

## LÄNDLICHE ENTWICKUNG IN BAYE

Michael STUMPF

### Résumé

La réalisation de la politique agricole commune réduit considérablement le revenu des agriculteurs bavarois. Quant à l'Etat, sa tâche est de renforcer la capacité concurrentielle des exploitations restantes. C'est aussi la tâche de l'Etat de créer un cadre de vie apprécié par la population non-agricole qui augmente de plus en plus à la campagne. Le service du développement rural de l'Etat joue un rôle essentiel dans cette tâche. Comparées aux agglomérations urbaines, les régions rurales ont l'avantage que les terres sont disponibles plus facilement. Mais souvent les terres ne sont pas disponibles à l'endroit où on en a besoin ; il peut également arriver que plusieurs acteurs s'intéressent à des terrains identiques. La gestion des terres fait partie des tâches traditionnelles de l'administration. L'enregistrement des résultats dans le cadastre qui garantit la propriété et qui sert en même temps comme base exacte pour des planifications à venir fait également partie de cette gestion des terres. La participation des citoyens est une tradition et a ses origines dans l'organisation coopérative du remembrement des biens ruraux d'autrefois. La participation qu'on pratique aujourd'hui est un exemple qui est souvent mis en avant pour la coopération fructueuse entre les élus, les experts et des citoyens engagés. A présent, de tels projets de développement rural sont mis en oeuvre dans presque la moitié des communes bavaroises. En 1999, on a investi pour plus de 400 millions DM dans ces projets. L'Union Européenne a attribué 33 millions DM de subventions. Le reste était financé par diverses subventions nationales, par les communes et par les citoyens qui ont profité des projets. Dans le cadre de la coopération avec les pays de l'Europe centrale, le service du développement rural de Bavière s'occupe des projets en Bulgarie, Croatie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Tchéquie et Hongrie. Il s'agit de donner des conseils techniques et administratifs, de former le personnel et de soutenir la réalisation des planifications concrètes.

### Mots-clés

développement rural, participation, politique foncière, Bavière

### Summary

*In the context of the implementation of the common agricultural policy the income of Bavarian farmers is going to be reduced significantly. It is considered to be the government's task to reinforce the competitiveness of the remaining farms. It is also a governmental task to provide decent living conditions for the more and more increasing non-agricultural population in rural areas. The governmental service for rural development significantly contributes to these goals. The existing land cannot be increased. Land will always be a rare commodity. However, compared with the densely populated areas, the rural areas have got the advantage that land is more easily available. It often happens that land is not available where it is needed, or is claimed by several parties involved. The land management which is required then is one of the traditional tasks of the governmental service; it is handled in a competent and efficient way. Essential part of the land management is the documentation of its results in a property cadastre; it safeguards the ownership and is a splendid basis for future planning considerations. The early involvement of citizens has also been common practice for a long time. Its origins were the cooperatively organized land consolidation procedures. Today's citizen participation is an often quoted example of good co-operation between local parliament, experts and committed citizens. In nearly half of all the Bavarian communities rural development projects like the ones explained here are on their way to be implemented. An investment of more than 400 million DM was made in 1999. The EU contributed to this financing 33 million DM. The rest was raised by several national funds, by the local communities and by the citizens benefiting from the projects. As to the co-operation with states from Central Europe the Bavarian service for rural development at present takes care of projects in Bulgaria, Croatia, Poland, the Slovak and the Czech Republic as well as Hungary. The Bavarian efforts comprise technical and administrative consultation, training of staff and the implementation of rural development plans.*

### Key Words

*rural development, partnership, land management, Bayern*

## I. ZUR SITUATION DES LÄNDLICHEN RAUMS

Die Rahmenbedingungen für den ländlichen Raum verändern sich national und international in einem bisher nicht gekannten Umfang. War die bestimmende Größe für die Veränderungen früher der landwirtschaftliche Strukturwandel, so stehen heute die EU-Osterweiterung, die Globalisierung der Märkte sowie die Neuausrichtung der EU-Strukturpolitik und die zunehmende Bedeutung der Nachhaltigkeit sowie der neuen Bürger- und Sozialkultur bei allem politischen Handeln als im Vordergrund.

Innerhalb dieses Rahmens gilt es, den ländlichen Raum für seine Bewohner - sie machen knapp die Hälfte der Gesamtbevölkerung aus - aber auch für die Wirtschaft attraktiv zu gestalten. Eine anerkannte Qualität als Wohn- und Wirtschaftsraum ist ein Schritt auf dem Weg zu der von der Staatsregierung angestrebten Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in Stadt und Land und trägt zu einer ausgewogenen Bevölkerungsverteilung sowie zu einem breitgestreuten Eigentum an Grund und Boden bei.

Besondere Bedeutung kommt der Unterstützung der Land- und Forstwirtschaft zu. Sie ist nach wie vor ein wichtiger Wirtschaftsfaktor im ländlichen Raum und nimmt darüber hinaus eine Vielzahl flächengebundener Aufgaben für die Gesellschaft wahr.

Untrennbar mit der Fläche sind auch die natürlichen Lebensgrundlagen Wasser, Luft und Boden verbunden. Ihr nachhaltiger Schutz ist eine Verpflichtung künftigen Generationen gegenüber.

Insgesamt gilt es, die ländlichen Gemeinden und Regionen als eigenständige Lebensräume zu stärken und ein Gegengewicht zur Organisations-, Wirtschafts- und Finanzkraft der Verdichtungsgebiete herzustellen. Damit beide Raumkategorien ihre jeweiligen Standortvorteile ausgewogen zur Geltung bringen.

Ein im Vergleich zu den Verdichtungsgebieten gewichtiger Vorteil des ländlichen Raums ist, dass hier die für viele Vorhaben unverzichtbare Fläche in der Regel leichter bereitgestellt werden kann. Oftmals ist das Land aber nicht an der Stelle verfügbar, wo es benötigt wird oder es wird von mehreren Interessenten beansprucht. Die Entflechtung dieser konkurrierenden Nutzungsansprüche zählt zu den traditionellen Aufgaben der Direktionen für Ländliche Entwicklung und wird von diesen kompetent und erfolgreich wahrgenommen. Aufbauend auf ihre große und weit zurückreichende Erfahrung in der Bodenordnung bieten die Direktionen heute ein umfassendes Bodenmanagement an.

Tradition hat auch die frühzeitige und verantwortliche Einbindung der Bürger. Ihre Wurzeln liegen in den genossenschaftlich organisierten Neuordnungsverfahren für die Feldflur. Die heute praktizierte Bürgermitwirkung ist ein vielfach herausgestelltes Beispiel für das konstruktive Miteinander von gewählten Mandatsträgern, Fachleuten und engagierten Bürgern.

Die Direktionen für Ländliche Entwicklung leisten einen wichtigen Beitrag zur Gestaltung des Strukturwandels und zur Zukunftssicherung des ländlichen Raums

## II. DAS KONZEPT DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG AUF DER BASIS DES FLURBEREINIGUNGSGESETZES FÜR DEN FREISTAAT BAYERN

### A. Land- und Forstwirtschaft unterstützen

Schwerpunkt der Bayerischen Agrarpolitik ist es, eine flächendeckende **und umweltverträgliche** Landbewirtschaftung auch in Zukunft sicherzustellen. Daneben sind die landwirtschaftlichen Betriebe unternehmerisch auszurichten **und in ihrer** zu stärken.

- Der Ausbau von Straßen und Wirtschaftswegen in Dorf und Flur trägt wesentlich zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der bäuerlichen Betriebe bei.
- Die Verbesserung von Form und Größe der Bewirtschaftungsflächen **bringt wesentliche** und Zeitersparnis bei der Feldarbeit.

Landwirtschaftliche Hofstellen erhalten durch Bodenordnung und Förderung von baulichen Maßnahmen wichtige Entwicklungsmöglichkeiten.

Vermessung und Abmarkung der Grenzen, Kartenerneuerung und Kataster- und Grundbucheintrag sichern dauerhaft das Eigentum. Exakte Flächen erleichtern die Teilnahme an landwirtschaftlichen Förderprogrammen.

Bei der Erschließung zusätzlicher Einkommensquellen wie **z.B. Direktvermarktung, Tourismus, Landschaftspflege, Umnutzung landwirtschaftlicher** Bausubstanz oder Erzeugung erneuerbarer Energien bieten die Direktionen für Ländliche Entwicklung ihre Hilfe an. Zusammen mit den Ämtern für Landwirtschaft und Ernährung bereiten sie Informationen auf und geben diese weiter, beauftragen Fachleute und erarbeiten Konzepte.

### B. Dorf- und Gemeindeentwicklung fördern

Die ländlichen Gemeinden und ihre Bürger sind von den Direktionen für Ländliche Entwicklung bei einer eigenverantwortlichen und zukunftsorientierten Dorf- und Gemeindeentwicklung zu unterstützen.

- Die ländliche Heimat wird als attraktiver Wohn- und Lebensraum aufgewertet. Dazu dienen Ortsbildgestaltung, Freizeit- und Erholungseinrichtungen sowie dörflerologische Maßnahmen. Mit der Bodenordnung ist zudem eine bauliche Entwicklung zu begünstigen, welche dem Charakter des Dorfes entspricht.
- Das Dorf als eigenständiger Arbeits- und Wirtschaftsstandort wird gestärkt. Es ist daher vordringlich, bestehenden Dienstleistungs-, Handwerks- und Gewerbebetrieben Entwicklungsmöglichkeiten zu bieten und günstige Bedingungen für weitere Ansiedlungen zu schaffen. Weiterhin ist die kommunale Infrastruktur zu verbessern und die Umnutzung von Gebäuden bzw. die Ausweisung von Gewerbeflächen zu forcieren.
- Für eine blühende Dorfkultur und ein regelgemäßes Gemeindeleben ist intensive Bürgerarbeit notwendig. Daneben gilt es aber auch, entsprechende organisatorische und bauliche Voraussetzungen zu erfüllen wie z.B. Gemeinschaftshäuser, Dorfgaststätten oder Dorfläden.
- Eine nachhaltige Entwicklung erfordert ein stimmiges Strategiekonzept. Die Direktionen für Ländliche Entwicklung unterstützen dazu die Erarbeitung von Leitbildern und Planungen auch außerhalb von

#### C. Natürliche Lebensgrundlagen sichern

Landschaften werden geprägt durch die Einflüsse des Menschen auf Tier- und Pflanzenwelt, Boden und Wasser. Die über Jahrhunderte gewachsene Kulturlandschaft in Bayern ist im Interesse künftiger Generationen zu erhalten und nachhaltig weiter zu entwickeln. Die Direktionen für Ländliche Entwicklung tragen durch Landschaftsplanung, Bodenordnung und gestaltende Maßnahmen dazu bei, diese Ziele zu erreichen.

#### D. Regionale Landentwicklung begleiten

Die Bemühungen der ländlichen Gemeinden, sich zu attraktiven Wohn- und Arbeitsstandorten zu entwickeln, stoßen immer häufiger an Grenzen. Viele Projekte übersteigen die personelle und finanzielle Leistungskraft einer Gemeinde. Andere sind wegen ihrer überörtlichen Vernetzung nur von mehreren Gemeinden gemeinsam zu verwirklichen.

Projekte übergemeindlicher Zusammenarbeit sind von den Direktionen für Ländliche Entwicklung in mehrfacher Hinsicht zu unterstützen:

- Die Direktion übernimmt die Rolle eines kompetenten Beraters. Sie steuert die Entwicklung, motiviert die Akteure und vermittelt den Zugriff auf finanzielle Förderung.

Gemeinsam mit Bürgern, Gemeinderat und Fachleuten wird eine Entwicklungsstrategie für die übergemeindliche Zusammenarbeit festgelegt. Dies beginnt in der Regel mit der Aufstellung eines Leitbildes als Orientierungsrahmen für die Zukunft.

Aus dem Leitbild entwickelte Vorhaben können vielfach in der Dorferneuerung und Flurneuordnung umgesetzt werden. Damit erhalten die Planungen eine konkrete Perspektive und der Entwicklungsgedanke wird am Leben erhalten.

#### E. Öffentliche Vorhaben unterstützen

Öffentliche Maßnahmen, vor allem der kommunalen Infrastruktur, sind von den Direktionen für Ländliche Entwicklung durch Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz zu unterstützen. Dabei ermöglichen Bodenordnung durch Landerwerb und Tausch privater Flächen in benötigte öffentliche Bereiche eine konfliktfreie Umsetzung.

Überörtliche Vorhaben mit großer Landinanspruchnahme haben erhebliche Auswirkungen auf die Eigentums- und Sozialstruktur sowie auf Natur und Umwelt. Mit dem sogenannten Unternehmensverfahren sind diese auch in Zukunft auszugleichen oder zumindest abzumildern. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist der Erwerb ausreichender, geeigneter Flächen, die in das Vorhabensgebiet verlegt werden können. Gelingt dies nicht in vollem Umfang, ist der ungedeckte Landbedarf auf einen größeren Kreis von Eigentümern zu verteilen und damit beim Einzelnen auf ein geringes Maß zu beschränken. Verbleibende, nicht durch Land auszugleichende Schäden hat die Direktion für Ländliche Entwicklung zu ermitteln und für deren Regulierung zu sorgen.

### III. RECHTLICHES INSTRUMENTARIUM

Durch die Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz können vielfach Probleme im ländlichen Raum gelöst oder Entwicklungen günstig beeinflusst werden. Es kommt darauf an, entsprechend den unterschiedlichen Problemstellungen die geeignete Verfahrensart anzuwenden:

Der Freiwillige Landtausch ist ein schnelles, einfaches und kostengünstiges Verfahren zum Tausch ganzer Flurstücke.

Das Beschleunigte Zusammenlegungsverfahren dient der möglichst raschen Neuordnung des Grundbesitzes mit nur geringem Wegebau.

Mit einem Vereinfachten Verfahren können Projekte der Landentwicklung unterstützt werden. Außerdem dient dieses Verfahren der Neuordnung von Grundbesitz in Weilern, kleineren Gemeinden und Gebieten mit Einzelhöfen.

- Im Unternehmensverfahren sollen Nachteile für Landwirtschaft und Landschaft vermieden oder vermindert werden, die durch öffentliche Großbaumaßnahmen entstehen.
- Das Regelverfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz dient der Verbesserung der Agrarstruktur sowie zur von Landeskultur und Landentwicklung. Kennzeichen ist ein großräumiges Bodenmanagement sowie die Möglichkeit zur umfassenden Entwicklung und Neuordnung in Dorf und Landschaft.
- Das Grenzregelungs- und vor allem das Umlegungsverfahren nach dem Baugesetzbuch zur Bodenordnung in Baugebieten haben ähnliche Abläufe wie die Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz. Die Direktionen für Ländliche Entwicklung bieten den Gemeinden an, die Durchführung dieser Verfahren zu übernehmen.

#### IV. NACHHALTIGKEIT ALS HANDLUNGSMAXIME

Ganz im Sinn der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung vom Juni 1992 in Rio hat sich der Freistaat Bayern für seine zukünftige Entwicklung dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichtet. Damit ist das Ziel verbunden, parallel und miteinander im Einklang zum einen die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten, zum anderen wirtschaftlichen Wohlstand zu ermöglichen und darüber hinaus für soziale Gerechtigkeit zu sorgen.

Die Orientierung am Grundsatz der Nachhaltigkeit muss auch für die Verwaltung für Ländliche Entwicklung oberste Handlungsmaxime sein. Auf Grund vielfach übereinstimmender Zielsetzungen und deckungsgleicher Handlungsprinzipien sind Verfahren der Ländlichen Entwicklung in besonderem Maße geeignet, die „Ziele von Rio“ zu unterstützen. Der Auftrag zur Förderung der Landentwicklung (§1 Flurbereinigungsgesetz) sowie der querschnittsorientierte Handlungsrahmen des § 37 FlurbG sind konsequent zur nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raumes umzusetzen. Dabei ist der Vernetzung von Ökonomie, Ökologie und sozialen Bereichen noch stärker Rechnung zu tragen.

Im Sinne der AGENDA 21 sind in einem Nachhaltigkeitsmonitoring die Auswirkungen der beabsichtigten Maßnahmen in den Verfahren der Ländlichen Entwicklung auch für künftige Generationen abzuschätzen. Dabei sollen umfassende Betrachtungen mehr und mehr sektorale Bilanzierungsmethoden

Die Arbeitsweise der Verwaltung für ländliche Entwicklung erfolgt nach bestimmten Prinzipien. Die wichtigsten sind nachfolgend beschrieben. Auch sie sind der Nachhaltigkeit verpflichtet.

#### A. Bodenmanagement hat zentrale Bedeutung

Grund und Boden sind nicht vermehrbar. In Folge der Zunahme von konkurrierenden Nutzungsansprüchen sind sie Engpassfaktoren für die Entwicklung unseres Landes. Die Direktionen für Ländliche Entwicklung bringen ihre Fachkompetenz und ihre Instrumentarien zur Steuerung und Lösung flächenbeanspruchender oder auf das Bodenrecht bezogener Probleme ein. Der eingeschlagene Weg von der agrarstrukturellen Bodenordnung zum umfassenden Bodenmanagement im Sinne des gesetzlichen Auftrags zur Förderung der Landentwicklung ist konsequent fortzusetzen.

#### B. Der Bürger steht im Mittelpunkt

Der Erfolg von Dorfneuerung, Flumeuordnung und Regionaler Landentwicklung hängt maßgeblich von einer großen Bereitschaft zur Mitwirkung und Eigenverantwortung, vom Willen zur Selbsthilfe sowie von einer breiten Akzeptanz der Betroffenen ab. Gerade deshalb muss die ortsansässige Bevölkerung bereits im Vorfeld der Verfahren, in einer Vorbereitungsphase, eingebunden werden. Erst auf der Grundlage von gemeinsam erarbeiteten Leitbildern erfolgt die konkrete Maßnahmenplanung. Eine Planung im Dialog ersetzt die reine Expertenplanung. Aktive Bürgerarbeit in Form von Flur- und Dorfwerkstätten, aktivierenden Bürgerbefragungen, Arbeitskreisen u.ä. bieten vielfältige Möglichkeiten, sich konstruktiv mit der Entwicklung seiner Heimat auseinander zu setzen.

#### C. Dienstleistung aus einer Hand

Die Direktionen für Ländliche Entwicklung stehen den Gemeinden als kompetente Partner mit Rat und Tat zur Seite. Dies gilt insbesondere für die kleineren ländlichen Gemeinden mit geringer Personal- und Sachausstattung. Sie profitieren in erster Linie von dem Dienstleistungsangebot der Direktionen.

#### D. Partnerschaftliches Planen und koordiniertes Handeln

Vielschichtige Aufgaben, komplexe Probleme und gegensätzliche Interessenslagen im ländlichen Raum erfordern ein partnerschaftliches Vorgehen. Dazu gehören vernetztes Denken, abgestimmte Planungen, eine gründliche Vorbereitung von Projekten sowie deren Koordinierung zur Bündelung der knappen Ressourcen. Das Know-how der Direktionen für Ländliche Entwicklung steht den ländlichen Gemeinden ständig zur Verfügung, sowohl bei der Erstellung langfristiger Entwicklungskonzepte wie auch bei konkreten Maßnahmenplanungen.

#### E. Investitionsförderung und Wirtschaftskraft

Die wirtschaftliche Stärkung sowie die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen entscheiden über die Zukunftsfähigkeit ländlicher Gebiete. Flurneuordnung, Dorferneuerung und Regionale Landentwicklung stabilisieren eine wettbewerbsfähige und umweltgerechte Land- und Forstwirtschaft, setzen wirtschaftliche Impulse im Gewerbe- und Dienstleistungssektor und fördern ein attraktives Wohnumfeld als wichtigen weichen Standortfaktor.

*Adresse de l'auteur :*  
Dr. Michael STUMPF  
Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung  
Infanteriestrasse 1  
D-80797 München  
Deutschland