

# Evaluation der Kommunikation in Flurneuordnungsverfahren an Beispielen in Bayern

## Evaluation of Communication in Land Consolidation Procedures using Examples in Bavaria

Franziska Hesse

### Zusammenfassung

Ländliche Bodenordnungsverfahren beinhalten komplexe Kommunikationsprozesse, an denen eine hohe Anzahl von Personen mit unterschiedlichen Zielen, Interessen und Erwartungen beteiligt ist. Untersuchungen, die sich mit diesem spezifischen Kommunikationsumfeld näher beschäftigen, liegen bisher nicht vor. Daher wurde nun erstmals eine Evaluation der Kommunikation in Flurneuordnungsverfahren an Beispielen in Bayern durchgeführt, um die Kommunikationsaufgabe zu analysieren und Optimierungsmöglichkeiten zu identifizieren. Dies erfolgt mit Hilfe einer explorativen Forschungsstruktur in Form einer Mixed-Methods-Studie bestehend aus Interviews mit Projektleitenden und einer Teilnehmerbefragung mittels Fragebogen. Für die Studie wurden elf Flurbereinigungsverfahren mit über 2200 Teilnehmern ausgewählt; insgesamt konnten 28 Interviews und die Auswertungsergebnisse von 543 Fragebögen einbezogen werden. Mit einer Rücklaufquote von über 27 % wurde die Befragung sehr gut angenommen und fiel deutlich besser aus, als es bei postalischen Erhebungen zu erwarten ist. Die Umfrage hat gezeigt, dass die Mehrheit der Teilnehmer die Kommunikation in den Verfahren sehr positiv bewertet. Darüber hinaus wurden auch Optimierungspotenziale identifiziert, die sich insbesondere auf die Informationsbereitstellung, das Bewusstsein der Verantwortlichen für die Kommunikationswirkungen und damit die Aufgaben der Kommunikation beziehen. Im Beitrag werden ausgesuchte Ergebnisse der Studie vorgestellt und diskutiert.

**Schlüsselwörter:** Flurneuordnung, Informationsprozesse, Kommunikationsprozesse, Partizipation, Verfahrensgestaltung, Optimierungsmöglichkeiten

### Summary

*Land consolidation procedures are complex communication processes involving a large number of people with different goals, interests and expectations. For this reason, an evaluation of communication in land readjustment procedures has now been carried out for the first time, using examples in Bavaria, in order to analyze the communication task and identify possibilities for optimization. This is done in an explorative research structure in the form of a mixed-methods study consisting of interviews of project managers and a participant survey by means of a questionnaire. Eleven land consolidation procedures with over*

*2200 participants were selected for the study; a total of 28 interviews and the evaluation results of 543 questionnaires could be included. With a response rate of over 27 %, the survey was very well received and turned out significantly better than can be expected from postal surveys. The survey showed that the majority of participants rated the communication in the procedures very positively. In addition, potential for optimization was identified, which relates in particular to the provision of information, the awareness of those responsible for the effects of communication and thus the tasks of communication. The article presents and discusses selected results of the study.*

**Keywords:** land consolidation, information and communication processes, participation, process design, optimization possibilities

### 1 Einleitung

Flurneuordnungsverfahren sind komplexe, über lange Zeiträume verlaufende Prozesse, welche i. d. R. mit Veränderungen im Grundeigentum der Betroffenen verbunden sind. Zudem trifft im Verlauf von Flurneuordnungsverfahren eine hohe Anzahl an Personen aufeinander, welche unterschiedliche Zielvorstellungen, ungleiches Vorwissen, individuelle Interessen sowie voneinander abweichende Rahmenbedingungen und Motivationen in den Prozess einbringen. Zu den wesentlichen Erfolgsfaktoren einer nachhaltigen Flurneuordnung gehört daher die dialog- und konsensorientierte Planung mit allen Beteiligten. Diese kann durch eine verständliche, mitwirkungsorientierte Kommunikation auf Augenhöhe maßgeblich unterstützt werden.

Um das Interesse der Betroffenen am jeweiligen Verfahren gewinnen und diese zur Mitwirkung motivieren zu können und eine aktive und effektive Beteiligung an den Planungsprozessen zu erreichen, ist eine intensive Kommunikation zwingende Voraussetzung. Durch die Mitwirkung an den Planungsprozessen kann eine Identifikation mit dem jeweiligen Verfahren und den durchgeführten Maßnahmen erreicht werden, die zu einem effektiven Beteiligungsverhalten und einer größtmöglichen Akzeptanz und damit letztlich zu einer allgemeinen Zufriedenheit mit den

Ergebnissen führen soll. Dieses Ziel wird im Grundsatz erreicht, was insbesondere darin zum Ausdruck kommt, dass trotz der teils erheblichen Eingriffe in das Grundeigentum nur sehr wenige der involvierten Grundstückseigentümer die Neuordnungsergebnisse vor den Flurbereinigungsgerichten anfechten.

## 2 Rolle der Kommunikation und Stand der Forschung

Damit die Art und Weise der Kommunikation allerdings derart realisiert werden kann, dass sie die antizipierten Effekte bestmöglich unterstützt bzw. generiert, muss ein Bewusstsein über die Eigenschaften von Kommunikation und die kommunikativen Fallstricke vorhanden sein. Denn obwohl Kommunikation immerzu – gewollt oder ungewollt – stattfindet, wird sich im Allgemeinen und im alltäglichen Umgang damit nicht wesentlich auseinandergesetzt bzw. nimmt dieser Aspekt keinen besonderen Raum in der Planung von Prozessen ein. Machen sich die Kommunizierenden allerdings keine Gedanken darüber, wie die Kommunikation effektiv gestaltet werden oder wie der Austausch und die Übertragung von Informationen optimal funktionieren kann, können Hindernisse geschaffen werden, die wiederum Auswirkungen auf den Gesamtprozess haben.

Damit die Kommunikation zwischen Personen funktioniert, muss bereits eine Reihe an potenziellen Hindernissen überwunden werden – denn Personen kommunizieren nicht nur auf der Sach- und Inhaltsebene mit Zahlen, Daten und Fakten. Unterschwellige Prozesse, wie sie auf der Beziehungsebene zwischen den Kommunizierenden ablaufen, sind von Emotionen, Stimmungen, Gefühlen und Interpretationen geprägt und beeinflussen das Miteinander. Darüber hinaus können Wissensunterschiede zwischen den Kommunizierenden das gegenseitige Verstehen erschweren: Haben Begriffe die gleiche Bedeutung? Liegt ein einheitliches Verständnis von Zusammenhängen und Prozessen vor? Insbesondere in der Kommunikation zwischen Laien und Experten trifft man auf diese Hindernisse. Im Endeffekt läuft alles auf die Frage hinaus, ob das Kommunizierte so vom Empfänger aufgenommen wird, wie es vom Sender gemeint war.

Den Dreh- und Angelpunkt des Verfahrens und der Kommunikation bildet hierbei die Teilnehmergeinschaft, bestehend aus allen Grundstückseigentümern und Erbbauberechtigten im Verfahrensgebiet. In Bayern übernimmt sie nach der besonderen Form der Mitwirkung gemäß dem Bayerischen Genossenschaftsprinzip neben den gemeinschaftlichen auch staatliche Aufgaben. Des Weiteren sind für die Kommunikation sowohl der Vorstand der Teilnehmergeinschaft als auch der Projektleitende von entscheidender Bedeutung. Ersterer wird von der Teilnehmergeinschaft aus den eigenen Reihen gewählt. Der Vorstand führt die Geschäfte der Teilnehmergeinschaft und ist für die Planung und Ausführung der Maßnahmen

verantwortlich. Der Projektleitende ist ein fachkundiger Beamter der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung und zugleich der Vorsitzende des Vorstands. Er trägt dafür Sorge, dass die technischen, rechtlichen und fachlichen Rahmenbedingungen eingehalten werden.

In der dargestellten Gemengelage aus kommunikativen Erfordernissen und verschiedenen Verantwortlichkeiten stehen folgende Fragen im Mittelpunkt: Wie steht es um die Kommunikation in Flurneuordnungsverfahren? Welche Bedürfnisse haben die Teilnehmer von Flurneuordnungsverfahren hinsichtlich der Kommunikation und welche Schlussfolgerungen können daraus gezogen werden?

Die Datengrundlagen zur Beantwortung dieser Fragen ist gering bis nicht vorhanden und bezieht sich für den deutschsprachigen Raum meist auf die Öffentlichkeitsarbeit der Behörden, weniger auf die verfahrensbegleitende Kommunikation. Im Gegensatz zu Wirkungs- und Kosten-Nutzen-Analysen war die verfahrensinterne Kommunikation bisher nie Gegenstand einer näheren Untersuchung. Seitens der Flurneuordnungsbehörden wird die Kommunikation mit den Beteiligten aufgrund der eigenen Wahrnehmungen zwar generell als gut und erfolgreich eingeschätzt. Es stellt sich allerdings die Frage, ob dies wirklich so ist.

## 3 Forschungsansatz und Feldstudie

Um der Beantwortung der aufgeworfenen Fragen näher zu kommen, wurde ein exploratives Forschungsdesign in Form eines Mixed-Method-Designs – eine Kombination aus qualitativen und quantitativen Methoden – gewählt, welches sich aus Leitfadeninterviews und einer umfangreichen Fragebogenstudie zusammensetzt.

Durch eine erste Runde an Experteninterviews sollte die Möglichkeit geschaffen werden, einen Zugang zum Thema zu erhalten und Themenkomplexe für die postalische Befragung der Teilnehmer zu identifizieren. Dazu wurden in 2015 insgesamt 19 Interviews mit zufällig ausgewählten Projektleitenden von Flurneuordnungsverfahren geführt.

Diese ergaben neben dem antizipierten Informationsgewinn weitere Erkenntnisse: Ungeachtet der Tatsache, dass sich die Kommunikation am Verfahrensverlauf orientiert, zeigte sich in den Interviews sehr deutlich, dass sich die Kommunikation der Projektleitenden nicht nur in Nuancen voneinander unterscheidet. Jeder Befragte beschrieb unterschiedliche Erfahrungen, welche bezüglich der Kommunikation und der Vorgehensweise gemacht wurden. Diese Erfahrungen begründen die teilweise über Jahrzehnte aufgebauten und in verschiedensten Verfahren erprobten Repertoires, welche die jeweilige Vorgehensweise stark prägen. Die Kenntnisse, Handlungsmöglichkeiten und Erfahrungen, die der Einzelne im Lauf der Zeit gesammelt hat, werden allerdings in keinem gesteuerten Austausch miteinander geteilt oder diskutiert – zwischen den Ämtern

so gut wie gar nicht und auch sonst eher nur zufällig im Flugespräch.

Eine weitere Konstante ergab sich bei der Beantwortung von auf die Kommunikation ausgerichteten Fragestellungen. Wurde nach der Art und Weise der Kommunikation gefragt, schweifte das Gespräch schnell ins Fachliche und bezüglich der Verfahren ins Inhaltliche ab. Diese Auffälligkeit wirft die Frage auf, wie bewusst sich der Einzelne der eigenen Kommunikation und ihrer Bedeutung sowie der eigenen Kommunikationsverantwortung ist und ob diese Leistung auch als solche anerkannt wird, obgleich sie offensichtlich erbracht wird. Darüber hinaus äußerten fast alle Interviewpartner Bedenken, dass durch die Studienanlage

einfachte Verfahren (§ 86 FlurbG). Die Verfahren unterschieden sich dabei in der Teilnehmeranzahl innerhalb einer Bandbreite von 90 bis 700 Verfahrensteilnehmern, in der Verfahrensdauer innerhalb einer Zeitspanne von sieben bis 19 Jahren und in den Verfahrensabschnitten, in welchen sich das jeweilige Verfahren zum Zeitpunkt der Befragung befand. Darüber hinaus waren die betrachteten Verfahren relativ gleichmäßig auf sechs der sieben Regierungsbezirke Bayerns verteilt.

Durch die Verwaltung für Ländliche Entwicklung wurden schlussendlich zum Jahresbeginn 2019 über 2200 Briefe an die Verfahrensteilnehmer versendet. Insgesamt ergab sich eine Rücklaufquote von 27,5 %, was für derartige postalische Befragungen als außergewöhnlich gut zu bewerten ist und zu repräsentativen und validen Ergebnissen führt. Denn durchschnittlich ist bei schriftlichen Fragebogenerhebungen mit einer Rücklaufquote von rd. 10 % zu rechnen. Schlussendlich konnten 543 Rücksendungen für die Auswertung verwendet werden. Zuerst wurde eine Gesamtauswertung über alle Verfahren vorgenommen. Im Anschluss wurde nach einzelnen Aspekten der Befragten ausgewertet, wie etwa der Ortskenntnis, dem Bezug zur Landwirtschaft, der Rolle im Verfahren, der Wohndauer vor Ort und der Engagiertheit im Dorf. Parallel dazu wurden im Jahr 2019 neun weitere Interviews mit den jeweiligen Projektleitenden der befragten Verfahren durchgeführt, um die Daten weiter verdichten zu können.

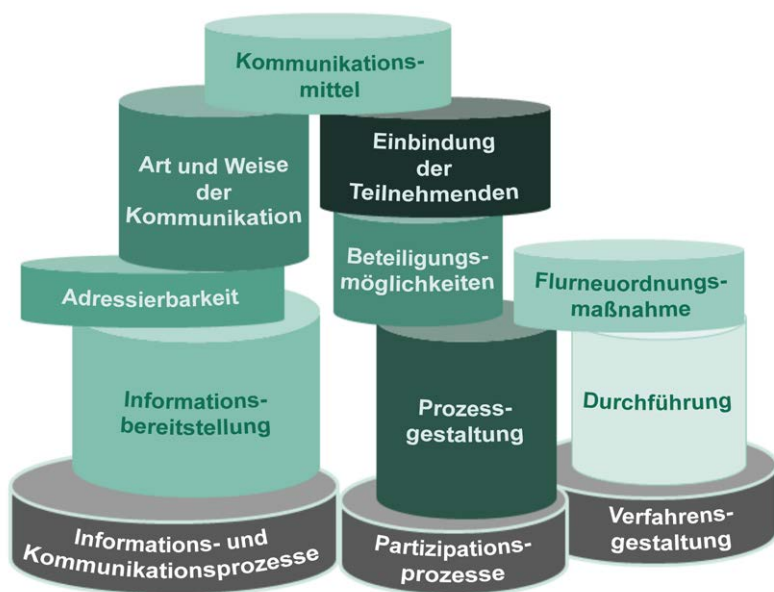


Abb. 1: Themenkomplexe der postalischen Befragung

Vorgaben erarbeitet werden könnten, wie in Zukunft kommuniziert werden sollte. Im Endeffekt ist genau die gegensätzliche Erkenntnis der Fall.

Für die Erstellung der Fragebögen konnte auf Grundlage der Interviews eine Vielzahl an Themenfeldern identifiziert werden. Die drei Themenblöcke Informations- und Kommunikationsprozesse, Partizipationsprozesse und Verfahrensgestaltung bildeten dabei das äußere Gerüst (siehe Abb. 1). Im Themenblock Informations- und Kommunikationsprozesse wurden Fragen zur Informationsbereitstellung, der Adressierbarkeit der Ansprechpartner, der Art und Weise der Kommunikation sowie den Kommunikationsmitteln und -wegen subsummiert. Der Themenblock Partizipationsprozesse setzte sich mit den Möglichkeiten der Partizipation, der Einbindung der Verfahrensteilnehmer und der zugehörigen Prozessgestaltung auseinander, während im Themenblock Verfahrensgestaltung nach der Meinung zur Durchführung und Umsetzung der jeweiligen Flurneuordnungsmaßnahmen gefragt wurde.

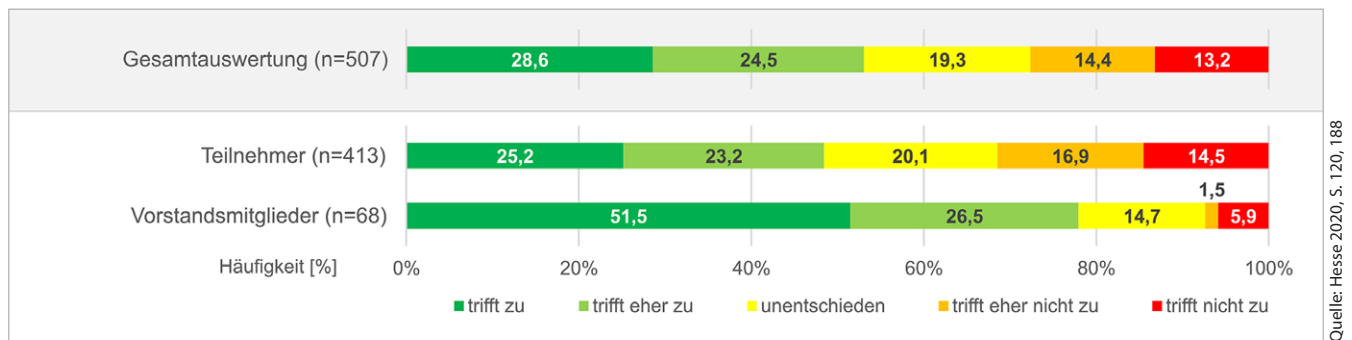
Für die Evaluation wurden elf Flurneuordnungsverfahren in Zusammenarbeit mit der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung ausgewählt – sechs Regelflurbereinigungsverfahren (§§ 1, 4 und 37 FlurbG) und fünf ver-

## 4 Ausgewählte Ergebnisse

Im Folgenden soll eine Auswahl an wesentlichen Ergebnissen in den Bereichen Informationsbereitstellung und Entscheidungsfindungsprozess, Partizipation, Kommunikationsmittel und -wege sowie Potenziale und Optimierungsmöglichkeiten vorgestellt werden.

### 4.1 Informationsbereitstellung und Entscheidungsfindungsprozess

Etwas mehr als die Hälfte (53,1 %) der Befragungsteilnehmenden fühlen sich zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens ausreichend informiert (siehe Abb. 2). Mehr als zwei Drittel (67,4 %) sind im Großen und Ganzen zufrieden. Dem stehen etwas mehr als ein Viertel gegenüber, denen die Informationen zumindest zu einem Zeitpunkt im Verfahren nicht ausgereicht haben. Hinsichtlich des Eindrucks des Informiertseins ergab sich in der weiteren Auswertung ein deutlicher Unterschied in der Bewertung der Vorstandsmitglieder und der restlichen Teilnehmer. Nur 7,4 % der Vorstandsmitglieder aber 31,4 % der Teilnehmer sagen aus,



Quelle: Hesse 2020, S. 120, 188

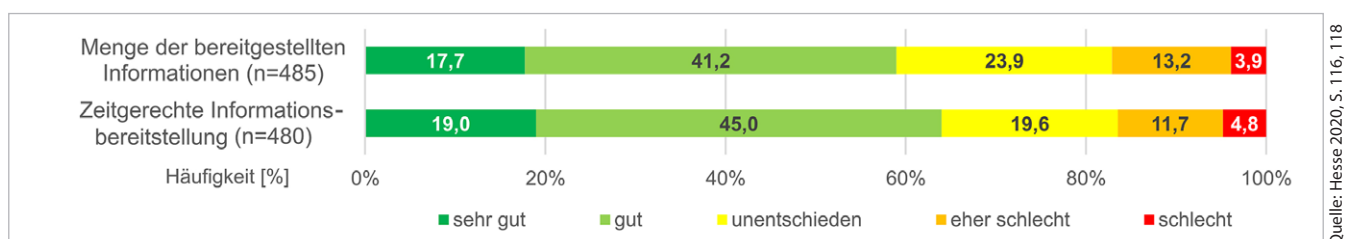
Abb. 2: Bewertungen zu der Aussage: »Ich bin zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens ausreichend informiert.« – Gesamtauswertung aller Teilnehmer sowie Aufteilung nach Vorstandsmitgliedern und weiteren Verfahrensteilnehmern

dass es überhaupt nicht oder eher nicht zutrifft, dass sie jederzeit ausreichend informiert waren. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass die Teilnehmer den Eindruck haben, die Vorstandsmitglieder hätten durch ihrer Vorstandstätigkeit einen besseren Zugang zu Informationen und erhielten auf diesem Weg mehr Informationen und seien im Endeffekt besser informiert.

Ganz ähnlich fallen die Ergebnisse zu den Aspekten zeitgerechte Informationsbereitstellung und Menge der bereitgestellten Informationen aus. Wenngleich in der Gesamtbetrachtung die Zufriedenheit mit diesen Aspekten durch Zustimmungswerte von mehr als 80 % zum Ausdruck gebracht wird (siehe Abb. 3), werden bei der Unterscheidung der Bewertungen nach Vorstandsmitgliedern und Teilnehmern doch deutlich Unterschiede sichtbar: Nur 3 % der Vorstandsmitglieder aber immerhin 20,5 % der restlichen Teilnehmer empfanden die Informationsmenge als sehr schlecht bis schlecht. 19,4 % der Teilnehmer bewerteten den Aspekt der zeitgerechten Informationsbereitstellung als eher schlecht und sehr schlecht. Dieser Meinung schlossen sich lediglich 3 % der Vorstandsmitglieder an. Die Informationsbereitstellung hat wesentlichen Einfluss darauf, wie nachvollziehbar – oder eben auch nicht – die Entscheidungsfindung wahrgenommen wird. Wenn negative Bewertungen diesbezüglich vorliegen, kann das negative Auswirkungen auf das Engagement und die Partizipation haben. Sobald die Informationsbereitstellung

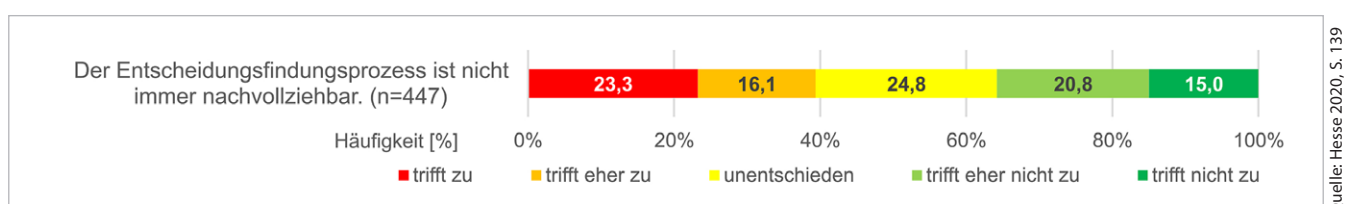
als nicht ausreichend oder umständlich wahrgenommen wird, führt das zu einem Gefühl der Ausgeschlossenheit. Darüber hinaus fördert das Nichtvorhandensein von als valide eingeschätzten Informationen Unterstellungen sowie Vorwürfe der Vorteilsnahme, hier insbesondere gegenüber denjenigen Prozessbeteiligten, die vermeintlich mehr und schneller Zugriff auf Informationen haben – die Vorstandsmitgliedern. Schlussendlich kann sich die, wenn auch nur als solche wahrgenommene, Nichtverfügbarkeit von Informationen derart auswirken, dass Entscheidungsfindungsprozesse dadurch infrage gestellt werden.

Die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung wird von den Befragungsteilnehmenden schon wesentlich differenzierter bewertet (siehe Abb. 4). 36,9 % der Vorstandsmitglieder und 41,8 % der restlichen Teilnehmer können Entscheidungen im Verfahren gar nicht oder eher nicht nachvollziehen. Aufgabe der Kommunikationsverantwortlichen ist es hier, Entscheidungen greifbarer und damit gleichzeitig begreifbarer zu machen. Die Masse der Verfahrensteilnehmer nimmt nach eigenen Aussagen über längere Verfahrensabschnitte kein Verfahrensgeschehen wahr und erhält über lange Zeiträume keine Informationen. In der Konsequenz kann diese Teilnehmergruppe den Fortschritt nicht greifen und folglich auch nicht verstehen und gegebenenfalls Verständnis dafür aufbringen, warum beispielsweise Verfahrensabschnitte andauern können oder sich das Erreichen von Verfahrenszielen verzögern



Quelle: Hesse 2020, S. 116, 118

Abb. 3: Bewertungen zur Menge der bereitgestellten Informationen und der zeitgerechten Informationsbereitstellung



Quelle: Hesse 2020, S. 139

Abb. 4: Bewertungen zur Nachvollziehbarkeit des Entscheidungsfindungsprozesses



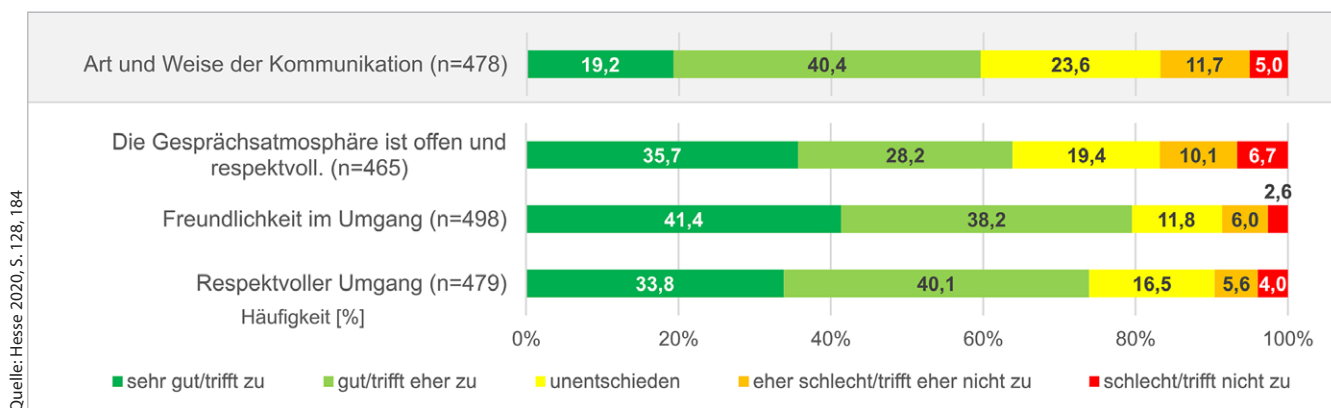


Abb. 5: Bewertungen zur Art und Weise der Kommunikation und zu Aspekten der Angemessenheit der Kommunikation

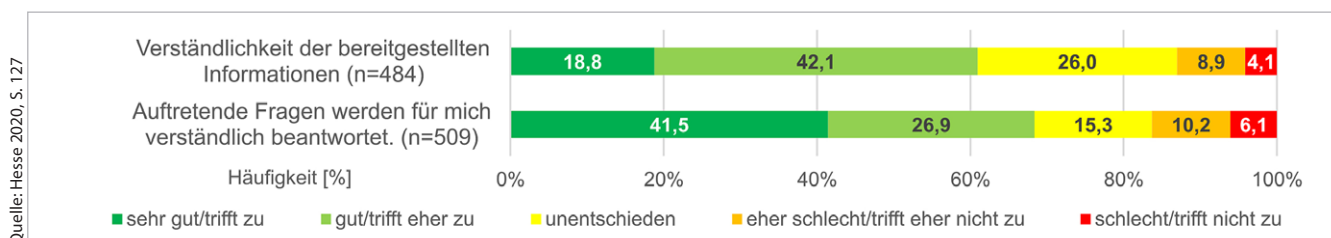


Abb. 6: Bewertungen zur Verständlichkeit der bereitgestellten Informationen

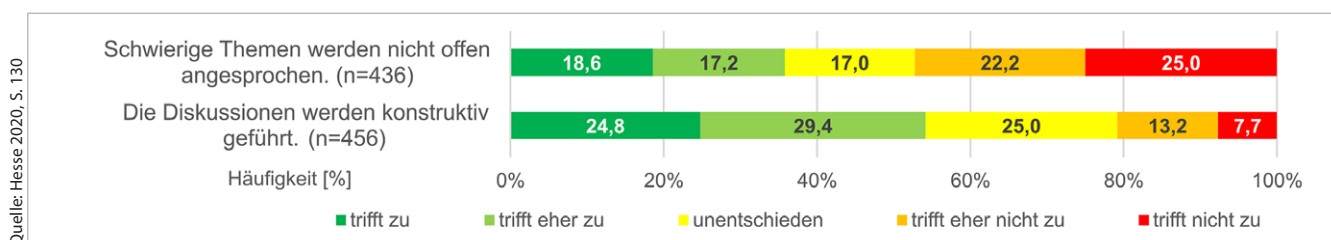


Abb. 7: Bewertungen zur Thematisierung von als schwierig empfundenen Themen und zur Diskussionsführung

kann. Die Dokumentation der Verfahrensbearbeitung und des -fortschritts, insbesondere wenn dieser nicht direkt für die betroffenen Teilnehmer erkenn- bzw. sichtbar ist, ist in diesem Zusammenhang effektiv. Dies kann beispielsweise durch regelmäßige, unaufdringliche Hintergrundinformation zum aktuellen Sachstand erfolgen. Da das Gefühl des Informiertseins eine Voraussetzung für die Motivation zur Teilhabe und Akzeptanz von Entscheidungen ist, ist es ein äußerst wichtiger Aspekt für die Beziehung zum Verfahren und unter den Kommunizierenden.

Ein weiterer Faktor, welcher die Beziehung zwischen den Kommunizierenden entscheidend beeinflusst, ist die Art und Weise der Kommunikation. Wie untereinander kommuniziert wird, gibt den Ton für das gemeinsame Agieren vor. Dieser Aspekt wurde auch deswegen in die Untersuchung aufgenommen, weil sich mancherorts immer noch hartnäckig das Image der Flurneuordnungsbehörde als dominante, von oben verordnende Instanz hält, welche Maßnahmen aufzwingt. Mit Zustimmungswerten hinsichtlich eines respektvollen und freundlichen Umgangs und einer offenen Gesprächsatmosphäre von teilweise weit über 80 % kann diese Meinung eindeutig widerlegt werden (siehe Abb. 5). Die Gesprächsatmosphäre wird von 83 % der Befragten als offen und respektvoll beschrieben. 91 % empfinden den Umgang als freundlich, 41 % sogar

als sehr freundlich. Den allgemeinen Umgang miteinander können 90 % als respektvoll bezeichnen.

Weitere beschreibende Aspekte zur Art und Weise der Kommunikation sind, ob verständlich kommuniziert wird und wie mit schwierigen bzw. strittigen Themen in der Kommunikation umgegangen wird. Sowohl die Verständlichkeit der bereitgestellten Informationen als auch die Frage, ob auftretende Fragen verständlich beantwortet werden, können mehr als 80 % positiv oder neutral bewerten (siehe Abb. 6). Auch die Diskussionsführung an sich wird überwiegend positiv bewertet (siehe Abb. 7).

Hinsichtlich der Meinung darüber, wie offen schwierige Themen angesprochen werden, ergibt sich eine eher gleichmäßige Verteilung der Stimmen auf die Bewertungskategorien (siehe Abb. 7). Das liegt neben der Tatsache, dass strittige Themen von vornherein negativ besetzt sind, auch daran, dass zum einen nicht zwangsläufig ein Thema von allen Verfahrensteilnehmern als gleichermaßen schwierig wahrgenommen wird. Was für den einen ein Konfliktthema ist, tangiert den anderen nicht. Eine Vielzahl an Kommentaren der Befragten legen diesbezüglich auch nahe, dass sich für die Bearbeitung strittiger Themen – und seien es auch nur individuelle Fragestellungen – nicht genug Zeit gelassen wird und die Teilnehmer diesbezügliche Entscheidungen zum Teil derart empfinden, als würde

schnell über ihre Köpfe hinweg entschieden. Das ist insbesondere mit Blick auf die langen Verfahrenszeiten für die Teilnehmer nicht nachvollziehbar.

Strittige Themen frühzeitig und offen zur Sprache zu bringen, kann Konflikten vorgreifen oder diese entschärfen. Darüber hinaus ist es ein Mittel, Wertschätzung für sich voneinander unterscheidende oder konträre Standpunkte zu zeigen, indem man diese thematisiert und auf diese eingeht. Dies braucht allerdings sowohl Zeit als auch einen robusten und realistischen Ansatz die Fragen betreffend, was behandelt werden kann und was anderweitig besprochen werden muss. Darüber hinaus kann die Thematisierung strittiger Themen – und sei es nur, dass die anderen Betroffenen wissen, dass sich das Thema im Raum befindet – die offene Kommunikation und den Informationsfluss fördern, denn das Flurneuordnungsverfahren ist aus Teilnehmersicht ein Sammelbecken an Interessen und Zielvorstellungen. Das eröffnet ein Spannungsfeld in der offenen Kommunikation. Einerseits sollen sowohl individuelle Meinungen berücksichtigt als auch ehrlich und offen miteinander umgegangen werden. Andererseits soll die Kommunikation effizient sein. Beide Bedürfnisse in Einklang zu bringen, ist eine Gratwanderung für die Kommunikationsverantwortlichen und Projektleitenden, die nur durch eine neutrale Informationsbereitstellung und das Aufzeigen von Handlungsoptionen vollführt werden kann. Meinungsaustausch und Interessenausgleich sind grundlegende Voraussetzungen, um Themen zur Diskussion zu bringen und auf einer breiten Basis beruhende Entscheidungen herbeizuführen. Gleichzeitig kann diese Vorgehensweise sowohl unnötige Konflikte – insbesondere

solche, die auf fehlerhaften oder nur bruchstückhaft vorhandenen Informationen beruhen – vermeiden als auch die Voraussetzungen für die Partizipation unterschiedlicher Interessensgruppen schaffen.

## 4.2 Partizipation

Die Ausgangslage für die Förderung der Partizipation ist günstig. Fast drei Viertel (71,8 %) der Befragungsteilnehmenden sind bereits zufrieden damit, wie sie in das Verfahren eingebunden sind (siehe Abb. 8).

Allerdings wünschen sich diesbezüglich mehr Nicht-Vorstandsmitglieder – nämlich fast ein Drittel dieser Teilnehmer –, mehr in das Verfahren eingebunden zu werden. Um gut eingebunden sein zu können, müssen ausreichend Möglichkeiten zur Verfügung stehen, sich aktiv am Verfahren zu beteiligen. Auch darin sehen 80 % keine Problematik (siehe Abb. 9), wobei hier ebenfalls diejenigen Teilnehmer, die keine Vorstandsmitglieder sind, gerne mehr Möglichkeiten der Beteiligung hätten.

Ziel der Partizipation ist es, Betroffene zu aktiven Beteiligten zu machen. Grundsätzlich sind zwar alle Teilnehmer beteiligt. Das heißt aber noch lange nicht, dass diese sich auch aktiv und gewinnbringend einbringen. Wie bei dem in der Realität nicht umsetzbaren Anspruch, alle Meinungen und Ideen in der Kommunikation berücksichtigen zu können, muss es auch hier eine klare Beschränkung geben: Es sollen diejenigen erreicht werden, die sich beteiligen wollen. Verfahrensteilnehmer, die sich demonstrativ entziehen oder sich möglicherweise nicht oder lediglich geringfügig

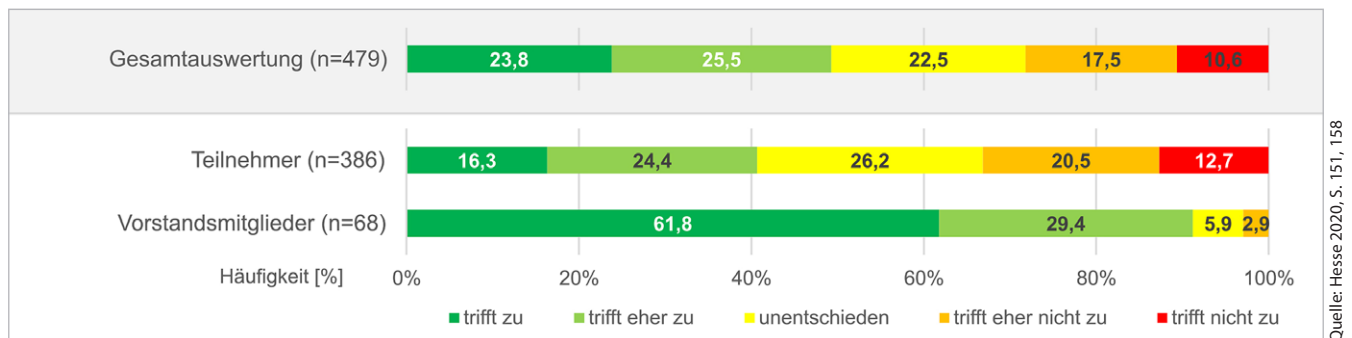


Abb. 8: Bewertungen zu der Aussage: »Ich bin gut in das Verfahren eingebunden.« – Gesamtauswertung aller Teilnehmer sowie Aufteilung nach Vorstandsmitgliedern und weiteren Verfahrensteilnehmern

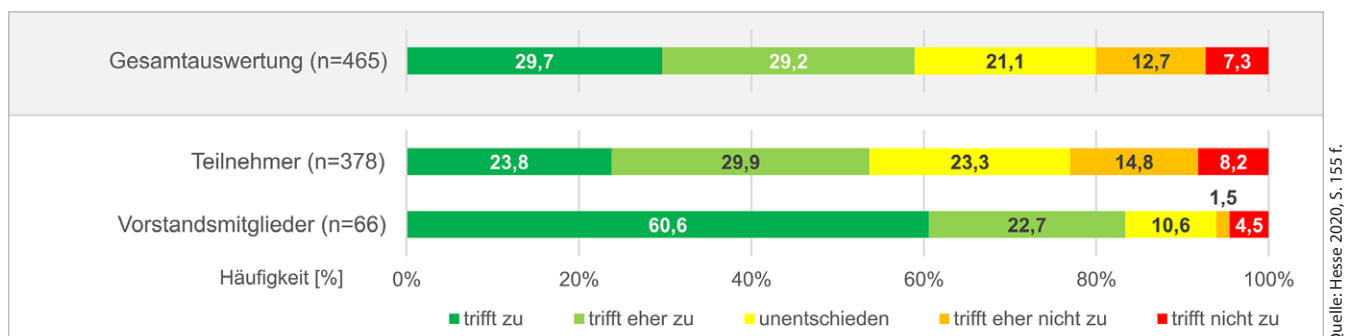


Abb. 9: Bewertungen zu der Aussage: »Es gibt ausreichend Möglichkeiten, sich aktiv am Verfahren zu beteiligen.« – Gesamtauswertung aller Teilnehmer sowie Aufteilung nach Vorstandsmitgliedern und weiteren Verfahrensteilnehmern

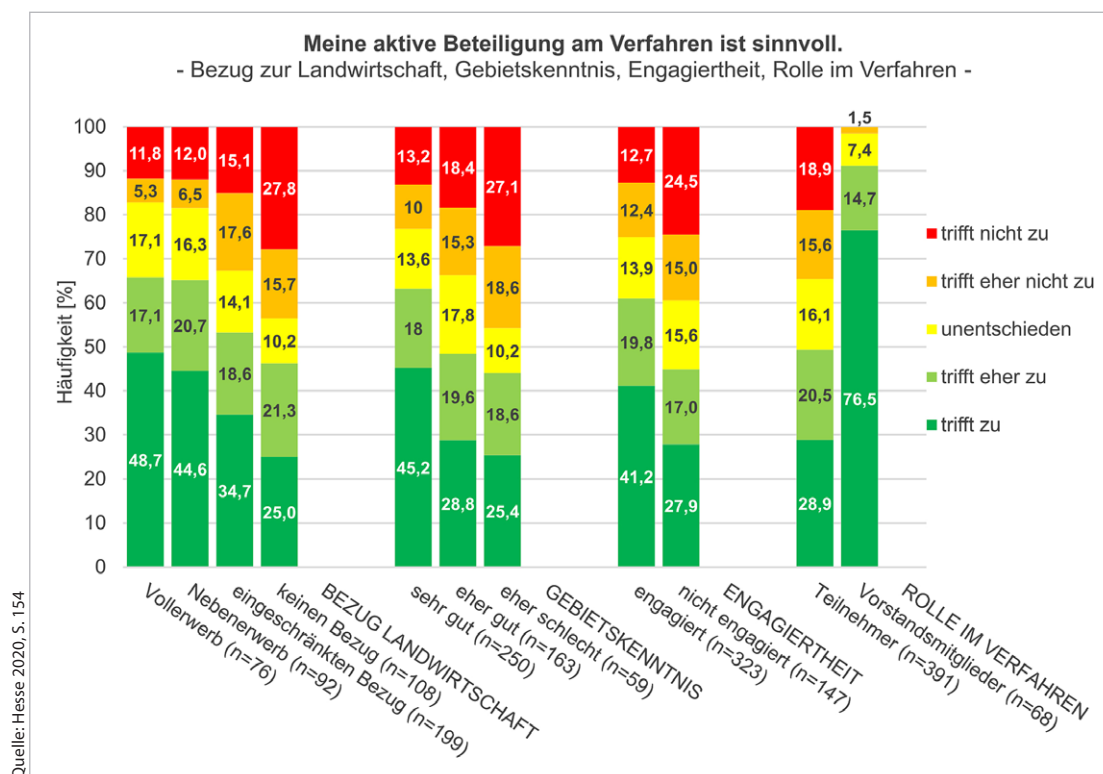


Abb. 10: Bewertung der eigenen Beteiligung am Verfahren in Verbindung mit dem Bezug zur Landwirtschaft, der Gebietskenntnis, der Engagiertheit und der Rolle im Verfahren

beteiligen müssen, weil sie beispielsweise nur marginal tangiert sind, zählen nicht vordergründig zu dieser Personengruppe. Diejenigen, die sich nach eigenen Aussagen beteiligen wollen, sehen sich oft mit lokalen und regionalen Routinen konfrontiert. Darunter werden bestehende, etablierte soziale und hierarchische Rollenstrukturen verstanden, welche mit entsprechend wahrgenommenen Machtstrukturen, Durchsetzungsfähigkeiten, Meinungshoheiten oder Anhängerschaften verbunden sind. Auch die eigene Persönlichkeit kann hier eine Rolle spielen. Zurückhaltenden oder schüchternen Menschen fällt es eher schwerer, in Versammlungen aufzuzeigen oder Nachfragen zu stellen. Die Aufgabe der Projektleitenden ist es hier, Voraussetzungen zu schaffen, damit die Bandbreite an Meinungen Gehör findet. Dies bedeutet, dass ein gewisser Ausgleich in den bestehenden Hierarchien erreicht werden sollte, da die Motivation zur Teilhabe nicht nur dadurch unterstützt werden kann, dass die Teilnehmer wissen, wie sie sich einbringen können, sondern auch Vertrauen dahingehend haben sollten, dass sie sich effektiv einbringen können. Voraussetzung für eine derartige Vorgehensweise ist auch hier ein Bewusstsein dafür, dass die benannten Heterogenitäten bestehen und wie sie sich auswirken.

Nach der Sinnhaftigkeit der eigenen aktiven Beteiligung gefragt, äußern sich über 70 % der Befragungsteilnehmenden positiv. Die weitere Auswertung zeigte deutlich, dass die Sinnhaftigkeit des eigenen, aktiven Engagements stark von einer Vielzahl an Faktoren abhängig ist: dem Bezug zur Landwirtschaft, der allgemeinen Engagiertheit in der Region, der Ortskenntnis, aber auch, ob der Teilnehmer Vorstandsmitglied ist oder nicht (siehe Abb. 10).

Die Auswertung nach dem Bezug zur Landwirtschaft macht dies exemplarisch deutlich. Je mehr Bezug die Teil-

nehmer zur Landwirtschaft haben, desto sinnvoller halten sie die eigene aktive Beteiligung. Von denjenigen ohne Bezug zur Landwirtschaft halten etwas weniger als die Hälfte (46,3 %) ihre aktive Beteiligung für sinnvoll. Von den Teilnehmern im Vollerwerb halten knapp zwei Drittel (65,8 %) ihre aktive Partizipation für sehr oder eher sinnvoll. Wie notwendig und gewinnbringend die eigene Beteiligung eingeschätzt wird, ist vor allem von den potenziellen Auswirkungen der Flurneuordnung auf den jeweiligen Teilnehmer abhängig. Ein Teilnehmer mit kleinem Waldgrundstück wird dies anders für sich bewerten und erwarten, als ein Vollerwerbslandwirt mit beträchtlichem Flächenanteil.

### 4.3 Kommunikationsmittel und -wege

Zu einer von allen Teilnehmern gleichermaßen geteilten Einschätzung gehört eindeutig die Präferenz bei der Wahl der aus ihrer Sicht geeignetsten Kommunikationsmittel und -wege. Gedruckte Produkte sowie der persönliche Kontakt werden bei Weitem den digitalen Kommunikationsmitteln vorgezogen (siehe Abb. 11).

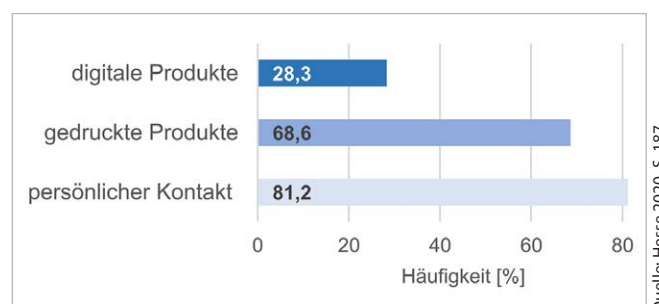


Abb. 11: Bevorzugte Kommunikationswege und -mittel

Der persönliche Kontakt sowie die Begehungen mit den Verantwortlichen vor Ort sind das A und O für die Teilnehmer und stellen für sie das effektivste Mittel dar, ein vertrauensvolles Verhältnis aufzubauen. Fast ein Viertel der Teilnehmer (24,7 %) ist davon überzeugt, dass eine ausschließlich über den persönlichen Kontakt stattfindende Kommunikation für sie am besten wäre (siehe Abb. 12). Einem Drittel würde der persönliche Kontakt kombiniert mit gedruckten Produkten am ehesten

zusagen und ausreichen. Für fast ein Fünftel dürften zu dieser Art der Kombination auch noch digitale Produkte hinzukommen. Der persönliche Kontakt kombiniert mit digitalen Produkten als ausschließliche Form der Kommunikation oder aber irgendeine Kombination, welche keinen persönlichen Kontakt beinhaltet, können sich die wenigsten Befragungsteilnehmenden als effektive Kommunikationsformen vorstellen.

In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Untersuchung vor der Corona-Pandemie durchgeführt wurde. Sie kann folglich die durch die Krise notwendig gewordenen und dadurch zum Teil besser gewohnten neuen Kommunikationswege nicht berücksichtigen. Es ist davon auszugehen, dass die aus der Notsituation heraus eingeführten digitalen Kommunikationsformen und gewonnenen Erfahrungen auch genutzt werden, um die Kommunikation mit Bürgern und Behörden in Flurneuordnungsverfahren zu optimieren, wie von Lorig (2021) dargestellt und beschrieben.

## 5 Fazit: Potenziale und Optimierungsmöglichkeiten

Die Mehrheit der Befragungsteilnehmenden bewertet die Kommunikation während der Flurneuordnung als sehr positiv. Dies bestätigt die generelle Einschätzung der Kommunikation durch die Flurneuordnungsbehörden. Allerdings legen die Evaluationsergebnisse auch Potenziale offen und zeigen Entwicklungsmöglichkeiten auf.

Das Bewusstsein für den Stellenwert der Kommunikation ist grundlegende Voraussetzung für die Bewältigung der Kommunikationsaufgaben sowie die adäquate Wahrnehmung der damit verbundenen Verantwortung und Sorgfalt. Um die Kommunikation aktiv zu gestalten sowie die Effekte zielgerichtet generieren und maximal davon profitieren zu können, bedarf es einer bewussten Kommunikation. Die proaktive Thematisierung der Kommunikationsleistung dient diesem Bewusstsein, welches sich

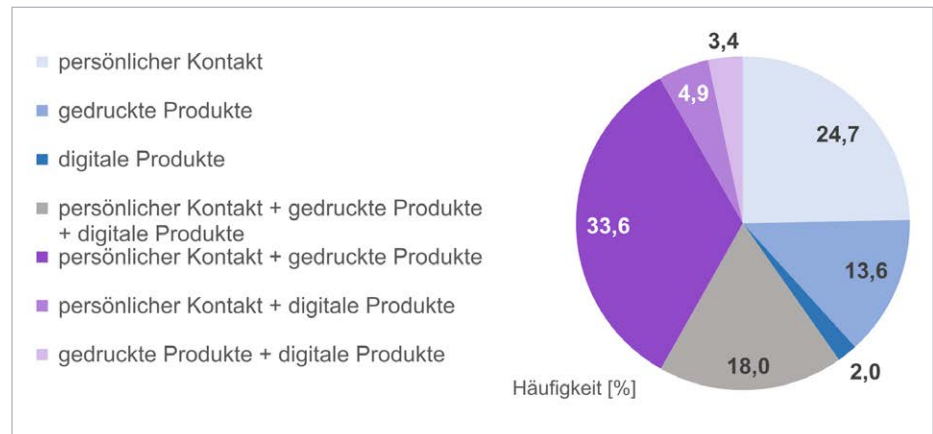


Abb. 12: Von den Befragungsteilnehmenden als am effektivsten eingeschätzte Kommunikationswege und -mittel

wiederum in der Sorgfalt und den Ressourcen zur Bewältigung dieser Aufgabe ausdrücken sollte.

Den Vorsitzenden der Vorstände – und jedem einzelnen seitens der Ämter für Ländliche Entwicklung zuständigen Verfahrensbeteiligten, welcher das Gesicht der Flurneuordnung vor Ort darstellt und damit, gewollt oder ungewollt, Kommunikationsverantwortung übernimmt – kommt hierbei eine kommunikative Schlüsselrolle zu, da sie in den Verfahren unterschiedliche Rollen einnehmen. Sie sind neutrale Mittler zwischen den verschiedenen Interessen, Mediatoren bei Konflikten, zentrale Ansprechpartner für alle Beteiligten und fachlich erfahrene Berater für das Aufzeigen von Handlungsoptionen einschließlich der Einschätzung ihrer Realisierbarkeit sowie Manager für die Umsetzung der Maßnahmen und die Koordination der formellen Abläufe. Darüber hinaus sind die Projektleitenden glaubwürdige Informationsquellen, Moderatoren von Diskussionen und als Repräsentanten der Behörden auch Werber für die ländliche Bodenordnung. Schulungen, der gegenseitige Austausch von praxisbezogenen Erfahrungen und Trainings, die vereinzelt auch bereits stattfinden, können wichtige Impulsgeber sein und bieten eine Möglichkeit der Selbstreflexion und Rückmeldung über die Fremdwahrnehmung des individuellen Kommunikationsverhaltens. Der Standardwerkzeugkasten der Ländlichen Entwicklung wurde bereits in den vergangenen Jahren um Instrumente mit sektoraler Handlungsorientierung bzw. Mittellorientierung ergänzt. Die Ämter für Ländliche Entwicklung erweitern damit laufend ihr Selbstverständnis als Ermunterer und Unterstützer von Prozessen zur Entwicklung ländlicher Räume und werden noch stärker zum inhaltlichen Berater, aktiven Initiator und Begleiter von Prozessen, die sich an reflexiver Resilienz orientieren und auf einen sozial-ökologischen Wandel ausgerichtet sind. Die aktuellen Herausforderungen erfordern einen verstärkten Rollenwechsel hin zu einem aktiven Informieren, gezielten Anstoßen des Umsteuerns und der Organisation eines gemeinsamen Lernprozesses zur Ausgestaltung der geeigneten Transformationspfade.

Quelle: Hesse 2020, S. 187



Begrenzende Faktoren der Kommunikationsleistung sind der dafür notwendige Zeitaufwand und die personelle Verfügbarkeit. Beide Faktoren werden durch den zwischenzeitlich abgeschlossenen, aber noch immer nachwirkenden erheblichen Stellenabbau in der Verwaltung für Ländliche Entwicklung um fast 50 % minimiert. Die weitere Entwicklung der Verwaltung hängt stark davon ab, wie die derzeitigen Abgänge wegen Erreichung der Altersgrenze durch junge Nachwuchskräfte ersetzt werden und wie es gelingt, durch eine bedarfsgerechte Ausbildung den Generationswechsel zu gestalten. Mit der neuen Generation (derzeit befindet sich 20 % des Personals in Ausbildung) wird sich auch ein verändertes Kommunikationsverhalten in der Verwaltung etablieren.

Darüber hinaus hat die Entfernung zum Amtssitz weitere Auswirkungen auf die Kommunikation: Je größer die Entfernung des Flurneuordnungsgebietes vom zuständigen Amt für Ländliche Entwicklung ist, umso größer ist die Distanz zwischen den Verfahrensteilnehmern und den Projektleitenden und umso kleiner das Zeitkontingent für persönliche Gespräche. Gerade in informellen Gesprächen werden nicht selten wichtige Hintergrundinformationen ausgetauscht. Wenn keine Zeit für derartige Gespräche vorhanden ist, kann das Aufgreifen der Stimmung vor Ort für die Projektleitenden erschwert sein. Die Vorstände der Teilnehmergemeinschaften können, müssen aber kein Ersatz für dieses Barometer vor Ort sein.

Neben den Projektleitenden spielen auch die Vorstandsmitglieder eine wichtige kommunikative Rolle, da sie als Sprachrohr und Stimmungsabgreifer der Projektleitenden in deren Abwesenheit fungieren können. Darüber hinaus laufen beim Vorstand eine Vielzahl von Informationssträngen zusammen. Die Bereitstellung der Informationen an die restlichen Teilnehmer durch den Vorstand muss eine stärkere Priorisierung erfahren. Dazu bedarf es verbindlicher Vereinbarungen über die Art und Weise, den Ort, die Frequenz, die Form und den Detaillierungsgrad der Informationsbereitstellung. Insbesondere die Vorstandssitzungen sind hier von Interesse und ein Element, von dem sich die Verfahrensteilnehmer oft informativ ausgeschlossen fühlen.

Die regelmäßige Überprüfung des Kommunikationsgeschehens kann zu einer Verstetigung des jeweiligen kommunikativen Verhaltens beitragen und Aufschluss über kommunikative Bedürfnisse geben. Zudem kann eine Evaluation während oder nach Beendigung des Verfahrens Optimierungsmöglichkeiten aufzeigen. Die Evaluation ist gleichzeitig auch eine Möglichkeit für die Teilnehmer, sich mit dem Verfahren auseinanderzusetzen und die eigene Rolle zu reflektieren. Dabei müssen Bedenken hinsichtlich der Umsetzung einer Evaluation berücksichtigt werden; zum einen die Besorgnis hinsichtlich des Zeitaufwands, zum anderen die Befürchtung der Projektleitenden überwacht zu werden. Beidem kann durch geeignete Tools, neutrale Fragestellung und eine etablierte Fehlerkultur (i. S. v. Möglichkeiten erkennen und keine Defizite ahnden) begegnet werden.

Um die Bemühungen um eine effektive und effiziente Kommunikation in einem realistischen Rahmen zu halten, dürfen diese nicht vorrangig darauf ausgerichtet sein, durchweg gute Evaluationsergebnisse zu erzielen, ausnahmslos alle Beteiligten intensiv einbeziehen zu wollen oder die absolute Zufriedenheit aller anzustreben. Denn das vollkommene Erreichen dieser Ziele ist schon angesichts der unterschiedlichen Interessenlagen unrealistisch. Die aktive und bewusste Gestaltung der Kommunikation ist und kann kein Allheilmittel sein und sollte auch niemals zum Selbstzweck verkommen. Genauso wie es in Verfahren mit heterogenen Gruppen von Beteiligten immer Konfliktpotenziale und individuelle Enttäuschungen geben wird, wird es immer Einzelne geben, denen die Informationen nicht ausreichend, zu detailliert oder zu unverständlich erscheinen. Situationen, die durch eine durchdachte Kommunikation allerdings vermieden werden können, sind unnötige Konflikte, welche auf unterschiedlichen Wissensständen, voneinander abweichenden Informationen und unrealistischen Vorstellungen beruhen.

#### Literatur

- Hesse, F. (2020): Evaluation der Kommunikation in Flurneuordnungsverfahren an Beispielen in Bayern. Dissertation. Schriftenreihe des Instituts für Geodäsie der Universität der Bundeswehr München, Heft 97/2000.
- Lorig, A. (2021): Kann die Corona-Pandemie genutzt werden, um die Kommunikation mit Bürgern und Behörden in Flurbereinigungsverfahren neu zu gestalten? In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 2/2021, 146. Jg., 119–125. DOI: 10.12902/zfv-0345-2021.

#### Kontakt

Dr.-Ing. Franziska Hesse  
Universität der Bundeswehr München  
Institut für Geodäsie – Professur für Landmanagement  
85577 Neubiberg  
hesse.franziska@unibw.de

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter [www.geodaesie.info](http://www.geodaesie.info).