

Ökologische Neuausrichtung der Flurbereinigung in Niedersachsen

Martin Gottwald

Zusammenfassung

Flurbereinigungsverfahren werden in Niedersachsen im Sinne der agrar- und umweltpolitischen Zielsetzungen sowie einer nachhaltigen Regionalentwicklung eingesetzt. Ein Flurbereinigungsverfahren wird seit 2013 – mit Ausnahme von Unternehmensflurbereinigungsverfahren – nur noch dann angeordnet, wenn es neben seinen gewohnten Hauptzielen auch einen ökologischen Mehrwert mit sich bringt. Insbesondere, wenn vorhandene Strukturen im Rahmen des Vorverfahrens einer Flurbereinigung betrachtet werden und ihre Umgestaltung zur Diskussion steht, werden konkrete Ziele des Naturschutzes, der Landschaftspflege, des Hochwasserschutzes und des Bodenschutzes definiert und prägen die Neugestaltung des Verfahrensgebietes. Gerade die Neuordnung von Flächen kann Beiträge nach § 2 BNatSchG zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege im öffentlichen Interesse leisten, ohne dass dadurch Widerstände oder Nachteile für die Betroffenen entstehen müssen. Für Träger von ökologischen Maßnahmen ist die Realisierung ihrer Vorhaben in Flurbereinigungsverfahren erfahrungsgemäß mit geringeren Kosten verbunden. Diese ergeben sich u.a. aus Einsparungen beim Grunderwerb und einem geringeren Arbeits- und Zeitaufwand für die Realisierung.

Summary

Land consolidation procedures are used in Lower Saxony in the sense of the agricultural and environmental policy objectives presented by the state government in the coalition agreement as well as a sustainable regional development. Since 2013 in Lower Saxony there must be shown an additional ecological value in the »preparation and initiation«-phase of every land consolidation project. This value is allocated to different criteria (Climate protection, Biotope protection, Flood protection, Water protection, Moor protection, Protection against land degradation and Protection of species diversity). The consideration of § 2 Bundesnaturschutzgesetz (German Nature Conservation Act) has thereby an important place in the selection of land consolidation procedures. As a result, project sponsors of ecological projects also have financial advantages in the realization of their projects.

Schlüsselwörter: Ökologischer Mehrwert, Entwicklung der Kulturlandschaft, Flurbereinigung, Vorverfahren, Neugestaltungsgrundsätze

1 Umwelt- und Naturschutz in laufenden und abgeschlossenen niedersächsischen Flurbereinigungsverfahren

Naturschutz und Landschaftspflege wurden auch schon vor der ökologischen Neuausrichtung in niedersächsischen Flurbereinigungsverfahren systematisch aufgegrif-



Abb. 1: Erfolgreich saniertes »Schlatt« (Heideweihen) im Landkreis Diepholz

fen und unterstützt, soweit dies unter Berücksichtigung der Vorgaben nach dem FlurbG möglich und förderrechtlich unschädlich war (Abb. 1). Erfolgreiche Beispiele aus Niedersachsen und anderen Bundesländern finden sich in der 2016 veröffentlichten Publikation »Strategische Lösungsansätze und Best-Practice-Beispiele zum Thema Landentwicklung und Naturschutz« der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (Arge-Landentwicklung 2016).

2 Ökologische Neuausrichtung der Flurbereinigung in Niedersachsen

Flurbereinigungsverfahren durchlaufen in Niedersachsen bis zu ihrer Anordnung eine intensive Vorbereitungsphase. Dabei werden die voraussichtlichen Ziele der Verfahren unter breiter Beteiligung der Akteure und der Öffentlichkeit vor Ort entwickelt. Ziel der Flurbereinigungsbehörde ist es, am Ende der Vorbereitungsphase die allgemeinen Grundsätze für die zweckmäßige Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes nach § 38 FlurbG aufgestellt zu haben. Dadurch lassen sich bereits vor der Anordnung Aussagen über die voraussichtlich zu erwartenden Kosten und Wirkungen der zukünftigen Flurbereinigungsverfahren

treffen. In dieser Vorbereitungsphase werden drei Stufen durchlaufen.

Während die erste Stufe lediglich eine einfache aber hinreichend konkrete Projektbeschreibung in Textform – in der Regel auf einer DIN A4 Seite – darstellt (Projekt-empfehlung), gewinnen die zweite und dritte Stufe im Rahmen der ökologischen Neuausrichtung stärker an Bedeutung.

Im Rahmen der zweiten Vorbereitungsstufe (Projekt-empfehlung, die zu einem verbindlichen Projekt weiterentwickelt werden soll) wird die durch einen Arbeitskreis der Niedersächsischen Verwaltung für Landentwicklung erarbeitete Ökomatrix zur Berechnung des ökologischen Mehrwerts für ein Flurbereinigungsverfahren angewendet. Ist zu diesem Zeitpunkt der Vorbereitungsphase ein bestimmter ökologischer Projektwert gegeben, erhalten die vorgesehenen Verfahren einen »Grünen Stempel« und dürfen, soweit die sonstigen Voraussetzungen gegeben sind, weiter zur dritten Stufe (verbindliches Projekt) vorbereitet werden. Im Rahmen der Vorlage als verbindliches Projekt ist neben der abschließenden Aufstellung der Neugestaltungsgrundsätze und einer Kosten-Wirkungs-Analyse u.a. auch die ökologische Bewertung zu aktualisieren. Auch hier muss mindestens ein bestimmter ökologischer Mehrwert nachgewiesen werden.

Eine Besonderheit stellen hierbei Flurbereinigungsverfahren dar, die neben den privatnützigen Zielen ein ökologisches Schwerpunktziel vorweisen. Dieser ökologische

Schwerpunkt prägt aufgrund seiner Auswirkungen in der Regel die Neugestaltung des gesamten Verfahrensgebiets und stellt ein zwingend zu berücksichtigendes ökologisches Ziel von herausgehobener Bedeutung dar. Diese Verfahren können durch die für die Flurbereinigung zuständige oberste Landesbehörde per se einen »Grünen Stempel« erhalten und müssen nicht detailliert mit der Ökomatrix bewertet werden.

3 Bewertungsverfahren

In jedem Flurbereinigungsverfahren sind agrarstrukturelle und ökologische Maßnahmen je nach Bewirtschaftungsstruktur und Landschaftsraum von unterschiedlich hoher Bedeutung vorhanden. Um den ökologischen Mehrwert zu beziffern, wurde eine Bewertungsmethode entwickelt. Das Bewertungsverfahren ergibt sich im Einzelnen aus dem »Leitfaden zur Bewertung des ökologischen Mehrwerts von geplanten Flurbereinigungsverfahren in Niedersachsen« (Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2014). Danach bewertet die Flurbereinigungsbehörde anhand einer Ökomatrix (Tab. 1), eines Bewertungskatalogs (Tab. 2) und Maßnahmblättern die geplanten Maßnahmen qualitativ nach deren umweltpolitischer Bedeutung und Einbindung in übergeordnete ökologische Ziele oder Planungen.

Tab. 1: Ökomatrix

Flurb.-behörde	Verfahren	Schwerpunkt: ökologische Ausrichtung	nein	Schwerpunktziel	Nebenziele	Ökologischer Projektwert
Größe				* 1,0 ** 2,0 *** 4,0	x 0,5 xx 1,0	gering

Eingabefelder sind farblich gekennzeichnet (Ausnahme: Ökologischer Projektwert)

Fläche in (ha)	Träger	Beschreibung ökologische Maßnahme	Art der Maßn.	Übergeordnete Planung	Teilziele der ökologischen Massnahme Schwerpunktziel * Nebenziele x							Ökol. Wert	Realisie- rungsreife	Projekt Wert	
G (Gestaltung) = 100 % K (Kompensation) = 25 %					Moor- schutz	Hoch- wasser- schutz	Biotop- schutz u. -verbund	Oko- pools	Ge- wässer- schutz	Boden- schutz	Arten- schutz	Klima- schutz		ab PE-VP	
Summen															
Anteile der einzelnen Teilziele an der ökologischen Ausrichtung															

Tab. 2: Bewertungskatalog

	sehr groß	groß	mittel
Moorschutz	europäische Bedeutung und sehr hohes Schutzerfordernis	europäische Bedeutung und hohes Schutzerfordernis	
		Geotope mit nationaler/ landesweiter Bedeutung	
		Moore mit hohem Entwicklungspotenzial nach hydrologischen Bedingungen mit nationaler oder landesweiter Bedeutung	
Bodenschutz	sehr hoch/hoch gefährdete Böden		mittelmäßig gefährdete Böden
		Kleinmoore, sofern landschaftstypisch und gefährdet	
Biotopschutz und -verbund	Kernflächen	Verbindungsflächen	Verb.-elemente
		Geotope mit nationaler/ landesweiter Bedeutung	
	europäische Bedeutung/ Natura-2000	ationale Bedeutung/gesetzlich geschützte Flächen	regionale Bedeutung
Gewässerschutz	Gewässerrenaturierung in WSG-Zone IIIa/IIIb		
	europäische Bedeutung/ Umsetzung WRRL		
Artenschutz	besonders geschützte, europarechtlich bedeutsame (prioritäre) Arten und Lebensräume, Arten, für die Nds. eine herausragende Verantwortung besitzt	bundes- und landesweiter Artenschutz ohne europarechtliche Relevanz, europäische Vogelarten	regionale/lokale Bedeutung
Hochwasserschutz	HW-Schutz oder Maßnahmen zur Hochwasservorsorge in gesetzlichen Überschwemmungsgebieten und in den Risikogebieten, die bei einem Hochwasser mit mittlerer Wahrscheinlichkeit (HQ 100) überflutet werden	HW-Schutz oder Maßnahmen zur Hochwasservorsorge in Risikogebieten, die bei einem Hochwasser über oder unter einer mittleren Wahrscheinlichkeit (HQ 100) überflutet werden	HW-Schutz oder Maßnahmen zur Hochwasservorsorge außerhalb von Risikogebieten
Ökopools		Bereitstellung und Beschaffung von Flächen für Pools, Planung	reine Bodenordnung bestehender Komp.-Flächen
Klimaschutz		(verbale Begründung, überwiegend nach der Flächengröße der Maßnahme)	(verbale Begründung, überwiegend nach der Flächengröße der Maßnahme)

Hierbei werden folgende Kriterien berücksichtigt:

- Moorschutz,
- Hochwasserschutz und Retentionsräume,
- Biotopschutz und -verbund,
- Ökopools,
- Gewässerschutz,
- Bodenschutz,
- Artenschutz,
- Klimaschutz.

Der Bewertungskatalog (Tab. 2) ist nicht abschließend, sondern stellt dar, aufgrund welcher Systematik die umweltpolitische Bedeutung zu bewerten ist.

Die Größe der Maßnahme wird zwar in der Ökomatrix mit eingetragen, fließt jedoch nur »vom Gefühl« her in die Bewertung mit ein. Bei einer offensichtlich überschätzten Bedeutung einer Maßnahme, die zwar den Kriterien des Bewertungskataloges entspricht, jedoch für den Naturraum tatsächlich kaum einen zu berücksichtigenden Mehrwert mit sich bringt, kann eine Abwertung der ökologischen Bedeutung die Folge sein.

Die Maßnahmen werden in der Matrix den ökologischen Kriterien zugeordnet. Sie werden maximal einem Schwerpunktziel zugewiesen und können eines oder mehrere Nebenziele bedienen. Die Schwerpunktziele werden in drei Bewertungsstufen (1–4 Bewertungspunkte, Angabe durch Sternchen) und die Nebenziele – wegen der geringeren Bedeutung und um die Relation zu den Schwerpunktzielen zu wahren – in zwei Bewertungsstufen bewertet (0,5 bzw. 1 Bewertungspunkt, Angabe durch Kreuze).

Die Zuordnung zu den drei- bzw. zweistufigen Bewertungsskalen richtet sich im Wesentlichen nach dem Bewertungskatalog. Ein Beitrag mit europäischer Bedeutung erhält eine sehr hohe Gewichtung, bei lediglich lokalem Bezug ist die Gewichtung mittel bis gering. In Abhängigkeit von den Eigenheiten des jeweiligen Verfahrens kann mit einer entsprechenden Begründung von der Einstufung des Kataloges um eine Stufe nach oben oder nach unten abgewichen werden.

Gleichartige Maßnahmen desselben Trägers (z.B. Gewässerrandstreifen und Hecken) sind zu einer Maßnahme zusammenzufassen und in der Gesamtheit zu betrachten und zu bewerten. Dies gilt auch, wenn sie räumlich getrennt innerhalb des Flurbereinigungsverfahrensgebietes liegen.

Bei der Bewertung wird die Realisierungsreife der Maßnahmen abschließend mit einem Faktor bei jeder einzelnen Maßnahme berücksichtigt. Der Faktor ergibt sich aus drei zu erfüllenden Bedingungen:

1. hinreichend konkretes Planungskonzept,
2. Träger der Maßnahmen identifiziert,
3. Bereitschaft zur Finanzierung erklärt.

Ist eine der genannten Einstufungskriterien nicht erreicht, so entspricht dies 70 % Realisierungsreife (Realisierungsreife in Vorbereitung) und der Gesamtwert einer Maßnahme wird mit dem Faktor 0,7 multipliziert. Bei der abschließenden Vorlage als verbindliches Projekt müssen alle drei Kriterien erfüllt sein. Planungen, die lediglich zwei Kriterien erfüllen, werden nicht in die Matrix aufgenommen.

Die Summe der ökologischen Einzelbewertungen für die einzelnen Maßnahmen ergibt unter Berücksichtigung des Faktors für deren Realisierungsreife den ökologischen Gesamtwert, der in den ökologischen Projektwert mündet. Ob ein Flurbereinigungsverfahren von geringer, mittlerer, hoher oder sehr hoher ökologischer Bedeutung ist, ergibt sich abschließend aus vier Bewertungsklassen:

- 0–6 Punkte: geringe ökologische Bedeutung,
- 6–12 Punkte: mittlere ökologische Bedeutung,
- 12–18 Punkte: hohe ökologische Bedeutung,
- ab 18 Punkten: sehr hohe ökologische Bedeutung.

Ein neues Flurbereinigungsprojekt (mit Ausnahme von Unternehmensflurbereinigungsverfahren) muss vor seiner Anordnung mindestens eine hohe ökologische Bedeutung aufweisen.

3 Flächenbezogener ökologischer Projektwert und seine Bedeutung bei der Freigabe von Flurbereinigungsverfahren

Für Projekte, die zur Anordnung freigegeben werden sollen und somit die zuvor beschriebene dritte Vorbereitungsstufe erreicht haben, ist eine Kosten-Wirkungsanalyse (KWA) durchzuführen. Hierbei wird ein modifizierter Wirkungskoeffizient berechnet, aus dem sich die Positionierung der Verfahren in einem Ranking ergibt. Das Ergebnis der KWA beinhaltete neben der Berechnung von monetären Werten bis 2013 drei weiteren Kriterien, die Einfluss auf die Positionierung im Ranking hatten. Hierzu zählten monetär nicht quantifizierbare Wirkungen, regionale Nachteile und Kennzahlen für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Der errechnete ökologische Projektwert sollte ebenfalls Auswirkungen auf die Positionierung der Verfahren haben, weshalb der *flächenbezogene ökologische Projektwert* als viertes Kriterium eingeführt wurde.

Der flächenbezogene ökologische Projektwert stellt unter Berücksichtigung der ökologischen Bedeutung eines Projektes das Verhältnis der ökologisch optimierten Flächen zu der gesamten Verfahrensfläche dar. Die Werte für die Ermittlung des flächenbezogenen ökologischen Projektwertes werden der Ökomatrix entnommen. Dies sind der ökologische Projektwert, die gesamte Verfahrensfläche und die Summe der ökologisch optimierten Flächen innerhalb des Verfahrensgebietes.

4 Evaluation der ökologischen Neuausrichtung

Mit der Einführung der ökologischen Bewertung wurde zugleich auch eine spätere Evaluierung vorgesehen, die derzeit durchgeführt wird. Man kann jedoch schon jetzt erste Ergebnisse festhalten.

Bisher wurden in rd. 30 Flurbereinigungsverfahren insgesamt rd. 230 ökologische Maßnahmen bewertet. Die Spanne reicht von fünf bis zu 14 Maßnahmen pro Verfahren.

Die zu Beginn der ökologischen Neuausrichtung im Raum stehenden Bedenken, es würde bald wegen dieser Ausrichtung keine neuen Flurbereinigungsverfahren in Niedersachsen mehr geben, sind völlig unbegründet gewesen. Tatsächlich hat die Zahl der insgesamt sich in Vorbereitung befindlichen Flurbereinigungsverfahren in Niedersachsen nicht abgenommen, sondern eher leicht zugenommen.

In Flurbereinigungsverfahren mit geringen Gebietsgrößen sind die Potenziale, den erforderlichen hohen ökologischen Mehrwert mit Einzelmaßnahmen zu erzielen, äußerst gering. Diese Verfahren können zumeist nur über einen ökologischen Schwerpunkt den »Grünen Stempel« erhalten. Betroffen sind hier zuvorderst die beschleunigten Zusammenlegungsverfahren nach § 91 FlurbG.

Flurbereinigungsverfahren in Landschaftsgebieten, die keine ökologischen Planungen entsprechend der Bewertungsmatrix aufweisen, erreichen ebenfalls in der Regel den erforderlichen Mehrwert nicht.

Äußerst positiv wird die frühzeitige intensivere Beteiligung der Träger von ökologischen Maßnahmen gesehen, auch wenn diese einen größeren Aufwand mit sich bringt. Träger von Maßnahmen sind in den bisher bewerteten Maßnahmen an erster Stelle die Kommunen, dicht gefolgt von Unterhaltungs- und Pflegeverbänden. Zu dem Portfolio an Trägern zählen darüber hinaus u. a. auch der Naturschutzbund Deutschland e. V., Jagd- und Forstgenossenschaften, Stiftungen und Private.

Festgestellt wurde auch, dass in bestimmten Bereichen Niedersachsens keine Bereitschaft bei den landwirtschaftlichen Betrieben existiert, ökologische Maßnahmen zu ermöglichen. Diese Ablehnung überträgt sich dann auch zwangsläufig auf das Flurbereinigungsverfahren. Überwiegend zeigt sich jedoch, dass die Landwirtschaft u. a. auch gerade wegen der umfassenden Berücksichtigung der Grundsätze über die Landabfindung nach § 44 FlurbG keine überbordenden Bedenken gegen die Durchführung eines Flurbereinigungsverfahrens hat.

5 Fazit

Durch die ökologische Neuausrichtung der Flurbereinigung in Niedersachsen wurden die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Durchführung von Flurbereinigungsverfahren nicht geändert oder erweitert. Es erfolgt lediglich vor der Anordnung der Verfahren eine Selektion. Die ökologische Bedeutung der Verfahren steigt mit der Qualität und der Quantität der ökologischen Maßnahmen, die ermöglicht werden sollen. Der Anteil an ökologischen Maßnahmen wird maßgeblich durch eine frühzeitige Einbindung des behördlichen und ehrenamtlichen Naturschutzes bestimmt. Von besonderer Bedeutung sind hierbei Rahmenbedingungen, wie

- die finanziellen Ressourcen des jeweiligen Trägers zur Umsetzung der Maßnahme,
- die bereits im Eigentum des Trägers vorhandenen Tauschflächen und
- die Bereitschaft der Teilnehmer und Nebenbeteiligten zur Unterstützung der identifizierten Maßnahmen.

Von den oben genannten Rahmenbedingungen ist die Bereitschaft der am Verfahren Beteiligten von herausgehobener Bedeutung für die gesetzeskonforme Unterstützung und Realisierung von ökologischen Maßnahmen. Diese steht erfahrungsgemäß in untrennbarem Zusammenhang mit der Verfügbarkeit von Fördermitteln für privatnützige investive Maßnahmen der Flurbereinigung (s. Bsp. in Abb. 2 – Wegebau). Diese Maßnahmen sind Mittel zur Stärkung der wirtschaftlichen Grundlagen der am Verfahren teilnehmenden Betriebe. Durch die ökologische Neuausrichtung werden die Fördermittel aus der Gemein-



Abb. 2: Ländlicher Wegebau in der Flurbereinigung

schaftsaufgabe zur Agrarstrukturverbesserung und des Küstenschutzes prioritär in den Gebieten eingesetzt, in denen hierdurch zugleich auch ökologische Maßnahmen in bedeutendem Umfang ermöglicht werden sollen. Für die ökologischen Maßnahmen werden zusätzlich Finanzmittel in nicht unerheblichem Umfang von den jeweiligen Projektträgern aufgebracht, die hierfür auch auf Förderböpfe des Landes, des Bundes und der EU zurückgreifen. Flurbereinigung dient in Niedersachsen mehr denn je einer integrierten Landentwicklung unter Berücksichtigung des fortgeltenden Rechts und der ökologischen Belange.

Literatur

- ArgeLandentwicklung – Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (2016): Strategische Lösungsansätze und Best-Practice-Beispiele zum Thema Landentwicklung und Naturschutz. Schriftenreihe der ArgeLandentwicklung, Heft 24, Stuttgart.
Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2014): Leitfaden zur Bewertung des ökologischen Mehrwerts von geplanten Flurbereinigungsverfahren in Niedersachsen – Stand 03.04.2014.

Kontakt

Dipl.-Ing. Martin Gottwald
Teilreferatsleiter – Ländliche Bodenordnung und Flurbereinigungsprogramm
Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Calenberger Straße 2, 30169 Hannover
martin.gottwald@ml.niedersachsen.de