Ein umjubelter Quantensprung: dank novelliertem Flurbereinigungsgesetz 1976 und Zukunftsinvestitionsprogramm (ZIP) 1977–1980 zur umfassenden Landentwicklung!

Ein besonderer Blick aus der damaligen Flurbereinigungshochburg Bayern

A Cheered Quantum Leap: Thanks to Amended Land Consolidation Act 1976 and Future Investment Program ZIP 1977–1980 towards Comprehensive Rural Territorial Development!

A Special Focus on at that Time Mecca of Land Consolidation Bavaria

Holger Magel | Wolfgang Ewald

Zusammenfassung

2026 und 2027 sind besondere Erinnerungsjahre für die deutschen Flurbereiniger und Dorferneuerer: Es jähren sich zum 50. Mal die Novellierung des FlurbG von 1976 und der Start des Zukunftsinvestitionsprogramms (ZIP) von 1977–1980. Beide Ereignisse hatten fundamentale Auswirkungen auf Lehre, Forschung und Praxis der bundesdeutschen Flurbereinigung und Dorferneuerung. Bayern als größte Flurbereinigungsverwaltung und seinerzeitige Hochburg der Ländlichen Neuordnung war besonders betroffen. Im Beitrag wird der sog. Quantensprung der Gesetzesnovellierung hin zur umfassenderen Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung mitsamt aller einhergehenden Schwierigkeiten und systemimmanenten Einschränkungen geschildert, ohne deren Kenntnis man die heutige Flurbereinigungspraxis nicht verstehen kann. Abschließend verweisen die beiden Autoren, die die Entwicklung der letzten 50 Jahre aktiv miterlebt und gestaltet haben, auf die Notwendigkeit großräumigerer Ansätze und gezielt neuer menschenorientierter Impulse der Landentwicklung, um dem drohenden Abdriften ganzer ländlicher Regionen und ihrer Bewohner von Politik und Gesellschaft wirksamer zu begegnen.

Schlüsselwörter: Novellierung Flurbereinigungsgesetz 1976, Matroschka, Landeskultur, Landentwicklung, Landschaftsplanung, Dorferneuerung, Zukunftsinvestitionsprogramm 1977–1980, Novelle § 86 FlurbG, ILE, Stadt-Land-Spaltung, Gleichwertigkeit, Föderalismusreform, Landentwicklungsgesetz

Summary

2026 and 2027 are significant anniversaries for German land consolidation and village renewal professionals: they mark the 50th anniversary of the amendment to the Land Consolidation Act of 1976 and the launch of the Future Investment Program (ZIP) of 1977–1980. Both events had a fundamental impact on teaching, research and practice of land consolidation and village renewal in Germany. Bavaria, as the largest land consolidation authority and then stronghold of rural arrangement, was particularly affected. The article describes the so-called quantum leap brought about by the legislative amendment towards more comprehensive promotion of general use of land and rural territorial development, along with all the associated difficulties and systemic limitations, without knowledge of which today's land consolidation practices cannot be understood. In conclusion, the two authors, who have actively witnessed and shaped developments over the last 50 years, point to the need for broader approaches and targeted, new, people-centered initiatives in rural territorial development in order to more effectively counter the threat of entire rural regions and their inhabitants drifting away from politics and society.

Keywords: *amendment to the 1976 Land Consolidation Act, Matryoshka, general use of land, rural territorial development, landscape planning, village renewal, Future Investment Program (ZIP) 1977–1980, Amendment to Section 86 of the Land Consolidation Act, ILE, urban-rural divide, equivalence, federalism reform, Rural Territorial Development Act*

1 Bereits vor 50 Jahren löste ein Sonderprogramm eine deutschlandweite Bewegung aus

Die gegenwärtige Bundesregierung startete 2025 mit einem finanzpolitischen Coup, der ganz Deutschland bewegte: Trotz anderslautender Wahlversprechen nahm sie nach der Wahl erhebliche Schulden auf und richtete ein 500 Mrd. Euro schweres Sondervermögen zur Sanierung der maroden öffentlichen Infrastruktur ein. Die öffentliche Aufregung war beträchtlich.

 © DVW e.V. DOI 10.12902/zfv-0559-2026

Zur historischen Einordnung sei daran erinnert, dass es vergleichbare Sonderaktionen bereits früher gab. So legte die von SPD und FDP geführte Bundesregierung unter Bundeskanzler Helmut Schmidt im März 1977 ein 16 Mrd. DM schweres Programm für Zukunftsinvestitionen (ZIP) zur Belebung der Konjunktur auf. Aus diesem »Investitionsprogramm für wachstums- und umweltpolitische Vorsorge« flossen rund 268 Mio. DM an das Bundeslandwirtschaftsministerium (BMELF 1979b) zur Förderung der Dorferneuerung (DE), davon allein 76 Mio. DM nach Bayern.

Es wurde zu Recht angenommen, dass die geförderten öffentlichen und privaten Dorferneuerungsmaßnahmen erhebliche Multiplikator- und Konjunktureffekte auslösen würden. Erwartet wurden zusätzliche, ansonsten nicht geplante Investitionen, von denen insbesondere Handwerk und Baugewerbe durch beachtliche Aufträge sowie mittelbar Staat und Gemeinden durch steigende Steuereinnahmen profitieren sollten. Zahlreiche spätere Untersuchungen, darunter die prominente Studie des Münchner Ifo-Instituts (IFO Institut für Wirtschaftsforschung 1991), bestätigten einen siebenfachen und teilweise sogar höheren Multiplikatoreffekt.

Weniger bekannt dürfte sein, dass erst diese vierjährige Förderung im Rahmen des ZIP den endgültigen Durchbruch der Dorferneuerung in allen westdeutschen Flurbereinigungsverwaltungen bewirkte. Borges formulierte dies für Niedersachsen prägnant: *»Die Geschichte der Dorferneuerung in Niedersachsen beginnt praktisch mit dem ZIP von Bund und Ländern, das 1977 aufgelegt wurde und einen Programmbereich Dorferneuerung enthält«* (Borges 1981). Ausschlaggebend für diese Entwicklung war das ein Jahr zuvor novellierte FlurbG vom 16.03.1976.

Warum? Weil die neugefassten §§ 1 und 37 des Flurbereinigungsgesetzes eine neue Perspektive eröffneten: weg von punktuellen Dorfsanierungsmaßnahmen hin zu einer umfassenden Dorferneuerung, verbunden mit einer deutlich größeren und zwar eigenständigen Verantwortung für die Gestaltung der Kulturlandschaften und für die Entwicklung der ländlichen Räume – also für die Landentwicklung.

In der damaligen DDR kannte man den Begriff Dorferneuerung nicht; immerhin gab es aber Anleitungsmaterialien und Faltblätter zur Dorfgestaltung sowie seit Ende der 1970er Jahre sog. Orts- und Flurgestaltungskonzeptionen (Magel 1991).

Warum ein Quantensprung?

Was also war das Revolutionäre an der Novellierung des FlurbG, weshalb viele Flurbereinigungsingenieure bis heute mit Begeisterung darüber sprechen? Worin bestand der Quantensprung, von dem Zeitzeugen berichten?

Die Antwort lautet: Mit dem novellierten FlurbG vom 16.03.1976 entstand als neue Zielsetzung die bis heute gültige **Trias der Flurbereinigung**:

- die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft,
- die Förderung der allgemeinen Landeskultur und
- die Förderung der Landentwicklung.

Viele Kommentare haben diesen Dreiklang ausführlich beschrieben, oft in wechselseitiger Bezugnahme. Der erste Kommentator war sein Schöpfer Friedrich Quadflieg. Auf ihn – der die parlamentarischen Mühlen durchstehen, zahlreiche Zweifler und Gegner überzeugen und schließlich überwinden musste – sowie auf die nachfolgenden Kommentare sei hier ausdrücklich verwiesen. Abseits der juristischen Perspektive soll nachfolgend bewusst aus Sicht praktisch tätiger Flurbereinigungsingenieure gesprochen werden. Die beiden Autoren dieses Beitrags haben die Entwicklungen der vergangenen 50 Jahre in Praxis, Lehre, Forschung sowie im Ministerium und in verschiedenen Funktionen innerhalb der Arbeitsgemeinschaft Flurbereinigung (ArgeFlurb) und späteren Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (ArgeLandentwicklung) hautnah erlebt und vielfach mitgestaltet.

Die Einführung des Begriffs **Landentwicklung**, der innerhalb der Agrarsozialen Gesellschaft (ASG) und in Hessen bereits seit den 1960er Jahren gebräuchlich war, in ein Bundesgesetz stellte das »Meisterstück« von Friedrich Quadflieg dar (Magel 1997). Damit wurde der Weg für neue Handlungsspielräume geöffnet: Infrastrukturmaßnahmen konnten nun im Dorf ohne ständige Rechtfertigungen und »agrarstrukturelle« Argumentationsklimmzüge umgesetzt werden; zugleich wurden weitergehende Maßnahmen wie Biotopverbundsysteme oder die Förderung des dörflichen Gewerbes und vieles mehr möglich.

Schon bei der Gesetzesberatung am 27. November 1975 im Bundestag stellte Agrarminister Josef Ertl in Aussicht, dass *»die Flurbereinigung künftig verstärkt zur Verbesserung der **gesamten Lebensbedingungen im ländlichen Raum** beitragen soll. Sie soll also, wie es der Gesetzentwurf ausdrückt, die Landentwicklung, insbesondere die Dorfentwicklung fördern«* (Ertl 1975, S. 14063).

Vorausgegangen waren drei Jahre intensiver und teilweise äußerst zäher Diskussionen in Ausschüssen und im Bundesrat. Bayern vertrat zunächst die Auffassung, dass das Flurbereinigungsrecht von 1953 keiner Änderung bedürfe, da die Praxis bereits entsprechend handle. Der Bund hielt dem entgegen, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen nicht mehr ausreichten, um die Interessensverflechtungen und Nutzungskonflikte durch entsprechende Ordnungsmaßnahmen zu lösen (Strößner 1977). Hinzu kam im Zeichen der wachsenden Bedeutung des Naturschutzes (Europäisches Naturschutzjahr 1970!) die politisch gewollte ökologische Neuorientierung, die im Spannungsfeld widersprechender Interessen zu einem bis heute nachwirkenden Deutungskonflikt über die Zielsetzungen und vor allem Hierarchien des § 1 FlurbG führte.

Die Flurbereinigungspraktiker folgten dabei gerne der Erklärung Quadfliegs, wonach der Aufbau des § 1 FlurbG dem Prinzip der russischen Matroschka folge: Ihre äußere

© DVW e.V.

Gestalt sei die »Förderung der Landentwicklung« – wobei anzumerken ist, dass die Flurbereiniger die Einschränkung »Förderung« unzulässigerweise schnell »vergaßen« (so später auch die ArgeLandentwicklung). Öffnet man diese Puppe, erscheint im Inneren die »Förderung der allgemeinen Landeskultur«. Diese umfasst wiederum die innerste Ebene: die »Verbesserung der Arbeits- und Produktionsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft«. Umgekehrt ergibt sich ein konsequenter Aufbau von innen nach außen (siehe Abb. 1). Genau darin lag die entscheidende Neuerung – der eigentliche Quantensprung zur (Förderung der) Landentwicklung als Teil der ganzheitlichen Landesentwicklung bezogen auf den ländlichen Raum.

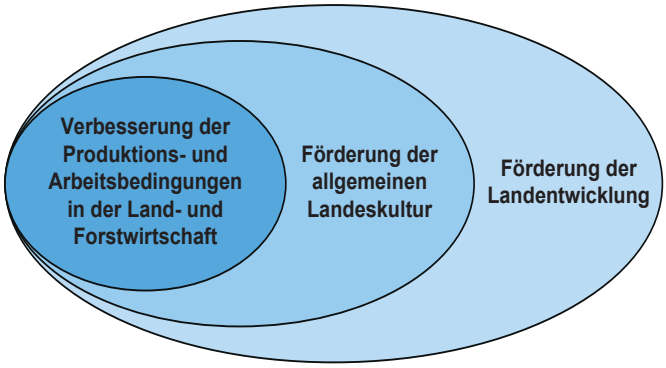


Abb. 1: Trias der Flurbereinigungsoberziele und ihre hierarchische Beziehung zueinander

Das Ende 1975 einstimmig im Bundestag beschlossene Gesetz stellte zugleich klar, dass sowohl die Förderung der allgemeinen Landeskultur als auch die Förderung der Landentwicklung **eigenständige Fördervoraussetzungen** und damit je eigene rechtliche Anordnungsgrundlagen darstellen können. Gerade diese Eigenständigkeit und die damit verbundene teilweise Loslösung von rein landwirtschaftlichen Zielsetzungen waren in Kreisen des Bauernverbandes naturgemäß umstritten und wurden erst mit der Novelle des FlurbG 1994 endgültig klargestellt.

Mit DDr. Wilhelm Abb (späterer Amtschef im Bayerischen Landwirtschaftsministerium) stand ein fachlich außerordentlich versierter und zugleich wissenschaftlich hoch angesehener Experte an der Spitze der bayerischen und deutschen Flurbereinigungswelt. Seine Verwaltung war mit über 2.000 Mitarbeitern bei weitem die stärkste im Bundesgebiet und noch (zu) stark an Quantität orientiert. Ihr von Politik, Berufsverbänden und Rechnungshof genauestens verfolgter jährlicher Output an neugeordneten Flächen war beachtlich: 1975 übertraf er gar die 100.000 ha Grenze. Bayern war damals die »Flurbereinigungshochburg« in Deutschland.

In Anerkennung seiner Leistungen wurde Abb im Dezember 1977 der gewünschte führungsstarke Gründungsvorsitzende der neu gebildeten Arbeitsgemeinschaft Flurbereinigung, die er, unterstützt von seinem Geschäftsführer Holger Magel, drei Jahre lang aufbaute und leitete – exakt in der so wichtigen Durchführungsphase des ZIP und erster Diskussionen und durcheinandergehender Deutungen über das novellierte FlurbG. Er war entschlossen, den über Jahre angestrebten und nun erreichten Fortschritt in der Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung nicht wieder preiszugeben.

Dass er sich mit der Gesetzesnovellierung in besonderem Maße identifizierte, zeigt folgende amüsante Episode. Bei der Abendveranstaltung des ArgeFlurb-Plenums am 28. September 1978 im bayerischen Hohenkammer wurde das bayerische Theaterstück »Flurbereinigung« aufgeführt. Wilhelm Abb genoss das weiß-blaue Ambiente sehr. Er war mit sich, dem Gesetz, dem ZIP-Geldsegen und der Flurbereinigungswelt im Reinen und begrüßte seine Kollegen aus Bund und Ländern mit den Worten: »*Meiner Meinung nach sollte der jüngst novellierte § 1 FlurbG – zumindest für den heutigen Abend – heißen: Zur Verbesserung der Humor- und Vergnügungsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Theaterkultur und der Spaßentwicklung kann der ländliche Grundbesitzer durch Maßnahmen nach diesem Gesetz aufgemöbelt werden (Humorbereinigung)*«. Die Chefrunde der deutschen Flurbereinigungsverwaltungen zeigte sich bei dieser ersten mehrtägigen Zusammenkunft insgesamt hochzufrieden mit dem eingeschlagenen Weg – auch wenn sie vom noch ungelösten und weiterhin schwelenden Konflikt mit dem amtlichen Naturschutz wusste. Dazu später mehr.

Wie sich die Novelle des Flurbereinigungsgesetzes von 1976 auf die Agenda der Flurbereinigung und ihre fachliche Weiterentwicklung auswirkte, soll im Folgenden am Beispiel Bayerns anhand zentraler und bis heute wirksamer Handlungsfelder illustriert werden.

2 »Maßnahmen der Dorferneuerung können durchgeführt werden«: Vom Halbsatz zum populärsten Programm Bayerns

Als wesentlicher Bestandteil des 1976 um die Förderung der Landentwicklung erweiterten Gesetzestextes wurde die in § 37 FlurbG neu verankerte Aufgabe »Maßnahmen der Dorferneuerung können durchgeführt werden« verstanden. Obwohl aus Sicht des alarmierten und argwöhnischen bayerischen Innen- und Bauministeriums das doch nur ein »zurückhaltender« Satz war, der keinesfalls einen Freibrief für eine weitergehende Zuständigkeit bedeutete (Reigl 1983), setzte rasch ein großer Aufschwung, ja Durchmarsch der Dorferneuerung (DE) in Verantwortung der Flurbereinigungsbehörden ein. Dieser war maßgeblich durch die ZIP-Mittel ab 1977 getragen. In der Praxis geriet dabei schnell in den Hintergrund, dass das Gesetz ursprünglich lediglich von (einzelnen) Maßnahmen und nicht von ganze Ortschaften abdeckenden Dorferneuerungen sprach.

Warum kam es zu diesem Siegeszug? Zwar existierten Begriff und theoretische Ansätze der Dorferneuerung sowie erste Modellversuche bereits seit den 1950er Jahren,

 © DVW e.V.

insbesondere in Hessen und Baden-Württemberg. Sie wurden nach Erlass des ersten BBauG 1960 im Rahmen von sog. Studien- und Modellvorhaben zur Vorbereitung auf das Städtebauförderungsgesetz bundesweit fortgeführt. Parallel dazu gab es Dorfsanierungen der Landwirtschaftsverwaltungen mit primär betriebswirtschaftlicher Ausrichtung. In Bayern galt schon damals der Grundsatz *»Dorfsanierung und Flurbereinigung gehören zusammen wie siamesische Zwillinge«*. Dazu sollten als Förderungsvoraussetzung ab 1965 Dorfentwicklungspläne aufgestellt werden (Magel und Attenberger 1989). Vieles blieb aber zu sehr auf landwirtschaftliche Aspekte beschränkt wie Auflockerungen der Ortslagen und Vergrößerung der Hofstellen durch Vollaussiedlungen etc. Oft wurden auch Projekte in dieser Zeit übertrieben oder misslangen spektakulär, wie z. B. die Flächensanierung Stebbach in Baden-Württemberg, die dem Ruf der Dorferneuerung in der ZIP-Phase und lange danach insbesondere bei den Heimat- und Denkmalpflegern erheblich schadete (Schlosser 1999, Magel 1991). Ab 1970 mussten auf Weisung des Ministeriums in jedem bayerischen Flurbereinigungsverfahren Dorferneuerungspläne aufgestellt werden: Man wollte auf das Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) vorbereitet sein.

Das 1971 endlich verabschiedete, für Dorf und Stadt geltende Städtebauförderungsgesetz brachte nicht den erhofften Durchbruch für den ländlichen Raum, im Gegenteil: Es enttäuschte auf der ganzen Linie, da der Großteil der Mittel in die Städte floss. Hier liegt das historische Versagen der Bauverwaltungen, die die Chance der Förderung der Dörfer mittels StBauFG (in dem ja ebenso wie im späteren BauGB der Begriff DE fehlt) nicht oder zu wenig selbst nutzten, aber zugleich den zu DE-Maßnahmen bereiten Flurbereinigungsverwaltungen bis auf einige Alibifälle keine Mittel zuwiesen. Damit konnten weder die oben angeführten DE-Pläne der Flurbereinigung noch die ab 1973 zwingend in die Flurbereinigung integrierten landwirtschaftlichen Sanierungsmaßnahmen wirksam umgesetzt werden (Magel und Attenberger 1989). Abgesehen von der Umsetzung vereinzelter DE-Maßnahmen im Rahmen der Wege- und Gewässerpläne nach § 41 FlurbG blieben sie vorerst nur Papiertiger. Ihre Stunde kam aber mit dem ZIP! Immerhin waren die Flurbereinigungsingenieure schon mit der Materie DE etwas vertraut.

Nach dem Reinfall des Städtebauförderungsgesetzes waren die Flurbereinigungsverwaltungen, vor allem die bayerische, schwer enttäuscht und nun fest entschlossen, die Dorferneuerung in der geplanten Novelle des FlurbG zu verankern; hier machten sich insbesondere Persönlichkeiten wie Friedrich Quadflieg, E. C. Läpple, Wilhelm Abb, Günther Strößner, Erwin Batz und Dieter Borges hochverdient. Das Vorhaben gelang, wenn auch zunächst nur in der knappen »Kann-Bestimmung« des bereits erwähnten Halbsatzes in § 37 Abs. 1 FlurbG.

Diese »Kann-Bestimmung« wurde ein Jahr später beim Start des ZIP mutig genutzt. Friedrich Quadflieg erkannte den Kairos-Moment und sicherte blitzschnell 268 Mio. DM für die Dorferneuerung. Hauptempfänger waren Bayern (76 Mio. DM), Niedersachsen (45,6 Mio. DM) und Baden-Württemberg (42,6 Mio. DM), gefolgt von den übrigen Bundesländern.

Gerade für Bayern erwies sich nun das FlurbG 1976 als totaler Glücksfall. Ohne die neue bundesgesetzliche Grundlage hätten nämlich die ZIP-Mittel weder rechtssicher verwendet noch gegen konkurrierende Ressorts behauptet werden können. Und nun konnten auch die vorsorglich erstellten und vorliegenden DE-Pläne mitsamt integrierter landwirtschaftlicher Sanierungsmaßnahmen aus den Flurbereinigungsdörfern eingesetzt werden, da die Mittelvergabe im Windhundverfahren ablief: Das ZIP wollte den schnellen Erfolg!

Natürlich gab es bei dieser Eile viele gestalterische und methodische Mängel, aber gänzlich unvorbereitet war ja die Verwaltung eigentlich nicht:

Besonders prägend war z. B. das sog. Hesselberg-Gutachten (Bayerisches StMELF 1976), ein interdisziplinäres Forschungsprojekt von fünf TUM-Professoren unter Führung des bekannten Ordinarius für Ländliches Planen und Bauen Helmut Gebhard. Es lieferte eine umfassende methodische Strukturanalyse für 19 Gemeinden im mittelfränkischen Raum rund um Wassertrüdingen – die später preisgekrönten Gemeinden und Teilnehmergemeinschaften der Gruppenflurbereinigung Hesselberg – und gilt als früher Vorläufer regionalplanerischer Ansätze, wenn man will, in Teilen sogar der späteren Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepte (ILEK), als Grundlage nachfolgender Orts- und Flurerneuerungen. Die schnelle Umsetzung der ZIP-Mittel führte aber zu problematischen, weil zu technokratischen und die Dorfidentitäten zu wenig beachtenden Umsetzungen. Beispiele wie Obermögersheim – hier vor allem die Verrohrung von Dorfbächen – verdeutlichten die Spannungen zwischen Geschwindigkeit und Qualität. Die massive öffentliche Kritik von Denkmal- und Heimatpflege war berechtigt; sie führte in Bayern jedoch nicht zum totalen Crash und einem Rückzug, sondern zu sensibilisierenden Fortbildungsseminaren, Leitfäden, vorherigen denkmalpflegerischen Erhebungsbögen und zu einer bis heute anhaltenden vertrauensvollen Kooperation beider Seiten (Magel und Ewald 2021). Maßgeblich war hierbei das komplexe TUM-Forschungsvorhaben »Grundlagen zur Dorferneuerung« (Bayerisches StMELF 1982), das in Erwartung der Aufnahme der DE in die FlurbG-Novelle schon 1975 an den jungen Lehrstuhl für Ländliche Neuordnung und Flurbereinigung vergeben und nach mehrjähriger Arbeit zum Opus Magnum der bayerischen DE wurde. Es war deshalb nur konsequent, dass der Lehrstuhl unter Leitung von Holger Magel im April 1977 das allererste bundesdeutsche DVW-Seminar »Dorferneuerung in der Flurbereinigung« unter Mitwirkung von Friedrich Quadflieg, Erwin Batz, Karl Leikam, Franz Simmerding und Walter Seele veranstaltete (Clever 1978). Gerade auch mit diesem erfolgreichen Seminar begründete der Münchner Lehrstuhl seinen Ruf als allererste bundesdeutsche Adresse für Forschung und Fortbildung in der Dorferneuerung.

© DVW e.V.

Nach dem Auslaufen des ZIP 1980 und dem enttäuschenden Nein des Bundes zu einer Anschlussförderung entwickelte Bayern die Dorferneuerung konsequent weiter. Mit dem Landtagsbeschluss vom 19. Mai 1981 wurde sie zu einem eigenständigen landespolitischen Schwerpunkt der Agrarpolitik. Damit signalisierte der bayerische Gesetzgeber, dass die DE in der Hand des Agrarressorts und hier der Flurbereinigungsverwaltung liegen soll. Mit dabei auch die Landwirtschaftsverwaltung, was private Förderungen und den landwirtschaftlich-betriebswirtschaftlichen Teil anging.

Als ersten Schritt wandte das Ministerium die beim vorgenannten TUM-Forschungsauftrag »Grundlagen zur Dorferneuerung« u. a. entwickelte »Groborientierung zur Dorferneuerung« an, um zusammen mit vielen beteiligten Behörden zu ermitteln, wie viele der in Frage kommenden 14.000 Dörfer unter 2.000 Einwohnern denn prioritär eine DE bräuchten. Das Ergebnis war gewaltig: 5.000 bayerische Dörfer mit einem entsprechend kalkulierten Finanzbedarf!

Das darauf aufsetzende erste Bayerische Dorferneuerungsprogramm von 1982 und die DE-Richtlinien von 1983 markierten den Beginn der modernen Dorferneuerung in Bayern (Böhm und Magel 2021). Das FlurbG 1976 erwies sich dabei immer wieder als entscheidende Rechtsgrundlage und als Rückhalt bei den fortdauernden Ressortkonflikten, die inzwischen immer mehr von Neid auf das nach Aussagen bayerischer Spitzenpolitiker populärste Programm des Freistaats genährt wurden.

In den folgenden Jahrzehnten wurden tausende Dörfer nicht nur erhaltend erneuert, sondern auch ganzheitlicher auf Grundlage partizipativ erstellter Leitbilder gestaltet. Unaufhaltsam entwickelte sich dadurch die DE zum Treiber einer nachhaltigen Gemeindeentwicklung und interkommunalen Zusammenarbeit.

Damit wurde die Dorferneuerung – aus dem FlurbG 1976 geboren – zu einer stabilen Zukunftssäule der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung – fachlich, institutionell und politisch.

3 »Ökologiepapst« Wolfgang Haber: Vom Kritiker zum Befürworter der Flurbereinigung

Die im Gesetz 1976 vollzogene inhaltliche Erweiterung des Ziels »Förderung der allgemeinen Landeskultur« stand wie schon angedeutet im Kontext wachsender Kritik an der Flurbereinigung in den 1960er und 1970er Jahren. Diese kam sowohl aus der Landwirtschaft und ihren Berufsverbänden, denen die Verfahren zunehmend als zu ökologisch erschienen, als auch aus den Reihen des Naturschutzes, die der Flurbereinigung eine nach wie vor zu starke ökonomische Ausrichtung vorwarfen. Insbesondere seit dem Europäischen Naturschutzjahr 1970 gewannen vor allem die medial geschickt auftretenden Vertreter des Verbandsnaturschutzes erheblich an Gewicht. Gerade aus Bayern stammende, recht kraftvoll argumentierende Spitzenfunktionäre wie Hubert Weinzierl, Helmut Steininger und Hubert Weiger kritisierten die Flurbereinigung fundamental und sahen in ihr die Hauptursache für Artenschwund und Landschaftsverarmung.

Das novellierte FlurbG von 1976 kam in dieser Lage gerade recht: Es löste in der Flurbereinigungsverwaltung und hier in erster Linie bei den jüngeren Ingenieuren eine landespflegerische Aufbruchstimmung aus. Die bereits praktizierte Kartierung von Kleinstrukturen wurde professionalisiert und zur »Struktur- und Nutzungskartierung« weiterentwickelt (Auweck 2024). Innerhalb der als Zeichen der Wende neu eingeführten dreistufigen »Landschaftsplanung in der Flurbereinigung« erhielt sie eine zentrale Bedeutung.

Diese Landschaftsplanung – im Unterschied zur vom Naturschutz geforderten landschaftspflegerischen Begleitplanung – stellte ein eigenständiges, am Ablauf des Flurbereinigungsverfahrens orientiertes durchgängiges Stufenmodell dar (Auweck 2024). Nicht Zustimmung zu diesem revolutionären Schritt war die Folge, sondern zunächst erheblicher Widerstand. Wie schon bei der DE, so half auch bei der Umsetzung dieser Landschaftsplanung der unbeirrte Verweis auf den erweiterten Handlungsauftrag des FlurbG 1976.

Parallel dazu wurden künftige Führungskräfte durch Kontaktstudien am TUM-Lehrstuhl geschult. Dabei konnte Kursdirektor Holger Magel den im August 2026 verstorbenen Landschaftsökologen Wolfgang Haber gewinnen, der als Erster seiner Zunft früh den Vorteil der ländlichen Bodenordnung für sein Konzept der Differenzierten Landnutzung in den führenden wissenschaftlichen Gremien (Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Gesellschaft für Ökologie) propagierte. Dies markierte eine bemerkenswerte Kehrtwende in Habers Haltung. Lange hatte er nämlich die Flurbereinigung in Deutschland scharf kritisiert und wortmächtig formuliert, dass sich *»die Flurbereiniger allerorten so verhielten wie jemand, der in einer barocken Kirche oder in einem Schloss den Stuck abschlage, die Verzierungen vereinheitliche und die Farbe normiere – nur um den Raum leichter bewirtschaften zu können«* (Haber zitiert in Peck 1983).

Auch politisch wurden neue Akzente gesetzt. Staatsminister Eisenmann forderte eine stärkere ökologische und partizipative Ausrichtung. Verfahren gegen den Willen der Betroffenen sollten nicht länger die Regel sein. 1980 wurde daher festgelegt, dass neue Verfahren eine mehrheitliche Zustimmung erfordern.

In besonders konfliktgeladenen Regionen wie z. B. in den hochsensiblen fränkischen Kirschanbaugebieten, wo von der staatlichen Beratung eine Umstellung auf Niederstammkulturen empfohlen wurde, erwiesen sich Moratorien als notwendig, um aufbrechende Generationen – und Naturschutzkonflikte und festgefahrene Situationen – zu lösen. Entscheidend war dabei ein neuer Dialog auf Augenhöhe, der zu tragfähigen Kompromissen führte. Mit der

 © DVW e.V.

Einführung von »Flurwerkstätten« und der konsequenten Umsetzung der Landschaftsplanung gelang ein Durchbruch gegenüber Naturschutz und Öffentlichkeit.

Ein weiterer Meilenstein war das von Prof. Haber und seinem Team durchgeführte Forschungsvorhaben »Ökologische Bilanzierungsmethoden in der Flurbereinigung« (1981–1984). Es war eine Pionierforschung! »Ökologiepapst« Haber war der einzig hierfür in Frage kommende Wissenschaftler, bei dem erwartet werden konnte, dass seine Ergebnisse von allen Seiten akzeptiert würden. Ziel war die Entwicklung akzeptierter Bewertungsmaßstäbe für Eingriffe und Maßnahmen. Die 1984 vorgelegten Forschungsergebnisse wirkten wie das berühmte »roma locuta, causa finita« und trugen wesentlich zur Versachlichung der Debatte bei. Alle, insbesondere auch die Naturschutzverbände, für die das ebenso ziemlich neu war, waren damit zufrieden, auch die zunehmend in die Planungen der Flurbereinigung involvierten Landschaftsplaner, Biologen und Ökologen etc.

Gerade die Landschaftsarchitekten, die vorher nur in der relativ unverbindlichen kommunalen Landschaftsplanung aktiv waren, mussten bald erkennen, dass die Umsetzung landschaftspflegerischer Planungen und Maßnahmen in der Flurbereinigung wesentlich mehr Gespräche, Geduld und Kompromissbereitschaft verlangten und dass manches auch gar nicht realisierbar war. Ihre Kritik an der Flurbereinigung verstummte immer mehr, ebenso wie jene des Verbandsnaturschutzes. Die Flurbereinigung verlor ihren Status als Feindbild – sie stand nicht mehr am öffentlichen Pranger und wurde zum Partner.

Das novellierte Gesetz hatte seine Wirkung erzielt. Jetzt waren eine nachhaltigere und von allen mitgetragene Planung und Durchführung aller wege- und wasserbaulichen sowie landschaftspflegerischen Maßnahmen zu erwarten. Aber es fehlte noch der Aspekt »Auswirkung der Flurbereinigungsmaßnahmen auf das Landschaftsbild«, denn es ging ja auch um den harten Vorwurf der ästhetischen Verarmung der Fluren. Wie damit umgehen? Wie ex ante operationalisieren für die Planung? Noch im selben Jahr vergab das StMELF den Auftrag zur »Landschaftsästhetischen Bilanzierung in der Flurbereinigung« an das Team Professores Richard Hoisl und Werner Nohl, beide TUM. Dieser Auftrag sollte die beiden mit ihrem Team jahrelang beschäftigen.

Damit war die Bayerische Flurbereinigungsverwaltung methodisch bestens gerüstet. Die für die Praxis und Vergabe der Planungen erstellten »Leistungsbilder für Landschaftsplanung« konnten darauf aufbauen und wurden später immer wieder angepasst (mehr dazu siehe Magel und Groß 2011). Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass Prof. Haber bei der Regensburger Fachtagung 1984 »Flurbereinigung und Landwirtschaft« öffentlich eine Lanze für die Möglichkeiten der Flurbereinigung brach: »*Die Flurbereinigungsverwaltung erscheint mir ganz besonders dafür geeignet, die weitere Entwicklung des ländlichen Raumes, vor allem seiner agrarisch geprägten und genutzten Bereiche, nach neuen ökologischen Maßstäben durchzuführen.*« Und weiter: »*Ich sehe in der Tat keine geeignetere Institution, die etwa die Verwirklichung eines ›Biotopverbundsystems‹ zielbewusst in die Hand nehmen und in relativ kurzer Zeit durchsetzen könnte.*« (Haber 1984)

Er hatte zu diesem Zeitpunkt auch schon den Deutschen Rat für Landespflege (DRL) aufgeschlossener gemacht für die ökologischen Möglichkeiten der Flurbereinigung (Haber 1983).

Ausgestattet mit unvergleichlichen Erkenntnissen und Erfahrungen aus seiner Forschungsarbeit »Ökologische Bilanzierungsmethoden in der Flurbereinigung« hatte Haber ab Mitte der 1980er Jahre endgültig seine konstruktiv positive Haltung zur Flurbereinigung gefunden, die seine früher im Spiegel wiedergegebenen Aussagen relativierte und schnell vergessen ließ. Sein anhaltendes Engagement zeigte sich Jahrzehnte später in folgender Aktion: Bereits emeritiert, empfahl er mit Lehrstuhlschreiben vom 28.02.2001 dem Bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber als »Beitrag zur Neuorientierung der Agrarpolitik« den Einsatz der Flurbereinigung, weil sie für das jetzt umzusetzende Konzept der differenzierten Landnutzung das »*wohl geeignetste Instrument zu seiner praktischen Umsetzung darstellt*« (Haber 2001).

Er wies aber immer wieder mahnend auf die notwendige Aus- und Fortbildung der Flurbereinigungsverantwortlichen hin!

3.1 Die Auseinandersetzung mit dem amtlichen Naturschutz

Heute ist kaum noch vorstellbar, wie zugespitzt die Situation damals war: Mit der Einführung einer eigenständigen dreistufigen Landschaftsplanung, die die Flurbereinigung ausdrücklich landschaftsverträglicher gestalten sollte, zog sich die Bayerische Verwaltung ausgerechnet die Gegnerschaft des amtlichen (nicht Verbands-) Naturschutzes zu. Im Kern ging es um Zuständigkeiten, Kompetenzen und die schlichte Formel: »Ihr dürft das nicht«. Der Streit über Begriffe und Gesetzesauslegungen erreichte den Bayerischen Landtag und griff schließlich auf das gesamte Bundesgebiet über.

Ausgangspunkt waren die 1976 geänderten Vorgaben für den Plan nach § 41 FlurbG. Neu hinzu kam ein »landschaftspflegerischer Begleitplan«, der die frühere Formulierung »landschaftsgestaltende Anlagen« ersetzte. Die Flurbereiniger leiteten daraus einen erweiterten, eigenständigen Gestaltungsauftrag ab. Der amtliche Naturschutz widersprach und ordnete die Flurbereinigung den klassischen »Eingriffsverwaltungen« zu, die lediglich begleitende Maßnahmen umzusetzen hätten.

Dem hielten die Flurbereiniger entgegen, dass der Begleitplan des FlurbG nicht mit demjenigen des Naturschutzrechts gleichzusetzen sei. Eine solche Gleichsetzung hätte keinen Fortschritt, sondern eine Einschränkung bedeutet und der erklärten Zielsetzung einer umweltfreundlicheren Flurbereinigung widersprochen.

© DVW e.V.

Der im Juni 2026 verstorbene MR Hansjakob Friederich aus NRW brachte dies schon 1977 beim 61. Deutschen Geodätentag in Düsseldorf prägnant auf den Punkt: »*Die Planung und Durchführung von landschaftspflegerischen Anlagen und Maßnahmen und / oder die hierfür mögliche Landbereitstellung als Entwicklungsaufgabe sind ein gesetzlich begründeter Originärauftrag der Flurbereinigungsbehörde*« (Friederich 1977). Ergänzend lässt sich festhalten, dass dieser Auftrag bereits im FlurbG von 1953 angelegt war, wenn auch in anderer Begrifflichkeit des damals noch stark agrarisch verstandenen Kulturlandschaftsbegriffes.

3.2 Neu gegründete ArgeFlurb wird zum überragenden Player der Flurbereinigung

Im bundesweiten Kontext gewann die bereits erwähnte ArgeFlurb – später ArgeLandentwicklung (Lorig 2018) – zentrale Bedeutung. Sie wurde bei der oben geschilderten Auseinandersetzung zur Plattform für die Verhandlungen mit der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft der Naturschutzverwaltungen (LANA).

Die eingesetzten Arbeitsgruppen (die ArgeFlurb wurde vertreten durch die Juristen Quadflieg und Borges sowie die geodätisch ausgebildeten Flurbereinigungsingenieure Donié und Magel) verhandelten hart. Es entwickelte sich ein zähes Ringen um die grundlegende Frage, welche Rolle Naturschutz und Landschaftsgestaltung künftig in Flurbereinigung und Landentwicklung spielen sollten bzw. dürfen. Das Ergebnis war ein juristisch komplexes Regelwerk voller Einschränkungen – ohne jeden Geist eines gemeinsamen Aufbruchs im Sinne eines *»lasst uns gemeinsam mehr Ökologie wagen«* (BMELF 1983).

Ungeachtet dessen setzte insbesondere Bayern – unterstützt von Naturschutzverbänden und freien Landschaftsarchitekten – auf die praktische Umsetzung. Die dreistufige Landschaftsplanung wurde konsequent eingeführt und durch eine noch intensivere Beteiligung von Verbänden und Fachakteuren ergänzt. Zusammen mit dem Paukenschlag der bei der Internationalen Gartenausstellung (IGA) 1982 in München vorgestellten Broschüre »Biotopschutz in der Flurbereinigung« (Magel und Auweck 1982) – mit einer Auflage von 80.000 Exemplaren! – leitete dies einen nachhaltigen Imagewandel in der Fachwelt und bei den Medien ein.

Die Bayerische Flurbereinigungsverwaltung wurde damit bundesweit zum Vorbild. Entsprechend musste sie die 1984 erfolgte Aufnahme des Umweltschutzes in die Bayerische Verfassung nicht mehr als grundlegende Neuorientierung verstehen bzw. wie andere Ingenieurverwaltungen gar befürchten. Sie befand sich ja bereits auf einem nachhaltigeren Entwicklungspfad (Magel 1985). Die ökologischen Ansätze wurden in der Folge auch auf die Dorferneuerung übertragen, was jedoch nicht überall auf sofortige Zustimmung stieß, da die DE vielerorts weiterhin primär als Bauprogramm verstanden wurde. Aber die Geschichte ging mit der unaufhaltsamen Weiterentwicklung der DE von der bau- und agrarstrukturellen zur ökologischen, dann sozialen, geistig-kulturellen und schließlich hin zur umfassenden DE darüber hinweg.

Mit der Zeit entspannte sich auch das Verhältnis zum amtlichen Naturschutz. Die Praktiker beider Seiten waren der spitzfindigen Debatten ihrer Führer überdrüssig und »machten« einfach und benutzten beide Landschaftsplanungen – die kommunale und jene der Flurbereinigung. Heute dokumentiert das Papier »Integrierte ländliche Entwicklung und Naturschutz« ein kooperatives Verständnis, das ausdrücklich auf Synergien zwischen der Landentwicklung und dem Naturschutz abstellt (ArgeLandentwicklung 2004) und das Papier von 1983 vergessen lässt.

Die Aufbruchstimmung der 80er und 90er Jahre wirkte sich auch auf den Berufsstand aus: Partizipative Dorferneuerung und integrierte Landschaftsplanung steigerten die Attraktivität des Berufsfeldes erheblich – für Geodäten, Architekten, Geographen, Sozialwissenschaftler und Landschaftsplaner. An den Universitäten entstanden neue Lehrstühle, die gezielt auf diese neuen Anforderungen vorbereiteten. Die Mitglieder der DGK-Abteilung Land- und Immobilienmanagement z. B. spiegeln in Lehre, Forschung und Fortbildung die gewachsene Vielfalt dieses inzwischen überwiegend Landentwicklung oder Landmanagement genannten Berufsfeldes wider.

4 Die Novelle 1994

Die Novelle des FlurbG von 1994 basierte auf einem Vorschlag der ArgeFlurb. Ziel war es, das Verfahren nach § 86 stärker auf Landentwicklung auszurichten und entsprechende Maßnahmen nicht nur zu unterstützen (»fördern«), sondern auch eigenständig durchführen zu können. Diese Erweiterung scheiterte jedoch im Gesetzgebungsverfahren; die Zuständigkeiten sollten bewusst unverändert bleiben (Thiemann 2004).

Aber auch der Vorschlag des Bauernverbands, der Agrarstrukturverbesserung eine prioritäre Stellung einzuräumen, wurde nicht übernommen (BT-Drs. 12/7909). Stattdessen wurden die Gleichwertigkeit **und** die Eigenständigkeit der drei Zielbereiche endgültig klargestellt. Zugleich schuf die Novelle die Grundlage, Landnutzungskonflikte, Naturschutzbelange und interkommunale Entwicklungsfragen integrativ zu bearbeiten.

Trotz der kleinen Einschränkungen wurde mit der Novelle der Weg zur Landentwicklung weiter geöffnet. Große Verdienste hat sich hierbei der Geodät E. C. Läpple erworben, einst enger Mitarbeiter und danach Nachfolger Quadfliegs im Flurbereinigungsreferat des Bundeslandwirtschaftsministeriums.

Für die Dorferneuerung auf Bundesebene brachte die Novelle hingegen keine weitere Klarstellung. Der Respekt vor Abgeordneten mit landwirtschaftlichem Hintergrund, die politische Rücksichtnahme auf Bauernverbände sowie

© DVW e.V.

das Misstrauen einzelner Ressorts hatten ab 1976 immer wieder zu mantraartigen »agrarstrukturellen Treuebekundungen« geführt. Grundgelegt wurde das schon im ersten BMELF-Flyer zur ZIP-Dorferneuerung (BMELF 1979a): *»Im Rahmen der Dorferneuerung, die als integrale Verbesserung der Agrarstruktur verstanden wird …«*

Aus Sicht der Praktiker und Kommunalpolitiker führte dieser »Seiltanz« oder besser »Schraubstock« selbst bei großzügigster Auslegung des Begriffs Agrarstruktur – und insbesondere angesichts des rapiden Strukturwandels in den Dörfern (manchmal längst ohne Bauern!) – schlichtweg zu ständigen Selbstverleugnungen beziehungsweise zu unbefriedigenden Lösungen. Diese Fessel der Agrarstruktur sollte die Dorferneuerung in vielen Ländern noch lange begleiten und hat den Weg zu umfassenderen Dorferneuerungen behindert.

Erst die späteren Entwicklungen haben das Problem gelöst. Vor allem der AK DE der ArgeFlurb schob immer wieder stark an, besonders nach der Wiedervereinigung, als klar wurde, dass eine bloße agrarstrukturelle DE in den ostdeutschen Dörfern nicht helfen würde. Die umfassenden infrastrukturellen Interessen der neuen Länder sowie die Anfang der 2000er Jahre zunehmend bedeutsam werdende europäische Förderpolitik (siehe Kommissar Franz Fischlers »Abschiedsgeschenk« bei der »Europäischen Konferenz über die Entwicklung des ländlichen Raums« vom 12. bis 14. November 2003 in Salzburg mit seiner Hinwendung zu den Kommunen) brachten schließlich den entscheidenden Schub hin zu jener auch außerlandwirtschaftlichen Perspektive, die der Begriff Landentwicklung bereits seit 1976 versprach.

5 Schmerzhafte Verwaltungsreformen bringen neue Impulse

Trotz anerkannter fachlicher Erfolge gerieten die Flurbereinigungsverwaltungen ab Mitte der 1990er Jahre in den Sog umfassender Verwaltungsreformen. Hier zeigte sich, dass die hierfür verantwortliche Politik die Flurbereinigung immer noch allein oder vornehmlich mit Hilfe für die Landwirtschaft gleichsetzte: Da es ja immer weniger Landwirte gab, brauchte man nach ihrer Meinung auch nicht mehr so viel Flurbereinigung(spersonal). Die Weiterentwicklung der Flurbereinigung zur Landentwicklungsbehörde war zu wenig bewusst! Die Reformen führten zu drastischem Personalabbau, heftigen Umstrukturierungen und teilweise tiefgreifenden Einschnitten. Längst rächt sich inzwischen gar manche unüberlegte Reformmaßnahme (Ewald et al. 2025).

Einen positiven Effekt hatte das Ganze dennoch, nachdem die Unternehmensberater die DE als überragend wichtige Aufgabe der Flurbereinigung der Zukunft bestätigt hatten: Dorf- und Gemeindeentwicklung mussten räumlich viel größer gedacht werden. Erste Ansätze dazu gab es zwar bereits in den frühen 1990er Jahren, etwa in Ringelai im Bayerischen Wald oder rund um den Auerberg im Allgäu und im angrenzenden Oberbayern (Magel 2001). Dort wurde die Dorferneuerung im räumlichen Verbund erprobt.

In den neuen Bundesländern wurden da schon »Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte« auf Grundlage der europäischen Förderung (Ziel 1 Gebiete) umgesetzt. Der Vorsitzende des AK DE Prof. Magel stellte hierzu anlässlich eines Bundesseminars in Suhl/Thüringer Wald 1993 fest, dass ein solch überörtliches Handeln in Form von »Kommunalen Allianzen« sowie von »Dorf- und Landentwicklung im regionalen Verbund« der richtige Weg zur Bewältigung der Herausforderungen der Zukunft sei (ArgeFlurb 1994).

Aus diesen Gedanken und Forderungen der Dorferneuerer entwickelte sich die zentrale Frage, wie auch die Flurbereinigung stärker auf **gemeindeübergreifende** Entwicklungsstrategien ausgerichtet werden könne. In Verbindung mit der Dorferneuerung entstand so die Idee eines leistungsfähigen Instruments für gleichwertige Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen. Voraussetzung war in Bayern die konsequente Ausrichtung auf die kommunale Eigenverantwortung.

Auf dieser Grundlage entstand das bayerische Konzept der **Integrierten Ländlichen Entwicklung** (ILE). Es ermöglicht eine räumliche Bündelung von Maßnahmen und trägt zugleich den begrenzten personellen Ressourcen Rechnung. Bayern gelang es, dass dieser in den anderen Ländern nicht übliche **gemeindebezogene** Ansatz in die Förderstruktur der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) mit aufgenommen wurde.

Die positive Entwicklung – mit über 130 ILE-Prozessen in mehr als 1.000 Gemeinden insbesondere im nördlicheren Bayern – bestätigt diesen Weg (siehe Abb. 2). Grundlagen bleiben das Prinzip »Dorferneuerung im Verbund« sowie die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. In einer ILE schließen sich Gemeinden freiwillig zusammen, um ihre Region als Lebens-, Wirtschafts- und Sozialraum nachhaltig und zukunftsfähig zu entwickeln. Flurbereinigung und Dorferneuerung fungieren dabei als zentrale Umsetzungsinstrumente eines zuvor erstellten Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzeptes, etwa bei gemeindeübergreifenden Infrastrukturprojekten, Stärkung der regionalen Wirtschaftskreisläufe, Wasserrückhalt in der Fläche, Biotopverbundmaßnahmen oder Moorrenaturierungen. Die eigentumsverträgliche Lösung von Nutzungskonflikten erweist sich dabei als zentrale Stärke des Flurbereinigungsrechts – und als Schlüssel für viele aktuelle Herausforderungen der Flächenentwicklung (Ewald 2008). Dies gilt unverändert auch heute (Thomas 2023, Hunke-Klein 2026). Linke (2012) weist in seinem Kommentar darauf hin, dass »einschlägige Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen **schon heute** zu der den Flurbereinigungsverwaltungen durch § 1 FlurbG zugewiesenen Kernaufgabe Bodenordnung zur ›Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft‹ gehören.«

© DVW e.V.

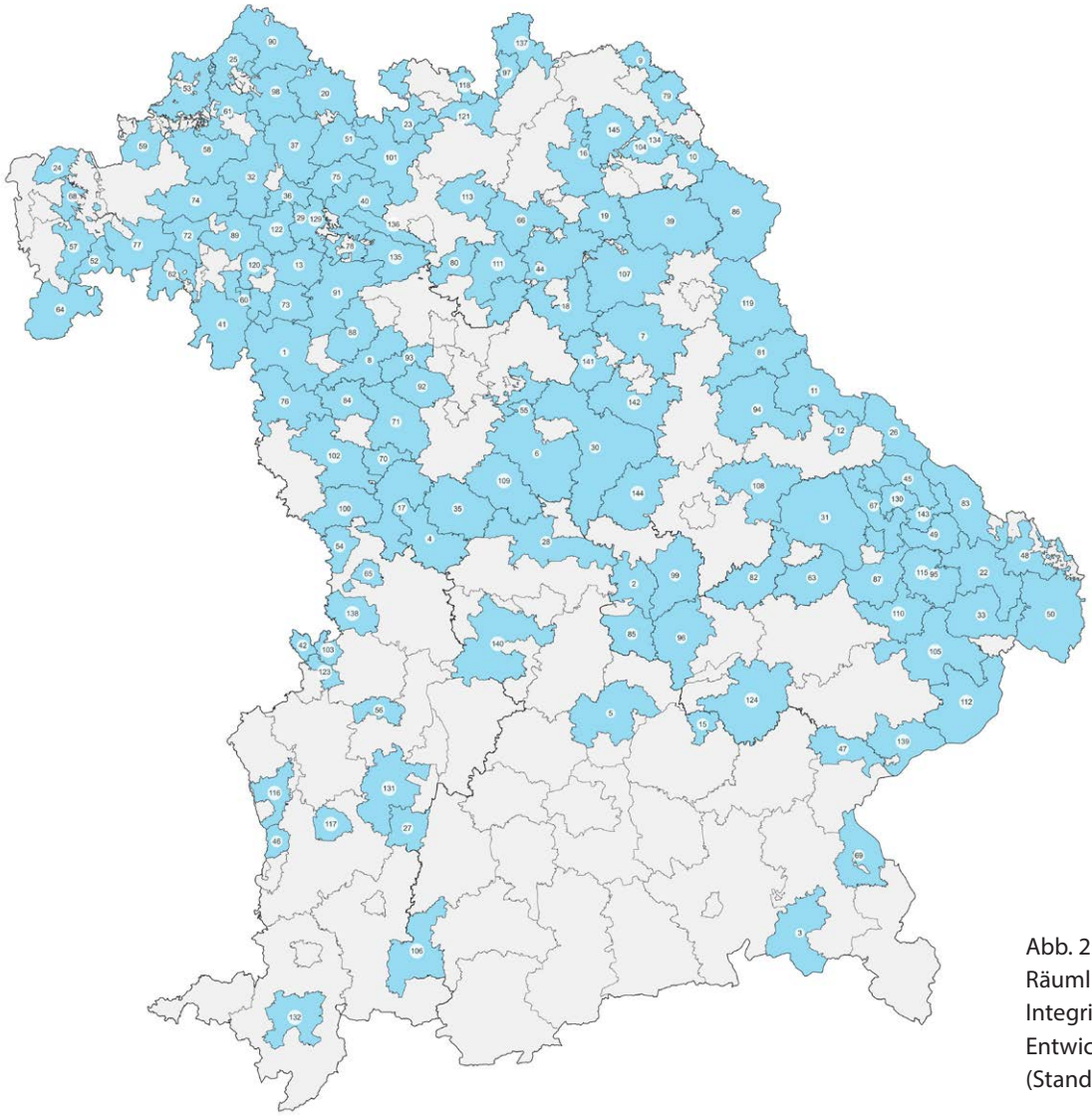


Abb. 2:
Räumliche Verteilung der Integrierten Ländlichen Entwicklungen in Bayern (Stand 02/2026)

Welchen enormen Kraftschub die ILE gerade in peripheren ländlichen Regionen auslösen kann, zeigen viele Beispiele. Exemplarisch wird auf die 2020 mit dem Europäischen Dorferneuerungspreis ausgezeichnete ILE Hofheimer Land verwiesen. Die Jury stellte fest: *»Die klare Entwicklungsstrategie, die abgestimmten Planungsprozesse, die Partizipationskultur und nicht zuletzt der alle AkteurInnen einende Wille, die Zukunft zum Wohle der nachfolgenden Generationen in die eigenen Hände zu nehmen, zeigen, dass im Hofheimer Land lokale Antworten auf globale Fragen auf höchstem Niveau gegeben werden«* (Europäische ARGE Landentwicklung und Dorferneuerung 2020).

6 Unsere Vision: Ein wuchtiger Aufbruch für die ländlichen Räume – Reform der Reform wünschenswert

Die zunehmenden und immer mehr wahlentscheidenden Probleme im Verhältnis von Stadt und Land und das Gebot gleichwertiger und räumlich gerechter Lebensverhältnisse in Stadt und Land verlangen mehr denn je eine stärkere Hinwendung zu den sich vernachlässigt fühlenden Menschen in den ländlichen Räumen (Magel 2026). Bei Verwendung des eingangs erwähnten und in den nächsten Jahren wirkenden 500 Mrd. Euro schweren Sondervermögens zur Sanierung der maroden öffentlichen Infrastruktur dürfen genau diese Menschen und Regionen nicht vergessen werden. Ähnlich wie es 1977 gelang, müssen nun gezielt handlungsorientierte Entwicklungsprozesse im erleb- und spürbaren Umfeld dieser Menschen angeschoben und finanziert werden. Den Alltag konkret verbessernde Landentwicklungsprojekte sollten persönliche Erfolgserlebnisse bieten, bei denen die Menschen selbst mitentscheiden und mitgestalten können. Das unter Leitung von W. Ewald erstellte Strategiepapier »Soziale Dorfentwicklung« gibt wertvolle Hinweise zur Ausgestaltung solcher partizipativer Entwicklungsprozesse (ArgeLandentwicklung 2019). Es sollte dringend von den Verantwortlichen gelesen werden, denn es finden sich darin viele Aspekte und Vorschläge, wie dem Misstrauen gegen Politik und Behörden sowie der Entfremdung der Menschen von Staat und Gesellschaft entgegengewirkt werden kann. Neben der überragenden

 © DVW e.V.

Sicherstellung der Daseinsgrundfunktionen befasst es sich mit dem gleichgewichtigen gesellschaftlichen und gemeinschaftlichen Zusammenleben und Zusammenwirken der Bewohnerinnen und Bewohner von Dörfern und ländlichen Gemeinden und es thematisiert die Teilhabe aller gesellschaftlicher Gruppen am öffentlichen Leben als zentrale Voraussetzung für ein friedliches Miteinander und gelebte Demokratie.

Weil dies eine bundesweite Aufgabe der Landentwicklungsverwaltungen ist, stellt sich die Frage, ob auch der Rechtsrahmen passend hierfür ist. Bekanntlich sind spätestens seit der Föderalismusreform 2006 Anpassungen des FlurbG auf Bundesebene kaum noch möglich (Weiß 2009). Obwohl möglich, hat aber bislang kein Bundesland ein eigenständiges Landesrecht entwickelt – dies ist ein klarer Hinweis darauf, dass beim sensiblen Umgang mit Eigentum weiterhin ein einheitlicher Rechtsrahmen gewünscht ist.

Daher sollte aus Sicht der Autoren **das FlurbG wieder in ein Bundesgesetz überführt und ihm der passendere Name »Landentwicklungsgesetz«** (optimalerweise sogar mit einer Neufassung des § 1 mit dem zusätzlichen Ziel »Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen im ländlichen Raum«) **gegeben werden**. Es geht also um eine Reform der Reform!

Inhaltliche Änderungen wären zwar wünschenswert, können aber angesichts der bereits bestehenden breiten und – wie ausgeführt – noch mutiger zu nutzender Möglichkeiten derzeit hintangestellt werden. Entscheidender wären angesichts der riesigen Probleme, vor denen die ländlichen Räume immer mehr stehen, ein **eigenes Sondervermögen für die ländlichen Räume im Sinne eines »ZIP 2.0«** – ob nun vom derzeit laufenden Sondervermögen »abgezwackt« oder zusätzlich neu aufgelegt – und die Schaffung zusätzlicher personeller Kapazitäten, um wuchtigere und zugleich passgenauere Antworten für die ländlichen Räume geben zu können. Die Vorschläge der verschiedenen Enquetekommissionen »Gleichwertige Lebensbedingungen in Stadt und Land« auf Bundes- und Länderebene müssen vor dem Hintergrund der inzwischen verschärften Stadt-Land-Spaltung (Haffert 2022) immer wieder gelesen und zeitaktuell interpretiert werden.

Natürlich wissen wir: Die komplexen Problemlagen der ländlichen Räume sind nicht von heute auf morgen und dann womöglich auch noch wahlentscheidend zu lösen. Doch wir müssen jetzt handeln und den Mut zu großräumigen systemischen Lösungen aufbringen. Und wem es nicht zu verbraucht klingt: Die Landentwicklung braucht einen zusätzlichen Ruck!

Literatur

ArgeFlurb (Hrsg.) (1994): Bericht des Vorsitzenden der AgDorf zum Berichtsjahr 1993/1994 – MR Prof. Dr. Magel. In: Jahresbericht 1994 der ArgeFlurb, 12–13. https://www.landentwicklung.de/fileadmin/sites/Landentwicklung/Dateien/Jahresberichte/Jahresbericht_1994.pdf, letzter Zugriff 5/2026.

ArgeLandentwicklung (Hrsg.) (2004): Integrierte Ländliche Entwicklung und Naturschutz. In: Sonderheft der ArgeLandentwicklung »Landentwicklung – Antworten der Landentwicklung auf aktuelle und künftige Herausforderungen im ländlichen Raum«, 52–76. https://www.landentwicklung.de/flurbereinigung/naturschutz-und-landschaftspflege, letzter Zugriff 5/2026.

ArgeLandentwicklung (Hrsg.) (2019): Strategiepapier Soziale Dorfentwicklung mit Best-Practice-Beispielen aus den Bundesländern. Schriftenreihe der ArgeLandentwicklung, Heft 27/2019.

Auweck, F. (2024): Kulturlandschaftsentwicklung in der Flurneuordnung in den 1970er und 1980er Jahren aus persönlicher Sicht. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 3/2024, 149. Jg., 137–141. DOI: 10.12902/zfv-0470-2024.

Bayerisches StMELF (Hrsg.) (1976): Forschungsvorhaben Hesselberg – Kurzfassung 1975. Berichte aus der Flurbereinigung, Heft 25/1976.

Bayerisches StMELF (Hrsg.) (1982): Gutachten Grundlagen zur Dorferneuerung – Kurzfassung. Berichte aus der Flurbereinigung, Heft 42/1982.

BMELF (1979a): Dorferneuerung. Flyer vom Januar 1979 mit Vorwort von Bundesminister Josef Ertl.

BMELF (1979b): Dorferneuerung. Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe B: Flurbereinigung, Sonderheft 16/1979 mit Geleitwort von Bundesminister Josef Ertl und Vorwort von ArgeFlurb-Vorsitzenden Wilhelm Abb.

BMELF (1983): Verhältnis der Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes und des Flurbereinigungsgesetzes zueinander. Bekanntmachung vom 02.11.1983, Az.: 522-6401114. In: GMBl 1983, Nr. 30, 541–545.

Böhm, B., Magel, H. (2021): 1981-2021 – 40 Jahre Bayerisches Dorferneuerungsprogramm. In: Mitteilungen des DVW-Bayern, Heft 3/2021, 73. Jg., 235–244 (siehe auch Böhm, B., Magel, H. (2021): Interview: Im besten Alter – 40 Jahre junges Bayerisches Dorferneuerungsprogramm. In: Bayerischer Gemeindetag, Heft 9/2021, 371–381).

Borges, D. (1981): Maßnahmen und Förderung der Dorferneuerung in Niedersachsen. In: Arbeitshefte zur Denkmalpflege in Niedersachsen, Heft 1/1981, 7–8. DOI: 10.11588/diglit.50202#0009, letzter Zugriff 5/2026.

Clever, J. (1978): Bericht vom 9. DVW-Fortbildungsseminar »Dorferneuerung in der Flurbereinigung« vom 18.–22. April 1977 in München. In: VR, Heft 2/1978, 40. Jg., 94–97 (siehe auch Materialiensammlung des Lehrstuhls für Ländliche Neuordnung und Flurbereinigung der Technischen Universität München, Heft 1/1977).

Ertl, J. (1975): Stenographischer Bericht der 203. Sitzung des Deutschen Bundestages am 27.11.1975, 14062–14065.

Europäische ARGE Landentwicklung und Dorferneuerung (2020): Beurteilungen Europäischer Dorferneuerungspreis 2020. https://www.landentwicklung.org/aktivitaeten/events/beurteilungen-europaeischer-dorferneuerungspreis-2020/, letzter Zugriff 5/2026

Ewald, W. (2008): Flächenmanagement und Bodenordnung im Dienst der integrierten ländlichen Entwicklung. In: Mitteilungen des DVW-Bayern, Heft 2/2008, 60. Jg., 243–256.

Ewald, W., Magel, H., Langguth, F. (2025): 30 Jahre zurück: 1995 – Es ging um das Überleben der Verwaltung für Ländliche Entwicklung. In: Mitteilungen des DVW-Bayern, Heft 4/2025, 77. Jg., 297–306.

Friederich, H. (1977): Flurbereinigung und Landschaftspflege. In: ZfV (Zeitschrift für Vermessungswesen), Heft 12/1977, 102. Jg., 547–552.

Haber, W. (1983): Landespflege und Landwirtschaft. In: Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege (DRL), Heft 42/1983, 131–214.

© DVW e.V.

Haber, W. (1984): Anforderungen der Ökologie an die Landwirtschaft. In: Berichte aus der Flurbereinigung, Heft 52/1984 (Fachtagung 1984 Regensburg »Flurbereinigung und Landwirtschaft«), 51–59.

Haber, W. (2001): Beitrag zur Neuorientierung der Agrarpolitik. Unveröffentlichtes Schreiben vom 28.02. 2001 an den Bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber.

Haffert, L. (2022): Stadt Land Frust. Eine politische Vermessung. C. H. Beck, München (siehe auch Haffert, L. (2024): Stirbt der Bauer, stirbt das Land? Warum es bei den Bauernprotesten um mehr als Geld geht. FES impuls. Hrsg. Friedrich Ebert Stiftung, Bonn)

Hunke-Klein, M. (2026): Die Klimaanpassungsstrategie des Landes Nordrhein-Westfalen – Möglichkeiten und Maßnahmen der ländlichen Bodenordnung. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 2/2026, 151. Jg., 70–77. DOI: 10.12902/zfv-0542-2025.

ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (1991): Beschäftigungseffekte durch Flurbereinigung und Dorferneuerung in Bayern. Materialien zur Ländlichen Neuordnung, Heft 24/1991.

Linke, E. (2012): Das Bayerische Flurbereinigungsrecht. In: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Bayern, Beitrag F 5 Bay, Erläuterungen 3.1.

Lorig, A. (2018): Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (ArgeLandentwicklung) – Entstehung und Weiterentwicklung. In: Schriftenreihe der ArgeLandentwicklung, Heft 26/2018 (40 Jahre Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung 1977–2017), 8–27.

Magel, H. (1983): Einige Bemerkungen zur Dorfökologie und Dorferneuerung. In: ZfV (Zeitschrift für Vermessungswesen), Heft 4/1983, 108. Jg., 139–145.

Magel, H. (1985): Schutz der Umwelt in der Bayerischen Verfassung – Bedeutung und Konsequenzen für die Flurbereinigung. In: Mitteilungsblatt des DVW-Bayern, Heft 1/1985, 37. Jg., 11–37.

Magel, H. (1991): Dorferneuerung in Deutschland – Anstöße zur umweltfreundlichen Entwicklung unserer ländlichen Heimat (mit Geleitwort von Bundesminister Ignaz Kiechle). Hrsg. DG Bank, Frankfurt am Main.

Magel, H. (1997): Laudatio auf Ministerialdirektor Dr. jur. Friedrich Quadflieg. In: Berichte zur Ländlichen Entwicklung in Bayern, Heft 73/1997, 91–92 (siehe auch Magel, H. (2021): Trauer um Ministerialdirektor a. D. Dr. jur. Dipl.-Ldw. Friedrich Quadflieg. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 1/2021, 146. Jg., 77–78).

Magel, H. (2001): Regionale Landentwicklung in Theorie und Praxis. In: Berichte zur Ländlichen Entwicklung in Bayern, Heft 76/2001 (Fachbeiträge zur Dorferneuerung und Landentwicklung), 47–50.

Magel, H. (2026): Gleichwertigkeit in Stadt und Land – Politische Leerformel oder lebenslange Aufgabe aller Landentwickler? In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 1/2026, 151. Jg., 30–40. DOI: 10.12902/zfv-0539-2025.

Magel, H., Attenberger J. (1989): Das Bayerische Dorferneuerungsprogramm. Für die Zukunft unserer Dörfer: Ziele, Maßnahmen, Förderung, Vollzug. Kommunalpolitischer Leitfaden 9. Hrsg. Hanns-Seidel-Stiftung Bildungswerk, München.

Magel, H., Auweck, F. (1982): Biotopschutz in der Flurbereinigung. Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), München.

Magel, H., Ewald, W. (2021): Vom Dorf in die Region – Anmerkungen zur glückhaften Annäherung von Heimat- und Denkmalpflege und Dorferneuerung. In: Schönere Heimat, Heft 4/2021, 110. Jg., 244–258.

Magel, H., Groß, C. (2011): 125 Jahre Kulturlandschaftsentwicklung in der Ländlichen Neuordnung – Zur Geschichte der Landschaftsplanung in der Bayerischen Flurbereinigungsverwaltung. In: Mitteilungen des DVW-Bayern, Heft 4/2011, 63. Jg., 301–319.

Peck, C. (1983): Was spricht gegen Plastikbäume? In: Der Spiegel, Heft 19/1983, Artikel 25/73. https://www.spiegel.de/spiegel/print/index-1983-19.html, letzter Zugriff 5/2026.

Reigl, O. (1983): Flurbereinigung aus Sicht der Inneren Verwaltung. In: Berichte aus der Flurbereinigung, Heft 46/1983 (Fachtagung 1982 Lindau »Flurbereinigung und Gemeinde«), 39–46.

Schlosser, F. (1999): Ländliche Entwicklung im Wandel der Zeit – Zielsetzungen und Wirkungen. Dissertation. In: Materialien zur Ländlichen Entwicklung in Bayern, Heft 36/1999 zugleich Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung der Technischen Universität München, Heft 21/1999.

Strößner, G. (1977): Novelle zum Flurbereinigungsgesetz. In: Berichte aus der Flurbereinigung, Heft 27/1977 (Flurbereinigungsrecht 1976/77 für Bayern), 7–8.

Thiemann, K.-H. (2004): Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren zur Landentwicklung nach § 86 FlurbG – Anwendungsvoraussetzungen und Sondervorschriften. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 4/2004, 129. Jg., 261–265.

Thomas, J. (2023): Handbuch zur ländlichen Bodenordnung und Flurbereinigung in Deutschland. https://www.apd-ukraine.de/fileadmin/user_upload/Tomas_de_web.pdf, letzter Zugriff 5/2026.

Weiß, E. (2009): Zur Entwicklung des Flurbereinigungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen 6 Jahrzehnten. Sammlung: Kommentare zu landwirtschaftlichen Gesetzen, Band 18, Agricola-Verlag, Butjadingen-Stollhamm.

Kontakt
Univ.-Prof. EoE Dr.-Ing. Holger Magel
Nettelbeckstraße 67, 81929 München
holger.magel@tum.de

MinRat a. D. Dipl.-Ing. Wolfgang Ewald
Mathildenstraße 10, 87600 Kaufbeuren
ewimail@t-online.de

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter https://geodaesie.info.

 © DVW e.V.