

Landentwicklung in Bayern – Neue Wege in der Verantwortung für den ländlichen Raum

Maximilian Geierhos

Zusammenfassung

Auf der Grundlage der landespolitischen Vorgaben für eine umfassende Verwaltungsreform und der gemeinsamen Leitlinien des Bundes und der Länder hat sich die bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung in den vergangenen Jahren neu orientiert. Der anhaltende einschneidende Personalabbau wurde mit Verwaltungsvereinfachungen, einer Organisationsreform und der Einführung neuer Steuerungselemente verbunden. So ist es der Verwaltung gelungen, ihren Partnern im ländlichen Raum mit Flurneuordnung, Dorferneuerung und Regionaler Landentwicklung attraktive Dienstleistungen anzubieten. Die Nachfrage kann heute mit den rückläufigen Personalressourcen kaum mehr gedeckt werden. Die Verwaltung richtet sich mit ihrem umfassenden Landmanagement am Nachhaltigkeitsprinzip und am Ziel einer neuen Verantwortungsgemeinschaft zwischen Bürger und Staat aus.

Summary

Based on the political targets of a comprehensive reform of administration as well as on the common guidelines of the Federation and the federal states, the rural development service in Bavaria has been restructured during the past several years. A still ongoing drastic reduction of staff has been combined with a simplification of administrative regulations, an organizational reform of the administrative authorities and the introduction of new management tools. Thus the administration succeeded to offer its partners in the rural areas the attractive services of land consolidation, village renewal and rural development on the level of small regions. The demand for these services can hardly be met with the declining resources of staff. With its comprehensive land management the administration is oriented towards the principles of sustainability and the target of a new common responsibility of citizens and public authorities.

1 Einleitung

Vor fünf Jahren haben die Agrarminister des Bundes und der Länder mit ihren »Leitlinien Landentwicklung – Zukunft im ländlichen Raum gemeinsam gestalten« die Grundlagen und Ziele für die Arbeit der Landentwicklungsverwaltungen in den Bundesländern neu und zeitgemäß beschrieben. Bereits zwei Jahre zuvor hatte die Bayerische Staatsregierung ihr Konzept zur Reform der Verwaltung für Ländliche Entwicklung beschlossen. Diese beiden Grundsatzpapiere wurden ergänzt

- im Jahr 2000 durch eine Regierungserklärung zur Ausrichtung aller Bereiche der Landesentwicklung auf das Prinzip der Nachhaltigkeit sowie

- im Jahr 2003 durch ein 12-Punkte-Programm zur Bayerischen Agrarpolitik, mit dem die strukturpolitische Bedeutung der Ländlichen Entwicklung durch Flurneuordnung, Dorferneuerung und Regionale Landentwicklung bestätigt wurde.

2 Reform der Landentwicklung in Bayern

Die auf dem Gutachten einer Unternehmensberatung basierende und mit einem ausführlichen Kabinettsbeschluss vorgegebene Reform der Verwaltung für Ländliche Entwicklung wurde und wird in einer ganzen Reihe von Teilbereichen umgesetzt, die hier nur stichwortartig angesprochen werden sollen:

- Stellenabbau von ca. 30 % gegenüber dem Ausgangsstand von 1993;
- Beibehaltung der äußeren Behördenstruktur mit sieben Direktionen für Ländliche Entwicklung, an denen jeweils die untere und obere Flurbereinigungsbehörde zusammengefasst sind;
- Beibehaltung des bewährten bayerischen Genossenschaftsprinzips mit weitgehender Übertragung der Zuständigkeiten der unteren Flurbereinigungsbehörde auf die Teilnehmergemeinschaft;
- umfassende Reform der Organisationsstruktur in den Direktionen für Ländliche Entwicklung mit der Schaffung flexibler und schlagkräftiger Organisationseinheiten im operativen Bereich;
- Erarbeitung eines umfassenden Personalentwicklungs-konzeptes;
- Verwaltungsvereinfachung und Reduzierung von Standards auf der Grundlage einer breiten Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; Einführung von Methoden des Projektmanagements;
- Einführung einer am spezifischen Arbeitsvolumen der einzelnen Projekte orientierten Verfahrensbewertung als Steuerungsmodell für den Einsatz der Personalressourcen;
- Einführung einer eigenverantwortlichen Jahresarbeitsplanung als weiteres Steuerungselement auf der operativen Ebene.

Gleichzeitig mit den Reformvorgaben wird der Verwaltung aber auch die fachlich-politische Zielorientierung neu und zeitgemäß formuliert. Demnach gilt es für die Verwaltung, »... ihre spezifische Fachkompetenz und ihre Instrumentarien zur Abfederung und Steuerung des Strukturwandels sowie zur Lösung komplexer, vielfach auf das Eigentumsrecht sowie auf Grund und Boden be-

zogener Probleme ...« einzubringen. Der Beitrag der Landentwicklung zur Zukunftssicherung der ländlichen Räume beruht auf dem Einsatz bürgerlich und inhaltlich ganzheitlich gestalteter Planungs-, Diskussions- und Abstimmungsprozesse sowie effizienter rechtlicher und das Eigentum garantierender Umsetzungsinstrumente (Bodenordnung). Der dazu gesetzte Handlungsrahmen umfasst vier wesentliche Bereiche:

1. Die Effizienzsteigerung der unternehmerisch orientierten Landwirtschaft, die Unterstützung aller Wirtschaftsbereiche sowie die weitmögliche Sicherung einer flächendeckenden Landbewirtschaftung;
2. die eigentums-, sozial- und naturverträgliche Umsetzung öffentlicher und im Interesse der Landesentwicklung gebotener Großbau- und Infrastrukturmaßnahmen sowie die Ermöglichung von Entwicklungsvorhaben anderer Planungsträger;
3. die zukunftsorientierte Dorf- und Gemeindeentwicklung;
4. die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen und Ressourcen.

Die Leitlinien Landentwicklung haben diesen Handlungsrahmen aus dem erweiterten Blickwinkel aller Bundesländer fortgeführt und verdichtet. Reformbeschluss und Leitlinien sind die zentralen Zielkonzepte, an denen sich die Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung in den vergangenen Jahren orientiert hat.

3 Veränderte Rahmenbedingungen – neue Handlungsfelder

In den vergangenen Jahren haben sich die Rahmenbedingungen für die Entwicklung der ländlichen Räume – auch durch überregionale und internationale Einflüsse – tiefgreifend verändert. Neben dem landwirtschaftlichen Strukturwandel haben wir es heute mit einer Vielzahl weiterer Entwicklungen zu tun: z.B. die Globalisierung der Märkte, die Neuausrichtung der EU-Strukturpolitik, die Osterweiterung der EU, die Prognosen hinsichtlich Bevölkerungsrückgang und Verkehrszuwachs, die grundlegende Bedeutung des Prinzips der Nachhaltigkeit und nicht zuletzt die Entwicklung hin zu einer neuen Verantwortungsgemeinschaft zwischen Bürger und Staat. Mehr und mehr geht es auch darum, ein Gleichgewicht der ländlichen Räume mit der Organisations-, Wirtschafts- und Finanzkraft der Verdichtungsgebiete zu erhalten bzw. herzustellen. Die Menschen, vor allem im ländlichen Raum, fordern außerdem zunehmend eine Belebung von Gemeinschaft und Gemeinsinn sowie eine Stärkung der Eigenkräfte der Regionen. Dabei ist erkennbar, dass ihre Bereitschaft wächst, solche Entwicklungen durch ihr persönliches Engagement zu fördern.

Vor diesem Hintergrund und innerhalb des fachlich und politisch vorgegebenen umfassenden Handlungsrah-

mens ergeben sich die aktuellen und konkreten Handlungsfelder der Landentwicklung in Bayern:

3.1 Flurneuordnung – aktive Landentwicklung

Die Flurneuordnung steht als grundlegendes gesetzliches Instrument der Landentwicklung im Dienst einer integrierten Entwicklung des ländlichen Raumes. Der ökonomische Aufgabenbereich der Flurneuordnung ist untrennbar mit der Erhaltung der ökologischen Vielfalt und der landschaftlichen Schönheit der Kulturlandschaft verbunden. Die Flurneuordnung leistet einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Grundlagen einer nachhaltigen Landnutzung. Derzeit sind in Bayern über 1.700 Verfahren mit insgesamt fast 700.000 ha anhängig. Für 2003 sind ca. 200 Projekte zur Neueinleitung vorgesehen, davon mehr als die Hälfte mit 70 % der Fläche als einfache Verfahren.

In der Flurneuordnung

- beteiligen wir die Bürger bei der Vorbereitung, Planung und Ausführung von Maßnahmen zur Gestaltung der Kulturlandschaft aktiv;
- stärken wir die Wettbewerbsfähigkeit der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe nachhaltig. Die Anpassung der Wirtschaftsflächen nach Lage, Form und Größe an die durch den fortschreitenden Agrarstrukturwandel veränderten betrieblichen Erfordernisse und die Erschließung der Flurlagen durch ein zweckmäßiges Wege- und Gewässernetz führen zu einer erheblichen Einsparung an Arbeitszeit und Kosten und vermindern zugleich die Umweltbelastung und den Resourcenverbrauch;
- lösen wir die zwischen Land- und Forstwirtschaft einerseits und z. B. Naturschutz, Wasserwirtschaft oder Siedlungs- und Verkehrsplanungen andererseits bestehenden Landnutzungskonflikte eigentumsfreundlich, sozialverträglich und flächensparend. Damit sichern bzw. verbessern wir die Agrarstruktur und stärken die Wettbewerbskraft der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe sowie die Standortfaktoren ländlicher Gemeinden und Regionen;
- erhalten und stärken wir eine intakte Umwelt, die ökologische Vielfalt und den hohen Erholungswert der Landschaft und damit die Lebensqualität im ländlichen Raum.

Um eine nachhaltige Landbewirtschaftung zu sichern, haben wir das Instrument der Flurneuordnung ergänzt durch den Freiwilligen Nutzungsaustausch, der insbesondere in Gebieten mit hohem Pachtflächenanteil zur schnellen und einfachen Verbesserung der Bewirtschaftungsverhältnisse eingesetzt wird.

3.2 Dorferneuerung – für mehr Lebensqualität auf dem Land

Die Dorferneuerung dient im Rahmen der angestrebten ländlichen Entwicklung der nachhaltigen Verbesserung der Lebens-, Wohn-, Arbeits- und Umweltverhältnisse auf dem Lande, insbesondere der agrarstrukturellen Verhältnisse und städtebaulich unbefriedigender Zustände. Derzeit nehmen rund 1.800 Ortschaften in fast 600 Gemeinden am Bayerischen Dorferneuerungsprogramm teil.

Auch die Dorferneuerung baut auf eine aktive Mitwirkung der Bürger bei der Vorbereitung, Planung und Ausführung. Sie soll das selbstverantwortliche Handeln auf dörflicher und überdörflicher Ebene anregen. Da die Themen und Probleme der Dörfer heute vielfältig und komplex sind, ist ein von allen getragenes Leitbild für jedes Dorf von großer Bedeutung. Aufbauend auf dem Leitbild werden in der Dorferneuerung die speziellen Potenziale des Dorfes zu positiven Standortfaktoren ausgebaut und tragen damit zu einer nachhaltigen ländlichen Lebensqualität bei.

Das Dorf soll als eigenständiger Wohn-, Arbeits- und Wirtschaftsstandort durch ein attraktives Wohnumfeld, durch Entwicklungsmöglichkeiten für bestehende Landwirtschafts-, Dienstleistungs-, Handwerks- und Gewerbebetriebe bzw. durch günstige Bedingungen für weitere Ansiedlungen gestärkt werden. Die Nutzung leer stehender Bausubstanz und die Schließung von Baulücken erhalten dabei künftig noch höhere (Förder-)Priorität, um zu einer Senkung des Flächenverbrauchs beizutragen.

3.3 Regionale Landentwicklung – gemeinsam geht's besser!

Die meisten Probleme sind in der Gemeinschaft mit mehreren Dörfern oder Gemeinden besser zu lösen. Deshalb müssen Flurneuordnung und Dorferneuerung in die Entwicklung des Raumes eingebunden sein. Zielsetzungen, Leitbilder, Planungen, Projekte, Handlungsstrategien bzw. -schwerpunkte benachbarter Dörfer oder Gemeinden werden im Sinne des gegenseitigen Ergänzens abgestimmt und in einem Verbund gesehen. Derzeit werden ca. 30 Vorhaben der Regionalen Landentwicklung von den Direktionen für Ländliche Entwicklung betreut.

Die Regionale Landentwicklung soll einen zielgerichteten und abgestimmten Einsatz von Dorferneuerung und Flurneuordnung gewährleisten und die Entwicklungsaktivitäten mehrerer Dörfer bzw. Gemeinden untereinander abstimmen. Sie ist eine konsequente und zukunftsorientierte Weiterführung der konventionellen Methoden zur Vorbereitung und Koordination von Projekten der Flurneuordnung und Dorferneuerung sowie zu deren Abstimmungen mit Maßnahmen und Förderprogrammen anderer Träger. Die Einzelbetrachtung eines Dorfes bzw. einer Ortsflur sowie die flächendeckende Einleitung von Gruppenverfahren wird ersetzt durch eine informelle räum-

liche Planung. Sie schafft im Sinne eines umfassenden Landmanagements die Voraussetzungen dafür, die Instrumente des FlurbG flexibel und bedarfsgerecht einzusetzen und mit Vorhaben anderer Träger zu kombinieren.

Die Direktionen für Ländliche Entwicklung bringen dabei ihre Erfahrungen aus einer langjährigen, konstruktiven und erfolgreichen Zusammenarbeit mit einer Vielzahl öffentlicher und privater Stellen und Partner ein. Sie moderieren, koordinieren und fördern den Entwicklungsprozess, motivieren die Akteure und vermitteln finanzielle Fördermöglichkeiten. Sie leisten dabei – zunächst unabhängig von anhängigen oder bereits konkret absehbaren Projekten nach dem Flurbereinigungsgesetz – eine umfassende Beratung und Begleitung von Gemeinden in Fragen des Landmanagements.

4 Grundprinzipien und querschnittsorientierte Lösungen

Aus den Leitlinien und aus dem Reformbeschluss lassen sich einige Grundprinzipien unseres Verwaltungshandels ableiten bzw. bestätigen. So hängt der Erfolg von Vorhaben der Ländlichen Entwicklung maßgeblich von der Bereitschaft zur *Mitwirkung* und *Eigenverantwortung*, vom Willen zur *Selbsthilfe* sowie von einer breiten Akzeptanz bei den Betroffenen ab. Die ortsansässige Bevölkerung muss daher frühzeitig intensiv beteiligt werden. Dies geschieht in einer Vorbereitungsphase, in der die Bürgerinnen und Bürger selbst ihre Zielvorstellungen für die künftige Entwicklung von Dorf und Gemeinde erarbeiten und in einem Leitbild zusammenfassen. Erst auf der Grundlage eines solchen Leitbildes werden die konkreten Maßnahmen geplant. Die Planung im Dialog hat dabei eine reine Expertenplanung längst ersetzt.

Die Beteiligung der Bevölkerung ist zentraler Bestandteil des bayerischen Weges in der Ländlichen Entwicklung. Die Landentwicklung unterstützt so die gesellschaftspolitische Forderung nach einer *neuen Bürger- und Sozialkultur* auf der Grundlage einer Verantwortungsgemeinschaft zwischen Bürger und Staat.

Mit der Bayern-AGENDA 21 hat sich der Freistaat für seine Entwicklung dem *Prinzip der Nachhaltigkeit* verpflichtet. Dies ist auch für die Landentwicklung oberster Handlungsgrundgesetz. Die Verfahren der Ländlichen Entwicklung sind in besonderem Maße geeignet, die Ziele der AGENDA 21 zu unterstützen. Der Auftrag aus dem Flurbereinigungsgesetz zur Förderung der Landentwicklung sowie der darin enthaltene querschnittsorientierte Handlungsrahmen wird konsequent zur nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raumes umgesetzt. Dabei sollen künftig Ökonomie, Ökologie und soziale Erfordernisse noch stärker zu einem umfassenden Landmanagement vernetzt werden.

Die Direktionen für Ländliche Entwicklung unterstützen die Gemeinden bei der Entwicklung von Zukunfts-

strategien und leisten eine umfassende Beratung in allen Fragen der Dorf- und Landentwicklung einschließlich der übergemeindlichen Zusammenarbeit. Sie leiten Projekte von der ersten Idee über Planung, Finanzierung und Ausführung der Maßnahmen bis hin zur Abrechnung und übernehmen die gesamte vermessungs- und katastertechnische Bearbeitung.

Angesichts begrenzter personeller und finanzieller Mittel sind *Bündelungseffekte* eine wichtige und für manche Vorhaben entscheidende Voraussetzung. Projekte der Ländlichen Entwicklung können die Finanzmittel verschiedener Stellen zusammenführen. Sie ermöglichen damit eine effizientere Realisierung der einzelnen Vorhaben verschiedener Maßnahmenträger. Öffentliche und private Gelder werden gebündelt und damit besonders wirkungsvoll eingesetzt.

Die Organisation der Direktionen für Ländliche Entwicklung und die Aufgabenteilung mit den örtlichen Teilnehmergemeinschaften im Sinne des *Bayerischen Genossenschaftsprinzips* sind auf die speziellen Erfordernisse der Aufgaben zugeschnitten. Sie haben sich bewährt und erfüllen die Voraussetzungen, die heute an eine effiziente Arbeitserledigung gestellt werden. Ihre Merkmale sind:

- Planungs- und Ausführungskompetenz liegen bei der örtlichen Teilnehmergemeinschaft; dies verpflichtet zu einer realisierungsnahen Planung.
- Die örtliche Teilnehmergemeinschaft wird als »Behörde auf Zeit« eingerichtet und nach erledigtem Auftrag wieder aufgelöst; damit werden Ressourcen nur vorübergehend gebunden.

- Die Dienstgebiete der Direktionen für Ländliche Entwicklung sind weitgehend deckungsgleich mit den Regierungsbezirken. Da die Arbeitsschwerpunkte in den einzelnen Landkreisen erfahrungsgemäß stark variieren, kann das Personal so besonders flexibel eingesetzt werden.
- Planung und Durchführung von Vorhaben der Ländlichen Entwicklung erfolgen nach Methoden des Projektmanagements und auf der Grundlage moderner technischer Arbeitsweisen. Dies gewährleistet die größtmögliche Effizienz im Einsatz der personellen und finanziellen Kapazitäten.

Auf der Grundlage der Leitlinien und nach den Vorgaben des Reformkonzepts hat sich die Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung den aktuellen Herausforderungen gestellt. Die steigende Nachfrage und die hohe Akzeptanz der Resultate bestätigen, dass der eingeschlagene Weg richtig ist. Wir werden ihn – im Rahmen der jeweils gegebenen personellen und verwaltungsorganisatorischen Möglichkeiten – konsequent und mit den jeweils notwendigen Nachsteuerungen und Neuorientierungen weiter beschreiben.

Anschrift des Autors

Ltd. MR Maximilian Geierhos
 Bayer. Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, Abt. E
 Postfach 200012
 80535 München
 maximilian.geierhos@stmlf.bayern.de