

Ländliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen im Spannungsfeld gesellschaftlicher Anforderungen

Martina Hunke-Klein und Andreas Wizesarsky

Zusammenfassung

Nordrhein-Westfalen ist das bevölkerungsreichste Land der Bundesrepublik Deutschland. Durch die dicht besiedelten, industriell geprägten Ballungsgebiete an Rhein und Ruhr wird häufig nicht wahrgenommen, dass ca. 75% der Landesfläche land- und forstwirtschaftlich genutzt werden und dass rund ein Drittel der Bevölkerung in den Gemeinden der ländlich strukturierten Landkreise lebt.

Vitale und wirtschaftsstarke ländliche Räume mit einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft, die ihre vielfältigen Funktionen als Wohn- und Wirtschafts-, als Natur- und Landschafts- und als Freizeit- und Erholungsraum erfüllen können, sind die Ziele der Politik für die ländliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen.

Zur Bewältigung der Herausforderungen, denen sich die ländlichen Regionen auch in Nordrhein-Westfalen zu stellen haben – zu nennen wären beispielsweise der Agrarstrukturwandel, der demographische Wandel, die Globalisierung der Märkte, Klimawandel, Ressourcenverknappung oder der Übergang zur Wissensgesellschaft – stellt Nordrhein-Westfalen mit den Instrumenten der integrierten ländlichen Entwicklung Kommunen, Bürgern oder landwirtschaftlichen Betrieben wirkungsvolle Hilfen zur Verfügung. Für eine erfolgreiche ländliche Entwicklung bedarf es einer regionalen und integrierten Betrachtungsweise der ländlichen Regionen, in die die Akteure vor Ort mit ihrem Wissen und ihren Potenzialen einbezogen werden müssen.

Summary

North Rhine-Westphalia is the most populous state of the Federal Republic of Germany. People often realize only the densely populated and industrially shaped agglomeration areas at the rivers Rhine and Ruhr and misjudge, that about 75% of the state area is used by agriculture and forestry. About one-third of its population live in municipalities with a rural structure.

The rural areas have to face different challenges, for example change of agriculture, demographic shift, globalisation of markets, climate change, shortage of resources and the trend towards a knowledge economy.

Policy aims are the conservation and development of lively and powerful rural areas with versatile functions for living and economy, for nature and cultural landscape and for recreation.

For this purpose the government of North Rhine-Westphalia provides several effective instruments to public and private authorities like municipalities, villagers or farmers. For a successful rural development a regional and integrated approach is necessary, in which local stakeholders can participate and bring in their knowledge and their capabilities.

1 Einleitung

Nordrhein-Westfalen ist mit knapp 18 Mio. Einwohnern das bevölkerungsreichste Bundesland der Bundesrepublik Deutschland und gehört zu den wirtschaftlich stärksten Bundesländern. Der Standort profitiert von zahlreichen günstigen Faktoren. Dazu zählen z.B. die zentrale Lage in Europa, die gute Infrastruktur und die hohe Qualifikation der Bevölkerung. Die NRW-Wirtschaft hat in den vergangenen Jahrzehnten einen enormen Strukturwandel bewältigt: vom einstigen Zentrum der Schwerindustrie zu einem zukunftsfähigen Standort mit einem ausgewogenen Mix aus Industrie und Dienstleistungen. NRW wird national und international als bedeutender und innovativer Industriestandort wahrgenommen. Aber Nordrhein-Westfalen hat zwei Gesichter: Es besteht nicht nur aus den Ballungsgebieten an Rhein und Ruhr. Das Land zählt auch zu den wichtigsten und bedeutendsten Agrarländern in Deutschland. Rund 75% der Landesfläche werden land- und forstwirtschaftlich genutzt und rund ein Drittel der Bevölkerung lebt in den ländlichen Regionen Nordrhein-Westfalens. Eine Vielfalt von Landschaften, unterschiedlichen Baukulturen und Menschen zeichnen das Land aus.

Im folgenden Beitrag werden die spezifischen Herausforderungen der ländlichen Regionen, der Einsatz des Instrumentariums der ländlichen Entwicklung und die organisatorische Umsetzung beschrieben.

2 Die ländlichen Räume Nordrhein-Westfalens – Stärken, Schwächen, Herausforderungen

Als großes Flächenland mit günstigen Standortbedingungen hat Nordrhein-Westfalen nach Bayern und Niedersachsen die drittgrößte landwirtschaftliche Bruttowertschöpfung aller Bundesländer. Derzeit bewirtschaften rund 50.000 landwirtschaftliche Betriebe, die meisten davon im Familienbetrieb, sowie rund 13.000 Gartenbaubetriebe knapp 16.840 km² Fläche; damit wird fast die Hälfte der Landesfläche landwirtschaftlich genutzt. Die ländlichen Regionen sind daher in ihrer äußeren Erscheinung ganz maßgeblich durch die Land- und Forstwirtschaft geprägt. Die wirtschaftliche Bedeutung von Landwirtschaft und Gartenbau geht jedoch weit über die Urproduktion hinaus. Die Agrarwirtschaft ist auch Grundlage für eine sehr leistungsfähige Ernährungswirtschaft. Die Anbauregionen in NRW lassen sich dabei in drei Kategorien unterteilen (MUNLV 2006, S. 50):

- »In den landwirtschaftlichen Intensivgebieten (Köln-Aachener-Bucht, Niederrhein, Münsterland) kann sich die landwirtschaftliche Produktion grundsätzlich im Wettbewerb behaupten. Der Einkommensdruck und der Zwang zu Wachstum und Rationalisierung werden jedoch auch für diese Betriebe zunehmen. Regional erschweren zusätzlich mangelnde infrastrukturelle Verhältnisse, unbekannte Eigentumsgrenzen (Urkataster



genen Landesteile vom demographischen Wandel durch Schrumpfungsprozesse betroffen sind. Wachstums- und Schrumpfungsregionen liegen dicht beieinander. Im Vergleich zu den Ballungsgebieten weisen die ländlichen Regionen eine vergleichsweise geringe Arbeitslosenquote auf. Ein besonderes Pfund, mit dem die ländlichen Gebiete wuchern können, sind aber die intakten sozialen Strukturen und das hohe ehrenamtliche Engagement in



des vorherigen Jahrhunderts) und Flurzersplitterung die Verpachtung und die betriebliche Flächenverwaltung.

- In den ballungsraumnahen Gebieten sind die Möglichkeiten betrieblichen Wachstums (aufgrund außerlandwirtschaftlicher Inanspruchnahme von Flächen) häufig nicht gegeben. Die Chancen der Betriebe liegen hier eher in der Nähe zum Verbraucher. Gute Absatzmöglichkeiten für die Direktvermarktung, aber auch der wachsende Markt verschiedener Freizeitangebote sind Perspektiven für betriebliche Diversifizierung.
- Vor besonderen Strukturanpassungen stehen die Mittelgebirgsregionen mit ihren ungünstigen natürlichen Ausgangsbedingungen. Geringe Erträge und höhere Produktionskosten schmälern die Wettbewerbsfähigkeit der dort wirtschaftenden Betriebe. Dies gilt insbesondere für Milchviehbetriebe, die das Auslaufen der Milchquote im Jahr 2015 zu bewältigen haben. Gleichwohl soll eine flächendeckende Landbewirtschaftung aufrechterhalten und der Grünlandanteil an den landwirtschaftlichen Flächen erhalten werden.

Die ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen haben mehr Stärken als Schwächen. Sie verfügen über eine gute Verkehrsinfrastruktur. Die ländlichen Gemeinden und Dörfer sind gut erreichbar. In den ländlichen Regionen Nordrhein-Westfalens leben rund acht Millionen Menschen. Damit hat Nordrhein-Westfalen auch noch in peripheren Räumen eine vergleichsweise hohe Bevölkerungsdichte. Die Attraktivität der ländlichen Regionen lässt sich auch an der ausgeglichenen Zentrenstruktur festmachen. Allerdings offenbart sich der demographische Wandel zunehmend auch in den ländlichen Gebieten unseres Landes. Hier ist regional zu differenzieren. Untersuchungen zeigen, dass insbesondere die östlich gele-

den Dörfern. Optimierungsbedarf besteht in der infrastrukturellen Grundausrüstung der Dörfer einschließlich schneller Internetverbindungen, in der Bereitstellung ortsnahe Ausbildungs- und Arbeitsplätze, in der Bewältigung des zunehmenden Gebäudeleerstands in den Dorfkernen, dem Flächenverbrauch und dem Erhalt der regionalen Identität.

Die touristischen Potenziale in den ländlichen Regionen Nordrhein-Westfalens sind noch nicht ausgeschöpft. Dies bietet landwirtschaftlichen Familienbetrieben durchaus lukrative Einkommensalternativen, wenn Wachstumsmöglichkeiten nicht mehr gegeben sind.

Die ländlichen Regionen haben sich jedoch den allgemeinen gesellschaftlichen Trends

- ökonomische Globalisierung,
- Wandel von der Industrie- zur Wissensgesellschaft,
- demographischer Wandel,
- Ausdifferenzierung der Lebensformen,
- Ressourcenverknappung,
- Klimawandel u. a.

im Hinblick auf ihre Entwicklung zu stellen. Hinzu kommen noch besondere Herausforderungen an die ländlichen Räume. Hierzu gehören z.B. die Gestaltung und Begleitung des Agrarstrukturwandels, Erhalt der Freiraumfunktion, die Minderung der Inanspruchnahme wertvoller landwirtschaftlicher Flächen, insbesondere für Siedlungs- und Verkehrszwecke, die Pflege der Kulturlandschaft und nicht zuletzt der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Im Hinblick auf die raumordnerischen Leitbilder zu Metropolregionen gilt es, den engen Verflechtungen zwischen Stadt und Land, insbesondere im dicht besiedelten Nordrhein-Westfalen, ein besonderes Augenmerk zu widmen.

Der ländliche Raum in NRW ist jedoch nicht nur landwirtschaftlich geprägt, sondern auch die Waldgebiete besitzen mit 25% der Gesamtfläche des Landes eine gewichtige Rolle. Die Besitzstruktur des Forstes ist durch eine Vielzahl von Privateigentümern (insgesamt ca. 150.000) gekennzeichnet, denen 67% des Waldes in NRW gehören. Die Flächen sind oft Klein- oder Kleinstparzellen mit weniger als 2 ha Fläche. Zwar werden die negativen Auswirkungen der kleinteiligen Besitzstrukturen teilweise durch Zusammenschlüsse in Forstbetriebsgemeinschaften oder Waldgenossenschaften aufgefangen, dennoch sind selbst diese in der Regel zu kleinflächig und unwirtschaftlich. Zusätzlich erschwerend ist in einigen Regionen die unzureichende Erschließung von Waldgebieten. Dieses führt insgesamt zu einer schlechten Ertragslage in der Forstwirtschaft und zu einem Nutzungsdefizit beim Holzeinschlagpotenzial (MUNLV 2006, S. 66).

Gerade auch der Orkan »Kyrill« im Jahr 2007 führte deutlich vor Augen, wie kleinteiliger Privatbesitz im Wald, unzureichende Erschließung und uneindeutige Grenzen die Folgenbekämpfung solcher Naturereignisse erschweren.

3 Programmatischer Ansatz der ländlichen Entwicklung

Für eine erfolgreiche ländliche Entwicklung hat sich gezeigt, dass ein aktives Gestalten des Entwicklungsprozesses für die ländlichen Gemeinden und die ländliche Bevölkerung die größten Chancen bietet. Stichworte sind in diesem Zusammenhang

- »Bündnisse schmieden«,
- »der Blick über den Tellerrand« und
- »Konzept, Organisation und Prozessmanagement«.

Die Politik für die ländliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen verfolgt für die ländlichen Regionen einen regionalpolitischen Ansatz, der auf Vielfalt, Eigenständigkeit und Leistungsfähigkeit setzt und dabei auch eine wettbewerbsfähige Land- und Forstwirtschaft und den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Auge behält. Die Rahmenbedingungen zur Umsetzung dieses Ansatzes beinhalten die drei Schwerpunkte:

1. Förderung der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung:

Kernstück der Förderung für die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung ist das NRW-Programm »Ländlicher Raum« mit dem die ELER-Verordnung (VO (EG) 1698/2005) und die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« in Nordrhein-Westfalen umgesetzt werden. Gefördert werden aus dem Schwerpunkt 1 der ELER-VO die agrarstrukturell veranlassten Bodenordnungsverfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz, aus dem Schwer-

punkt 3 die Infrastrukturmaßnahmen zur Förderung des Fremdenverkehrs, Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung – hierunter fallen z.B. Dorfgemeinschaftshäuser, Dorfläden, Nahwärmenetze oder auch die Breitbandversorgung ländlicher Räume – und die Dorfentwicklung mit der Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz sowie die Umsetzung der LEADER-Förderung aus dem Schwerpunkt 4. Bei der Förderung haben die Maßnahmen Priorität, die der Umsetzung einer integrierten ländlichen Entwicklungsstrategie nach der Maßgabe von LEADER oder eines integrierten ländlichen Entwicklungskonzeptes dienen. Dies wird sowohl im Förderangebot als auch in gestaffelten Fördersätzen deutlich.

2. Einsatz der ländlichen Bodenordnung als eigenständiges Instrument der ländlichen Entwicklung zur Lösung von Landnutzungskonflikten zwischen Landwirtschaft, Natur- und Landschaftsschutz, Gewässer- und Hochwasserschutz oder Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Hier kommen insbesondere vereinfachte Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG oder Unternehmensflurbereinigungen nach § 87 FlurbG zum Einsatz.
3. Unterstützung aktivierender Entwicklungsmaßnahmen: In diesen Bereich fällt z.B. das Zentrum für ländliche Entwicklung (ZeLE), die Beteiligung am Wettbewerb »Unser Dorf hat Zukunft«, die Durchführung von Dorfkaktionstagen oder die Umsetzungsbegleitung der geförderten oder anerkannten integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte.

4 Behörden für ländliche Entwicklung

In Nordrhein-Westfalen wird die ländliche Entwicklung einschließlich der ländlichen Bodenordnung im Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV), und zwar in der Abteilung »Landwirtschaft, Gartenbau und ländlicher Raum« administriert. Dies erleichtert die gegenseitige inhaltliche, strategische und fachliche Abstimmung der Maßnahmen aufeinander sehr und führt zu erheblichen Synergien. In den zurückliegenden Jahren hat die Organisationsstruktur der nachgeordneten Behörden für ländliche Entwicklung und Bodenordnung in Nordrhein-Westfalen tiefgreifende Veränderungen erfahren. Im Jahr 2005 beschloss die Landesregierung die Auflösung verschiedener eigenständiger Sonderbehörden, darunter auch die für die ländliche Entwicklung verantwortlichen Ämter für Agrarordnung. Mit der Auflösung war eine Prüfung verbunden, ob die jeweils wahrgenommene Aufgabe entfallen, privatisiert oder kommunalisiert werden kann. Im Ergebnis wurde die ländliche Entwicklung inklusive der Flurbereinigung als staatliche Kernaufgabe identifiziert, die weiterhin von einer Landesbehörde durchzuführen ist. Seit dem 1. Januar 2007 nehmen die Bezirksregierungen

die Aufgaben der ländlichen Entwicklung als Flurbereinigungsbehörden wahr. Die Aufgaben der Oberen Flurbereinigungsbehörde – bis zu diesem Zeitpunkt eine Abteilung der Bezirksregierung Münster (mit landesweiter Zuständigkeit) – wurden auf das MUNLV übergeleitet. Die Aufgaben der bisherigen Oberen Flurbereinigungsbehörde wurden mit denen der obersten Flurbereinigungsbehörde im MUNLV zusammengeführt. Somit wurde für

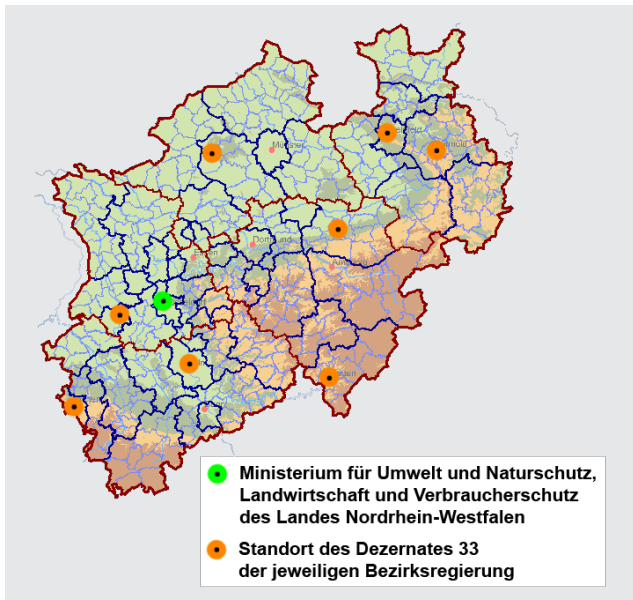


Abb. 1: Behördenstandorte

die Flurbereinigungsverwaltung in Nordrhein-Westfalen ein faktisch zweistufiger Verwaltungsaufbau geschaffen. Synergien konnten effektiv genutzt werden. Zum 1. Januar 2008 wurde von der flurbereinigungsgesetzlichen Ermächtigungsbefugnis Gebrauch gemacht, die Aufgaben der oberen Flurbereinigungsbehörde weitgehend auf die Flurbereinigungsbehörden zu übertragen. Einem Kabinettsbeschluss folgend, die Anzahl der Außenstellen jeder Bezirksregierung auf zwei zu begrenzen, wurden im Jahr 2009 die Standorte der ehemaligen Ämter für Agrarordnung in Warburg (im Regierungsbezirk Detmold) sowie in Euskirchen und in Siegburg (im Regierungsbezirk Köln) aufgelöst. Die Dezernate 33 (Ländliche Entwicklung, Bodenordnung) der Bezirksregierungen sind damit an folgenden Standorten vertreten (vgl. Abb. 1):

- Bezirksregierung Arnsberg: Standorte Siegen und Soest,
- Bezirksregierung Detmold: Standorte Bielefeld und Detmold,
- Bezirksregierung Düsseldorf: Standort Mönchengladbach,
- Bezirksregierung Köln: Standorte Aachen und Köln,
- Bezirksregierung Münster: Standort Coesfeld.

Die Umstrukturierungen aufgrund der Verwaltungsstrukturreform sind damit abgeschlossen. Seit der Verwaltungsstrukturreform wird die Dienstaufsicht über die Flurbereinigungsbehörden im Geschäftsbereich des

Innenministeriums wahrgenommen. Die Fachaufsicht obliegt jedoch dem MUNLV als zuständigem Ministerium. Der vormalige Aufgabenbereich der Ämter für Agrarordnung konnte vollständig in den Aufgabenbereich »Ländliche Entwicklung, Bodenordnung« der Dezernate 33 der Abteilung 3 der Bezirksregierungen »Regionale Entwicklung, Kommunalaufsicht, Wirtschaft« übergeleitet werden. Dies umfasste ebenfalls die Übernahme der bis dahin in der Verwaltung für Agrarordnung erfolgreich eingeführten Elemente der Neuen Steuerungsmodelle, d.h. beispielsweise die Weiterführung der Kosten-Leistungs-Rechnung und eines Zielvereinbarungsprozesses, der jedoch im Hinblick auf die neue Behördenstruktur zu überprüfen ist.

5 Aufgaben der ländlichen Entwicklung

Die Aufgaben der Bezirksregierungen sind im Bereich »Ländliche Entwicklung, Bodenordnung« aufgrund der seit 2005 eingeführten Kosten-Leistungsrechnung in vier Produktgruppen aufgeteilt; diese sind:

1. Fachliche Dienstleistungen (mit den Produkten)
 - Grundsatzangelegenheiten und Steuerung der ländlichen Entwicklung
 - Planerische und technische Grundsatzangelegenheiten
 - Finanzierung der Flurbereinigungsverfahren
 - Zentrale Dienstleistungen (photogrammetrische Arbeiten in der Bodenordnung werden für alle Bezirksregierungen bei der Bezirksregierung Düsseldorf und Archivangelegenheiten bei der Bezirksregierung Münster wahrgenommen)
2. Integrierte Ländliche Entwicklung
 - Allgemeine Aufgaben zur ländlichen Entwicklung
 - LEADER
 - Sicherung öffentlicher Darlehen in der Siedlung und Agrarstruktur
3. Dorfentwicklung
 - Öffentliche Dorfentwicklungsmaßnahmen/Dorfentwicklungsplanungen
 - Private Dorfentwicklungsmaßnahmen
 - Umnutzung
 - Ländliche Infrastrukturmaßnahmen
4. Bodenordnung und Flächenmanagement
 - Verfahren nach § 1 FlurbG
 - Vereinfachte Flurbereinigungsverfahren (§ 86 FlurbG)
 - Unternehmensflurbereinigungsverfahren (§ 87 FlurbG)
 - Beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren (§ 91 FlurbG)
 - Freiwilliger Landtausch (103a FlurbG)
 - Verfahren nach dem Gemeinheitsteilungsgesetz, Gemeinschaftswaldgesetz

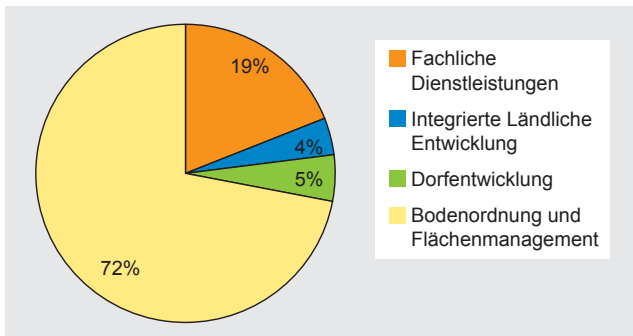


Abb. 2: Verteilung der Produktkosten im Jahr 2008

Dabei stellt die ländliche Bodenordnung hinsichtlich des Ressourceneinsatzes (Personal und Sachmittel) das Kerngeschäft der Flurbereinigungsbehörden dar (vgl. Abb. 2). Nachfolgend werden die Schwerpunkte der jeweiligen Produktgruppen – mit Ausnahme der fachlichen Dienstleistungen als übergreifende Tätigkeiten – näher betrachtet. Weitere Information z.B. über die räumliche Verteilung der einzelnen Maßnahmen gibt das webbasierte Geoinformationssystem www.gisile.nrw.de.

5.1 Aufgabenbereich »Integrierte ländliche Entwicklung«

Der Aufgaben- bzw. Produktbereich »Integrierte ländliche Entwicklung« umfasst den Bereich »Allgemeine Aufgaben der integrierten ländlichen Entwicklung, LEADER und die Sicherung von Siedlungsdarlehen«. Unter den sog. »Allgemeinen Aufgaben der integrierten ländlichen Entwicklung« werden im Wesentlichen aktivierende Elemente der ländlichen Entwicklungspolitik verstanden und zusammengefasst. Hierzu gehören z.B. der Wettbewerb »Unser Dorf hat Zukunft«, die Umsetzungsbegleitung der Regionen, die ein integriertes ländliches Entwicklungskonzept erarbeitet haben, die Unterstützung von Dorfkommisionen o. ä. In Nordrhein-Westfalen nehmen regelmäßig mehr als 1.000 Dörfer bis 3.000 Einwohner am Dorfwettbewerb teil. Auch die Umsetzungsbegleitung der Regionen mit einem integrierten ländlichen Entwicklungskonzept (ILEK), entweder mit Förderung bis 2006 oder auf eigene Rechnung, nimmt einen nicht unerheblichen Ressourceneinsatz in Anspruch, da ein Regionalmanagement in NRW für Regionen mit einem ILEK nicht gefördert wird.

Die Dezernate 33 der Bezirksregierungen sind auch Beihilfungsbehörden für die Projekte der zwölf LEADER-Regionen in Nordrhein-Westfalen. Die LEADER-Regionen wurden in 2007 in einem Wettbewerb ausgewählt. Zunächst konnten zehn LEADER-Regionen zugelassen werden. Aufgrund von Mittelumrichtungen innerhalb des NRW-Programms »Ländlicher Raum 2007–2013« konnten erfreulicherweise noch zwei weitere Regionen, die zuvor bereits als »Nachrücker-Regionen« ausgewählt waren, in den Genuss der LEADER-Förderung gelangen. Hier bildet das Münsterland mit fünf LEADER-Regionen einen besonderen räumlichen Schwerpunkt.

5.2 Aufgabenbereich »Dorfentwicklung«

In diesem Aufgabenbereich werden alle Fördermaßnahmen, die im Zusammenhang mit der Dorfentwicklung stehen, bearbeitet.

Hierzu gehören die folgenden Maßnahmen:

- Öffentliche und private Maßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung Ortsbild prägender ländlicher Bausubstanz, Maßnahmen zur Anpassung an heutige Wohn- und Arbeitsbedingungen
- Öffentliche Maßnahmen zur Herstellung einer dorfgerechten Verkehrsgestaltung
- Öffentliche Begrünungsmaßnahmen
- Dorfentwicklungsplanungen und -konzepte, aktuell auch zur Dorffinnenentwicklung
- Dorfgemäße Gemeinschaftseinrichtungen
- Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz
- Öffentliche Infrastrukturmaßnahmen zur Förderung des Fremdenverkehrs
- Infrastrukturmaßnahmen zur Förderung der dezentralen Versorgung mit erneuerbaren Energien.

Diese Maßnahmen werden aus Mitteln der GAK und des ELER-Fonds gefördert. Eigene Landesmittel stehen nicht für die Förderung zur Verfügung.

Zu der Förderung ländlicher Infrastrukturen gehört auch die Breitbandversorgung ländlicher Räume. Diese wird in Nordrhein-Westfalen rein national finanziert.

Grundlage der Förderung sind die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung und zur Förderung der Breitbandversorgung ländlicher Räume. Im Hinblick auf



den GAK-Rahmenplan 2010 bis 2013 sind beide Förderrichtlinien weiterentwickelt worden. Bei der Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung wird ein besonderer Fokus auf den Bereich der Dorffinnenentwicklung gelegt, um der zunehmenden Verödung der Dorfkernbegegnungen zu begegnen zu können.

5.3 Aufgabenbereich »Bodenordnung und Flächenmanagement«

Das Instrument der »ländlichen Bodenordnung« hat in NRW eine lange Tradition und ist ein substanzieller Bestandteil der ländlichen Entwicklung. Seit der Einrichtung der königlich-preußischen Generalkommission zu Münster im Jahr 1820 werden gesellschaftliche Ziel-

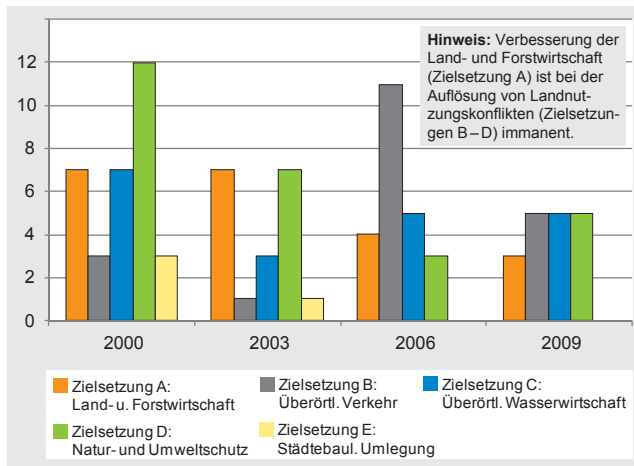


Abb. 3: Jeweilige Zielsetzung der eingeleiteten Verfahren

setzungen mit der ländlichen Bodenordnung realisiert. Zunächst stand die Regulierung der früheren, gutsherrlichen-bäuerlichen Verhältnisse (im Wesentlichen Real-lastenablösung) nach der Bauernbefreiung ab 1810 sowie die Aufteilung von Mit- oder Gesamthandseigentum (sogenannte Gemeinheiten) im Vordergrund. Später galt es durch Separationen, also Umlegung und Zusammenlegung des vorhandenen Grundeigentums, die Möglichkeiten der technischen Entwicklung in der Landwirtschaft zur Produktionssteigerung nutzbar zu machen (dazu mehr bei Weiß 1990). Nach dem Zweiten Weltkrieg und der Einführung des Flurbereinigungsgesetzes folgte die ländliche Bodenordnung in Nordrhein-Westfalen den gesellschaftlichen Trends, die von Thomas (2005) für Deutschland beschrieben wurden. Das Maßnahmenspektrum der »klassischen Flurbereinigung« mit Zusammenlegung und Gestaltung von Grundstücken sowie Kultivierungen und Entwässerungen veränderte sich hin zu einer »integrierten ländlichen Entwicklung« mit Maßnahmen zur Auflösung von Landnutzungskonflikten, zum Natur- und Umweltschutz und zur Dorfentwicklung.

Dieser Trend wird durch die Zielsetzungen der in den letzten zehn Jahren eingeleiteten Flurbereinigungsverfahren bestätigt. Bei näherer Betrachtung der Ziele eingeleiteter Verfahren aus vier beispielhaften Jahren (vgl. Abb. 3) lässt sich erkennen, wie die Bodenordnungsverfahren gesellschaftlichen und politischen Zielsetzungen folgen. In den letzten Jahren verfolgen neue Bodenordnungsverfahren im Wesentlichen drei Schwerpunkte, die den oben beschriebenen Herausforderungen begegnen:

- Verbesserung der Arbeits- und Produktionsbedingungen in der Land- und insbesondere in der Forstwirtschaft,

- Auflösung von Landnutzungskonflikten, insbesondere bei Straßenbaumaßnahmen und
- Landmanagement zur ökologischen Entwicklung, insbesondere von Gewässern bei der Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie.

5.3.1 Verbesserung der Arbeits- und Produktionsbedingungen in der Land- und insbesondere der Forstwirtschaft

Bei der Aufstellung der »Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepte« (ILEK) formulierten die beteiligten lokalen Akteure Bedarfe nach »integrierten« Flurbereinigungsverfahren, die neben der Verbesserung der Arbeits- und Produktionsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft ein breites Spektrum weiterer Ziele im Fokus haben. Die Anforderungen, die dabei an die ländliche Bodenordnung gestellt werden, sind weit gefasst – von »klassischen« Zielen, wie Neuordnung, Zusammenlegung und Erschließung des Grundbesitzes sowie Regelung der rechtlichen Verhältnisse in Gebieten mit Urkataster bis hin zu »modernen« Herausforderungen wie zum Beispiel Naturschutz, Siedlungsentwicklung oder die Lenkung der Freizeitnutzung.

Besonders groß ist der Bedarf an »Waldflurbereinigung«. Der nordrhein-westfälische Ansatz – Stärkung der Forstwirtschaft durch Zusammenlegung und Erschließung von Waldparzellen verbunden mit dem Neu- und Ausbau von Waldwegen – ermöglicht effizienteres Arbeiten im Forst und erlaubt eine wirtschaftlichere Nutzung. Zum einen steigt das Interesse des Einzeleigentümers an der Bewirtschaftung seiner Parzelle; dies stärkt die Chancen auf eine nachhaltige Nutzung der Waldflächen. Zum anderen kann auf die steigende Nachfrage nach Holz als regenerativem Energieträger vor dem Hintergrund der derzeitigen Diskussion zum Klimawandel durch die bessere Erreichbarkeit des Rohstoffes reagiert werden.

Der sog. Freiwillige Nutzungstausch, d.h. der Tausch von Pachtflächen, wird in Nordrhein-Westfalen mangels Nachfrage derzeit nicht angeboten.

5.3.2 Auflösung von Landnutzungskonflikten, insbesondere bei Straßenbaumaßnahmen

In NRW wird die Flurbereinigung in Verbindung mit der Umsetzung anderer Fachplanungen stark nachgefragt. Die Unternehmensflurbereinigungen machen inzwischen 30% der Bodenordnungstätigkeit aus und konzentrieren sich im Wesentlichen auf die landwirtschaftlichen Intensivgebiete im rheinischen Landesteil. Hauptziel der Verfahren ist die Vermeidung oder Verminderung landeskultureller Nachteile für die Landwirtschaft, z. B. die Zerschneidung von Wege- und Gewässernetzen oder der Verbleib unwirtschaftlich geformter und kleiner Restflächen und die Vermeidung der Enteignung landwirtschaftlicher Flächen, in der Regel aufgrund von Straßenbaumaßnahmen. Vereinzelt werden am Rhein auch Hochwasser-

schutzmaßnahmen durch Unternehmensflurbereinigungen begleitet. Durch Zusammenlegung des zersplitterten Grundbesitzes in der Unternehmensflurbereinigung kann aus dem jeweiligen Projekt für die betroffenen Grundstückseigentümer und die beteiligten Vorhabensträger eine »Win-Win«-Situation entstehen (vgl. BMS Consulting 2005).

5.3.3 Landmanagement zur ökologischen Entwicklung, insbesondere von Gewässern bei der Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie

In den zurückliegenden Jahren haben die Flurbereinigungsbehörden in NRW im erheblichen Umfang die ökologische Entwicklung, insbesondere an Gewässern, unterstützt. Durch Flächenbereitstellungen sind die liegenschaftsrechtlichen Voraussetzungen für die Erreichung eines guten ökologischen Gewässerzustands geschaffen worden. Die Flurbereinigungsbehörden wiesen seit dem Jahr 1987 mehr als 6.600 ha Fläche zweckgebunden aus. Dabei beträgt die Länge der ausgewiesenen Uferstreifen mehr als 2.200 km (vgl. Tab. 1). Bei der Ausweisung von Uferstreifen wurde nicht nur Privatbesitz in öffentliches Eigentum überführt. Oftmals wurden die Uferstreifen auch den anliegenden Privateigentümern mit und ohne Anrechnung auf den Abfindungsanspruch zugeteilt. Dabei wurde durch den Flurbereinigungsplan öffentlich-rechtlich geregelt, ob und, wenn ja, in welcher Form eine Bewirtschaftung erlaubt ist. Durch die »Vorleistung« für eine ökologische Gewässerentwicklung haben sich die Flurbereinigungsbehörden eine Kompetenz und ein Ansehen erarbeitet, sodass auch bei der Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie die bodenordnerische Unterstützung nachgefragt wird.

Tab. 1: Flächenbereitstellung zur ökologischen Gewässerentwicklung

Flusseinzugsgebiet	Flächenbereitstellung insgesamt	Ausgewiesene Uferstreifen
Rhein	3759 ha	1.088,5 km
Ems	565 ha	342,3 km
Weser	1153 ha	354,1 km
Issel	491 ha	337,4 km
Maas	648 ha	147,9 km
NRW (ges.)	6615 ha	2.270,2 km

6 Ausblick

In den vergangenen Jahren, auch im Zuge der Diskussion um Metropolregionen, sind die ländlichen Räume in Deutschland zunehmend in die öffentliche und politische Wahrnehmung gerückt. Es gilt, den Wert und die Bedeutung der ländlichen Regionen, insbesondere in der Verbindung »Stadt-Land« zu erkennen. Der Grundsatz

der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist nach wie vor aktuell. Mit einer sich ändernden Gesellschaft gehen immer auch Veränderungen an Grund und Boden bzw. an dessen Nutzung einher.

Die Land- und Forstwirtschaft haben neben ihrer Produktions- und Wirtschaftsfunktion eine hohe Bedeutung für den Erhalt der Kulturlandschaft als Grundlage

- für die biologische Vielfalt,
- für die Ausgleichs- und Freiraumfunktion,
- für das kulturelle Erbe unserer Gesellschaft und
- für die Attraktivität und das Gesicht der ländlichen Regionen,
- für die Lebensqualität der Bevölkerung und
- für die weichen Standortfaktoren für die Wirtschaft.

Agrarstrukturverbessernde Maßnahmen dienen der Wettbewerbsfähigkeit der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe und der ländlichen Entwicklung. Die Nachfrage nach Bodenordnungsverfahren zur Lösung von Landnutzungskonflikten ist in Nordrhein-Westfalen gleichbleibend hoch. Mit den Bodenordnungsverfahren nach dem FlurbG stehen zeitgemäße und effektive Instrumente für eine flächenbezogene Landentwicklung zur Verfügung, die auch dem Aspekt der Minderung der Inanspruchnahme wertvoller landwirtschaftlicher Flächen in besonderem Maß Rechnung tragen kann.

Die finanzielle Situation vieler ländlicher Kommunen und die Tragfähigkeit von Infrastrukturen zur Daseinsvorsorge aufgrund des demographischen Wandels zwingen zur Zusammenarbeit und zu einer sektorübergreifenden Herangehensweise zur Bewältigung der aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen. Das Wissen und kreative Potenzial der Akteure vor Ort ist zu nutzen.

Mit den Instrumenten der integrierten ländlichen Entwicklung und einer gut aufgestellten Behördenorganisation wird Nordrhein-Westfalen den künftigen Herausforderungen wirkungsvoll begegnen können.

Literatur

- BMS Consulting: Wirkungsorientiertes Controlling – Gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsanalyse von Bodenordnungsverfahren der Verwaltung für Agrarordnung am Beispiel der Bodenordnung nach §87 FlurbG (Unternehmensflurbereinigung). Bezirksregierung Münster, 2005.
- MUNLV: NRW-Programm »Ländlicher Raum«. Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, 2006.
- Thomas, J.: Zur Bedeutung und zum Bedeutungswandel der Flurbereinigung in Deutschland. Flächenmanagement und Bodenordnung, 4/2005: S. 179–188, 2005.
- Weiß, E.: Von der Bauernbefreiung zur heutigen Bodenordnungsaufgabe. In: Junius, H. [Hrsg]: Entwicklung der ländlichen Bodenordnung im Lande Nordrhein-Westfalen, Wittwer Verlag, 1990.

Anschrift der Autoren

Ministerialrätin Dipl.-Ing. Martina Hunke-Klein
 Oberregierungsrat Dipl.-Ing. Andreas Wizesarsky
 Bildnachweis: Dr. Michael Schaloske
 Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
 40190 Düsseldorf
 www.landentwicklung.nrw.de