



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

WIRTSCHAFTSZAHLEN				
Jan.	Febr.	März	April	Mai
271,4	307,1	278,7	312,8	
19,1	25,5	28,1	33,0	
40,6	53,3	54,8	59,0	
195,4	193,8	193,5	202,1	
1,4	1,4	1,7	4,3	
15,0	19,5	13,4	11,4	
30,7	34,9	34,6	34,1	
30,8	53,2	67,0	66,7	
40,5	390,1	371,0	355,4	
15,4	28,9	28,0	30,5	
15,2	17,0	16,1	17,8	
10,5	13,3	10,5	11,0	
10,3	55,0	55,0	54,7	
9,7	9,7	9,7	9,4	
801	801	801	801	
583	582	578		
9,29	9,29	9,25	9,24	
10,69	10,70	10,67		
1,08	1,08	1,08	1,08	
37,6	37,6	37,9	100,3	
73,6	70,8	71,4		
129,4	129,5	128,3		
4,4	4,4	4,36	4,40	
1200	1200	1250	1260	
431,3	391,4	390,0		
25,6	20,5	34,3		
12,9	10,1	9,7		
14,8	12,9	10,2		
23,7	23,4	27,2		
166,1	166,2	165,7		
98,3	95,3	160,5		
205,5	194,7	156,1		
122,1	118,9	100,4		
171,0	151,6	188,0		
189,5	129,5	129,5		
35,6	39,6	41,4		
89,4	97,8	88,2		

Beitrag der Flurbereinigung zur Landentwicklung

Dr. L. W i l s t a c k e , Braunschweig-Völkenrode*1)

Einleitung

Lange bevor der Begriff Landentwicklung in das Flurbereinigungsgesetz aufgenommen wurde, begann die öffentliche Diskussion über die sich vollziehende Wandlung des Aufgabenverständnisses und die Entwicklung des Instruments Flurbereinigung von einer landwirtschaftlichen Fachplanungsmaßnahme zu einer fachübergreifenden Ordnungs- und Entwicklungsmaßnahme mit besonderer Bedeutung für die Raumentwicklung außerhalb der Verdichtungsgebiete. Die Begriffe „integrale“ Neuordnung bzw. „Integralmelioration“, die ursprünglich nur die Bündelung der verschiedenen landwirtschaftlichen Fachmaßnahmen im Flurbereinigungsverfahren umfaßten*2), wurden nun wesentlich weiter interpretiert und heben auf die zunehmende Einbeziehung außeragrarischer Gesichtspunkte in das Flurbereinigungsverfahren ab*3). In den Aufsätzen, auf die wegen ihrer sehr großen Zahl hier nicht näher eingegangen werden kann, wird die generelle Eignung zur Lösung der verschiedensten Entwicklungsprobleme unter Hinweis auf

die gesetzlichen Grundlagen immer wieder herausgestellt, während Zweifel hinsichtlich einer durchgängigen Erfüllung der neu gestellten Anforderungen nur selten vorkommen*4). Die Verlautbarungen von praktischen Agrarpolitikern und Flurbereinigern aus den letzten Jahren über den Beitrag der Flurbereinigung zur Landentwicklung lassen teilweise den Eindruck entstehen, daß Flurbereinigung inzwischen zu einem zentralen Instrument der Entwicklung ländlicher Räume geworden sein soll*5). In die gleiche Richtung weisen Interpretationen hinsichtlich der Nutznießer der Ausgaben im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, wenn davon ausgegangen wird, daß diese Ausgaben überwiegend allen Bewohnern ländlicher Räume und auch den Bewohnern der Verdichtungsgebiete zu Gute käme, während speziell auf die Landwirtschaft nur ein relativ kleiner Anteil entfalle. Lediglich die Mittel für die Förderung einzelbetrieblicher Investitionen werden dabei noch als agrarische Ausgaben verbucht*6).

*1) Institut für Strukturforchung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Leiter: Prof. Dr. E. Neander.

*2) R. Steuer, Flurbereinigung. HdSW, Bd. 3, Göttingen 1961, S. 789 - 799, hier S. 790. - F. Gercke, Flurbereinigung. Handwörterbuch der Raumforschung, Hannover 1966, Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 441 - 447, hier S. 441. - K. Vieser, Probleme der ländlichen Bodenordnung im südwestdeutschen Raum und der Flurbereinigungsingenieure. Aufgaben der Flurbereinigung bei der Neuordnung des ländlichen Raumes. (Schriftenreihe für Flurbereinigung, H. 38.) Stuttgart 1964, S. 13. - W. Mikus, Flurbereinigung, Aussiedlung und landwirtschaftliche Neusiedlung in Westfalen. Münster 1967, S. 82.

*3) Vgl. u. a.: J. Ertl, Geleitwort zu H. 56 der Schriftenreihe für Flurbereinigung. - K. H. Hottes, R. Teubert und W. von Kürten, Die Flurbereinigung als Instrument aktiver Landschaftspflege. (Schriftenreihe für Flurbereinigung, H. 61.) Bonn 1974, S. 77/78. - W. Abb, Die Flurbereinigung, das Instrument zur integralen Neuordnung des ländlichen Raumes. „Zeitschrift für Kulturtechnik und Flurbereinigung“, 9. Jg., Hamburg und Berlin 1968, S. 1 - 14, hier S. 10. - W. Kohler, Flurbereinigung und Dorferneuerung. (Schriftenreihe für Flurbereinigung, Sh.) Karlsruhe 1971, S. 12.

*4) H. K. Schneider, Die Entwicklung des ländlichen Raumes als Aufgabe der Raumordnungs- und regionalen Strukturpolitik. In: Die Entwicklung des ländlichen Raumes als Aufgabe der Raumordnungs- und regionalen Strukturpolitik. (Schriftenreihe für Flurbereinigung, H. 48.) Stuttgart 1967, S. 9 - 21, hier S. 17. - K. H. Hübler, Der Vollzug der Raumordnung in ländlichen Gebieten. Überlegungen zu möglichen Organisationsformen. „Informationen“, 17. Jg., Bad-Godesberg (1967), S. 483 - 502, hier S. 496 ff.

*5) Bayer. Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.): „Landentwicklung durch Flurbereinigung“. Fachtagung 1978 (Berichte aus der Flurbereinigung, H. 31.) München 1979.

*6) J. Ertl, Rund 70 Prozent der Agrarstruktur-Mittel kommen der Allgemeinheit zu Gute. „BMELF-Informationen“ Nr. 50, 11. Dezember 1978, S. 5. - G. Gallus, Agrarstrukturpolitik - Politik für die Allgemeinheit. „Agra-Europe“ 47/78, 27. November 1978, S. 617. - R. Genske, Entwicklung, Struktur und Determinanten der finanzpolitischen Agrarförderung. In: G. Schmitt und H. Steinhäuser (Hrsg.), Planung, Durchführung und Kontrolle der Finanzierung von Landwirtschaft und Agrarpolitik. (Schriften der GeWiSoLa, Bd. 15.) München Bern Wien 1978, S. 25 - 32, hier S. 30. - B M E L F (Hrsg.), Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 1975 - 76. Bonn o. J., S. 17.

Vor dem Hintergrund dieser starken Betonung fachübergreifender Flurbereinigungsaspekte soll das Instrument Flurbereinigung im Hinblick auf das Globalziel Landentwicklung analysiert werden. Dabei wird unter Landentwicklung die Veränderung der Lebensbedingungen in Richtung auf die gesellschafts- und raumordnungspolitisch angestrebten gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Räumen der Bundesrepublik verstanden. In erweiterter Fassung schließt der Begriff jedoch auch ein, daß die Teilräume so ausgestattet und entwickelt werden, daß sie Aufgaben, die ihnen im Rahmen der räumlichen Arbeitsteilung zugewachsen sind oder in Zukunft zuwachsen werden, auch erfüllen können, d. h. die Entwicklung von Teilräumen ist immer auch unter dem Gesichtspunkt der gesamt-räumlichen Entwicklung zu sehen. Die agrarsektoralen und agrarstrukturellen Aspekte werden in stark aggregierter Form nur soweit einbezogen, wie es für die Problematik der Landentwicklung in Gesamtsicht unumgänglich ist. Schwerpunktmäßig sollen vielmehr die Gesichtspunkte detailliert betrachtet werden, die zu o. g. Einstufung der Flurbereinigung beitragen. Dies stellt keinerlei inhaltliche Vorwegentscheidung über das Analyseergebnis dar, bspw. was die Beurteilung der Bedeutsamkeit einzelner Flurbereinigungswirkungsbereiche anlangt. Diese Akzentsetzung soll vielmehr dazu beitragen, die systematische und umfassende Analyse nicht landwirtschaftlicher Flurbereinigungseffekte, die noch neueren Datums ist und für die spezifische Analysetechniken noch weitgehend fehlen, weiterzuentwickeln. Ausgangspunkt ist dabei eine maßnahmenbezogene Wirkungsanalyse, die in eine ergebnis- und zielbezogene Erfolgsanalyse einmündet. Sie setzt an den konkreten Teilmaßnahmen der Flurbereinigung an und geht den davon ausgehenden Einzeleffekten nach. Dabei stellen sich folgende Fragen:

- In welchen Bereichen wirkt die Flurbereinigung?
- Welcher Art sind die Wirkungen?
- Unter welchen Voraussetzungen (Wirkungsbedingungen) treten diese ein?
- Welche Bedeutung ist diesen Effekten für die Lösung bestimmter Probleme zuzumessen?

Analyse potentieller Flurbereinigungswirkungen

Der rechtliche Rahmen für die verschiedenen Wirkungsmöglichkeiten der Flurbereinigung wird im wesentlichen durch die §§ 1 und 37 FlurbG abgesteckt, deren Einzelaussagen in Schaubild 1 schematisch miteinander verbunden sind, ohne damit der Auffassung widersprechen zu wollen, daß Landentwicklung als übergeordneter Begriff anzusehen ist, der die Förderung der allgemeinen Landeskultur und die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft einschließt*7). Es soll lediglich verdeutlicht werden, daß die in § 37, 1 FlurbG aufgeführten Maßnahmenbündel in unterschiedlicher Weise sektorale bzw. übergreifende Ziele ansprechen. Auf die Einzeländerungen durch die Gesetzesnovellierung im Jahre 1976 soll hier nicht näher eingegangen werden*8). Sehr global betrachtet kann die Novellierung im wesentlichen so interpretiert werden, daß mit ihr die rechtliche Basis für die Berücksichtigung außerlandwirtschaftlicher Anliegen eindeutiger gefaßt und teilweise erweitert wurde. Dies erleichtert aufgrund der größeren Rechtssicherheit die praktische Flurbereinigungsarbeit. Bedeutsamer als die Änderung der rechtlichen Grundlagen wirkt sich jedoch auf das Ergebnis der Flurbereinigungsarbeit aus, welches Aufgabenverständnis dort vorherrscht und in welchem Umfang die rechtlich bestehenden Möglichkeiten auch materiell ausgefüllt und ausgeschöpft werden.

Einen Überblick über den breiten Fächer potentieller Flurbereinigungseffekte vermittelt Schaubild 2. Ausgehend von der Durchführung der wesentlichsten Flurbereinigungsmaßnahmen (Neugestaltung der Bodenordnung, Ausbau des Wege- und Gewässernetzes, Melioration, Einzelmaßnahmen

*7) F. Quadflieg, u. a., Recht der Flurbereinigung. Kommentar zum Flurbereinigungsgesetz. Stuttgart 1978.

*8) Vgl. ebenda, passim. - G. Ströber, Flurbereinigungsrecht 1976/77 für Bayern. (Berichte aus der Flurbereinigung, H. 27.) München 1977. - „IKO“, Themenheft zur Novelle des Flurbereinigungsgesetzes. 24. Jg. (1975), H. 2.

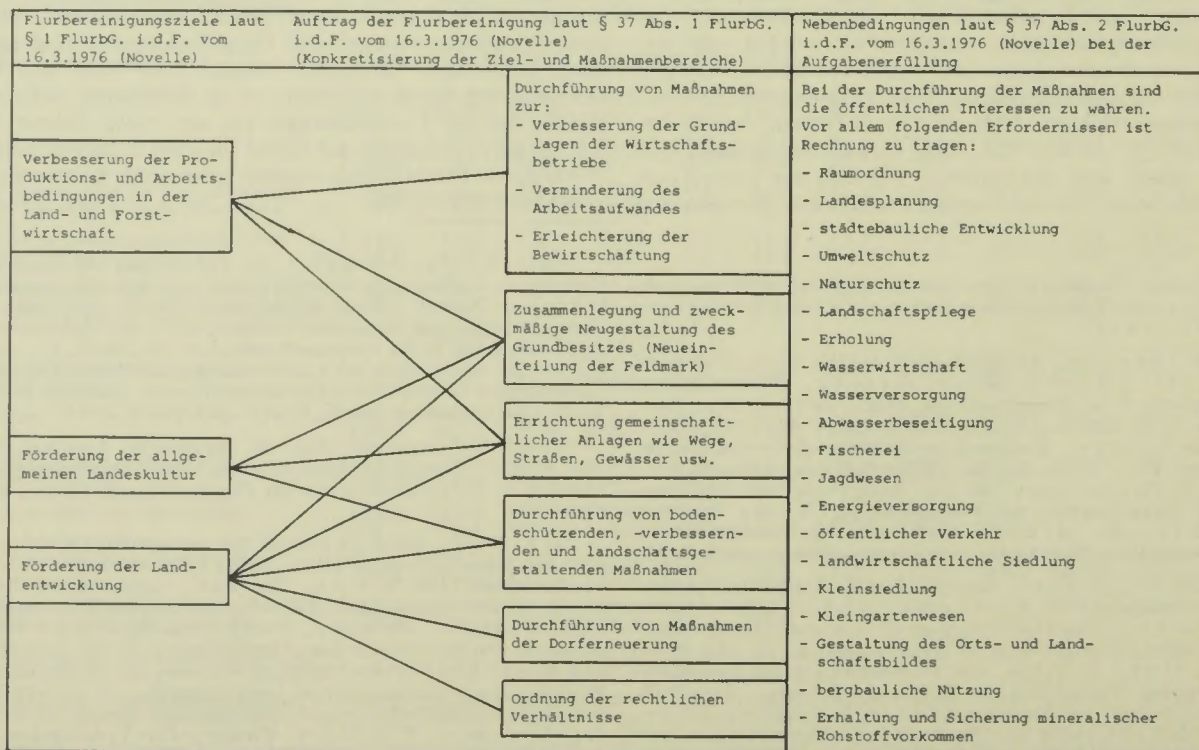


Schaubild 1: Schematische Darstellung der Flurbereinigungsziele

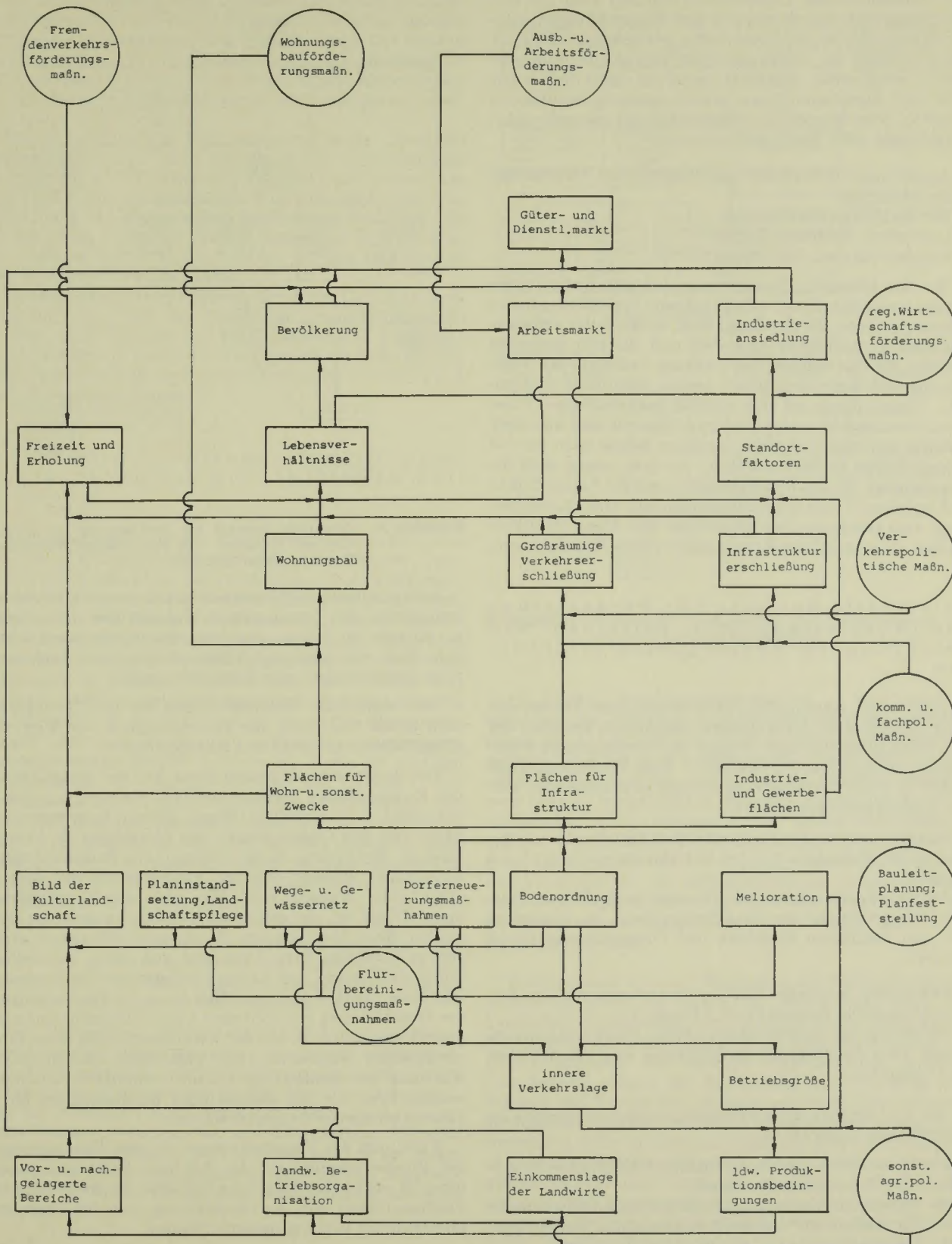


Schaubild 2: Schematische Darstellung potentieller Folgewirkungen von Flurbereinigungsmaßnahmen

der Dorferneuerung, Landschaftsgestaltung) wird der Entstehungsprozeß von Wirkungen und Folgewirkungen nachgezeichnet. Die in mehreren Stufen entstehenden Einzeleffekte werden zu Wirkungsketten (Standardwirkungsverläufen) miteinander verknüpft, ohne daß damit die Kausalitäts- und Zurechnungsfrage bereits eindeutig beantwortet wäre*9). Vier Hauptwirkungsbereiche, auf die noch näher eingegangen wird, lassen sich erkennen:

1. Ausstattung mit örtlichen und überörtlichen Versorgungseinrichtungen.
2. Wirtschaftliche Entwicklung.
3. Landschaft, Erholung, Freizeit.
4. Wohnverhältnisse, Siedlungsstruktur.

Wie die Übersicht deutlich zeigt, bewirkt die Flurbereinigung nur selten direkt wahrnehmbare Veränderungen der Lebensumstände. In der Regel wird lediglich der Entwicklungsrahmen nachhaltig verändert und die hier gesetzten Impulse für die weitere Entwicklung bedürfen der Fortführung und Ergänzung durch andere öffentliche und private Träger, damit sie sich sichtbar niederschlagen. Diese Zwischenstufen bis zum sichtbaren Ergebnis sind hier stark verkürzt und vereinfacht. Sie verweisen jedoch nicht nur auf entsprechende Maßnahmenträger, sondern zeigen auch die Ansatzstellen für das Wirksamwerden anderer Fachpolitiken und sonstiger Fördermaßnahmen auf. Die Flurbereinigung wird gewissermaßen eingerahmt von diesen Politikbereichen, die wesentliche Rahmendaten für ihr Wirken setzen.

Potentielle Beiträge zur Verbesserung der Ausstattung mit örtlichen und überörtlichen Versorgungseinrichtungen

Dreh- und Angelpunkt für diesbezügliche Flurbereinigungsleistungen ist der Koordinierungsprozeß zwischen der Flurbereinigung und den Trägern der verschiedenen Fachplanungsmaßnahmen (Übersicht 3). Laut Flurbereinigungs-gesetz ist diese Koordinierung in allen entscheidenden Verfahrensphasen vorgeschrieben:

- Mitteilungen der Fachbehörden über bestehende oder beabsichtigte Planungen bei der Verfahrenseinführung (§ 5,3 FlurbG);
- Aufstellung der allgemeinen Grundsätze für die zweckmäßige Neugestaltung des Verfahrensgebietes im Benehmen mit den beteiligten Behörden und Organisationen (§ 38 FlurbG);
- Erörterung des Wege- und Gewässerplanes mit den Trägern öffentlicher Belange (§ 41,2 FlurbG);
- Anhörung der Fachbehörden beim Planwunschtermin, sofern diese Grundstücke ins Verfahren eingebracht haben (§ 57 FlurbG).

Art und Umfang der Flurbereinigungsbeiträge hängen im wesentlichen davon ab, ob

- und in welchem Umfang überhaupt Maßnahmen der einzelnen Fachbehörden geplant sind,
- die Planungen dort bereits soweit gediehen und konkretisiert sind, daß sie im Verfahren berücksichtigt werden können,

*9) L. Wilstacke, Der Beitrag der Flurbereinigung zur Raumordnung. (Schriftenreihe für Flurbereinigung, Sh. zugleich Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e. V., H. 248.) Bonn 1978, S. 66 f.

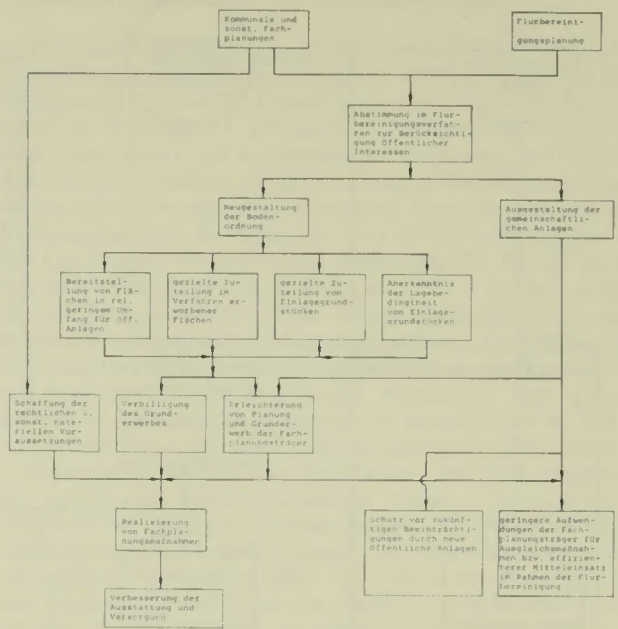


Schaubild 3: Potentielle Beiträge zur Verbesserung der Ausstattung mit örtlichen und überörtlichen öffentlichen Versorgungseinrichtungen

- der Koordinierungsprozeß erfolgreich verläuft. Ist die Koordinierung eher formal ausgerichtet, um dem Gesetz Genüge geleistet zu haben, oder verfolgt sie vor allem inhaltliche Ziele, was wesentlich höhere Ansprüche an die Koordinierungsbereitschaft aller Beteiligten stellt?

Nur wenn diese Voraussetzungen bei den Planungspartnern erfüllt sind, kann die Flurbereinigung ihre Wirkungsmöglichkeiten entfalten und Beiträge liefern.

Der bedeutsamste Beitrag kann bei der Neugestaltung der Bodenordnung geleistet werden. Welcher von den in Schaubild 3 dargestellten Wegen dabei beschritten wird, hängt von den Gegebenheiten des Einzelfalles ab. Von geringerer Bedeutung dürfte dagegen die Berücksichtigung öffentlicher Belange bei der Ausgestaltung der gemeinschaftlichen Anlagen sein. Hier zielt die Koordinierung mehr darauf ab, die gemeinschaftlichen Anlagen vor eventuellen Beeinträchtigungen durch neue öffentliche Anlagen zu schützen. Eine Ausnahme von dieser Feststellung bildet der Ausbau von Anlagen mit großem Flächenbedarf wie bspw. Verkehrsanlagen. Hier kann die Flurbereinigung zur Durchführung erforderlicher Ausgleichsmaßnahmen eingesetzt werden, z. B. bei der Wiederherstellung eines funktionsfähigen Wegenetzes. Der planerische und materielle Aufwand des Baulastträgers kann vermutlich vermindert werden bzw. die vom Baulastträger bereitgestellten Mittel können effizienter eingesetzt werden.

Faßt man die Voraussetzungen für das Wirksamwerden der Flurbereinigung und die Art ihrer Wirkungen zusammen, so ergibt sich folgendes Bild über die Bedeutung der Flurbereinigung für die Ausstattung mit örtlichen und überörtlichen Versorgungseinrichtungen:

- Durch Flurbereinigung werden die Ausbauplanungen der Fachplanungsträger vermutlich nicht verändert werden. Diese richten sich primär bis ausschließlich nach den fachspezifischen Zielvorstellungen und nicht nach dem Planungsstand anderer Behörden; d. h. Flurbereinigung nimmt auf und unterstützt, was sich ohnehin schon auf dem Lösungsweg befindet.

– Da Flurbereinigung keine übergeordnete Koordinierungsstelle ist, sondern nur eine gleichberechtigte neben anderen, stimmt sie in jeweils partieller Vorgehensweise ihre Planung mit den anderen Fachplanungen ab. Die Koordinierung beinhaltet keine Integration von verschiedenen Einzelelementen zu einem in sich abgewogenen und schlüssigen Gesamtkonzept.

– Die Mitwirkung der Flurbereinigung durch „Zuteilung geeigneter Flächen“ stellt nur einen von vielen Faktoren dar, die für Art, Umfang und Zeitpunkt der Realisierung von Fachplanungen maßgeblich sind. Die langfristige Ausbauplanung mit fachspezifisch begründeten Prioritäten für die einzelnen Vorhaben sowie insbesondere die Verfügbarkeit entsprechender Haushaltsmittel dürften eine wesentlich bedeutsamere Rolle spielen.

– Die Bedeutung des Tätigwerdens bei der Grundstücksbeschaffung hängt von den Gegebenheiten am Bodenmarkt ab. Nur wenn es dort ohne Flurbereinigung zu Problemen mit Verteuerungs- und/oder Verzögerungseffekten kommt, liefert sie echte Lösungsbeiträge. Ansonsten handelt es sich um reine Mitnehmereffekte.

Potentielle Auswirkungen der Flurbereinigung auf die wirtschaftliche Entwicklung

Läßt man die Phase der Flurbereinigungsdurchführung, die sog. „Leistungserstellungsphase“, außer Betracht, weil es sich dabei zum einen um vorübergehende Auswirkungen handelt und zum anderen ähnliche Effekte bei jeder Durchführung von staatlichen Maßnahmen eintreten, so ergeben sich neben den im Agrarsektor langfristig eintretenden flurbereinigungsbedingten Veränderungen eventuell noch Auswirkungen in anderen Wirtschaftsbereichen, sofern dort ebenfalls Standortqualitäten wesentlich verändert werden. Wie Schaubild 4 deutlich zeigt, treten eventuelle Auswirkungen erst nach Durchlaufen mehrerer Wirkungsstufen und nach entsprechender Ausformung durch die dortigen Entscheidungs- und Maßnahmenträger ein. Zwischen Flurbereinigungsoutput und tatsächlicher Veränderung der wirtschaftlichen Gegebenheiten und des Arbeitsmarktes kann im Grunde kaum noch ein kausaler Zusammenhang hergestellt werden, nach dem bspw. in einer empirischen Analyse die Flurbereinigungswirkungen zugerechnet werden könnten. Darüber hinaus spielen die hier potentiell veränderten Standortfaktoren Verfügbarkeit von Arbeitskräften und von Industrie- und Gewerbeflächen beim Wettbewerb um regional mobile Produktionspotentiale keine unbedingt zentrale Rolle, da sie fast ubiquitär vorkommen und daher kaum noch standortdifferenziert wirken.

Die Bedeutung der landwirtschaftlichen Flurbereinigungswirkungen hängt wesentlich davon ab, welche Stellung der Agrarsektor innerhalb der regionalen Wirtschaft einnimmt, d. h. in welchem Umfang Niveau und Entwicklung der Wirtschaft noch wesentlich durch die Landwirtschaft bestimmt werden. Bei sehr kleinräumiger Betrachtung mag dies mitunter noch der Fall sein, in der Regel kann jedoch davon ausgegangen werden, daß der Agrarsektor nicht der Motor für die weitere Entwicklung der Wirtschaft ist.

Potentielle Auswirkungen auf Landschaftsbild / Erholungs- und Freizeitwert

Das Verhältnis von Flurbereinigung und Naturschutz/ Landschaftspflege war lange Zeit durch gegenseitige Vor-

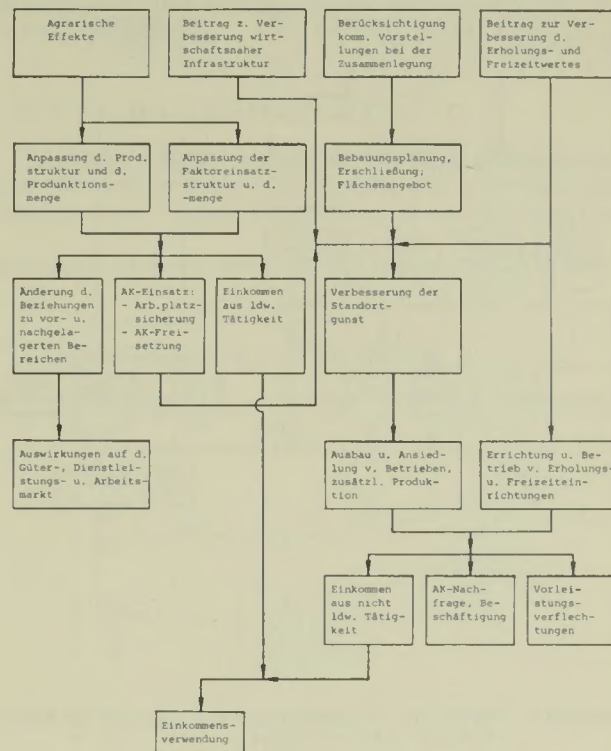


Schaubild 4: Potentielle Auswirkungen der Flurbereinigung auf die wirtschaftliche Entwicklung

würfe geprägt. Die Flurbereinigung sei zu stark und einseitig auf die Interessen der Landwirtschaft ausgerichtet, räume die Landschaft aus, schaffe Traktorenlandschaften, gestalte das Wege- und Gewässernetz zu sehr nach technischen Gesichtspunkten und beachte die natürlichen Zusammenhänge zu wenig, hieß es einerseits. Von Seiten der Flurbereinigung wurde dagegen immer wieder herausgestellt, daß sie bspw. durch die verschiedenen Pflanzungen seit jeher einen Beitrag zur Landschaftspflege leiste. In Schaubild 5 schlagen sich die unterschiedlichen Argumente allerdings nicht explizit nieder, da es von der Ausgestaltung der Maßnahmen im konkreten Einzelfall abhängt, welches Ergebnis erreicht wird.

Neben diesen direkten Wirkungen der Flurbereinigungs-einzelmaßnahmen, zu denen als Nebeneffekt auch die Landschafterschließung für die nicht landwirtschaftliche Bevölkerung zu zählen ist, können wiederum Effekte im Zusammenwirken mit anderen Trägern erzielt werden. Dies betrifft einmal die Ausweisung und Zuteilung von Flächen mit bestimmten Schutzfunktionen (Naturschutz, ökologische Ausgleichsflächen, Naturdenkmale usw.). Voraussetzung dafür ist nicht nur, daß sich diese Gesichtspunkte gegenüber den sonstigen Flächennutzungsansprüchen als gleichberechtigt oder vorrangig durchsetzen können. Daneben kommt es entscheidend auf die Verfügbarkeit eines geeigneten Trägers und vor allem der erforderlichen Finanzmittel für den Erwerb an, da die Grunderwerbskosten i. d. R. nicht aus Flurbereinigungsmitteln gedeckt werden können.

Weitere Effekte, die nur im Zusammenwirken mit anderen Entscheidungs- und Maßnahmenträgern zu spürbaren Veränderungen führen, können sich bei der Ausstattung mit Erholungs- und Freizeiteinrichtungen öffentlicher und

wicklung des Dorfes günstigeren Interessenausgleich der Bodeneigentümer herbeiführt als dies bei isolierten Einzelverhandlungen möglich wäre.

der 60er Jahre rückten die agrarstrukturverändernden und fachübergreifenden außeragrarisches Wirkungsaspekte mehr in den Vordergrund.

Darstellung und Würdigung bisheriger empirischer Untersuchungen

Landwirtschaftliche Effekte

Lange Zeit stand die Analyse der landwirtschaftlichen Einkommenssteigerungen im Vordergrund. Erst ab Ende

Die im einzelnen ermittelten Einkommenswirkungen sind in Übersicht 1 zusammengestellt. Die Werte sind allerdings nur sehr bedingt vergleichbar, da sie sich einmal auf

Übersicht 1: Ergebnisse ausgewählter Untersuchungen zur Ermittlung der monetären Auswirkungen in landwirtschaftlichen Betrieben

Studie	im Wj.	Monetäre Auswirkungen der Flurbereinigung											
		Veränderung des Betriebsertrags				Veränderung des Betriebseinkommens							
		DM/ha		Prozent		DM/ha		Prozent					
Priebe/Oppermann 6 ha Betrieb (Kuhansp.) 9 ha Betrieb (Pferde) 9 ha Betrieb (Schlepper)	1955	-	+ 19	-	+ 30	-	+ 30	-	+ 6	+ 72			
Oppermann 5 - 8 ha Betriebe 8 - 12 ha Betriebe 12 - 16 ha Betriebe	1959	+ 338	+ 24	+ 438	+ 34	+ 150	+ 390	+ 100	+ 11	+ 11			
Brandkamp φ 9,5 ha Betriebe φ 17,7 ha Betriebe φ 25,0 ha Betriebe	1961/62	+ 453	+ 26	+ 382	+ 34	+ 336	+ 26	+ 192	+ 33	+ 36			
Feiter 5 ha Betrieb 7,5 ha Betrieb 10 ha Betrieb 15 ha Betrieb	1965/66	- 228	- 15	+ 155	+ 11	+ 64	+ 4	+ 1 761	+ 218	+ 556			
Sara bis 20 ha Betrieb 20 - 50 ha Betrieb über 50 ha Betrieb	φ 1969/70 bis 1973/74	+ 2 633	+ 161	+ 1 240	+ 64	+ 1 430	+ 89	+ 512	+ 272	+ 379			
Paulus 15,2 - 17,5 ha Betr. 24,7 - 39,8 ha Betr. 52,3 - 107,0 ha Betr.	1970/71 1971/72	-	-	-	-	-	-	+ 21 bis 356	-	+ 23 bis 425			
Ebinger/Schierenbeck 8 ha Betriebe 56 ha Betriebe	1973/74	-	-	-	-	-	-	+ 52	-	+ 40			
		ohne		mit		ohne		mit		ohne		mit	
		Folge-		Folge-		Folge-		Folge-		Folge-		Folge-	
		maßnahmen		maßnahmen		maßnahmen		maßnahmen		maßnahmen		maßnahmen	
Janetzkowski 12 - 18 ha Betrieb 16 - 25 ha Betrieb	1957/58	+ 465	+ 590	+ 406	+ 429	+ 29	+ 46	+ 24	+ 25	+ 95	+ 340	+ 7	+ 36
Gummert/Werschnitzky 12 - 17 ha Betrieb 22 - 30 ha Betrieb 35 - 45 ha Betrieb 40 ha Betrieb 60 ha Betrieb	1962/63	+ 153	+ 2 741	+ 208	+ 1 265	+ 283	+ 843	+ 242	+ 954	+ 80	+ 174	+ 7	+ 185
Török 8,7 ha Betrieb 10,7 ha Betrieb 14,5 ha Betrieb 17,3 ha Betrieb	1965/66	+ 242	+ 1 279	+ 237	+ 1 250	+ 239	+ 1 323	+ 242	+ 1 267	+ 13	+ 64	+ 13	+ 66
Kroës Durchschnittsbetrieb	1962/63 1965/66	-	-	-	-	-	-	+ 213	+ 435	-	-	-	-

Quelle: H. Hantelmann, Agrarische Wirkungen der Flurbereinigung. (Schriftenreihe der FAA, H. 249, zugleich Schriftenreihe für Flurbereinigung, Sh.) Bonn 1978, S. 26.

unterschiedliche Zeitpunkte beziehen und darüber hinaus methodisch sehr unterschiedlich vorgegangen wurde (Ist - Ist-, Ist - Soll-, Soll - Soll-Vergleiche, Vergleichsgruppen, Verwendung von Normwerten usw.).

Nach diesen Ergebnissen kann daher lediglich als gesichert gelten, daß Flurbereinigung keine Steigerung um einen bestimmten Mindestbetrag garantiert und daß keineswegs Betriebe einer bestimmten Größenklasse begünstigt werden*12).

Strukturelle Effekte, gemessen an der Bodenmobilität und der Betriebsgrößenentwicklung, wurden bislang nur selten untersucht. Eine Studie für Baden-Württemberg, in der die Betriebsgrößenstrukturentwicklung der hauptberuflich bewirtschafteten Betriebe von 30 Anfang der 60er Jahre flurbereinigten Gemeinden mit der Entwicklung von nicht flurbereinigten strukturähnlichen Gemeinden verglichen wurde, kommt zu dem Ergebnis, daß die Bodenmobilität erhöht und die Betriebsgrößenentwicklung positiv unterstützt wurde*13).

Eine bundesweite nicht veröffentlichte Untersuchung auf der Basis von 93 Flurbereinigungsgemeinden (Besitzeinweisung 1961) und 93 strukturähnlichen nicht flurbereinigten Vergleichsgemeinden stellte dagegen für den Betrachtungszeitraum 1960 - 1970 eine annähernd gleiche Entwicklung der durchschnittlichen Betriebsgröße fest. Lediglich die Werte für Schleswig-Holstein und Niedersachsen deuten auf eine sichtbar positive Wirkung hin (je 8 bzw. 11 F- und V-Gemeinden)*14).

Bei einem entsprechenden Vergleich von je 5 F- und V-Gemeinden im Gebiet des Programm Nord (Besitzeinweisung spätestens 1966/67) ergab sich sogar, daß die Bodenmobilität in den F-Gemeinden deutlich geringer war als in den V-Gemeinden*15).

Außeragrарische Effekte

Im Vergleich zu diesen methodisch weit entwickelten Arbeiten nehmen sich die Untersuchungen über außeragrарische Flurbereinigungswirkungen relativ bescheiden aus. Dies liegt nicht nur darin begründet, daß die Forschung hierüber erst in neuerer Zeit begann, sondern auch an der wesentlich weiter gespannten Problemstellung.

Drei Forschungsansätze lassen sich grob unterscheiden:

- a) Partialanalysen ausgewählter Einzelwirkungen,
- b) Verfahrenstypisierungen,
- c) Nutzen-Kosten-Analysen einzelner Verfahren.

Zu a): Partialanalysen ausgewählter Effekte wurden für die Bereiche Dorferneuerung/Siedlungsneuordnung und Land-

*12) H. Hantelmann, Agrarische Wirkungen der Flurbereinigung. (Schriftenreihe für Flurbereinigung, Sh., zugleich Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e. V., H. 249.) Bonn 1978, S. 14, 25 ff.

*13) H. Eilfort, Der Einfluß der Flurbereinigung auf die Mobilität des landwirtschaftlich genutzten Bodens. „Zeitschrift für Kulturtechnik und Flurbereinigung“, 16. Jg. (1975), S. 221 - 229.

*14) G. Hahr und W. Wehland, Die Wirkung der Flurbereinigung auf die Mobilität des Bodens und die Änderung der landwirtschaftlichen Betriebsgrößen. Unveröffentlichtes Manuskript. Bonn 1971, S. 21 f.

*15) Y. Sara, Die Effizienz der Flurbereinigung unter besonderer Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Betriebsgröße in Schleswig-Holstein - dargestellt am Beispiel Programm-Nord. (Agrarwirtschaft, Sh. 71.) Hannover 1977, S. 8 - 14.

schaftspflege durchgeführt*16). Für ausgewählte Verfahren wurden die entsprechenden Zustände vor und nach der Flurbereinigung miteinander verglichen und der Umfang der Flurbereinigungsaktivitäten referiert. Aus diesen Informationen wurde der „Nachweis“ einer Problemlösung durch Flurbereinigung abgeleitet. Dabei wurde weder darauf eingegangen, welche Veränderungen sich vermutlich auch ohne Flurbereinigung ergeben hätten, noch wurde die Bedeutung einzelner Flurbereinigungswirkungen für das Zustandekommen der Gesamtveränderungen analysiert. Da die Auswahl der untersuchten Verfahren gezielt und zum Teil über mehrere Sichtungsstufen erfolgte*17), kommt man regelmäßig zu positiven Aussagen über die Flurbereinigung. Der Verdacht, daß es sich hierbei häufig um Ausnahmeverfahren und Paradebeispiele handelte, läßt sich nicht ganz ausschließen, wie u. a. folgende Feststellung eines Verfassers zeigt: „Trotz intensiver Suche gelang es uns nicht, eine solche Maßnahme festzustellen, die in Verbindung mit der Flurbereinigung geschaffen wurde, obwohl diese durchaus die Möglichkeit dazu bietet“*18).

Zu b): Den beiden Untersuchungen mit Verfahrenstypisierungen lagen spezifische Erhebungen über sämtliche im Betrachtungszeitraum durchgeführte Flurbereinigungen zugrunde*19). Daraus ergibt sich folgendes Bild für die Flurbereinigung der 50er und 60er Jahre (vgl. Übersichten 2 und 3):

- Die „integrale Neuordnung“ beschränkte sich im wesentlichen auf den Agrarbereich und die Ausstattung der Orte mit Infrastruktur.
- Die wirtschaftlichen Grundlagen außerhalb der Landwirtschaft wurden durch Flurbereinigung nur ausnahmsweise verändert.
- Umfassende Siedlungsneuordnungen, die den ganzen Ort betreffen, wurden nur in seltenen Fällen vorgenommen, während punktuell ansetzende Neuordnungsmaßnahmen fachübergreifender Art in rd. einem Drittel aller Verfahren (1960-72) festgestellt wurden.

Bei der Interpretation ist zu beachten, daß die Typisierung anhand von Merkmalen vorgenommen wurde, die lediglich die Voraussetzungen für entsprechende Veränderungen angeben. Inwieweit tatsächlich Änderungen erfolgten und in welcher Weise diese flurbereinigungsbedingt sind, wurde dabei nicht berücksichtigt. Aussagen über die Effizienz können daher hieraus nicht abgeleitet werden.

*16) K. H. Hottes, J. Blenck und U. Meyer, Die Flurbereinigung als Instrument aktiver Landschaftspflege. (Forschung und Beratung, Reihe C, H. 21.) Hilstrup 1973. - K. H. Hottes, R. Teubert und W. von Kürten, Die Flurbereinigung als Instrument aktiver Landschaftspflege. (Schriftenreihe für Flurbereinigung, H. 61, zugleich Materialien zur Raumordnung, Bd. XIV.) Bochum 1974. - K. H. Hottes, F. Becker und J. Niggemann, Siedlungsneuordnung durch Flurbereinigung in Nordrhein-Westfalen. (Forschung und Beratung, Reihe C, H. 29.) Hilstrup 1976. - W. Kohler, Flurbereinigung und Dorferneuerung. (Schriftenreihe für Flurbereinigung, Sh.) Karlsruhe 1961. - F. Osthoff, Flurbereinigung und Dorferneuerung. (Schriftenreihe für Flurbereinigung, H. 42.) Hilstrup o. J. (1967).

*17) K. H. Hottes, F. Becker und J. Niggemann, Siedlungsneuordnung durch . . . a. a. O., S. 24. - K. H. Hottes, J. Blenck und U. Meyer, Die Flurbereinigung als . . . a. a. O., S. 10. - K. H. Hottes, R. Teubert und W. von Kürten, Die Flurbereinigung als . . . a. a. O., S. 10.

*18) Ebenda, S. 51.

*19) K. H. Hottes und J. Niggemann, Flurbereinigung als Ordnungsaufgabe. (Schriftenreihe für Flurbereinigung, H. 56.) Hilstrup 1971, S. 12. - K. H. Hottes, F. Becker und J. Niggemann, Flurbereinigung als Instrument der Siedlungsneuordnung. (Schriftenreihe für Flurbereinigung, H. 64.) Münster-Hilstrup 1975, S. 12.

WILSTACKE: DER BEITRAG DER FLURBEREINIGUNG . . .

Übersicht 2: Bericht über den Zeitraum

Bundesland

Schleswig-Holstein
1948-57
1958-68

Niedersachsen
1948-57
1958-68

Nordrhein-Westfalen
1948-57
1958-68

Rheinland-Pfalz
1948-57
1958-68

Heim
1948-57
1958-68

Baden-Württemberg
1948-57
1958-68

Bayern
1948-57
1958-68

Quelle: K. H. Hottes, S. 56, zugleich Materialien zu

Zu 1) Die wesentlichen Analysen für 7 Flurbereinigungsverfahren. Übersicht 4 zusammengefaßt. Die normierten Werte bei der Rendite zwischen 1960 und 1970 sind durch landwirtschaftliche Wachstumsraten zwischen 6 und 10 nicht ausschließlich durch Flurbereinigungsmaßnahmen zu erklären. Vermutlich Vorarbeiten und Zurechnung der wachsenden Gesamtfläche und die Methoden der Erhebung beeinflussen die Ergebnisse. Die Entwicklung des räumlichen Ausmaßes der Flurbereinigung ist im Diagramm im Anhang dargestellt. Die Entwicklung der Flurbereinigung ist im Diagramm im Anhang dargestellt. Die Entwicklung der Flurbereinigung ist im Diagramm im Anhang dargestellt.

Vor diesem Hintergrund sind die Ergebnisse der Untersuchung zu bewerten. Die Ergebnisse der Untersuchung sind zu bewerten. Die Ergebnisse der Untersuchung sind zu bewerten.

*10) G. Stroh, Der Beitrag der Flurbereinigung zur Entwicklung der Landwirtschaft. (Schriftenreihe für Flurbereinigung, H. 56.) Hilstrup 1971, S. 12. - K. H. Hottes, F. Becker und J. Niggemann, Flurbereinigung als Instrument der Siedlungsneuordnung. (Schriftenreihe für Flurbereinigung, H. 64.) Münster-Hilstrup 1975, S. 12.

*11) G. Stroh, Der Beitrag der Flurbereinigung zur Entwicklung der Landwirtschaft. (Schriftenreihe für Flurbereinigung, H. 56.) Hilstrup 1971, S. 12. - K. H. Hottes, F. Becker und J. Niggemann, Flurbereinigung als Instrument der Siedlungsneuordnung. (Schriftenreihe für Flurbereinigung, H. 64.) Münster-Hilstrup 1975, S. 12.

Übersicht 2: Berücksichtigung außeragrarischer Planungen in der Flurbereinigung (Verteilung der Verfahrenstypen im Zeitraum 1948 - 1969)

Bundesland	Typ I ausschl. Verbesserung der Agrarstruktur	Typ II Verb. d. Agr.struktur plus integrale Neuordnung o. Änderung d. wirtschaftl. Grundlagen	Typ III Verb. d. Agr.struktur plus integrale Neuordnung mit Änderung d. wirtschaftl. Grundlagen	ohne Angabe	Insgesamt
Schleswig-Holstein					
1948-57	49,7	31,9	—	18,4	100
1958-68	47,2	38,1	14,7	—	100
Niedersachsen					
1948-57	43,2	54,7	2,1	—	100
1958-68	35,0	57,6	7,4	—	100
Nordrhein-Westfalen					
1948-57	23,4	59,4	17,2	—	100
1958-68	15,4	57,1	27,1	0,4	100
Rheinland-Pfalz					
1948-57	43,1	52,2	4,7	—	100
1958-68	46,5	50,2	3,3	—	100
Hessen					
1948-57	33,0	53,2	4,1	9,7	100
1958-68	30,4	58,0	7,2	4,4	100
Baden-Württemberg					
1948-57	65,6	25,2	1,8	7,4	100
1958-68	70,0	28,0	2,0	—	100
Bayern					
1948-57	72,2	18,2	0,3	9,3	100
1958-68	55,4	40,2	2,3	2,1	100

Quelle: K. H. Hottes und J. Niggemann, Flurbereinigung als Ordnungsaufgabe. (Schriftenreihe für Flurbereinigung, H. 56, zugleich Materialien zur Raumordnung, Bd. V.) Hiltrup 1971, S. 32.

Zu c): Die wesentlichsten Ergebnisse der Nutzen-Kosten-Analysen für 7 Flurbereinigungsverfahren*20) sind in Übersicht 4 zusammengefaßt, die ein sehr heterogenes Bild vermitteln. Die enormen Ergebnisspannweiten wie bspw. bei der Rendite zwischen 15,2 und 247 % oder bei der Kostendeckung durch landwirtschaftliche Einkommenszuwächse zwischen 6 und 194 % lassen vermuten, daß diese nicht ausschließlich durch die Eigenarten der untersuchten Flurbereinigungen begründet sind, sondern daß hier die unvermeidlichen Vorabentscheidungen über die Einbeziehung und Zurechnung der verschiedenen im Verfahrensgebiet eingetretenen Gesamtveränderungen zur Flurbereinigung und die Methoden der Nutzenberechnung das Ergebnis maßgeblich beeinflussen. Die Diskussion der Kausalitäts- und Zurechnungsfrage bzw. die Ableitung von Referenzentwicklungen nehmen in den Arbeiten jeweils nur sehr geringen Raum ein. Diesbezügliche Akzentverschiebungen aufgrund plausibler Argumente könnten das Gesamtergebnisbild vollkommen verändern.

Vor diesem Hintergrund bisheriger Forschungsansätze und Ergebnisse setzte eine empirische Untersuchung über raumwirksame Flurbereinigungseffekte die Akzente bewußt auf die Frage der Wirkungsentstehung*21). Auf eine

zusammenfassende Nutzen-Kosten-Gegenüberstellung wurde dabei kein Wert gelegt, weil ein derartig monetär eindimensionales Zielsystem der Vielfalt der potentiellen Flurbereinigungswirkungen nicht gerecht wird (bspw. im Bereich Landschaftsbild, Freizeitwert, Wohnortqualität, Versorgungssituation u. ä.). Im Mittelpunkt stand eine mehr qualitativ ausgerichtete Analyse mit dem Ziel, Wirkungsentstehung, Wirkungszusammenhänge, Wirkungsbedingungen zu ergründen. Die Ermittlung der Effekte zielte zwar möglichst auf eine Quantifizierung in physischen oder monetären Größen, es sollten jedoch die jeweiligen Wirkungseigenarten in den verschiedenen Bereichen so deutlich wie möglich erkennbar bleiben. Nicht zusammenfassende und abschließende Wertungen waren angestrebt, sondern die Ausfüllung eines realitätsnahen und detaillierten Bildes der vielschichtigen Flurbereinigungswirkungen und die Abschätzung ihrer jeweiligen Bedeutung für die Entwicklung in der Region. Die Ergebnisse aus 3 Fallstudien im südwestdeutschen Raum, sind in Übersicht 5 zusammengestellt*22).

Im Hinblick auf die Beeinflussung der gemeindlichen Gesamtentwicklung ergaben sich

- in Verfahren (1) relativ geringe landwirtschaftliche Einkommensverbesserungen und eine beschleunigte Entwicklung zur Wohngemeinde aufgrund der Bauplatzausweisung; die Flächenausweisungen für Infrastruktur hatten keinen Einfluß auf die Versorgungssituation;

*20) G. Kroëds, Der Beitrag der Flurbereinigung zur regionalen Entwicklung: Sozialökonomische Auswirkungen, Kosten, Konsequenzen. (Schriftenreihe für Flurbereinigung, H. 55.) Hiltrup 1971. - R. Ebinger und B. Schierenbeck, Nutzen-Kosten-Analyse Hösseringen. Untersuchung im Auftrag des BML. Bonn 1974. - G. Stumm et al., Die Rentabilität und Effizienz der Weinbergflurbereinigung aus einzelbetrieblicher und gesamtwirtschaftlicher Sicht. Geisenheim 1977.

*21) R. Struff, H. Hantelmann, und L. Wilstacke, Regionale Wirkungen der Flurbereinigung. (Schriften-

reihe „Raumordnung“ des BMRBauSt, 06.027, zugleich Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e. V., H. 247.) Bonn 1978.

*22) Vgl. im einzelnen: L. Wilstacke, Der Beitrag der Flurbereinigung zur Raumordnung. A. a. O., S. 110 - 183.

Übersicht 3: Intensität der Siedlungsneuordnung durch abgeschlossene Flurbereinigungsverfahren im Bundesgebiet 1960 bis 1972

Verfahrenstyp	Anzahl	%
Durch Schlußfeststellung abgeschlossene Verfahren insg. 1)	5 315	100
darunter Verfahren mit siedlungsneuordnerischer Aufgabenstellung 2)	3 373	64
davon Verfahren mit Intensitätsstufe		
a) „Einzelmaßnahmen“: Schwerpunkt = Ordnung der Feldflur; nur vereinzelt Maßnahmen zur Veränderung der Siedlungssubstanz am Ortsrand (z. B. Aus-siedlung)	1 358	26
b) „Sektoralmaßnahme“: Verbesserung der Wohn- u. Betriebsstruktur vorwiegend in Ortsrandlage durch Maßnahmen schwerwichtig in einem Bereich, z. B. Flächen für Wohnen oder Freizeit/Erholung oder Industrie/Gewerbe oder gemeindl. Verkehrsinfrastruktur	1 594	30
c) „Siedlungssanierung“: Verstärkter Maßnahmeninsatz im Ortskern mit punktueller Anpassung, Modernisierung und Erweiterung der Siedlungssubstanz	154	3
d) „Siedlungserneuerung“: Integration von Flurbereinigung mit Bauleitplanung = zwingende Erfassung der Ortslagen in ihrem gesamten Umfang	267	5

1) Einschließlich beschleunigte Zusammenlegung. - 2) Grundgesamtheit der Flurbereinigungen mit siedlungsneuordnerischer Aufgabenstellung: 3 797 Verfahren im Bundesgebiet ohne Stadtstaaten. Davon waren 424 Erhebungsbögen nicht auswertbar.

Quelle: K. H. Hottes, F. Becker und J. Niggemann, Flurbereinigung als Instrument der Siedlungsneuordnung. (Schriftenreihe für Flurbereinigung, H. 64.) Hiltrup 1975, S. 12, 50 - 57, 92, 95. - BMELF (Hrsg.), Die Flurbereinigung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Jahresberichte 1960 bis 1962. Bonn o. J. (1961 ff.). - BMELF (Hrsg.), Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 1963/64 bis 1973. Bonn o. J. (1965 bis 1974).

- in Verfahren (2) mit Ausnahme der relativ geringen landwirtschaftlichen Einkommensverbesserungen keine Beeinflussung;

- in Verfahren (3) bedeutsame landwirtschaftliche Einkommensverbesserungen aufgrund des Zusammentreffens mit weiteren überbetrieblichen Agrarstrukturverbesserungen (Großraumberegnung, Vermarktungseinrichtungen). Wegen der relativ großen Bedeutung des Agrarsektors dort behalten diese auch in regionaler Gesamtsicht ein erhebliches Gewicht.

Flurbereinigung als Element der Landentwicklung

Die sehr vielfältigen Ausgestaltungsmöglichkeiten in einzelnen Flurbereinigungsverfahren erschweren eine umfassende Beurteilung der Flurbereinigung. Mit geschickt ausgewählten Beispielfahrern läßt sich fast jede Auffassung untermauern. Die abschließenden Feststellungen sind daher beschränkt auf die Frage: „Ist Flurbereinigung ein primär sektoral ausgerichtetes Instrument der Agrarstrukturpolitik oder ist Flurbereinigung ein zentrales Instrument der Landentwicklung?“ Faßt man die o. g. Wirkungsschwer-

punkte, Art und Bedeutung der potentiellen Flurbereinigungseffekte sowie die Ergebnisse bisher vorliegender empirischer Untersuchungen zusammen und hält die Hauptprobleme der Landentwicklung dagegen, nämlich Stärkung der Wirtschaftskraft, Bereitstellung von qualitativ und quantitativ ausreichenden Erwerbsmöglichkeiten sowie Verbesserung der Ausstattung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge, so fällt die Antwort relativ eindeutig aus.

Flurbereinigung als Fachplanungsmaßnahme des Agrarressorts ist auch nach gewandeltem Aufgabenverständnis weiterhin im Kern und in der Hauptzielsetzung primär landwirtschaftlich ausgerichtet. Fachübergreifende Vorstellungen und Vorhaben werden im Verfahren i. d. R. sozusagen als Nebenziele verfolgt oder als unabänderliche Nebenbedingungen berücksichtigt. Da auch das novellierte Flurbereinigungsgesetz der landwirtschaftlichen Berufsvertretung eine starke Stellung bei der Mitwirkung einräumt (bspw. § 21,4; 23,3 und 23,5; § 38; § 41,2 FlurbG) steht nicht zu erwarten, daß Flurbereinigungen mit ihren erheblichen Eingriffen in die Bodenordnung durchgeführt werden, ohne daß sich für die Landwirte spürbar positive Effekte ergeben. Ein regional gezielter Einsatz zur Unterstützung der verschiedenen Landentwicklungsmaßnahmen erscheint daher nur beschränkt möglich, da die Verfahrenseinleitung abhängig ist von den agrarstrukturellen Gegebenheiten, die keinesfalls in allen Räumen einer Neuordnung bedürfen.

Auch die gelegentlich stark hervorgehobene Koordinierungsfunktion mit Bündelungseffekten muß unter dem Gesichtspunkt der landwirtschaftlichen Fachplanungsmaßnahmen gesehen werden*23). Es erfolgt keine Subordination aller Vorhaben im Verfahrensgebiet, sondern eine Abstimmung bereits artikulierter und kurzfristig abrufbarer Einzelinteressen mit dem Flurbereinigungsinteresse. Eine Integration der Einzelplanungen in einen übergreifenden Gesamtplan wird nicht erreicht und liegt auch außerhalb des Kompetenzbereiches der Flurbereinigungsbehörde. Art und Umfang außeragrarischer Flurbereinigungswirkungen werden im wesentlichen durch Vorarbeiten anderer Fachbehörden mitbestimmt. Flurbereinigung ist daher kein Ersatz für sonstige raumplanerische Verfahren, sondern von Fall zu Fall in unterschiedlichem Maße komplementär wirksam.

Landentwicklung ist darüber hinaus eine ständige Aufgabe. Im prozeßhaften Vollzug ist sie auf keinen endgültig definierten Zustand gerichtet, da sich die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Verhältnisse fortlaufend wandeln und neue Anforderungen an die Gestaltung der menschlichen Existenz und der sozialen Wirklichkeit stellen. Auch die Flurbereinigung unterliegt als institutionalisierte Maßnahme den gleichen Zeiteinflüssen.

Aufgabenverständnis, Verfahrensabwicklung, Verfahrensschwerpunkte usw. wandeln sich gemäß den neuen Gesichtspunkten und Gegebenheiten. Das konkrete Einzel-flurbereinigungsverfahren ist dagegen in seiner Konzeption und Durchführung einmalig und zeitlich befristet. Es geht von festen Vorstellungen aus und ist auf die Erreichung eines Endzustandes im Verfahrensgebiet ausgerichtet. Auch wenn die Durchführung von Flurbereinigungen als unbefristete Daueraufgabe angesehen wird, da immer neue Zweit-, Dritt- oder Viertbereinigungen erforderlich werden, tritt sie in den einzelnen Verfahrensgebieten stets nur in zeitlicher Befristung auf. Im Vergleich zu anderen für die Landentwicklung bedeutsamen Politikbereichen wie

*23) O. Jestaedt, Ansprüche der Beteiligten an die Flurbereinigung: Landentwicklung. Ergebnisse einer Arbeitstagung des DLG-Ausschusses für Agrarstruktur am 2./3. November 1977 in Fulda. (DLG-Manuskripte.) S. 37 - 39.

Übersicht 4: Erfolgskennziffern aus Nutzen-Kosten-Analysen für 7 Flurbereinigungsverfahren: Kroës (1 - 3), Ebinger/Schierenbeck (4), Stumm et al. (5 - 7)

Vorgang	Verfahren						
	1	2	3	4 1)	5 2)	6 2)	7 2)
I Zusammensetzung der monetären Nutzen							
a) Vorübergehende insgesamt	36	19	53	42	9	13	9
Einkommensmultiplikator d. Flurb.ausgaben	29	9	9	37	9	12	5
Flächenbereitstellung für nicht ldw. Zwecke,							
Kostensparnisse beim Autobahnbau u. ä.	5	7	42 3)	5	-	1	4
Sonstiges (Katasterbereinigung etc.)	2	3	2	-	.	.	.
b) Nachhaltige insgesamt	65	81	48	57	91	87	91
Landwirtschaftliche Einkommen	63 4)	77 4)	47 4)	5	39	62	81
Einkommen aus Fremdenverkehr	-	-	-	48	38	5	1
Einkommensmultiplikator nachh. Einkommens-							
steigerungen	-	-	-	-	15	12	6
Sonstiges (Hochwasserschutz, AK-Freisetzung u. ä.)	2	4	1	4	-1 5)	8	3
Insgesamt	100 6)	100	100 6)	100 6)	100	100	100
Nutzen - Kosten							
Kosten							
II Rendite: 9)	0,74 7)	0,41 7)	0,34 7)	0,242	2,47	2,14	0,62
III Kostendeckung durch landwirtschaftliche Einkommenssteigerungen							
	1,09 8)	1,08 8)	0,62 8)	0,06	1,35	1,94	1,31

1) Maßnahmenbündel: Flurbereinigung plus Fremdenverkehr. - 2) Weinbergsflurbereinigung, Diskontrate hier 4,5 %. - 3) Autobahnbau. - 4) Die landw. Einkommenseffekte wurden nicht originär ermittelt, sondern aus den Untersuchungen von Gummert/Werschitzky und Török übernommen. Vgl. Tab. 6. - 5) Neg. Betrag, da sich die wasserwirtschaftliche Situation verschlechterte. - 6) Rundungsfehler. - 7) Aus Gründen der Vergleichbarkeit sind die bei Kroës nicht berücksichtigten Umverteilungsbeträge hier einbezogen. Differenz zu den dortigen Werten: + 0,24; + 0,26; + 0,13. - 8) Analog zu 6. Differenz zu den dortigen Beträgen: + 0,154; + 0,151; + 0,085. - 9) Diskontrate: 1-3 = 4,3 %; 4 = 6,0 %; 5-7 = 4,5 %.

Quelle: Eigene Berechnung nach: G. Kroës, Der Beitrag der Flurbereinigung . . . a. a. O., S. 111 f., 125 ff., 139 f. - R. Ebinger und B. Schierenbeck, Nutzen-Kosten-Analyse Hösseringen, Bonn 1974, S. 103 ff. - G. Stumm u. a., Die Rentabilität und Effizienz . . . a. a. O., S. 94, 97.

bspw. Infrastruktur-, Bildungs- und Wirtschaftspolitik, die in ihrer Konzeption und Arbeitsweise regelmäßig auf eine räumliche Gesamtsicht ausgerichtet sind und deren Ziele und Inhalte im Zeitablauf in entsprechend umfassender Geltungsweise nach neuen Gesichtspunkten ausgestaltet werden können, ergibt sich eine derartige Anpassungsmöglichkeit immer nur für die gerade laufenden und zukünftigen Verfahren, während alle Gebiete mit abgeschlossener Flurbereinigung nicht mehr einbezogen werden können. Diese kehrt allenfalls periodisch oder in unregelmäßigen Zeitabständen wieder, ohne damit zu einer jederzeit und kontinuierlich wirksamen Einrichtung auf regionaler Ebene zu werden. Aufgrund ihres in der jeweiligen Durchführung einmaligen Charakters ergeben sich daher stets Probleme, bei der inhaltlichen und zeitlichen Abstimmung mit den Einzelmaßnahmen, wo sich Politikgestaltung und Maßnahmenplanung kontinuierlich verändern.

Flurbereinigung kann damit innerhalb eines räumlich eng abgegrenzten Gebietes in einem bestimmten Zeitraum einen je nach den Gegebenheiten unterschiedlichen Beitrag zur Erreichung konkreter raumordnungspolitischer Ziele leisten. Sie ist eine Stufe bei der Bewältigung raumordnerischer Probleme, auf der eine zeitliche und sachliche Bündelung verschiedener Maßnahmen mehrerer Träger gefördert werden kann. Nach der Verfahrensdurchführung geht die Problemanalyse und Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten aber unmittelbar weiter.

Wie die vielen Gemeinden zeigen, die sich auch ohne Mitwirkung der Flurbereinigung zufriedenstellend entwickelt haben, ist diese keine zwingende Notwendigkeit für die Schaffung wertgleicher Lebensverhältnisse. Entscheidend dafür sind Art und Umfang der Maßnahmen

der verschiedenen Fachpolitiken sowie deren Zusammenführung zu einem Gesamtkonzept der Landentwicklung.

Zusammenfassung

Die Bedeutung der Flurbereinigung für die Landentwicklung wurde im letzten Jahrzehnt immer stärker hervorgehoben. In einer Analyse potentieller Flurbereinigungswirkungen werden die verschiedenen Argumente eingehend geprüft. Die Hauptwirkungsbereiche sowie das Verhältnis zu anderen Fachpolitiken werden in Gesamtsicht grob skizziert. Für die Bereiche wirtschaftliche Entwicklung, Ausstattung mit Infrastruktur, Landschaft/Erholung/Freizeit, Wohnverhältnisse/Siedlungsstruktur werden die Art der potentiellen Auswirkungen, die Wirkungsvoraussetzungen und die Bedeutung der Flurbereinigungseffekte detailliert aufgezeigt.

Die Darstellung und Würdigung bisheriger empirischer Untersuchungen von Flurbereinigungseffekten lassen sowohl die Vielfalt der potentiellen Wirkungen als auch die Verschiedenheit der Forschungsansätze deutlich erkennen.

Eine globale Beurteilung der Flurbereinigung als Instrument der Landentwicklung ist schwierig, da ihre Beiträge im Einzelfall die Lösung von Landentwicklungsproblemen erleichtern, ohne aber andere Raumplanungen oder Fachpolitiken zu ersetzen. Auch nach gewandeltem Aufgabenverständnis und bei verstärkter Berücksichtigung fachübergreifender Aspekte bleibt Flurbereinigung primär eine sektoral ausgerichtete Fachplanungsmaßnahme des Agrarresorts.

The Contribution of Land Consolidation to Rural Development

The importance of land consolidation for rural development was emphasized during the last decade. The different arguments about the potential effects of land consolidation are analysed. Its most

Übersicht 5: Zusammenfassende Darstellung der Einzeleffekte aus 3 Fallstudien im südwestdeutschen Raum

Zielbereich	Untersuchungsgegenstand	Meßgröße	1	2	3	
Berücksichtigung öffentlicher Belange	1) Nachzeichnung und Analyse des Koordinierungsablaufes	Kategorien beteiligter Träger öffentlicher Belange nach dem Grad der Betroffenheit und der Intensität der Mitwirkung	1) Sich nicht betroffen führende Institutionen ohne aktive Teilnahme an der Koordinierung	2) Geringfügig betroffene Institutionen, die ihre Fachinteressen wahren, indem sie auf die Detailplanungen mit konkreten Änderungsvorschlägen reagieren	3) Institutionen, die per Richtlinie, Verordnung, Runderlaß u.ä. generell an der Planung und Durchführung mitwirken oder als Fachbehörde in gegenseitigen Einvernehmen bei Einzelproblemen eingeschaltet werden	4) Institutionen mit eigenen Planungsvorhaben im Flurbereinigungsgebiet, die sich intensiv und frühzeitig einschalten, um ihre Projektdurchführung zu erleichtern und zu verbilligen
	2) Leistungen der Flurbereinigung mit Bedeutung für die öffentliche Hand	- Flächenumlegung gemäß den Vorstellungen der Träger öffentlicher Belange in ha (Kostensparnisse in TDM) Bauland Fernstraßen Komm. Einr.	22,07 (-) 20,03 (72) 2,72 (114)	- - 0,10 (-)	- - - 24,62 (-) 3,97 (-)	
Regionale Einkommen	1) Vorübergehende regionale Einkommensentstehung während der Leistungserstellungsphase	- Privaten Haushalten verfügbares Einkommen in TDM nach Regionen ¹⁾ insgesamt (ohne Multiplikatorwirkung) r_1 r_2 r_3	443 401 316	236 170 426	60 297 388	
	2) Nachhaltige Einkommenssteigerungen außerhalb des Agrarsektors	- Multiplikatorwert (K) in Abhängigkeit von der Regionsgröße $r_1 \cdot r_2 \cdot r_3$ $r_1 \cdot r_2 + r_2 \cdot r_3$	1,05 1,49	1,04 1,17	1,03 1,32	
	3) Nachhaltige landwirtschaftliche Einkommenssteigerung	- Einkommen aus zusätzlicher Herstellung von Gütern und Dienstleistungen - Produktiverer Einsatz von aus der Landwirtschaft abgewanderten Personen - Flurbereinigungsbedingte Steigerung der Betriebseinkommen insgesamt in TDM	- 29 47 66 124 142	- - - 49 47 60	- 2) 1592) 4052) 1114	
Regionaler Arbeitsmarkt ¹⁾	1) Flurbereinigungsbedingte langfristige Angebots- und Nachfrageänderungen	- Freisetzung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft mit anschließender außerlandwirtschaftlicher Tätigkeit (Anzahl insgesamt) - Erhöhung der Nachfrage aufgrund zusätzlicher Herstellung von Gütern und Dienstleistungen	12 -	5 -	10 -	
Standortgunst der gewerblichen Produktion	Veränderung von Standortfaktoren	- Zunahme des Arbeitskräftepotentials - Flächenumlegung für wirtschaftsnahe Infrastruktur und gewerbliche Nutzung in ha	- -	- -	- -	
Landschaftsbild	1) Veränderung einzelner Landschaftselemente durch Flurbereinigungsmaßnahmen	- Beseitigung bei der Planinstandsetzung - freistehende (Obst)bäume/Sträucher (Stück) - geschlossene Pflanzung/Hecke (Meter) - Hohlwege (Stück) - Terrassen, Vertiefungen etc. (ha) - Neuanlage von Schutzpflanzungen (km bzw. ha) - Ausbau des Wegenetzes in km Schwarzecke bzw. Beton Schotter Erdbau	800 - 5 8 11,9	200 ³⁾ - 8 7 9,0	160 ⁴⁾ 1400 - 5 - 0,85 (km) 11,75	
	2) Veränderung der landwirtschaftlichen Flächennutzung als Folge der Flurbereinigung	- Verminderung der Besitzstücke (Zusammenlegungsverhältnis)	1 : 1,4	1 : 5,3	1 : 5,3	
	3) Wahrnehmung und Wertung von Landschaftsänderungen durch die Gemeindebevölkerung	- Entwicklung des Ackerflächenverhältnisses im Zeitablauf - Wahrgenommene Einzeländerungen - Bewertung flurbereinigungsbedingter Landschaftsänderung durch Wegebau und Flureinteilung			Lediglich in Dannstadt (3) geringfügige Beeinflussung mit Verstärkung des Kartoffel- und Gemüseanbaues Merklichkeit der Flurbereinigung wesentlich geringer als Großbaumaßnahmen wie Neubaugebiete, Autobahnbau, Einkaufszentren usw. Überwiegend positiv (zwischen 47 und 79 %) und nur ausnahmsweise negativ (bis zu 10 %)	
Erholungs- und Freizeitwert	1) Ausstattung mit Einrichtungen	- In der Flurbereinigung ausgebauter Wege - in der Flurbereinigung errichtete landschaftsnahe Erholungseinrichtungen	Vgl. Befunde zum Zielbereich Landschaftsbild	Näherholungsanlage mit Zuwegung, Quellfassung, Wassertretbecken, Sitzgruppe etc.	2,46 (Reitplatz)	
	2) Beurteilung durch die Gemeindebevölkerung	- Flächenumlegung für Sportanlagen in ha - Bewertung der Landschafterschließung durch Wirtschaftswege - Nutzungsintensität der Wirtschaftswege für Erholungs- und Freizeitwecke - Zufriedenheit mit den am Wohnort gegebenen Möglichkeiten	Nur eine Minderheit (13 % - 26 %) hält weiteren Ausbau für erforderlich Ausschlaggebend ist der Landschaftstyp. Intensiv landwirtschaftlich genutzte Landschaft (3) wird deutlich geringer geschätzt und genutzt Bestehende Unzulänglichkeiten liegen außerhalb der Wirkungsmöglichkeiten der Flurbereinigung			
Wohnortgunst	1) Veränderung von Wohnortfaktoren	- Verbesserte Versorgung mit öffentlichen Gütern - Abnahme der Belästigung durch Agrarproduktion - Aussiedlung landwirtschaftlicher Betriebe (Anzahl) - Flächenumlegung zur Ausweisung von Bauplätzen (Stück)	geringfügig durch Aussiedlungen 4	- -	- -	
	2) Beurteilung durch die Gemeindebevölkerung	- Belästigung durch Agrarproduktion - Zufriedenheit mit den Wohnortgegebenheiten	353	- -	- -	

1) r_1 : Flurbereinigungsgemeinde; r_2 : Orte im Umkreis von 20 km; r_3 : sonstige Orte der Raumordnungseinheiten 26 - 28.
 2) Maßnahmenbündel mit Beregnung und Vermarktungseinrichtung.
 3) Die Anzahl an den Terrassenrändern konnte nicht mehr ermittelt werden. Ackerlagen bereits vor der Flurbereinigung weitgehend baum- und strauchlos.
 4) Feldflur vor der Flurbereinigung bereits weitgehend baum- und strauchlos.

Quelle: Wilstacke, L.: Der Beitrag der Flurbereinigung zur Raumordnung, a. a. O., S. 184 - 187.

GRÖSSE-RÜSCHKAMP, R.
 important impacts and related effects are pointed out in the development, equipment and leisure, housing conditions, evaluation of existing employment potential effects as well as other...
 Re für O...
 Einleitung
 Die gemeinsame Markt...
 Gemüse beinhaltet als w...
 marktregulierende Interventio...
 Obst- und Gemüsearten, u...
 Blumenkohl ganzjährig...
 Tomaten 10. 6...
 Apfel 1. 8...
 Birnen 1. 7...
 Pfirsiche 1. 6...
 Mandarinen 16. 11...
 Orangen (süß) 1. 12...
 Zitronen ganzjährig...
 Tafeltrauben 1. 8...
 Der Grundpreis- und Rücknahmepreis wird...
 ein regional einheitliches...
 der Marktentfernung der P...
 fragegruppen.
 Die Problematik des B...
 zlem in folgenden Punkten
 (1) Die mit der Interventio...
 können stören zuzunehm...
 locken.
 (2) Die Interventionsmaßn...
 stabilisierende, sondern au...
 Aufgrund der zunehmenden...
 dieser Produkte führt die...
 Produktion struktureller U...
 derung von Drittländern (3...
 zentrierter Drittländer...
 denung nicht auszuweichen...
 hotes erfolgen kann, in d...
 menefekt: der Interventio...
 kurzzeitig zu veranschlag...
 *) Land für Gartenbau...
 Honorearbeitsstätten...
 *) R. von Alvensleben...
 Hermann, Kotten-Lützen...

important impacts and relationships to other policies are outlined. The type, the prerequisites and the importance of the potential effects are pointed out in detail for the following areas: economic development, equipment with infrastructure, landscape/recreation/leisure, housing conditions/settlements. The presentation and evaluation of existing empirical analyses illustrate the variety of potential effects as well as differences in research methods.

A global judgement of land consolidation as an instrument for rural development proves to be difficult. In individual cases it contributes significantly to the solution of rural development problems, however, land consolidation cannot be regarded as a substitute for other regional planning policies. Although the assessment of its role has changed and several non-agricultural aspects have been integrated, land consolidation continues to be primarily an instrument of agricultural policies with specific agricultural aims.

Regionalisierung der Interventionspreise für Obst und Gemüse in einer erweiterten EG

Dr. A. G r o ß e - R ü s c h k a m p , Hannover-Herrenhausen*)

Einleitung

Die gemeinsame Marktorganisation der EG für Obst und Gemüse beinhaltet als wesentliches Element der Binnenmarktregelung Interventionsmaßnahmen für zur Zeit neun Obst- und Gemüsearten, und zwar

Blumenkohl	ganzjährig
Tomaten	10. 6. - 30.11.
Äpfel	1. 8. - 31. 5.
Birnen	1. 7. - 30. 4.
Pfirsiche	1. 6. - 30. 9.
Mandarinen	16.11. - 28./29.2.
Orangen (süß)	1.12. - 31. 5.
Zitronen	ganzjährig
Tafeltrauben	1. 8. - 31.10

Der Grundpreis - und damit auch der Ankaufs- oder Rücknahmepreis - wird für jede Obst- und Gemüseart auf ein regional einheitliches Niveau festgelegt, unabhängig von der Marktentfernung der Produktionsregionen zu den Nachfragerregionen.

Die Problematik des EG-Interventionssystems muß vor allem in folgenden Punkten gesehen werden:

(1) Die mit der Intervention verbundenen Vernichtungsaktionen stoßen zunehmend auf Unverständnis in der Öffentlichkeit.

(2) Die Interventionsmaßnahmen haben nicht nur eine preisstabilisierende, sondern auch eine preisstützende Wirkung. Aufgrund der anzunehmenden hohen Angebotselastizität dieser Produkte führt die Intervention ceteris paribus zur Produktion struktureller Überschüsse und/oder zur Verminderung von Drittlandsimporten bzw. zur Verminderung subventionierter Drittlandsexporte. Sofern eine Angebotsausdehnung nicht ausschließlich auf Kosten des Drittlandsangebotes erfolgen kann, ist der Preisstützungs- und Einkommenseffekt der Intervention langfristig sehr viel kleiner als kurzfristig zu veranschlagen*1).

*) Institut für Gartenbauökonomie der Technischen Universität Hannover-Herrenhausen, Direktor: Prof. Dr. R. von Alvensleben.

*1) R. von Alvensleben, H.-G. Dreßler und D. M. Hörmann, Kosten-Nutzen-Analyse der EG-Marktpolitik bei fri-

(3) Aufgrund der fehlenden Regionalisierung der Interventionspreise ist der Preisstützungseffekt in den marktfernen Überschußregionen stärker als in den marktnahen Regionen. Demzufolge führt das derzeitige Interventionssystem zu einer Wettbewerbsverzerrung zugunsten der marktfernen Überschußregionen und damit zu einer Verletzung der auf der Agrarministerkonferenz von Stresa 1958 festgelegten Grundsätze der Agrarpolitik, wonach die Produktion innerhalb der EG an den günstigsten Standort wandern soll*2).

Wenn das Interventionssystem im Rahmen der Süderweiterung der EG unverändert auf die Beitrittsländer übertragen wird, so ist mit einer beträchtlichen Verschärfung der genannten Problematik zu rechnen, da (1) die Beitrittsländer ein erhebliches Produktionspotential bei Obst und Gemüse besitzen, (2) die bisherigen Erzeugerpreise in den Beitrittsländern im allgemeinen auf einem niedrigeren Niveau als in der Neuner-EG liegen dürften und (3) die Entfernungen und damit die Transportkosten zwischen den Überschußgebieten der Beitrittsländer und den Zuschußgebieten der nördlichen Mitgliedsländer erheblich größer sind als in der EG-9.

Aus diesem Grunde soll im folgenden Beitrag untersucht werden, (1) inwieweit die fehlende Regionalisierung der Interventionspreise zu einer Nivellierung der regionalen Preisunterschiede führt, (2) ob die Interventionsproblematik durch eine Regionalisierung der Interventionspreise entschärft werden kann und (3) unter welchen Gesichtspunkten eine solche Regionalisierung vorgenommen werden müßte.

schen Pfirsichen im Hinblick auf die möglichen Effekte einer EG-Erweiterung. (Arbeitsbericht Nr. 18.) Institut für Gartenbauökonomie der Technischen Universität Hannover-Herrenhausen 1978.

*2) Dieser Grundsatz kam auch in den Kriterien zum Ausdruck, die vom Ministerrat der EWG in der Entschließung R/1216/64 (Agri 64) 1964 bei der Regionalisierung der Interventionspreise für Getreide folgendermaßen umrissen wurden: „Ein freier Getreideverkehr wird ermöglicht, wenn die abgeleiteten Interventionspreise so festgesetzt werden, daß die Unterschiede zwischen ihnen den Preisunterschieden entsprechen, die bei normaler Ernte aufgrund der natürlichen Bedingungen der Marktpreisbildung zu erwarten sind“.