

Mehrwert durch Landentwicklung in Baden-Württemberg

Luz Berendt

Zusammenfassung

Grundstücke verlieren ihren Wert, wenn sie nicht mehr angemessen genutzt werden können. Dem wirken Flurneuordnungsverfahren mit ihrer breiten Palette an Anwendungs- und staatlichen Förderungsmöglichkeiten nachhaltig entgegen. Dabei nutzt Baden-Württemberg die schon vorhandenen Planungsinstrumentarien und optimiert personell die Verwaltungsstrukturen und die Verfahrensabläufe. Thematisch aktuelle Schwerpunkte sind in der Modernisierung der ländlichen Wege, der leichteren Bewirtschaftung von oft steilen Rebhängen und der Berücksichtigung der ökologischen Ressourcen zu sehen.

Summary

Real estate loses its value if the land cannot be used appropriately. To use the land in a sustainable way and to avoid value loss, land consolidation procedures are effectively applied with a wide range of applications and governmental aid. Therefore Baden-Württemberg State already uses existing planning methods and optimizes human resources and work applications in administration structures. The main focus is now on upgrading rural roads, an easier way to cultivate the many existing steep vineyards, and the consideration of ecological resources.

1 Einleitung

In Baden-Württemberg sind Grund und Boden den Eigentümern lieb und teuer. Wenn sie ihn hergeben, muss es sich lohnen. Aber die Eigentümer sind auch bereit, in die Werterhaltung ihrer Grundstücke zu investieren. Wenn ein Verkauf nicht infrage kommt, sind Flurneuordnungen die Alternative, ländliche Grundstücke in ihrem Wert erhalten oder aufwerten zu können.

Der folgende Beitrag gibt eine Übersicht über den derzeitigen Stand der Planungsgrundlagen, die Bedürfnisse in ländlichen Gemeinden und die sich durch Flurneuordnungsverfahren anbietenden Lösungsmöglichkeiten.

2 Neue Planungskonzepte

Raumordnung, Landesplanung, Bauleitplanung und diverse Fachplanungen haben seit Jahrzehnten in Baden-Württemberg dafür gesorgt, dass sich Stadt und Land in



Abb. 1: Rebflurneuordnungen in Kappelrodeck, Ortenaukreis

gewolltem Umfang und entsprechend den vorhandenen Finanzen entwickeln können. Die Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepte, kurz ILEK, die vor einigen Jahren in die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes neu Eingang gefunden haben, haben in Baden-Württemberg allerdings keine Anwendungen gefunden.

Bereits bis zum Jahr 1975 ist die Zahl der selbstständigen Gemeinden in Baden-Württemberg von vormals 3.379 auf 1.111 zurückgegangen. Vor allem ländliche Gemeinden umfassen meist mehrere Ortsteile. Von den heute 1.102 Kommunen in diesem Land sind 912 vor allem kleinere Gemeinden zudem in Gemeindeverwaltungsverbänden zusammengeschlossen, die gerade auch Planungsaufgaben und deren Umsetzung behandeln. Hinzu kommen einzelne Zweckverbände. Die interkommunale Zusammenarbeit findet eine kompetente Ergänzung in LEADER-Projekten. Dadurch haben die Gemeinden die für Entwicklungsmaßnahmen seit Jahrzehnten erfolgreich praktizierte erforderliche logistische und finanzielle Größe, um das herkömmliche Planungsinstrumentarium zweckmäßig nutzen zu können.

Die ländlichen Gemeinden und Gemeindeverwaltungsverbände haben es in der Vergangenheit stets gut verstanden, sich bei den politischen Entscheidungsträgern und der Landesverwaltung mit ihren Anliegen Gehör zu verschaffen. Nur weniger neuer Hilfestellungen bedurfte es jeweils von außerhalb der Gemeinden, um vorhandene oder neu anlaufende Förderprogramme nutzen zu können. Die enge, fast tägliche Begegnung einer Vielzahl von Akteuren in den Gemeinden stellt sicher, dass nützliche Informationen sehr rasch dorthin gelangen, wo sie im ländlichen Raum benötigt werden. Die politischen Mandatsträger, die Landratsämter, aber auch die zahlrei-

chen unterschiedlichen Verbände und Interessengruppen liefern permanent den Gemeinden zu.

Damit hat sich eine starke Informationsvernetzung gebildet, in der ein weiteres Planungskonzept kaum mehr Vorteile zu bieten vermag. So ist es nicht verwunderlich, dass für ILEK, wie sie nach den Grundsätzen für die Integrierte Ländliche Entwicklung der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes des Bundes gerade auf das interkommunale Zusammenwirken setzen, in Baden-Württemberg auf breiter Front keine Nachfrage entstanden ist. Gleiches gilt für das Regionalmanagement nach diesen Fördergrundsätzen.

3 Zusammenwirken aller Akteure

Den behördlich geleiteten Flurneuordnungen ist es eigen, Planungen und Verwirklichungen in einem Guss zu bieten. Es gibt während der gesamten Dauer der Verfahren für die privaten und anderen öffentlichen Akteure immer denselben Ansprechpartner und Verantwortlichen. Dies findet dann eine Einschränkung, wenn im Laufe der Jahre einzelne oder mehrere Bearbeiter wechseln. Das wiederum ist einer der Gründe, warum die Verkürzung der Verfahrenslaufzeiten eines der wichtigsten Anliegen des Landes im Rahmen von Flurneuordnungen ist.

Angesicht des begrenzt zur Verfügung stehenden Personals liegt es auf der Hand, dass neue Verfahren nur dort tatsächlich zur Anordnung kommen, wo sich die daran beteiligten Grundstückseigentümer, die Gemeinde und die Träger öffentlicher Belange grundsätzlich einig sind. Zwar kann gerade Flurneuordnung in besonderer Weise Nutzungskonflikte auflösen, der Wille der Akteure, miteinander im Dialog Lösungen zu suchen, muss allerdings ausgeprägt vorhanden sein.

Allenthalben ist in Baden-Württemberg eine sehr starke Neigung festzustellen, vor Ort ganz pragmatisch Lösungen zu diskutieren und auch umzusetzen. Als Motivation und Ideengeber werden gerne bereits erfolgreich verlaufende Verfahren entweder in der eigenen Gemeinde oder in Nachbargemeinden aufgesucht. Diese Beispiele führen »Neulinge« in Sachen Flurneuordnung von ganz alleine zu der Erkenntnis, mit den neutral agierenden Flurneuordnungsbehörden in jedem Fall gut beraten und vertreten zu sein.

Nach dem Flurbereinigungsgesetz wählen die Teilnehmer, das heißt die Grundeigentümer und Erbbauberechtigten, aus ihren Reihen einen Vorstand, der ihre Geschäfte führt und in enger Abstimmung mit der Flurbereinigungsbehörde steht. Hier ist das Bottom-up-Prinzip in der Flurneuordnung manifestiert. Jeder einzelne Teilnehmer hat eine Vielzahl von Möglichkeiten, jederzeit aktiv den Fortgang seines Verfahrens mitzubestimmen.

Informationen zum einzelnen Verfahrensstand und allgemeine Auskünfte können Teilnehmer zeit- und ortsunabhängig im Internet unter www.landentwicklung.bwl.de erhalten.

Naturgemäß werden alle Verfahrensschritte ebenfalls mit den Vertretern der jeweiligen Gemeinden abgesprochen, denn sie sind es, die die gemeinschaftlichen Anlagen in ihr Eigentum übernehmen und auch zu unterhalten haben.

Um den gesellschaftspolitischen Rückhalt über einzelne Verfahren hinaus sorgt sich geschickt und mit großem Engagement seit 1994 der Verband der Teilnehmergemeinschaften Baden-Württemberg (VTG). Er vertritt, wenn es sein muss, auch auf Bundes- und EU-Ebene die Interessen der Teilnehmergemeinschaften. Sie sind mit einer Ausnahme alle beim VTG Mitglied.

4 Optimierung der Verwaltungsorganisation

So wie sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen im ländlichen Raum ständig verändern, so unterliegen auch die Organisationsformen permanenten Überprüfungen und ständigen Anpassungen. Das gilt im Besonderen für öffentliche Verwaltungen, die – entgegen landläufigen und sich hartnäckig haltenden Vorurteilen – mehr als jede private Firma transparent sind, da ihre Personal- und Finanzstrukturen in den Staatshaushaltsplänen veröffentlicht und in den Landtagen dementsprechend öffentlich diskutiert werden.

Wie alle technischen Verwaltungen in Baden-Württemberg hatten auch die Flurneuordnungsverwaltung und die Vermessungsverwaltung seit 1993 erhebliche Stelleneinsparungen zu verkraften. Bis Ende 2010 werden es rund 40 Prozent der 1993 noch vorhandenen Stellen sein. Davon konnte im Bereich der Flurneuordnung nur ein Teil durch modernste Technikausstattung aufgefangen werden. Um zu verhindern, dass Dienststellen mit nur noch wenig Fachpersonal die Grenze zur Arbeitsunfähigkeit unterschreiten, wurde in der Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP im Jahr 2006 im Zuge der Großen Verwaltungsreform eine Zusammenführung der früher selbstständigen Flurneuordnungsverwaltung und der Vermessungsverwaltung zu einer Verwaltung unter dem Dach des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum festgelegt.

Am 13. November 2007 hat die Landesregierung in Absprache mit dem Landkreistag die Bildung von gemeinsamen Dienststellen bei den Landratsämtern beschlossen. Dadurch können Flurneuordnungen künftig von 18 Standorten aus von größeren Verwaltungseinheiten und wenn notwendig auch Landkreis übergreifend bearbeitet werden.

Die Zusammenführung zu einer gemeinsamen Verwaltung für die Fachbereiche Flurneuordnung und Vermessung eröffnet der Flurneuordnung zudem eine direkt

von den Landkreisen zu veranlassende personelle und logistische Unterstützung. Sie erstreckt sich im Wesentlichen auf vermessungstechnische Arbeiten der Herstellung der Gebietsgrenze, der Aufmessung des Wege- und Gewässernetzes sowie der Absteckung der neuen Grundstücke. Inzwischen haben erste erfreuliche Wechsel von Vermessungsbediensteten zur Flurneuordnung stattgefunden.



Abb. 2: Neue Verwaltungsorganisation

In Baden-Württemberg gibt es 35 Landkreise und neun Stadtkreise. Der Arbeitsanfall nach Anzahl der Verfahren schwankt entsprechend den gegenwärtigen Bedürfnissen stark. In fünf Stadtkreisen wird keine Flurneuordnung durchgeführt, in den Stadtkreisen Karlsruhe und Heidelberg sind es derzeit jeweils zwei. Ähnlich ist die Situation in den Landkreisen: Im Landkreis Esslingen läuft derzeit ein Verfahren, im Ortenaukreis sind es 33. Dementsprechend unterschiedlich ist der Bedarf an Fachpersonal. Da dieses nicht beliebig auf dem Markt verfügbar ist, hat sich das Land für eine Grundausrüstung der Landkreise mit jeweils dreizehn Bediensteten und jeweils einem Leitenden Fachbeamten bzw. einer Leitenden Fachbeamten Flurneuordnung entschieden. Rund zwei Drittel des Personals des mittleren und gehobenen Dienstes bei den unteren Flurneuordnungsbehörden wird stellenmäßig hingegen bei dem neuen Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung geführt. Von dort wird dieses Personal an die Landkreise für einen Landkreis übergreifenden Einsatz abgeordnet. Die Landkreise üben das kleine Dienstrecht aus. Der höhere Dienst ist gänzlich beim Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum etabliert.

Für die neun Stadtkreise ist das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung untere Flurneuordnungsbehörde.

Mit diesem auch Landkreis übergreifenden Einsatz kann der räumlich und zeitlich schwankenden Nachfrage nach Flurneuordnungen flexibel begegnet werden. Beispiels-

weise wurden für den Neubau der Schnellbahnstrecke Stuttgart-Ulm und den Ausbau der A8 im vergangenen Jahr sechs hintereinandergeschaltete Unternehmensflurneuordnungen mit zusammen fast 5.000 Hektar Fläche angeordnet, die zur raschen Abarbeitung von einem Grundteam im Landratsamt aus nicht allein bewältigt werden könnten.

Für die Dauer der neu anzuordnenden Verfahren hat der baden-württembergische Minister für Ernährung und Ländlichen Raum Peter Hauk MdL für eine durchschnittliche Verfahrensgröße zehn Jahre von der Anordnung bis zum technischen Abschluss vorgegeben. Die bereits laufenden und zum Teil zwanzig Jahre und länger laufenden Verfahren haben erhebliche Flurneuordnungskapazität gebunden, sodass unter der Vorgabe der zehn Jahre neue Verfahren in den letzten Jahren nur sehr verhalten begonnen wurden. In einigen Dienstbezirken, wie etwa dem Alb-Donau-Kreis und dem Landkreis Heilbronn, waren es fast nur Unternehmensverfahren, obgleich auch gerade dort für Agrarverfahren erheblicher Bedarf gewesen ist. Durch dieses Vorgehen ist es aber gelungen, für die ungebrochen hohe Nachfrage nach neuen Verfahren ab dem kommenden Jahr wieder mehr Personal zur Verfügung zu haben und unter Anlegung strenger Auswahlkriterien den zahlreichen Anträgen wieder eher nachkommen zu können.

5 Breite Palette der Anwendungen

In vielfältiger Form setzen die ländlichen Gemeinden und Interessenten auf Flurneuordnungsverfahren. Gegenwärtig ist fast jede zweite Gemeinde an einer Flurbereinigung beteiligt. Insgesamt waren Ende 2008 415 Verfahren mit rund 324.000 Hektar Fläche und ca. 270.000 Grundstückseigentümern aktiv.

Die Bandbreite der Verfahrensarten erstreckt sich über die grundsätzlich vom Flurbereinigungsgesetz vorgesehene fünf Verfahrensarten, das heißt die integrale Normalflurneuordnung, die Unternehmensflurneuordnung, die Vereinfachte Flurneuordnung, das Beschleunigte Zusammenlegungsverfahren und den Freiwilligen Landtausch.

Die inhaltlichen Schwerpunkte lassen sich wie folgt untereinander abgrenzen:

1. Etwa ein Drittel aller Verfahren dient der Bereitstellung von Flächen für Unternehmen und im Zusammenhang damit der Vermeidung landeskultureller Schäden. In den meisten Fällen werden diese Verfahren aus Anlass eines Unternehmens dazu genutzt, es mit agrarstrukturellen Zielsetzungen zu verbinden, sodass sich meistens sogenannte kombinierte Verfahren nach §§ 87 sowie 1 und 37 des Flurbereinigungsgesetzes ergeben.
2. Baden-Württemberg ist heute noch geprägt von der Realteilung. Die für den globalen Agrarmarkt viel zu kleinen, zu kurzen und unförmigen Grundstücke sind

Anlass für etwa ein weiteres Drittel der Flurneuordnungen.

3. Das letzte Drittel gliedert sich auf in besondere Themen, die gerade diesem Bundesland eigen sind. Dazu zählen:

Schwarzwald-Verfahren

Das sind zunächst einmal die sogenannten Schwarzwald-Verfahren. Charakteristisch für den Schwarzwald ist der Wechsel von geschlossenem Wald sowie offenen Wiesen und Weiden, die nicht nur dem Erholungssuchenden interessante Ausblicke erlauben. Dieser Landschaftstyp lässt sich nur erhalten, wenn die Beweidung großflächig auch weiterhin von Einzelhöfen vor Ort vorgenommen werden kann. Vielfach fehlte es früher an ganzjährig befahrbaren und im Winter gegebenenfalls räumbaren Wegen, ohne die der regelmäßige Schulbesuch, aber auch der tägliche Einkauf oder der Arztbesuch nicht funktionieren. Viele dieser Höfe in landschaftlich äußerst reizvollen Lagen haben im Zuge der Diversifizierung ihrer landwirtschaftlichen Einkommen auf Urlaub auf dem Bauernhof erweitert. Ihre Gäste erwarten bei solch einem Urlaub allerdings, dass sie ihre Quartiere jederzeit auf gut befahrbaren, dem Auto nicht schadenden Wegen erreichen können.

Für diese Zuwegungen zu den abgelegenen Einzelhöfen hat in den letzten Jahrzehnten die Flurneuordnung mit Unterstützung der LBBW Immobilien Landsiedlung GmbH Baden-Württemberg von 1981 bis 2006 rund 2.500 Kilometer landschaftsgesetzte Wege gebaut. Es ist nicht übertrieben zu sagen, dass ohne diese Flurneuordnungen die Mehrzahl der Höfe im Schwarzwald heute aufgelassen wäre, anstelle der nicht mehr genutzten Weiden der Wald völlig zugewachsen und somit der Tourismus in dieser Region weitgehend zum Erliegen gekommen wäre. Die meiste Arbeit in Schwarzwaldverfahren ist allerdings erledigt. Etliche Schwarzwaldverfahren sind zwar noch in der Abwicklung, in den kommenden Jahren werden aber nur noch vereinzelt neue angeordnet werden.

Rebflurneuordnungen

Baden-Württemberg ist mit rund 27.500 Hektar Anbaufläche das zweitgrößte Weinbau betreibende Bundesland. Rund 16.000 Hektar umfasst das Anbaugebiet Baden, in Württemberg sind es rund 11.500 Hektar. Baden-Württemberg, das gerne auch als Genießerland bezeichnet wird, und seine Weinbaugemeinden sehen sich aber nicht nur als reine Produzenten hoch prämieter Weine. Sie verbinden das Weinerlebnis mit dem Erleben von Gemeinde, Natur und Landschaft. Gleichsam muss für Wein touristen die Identität mit dem Wein auch aus der Örtlichkeit erwachsen. Dazu passen sicherlich keine teilweise aufgelassenen Rebhänge, deren Bewirtschaftung ihren Eigentümern wegen steiler oder schlecht zu erreichen-

der Lagen zu mühselig geworden ist. Die Folge fehlender Bewirtschaftung ist ein Brachfallen und ein sehr rasch fortschreitendes Verbuschen der Rebhänge. Das gewohnte und beliebte Bild zusammenhängender Reblagen existiert dann nicht mehr und die Identität der Weinbaulandschaft geht verloren.

Ziel der Rebflurneuordnungen ist es zum einen, »Bewirtschaftungslöcher« in den Reblagen zu vermeiden,



Abb. 3: Querterrassen in Vogtsburg im Kaiserstuhl

vor allem wenn es sich um Ortsbild prägende Rebflächen handelt. Zum anderen soll der Arbeitsaufwand von mehreren hundert Arbeitsstunden je Jahr und Hektar halbiert werden, indem die Reben im Direktzug bearbeitet werden können. Wo die Lagen dafür zu steil sind, werden gerne horizontal verlaufende Querterrassen angelegt, auf denen eine oder mehrere Rebzeilen stehen, zwischen denen mit Schmalspurschleppern von etwa einem Meter Breite maschinenunterstützt gearbeitet werden kann.

In den letzten 15 Jahren hat sich die Nachfrage nach Rebflurneuordnungen vor allem auf den Kaiserstuhl und die Ortenau konzentriert.

Dass selbst in Naturschutzgebieten Flurneuordnungen den Reblagen zu Nachhaltigkeit verhelfen können, zeigen Beispiele im Hegau. Durch etappenweise Umgestaltung konnte den Belangen der Tier- und Pflanzenwelt Rechnung getragen werden. Diese Projekte haben vielfach gleichzeitig auch kulturhistorische Bedeutung, wie etwa am Hohen Asperg bei Ludwigsburg.

Hochwasserschutz

Für die früheren Generationen in den ländlichen Gemeinden gehörten Hochwasser fast wie selbstverständlich zum Jahresablauf dazu. Mitunter blieb es dabei nicht bei Sachschäden. In Flurneuordnungen können in der Fläche dezentrale Rückhaltungen geschaffen werden; denn dem Grünland schadet es nicht, wenn es ab und zu für mehrere Tage unter Wasser steht. Der dadurch zeitlich verzögerte Wasserabfluss reduziert die Abflusshöhe aber entscheidend. Entlang von Gewässern werden flache Mulden mit relativ niedrigen Sperrwerken geschaffen. Die Mulden dienen in ihrer normalen Nutzung meist als

Weide. Die dazugehörige Bodenordnung basiert in der Regel auf Planfeststellungen der Wasserwirtschaft. Im Neckar-Odenwald-Kreis hat der Zweckverband »Hochwasserschutz Einzugsbereich Seckach/Kirnau« insgesamt 15 Rückhaltebecken gebaut, welche alle mithilfe von Flurneuordnungsverfahren einfacher und schneller realisiert werden konnten. Die Unterstützung reichte dabei von der Flächenbereitstellung für das Rückhaltebecken



Abb. 4: Flutmulde Buchen-Bödigheim, Neckar-Odenwald-Kreis

mit den dazugehörigen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen über die Neuordnung der umliegenden Flächen bis hin zu Regelungen für Entschädigungen für den Einstaubereich. Ähnliche Maßnahmen wurden auch in anderen Landkreisen bereits erfolgreich umgesetzt.

Waldflurneuordnungen

Rund 40 Prozent Baden-Württembergs ist Wald. Auch vor ihm hat die Realteilung nicht Halt gemacht. Es gibt Gebiete, in denen sich nur noch mit viel Aufwand feststellen lässt, ob einzelne Bäume einem selber oder doch schon dem Nachbar gehören. Entsprechend schwierig gestaltet sich dann der Abtransport gefällter Bäume. Dort, wo eine Waldbewirtschaftung durch Forstbetriebsgemeinschaften nicht greift, lassen sich durch Waldflurneuordnungen eine zweckmäßige und mit weniger Gefahren für die Forstleute verbundene Erschließung und deutlich größere Waldparzellen schaffen. Eine immer größere Bedeutung kommt der Schaffung von Holzlagerplätzen zu, weil der Wettbewerb auf dem Holzmarkt inzwischen von den Transportfirmen eine gezielte, rasche Aufnahme der Stämme an nur wenigen Stellen im Wald verlangt.

In den Waldflurneuordnungen geht es zugleich auch um die Erhaltung und Entwicklung ökologisch wertvoller Bereiche als Lebensraum für die heimische Tier- und Pflanzenwelt. Anders als bei Acker und Wiesen muss beim Waldtausch zusätzlich regelmäßig der Aufwuchs, das heißt der Wert der Bäume ermittelt werden. Dieser Aufwand entfällt, wenn auf hiebsreifen Flächen das Holz geerntet wurde oder durch Windbruch oder Schädlingsbefall eine Neuauforstung notwendig wird.

Reduzierung des Flächenverbrauchs

Die Reduzierung des Flächenverbrauchs ist vom Grundansatz jeder Flurneuordnung immanent, da sie durch die Optimierung der Flächennutzungsmöglichkeiten unnötige Flächeninanspruchnahmen und eine Versiegelung der Flächen vermeidet.

Ganz besonders kommt diese Ausprägung in der



Abb. 5: Ortskerne attraktiv erhalten: Vorgtsburg-Burkheim, Kaiserstuhl

Dorfentwicklung zum Tragen. Eine besonders umfassende Entwicklung lässt sich in der Kombination von Flurneuordnung mit dem baden-württembergischen Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR) erreichen. Beispielsweise hat im Hohenlohekreis in der Gemeinde Schöntal in der Ortslage des Ortsteils Westernhausen die Flurneuordnung den Bau von Wegen und Ortsstraßen, die Flächenbereitstellung für kommunale Anlagen, die Neugestaltung der Flurstücke und Grünordnungsmaßnahmen vorgenommen und gefördert; im ELR waren es vorwiegend die Umnutzung leerstehender Gebäude zur Schaffung von Wohnraum, die Baulückenschließung zur Schaffung von Wohnraum, die Modernisierung leerstehender Wohngebäude (Schaffung zeitgemäßer Wohnverhältnisse), die Ansiedlung bzw. Verlagerung von Gewerbebetrieben, die Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen und die Wohnumfeldgestaltung. Solcherlei kompakte Unterstützung kann allerdings nur dort greifen, wo Gemeinde, Bürger, Behörden und Vereine von Anfang an mitziehen.

Speziell auf das Thema Reduzierung des Landschaftsverbrauchs zielt innerhalb des ELR das neue Modellprojekt zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs für Neubaugebiete durch (Re)Aktivierung innerörtlicher Potenziale, kurz MELAP, ab. Hier kann eine sich nur auf die Problemzonen einer Ortslage beschränkende Flurneuordnung alle bodenordnenden Veränderungen in einem Guss abwickeln.

Pachtflächentausch

Für die Landbewirtschaftung lassen sich die auf dem Eigentum basierenden Verbesserungen der Grundstücksstücke nach Lage, Form und Größe der Flurneuordnung nach deren Abschluss durch einen Pachtflächentausch zu noch größeren Wirtschaftseinheiten optimieren. Die Erstellung mindestens zehnjähriger Tauschverträge durch geeignete Personen kann bis zu 75 Prozent der Helferkosten gefördert werden. Hierzu kommt es in Baden-Württemberg jedes Jahr bisher nur in vereinzelten Fällen. Eher ist zu beobachten, dass die Landwirte sind untereinander selbst verständigen. Der Freiwillige Nutzungsaustausch wird mitunter nicht erst nach einer Flurneuordnung, sondern bereits zu Beginn oder sogar vor einem geplanten Verfahren genutzt, um rasch zu einer rationelleren Flächenbewirtschaftung zu gelangen.

6 Ökologische Interessen: die neue Ökologische Ressourcenanalyse

Flurneuordnungen haben nach § 1 des Flurbereinigungsgegesetzes der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft zu dienen. Das umfasst, erst recht nach der Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes im Jahr 1976, zugleich auch die Verpflichtung, den ökologischen Belangen Rechnung zu tragen und die landschaftliche Eigenart und biologische Vielfalt zu verbessern. Im Kaiserstuhl zählen dazu zum Beispiel die Hohlwege, die von zum Teil über zehn Meter hohen senkrechten Lösswänden gebildet werden.



Abb. 6:
Meterhoher
Hohlweg aus
Löss: Eich-
gasse in der
Nähe von
Vogtsburg-
Bickensohl,
Kaiserstuhl

Neuere Vorschriften der EU verlangen von den Flurneuordnungsbehörden noch umfangreichere Nachweise und Dokumentationen hinsichtlich des Artenschutzes als früher. Damit werden die Abstimmungsprozesse umfangreicher und die Verfahrenslaufzeiten verlängern sich.

Seit 1984 gibt es einschlägige Vorschriften zur Bewertung ökologischer Landschaftselemente in Flurneuordnungen in Baden-Württemberg. Dazu gehört es auch, anerkannte Naturschutzverbände zwar nicht als, aber doch wie Träger öffentlicher Belange zu behandeln. Im Frühjahr 2008 wurde in Baden-Württemberg die neue Ökologische Ressourcenanalyse verbindlich eingeführt. Sie gibt allen an einer Flurneuordnung Beteiligten, insbesondere den Landwirten und Naturschützern, frühzeitig Planungssicherheit. Diese Ökologische Ressourcenanalyse hat das ehemalige Landesamt für Flurneuordnung beim Regierungspräsidium Stuttgart im Rahmen eines Forschungsauftrags gemeinsam mit Dr. Rainer Oppermann (Institut für Agrarökologie und Biodiversität Mannheim), der Universität Stuttgart (Institut für Landschaftsplanung) sowie der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg erarbeitet.

Mit der Ökologischen Ressourcenanalyse können gleichzeitig die verschiedenen Ressourcen wie Boden, Wasser, Flora, Fauna, Biotope und Vernetzungen aufgenommen, bewertet und bilanziert werden. Damit bekommt die Flurneuordnung ein zeitgemäßes und innovatives Verfahren an die Hand, das die klassische Bewertung der Landschaftselemente ablöst. Die dadurch verbesserten Planungsgrundlagen erleichtern den Ämtern vor Ort ihre Arbeit und ermöglichen Nachweise für die ökologischen Effekte der Flurneuordnung. Zusätzlich können damit auch noch nach Jahren die ökologischen Wirkungen der Flurneuordnung bilanziert werden.

Künftig werden bereits vor der Anordnung eines Verfahrens Voruntersuchungen im Bereich der Tierwelt durch Tierökologen durchgeführt. Fachleute ermitteln in einer Geländebegehung diejenigen Artengruppen, die entsprechend ihrer aktuellen Verbreitung und ihrer Lebensansprüche in den Flurneuordnungsgebieten zu erwarten sind. Kurz vor Anordnung der Verfahren wird daraufhin mit den Trägern öffentlicher Belange der endgültige Untersuchungsrahmen für die Ökologische Ressourcenanalyse festgelegt.

Die Ökologische Ressourcenanalyse gibt konkrete Hinweise, wo besonders wertvolle und schützenswerte Lebensräume vorkommen, die unbedingt erhalten werden sollen, wie beispielsweise bedeutsame Vorkommen der Feldlerche. Für diese gefährdete Vogelart gilt es, ihren Lebensraum zu erhalten. Die Schaffung von nutzungsbegleitenden Säumen im Ackerland kann hierzu beitragen. Um den Neuntöter zu fördern, erscheint es hilfreich, hohe Bäume in den bestehenden Hecken zu entfernen. Eine ausgewogene Planung erreicht, dass solche Maßnahmen nicht mit der landwirtschaftlichen Nutzung kolidieren müssen.

7 Finanzierung

Das Land misst der Flurneuordnung als dem zentralen Instrument der Strukturentwicklung des ländlichen Raumes durch Bodenordnung unverändert hohe Bedeutung zu. Daher stehen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe für die Verbesserung der Agrarstruktur und des Kulturschutzes zusammen mit Mitteln des EU-Programms »Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums (ELER)« in den Jahren 2007 bis 2013 insgesamt rund 173 Mio. Euro an Zuschussmitteln zur Verfügung. In der langjährigen Bilanz bedeutet das einen Einsatz von Zuschussmitteln in Höhe von rund 25 Mio. Euro pro Jahr.

Flurneuordnung wird als Projekt auf Zeit geführt, dass heißt, dass nach jeder Flurneuordnung die einzelne Gemeinde oder mehrere geförderte Gemeinden auf Jahrzehnte in die Lage versetzt sind, aus eigener Kraft ihre Aufgaben zu erfüllen. Der eigentliche Mehrwert-Auftrag der Flurneuordnung besteht also nicht nur in der Verbesserung der aktuellen Situation, sondern vielmehr in der dauerhaft angelegten Schaffung gesunder leistungsfähiger Strukturen.

8 Evaluierung

Es ist selbstverständlich, über verwendete Gelder Rechenschaft abzulegen. Je umfassender die Einflussfaktoren ausfallen, desto schwieriger wird es allerdings, die Zahlen untereinander zu werten und möglicherweise zu priorisieren. Manches Ergebnis lässt sich ohnehin nur schwerlich in Zahlen zusammenfassen und ausdrücken. Je vielfältiger unsere Welt ist, desto unüberschaubarer erscheint sie. Es verwundert daher kaum, dass wir dazu neigen, mehr auf quantitative als auf qualitative Beschreibungen zu setzen, da Zahlen vermeintlich mehr Glaubwürdigkeit besitzen als die Beschreibung eines zur allgemeinen Zufriedenheit erreichten Zustandes. Zahlen scheinen weniger subjektiver Einflussnahme zu unterliegen. Dabei ist die Auswahl jeder Zahlenreihe stets ein subjektiver Vorgang. Ob er richtig ist, verlangt von dem kritischen Betrachter vielleicht sogar ein noch höheres Urteilsvermögen, als eine verbale Klassifikation einschätzen und abwägen zu können. Beides, Zahlen und Beschreibung, miteinander zu verknüpfen, wäre eigentlich das Beste, was sich mit einer Evaluierung erzielen ließe.

Für Flurneuordnungen trifft dies gerade deshalb zu, weil jede Flurneuordnung auf ganz spezielle örtliche Verhältnisse anzuwenden ist, die sich nur sehr bedingt mit anderen Gemeindesituationen vergleichen lassen. Immer wird der Einzelfall zu entscheiden sein. Baden-Württemberg prägen sehr unterschiedliche Landschaftstypen: Wäldergebiete wie Schwarzwald und Odenwald,

die Weidelandschaften des Allgäus, der Schwäbischen Alb und im Hohenlohischen, die Sonderkulturgebiete vor allem für Gemüse und Wein in der Rheinebene und am Bodensee oder die Lagen mit den besten Böden, wie zum Beispiel für den Zuckerrübenanbau im Kraichgau. Diese Spanne lässt unschwer erkennen, dass die Entscheidung sehr individuell zu treffen ist, ob beispielsweise ein Weg als Grünweg oder in befestigter Bauweise mit Schotter, Asphalt, Beton oder Verbundsteinen im Vollprofil oder in Spurführung gebaut werden soll. Dementsprechend fallen in der einen Flurneuordnung bezogen auf 100 Hektar höhere, in der anderen niedrigere Durchschnittskosten an. Es wäre aber falsch, daraus abzuleiten, dass die eine Flurneuordnung nun effizienter und effektiver als eine andere ist.

Wirtschaftlich zu arbeiten bedeutet, aus den zur Verfügung stehenden Mitteln das Beste zu machen und am meisten herauszuholen. Auch für Flurneuordnungen steht im Gesamthaushalt des Landes für Personal und Sachausgaben, in diesem Fall sind die Zuschussmittel zu den Ausführungskosten gemeint, nur ein bestimmter Beitrag zur Verfügung. Dieser wird über das jährlich vom Landeskabinett zu genehmigende Arbeitsprogramm auf die neu anzuordnenden Verfahren verteilt. Dem Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum obliegt es zusammen mit dem Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung, die bereits schon laufenden Verfahren zu steuern. Hierzu führt das Landesamt mit jedem Land- und Stadtkreis zur Mitte und zum Ende eines jeden Jahres Controllinggespräche, in denen die erreichten Meilensteine bilanziert und analysiert und die neuen Meilensteine gemeinsam festgelegt werden.

9 Prioritäten

Maßstab sind die Dringlichkeit der Maßnahmen, ihre überregionale Bedeutung und die schon vorhandene Akzeptanz, eine Flurneuordnung gemeinsam durchführen zu wollen.

Priorität haben stets Unternehmensflurneuordnungen. Wenn schon durch eine Planfeststellung eine bestimmte Entwicklung erörtert und für wichtig befunden wurde, soll sie einerseits rasch und andererseits auch für die betroffenen Grundeigentümer und die Rechtsinhaber – hier in erster Linie die Pächter der landwirtschaftlichen Grundstücke – so sozial verträglich wie möglich verwirklicht werden. Mit Flurneuordnungen werden regelmäßig binnen weniger Monate dem Unternehmensträger die planfestgestellten Flächen zur Bebauung zur Verfügung gestellt.

Unter dem Bestreben, möglichst rasch möglichst vielen Unternehmensträgern somit zur Seite zu springen und gleichzeitig auch angesichts des globalen agrarstrukturellen Wandels vielen Landwirten zu größeren Bewirtschaftungseinheiten zu verhelfen, wurden in den letzten

Jahrzehnten sehr viele Flurneuordnungen in Angriff genommen, die die Grundeigentümer und Berechtigten in die Nutzung der neuen Grundstücksverhältnisse gebracht haben. Zugleich wurde aber die rechtliche Aufarbeitung in diesen Verfahren immer wieder zurückgestellt. Das hat zu einer Vielzahl sogenannter Altverfahren geführt, deren konsequente Abarbeitung in den letzten zehn Jahren nach Unternehmensverfahren zweitwichtigste Priorität hatte. Die Ära dieser Altverfahren wird im kommenden Jahr weitgehend beendet sein.

10 Unterhaltung gemeinschaftlicher Anlagen

Die Gemeinden übernehmen die in den Flurneuordnungen geschaffenen gemeinschaftlichen Anlagen zu Eigentum und zur Unterhaltung meist schon Jahre vor der Schlussfeststellung, mit der die Teilnehmergemeinschaft erlischt und selber keine Kompetenzen mehr hat.

Die mit erheblichen öffentlichen Mitteln hergestellten Anlagen unterliegen einer Mindestzweckbindungsfrist von fünf Jahren für Maschinen und Geräte sowie von zwölf Jahren für bauliche Anlagen, Bauten und Grundstücke. Zur Entlastung der Gemeinden können Wasser- und/oder Bodenverbände gegründet werden, die die Unterhaltung über Gebühren von den Nutznießern finanzieren. In der Praxis haben sich über einen längeren Zeitraum allerdings nur die Verbände als schlagkräftig erwiesen, die von engagierten Vorsitzenden geführt wurden.

Die Gemeinden sind grundsätzlich die Unterhaltungsverantwortlichen. Daher verlangt die Flurbereinigungsbehörde vor jeder Anordnung eines Verfahrens einen Gemeinderatsbeschluss, mit dem die Übernahme und spätere Pflege durch die Gemeinde verbindlich erklärt wird. Das betrifft nicht nur die Wegeunterhaltung, sondern auch die Räumung von Gräben und Pflege der landschaftspflegerischen Anlagen. Gerade Letzteres ist in seinem in regelmäßigen Abständen zu wiederholenden Aufwand von einigen Gemeinden etwas unterschätzt worden. Baden-Württemberg geht daher dazu über, den Gemeinden bei der Übergabe der gemeinschaftlichen Anlagen Pflegepläne auszuhändigen. Damit können sich die Gemeinden rechtzeitig auf die Kosten und den Arbeitsumfang einstellen.

In der letzten Zeit ist von einzelnen Gemeinden die Frage gestellt worden, ob die Unterhaltungsarbeiten nach einer Flurneuordnung auch von anderen als den Gemeinden zu übernehmen seien und ob das Land hierfür weitere Finanzmittel zur Verfügung stellen sollte, zumal sich viele Gemeinden mit einem freiwilligen Beitrag zur Senkung der Teilnehmerbelastungen an den Ausführungskosten der Teilnehmergemeinschaften beteiligen. Bei dieser Forderung darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass den Gemeinden selber durch die neu geschaffenen

Anlagen meist umfangreiche Investitionen erspart bleiben, auch wenn das Mehr an neuen Anlagen zusätzliche Verpflichtungen mit sich bringt. Alternativ Teilnehmergemeinschaften bestehen zu lassen, würde weiteren Verwaltungsaufwand zur Folge haben.

11 Neue Aufgaben, künftige Schwerpunkte

Sonderprogramm »Modernisierung ländlicher Wege«

Im Rahmen des Landesinfrastrukturprogramms zur Stabilisierung der Konjunktur wurde in diesem Frühjahr das



Abb. 7: Wegebau

Sonderprogramm »Modernisierung ländlicher Wege« aufgelegt. Es greift den oft an die Politik herangetragenen Wunsch auf, ländliche Wege der heutigen Nutzung mit breiterem und schwererem landwirtschaftlichen Gerät als früher anpassen zu können.

Ausschließlich mit dieser Zielsetzung werden Flurneuordnungen in diesem und im nächsten Jahr durchgeführt. Durch die in Flurneuordnungen unabdingbare Abstimmung mit den Grundeigentümern, der Gemeinde und den Trägern öffentlicher Belange ist gewährleistet, dass keine Interessengruppe, insbesondere die Naturschützer, einen unangemessenen Wegebau befürchten muss. Besonderen Anforderungen sind die Wege wegen der schweren Belastungen in Zuckerrübengebieten sowie in den Steillagen der Rebgebiete ausgesetzt.

Die Erfahrungen des seit Jahrzehnten in dieser Materie geschulten Personals der Flurneuordnungsverwaltung und des Verbandes der Teilnehmergemeinschaften garantieren eine rasche und sachgerechte Umsetzung dieses Sonderprogramms. Hierfür stehen bis jetzt einmalig fünf Millionen Euro an Landesmitteln als Zuschuss zur Verfügung.

Unternehmensflurneuordnungen

Im Rahmen der landes- und bundesweiten Konjunkturmaßnahmen stehen Millionen-Beträge zur Verwirkli-

chung von planfestgestellten Straßenbauten an. Hierzu wird es gerade in den unmittelbar vor uns liegenden Jahren vermehrt Unternehmensflurneuordnungen geben.

Weinlandschaften als positive Werbeträger

Zahlreiche weitere Rebflurneuordnungen werden vor allem in den Steillagen des Kaiserstuhls, in der Ortenau und



Abb. 8: Tröpfchenbewässerung in Reblagen, hier Durbach, Ortenaukreis

möglicherweise zunehmend auch entlang des Neckars mit seinen Mauerweinbergen durchzuführen sein.

Gerade am Kaiserstuhl sind die Bewirtschaftungskosten ohne maschinelle Bearbeitung in den Steillagen so hoch, dass der Wein trotz seiner besten Qualitäten Schwierigkeiten hat, sich am Markt zu behaupten. Durch die Veränderung der Grundstücksformen, die Zusammenlegung von Grundstücken und die Erschließung mit öffentlichen Wegen werden die Voraussetzungen für ein ökonomisches Arbeiten und gleichzeitig für einen umweltschonenden Weinbau geschaffen. Fokussiert ist Flurneuordnung vor allem auf die Zukunftssicherung von Spitzenlagen. Zusätzlich zur Flurneuordnung fördert die Landesregierung auch den Rebenaufbau.

Erstmals in Baden-Württemberg wurde in Ihringen am Kaiserstuhl auf dem Schachenberg innerhalb eines Flurneuordnungsverfahrens auf einem sehr trockenen und exponiert liegenden Steilhang eine Tröpfchenbewässerung installiert. Die Austrocknungsgefahr der Reben wird damit gebannt, die Begrünung der Böschungen gefördert und zum Erosionsschutz beigetragen. Unvermeidbare Eingriffe in den Naturhaushalt wurden durch die Schaffung von ökologischen Kleinstrukturen ausgeglichen. Die Pflanzung von Obstbäumen und die Anlage von Nisthilfen für den Wiedehopfbestand waren weitere Maßnahmen zur Aufwertung der ökologischen Gesamtsituation.

Auch in den Rebflurneuordnungen geht es um schnelle Verfahrensabläufe. Zwischen der Anordnung der im Kaiserstuhl gelegenen Rebflurneuordnung Vogtsburg-Burk-

heim (Bündle) im Jahr 2000 mit einer Größe von 14 Hektar und der Zuteilung der neuen Grundstücke sowie der Anpflanzung der Reben lagen eineinhalb Jahre. In dieser Rekordzeit wurde nicht nur die Planung mit allen Abstimmungen durchgeführt, sondern auch das Gelände so umgestaltet, dass es seinen für den Kaiserstuhl typischen Charakter mit markanten Böschungen und einer Hohlgaße erhalten konnte. Trotz der Herstellung von maschinell bewirtschaftbaren Terrassen konnte aber nicht nur das Landschaftsbild, sondern auch einzelne Landschaftselemente, die insbesondere dem Naturschutz dienen, erhalten bleiben. Schließlich ist der gesamte Kaiserstuhl als Vogelschutzgebiet besonders wertvoll.

FOKUS-Verfahren

Ein besonderes Augenmerk auf schnelle Verfahrensabläufe wird in sogenannten FOKUS-Verfahren gelegt. Den Begriff FOKUS bilden die Anfangsbuchstaben von Flurneuordnung – Optimiert, Konzentriert Und Schnell. Damit wird deutlich, um was es geht – nämlich um wesentlich kürzere Laufzeiten als zehn Jahre, die politisch als Obergrenze für Flurneuordnungen durchschnittlicher Größe und Zielsetzung in Baden-Württemberg gelten. FOKUS-Verfahren sollen in zwei bis zweieinhalb Jahren ihre Ziele erreicht haben und abgeschlossen sein. Voraussetzung dafür ist eine weitgehend störungsfreie Planungs- und Umsetzungsphase, dass heißt, dass schon im Vorfeld bei den Beteiligten Konsens über die zu ergreifenden Maßnahmen erzielt ist. Zweckmäßigerweise beschränken sich die Zielsetzungen auch nur auf wenige Punkte. Und selbstverständlich muss in diesem engen Zeitfenster die Finanzierung sichergestellt sein, insbesondere müssen die öffentlichen Zuschüsse verfügbar sein.

Solche FOKUS-Verfahren finden beispielsweise ihre Anwendung, um gezielt innerhalb der Ortslagen Gemeingelagen zu entflechten und Grundstücke in Lage, Form und Größe für moderne Bauanforderungen nutzbar zu machen. Je mehr Flächen im Innenbereich genutzt werden, desto weniger Nachfrage entsteht nach Neubaugebieten zu Lasten der freien Landschaft. Auf diese Weise wird der Versiegelung von Flächen und der Verkleinerung von Freiflächen nachhaltig entgegengewirkt.

Weitere Anwendungsbereiche von FOKUS-Verfahren sind vor allem die Unterstützung von Renaturierungsmaßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und der Anlage von Hochwasserrückhaltebecken, die Neuauflorungen nach Schädlingsbefall oder Sturmschäden sowie der Lückenschluss von Radwegenetzen.

Anhaltender Agrarstrukturwandel

Nicht aus der Mode kommen werden die klassischen Agrarstrukturverfahren im immer weiter fortschreitenden globalen Wettbewerb. Der technische Fortschritt bringt immer leistungsfähigere landwirtschaftliche Maschinen auf den Markt. Derzeit gibt es rund 55.000 landwirt-

schaftliche Betriebe über zwei Hektar Größe in Baden-Württemberg. Etwa ein Drittel von ihnen sind Haupterwerbsbetriebe, etwa zwei Drittel Nebenerwerbsbetriebe. Die Zahl der Betriebe ist weiter rückläufig mit der Folge, dass immer weniger Bauern immer größere Schläge bearbeiten. Dennoch bedarf es in vielen von der Realteilung geprägten Gemeinden einer umfassenden Bodenordnung, vor allem dann, wenn es an leistungsfähigen Wegen mangelt, die in der Lage sind, die immer breiteren und schwereren land- und forstwirtschaftlichen Maschinen bei fast jeder Witterung aufzunehmen.

0,3 Promille aller Verwaltungsakte zu Klagen vor dem Verwaltungsgerichtshof in Mannheim gekommen ist.

In einer dynamischen Gesellschaft gibt es immer Veränderungen an Grund und Boden. Sofern diese Veränderungen mit Flurneuordnungen angegangen werden, stellt sich die Frage, ob es sich dabei um Win-win-Situationen oder alternativlose Notwendigkeiten oder beides handelt. Als positives Zeichen an den Ingenieur- und Techniker-nachwuchs sollte auf jeden Fall aufgenommen werden, dass Grundvoraussetzung zur Bewältigung dieser vielfältigen und umfangreichen Aufgaben in den ländlichen Räumen auch in Zukunft kreative, begeisterungsfähige junge Menschen sind.

12 Fazit

Die die Regierung bildenden Parteien von CDU und FDP in Baden-Württemberg haben sich im Jahr 2006 in ihrer Koalitionsvereinbarung für die laufende Legislaturperiode zur Flurneuordnung als unverzichtbarem Instrument zur strukturellen Weiterentwicklung des ländlichen Raumes bekannt. Dies spiegelt den Rückhalt und die Bedeutung der Flurneuordnung in diesem Bundesland wieder. Das ganz auf Akzeptanz und Miteinander ausgerichtete Vorgehen führt dazu, dass es in den letzten Jahren kaum eine Petition gegeben hat und es nur in rund

Anschrift des Autors

Ministerialrat Luz Berendt
Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg
Kernerplatz 10, 70182 Stuttgart
luz.berendt@mlr.bwl.de