass jeweils für den spezifischen Anwendungsfall in der öffentlichen Verwaltung zu prüfen ist, inwieweit das potenziell vorhandene Controlling-Instrumentarium in der Lage ist, die Ziele der Verwaltung sachgerecht abzubilden und darüber hinaus steuerbar zu machen.

Regelmäßig ergeben sich bei Zielen wie Verbesserung der Lebensqualität ⁸⁾ oder Gemeinwohlsteigerung Beschreibungs- und damit Steuerungsprobleme. Verschärft wird diese Problematik zusätzlich durch die Tatsache, dass die Art und Weise, wie die Verwaltung tätig werden darf, durch ihren primär ausführenden Charakter deutlich vorherbestimmt ist. Insgesamt ergibt sich damit für die Verwaltungsführung das Problem,

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

7) Vgl. Berens/Hoffjan/Strack, 1995, S. 144 sowie Mosiek, 2001, S. 18 ff.

8) Zur Messung der lokalen Lebensqualität werden verschiedene Indikatorensysteme verwandt. Vgl. Hill, 2002, S. 13 ff.

dass weder eine reine Kostenfokussierung sinnvoll ist, noch die Möglichkeit einer freien und unabhängigen Ausrichtung am Gemeinwohl besteht, da Gesetze oder andere Vorgaben die Ausführung reglementieren.

Der Reglementierungsgedanke führt in Verwaltungen dazu, dass im Rahmen von Planungs- und Kontrollvorgängen zunächst der Leistungsoutput in Form von Produkten abgegrenzt und beschrieben werden muss (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 damit die Grundlage für die outputorientierte Verwaltungssteuerung dar.

Je nach Systematik eines Kennzahlensystems können Qualitätskennzahlen auch den Leistungsimpact beinhalten, d. h. die Wahrnehmung des adressierten Leistungsempfängers (Zufriedenheit/ Einstellung). Will man jedoch einerseits die durch die integrative Leistungserstellung bedingte Beeinflussbarkeit des Leistungsergebnisses und andererseits die auch für die Wirkung bedeutsame Funktion der Zufriedenheit des Leistungsempfängers einer eigenen Analyse zugänglich machen, bietet sich dafür ein separater Ausweis in Form einer Impact-Betrachtung an.

In der öffentlichen Verwaltung ist 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 bzw. der Aufgabenwahrnehmung bewertet werden. Demnach gilt es für das Controlling bei der Bewertung zwischen Output, Impact und Outcome zu unterscheiden. Die Hierarchie der Ziel- und Ergebnisebenen zeigt, dass ein konsequentes Verwaltungscontrolling die Wirkungsebene bzw. den Outcome nicht ignorieren darf. Über eine Integration der Wahrnehmung des Leistungsempfängers und des gesamtgesellschaftlichen Outcome wird die Schwelle zum strategischen und damit letztlich auch politischen Controlling überschritten.

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 partiell über die Verwaltung steuerbar ist. Die in der öffentlichen Verwaltung vorhandenen Zurechnungsprobleme der Wirkung zwischen Verwaltung und Gesetzgebung/ Regierung bedürfen hierbei einer speziellen Bewertung.

Die bis hierher beschriebenen konzeptionellen Grundlagen decken sich auch in wesentlichen Zügen mit den Zielvorstellungen eines idealtypischen Neuen Haushalts- und Rechnungswesens sowie eines damit korrespondierenden Fachcontrollings (vgl. *Abbildung 7*). Demgegenüber ist insbesondere der Umsetzungsstand von Instrumenten der Leistungs-, Zufriedenheits- und Wirkungsanalyse gegenüber den rein monetär ausgerichteten Instrumenten noch äußerst gering.

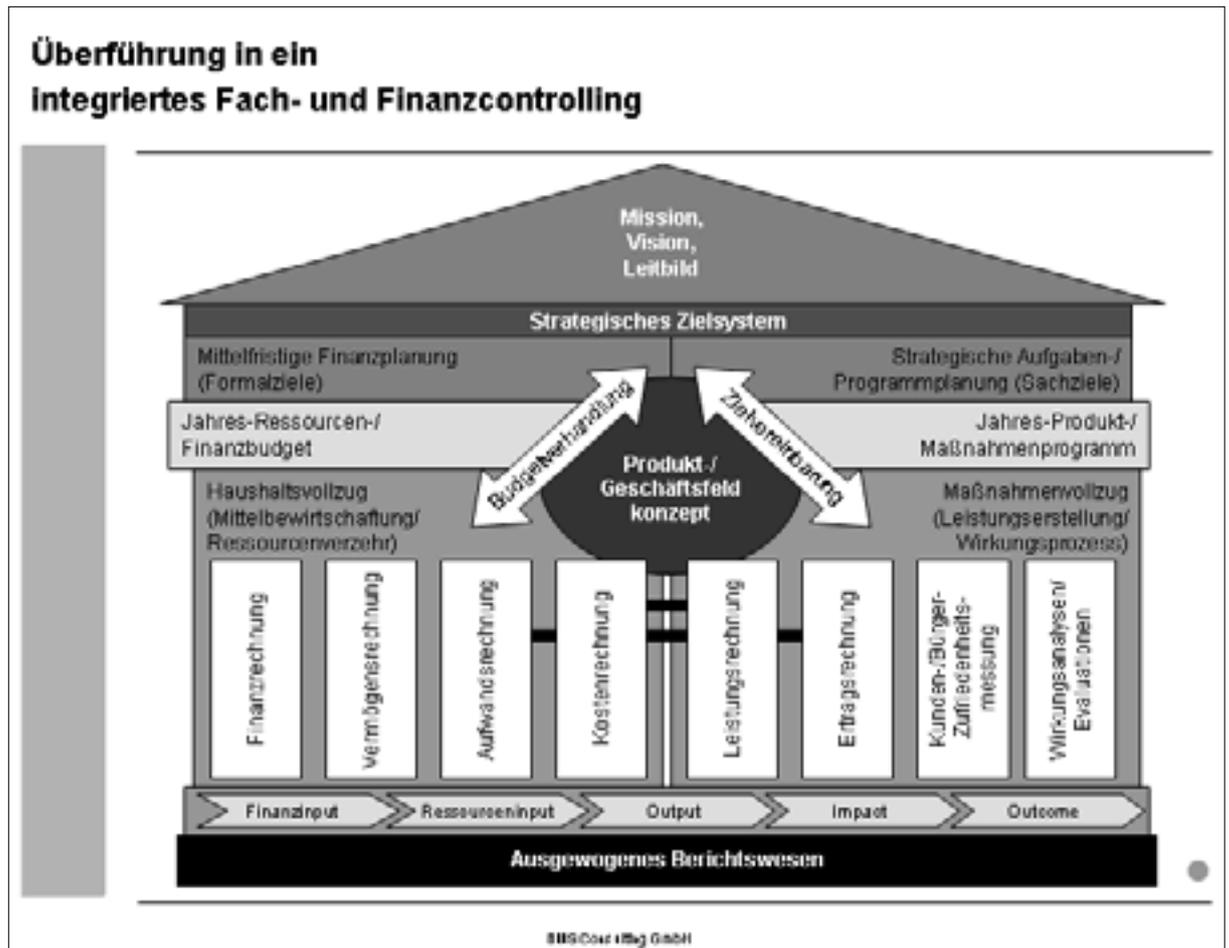


Abb. 7: Integriertes Fach- und Finanzcontrolling

Vor diesem Hintergrund werden die grundlegenden Überlegungen zum wirkungsorientierten Controlling von Bodenordnungsverfahren eine Ausstrahlungswirkung auf andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung haben. Insbesondere die systematische Integration einzelner Instrumente in eine durchgängige Gesamtkonzeption ist in diesem Kontext als langfristiger Erfolgsfaktor anzusehen und sollte schrittweise auch in anderen Bereichen der Landesverwaltung erfolgen.

4. Bodenordnungsverfahren als Dienstleistung des Landes Rheinland-Pfalz

4.1 Organisation und Aufgabenfelder

Nachfolgend werden zunächst die aktuellen organisatorischen Rahmenbedingungen sowie das Aufgabenspektrum der Landesverwaltung in Rheinland-Pfalz vorgestellt. Von besonderem Interesse im Rahmen dieser Untersuchung ist dabei das Aufgabenfeld der Bodenordnung als ein wesentlicher Bestandteil der Landespolitik zur integrierten ländlichen Entwicklung.

Die Landesverwaltung in Rheinland-Pfalz gliedert sich in oberste Landesbehörden (Staatskanzlei und Ministerien), in obere Landesbehörden (z.B. Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, Struktur- und Genehmigungsdirektionen oder das Landesuntersuchungsamt) und in untere Landesbehörden (z.B. Finanzämter, Vermessungsämter, Forstämter oder Dienstleistungszentren Ländlicher Raum). Daneben gibt es eigenständige Landesbetriebe, die vor allem unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt werden und bestimmte Aufgaben der Landesverwaltung erfüllen (z.B. Landesbetrieb Straßen und Verkehr).

Als oberste Landesbehörde ist das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW) mit Sitz in Mainz zuständig für die folgenden Bereiche:

- Wirtschaftspolitik und -ordnung, berufliche Bildung und Europa
- Wirtschaftsförderung, Mittelstand, Tourismus, Außenwirtschaft
- Innovation, Informations- und Kommunikationswirtschaft, Energieaufsicht
- Weinbau, Landwirtschaft, Verbraucherschutz
- Landentwicklung, Agrarpolitik und Markt
- Verkehr und Straßenbau

Das MWVLW ist in diesem Kontext die für die Bodenordnung nach dem Flurbereinigungs-gesetz (FlurbG) zuständige oberste Flurbereinigungsbehörde. Die Zuständigkeit für diese Funktion ist in der Abteilung 6 „Landentwicklung, Agrarpolitik und Markt“ angesiedelt (vgl. *Abbildung 8*). Darüber hinaus ist in der Abteilung 6 des MWVLW auch eine Spruchstelle für Flurbereinigung eingerichtet. Sie entscheidet über Widersprüche gegen die Feststellungen im Rahmen von Bodenordnungsverfahren, wie z.B. die Ergebnisse der Wertermittlung oder über Widersprüche gegen den Flurbereinigungsplan.

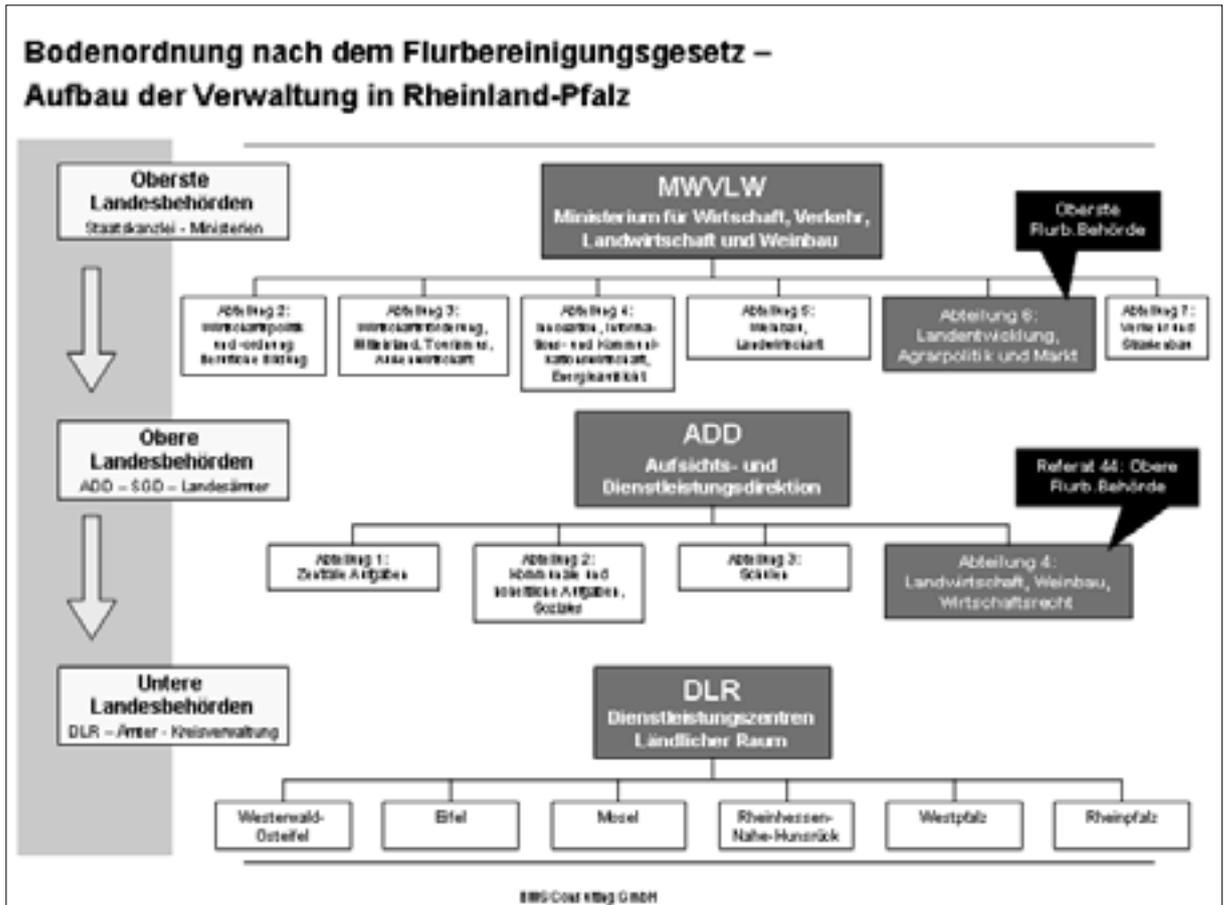


Abb. 8: Landentwicklungsverwaltung in RLP

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) mit Sitz in Trier ist obere Landesbehörde und zuständig für die Bereiche:

- Kommunale und hoheitliche Aufgaben, Soziales
- Schulen
- Landwirtschaft, Weinbau und Wirtschaftsrecht

Hinsichtlich des Aufgabenspektrums des MWVLW ist die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Mittelbehörde für die Bereiche Landwirtschaft, Weinbau und Wirtschaftsrecht (Zuständigkeitsbereich der Abteilung 4 der ADD). Sie nimmt damit auch die Aufgabe als obere Flurbereinigungsbehörde nach dem FlurbG wahr. Diese Zuständigkeit ist im Referat 44 „Ländliche Entwicklung, Ländliche Bodenordnung“ angesiedelt.

Entsprechend dem mehrstufigen Verwaltungsaufbau sind die Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR) untere Flurbereinigungsbehörden nach dem FlurbG.

Im Rahmen der rheinland-pfälzischen Agrarverwaltungsreform wurden im Jahr 2003 zahlreiche untere Landesbehörden aufgelöst und zu den sechs DLRs zusammengefasst (vgl. *Abbildung 9*).

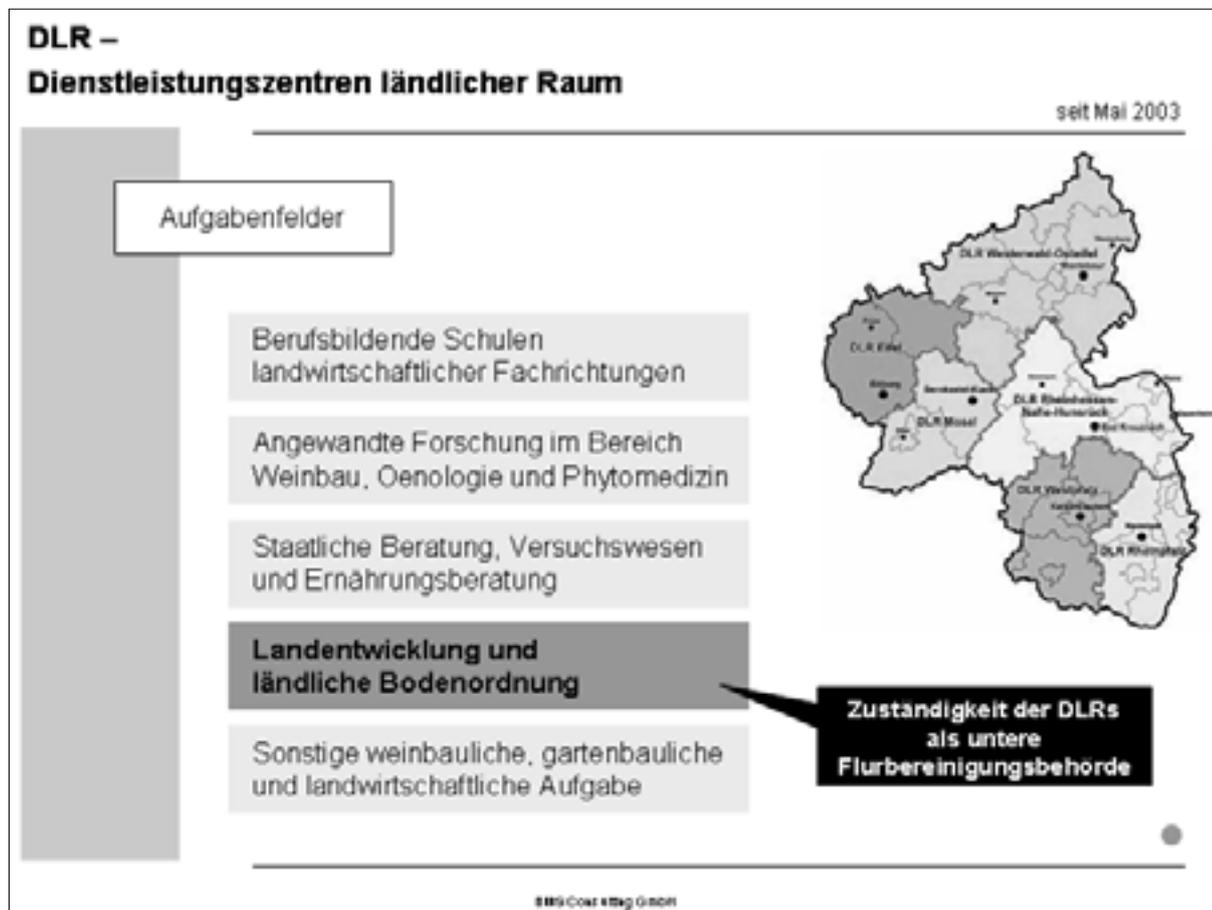


Abb. 9: Aufgabenfelder der DLRs

Die Dienstleistungszentren Ländlicher Raum verfügen über ein breites Aufgabenfeld mit den Schwerpunkten „Ländliche Entwicklung“ und „Agrarwirtschaft“. Im Einzelnen sind sie zuständig für die Bereiche Landentwicklung, ländliche Bodenordnung und Siedlung, die Berufsbildenden Schulen landwirtschaftlicher Fachrichtungen, die Staatlichen Beratung, das Versuchswesen, die Ernährungsberatung, die angewandten Forschung in Weinbau, Oenologie, Phytomedizin sowie für andere weinbauliche, gartenbauliche und landwirtschaftliche Aufgaben.

Die Amtsbezirke der DLRs decken die gesamte Landesfläche in Rheinland-Pfalz ab. Es handelt sich um selbständig agierende Behörden, deren Größe von einem eher kleinen Amt mit gut 100 Beschäftigten bis zu einem großen Amt mit ca. 360 Beschäftigten reicht. Insgesamt sind derzeit ca. 1.250 Mitarbeiter bei den Dienstleistungszentren beschäf-

tigt, wobei ca. 530 Mitarbeiter in der Abteilung Landentwicklung angesiedelt sind.⁹⁾ Der Tätigkeitsschwerpunkt der Abteilung Landentwicklung liegt in der Zuständigkeit als untere Flurbereinigungsbehörde in der operativen Durchführung von Bodenordnungsverfahren.

4.2 Verfahren und Projekte

Im Fokus der weiteren Betrachtung dieser Untersuchung steht das Aufgabenfeld der Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG).¹⁰⁾ Die wesentlichen im Flurbereinigungsgesetz unterschiedenen Verfahrenstypen sind die „Regelflurbereinigung“ (§1 FlurbG), die „Vereinfachte Flurbereinigung“ (§86 FlurbG), die „Unternehmensflurbereinigung“ (§87 FlurbG), die „Beschleunigte Zusammenlegung“ (§91 FlurbG) sowie der „Freiwillige Landtausch (§103a FlurbG).

Die Regelflurbereinigung hat insbesondere die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie die Förderung der allgemeinen Landeskultur zum Ziel. Dagegen sieht die Bodenordnung nach §86 FlurbG Vereinfachungen im Verfahrensablauf vor. Diese ergeben sich gegenüber der klassischen Flurbereinigung durch die Konzentration auf konkrete (häufig davon abweichende) Verfahrensziele und einer an die Ziele angepassten Verfahrensabgrenzung. Die Unternehmensflurbereinigung wird hingegen eingeleitet, wenn ländliche Grundstücke in großem Umfang für Großbaumaßnahmen, wie z.B. Autobahnen, Bundes-, Landes- und Kreisstraßen, Bahntrassen oder ähnliches benötigt werden und für die Landbeschaffung eine Enteignung zulässig ist. Der entstehende Landverlust soll im Rahmen der Bodenordnung auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt und Nachteile für die allgemeine Landeskultur (z.B. Durchschneidungsschäden) vermieden werden. Das Beschleunigte Zusammenlegungsverfahren dient der raschen Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft und/ oder der Durchführung notwendiger Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege.¹¹⁾

9) Ein auf das Zieljahr 2015 angelegtes Personalbewirtschaftungskonzept im Rahmen der rheinland-pfälzischen Agrarverwaltungsreform sieht für die DLRs einen Personalbestand von 874 Beschäftigten vor. Hiervon entfallen 412 Beschäftigte auf den operationellen Bereich der Abteilung Landentwicklung.

10) Vgl. das Flurbereinigungsgesetz.

11) Weitere Angaben zu den unterschiedlichen Verfahrensarten der Bodenordnung sowie den gesetzlich induzierten Effekten finden sich im volkswirtschaftlichen Teil dieser Untersuchung (Kapitel 6).

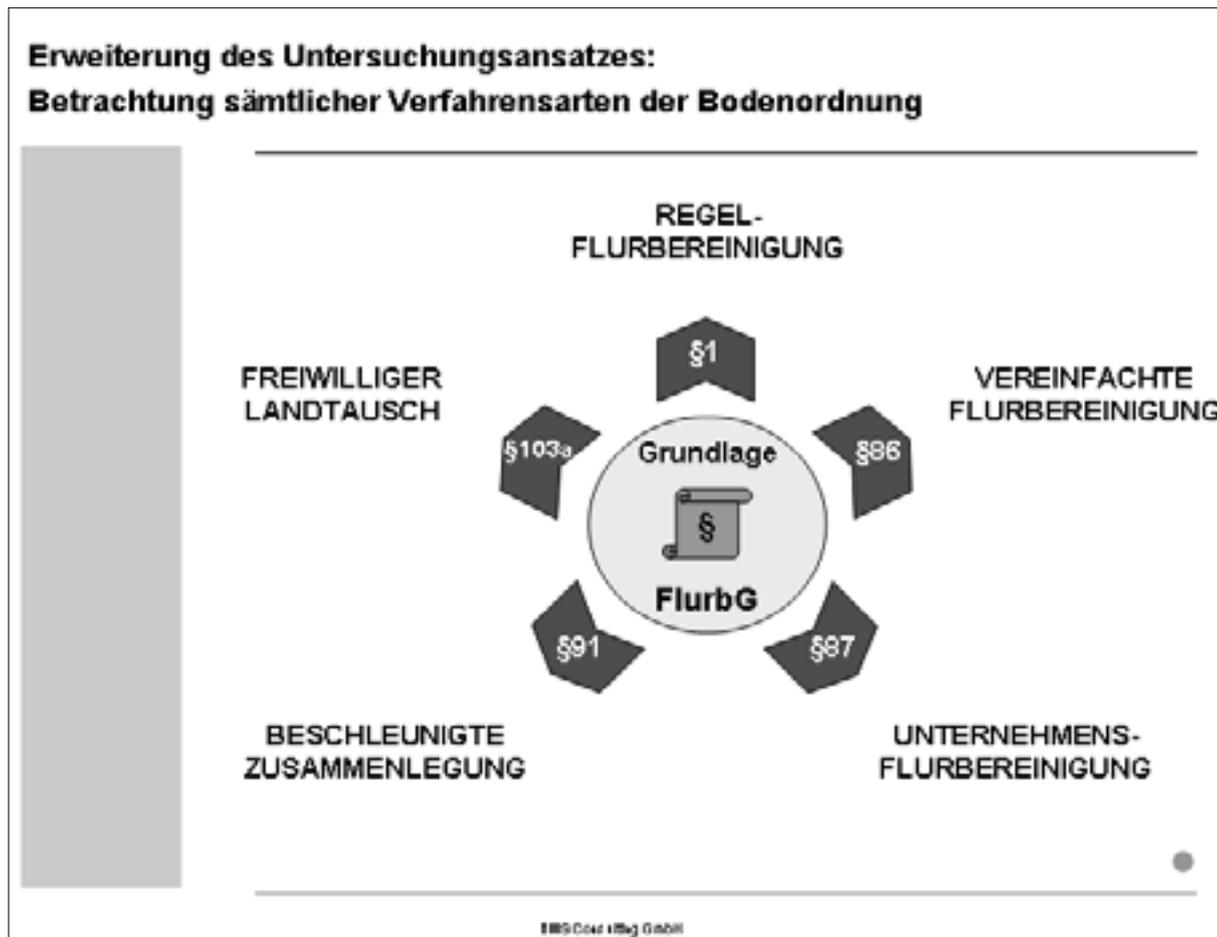


Abb. 10: Verfahrensarten der Bodenordnung

Ursprünglich diente die Bodenordnung hauptsächlich dem Ziel der Agrarstrukturverbesserung, d.h. aus der Flächenneuordnung und Flächenzusammenlegung ergaben sich nachhaltige Effizienzvorteile in der Bewirtschaftung. Der Nutzen fokussierte sich damit primär auf die Landwirtschaft. Das Aufgabenfeld der Bodenordnung hat in den letzten Jahren jedoch einen starken Wandel erlebt. Bodenordnungsverfahren dienen heute den unterschiedlichsten Zielsetzungen der ländlichen Entwicklung. Neben den klassischen Verfahren zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft dienen sie Natur- und Umweltschutzprojekten, dem Hochwasserschutz, Infrastrukturmaßnahmen, der Unterstützung kommunaler Entwicklungsprojekte, der Dorferneuerung oder der Neugestaltung von Weinanbauflächen.

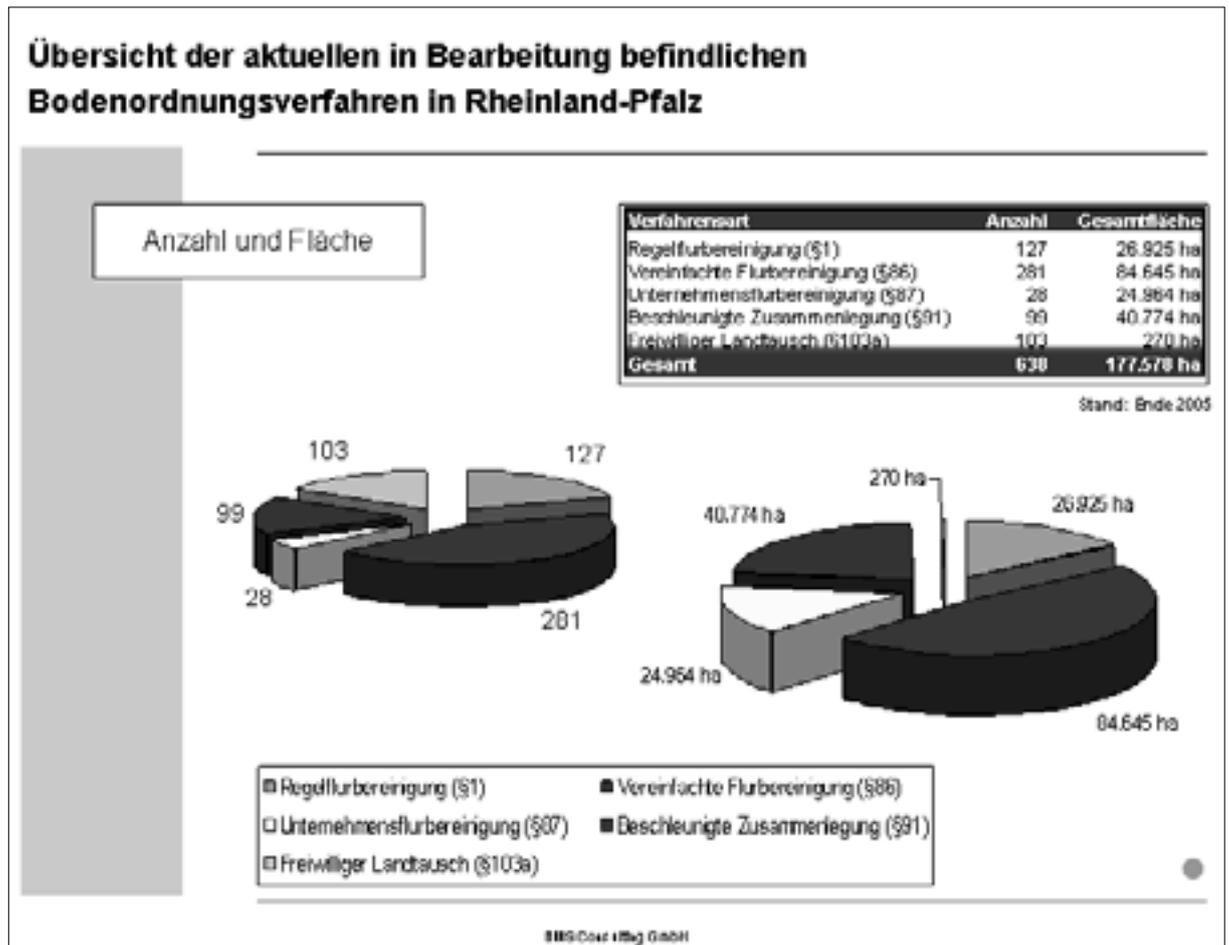


Abb. 11: Bodenordnungsverfahren in Bearbeitung

Wie die Tabelle in *Abbildung 11* zeigt, befinden sich Ende 2005 bei den Dienstleistungszentren Ländlicher Raum insgesamt 638 Bodenordnungsverfahren in der Bearbeitung. Davon entfallen bezogen auf die Verfahrenszahl und die Verfahrensfläche knapp die Hälfte auf die Vereinfachte Flurbereinigung nach § 86 FlurbG. Weitere bedeutende Anteile nehmen die Beschleunigte Zusammenlegung mit 40.774 ha der bearbeiteten Gesamtfläche, die Regelflurbereinigung mit 26.925 ha der bearbeiteten Gesamtfläche und die Unternehmensflurbereinigung mit 24.964 ha der bearbeiteten Gesamtfläche ein. Die deutliche Mehrzahl der anhängigen Bodenordnungsverfahren in Rheinland-Pfalz dient damit nicht der reinen Agrarstrukturverbesserung, sondern besitzt einen eher projektorientierten Charakter, was gleichsam den zuvor beschriebenen Aufgabenwandel belegt.

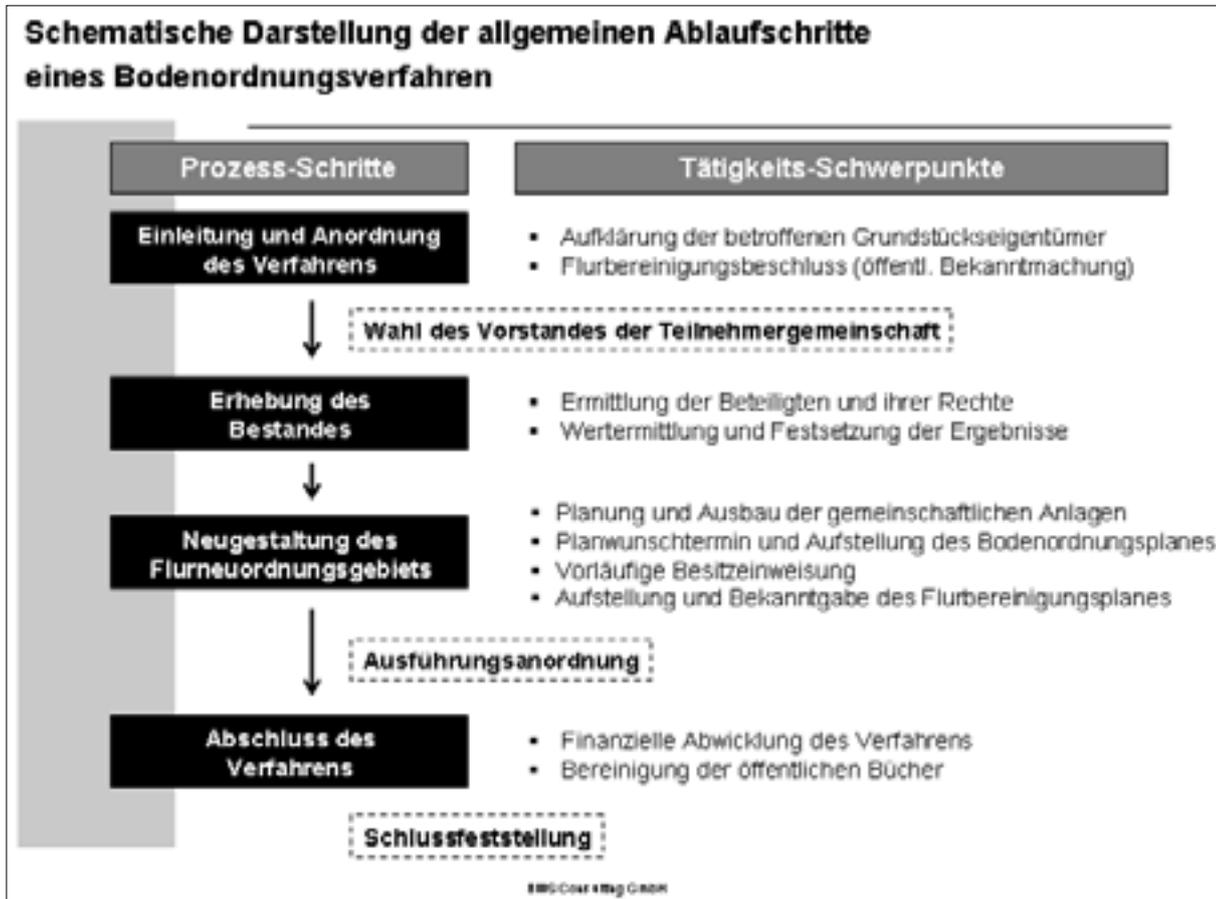


Abb. 12: Ablauf eines Bodenordnungsverfahrens

In *Abbildung 12* ist der idealtypische Ablauf eines Bodenordnungsverfahrens mit den entsprechenden Tätigkeitsschwerpunkten dargestellt. Zunächst beginnt das zuständige Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum mit allgemeinen Vorarbeiten und Informationsveranstaltungen für die betroffenen Grundstückseigentümer zum anstehenden Verfahren. Durch den Flurbereinigungsbeschluss wird das Verfahren offiziell eingeleitet bzw. angeordnet. Die Grundstückseigentümer wählen anschließend den Vorstand der Teilnehmergeinschaft, welcher ihre Interessen in der anstehenden Wertermittlung der Grundstücke und in den Planungen zum Ausbau der gemeinschaftlichen Anlagen¹²⁾ vertritt.¹³⁾ Auf Basis der eingebrachten Vorschläge der Grundstückseigentümer (Planwunschtermin) wird ein Flurbereinigungsplan¹⁴⁾ zur beabsichtigten Flächenneuordnung

12) Dabei handelt es sich um einen Plan nach §41 FlurbG. Im Wesentlichen betrifft dies die Planung eines neuen Wegenetzes und Zuwegungen für landwirtschaftliche Nutzflächen sowie landschaftsgestaltender Anlagen im Verfahrensgebiet.

13) Die Teilnehmergeinschaft - eine Körperschaft des öffentlichen Rechts - besteht aus allen Eigentümern und Erbbauberechtigten im Flurbereinigungsgebiet. Die Mitglieder der Teilnehmergeinschaft wählen einen Vorstand, der die Geschäfte führt und die Interessen der Teilnehmer im Verfahren vertritt.

14) Beim Flurbereinigungsplan handelt es sich um einen Verwaltungsakt der Flurbereinigungsbehörde.

bearbeitet. Sind sämtliche Widersprüche oder Klagen der betroffenen Grundeigentümer gegen den Flurbereinigungsplan ausgeräumt, ist der Plan unanfechtbar. Danach ordnet die Flurbereinigungsbehörde seine Ausführung an (Ausführungsanordnung) und bestimmt dabei den Zeitpunkt, an dem der neue Rechtszustand an die Stelle des bisherigen tritt. Durch eine vorläufige Besitzeinweisung erlangen die neuen Eigentümer allerdings schon frühzeitig die Möglichkeit, Vorhaben in den neu zugeteilten Flächen zu realisieren. Die Flurbereinigung endet mit der Schlussfeststellung, d.h. der Feststellung, dass der Flurbereinigungsplan ordnungsgemäß ausgeführt wurde und den Beteiligten keine weiteren Ansprüche mehr zustehen.

Einen langfristigen Überblick zu den Arbeitsergebnissen des Landes Rheinland-Pfalz im Bereich der Bodenordnung bietet die Statistik in *Abbildung 13*. Dort wird anhand unterschiedlicher Arbeitsschritte bzw. Arbeitsergebnisse die Entwicklung für einen Zeitraum zwischen 1985 und 2004 dargestellt. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass insbesondere bei der Anordnung neuer Bodenordnungsverfahren in den letzten Jahren ein positiver Trend zu verzeichnen ist. So sind im Kalenderjahr 2004 neue Bodenordnungsverfahren mit einer Gesamtfläche von 14.663 ha eingeleitet worden - der vorläufige Höchststand in der 20-jährigen Betrachtungsperiode.

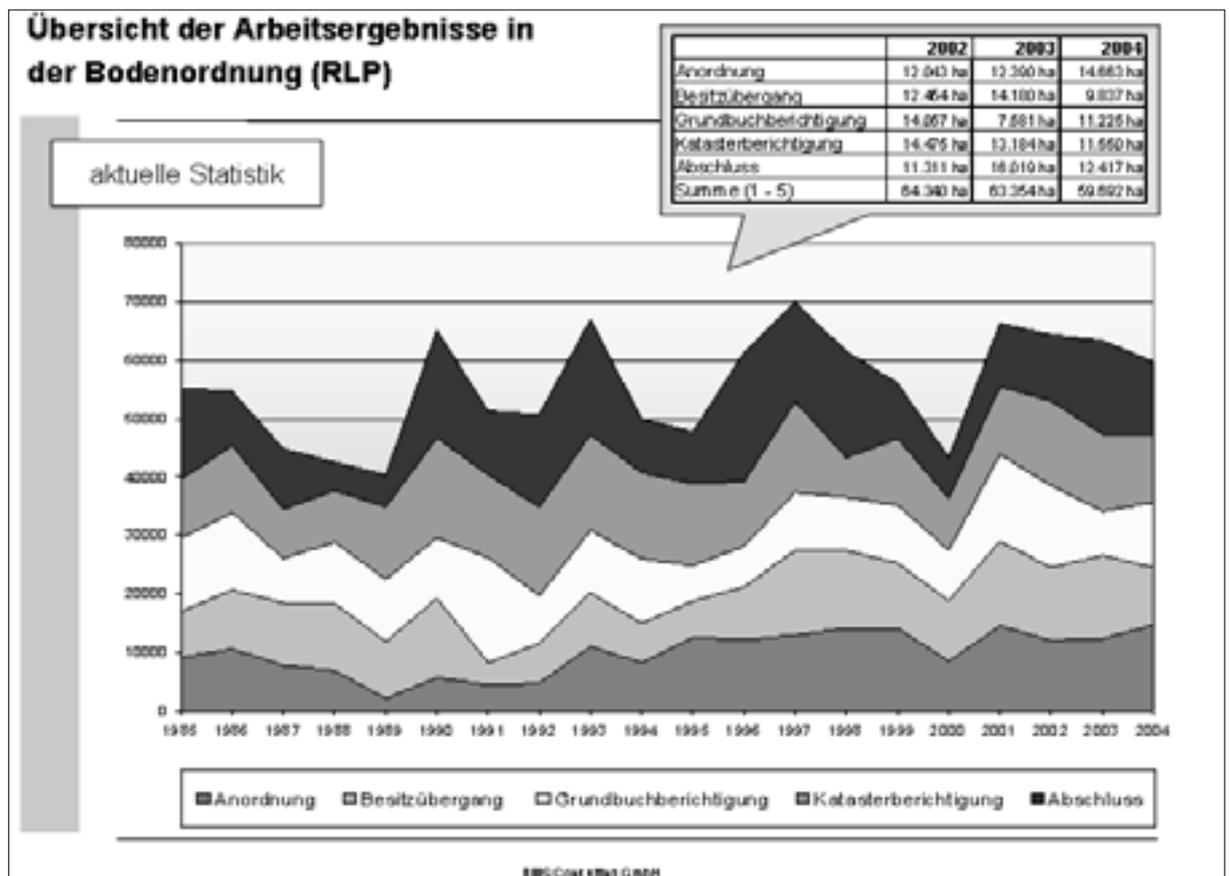


Abb. 13: Abgeschlossene Verfahren

Bei den anderen Arbeitsschritten, wie z.B. der Bereinigung der öffentlichen Bücher durch die zuständigen DLRs (Grundbuchberichtigung und Katasterberichtigung) sind hingegen stärkere Schwankungen zu beobachten. Der Arbeitsanfall ist hier weniger verstetigt und stark vom individuellen Verfahrensablauf abhängig.

Nachdem die organisatorischen Rahmenbedingungen und das Aufgabenspektrum der Bodenordnung in Rheinland-Pfalz beschrieben wurden, spezifiziert das folgende Kapitel die untersuchungsleitende Methodik der betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Analyse.

4.3 Methodik der Untersuchung

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

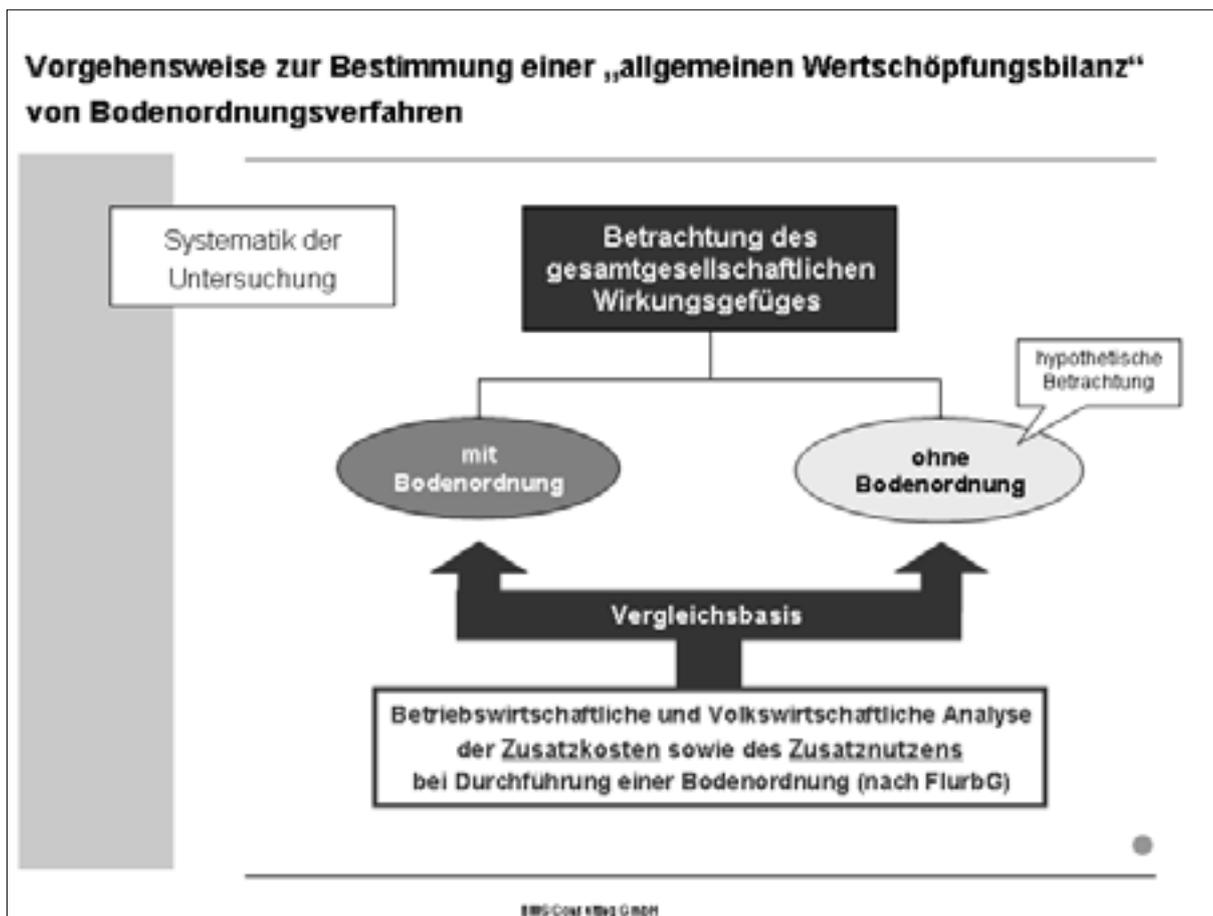


Abb. 14: Untersuchungssystematik

Im Fokus der Untersuchung stehen also die Veränderungen im gesamtgesellschaftlichen „Wirkungsgefüge“, die daraus resultieren, dass ein Flurbereinigungsverfahren eingeleitet wurde (vgl. *Abbildung 14*).

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

5. Betriebswirtschaftliche Analysen

Im Rahmen der folgenden Analyse der Ziel- und Ergebnisebenen soll ein umfassender Überblick über den Prozess der Leistungserstellung sowie den damit verbundenen Ressourcenverzehr auf *sämtlichen staatlichen Vollzugsebenen* gegeben werden. Der Schwerpunkt der betriebswirtschaftlichen Untersuchung liegt damit in einer differenzierten Betrachtung der Kostensituation (vgl. *Abbildung 15*).

Auf Grundlage der Daten der Kosten- und Leistungsrechnung für das Jahr 2005 findet zunächst eine *Analyse der Gesamtkostensituation der DLR* statt. Daran schließt sich eine detaillierte Analyse der *verfahrenspezifischen Produktkosten* ausgewählter Bodenordnungsverfahren an. Dazu sind die gesamten Verfahrens- und Ausführungskosten aller beteiligten staatlichen Leistungsebenen in die Analyse zu integrieren. Abgerundet werden die betriebswirtschaftlichen Untersuchungen durch eine abschließende Impact-Betrachtung.

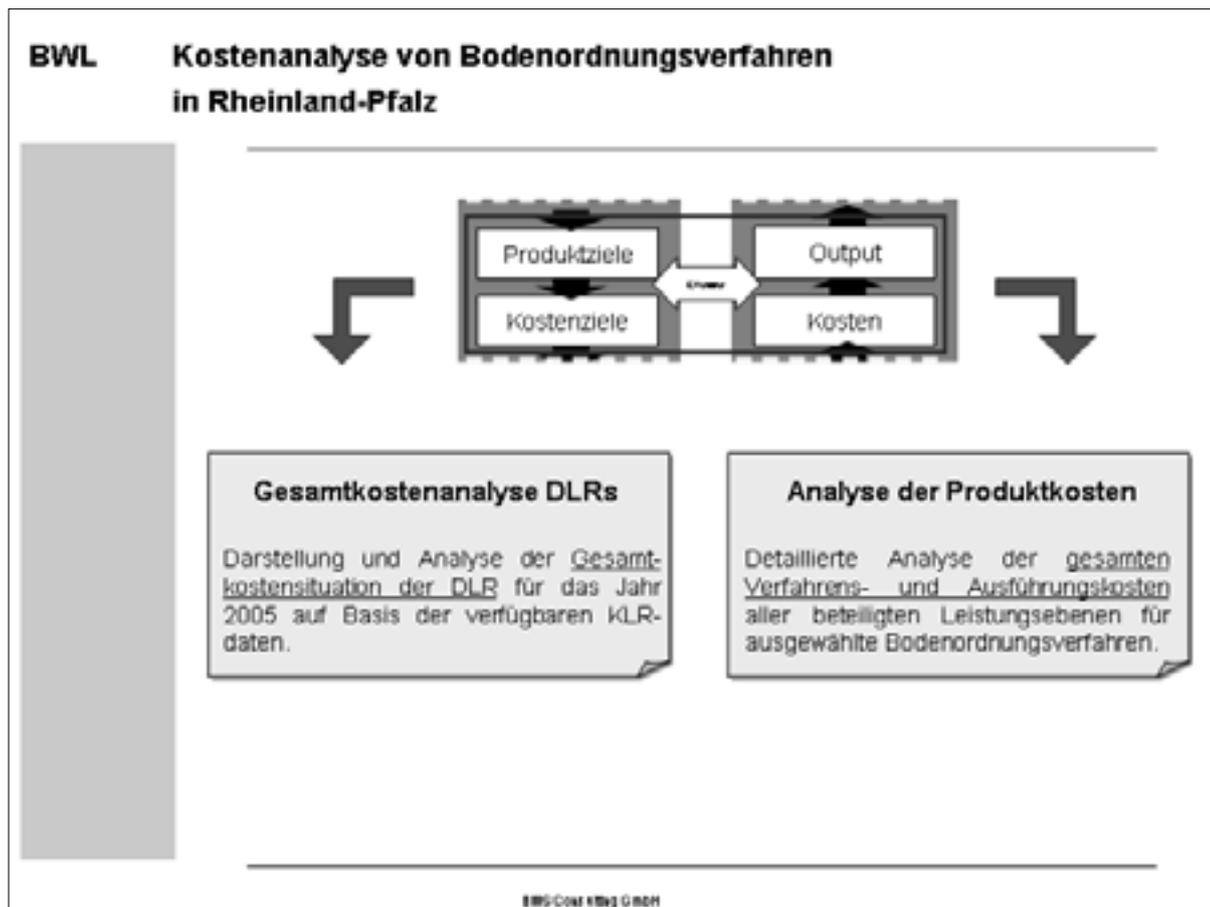


Abb. 15: Aufbau der Kostenanalyse

5.1 Betrachtung der Gesamtkostensituation

Grundlage für ziel- und ergebnisorientierte Kostenaussagen zum Verwaltungshandeln ist die Institutionalisierung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Dazu ist der Aufbau einer Kostenarten-, einer Kostenstellen- und einer Kostenträgerrechnung notwendige Voraussetzung zur Ermittlung der benötigten Kostendaten im oben beschriebenen Sinne.

Die **Kostenartenrechnung** gibt einen grundlegenden Rahmen für die strukturierte Auswertung von Kosten vor. Kriterium für die Gliederung ist die Art der verbrauchten Produktionsfaktoren (Ressourcen). Die Systematik der KLR ähnelt dabei der Gruppierung nach Haushaltstiteln in der Kameralistik. Eine wesentliche Erweiterung der herkömmlichen kameralen Betrachtung findet allerdings durch den Einbezug sämtlicher Kostenbestandteile sowie durch die Betrachtung von kalkulatorischen Kostenarten statt. Bei der Besoldung bzw. Vergütung werden beispielsweise Pauschalen für Beihilfen, Umzugskosten und Trennungsschädigung den Bruttokosten hinzugerechnet.

Zudem müssen Pensionszuschläge in Höhe von ca. 30% des Bruttogehaltes der Beamten kalkuliert werden. Zu den kalkulatorischen Kosten sind grundsätzlich Kosten aus den Bereichen kalkulatorische Abschreibungen¹⁵⁾, kalkulatorische Zinsen und kalkulatorische Wagnisse zu zählen.

Im Rahmen der **Kostenstellenrechnung** werden Orte definiert, denen sich der Wertverzehr der Ressourcen verursachungsgerecht zurechnen lässt. Die Kostenstellenrechnung zeichnet sich durch zwei wesentliche Funktionen aus. Zum einen wird hier ein Zusammenhang zwischen den entstandenen Kosten und dem Aufgabenbereich hergestellt, der diese Kosten verursacht. Durch diese Zuordnung lassen sich beispielsweise Abweichungsanalysen für gebildete Verantwortungsbereiche (Soll-Ist-Vergleich) durchführen. Zum anderen dient die Einrichtung einer Kostenstellenrechnung als Grundstruktur für die Erfassung und Verrechnung der Gemeinkosten.¹⁶⁾

Das dritte Teilsystem der KLR bildet die **Kostenträgerrechnung**. Hier wird analysiert, welche Leistungsergebnisse die Entstehung von Kosten verursacht haben. In der Privatwirtschaft ist dieses Objekt regelmäßig ein materielles Produkt bzw. eine Dienstleistung, der sog. Kostenträger. Analog zu Privatwirtschaft ist es daher auch in der öffentlichen Verwaltung notwendig, im Rahmen eines *Produktkonzeptes* die Dienstleistungen einer Behörde als Verwaltungsprodukte zu definieren. Die Kostenträgerrechnung ermöglicht nun, den gesamten Ressourceneinsatz für die einzelnen Verwaltungsprodukte (Kostenträger) differenziert auszuweisen. Die transparente Darstellung des Mitteleinsatzes auf Basis des Produktkonzeptes ist eine wesentliche Voraussetzung für eine effiziente Steuerung im Sinne einer modernen Dienstleistungsbehörde.

Die Kosten- und Leistungsrechnung der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum befindet sich derzeit noch in der Aufbauphase. Die ehemalige Kulturverwaltung, welche für die Bearbeitung von Bodenordnungsverfahren zuständig war, besaß im Gegensatz zur ehemaligen Agrarverwaltung keine vollständig ausgeprägte IST-Kostenrechnung. Vielmehr erfolgte seit Ende der neunziger Jahre die Buchung der Personaleinsatzzeiten auf einzelne Bodenordnungsverfahren.

15) Bei Abschreibungen handelt es sich um die Kosten des Werteverzehrs des Anlagevermögens für die ausgewiesene Periode. Auf Basis einer eingerichteten Anlagenbuchhaltung werden sämtliche Gegenstände (z.B. Gebäude, Gerätschaften, EDV etc.) inventarisiert und über die voraussichtliche Nutzungsdauer abgeschrieben.

16) Die Kostenrechnung unterscheidet zwischen Einzel- und Gemeinkosten. Bei Einzelkosten handelt es sich um Kosten, die man direkt einem Produkt zuordnen bzw. zurechnen kann. Gemeinkosten lassen sich dagegen keinem Produkt direkt zuordnen, sie müssen dementsprechend geeignet auf sämtliche Produkte verrechnet werden.

Eine Erfassung oder Buchung von Sachkosten bzw. eine Umlage der Gemeinkosten auf einzelne Bodenordnungsverfahren erfolgte allerdings nicht. Auf Grundlage dieser Personaleinsatzzeiten wurde zudem eine Prognoseformel erstellt, welche die Abschätzung der Personaleinsatzkosten für neue Flurbereinigungsverfahren unterstützen sollte.

Nach Zusammenlegung der ehemals getrennten Verwaltungseinheiten zu den Dienstleistungszentren Ländlicher Raum wurde ein Gesamtkonzept zur Kosten- und Leistungsrechnung erstellt und in den Echtbetrieb überführt. Aufgrund der erst zweijährigen Einsatzzeit hat die Kostenrechnung der DLR allerdings mit den - typischen - Umsetzungsproblemen im Praxisbetrieb zu kämpfen. Dies betrifft zum einen unterschiedliche Buchungskonventionen und Zuordnungen von Kosten zu bestimmten Kostenstellen, wodurch die Vergleichbarkeit der Ämter untereinander nur eingeschränkt möglich ist. Zum anderen sind die vollständige Umsetzung der Gesamtkonzeption und der reibungslose Echtbetrieb noch nicht in allen Ämtern gewährleistet.

Die *Kostenartenrechnung* der DLR zeichnet sich durch verschiedene Bewertungsformen aus. Die Bewertung der Personalkosten für die unterschiedlichen Vergütungsgruppen erfolgt mithilfe pauschalierter Personalkostensätze des Ministeriums für Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz und damit als normalisierter Kostenansatz. Im Gegensatz dazu werden die Sachkosten auf Grundlage real gebuchter Beträge und damit als Istkosten erfasst. Als problematisch ist der bisherige Umsetzungsstand zur Erfassung von Abschreibungen zu bewerten. Eine vollständige Inventarisierung der Sachmittel und die Verteilung des Ressourcenverbrauchs auf die Nutzungsdauer gelingt bisher nicht vollständig. Zudem ist zukünftig noch zu prüfen, ob sämtliche kalkulatorisch notwendigen Kostengrößen im bestehenden Ansatz berücksichtigt sind.

Die *Kostenstellenrechnung* der DLR orientiert sich an der grundlegenden Organisationsstruktur und den wesentlichen Aufgabenbereichen der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum. Dazu wird zunächst der Personalbestand - differenziert nach den einzelnen Ämtern - näher betrachtet (vgl. *Abbildung 16*). Die Gesamtzahl der Mitarbeiter teilt sich zu jeweils ca. 40% auf die Hauptbereiche „Landentwicklung“ und „Agrar“ auf. Zudem sind knapp 40 Mitarbeiter bei einer Technischen Zentralstelle beschäftigt, welche zentral technische Dienstleistungen für alle Ämter erbringt und dem DLR Rheinhessen-Nahe-Hunsrück angegliedert ist. Weiterhin ist dem DLR Mosel eine Bewilligungsbehörde zur einzelbetrieblichen Förderung landwirtschaftlicher Betriebe mit 17 Mitarbeitern zugeordnet. Im Bereich Behördenleitung und Verwaltung sind mit 183 Mitarbeitern ca. 13% der Gesamtbeschäftigten tätig.

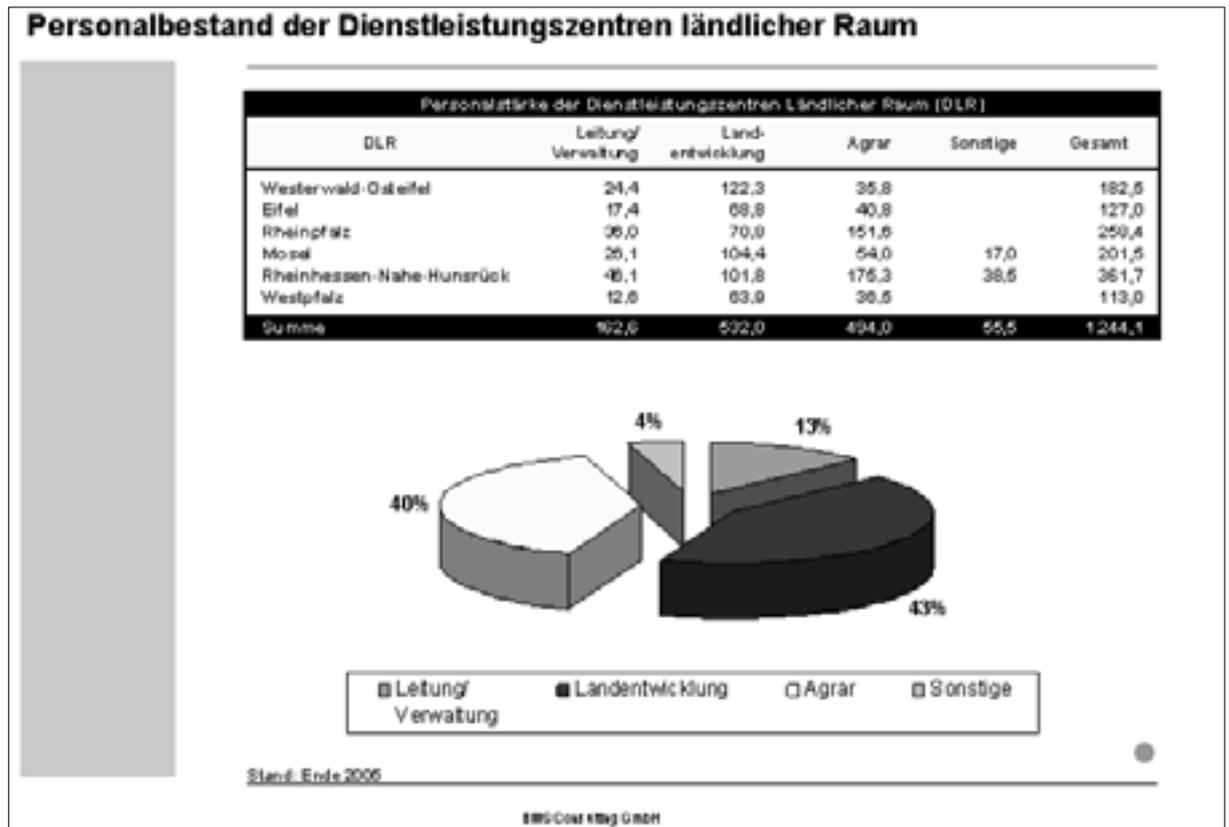


Abb. 16: Personalstärke der Abteilungen der DLR

Der zuvor beschriebene organisatorische Aufbau findet sich auch in der Gliederung der Kostenstellen wieder. Der Aufgabenbereich Bodenordnung ist dabei in fünf Kostenstellen unterteilt. Die Unterteilung erfolgt in Bodenordnung Nutzungstausch, Bodenordnung Infrastruktur, Entwicklung ländlicher Raum, Bodenordnung Weinbau und Bodenordnung Landwirtschaft und orientiert sich primär an der Hauptzielrichtung der Verfahren und den entsprechenden Bearbeitungsschwerpunkten. Im Bereich der zentralen Verwaltung werden vier Kostenstellen unterschieden, der Bereich „Agrar“ ist aufgrund der vielfältigen Aufgaben deutlich stärker in insgesamt fast 30 Kostenstellen differenziert.¹⁷⁾

Die Betrachtung der Gesamtkosten für das Dienstleistungsprodukt „Bodenordnung“ im Kalenderjahr 2005 erfolgt im Rahmen dieser Untersuchung auf Grundlage der Kostenstellenrechnung, da auswertbare Ergebnisse der *Kostenträgerrechnung* zum Zeitpunkt der Analyse nicht vorlagen. Hier sollten zukünftig seitens der DLR weitere Anstrengungen unternommen werden, um den Einsatz des Instruments der Kostenrechnung auch ergebnisorientiert auszugestalten und entsprechende entscheidungsrelevante Ist-Kostendaten zeitnah verfügbar zu machen.

17) Eine differenzierte Betrachtung des Bereiches „Agrar“ unterbleibt im Rahmen dieser Untersuchung.

Eine Analyse der dargestellten Kostendaten weist einige Auffälligkeiten in den Personalkosten im Bereich Bodenordnung auf. So liegen die durchschnittlichen Personalkosten je Mitarbeiter mit Ausnahme des Amtes Mosel bei ca. 47 Tsd. € p.a. auf einem üblichen Niveau. Die deutlich geringeren Kosten des DLR Mosel lassen sich nach Aussagen des Auftraggebers auf die besondere Personalstruktur in diesem Amt zurückführen – mit einem höheren Anteil der Mitarbeiter im gehobenen Dienst.

Weiterhin auffällig sind die geringen Zuschlagsätze für Vorkosten des DLR Westpfalz und insbesondere des DLR Mosel. Diese Ämter zeichnen sich durch einen relativ höheren Anteil an Mischarbeitsplätzen im Bereich der zentralen Dienste aus, so dass Mitarbeiter häufig auch direkt für bestimmte Bodenordnungsverfahren tätig sind. Erfolgt eine starke Buchung der Personaleinsatzzeiten direkt auf einzelne Verfahren, drückt sich dies in einer entsprechend niedrigen Vorkostenquote aus. Allerdings muss auch hier zukünftig auf eine Angleichung der unterschiedlichen Buchungskonventionen geachtet werden, um Interpretationsproblemen bereits frühzeitig vorzubeugen bzw. eine Harmonisierung in der Kostendarstellung zu erzielen.

Die Problematik unterschiedlicher Buchungskonventionen gilt in besonderer Weise für die ausgewiesenen Sachkosten der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum. Hier zeigen sich deutliche Differenzen in den ausgewiesenen direkten und indirekten Sachkosten zwischen den einzelnen Ämtern (vgl. *Abbildung 18*). Dies ist vor allem auf eine unterschiedliche Verbuchung von Mieten und der Gebäudekosten zurückzuführen, welche teilweise komplett im Vorkostenbereich und teilweise komplett im Hauptkostenbereich berücksichtigt werden.

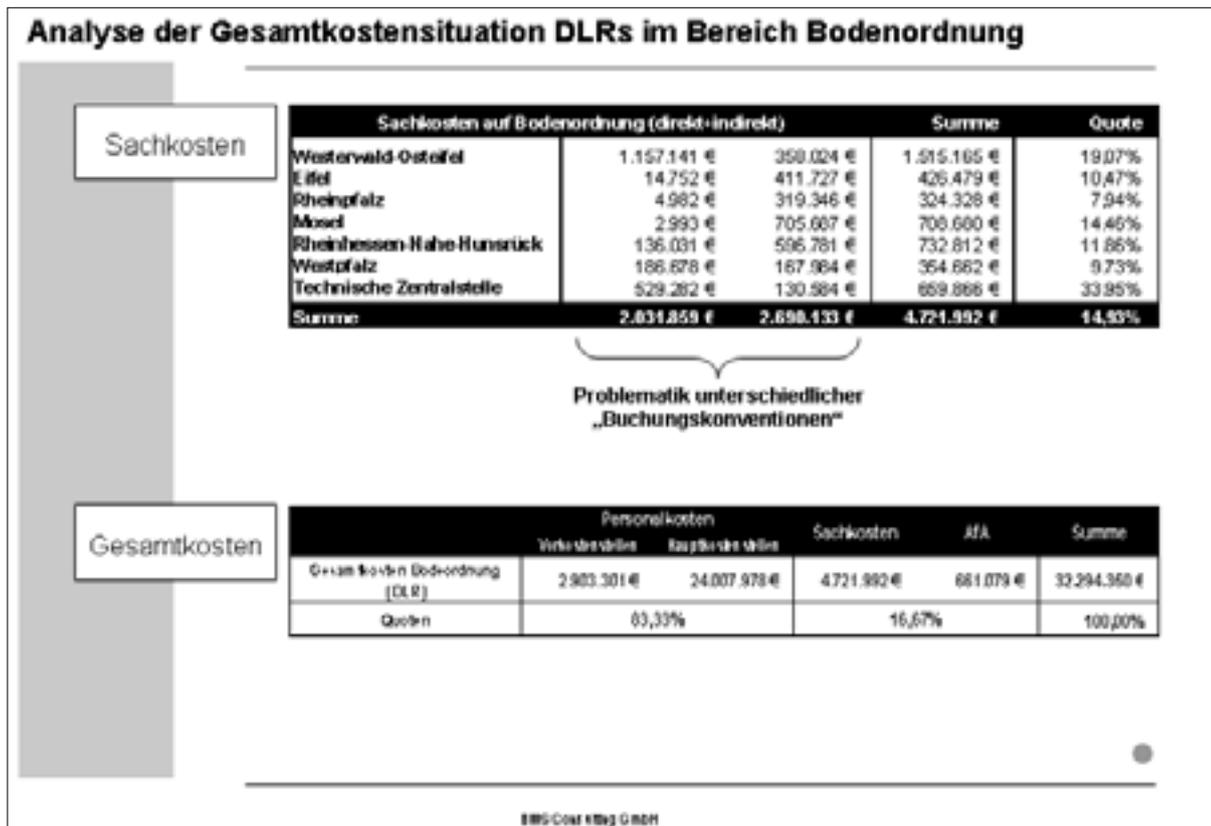


Abb. 18: Sachkosten und Gesamtkosten der Bodenordnung

Die Analyse der Sachkostenquoten zeigt weitere Auffälligkeiten. Insbesondere das DLR Rheinpfalz und das DLR Westpfalz weisen geringe Sachkostenquoten auf, was darauf zurückzuführen ist, dass im Gegensatz zu den anderen Ämtern jeweils nur ein Standort betrieben wird. Demgegenüber betreibt das DLR Westerwald-Ostefel drei Standorte und hat daher im Ämtervergleich auch die höchste Sachkostenquote.¹⁹⁾ Ein Sonderfall stellt die Technische Zentralstelle dar. Hier wird die zentrale Materialwirtschaft betrieben, so dass naturgemäß auch weit überdurchschnittliche Sachkosten entstehen.

Nach Erfassung der gesamten Personalkosten und Sachkosten für den Bereich Bodenordnung verbleibt noch die Analyse der Abschreibungen (AfA). Da eine korrekte Erfassung und Verbuchung im Rahmen der Kostenartenrechnung bislang nicht erfolgt, wurden die AfA mit 660 T€ im Rahmen dieser Untersuchung plausibel abgeschätzt.²⁰⁾

Nach Ausweis und Analyse aller relevanten Kostenbestandteile ergeben sich für die Dienstleistungszentren Ländlicher Raum im Jahr 2005 Gesamtkosten für die Bearbeitung von Bodenordnungsverfahren in Höhe von 32,29 Mio. €.

19) Mieten und Gebäudekosten stellen den Hauptbestandteil der gesamten Sachkosten dar.

20) Die Höhe der geschätzten Abschreibungen orientiert sich an Erfahrungswerten der Landwirtschaftsverwaltung in Nordrhein-Westfalen und wurde mit 14% der Sachkosten festgesetzt.

Für das Ziel der Gesamtuntersuchung - das Erstellen einer gesamtgesellschaftlichen Wertschöpfungsbilanz für ausgewählte Bodenordnungsverfahren - sind allerdings nicht die Jahreskosten der DLR relevanter Betrachtungsgegenstand. Vielmehr müssen die gesamten verursachten Kosten eines Flurbereinigungsverfahrens über die gesamte Laufzeit der Bearbeitung ermittelt werden. Dazu ist eine Ausweitung und Änderung der Betrachtungsweise im Rahmen der Kostenanalyse erforderlich.

5.2 Analyse der gesamten Verfahrens- und Ausführungskosten ausgewählter Bodenordnungsverfahren

Entsprechend der vorgestellten Untersuchungssystematik müssen die in Summe aus einem Bodenordnungsverfahren entstehenden gesamtgesellschaftlichen Kosten analysiert werden. Zunächst sind daher die relevanten Kostenbestandteile abzugrenzen, welche in die Analyse einbezogen werden müssen. Im Rahmen der Flurbereinigung unterscheidet man in diesem Zusammenhang zwischen Verfahrens- und Ausführungskosten der Bodenordnung (vgl. *Abbildung 19*).

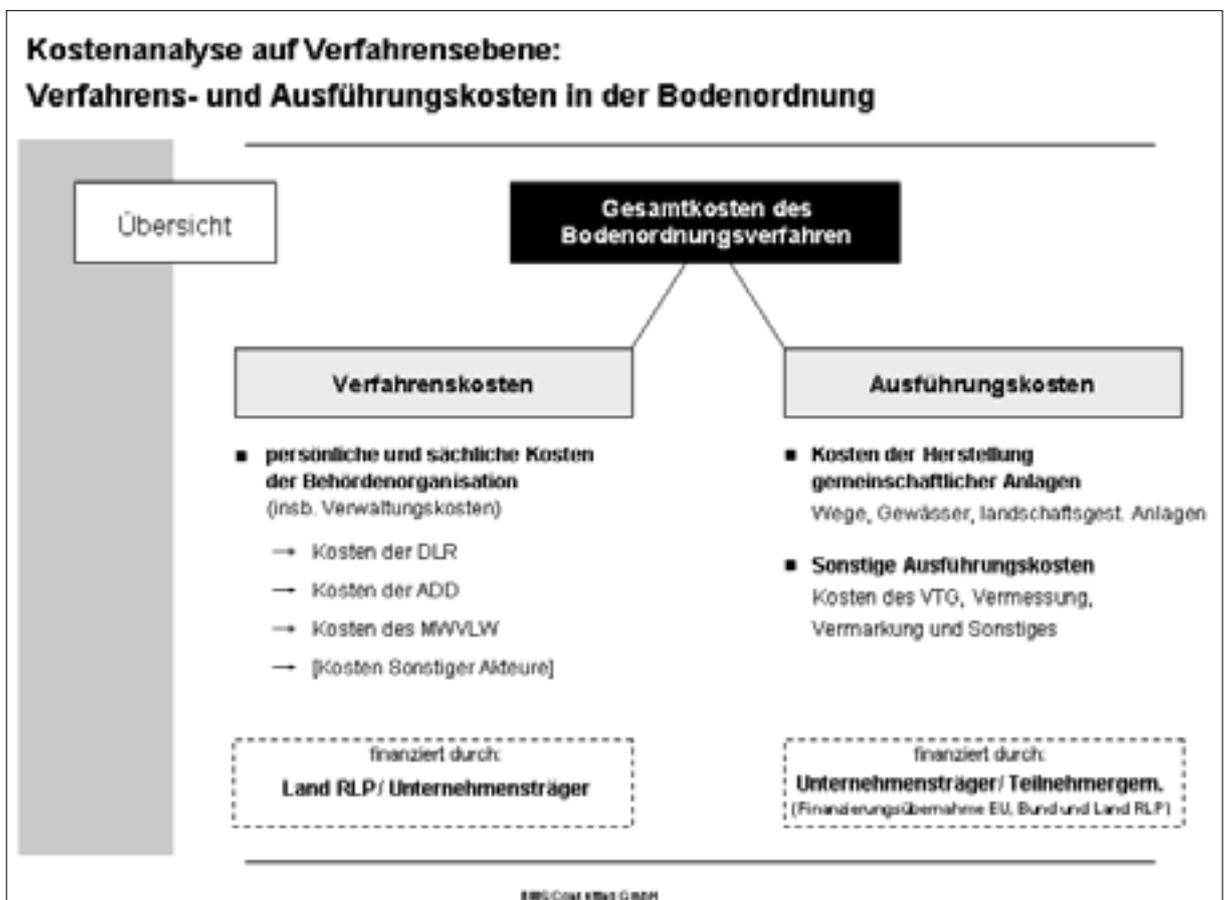


Abb. 19: Verfahrens- und Ausführungskosten

Bei den *Verfahrenskosten* handelt es sich um die persönlichen und sächlichen Kosten der Behördenorganisation, dies sind insbesondere Verwaltungskosten. Hierbei ist zu beachten, dass sämtliche, an der Verfahrensausführung direkt bzw. indirekt beteiligten staatlichen Vollzugsebenen in die Analyse einbezogen werden müssen. Dazu zählen die Dienstleistungszentren Ländlicher Raum, die zuständige Mittelinstanz, die ADD in Trier sowie das zuständige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie sonstige Beteiligte. Die *Ausführungskosten* sind Kosten für die Herstellung der sog. gemeinschaftlichen Anlagen ²¹⁾ sowie Kosten im Zusammenhang mit der Vermessung, Vermarkung und Wertermittlung der vom Verfahren betroffenen Grundstücke.

Zunächst waren jedoch fünf Flurbereinigungsverfahren auszuwählen, die im Rahmen dieser Untersuchung einer detaillierten Analyse unterzogen werden sollen. Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse des NRW-Projektes ist das Ziel dieser Untersuchung, die Betrachtung auch auf andere Verfahrensarten der Bodenordnung auszuweiten. Insbesondere soll daher ein relevanter Querschnitt über sämtliche Verfahrenstypen gebildet werden, um einen möglichst breiten Einblick in die unterschiedlichen Wirkungszusammenhänge zu bekommen. Demnach wurden die in *Abbildung 20* dargestellten Verfahren ausgewählt.

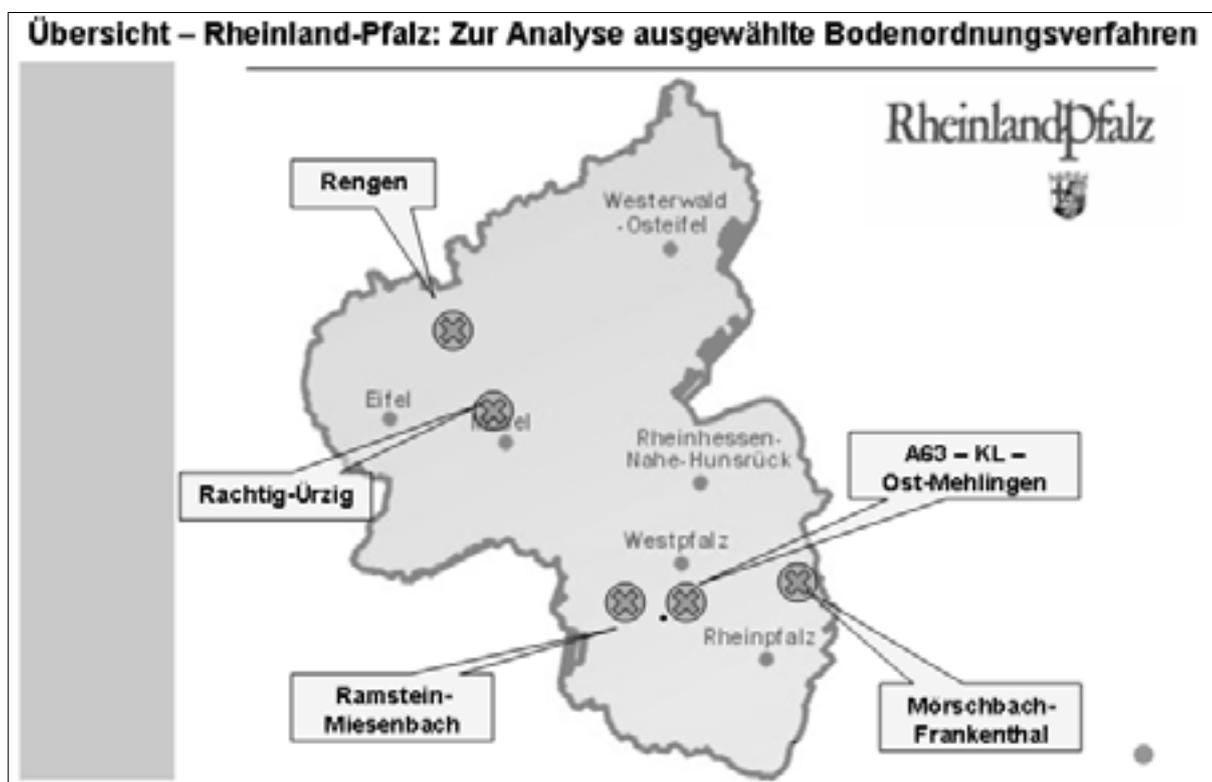


Abb. 20: Ausgewählte Bodenordnungsverfahren

21) Bei den gemeinschaftlichen Anlagen handelt es sich insbesondere um kleine Nebenstraßen bzw. befestigte Feldwege, welche im Flurbereinigungsgebiet angelegt werden sowie sonstige landwirtschaftsgestaltende Maßnahmen.

Die Übersichtskarte von Rheinland-Pfalz zeigt die geografische Lage der fünf Flurbereinigungsverfahren. Weitere Angaben zu diesen Verfahren finden sich in der Tabelle in der folgenden *Abbildung 21* sowie in einer Beschreibung im Anhang dieses Gutachtens. Für die detaillierte Kosten- und Wirkungsanalyse wurden drei Vereinfachte Verfahren sowie eine Regelflurbereinigung und eine Unternehmensflurbereinigung ausgewählt, welche Wirkungen im Bereich des Naturschutzes, der allgemeinen Infrastruktur, des Hochwasserschutzes sowie in Landwirtschaft und Weinbau aufweisen.

Detailangaben zu den ausgewählten Bodenordnungsverfahren in Rheinland-Pfalz

Detailbeschreibung*

Daten zum Verfahren	Vereinfachte Flurb. §86			Flurb. §1	Flurb. §87
	Mörschbach-Frankenthal	Rengen	Ramstein-Miesenbach	Rochtig-Ürzig	A63 – Kl. Ost-Mehlingen
Zuständiges Amt	DLR Rheinpfalz	DLR Eifel	DLR Westpfalz	DLR Mosel	DLR Westpfalz
Hauptgrund des Verfahrens	Renaturierung und Hochwasserschutz	Flächenmanagement Autobahn A1	Ausgleich zum Ausbau Airbase Ramstein	Erhalt des Steiltagenweinbaus	Flächenmanagement Autobahn A63
Nebenziele des Verfahrens	Agrarstrukturverbesserung	Agrarstrukturverbesserung	Agrarstrukturverbesserung	Flächenmanagement B53 und B50n	Agrarstrukturverbesserung
Datum des Flurb.-Beschlusses	05.11.2002	01.12.1998	12.03.2003	20.12.1995	19.11.1999
Größe der Flurbereinigung in ha	75,4 ha	574 ha	47 ha	144 ha	1.370 ha
Anzahl der legitimierten Grundstückseigentümer	82	293	475	1.182	1.020
Anzahl der betroffenen Flurstücke	99	1.305	542	3.980	1.685

* Weitere Angaben zu den Mutterverfahren finden sich in der Anlage dieser Untersuchung

IBG Consulting GmbH

Abb. 21: Detailbeschreibung der ausgewählten Verfahren

Im weiteren Verlauf der betriebswirtschaftlichen Analyse werden für diese Flurbereinigungsverfahren die gesamten *Verfahrenskosten* aller relevanten staatlichen Vollzugsebenen auf ihre Kostenwirkung hin untersucht. Dabei handelt es sich im Einzelnen um die folgenden Untersuchungsbereiche:

- Dienstleistungszentren Ländlicher Raum
- Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
- Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau
- Sonstige am Verfahren beteiligte Akteure

Zusätzlich werden in einem weiteren Schritt die gesamten *Ausführungskosten* der beschriebenen fünf Verfahren erhoben und in die Aufstellung der Gesamtkosten einbezogen.

Verfahrenskosten der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum

Zur Berechnung der gesamten Verfahrenskosten der DLR für die ausgewählten Flurbereinigerungsverfahren sind drei Analyseschritte notwendig (vgl. *Abbildung 22*). Zunächst sind in einem ersten Schritt im Rahmen einer Kapazitätsanalyse bzw. Kapazitätsprognose die gesamten Personalkosten der fachlich für die Bearbeitung des Verfahrens zuständigen Abteilungen zu erheben. In einem zweiten Schritt erfolgt die Umlage des Leitungs- und Verwaltungsbereichs durch einen entsprechenden Zuschlagssatz. Im dritten und letzten Schritt werden die allgemeinen Sach- und Dienstleistungskosten erfasst und über eine Durchschnittsquote aller DLR abgebildet.

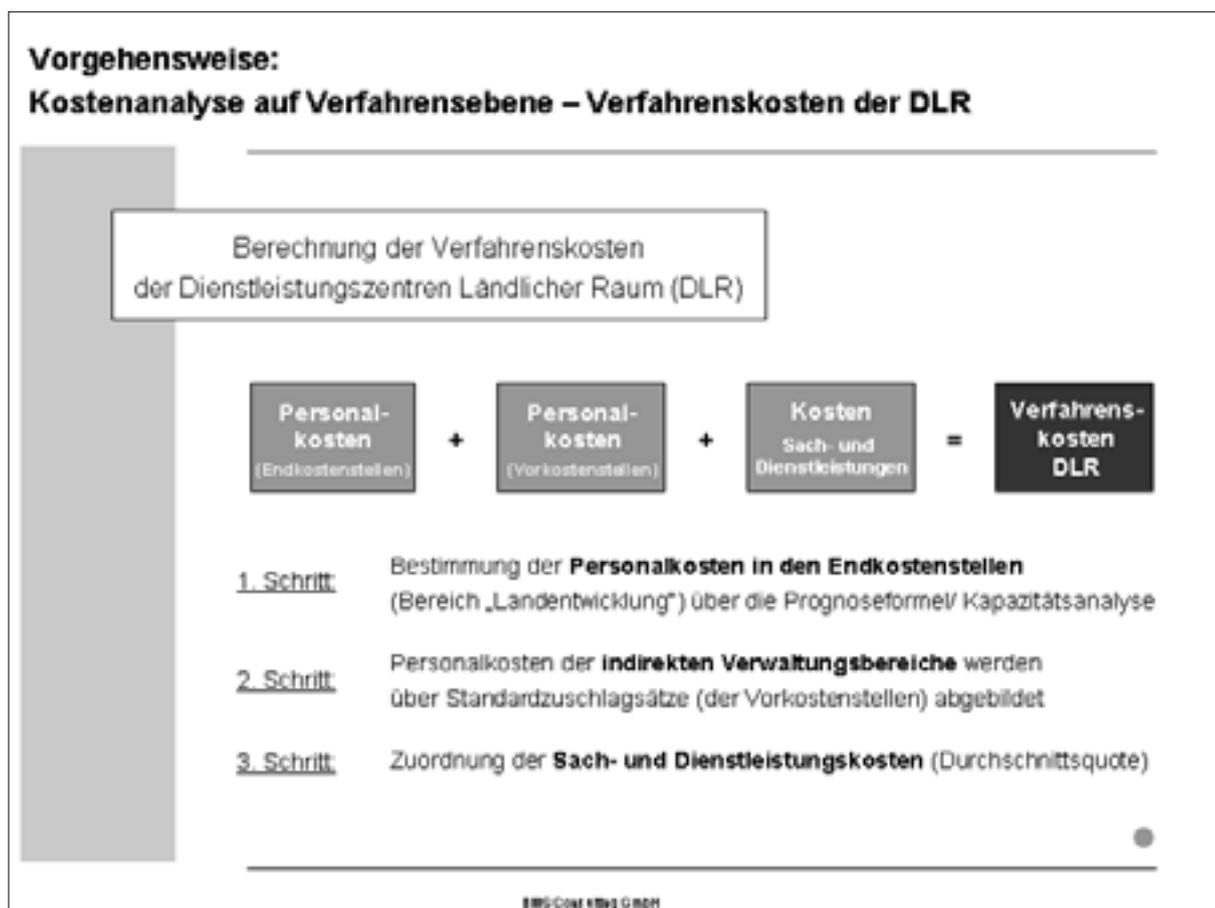


Abb. 22: Vorgehensweise der Verfahrenskostenanalyse DLR

Zur Bestimmung der Personalkosten der direkt für die Verfahrensabwicklung zuständigen Bereiche ist eine Kapazitätsanalyse über den gesamten Bearbeitungszeitraum der fünf ausgewählten Bodenordnungsverfahren notwendig. Dies erfordert einerseits eine Erhebung der bereits in den vergangenen Jahren für das jeweilige Verfahren eingesetzten Personalkapazitäten und andererseits eine Abschätzung des zukünftig noch zu erwartenden Bedarfs. Die Analyse erfolgte daher auf Grundlage der gebuchten Personaleinsatzzeiten in den zuständigen DLRs und wurde um Schätzwerte der Prognoseformel für noch ausstehende Bearbeitungsschritte ergänzt. Je nach erreichtem Verfahrensstand enthalten die in *Abbildung 23* dargestellten Gesamtbearbeitungszeiten ²²⁾ daher anteilig Ist- und Prognosewerte.

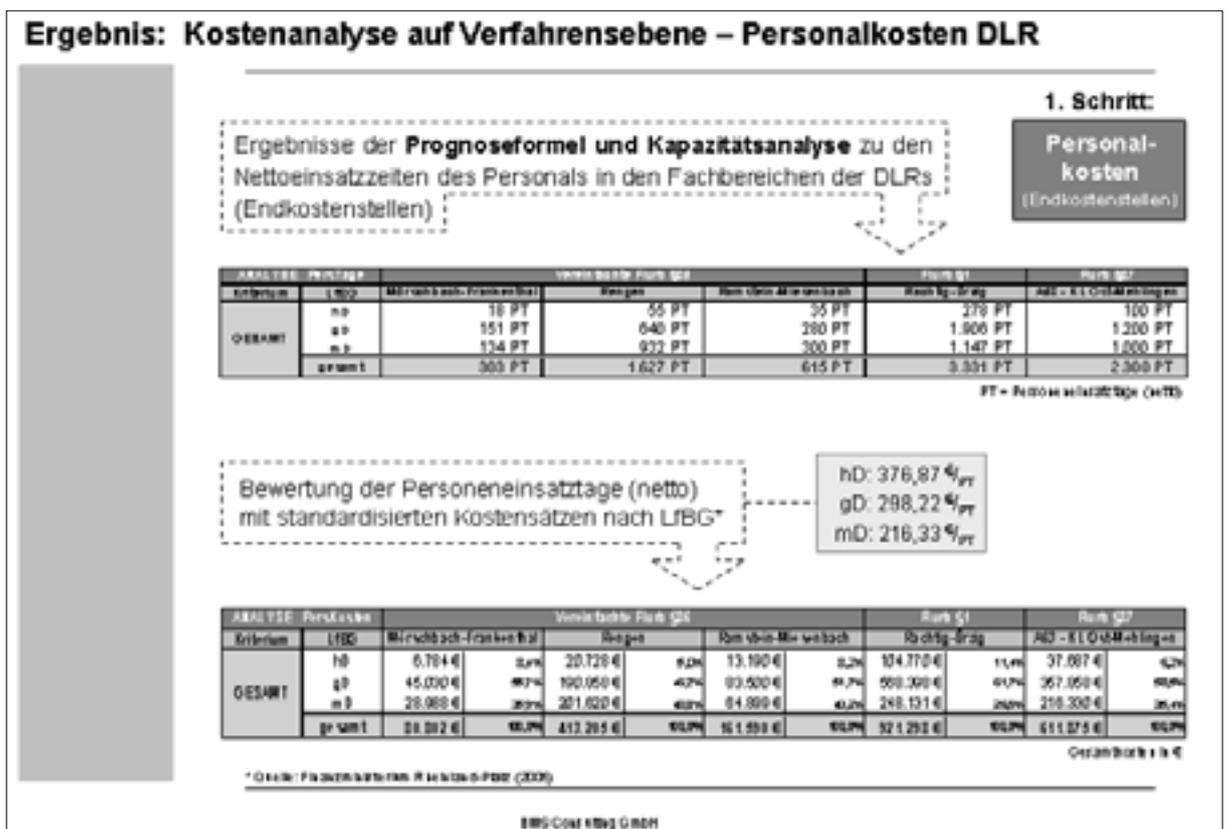


Abb. 23: Berechnung der Personalkosten (Endkostenstellen)

Um in Anschluss an die Kapazitätsanalyse eine möglichst exakte Kostenbewertung vornehmen zu können, wurden bei der Erhebung nach Laufbahngruppen der beteiligten Mitarbeiter (mittlerer Dienst, gehobener Dienst und höherer Dienst) differenziert. Bei der Bewertung der Personaleinsatzzeiten wurde wiederum auf durchschnittliche Kostensätze des Finanzministeriums RLP zurückgegriffen, so dass sich im Ergebnis die in *Abbildung 23* dargestellten Personalkosten für die ausgewählten Bodenordnungsverfahren ergeben.

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

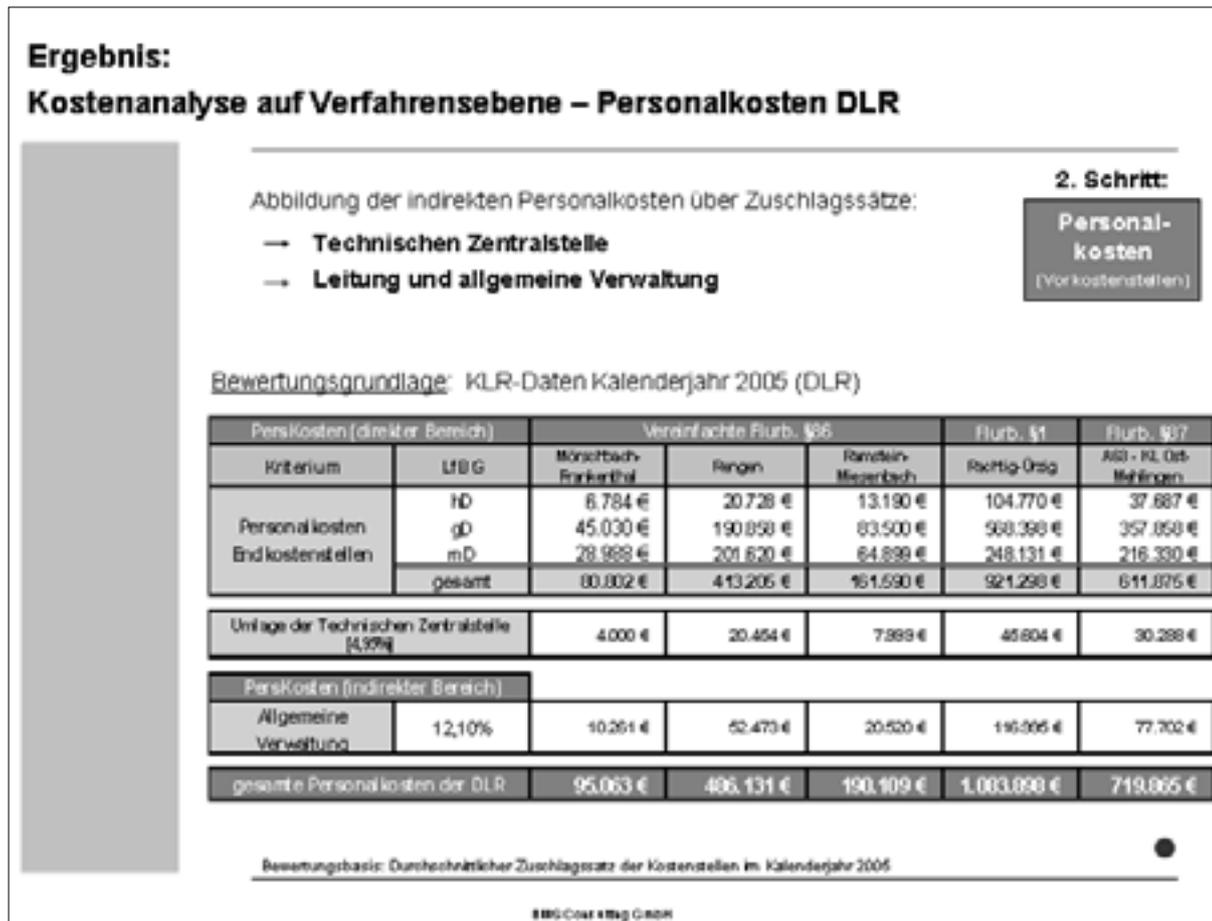


Abb. 24: Berechnung der Personalkosten (Vorkostenstellen)

Damit sind jedoch zunächst nur die gesamten Personalkosten der für die Bearbeitung zuständigen Fachabteilungen erhoben. Im zweiten Schritt müssen die indirekten Bereiche der „Technischen Zentralstelle“ sowie die „Dienststellenleitung und Allgemeine Verwaltung“ in die Analyse einbezogen werden (vgl. *Abbildung 24*). Grundlage der Bewertung sind die Darstellungen zur Gesamtkostensituation der Jahres 2005. Die dort festgestellten Verhältnisse werden sowohl für vergangene Jahre als auch für die Zukunft als konstant angenommen und somit durch einen entsprechenden Zuschlagssatz auf die bisher erhobenen fachlichen Personalkosten abgebildet. Im Ergebnis erhält man eine (Prognose) der gesamten Personalkosten der DLR zur Bearbeitung der ausgewählten Bodenordnungsverfahren.

Im dritten und letzten Schritt müssen die Kosten für Sach- und Dienstleistungen (insb. Gebäudemieten und Gebäudemanagement) sowie Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen in Ansatz gebracht werden. Dazu werden wiederum die Ergebnisse der Gesamtkostenanalyse für das Jahr 2005 herangezogen.

Die Sachkostenquote über alle Dienstleistungszentren inkl. der Technischen Zentralstelle betrug 16,67% (siehe *Abbildung 25*). Unterstellt man, dass dieses Niveau auch weiterhin Bestand hat, kann auch hier ein allgemeiner Zuschlagssatz Anwendung finden.

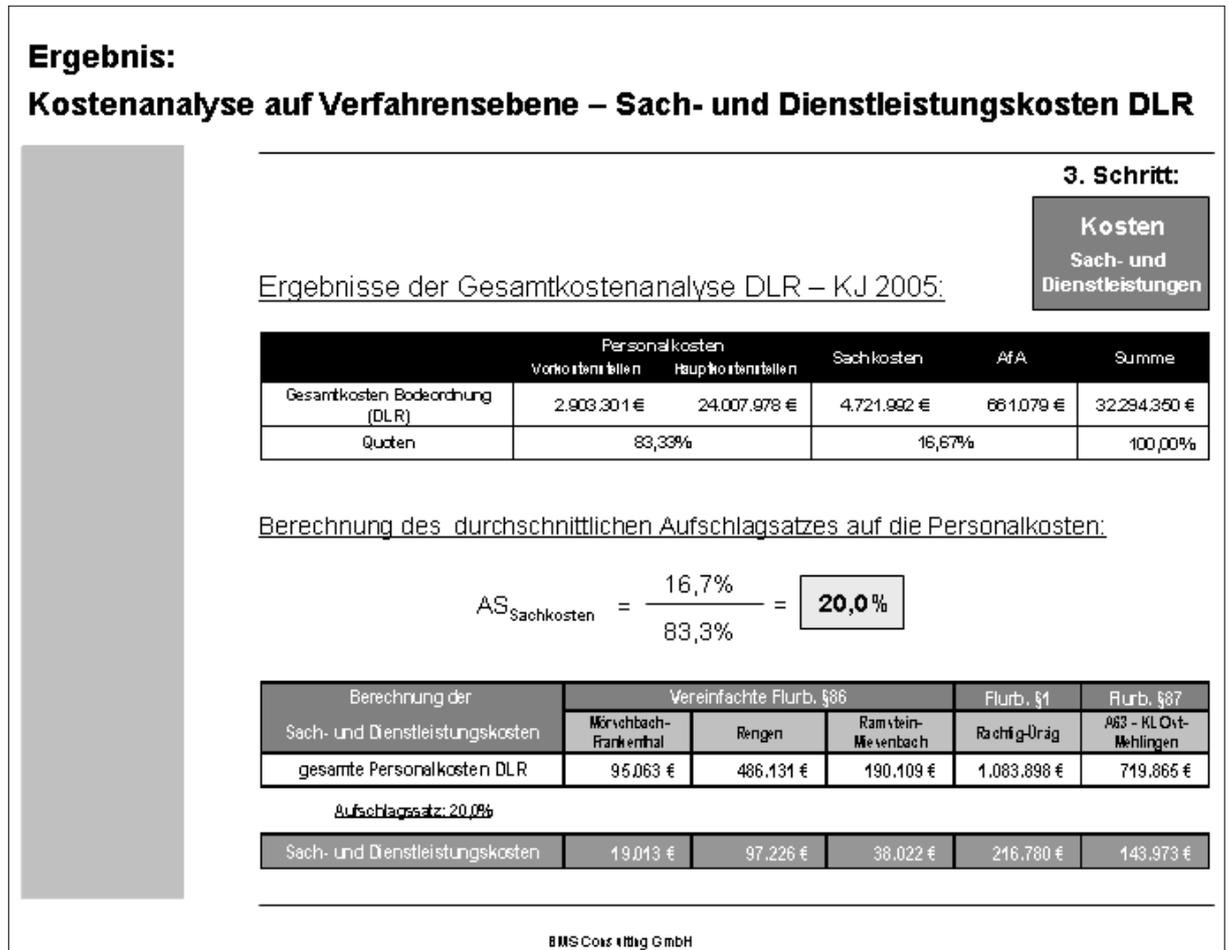


Abb. 25: Berechnung der Sachkosten

Setzt man die gesamten Personalkosten mit den gesamten Sachkosten ins Verhältnis, ergibt sich daraus ein durchschnittlicher Zuschlagssatz von 20,0%.²³⁾ Auf dieser Basis lassen sich - so wie in *Abbildung 25* dargestellt - die verfahrensspezifischen Sachkosten ermitteln.

23) Die Anwendung der amtsspezifischen Sachkostenquoten wurde in diesem Zusammenhang bewusst unterlassen, damit einerseits die technische Zentralstelle in voller Höhe in den dargestellten Kostengrößen berücksichtigt wird. Andererseits resultieren aus der Agrarverwaltungsreform im Jahr 2003 unterschiedliche Strukturen (insb. Anzahl der Standorte) in den einzelnen Ämtern, die eine Durchschnittsbetrachtung angemessen erscheinen lassen.

Führt man schließlich die einzelnen Analyseschritte zusammen, ergeben sich die in *Abbildung 26* dargestellten Verfahrenskosten für die staatliche Vollzugsebene „Dienstleistungszentren Ländlicher Raum“. Im Detail zeigen sich bei den ausgewählten Bodenordnungsverfahren bereits erhebliche Unterschiede in den ausgewiesenen Gesamtkosten von fast 1,2 Mio. €. Diese Unterschiede sind jedoch differenziert zu interpretieren, da die spezifischen Gegebenheiten jedes Verfahrens, wie z.B. die Größe der Verfahrensfläche, die Anzahl der betroffenen Eigentümer etc. berücksichtigt werden muss, da diese erhebliche Auswirkungen auf die Bearbeitungsintensität haben.²⁴⁾

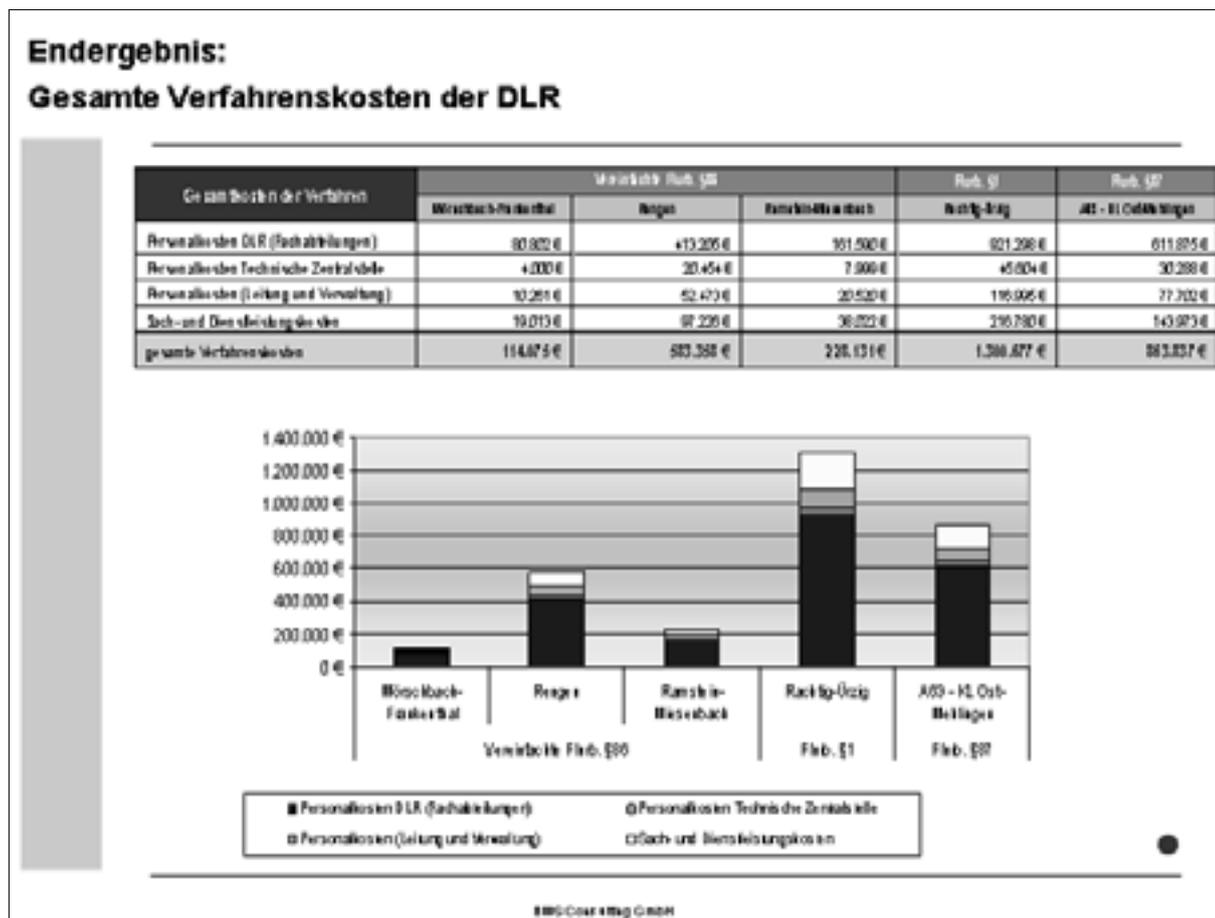


Abb. 26: Ergebnis der Verfahrenskostenanalyse DLR

Erst auf der Grundlage unterschiedlicher Kennzahlen kann eine sachgerechte Beurteilung der Verfahrenseffizienz erfolgen. Doch bevor eine Analyse der Verfahrenseffizienz vorgenommen wird, soll zunächst die Betrachtung auf weitere, am Verfahren beteiligte staatliche Vollzugsebenen ausgeweitet werden.

24) Vgl. hierzu auch die Ausführungen zur Kostenprognose anhand verschiedener Parameter.

Verfahrenskosten der ADD und des MWVLW

Die weiteren, an der Ausführung der ausgewählten Verfahren wesentlich beteiligten staatlichen Vollzugsebenen sind die ADD in Trier sowie das MWVLW in Mainz. Die ADD fällt in der Flurbereinigung die Aufgabe einer Oberen Flurbereinigungsbehörde zu (Abteilung 4 der ADD). Die Abteilung 6 des MWVLW ist die oberste Flurbereinigungsbehörde in Rheinland-Pfalz. Die entstehenden Kosten zur Erfüllung dieser Aufgaben sind dementsprechend zu berücksichtigen.

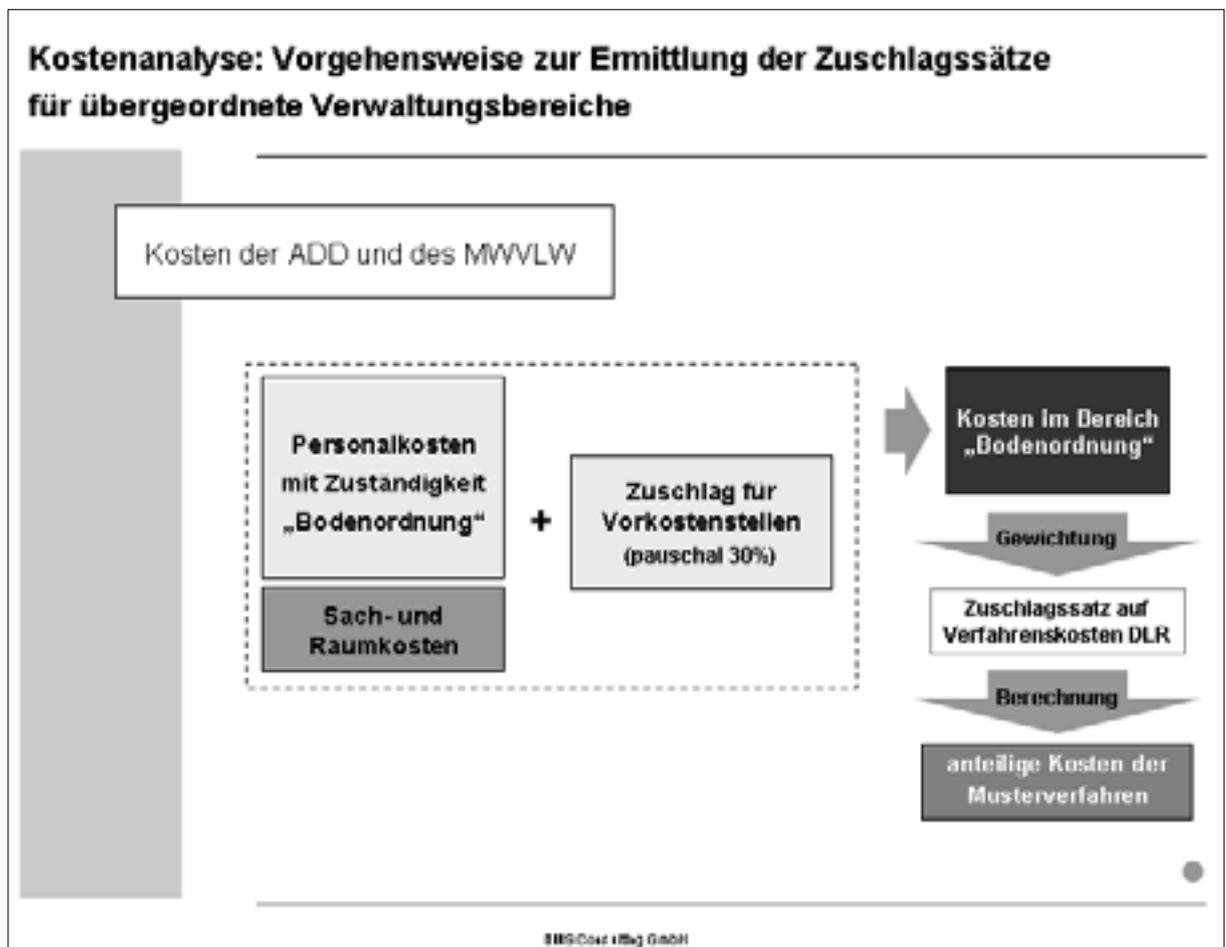


Abb. 27: Vorgehensweise der Kostenanalyse ADD und MWVLW

Zur Analyse der Verfahrenskosten dieser staatlichen Vollzugsebenen sind auch hier zunächst die allgemeinen Jahreskosten im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Bodenordnungsverfahren zu bestimmen und dann mit Hilfe eines Zuschlagssatzes anteilig auf die ausgewählten Verfahren zu verrechnen (vgl. *Abbildung 27*). Dazu werden wiederum die Kosten des Jahres 2005 als Bewertungsgrundlage herangezogen und für die gesamte Verfahrenslaufzeit als nahezu konstant angenommen.

In Zusammenarbeit mit dem Referat 44 der ADD wurden daher zunächst die Jahresgesamtkosten für den Bereich der Bodenordnung abgegrenzt. Da sich die Kostenträgerrechnung noch im Aufbau befindet, erfolgte die Analyse auf Basis der Kostenstellenrechnung. Bei der ADD bestehen 15,2 Personalstellen mit direkter Zuständigkeit für den Produktbereich „Bodenordnung“. In *Abbildung 28* sind die auf Basis von Standardsätzen bewerteten Personaljahreskosten dieser Stellen mit knapp 958 T€ angegeben.

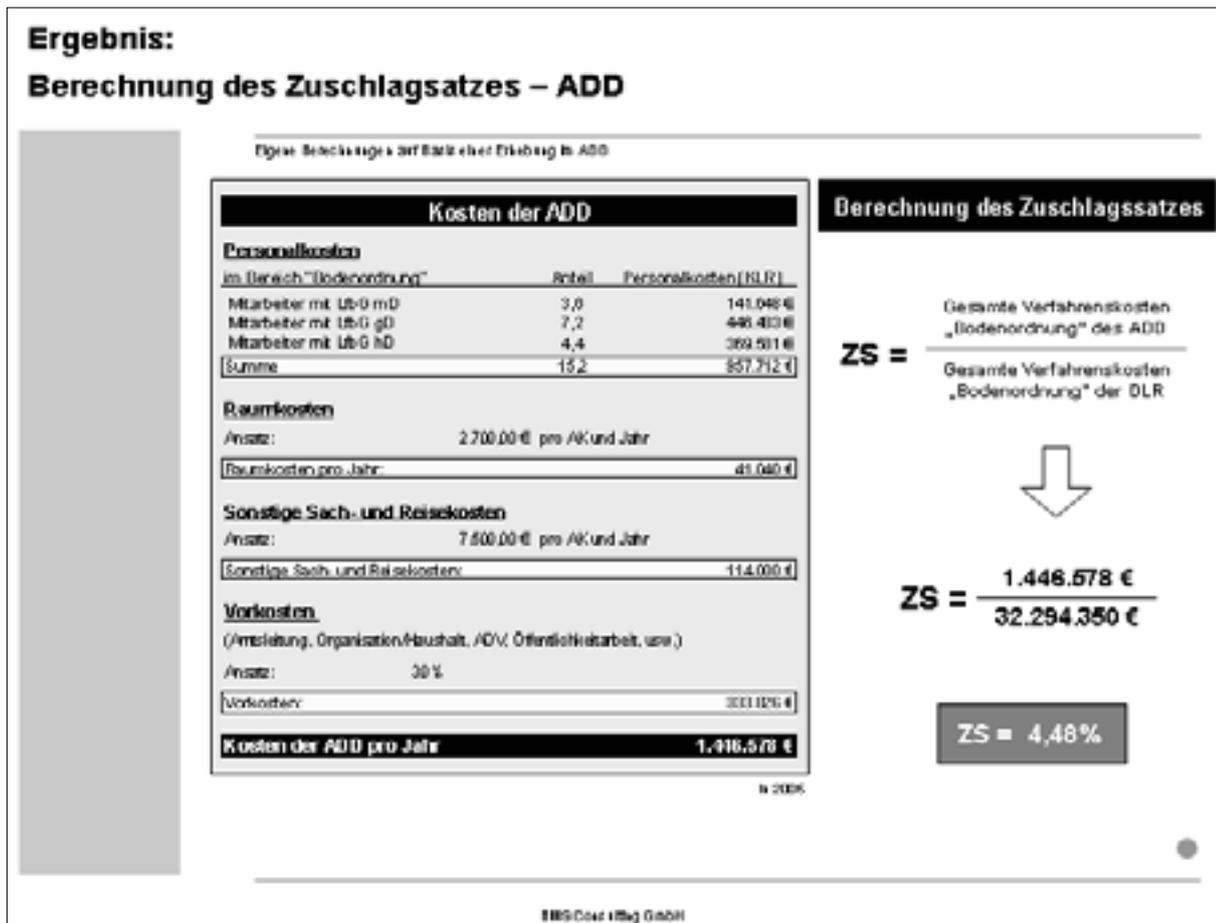


Abb. 28: Ergebnis der Kostenanalyse ADD

Weiterhin wurden pro Arbeitsplatz und Jahr 2.700 € für Raumkosten sowie 7.500 € für allgemeine Sachkosten und Reisekosten pauschal in Ansatz gebracht. Erweitert um einen allgemeinen Vorkostenzuschlag in Höhe von 30% erhält man damit Jahresgesamtkosten der ADD für Flurbereinigungsverfahren in Höhe von ca. 1.447 T€. ²⁵⁾ Setzt man dieses Ergebnis zu den gesamten Verfahrenskosten der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum ins Verhältnis, ergibt sich ein Zuschlagssatz von 4,48% für die Verfahrenskosten der ADD als mittlere staatliche Vollzugsebene.

25) Der Ansatz eines allgemeinen Vorkostenzuschlagssatzes in Höhe von 30% für Landesmittel- bzw. Landesoberbehörden orientiert sich an Erfahrungswerten der BMS Consulting GmbH aus zahlreichen anderen Untersuchungen.

Analog dazu wurden in Zusammenarbeit mit dem Referat 8604 des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau dessen Jahreskosten für den Bereich Bodenordnung erhoben. Beim Ministerium bestehen 8,6 Personalstellen mit direkter Zuständigkeit für den Produktbereich „Bodenordnung“, so dass sich auf Grundlage von Standardsätzen bewertete Personaljahreskosten in Höhe von 567 T€ ergeben. Erweitert um die entsprechenden Zuschläge für Raumkosten, Sachkosten und die allgemeine Behördenverwaltung erhält man damit Jahresgesamtkosten des MWVLW für Flurbereinigungsverfahren in Höhe von ca. 851 T€ (vgl. *Abbildung 29*).

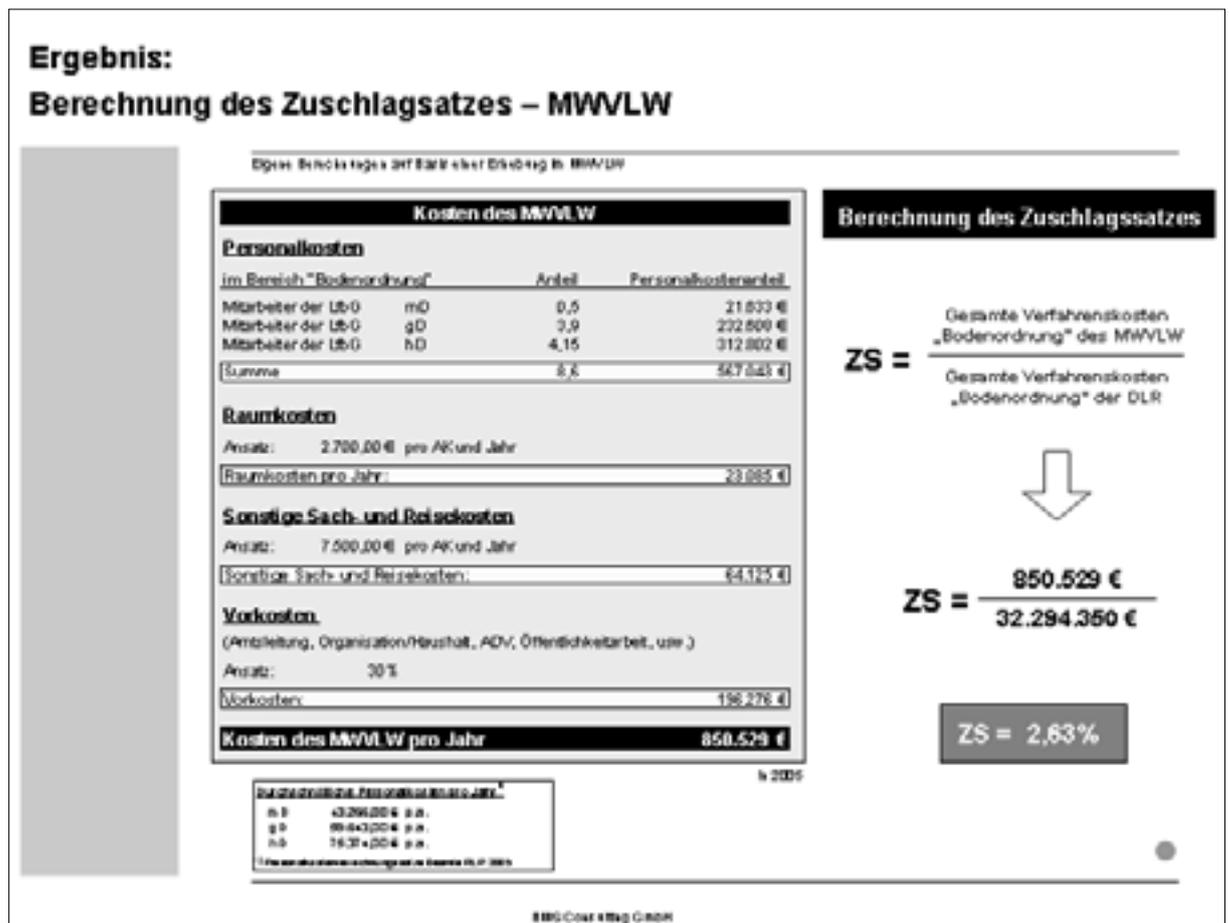


Abb. 29: Ergebnis der Kostenanalyse MWVLW

Verfahrenskosten Sonstiger Akteure

Im Rahmen des Projektes wurden zudem die Kostenwirkungen bei weiteren, an der Bearbeitung von Bodenordnungsverfahren beteiligten Akteuren, untersucht (vgl. *Abbildung 30*). Dies sind neben den bisher analysierten staatlichen Vollzugsebenen weitere *Zentraleinrichtungen des Landes RLP*. So werden beispielsweise bei der Oberfinanzdirektion (OFD) zentrale Landesaufgaben der Besoldung und Beihilfe wahrgenommen. Die Kosten dieser Dienstleistung müssen auf sämtliche betroffenen Verwaltungsbereiche des Landes umgelegt werden. Auf der Ebene einzelner Bodenordnungsverfahren ist die Höhe dieser Kosten allerdings so unerheblich, dass weitere Detailanalysen an dieser Stelle bewusst nicht erfolgten.

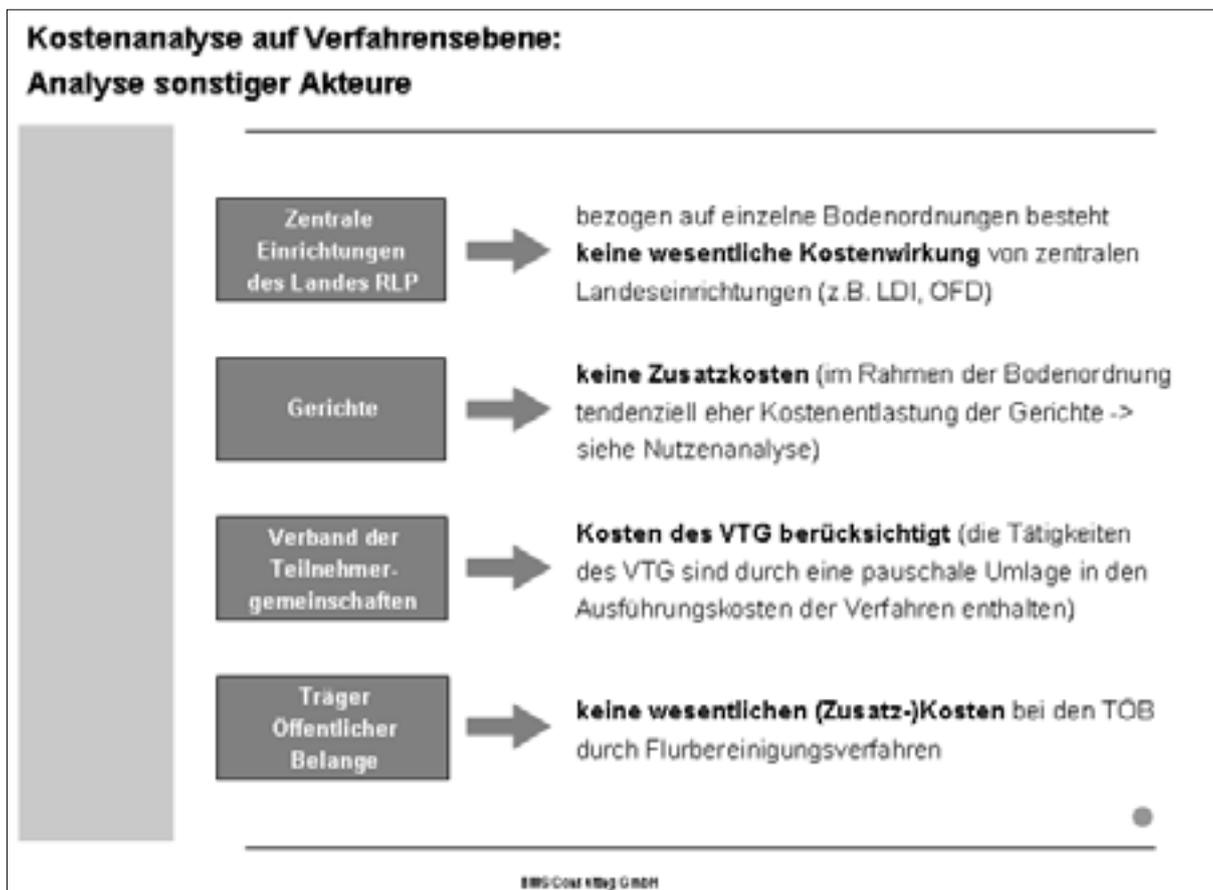


Abb. 30: Kostenanalyse weiterer Akteure

Im Rahmen eines Flurbereinigungsverfahrens können die betroffenen Grundstückseigentümer Widersprüche oder Klage gegen die Entscheidungen des Amtes erheben. In diesem Fall könnten auch relevante Zusatzkosten bei *Gerichten* entstehen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass insbesondere bei Infrastrukturprojekten durch begleitende Bodenordnung wesentlich weniger Klagen zu erwarten sind.

Dies deutet statt auf Zusatzkosten eher auf einen Zusatznutzen der Flurbereinigung hin, welcher jedoch Bestandteil der volkswirtschaftlichen Analyse sein wird.

In Rheinland-Pfalz nimmt der *Verband der Teilnehmergemeinschaften (VTG)* regelmäßig die gemeinschaftlichen Angelegenheiten der Teilnehmer bzw. Eigentümer wahr.²⁶⁾ Dies sind insbesondere die Bauabwicklung bei der Herstellung und Unterhaltung der gemeinschaftlichen Anlagen sowie die Kassen- und Buchführung. Der Verband finanziert sich dabei aus Beiträgen und einer pauschalen Umlage in Höhe von 9% der Baukosten. Diese Kosten sind Bestandteil der dargestellten Ausführungskosten (vgl. folgender Abschnitt und *Abbildung 31*) und damit in der bisherigen Analyse bereits einbezogen.

Zusätzlich sind in einem Flurbereinigungsverfahren auch die sog. *Träger Öffentlicher Belange (TÖB)* eingebunden. Dabei handelt es sich um regional zuständige Behörden bzw. sonstige Organisationen wie z.B. die Landwirtschaftskammer oder Naturschutzverbände, deren Aufgabenbereich durch die Planungen des Flurbereinigungsverfahrens berührt sein könnte. Diese werden daher über Inhalt und Ablauf des Verfahrens unterrichtet und erhalten somit Gelegenheit, eine Stellungnahme zu verfassen und evtl. vorhandene Einwände vorzubringen. Bei einer Analyse der Kostenwirkung ist zu beachten, dass die Träger öffentlicher Belange bei öffentlichen Projekten mit Flächenbedarf grundsätzlich in das Gesamtverfahren eingebunden sind, bei rein agrarstrukturellen Verfahren ist die Beteiligung eher gering. Eine wesentlich aus der Bodenordnung resultierende Kostenwirkung ist an dieser Stelle daher nicht zu erwarten bzw. im Rahmen der Gesamtanalyse zu vernachlässigen (Kostenwirkung <1%).

Ausführungskosten

Entsprechend der vorgestellten Untersuchungssystematik sind neben den gesamten *Verfahrenskosten* auch die gesamten Ausführungskosten für die ausgewählten Bodenordnungsverfahren zu bestimmen. Die *Ausführungskosten* sind Kosten für die Herstellung der sog. gemeinschaftlichen Anlagen sowie Kosten im Zusammenhang mit der Vermessung, Vermarkung und Wertermittlung der vom Verfahren betroffenen Grundstücke (vgl. *Abbildung 31*).

26) Zu einer detaillierten Aufgabenbeschreibung vgl. auch §18 FlurbG.

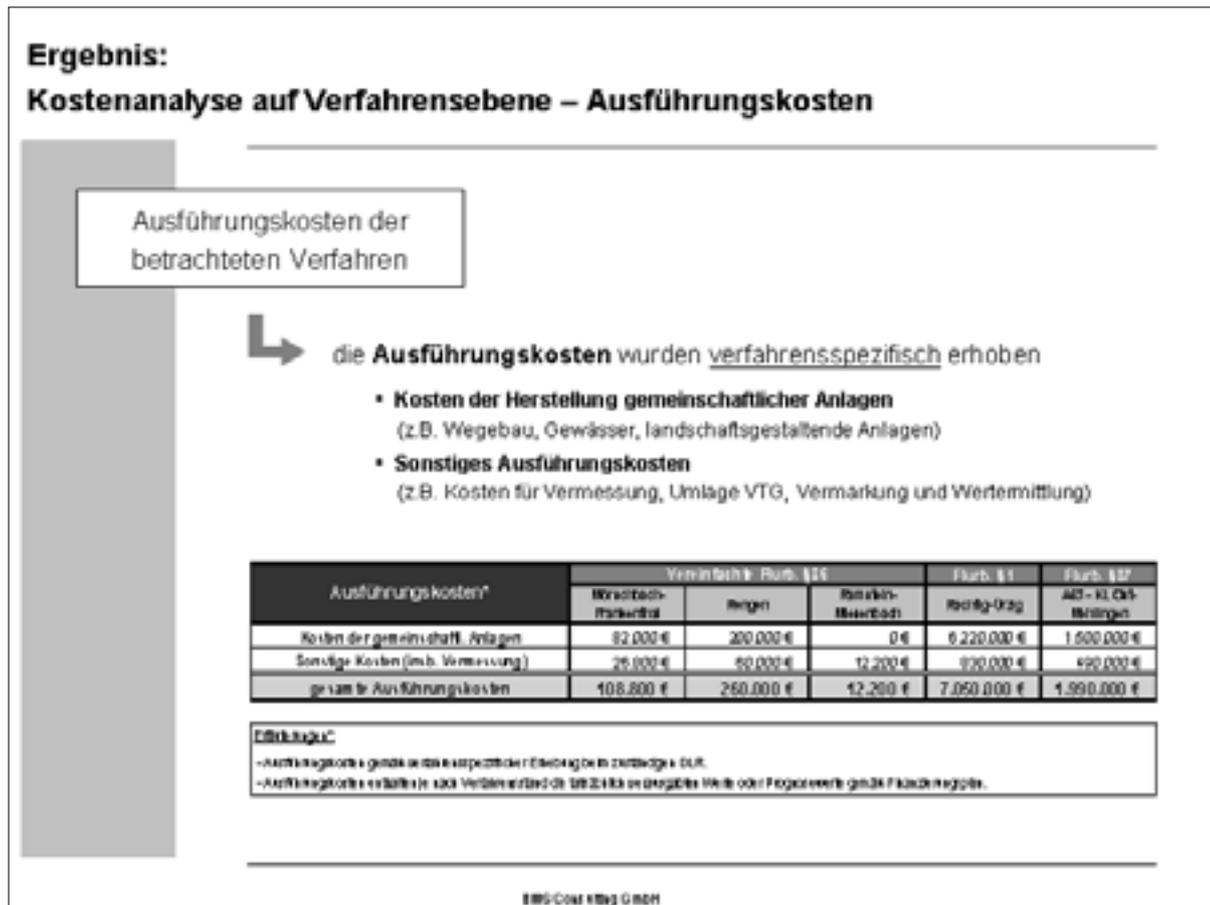


Abb. 31: Erhebung der Ausführungskosten

Die Ausführungskosten der ausgewählten Verfahren wurden bei den zuständigen Dienstleistungszentren Ländlicher Raum erhoben. Abhängig vom Verfahrensstand beziehen sich die Angaben auf die gesamten Ist-Ausgaben oder auf die zu erwartenden Ausgaben gemäß Finanzierungsplan. Auffällig sind in diesem Zusammenhang die im direkten Vergleich deutlich höheren Ausführungskosten des Weinbauverfahrens „Richtig-Ürig“ mit einer Gesamthöhe von ca. 7 Mio. €.

Gesamtkosten der ausgewählten Bodenordnungsverfahren

Unter Berücksichtigung der nunmehr erhobenen Ausführungskosten ergeben sich damit die Gesamtkosten der ausgewählten Bodenordnungsverfahren. Betont sei in diesem Zusammenhang nochmals die in dieser Art seltenen Form der Kostenanalyse. Gegenüber Analysen von Einzelbehörden wurde in diesem umfassenden Ansatz der gesamte Leistungserstellungsprozess im Rahmen der betrachteten Verfahren analysiert und der aus der Flurbereinigung resultierende bzw. notwendige Ressourceninput sämtlicher staatlichen Vollzugsebenen monetär bewertet (vgl. *Abbildung 32*).

**Kostenanalyse auf Verfahrensebene:
Endergebnis – Gesamtkosten der Verfahren**

Übersicht

Gesamtkosten der Verfahren	Verenlichte Flurb. §96			Flurb. §1	Flurb. §97
	Mörschbach-Frankenthal	Rengen	Ramstein-Miesenbach	Richtig-Ürzig	A63 - HL Ost-Wehlingen
Personalkosten DLR (Fachabteilungen)	80.802 €	483.205 €	161.590 €	921.298 €	611.875 €
Personalkosten Technische Zentrale	4.000 €	20.464 €	7.999 €	45.604 €	30.288 €
Personalkosten (Leitung und Verwaltung)	10.261 €	52.473 €	20.520 €	116.965 €	77.702 €
Zach- und Dienstleistungskosten	19.013 €	97.226 €	38.022 €	216.780 €	143.973 €
gesamte Verfahrenskosten DLR	114.079 €	653.368 €	228.131 €	1.299.677 €	863.837 €
Umlage ACC	5.111 €	26.134 €	10.220 €	58.270 €	38.700 €
Umlage MW/LW	3.000 €	15.342 €	6.000 €	34.208 €	22.719 €
Gesamte Verfahrenskosten	122.190 €	674.844 €	244.351 €	1.393.155 €	925.256 €
Kosten der gemeinwirtschaftl. Anlagen	82.000 €	200.000 €	0 €	6.220.000 €	1.500.000 €
Sonstige Kosten (insb. VTS, Vermessung)	26.800 €	60.000 €	12.200 €	830.000 €	490.000 €
Gesamte Ausführungskosten	108.800 €	260.000 €	12.200 €	7.050.000 €	1.990.000 €
GESAMTKOSTEN	230.990 €	884.834 €	256.551 €	8.443.155 €	2.915.256 €

BRG CASE Management

Abb. 32: Gesamtkosten der ausgewählten Verfahren

Die Gesamtkosten der ausgewählten Verfahren bewegen sich dabei in einer Spannbreite von 230.986 € für das Verfahren „Mörschbach-Frankenthal“ bis zu 8.443.155 € für das Verfahren „Richtig-Ürzig“. Bei einer Analyse der Gesamtkosten ist jedoch darauf zu achten, dass die absolute Kostenhöhe keine Beurteilung der Verfahrenseffizienz zulässt. Dies ist erst durch die Bildung geeigneter Kennzahlen annähernd möglich.

Berechnung ausgewählter Kennzahlen

Zur Beurteilung der Bearbeitungseffizienz der ausgewählten Verfahren müssen Kennzahlen gebildet werden, die die ermittelten Kostengrößen zu anderen Werten, wie z.B. die Größe der Verfahrensfläche oder die Anzahl der betroffenen Eigentümer ins Verhältnis setzen. Erst auf Grundlage dieser unterschiedlichen Kennzahlen kann eine in Ansätzen sachgerechte Beurteilung erfolgen.

Grundsätzlich lässt sich allerdings feststellen, dass in der Flurbereinigung ein Querschnittsvergleich verschiedener Verfahren untereinander aufgrund des starken Projektcharakters und sehr individuellen Verfahrensabläufen nur beschränkt möglich ist. Dies gilt hier umso mehr, da die ausgewählten Bodenordnungsverfahren sowohl von der Verfahrensart als auch vom Projekthintergrund her große Unterschiede aufweisen.

Zusätzlich ist auch weiterhin die Unterteilung der Gesamtkosten in Verfahrens- und Ausführungskosten zu beachten. Da bei den ausgewählten Bodenordnungsverfahren teilweise sehr umfangreicher Wegebau betrieben wurde (z.B. Richtig-Ürzig), würde eine Gesamtkostenbetrachtung die Ergebnisse verfälschen. Die Beurteilung der Verfahrenseffizienz kann also nur jeweils getrennt nach Verfahrenskosten und Ausführungskosten erfolgen. Für beide Kostengrößen sind dann jeweils unterschiedliche bzw. spezifische Kennzahlen²⁷⁾ zu bilden.

Generell sind die Verfahrenskosten einer Effizienzbetrachtung besser zugänglich als die Ausführungskosten. Durch interne Prozessverbesserung oder organisatorische Veränderungen kann seitens der Verwaltung hier aktiv in die Gestaltung von Kostenpositionen eingegriffen werden. Im Gegensatz dazu sind die Ausführungskosten stark von örtlichen Gegebenheiten und den Rahmenbedingungen des Bodenordnungsverfahrens abhängig, so dass sich hier ein eigenes Baukosten-Controlling anbietet. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung beschränkt sich die Kennzahlenanalyse daher auf die Beurteilung der Effizienz im Bereich der Verfahrenskosten.

Eine Kennzahl, die eine erste Beurteilung der ausgewiesenen Kostengrößen ermöglicht, ist das Verhältnis der Verfahrenskosten zur Gesamtfläche des Verfahrensgebietes. Im Durchschnitt der fünf ausgewählten Bodenordnungen ergeben sich im Rahmen dieser Untersuchung (gewichtete) Verfahrenskosten in Höhe von 1.497 €/ha (siehe *Abbildung 33*).

27) Im Bereich der Ausführungskosten können bspw. die Gesamtkosten des Wegebaus und die Gesamtlänge der neu geschaffenen Wege eine sinnvolle Kennzahl bilden.

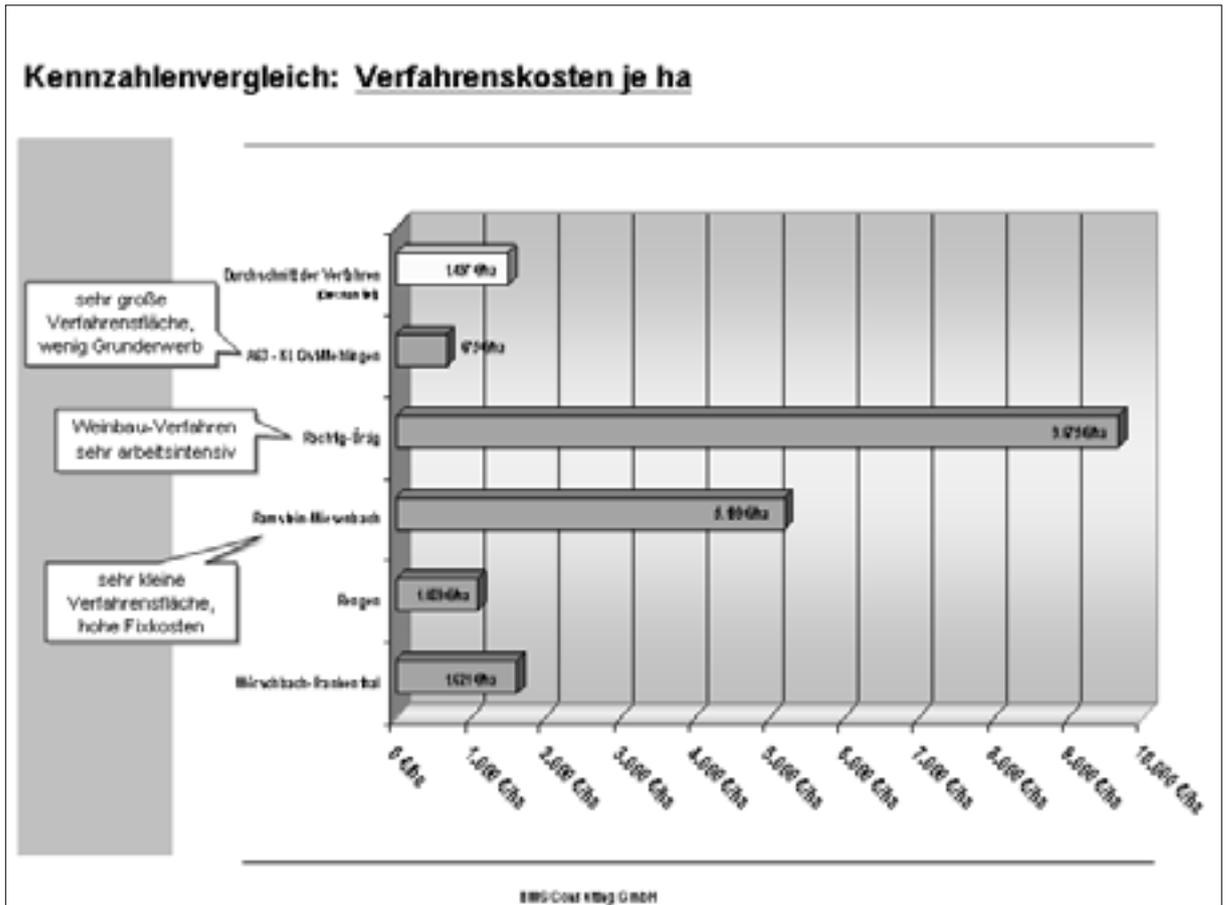


Abb. 33: Kennzahlenanalyse I

Bemerkenswert sind die teilweise erheblichen Abweichungen der ausgewiesenen Kennzahlen. Dennoch ist bei der Interpretation darauf zu achten, die Hintergründe der Verfahren angemessen zu berücksichtigen. So sind Flurbereinigungen im Steillagenweinbau wie das ausgewählte Verfahren „Rachtig-Ürzig“ generell sehr arbeitsintensiv, was zu deutlich überdurchschnittlichen Verfahrenskosten von 9.675 € je ha führt. Das Verfahren „Ramstein-Miesenbach“ ist mit einer Verfahrensstärke von nur 47ha das kleinste der ausgewählten Flurbereinigungsverfahren. Dementsprechend lasten recht hohe (unvermeidliche) Fixkosten auf jedem Hektar Fläche. Genau zum gegenteiligen Ergebnis führt dies beim Verfahren „A63 - KL Ost-Mehlingen“ welches mit einer Gesamtfläche von 1.370 ha hohe Fixkostendegressionseffekte aufweist.

Die hohe Komplexität und die unterschiedlichen Gegebenheiten jedes Flurbereinigungsverfahrens machen es notwendig, bei der Kennzahlenanalyse mehrere Perspektiven einzunehmen. So zeigt die Kennzahl Verfahrenskosten je betroffenen Grundeigentümer bereits ein verändertes Bild. Im Durchschnitt der fünf ausgewählten Verfahren ergeben sich (gewichtete) Verfahrenskosten je Eigentümer in Höhe von 2.250 € (vgl. *Abbildung 34*).

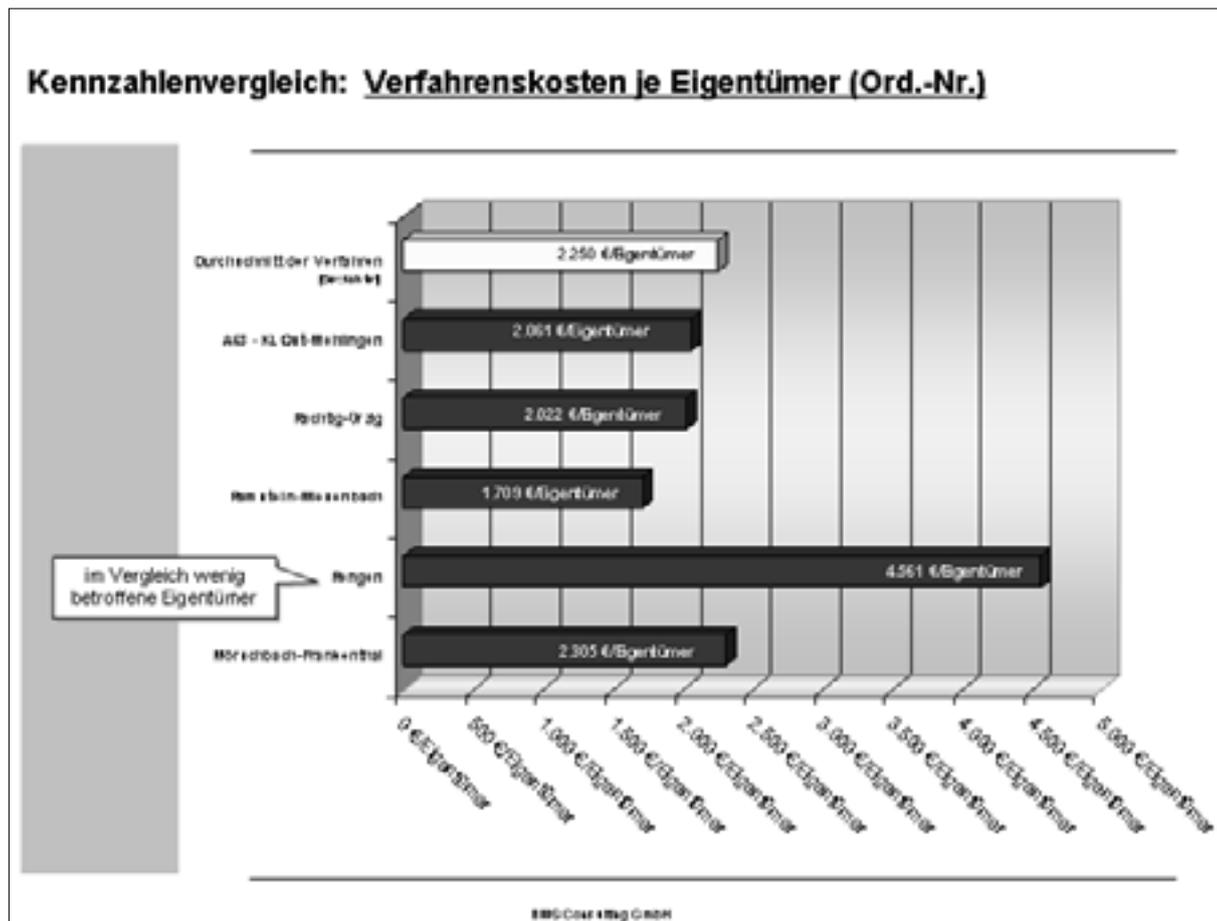


Abb. 34: Kennzahlenanalyse II

Im Gegensatz zu den Verfahrenskosten je Hektar ergibt sich hier ein recht gleichmäßiger Verlauf. Den einzigen Ausreißer stellt das Verfahren „Rengen“ mit Verfahrenskosten von 4.561 € je betroffenen Eigentümer dar. Während die erste Kennzahlenanalyse ein sehr günstiges Kostenverhältnis aufwies, führt die im Vergleich geringe Anzahl betroffener Grundeigentümer (relativ zur Verfahrensfläche) hier zu überdurchschnittlichen Kosten.

Zum Abschluss der Kennzahlenanalyse wird die Perspektive der Verfahrenskosten je betroffene Flurstücke eingenommen. Hier zeigen sich Verfahrenskosten je Flurstück von 435 € (vgl. *Abbildung 35*).

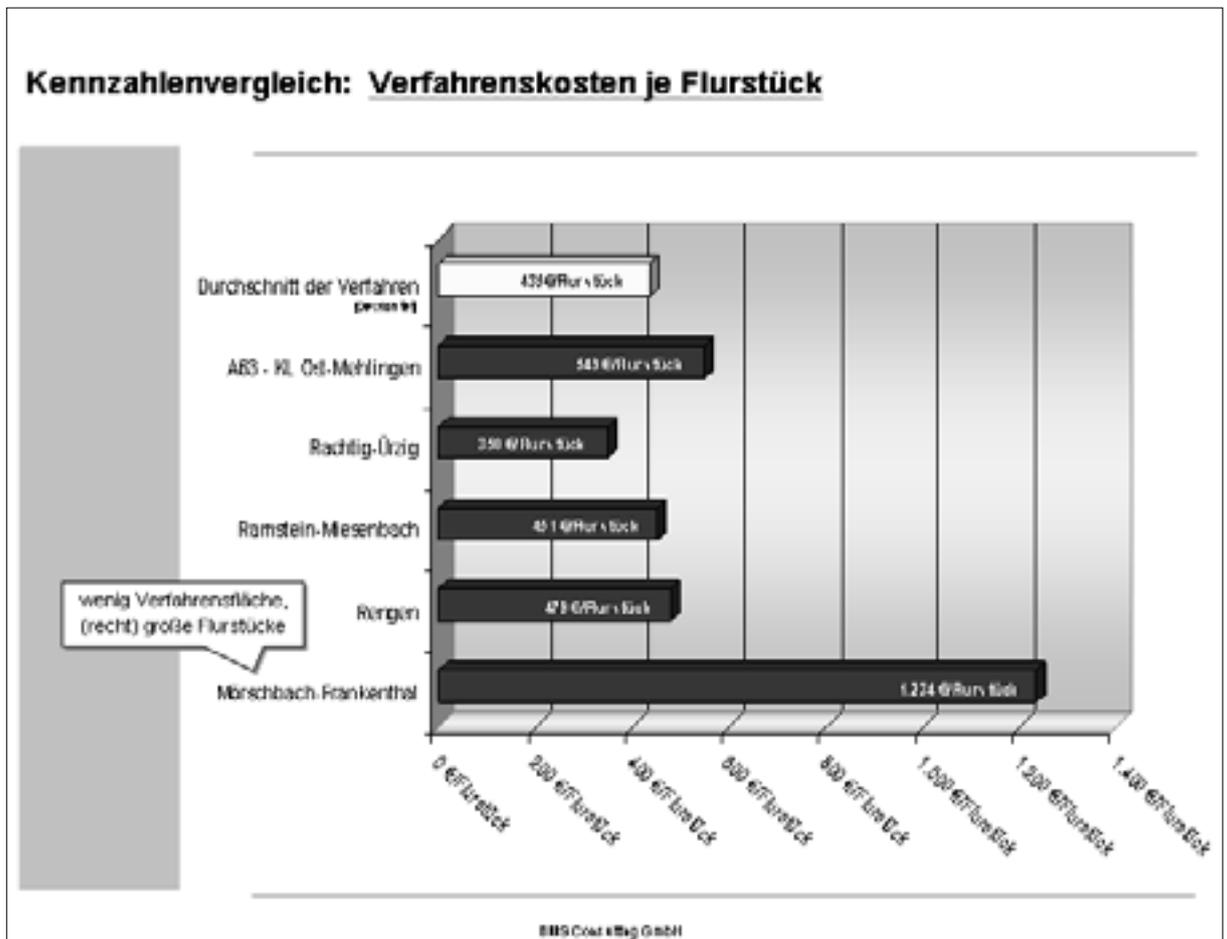


Abb. 35: Kennzahlenanalyse III

Hier bildet das Bodenordnungsverfahren „Mörschbach-Frankenthal“ mit Kosten von 1.234 € je Flurstück den Ausreißer. Bemerkenswert ist zudem, dass das Verfahren „Richtig-Ürzig“ im Verfahrensvergleich jetzt das günstigste Kostenverhältnis aufweist. Dies unterstreicht nochmals die Notwendigkeit, bei der Beurteilung der Bearbeitungseffizienz die relevanten Kostentreiber zu identifizieren. Im Rahmen des Verfahrens-Controllings ist daher immer eine fachkundige und detaillierte Interpretation ausgewiesener Kostengrößen und Kennzahlen vorzunehmen.

5.3 Impact-Betrachtung: Analyse der Kundenzufriedenheit

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). Zur Messung der Zufriedenheit der Leistungsempfänger mit den Maßnahmen der Flurbereinigung in Rheinland-Pfalz wurde bereits im Jahr 2002 eine schriftliche Befragung der Vorstände der Teilnehmergeinschaft durch die AFC Consultants International GmbH, Bonn vorgenommen (vgl. *Abbildung 36*).

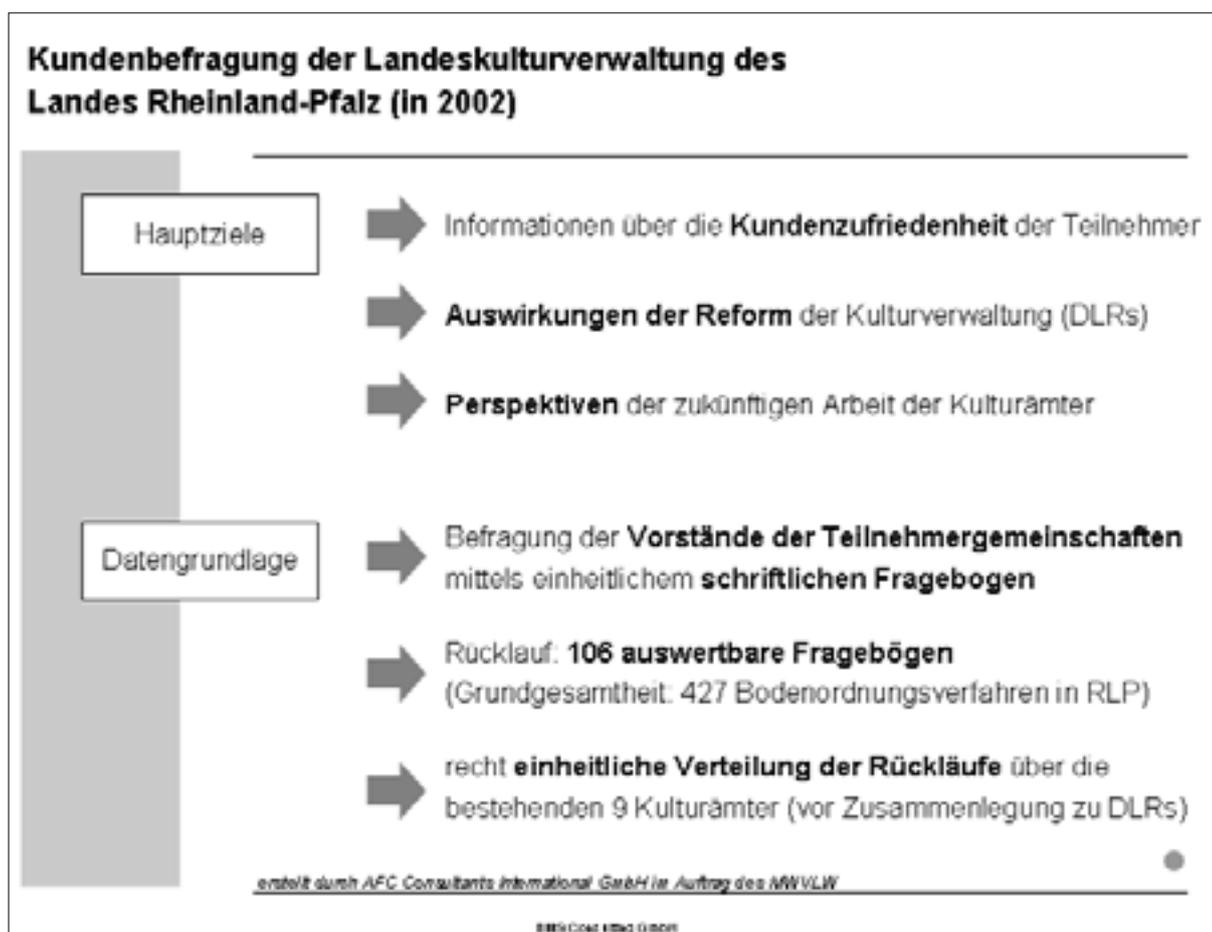


Abb. 36: Aufbau der Kundenbefragung

Im Rahmen der weiteren Untersuchung sollen ausgewählte Ergebnisse dieser Studie vorgestellt werden. Auf eigene Erhebungen wurde daher verzichtet. Zur weiteren Validierung und Interpretation wurde die Impact-Betrachtung in einer zweiten Stufe um eine sog. Expertenbefragung erweitert. Die hierdurch gewonnen Erkenntnisse finden aber insbesondere im volkswirtschaftlichen Analyseteil Berücksichtigung.

Im Jahr 2002 wurden die Vorstände der Teilnehmergeinschaft mit einem schriftlichen Fragebogen zur allgemeinen Zufriedenheit mit der Verfahrensabwicklung sowie zur Auswirkung der Verwaltungsreform und den Perspektiven der zukünftigen Zusammenarbeit befragt. Insgesamt konnte ein Rücklauf von 106 auswertbaren Fragebögen verzeichnet werden. Die dabei erzielte Stichprobe weist eine recht gute Abbildung der Grundgesamtheit aus, lediglich bei der Verfahrensgröße (in ha) gibt es in der Stichprobe ein leichtes Übergewicht größerer Bodenordnungsverfahren (vgl. *Abbildung 37*).

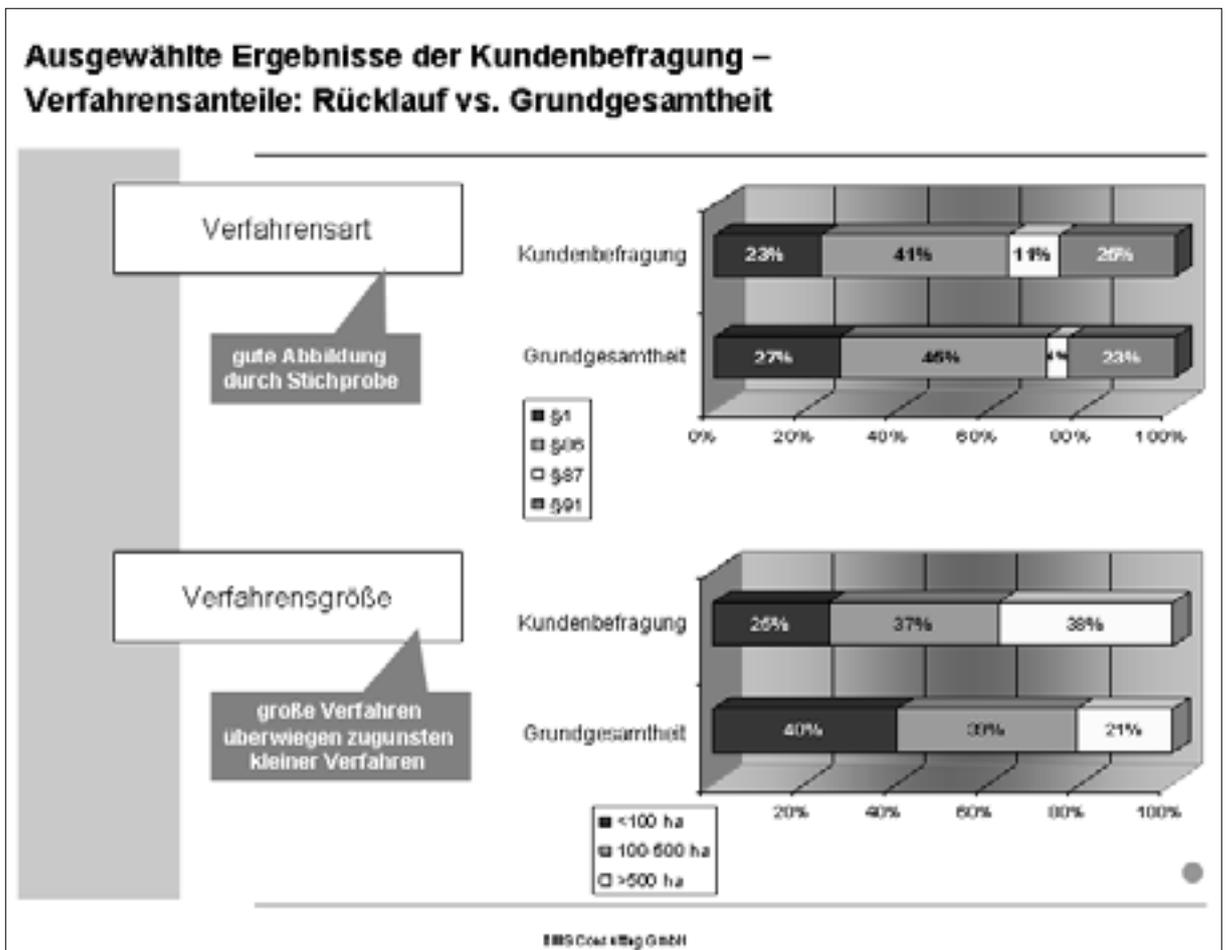


Abb. 37: Anteile in Stichprobe und Grundgesamtheit

Im folgenden Abschnitt werden die Ergebnisse der Befragung zur allgemeinen Servicequalität der Kulturverwaltung (heute Bestandteil der DLR) vorgestellt. Im Fokus der Betrachtung stehen hier die Einschätzung der Verfahrensabwicklung und insbesondere die Beurteilung der Informations- und Kommunikationspolitik. Ein wesentliches Interesse galt der Fragestellung, inwieweit sich die Befragten zu Beginn über Ablauf und Ziele des Verfahrens von den Ämtern informiert fühlten und welche Mitwirkungsmöglichkeiten an den Entscheidungen des jeweiligen Amtes bestanden. Generell lässt sich diesbezüglich feststellen, dass die Vorstände der Teilnehmergeinschaft fast sämtlich die Verfahrensabwicklung nach den drei genannten Kriterien positiv beurteilen (siehe *Abbildung 38*). Nur die *Mitwirkungsmöglichkeiten an den Entscheidungen des Amtes* werden von einer nicht unerheblichen Anzahl der Teilnehmer auch kritisch gesehen.

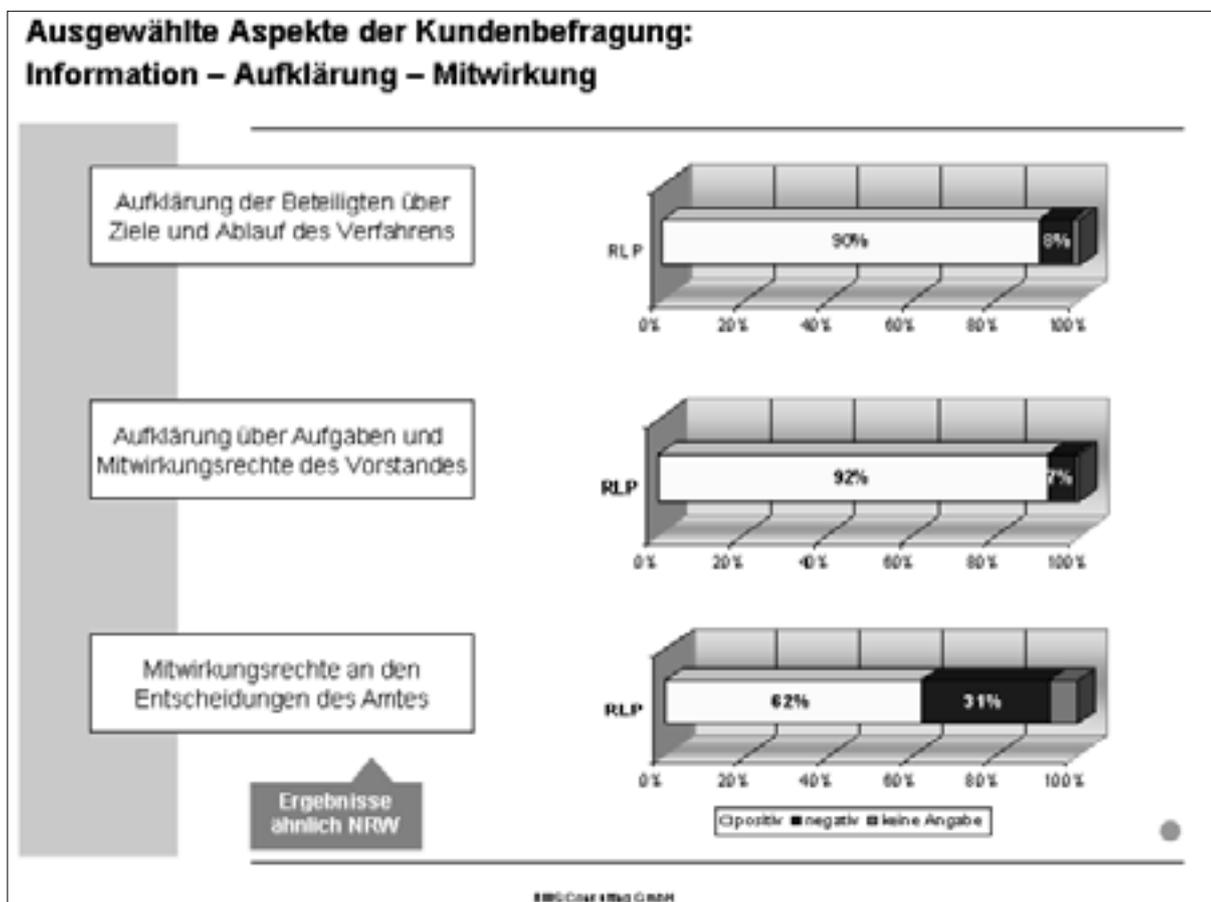


Abb. 38: Beurteilung der Verfahrensabwicklung

Die Ergebnisse der Befragung in Rheinland-Pfalz entsprechen damit weitestgehend den Ergebnissen einer vergleichbaren Kundenbefragung, welche die BMS Consulting GmbH für die Landentwicklungsverwaltung in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2005 durchgeführt hat.²⁸⁾

28) Vgl. BMS Consulting GmbH (2005), Wirkungsorientiertes Controlling: Gesamtgesellschaftliche Wertschöpfungsanalyse von Bodenordnungsverfahren der Verwaltung für Agrarordnung am Beispiel der Bodenordnung nach §87 FlurbG (Unternehmensflurbereinigung), Kapitel 6

Auch hier wurden bei einer insgesamt überaus positiven Beurteilung der Verfahrensabwicklung die Mitwirkungsmöglichkeiten an den Entscheidungen des Amtes kritischer eingeschätzt. Die Einschätzung dieses Punktes scheint also nicht unbedingt auf individuelle Bearbeitungsweisen der Behörden zurückzuführen zu sein, sondern liegt eher in den gesetzlichen Notwendigkeiten des Verfahrens begründet.

In einem weiteren Fragenblock sollten die Vorstände der Teilnehmergemeinschaft die (Service-)Qualität der Mitarbeiter der Kulturverwaltung bewerten. Im Einzelnen wurden dabei die Kriterien Fachwissen, Verhandlungsgeschick, Moderation des Verfahrens und Durchführungsgeschwindigkeit abgefragt. Auch hier ergibt sich mit Durchschnittsnoten um 2,0 wieder ein außerordentlich positives Gesamtbild. Am Besten wird in diesem Zusammenhang das *Fachwissen der Mitarbeiter* beurteilt. Ähnlich den NRW-Ergebnissen fällt auch in Rheinland-Pfalz die *Bearbeitungsgeschwindigkeit* in der Bewertung ab (vgl. *Abbildung 39*). Auch hier bleibt anzumerken, dass die tendenziell sehr langen Bearbeitungszeiten in der Bodenordnung (meist) weniger in der individuellen Arbeitsweise der Ämter begründet liegen, als vielmehr in den gesetzlichen Erfordernissen und Rahmenbedingungen der Flurbereinigung.

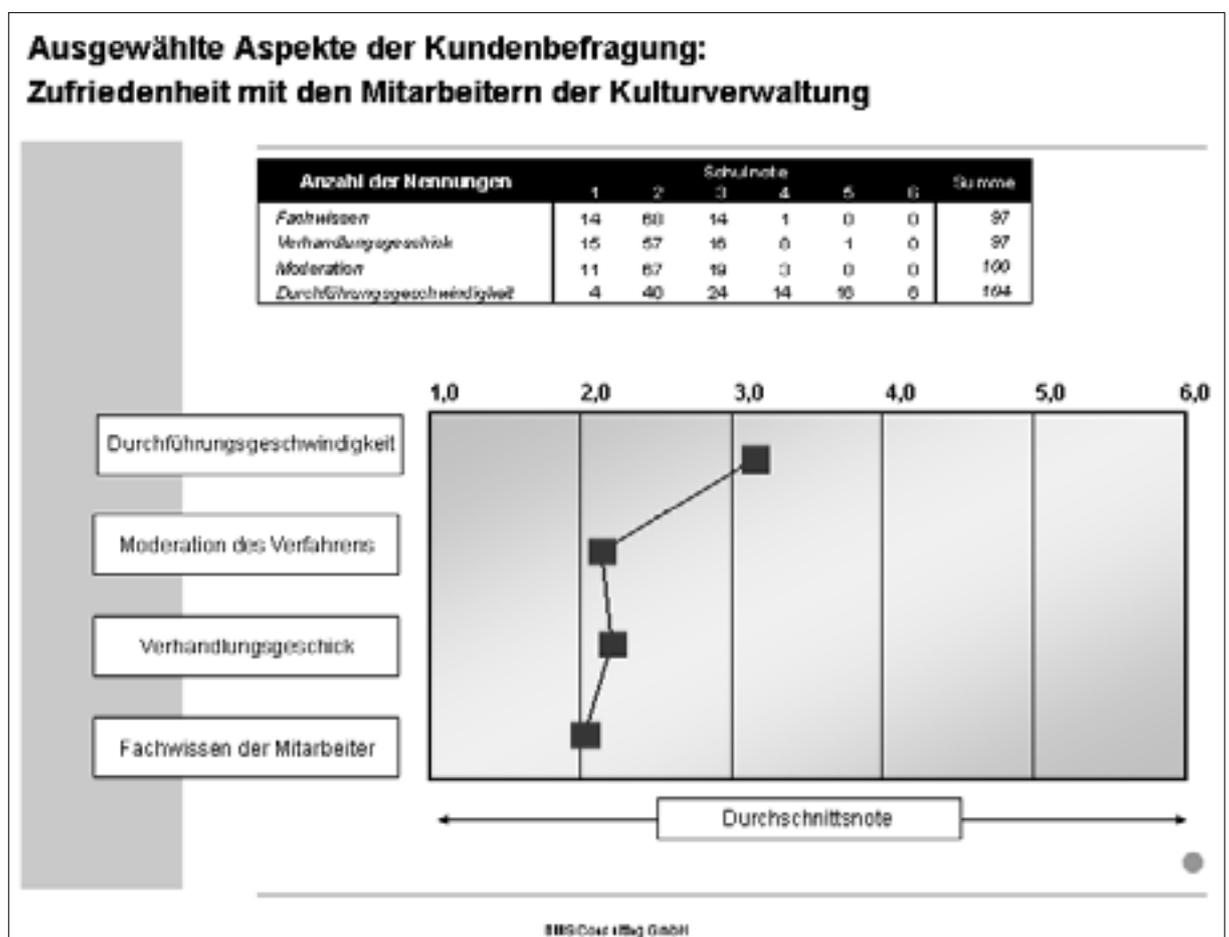


Abb. 39: Beurteilung der Mitarbeiter der Kulturverwaltung

Abschließend sollten die Vorstände der Teilnehmergeinschaft im dritten Themenkomplex Auskunft über potentielle *Wirkungen* der Bodenordnung erteilen. Anhand unterschiedlicher Kriterien aus den Bereichen Dorfentwicklung, Naturschutz, Landwirtschaft sowie Freizeit, Erholung und Tourismus soll beurteilt werden, ob durch die Bodenordnung in diesen Bereichen dauerhafte Verbesserungen erzielt werden konnten. Die Ergebnisse in *Abbildung 40* zeigen Zustimmungsraten zwischen ca. 75% (Tourismusentwicklung) und fast 100% (Landwirtschaft). Demnach sind die Vorstände der Teilnehmergeinschaften in einer deutlichen Mehrzahl von den positiven Wirkungen der Bodenordnung in sämtlichen Bereichen überzeugt. Zusätzlich unterstützt werden diese Aussagen dadurch, dass 85% der befragten Vorstände Dritten die Teilnahme an einem Bodenordnungsverfahren (unbedingt) empfehlen würden; lediglich 4% der Befragten würden von einer Teilnahme eher abraten.

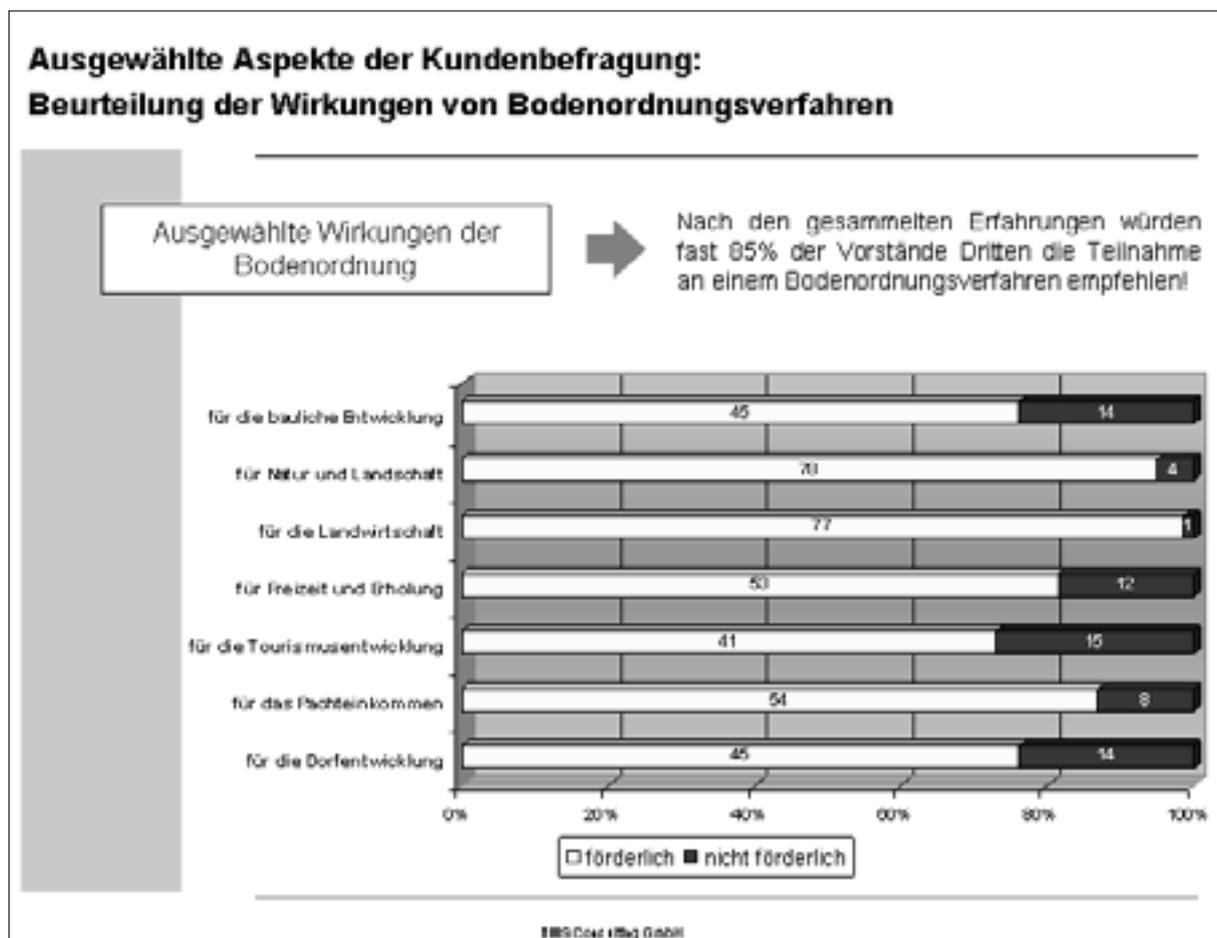


Abb. 40: Beurteilung der Wirkungen von Bodenordnungen

Die hier dargestellte subjektive Beurteilung der Verfahrenswirkung lässt bereits ein mannigfaltiges Wirkungsgefüge der Bodenordnung vermuten, die objektive Validierung dieser Vermutungen ist daher Bestandteil der volkswirtschaftlichen Analyse im folgenden Kapitel.

Analog der Kundenzufriedenheitsanalyse im Rahmen des NRW-Gutachtens wäre es sicherlich auch für das Land Rheinland-Pfalz interessant, zukünftig Kundenbefragungen nicht nur auf eine Kundengruppe zu beschränken. Es wird daher empfohlen, bei einer zukünftigen Befragung nicht nur die Vorstände der Teilnehmergeinschaft einzubeziehen, sondern eine differenzierte Analyse der unterschiedlichen Kundengruppen der Bodenordnung vorzunehmen. Dazu zählen neben den Vorständen der Teilnehmergeinschaft insbesondere die betroffenen Grundstückseigentümer, eventuell am Verfahren beteiligte Projektträger und sonstige (ausgewählte) Träger Öffentlicher Belange.

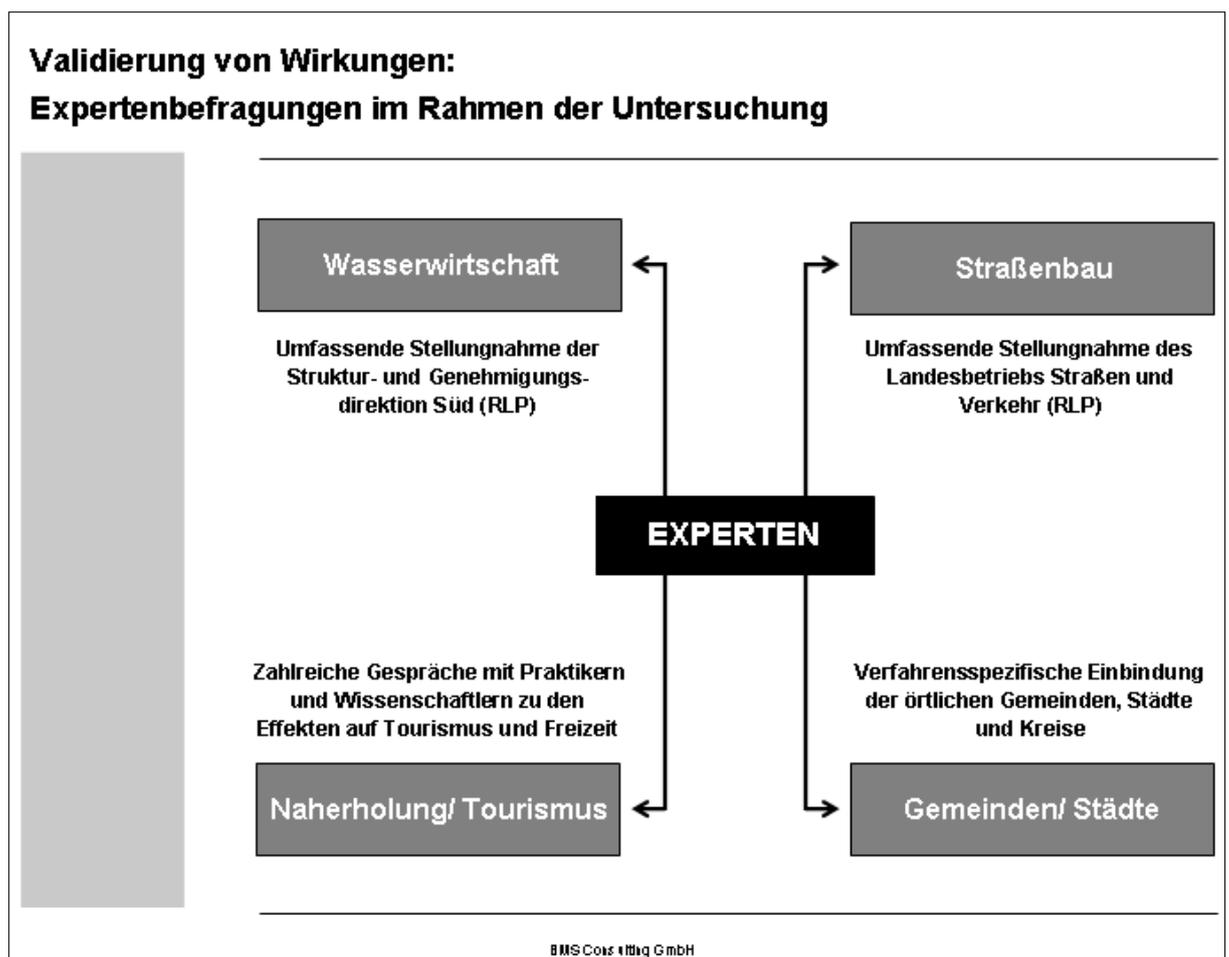


Abb. 41: Expertengespräche im Rahmen der Untersuchung

Im Rahmen der Gesamtuntersuchung wurden wie oben erwähnt sog. *Expertengespräche* geführt (vgl. *Abbildung 41*). Ziel dieser Gespräche war es, auf Basis eines inhaltlich vorstrukturierten Gesprächsleitfadens fundierte und für die weitere betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Analyse verwendbare Einschätzungen zu gewinnen. Weiterhin dienten sie der Interpretation und Validierung vorhandener sowie der Beschaffung neuer Daten, welche insbesondere im volkswirtschaftlichen Analyseteil Anwendung gefunden haben. Die Gespräche mit der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd und des Landesbetriebs Straßen und Verkehr in Rheinland-Pfalz wurden schriftlich dokumentiert und sind mit dem Einverständnis der befragten Personen in der Anlage dieser Untersuchung veröffentlicht.²⁹⁾ Die Gespräche mit zahlreichen Praktikern und Wissenschaftlern zu den Auswirkungen der Flurbereinigung auf den lokalen Tourismus wurden demgegenüber explorativ geführt. Weiterhin wurden zuständige Stellen bei Gemeinden, Städten und Kreisen zu verfahrensspezifischen Sachverhalten der ausgewählten Bodenordnungsverfahren befragt.

Ein wichtiges Ergebnis der Expertengespräche betrifft die Zusammenarbeit der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum mit dem Landesbetriebs Straßen und Verkehr. Grundsätzlich wurde dort die überaus intensive und gute Zusammenarbeit bei Infrastrukturprojekten bestätigt. Die Aussagen gingen sogar soweit, dass große Straßenbauvorhaben in Rheinland-Pfalz ohne begleitende Bodenordnung nicht realisierbar erscheinen, da der Widerstand bei den betroffenen Eigentümern ansonsten zu groß sei.

Für die zukünftige Zusammenarbeit wünscht man sich weiterhin eine offene Kommunikation und eine gleichwertige Partnerschaft beider Behörden. Zusätzlich wurde seitens des Landesbetriebs Straßen und Verkehr die Einrichtung einer projektübergreifenden Arbeitsgruppe zur regelmäßigen inhaltlichen Abstimmung beider Bereiche angeregt. Zudem erscheint die formelle Einleitung eines Unternehmensflurbereinigungsverfahrens erst mit rechtskräftiger Planfeststellung für die Vorhabensrealisation äußerst hinderlich. Hierdurch entstehen beim Landesbetrieb nicht unerhebliche Doppelarbeiten sowie unnötige Zusatzkosten. Für die Zukunft würde man sich hier die Zusammenarbeit bereits während des Planfeststellungsverfahrens wünschen.

29) Die Dokumentation der geführten Expertengespräche findet sich im Anhang der Untersuchung (hier nicht abgedruckt).

6. Volkswirtschaftliche Analysen

Die Flurbereinigung gehört zu den wichtigsten Instrumenten der Landentwicklungsverwaltung zur Neuordnung und Entwicklung des ländlichen Raumes. Ursprünglich zielten bodenordnerische Maßnahmen in erster Linie auf Agrarstrukturverbesserungen in der Land- und Forstwirtschaft ab. Im Zuge der stetigen Veränderungen der gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen ländlicher Regionen haben sich insbesondere in den letzten Jahrzehnten die gesellschaftliche Bedeutung sowie damit einhergehend die Aufgabenbereiche der Bodenordnung entscheidend gewandelt³⁰⁾. Die zeitgemäße Flurbereinigung versteht sich nicht mehr nur als Instrument reiner ländlicher Bodenordnung³¹⁾. Sie stellt vielmehr ein komplexes Maßnahmenbündel dar, das zunehmend zur integrierten Entwicklung ländlicher Räume eingesetzt wird. Ihre Aufgaben gehen demnach weit über die traditionelle Zielsetzung einer aus betriebswirtschaftlicher Sicht optimalen Flächenzusammenlegung und -bereitstellung hinaus (vgl. Abbildung 42). Bodenordnerische Maßnahmen zielen allgemein auf die Förderung und Stärkung ländlicher Gebiete als Ganzes ab. Sie unterstützen ländliche Regionen bei ihrer Entwicklung zu eigenständigen, qualitativ hochwertigen und wettbewerbsfähigen Lebens- und Wirtschaftsräumen. Dazu bedarf es zum einen der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Agrarwirtschaft. Zum anderen gilt es, die natürlichen Lebensgrundlagen und Ressourcen nachhaltig zu schützen und somit eine wichtige Existenzgrundlage der ländlichen Bevölkerung dauerhaft zu sichern. Die Flurbereinigungsbehörde agiert in der Regel jedoch nicht als selbständiger Träger einzelner Maßnahmen. Ihre Aufgabe besteht vielmehr darin, Konflikte zwischen konkurrierenden Fachplanungen mit Flächenbedarfe, bspw. aus den Bereichen Verkehr, Land- und Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft, Naturschutz etc., zu minimieren und eine möglichst konsensfähige Realisierung aller Maßnahmen zu gewährleisten. An sie wird der hohe Anspruch gestellt, ökonomische, ökologische, soziale und kulturelle Zielsetzungen sinnvoll miteinander in Einklang zu bringen und dabei nach Möglichkeit die zum Teil stark divergierenden Interessen aller Beteiligten an die Flächennutzung zu wahren.

30) Für eine ausführliche und detaillierte Beschreibung der „ländlichen Entwicklung im Wandel der Zeit“ vgl. Schlosser (1999)

31) Vgl. Leitlinien der ARGE Landentwicklung (2005)

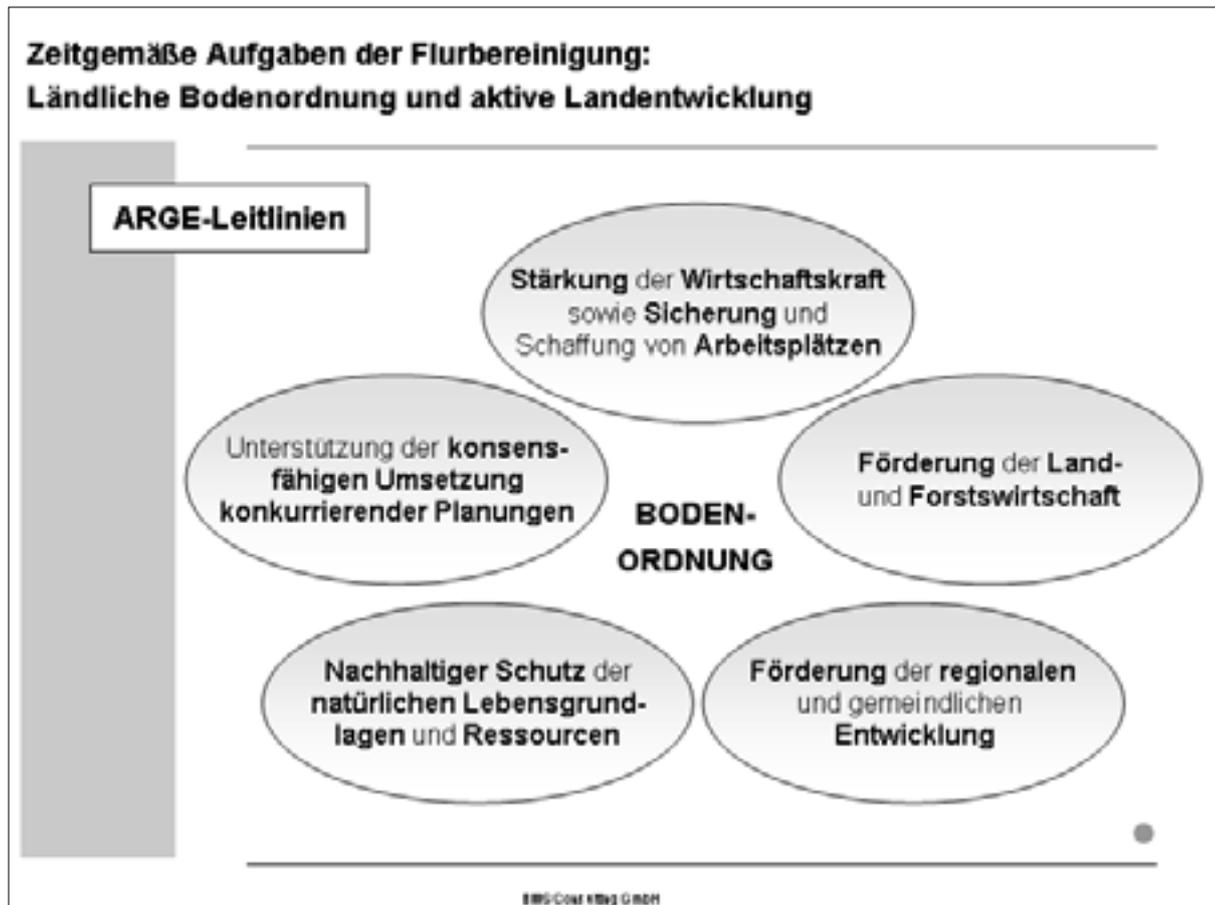


Abb. 42: Ländliche Bodenordnung und aktive Landentwicklung ³²⁾

Die Anforderungen an die Flurbereinigung wurden somit im Laufe der Zeit an die immer komplexer werdende gesellschaftliche Umwelt angepasst. Genauso umfangreich und vielfältig wie die gegenwärtigen Aufgaben der „modernen“ ländlichen Bodenordnung, sind auch ihre gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen. Diese sollen im Folgenden einer differenzierten und systematischen Analyse unterzogen werden.

32) Vgl. Leitlinien der ARGE Landentwicklung (2005).

6.1 Problemstellung und Zielsetzung der Wirkungsanalyse

Eines der grundlegenden Ziele der vorliegenden Untersuchung ist die Herleitung eines möglichst umfassenden, praktikablen und in sich konsistenten Wirkungssystems, anhand dessen sämtliche Verfahrenstypen der Bodenordnung beurteilt werden können (vgl. *Abbildung 43*).

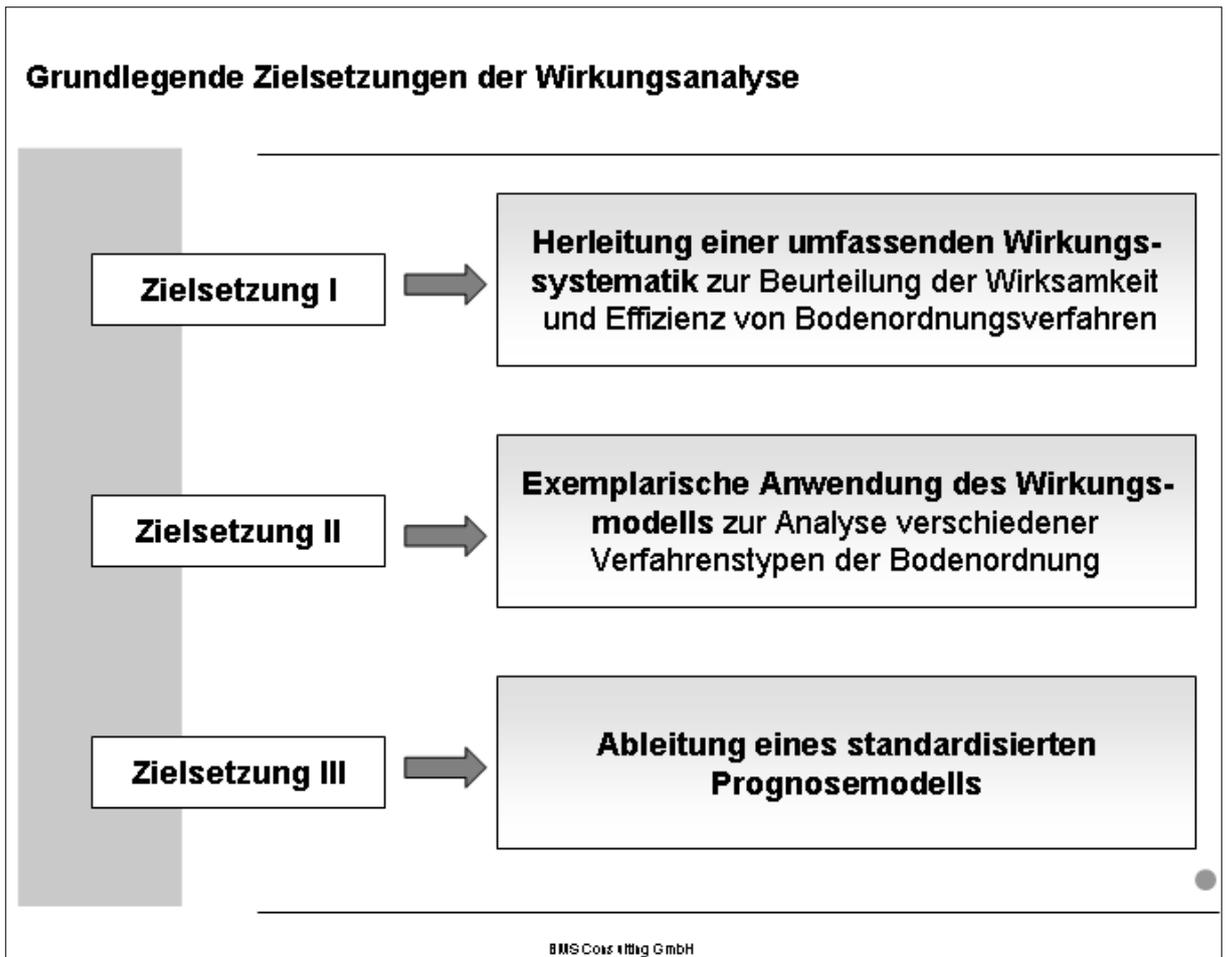


Abb. 43: Grundlegende Zielsetzungen der Wirkungsanalyse

In Anlehnung an den Aufbau und die Vorgehensweise einer vergleichbaren Wirkungsanalyse, die speziell für Unternehmensflurbereinigungsverfahren in NRW durchgeführt wurde³³⁾, bedarf es dazu zunächst einer genauen Festlegung und Beschreibung der volkswirtschaftlichen Effekte, die unmittelbar oder mittelbar auf die Durchführung einer Flurbereinigung zurückzuführen sind.

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

Die Ausweitung der Betrachtung auf die gesamte Bandbreite bodenordnerischer Maßnahmen macht allerdings eine erhebliche Erweiterung sowie eine Umstrukturierung der im Rahmen des NRW-Projektes ermittelten Wirkungssystematik erforderlich. Trotz einer verallgemeinerten Betrachtung der Wirksamkeit und Effizienz von Bodenordnungsverfahren kann jedoch auch hier der Anspruch auf Vollständigkeit abschließend nicht erfüllt werden³⁴⁾. Zum einen scheitert eine lückenlose Erfassung sämtlicher volkswirtschaftlicher Effekte an der Komplexität des Wirkungsgefüges, welches im Zuge von Flurbereinigungsmaßnahmen angestoßen wird. Zudem treten einige der ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Wirkungen erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung auf und setzen sich häufig im Zeitverlauf multiplikativ fort, so dass eine eindeutige Zuordnung zu den vorausgegangenen Planungen erheblich erschwert wird bzw. sogar unmöglich ist. Zum anderen verhindert die Beschränktheit des verfügbaren Datenmaterials eine vollständige Bewertung aller direkten und indirekten Wertschöpfungsbeiträge der Bodenordnung.

Des Weiteren bleibt zu erwähnen, dass der Auswahlprozess der relevanten Wirkungsbeiträge nicht völlig frei von subjektiven Werteinschätzungen und -vorstellungen sein kann. Vor allem bei der Bewertung ökologischer und sozialer Effekte lässt sich der Einfluss individueller Überzeugungen und Erwartungen kaum vermeiden. Um bei der Festlegung und Systematisierung der gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen von Bodenordnungsverfahren dennoch eine möglichst weitgehende Objektivität zu gewährleisten, wurden die Erkenntnisse aus einer Reihe vorangegangener Wirkungsanalysen und Fallstudien³⁵⁾ zur Unterstützung des Auswahlprozesses herangezogen. Zusätzlich konnte die Relevanz der ermittelten Wertschöpfungsbeiträge von zahlreichen Experten auf dem Gebiet der Flurbereinigung sowie von Fachvertretern aus flankierenden (Forschungs-)bereichen mehrheitlich bestätigt werden.

Im Anschluss an die Herleitung des *verallgemeinerten Wirkungsgefüges* folgt eine exemplarische Anwendung des entwickelten Modells am Beispiel von fünf ausgewählten Flurbereinigungsverfahren aus RLP. Bei der Wahl der Verfahren wurde insbesondere Wert darauf gelegt, die Vielseitigkeit der bodenordnerischen Aufgaben und Zielsetzungen widerzuspiegeln. Daher werden verschiedene Verfahrenstypen (Regelflurbereinigung, vereinfachte Flurbereinigung und Unternehmensflurbereinigung) mit unterschiedlichen Schwerpunkten einer Beurteilung unterzogen³⁶⁾.

34) Vgl. Bezirksregierung Münster/ BMS Consulting GmbH (2005), S. 146

35) Vgl. Kapitel 6.4 der vorliegenden Untersuchung

36) Eine ausführliche Beschreibung der ausgewählten Verfahren findet sich im nächsten Kapitel der vorliegenden Untersuchung.

Grundsätzlich steht dabei die monetäre Bewertung der Verfahren im Vordergrund, um eine Vergleichbarkeit von Nutzen und Kosten der Bodenordnung sowie ihre Effizienzbestimmung zu erleichtern³⁷⁾.

Einige der betrachteten gesamtgesellschaftlichen Effekte entziehen sich jedoch einer sinnvollen monetären Quantifizierung, da sich bspw. der Anteil der Wirkungskomponenten, der unmittelbar oder mittelbar auf die Flurbereinigung zurückzuführen ist, nicht eindeutig abgrenzen lässt oder der Wertschöpfungsbeitrag allgemein sehr subjektiven Wertvorstellungen unterliegt. Ein weiteres Problem stellt die in einigen Wirkungsbereichen sehr lückenhafte Verfügbarkeit „*harter*“ Daten dar, um Wertschöpfungsbeiträge (monetär) zu quantifizieren. Eine vollständige Ergänzung dieser Lücken auf Basis eigener Erhebungen ist bedauerlicherweise sowohl aus Gründen des Datenschutzes sowie aus zeitlichen Gründen im Rahmen dieser Untersuchung nicht in vollem Umfang möglich gewesen. Dies macht im weiteren Untersuchungsverlauf eine Unterscheidung zwischen sog. tangiblen und sog. intangiblen Effekten notwendig³⁸⁾.

Der Begriff „*Tangibles*“ umfasst alle Wirkungsdeterminanten die sich in irgendeiner Form, d.h. entweder monetär oder ggf. in anderen physischen Einheiten, quantifizieren lassen (vgl. *Abbildung 44*). Nutzenkomponenten, die sich weder monetär noch in anderen physischen Einheiten messen lassen, werden als „*intangibel*“ bezeichnet. Diese intangiblen gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen können einen bedeutenden Wertschöpfungsbeitrag leisten und dürfen daher im Rahmen einer differenzierten Wirkungsanalyse nicht vernachlässigt werden. Daraus ergibt sich regelmäßig die Notwendigkeit, die (monetäre) Nutzenanalyse um eine qualitative Beurteilung zu ergänzen.

Abschließend soll auf Grundlage der Untersuchungsergebnisse ein standardisiertes Prognosemodell formuliert werden (vgl. dritte Zielsetzung in *Abbildung 43*), um die Wirksamkeit und Effektivität geplanter Bodenordnungsmaßnahmen zukünftig bereits vor Verfahrenseinleitung (grob) abschätzen zu können. Die Prognoseergebnisse sollen sowohl bei der Entscheidung, ob ein Verfahren umgesetzt werden soll eine Hilfestellung bieten, als auch Unterstützung im Planungs- und Durchführungsprozess leisten.

37) Vgl. Bezirksregierung Münster/ BMS Consulting GmbH (2005), S. 134f.

38) Vgl. Eckstein (1961).

Wie bereits erwähnt, erfordert die Entwicklung eines allgemeinen Modells zur Wirkungsanalyse bodenordnerischer Maßnahmen zunächst eine genaue Betrachtung und Festlegung der unmittelbar und mittelbar aus der Durchführung resultierenden Effekte und Wirkungen. Einen ersten Anhaltspunkt in Hinblick auf die gesamtgesellschaftlich induzierten Wirkungen von Bodenordnungsverfahren bietet dabei die entsprechende Gesetzesgrundlage.

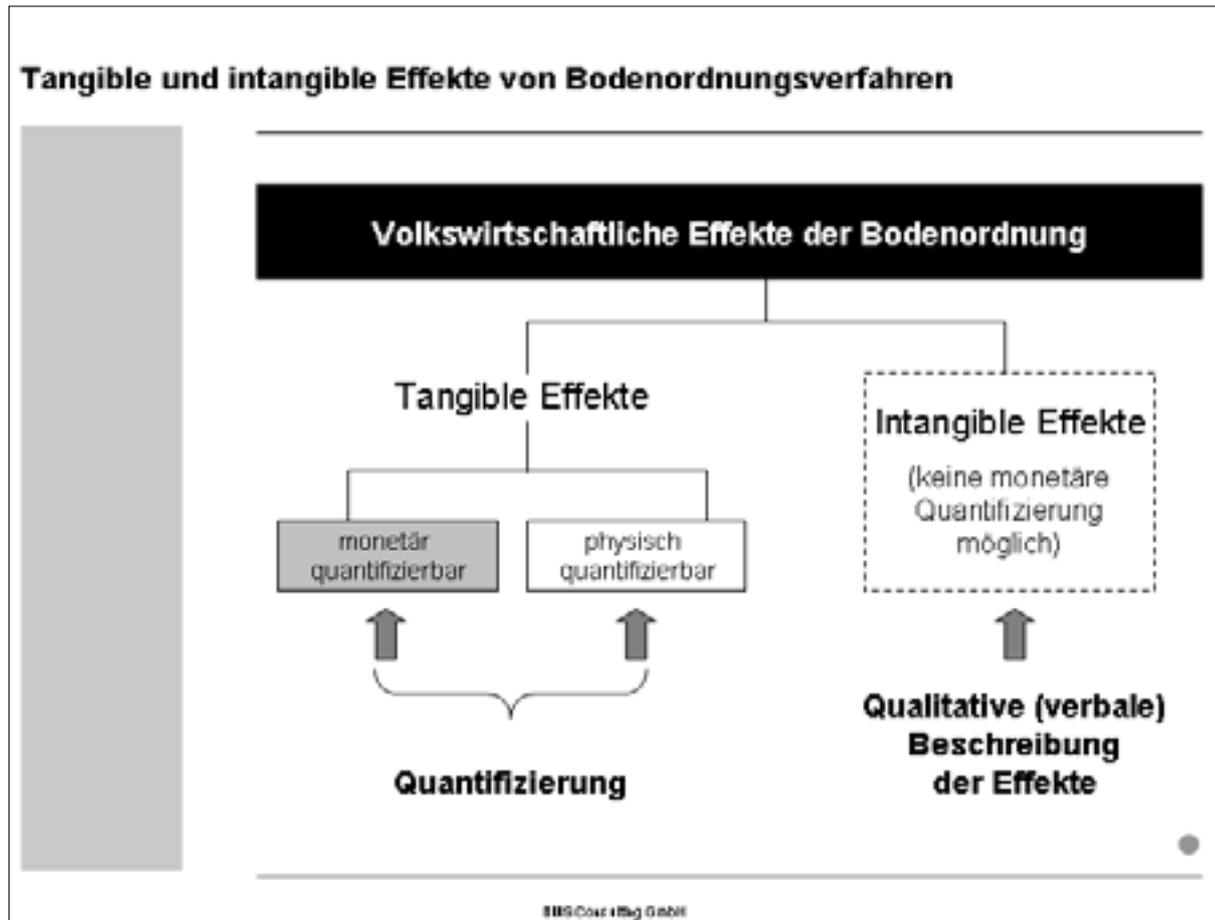


Abb. 44: Tangible und intangible Effekte der Bodenordnung

6.2 Gesetzlich induzierte Wirkungen der Bodenordnung

Abbildung 45 gibt zunächst einen Überblick über ausgewählte Regelungen in der Flurbereinigungsgesetzgebung, die nachfolgend eingehender betrachtet werden sollen.

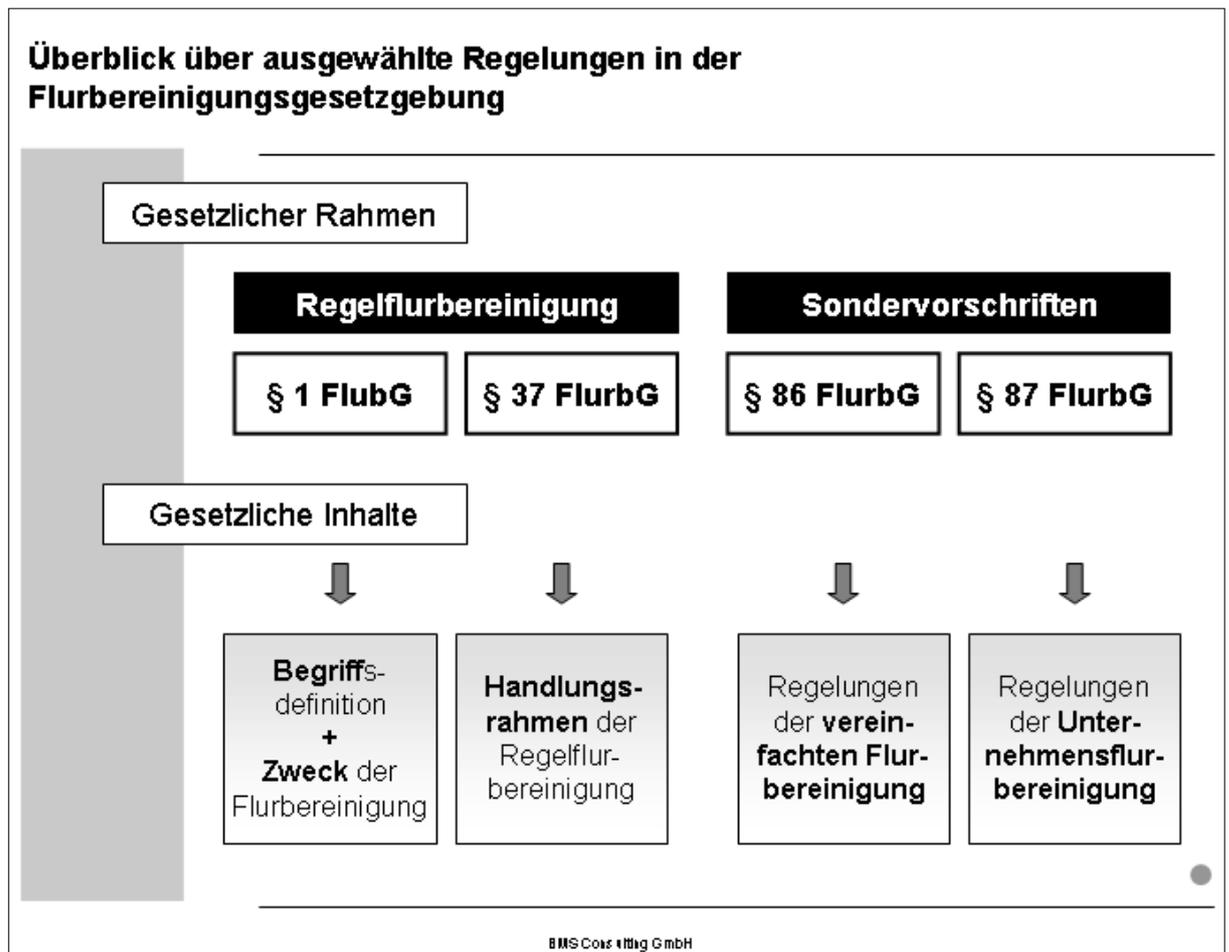


Abb. 45: Gesetzliche Grundlagen des Flurbereinigungsgesetzes

Mit den §§ 1, 37, 86 und 87 FlurbG (Flurbereinigungsgesetz) werden gesetzliche Regelungen abgebildet, die in der Flurbereinigungspraxis relativ häufig Anwendung finden. Zudem bilden sie den gesetzlichen Rahmen der fünf ausgewählten Bodenordnungsverfahren, die in der vorliegenden Untersuchung einer eingehenden Bewertung unterzogen werden sollen (vgl. *Kapitel 7*).

§1 FlurbG bestimmt den Begriff sowie den Hauptzweck der Flurbereinigung (vgl. *Abbildung 46*):

„Zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung kann ländlicher Grundbesitz durch Maßnahmen nach diesem Gesetz neu geordnet werden (Flurbereinigung).“³⁹⁾

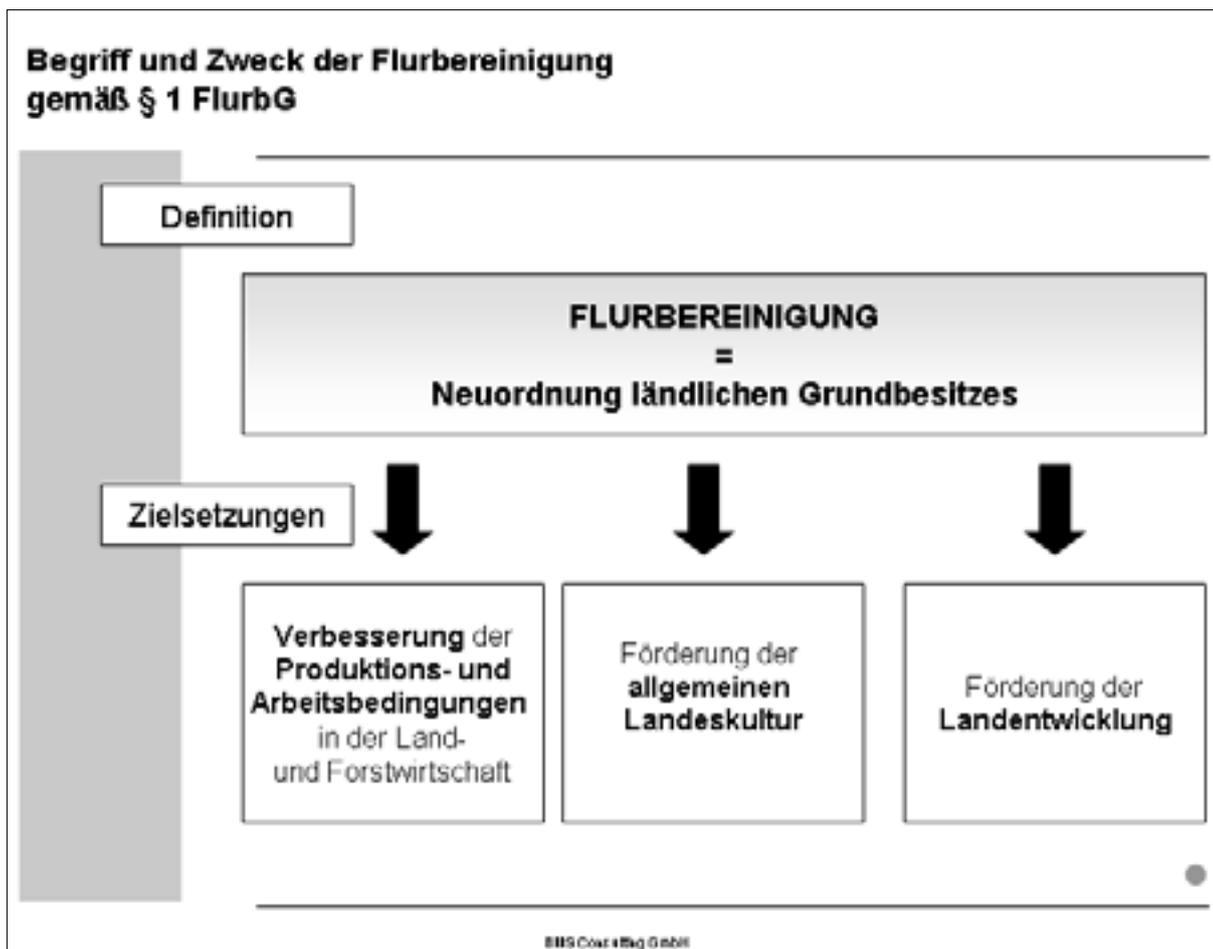


Abb. 46: Ziele der Bodenordnung gemäß § 1 FlurbG

39) Vgl. Flurbereinigungsgesetz, §1.

Laut Gesetz wird unter Flurbereinigung die Neuordnung ländlichen Grundbesitzes verstanden. Diese Neuordnung zielt u.a. auf die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft ab. Dabei wird nicht nur eine bloße Steigerung der Produktions- und Arbeitsleistung angestrebt (vgl. *Abbildung 47*). Darüber hinaus geht es darum, die Produktivität der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe langfristig zu erhöhen sowie ihre Wirtschaftlichkeit nachhaltig zu verbessern, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und für die Zukunft zu sichern.⁴⁰⁾



Abb. 47: Konkretisierung der gesetzlichen Aufgaben - Teil I

Eine weitere gesetzliche Aufgabe der Regelflurbereinigung besteht darin, die allgemeine Landeskultur sowie die Landentwicklung zu fördern (vgl. *Abbildung 46*). Traditionelle bodenordnerische Maßnahmen zur Förderung der allgemeinen Landeskultur haben fast ausschließlich auf agrarstrukturelle Verbesserungen im ländlichen Raum abgezielt, d.h. im Vordergrund der Planungen stand in erster Linie die nachhaltige Erhöhung der Fruchtbarkeit und Ertragssicherheit landwirtschaftlicher Nutzflächen.⁴¹⁾

40) Vgl. Hegele u.a. (1992), S. 2.

41) Vgl. Hegele u.a., S. 3.

Das inhaltliche Verständnis des Begriffs „Landeskultur“ hat sich jedoch insbesondere in den letzten Jahrzehnten entscheidend gewandelt. Sowohl landschaftspflegerische als auch ökologische Zielsetzungen gewinnen zunehmend an Bedeutung (vgl. *Abbildung 48*). Unter Landentwicklung wird allgemein „die Verwirklichung der von der Raumplanung für den ländlichen Raum vorgesehenen Ziele“⁴²⁾ verstanden. Zu den wichtigsten raumplanerischen Zielen gehören zum einen die Verbesserung der Wohn-, Wirtschafts- und Erholungsfunktion in ländlichen Gebieten (vgl. *Abbildung 48*). Zum anderen zählt aber auch die dauerhafte Verbesserung der Lebensverhältnisse außerhalb ländlicher Regionen dazu. Explizit bedeutet dies, dass bodenordnerische Maßnahmen auch außerhalb der Land- und Forstwirtschaft zu einer „ausreichenden Bevölkerungsdichte“, einer „angemessenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ sowie „ausreichenden Erwerbsmöglichkeiten“ beitragen sollen⁴³⁾.

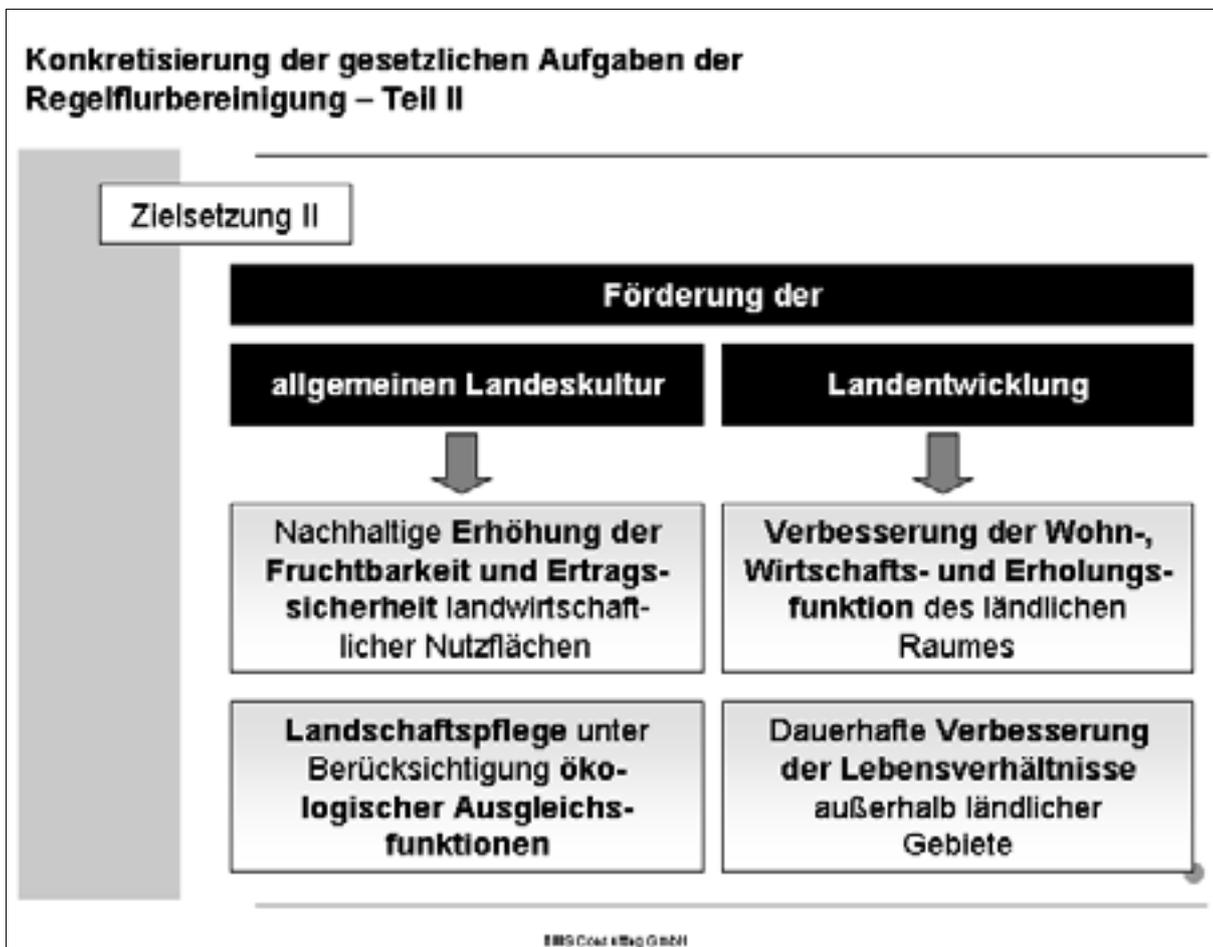


Abb. 48: Konkretisierung der gesetzlichen Aufgaben - Teil II

42) Vgl. Hegele u.a., S. 4

43) Vgl. Hegele u.a., S. 4.

Die Landentwicklungsverwaltung agiert grundsätzlich nicht als selbstständiger Träger der vielfältigen Planungen. Die Bodenordnung stellt vielmehr ein Instrument dar, das vorwiegend eingesetzt wird, um unterschiedliche Landes- und Raumplanungen aufeinander abzustimmen und ihre Realisierung zu unterstützen und zu erleichtern. In Erweiterung des ersten Paragraphen des Flurbereinigungsgesetzes legt §37 FlurbG den genauen Handlungsrahmen für bodenordnerische Aktivitäten fest. In Absatz 1 sind zunächst die traditionellen Aufgaben der Flurbereinigung kodifiziert:

„ [...] Die Feldmark ist neu einzuteilen und zersplitterter oder unwirtschaftlich geformter Grundbesitz nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammenzulegen und nach Lage, Form und Größe zweckmäßig zu gestalten; Wege, Straßen, Gewässer und andere gemeinschaftliche Anlagen sind zu schaffen, bodenschützende sowie -verbessernde und landschaftsgestaltende Maßnahmen vorzunehmen und alle sonstigen Maßnahmen zu treffen, durch welche die Grundlagen der Wirtschaftsbetriebe verbessert, der Arbeitsaufwand vermindert und die Bewirtschaftung erleichtert werden. [...]“⁴⁴⁾

Die Maßnahmen der klassischen Flurbereinigung sind primär auf die Unterstützung der Land- und Forstwirtschaft ausgerichtet (vgl. Abbildung 49). Neuordnung und Zusammenlegung der landwirtschaftlichen Flächen sollen „nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten“⁴⁵⁾ erfolgen. Auch sonstige Maßnahmen, wie bspw. die Errichtung gemeinschaftlicher Anlagen, sollen in erster Linie der Verbesserung der Rahmenbedingungen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe dienen. Im klassischen Sinn stellt die Flurbereinigung also fast ausschließlich eine Hilfsmaßnahme zur Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft dar⁴⁶⁾.

Die zeitgemäße Bodenordnung umfasst als Instrument zur Neuordnung und Entwicklung des ländlichen Raumes jedoch weitaus vielfältigere Maßnahmen, die sich nicht nur auf die Land- und Forstwirtschaft der betreffenden Region auswirken.

44) Vgl. Flurbereinigungsgesetz, §37 (1).

45) Vgl. Flurbereinigungsgesetz, §37 (1).

46) Vgl. Kroés (1971), S. 17.

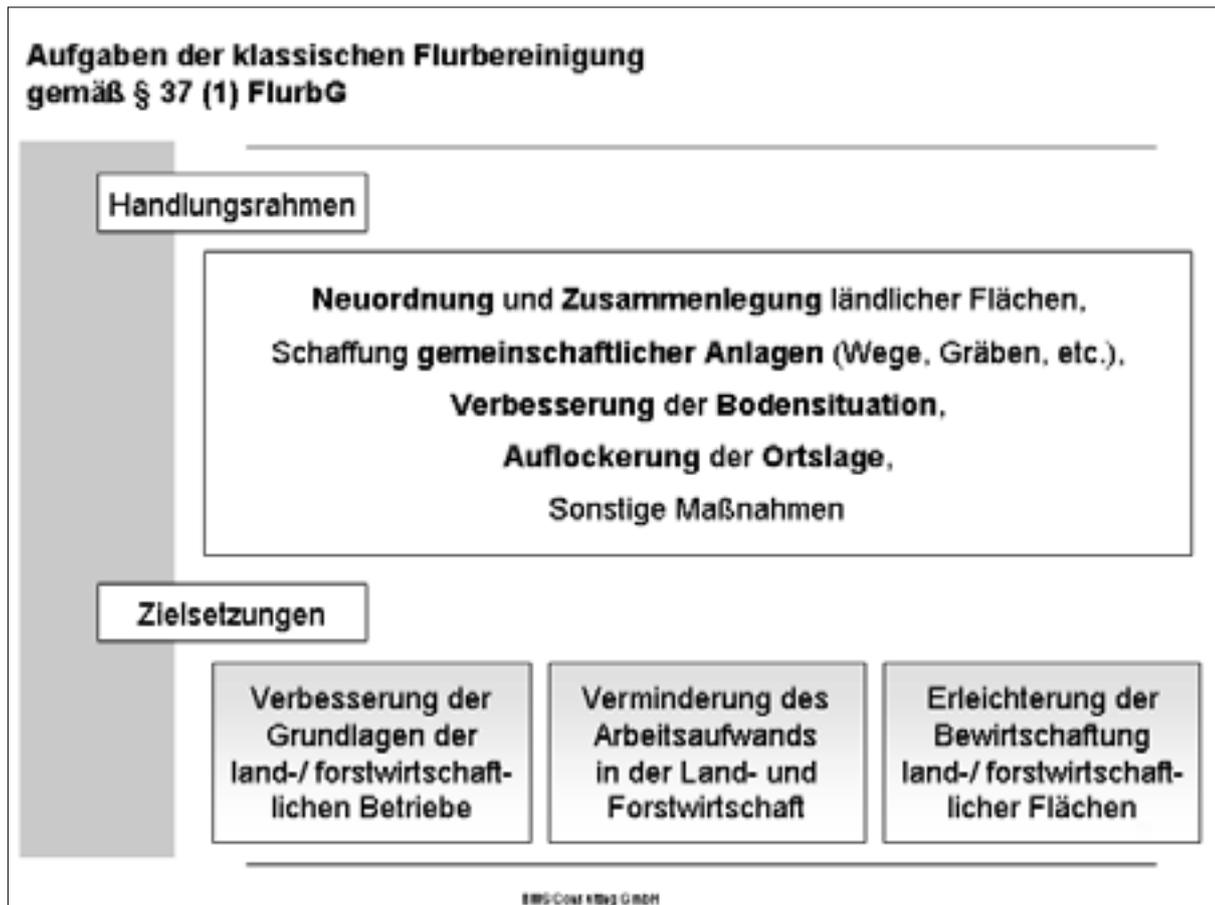


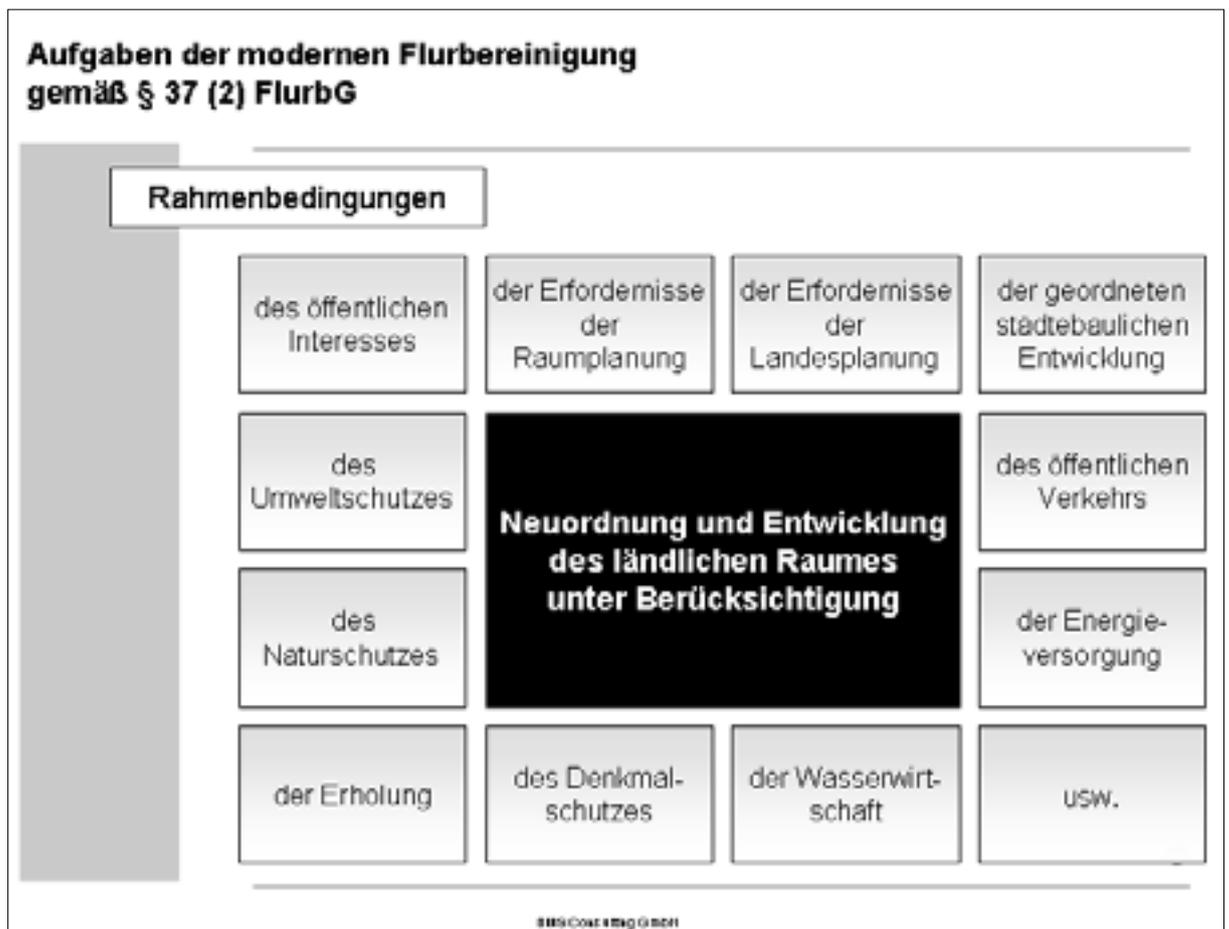
Abb. 49: Klassische Flurbereinigung gemäß § 37 (1) FlurbG

Die Rahmenbedingungen für die Durchführung moderner Flurbereinigungen werden im zweiten Absatz von §37 Flurb festgelegt:

„Die Flurbereinigungsbehörde hat bei der Durchführung der Maßnahmen nach Absatz 1 die öffentlichen Interessen zu wahren, vor allem den Erfordernissen der Raumplanung, der Landesplanung und einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Denkmalschutzes, der Erholung, der Wasserwirtschaft einschließlich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, der Fischerei, des Jagdwesens, der Energieversorgung, des öffentlichen Verkehrs, der landwirtschaftlichen Siedlung, der Kleinsiedlung, des Kleingartenwesens und der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes sowie einer möglichen bergbaulichen Nutzung und der Erhaltung und Sicherung mineralischer Rohstoffvorkommen Rechnung zu tragen.“⁴⁷⁾

47) Vgl. Flurbereinigungsgesetz, §37 (2).

Eine simultane Durchführung der in §1 (1) und §37 (1) FlurbG genannten Maßnahmen ist gesetzlich nicht vorgeschrieben ⁴⁸⁾. Jede einzelne Maßnahme rechtfertigt für sich alleine die Einleitung eines Bodenordnungsverfahrens. Es besteht jedoch kein Anspruch auf die Durchführung einer bestimmten Einzelmaßnahme zu Gunsten eines einzelnen Teilnehmers ⁴⁹⁾. Grundsätzlich gilt es, die verschiedenen Belange gegeneinander abzuwägen und das Wohl der Allgemeinheit zu fördern ⁵⁰⁾. Dabei sind nicht nur die Interessen der Beteiligten, sondern ebenfalls die Interessen der allgemeinen Landeskultur sowie der Landentwicklung zu berücksichtigen (vgl. *Abbildung 50*). Zudem schreibt das Gesetz vor, die jeweilige Landesstruktur bei der Neuordnung des ländlichen Raumes zu beachten, d.h. die natürlichen Gegebenheiten der Landschaft sollten aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege nach Möglichkeit erhalten werden ⁵¹⁾.



§37 FlurbG zeigt in seiner Gesamtheit die hohen Anforderungen und Erwartungen, die an die Flurbereinigung als Instrument zur Neuordnung und Entwicklung ländlicher Gebiete gestellt wird. Insbesondere der zweite Absatz gibt Auskunft über die enorme Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben. Des Weiteren wird ersichtlich, dass nicht mehr nur die Förderung der Land- und Forstwirtschaft im Fokus der Betrachtung liegt, sondern auch Maßnahmen des Natur- und Umweltschutzes sowie der Landschaftspflege im gesellschaftlichen Kontext zunehmend bedeutender werden.

Gemäß §86 FlurbG ist unter bestimmten Bedingungen die Durchführung einer vereinfachten Flurbereinigung möglich:

„Ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren kann eingeleitet werden, um

- 1. Maßnahmen der Landentwicklung, insbesondere Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung, der Siedlung, der Dorferneuerung, städtebauliche Maßnahmen, Maßnahmen des Umweltschutzes, der naturnahen Entwicklung von Gewässern, des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu ermöglichen oder auszuführen,*
- 2. Nachteile für die allgemeine Landeskultur zu beseitigen, die durch Herstellung, Änderung oder Beseitigung von Infrastrukturanlagen oder durch ähnliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind,*
- 3. Landnutzungskonflikte auslösen oder*
- 4. eine erforderlich gewordene Neuordnung des Grundbesitzes in Weilern, Gemeinden kleineren Umfanges, Gebieten mit Einzelhöfen sowie in bereits flurbereinigten Gemeinden durchzuführen.“⁵²⁾*

Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren findet häufig bei künstlichen Eingriffen in den ländlichen Raum, bspw. durch den Bau von Straßen, Schienenwegen oder Deichen bzw. im Rahmen von Bodenreform- oder Siedlungsverfahren Anwendung (vgl. *Abbildung 51*).

52) Vgl. Flurbereinigungsgesetz, §86 (1).

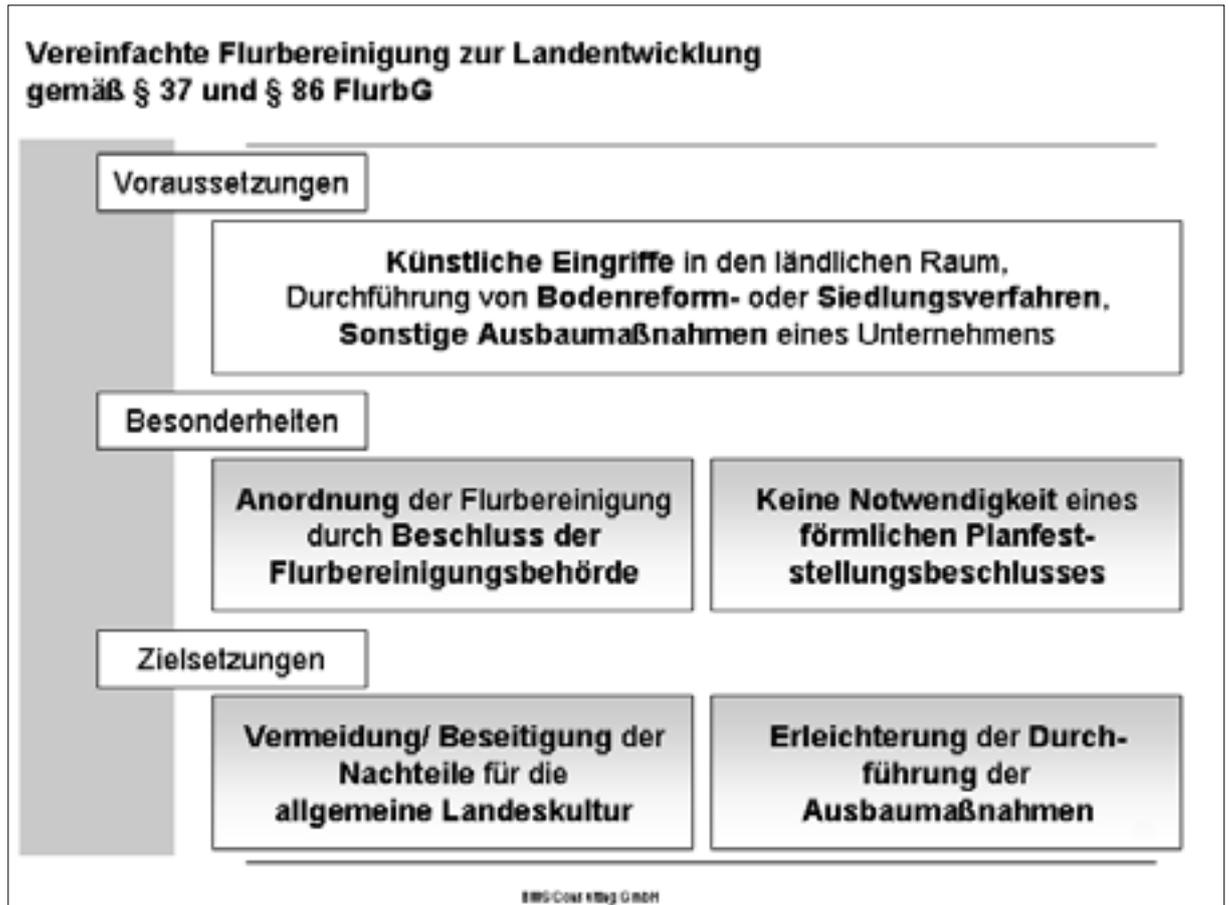


Abb. 51: Vereinfachte Flurbereinigung gemäß § 86 FlurbG

Die Besonderheiten liegen zum einen in der Ermächtigung der Flurbereinigungsbehörde zur Anordnung des Verfahrens bzw. zur Anordnung von Teilflurbereinigungen. Zum anderen ermöglicht das Gesetz einen Verzicht auf einen förmlichen Planfeststellungsbeschluss. Der Gesetzgeber bezweckt mit diesen Regelungen nicht nur eine Erleichterung der Realisation der in §86 (1) FlurbG genannten Planungen, sondern in erster Linie die Vermeidung oder ggf. Beseitigung der aus der Durchführung der Maßnahmen resultierenden Nachteile für die allgemeine Landeskultur⁵³⁾.

Eine weitere Sondervorschrift der Flurbereinigungsgesetzgebung ist in §87 FlurbG geregelt. Werden ländliche Grundstücke für im öffentlichen Interesse liegende Großbauprojekte⁵⁴⁾ in Anspruch genommen, ist zur Unterstützung dieser Bauvorhaben die Einleitung einer Unternehmensflurbereinigung möglich:

53) Vgl. Hegele u.a. (1992), S. 349f.

54) Der Straßen-, Schienenwege- und Deichbau sind bspw. Großbauprojekte, die i.d.R. im Interesse der Öffentlichkeit liegen.

„Ist aus besonderem Anlaß eine Enteignung zulässig, durch die ländliche Grundstücke in großem Umfange in Anspruch genommen würden, so kann auf Antrag der Enteignungsbehörde ein Flurbereinigungsverfahren eingeleitet werden, wenn der den Betroffenen entstehende Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt oder Nachteile für die allgemeine Landeskultur, die durch das Unternehmen entstehen, vermieden werden sollen. [...]“⁵⁵⁾

Aus der Gesetzgebung lassen sich unmittelbar die mit der Durchführung einer Unternehmensflurbereinigung angestrebten Ziele herleiten (vgl. *Abbildung 52*). Die Einleitung einer Unternehmensflurbereinigung setzt neben der Zulässigkeit einer Enteignung die Möglichkeit voraus, den vermeintlichen Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern zu verteilen oder die im Zuge der Realisierung des Bauvorhabens entstehenden landeskulturellen Nachteile zu beseitigen⁵⁶⁾. Der Gesetzgeber bezweckt also zum einen eine möglichst geringe Beeinträchtigung der von den baulichen Planungen betroffenen Grundstückseigentümer, so dass die Unternehmensflurbereinigung für die Betroffenen sicherlich das mildere und verhältnismäßigere Mittel bei Enteignungen darstellt. §87 FlurbG steht folglich im Einklang mit dem Verfassungsgebot des geringstmöglichen Eingriffs⁵⁷⁾. Für die Festsetzung der Höhe der Eigentumsentschädigung gewährt §88 Nr.7 FlurbG den betroffenen Landeigentümern den ordentlichen Rechtsweg, so dass ebenfalls die Konformität des Flurbereinigungsgesetzes mit Artikel 14 Absatz 3 Satz 3 GG gewährleistet ist. Artikel 14 des Grundgesetzes regelt allgemein den besonderen Schutz des Eigentums.

Alternativ oder auch ergänzend zielt ein Flurbereinigungsverfahren, das aus Anlass einer zulässigen Enteignung durchgeführt wird, auf die Beseitigung bzw. im Idealfall sogar auf die Vermeidung von Nachteilen für die allgemeine Landeskultur ab. Im klassischen Sinn ist damit gemeint, dass Beeinträchtigungen der Nutzungs- und Bewirtschaftungsmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Flächen soweit wie möglich verhindert bzw. ggf. behoben werden sollen. Mittlerweile werden an die Unternehmensflurbereinigung jedoch Anforderungen gestellt, die weit über die Erfüllung dieser traditionellen Aufgabe hinausgehen. In Folge eines im Laufe der Zeit stärker gewordenen ökologischen Bewusstseins der Gesellschaft soll die Bodenordnung zusätzlich dazu beitragen, Beeinträchtigungen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie des Landschaftsbildes nach Möglichkeit zu vermeiden bzw. zumindest zu minimieren⁵⁸⁾.

55) Vgl. Flurbereinigungsgesetz, §87 (1).

56) Vgl. Hegele u.a. (1992), S. 357.

57) Vgl. Hegele u.a. (1992), S. 357.

58) Vgl. hierzu auch die entsprechenden Ausführungen zu den gesetzlichen Grundlagen der Regelflurbereinigung in diesem Abschnitt.

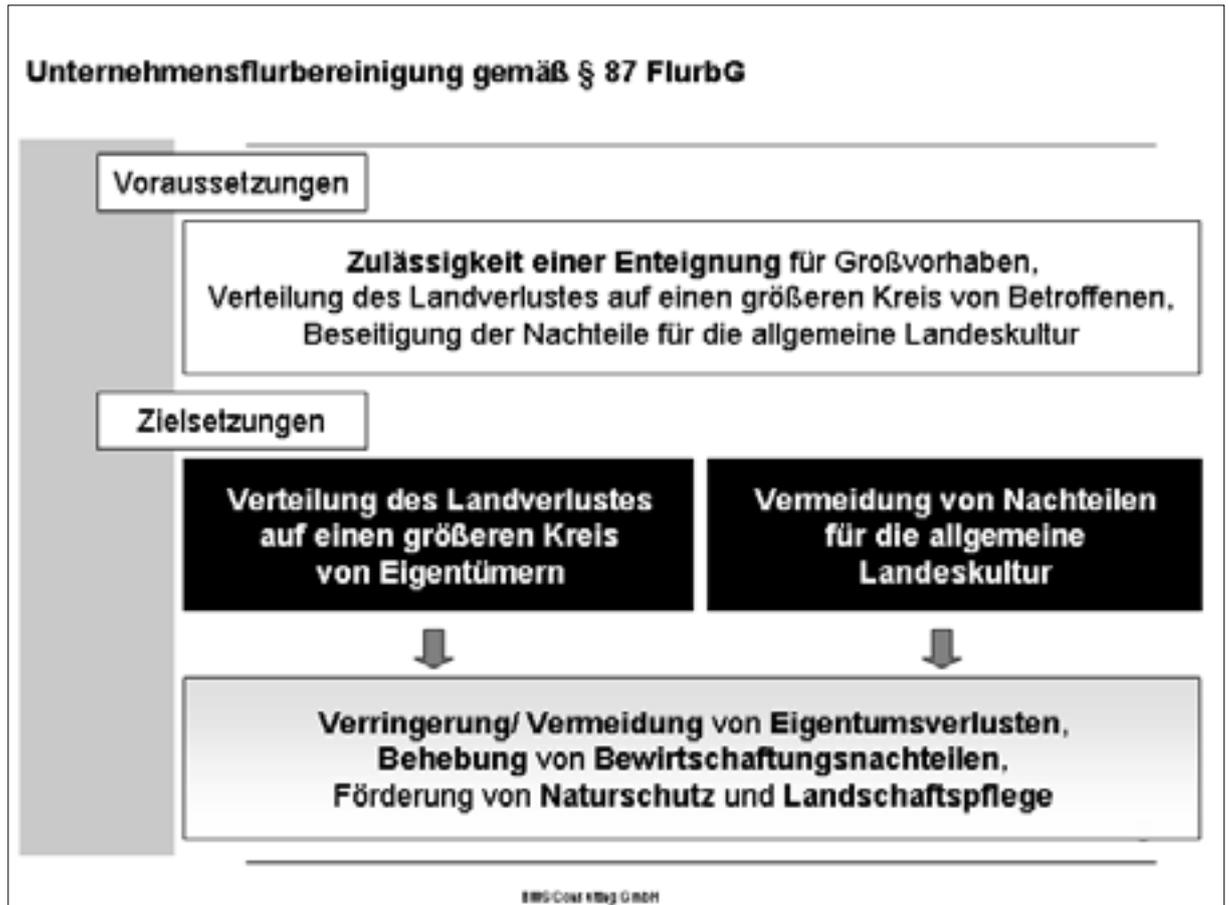


Abb. 52: Unternehmensflurbereinigung gemäß § 87 FlurbG

Der kurze Einblick in die umfangreiche Flurbereinigungsgesetzgebung lässt bereits erahnen, wie vielfältig die Auswirkungen von Bodenordnungsverfahren sein können. Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, die flurbereinigungsbedingten gesellschaftlichen Wertschöpfungsbeiträge so umfassend wie möglich abzubilden. Dies erfordert nicht nur die Erfassung der unmittelbar durch den Gesetzgeber induzierten Wirkungen, sondern ebenfalls der darüber hinausgehenden ökonomischen und sozialen Effekte.

Untersuchungen über die Wirksamkeit und Effektivität von Flurbereinigungsmaßnahmen liegen mittlerweile zahlreich vor. Eine einheitliche Vorgehensweise existiert allerdings nicht. Die einzelnen Studien unterscheiden sich erheblich in ihren Zielsetzungen, ihrer Methodik und daraus resultierend auch in ihren Ergebnissen. Viele Untersuchungen beschränken sich lediglich auf einen ausgewählten Wirkungsbereich der ländlichen Bodenordnung, meist im Bereich der Land- und Forstwirtschaft. Dahingegen werden in diesem abgegrenzten Bereich äußerst differenzierte und sehr detaillierte Analysen vorgenommen.

Eine besondere Herausforderung der Wirkungsanalyse stellt grundsätzlich die Ermittlung und Quantifizierung möglicher Wertschöpfungsbeiträge dar. Eine Sichtung der gängigen Literatur zur Bodenordnung bzw. Flurbereinigung macht deutlich, dass es bislang keinen umfassenden Ansatz zur Bewertung der Maßnahmen der ländlichen Bodenordnung gibt⁵⁹⁾. Eine genauere Betrachtung der unterschiedlichen Methoden und Ergebnisse kann dennoch sehr hilfreich bei der Erstellung einer möglichst umfassenden Wirkungssystematik zur Beurteilung von Flurbereinigungsverfahren sein. Sie ermöglicht insbesondere eine objektivere Festlegung der relevanten Wertschöpfungsbeiträge. Der Rückgriff auf bereits veröffentlichte und teilweise sehr detaillierte Untersuchungsergebnisse zu einzelnen Wirkungen der Bodenordnung macht eine systematische und objektive Bewertung gesellschaftlicher Wertschöpfungsbeiträge möglich. Im folgenden Abschnitt werden die wichtigsten Ansätze und Ergebnisse überblicksartig vorgestellt und anschließend in den weiteren Untersuchungsaufbau integriert.

6.3 Literaturüberblick: Wirkungsanalysen der Bodenordnung

Der folgende Literaturüberblick beschränkt sich auf eine kurze Beschreibung des jeweiligen Untersuchungsgegenstandes einiger ausgewählter Studien⁶⁰⁾. Dabei soll im Wesentlichen zwischen Untersuchungen unterschieden werden, die die Auswirkungen von Bodenordnungsverfahren möglichst allgemein analysieren bzw. darauf abzielen, ein allgemeines Wertschöpfungssystem abzuleiten (vgl. *Tabelle 1*). Weiterhin wurden Studien und Forschungsergebnisse betrachtet und in die vorliegende Untersuchung integriert, die sich auf spezifische Wirkungsbereiche der Bodenordnung fokussieren (vgl. *Tabelle 2*). In der weiteren Darstellung wird zunächst mit einer Analyse relevanter Ergebnisse der eher allgemein angelegten Wirkungsstudien begonnen.

59) Vgl. Grüneberger (2003), S. 87

60) Für eine zusammenfassende Darstellung der positiven und negativen Besonderheiten einiger wichtiger Flurbereinigungsstudien vgl. auch Grüneberger (2003), S. 87f.

Studie	Untersuchungsgegenstand/ -ziel
Bezirksregierung Münster (2005)	Umfassende Wirkungsanalyse für Bodenordnungsverfahren am Beispiel der Unternehmensflurbereinigung.
FAL (2003)	Bewertung des aktuellen Zielerreichungsgrades des NRW-Programms Ländlicher Raum.
Schulte/ Bokermann (2002)	Entwicklung eines Ansatzes zur Bewertung von Projekten der ländlichen Entwicklung.
Bokermann/ Buhse/ Kaufmann (2000)	Analyse der Wirksamkeit integrierter ländlicher Entwicklung im Bundesland Hessen.
Schlosser (1999)	Analyse der landentwickelnden Wirksamkeit der Flurbereinigung unter Berücksichtigung des zeitlichen Wandels.
Weiss/ Kremer/ Strang (1996)	Kombination von Nutzwert- und Kostenwirksamkeitsanalyse zur Effizienzmessung in der Flurbereinigung.
Oberholzer (1993) ⁶¹⁾	Optimierung der Flurbereinigung als Instrument integrierter Landentwicklung.
Kroés (1971) ⁶²⁾	Analyse der sozialökonomischen Auswirkungen und Kosten von Flurbereinigungsmaßnahmen.

Tabelle 1: Allgemeine Wirkungsanalysen der Bodenordnung

Ziel der von der BEZIRKSREGIERUNG MÜNSTER (2005) in Auftrag gegebenen Untersuchung war die Herleitung eines möglichst umfassenden Wertschöpfungssystems, auf dessen Grundlage primär Unternehmensflurbereinigungen in NRW in Hinblick auf ihre Effektivität und Effizienz beurteilt werden können. Die monetäre Quantifizierung der einzelnen Effekte bildet dabei den Schwerpunkt der Analyse, um eine weitgehende Vergleichbarkeit von Nutzen und Kosten der Unternehmensflurbereinigung zu gewährleisten.

61) Für eine prägnante Zusammenfassung der Studie von Oberholzer (1993) vgl. Henkes (1998)

62) Für eine prägnante Zusammenfassung der Untersuchung von Kroés (1971) vgl. Henkes (1998).

Das NRW-Programm Ländlicher Raum zielt primär auf „die Entwicklung einer ökologisch und ökonomisch stabilen Land- und Forstwirtschaft als Grundlage für einen attraktiven ländlichen Raum“⁶³⁾ ab. Zur Verwirklichung dieses Hauptziels der integrierten Landentwicklung bedarf es der Verfolgung einer Vielzahl sehr unterschiedlicher, teils sogar konkurrierender Teilziele⁶⁴⁾. Aufgabe der FAL (2003) ist es, den bisherigen Erfolg des Programms in Hinblick auf die Erfüllung dieser vielfältigen Teilziele zu überprüfen.

SCHULTE u.a. (2002) entwickeln zunächst eine verfahrensspezifische Wirkungssystematik, die sowohl ökonomische als auch soziale Zielsetzungen beinhaltet. Auf Grundlage dieses Zielsystems wird anschließend der Nutzwert eines ausgewählten Projektes der ländlichen Entwicklung ermittelt.

BOKERMANN u.a. (2000) zeigen das methodische Vorgehen im Rahmen einer Kosten-Wirksamkeits-Analyse für die integrierte Entwicklung am Beispiel ausgewählter Projekte in einer ländlichen Region Hessens auf. Im Zuge dieses Verfahrens werden die gesamtgesellschaftliche Effekte der einzelnen Landentwicklungsmaßnahmen entweder in physischen Einheiten ermittelt oder qualitativ beschrieben und den Projektkosten vergleichend gegenüber gestellt. Auf eine monetäre Quantifizierung wird fast gänzlich verzichtet.

SCHLOSSER (1999) untersucht die Auswirkungen von Flurbereinigungsverfahren auf die Entwicklung bayerischer Gemeinden. Dabei berücksichtigt er insbesondere den „Wandel der Flurbereinigung von einem Maßnahmenbündel zur überwiegend agrarischen Förderung zu einem vielseitigen Instrument der Landentwicklung“⁶⁵⁾ und zeigt die Verbindung dieses Wandels mit den gesellschaftlichen Veränderungen auf. D.h. seine Analyse beschränkt sich nicht nur auf den landwirtschaftlichen Sektor, sondern stützt sich zusätzlich auf ökologische Überlegungen.

WEISS u.a. (1996) stellen in ihrer Untersuchung ein sehr komplexes Zielsystem auf, das eine Beurteilung „unterschiedlicher Maßnahmen und Maßnahmenbündel in der Flurbereinigung“⁶⁶⁾ hinsichtlich ihrer Effizienz ermöglichen soll. Zu diesem Zweck werden den einzelnen Teilzielen innerhalb des Systems geeignete Gewichtungsfaktoren und Messkriterien zugeordnet⁶⁷⁾. Auf dieser Grundlage lassen sich dann umfassende Nutzwertanalysen durchführen.

63) Vgl. FAL (2003), Kapitel 1, S. 1.

64) Vgl. FAL (2003), Kapitel 9.

65) Vgl. Schlosser (1999), S. 134.

66) Vgl. Weiß u.a. (1996), S. 9.

67) Vgl. Weiß u.a. (1996), S. 68ff.

Für OBERHOLZER (1993) stellt die Flurbereinigung mit ihrer „bedeutsamen integralen Gestaltungsaufgabe in Richtung ganzheitlicher Landentwicklung“⁶⁸⁾ eines der wichtigsten Instrumente der Landentwicklungsverwaltung dar. In seinem Beitrag stellt er zahlreiche „Zielkriterien zur ganzheitlichen Simultanplanung der Kulturlandschaft“⁶⁹⁾ auf. Im Rahmen einer Bodenordnung sollte seiner Ansicht nach unter Berücksichtigung möglicher Zielkonflikte stets eine optimale Zielerfüllung angestrebt werden.

KROÉS (1971) führt sehr umfangreiche Expost-Nutzen-Kosten-Analysen für drei exemplarisch ausgewählte Flurbereinigungsverfahren in NRW durch. Im Fokus seiner Untersuchung steht eine möglichst umfassende Monetarisierung der flurbereinigungsbedingten gesamtgesellschaftlicher Wertschöpfungsbeiträge.

Alle bisher erwähnten Studien setzen sich in sehr unterschiedlicher Weise mit der Beurteilung von Bodenordnungsverfahren auseinander. Die Bandbreite der verwendeten Verfahren reicht von einer einfachen Wirksamkeitsanalyse über die Nutzwertanalyse bis hin zu einer komplizierten Nutzen-Kosten-Analyse. Kombinationen aus unterschiedlichen Bewertungsansätzen sind dabei nicht ausgeschlossen. Dennoch ist allen Untersuchungen gemein, dass sie eine möglichst umfassende Erfassung der Wertschöpfungsbeiträge anstreben. Zusätzlich existiert in der Flurbereinigungsliteratur eine Vielzahl von Beiträgen, die sich auf die gezielte Analyse eines ausgewählten Wirkungsbereichs der Bodenordnung fokussieren. In *Tabelle 2* werden einige dieser Untersuchungen kurz vorgestellt.

Im Ergebnis liefert die im Auftrag der FAL von Klare u.a. (2005) durchgeführte Studie Faustzahlen zur Ermittlung des wirtschaftlichen Vorteils für landwirtschaftliche Betriebe durch die Neuordnung und Zusammenlegung von Flächen im Zuge der Bodenordnung. Auf Basis dieser Faustzahlen lassen sich bspw. die variablen Bewirtschaftungskosten in Abhängigkeit der Schlaglänge, der Schlaggröße und der durchschnittlichen Hof-Feld-Entfernung pauschal für unterschiedliche Regionen in Niedersachsen kalkulieren.

68) Vgl. Oberholzer (1993), S.7

69) Vgl. Oberholzer (1993), S. 8.

Studie	Untersuchungsgegenstand/ ziel
FAL (2005)	Entwicklung eines Instrumentariums zur Unterstützung bei der Auswahl neuer Flurbereinigungsprojekte.
Bildungsseminar RLP (1997)	Bewertung von Rationalisierungsmaßnahmen im Steillagenweinbau.
Burgmaier/ Miersch/ Donié (1995)	Ermittlung von flurbereinigungsbedingten Agrarstrukturveränderungen.
MLWF RLP (1991)	Auswirkungen von Bodenordnungsverfahren auf die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Betriebe in RLP.
Keymer/ Linhart/ Rintelen/ Stumpf/ Widermann (1989)	Auswirkungen von Bodenordnungsverfahren auf die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern.
Karmann (1988)	Bestimmung der Einflussfaktoren der Bodenpreise in der bayerischen Flurbereinigung.
Heinzlmeir (1983)	Einfluss der Flurbereinigung auf den landwirtschaftlichen Bodenmarkt und den Bodenpreis.
Bauer/ Franke/ Gätschenberger (1979)	Empirische Untersuchung der Auswirkungen der Flurbereinigung auf den Erholungswert einer Landschaft.

Tabelle 2: Spezifische Wirkungsanalysen der Bodenordnung

Das BILDUNGSSEMINAR FÜR DIE AGRARVERWALTUNG RLP (1997) untersucht speziell die Auswirkungen von Bodenordnungsmaßnahmen auf den Steillagenweinbau. Dazu gehören zum einen Effekte, die sich unmittelbar aus der Zusammenlegung unwirtschaftlicher Parzellen ergeben. Die Parzellengröße spielt eine wesentliche Rolle für die Möglichkeit einer rentablen Bewirtschaftung eines Weinanbaugebietes. Zum anderen müssen aber auch Effekte baulicher Maßnahmen berücksichtigt werden, die eine Mechanisierung des Weinanbaus ermöglichen.

BURGMAIER u.a. (1995) zeigen an einem exemplarischen Beispiel, dass Flurbereinigungsverfahren Agrarstrukturverbesserungen, wie eine Vergrößerung bzw. Verlängerung der Schläge oder eine Verkürzung der Hof-Feld-Entfernung, zur Folge haben können. Diese positiven agrarstrukturellen Veränderungen führen ihrerseits wiederum zu einer Verbesserung der Einkommenssituation in der Landwirtschaft.

Das MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, WEINBAU UND FORSTEN RLP (1991) stellt einen pauschalen Ansatz zur Bewertung flurbereinigungsbedingter Bewirtschaftungsvorteile in Rheinland-Pfalz zur Verfügung. Dabei werden u.a. Veränderungen der Schlaglängen, der Feldrandlängen, der mittleren Hof-Feld-Entfernungen sowie der Ernte- und Ausbringungsmengen berücksichtigt. Zusätzlich werden Einsparungen an Arbeitszeit sowie an Schlepper- und Maschinenstunden in Ansatz gebracht.

KEYMER u.a. (1989) ermitteln ebenfalls den Einfluss von Flurbereinigungsverfahren auf die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Betriebe. Die Untersuchung beschränkt sich allerdings auf zehn Regelflurbereinigungsverfahren in Bayern. Es konnten sowohl positive Effekte in Folge der Flächenzusammenlegung als auch durch die Verbesserung des regionalen Wegenetzes nachgewiesen werden.

KARMANN (1988) bestimmt mittels ökonomischer Verfahren Faktoren, die sowohl den Bodenpreis als auch den Bodenmarkt landwirtschaftlich genutzter Flächen in der bayerischen Flurbereinigung beeinflussen. Zu diesen Einflussgrößen⁷⁰⁾ zählen bspw. der Zeitpunkt des Landerwerbs, die Art des Flurbereinigungsverfahrens, die Flächengrößen sowie die Betriebsstruktur.

HEINZLMEIR (1983) stellt sich ebenfalls die Frage, „ob und in welchem Ausmaß der Verkehrswert des Bodens durch eine Flurbereinigung“⁷²⁾ beeinflusst wird. Für den niederbayerischen Landkreis Kelheim findet er beispielhaft heraus, dass sich sowohl der Ertrags- und Verkehrswert des Bodens als auch die Pachtpreis in Folge einer Bodenordnung erhöhen.

70) Vgl. Karmann (1988), S. 57.

71) Vgl. Heinzlmeir (1983), S. 75.

BAUER u.a. (1979) widerlegen die während der Anfänge der Flurbereinigung weit verbreitete Meinung, dass Landschaften generell durch bodenordnerische Maßnahmen an Attraktivität verlieren⁷²⁾, indem sie vergleichbare bereinigte und unbereinigte Gebiete hinsichtlich ihrer Vielseitigkeit, Neuartigkeit, Natürlichkeit, Zugänglichkeit und Übersichtlichkeit beurteilen lassen. Mittels Varianzanalysen kann belegt werden, dass flurbereinigte Regionen tendenziell vielfältiger und natürlicher wirken.

Im Folgenden gilt es nun unter Berücksichtigung der Flurbereinigungsgesetzgebung sowie der einschlägigen Literatur zur Bodenordnung sowie der dort ermittelten Ergebnisse, alle relevanten Wertschöpfungsbeiträge, die mittelbar oder unmittelbar auf die Einleitung und Durchführung einer Bodenordnung zurückzuführen sind, festzulegen, zu systematisieren und zu beschreiben. Dabei wird eine möglichst umfassende Darstellung relevanter Effekte angestrebt.

6.4 Herleitung und Konzeption einer allgemeinen Wirkungssystematik für Bodenordnungsverfahren

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, ein allgemeines Modell zur Beurteilung der Effektivität verschiedener Verfahrenstypen der Bodenordnung zu entwickeln. Dazu bedarf es im Folgenden der Herleitung eines möglichst umfassenden, in sich konsistenten, aber dennoch praktikablen Wirkungsgefüges, auf dessen Grundlage eine Beurteilung der vielfältigen bodenordnerischen Maßnahmen möglich ist. Da eine lückenlose Erfassung aller unmittelbar oder mittelbar aus einer Bodenordnung resultierenden Effekte aus Gründen der Komplexität unmöglich erscheint⁷³⁾ und Flurbereinigungsverfahren häufig sehr spezifische Besonderheiten aufweisen, sollte das System in jedem Fall die Möglichkeit einer flexiblen Ergänzungen oder Erweiterungen bieten.

Um eine bessere Übersichtlichkeit zu gewährleisten, werden die im Rahmen dieser Studie ausgewählten Wirkungsdeterminanten daher den einzelnen Maßnahmen zugeordnet, auf die sie zurückzuführen sind und zum anderen den Empfängergruppen, auf die sie sich primär auswirken. Die Maßnahmen der Landentwicklungsverwaltung lassen sich zunächst grob in Dienstleistungen im Bereich des Flächenmanagements und sonstige Dienstleistungen einteilen (vgl. *Abbildung 53*).

72) Vgl. Bauer u.a. (1979), S. 68.

73) Vgl. die Ausführungen im Abschnitt 6.1 in diesem Kapitel.

Beim Flächenmanagement durch Bodenordnung geht es nicht nur darum, die Entwicklung in einzelnen Bereichen, wie der Landwirtschaft, dem Verkehrswesen, der Wasserwirtschaft usw., zu fördern. Die Aufgabe besteht vielmehr darin, die vielen verschiedenen - teils stark konkurrierenden - Fachplanungen nach Möglichkeit zu harmonisieren und miteinander zu vereinbaren. Zusätzlich zu diesen Hauptzielsetzungen, leistet die Flurbereinigung noch Unterstützung bei der Herstellung und Ausweisung gemeinschaftlicher Anlagen. Des Weiteren sorgt die ausführende Behörde für die Bereinigung der öffentlichen Bücher. Insgesamt werden daher im Folgenden sechs Dienstleistungsbereiche der Landentwicklungsverwaltung im Zusammenhang mit Bodenordnungsverfahren unterschieden:

1. Agrarstrukturverbesserungen,
2. Infrastruktur und Wasserwirtschaft,
3. Naturschutz und Landschaftspflege,
4. Kommunalentwicklung,
5. Herstellung und Ausweisung gemeinschaftlicher Anlagen
6. Berichtigung öffentlicher Bücher.

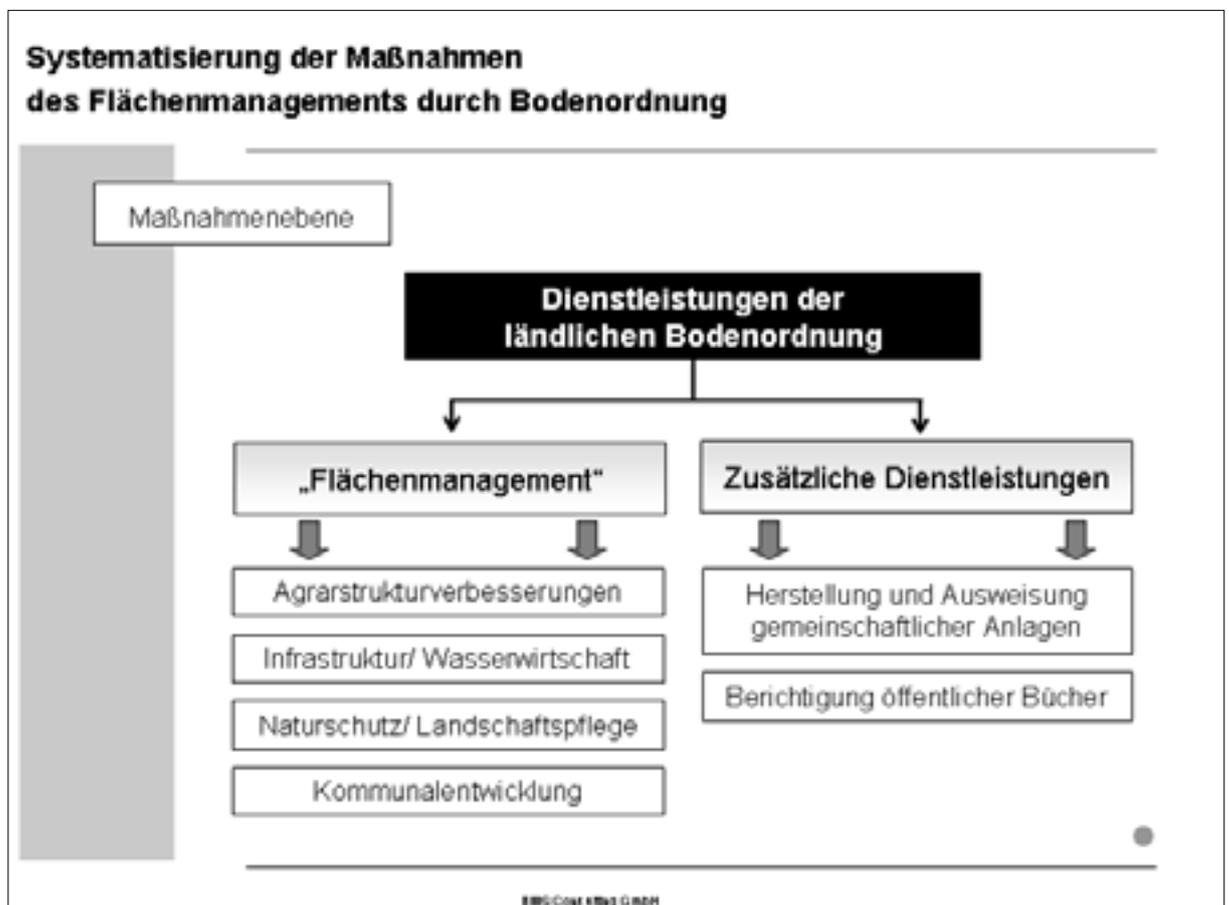


Abb. 53: Maßnahmen der Bodenordnung

Einige der festgelegten Wertschöpfungsbeiträge ergeben sich nicht aus konkreten Einzelmaßnahmen, sondern resultieren vor allem aus dem Zusammenspiel der vielfältigen Planungen, so dass eine eindeutige Zuordnung der Effekte zu den einzelnen Dienstleistungsbereichen nicht immer zweifelsfrei möglich ist. Dies führt jedoch zu keinerlei Einschränkung in Hinblick auf die Übersichtlichkeit und Praktikabilität des entwickelten Systems.

Den zweiten Zuordnungsmaßstab bildet die Empfängerebene. Zunächst wird zwischen den vier Hauptempfängergruppen staatlichen Handelns dem Bürger, der Wirtschaft, dem Staat und der Umwelt differenziert (vgl. *Abbildung 54*). Unter dem Begriff *Bürger* werden im Zusammenhang mit der Bodenordnung zum einen die betroffenen Grundstückseigentümer und zum anderen die Allgemeinheit zusammengefasst. Der Allgemeinheit werden alle Nutzenkomponenten zugeordnet, die sich auf keine spezifische gesellschaftliche Gruppe auswirken, sondern der Region als Gesamtheit zu Gute kommen (im Sinne des Gemeinwohls).

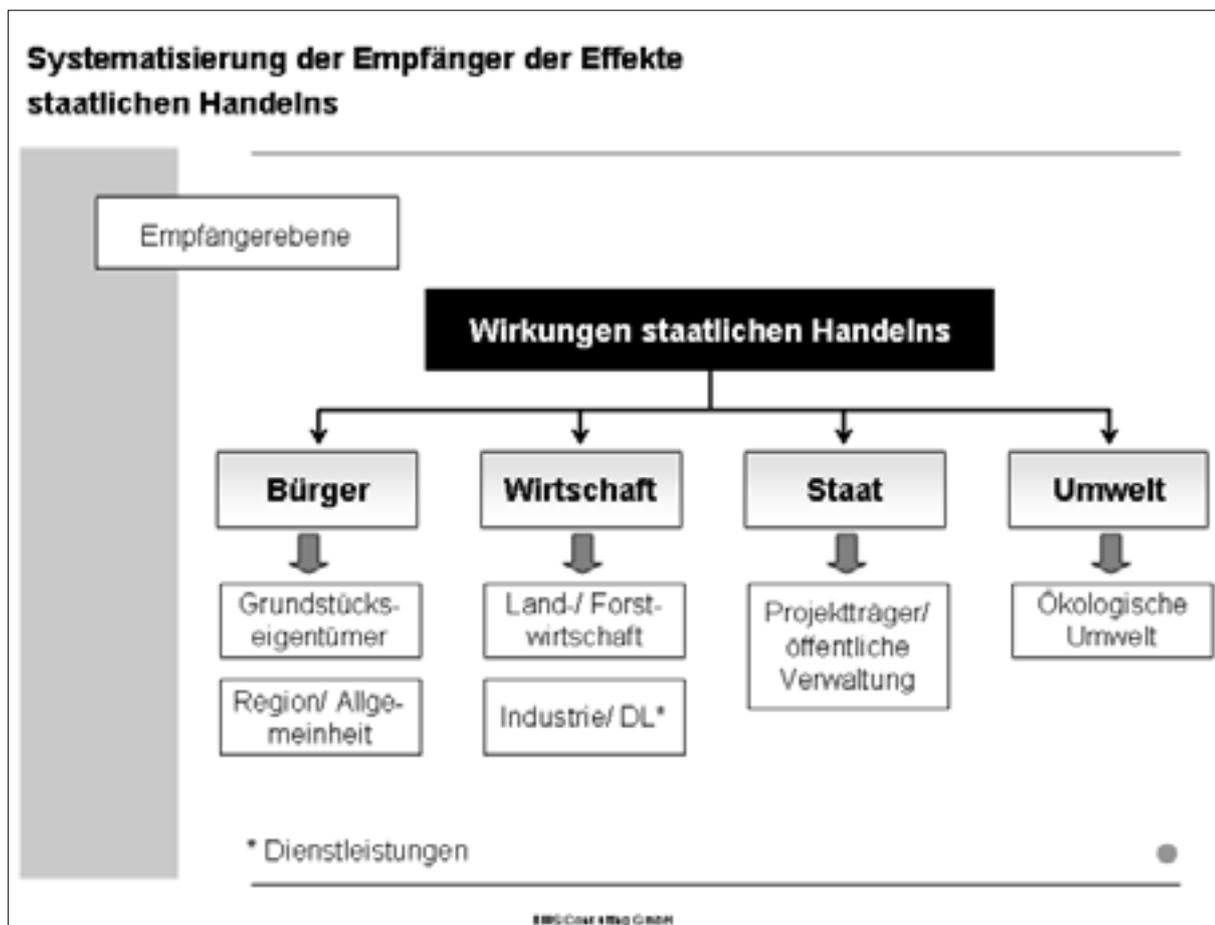


Abb. 54: Systematisierung der Empfängerebene

Im Bereich *Wirtschaft* werden bei der Bodenordnung der land- und forstwirtschaftliche Sektor⁷⁴⁾ sowie der Industrie- und Dienstleistungssektor separat betrachtet. Der *Staat* fungiert im Rahmen der Bodenordnung häufig als Träger von Projekten, beispielsweise als Träger von Straßenbauprojekten oder von Hochwasserschutzmaßnahmen. Der Staat umfasst dabei begrifflich sämtliche Ausführungsebenen, d.h. sowohl den Bund, die Länder als auch die Kommunen. Sind im Zusammenhang mit Bodenordnungsverfahren Auswirkungen auf staatliche Vollzugsebenen bzw. einzelne Behörden zu erwarten, werden sie an dieser Stelle in die Untersuchung integriert. Die letzte wesentliche Empfängerebene stellt die *Umwelt* dar, wo sämtliche ökologischen Effekte auf Flora, Fauna oder das allgemeine Landschaftsbild erfasst werden.

Zur Herleitung des Wirkungsgefüges werden sämtliche tangiblen und intangiblen Effekte diesen beiden Wirkungsdimensionen zugeordnet (vgl. *Abbildung 55*).

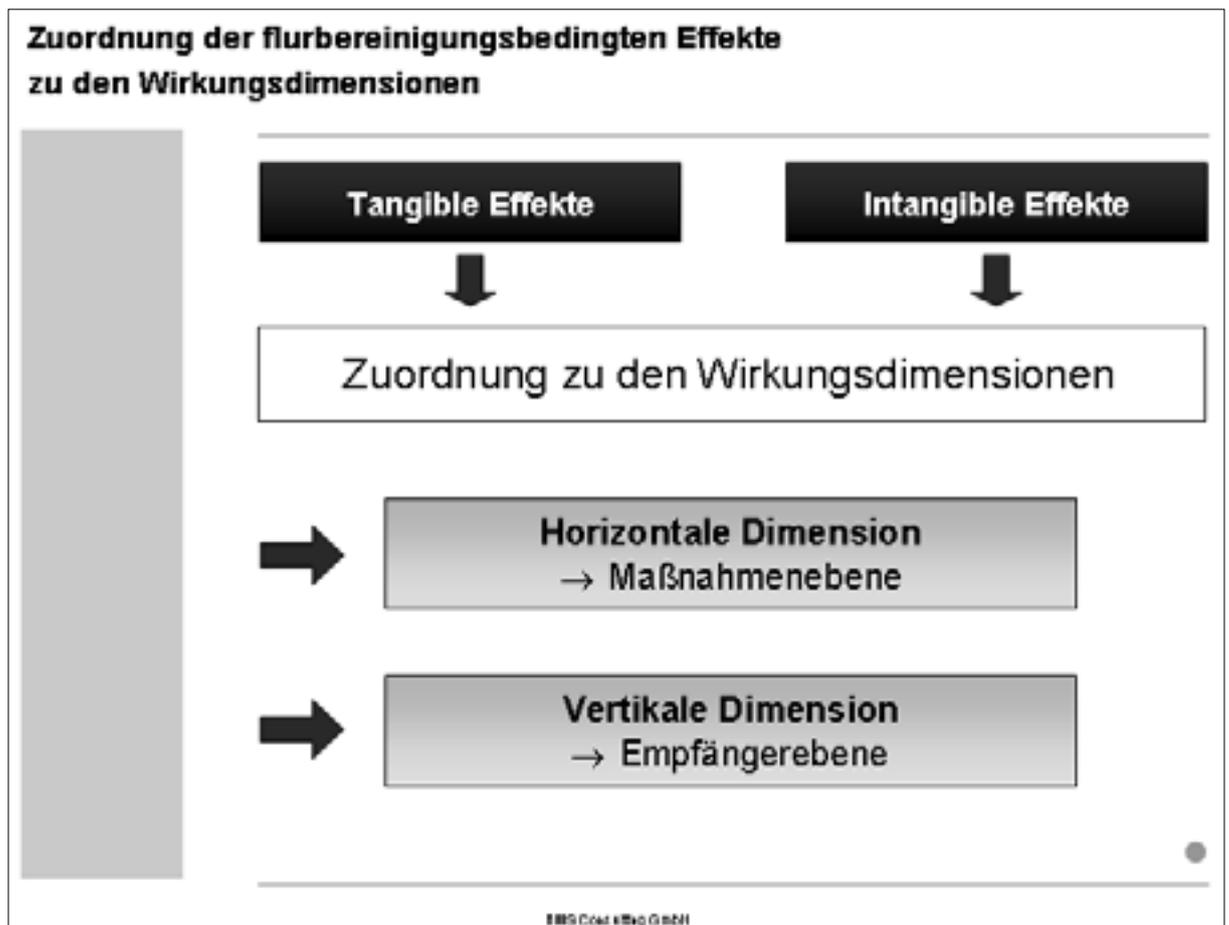


Abb. 55: Zuordnung der flurbereinigungsbedingten Effekte zu den Wirkungsdimensionen

74) Zum land- und forstwirtschaftlichen Sektor gehören nicht nur die Agrar- und Forstwirtschaft, sondern auch der Weinbau, der in Rheinland-Pfalz eine bedeutende Rolle spielt.

Die Maßnahmenebene bildet die horizontale Zuordnungsebene und die Empfängerebene stellt die vertikale Dimension dar. Die komplette Systematik des Wirkungsgefüges der Bodenordnung wird in *Tabelle 3* gezeigt.

Wirkungsgefüge von Bodenordnungsmaßnahmen (FlurbG)		Dienstleistungen im Bereich Flächenmanagement		Zusätzliche Dienstleistungen			
Dienstleistung der Behörde	Agenswirkung/Agensverbesserung	Infrastruktur und Wissenschaft	Mehrschutz und Landschaftspflege	Kommunalförderung	Herrschberg Auswertung gem. Anlagen	Berücksichtigung öffentl. Bücher	
Empfänger	Bürger	Grundstückseigentümer	Verringerung/Vermeidung von Eigentumsverlusten sowie daraus resultierende Transaktionskosten (z.B. Gebührensparungen)				
		Allgemeinheit (Region)	Erreichung der Rechtsicherheit des Eigentums (Grundbesitz) und Verringerung des Risiko multipler Rechtskonflikte	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Vorteile durch Verbesserung des regionalen Angebots	Maßnahmen der Kreislauf- und Ökonomieeffizienz
			Sicherung/ Steigerung des Bodenwertes	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen			
Wirtschaft	Land- und Forstwirtschaft	Industrie und Dienstleistungsunternehmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	
			Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen
Staat	Projektträger und öffentl. Verwaltung		Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	
			Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen
Umwelt	Ökologische Umwelt		Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	
			Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen	Erneuerung/ Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen

Überblick

- monetär tangibel
- tangibel (physisch messbar)
- intangibel

Tabelle 3: Allgemeines Wirkungsgefüge von Bodenordnungsverfahren

Wie bereits in *Abschnitt 6.2* dieses Kapitels erläutert, lassen sich dabei nicht alle relevanten gesamtgesellschaftlichen Wertschöpfungsbeiträge (monetär) quantifizieren. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer Unterscheidung zwischen tangiblen und intangiblen Effekten (vgl. auch *Abbildung 44*). Tangibles sind Effekte, die entweder monetär oder in anderen physischen Einheiten messbar sind. Intangibles lassen sich lediglich qualitativ beurteilen. Diese Unterscheidung soll auch im Rahmen des entwickelten Wirkungssystems deutlich werden. Monetär quantifizierbare Wirkungskomponenten werden daher durchgehend umrandet und grau hinterlegt, während bei den übrigen Tangibles auf den grauen Hintergrund verzichtet wird. Zur Identifikation der intangiblen Wertschöpfungsbeiträge wurde in *Tabelle 3* eine gestrichelte Umrandung gewählt.

Nachfolgend sollen die in *Tabelle 3* überblicksartig dargestellten Wertschöpfungsbeiträge eingehender beschrieben und detailliert hergeleitet werden. Zur besseren Nachvollziehbarkeit orientiert sich die Reihenfolge der Darstellung an der vertikalen Dimension des Wirkungsgefüges, d.h. an der Empfängerebene ⁷⁵⁾.

I Auswirkungen der Bodenordnung auf die Bürger

I.1 Grundstückseigentümer

Verringerung bzw. Vermeidung von Eigentumsverlusten sowie daraus resultierende Transaktionskosten (insb. Gebühreneinsparungen)

(monetär tangibel)

Der Gesetzgeber legt fest, dass bei der Neugestaltung eines Flurbereinigungsgebietes die Interessen aller Beteiligten zu berücksichtigen bzw. ggf. gegeneinander abzuwägen sind ⁷⁶⁾. Daraus ergibt sich u.a. die Forderung, flurbereinigungsbedingte Beeinträchtigungen der betroffenen Grundstückseigentümer zu minimieren. Die Durchführung einer Unternehmensflurbereinigung setzt sogar explizit die Möglichkeit voraus, den „den Betroffenen entstehenden Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilen zu können“ ⁷⁷⁾.

Häufig gelingt es im Rahmen der Bodenordnung, Verluste an Eigentumsflächen sogar gänzlich zu vermeiden, indem den betroffenen Eigentümern gleichwertige oder u.U.

75) Vgl. dazu auch die Ausführungen des Kapitels 7.3 in Bezirksregierung Münster/ BMS Consulting GmbH (2005), S. 146-165.

76) Vgl. Flurbereinigungsgesetz, §1

77) Vgl. Flurbereinigungsgesetz, §87 (1).

sogar qualitativ hochwertigere Ersatzflächen beschafft werden. Ohne die Unterstützung der Landentwicklungsverwaltung ist ein derartiger Landtausch zwischen den Eigentümern und den Trägern der geplanten Maßnahmen i.d.R. nicht möglich, insbesondere nicht, wenn die Umsetzung der Planung mit einem hohen Flächenbedarf verbunden ist. Dies ist vor allem für im öffentlichen Interesse liegende Großbauprojekte, wie bspw. den Straßen-, Schienenwege oder den Deichbau, der Fall. Seitens der Grundstückseigentümer besteht jedoch häufig der Wunsch nach Ersatz der entzogenen Flächen. Diesem Wunsch kann bei Verzicht auf eine begleitende Flurbereinigung nur durch den Kauf neuer Flächen entsprochen werden. Beim käuflichen Erwerb von Flächen fallen grundsätzlich Notargebühren und Gebühren für Grundbucheintragungen an. Beim Kauf von Teilflächen entstehen zusätzlich Vermessungsgebühren und ggf. sind auch noch Maklergebühren zu entrichten. Diese Gebühren können durch die Bereitstellung von Ersatzland im Rahmen der Flurbereinigung eingespart werden.

Erhöhung der Rechtssicherheit des Eigentums und Verringerung hieraus resultierender Rechtsstreitigkeiten

(tangibel)

Zur Festlegung der exakten Besitzstücke werden Flurbereinigungsgebiete i.d.R. komplett neu vermessen. Die Ergebnisse werden in modernen Karten- und Vermessungswerken dargestellt, die als Grundlage für die Berichtigung der öffentlichen Bücher dienen⁷⁸⁾. Die ursprünglichen Grundbuch- und Katasterunterlagen weisen häufig erhebliche Ungenauigkeiten auf, insbesondere wenn ihre Erstellung noch auf Urvermessungen basiert. Diese Ungenauigkeiten können zu zeitintensiven und kostspieligen Rechtsstreitigkeiten zwischen den Eigentümern führen, die durch eine zeitgemäße Aktualisierung der Bücher im Rahmen der Flurbereinigung in großem Umfang vermieden werden können. Das genaue Ausmaß dieses Effektes hängt jedoch zweifellos entscheidend von der Qualität des zugrunde liegenden Liegenschaftskatasters ab⁷⁹⁾. Festzuhalten bleibt jedoch, dass die Durchführung von Bodenordnungsverfahren im Allgemeinen eine Erhöhung der Rechtssicherheit in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden zur Folge hat.

78) Vgl. Keymer u.a. (1989), S. 12.

79) Vgl. Bezirksregierung Münster/ BMS Consulting GmbH (2005), S.159f.

Sicherung bzw. Steigerung des Bodenwertes

(intangibel)

Der Wert des Bodens und damit eng verbunden auch der Pachtpreis ländlicher Flurstücke hängen u.a. entscheidend von der gegenwärtigen und zukünftig erwarteten Nutzbarkeit der Grundstücke ab:

„Der Verkehreswert (Marktwert) wird durch den Preis bestimmt, der in dem Zeitpunkt, auf den sich die Ermittlung bezieht, im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks und des sonstigen Gegenstands der Wertermittlung ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre.“⁸⁰⁾

Die Regelflurbereinigung zielt explizit auf die „Verbesserung der Arbeits- und Produktionsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft“⁸¹⁾ ab. Die Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe hängt von einer ganzen Reihe von Einflussfaktoren ab. Eine besondere Bedeutung kommt jedoch der rationellen Gestaltung landwirtschaftlicher Nutzflächen in Bezug auf ihre Form und Größe sowie ihrer Erschließbarkeit zu, die die Grundlage für eine effiziente Bewirtschaftung bilden. Der positive Einfluss der Flurbereinigung auf die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Betriebe wurde bereits im Rahmen zahlreicher Untersuchungen nachgewiesen⁸²⁾. Im Zuge der Neuordnung des Flurbereinigungsgebietes werden i.d.R. Schlaggröße und Schlagform optimiert, Hof-Feld-Entfernungen reduziert, neue Wege angelegt bzw. das bestehende Wegenetz ausgebaut. Dadurch wird der Arbeitsaufwand bei der Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Bodens vermindert und sein Ertragswert langfristig gesichert bzw. u.U. sogar erhöht. Folglich lassen sich auch höherer Bodenpreise erzielen. Flurbereinigungsmaßnahmen tragen somit grundsätzlich zur Sicherung des Bodenwertes bei, können darüber hinaus aber auch eine erhöhende Wirkung erzielen.

80) Baugesetzbuch (BauGB), §194.

81) Flurbereinigungsgesetz, §1

82) Vgl. z.B. Keymer u.a. (1989), Burgmaier u.a. (1995) und Klare u.a. (2005)

I.2 Allgemeinheit

Allgemeine Beschäftigungs- und Einkommenseffekte

(intangibel)

Wie bereits im Zusammenhang mit der Sicherung bzw. Steigerung des Bodenwertes erläutert, kann eine Flurbereinigung zu agrarstrukturellen Verbesserungen führen. Mit einer aus betriebswirtschaftlicher Sicht optimalen Flächengestaltung und der Verbesserung der Wegequalität sind i.d.R. erhebliche Arbeitszeiteinsparungen verbunden, insbesondere wenn durch die Neugestaltung der Grundstücke der Einsatz größerer Maschinen ermöglicht wird. In Verbindung mit weiteren flurbereinigungsbedingten Rationalisierungsmaßnahmen wird nicht selten eine höhere Effizienz erzielt, die sich wiederum positiv auf die allgemeine Einkommens- und Beschäftigungssituation im Agrarsektor auswirken. Durch die Möglichkeit einer effizienteren Bewirtschaftung kann das jährliche Betriebseinkommen pro ha erhöht und im Zuge einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit können Arbeitsplätze gesichert bzw. ggf. sogar neu geschaffen werden. Die flexible Flächenausweisung in der Bodenordnung kann zusätzlich zum Erhalt von existenzbedrohten Betrieben sowie der damit verbundenen Arbeitsplätze beitragen. Teilweise werden Flächen sogar erst im Zuge der Flurbereinigung neu erschlossen.

Realisierung bzw. Beschleunigung von Infrastrukturprojekten

(monetär tangibel)

Die Realisierung öffentlicher Infrastrukturprojekte kann sich in vielerlei Hinsicht positiv auf eine Volkswirtschaft auswirken⁸³⁾. Der Neu- und Ausbau von Straßen- und Schienenwegen kann bspw. zu verringerten Fahrtzeiten, geringerer Staugefahr, verminderter Unfallgefahr, weniger Lärmbelästigung, reduzierten Immissionsbelastungen usw. führen. Im Allgemeinen kann davon ausgegangen werden, dass die Einleitung einer Flurbereinigung keine notwendige Bedingung für die Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen ist, insbesondere nicht wenn es sich um große Bauvorhaben handelt, die im Interesse der Öffentlichkeit liegen. Durch die Unterstützung der Landentwicklungsverwaltung kann die Umsetzung der Planungen jedoch beschleunigt werden. Dieser Beschleunigungseffekt ergibt sich im Wesentlichen daraus, dass die Bodenordnung eine flexiblere Gestaltung des Flächenerwerbs ermöglicht. Während die Flurbereinigungsbehörde die Möglichkeit zur Neugestaltung des Verfahrensgebietes und zum freihändigen Tausch von Flurstücken hat, ist der Projektträger gezwungen, die direkt in der Trasse liegende Flächen zu kaufen.

83) Vgl. Bezirksregierung Münster/ BMS Consulting GmbH (2005), S. 155.