

Nachhaltige Landentwicklung – Antworten der ArgeLandentwicklung auf aktuelle Herausforderungen im ländlichen Raum

Maximilian Geierhos, Wolfgang-Günther Ewald und Franz Schlosser

Zusammenfassung

Die Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (Arge Landentwicklung) koordiniert auf Bund-/Länder-Ebene Fragestellungen, Zielsetzungen und Weiterentwicklungen der Landentwicklung und unterstützt die Tätigkeiten der Landentwicklungsverwaltungen der Länder. Die ArgeLandentwicklung hat sich in jüngerer Zeit in besonderem Maße damit befasst, welche Antworten die Landentwicklung auf aktuelle Herausforderungen im ländlichen Raum hat und wie die Instrumentarien anzupassen sind.

Die ländlichen Räume sind fortwährend vielfältigen, sich immer wieder ändernden Herausforderungen ausgesetzt. Ziel ist es, die den ländlichen Gemeinden und Regionen inwohnenden Kräfte zu aktivieren und die ländlichen Räume als eigenständige und vitale Lebensräume zu stärken. Hierzu werden die Möglichkeiten einer »nachhaltigen Landentwicklung« durch integrierte ländliche Entwicklung, insbesondere durch eine umsetzungsorientierte Unterstützung gemeindeübergreifender Strategien, vorgestellt.

Summary

The Task Force for Sustainable Rural Development (Task Force for Rural Development) coordinates questions, objectives, and enhancements in land development at federal/state level and supports the activities of land development administrations of the federal states. Recently, the Task Force for Rural Development has notably been engaged in the subject what answers land development has to current challenges in rural areas and how instruments have to be adapted.

Rural areas are permanently exposed to varied, over and over changing challenges. The objective is to activate the powers inherent in rural communities and regions and to strengthen rural areas as self-contained and vital habitats. To this, the possibilities of »sustainable land development« by integrated rural development, particularly by implementation-oriented support of trans-communal strategies, are presented.

1 Die ArgeLandentwicklung

Die Arbeitsgemeinschaft entstand 1976 durch Beschluss der Agrarministerkonferenz (AMK) als »ArgeFlurb«. Sie wurde 1998 ebenfalls durch AMK-Beschluss auf neue Ziele ausgerichtet und in »ArgeLandentwicklung« umbenannt. Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft sind das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und die für den Fachbereich Landentwicklung zuständigen Ministerien der Länder. Die

Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft ARGE LANDENTWICKLUNG

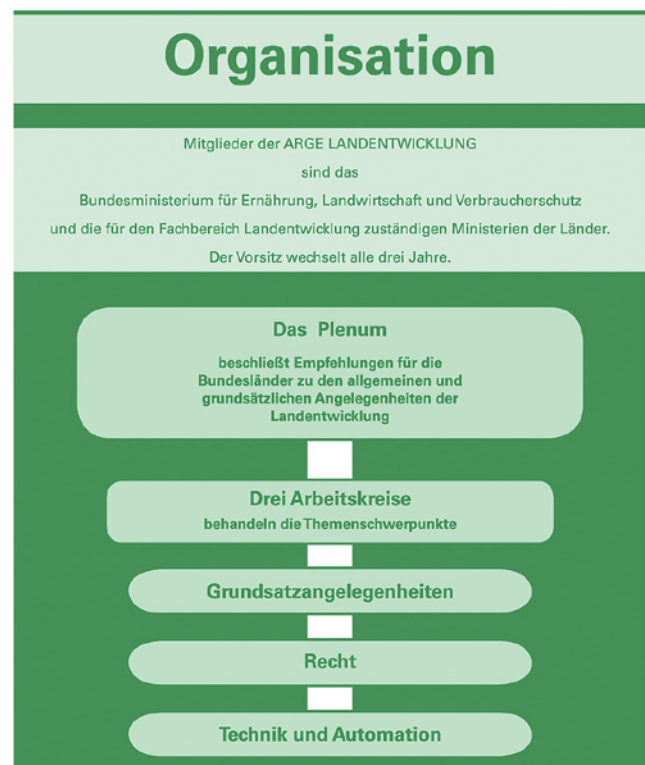


Abb. 1: Organigramm der ArgeLandentwicklung

Geschäftsführung wechselt im Turnus von drei Jahren. Bayern ist seit 1.1.2005 Vorsitzland. Die wesentlichen Gremien der ArgeLandentwicklung sind das jährlich einmal tagende Plenum und drei thematische Arbeitskreise zur eingehenden Behandlung spezieller Fachfragen (Abb. 1).

Ziel der Arbeitsgemeinschaft ist es, die Landentwicklung und deren Instrumente fortzuentwickeln und sie neuen Entwicklungen anzupassen und so durch rechtzeitige gemeinsame Behandlung der allgemeinen und grundsätzlichen Angelegenheiten die Planung und Durchführung von Vorhaben der Landentwicklung zu fördern. Zu diesem Zweck hat sie nach ihrer Geschäftsordnung insbesondere

- Grundlagenmaterial zu erarbeiten und Orientierungsdaten für die Landentwicklung zur Verfügung zu stellen,
- Empfehlungen für die Vorbereitung, Planung und Durchführung der Vorhaben der Landentwicklung zu geben,

- die Technik in der Landentwicklung weiterzuentwickeln,
- bundesweite Öffentlichkeitsarbeit zu leisten und den Meinungs- und Erfahrungsaustausch zu pflegen (u. a. bundesweite Internetpräsentation »www.landentwicklung.de«),
- übergeordnete Grundsatzarbeiten, die von einem einzelnen Land nicht geleistet werden können, zu übernehmen und die Verwaltungen des Bundes und der Länder in fachspezifischen länderübergreifenden Verfahren zu unterstützen,
- die Zusammenarbeit mit Hochschulen zu pflegen und wissenschaftliche Erkenntnisse auf dem Gebiet der Landentwicklung aufzuarbeiten,
- die Belange der Landentwicklung in anderen Gremien (z. B. LANA, LAWA, AdV) zu vertreten und die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Landentwicklung zu fördern.

Die Landentwicklung ist aktive Strukturpolitik und muss sich daher den immer schneller wandelnden Anforderungen stellen können. Die Arbeitsgemeinschaft ist für die Länder eine unverzichtbare fachliche Plattform zur Erarbeitung neuer Strategien und zum Transport der Ideen auf die Ebenen des Bundes und der EU. Beispielhaft dafür sind

- die 1998 aufgestellten »Leitlinien Landentwicklung – Zukunft im ländlichen Raum gemeinsam gestalten« (ArgeLandentwicklung, 1998) und
- das 2004 erarbeitete Strategiepapier »Antworten der Landentwicklung auf aktuelle und künftige Herausforderungen im ländlichen Raum« (ArgeLandentwicklung, 2004).

Das Strategiepapier 2004 enthält u. a. gemeinsame Positionen der Länder zur Weiterentwicklung der Instrumente der Landentwicklung und war eine wesentliche Grundlage für die Positionierung der Länder bei der Fortschreibung des neuen Fördergrundsatzes »Integrierte Ländliche Entwicklung« (ILE) in der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK).

2 Aktuelle Situation und Entwicklungsfaktoren

Die ländlichen Räume stehen vor neuen Herausforderungen, denen es aktiv zu begegnen gilt. Nicht nur in den Städten, sondern auch auf dem Land ist die hohe Arbeitslosigkeit das zentrale gesellschaftspolitische Problem. Der Anteil der Land- und Forstwirtschaft an der Wirtschaftskraft geht weiter zurück. Die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen – insbesondere für Jugendliche und Frauen – hat eine hohe Bedeutung für die Entwicklung der ländlichen Räume.

Immer deutlicher wirken sich Entscheidungen und Trends wie die EU-Erweiterungen und die Globalisierung der Märkte auf die Entwicklung der ländlichen Räume

aus. Der fortschreitende Strukturwandel insbesondere in peripheren ländlichen Räumen, die Zunahme des Wettbewerbs und die Verstärkung der Waren- und Handelsströme, das damit verbundene hohe Verkehrsaufkommen sowie die Ausweisung von Siedlungs- und Gewerbegebieten verändern die vertrauten Maßstäbe auf dem Lande und die Struktur der Dörfer in immer größerem und auch immer sichtbarerem Ausmaß.

Beträchtliche Auswirkungen auf den ländlichen Raum erwachsen laut Prognosen aus der unausgewogenen demographischen Entwicklung.

- Sie ist – besonders in den peripheren ländlichen Räumen – mit Geburtenrückgang und Abwanderung vor allem der jungen, gut ausgebildeten Bevölkerung verbunden. Die daraus folgende Überalterung führt zur Entleerung von Ortskernen, später auch von ersten (älteren) Neubaugebieten, zu einer mangelnden Auslastung der technischen und sozialen Infrastruktur mit zunehmenden Kostenproblemen für die Gemeinden und verbleibenden Anlieger.
- Im Umfeld von Ballungsräumen dagegen lässt sie einen weiter zunehmenden Nutzungsdruck erwarten, womit ein Verlust von Identität und ein hoher Flächenverbrauch einhergeht, der wiederum zu einer Verteuerung des Baulandes und Verdrängung der einheimischen jüngeren Generation führt.

Seit jeher sorgt auch der landwirtschaftliche Strukturwandel für Veränderungen, ausgelöst durch die Entwicklungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union, durch technische Rationalisierung und einen enormen Produktivitätszuwachs. Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe nimmt ab. Diese Veränderungsdynamik hält weiter an und wird besonders deutlich in der Verstärkung des Wettbewerbsdrucks und der kontinuierlichen Verschiebung der Produktionsschwelle bei landwirtschaftlichen Betrieben sichtbar. Die Produktionskosten für landwirtschaftliche Erzeugnisse sind im internationalen Vergleich i. d. R. hoch. Damit stehen für die Landwirtschaft die Fragen zur Verbesserung der Effizienz der Produktionsstrukturen, der betrieblichen Entwicklung und der Aufnahme außerlandwirtschaftlicher Tätigkeiten auch weiterhin und künftig sogar noch verstärkt im Vordergrund.

Durch die genannten Entwicklungsfaktoren und durch deren Überlagerung werden Landnutzungskonflikte weiter zunehmen. Besonders betroffen durch diese Problematik ist hier der ballungsraumnahe ländliche Raum z. B. durch Konflikte zwischen der Landwirtschaft einerseits und Naturschutz, Infrastruktur, Freizeit, Erholung, Tourismus, Siedlungsentwicklung, Wasserwirtschaft andererseits. In den peripheren Räumen dagegen wächst bei Grenzertragsflächen die Gefahr der Sozialbrache.

In den letzten Jahren sind weitere Herausforderungen dazugekommen: So führt die Klimaveränderung immer häufiger zu Unwettern mit z. T. katastrophalen Hoch-

wasserereignissen und erfordert zusätzlich Maßnahmen zum Hochwasserschutz und vor allem zur Vermeidung von Hochwässern. Angesichts knapper werdender fossiler Brennstoffe und zur Reduzierung der Import- und Preisabhängigkeit von diesen Energieträgern kommt der energetischen Nutzung nachwachsender Rohstoffe eine immer größere Bedeutung zu. Als Antwort der Ballungsräume auf die Veränderungen bilden sich Metropolregionen und Cluster heraus, um die knapper werdenden Haushaltsmittel wirksamer für sich beanspruchen zu können. In diesem Zusammenhang wird auch eine Neudefinition der Daseinsgrundfunktionen diskutiert. Den ländlichen Räumen droht, künftig abgekoppelt nur noch als Restmenge wahrgenommen zu werden und gegenüber den Verdichtungsräumen an Bedeutung zu verlieren.

Der ländliche Raum braucht daher eine übergeordnete, politisch beispielweise in der Raumordnungspolitik und der Landesentwicklung verankerte Zukunftsvision. Das Ziel müssen eigenständige, gleichwertige und vitale Lebens- und Arbeitsbedingungen im ländlichen Raum sein. Entscheidende Beiträge hierzu können aus dem ländlichen Raum heraus selbst geleistet werden, wenn konsequent auf die dortigen Eigenkräfte und eine Politik der Vorsorge aufgebaut wird.

Es gilt die Wertschöpfung im ländlichen Raum zu erhöhen und dessen Wirtschaftskraft nachhaltig zu stärken, insbesondere durch Sicherung und Weiterentwicklung als Lebens-, Arbeits-, Erholungs- und Naturraum sowie durch eine positive Entwicklung der Agrarstruktur. Darüber hinaus stehen die Nachhaltigkeit der Entwicklungsansätze und eine neue Verantwortungsgemeinschaft zwischen Bürger und Staat im Vordergrund.

Zusammenfassend macht diese Situationsanalyse deutlich, dass die ländlichen Räume durch die Vielschichtigkeit und Überlagerung der Veränderungen und Entwicklungen enormen Herausforderungen gegenüberstehen, die es aktiv anzunehmen und zu bewältigen gilt. In einer globalisierten Welt wächst als Gegengewicht der Wunsch nach Regionalität und Identität. Die Menschen vor allem im ländlichen Raum fordern außerdem zunehmend eine Belebung von Gemeinschaft und Gemeinsinn sowie eine Stärkung der Eigenkräfte der Regionen. Die Bereitschaft wächst, solche Entwicklungen durch persönliches Engagement zu fördern. Hierfür halten die ländlichen Räume kostbare Potenziale bereit, die es herauszustellen und zu entwickeln gilt.

3 Ziele nachhaltiger Landentwicklung

Der ländliche Raum ist kein homogenes Gebilde, den ländlichen Raum gibt es nicht. Doch die ländlichen Räume waren immer ein Teil der Gesamtentwicklung, gesellschaftlich und wirtschaftlich. Heute gibt es einerseits wirtschaftsstarke Regionen um die Ballungsgebiete, andererseits die strukturschwachen peripheren Gebiete, die durch Abgelegenheit, geringe Bevölkerungsdichte, Ab-

wanderung und niedrige Einkommen gekennzeichnet sind, aber oft attraktive, touristisch interessante Landschaften aufzuweisen haben.

Es besteht ein breiter gesellschaftlicher Konsens dahingehend, dass die ländlichen Gemeinden und Regionen als eigenständige, vielfältig ausgeformte Lebensräume gestärkt werden sollen. Damit soll nicht zuletzt ein Gleichgewicht mit der Organisations-, Wirtschafts- und Finanzkraft der Verdichtungsgebiete erhalten bzw. hergestellt werden. Darüber hinaus erwartet die Gesellschaft, dass alles getan wird, um mit Grund und Boden sparsam umzugehen, gesunde Lebensmittel zu erzeugen und eine flächendeckende und nachhaltige Landbewirtschaftung zu gewährleisten.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Rahmenbedingungen und Erwartungen sowie mit dem Wissen um die Werte und Potenziale ländlicher Räume ist es Ziel einer nachhaltigen Landentwicklung (ArgeLandentwicklung, 2004),

- die ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Potenziale in allen ländlichen Teilräumen zu stärken,
- die aktive Bürgerverantwortung zur Erarbeitung und Umsetzung von Entwicklungskonzepten für ländliche Gemeinden und Räume sowie zur Stärkung der Eigenkräfte der Regionen zu fördern und zu begleiten,
- die Lebensqualität im ländlichen Raum als Grundlage für Heimatbindung und als Standortfaktor auch für die Wirtschaft zu verbessern,
- die Entwicklung der Dörfer unter Berücksichtigung der demographischen Gegebenheiten zu unterstützen,
- die Grundlagen einer nachhaltigen Landbewirtschaftung zu sichern und zu stärken,
- die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern,
- Landnutzungskonflikte sozialverträglich und flächensparend zu entflechten und zu lösen,
- die flankierenden Bereiche der Landwirtschaft bei der Umstellung und Neuausrichtung sowie Diversifizierung zu unterstützen und damit Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen,
- die intakte Umwelt, die ökologische Vielfalt, die Schönheit und den hohen Erholungswert der Landschaft zu erhalten und zu verbessern,
- die natürlichen Lebensgrundlagen durch Beiträge beispielsweise zum Trinkwasser-, Gewässer- und Bodenschutz zu sichern sowie
- die vorbeugende Abwehr von Hochwasser und den Hochwasserschutz zu unterstützen.

Es geht insbesondere um die Aktivierung und Entwicklung der vielfältigen, z.T. nur dem ländlichen Raum eigenen Potenziale:

- Der ländliche Raum bietet ein familienfreundliches und kostengünstiges Lebensumfeld. Die Bewohner leben naturnah in gesunder Umgebung und sind sozial aktiv.

- Der ländliche Raum ist ein unverzichtbarer »vitaler Cluster« im Netzwerk der Metropolregionen und bietet sich an als Produktionsstandort einer zukunftsorientierten, multifunktionalen Landbewirtschaftung und innovativer kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU), Dienstleister und Gewerbebetriebe. Er ist außerdem Ausgleichs-, Erholungs- und Kulturraum und bietet die notwendigen Potenziale für vorbeugenden Hochwasserschutz und Ressourcenschutz sowie als Standort alternativer Energieerzeugung.
- Der ländliche Raum fungiert als Ideenschmiede für neue kostengünstige eigenverantwortliche Modelle des Zusammenlebens im Sinne einer aktiven und eigenverantwortlichen Bürgergesellschaft, so z.B. in der Nahversorgung, beim Zusammenwirken von Jung und Alt, z.B. im Mehrgenerationenhaus/-dorf, und in der Organisation neuer Nachbarschaftsmodelle.

4 Integrierte ländliche Entwicklung – die Chance zur nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume

Die Überlagerung mit der demografischen Entwicklung erfordert daher zukünftig noch gezielteres und effektiveres, sektorübergreifendes Denken und Handeln, integrierte Projekte und Programme sowie Netzwerke. Regionale Wertschöpfungspotenziale sind zu erhöhen, Wertschöpfungsketten zu entwickeln und zu fördern (vgl. Raab, 2006).

Es ist davon auszugehen, dass in einzelnen Teilräumen nur noch in Ausnahmefällen mit größeren Investitionen von außen und damit verbundenen Wachstumsimpulsen für Arbeitsplätze etc. zu rechnen ist. Umso wichtiger ist die Mobilisierung und Bündelung der vorhandenen Kräfte, insbesondere auch der regionalen Potenziale. Um das große Potenzial der ländlichen Räume auszuschöpfen, sind gestaltende und aktivierende Maßnahmen erforderlich.

Viele der Maßnahmen, die die Zukunftschancen verbessern könnten, überfordern eine einzelne Gemeinde. Partnerschaftliches Verhalten und gemeinsames Handeln im Verbund eröffnen dagegen zusätzliche Chancen – das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile.

All diesen Anliegen trägt die integrierte ländliche Entwicklung (ILE) Rechnung, die als Fördergrundsatz der GAK erstmals 2004 in den GAK-Rahmenplan des Bundes und der Länder aufgenommen wurde.

Mit der ILE treten die Landentwicklungsverwaltungen als aktivierende Verwaltungen auf mit dem Leitbild, nicht nur Geldgeber, sondern auch Ideenförderer und -geber sowie Netzwerkarchitekt im ländlichen Raum zu sein. Diesem Ansatz kommt künftig eine besondere Bedeutung zu.

Es geht hier vor allem um den Aufbau von Verantwortungsgemeinschaften zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung. Durch die Aktivierung können ILE-Kon-

zepte initiiert, die Bürgermitwirkung gefördert und investive Kräfte, z.B. Ressourcen im Sinne von Public Private Partnership (PPP), stimuliert werden.



Kennzeichnend für den aktivierenden Ansatz sind

- partnerschaftliche Kommunikationsformen,
- der integrale Planungsansatz mit ausgewogenen »top-down«- und »bottom-up«- Anteilen, daher umsetzungsstark und mit hoher Maßnahmenakzeptanz und
- die kooperative und koordinierende Vorgehensweise.

Es geht in der ILE nicht nur um Einzelvorhaben, sondern um gebiets- und gemeindeübergreifende raumbezogene Entwicklungskonzepte (ILEK). Bei der Erarbeitung und Umsetzung dieser Konzepte kommt es neben den Instrumenten der ILE sowie dem Wissen und den Erfahrungen der Landentwicklungsverwaltungen insbesondere an auf

- eine enge Zusammenarbeit über Gemeindegrenzen hinweg,
- die Verantwortungsgemeinschaft von Staat, Bürgern und Gemeinden,
- die Bündelung der Kräfte,
- die Kombination staatlicher Instrumente mit Maßnahmen anderer Träger und
- darauf, Geld zu sparen bzw. mit dem eingesetzten Geld mehr zu erreichen.

Entscheidend ist, dass die Maßnahmen aufeinander abgestimmt und von der Landentwicklungsverwaltung, die über die Möglichkeiten des Bodenmanagements verfügt, koordiniert werden.

In der ILE sind Bodenordnung, Landmanagement und die Lösung von Landnutzungskonflikten die Kernkompetenzen der Landentwicklungsverwaltungen und deren entscheidende Alleinstellungsmerkmale.

Dies bringt eine Reihe von Vorteilen:

- ILE gibt Entwicklungsimpulse für jede Einzelgemeinde sowie für den Gemeindeverbund.
- Die Anliegen der Landwirtschaft werden nachhaltig unterstützt, insbesondere wird die Wettbewerbsfähigkeit durch den Ausbau von Wegen und die Zusammenlegung von Grundstücken sowie durch die Erschließung zusätzlicher Einkommensquellen gestärkt.
- Die Lösung von Landnutzungskonflikten wird durch die Möglichkeiten der Bodenordnung wesentlich erleichtert.
- Die Dorferneuerung gibt mit der neuen Schwerpunktaufgabe der sozialen und baulichen Innenentwicklung

der Dörfer Antworten auf die demografische Entwicklung sowie auf den Strukturwandel.

- Die Infrastruktur kann gemeindeübergreifend verbessert werden – beispielsweise durch eine Optimierung der Verkehrswege oder durch Anlagen des vorbeugenden Hochwasserschutzes.
- Neue Freizeiteinrichtungen, wie gemeindeübergreifende Rad- und Wanderwege, und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege (z. B. gemeindeübergreifender Biotopverbund) erhöhen den Erlebniswert des Gebietes. Durch die Belebung des Tourismus entsteht zusätzliche Wertschöpfung.
- Kooperation von Land- und Forstwirten mit anderen Partnern im ländlichen Raum zur Einkommensdiversifizierung oder Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten.

Das Grundprinzip der gemeindlichen Planungshoheit und die fachlichen Zuständigkeiten anderer Verwaltungen bleiben durch die ILE unberührt. Sie werden durch die abgestimmte räumliche Bündelung der verschiedenen, insbesondere auf Grund und Boden bezogenen Entwicklungsansätze und durch den Einsatz der Instrumente der Landentwicklung sogar besonders wirkungsvoll unterstützt. Gerade kleine Gemeinden werden dadurch in ihrer Eigenständigkeit gestärkt.

Im Sinne einer integrierten Entwicklung ist es aber nicht nur sinnvoll, sondern sogar notwendig, auch Programme und Instrumente anderer Ressorts koordiniert einzusetzen. Ein geeigneter und akzeptierter externer Fachmann, der für die Planung, Begleitung und Abwicklung von Projekten verantwortlich ist, kann daher im Rahmen einer Umsetzungsbegleitung (Regionalmanagement) die Gemeinden unterstützen.

5 ILE-Instrumente und Handlungsfelder

Die Instrumente der Landentwicklung sind auch zur Bewältigung der aktuellen und künftigen Herausforderung ausreichend und zeitgemäß. Abb. 2 zeigt in vereinfachter Form die Instrumente der nachhaltigen Landentwicklung. Der Auftrag der Landentwicklung zur nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume durch ILE ist jedoch inhaltlich deutlich weiter gefasst. Insbesondere Aktivierung, Aufbau und Vernetzung neuer Verantwortungsgemein-

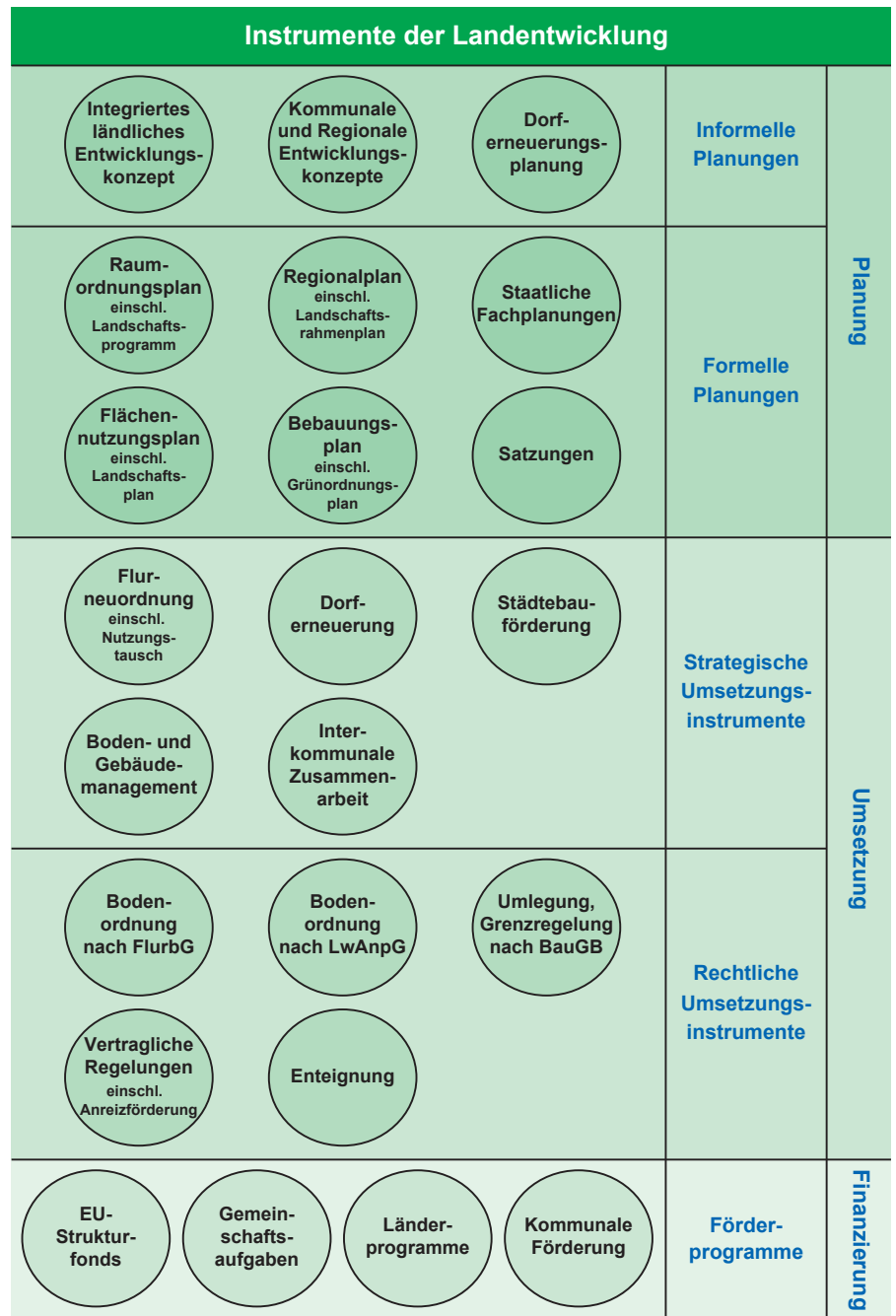


Abb. 2: Instrumente zur Landentwicklung (ArgeLandentwicklung 2004)

schaften zur gemeinsamen Erarbeitung maßgeschneiderter Lösungen unter besonderer Berücksichtigung der regionalen Identität und Bedürfnisse lassen sich nicht im Voraus bestimmen. Die Landentwicklungsverwaltungen reagieren hierauf mit einer fallbezogenen, bedarfsgerechten und flexiblen Vorgehensweise.

So geht dem Einsatz der ILE-Instrumente eine intensive Projektvorbereitung und Koordination mit allen beteiligten Fachstellen und Partnern voraus. Als Grundlage und zur Unterstützung der interkommunalen Zusammenarbeit bei gemeindeübergreifenden räumlichen Handlungsfeldern dienen das integrierte ländliche Entwicklungskonzept (ILEK) sowie die Umsetzungsbegleitung. Die Erarbeitung eines ILEK sensibilisiert die Akteure auf interkommunaler Ebene. Stadt-Umland-Beziehungen kön-

nen erkannt, definiert und weiter intensiviert werden. Unter dem ILEK-Dach werden handlungsfähige Größenordnungen durch interkommunale Zusammenarbeit zur Lösung gemeindeübergreifender Probleme bzw. zur Realisierung gemeinsamer Projekte hergestellt. Der integrierte Entwicklungsansatz ist ausgerichtet auf alle für die jeweilige Problemstellung relevanten Funktionen und soll die Entwicklungsaktivitäten der Gemeinden sowie die daraus resultierenden Maßnahmen anderer Träger einbinden und koordinieren.

Das konzeptionelle Vorgehen trägt zum Aufbau und zur Aktivierung regionaler Netzwerke mit allen maßgeblichen Akteuren bei. Auch bereits bestehende andere Entwicklungsprozesse (z. B. Leader- und Agenda-21-Prozesse) sollen kooperativ und in geeigneter Weise hinzugewonnen und für eine nachhaltige Entwicklung mitgenommen werden, ebenso die auf regionaler oder lokaler Ebene aktiven Bürger und Arbeitsgruppen.

5.1 Integriertes ländliches Entwicklungskonzept (ILEK)

Kennzeichnend für ILEK ist die Trägerschaft der Gemeinden sowie die Bündelung und Ausrichtung auf die Problemstellungen. Ein ILEK kann in Teilbereichen zu

umsetzungsfähigen Projekten und Maßnahmen führen und durch Umsetzungsbegleitung die Koordination von Programmen und Instrumenten anderer Fachbereiche und Ressorts von der Planung bis zur Umsetzung unterstützen.

Im ILEK werden die verschiedensten raumbezogenen Handlungsfelder der Gemeinden analysiert und dargestellt. Ein besonders wichtiges Handlungsfeld mit engem Bezug zur Landwirtschaft ist die Landnutzung und Landbewirtschaftung.

Daraus ergeben sich eine ganze Reihe weiterer Handlungsfelder, die es durch ILEK zu bündeln gilt, die aber auch jedes für sich Anlass einer ILE sein können:

- Entwicklung der Kulturlandschaft, Naturschutz, Landschaftspflege
- Gewässer, Hochwasser- und Trinkwasserschutz, Gewässerentwicklung im Sinne der EU-Wasserrahmenrichtlinie
- Siedlungsentwicklung, insbesondere Außen- und/oder Innenentwicklung unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung und des Strukturwandels in der Landwirtschaft
- Wirtschaft, Gewerbe, Infrastruktur; insbesondere Abstimmung von Ansiedlungsbemühungen in der planerischen Verantwortung der Gemeinden (vgl. Tab. 1)

Tab. 1: Handlungsfelder der integrierten ländlichen Entwicklung zur Stärkung der Wirtschaftskraft und Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommensmöglichkeiten (DLKG 2006)

Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommensmöglichkeiten in ländlichen Räumen	1. Landwirtschaft als eine tragende Säule der ländlichen Räume stärken
	2. Forstwirtschaft als Rohstofflieferant und zur Pflege des Waldes als prägendes Element der Kulturlandschaft unterstützen
	3. Rahmenbedingungen für den Dienstleistungssektor als Wachstumsmarkt verbessern
	4. Wertschöpfung im ländlichen Raum durch Ausbau der regionalen Wirtschaftskreisläufe erhöhen
	5. Rahmenbedingungen für Unternehmensgründungen schaffen
Allgemeine Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung	6. Strategische Allianzen in stärkerer Zusammenarbeit mit der Wirtschaft aufbauen
	7. Regionalbewusstsein stärken und Grundgedanken der Integrierten ländlichen Entwicklung breit verankern
Verbesserung der Daseinsvorsorge: Bauland, Infrastruktur, Wohn- und Arbeitsumfeld	8. Bauland bereitstellen und nachhaltige Raum- und Siedlungsstrukturentwicklung gewährleisten
	9. Verkehrsinfrastruktur als einen grundlegenden Standortfaktor bedarfsgerecht ausbauen
	10. Nahversorgung, soziale Dienste und kulturelle Angebote als notwendige Grundversorgung und attraktives Wohnumfeld sichern
	11. Umwelt-, Erholungs- und Freizeitwerte der Kulturlandschaft als weiche Standortfaktoren weiter entwickeln
	12. Hochwasser- und Gewässerschutz als Standortvorteil im interregionalen Wettbewerb sichern

- Grund- und Nahversorgung; Erhaltung und Optimierung von kommunalen Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen, Gemeinschaftseinrichtungen
- Freizeit, Erholung, Tourismus, Kultur.

Ein ILEK zielt besonders auf die Vorbereitung, Steuerung und Abstimmung des Einsatzes der ILE-Instrumente. Die Konzeption ist auch Grundlage für den Einsatz der zur Umsetzung notwendigen Förderprogramme. Durch die Umsetzungsorientierung der Konzeption wird die Lösung gemeindeübergreifender Strukturprobleme mit Synergieeffekten für alle ermöglicht.

Nicht alle Handlungsfelder können und sollen unmittelbar durch die Instrumente der Landentwicklung realisiert werden. Im Sinne einer integrierten nachhaltigen Entwicklung ist es deshalb wichtig, auch Programme und Instrumente anderer Fachbereiche und Ressorts gezielt inhaltlich und räumlich zu bündeln und bisher getrennte Fördergegenstände und Entwicklungsaktivitäten koordiniert einzusetzen. Das ist keine alltägliche Aufgabe. Deshalb kann die Initiierung und Begleitung ländlicher Entwicklungsprozesse (ILEK) für Gebiete mit mindestens 30 000 Einwohnern durch eine Umsetzungsbegleitung (Regionalmanagement) unterstützt werden. Die Gemeinden suchen sich dabei einen geeigneten und akzeptierten externen Fachmann aus, der für die Planung, Begleitung und Abwicklung von Projekten verantwortlich ist, die außerhalb der Zuständigkeit der Landentwicklungsverwaltung durchgeführt werden sollen und können. Der Entwicklungsprozess wird durch die Umsetzungsbegleitung unterstützt und optimiert.

5.2 Dorferneuerung

Die Dorferneuerung unterstützt die Erhaltung vielfältiger Wohn-, Sozial- und Arbeitsfunktionen im Dorf und passt die Funktionen an die veränderten Rahmenbedingungen an. Dazu gehört insbesondere die Erhaltung multifunktionaler Dörfer. Nur wenn die wesentlichen Daseinsgrundfunktionen Arbeiten und Wohnen im Dorf erhalten werden, ist die Grundvoraussetzung dafür gegeben, dass die Wirtschaftskraft auch in den Dörfern bleibt.

In der Vorbereitungsphase zur Dorferneuerung werden Strategien für den Umgang mit der jeweiligen demographischen Entwicklung unter Beachtung der städtebaulichen, sozialen und funktionalen Zusammenhänge erarbeitet und besonderer Wert auf den Auf- und Ausbau sozialer und räumlicher Netzwerke und Kooperationen gelegt.

Soziale und bauliche Innenentwicklung als Dorferneuerungsschwerpunkt

Die soziale und bauliche Innenentwicklung der Dörfer ist eine Antwort auf die demographische Entwicklung sowie den Strukturwandel und wird derzeit in mehreren Ländern, u. a. in Bayern (Aktionsprogramm »Dorf *vital*«,

www.landentwicklung.bayern.de/dorfvital/), zu einer aktuellen Schwerpunktaufgabe der Dorferneuerung ausgebaut. Innenentwicklung hat die Erweiterung und Mobilisierung von Nutzungspotenzialen im Innenbereich und in überplanten Gebieten einer Gemeinde durch bauliche Verdichtung des Siedlungsbestandes zum Ziel. Im Blickpunkt stehen hier vor allem die Verbesserung ökologischer, sozialer und baulicher Qualitäten sowie eine verträgliche und nachhaltige Innenentwicklung in bestehenden Siedlungsbereichen, insbesondere durch Maßnahmen zur Umnutzung leerstehender Gebäude und zur Revitalisierung der Ortskerne.

Für die durch die Strukturveränderungen in der Landwirtschaft freiwerdenden Gebäude und Flächen sollen auf der Grundlage angepasster Nutzungskonzepte Nachfolgenutzungen z. B. in den Bereichen Wohnen, Dienstleistung, Handwerk und Gewerbe gefunden und durch ein geeignetes Bodenmanagement ermöglicht werden. Durch die Sanierung und Umnutzung von Gebäuden wird eine langfristige Stärkung der Ortskerne erreicht.

Weitere Ziele der Dorferneuerungsaktivitäten sind die Verbesserung der Lebensqualität durch weiterentwickelte Freizeit-, Kultur-, Versorgungs-, Arbeits- und Wohnangebote und das Erzeugen eines positiven Lebens- und Gemeinschaftsgefühls für Familien, jüngere und ältere Menschen in Verbindung mit bürgerschaftlichem Engagement. Im Mittelpunkt der Entwicklungsüberlegungen steht dabei der Mensch im Sinne der neuen Verantwortungsgemeinschaft Staat – Gemeinden – Bürger.

Schließlich ermöglicht die Dorferneuerung durch das integrierte Grund- und Bodenmanagement eine Reduzierung des Flächenverbrauchs.

5.3 Flurneuordnung

Ein weiterer und unverzichtbarer Kernbestandteil der ILE ist die Flurneuordnung mit ihren Möglichkeiten des Boden- und Flächenmanagements und der Infrastrukturverbesserung. Der raumorientierte Planungsansatz des ILEK bringt es mit sich, dass eine Vielzahl flächenrelevanter Entwicklungsüberlegungen entsteht. Eine umsetzungsorientierte ILE ist daher ohne das Landmanagement in der Flurneuordnung kaum vorstellbar.

Neuordnung von Eigentums- und Pachtflächen zur Stärkung der Land- und Forstwirtschaft

Eines der Kernziele der Flurneuordnung ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (einschließlich des ökologischen Landbaus). Zum Einsatz kommen dabei

- die bewährten und unverzichtbaren Instrumentarien des FlurbG und LwAnpG,
- die Förderung des ländlichen Wegebbaus außerhalb von Verfahren nach FlurbG sowie
- die Neustrukturierung von Pachtflächen über den freiwilligen Nutzungstausch.

Dabei rückt zunehmend auch die Lösung gemeindeübergreifender Strukturprobleme wachsender Betriebe durch gemeindeübergreifende Wege- und Neuordnungskonzepte unter Einbeziehung in ein ILEK sowie die Aktivierung land- und forstwirtschaftlicher Potenziale durch Maßnahmen der ILE zur Nutzung nachwachsender Rohstoffe und regenerativer Energien in den Vordergrund.

In vielen Gebieten Deutschlands besteht immer noch eine Struktur von kleinparzellierten und zersplitterten Wirtschaftsflächen. Hinzu kommt, dass die durch den Strukturwandel und den Wachstumsdruck bedingten Flächenaufstockungen im Wesentlichen auf Pachtbasis erfolgen. Eine Zupacht ist aber keineswegs immer in der Nachbarschaft von bestehenden Wirtschaftsflächen des Betriebs möglich. Ergebnis ist nicht nur ein stetig steigender Pachtflächenanteil, sondern zusätzlich eine Vielzahl von weit über die ganze Feldflur verstreut liegenden Wirtschaftsflächen. Die Folgen sind zu hohe Kosten in der Außenwirtschaft und Wettbewerbsnachteile im zunehmend europa- und weltweiten Konkurrenzkampf. Es müssen daher alle Möglichkeiten zur Kostensenkung konsequent ausgeschöpft werden.

Die Flurneuordnung trägt mit der Erschließung und Zusammenlegung von Wirtschaftsflächen in hohem Maße bei

- zur Erhaltung einer vielfältigen und nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft,
- zur Sicherung des Eigentums an Grund und Boden sowie
- zur Pflege der Kulturlandschaft durch Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung.

Einen besonderen Schwerpunkt bei der Flurneuordnung bilden die vereinfachten Verfahren, um schnell und kostengünstig die Zusammenlegung der Grundstücke, die Verbesserung der Grundstücksformen und bedarfsgerecht ausgebaute Wirtschaftswege zu erreichen. Dies gilt insbesondere dort, wo schon einmal ein Bodenordnungsverfahren durchgeführt wurde.

Angesichts des weiter steigenden Pachtanteils lautet der Auftrag an die Landentwicklungsverwaltungen, nicht nur die Eigentums-, sondern auch verstärkt die Pachtflächen der Landwirte zusammenzulegen. Um die Vergrößerung der Schläge rasch zu erreichen, steht mit dem Freiwilligen Nutzungstausch ergänzend zu den Flurneuordnungsverfahren ein Dienstleistungsangebot zur Zusammenlegung von Pachtflächen ohne Eingriff in die Eigentumsverhältnisse zur Verfügung. Dieses Instrument kann sowohl unabhängig als auch in Kombination mit einem Verfahren nach dem FlurbG insbesondere in Zweibereinigungsgebieten mit hoher Pachtquote zum Einsatz kommen.

Um das volle Potenzial der Neuordnung auszuschöpfen, empfiehlt es sich häufig, zusammen mit der Landwirtschaftsverwaltung Konzepte für die Neuorganisation der Außenwirtschaft nach der Bodenordnung zu initiieren.

Die Bedeutung des Waldes als Quelle für den nachwachsenden Rohstoff Holz wird in Zukunft weiter zunehmen. Die Ausschöpfung des Nutzungspotenzials von Waldflächen wird jedoch vielfach durch Besitzersplittierung, insbesondere im Privatwald, erschwert. Auch für die Neuordnung von Waldflächen gilt es daher, ein vereinfachtes Boden- und Flächenmanagement anzubieten.

Erarbeitung und Unterstützung nachhaltiger Landnutzungskonzepte

Mit der Flurneuordnung wirkt die Landentwicklung jedoch weit über die reine – sozusagen »klassische« – Agrarstrukturverbesserung hinaus. Sie unterstützt eine flächendeckende und differenzierte Land- und Forstbewirtschaftung und trägt so zur Sicherung der Kulturlandschaft und zur Förderung der allgemeinen Landeskultur bei. Durch die Flurneuordnung wird die Wettbewerbsfähigkeit einer flächendeckenden, vielfältigen, nachhaltigen Landbewirtschaftung dauerhaft gestärkt. Sie leistet damit wesentliche und dauerhafte Beiträge zur Sicherung der natürlichen Ertragsfähigkeit des Bodens, zum Schutz der natürlichen Ressourcen und zur Erzeugung hochwertiger landwirtschaftlicher Produkte.

Die ILE-Instrumente können in Verbindung mit der Erarbeitung und Umsetzung von Landnutzungskonzepten auch für das Ziel differenzierter Landnutzungsformen eingesetzt werden. Der Aufbau schützenswerter Gebiete, z. B. zum nachhaltigen Biotop-, Boden- und Gewässerschutz oder bei Schaffung von Retentionsräumen zur Hochwasservorsorge, kann ebenfalls Unterstützung finden. Gerade in der Kombination mit einem vorgeschalteten ILEK ist die Flurneuordnung prädestiniert zur Umsetzung einer differenzierten Landnutzung auf i. d. R. großräumiger Planungsebene wie auch zur Bildung und Erschließung vernetzter Flächen für extensive Landnutzungsformen. Insbesondere in Gebieten mit ungünstigen Erzeugungsbedingungen kann die Kulturlandschaft nur durch eine kontinuierliche landwirtschaftliche Nutzung erhalten werden. Mit der hierfür oftmals notwendigen Neuordnung der Eigentums- und Pachtflächen wird daher auch ein wichtiger Beitrag zur Offenhaltung der Landschaft geleistet.

Verbesserung und Anpassung ländlicher Infrastruktur

Die Verbesserung und Anpassung ländlicher Infrastruktur in Dorf, Flur und Wald erfolgt bedarfsoptimiert durch Maßnahmen der Flurneuordnung und der Dorferneuerung. Zusätzlich können außerhalb von Verfahren nach dem FlurbG Infrastrukturmaßnahmen, wie die Planung und Herstellung von Verbindungswegen zu Almen und Alpen sowie zu Einzelhöfen und Weilern gefördert werden.

Dem ländlichen Charakter angepasste, multifunktionale Maßnahmen wie z. B. der ländliche Wegebau oder bedarfsgerechte Gemeinschafts- und Naherholungseinrichtungen sind ein wesentlicher Beitrag zur Verbesserung der ländlichen Infrastruktur. Die Ausstattung mit touristischer Infrastruktur ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für

die Belebung von Naherholung und Fremdenverkehr auf dem Land. Eine wichtige Voraussetzung dafür sind nicht nur Wege zum Wandern und Radfahren, sondern auch die räumliche Vernetzung der einzelnen Angebote. Auf der Basis eines integrierten ländlichen Entwicklungskonzepts können daher »Erlebnissysteme« entwickelt und realisiert werden.

Umsetzung flächenbeanspruchender Entwicklungsmaßnahmen

Durch den Einsatz der ILE-Instrumente – insbesondere Flurneuordnung – können Landnutzungskonflikte eigentumsverträglich, effektiv und flächensparend gelöst werden. Flächenbeanspruchende Entwicklungsmaßnahmen und Infrastruktureinrichtungen der Gemeinden und anderer Planungsträger, wie z. B. des Straßenbaus, der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes, werden so äußerst effizient bei der Umsetzung unterstützt. Beispiele dafür sind Maßnahmen für die Hochwasservorsorge, den Gewässer- und Trinkwasserschutz, überörtliche Großbaumaßnahmen oder die Anlage von Biotopverbundsystemen, aber auch Boden- und Flächenmanagement für Infrastruktur, Bau- und Gewerbeflächen, Einrichtungen für Sport, Freizeit und Erholung.

Durch die intensive Zusammenarbeit mit allen Trägern öffentlicher Belange und die Begleitung von der Planung bis zur Umsetzung im Rahmen von ILE führt das flächensparende Boden- und Flächenmanagement durch Flurneuordnung rasch zu abgestimmten eigentumsfreundlichen, sozialverträglichen und effizienten Lösungen zwischen Landwirtschaft und Planungsträger. Untersuchungen im Zusammenhang mit überörtlichen Großbaumaßnahmen in Nordrhein-Westfalen haben gezeigt, dass der volkswirtschaftliche Nutzen von Unternehmensverfahren die anfallenden Kosten deutlich, in einigen Fällen sogar um ein Mehrfaches, übersteigt.

6 Fazit und Ausblick

Die Überlagerung der Strukturveränderungsprozesse im ländlichen Raum mit der demographischen Entwicklung und den Folgen der Globalisierung erfordert zukünftig noch gezielteres und effektiveres Handeln für vitale ländliche Räume im Sinne einer vorsorgenden Politik. Es ist besser, Probleme erst gar nicht entstehen zu lassen, als dass sie mit hohem Aufwand beseitigt werden müssen. Vorsorge ist in der Regel besser und billiger als Sanierung.

Die Aktivierung, Umsetzung und Begleitung dieser Handlungsansätze zur Stärkung ländlicher Gemeinden und der zielgerichtete Einsatz von Bodenmanagement und Förderprogrammen sind daher zentrale Elemente einer zukunftsorientierten Agrar- und Strukturpolitik. Mit der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) bieten die Landentwicklungsverwaltungen ein Schlüsselinstrument zur Umsetzung dieser Politik an.

In der ILE werden nicht nur Maßnahmen geplant, finanziert, umgesetzt und rechtlich abgesichert. Es geht vielmehr für die Landentwicklungsverwaltung auch darum, als Ideengeber und Netzwerkarchitekt im ländlichen Raum tätig zu werden.

Es gilt,

- die endogenen Kräfte des ländlichen Raums zu nutzen und zu aktivieren,
- das Selbstwertgefühl der dort lebenden Menschen zu stärken,
- den Zusammenhalt und die Zusammenarbeit in den Dörfern zu fördern und
- zur Schaffung neuer und vor allem auch hochqualifizierter Arbeitsplätze im ländlichen Raum beizutragen.

Die ILE mit den erfolgreichen Umsetzungsinstrumenten Flurneuordnung und Dorferneuerung ist besonders gut geeignet, Ökonomie, Ökologie und soziale Erfordernisse stärker als bisher zu vernetzen und das Prinzip der Nachhaltigkeit in besonderem Maße zu verankern. Erfolgreiche integrierte ländliche Entwicklung trägt so zur Zukunftssicherung der ländlichen Räume bei und wirkt somit im besten Sinne nachhaltig.

Literatur

- ArgeLandentwicklung: Leitlinien Landentwicklung – Zukunft im ländlichen Raum gestalten. 1998.
- ArgeLandentwicklung: Landentwicklung – Antworten der Landentwicklung auf aktuelle und künftige Herausforderungen im ländlichen Raum. 2004.
- Deutsche Landeskulturgesellschaft (DLKG): Ländlicher Raum auf Roter Liste. Der Beitrag der Integrierten Ländlichen Entwicklung zur Schaffung von Arbeitsplätzen unter besonderer Berücksichtigung der demographischen Entwicklung in Deutschland. Schriftenreihe Sonderheft 01, 2006.
- Raab, A.: Von der Agrarstrukturverbesserung zur ILE – Herausforderungen, Strategien und Praxisansätze in Bayern. In: zfv 131, S. 191–196, 2006

Aktionsprogramm »Dorf vital«: www.landentwicklung.bayern.de/dorfvital/

Anschrift der Autoren

Dipl.-Ing. Maximilian Geierhos
 Vorsitzender der ArgeLandentwicklung
 Dipl.-Ing. Wolfgang-Günther Ewald
 Geschäftsführer der ArgeLandentwicklung
 Dr.-Ing. Franz Schlosser
 Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten
 Ludwigstraße 2, 80539 München
maximilian.geierhos@stmlf.bayern.de
wolfgang-guenther.ewald@stmlf.bayern.de
franz.schlosser@stmlf.bayern.de