

Bodenordnung – wesentlicher Bestandteil und Erfolgsfaktor der bayerischen Dorferneuerung



Leonhard Rill

Die ländlichen Gemeinden und ihre Dörfer stehen vor vielfältigen Herausforderungen. Lange Zeit sorgte vor allem der landwirtschaftliche Strukturwandel für Veränderungen. In den letzten Jahren sind aber weitere Herausforderungen hinzugekommen. Immer deutlicher wirken sich Entscheidungen wie die EU-Erweiterungen und die Globalisierung der Märkte insbesondere durch eine Verschärfung des Wettbewerbs und eine Zunahme der Waren-, Handels- und damit Verkehrsströme auf die Entwicklung der ländlichen Räume aus. Neue Schwerpunktsetzungen in der Raumordnungspolitik mit einer Präferenz für die Metropolen erhöhen den Druck auf die ländlichen Räume zusätzlich. Eine Verschärfung des Verteilungskampfes um die Ressourcen staatlicher Haushalte und Verwaltungen geht damit einher. Und die nicht mehr wegzudiskutierenden Veränderungen des Klimas stellen die land- und forstwirtschaftliche Erzeugung und damit eine der Schlüsselbranchen in den ländlichen Räumen zunehmend vor Probleme.

Beträchtliche Auswirkungen auf den ländlichen Raum werden auch aus der unausgewogenen demographischen Entwicklung erwachsen. Besonders für die peripheren ländlichen Räume ist sie mit Bevölkerungsrückgang und Überalterung sowie zunehmenden Gebäudeleerständen und der Aufgabe von Nahversorgungs- und Infrastruktureinrichtungen verbunden. Verstärkt wird diese Entwicklung durch Wanderungsgewinne, die die Städte seit dem Jahr 2000 aufweisen und die seitdem weiter angestiegen sind. Wenn aber die Städte die Gewinner der Wanderung sind und gleichzeitig die Einwohnerzahl Deutschlands sinkt, so muss es notwendigerweise außerhalb der Städte, also in den ländlichen Räumen, auch Verlierer geben. Zugleich ist, gerade im Umfeld von Ballungsräumen und im Süden Bayerns, auch in ländlichen Räumen mit einem weiter zunehmenden Nutzungsdruck zu rechnen. Damit einhergehend erfolgt die Ausweisung von neuen Wohn- und Gewerbegebieten mit hohem Flächenverbrauch und die Umnutzung von ehemaligen landwirtschaftlichen Anwesen zu reinen Wohnzwecken. Auch in diesen Regionen ist aber auf jeden Fall mit

einem erheblich höheren Durchschnittsalter zu rechnen. So wird sich die Zahl der Hochbetagten, also der Menschen über 80 Jahre, bis 2050 verdreifachen.

Ländliche Entwicklung in Bayern: Bewährte Programme und neue Strategien

Um die ländlichen Gemeinden angesichts dieser Herausforderungen wirksam zu unterstützen, sind zukünftig noch gezielteres und effektiveres, sektorübergreifendes Denken und Handeln, sind integrierte Projekte und Programme erforderlich. Mit der integrierten ländlichen Entwicklung zur Unterstützung kommunaler Allianzen, den Verfahren der Flurneuordnung und der Dorferneuerung sowie den Infrastrukturmaßnahmen außerhalb von Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz verfügt die Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung über Programme und Instrumente, die diese Kriterien erfüllen und ländliche Kommunen, Dörfer, Wirtschaftsbeteiligte und Privatpersonen seit vielen Jahren erfolgreich unterstützen. Diese Erfolge sind nicht zuletzt darin begründet, dass in jedem Vorhaben von den Akteuren gemeinsam maßgeschneiderte Lösungen entwickelt werden, dass auf die Regionen und Dörfer und deren Stärken und Schwächen bezogene, flexible Konzepte erarbeitet und umgesetzt werden.

Viele Entwicklungsansätze zur Stärkung der ländlichen Regionen und Gemeinden sind aber eng verbunden mit eigentumsrelevanten Problemstellungen und Landnutzungskonflikten; oftmals sind sie – das wissen gerade Kommunalpolitiker nur zu gut – zum Scheitern verurteilt, weil Grund und Boden nicht oder nicht an der richtigen Stelle oder in der richtigen Form und Größe vorhanden sind. Verkehrserschließung und Hochwasserschutz, Biotopvernetzung und Tourismusinfrastruktur, Innenentwicklung, Siedlungsentwicklung und Flächen für den Gemeinbedarf – was nutzen die schönsten planerischen Ideen und Konzepte, wenn es am Grund und Boden für die Umsetzung fehlt!

Für die Umsetzung gilt es, eigentumsfreundliche, sozialverträgliche und flächensparende Lösungen zu finden. Hier bieten die bodenordnungs-basierten Instrumente der Verwaltung für Ländliche Entwicklung auf der Grundlage des Flurbereinigungsgesetzes ideale Voraussetzungen und Möglichkeiten, um diese Anforderungen zu erfüllen und die kommunale Entwicklung zu fördern. Die Bodenordnung kann die Umsetzung erleichtern, zeitlich beschleunigen oder sogar überhaupt erst ermöglichen.

Anders als die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital ist unser Grund und Boden nicht vermehrbar. Bei Entwicklungsplanungen müssen deshalb mehr denn je die Gebote des Flächensparens und des Bodenschutzes beachtet wer-

den. Tatsächlich liegt der Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrsflächen aber weiterhin sehr hoch: Im Jahr 2006 ist der tägliche Flächenverbrauch in Bayern sogar wieder deutlich auf 20,6 Hektar angestiegen. Dies ist im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung nicht mehr tragbar; erhebliche Anstrengungen zum Flächensparen sind auf allen Ebenen notwendig.

Dazu kommt: Nur wer mit Grund und Boden langfristig und berechenbar planen kann, wird bereit sein, in die Zukunft zu investieren. Deshalb brauchen wirtschaftliches Wachstum, Beschäftigung und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen Rechtssicherheit an Grund und Boden.

Entwicklungsplanungen müssen also mehr als nur eine ökonomische Nutzung von Grund und Boden zum Ziel haben. Sie müssen die vielfältigen und oft konkurrierenden Interessens- und Nutzungsansprüche im Dialog mit den Beteiligten ausgleichen. Aufbauend auf diese Entwicklungsplanungen muss ein Flächenmanagement ansetzen, zu dessen tatsächlicher und rechtlicher Umsetzung die verschiedenen Möglichkeiten der Bodenordnung wesentlich beitragen können. Das ist keine leichte, aber eine lohnende Aufgabe. Sie stellt jedoch hohe Anforderungen an die Kompetenzen und das Engagement der in den Entwicklungsprozessen tätigen Akteure. Gefordert ist hier insbesondere der Berufsstand der Geodäten.

Dorferneuerung – enorme Nachfrage nach einem erfolgreichen Programm

Das Bayerische Dorferneuerungsprogramm erfreut sich allergrößter Nachfrage. Zur Zeit sind in Bayern 1 047 Dorferneuerungsverfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz in 700 Gemeinden anhängig. Im Rahmen dieser Verfahren werden in fast 2 200 Ortschaften mit insgesamt über 580 000 Einwohnern (alle Zahlen Stand 31. 12. 2007) Dorferneuerungsmaßnahmen durchgeführt. Die Mitarbeiter der Verwaltung für Ländliche Entwicklung und von beauftragten Planungsbüros bieten dabei Hilfe zur Selbsthilfe und agieren motivierend und unterstützend. Sie stehen gerade den kleineren Gemeinden, die sich keine eigene Bauverwaltung leisten können und die oft nur über sehr begrenzte Personal- und Finanzressourcen verfügen, mit Fachwissen, Kompetenz und Erfahrung zur Seite. Die Dorferneuerung gibt gestalterische, wirtschaftliche, ökologische, soziale und kulturelle Impulse. Damit trägt sie wie kein anderes bayerisches Landesprogramm zur nachhaltigen Verbesserung der Lebens-, Wohn-, Arbeits- und Umweltverhältnisse in den Dörfern und damit zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in den ländlichen Räumen bei.

Die Förderung der Dorferneuerung erfolgt auf der Grundlage des Bayerischen Zukunftsprogramms Agrarwirtschaft und ländlicher Raum 2007 – 2013 [Verord-

nung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER)], des Rahmenplans zur Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz und des Bayerischen Dorferneuerungsprogramms mit Mitteln der EU, des Bundes und des Freistaates. Insgesamt stellt der Bayerische Landtag im Jahr 2008 rund 70 Mio. € und damit soviel wie nie zuvor für die Förderung der Dorferneuerung zur Verfügung.

Bodenordnung in der Dorferneuerung

In der Ländlichen Entwicklung ist das Instrument der Bodenordnung besonders erfolgreich einsetzbar, weil die Bodenordnung hier im Verbund mit Planung, Genehmigung, Finanzierung, Ausführung und rechtlicher Sicherung aus einer Hand erfolgt. Trotz der Entwicklung der bayerischen Dorferneuerung hin zu einem ganzheitlichen Entwicklungsprogramm hat die Verwaltung für Ländliche Entwicklung nie auf ihr wichtiges Alleinstellungsmerkmal, auf die bodenordnenden Möglichkeiten des Flurbereinigungsrechts und auf dessen vielfältige Verbindungen zum Planungs-, Bau- und Naturschutzrecht verzichtet. Vielmehr werden die gestaltenden Möglichkeiten der Bodenordnung auch in der Dorferneuerung intensiv genutzt.

Die gesetzliche Grundlage für die Bodenordnung im Rahmen der Dorferneuerung gibt das Flurbereinigungsgesetz: Beispielsweise ist in § 1 geregelt: »... kann ländlicher Grundbesitz durch Maßnahmen nach diesem Gesetz neu geordnet werden.« Oder in § 86 heißt es: »Ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren kann eingeleitet werden, um ... Landnutzungskonflikte aufzulösen ...«

Bereits vor der formellen Einleitung einer Dorferneuerung wird in der sog. Projektvorbereitung der anstehende Bodenordnungsbedarf ermittelt. Auf der Grundlage der anzustrebenden bodenordnerischen Maßnahmen entwickelt die mit der Einleitung des Verfahrens entstehende Teilnehmergemeinschaft ein Bodenordnungskonzept, das zum Bestandteil des Dorferneuerungsplanes wird. Grundsätze für die Bodenordnung sind die Freiwilligkeit bzw. die Abfindung mit Land von gleichem Wert.

Bodenordnung ist eine besondere Stärke des bayerischen Weges der Dorferneuerung. Ihr Aufgabenspektrum ist breit gefächert und umfasst insbesondere

- Grundbereitstellungen für gemeinschaftliche und öffentliche Maßnahmen, z. B. Straßenbau, Straßenraum- und platzgestaltungen, Anlage von Wegen,
- die Umsetzung von Konzepten der Innenentwicklung und die Ausweisung bebaubarer Grundstücke im Altort,

- die Verbesserung betrieblicher Abläufe, z. B. rückwärtige Hoferschließungen, Hofraumerweiterungen,
- die Erschließung von Grundstücken,
- die Verbesserung von Grundstücksformen,
- die Behebung von Überbauten,
- die Festlegung von Grenzen,
- die Entflechtung von Nutzungskonflikten,
- die Regelung der Rechtsverhältnisse.

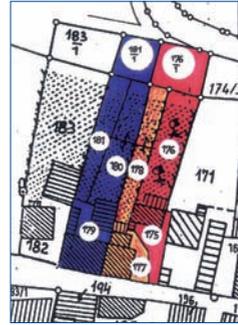
Viele Bau- und Gestaltungsmaßnahmen können durch die Möglichkeiten der Bodenordnung überhaupt erst verwirklicht werden. Zudem ergibt sich ein nicht zu unterschätzender Zeitvorteil für die Umsetzung der geplanten Maßnahmen. Dabei ist die Bodenordnung in der Dorferneuerung immer auf einen flächensparenden und ressourcenschonenden Umgang mit dem nicht vermehrbaren Gut Grund und Boden ausgerichtet. Das belegen auch die folgenden Beispiele aus der Praxis der Ländlichen Entwicklung:

Dorferneuerung Karbach, Landkreis Main-Spessart Bodenordnung zur Stärkung der Innenentwicklung

Bei der Bestandsaufnahme zum Dorferneuerungsplan wurde der Umfang der leerstehenden Bausubstanz im Altort von Karbach deutlich. Allen Beteiligten wurde bewusst, dass die Wiederbelebung des Altortes zum Schwerpunkt der Dorferneuerung in Karbach werden musste. Durch die gute Zusammenarbeit zwischen Marktgemeinde, Teilnehmergeinschaft und Planer sowie die Mitwirkung der Bürger ist es gelungen, die sich anbahnende Entleerung des Altortes zu stoppen und wieder neues Leben in den Ortskern zu bringen. Wesentliche Grundlagen des Erfolges waren:

- Aussetzen eines Bebauungsplans am Ortsrand durch den Marktgemeinderat, wodurch der Nutzungsdruck im Altort wieder erhöht werden konnte
- Erstellung eines Gutachtens mit beispielhaften Nutzungsvorschlägen
- Erarbeitung städtebaulicher Bau- und Bodenordnungskonzepte für ausgewählte Bereiche im Altort, denn die alte Eigentumsstruktur verhinderte vielfach neue Nutzungen

Zu Beginn der Arbeiten standen viele Gebäude leer und einige waren bereits dem Verfall preisgegeben. Auf der Grundlage des Bodenordnungskonzeptes erwarb der Markt Karbach auf der Grundlage des Flurbereinigungsgesetzes einzelne Grundstücke (orange). Die Gebäude wurden abgebrochen.



Durch die Neuordnung von Teilflächen entstanden zwei sinnvoll geformte Grundstücke. Im Rahmen der Dorferneuerungsmaßnahmen legte die Teilnehmergeinschaft einen Fußweg mit Treppenanlage neu an (grün). Die verbleibenden Flächen wurden von jungen Familien erworben, die Gebäude ausgebaut.



Auch bei folgendem Fall standen Gebäude leer; sie waren nicht mehr sanierungswürdig.



Zunächst erwarb der Markt Karbach auch in diesem Fall die Grundstücke. Ein großer Teil der Gebäude musste abgebrochen werden. Die Teilnehmergeinschaft ordnete die Eigentumsverhältnisse neu. Damit konnte ein Grundstück (grün) erweitert werden, die übrigen Flächen (orange) ergaben ein zweckmäßig geformtes Baugrundstück, das mit der Verpflichtung zu einem ortsbildgerechten Ersatzbau verkauft wurde. Die Straße wurde im Rahmen der Dorferneuerung neu gestaltet, der Brunnen reaktiviert.

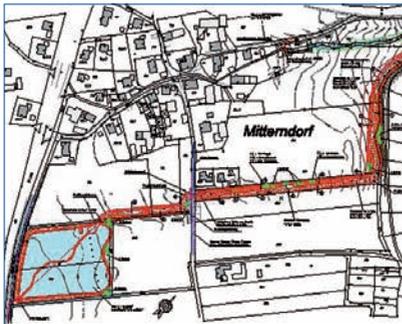


Ländliche Entwicklung Neßlbach, Niederbayern Bodenordnung zur Verbesserung des Hochwasserschutzes

Bei Starkregen bringt der durch Mitterndorf fließende Bach Wassermengen von bis zu $15 \text{ m}^3/\text{s}$ mit sich. Das ist zu viel für das Bachbett, das schadlos nur $1,5 \text{ m}^3/\text{s}$ abführen kann. Dadurch kam es regelmäßig zu Überschwemmungen in Mitterndorf.



Im Rahmen des Dorferneuerungsverfahrens beseitigte die Teilnehmergemeinschaft Neßlbach in Zusammenarbeit mit der Wasserwirtschaftsverwaltung und dem Markt Winzer die Überschwemmungsgefahr. Dazu wurde ein Umgehungsgerinne ausgewiesen und ökologisch ausgebaut. Im Falle eines Hochwassers kann damit das Wasser schadlos um den Ortskern herumgeführt werden. Um durch diese Umleitung nicht die Hochwassergefahr für die Unterlieger zu verschärfen, werden die umgeleiteten Wassermassen in einem Rückhaltebecken aufgefangen und zeitlich verzögert dem »Neßlbacher Randkanal“ zugeführt. Technische Daten: Länge des Umgehungsgerinnes: 600 m, Fläche des Rückhaltebeckens: 9 850 m², Fassungsvermögen des Rückhaltebeckens: 13 200 m³



Ländliche Entwicklung Pirk, Oberpfalz Bodenordnung zur Erweiterung eines Gewerbebetriebes

Der heutige Betriebsinhaber machte sich vor ca. 15 Jahren selbstständig und siedelte vor rund 10 Jahren in die damals neu errichteten Betriebsstätten aus. Die Anzahl der Mitarbeiter wurde in dieser Zeit von 3 auf 10 erhöht.

Schon bald traten aber auch am neuen Standort räumliche Engpässe auf. Aufgrund der Eigentumsverhältnisse war eine Betriebserweiterung jedoch nicht möglich; alle Kaufbemühungen waren gescheitert. Der Betriebsinhaber sah nur einen Ausweg: Er beantragte im Rahmen der Bodenordnung eine Erweiterungsfläche im Anschluss an seine Betriebsstätte. In Verhandlungen mit den Grundeigentümern gelang es, auf der Grundlage eines für alle Seiten akzeptablen Tauschverhältnisses, die erforderlichen Betriebserweiterungsflächen zuzuteilen. Inzwischen sind Investitionen in erheblichem Umfang für die Betriebserweiterung getätigt worden. Weitere Investitionen werden folgen. Mittlerweile beschäftigt der Betrieb 25 Mitarbeiter. Seit 2 Jahren bildet der Betrieb auch aus.



Abschluss

Mit der Bodenordnung kann die Dorferneuerung verschiedenen, zum Teil divergierenden Interessen entsprechen und Landnutzungskonflikte entflechten. Sie trägt damit zu optimalen Lösungen bei, die eine breite Zustimmung der Beteiligten finden. Mit der Bodenordnung gelingt es, die Bau- und Gestaltungsvorhaben am jeweils günstigsten Standort und mit einem deutlichen Zeitvorteil auszuführen. Dazu kommt: Eine der wirkungsvollsten Strategien zur Reduzierung des Flächenverbrauchs für Siedlungs- und Verkehrszwecke liegt in einer Bündelung und Optimierung der Flächennutzung. Hierfür ist die Dorferneuerung mit ihren Möglichkeiten der Bodenordnung und mit ihrem stufenweisen Aufbau – Prozessbegleitung, Planung, Genehmigung, Finanzierung, Umsetzung, rechtliche Sicherung – besonders gut geeignet.

Literaturverzeichnis

Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung: Pressemitteilung vom 2. Oktober 2007

Günther, M. und *Hübl, L.*: Entleerung der ländlichen Räume? In: Bundesbaublatt 1/2008

Kötter, T.: Bodenmanagement – zum Stand der Theoriediskussion. In: Haushälterisches Bodenmanagement – Herausforderungen an eine nachhaltige Stadt- und Landentwicklung; 3. Münchner Tage der Bodenordnung und Landentwicklung, Materialiensammlung Heft 25/2001 Technische Universität München, Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung

Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung der Technischen Universität München, Leitung: O.Univ. Prof. Dr.-Ing. *Holger Magel*, Internetauftritt unter www.landentwicklung-muenchen.de

Magel, H.: 20 Jahre Bayerisches Dorferneuerungsprogramm: Ein- und Aussichten – Flächenmanagement und Bodenordnung 6/2001

Magel, H.: Zusammenfassung der 3. Münchner Tage der Bodenordnung und Landentwicklung: Haushälterisches Bodenmanagement – Herausforderungen an eine nachhaltige Stadt- und Landentwicklung, Materialiensammlung Heft 25/2001 Technische Universität München, Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung

Seele, W.: Geodäsie und die Ordnung des Bodens. In: Europäische Fakultät für Bodenordnung, Straßburg (Herausgeber) 1986