

# Veränderungen in der ländlichen Entwicklung und der ländlichen Bodenordnung in den letzten 25 Jahren

## Changes in Rural Development and Rural Land Tenure System in the Last 25 Years

Martin Schumann

Die Bearbeitung von Flurbereinigungsverfahren unterlag in den letzten 25 Jahren einem kontinuierlichen Wandel. Aus rechtlicher Sicht ist die Novelle des Flurbereinigungsgesetzes 1994 mit der Änderung des § 86 sowie das geänderte Umwelt- und Naturschutzrecht von Bedeutung. Aus planerischer Sicht mussten Lösungen zu Kosteneinsparungen gefunden werden. Bei der Planung des Wege- und Gewässerplanes und der Neuzuteilung sind die veränderten Anforderungen aus agrarischer sowie wasserwirtschaftlicher Sicht ebenso zu berücksichtigen wie die gesellschaftlichen Anforderungen, die sich aus der Energiewende, klimatischen Veränderungen, demografischem Wandel und anderen Herausforderungen ergeben. Die Dorfentwicklung ist auf die Innenentwicklung zu fokussieren. In technischer Hinsicht war die Veränderung durch die fortschreitende Automatisierung in der Bearbeitung grundlegend.

**Schlüsselwörter:** Ländliche Entwicklung, ländliche Bodenordnung, Flurbereinigung, Dorfentwicklung

*The handling of land consolidation procedures changed continuously in the last 25 years. From the legal point of view the amendment of the Land Consolidation Act 1994 including the modification of section 86 as well as the modified environmental law are important. Concerning the planning solutions cost reduction had to be found. Drawing up the road and water resources plan and the land consolidation plan the changed requirements of agriculture and water management have to be taken into account as well as the societal requirements resulting from transition to renewable energies, climate change, demographic change and others. The village development has to be focused on inner-development. From a technical point of view the increasing automation of the consolidation process was fundamental.*

**Keywords:** Rural development, rural land tenure system, land consolidation, village development

### 1 EINFÜHRUNG

In den letzten 25 Jahren kamen immer wieder neue Herausforderungen auf die ländliche Entwicklung zu. Diese Veränderungen erforderten ein flexibles Handeln von den Akteuren unter Beachtung der verschiedenen gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie der finanziellen Restriktionen. Die wichtigsten Änderungen werden in diesem Beitrag dargestellt.

### 2 GESETZLICHE RAHMENBEDINGUNGEN DER FLURBEREINIGUNG

Die letzte wesentliche Änderung des Flurbereinigungsgesetzes (FlurbG) erfolgte mit dem Gesetz zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes vom 23.08.1994 /BGBl. I, S. 2187/. Mit dieser Novelle wurde der Anwendungsbereich des § 86 FlurbG erweitert. Hiermit wurde die Durchführung von vereinfachten Flurbereinigungsverfahren zu Landentwicklungszwecken und zur Auflösung von Landnutzungskonflikten ermöglicht. Dabei ist die Abgrenzung zur Unternehmensflurbereinigung nach §§ 87 ff FlurbG einzuhalten /Thiemann

2009b/. Hierbei ist insbesondere zu beachten, dass bei Durchführung einer vereinfachten Flurbereinigung die Privatnützigkeit gegeben sein muss.

Eine wesentliche Veränderung bezüglich der rechtlichen Kompetenzen erfolgte durch das Förderalismusreform-Gesetz vom 28.08.2006 /BGBl. I, S. 2034/. In diesem Gesetz wurde die Flurbereinigung aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gestrichen und fällt damit in die Gesetzgebungskompetenz der Länder /Wingerter & Mayr 2013/. Das FlurbG besteht allerdings bis zur Ersetzung durch Landesrecht als Bundesrecht fort. Die Länder haben diese neue Kompetenz bisher jedoch nicht wahrgenommen.

### 3 BODENORDNUNG IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN

Mit der deutschen Wiedervereinigung, die durch den Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 vollzogen wurde, kamen ganz neue bodenordnerische Aufgaben auf die Fachleute zu. Die rechtlichen Voraussetzungen hierfür wurden noch zu DDR-Zeiten durch das „Gesetz über die strukturelle Anpassung der Landwirtschaft an die soziale und ökologische Marktwirtschaft in der Deutschen Demokratischen Republik (Landwirtschaftsanpassungsgesetz – LwAnpG)“ vom 29. Juni 1990 geschaffen. Im 8. Abschnitt dieses Gesetzes wurde dabei ein Verfahren zur Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse geregelt. Hauptaufgabe dieser Bodenordnungsverfahren nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz ist das in der DDR geltende Eigentum (DDR-Zivilgesetzbuch) und das Nutzungsrecht (LPG-Gesetz) in die bundesrechtlich geltenden Vorschriften des BGB mit Hilfe der Bodenordnung zu überführen. Weiterhin sollte der Übergang der Landwirtschaft in der ehemaligen DDR auf die Rahmenbedingungen innerhalb der EU möglichst einfach und schnell ermöglicht werden /Dippold 1993a/. Dabei konnten im Rahmen des Neuordnungsauftrages (§ 53 LwAnpG) Regelungen zu folgenden Problemen getroffen werden:

- Ausscheiden von Mitgliedern aus der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft (LPG) oder der eingetragenen Genossenschaft,
- Bildung einzelbäuerlicher Wirtschaften (sog. Wiedereinrichter),
- Wiederherstellung der Einheit von selbstständigem Eigentum an Gebäuden, Anlagen sowie Anpflanzungen und Eigentum an Grund und Boden,
- Kündigung genossenschaftlich genutzter Flächen vom Eigentümer.

Das Landwirtschaftsanpassungsgesetz wurde und wird auch heute noch in den neuen Bundesländern sehr stark eingesetzt.

### 4 INTEGRIERTE LÄNDLICHE ENTWICKLUNG

Die ländliche Entwicklung war vor allem bis gegen Ende des letzten Jahrhunderts sehr stark auf die landwirtschaftlich geprägten Strukturen ausgerichtet. Durch den immer weiter fortschreitenden Strukturwandel in der Landwirtschaft sowie die geänderten Anforderungen an den ländlichen Raum wurde die Notwendigkeit erkannt,

zunehmend integrale Lösungsansätze zu erstellen /Thiemann 2002/. Ein wesentlicher Schritt hierzu waren die auf der Agrarministerkonferenz am 16. September 1998 in Jena beschlossenen „Leitlinien Landentwicklung – Zukunft im ländlichen Raum gemeinsam gestalten“ /ArgeFlurb 1998/.

Diese Entwicklung hatte auch Auswirkungen auf die ländliche Bodenordnung. Wurden bis zu diesem Zeitpunkt vor Anordnung der Bodenordnungen reine sektorale agrarstrukturelle Planungen durchgeführt (Agrarstrukturelle Vorplanungen, Agrarstrukturelle Entwicklungsplanungen – tlw. gemeindebezogen, tlw. großräumig), erweiterten sich die Inhalte diese Planungen dann sukzessive. Weiterhin wurden umfangreiche Beteiligungsprozesse für die Erstellung dieser Konzepte durchgeführt. Das Ergebnis war ein Wandel von den sektoralen agrarstrukturellen Planungen zu einer integrierten ländlichen Entwicklung (ILE). Die klassischen Instrumente (Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, Flurbereinigung/Flurneuordnung, Dorferneuerung) werden dabei als Teil des regionalen Entwicklungsprozesses verstanden /Thiemann 2006/. Im Jahre 2004 wurden die Erstellung der integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte (ILEK) sowie des Regionalmanagements (RM) als Fördertatbestände in den Rahmenplan „Förderung der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ aufgenommen.

Ein zusätzlicher Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums wurde durch die EU ermöglicht. Seit 1991 können modellhaft innovative Aktionen im ländlichen Raum über das EU-Förderprogramm LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) gefördert werden.

Die Bundesländer nutzen diese unterschiedlichen Möglichkeiten sehr differenziert. Werden in einzelnen Bundesländern fast flächendeckend LEADER-Förderregionen errichtet und nur das LEADER-Programm angeboten (z. B. Schleswig-Holstein), bieten andere Bundesländer (z. B. Rheinland-Pfalz, Sachsen) die Förderung von ILEK/REG und LEADER an /Gellner 2011/. Ergänzend hierzu hat der Bund seit 2001 noch den Wettbewerb „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ mit diversen Fördermöglichkeiten geschaffen.

### 5 PLANERISCHE DURCHFÜHRUNG VON FLURBEREINIGUNGSVERFAHREN

#### 5.1 Auswirkungen der Veränderung der natur-schutzrechtlichen Bestimmungen

Die in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich weiterentwickelte Naturschutzgesetzgebung hatte auch auf die ländliche Bodenordnung starke Auswirkungen. Den ersten Schritt dazu bildete die Eingriffsregelung, die mit der Einführung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) im Jahre 1976 eingeführt wurde. Im Rahmen der Eingriffsregelung ist zuerst die Zulässigkeit von Eingriffen zu prüfen und, wenn dies gegeben ist, sind landespflegerische Kompensationsmaßnahmen (Abb. 1) festzulegen. Die Auswirkungen der Eingriffsregelung auf die Flurbereinigung wurde erst in den neunziger Jahren deutlich und auch in der avn dargestellt /Dippold 1990/, /Maucksch 1991/.

Mit der Einführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) im Jahr 1990 ist es erforderlich geworden, die



Abb. 1 | Landschaftspflegerische Kompensationsmaßnahme



Abb. 2 | Spurbahnweg

Umweltauswirkungen einer Flurbereinigung auf einen erweiterten Katalog hin abzu prüfen. Nicht nur Tiere, Pflanzen, die biologische Vielfalt, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft sind wie bei der Eingriffsregelung zu berücksichtigen, sondern auch Auswirkungen auf den Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, auf Kultur- und sonstige Sachgüter sowie auf die Wechselwirkungen zwischen den vorgenannten Schutzgütern. Neu hinzugekommen sind in der Umweltverträglichkeitsprüfung die Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung /Schumann & Haas 2011/, /Maucksch 1995/.

Mit dem kontinuierlich steigenden Einfluss des EU-Rechts sind weitere neue ökologische Rahmenbedingungen bei der Durchführung von Flurbereinigungsverfahren zu beachten.

Durch die bereits 1979 erlassene Vogelschutzrichtlinie 79/409<sup>1</sup> wurden die Vorgaben über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten gegeben, während die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH) 92/43<sup>2</sup> ab 1992 ergänzende Vorgaben zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen gibt. Als Ausfluss dieser Richtlinien mussten die Länder das ökologische Netz Natura 2000, das aus FFH-Gebieten und Vogelschutzgebieten besteht, ausweisen. Für die Flurbereinigung hatte dies die Auswirkung, dass eine Verträglichkeitsprüfung und eine Artenschutzprüfung durchzuführen ist /Schumann & Haas 2011/.

## 5.2 Neue Anforderungen an den ländlichen Wegebau

Durch die kontinuierliche Weiterentwicklung der Mechanisierung in der Landwirtschaft entstanden neue Anforderungen an die Qualität der Hauptwirtschaftswege in der Landwirtschaft. Diese Wege müssen heute für eine sehr hohe Beanspruchung ausgebaut werden, um mit der technischen Entwicklung und der Belastung mit hohen Achslasten Schritt zu halten. Weiterhin ist in Bezug auf die Ausbaubreite im letzten Jahrzehnt ein deutlicher Wandel erkennbar. Ausbaubreiten von 4 m oder sogar noch darüber hinaus sind für Hauptwirtschaftswege keine Seltenheit mehr. Die Richtlinien für den ländlichen Wegebau (RLW) werden derzeit auch aufgrund dieser Anforderungen überarbeitet.

Eine andere Herausforderung an den Wegebau entstand durch die ökologische Forderung, Wege möglichst umweltschonend auszubauen und die Versiegelung der Fläche möglichst zu minimieren. Als Konsequenz hieraus wurden Hauptwirtschaftswege tlw. als Spurbahnwege (Abb. 2) errichtet oder die Befestigung erfolgte mit Rasengittersteinen.

Durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft und die immer größeren Bewirtschaftungsflächen der einzelnen Betriebe ergibt es sich zwangsläufig, dass sich landwirtschaftliche Betriebe mit ihren Betriebsflächen auf mehrere Gemarkungen erstrecken. Dieser Trend wird durch den verstärkten Anbau insbesondere von Mais für Biogasanlagen in den letzten zehn Jahren noch verstärkt. Als Konsequenz hieraus ergibt sich, dass aus agrarstrukturellen Gründen die Anlage eines gemarkungsübergreifenden Wegenetzes unbedingt erforderlich ist /DLKG 2012/, /Thomas 2013/. Die Konzeption und Erstellung eines solchen Wegenetzes wird, auch mangels eines ausreichenden kommunalen Planungsinstrumentes, eine Aufgabe für die Zukunft sein.

Aus agrarischer Sicht sind möglichst große Bewirtschaftungsblöcke mit Schlaglängen von über 500 m anzustreben. Diese Aufgabe ist in manchen Regionen, wo der Pachtanteil inzwischen über 80 % liegt, schwierig umzusetzen, da eine Erschließung für jedes einzelne Flurstück zu gewährleisten ist. Durch die betriebswirtschaftlich notwendige Verlängerung der Schlaglängen gibt es in Ackerlagen tlw. ökologische Probleme, da durch den Wegfall von unbefestigten, aber ökologisch wertvollen Erdwegen Vernetzungs- und Saumstrukturen als landschaftspflegerische Elemente verloren gehen. Zur Lösung dieser Problematik sind flexible Lösungen, wie z. B. Blüh- und Krautstreifen, innerhalb der Blöcke parallel zur Bewirtschaftungsrichtung erforderlich.

## 5.3 Wasserwirtschaft in der ländlichen Bodenordnung

Die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen in der Flurbereinigung wurden seit Mitte des letzten Jahrhunderts sehr stark verändert. Nach dem zweiten Weltkrieg war aufgrund der politischen Vorgaben die Ernährungssicherstellung und damit die Nutzbarmachung aller

<sup>1</sup> EU-Richtlinie 2009/147/EG des Rates vom 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie – kodifizierte Fassung, ABl. Nr. L 20 vom 26.01.2010 S. 7, zuletzt geändert durch RL 2013/17/EU vom 10.06.2013 (ABl. L 158, S. 193)).

<sup>2</sup> EU-Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie, ABl. L 206 S. 7, zuletzt geändert durch RL 2013/17/EU vom 10.06.2013 (ABl. L 158, S. 193)).

potenziell landwirtschaftlichen Nutzflächen das höchste Ziel. Als Folge dieser Vorgaben wurden Gewässer begradigt und befestigt ausgebaut sowie flächenhafte Drainagen erstellt. In den siebziger und achtziger Jahren erfolgte ein Umdenken in diesem Prozess. Künstliche Wasserbaumaßnahmen und Drainagen wurden auf das unbedingt notwendige Maß reduziert und das Grundziel – Wasser in der Fläche zurückzuhalten – als strategischer Wandel angestrebt.

Dieser Umdenkprozess wurde in den letzten 25 Jahren aktiv gestaltet und unterstützt. Teilweise waren Gewässerentwicklungsmaßnahmen auch Anlass für die Anordnung von Flurbereinigungsverfahren. Beispielhaft kann hierzu Folgendes aufgeführt werden /Dippold 1992/, /Fehres & Thiemann 2013/, /Thomas 2013/:

- Ausweisung von Gewässerrandstreifen zur Schaffung von natürlichem Retentionsraum,
- Rückbau von befestigten Gewässern zur Verminderung der Fließgeschwindigkeit,
- Renaturierung von begradigten Gewässern (Abb. 3), Schaffung von abwechslungsreichen Uferbeschaffenheiten und Bepflanzung mit standorttypischen Gehölzen,
- Bau von großmaßstäbigen Plattendurchlässen anstelle von kleinen Rohrdurchlässen auch zur ökologischen Durchgängigkeit,
- Errichtung von Furten statt Durchlässen,
- Errichtung von Fischtrepfen,
- Entfernung von Wehren.



Abb. 3 | Gewässerrenaturierung

Dieser Prozess wird intensiviert durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie<sup>3</sup>. Die von der EU geforderten Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerqualität sind vielfach ohne Bodenordnungsmaßnahmen nicht möglich.

## 5.4 Kostenreduzierungen und Beschleunigungsfragen

Ein weiteres wichtiges Thema in den letzten Jahrzehnten war die Frage, wie die Kosten in den Flurbereinigungsverfahren reduziert werden können. Bei den Verfahrenskosten sind dabei zwei Ansätze sehr stark umgesetzt worden. Zum einen ist die Automation von

Prozessen mithilfe der Datenverarbeitung und der Messtechnik kontinuierlich weiterentwickelt worden (siehe Abschnitt 7). Zum anderen wurden in den Flurbereinigungsverwaltungen im Sinne der Einführung neuer Steuerungsmodelle auch die Arbeitsprozesse überprüft und im Sinne eines „Business Reengineering“ Strukturen und Verwaltungsprozesse optimiert und damit die Verwaltungsprozesse effizienter gestaltet.

Um die Ausführungskosten zu reduzieren, wurden in einzelnen Bundesländern die dort bestehenden Finanzierungshöchstgrenzen (€/ha) herabgesetzt. Als Konsequenz hieraus musste das Ausbavolumen reduziert werden, vielfach können nur noch Hauptwirtschaftswege befestigt werden. Ein weiterer Ansatz zur Reduzierung der Ausführungskosten ist die Senkung der Vermessungskosten. Neben den im Abschnitt 7 beschriebenen technischen Entwicklungen wurden verstärkt Anstrengungen unternommen, den Vermessungs- und Abmarkungsaufwand zu reduzieren /Bottler 2002/, /Schumann 2002/, /Durben & Thomas 2013/. Diese Möglichkeiten werden durch den von den Vermessungsgesetzen der einzelnen Bundesländern vorgegebenen gesetzlichen Rahmen reglementiert.

Neben dem Ziel, die Kosten der Flurbereinigungsverfahren zu reduzieren, wurde versucht, die Verfahrenslaufzeiten zu minimieren. In einzelnen Bundesländern wurden dabei spezielle Begriffe für diese Verfahren geprägt (z. B. Niedersachsen – Sprinterverfahren /Gerdes 2011/, Baden-Württemberg – FOKUS-Verfahren /MLR 2009/). In anderen Bundesländern (z. B. Rheinland-Pfalz) wurde versucht, die Prüfprozesse auf das unbedingt notwendige Maß zu reduzieren.

## 5.5 Weitere aktuelle planerische Fragestellungen

In den vergangenen 25 Jahren traten zusätzlich zu den o. a. Aspekten auch immer wieder neue Fragestellungen auf, die in Flurbereinigungsverfahren zu berücksichtigen sind.

Im Rahmen der „BSE-Krise“ vor über zehn Jahren wurde von der damaligen Bundesregierung eine Neuausrichtung der Agrarpolitik (sog. Agrarwende) in die Wege geleitet. Kernpunkt der Agrarwende war ein neuer Qualitätsbegriff, der über den reinen Produktwert hinaus im Sinne der Agenda 21 (Zusammenführung von ökonomischen, ökologischen und sozialen Faktoren) auch die Nachhaltigkeit berücksichtigt /Thiemann 2002/. Die Art und Weise der Erzeugung soll dabei die Qualität landwirtschaftlicher Produkte bestimmen (Vorgang der Herstellung und Vermarktung; umweltverträglicher Anbau, artgerechte Tierhaltung, Regionalität, gesicherte Herkunft). Die Umsetzung dieser Forderungen sollten nach Möglichkeit in den Bodenordnungsverfahren unterstützt werden.

Seit der Jahrtausendwende sind die Auswirkungen des Klimawandels in der öffentlichen Diskussion. Auch wenn dies auf den ersten Blick so nicht wahrgenommen wurde, hat das auch Auswirkungen auf die ländliche Bodenordnung /DVW-Schriftenreihe 2010/. Verstärkt wurde dies durch die politische Entscheidung, aus der Atomkraft auszusteigen und zukünftig regenerative Energien zu nutzen (Energiewende). In der ländlichen Bodenordnung müssen die Voraussetzungen zur effektiven Erzeugung von regenerativen Energien an

<sup>3</sup> EU-Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, zuletzt geändert durch Richtlinie 2009/31/EG.



Abb. 4 | Erneuerbare Energien

den richtigen Standorten (Abb. 4) geschaffen werden /Schumann & Thiemann 2012/, /Schumann 2013/. Weiterhin müssen Erschließungsfragen (Zuwegungen, Leitungen) rechtlich geregelt werden.

Als Konsequenz der Energiewende besteht ein verstärkter Bedarf an Holz als Brennstoff /DVW-Schriftenreihe 2010/. In diesem Zusammenhang ist das Waldpotenzial, das im Privatwald vorhanden ist, von besonderer Bedeutung. Der Privatwald umfasst eine Gesamtfläche von 4,8 Mio. ha (ca. 47 % der bundesdeutschen Waldfläche einschließlich Treuhandwald). Davon entfallen 3,7 Mio. ha auf die Besitzkategorie des Kleinprivatwaldes (bis 200 ha), zum Großteil sogar auf die Besitzkategorie Kleinstprivatwald (bis 5 ha) /Hinz 2012/. Gerade im Kleinprivatwald und Kleinstprivatwald bestehen starke strukturelle Probleme in unterschiedlichen Facetten (fehlende Erschließung, starke Besitzersplitterung, Grenzsicherheit), die eine Nutzung des Holzes teilweise gänzlich unmöglich machen. Aus diesem Grund werden in den letzten Jahren verstärkt Waldflurbereinigungen durchgeführt, um diese Defizite zu beseitigen /Hinz 2012/. Diese Verfahren müssen so durchgeführt werden, dass sie betriebs- und volkswirtschaftlich sinnvoll sind /Berens et al. 2012/. In der avn wurde schon frühzeitig, z. B. in /Oberholzer 1997/, diese Problematik aufgegriffen.

Ein weiteres, aktuelles Thema ist der politische Wunsch, den Flächenverbrauch für außerlandwirtschaftliche Nutzungen zu reduzieren. In Verbindung mit Bodenordnungsverfahren ist ein zielführendes Flächenmanagement gefragt, um Planungen einschließlich der landespflegerischen Kompensationen verschiedenster Planungsträger effektiv und flächenschonend umsetzen zu können. Ein Ansatz hierzu ist die Errichtung von Flächenpools /Harnischfeger 2011/. Weiterhin können in der Flurbereinigung landespflegerische Fremdplanungen teilweise optimiert werden, sodass weniger landwirtschaftliche Nutzfläche zur Umsetzung benötigt wird.

## 6 FINANZIERUNG DER LÄNDLICHEN BODENORDNUNG

Mit dem Einfügen von Artikel 91a in das Grundgesetz wurde die „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 1969 zu einer Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern erhoben. Seit dieser Zeit war die Finanzierung der ländlichen Bodenordnung mit

Bundesmitteln möglich. Die Umsetzung erfolgte über das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz) von 1969 sowie die jeweiligen Rahmenpläne. Der Bund erstattet dabei den Ländern 60 % der entstandenen Ausgaben.

Seitens der EU war die Förderung von Flurbereinigungsmaßnahmen in strukturschwachen Gebieten bis 1999 im Rahmen der Strukturfonds möglich. In den alten Bundesländern erfolgte diese Förderung nicht flächendeckend, sondern lediglich in den sogenannten „5b-Gebieten“. Für die neuen Bundesländer erfolgte die Förderung im Rahmen der sogenannten „Ziel-1 Förderung“.

Mit der Agenda 2000 wurde die Förderung der ländlichen Entwicklung zur sogenannten „zweiten Säule“ der gemeinsamen Agrarpolitik ausgebaut (EAGFL, Abteilung Garantie). Zu dem Förderspektrum zählt auch die Flurbereinigung. Da der überwiegende Teil der EU-Programme auch Gegenstand der GAK ist, wurden die Fördergrundsätze der GAK als Rahmenregelung vorgelegt und von der EU-Kommission genehmigt.

## 7 ENTWICKLUNG DER TECHNIK UND AUTOMATION IN DER FLURBEREINIGUNG

Die technische Bearbeitung der Flurbereinigungsverfahren entwickelte sich in den letzten 25 Jahren wie in fast allen Bereichen der Gesellschaft und Wirtschaft sehr stark und schnell.

Bei der vermessungstechnischen Bearbeitung wurden vor 25 Jahren schwerpunktmäßig terrestrische Messmethoden eingesetzt. Einzelne Bundesländer setzten weiterhin die Luftbildmessung ein. Die photogrammetrische Bearbeitung wurde dabei so weiterentwickelt, dass mit ihr sehr effizient und kostengünstig Koordinaten in der benötigten Genauigkeit gewonnen werden können /Durben & Thomas 2013/, /Fehres & Tessmer 2000/. Ein weiterer Entwicklungsschritt erfolgte diesbezüglich im letzten Jahrzehnt durch die Entwicklung der digitalen Photogrammetrie, die sukzessive die bis zu diesem Zeitpunkt angewendete analoge Photogrammetrie ablöste. Die terrestrische Vermessung wird inzwischen vielfach durch GPS-Messungen ersetzt, sofern hierfür die Voraussetzungen gegeben sind. In Waldgebieten und in Ortslagen werden bei Flurbereinigungsverfahren weiterhin noch die terrestrischen Methoden eingesetzt.

Auch in der Bearbeitung im Innendienst hat sich ein starker Wandel vollzogen. Der erste Schritt war in fast allen Bundesländern die Automation der Registerarbeiten /Limbach 1994/. Danach folgte die Einführung der grafischen Datenverarbeitung. Hier wurden in den verschiedenen Bundesländern unterschiedliche Verfahren und Produkte eingesetzt. Im Hinblick auf die Einführung von ALKIS als Basisprodukt der Vermessungs- und Katasterverwaltungen der einzelnen Bundesländer konzipierte die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft „Nachhaltige Landentwicklung“ /ARGE Landentwicklung 1998/ ein Konzept für die automationsgeschützte Bearbeitung in einem modernen GI-System. Dieses System (LEFIS = Landentwicklungsfachinformationssystem) wird als komplexes Bearbeitungssystem für Bodenordnungsverfahren demnächst von sechs beteiligten Bundesländern gemeinsam implementiert /Durben & Thomas 2013/, /Fehres 2012/. Damit wird die komplette automatisierte Bearbeitung von Verfahren auf zukunftsorientiertem Stand ermöglicht.

## 8 DORFERNEUERUNG UND DORFINNENENTWICKLUNG

Die Herausforderungen und damit auch die Aufgabenstellungen in Bezug auf die Weiterentwicklung der Dörfer haben sich in den letzten Jahrzehnten stark gewandelt. Dieser Wandel spiegelt sich auch in den Inhalten der Dorfentwicklungskonzepte wieder. Während bis zu den 1980er- und 1990er-Jahren der Schwerpunkt auf baulichen und gestalterischen Maßnahmen lag, wurde der Inhalt danach ganzheitlich und deckt ökonomische, soziologische, ökologische und kulturelle Ziele ab /Dippold 1993b/, /Rill 2013/.

Als eine der wichtigsten Aufgabenstellungen hat sich die Sicherung der Nahversorgung herausgestellt. Die Grundversorgung der Bevölkerung im Hinblick auf Lebensmittel, medizinische Versorgung, aber auch in Bezug auf Kindergärten und Schulen befindet sich, insbesondere in dünn besiedelten ländlichen Räumen, immer mehr im Rückzug. Hier gilt es, für die Zukunft flexible und innovative Lösungen zu finden, damit der ländliche Raum als Lebens- und Arbeitsraum zukunftsfähig ist. Neben der Sicherung und Entwicklung des Nahverkehrs ist die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichend dimensionierten Breitbandanschlüssen die wichtigste Aufgabe im Bereich der Infrastruktureinrichtungen. Mit der Aufnahme in den Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ im Jahre 2008 wurden die Voraussetzungen für eine Förderung der Erstellung einer hochwertigen Breitbandversorgung in ländlichen Gebieten geschaffen /Strunk 2011/.

Aus verschiedenen Gründen (Reduzierung des Flächenverbrauches, Kosten der Infrastruktureinrichtungen, Sozialgefüge) ist es immer wichtiger geworden, anstelle der Schaffung von neuen Baugebieten am Ortsrand eine gezielte Innenentwicklung zu betreiben /Kötter & Voß 2013/. Hierzu sind bodenordnerische Maßnahmen, die entweder nach den Bestimmungen des Baugesetzbuches oder des Flurbereinigungs-gesetzes /Schumann 2009/ durchgeführt werden können, in Verbindung mit einer gezielten Bauleitplanung unumgänglich. Dies gilt umso mehr für Regionen, die aufgrund des demografischen Wandels mit einem Bevölkerungsrückgang zu rechnen haben.

## 9 ENTWICKLUNG DES NUTZUNGSTAUSCHES

Aufgrund des hohen Pachtanteils bei landwirtschaftlichen Betrieben insbesondere in den Realteilungsgebieten ist eine durchgreifende agrarstrukturelle Verbesserung oft nur dann möglich, wenn auch die Pachtverhältnisse geändert und die Pachtflächen arrondiert werden /Thiemann 2002/. Aufgrund dieser Tatsache wurden in den 1990er-Jahren verstärkt Überlegungen angestellt, wie die Strukturverbesserung in der Landwirtschaft durch Arrondierung der Pachtflächen auf freiwilliger Basis erfolgen kann /Schäuble 2007/. Diese Arrondierung kann entweder mit einem Neuordnungsverfahren kombiniert oder auch unabhängig von einer Bodenordnung durch einen Pachttausch über einen längeren Zeitraum durch langfristige Pachtverträge erfolgen /NLKV 2000/. In der avn wurde dieser Ansatz frühzeitig und intensiv dargestellt /Thiemann 2002/, /Schäuble 2003/, /Schäuble 2008/, /Schäuble 2008b/, /Thiemann 2009a/.

<sup>4</sup> Ministerialblatt 1992, Nr. 8, S. 247.

Ideengeber für den Nutzungstausch waren Initiativen in Rheinland-Pfalz. Mit dem „Landtausch- und Pachtförderungsprogramm für die Land- und Forstwirtschaft (LPPF)“ vom 12.05.1992<sup>4</sup> wurden vor allem in dem Teilprogramm Förderung der Bildung rationeller Bewirtschaftungseinheiten Fördermöglichkeiten zur Arrondierung von Pachtflächen angeboten /NLKV 2000/.

Aufgrund der positiven Erfahrungen in Rheinland-Pfalz sowie auch einigen anderen Bundesländern wurde im Rahmenplan 2002 bis 2005 der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ der freiwillige Nutzungstausch als neues Instrument eingeführt /Schäuble 2007/.

Der Nutzungstausch findet insbesondere in den süddeutschen Bundesländern (Realteilungsgebiete) Anwendung, während hierfür in den norddeutschen Ländern durch das dortige Erbrecht keine Notwendigkeit für einen Einsatz dieses Instruments besteht. In den neuen Bundesländern sind die Agrarlandschaften durch eine großflächige, arrondierte Besitz- und Nutzungsstruktur geprägt. Für einen Nutzungstausch besteht daher kein großer Bedarf /Thiemann 2007/.

## 10 FAZIT

Die ländliche Bodenordnung hat sich in den letzten Jahrzehnten zu einem wichtigen Instrument zur Entwicklung der ländlichen Räume fortentwickelt und den gesellschaftlichen Anforderungen angepasst. Dabei muss das Verfahren entsprechend der Aufgabenstellungen zielgerichtet und lösungsorientiert eingesetzt werden. Wirkungsanalysen und gesamtwirtschaftliche Untersuchungen haben die Durchführung von Flurbereinigungsverfahren aus volkswirtschaftlicher Sicht als sinnvoll bestätigt /Mosiek et al. 2007/. Nur mit einem gezielten Bodenmanagement können einerseits die betriebswirtschaftlichen Defizite gerade in Realteilungsgebieten behoben werden und andererseits wichtige infrastrukturelle und ökologisch sowie wasserwirtschaftlich notwendige Maßnahmen umgesetzt werden.

## LITERATUR

**ARGE Landentwicklung (1998):** Leitlinien Landentwicklung – Zukunft im ländlichen Raum gemeinsam gestalten. In: Schriftenreihe der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft ARGE Landentwicklung, 18.

**Berens, W.; Mosiek, T.; Siemes, A. (2012):** Leistungsvergleich nach Art. 91 des GG am Beispiel des Projektes „Wertschöpfungsanalyse der Waldflurbereinigung – Ergebnisse der Sonderarbeitsgruppe Leistungsvergleich des AK I der ARGE Landentwicklung“. BMS Consulting, Abschlussbericht, Dezember.

**Bottler, K. (2002):** Vermessung und Abmarkung in ländlichen Bodenordnungsverfahren. In: Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung, 37.

**Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft:** [www.bmel.de](http://www.bmel.de)

**DLGK-Schriftenreihe (2012):** Wege in die Zukunft!? Neue Anforderungen an ländliche Infrastrukturen, 9

**DVW Schriftenreihe (2010):** Klimawandel und Landnutzung in Deutschland – Anforderungen an die Landentwicklung. Leitfaden und Positionspapier des DVW Arbeitskreis 5 (Landmanagement), 65.

**Dippold, R. (1990):** Wechselbeziehungen zwischen Landschaftspflege und Agrarstruktur in der Flurbereinigung. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 97(1990)4, 133 – 138.

- Dippold, R. (1992):** Zur Verwirklichung naturnaher Gewässergestaltung im ländlichen Raum – Ziele, Grundlagen und Instrumente. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 99(1992)4, 153–163.
- Dippold, R. (1993a):** Besonderheiten bei der ländlichen Bodenordnung in Ostdeutschland. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 100(1993)7, 277–281.
- Dippold, R. (1993b):** Leitlinien der Dorferneuerung in den 90er Jahren. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 100(1993)8/9, 334–344.
- Durben, H.; Thomas, J. (2013):** Vermessungstechnik und Geoinformation in der Flurbereinigung. In: Kummer, K.; Frankenberger, J. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen. Wichmann, Berlin/Offenbach, 553–572.
- Fehres, J. (2012):** Beginn der Implementierung des neuen Fachdatenmodells „Landentwicklung“ – LEFIS – zum zukünftigen Einsatz in der ländlichen Bodenordnung. In: allgemeine vermessungs-nachrichten (avn), 119(2012)5, 158–167.
- Fehres, J.; Tessmer, G. (2000):** Neue Wege zur kostengünstigen Gewinnung von Vermessungsergebnissen in Bodenordnungsverfahren nach dem FlurbG. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 107(2000)6, 198–203.
- Fehres, J.; Thiemann, K.-H. (2013):** Zentrale Handlungsfelder der Bodenordnung und des Landmanagements. In: Kummer K.; Frankenberger, J. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen. Wichmann, Berlin/Offenbach, 377–406.
- Gellner, D. (2011):** Regionalisierte Förderung der ländliche in Entwicklung in Sachsen – Erfahrungen und Ausblick. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 118(2011)2, 43–48.
- Gerdes, H.-L. (2011):** Effektivität von „Sprinterverfahren“ nach dem Flurbereinigungsgesetz. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 118(2011)3, 82–88.
- Harnischfeger, A. (2011):** Rahmenkonzept Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg – ein Erfolgsmodell der Thüringer Landentwicklungsverwaltung. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 118(2011)2, 68–72.
- Hinz, S. A. (2012):** Ganzheitliches Wertschöpfungsmodell der Waldflurbereinigung und deren Effizienzsteigerung. Dissertation an der Universität der Bundeswehr München, Fakultät für Bauingenieurwesen und Umweltwissenschaften.
- Kötter, T.; Voß, W. (2013):** Dorferneuerung, Dorferneuerung, Dorfumbau. In: Kummer, K.; Frankenberger, J. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen. Wichmann, Berlin/Offenbach, 221–260.
- Limbach, G. (1994):** Die Registerarbeiten in der Landeskulturverwaltung Rheinland-Pfalz – heute und morgen. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 101(1994)8/9, 327–331.
- Mauksch, W. (1991):** Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und die Flurbereinigung. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 98(1991)3, 89–104.
- Mauksch, W. (1995):** Wird die Umweltverträglichkeitsprüfung mißbraucht? In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 102(1995)3, 114–129.
- Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg (2009):** Fokus-Verfahren – die schnelle Flurneuordnung. MLR, 05/2009.
- Mosiek, T.; Pieper, T.; Kasten, T. (2007):** Entwicklung und Einführung eines Konzeptes zur Wirkungsanalyse und -prognose für Bodenordnungsverfahren in Rheinland-Pfalz, Abschlussbericht Phase I und II. Schriftenreihe Landentwicklung und Ländliche Bodenordnung des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz, Sonderheft 19/2007.
- NLKV (2000):** Nutzungstausch – eine neue Initiative zur Schaffung wettbewerbsfähiger Schlaggrößen auf Pachtbasis. In: Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung Rheinland-Pfalz, 13 (Sonderheft).
- Oberholzer, G. (1997):** Die heutige Problemlage der Waldflurbereinigung. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 104(1997)4, 125-136.
- Rill, L. (2013):** Prozesse und Instrumente der Dorferneuerung. In: Kummer, K.; Frankenberger, J. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen. Wichmann, Berlin/Offenbach, 261–296.
- Schäuble, D. (2003):** Freiwilliger Nutzungstausch – eine neue Initiative? In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 110(2003)5, 189–196.
- Schäuble, D. (2007):** Nutzungstausch auf Pachtbasis als neues Instrument der Bodenordnung. Dissertation. Schriftenreihe des Studiengangs Geodäsie und Geoinformation der Universität der Bundeswehr München, 82.
- Schäuble, D. (2008a):** Der Nutzungstausch im europäischen Ausland als Vorbild zur Verbesserung der deutschen Rahmenbedingungen. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 115(2008)2, 46–53.
- Schäuble, D. (2008b):** Die gegenwärtige Praxis des Nutzungstausches in Deutschland. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 115(2008)2, 54–63.
- Schumann, M. (2002):** Das Vermessungskonzept. In: Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung, 37.
- Schumann, M. (2009):** Baulandbereitstellung und Dorffinnenentwicklung in der Flurbereinigung. In: Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement (zfv), 134(2009)5, 287–296.
- Schumann, M. (2013):** Landmanagement – Voraussetzung zur effizienten Entwicklung von Energielandschaften. In: Flächenmanagement und Bodenordnung (fub), 75(2013)5, 231–237.
- Schumann, M.; Haas, S. (2011):** Berücksichtigung des Artenschutzes und von Natura 2000 in der Flurbereinigung in Rheinland-Pfalz. In: Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement (zfv), 136(2011)5, 267–274.
- Schumann, M.; Thiemann, K.-H. (2012):** Ländliche Bodenordnung zur Unterstützung der Energiewende. In: Klärle, M. (Hrsg.): Erneuerbare Energien unterstützt durch GIS und Landmanagement. Wichmann, Berlin/Offenbach, 142–166.
- Strunk, A. (2011):** Breitbandversorgung im ländlichen Raum – Rahmen- und Förderbedingungen in Schleswig-Holstein. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 118(2011)2, 59–67.
- Thiemann, K.-H. (2002):** Aktuelle Fragen der Ländlichen Entwicklung. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 109(2002)1, 16–25.
- Thiemann, K.-H. (2006):** Landmanagement im Kontext der Integrierten Ländlichen Entwicklung. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 113(2006)6, 202–210.
- Thiemann, K.-H. (2007):** Bodenordnungsbedarf trotz Großflächenbewirtschaftung? In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 114(2007)1, 28–33.
- Thiemann, K.-H. (2009a):** Stand und Perspektiven der freiwilligen Bodenordnung (Land- und Nutzungstausch). In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 116(2009)10, 334–341.
- Thiemann, K.-H. (2009b):** Das Landentwicklungsverfahren nach § 86 FlurbG aus Sicht der Rechtsprechung zu Art. 14 GG. In: Allgemeine Vermessungs-Nachrichten (AVN), 116(2009)10, 342–349.
- Thomas, J. (2013):** Kulturbau und Malioration in der Flurbereinigung. In: Kummer, K.; Frankenberger, J. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen. Wichmann, Berlin/Offenbach, 573–620.
- Wingerter, K.; Mayr, C. (2013):** Flurbereinigungsgesetz – Standardkommentar. 9. Auflage. Agricola-Verlag, Butjadingen.

## Dipl.-Ing. Martin Schumann

REFERATSLEITER LÄNDLICHE ENTWICKLUNG,  
LÄNDLICHE BODENORDNUNG  
AUFSICHTS- UND DIENSTLEISTUNGSDIREKTION

Willy-Brandt-Platz 3 | 54290 Trier  
martin.schumann@add.rlp.de

