

Ländliche Entwicklung  
in Bayern



# Ländliche Entwicklung im Wandel der Zeit

Zielsetzungen und Wirkungen

Materialien Heft 36/1999



Bayerisches  
Staatsministerium  
für Ernährung,  
Landwirtschaft  
und Forsten



Bei der vorliegenden Veröffentlichung handelt es sich um die am 14. Juli 1998 angenommene Dissertation von Franz Schlosser zum Thema » Von der Flurbereinigung zur Landentwicklung — Zielsetzungen und Wirkungen von Verfahren der Ländlichen Entwicklung im Wandel gesellschaftspolitischer Wertvorstellungen«

## **Impressum:**

Herausgeber: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten  
Abteilung Ländliche Entwicklung, Ludwigstraße 2, 80539 München  
Schriftenreihe Materialien zur Ländlichen Entwicklung © 1999  
RB-Nr. 08/99/01, ISSN 0943-7630

Bearbeitung: Technische Universität München  
Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung  
Autor: Dr.-Ing. Franz Schlosser

Herstellung: Bereich Zentrale Aufgaben der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung

# Inhaltsverzeichnis

<b>Geleitwort</b>	I
<b>Vorwort</b>	II
<b>Dank des Verfassers</b>	III
<b>Zusammenfassung</b>	V
<b>1 Einführung</b>	1
1.1 Zum Begriff Landentwicklung	1
1.2 Aktuelle Problemstellung	4
1.3 Methodisches Vorgehen	6
<b>2 Geschichtlicher Abriß der Landentwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Bodenordnung</b>	7
2.1 Anfänge der Landentwicklung bis 1800: Landnahme und Landesausbau	9
2.1.1 Frühgeschichtliche Entwicklung	9
2.1.2 Mittelalterliche Entwicklungsphasen	9
2.1.2.1 Landnahme und Landesausbau im Frühmittelalter (5.–11. Jh.)	9
2.1.2.2 Landesausbau und Ostkolonisation des Hochmittelalters (12.–14. Jh.)	11
2.1.2.3 Spätmittelalterliche Agrarkrise – Entsiedlungs– und Wüstungsperiode (ca. 1350–1470)	15
2.1.3 Landentwicklung zu Beginn der Neuzeit	16
2.1.3.1 Frühneuzeitlicher Ausbau, Rekultivierungen, regionale Landentwicklungsaktivitäten und Wiederaufbau nach dem 30jährigen Krieg (ca.1470 –1680)	17
2.1.3.2 Absolutistisch gelenkter Landesausbau im 18. Jh. und die Blüte der Landeskultur unter dem Einfluß von Aufklärung und wissenschaftlich-technischem Fortschritt (ab ca. 1680–1800)	21
2.2 Landentwicklung im Zeitalter der Bauernbefreiung und zu Beginn der Industrialisierung (ca. 1800 –1914)	29
2.2.1 Aufbruch aus der traditionellen ländlichen Gesellschaft - Regulierung, Gemeinheitsteilung und Ansätze zur Arrondierung (ca. 1800–1870)	34
2.2.2 Landeskultur, Flurbereinigung und die Anfänge der städtebaulichen Bodenordnung in der Industrialisierungsphase (1870–1914)	41
2.3 Kriege und Krisen - Ausreifung der Instrumentarien zur Landentwicklung zwischen den Weltkriegen (1914–1945)	48
2.3.1 Ländliche Siedlung und Flurbereinigung in der Kriegs- und Nachkriegszeit (1914–1933)	51

2.3.2	Nationalsozialistische Umlegung und Raumordnung (1933–1945)	57
2.4	Entfaltung der Landentwicklung nach 1945– Von der Verbesserung der Agrarstruktur zur Neuordnung ländlicher Räume	63
2.4.1	Reformansätze nach dem Krieg bis zur Teilung Deutschlands	63
2.4.1.1	Westliche Besatzungszonen bis 1949	64
2.4.1.2	Sowjetische Besatzungszone bis 1949	67
2.4.2	Landentwicklung in der DDR: Zwangskollektivierung und Planwirtschaft	69
2.4.3	Landentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Einfluß von Europäisierung und Strukturwandel	74
2.4.3.1	Landentwicklung bis Mitte der 70er Jahre– Von der Agrarstrukturverbesserung zur Neuordnung ländlicher Räume	79
2.4.3.2	Erweiterung der Flurbereinigungsaufgaben – Förderung der Landentwicklung	91
2.4.3.3	Landentwicklung bis Ende der 80er Jahre – neue Aufgaben durch Werte- und Strukturwandel	98
2.4.3.4	Landentwicklung seit der Wiedervereinigung Deutschlands – Nachhaltigkeit, Globalisierung und »integrierte Ländliche Entwicklung«	109
2.5	Zusammenfassung des geschichtlichen Abrisses	123
2.5.1	Anfänge der Landentwicklung bis 1800: Landnahme und Landesausbau	123
2.5.2	Das 19. Jh.: Bauernbefreiung, Industrialisierung und Verstädterung	125
2.5.3	Die Zeit zwischen den Weltkriegen	126
2.5.4	Die zweite Hälfte des 20. Jh.: Europäisierung und Strukturwandel	127
2.5.5	Fazit	130
<b>3</b>	<b>Auswirkung von Flurbereinigungsverfahren auf die Entwicklung bayerischer Gemeinden</b>	134
3.1	Einführung	134
3.1.1	These	134
3.1.2	Stand der Forschung	134
3.1.3	Untersuchungsgegenstand Gemeindeentwicklung	135
3.1.3.1	Gemeindeentwicklung und Flurbereinigung	135
3.1.3.2	Analyse der »kommunalen Entwicklung«	136
3.1.4	Untersuchungsansatz	135
3.1.4.1	Idee zur Problemlösung	137
3.1.4.2	Methodische Vorgehensweise	138
3.2	Faktorenanalyse	139
3.2.1	Einleitende Überlegungen zur Faktorenanalyse	139
3.2.1.1	Kennzeichen der Faktorenanalyse	139
3.2.1.2	Struktur der Faktorenanalyse	139
3.2.1.3	Analytische Vorgaben	140
3.2.1.4	Weitere Analysemöglichkeiten und Einschränkungen	141

3.2.2	Mathematisches Modell der Faktorenanalyse	141
3.2.2.1	Grundmodell der Faktorenanalyse und Standardisierung der Ausgangsdaten	141
3.2.2.2	Berechnung der Korrelationsmatrix	143
3.2.2.3	Bestimmung der Kommunalitäten – Kommunalitätenproblem	145
3.2.2.4	Faktorenproblem und Faktorextraktion	146
3.2.2.5	Faktorinterpretation und Rotationsproblem	146
3.2.2.6	Schätzung der Faktorwerte	147
3.3	Untersuchung	148
3.3.1	Voruntersuchungen	148
3.3.1.1	Testlauf	148
3.3.1.2	Ergänzende Tests: Wirkung von Extremwerten auf faktorenanalytische Untersuchungen	148
3.3.2	Datenerhebung	149
3.3.2.1	Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung	150
3.3.2.2	Daten der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung	153
3.3.2.2.1	Liste »Verzeichnis der Verfahren«	154
3.3.2.2.2	Übersichtsplots	154
3.3.3	Datenaufbereitung: Erfassung des Strukturbezugs und Fallgruppenbildung	155
3.3.3.1	Strukturbezug	155
3.3.3.1.1	Zum Begriff des Strukturbezugs	155
3.3.3.1.2	Erfassung des Bezugs »Gemeinde – Flurbereinigung«	158
3.3.3.1.3	Ermittlung der Gebietskategorien und zentralen Orte nach LEP Bayern 1994	158
3.3.3.2	Ergebnisse der Datenaufbereitung	159
3.3.3.2.1	Relation Gemeinde – Flurbereinigungsverfahren	159
3.3.3.2.2	LEP-Kategorisierung	159
3.3.3.2.3	Einteilung nach Gemeindegröße	162
3.3.3.3	Zusammenfassende Darstellung der Gemeindeauswahl	162
3.3.3.3.1	Gemeindeauswahl durch Bezug zur Flurbereinigung	162
3.3.3.3.2	Gemeindeauswahl durch LEP–Gebietseinteilung	163
3.3.3.3.3	Endgültige Gemeindeauswahl für die Faktorenanalyse	164
3.3.4	Datenanalyse	164
3.3.4.1	Untersuchung der Variablen – Ausreißertest	165
3.3.4.2	Faktorenanalytische Auswertung	166
3.3.4.2.1	Berechnung der Korrelationsmatrix – Eignung der Ausgangsdaten und Auswahl der Kernvariablen	166
3.3.4.2.2	Bestimmung der Kommunalitäten, Kommunalitätenproblem	167
3.3.4.2.3	Faktorenproblem und Faktorextraktion	167
3.3.4.2.4	Rotation und Interpretation der Faktoren	169
3.3.4.2.5	Struktur der Faktorladungen	170
3.3.4.2.6	Schätzung der Faktorwerte	172

3.3.4.3	Verbindung Strukturbezug – Faktorwerte	173
3.3.4.3.1	Bezugsjahr: Vorläufige Besitzeinweisung	173
3.3.4.3.2	Transformation	174
3.3.4.3.3	Mittelwertbildung	177
3.3.4.3.4	Vergleich der Fallgruppen	179
3.4	Ergebnisse und Verifikation	178
3.4.1	Generelle Auswirkung der Flurbereinigung auf die Gemeindeentwicklung	179
3.4.2	Verifikation der faktoranalytischen Untersuchung durch Fallbeispiele	181
3.4.2.1	Auswahl der Fallbeispiele	181
3.4.2.2	Datengrundlage	181
3.4.2.3	Wertung der Fallbeispiele	181
3.4.3	Resümee	183

# Geleitwort

Es ist erklärtes Ziel der bayerischen Landes- und Agrarpolitik, die Lebens-, Wohn- und Arbeitsbedingungen in den ländlichen Gemeinden nachhaltig zu verbessern. Einen wichtigen Beitrag hierzu leistet die Ländliche Entwicklung durch Flurneuordnung und Dorferneuerung. Deren positive Auswirkungen auf die Rationalisierung der Arbeit in den landwirtschaftlichen Betrieben sind seit Jahren auch wissenschaftlich belegt. Insbesondere die Zusammenlegung der Grundstücke zu größeren Wirtschaftsflächen und deren wegemäßige Erschließung führen zu einer erheblichen Einsparung von Arbeitszeit sowie von Energie und Materialkosten.

Der positive Effekt der Flurneuordnung und Dorferneuerung auch auf die Entwicklung der ländlichen Gemeinden ist jedem ersichtlich, der heute neugeordnete Fluren und erneuerte Dörfer, die verbesserte Infrastrukturausstattung und das Landschaftsbild mit der Situation vor Durchführung der Verfahren vergleicht. Aber diese Vorteile waren bisher nicht bzw. zu wenig quantifiziert. Angesichts der Diskussionen um Prioritäten in den Staats- und Agrarhaushalten fiel dieses Defizit immer mehr auf.

Es ist deshalb sehr zu begrüßen, daß die nachstehende Dissertation diese Lücke schließt. In der Untersuchung werden 765 Gemeinden mit Flurneuordnung und Dorferneuerung mit jenen ohne diese Strukturverbesserungen verglichen. Dabei wird aufgezeigt, daß erstere einen Entwicklungsgewinn von 10%–15% aufweisen. Flurneuordnung und Dorferneuerung tragen damit nicht nur zur Existenzsicherung der landwirtschaftlichen Betriebe, sondern auch ganz entscheidend zur Stärkung des Arbeits- und Wirtschaftsstandortes ländlicher Raum bei. Die Ländliche Entwicklung durch Dorferneuerung und Flurneuordnung bleibt deshalb ein Schwerpunkt der bayerischen Agrarpolitik, wie dies der Bayerische Ministerrat in seinem Beschluß zur Reform der Verwaltung für Ländliche Entwicklung vom 22. Juli 1996 ausdrücklich bekräftigt hat.

Ich danke dem Verfasser der Dissertation, Herrn Dr. Franz Schlosser, für seine sehr fundierte Arbeit und dem Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung der TU München für die wissenschaftliche Begleitung. Ich sehe gerade in der Zusammenarbeit von Praxis und Wissenschaft einen wichtigen Brückenschlag zur Unterstützung der Politik der Bayerischen Staatsregierung. Dem vorliegenden Heft wünsche ich eine weite Verbreitung, vor allem bei den ländlichen Gemeinden, ihren Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie Gemeinderatsmitgliedern. Möge die Diskussion der vorliegenden Ergebnisse die hohe struktur- und agrarpolitische Bedeutung moderner Landentwicklung durch Flurneuordnung und Dorferneuerung bestätigen.

München, im Dezember 1998



Josef Miller  
Bayerischer Staatsminister  
für Ernährung, Landwirtschaft  
und Forsten

# Vorwort

Die vorliegende ingenieur-wissenschaftliche Veröffentlichung trägt den Titel »Landentwicklung im Wandel der Zeit«. Der geschichtliche Bezug erfährt durch einen empirischen Teil, in dem die Wirkungen der Ländlichen Entwicklung auf die Gemeindeentwicklungen hinterfragt werden, eine substantielle Erweiterung. Gegenwärtig prägen die Begriffe »Integrierte Ländliche Entwicklung« und »Nachhaltige Entwicklung« die fachlichen Diskussionen der mit der Entwicklung des Landes befaßten Experten. Sind diese Bestrebungen aber wirklich so neu? Die Flurbereinigung wurde über lange Zeit als eine überwiegend agrarische Förderungs- und Strukturmaßnahme betrachtet, obwohl sich ihre Maßnahmenbündel aus Planung, Bodenordnung und Förderung bereits frühzeitig der Aufgabe einer umfassenden Landentwicklung widmeten, so durch breite Dorferneuerungsaktivitäten und begleitende bodenordnerische Unterstützung von Grund und Boden in großem Umfang beanspruchenden öffentlichen Maßnahmen. Die Änderungen des Flurbereinigungsgesetzes (FlurbG) in den Jahren 1976 und 1994 trugen dieser veränderten Zielsetzung sichtbar Rechnung durch Aufnahme und Weiterentwicklung des Förderungsziels Landentwicklung.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach den Wirkungen dieses landentwickelnden Handelns, das die Stärkung und Entwicklung von Fluren, Dörfern und Gemeinden oder gar neuerdings von ländlichen Regionen und Landesteilen (Stichwort: regionale Landentwicklung) zum Ziel hat. Dorferneuerung und Flurneuordnung beeinflussen aufgrund ihrer vielfältigen Tätigkeiten weiche, harte und mobile Standortfaktoren. Ihre Wirkungen sind aber zum Teil nur schwer zu belegen. Dennoch: In Zeiten knapper werdender öffentlicher Ressourcen ist es für Politik und staatliche Stellen mehr denn je notwendig, Zielsetzung und Wirken der Landentwicklung einschließlich ihrer Effizienz zu hinterfragen bzw. nachzuweisen.

Franz Schlosser, der Verfasser dieser Arbeit, beschäftigt sich in seiner Dissertationsschrift ausführlich mit den aufgeworfenen Fragen. Auf Grundlage einer fundierten Literaturanalyse gelingt es dem Verfasser zunächst, die Zielsetzungen der Landentwicklung im Wandel der gesellschaftlichen Werte und Bedingungen aufzuzeigen und insbesondere die landentwickelnde Wirkung der Bodenordnung zu beleuchten. Er verdeutlicht anhand zahlreicher Beispiele von Anbeginn der Landnahme bis hin zu den Ansätzen einer integralen ländlichen Entwicklung in den letzten Jahren, daß mit Hilfe der ländlichen Bodenordnung zu jeder Zeit die Landentwicklung entscheidend gefördert werden konnte.

Mit der Untersuchung des Einflusses von Verfahren nach dem FlurbG auf die Gemeindeentwicklung in Bayern quantifiziert der Verfasser die Wirkungen der Ländlichen Entwicklung auf die Gemeindeentwicklung. Damit leistet F. Schlosser einen bedeutenden Beitrag in diesem Forschungsfeld. Zur Beantwortung der Frage, wie sich Gemeinden mit und ohne Flurbereinigung entwickeln, werden diese an Hand statistisch verfügbarer Gemeindedaten bayernweit über einen Zeitraum von 19 Jahren faktorenanalytisch untersucht. Der anschließende Vergleich an Hand der gewonnenen Entwicklungskennzahlen belegt landesweit den nachhaltigen Entwicklungsgewinn ländlicher Gemeinden durch den Einsatz von Verfahren nach dem FlurbG. Im bayerischen Mittel erfahren Gemeinden mit Flurbereinigung einen Entwicklungsschub von 10-15 % gegenüber den Gemeinden, die dieses Instrument nicht einsetzen. Damit wurde gezeigt, daß Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung nach dem FlurbG ohne Einschränkung der Privatnützigkeit zugleich für die Allgemeinheit große Vorteile bringen. Hinter diesem nun erstmals messbar belegten Handeln steht eine Vielzahl miteinander verknüpfter innovativer und investiver Aktionen der unmittelbar Beteiligten auf Orts-, Gemeinde- und regionaler Ebene. Die Verfahren der Ländlichen Entwicklung tragen somit entscheidend zur Stärkung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im ländlichen Raum bei.

Ich freue mich, daß diese vor allem unter der Betreuung meines Vorgängers Univ.-Prof. em. Dr.-Ing. Richard Hoisl entstandene Arbeit auch in der Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung erscheinen kann. Der Bayer. Verwaltung für Ländliche Entwicklung danke ich für die gewährte Unterstützung beim Entstehen und beim Druck der Dissertation.

München, im Dezember 1998



Prof. Dr.-Ing. Holger Magel



## Dank des Verfassers

Die nachstehende Arbeit entstand während meiner wissenschaftlichen Tätigkeit am Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung der TU München. Ermöglicht wurde dies durch die großzügige Unterstützung der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung, an die zuerst mein Dank gerichtet ist.

Dank gebührt auch den Verantwortlichen im Bereich Zentrale Aufgaben der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung an der Direktion für Ländliche Entwicklung München für die Erteilung eines Forschungsauftrages. Ohne diese finanzielle Unterstützung wäre der empirische Teil der Arbeit nicht möglich geworden.

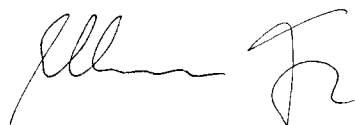
Mein besonderer Dank gilt Herrn Dr.-Ing. Ulrich Keppke, dem Ständigen Vertreter des Präsidenten an der Direktion für Ländliche Entwicklung München. Er hat mir zu Beginn meiner wissenschaftlichen Tätigkeit den entscheidenden Impuls für die bearbeitete Themenstellung gegeben. Den Herren MR Maximilian Geierhos, nunmehr am Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, BD Karl Braumiller und BOR Hans-Wolfgang Mörwald vom Bereich Zentrale Aufgaben der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung an der Direktion für Ländliche Entwicklung München danke ich für die Unterstützung am Gelingen der empirischen Untersuchung.

In besonderem Maße gilt mein Dank Frau Dipl.-Geogr. Sabine Hanisch für die maßgebliche Unterstützung bei der praktischen Durchführung der empirischen Untersuchungen und für die vielen hilfreichen Anregungen aus ihrem Fachgebiet. Ich danke ebenso Herrn Dr. Michael Wiseman vom Leibnitz-Rechenzentrum der Bayerischen Akademie der Wissenschaften für die Unterstützung bei faktorenanalytischen Problemstellungen und in Fragen der Statistik-Software SPSS. Das breite Spektrum der untersuchten Thematik machte es notwendig, mit vielen Experten aus den unterschiedlichsten Fachdisziplinen zu sprechen. Herzlichen Dank allen, die mich bei der Bearbeitung der Beispielmunicipalitäten unterstützt haben.

Meinem Doktorvater, Herrn Univ.-Prof. em. Dr.-Ing. Richard Hoisl, gilt mein besonderer Dank für die allzeit positive Unterstützung meiner Arbeit und für die Übernahme des Hauptreferates. Er hat mir in vielen Gesprächen immer wieder entscheidende Anregungen zuteil werden lassen. Herrn Univ.-Prof. Dr.-Ing. Holger Magel, nunmehr Ordinarius am Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung der TU München, danke ich für die vielfältige Unterstützung und die stets wohlwollende Begleitung meiner Arbeit sowie für die Übernahme des Korreferats. Herrn Univ.-Prof. Dr.-Ing. Reiner Rummel gilt mein Dank für den Vorsitz in der Prüfungskommission. Zu besonderem Dank verpflichtet bin ich Herrn Dr.-Ing. Horst Karmann, Akademischer Direktor am Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung für die in vielfältiger Weise gewährte Hilfe. Herrn Siegfried Haury sowie allen anderen Kollegen am Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung gilt mein herzlicher Dank für die geleistete Unterstützung und für die vorgefundene, stets fruchtbare Arbeitsatmosphäre. Mein Dank gilt schließlich den ehemaligen Diplomanden Melanie Kiewert, Huberta Bock, Daniela Lang, Brigitte Winkler und Erik Bergner für die Durchführung praktischer Arbeiten am Forschungsprojekt.

Meiner Frau Martina gebührt mein größter Dank für Rücksicht und Verständnis, die sie meinen zeitintensiven Forschungsarbeiten entgegenbrachte.

München, im Dezember 1998



Franz Schlosser

# Zusammenfassung

Der Verlauf der Landentwicklungsgeschichte wird kursorisch in seinem gesellschaftlichen Rahmen und unter besonderer Beachtung des Einflusses der Bodenordnung vor dem Hintergrund der Inwertsetzung des ländlichen Raumes aufgezeigt. Die Literaturanalyse verdeutlicht, daß die Flurbereinigung in unterschiedlichsten Ausprägungen wesentlicher Bestandteil der Landentwicklungsgeschichte ist und ihre historischen Wurzeln im Landesausbau und in den landeskulturellen Unternehmungen der frühen Neuzeit hat. Als frühe bodenordnerische Meilensteine ragen Ostsiedlung, Vereinödung und Verkoppelung aus dem Gang der Landentwicklung. Der Wandel des Flurbereinigungswirkens demonstriert die deutlich zutage tretenden Abhängigkeiten zwischen gesellschaftspolitischem Umfeld, Landentwicklung und Bodenordnung und ist Spiegelbild der Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Die ländlichen Neuordnungsinstrumente hatten stets die Landentwicklungsförderung zum Ziel, wobei sich ihre Zielsetzungen analog der gesellschaftlichen Entwicklung weiteten und sich die einst überwiegend agrarischen Maßnahmen dabei zu einem integralen, die gesamte Landentwicklung einschließlichen Förderspektrum entfalteten.

Die Ausformung der Flurbereinigungsinstrumente setzte in der zweiten Hälfte des 18. Jh. ein, in den einzelnen Ländern mit recht unterschiedlichen Facetten. Zwischen den Weltkriegen reifte das Instrumentarium unter dem Einfluß zunehmenden öffentlichen Interesses an der Bodenordnung sowie unter Vereinfachungs- und Beschleunigungsbestrebungen bis hin zur Vereinheitlichung des ländlichen Umlegungsrechts durch die RUO im Jahre 1937.

Stand nach dem Zweiten Weltkrieg die Ernährungsfrage im Vordergrund der Flurbereinigungstätigkeit, so fand in den 60er Jahren aufgrund des landwirtschaftlichen Strukturwandels ein Umdenken statt. Die Rationalisierung der Landwirtschaft führte zu einer drastischen Abnahme der Zahl der Landwirte, die Disparitäten konnten aber nicht beheben werden. Um gleichwertige Lebensbedingungen in den ländlichen Räumen erreichen zu können -so die Erkenntnis -mußte zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft die der Landentwicklung hinzutreten. Aus diesem Erfordernis heraus erweiterte die Flurbereinigung ihre Aktivitäten zunehmend um Elemente der Gemeinde- und Regionalentwicklung und trat so in ihre integrale Phase. Die Novellierung des FlurbG 1976 hat diese Entwicklung nachvollzogen. Parallel dazu wurde die Flurbereinigung aber in den Sog der landwirtschaftlichen Krise gezogen mit wachsender gesellschaftlicher Kritik an Überproduktion und Umweltgefährdung. Die Flurbereinigung forcierte ihre Dorferneuerungsaktivitäten, verfeinerte ihre Planungsmethodik, berücksichtigte gleichermaßen auch ökologische Ziele und entwickelte sich zu einem entscheidenden Instrument nachhaltiger Landentwicklung. Seit den 80er Jahren sind die Flurbereinigungs- und Dorferneuerungstätigkeiten durch einen umfassenden Planungsansatz, der eine weitgehende Bürgerpartizipation einschließt, und durch Konzentration auf kleinere Einheiten gekennzeichnet.

Es stellte sich in diesem Zusammenhang die Frage nach der Wirksamkeit der Flurbereinigungsmaßnahmen auf die Landentwicklung. Hierzu wurden die Auswirkungen der Flurbereinigung auf die Entwicklung bayerischer Gemeinden hinterfragt. Dies geschah durch Vergleich von Gemeinden mit und ohne Flurbereinigung. Zu diesem Zweck wurden statistisch verfügbare Gemeindedaten bayernweit über einen Zeitraum von 19 Jahren untersucht. Mittels Faktorenanalyse wurden zehn, das Gemeindespektrum aussagekräftige beschreibende Variable analysiert. Dieses Variablenbündel bestimmte zwei Faktoren, die als Supervariable aufgefaßt und deren Ausprägungen auf die einzelnen Gemeinden — das sind die Faktorwerte — weiter analysiert wurden. Der Hauptfaktor konnte als allgemeine Gemeindeentwicklung, der Sekundärfaktor als agrarische Entwicklung interpretiert werden. Anhand der aus dem Hauptfaktor abgeleiteten Faktorwerte wurden die Gemeinden mit Flurbereinigung denen ohne Flurbereinigung gegenübergestellt. Die Gegenüberstellung von insgesamt 765 ländlichen Gemeinden ergab im Mittel einen Entwicklungsvorteil der Gemeinden mit Flurbereinigung von 10-15% gegenüber den Gemeinden, die dieses Instrument nicht einsetzten. Die speziellen Ausprägungen der abstrakten Faktorwerte wurden durch Fallbeispiele verdeutlicht.

Die Ergebnisse der Arbeit belegen die große Bedeutung der Bodenordnung für eine »Integrierte Ländliche Entwicklung«. Zum einen wird deutlich, daß die Landentwicklung stets durch Bodenordnung unterstützt werden kann. Zum anderen konnte der empirische Nachweis erbracht werden, daß sich das Einbringen der Bodenordnung, verbunden mit der Bündelung von Aufgaben und Kompetenzen, auch auf die Entwicklungskennzahlen der Gemeinden positiv niederschlägt.

„Hütet euch vor Einseitigkeit,  
richtet den Blick aufs Ganze.“  
Albrecht THAER (1752–1828)<sup>\*)</sup>

---

<sup>\*)</sup> Zit. in HELD, R: Probleme moderner Landentwicklung, ZKF 1971, S. 74.

## **Kapitel 1**

# **Einführung**

# 1 Einführung

## 1.1 Zum Begriff Landentwicklung

Der Terminus „Landentwicklung“ ist seit der Aufnahme des Begriffes in das Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) im Jahre 1976 zu einer tragenden Säule bei der Neuordnung ländlicher Räume gereift (vgl. BORCHARD et al., 1990, S. 3). Als Indiz kann die teilweise Umbenennung der Flurbereinigungsbehörden in allen Ebenen gelten.

In seiner ursprünglichen Bedeutung ist das Wortteil „Land“<sup>1</sup> im Sinne eines festen Teils der Erdoberfläche, aber auch für „dörfliche Gegend“, im Gegensatz zur „Stadt“ und dem städtischen Umland, zu sehen. Der erste Blick rückt den „Grund und Boden“<sup>2</sup> bzw. das Grundstück<sup>3</sup> in den Mittelpunkt der Betrachtung, der zweite verweist auf einen räumlichen bzw. raumordnerischen Wesensgehalt, konkret auf ländliche Räume<sup>4</sup> im Unterschied zu städtischen bzw. Verdichtungsräumen.

Der Terminus „Entwicklung“<sup>5</sup> steht u. a. „stellvertretend für eine Höher- oder Weiterentwicklung und wird damit zwangsläufig zum Synonym für Fortschritt“ (WEISS, 1996a, S. 156).

In verschiedenen Staaten wird das Wort „Landentwicklung“ in seiner originären Bedeutung der Entfaltung von Grund und Boden benutzt. So wird in den USA damit meist die „Aufteilung und Unterteilung stadtnaher und ländlicher Ländereien“, in Großbritannien die geplante „Änderung der Landnutzung“, z. B. die Entwicklung von Agrarland zu Bauland, bezeichnet (MANGER, 1986, S. 403–405).

In Deutschland wird unter „Landentwicklung“ meist die „Entwicklung ländlicher Gebiete“ verstanden (QUADFLIEG, 1989, Erl. §1, RdNr. 63). Durch diese Begriffsbestimmung sollte aber keine Fokussierung auf einen rein ländlichen Bereich vorgenommen werden, da eine derartige Einengung weder aus der ursprünglichen Bedeutung von „Land“ im Sinne von Grund und Boden noch aus dem internationalen Begriffsverständnis zwingend erscheint. Vielmehr sollte die Landentwicklung entsprechend dem Homogenitätsprinzip<sup>6</sup> der Planung sowohl städtische oder Verdichtungsräume als auch ländliche Räume gleichermaßen umfassen.<sup>7</sup>

1 **Land:** Festland (Gegensatz *Wasser*), Erdboden, Grundstück, dörfliche Gegend (Gegensatz *Stadt*), durch Grenzen abgeteiltes Gebiet, Staat ... althochdt. (8. Jh.), ... gotisch *land* (germ. *landa*) ist verwandt mit ablautendem schwed. *landa* (Brachland) und wohl auch altnord. *lundr* (Hain, Baum – eigentl.: freier Platz, eingefriedetes Land). Verglichen mit altiranisch *land* (freier Platz), gall. *landa* (Heide, Steppe), altpreuß. *lindan* (Tal), ... russ. *ljáda* (mit jungem Holz bewachsenem Feld, Neubruch, Rodeland, Bruch, Sumpflache) läßt sich indogerm. *lendh* (freies Land, Heide, Steppe) erschließen (Etymologisches Wörterbuch des Deutschen, 1995, S. 762).

2 „ ‚Grund und Boden‘ ist ein Sammelbegriff für städtische und agrarische Liegenschaften, wobei der Ausdruck ‚Grund‘ aus dem mittelalterlichen deutschen Städtebau und ‚Boden‘ aus der frühen agrarischen Wirtschaftsordnung stammt“ (BONCZEK, 1978, S. 3; vgl. BARTSCH, 1993, S. 311).

3 Zum Begriff „Grundstück“ vgl. BENDEL/SIMMERDING (1989, S. 108–109).

4 Zum Begriff des „ländlichen Raumes“ vgl. MAIER/WEBER (Handwörterbuch der Raumordnung, 1995, S. 589–596).

5 **Entwickeln:** entstehen, (sich) entfalten, in einem Prozeß voranschreiten ... . Entwicklung: meist dem Verb folgend, von CAMPE (um 1800) zur Verdeutschung von Evolution vorgeschlagen (Etymologisches Wörterbuch des Deutschen, 1995, S. 289).

**Evolution:** a) allmählich fortschreitende Entwicklung; Fortentwicklung im Geschichtsablauf; b) die stammesgeschichtliche Entwicklung der Lebewesen von niederen zu höheren Formen; c) gleichbedeutend mit Präformation. Evolutionär [*lat.-nlat.*]: a) auf Evolution beruhend; b) sich allmählich u. stufenweise entwickelnd (Fremdwörterduden).

**Entwicklung:** ein Grundbegriff der Philosophie und vieler Einzelwissenschaften; geht zurück auf den Begriff der Evolution, wobei die Biologie die „Entfaltung keimhafter Anlagen zu ausgebildeten Formen (bei Lebewesen, aber auch bei gesellschaftlichen und geistigen Gebilden, z. B. Wirtschaftsformen, Sprachen) ...“ versteht (BROCKHAUS, 1984, Bd. 5, S. 136).

6 Durch den Grundsatz der Homogenität, einem Grundprinzip der Bauleitplanung, wird nicht unterschieden nach städtischen oder ländlichen Verhältnissen. „Mit Hilfe der Bauleitpläne sollen die Lebensverhältnisse in Stadt und Land angeglichen werden“ (ERNST/HOPPE, 1981, S. 134).

Nach QUADFLIEG (1989, Erl. § 1, RdNr. 66) ist die Landentwicklung „der Teil der Raumordnung, der die Planungs- und Entwicklungsstrategien des ländlichen Raumes integriert“ und „umfaßt ... die Planung, Vorbereitung und Durchführung aller Maßnahmen, die dazu geeignet sind, die Wohn-, Wirtschafts- und Erholungsfunktion besonders des ländlichen Raumes zu erhalten und zu verbessern, um damit für die Förderung und die dauerhafte Verbesserung der Lebensverhältnisse außerhalb der städtischen Gebiete zu sorgen“. Diese umfassende Begriffscharakterisierung stellt die wohl gebräuchlichste Definition dar.

Mit der Kompetenz zur Förderung der Landentwicklung (§ 1 FlurbG) wird das Instrument der Flurbereinigung zu einer der wichtigsten integralen Maßnahmen auf dem Lande.

Die Landentwicklung kann in ihrem Wirkungsbereich vor allem in zwei wesentliche Komponenten untergliedert werden:

1. Entwicklung auf kommunaler Ebene (Gemeindeentwicklung),
2. Entwicklung auf interkommunaler Ebene (Regionale Entwicklung).

Die Landentwicklung ist mit ihrem Ziel, „alle für unsere Gesellschaft wichtigen Funktionen des ländlichen Raumes zu fördern“ (OBERHOLZER, 1993, S. 283), eng mit der Bodenordnung<sup>8</sup> verflochten.<sup>9</sup> Die Aufnahme des Begriffes „Landentwicklung“ in das Flurbereinigungsgesetz ist also durch das darin integrierte Instrumentarium der Bodenordnung und den damit verbundenen Möglichkeiten zur Förderung der Landentwicklung begründet.<sup>10</sup>

7 Gleichwohl ist damit die Gefahr einer Begriffsverwirrung mit dem Terminus der „Stadtentwicklung“ gegeben. Analog dem Begriff „Städtebau“, der das dörflich-ländliche Element einschließt, sollte hier die Landentwicklung als Überbegriff gesehen werden. Ein „prägende[r] Gegensatz zur Stadtentwicklung“ (DIPPOLD, 1989, S. 387) kann für die Landentwicklung im Sinne einer Entfaltung von Grund und Boden keineswegs erschlossen werden. Vielmehr sollte die Landentwicklung in diesem Zusammenhang als übergeordneter Terminus für Gemeindeentwicklung (= Stadt- und Dorfentwicklung) und regionale Entwicklung betrachtet werden.

8 Bodenordnung wird in Fachkreisen unterschiedlich definiert. SEELE (1992b, S. 73) z. B. versteht unter Bodenordnung lediglich „ein Bündel konkreter Maßnahmen öffentlicher Hände, das dazu dient, die Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnisse von Grundstücken (subjektive Rechtsverhältnisse) möglichst ohne Zwang mit den in der Bodennutzungsplanung manifestierten privaten und öffentlichen Ansprüchen an die Grundstücksnutzung (objektive Planungsziele) in Übereinstimmung zu bringen und störende Nebeneffekte in der plankonformen Nutzung zu eliminieren.“ Nach WEISS (1992, S. 3; 1996a, S. 154) setzt sich der Begriff Bodenordnung aus einer statischen Komponente, die Eigentumsverfassung, Nutzung und Besteuerung von Grund und Boden beinhaltet, und einer dynamischen Komponente, bestehend aus den Vorschriften zur Neugestaltung von Eigentum und Besitz sowie aus der Bodennutzungsplanung, zusammen. HOISL (1993, S. 260; 1994a, S. 318) erweitert den Begriff der Bodenordnung um eine weitere Ebene, nämlich um das „Leitbild für eine künftige Ordnung“. Die „bestehende Ordnung an Grund und Boden“ von HOISL kann der statischen Komponente von WEISS gleichgesetzt werden. Die von SEELE genannten Aktivitäten, zugleich von WEISS als das dynamische Element der Bodenordnung bezeichnet, entsprechen der dritten bodenordnerischen Komponente von HOISL und dienen zur Verwirklichung des genannten Leitbildes. Die Bodenordnung weist demnach einen dreifachen Wesensgehalt auf (vgl. hierzu auch MAGEL, 1996, S. 131–132).

9 „Im ländlichen Raum finden sich im steigenden Maße funktions- und planungswidrige Bodennutzungen und Interessenverflechtungen, die sich sogar häufig überlagern und einen wesentlichen Grund in dem ländlichen Strukturwandel haben. Diese Entwicklung reicht bis in die Randgebiete der Städte. Es ergeben sich die verschiedensten Ansprüche an Grund und Boden, die einer Abstimmung und Berücksichtigung bedürfen. Die Regelung des Ausgleichs dieser Interessen und Ansprüche bildet die Grundlage für die Erhaltung und Verbesserung der Wohn-, Wirtschafts- und Erholungsfunktion des ländlichen Raumes und damit für die Förderung und die dauerhafte Verbesserung der Lebensverhältnisse auch außerhalb der städtischen Gebiete. Dies bedeutet gleichzeitig die Erfüllung einer Aufgabe, welche die Landentwicklung zum Inhalt hat“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 7/3020, S. 19).

10 Zur Landentwicklung sind vielfältige Maßnahmen ohne Bodenordnung zu zählen (vgl. OBERHOLZER, 1993, S. 283). „Sie übersteigt die Fachkompetenz und Leistungskraft einer einzigen Disziplin und erfordert deshalb interdisziplinäres kooperatives Zusammenwirken vieler Disziplinen“ (MAGEL, 1996, S. 136). Eine integral verstandene Landentwicklung ohne bodenordnerische Komponente ist andererseits in einer Gesellschaft, die das Eigentum an Grund und Boden als eines der schützenswertesten Güter betrachtet, ebenso undenkbar. Die Abhängigkeit der allgemeinen Entwicklung von den Eigentumsstrukturen ist oft so stark, daß durch Nutzungskonflikte z. T. entscheidende Hemmnisse für die weitere Entwicklung entstehen (Deutscher Bundestag, Drucksache 7/3020 v. 23.12.1974, S. 19).

Der Begriff „Landentwicklung“ fand in der ländlichen Bodenordnung einschließlich dem Flurbereinigungsgesetz vom 14. Juli 1953 noch keine Erwähnung. Bis Mitte der 70er Jahre wurden Maßnahmen der Flurbereinigung, die über die agrarstrukturellen Aktivitäten hinausgingen, unter dem Terminus „allgemeine Landeskultur“ subsumiert (vgl. Kap. 2). Die agrarischen Rationalisierungseffekte in den 50er und 60er Jahren und deren Auswirkungen haben zu einer breiten Diskussion über die Zukunft der ländlichen Gebiete geführt. Man erkannte, daß die Landwirtschaft allein nicht mehr einen funktionierenden ländlichen Raum aufrechterhalten könne und fürchtete insbesondere die Abwanderung breiter Bevölkerungsschichten in die Ballungsräume (HOISL, 1989, S. 3–4). Die rasche Industrieausbreitung im 19. Jh. führte mit der Ballung von Bevölkerung und Wirtschaftskraft zu weiteren „Verzerrungen in den Mensch-Raum-Beziehungen“, zu „regionalen Disharmonien“ und zu regionalen Ungleichgewichten trotz des raumordnerischen Zieles nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Teilräumen (MEYER, 1964, S. 136). Seit Anfang der 60er Jahre beschäftigten sich Fachgremien, zu erwähnen ist hier insbesondere die Agrarsoziale Gesellschaft (ASG), die den Begriff Landentwicklung seit 1961 und damit wohl zuerst benutzte, und Vertreter aus Wissenschaft und Verwaltung intensiv mit den Möglichkeiten einer Dorferneuerung und Landentwicklung.<sup>11</sup> Dabei kristallisierte sich allmählich der Begriff Landentwicklung „als Bezeichnung für komplexe Entwicklungs- und Ordnungsmaßnahmen im ländlichen Raum“ heraus (BATZ, 1977, S. 195).

MEYER (1964, S. 137–138) sah die Landentwicklung eng verbunden mit dem Begriff „Landesausbau“ wegen deren gleichlautenden sozial-ökologischen und -ökonomischen Betonung. Bis Ende der 60er Jahre war die agrarpolitische Einsicht gereift, daß die bisher rein fachspezifische Ausrichtung der Agrarpolitik „durch die Entwicklung einer Gesamtstrategie zur Entwicklung ländlicher Räume“ zu ersetzen sei<sup>12</sup> (QUADFLIEG, 1989, Erl. § 1, RdNr. 65).

Die Raumplanung verstand unter „Landentwicklung“ die „Erschließung und Entwicklung wirtschaftsschwacher, vorwiegend agrarischer Gebiete“ (s. Definitionsvorschlag ARL, 1969, S. 440). In Verbindung mit dem gesellschaftlichen Wertewandel, einsetzend Ende der 60er Jahre, besonders aber in den 70er Jahren, der aufkommenden Kritik an gewohnten Verhaltensmustern, der Abkehr vom Fortschrittsglauben und der Rückbesinnung auf einen „natürlicheren menschlicheren Maßstab“ (vgl. HOISL, 1989, S. 4) setzte auch die Diskussion um Modifizierung der Flurbereinigungsziele ein. Neben dem insbesondere durch die agrarischen Überkapazitäten und der zunehmend wahrgenommenen landwirtschaftlichen Umweltproblematik in Verruf geratenen Zweck der Flurbereinigung zur land- und forstwirtschaftlichen Produktionssteigerung wurde vor allem diskutiert, ob der Begriff der Landeskultur noch ausreichend sei zur umfassenden Neuordnung der ländlichen Räume. Die Flurbereinigung hatte sich durch ihre bodenordnerische Kompetenz zunehmend zur Lösung über rein agrarische Probleme weit hinausgehende Fragestellungen angeboten. Mit der Neuformulierung der Legaldefinition durch Aufnahme des Oberziels „Förderung der Landentwicklung“ in die Neufassung des Flurbereinigungsgesetz vom 16. März 1976 (FlurbG 1976) wurde die in der Praxis bereits vielfach wahrgenommene erweiterte Aufgabenstellung der Flurbereinigung legalisiert.

11 Bereits Ende der 50er, Anfang der 60er Jahre reifte in Wissenschaft und Praxis die Erkenntnis, daß der ländliche Raum durch Landwirtschaft allein nicht funktionsfähig gehalten werden kann, da vor allem durch die Freisetzung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte infolge eines noch nie dagewesenen Produktivitätsschubs in der Landwirtschaft und deren Abwanderung in die Verdichtungsräume die Bevölkerungsdichte in den ländlichen Gebieten nicht mehr für die Aufrechterhaltung der notwendigen Infrastruktur ausreichen würde. Vielmehr sollte die Förderung des gesamten ökonomischen, ökologischen und soziokulturellen Spektrums der ländlichen Regionen in den Aufgabenbereich der Landentwicklung rücken. Von wissenschaftlicher Seite sind hier PRIEBE (Frankfurt) und MÖLLER (München) zu nennen, die auf die Interdependenzen zwischen Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft, der dadurch ausgelösten Reduzierung landwirtschaftlicher Arbeitsplätze und dem drohenden Funktionsverlust des ländlichen Raumes hinwiesen (PRIEBE/MÖLLER, 1961).

12 „Diese Verlagerung des agrarplanerischen Schwerpunktes zugunsten einer tiefgreifenderen und umfassenderen Neuordnung gemeindlicher Hoheitsgebiete vollzog sich aus der Erkenntnis des multistrukturellen Wandlungsprozesses im Gesamtgefüge des ländlichen Raumes“ (HOTTE et al., 1975, S. 39).

## 1.2 Aktuelle Problemstellung

Ländliche Räume haben in den vergangenen Jahrzehnten vielfältige Veränderungen erfahren, wobei am gravierendsten der **Zielwandel von der Partizipation an der Wirtschaftsentwicklung** in den 50er und 60er Jahren hin zum **Ausgleichs-, Puffer- und Ressourcenraum** (vgl. BMBau, Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen 1993: Leitbild Umwelt und Raumnutzung) mit erheblichem **Bedeutungsverlust** (vgl. ARL, 1994, S. 85) und der Behandlung als räumliche **Restkategorie** (vgl. HENKEL, 1995, S. 282; WOLF, 1996, S. 413) wahrgenommen wird. Das Gleichwertigkeitsprinzip (vgl. ROG, Landwirtschaftsgesetz) scheint ernsthaft in Frage gestellt zu sein. Besonders problematisch wird die Zukunft benachteiligter ländlicher Gebiete gesehen.<sup>13</sup>

Die ländlichen Räume nehmen mit ca. 90 % der Fläche und über 50 % der Bevölkerung den Großteil der Bundesrepublik Deutschland ein (HENKEL, 1995, S. 282). Diese Größenordnungen sollten eine Behandlung als „Restgröße“ ausschließen. Ländliche Räume stellen vielmehr wesentliche Teilgebiete mit hohem Entwicklungsbedarf und oft latent vorhandenem Entwicklungspotential dar.<sup>14</sup>

Im **Agrarbereich** – die Landwirtschaft kennzeichnet durch ihre flächendeckende Landnutzung und ihren soziokulturellen Einfluß nach wie vor entscheidend die ländlichen Gebiete – verläuft der durch die landwirtschaftliche „Produktivitätsexplosion“ ausgelöste Strukturwandel ungebrems. Landbewirtschaftungsszenarien zeichnen Modelle, die zwischen den Extremen „Agrar- und Brachsteppen“ und „qualitätvollen Lebenswelten“ liegen (KÖTTER, 1990, S. 111), je nachdem, welches Modell (Produktions-/Schutzflächenmodell bzw. Integrations-/Segregationsmodell) sich künftig durchsetzen kann. Die Agrarpolitik wird mit ihrem Mitteleinsatz die künftige Ausrichtung des Agrarbereichs entscheidend bestimmen und die Weichen mehr in Richtung Liberalisierung oder Ökologisierung stellen (HEISSENHUBER et al., 1994, S. 36). Die europäische Agrarpolitik ist zunehmend von produktbezogener Subventionierung auf direkte, flächenbezogene Ausgleichszahlungen übergegangen. In der EU-Strukturförderung stellt die „Integrierte ländliche Entwicklung“ (Ziel 5b, LEADER) eine Schwerpunktaufgabe dar, die durch die aktuellen Entwicklungen und im Hinblick auf die bevorstehende Osterweiterung der EU (vgl. Erklärung von Cork, Agenda 2000) zusätzlich an Bedeutung gewonnen hat (vgl. THÖNE, 1997b).

Eine weitere Zukunftsaufgabe wird durch den Nutzungswandel landwirtschaftlicher Flächen ausgelöst. „Der Rückzug der Landwirtschaft aus der Fläche wird vermutlich nicht – zumindest nicht ohne radikalen agrarpolitischen Kurswechsel – aufzuhalten sein“ (BFLR, 1994, S. 3). Prognosen gehen von einem Rückzug von regional 30–80 %, mittelfristig von durchschnittlich 20 % der Landesfläche aus, der vor allem periphere ländliche Räume betrifft und diese zu „potentiellen Problemgebieten“ werden läßt, wobei „ohne staatliche Interventionen ... eine (soziale) Erosion von Teilen der ländlichen Räume nicht aufgehalten werden“ kann (BFLR, 1994, S. 4–6).

Aus **ökologischer Sicht** könnte ein maßvoller Wandel der Landnutzung in vielen Regionen durchaus auch positive Wirkungen haben. „Eine drastische Rücknahme der Bewirtschaftungsintensität sowie räumlich gezielte langfristige Flächenumwidmung wären in der Lage, traditionelle Zielkonflikte zwischen Agrar- und Umweltpolitik abzubauen.“ (SRU, 1994, S. 302). Seit geraumer Zeit wird schließlich der Aufbau eines Biotopverbundsystems, die differenzierte und modifizierte Landnutzung und eine Mindestflächenausstattung für den Arten- und Biotopschutz eingefordert (z. B. SRU, 1985).

13 In der Resolution von Bleiwäsche 1994 wird hierzu festgestellt: „Peripheren ländlichen Räumen drohen weiterhin Abwanderung und Funktionsverlust mit allen negativen Folgen für Lebens- und Kulturvielfalt.“ Daraus erheben sich Forderungen nach querschnittsorientierten Planungen (in: Der Landkreis, Heft 12, 1994, S. 544). „Nur eine integrierte Entwicklungs- und Förderkonzeption sichert die Zukunft strukturschwacher ländlicher Regionen“ (AKTIONSBÜNDNIS LÄNDLICHER RAUM, 1997, S. 272).

14 „Der ländliche Raum braucht“, so stellt WOLF (1996, S. 413) fest, „eine Eigenentwicklung.“



Im **wirtschaftlichen Bereich** hat sich das Kräfteverhältnis zwischen Stadt und Land seit 1800 umgekehrt. Von den 80 % aller Arbeitsplätze sind noch 20 % im ländlichen Raum verblieben. „Die Agrarwirtschaft ist heute selbst im ländlichen Raum nur noch die dritte Kraft gegenüber dem sekundären und tertiären Wirtschaftssektor“ (HENKEL, 1995, S. 80). Die künftige wirtschaftliche Entwicklung wird vielfach skeptisch beurteilt. „Die offensichtlichen Trends zur Dienstleistungs- und Kommunikationsgesellschaft scheinen bislang die Zentralen zu stärken und ländliche Regionen zu schwächen.“ (HENKEL, 1995, S. 172). BADE (1997, S. 247) hingegen sieht die wirtschaftlichen Chancen ländlicher Räume optimistischer.<sup>15</sup>

Im **kommunalen und regionalen Bereich** wurde die jüngere Bevölkerungsentwicklung deutlich von der Arbeitsplatzentwicklung beeinflusst und löste eine zweifache Wanderungsbewegung aus, einen starken Zuzug von Ost nach West und einen abgeschwächten von Nord nach Süd. Betroffen waren von dem vorläufig zu Ende gekommenen Trend vor allem die peripheren ländlichen Räume der neuen Bundesländer. Doch „auch im Westen glauben renommierte Wissenschaftler ... eine neue Land-Stadt-Bewegung feststellen zu können“ (STEGT, 1994, S. 51). Um diesem Trend gegensteuern zu können, verlangt z. B. der Deutsche Landkreistag in einer Stellungnahme zum Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen u. a. die Aufrechterhaltung einheitlicher Lebensverhältnisse in Stadt und Land, die Stärkung peripherer, strukturschwacher Räume und spezielle Entwicklungsprogramme für strukturschwache Randgebiete, eine weiterentwickelte regionale Wirtschaftsförderung bei effektiverem Mitteleinsatz, den Ausbau des Verkehrsnetzes, Maßnahmen der Dorferneuerung und einen gezielten Infrastrukturausbau (STEGT, 1994, S. 52). In Zeiten knapper Staatsfinanzen und Gemeindegassen bei gleichzeitig steigenden Ansprüchen wird der Ruf laut nach kommunalen Netzwerken, nach breiter Partizipation der Bürger unter Mobilisierung aller endogenen Kräfte und nach effektiven Instrumenten zur Planung und Realisierung erforderlicher Maßnahmen auf Grundlage nachhaltiger Entwicklungskonzepte. Die zukünftige Gemeindeentwicklung erfordert neben dem Einsatz aller Möglichkeiten der Bauleitplanung und des kommunalen Flächenmanagements neue Strategien (vgl. BUSSE, 1994a, S. 75), um gegenüber der europäischen bzw. der globalen Konkurrenz bestehen zu können. „Integrierte Gemeindeentwicklung“, so stellt MAGEL (1993c, S. 113) fest, „ist das Gebot der Stunde“. Schließlich wird seit der Umweltkonferenz von Rio de Janeiro eine nachhaltig-umweltgerechte Entwicklung insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene eingefordert. Die Agenda 21 sieht in einer integrierten Raum- und Flächennutzungsplanung und Bodenwirtschaft „eine geradezu ideale Möglichkeit“ zur nachhaltigen Lösung der durch menschliche Nutzungsansprüche entstandenen Konflikte (BMU, 1992, S. 75; vgl. BALR, 1997). Dabei wird der Partizipation aller Akteure auf lokaler Ebene im Sinne einer Dialogplanung und der Verlagerung politischer Entscheidungen auf die unterste Ebene eine Schlüsselfunktion eingeräumt (BMU, 1992, S. 76).

In der Summe bilden wirtschaftliche und ökologische Defizite sowie eine mangelhafte infrastrukturelle Ausstattung und die unzureichende Vernetzung von Systemkomponenten die Problemschwerpunkte der ländlichen Räume. Gerade die in der Gesamtbetrachtung z. T. widersprüchlich erscheinenden Aussagen, Entwicklungen und Forderungen der unterschiedlichen Bereiche verlangen nach einer konsequenten Koordinierung und planvollen Steuerung im Sinne eines sustainable development. Infolge der umfassenden Anforderungen kommen den integralen Entwicklungsstrategien und deren zeitnahe Umsetzung eine herausragende Bedeutung zu zur Lösung und Bewältigung der anstehenden Aufgaben. Die genannten Problemfelder zeigen eine starke Relation zu existierenden Nutzungskonflikten.<sup>16</sup>

15 Nach BADE (1997, S. 256) sind „die Entwicklungsmöglichkeiten für die ländlichen Regionen grundsätzlich gegeben ... . Ob diese aber im Einzelfall genutzt werden, hängt von den spezifischen Stärken und Schwächen einer Region ab und nicht von ihrer Eigenschaft, zum ländlichen Raum zu gehören.“

16 Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen (BMBau, 1993, S. 11) stellt hierzu fest: „Die ausgeprägten Verflechtungen der Raum- und Siedlungsstruktur in Deutschland wirken sich in der Raumnutzung durch deutlich zunehmende Nutzungskonflikte aus.“

Damit wird der grundlegende Zusammenhang der Entwicklung des Raumes von der bestehenden Ordnung des Grund und Bodens deutlich und betont die Kompetenz von Bodenordnung und integraler Landentwicklung zur Lösung der aktuellen Fragestellungen. Die Flurbereinigung mit ihrem Oberziel „Förderung der Landentwicklung“ behauptet von sich, den Anforderungen einer „Integrierten Ländlichen Entwicklung“ bereits in hohem Maße zu genügen (vgl. THÖNE, 1997b, S. 208). Zwangsläufig stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage nach der Wirksamkeit von ländlicher Bodenordnung und Flurbereinigung auf die Landentwicklung. Hierauf soll nachfolgend geantwortet werden.

### **1.3 Methodisches Vorgehen**

Zur Beantwortung der Frage nach der landentwickelnden Wirksamkeit der Flurbereinigung wird zunächst durch eine Literaturanalyse in Kap. 2 kursorisch der geschichtliche Werdegang von der Landnahme über den Landesausbau und die Landeskultur zur Landentwicklung in Deutschland unter dem Blickwinkel der Bodenordnung aufgezeigt.

Die Breite des Landentwicklungsspektrums erfordert eine starke Eingrenzung der Thematik. Dies geschieht durch Bildung von Schwerpunkten. Zum einen ist nachfolgende Darstellung der Landentwicklung hauptsächlich auf die Inwertsetzung des ländlichen Raums abgestellt, zum anderen wird weiter stark eingeschränkt auf bodenordnerisch relevante Aktivitäten. Die Literaturanalyse zielt darauf ab, den landentwickelnden Einfluß der ländlichen Bodenordnung aufzuzeigen.

Anschließend werden in Kap. 3 die Auswirkungen von Verfahren der Landentwicklung auf die Entwicklung von Gemeinden empirisch untersucht.

Hierzu werden bayernweit „Gemeinden mit bzw. ohne Bezug zu Flurbereinigungsverfahren“ über einen längeren Zeitraum hinweg auf der Grundlage allgemein verfügbaren Datenmaterials miteinander verglichen. Die Untersuchung soll zeigen, ob Gemeinden unter Ausnützung der Instrumente des FlurbG einen signifikant positiveren Entwicklungsverlauf nehmen im Vergleich zu den Gemeinden, die diese Chance nicht genutzt haben.

Anhand einzelner ausgewählter Gemeinden wird den Ausprägungen dieser Einflüsse nachgegangen. Diese Fallbeispiele dienen gleichzeitig zur Verifikation der Untersuchung.

In Kap. 4 werden die Erkenntnisse aus der Literaturanalyse (Kap. 2) und die empirische Untersuchung (Kap. 3) zusammengeführt und einer abschließenden Bewertung unterzogen.

## **Kapitel 2**

# **Geschichtlicher Abriß der Landentwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Bodenordnung**

## 2 Geschichtlicher Abriss der Landentwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Bodenordnung

### Einführung und Abgrenzung

Der Begriff Entwicklung weist eine zeitliche Dimension auf. Durch das Spannen eines historischen Bogens landentwickelnder Aktivitäten bis zur Gegenwart mit besonderer Berücksichtigung bodenordnerischer Aspekte sollen die zur Landentwicklung beitragenden Kräfte in ihrem jeweiligen gesellschaftlichen Umfeld hervorgehoben werden. Der Aspekt der Landentwicklung, begrifflich bereits in enger Verbindung zu Eigentum und Besitz an Grund und Boden stehend (vgl. Kap. 1.1), erfährt nachfolgend eine Fokussierung auf das planend-steuernde Element der Bodenordnung. Die zeiträumliche Einteilung stützt sich auf die großen Zeitströmungen und die wesentlichen Meilensteine, die aus heutiger Sicht zur Weiterentwicklung ländlicher Gebiete beigetragen haben.

### Zivilisatorischer Wandel

Die Landwirtschaft prägt durch ihre Bodennutzung seit Jahrhunderten die (Kultur-) Landschaft des ländlichen Raumes. Durch Verschiebung der Wertschöpfung und Freisetzung von Arbeitskräften hin zu den Folgebereichen Handel, Industrie, Dienstleistung wurde die volkswirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft im Industriezeitalter beinahe kontinuierlich reduziert, mit Ausnahme der Notzeiten nach den Weltkriegen (Abb. 2-1). In der geschichtlichen Betrachtung kommt dem Agrarbereich bis zur Festigung der Industriegesellschaft im 19. Jh. eine derart überragende Bedeutung im wirtschaftlichen und soziokulturellen Bereich zu, daß von der **Epoche der Agrargesellschaft** gesprochen wird (vgl. Abb. 2-1, Abb. 2-2).

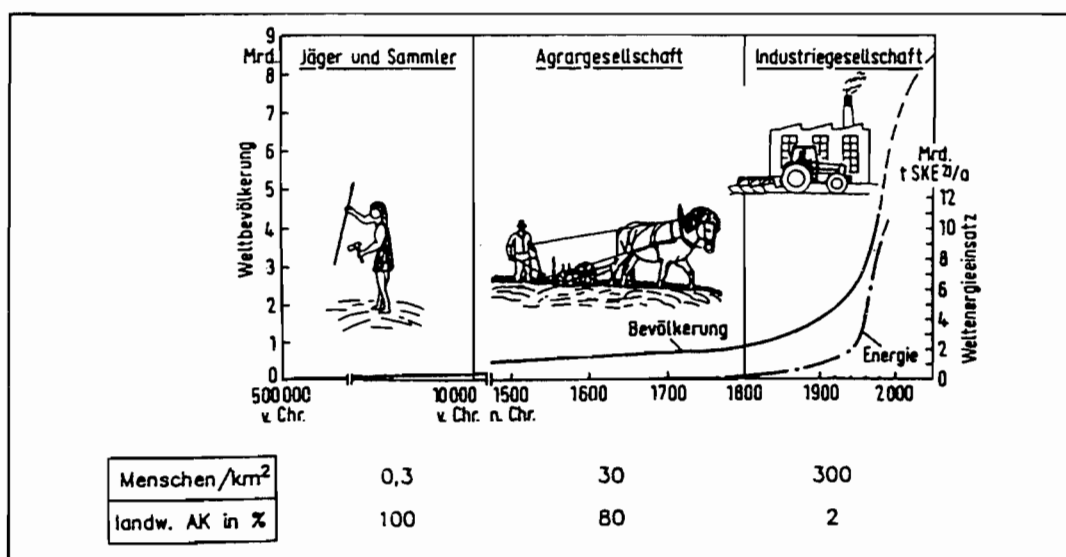


Abb. 2-1: Zivilisatorische Entwicklung (aus: SCHÖN, 1996, S. 7)

Der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft lag noch Mitte des 18. Jh. bei ca. 70 % der Gesamtbeschäftigten, auf dem Lande natürlich entsprechend höher. Damit wurde allein die „Verbesserung der landwirtschaftlichen Situation“ zur effektiven Maßnahme der Landentwicklung.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vgl. HOISL (1989, S. 2; vgl. auch BATZ, 1980, S. 566) zur Entwicklung der „klassischen, also auf die agrarische Entwicklung ausgerichtete Flurbereinigung“ im 19. Jh.: „Agrarische Entwicklung bedeutete in den damaligen deutschen Agrarstaaten mehr noch als heute wirksame Landentwicklung.“

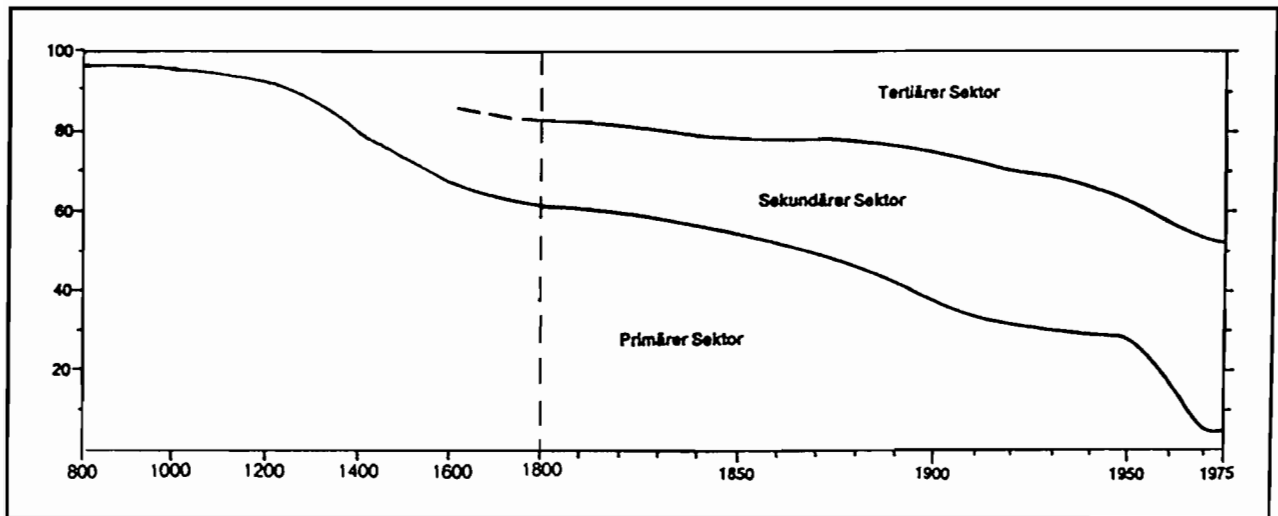


Abb. 2-2: Anteil der einzelnen Wirtschaftssektoren an der Gesamtzahl der Beschäftigten in Deutschland von 800 bis 1975 (modifizierte Darstellung aus: HENNING, Bd. 1, 1994, S. 21 und Bd. 2, 1988, S. 32)

Mit der aufkommenden Industriegesellschaft haben sich die ökonomischen Gewichte vom primären Wirtschaftssektor in die nachfolgenden Bereiche und vom ländlichen Raum in die Ballungsräume verlagert. Der seitdem eingetretene Bedeutungsverlust der Landwirtschaft im Hinblick auf den Beitrag zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung wird aus Abb. 2-2 ersichtlich. Deutlich wird dabei das Ausmaß dieses Wandels, der weiterhin anhält und in seinen vielschichtigen Ausprägungen die gesamte Entwicklung beeinflusst und dabei die ländlichen Gebiete entscheidend verändert hat.

### Landnahme – Landesausbau – Landeskultur – Landentwicklung

Die Landentwicklung wurzelt in den verschiedenen Epochen der Landnahme<sup>2</sup> und des Landesausbaus<sup>3</sup> bis hin zu den landeskulturellen Aktivitäten der Neuzeit.<sup>4</sup> Bodenordnung und Maßnahmen der Flurbereinigung beeinflussten in den verschiedenen Epochen von Beginn an über ihre ursprüngliche agrarische Bedeutung hinaus die Landentwicklung. Diese Wirkungskomponente wurde über lange Zeit unter dem Ausdruck der landeskulturellen Förderung subsumiert. Erst mit den Veränderungen des ländlichen Raumes in den 50er und 60er Jahren dieses Jahrhunderts und dem inhaltlichen Wandel des Begriffes Landeskultur von der Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit unter landwirtschaftlich-ökonomischer Zielsetzung hin zur Respektierung ökonomischer und ökologischer Aspekte setzte sich der Terminus Landentwicklung durch und wurde 1976 expressis verbis in das novellierte FlurbG aufgenommen (vgl. Kap. 2.4.3.2).

- 2 Landnahme bedeutet „die Inbesitznahme eines Landes durch Besiedlung und Bodenverteilung, i. e. S. die Völkerwanderungszeit. I. w. S. gab es und gibt es L. zu allen Zeiten und bei den meisten Völkern: z. B. die innere und äußere Kolonisation im dt. MA ...“ (BROCKHAUS, 1984, Bd. 10, S. 251). BORN (1977, S. 40) versteht darunter die „kriegerische Eroberung oder friedliche Aufsiedlung eines nur dünn besiedelten Gebietes“ unter Änderung von Bevölkerungsstruktur, Siedlungsweisen und Besitzverhältnissen.
- 3 Landesausbau: „Teilgebiet der Raumordnung und Landesplanung, das vorwiegend auf Agrarräume bezogen ist. L. umfaßt v. a. die Verbesserung der Agrarstruktur (z. B. Flurbereinigung) und der Infrastruktur. Im 19. und 20. Jh. erfolgte der L. in Dtl. vorwiegend unter der Bezeichnung innere Kolonisation“ (BROCKHAUS, 1984, Bd. 10, S. 246). Die jeweiligen Zyklen des Landesausbaus sind hauptsächlich auf Bevölkerungszunahme bzw. -wanderung zurückzuführen (ABEL, 1978b, S. 28; KUNTZE, 1971, S. 260) und beinhaltet v. a. Siedlungsausbau (ABEL, 1978b, S. 30 f.) und Neulandgewinnung (ABEL, 1978b, S. 34 f.). MEYER (1964, S. 137–138) sieht den Ausdruck synonym verwendet zum Begriff „Landentwicklung“, erachtet den Landesausbau aber weiter gefaßt mit Maßnahmen, „die der Ordnung, dem Schutz, der Pflege und Entwicklung aller Produktivkräfte des ländlichen Teils des Staatsraumes dienen“, wohingegen er unter Landentwicklung „speziell die Erschließung und Entwicklung ländlicher Gebiete“ und „zugleich das Vorgehen und den Ordnungsvollzug“ meint.
- 4 „Landeskultur ... baut auf dem allgemeinen Landesausbau auf, der sich seit etwa dem 7. Jahrhundert vollzogen hat“ (BOHTE, 1976, S. 11).

## 2.1 Anfänge der Landentwicklung bis 1800: Landnahme und Landesausbau

### 2.1.1 Frühgeschichtliche Entwicklung

Die früheste Landnahme erfolgte in Mitteleuropa im 6. Jahrtausend v. Chr. durch die neue Lebensform des Bauerntums<sup>5</sup> bei gleichzeitiger Aufgabe der Lebensweise als Jäger und Sammler (LÜNING, 1989, S. 10). Die neolithischen Bauern beschränkten sich noch auf landwirtschaftliche Gunstbereiche (Lößböden und Beckenlandschaften) und gewannen ihre Felder hauptsächlich durch Waldrodung (BORN, 1974, S. 28, 30). Der anschließende eisenzeitliche keltische Landesausbau war noch nicht beendet, als durch die römische Invasion im 1. Jh. v. Chr. für den südwestlichen Teil Mitteleuropas unfreiwillig eine neue Gesellschaftsordnung entstand (KÜSTER, 1995, S. 152). Neben den weiterhin existierenden, noch mehr oder weniger ortsfesten Siedlungen, entstanden mit den römischen Villen betriebswirtschaftlich optimierte Landwirtschaftsbetriebe, vergleichbar arrondierten Aussiedlerhöfen, die bevorzugt in den fruchtbaren Lößgebieten errichtet wurden.<sup>6</sup> Ihre Hauptaufgabe bestand darin, die städtische Bevölkerung des riesigen Römischen Reiches über ein für damalige Möglichkeiten ausgezeichnet ausgebautes Verkehrsnetz mit agrarischen Produkten zu versorgen (KÜSTER, 1995, S. 137, 159–160). Es ist zu vermuten, daß die Villengründungen infolge der vorausgegangenen kriegerischen Auseinandersetzungen auf herrenlosem Grund und Boden bzw. ohne Rücksicht auf die eingessene Bevölkerung und die bestehenden Strukturen erfolgten.

### 2.1.2 Mittelalterliche Entwicklungsphasen

#### 2.1.2.1 Landnahme und Landesausbau im Frühmittelalter (5.–11. Jh.)

Nach dem Zerfall des weströmischen Reiches und der Epoche der Völkerwanderung beginnt mit der Entstehung nun ortsfester Siedlungen im 5. Jh. n. Chr. die Zeit des Mittelalters in Europa. Nach der vorausgegangenen Umbruchszeit bedeutete der Übergang zur ortsfesten Siedelweise, verbunden mit von oben gelenkter Organisation, eine noch nicht gekannte Prosperität für die damaligen Bewohner (KÜSTER, 1995, S. 175). Es beginnen die Phasen der Landnahme durch germanische Stämme,<sup>7</sup> im Süden und Westen Deutschlands seit dem 5. Jh., in Mittel- und Nordwestdeutschland seit dem 7. Jh. (BORN, 1974, S. 29) und schließlich, ebenfalls seit dem 7. Jh., die Phasen des Landesausbaus (BOHTE, 1976, S. 11).

Die mittelalterliche Kultur war eine Agrarkultur<sup>8</sup> mit feudalistischer Prägung.<sup>9</sup> Daher kommt der

<sup>5</sup> Die Frage, wie es zur „neolithischen Revolution“ kam – ob diese Bauern aus Südosteuropa eingewandert sind oder ob die einheimischen Jäger und Sammler ihre Lebensweise geändert haben – konnte noch nicht abschließend beantwortet werden (LÜNING/STEHLE, 1989, S. 110).

<sup>6</sup> Vgl. BORN, 1974, S. 28–29: „Zweifelloso hatten die römerzeitlichen Agrarlandschaften durch ein dichtes Netz verschieden großer Villen, die sich z. T. in regelmäßigen Abständen an geradlinig verlaufenden Straßen aufreihen (SCHELL, 1964), und durch zumindest vereinzelt geordnete Flureinteilungen schon regelhafte Züge besessen.“ Vgl. hierzu SCHWARZELMÜLLER/SCHWARZELMÜLLER (1988, S. 97–102), die von einer römischen Flurbereinigung sprechen.

<sup>7</sup> „Mit Sicherheit unzutreffend ist die Vorstellung einer systematischen Landnahme“ der Alemannen bzw. der germanischen Volksgruppen, die seit dem 3. Jh. in die zuvor römisch besetzten Gebiete, die sog. „agri decumates“, einzogen (GEUENICH, 1997, S. 25).

<sup>8</sup> Im Frühmittelalter lebte ca. 90 % der deutschen Gesamtbevölkerung auf dem Land, die restlichen 10 % lebten überwiegend in Ackerbürgerstädten. „Bereits in der Spätantike hatte ein Prozeß der ‚Reagrarisierung‘ eingesetzt, der die Städte weithin schrumpfen ließ und das Land in den Mittelpunkt stellte“ (GOETZ, 1986, S. 115).

<sup>9</sup> Der Begriff „Feudalismus“ ist im engeren Sinne mit dem Lehnswesen, im weiteren Sinne mit der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung identisch, gekennzeichnet durch die Abhängigkeit der bäuerlichen Bevölkerung vom Feudalherrn (HENNING, 1996, S. 39–40).

Agrarverfassung ein entscheidendes Gewicht zu. Die Eigentumsentwicklung wird zu einem bestimmenden und steuernden Faktor der nun einsetzenden Landentwicklung durch Landnahme und Landesausbau. Das Herausbilden einer Grundherrschaft<sup>10</sup> im Bereich der alemannischen und fränkischen Landnahme, während des karolingischen Landesausbaus zum Villikationssystem<sup>11</sup> gereift, „bewirkte für die ländliche Besiedlung Stabilisierung und Differenzierung“ (BORN, 1974, S. 30). Die sich entwickelnden feudalistischen Strukturen werden über ein Jahrtausend kennzeichnend für die dörfliche Wirtschaft und Gesellschaft Deutschlands (vgl. z. B. HENNING, 1996, S. 256).

In strategisch wichtigen Regionen, insbesondere in Grenzgebieten, wurden durch königliche Lenkung Militärsiedlungen gegründet. Die als „Königsfreie“ (LÜTGE, 1967, S. 41) bezeichneten Militärsiedler konnten neben Soldatenpflichten weitreichende Freiheiten genießen, wie etwa die Vererbung der Besitzrechte, die dem Großteil der in Abgabe- und Frondienst stehenden Bevölkerung nicht zugestanden wurden. Weitere staatliche bzw. königliche Kolonisationsbestrebungen waren aber mehr oder weniger begrenzt auf die königseigenen Güter (vgl. BORN, 1974, S. 30–31).

Die Intensivierung der ackerbaulichen Nutzung führte schon im 8. Jh. zur Zusammenfassung einzelner Felder zu größeren Flächen.<sup>12</sup> Noch herrschte jedoch kein Mangel an nutzbarem Grund und Boden (KUNTZE, 1971, S. 260). Dennoch kam es zu Zusammenlegungen unzweckmäßiger Feldformen. Belegt sind diese Maßnahmen seit dem 10. Jh. durch die „libri concambiorum“ (Bücher der Zusammentäusche) (DÜTSCH, 1990, S. 1).

Im frühen Mittelalter „rief das Anwachsen der Bevölkerung noch keine gezielten Rodungsaktionen hervor; es wurde durch die un gelenkte Besiedlung bzw. Siedlungsverdichtung in zahlreichen Mittelgebirgsbereichen und auch durch inneren Ausbau der Altsiedelgebiete aufgefangen“ (BORN, 1974, S. 42). Trotz der Raubüberfälle und Invasionen im 9. und 10. Jh., insbesondere durch Ungarn, Normannen und Sarazenen, die immer wieder Verunsicherung, Not und Stagnation der Entwicklung in Mitteleuropa ausgelöst hatten (DUBY, 1984, S. 147–148), hat sich die Zahl bewohnter Siedlungen durch die Ausbaubemühungen zwischen 800 und 1150 beinahe verzehnfacht (HENNING, 1994, S. 45). Der regional in sowohl zeitlich-räumlicher Ausprägung als auch an Intensität differenziert ablaufende Siedlungsgang kann dabei nicht klar unterschieden werden zwischen staatlich gelenkter Kolonisation und gesteuerter oder ungesteuerter Rodung.<sup>13</sup>

Insgesamt wurde die Entwicklung gebremst durch die das Mittelalter kennzeichnende statische und in weiten Teilen unveränderlich erscheinende göttliche Ordnungsvorstellung.

10 Grundherrschaft: „... Grundform mittelalterlicher Herrschaft überhaupt, nämlich die ‚Herrschaft über Grund und Boden und über Bauern, d. h. über Menschen, die auf Grund und Boden sitzen und diesen Boden bebauen‘ (O. Brunner)“ (RÖSENER, 1985, S. 23). „Hinsichtlich der historischen Relevanz der Grundherrschaft ist ... hervorzuheben, daß die Grundherrschaft im Mittelalter die Basis für das gesamte politische, soziale und kulturelle Leben darstellt“ (RÖSENER, 1985, S. 215–216; ausführlicher in: LÜTGE, 1967, S. 45 ff.).

11 Die Villikationsverfassung „ist dadurch charakterisiert, daß der eigenbebaute Fron- oder Herrenhof ... in ihrem Mittelpunkt stand; das zu diesem Hof gehörende Salland ... wurde mit Hilfe des unfreien Hofgesindes und der abhängigen Hufenbauern bewirtschaftet. ... Die Grundbesitzungen des Königs, der Kirche und des Adels erstreckten sich dabei zumeist in Streulagen über das Großfränkische Reich; aus römischer Hinterlassenschaft, durch Okkupation, Rodung und Schenkung waren sie zu großen Landkomplexen zusammengewachsen“ (RÖSENER, 1985, S. 25; ausführlicher in: LÜTGE, 1967, S. 51 ff.).

12 Der für den „Umbau“ erforderliche Parzellentausch war meist mit einer Grenzen- und Grundstücksformenregelung verbunden (ABEL, 1978b, S. 39, 40; KRIMMER, 1986, S. 25).

13 LÜTGE (1967, S. 60–61) sieht die Herrenschicht als wesentliche Träger des Landesausbaus, mindestens seit der fränkischen Zeit, wobei er weitere Untersuchungen für erforderlich hält, ehe von einer ausschließlich staatlichen Kolonisation auszugehen sei. „Die wichtigsten Träger gelenkter Waldrodungen waren geistliche Grundherren“, so z. B. die Klöster Niederalteich und Metten im Vorfeld des Bayerischen Waldes im 8. und 9. Jh. (BORN, 1974, S. 38).

### 2.1.2.2 Landesausbau und Ostkolonisation des Hochmittelalters (12.–14. Jh.)

Eine anhaltende Phase starken Bevölkerungsanstiegs und ein langandauernder Wirtschaftsaufschwung führten im 12.–13. Jh. zu einer Stadtgründungswelle (Abb. 2-3),<sup>14</sup> zur Arbeitsteilung zwischen Stadt und Land, zu Wirtschaftsaufschwung und Neubelebung des Handels<sup>15</sup> (RÖSENER, 1985, S. 34–36) sowie zur Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung (BORN, 1974, S. 42; ABEL, 1978b, S. 39).

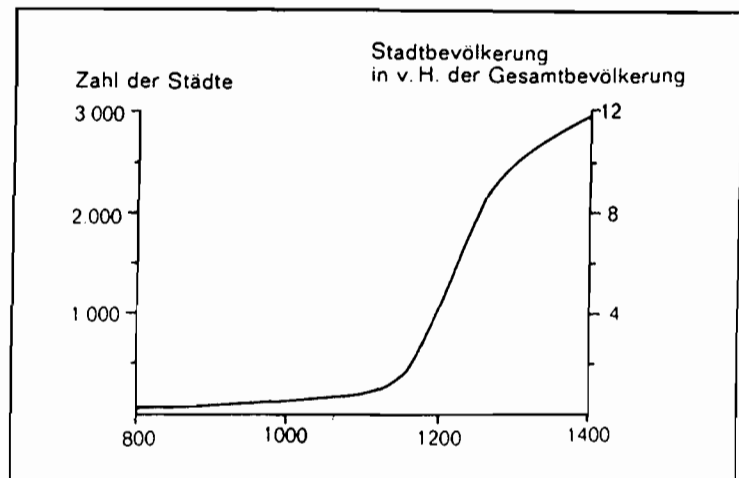


Abb. 2-3: Städtezahl und Anteil der Stadtbevölkerung an der Gesamtbevölkerung in Deutschland von 800 bis 1400 (aus: HENNING, 1994, S. 69, Abb. 6)

Der begrenzte Umfang an landwirtschaftlich nutzbaren Flächen zwingt zu Dreifelderwirtschaft<sup>16</sup> und Flurzwang<sup>17</sup> (KUNTZE, 1971, S. 260)

unter Weiterentwicklung der Landwirtschaft<sup>18</sup> zur Überschußwirtschaft (HENNING, 1996, S. 87) und erfordert schließlich den Aus-<sup>19</sup>, Um-<sup>20</sup> und Neubau<sup>21</sup> der Felder (ABEL, 1978b, S. 81).

Aus Bevölkerungszunahme, Ausbau und Fortschritt in der Agrarwirtschaft bildeten sich dabei gegenseitig beeinflussende und verstärkende Entwicklungsfaktoren, die durch Auflösung bzw. Lockerung des grundherrschaftlichen Eigentumssystems<sup>22</sup> noch Verstärkung erfuhren und in einen

14 Die Städtegründungen, die primär durch die allgemeine Wirtschaftsentwicklung ausgelöst wurden, beeinflussten in Folge die „gesamte wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung“ (HENNING, 1996, S. 89–90). Nach heutigem Maßstab handelte es sich dabei überwiegend um sehr kleine Städte. „In Deutschland überschritten allenfalls 50 Städte eine Einwohnerzahl von 5000; die meisten Ortschaften in diesem Raum waren Kleinstädte bis zu 2000 Einwohner, darunter auch Zwergstädte mit einer Einwohnerzahl unter 200“ (GOETZ, 1986, S. 230–231). Dadurch wurde das flache Land durch Abwanderung einer nicht mehr zu unterhaltenden Bevölkerungsgruppe in die Städte in bedeutendem Maße entlastet (HENNING, 1994, S. 103).

15 Zum Schutz des Fernhandels kam es zum Aufbau von Städtenetzen, zuerst in England, dann durch die Bewegung der Hanse auch auf dem Kontinent (FRIEDLAND, 1991, S. 95–107).

16 „Zusammen mit der enormen Ausdehnung der Kulturflächen, der Ausweitung der Getreidewirtschaft, der Verbesserung der Arbeitsgeräte und der Intensivierung des Ackerbaues schuf die Dreifelderwirtschaft die Voraussetzung für den erstaunlichen Aufschwung der Landwirtschaft während des 12. und 13. Jahrhunderts. Die agrarwirtschaftliche Ertragssteigerung bildete die Voraussetzung für den außergewöhnlichen Anstieg der Bevölkerung, das Wachstum der Gesamtwirtschaft und das Aufblühen von Handel und Gewerbe; erst mit dieser Grundlage konnten sich Stadtwirtschaft und städtische Kultur, Feudalherrschaft und ritterlich-höfische Welt des Hochmittelalters voll entfalten“ (RÖSENER, 1985, S. 133).

17 Mindestens seit dem frühen Mittelalter lagen die Grundstücke im Gemeindegemeinschaft (ABEL, 1978b, S. 21). Infolge erforderlicher Überfahrts- und Weiderechte waren trotz der individuellen Nutzung der Felder Regelungen unerlässlich (HENNING, 1996, S. 70–71). Vgl. hierzu SCHARNBERG (1964, S. 9–10).

18 Neben der Dreifelderwirtschaft ist hier v. a. die Verbreitung des Beetpfluges seit dem 11. Jh. und eine verbesserte Anspanntechnik zu nennen (RÖSENER, 1985, S. 120, 123).

19 „Ausbau meint ... das langsame Wachsen der Fluren durch Rodung und Reihung der Gewanne aneinander.“ Aus dieser Phase einer ersten „unter kollektivem Vorzeichen durchgeführten Flurbereinigung“ liegen keine schriftlichen Nachweise vor, bekannt ist aber jeweils der „Zustand vor der Bereinigung und nachher“ (ABEL, 1978b, S. 81).

20 Der Umbau resultierte aus dem Ausbau. Er wurde dann erforderlich, wenn nicht mehr „jeder Bauer an den Hauptfrüchten teilhatte“ und wurde „durch Parzellentausch vollzogen“ (ABEL, 1978b, S. 82). ABEL (1978b, S. 82) erblickt darin eine „erste, unter kollektivem Vorzeichen durchgeführte Flurbereinigung“.

21 Der Neubau ging im Gegensatz zum Umbau einfacher vonstatten, wenn auf unbesiedeltes Land oder auf heruntergekommene und durch unklare Besitzverhältnisse geprägte ältere Gemarkungen „ohne Rücksicht auf die früheren Verhältnisse“ zugegriffen werden konnte (ABEL, 1978b, S. 82).



breiten Strukturwandel mündeten<sup>23</sup> (ABEL, 1978b, S. 28; BORN, 1974, S. 44; KUNTZE, 1971, S. 260; RÖSENER, 1985, S. 31–33).

Diese wechselseitig wirkenden Einflüsse leiteten im Hochmittelalter schrittweise zu einer in drei Richtungen weisenden **Ausdehnung des Siedlungsraums**:

1. Binnenkolonisation durch weitere Landgewinnung, soweit die Reserven der begünstigten landwirtschaftlichen Lagen noch nicht erschöpft waren;
2. Kolonisation angrenzender Gebiete, soweit dies möglich war und das angrenzende Gebiet dies zuließ, z. B. aus militärischer oder klimatischer Sicht – dies führte zu Kolonisationsbestrebungen deutscher Grundherren und Siedler vornehmlich im Osten Europas; und schließlich
3. durch Vordringen in Bereiche, die für eine landwirtschaftliche Nutzung nur in Ausnahmesituationen in Betracht kamen, d. h. vor allem in klimatische und edaphische Grenzbereiche.<sup>24</sup>

Ausbau und Neulandgewinnung gingen teils auf staatlich-kirchliche, teils aber auch auf private Initiativen zurück. Hauptträger geplanter Waldrodungen und Ausbauten waren weltliche und geistliche<sup>25</sup> Grundherren (ABEL, 1978b, S. 34–37), wobei das Ausmaß dieser gesteuerten Aktivitäten<sup>26</sup> hinter denen der un gelenkten, spontan aus der Breite der Bevölkerung kommenden Tätigkeiten zurückblieb. Eine Ausnahme bildete die deutsche Ostsiedlung (s. u.), bei der die geplanten und organisierten Rodungen und Siedlungsformen überwogen<sup>27</sup> (RÖSENER, 1985, S. 42–43, 48).

Die planmäßige Siedlungsausweitung war gekennzeichnet durch eine gelenkte Rodung, wobei die Siedler oft durch Gewährung besonderer Rechte motiviert wurden (BORN, 1974, S. 52). Durch vielfältige Siedlungsprivilegien, z. B. „erbliches Besitzrecht ohne grundherrliche Bindung alten Typs“, Nachlässe und Selbstverwaltungsrechte wurden Anreize zur Neusiedlung bis hin zur Gründung von Freibauernsiedlungen geschaffen (RÖSENER, 1985, S. 231). „Im Unterschied zu den Altsiedelgebieten ... waren die Neusiedler in den Ausbauorten ‚frei‘ und unterstanden alle demselben Gericht“ (RÖSENER, 1985, S. 232). Insgesamt führte die starke Rodungstätigkeit im Hochmittelalter zu einer deutlichen Reduzierung der Waldflächen in Deutschland (BORN, 1974, S. 52).

22 „Seit dem 12. Jahrhundert beginnt die Villikationsverfassung ... sich in ganz Deutschland aufzulösen ...“ (LÜTGE, 1967, S. 83). Damit passen sich die Eigentumsverhältnisse an eine neue gesamtwirtschaftliche Lage an, entstanden durch die Entwicklung einer städtischen Wirtschaft, durch die Kreuzzüge und durch einen Kulturwandel hin zum Höfisch-Ritterlichen (LÜTGE, 1967, S. 94; s. auch HENNING, 1994, S. 116 ff).

23 Vgl. BOSL (1980, S. 239): „Aus dem allgemeinen Aufstieg und Fortschritt von Wirtschaft und Gesellschaft profitierten nicht nur die dienstmännlichen Spitzengruppen der familiae und das städtische Bürgertum, sondern auch die auf dem agrarischen Lande sesshafte und arbeitende Bevölkerung, und zwar wirtschaftlich wie sozial. Die Bauern konnten das Joch der Leibeigenschaft nicht abschütteln wie Ministerialen und Bürger, wurden auch nicht persönlich frei, gewannen aber Freiheiten und bessere Rechtsbedingungen ihrer Arbeit; das kam davon, daß das Bevölkerungswachstum, die Ausweitung der Marktwirtschaft und die Expansion von Handel und Verkehr auch die bäuerliche Produktion wertmäßig steigerten.“

24 In diesen Zeitraum um 1100 beginnt z. B. in den Ostalpen der Ausbau durch Siedlungsverdichtung und weiterer Besiedlung (BÄTZING, 1991, S. 37).

25 Vor allem der Zisterzienserorden konzentrierte sich auf die landwirtschaftliche Entwicklung und siedelte in entlegenen, landwirtschaftlich kaum genutzten Gebieten (HENNING, 1996, S. 99).

26 Die planmäßige Anlage eines Dorfes erfolgte meist durch einen von der Grundherrschaft eingesetzten Lokator, dem die Anwerbung der Kolonisten und Planung, Leitung und Überwachung der Besiedlung und der Urbarmachung oblag. Sein Lohn war neben der Zuteilung eines größeren Hofes und dessen geringeren Belastung die Ausübung eines Amtes der niederen Gerichtsbarkeit oder Rechtes, z. B. Mühlen-, Schankrecht etc. (HENNING, 1994, S. 108–109).

27 „Die planmäßige Besiedlung ganzer Landschaften im Zuge der mittelalterlichen Landnahme und der deutschen Ostkolonisation kann als Vorläufer für eine Landesplanung auf dem Lande angesehen werden“ (BOHTE, 1976, S. 45).

Die erforderlichen Nutzflächen konnten aber nicht durch Waldrodung allein gedeckt werden. Hinzu kam die Neulandgewinnung durch Binnenkolonisation ungünstiger landwirtschaftlicher Standorte, z. B. sumpfige Talauen, die Marschen an der Nordsee, die nordwestdeutschen Moor-gebiete und Hochlagen der Gebirge unter fortlaufender Verbesserung der (Kultur-) Techniken. „Am Ende des Mittelalters war es aus technischen Gründen lediglich noch nicht möglich, die Kernbereiche der Moore zu kultivieren“ (KÜSTER, 1995, S. 232). Die Erfahrungen und Erfolge im Ringen mit einer bis dahin als übermächtig und wild empfundenen Natur hatte großen Einfluß auf die gesamte europäische Weiterentwicklung.<sup>28</sup>

Schließlich wirkten im Altsiedelland enorme Kräfte auf die Landwirtschaft. Die Betriebe standen durch die Umgestaltung „zu Renteninstituten“ unter Wachstumsdruck, die Bevölkerungszunahme führte gegenläufig zur Zersplitterung<sup>29</sup> (ABEL, 1978b, S. 58–60). Der dabei entstehende Druck konnte zum Teil durch den Landesausbau abgemildert werden. Die Herren<sup>30</sup> versuchten hingegen bereits, ihren zerstreut liegenden Grund und Boden (und die dazugehörigen Menschen) zu ordnen; „man arrondierte sie [die Grundbesitzungen] durch Kauf, Tausch, Schenkung, Erbschaft und konzentrierte sie in dichten, auch zusammenhängenden Verbänden“ (BOSL, 1980, S. 195).

Daneben wurde auch ohne staatliche Organisation gerodet und Neuland von beträchtlichem Ausmaß gewonnen (RÖSENER, 1985, S. 48; BORN, 1974, S. 53).

Der von Bauern und Führungsschicht forcierte Landesausbau<sup>31</sup> führte schließlich in seiner Blütezeit zu einer Ausdehnung der landwirtschaftlichen Nutzung (BORN, 1974, S. 16) und zu einer Vielzahl an Ortschaften<sup>32</sup> (HENNING, 1996, S. 96–97), die später nicht mehr erreicht wurden.

### Deutsche Ostkolonisation (11.–15. Jh.)

„Eine Folge der Bevölkerungszunahme aber war zweifelsohne die Ostsiedlung des 12. und 13. Jh., die einen Teil der Bevölkerungszunahme auffing und zur allmählichen Eindeutschung der slawischen Gebiete jenseits von Elbe und Saale bis hinunter nach Siebenbürgen führte“ (GOETZ, 1986, S. 22; s. Abb. 2-4). Mit der staatlichen Expansion im Zuge der deutschen Ostkolonisation (RÖSENER, 1985, S. 48–49), vor allem in der 2. Hälfte des 11. und zu Beginn des 12. Jh., der damit verbundenen Gründung befestigter Städte<sup>33</sup> und der Einrichtung staatlicher und kirchlicher Institutionen, folgten Kolonisten, die auf landwirtschaftlichen Höfen eingesetzt wurden und deren Feldbesitz durch Rodung oder Zusammenlegung „herrenlos gewordener slawischer Ländereien“ entstand<sup>34</sup> (BERKENBUSCH, 1972, S. 10). Als Anreiz zur Ansiedlung dienten die gewährleistete

28 BOSL (1980, S. 290) sieht im „Verschwinden der Wald-, Marschen-, Moor-, Sumpf- und Ödlandbarrieren“ einen der wichtigsten Gründe für einen europäischen Aufbruch und das europäische Eindringen in den byzantinischen und nahöstlichen Bereich. Damit werden die Landentwicklungsaktivitäten zu einem grundlegenden Faktor für den kommenden neuzeitlichen Fortschritt in Europa und schließlich global unter europäischer Führung.

29 Vgl. BOSL (1980, S. 242–243): „Die Umwandlung der Villikationen in Rentengrundherrschaften führte zu einer massiven »Verhufung«“, d. h. zur Aufteilung des agrarisch nutzbaren Landes in bäuerliche Einzelhöfe.

30 Unter Herren werden hier König, Herzog, Grafen, Adelige, Bischof, Abt, „Die Heiligen der Dom- oder Abteikirche“ verstanden (BOSL, 1980, S. 196).

31 Beide Gesellschaftsgruppen waren aufgrund der zu erwartenden Vorteile am Siedlungswerk – rechtliche Besserstellung der Bauern und höherer Verdienst, Macht und Ansehen für Adel und Kirche – hochmotiviert. „Die Interessen der Siedler wie ihrer Herrschaft gingen so beim Landesausbau Hand in Hand ...“ (ZÖLLNER, 1990, S. 97).

32 ABEL geht von 170 000 Siedlungen vor dem Jahr 1350 aus, deren Zahl sich bis zum Ende der nachfolgenden Wüstungsperiode auf ca. 130 000 reduzierte (zit. in HENNING, 1996, S. 155).

33 „Die Stadtgründung selbst wurde zur Maßnahme der ländlichen Kolonisation“ (QUIRIN, zit. in ABEL, 1978b, S. 56–57).

34 BERKENBUSCH (1972, S. 12) spricht in diesem Zusammenhang von „einer Flurbereinigung im Rahmen der deutschen Ostsiedlung“.

Sicherheit und Siedlungsprivilegien.<sup>35</sup> Die Landesherren und weltliche oder geistliche Grundherren lenkten zu Beginn die Ansiedlung, ehe die Steuerung des Siedlungsgangs auf den niederen Adel und Unternehmer, „locatores“ genannt, überging.<sup>36</sup> „Dabei handelte es sich meist um organisierte Unternehmungen, bei denen ein Lokator im Auftrag eines Grundherren die Vermessung und Verteilung des Bodens vornahm und anschließend oft weiterhin als sog. Dorfschulze die Obrigkeit im Dorf vertrat“ (GOETZ, 1986, S. 22).

### Ausgewählte Maßnahmen mit landentwickelnder Zielsetzung

Seit dem 10. Jh. wird Deichbau an der Nordsee durch bäuerliche Genossenschaften betrieben.<sup>37</sup> Diese aus endogenem Antrieb erfolgten landeskulturellen Aktivitäten entlang der friesischen Nordseeküste sind aufgrund ihres regionalen Charakters bemerkenswert (BOHTE, 1976, S. 13; KÜSTER, 1995, S. 221–222).

Klösterliche Unternehmungen, z. B. die des Bremer Erzbischofs Friedrich, der zu Beginn des 12. Jh. als erster Moorgebiete bei Bremen durch Holländer entwässern und planmäßig besiedeln ließ,<sup>38</sup> bildeten neben den bereits erwähnten weltlichen und kirchlichen Rodungsförderungen „erste Ansätze einer planmäßigen, großflächigen Landentwicklung ...“ (KUNTZE, 1971, S. 260). Die Vorbildwirkung dieser ersten Bemühungen zur Trockenlegung und Besiedelung hatte großen Einfluß auf die Ausbreitung der „friesischen Kolonisation in zahlreichen norddeutschen Mooren“ (KLOHN, 1992, S. 23).

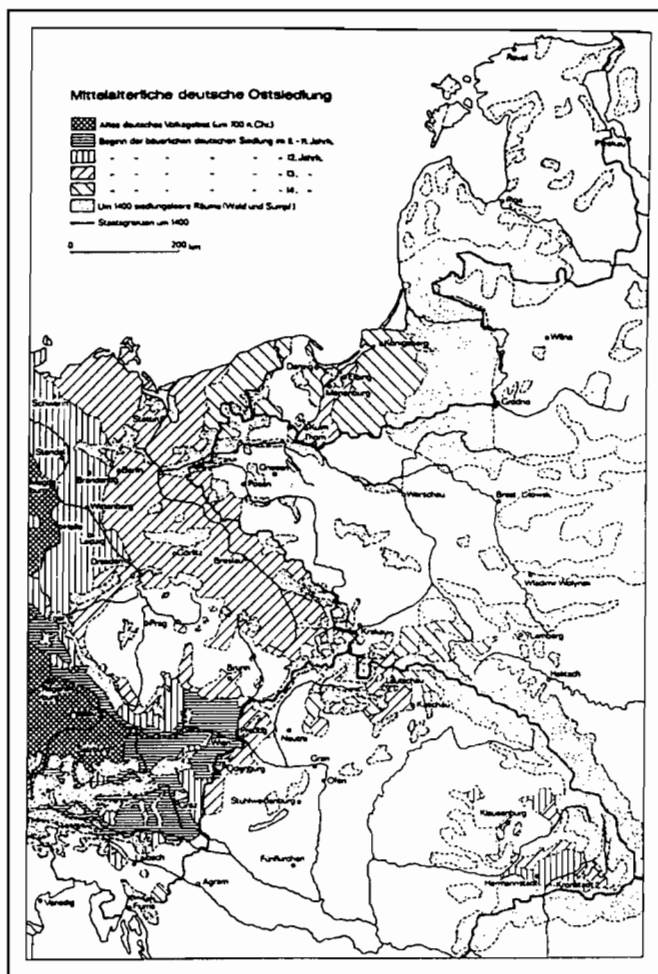


Abb. 2-4: Mittelalterliche deutsche Ostsiedlung  
(aus: FRANZ, 1976, S. 104, Abb. 6)

neben den bereits erwähnten weltlichen und kirchlichen Rodungsförderungen „erste Ansätze einer planmäßigen, großflächigen Landentwicklung ...“ (KUNTZE, 1971, S. 260). Die Vorbildwirkung dieser ersten Bemühungen zur Trockenlegung und Besiedelung hatte großen Einfluß auf die Ausbreitung der „friesischen Kolonisation in zahlreichen norddeutschen Mooren“ (KLOHN, 1992, S. 23).

35 „In den ostdeutschen Kolonisationsgebieten erhielt die hochmittelalterliche Bauernfreiheit zweifelsohne ihre deutlichste Ausprägung“ (RÖSENER, 1985, S. 236).

36 Vgl. HIGOUNET (1990, S. 249, 253): Die Leitung und Durchführung ging dabei „von den Landesherren und den weltlichen und geistlichen Grundherren auf niedrige Adlige über, aber auch auf Unternehmer“, wobei die deutschen Fürsten den Landesausbau tatkräftig förderten. Insgesamt erwiesen sich die Zisterzienser und die „locatores“ als treibende Kraft der deutschen Ostsiedlung im Mittelalter.

37 Bis zum 13. Jh. wurde entlang der ost- und nordfriesischen Nordseeküste der sog. „Goldene Ring“ aus Deichen geschlossen. Große Sturmfluten, vor allem in den Jahren 1164, 1362 und 1634, führten zu verheerenden Überflutungskatastrophen. Die großflächigen Landverluste waren zum großen Teil auf umfangreiche Torfgewinnung im Hinterland zurückzuführen. In der Folgezeit wurden die Deiche genossenschaftlich von den Bauern baulich verbessert und erhöht. Derjenige, der den Deich nicht pflegte, wurde zur Verantwortung gezogen. „Wer will nicht deichen, der muß weichen!“ (KÜSTER, 1995, S. 221). Die Nordsee zwang zu gemeinschaftlichem Verhalten, geprägt nicht durch herrschaftlichen Willen, sondern durch bäuerliche Selbstorganisation (KÜSTER, 1995, S. 222).

38 KUNTZE (1971, S. 260) gibt irrtümlich das Jahr 1201 an. BORN (1974, S. 54) setzt den Zeitpunkt ca. 100 Jahre früher an, nämlich „1106 oder 1113“. Im Jahre 1201 übergab vielmehr der Bremer Erzbischof Hartwicus, ein Nachfolger Erzbischofs Friedrich, die Brinkumer Marsch zur Urbarmachung an Kolonisten (KLOHN, 1992, S. 23).



lichen Wüstungen gibt Abb. 2-6. Schließlich führte die Auflösung der Villikation, der wachsende Einfluß der Städte,<sup>43</sup> der Geldverkehr und aufkommende freiheitliche Gedanken im 14./15. Jh. zur Anbahnung einer Bauernbefreiung. Erst ab der 2. Hälfte des 18. Jh. konnte wieder ein vergleichbares Niveau an bäuerlichen Freiheiten erreicht werden

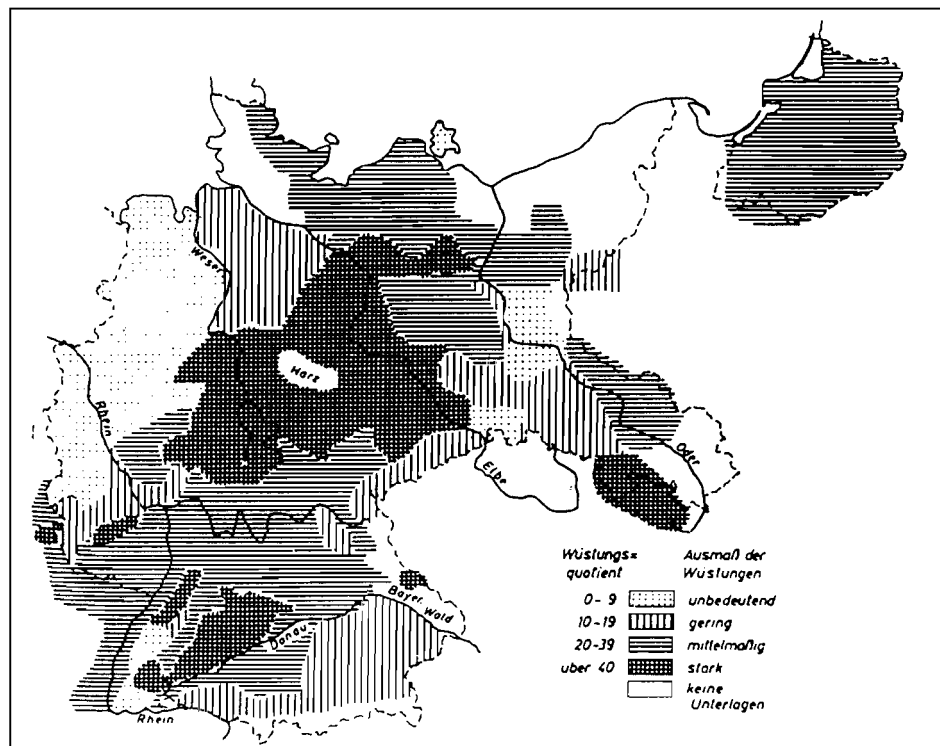


Abb. 2-6: Die spätmittelalterlichen Wüstungen (nach ABEL, 1978b, S. 113)

Mit der Entwicklung des Verlagswesens<sup>44</sup> in Südwestdeutsch-

land im 15. Jh. infolge einer einsetzenden steigenden städtischen Nachfrage nach Textilien u. a. begann im späten Mittelalter eine Diversifizierung der bäuerlichen Tätigkeit. Auf dem Lande waren hierfür günstige Bedingungen gegeben, u. a. das Know-how der Textilienherstellung, saisonal freie Arbeitskraftkapazitäten und günstige Produktionskosten<sup>45</sup> (HENNING, 1996, S. 175 ff).

### 2.1.3 Landentwicklung zu Beginn der Neuzeit

Mit der Entdeckung der Neuen Welt wurde ein globaler Warenaustausch möglich (HENNING, 1994, S. 179). Die mit der Reformationsbewegung einhergehende Gesellschaftskrise gipfelte im Bauernkrieg um 1524–1526 (vgl. FRANZ, 1976, S. 138 ff).

Die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland von 9–10 Mio. (1470) auf 13–14 Mio. (1560) und 15–17 Mio. (1618) vergrößerte die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten bei steigenden Preisen.<sup>46</sup> Damit waren die Anreize für einen erneuten Ausbau gegeben (HENNING, 1996, S. 183).

Die über Jahrhunderte andauernde Entwicklung der Landesherrschaft und der damit verbundenen Agrarverfassung erfuhr im 15., spätestens im 16. Jh. ihren Abschluß. Dabei spaltete sie sich in verschiedene Linien, indem sich im Osten eine Gutsherrschaft,<sup>47</sup> im Westen und Süden dagegen

43 Die Phase der Agrarkrise von 1350 bis 1470 wurde trotz des Bevölkerungsrückgangs gleichzeitig zu einer Blütezeit der Städte, da sich „infolge der Weiterentwicklung der Wirtschaft und der sinkenden Lebenshaltungskosten“ der städtische Lebensstandard kräftig erhöhte (HENNING, 1994, S. 125). Mit dem Aufschwung der städtischen Wirtschaft eng verbunden war auch ein Aufstieg des Bergbaus (HENNING, 1994, S. 149) und eine Zunahme des Fernhandels (HENNING, 1994, S. 153).

44 Das Verlagswesen wird charakterisiert durch die dezentrale Produktion gewerblicher Güter bei zentralem Absatz durch die Verleger (HENNING, 1996, S. 175).

45 Diese zusätzliche Verdienstmöglichkeiten breiteten sich bis ins 19. Jh. in mehreren Gebieten Deutschlands aus und trugen dabei entscheidend zur Entwicklung ländlicher Gebiete bei (HENNING, 1996, S. 181).

46 Die Produktion hinkte der Nachfrage nach Nahrungsmitteln hinterher, führte zur Verteuerung der Waren und verursachte im 16. Jh. eine Preisrevolution (HENNING, 1994, S. 179 ff.).

47 In Ostelbien wurde die für die Gutsherrschaft typische Bündelung verschiedener Rechte vorherrschend und führte zu einer starken bäuerlichen Abhängigkeit vom Gutsherrn (HENNING, 1996, S. 45; vgl. Fußnote 52).

die Grundherrschaft<sup>48</sup> herausbildete bzw. erhielt, mit dem Vorrang wirtschaftlicher Aspekte gegenüber den vormaligen sozialen Elementen und Bindungen (LÜTGE, 1967, S. 116–117). Durch den Landesausbau konnten aber nicht nur die entstehenden Konflikte abgemildert werden, er wurde auch zur Triebfeder des Übergangs vom Personenverbands- zum Territorialstaat (ENGELS, 1994, S. 12–13).

Mit der Erstarbung der Flächenstaaten und dem Beginn der merkantilistisch-kameralistischen Wirtschaftspolitik wurden die Grundsteine für eine absolutistische Staatsführung im 18. Jh. gelegt. Trotz zahlreicher kriegerischer Auseinandersetzungen kam es zu einem kräftigen Aufschwung des Handels (HENNING, 1994, S. 179, 199).

Das im südwestdeutschen Raum sich im 15. Jh. bildende ländliche Verlagswesen konnte sich im 16. Jh., insbesondere durch Ausweitung auf den sächsisch-schlesischen Raum, erheblich ausdehnen (HENNING, 1996, S. 213; vgl. auch HENNING, 1994, S. 209–210) und bewirkte, daß die ländliche Bevölkerung stärker zunahm als die Stadtbevölkerung (HENNING, 1994, S. 205).

### **2.1.3.1 Frühneuzeitlicher Ausbau, Rekultivierungen, regionale Landentwicklungsaktivitäten und Wiederaufbau nach dem 30jährigen Krieg (ca. 1470–1680)**

Dem Wiederanstieg der Bevölkerung folgte ein Neubeginn der Ausbautätigkeit<sup>49</sup> durch Rekultivierung und Neulandgewinnung unter dem Leitbild der Entwicklung zur Großfelderwirtschaft und Bauerngemeinde (ABEL, 1978b, S. 157–159). Aufgrund der vorausgegangenen Entsiedelung wurde in der Folgezeit vielfach eine neue Ordnung geschaffen, da an einer „Wiederherstellung der Gegebenheiten vor der Wüstungsperiode“ kein generelles Interesse bestehen konnte.<sup>50</sup> Durch Übernahme von Wüstungsland vergrößerten sich die bestehenden Dörfer. Erfolgte dies meist unter Billigung der Grundherren, so förderten letztere i. d. R. vor allem die Nachsiedlung in Erwartung besserer Steuereinnahmen und zur Wahrung der Wirtschaftskraft. Die eingessenen Bauern wehrten sich verschiedentlich gegen die neue Konkurrenz; so bereits im 15./16. Jh. in Süddeutschland. Die landwirtschaftlichen Güter erfuhren während des 16. Jh. eine Preiserhöhung<sup>51</sup> bei gleichzeitiger Verbilligung der menschlichen Arbeitskraft. Das Bestreben des Adels nach Neuordnung und Gutsbildung – in Nordwestdeutschland bahnten sich erste Gutsbildungen an – verstärkte die sozialen Gegensätze (BORN, 1974, S. 74–81) und führte zu Bauernaufständen vor allem westlich der Elbe mit dem Erfolg, daß dort die zweite Leibeigenschaft<sup>52</sup> verhindert wurde (HENNING, 1994, S. 226). Insgesamt muß aber von einem Niedergang des Bauernstandes im 16. und 17. Jh. gesprochen werden.<sup>53</sup>

48 In West- und Süddeutschland hingegen war die Aufgliederung der Rechte auf verschiedene Herren charakteristisch mit der Konsequenz einer weit weniger ausgeprägten bäuerlichen Bindung an einen einzelnen Berechtigten (HENNING, 1995, S. 39). Für Altbayern vgl. HEINZLMEIR (1989, insbes. S. 18, 24–26).

49 „Also fingen sie an zu reuten und zu stocken, die alten Felder und Wiesen wiederum, nachdem es denn vor vielen Jahren auch war ein Dorf gewesen, aufzutun, daß es begann, einem Dorf gleich zu sehen“ (zit. in ABEL, 1978a, S. 107 aus: Herrmann, P. (Hrsg.) – Zimmerische Chronik, 1932, S. 209).

50 „Als im 15. oder erst im 16. Jahrhundert der Wiederaufbau begann, konnte geplant, verteilt und neu geordnet werden wie auf Neuland“ (ABEL, 1978b, S. 82–83).

51 Vgl. ABEL (1978b, S. 197–200): Trotz der nur geringfügig sich verbessernden landwirtschaftlichen Technik (Anfänge der Tierzucht und der Saatgutauswahl, eisenbeschlagene Pflüge und Eggen) führten Preissteigerungen, steigende Grundrenten und Pachtzinsen zu einer Zunahme des bäuerlichen Wohlstands, wobei jedoch die breite Masse der Bauern nicht daran teilhatte.

52 Die seit dem Spätmittelalter sich ändernde Agrarverfassung führte in Ostdeutschland bis 1618 zur sog. „zweiten Leibeigenschaft“ durch Verschärfung der bäuerlichen Abhängigkeit vom Gutsherrn, der als Grund-, Gerichts- und Leibherr, unterste landesherrliche Instanz und oft auch kirchlicher Patronatsherr die rechtlichen Beziehungen in seiner Person bündelte (HENNING, 1994, S. 136–139; BUCHHEIM, 1997, S. 65–67).

53 Bereits im 15. Jh. wurde die bäuerliche Freizügigkeit in den überwiegenden Teilen Ostdeutschlands beseitigt, um eine Landflucht zu verhindern und die grundherrlichen Güter umtreiben zu können, ehe im 16. Jh. das Besitzrecht der Bauern beschnitten wurde (HENNING, 1996, S. 202). Vgl. hierzu auch HEINZLMEIR (1989, S. 24–26).

Zum Ende des 17. Jh. hatten die adligen Gutsherren die Vorherrschaft in Nord- bzw. Ostdeutschland gesichert (BATZ, 1973, S. 210). Westlich der Elbe waren die Veränderungen der Agrarverfassung differenzierter, aber weitaus weniger gravierend für den Bauernstand (vgl. z. B. HENNING, 1996, S. 205 ff.).

Die frühe Neuzeit wird von zunehmenden wasserwirtschaftlichen Aktivitäten und extensiver Landnutzung gekennzeichnet. Neben der Neulandgewinnung durch Moorkolonisation, als bedeutsames Projekt mit Vorbildcharakter sei die Gründung der ostfriesischen Fehnkolonie Papenburg in den Jahren 1630–1674 mit wesentlichen infrastrukturellen und bodenordnerischen Zielsetzungen im Zuge der planvollen Besiedlung erwähnt (BOHTE, 1976, S. 13–14; KÜSTER, 1995, S. 270–278; BORN, 1974, S. 79), wurden Neurodung und Wiederinkulturnahme wüst gefallener Flächen betrieben. Insgesamt kann zwischen 1470 und 1618 von einer beträchtlichen Ausweitung der landwirtschaftlichen Nutzfläche ausgegangen werden, die aber hinter dem Bevölkerungswachstum zurückblieb und zu überdurchschnittlichen Preissteigerungen für agrarische Produkte führte (HENNING, 1996, S. 191).

Nach den bereits erwähnten mittelalterlichen Maßnahmen zum Küstenschutz und zur Landgewinnung an der Nordseeküste wurden insbes. im 16./17. Jh., nun unter gutsherrlicher Initiative, 1000 km<sup>2</sup> eingedeicht<sup>54</sup> (BOHTE, 1976, S. 13; KÜSTER, 1995, S. 213–222).

### Regionale Landentwicklung durch beginnende Flurbereinigungstätigkeiten

In räumlich diametral liegenden Regionen Deutschlands kam es ab dem 16. Jh. zu großräumigen Neuordnungen des Grundbesitzes. Triebfeder bildeten dabei die jeweils vorhandenen „**Vieh-wirtschaften**, die bei ihrem Weidebetrieb die Gemeinschaft (Flurzwang, Weidedienstbarkeiten) als drückende Last“ empfunden hatten<sup>55</sup> (BOHTE, 1976, S. 15).

#### A) Gutsherrliche Verkoppelungen

Gab es in England bereits ab dem 13. Jh. *flurbereinigungsähnliche Verfahren*<sup>56</sup> mit der „Auflösung der Gemeinschaftsweiden durch Einhegungen“ (BOHTE, 1968, S. 194), so hatten die gutsherrlichen Verkoppelungen<sup>57</sup> in Schleswig und Holstein eine analoge Zielsetzung. Sie entstanden aus dem Wunsch des Adels, ihren Grundbesitz aus Gemengelage und Flurzwang zu bringen. Anfänglich durch Kauf und Tausch eingeleitet, kam es durch die damit gewonnene Rentabilität zu weiteren Bestrebungen, die Koppeln sukzessive zu vergrößern durch weiteren Tausch und Kauf, aber auch durch Einziehen „wüster Haufen“ und dem Niederlegen intakter Bauernhöfe (BERKENBUSCH, 1972, S. 17). Die Gutsbildung erfolgte also in der ersten Stufe durch Intensivierung der landwirtschaftlichen Flächen, Erschließung von Allmendeflächen und peripheren Feldern und Einzug von ehemals in grundherrlichem Besitz liegenden Hufen. „Erst als nach 1550 der Landbedarf nicht mehr durch Wüstungen und extensiv genutzte Areale gedeckt

54 KUNTZE (1971, S. 261): „Am Jadebusen sind es vor allem die Oldenburger Grafen, die hier – wenn auch oft aus strategischen Gründen – Neulandgewinnung und Landeskultur mit Siedlung und Verkehrserschließung betreiben.“

55 Vgl. ABEL (1978b, S. 307): „Die bei weitem wichtigsten – und hinderlichsten – dieser Gemeinheiten waren die Weideberechtigungen ...“. Der Leidensdruck der Betroffenen wurde so groß, daß nur eine Neuordnung von Grund und Boden in Frage kam.

56 In England, dem „Ursprungsland der Flurbereinigung“, kam es seit dem 13. Jh. infolge der Auflösung von Gemeinschaftsweiden und Einhegung bereits zu Grundstückszusammenlegungen (QUADFLIEG, 1989, Einleitung B, RdNr. 1).

57 Verkoppelungen bezeichneten ursprünglich die Zusammenlegungen in Zusammenhang mit der Koppelpbildung. „Mit dem Übergang zur Koppelpwirtschaft trat für die Verkoppelung die Durchführung der Koppelpwirtschaft als neue Wirtschaftsart in den Vordergrund“ (BERKENBUSCH, 1972, S. 19).

werden konnte, wurde der Adel bauernfeindlich: durch das sog. Bauernlegen<sup>58</sup>, d. h. das Aufkaufen oder Vertreiben von Bauern, das schließlich sogar in verschiedenen Territorien legalisiert wurde, und das Zerschlagen von Hufenbetrieben ... geschah die eigentliche Gutsbildung.“ (BORN, 1974, S. 86). Die anfangs stimulierende Wirkung der Gutsbildung auf den Agrarbereich verkehrte sich dadurch in ihr Gegenteil. Rückblickend war die Gutsbildung am umfassendsten in Mecklenburg, Vorpommern und im zentralen Ostpreußen. Die zweite Deutsche Ostsiedlung wurde „durch Abwanderungen im Zuge der Bildung adeliger Güter beträchtlich gefördert“ und konzentrierte sich auf die Besiedlung der großen Stromniederungen und der ausgedehnten Waldgebiete des nördlichen Mitteleuropa (BORN, 1974, S. 85–86; ABEL, 1978b, S. 210).

## B) Freiwillige Landentwicklungsaktivitäten

Seit dem 16. Jh. sind freiwillige Bestrebungen größerer Dimension aus Nord- und Süddeutschland bekannt, die von Bauern initiiert und getragen wurden<sup>59</sup> und Grundstückszusammenlegungen zum Ziel hatten (BERKENBUSCH, 1972, S. 21). Die daraus sich entwickelnden Maßnahmen waren oft mehr als rein landwirtschaftlich orientiert. Im Allgäu führte der sog. Ausbau teilweise bis zur freiwilligen Auflösung von Ortschaften.

### 1. Die Oberschwäbische Vereinödungsbewegung

Die Allgäuer Vereinödungen<sup>60</sup>, seit 1550 nachweislich,<sup>61</sup> hatten neben der Auflösung des Flurzwangs und der Zusammenlegung des Streubesitzes vielfach eine Ortsauflockerung durch den Ausbau bäuerlicher Betriebe zum Ziel und strahlten im Verlaufe ihrer über 300jährigen Durchführung zwar auf angrenzende Gebiete Oberschwabens und Vorarlbergs aus, blieben aber trotz der Vorbildwirkung ohne weitere flächenmäßige landeskulturelle Wirkung auf die angrenzenden Länder vor allem wegen „ungünstiger bäuerlicher Besitzrechte“ (BERKENBUSCH, 1972, S. 37; BERGMEIER, 1986, S. 58–62). Die Bestrebungen der Bauern zur Einleitung und Durchführung des Verfahrens lassen keine aktive Einflußnahme durch die Grundherren, die Kemptener

58 Vgl. BOSL (1980, S. 243): Bauernlegen bedeutet das Auflösen ganzer Dörfer und die Umwandlung zu agrarischen Spezialbetrieben (Monokulturen wie Schäfereien, Viehhöfe, Gestüte), die für den Markt produzieren.

Analoge Bestrebungen der Grundherren sind auch aus England bekannt. Auf der Grundlage parlamentarischer Bewilligungen, ab 1845 aufgrund allgemeiner Gesetze, den „enclosure acts“, wurde das „stark zersplitterte Bauernland und das Gemeindeland durch Umlegung zugunsten der Grundherren in große, eingefriedete Koppeln zusammengeschlagen“. „Dabei ging der Bauernstand weitgehend unter“ (SCHARNBERG, 1964, S. 19).

59 Die Aktivitäten wurden z. T. gegen den Willen der Behörden ausgeführt, so z. B. anfangs in Schleswig. In Württemberg wurde 1831 das Vereinöden schließlich polizeilich verboten (BOHTE, 1976, S. 15).

60 „„Vereinödung“ bedeutet zunächst die Aufhebung der alten auf den Grundstücken ruhenden Verpflichtungen (Flurzwang, Weideservitute).“ und gipfelte in einer „... systematische[n] Herauslösung von Wirtschaftsbetrieben aus der Dorflage und den ... Wirtschaftsbeschränkungen und ihre Ansiedlung in der freien Feldmark mit Vollarrondierung ihrer Flächen“ (BATZ, 1973, S. 212). Die Dorfauflockerung durch Ausbau ist dabei nicht zwingend für ein Vereinödungsverfahren, zählt aber zu den nachhaltigsten Maßnahmen dieser Bewegung (vgl. BOHTE, 1976, S. 15; ZAPF, 1955, S. 17–18; LOCHBRUNNER, 1984, S. 21–22). Die Bedeutung der Vereinödung hat sich von der ursprünglichen Befreiung von Flurzwang und Weidedienstbarkeiten hin zur reinen Grundstücksarrondierung verschoben (ZAPF, 1955, S. 17).

61 Vermutlich nahm diese Bewegung vor Ort ihren Ausgang ohne äußere Einwirkung. Verschiedene Faktoren begünstigten dabei ihre Entstehung gerade in Oberschwaben. Zum einen schufen die Folgen des nur wenige Jahrzehnte zurückliegenden Bauernkriegs – das gesamte Vereinödungsgebiet war hiervon betroffen – den Leidensdruck unter der Bauernschaft zur Veränderung (vgl. NOWOTNY, 1984, S. 37–39, 45; BERGMEIER, 1986, S. 23), zum anderen waren im Allgäu die Einzelgehöftsiedlungen bereits damals weitverbreitet und deren wirtschaftliche Vorteile für die Bauern klar erkennbar (LOCHBRUNNER, 1984, S. 24).

Die von BOHTE (1963, S. 9) geäußerte Vermutung, daß der Vereinödungsgedanke, von England ausgehend, über die deutschen Nordseehäfen und über die Fürstbischöfe von Bremen und Würzburg nach Kempten gelangte, wird von anderen Autoren weder bestätigt noch aufgegriffen. BOHTE (1976) selbst verzichtete in seiner Arbeit zur geschichtlichen Entwicklung der „Landeskultur in Deutschland“ auf einen entsprechenden Hinweis.



Fürstbischöfe, erkennen (LOCHBRUNNER, 1984, S. 24).<sup>62</sup> Im Vergleich zu Schleswig und Holstein wurden die Bauern jedoch nicht behindert<sup>63</sup> (LOCHBRUNNER, 1984, S. 24; BERKENBUSCH, 1972, S. 31–32). Erst 1791 wurde mit der *Fürstlich Kemptischen Vereinödungsverordnung* eine gesetzliche Grundlage geschaffen, für NOWOTNY (1984, S. 46) ein eindeutiges Zeichen, daß die Vereinödungen nicht von den Fürststäben veranlaßt wurden.

Vielfach wurde die Vereinödung mit der Aussiedlung einer oder mehrerer Hofstellen kombiniert. Diese wurden abgebrochen und inmitten der arrondierten Ersatzgrundstücke wieder aufgebaut.<sup>64</sup> Der Ausbau führte im Extremfall bis zur Weiler- bzw. Dorfauflösung. Nicht ausgebaut wurden Pfarrhof, Schule, Messnerhaus und herrschaftliche Gebäude.<sup>65</sup> Nachahmungen finden sich etwa zeitgleich nur in Dänemark und Schweden. Auf Grundlage der Vereinödungen wurden bis in die heutige Zeit noch ausreichende betriebswirtschaftliche Verhältnisse geschaffen,<sup>66</sup> ein beeindruckender Beleg für die nachhaltige Wirkung der Vereinödungstätigkeit. Schließlich konnten die Erfahrungen für die landesweiten Arrondierungsbemühungen Bayerns im 19. Jh. eingesetzt werden. Die Pionierarbeit, über 850 Verfahren<sup>67</sup> wurden zum Abschluß gebracht, hatte Vorbildcharakter<sup>68</sup> und erübrigte ein Experimentieren zu späterer Zeit (ZAPF, 1955, S. 23–25; vgl. Abb. 2-7).

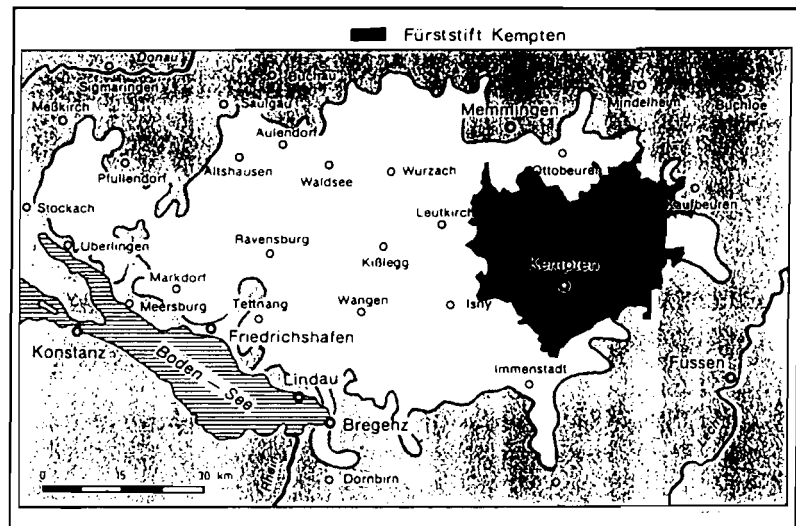


Abb. 2-7: Vereinödungsgebiet (Quelle: POPP, 1980, S. 287)

ein beeindruckender Beleg für die nachhaltige Wirkung der Vereinödungstätigkeit. Schließlich konnten die Erfahrungen für die landesweiten Arrondierungsbemühungen Bayerns im 19. Jh. eingesetzt werden. Die Pionierarbeit, über 850 Verfahren<sup>67</sup> wurden zum Abschluß gebracht, hatte Vorbildcharakter<sup>68</sup> und erübrigte ein Experimentieren zu späterer Zeit (ZAPF, 1955, S. 23–25; vgl. Abb. 2-7).

62 BERGMEIER (1986, S. 32–33) ist anderer Ansicht. Für ihn bestand die Funktion der Fürststäbe in „mehr als nur in einer wohlwollenden Haltung“ und begründet dies durch deren starke Stellung als Landesherren und meistbegüterte Grundherren. Auch ABB sieht eine aktive Förderung des Grundherren durch Bereitstellung eines fürstlichen Beamten, des „Landammanns“, unter dessen Schutz und Leitung das Verfahren durchgeführt wurde (ABB, 1975, S. 119).

POPP wiederum zählt im Vereinödungsgebiet insgesamt 31 noch im Jahre 1802 bestehende Einzelherrschaften, so daß die Initiative „von den Bauern selbst ausgehen mußte.“

63 Auch im übrigen Bayern „hemmten die meisten Grundherrschaften derartige Bestrebungen“, so daß als Haupthindernis die grundherrliche Abhängigkeit, in Bayern bis zur Bauernbefreiung 1848, zu sehen ist (ZAPF, 1955, S. 27).

64 „Unter Heranziehung eines Geometers wurden Fluren und Allmendweiden neu unterteilt, wobei eine Besitzzusammenlegung oft mit Aussiedlungen verbunden wurde“ (BORN, 1974, S. 103). Die freiwilligen Verfahren hatten vielfach eine erstaunlich hohe Anzahl von beteiligten Landwirten (vgl. ABEL, 1978b, S. 310–311).

65 MAGEL (1991a, S. 27) betrachtet die Vereinödungsbewegung des 16.–19. Jh. als den „frühesten Vorläufer der Dorferneuerung“, insbesondere durch die erwähnten Ausbautätigkeiten sowie durch landespflegerische Maßnahmen, wie das Bepflanzen von Wegen und Feldgrenzen.

66 „Wenn sich das Allgäu zu einem der leistungsfähigsten Milchwirtschaftsgebiete Deutschlands entwickeln konnte, so haben hierzu die günstigen betriebswirtschaftlichen Verhältnisse, wie sie durch die Vereinödungen geschaffen wurden, wesentlich beigetragen“ (ZAPF, 1955, S. 24). „Der nachhaltige agrarstrukturelle Erfolg der Vereinödung ist dadurch belegt, daß nach deren Abschluß etwa 150 Jahre lang das Voralpengebiet von keiner Flurbereinigung mehr berührt wurde“ (NUSCHELER, 1992, S. 277).

67 NUSCHELER (1992, S. 277) spricht von ca. 1000 Verfahren mit einer Fläche von insgesamt etwa 100 000 ha.

68 Vgl. hierzu BERGMEIER (1986, S. 61–62), der die von BRETTREICH (1900, erster Kommentar zum Bayerischen Flurbereinigungsgesetz von 1886) erwähnten „für die Gesetzgebung wertvolle[n] Anhaltspunkte“ (zit. in BERGMEIER, 1986, S. 62) dieser Verfahren als zu gering erachtet sah. NOWOTNY (1984, S. 139) erblickt in den Vereinödungen „eine erstaunlich weitsichtige Pioniertat, an der sich später die Flurbereinigung in Bayern und Württemberg und die Struktur der mittelschwäbischen Landwirtschaft und anderer Gebiete orientierten.“

## 2. Ausflütten in Dithmarschen

Seit dem 16. Jh. war das Ausflütten<sup>69</sup> im Dithmarschener Land bekannt, die mit Urkunden ab 1639 belegt sind (ERTL, 1953, S. 23).

## 3. Freiwillige Verkoppelungen in Schleswig und Holstein

Durch die gutsherrlichen Verkoppelungen angeregt, kam es in Teilen von Schleswig und Holstein gegen Ende des 16. Jh. zu weiteren freiwilligen Zusammenlegungen, ab der 1. Hälfte des 18. Jh. auch zur Aufhebung von Feldgemeinschaften. Hierzu bedurfte es einer herrschaftlichen Genehmigung. Diese erfolgte, wenn überhaupt, unter Auflagen, da eine Schädigung von Wald und Jagd befürchtet wurde. Eine aktive herrschaftliche Unterstützung fehlte. Aktivitäten wurden allenfalls toleriert und wohlwollend behandelt. Seit Mitte des 18. Jh. nahm die Landesherrschaft fördernden Einfluß auf die Verkoppelungen bis hin zur Druckausübung gegen Widerstrebende (BERKENBUSCH, 1972, S. 24–25).

## 30jähriger Krieg und Wiederaufbau

Der 30jährige Krieg von 1618–1648 unterbrach diese Epoche des Landesausbaus und führte weite Teile Deutschlands, vergleichbar der spätmittelalterlichen Krise, erneut an den Rand des Abgrunds.<sup>70</sup> Die Folgen dieses Krieges – Kriegswirren, Hungersnöte und Seuchen brachten Bevölkerungsverluste von regional bis zu 40–50 %, vereinzelt noch darüber<sup>71</sup> – verlangten nach einem schnellen Wiederaufbau durch staatliche Einflußnahme<sup>72</sup> und verursachten eine Neuordnung der Herrschaftsansprüche von Fürsten und Kirchen (BORN, 1974, S. 74, 88) unter Bildung einer absolutistischen Herrschaft der Landesherren (HENNING, 1996, S. 247). Eine Nachkriegsdepression, ausgelöst durch schlechte Ernten und einen nur allmählichen Ausgleich der Menschenverluste, verzögerte jedoch einen schnellen Entwicklungsschub (ABEL, 1978b, S. 276).

### 2.1.3.2 Absolutistisch gelenkter Landesausbau im 18. Jh. und die Blüte der Landeskultur unter dem Einfluß von Aufklärung und wissenschaftlich-technischem Fortschritt (ab ca. 1680–1800)

Schon während, aber vor allem nach dem 30jährigen Krieg versuchten Fürsten und Stände einen Neuaufbau durch Strecken von Schuldzahlungen und Verbot von Zwangsvollstreckungen zu erleichtern. Die Bauern profitierten davon wenig, ja sie gingen meist leer aus (ABEL, 1978b, S. 278–279), obwohl deren wirtschaftliche Lage durch die vielfältigen Pflichten und Leistungen der Agrarverfassung<sup>73</sup> bis auf wenige Ausnahmen als hoffnungslos bezeichnet werden konnte (ABEL, 1978b, 218–219). Wegen der steigenden Inlandsnachfrage nach agrarischen Produkten, ausgelöst durch den raschen Bevölkerungsanstieg in Deutschland (1650: 10 Mio.; 1740: 18 Mio. Einwohner) und durch die damit verbundenen Preissteigerungen klang die kriegsbedingte Agrardepression gegen Ende des 17. Jh. ab und leitete einen landwirtschaftlichen Aufschwung ein (ABEL, 1978b, S. 281, 286–287).

69 „Ausflütten‘ heißt ... , daß ein Bauer mit seinem ganzen Hofe auf die separierten Felder versetzt wird“, wobei man sich auch mit dem Aufteilen des Gemeindelandes und der Zusammenlegung (Verkoppelung) begnügen konnte (ERTL, 1953, S. 27).

70 Nach HENNING (1996, S. 222) „lag in vielen Teilen Deutschlands die landwirtschaftliche Produktion völlig darnieder.“

71 Das Herzogtum Württemberg verlor z. B. über 85 % seiner Bevölkerung (HENNING, 1996, S. 226).

72 Der 30jährige Krieg hinterließ „ein verwüstetes Land und eine völlig heruntergekommene Wirtschaft, ein idealer Ansatzpunkt für eine aktive Wirtschaftspolitik des Staates oder des ihn repräsentierenden Fürsten“ (HENNING, 1994, S. 238).

73 „Insgesamt führt diese Flurverfassung mit der Vielzahl von Abhängigkeiten zu erheblichen Wirtschaftsbeschränkungen“ (BATZ, 1973, S. 210).

Das Interesse an der Landwirtschaft wuchs und führte ab der 2. Hälfte des 18. Jh. zur Gründung landwirtschaftlicher Gesellschaften. Landwirtschaftliche Fragestellungen wurden zunehmend wissenschaftlich hinterfragt.<sup>74</sup> Durch den wachsenden Einfluß von Vertretern des Kameralismus<sup>75</sup>, der deutschen Form des Merkantilismus, der Physiokratie<sup>76</sup> und der Landwirtschaftslehre<sup>77</sup>, den Mitgliedern der etwa zeitgleich gegründeten landwirtschaftlichen Vereine<sup>78</sup> in Verbindung mit der Geisteshaltung der Aufklärung und des Wirtschaftsliberalismus<sup>79</sup> wuchsen die Forderungen nach Beseitigung der Hemmnisse und Mißstände, insbes. nach Änderung der Agrarverfassung, Auflösung der Feldgemeinschaften und Beseitigung der Flurzersplitterung (BERKENBUSCH, 1972, S. 39–53). Man erwartete sich davon eine starke Wohlfahrtswirkung für breite Bevölkerungsgruppen (ABEL, 1978b, S. 297). In der Landwirtschaft wurde eine Intensivierung durch verbesserte Anbautechniken, insbesondere die verbesserte Dreifelderwirtschaft durch den Kleebau, durch die Einführung neuer Pflanzen, vor allem der Kartoffel, und Verbesserungen in Viehhaltung und Viehzucht sowie bei den landwirtschaftlichen Geräten möglich (ABEL, 1978b, S. 315, 321, 327).

Konnten fortschrittliche Forderungen und Ideen zunehmend auf fruchtbaren Boden bei den aufgeklärten absolutistischen Landesherren stoßen, so blieben Erfolge dennoch oft versagt, da zum einen das Verständnis der breiten Bevölkerung fehlte, zum anderen eine Motivation in Ermangelung der Eigentumsfreiheit nicht vorhanden war (BERKENBUSCH, 1972, S. 47, 70). Das Hauptmerkmal dieser Epoche<sup>80</sup> des Landesausbaus, die bald nach dem Ende des 30jährigen

74 1727 wurden Lehrstühle für Kameralistik in Halle und Frankfurt a. O. gegründet; in den Jahren 1753 bis 1757 grundlegende Werke der Experimentalökonomie veröffentlicht (ABEL, 1978b, S. 293).

75 Die Kameralistik war die deutsche Form des Merkantilismus, „zunächst als Maßnahmenbündel zur Behebung der durch den Dreißigjährigen Krieg verursachten ökonomischen Schäden“ eingeführt (MÜNCH, 1992, S. 56). Das Ziel der Wohlstandsförderung sollte durch staatliche Förderung und Steuerung von Handel und Gewerbe in einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet erreicht werden. GASSER, DITHMAR, v. JUSTI, v. PFEIFFER, die bedeutendsten Vertreter dieser Wirtschaftsrichtung, forderten insbesondere eine Änderung der überkommenen Agrarverfassung (vgl. BERKENBUSCH, 1972, S. 39–41).

76 Die Physiokraten, deren wichtigster Repräsentant SCHLETTWEIN war, stellten die Bodenproduktion in den Mittelpunkt der Wirtschaft. Da sie in der Bodenbearbeitung die einzige Quelle des Wohlstands sahen, forderten sie größtmögliche wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen, also auch Eigentumsfreiheit und Auflösung der Gemeinheiten (vgl. BERKENBUSCH, 1972, S. 50).

77 U. a. SCHUBART (Verfasser der Schrift „Hutung, Trift und Brache, die größten Gebrechen und die Pest der Landwirtschaft“) und J. F. MAYER, die die Aufhebung der Gemeinheiten und die Beseitigung der Flurzersplitterung forderten (vgl. BERKENBUSCH, 1972, S. 42).

78 Für THAER, Mitglied der Hannoverschen Landwirtschaftsgesellschaft in Celle (gegr. 1764) und Anfang des 19. Jh. wesentlicher Mitgestalter der preußischen Agrargesetzgebung, war eine rationelle Landwirtschaft ohne Teilung der Gemeinheiten und Zusammenlegung nicht vorstellbar (vgl. BERKENBUSCH, 1972, S. 45–46).

79 Der Schotte Adam SMITH, der Begründer des aus England kommenden Wirtschaftsliberalismus, sah allein in der menschlichen Arbeitsleistung die Quelle der volkswirtschaftlichen Prosperität. Durch diese Geisteshaltung wurde die gesamte europäische Wirtschaft beeinflusst. Durch die Forderung nach „einer möglichst großen individuellen Freiheit der Person und des Bodens durch Beseitigung der mittelalterlich überlieferten Formen der Unter- und Einordnung“ gingen starke Impulse aus zur Änderung der Agrarverfassung (BERKENBUSCH, 1972, S. 52–53).

80 BORN (1974, S. 116–117) teilt die Epoche des absolutistisch gelenkten Landesausbaus in drei Teile: Im 1. Abschnitt, von ca. 1680–1750, war der Landesausbau hauptsächlich auf Flächen beschränkt, „... die der bäuerlichen Bevölkerung aus rechtlichen oder technischen Gründen nicht zugänglich waren ...“ (BORN, 1974, S. 116). In der 2. Phase wurden die landentwickelnden Bemühungen der absolutistischen Landesherrn auf den Ausbau und die Verbesserungen der Dörfer und Fluren ausgedehnt. Schließlich leitete die 3. Phase ab ca. 1760 die wesentlichste dieser drei Epochen ein durch die landesherrlichen Bestrebungen um Gemeinheitsteilung und Zusammenlegung neben Neulandgewinnung und Moorerschließung. Für vorliegenden geschichtlichen Abriß der Landentwicklungsaktivitäten bietet sich diese Periodisierung an, da hierdurch der chronologische Ablauf deutlicher wird als z. B. bei der von ABEL (1978b, S. 304) vorgeschlagenen Teilung des „Landeskulturwerkes“ in vier Abschnitte. Dessen funktionale Gliederung schließt neben den staatlichen großflächigen Projekten, der Aufteilung von Gütern und Domänen und den Dörferausbau auch die in kleinem Maßstab wirkende, auf private Initiative vom Hofe ausgehende Kultivierung mit ein.

Krieges einsetzte, war daher die umfassende staatliche Lenkung der Entwicklung bei fehlender oder eingeschränkter Initiative durch Adel und Bauern, wobei „Landeskultur und Binnensiedlung als eine Maßnahme gesehen“ wurden<sup>81</sup> (BOHTE, 1976, S. 14). „Trotz aller agrarreformerischer Fortschritte gelang es dem kameralistischen Dirigismus“ aber „nicht, die Haupthemmnisse rationeller landwirtschaftlicher Produktion zu beseitigen. Grund- und Gutsherrschaft mit ihren vielfältigen Beschränkungen und negativen Begleiterscheinungen blieben bis ins ausgehende 18. Jahrhundert die unangetasteten Grundlagen der Agrarverfassung.“ (MÜNCH, 1992, S. 59).

### 1. Phase bis ca. 1750: Bewußtseinsbildung und staatlich gelenkter Landesausbau

„Die landesherrliche Förderung zielte ... auf Wiederaufbau, Neugestaltung, Wachstum und Neubegründung von Wohnplätzen in besiedelten Gebieten. Zum anderen wurden in den Fluren Nutzungsintensivierungen und Änderungen der Besitzverhältnisse angestrebt, erstmals wurden wissenschaftliche Erkenntnisse im Agrarwesen bewußt angewendet. Agrarwirtschaftlich wohl am bedeutendsten waren freilich die Erschließung von Außenfeldern und die Aufteilung von Allmenden; hinzu trat die Neulandgewinnung in Mooren und Stromniederungen“ (BORN, 1974, S. 97).

In **Bayern** bemühte man sich, ebenfalls durch die Zeitströmung der „Aufklärung“ bedingt, durch Gesetz Maßnahmen zu ergreifen, um dem völlig darniederliegenden Acker- und Pflanzenbau wieder zur Blüte zu bringen und erließ 1723 ein Kulturmandat<sup>82</sup> zur Wiederbemaierung (SCHLÖGL, 1954, S. 12–13).

In **Preußen** wurde mit dem Edikt von 1726 das Amtsprinzip zur „Urbarmachung von Brachland und der Ausführung neuer Entwässerungen“ eingeführt (BOHTE, 1976, S. 13). Mit dem Edikt Friedrichs II. (der Große genannt) vom 12.08.1749 wird ein erster Versuch unternommen, durch Verbot des Bauernlegens die herrschenden Mißverhältnisse in Griff zu bekommen (BATZ, 1973, S. 210).

### Neuzeitliche Ostkolonisation

Seit dem 16. Jh. setzte eine neuerliche, zunächst von den adeligen Grundbesitzern getragene Ostsiedlung ein.<sup>83</sup> In **Preußen** „trifft mit der Zeit des Großen

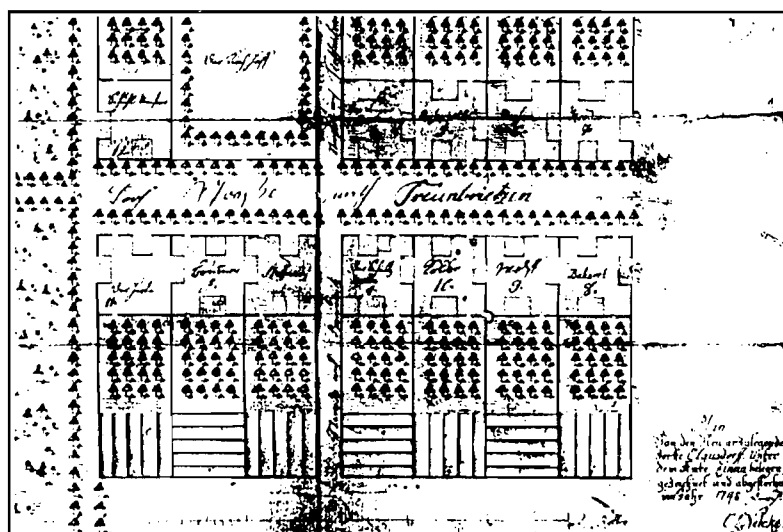


Abb. 2-8: Plan der friderizianischen Neusiedlung Clausdorf südlich von Berlin (aus: KRALLERT et al., 1958, S. 19)

81 Durch kameralistische Wirtschaftsförderung und Peuplierungspolitik, insbes. Vermehrung der Bevölkerungszahl durch umfangreiche Ansiedlung von Bauern, sowie durch Stärkung der gewerblichen Strukturen versuchten die Landesherrn die weitere Entwicklung zu steuern (vgl. HENNING, 1996, S. 230–232).

82 Für BOHTE (1976, S. 11) war dieses erste Kulturmandat v. 30.07.1723, erstmals findet das Wort „Kultur“ im Sinne von „Landeskultur“ in einer Rechtsvorschrift Verwendung, richtungweisend für die nachfolgende landwirtschaftliche Gesetzgebung in Deutschland.

83 „Friesisch-holländische Siedler, die in der Technik der Entwässerung und Marschennutzung besonders erfahren waren, ...“ erschlossen Weichsel- und Netzegebiet, Siedler aus Pommern und Schlesien weitere polnische Gebiete. Die Siedlung wurde dabei „vom polnischen Reichstag mit Vorrechten gefördert“. Seit Ende des 15. Jh. wurden im westlichen Erzgebirge Bergbausiedlungen gegründet und die noch verbliebenen bzw. wüst gefallenen Gebiete Schlesiens und des Sudetenraumes besiedelt und kolonisiert (KRALLERT et al., 1958, S. 14–15).

fürsten (1640–1688) die staatlich geförderte Siedlung<sup>84</sup> in den Vordergrund“, die unter Friedrich II. den größten Umfang erreichte und unter dessen Regentschaft „150 000 ländliche Siedler östlich der Elbe“ angesetzt wurden (KRALLERT et al., 1958, S. 16;

Etwa zur gleichen Zeit wurden analoge kulturtechnische Bestrebungen in Österreich in der Regierungszeit Maria Theresias unternommen zur Kolonisation der Grenzgebiete und Wiederbesiedlung des Balkans (HOISL, 1989, S. 1). Im Donauraum war eine neuzeitliche deutsche Siedlungstätigkeit erst wieder im 18. Jh. nach dem Ende der türkischen Besetzung möglich geworden (vgl. Abb. 2-9).

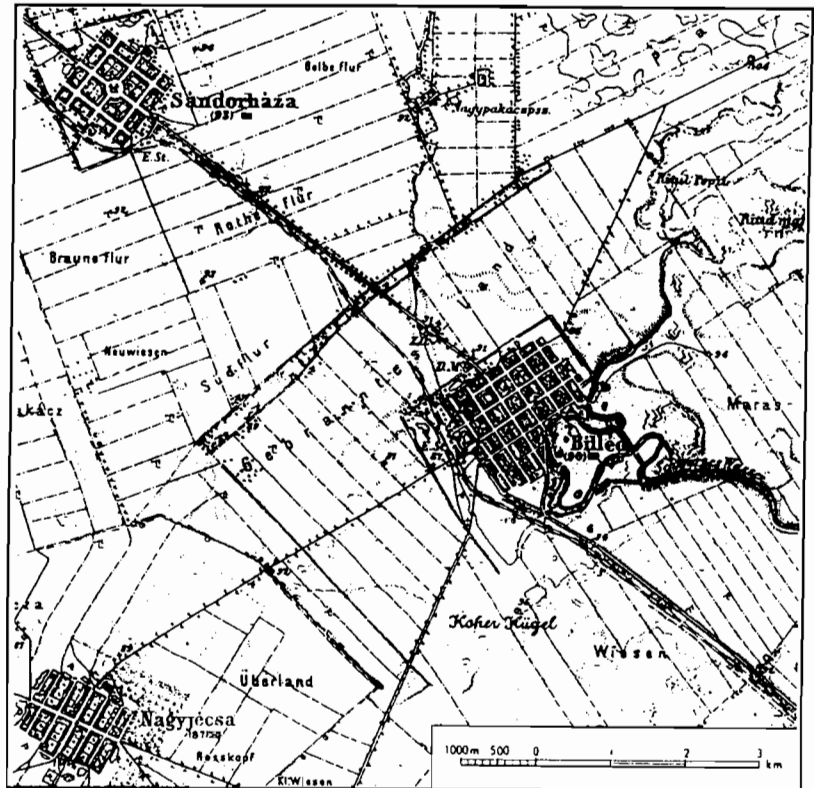


Abb. 2-9: Planmäßige Dorfanlagen im Banat  
(aus: KRALLERT et al., 1958, S. 19)

## 2. Phase: Landesausbau und Verbesserung der Kulturtechnik (ab ca. 1740)

Im 18. Jh. wurden Neulandgewinnung und Landesausbau durch große landeskulturelle Projekte charakterisiert. Daneben wurden durch Privatinitiative Meliorationen (Teilrodungen, Bodenverbesserungen und Entwässerungen) durchgeführt, durch Kredite und Zuschüsse unterstützt (ABEL, 1978b, S. 304–305). „Neben den ökonomischen Gesichtspunkten stehen hygienische und sanitäre Bestrebungen“<sup>85</sup> (BOHTE, 1976, S. 11). Die europäische „vital revolution“, die im 18. Jh. einsetzte und einen deutlichen Rückgang der Epidemien und Infektionskrankheiten bewirkte (VASOLD, 1991, S. 284), steht im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Wirken der Kulturtechnik. Flußbegradigung und Uferbefestigung wurden als „wichtigste Teile der landwirtschaftlichen Wasserbaukunst“ im 18. Jh. betrachtet (BOHTE, 1976, S. 13).

Die Moorkolonisation wurde ab dem 18. Jh. in großem Maßstab betrieben. Die Projekte hatten im Zuge der planvollen Besiedlung auch infrastrukturelle und bodenordnerische Zielsetzungen. In Brandenburg-Preußen (Havelländische Luch von 1718–1724), in Ostpreußen seit 1756, in Ostfriesland seit 1744, im münsterländischen Emsland (seit 1786), in Hannover (Teufelsmoor

84 Die staatlich geförderte Siedlung war „durch eine fortschrittliche Landwirtschaft, Mitwirkung der Behörden, planvolle Anwerbung der Siedler und staatliche Hilfe für die Aufbauzeit gekennzeichnet“ (KRALLERT et al., 1958, S. 16).

85 HOISL (1989, S. 1) sieht hier eine Blütezeit der Kulturtechnik, von der nicht nur Bodenverbesserung, sondern vor allem eine starke Wohlfahrtswirkung erhofft wurde. Flußbegradigungen sowie Trockenlegungen der Altwässer und Sumpfgebiete hatten neben ihrer landwirtschaftlichen Motivation auch eine gesundheitsfördernde Antriebsfeder. Die Malaria war in Deutschland weit verbreitet, so entlang des Rheins, den Küstenregionen und an den großen Alpenseen. Erst seit Mitte des 19. Jh. ist diese Infektionskrankheit stark rückläufig. Dennoch existierten vor der Wende zum 20. Jh. kaum malariafreie Gebiete in Deutschland (VASOLD, 1991, S. 224–226).

1750–1792) und Bayern (Erdinger Moos um 1752, Großes Donaumoos<sup>86</sup> seit 1777), um nur einige der zahlreichen Projekte zu nennen, wurden großflächige Hoch- und Niedermoore entwässert und kolonisiert. Die absolutistischen Landesherren erhofften sich eine gewinnbringende Nutzung der Moore, eine größere Zahl an Untertanen durch Ansiedlung und schließlich ein Machtzuwachs ganz im Sinne der Peuplierungspolitik (ABEL, 1978b, S. 304; BOHTE, 1976, S. 13–14; KÜSTER, 1995, S. 270–278).

Aus gleichem Antrieb heraus wurde eine Vielzahl weiterer landeskultureller Maßnahmen ergriffen, so die Urbarmachung von Heideland mit zeitgleicher Bemühung um Kolonisation dieser Gebiete in Hannover (1750–1765) und Schleswig-Holstein (1760–1765) und die Inkulturnahme unzugänglicher Flußniederungen durch Friedrich II. in **Preußen**. Der erfolgreichen Urbarmachung<sup>87</sup> des Oderbruchs nach dem 2. schlesischen Krieg 1744/45 mit anschließender Ansiedlung von Kolonisten<sup>88</sup> folgten mit dem Netzebruch von 1763–1767 und dem Warthebruch von 1765–1786 weitere großflächige Entwässerungsprojekte, wobei insgesamt 250 000 ha Neuland gewonnen wurden (BOHTE, 1976, S. 13–14).

### 3. Phase: Landesherrliche Gemeinheitsteilungen und Zusammenlegungen (ab ca. 1760)

Die absolutistischen Landesherren strebten schließlich im eigenen Interesse eine Neuordnung der Flurverfassung durch Aufhebung der Feldgemeinschaft, Teilung von Gemeinheiten<sup>89</sup> und Zusammenlegung an (BOHTE, 1976, S. 15–16). Zur damaligen Zeit bedeutete eine derartige „agrarische Entwicklung ... wirksame Landentwicklung“ (HOISL, 1989, S. 2).

Stand für die norddeutschen Länder die Teilung der Gemeinheiten im Vordergrund der Bemühungen zur Förderung der ländlichen Gebiete, so war es in den süddeutschen Ländern die

86 Seit 1777 – die Landesgrenze durch das Donaumoos war mit der Vereinigung des Fürstentums Pfalz-Neuburg mit dem Kurfürstentum Bayern weggefallen – wurde die Kultivierung dieses größten süddeutschen Niedermoorgebietes (ca. 200 km<sup>2</sup>) erwogen. 1787 setzte Kurfürst Karl Theodor eine eigens geschaffene Kommission zur Donaumoos-Kultivierung ein, nachdem die Planungs- und Entwässerungsarbeiten einer ersten Kommission von 1778 zum Stillstand gekommen waren. Aufgrund finanzieller Probleme wurde 1790 eine Aktiengesellschaft gegründet (HOISL et al., 1995, S. 15). Das Landeskulturmandat von 1794 bestätigte zur Förderung von Neukultivierungen den Abgaben- und Steuererlaß (SCHLÖGL, 1954, S. 13). Grundbesitzern mit mehr als 200 Tagwerk (ca. 70 ha) wurde die Hofmarksgerechtigkeit verliehen, wodurch einige zur Erhöhung ihrer Einnahmen möglichst viele Neusiedler anwarben. Die dadurch bedingte zu geringe Flächenausstattung sowie Anfangsschwierigkeiten wegen zu starker Entwässerung und einer Überschätzung der Moorbodenfruchtbarkeit führten zur völligen Verarmung der Kolonisten. 1817 wurde die Kultivierungstätigkeit im Donaumoos wieder aufgenommen, nachdem sie mit dem Tod des Kurfürsten Karl Theodor 1797 zum Stillstand gekommen war und die Anlagen in Folge verfielen. Trotz zahlreicher Anläufe in der Folgezeit, Verbesserungen für die Kolonisten zu erwirken, brachte erst der organisierte Saatgutbau (Forschungs- und Versuchsanstalten) ab 1900 einen Aufschwung im Donaumoos (SCHLÖGL, 1954, S. 219; HOISL et al., 1995, S. 15–21). Aufgrund der fortschreitenden Moorsackung (2–3 m seit 1836) wurden wiederholt Sanierungsarbeiten an den Entwässerungseinrichtungen notwendig. In jüngster Zeit hat sich die Vorflutbeschaffung durch das mangelnde Gefälle zur Donau hin zu einem existentiellen Problem für die Landwirtschaft, aber auch für die Bewohner dieses Lebensraumes ausgebildet (HOISL et al., 1995, S. 20, 46–49).

87 Friedrich II. wird hierzu zitiert mit den Worten „Hier habe ich im Frieden eine Provinz erobert, ohne einen Mann zu verlieren“ (KÜSTER, 1995, S. 274).

88 In Preußen wurden im 18. Jh. insgesamt ca. 40 000 vollbäuerliche und mehr als doppelt so viele kleinbäuerliche Stellen eingerichtet (BOHTE, 1976, S. 14).

89 Gemeinheiten: 1) ländlicher Grundbesitz in Mit- oder Gesamthandseigentum oder 2) die Belastung des Grundbesitzes durch fremde Dienstbarkeiten, z. B. Weiderechte (WEISS, 1990, S. 2; vgl. Liste der Gemeinheiten in ABEL, 1978b, S. 307). Diese Flächen waren durch starke Vernachlässigung oft in sehr schlechtem Zustand. „Friedrich II. sah in den Gemeinheiten den ärgsten Übelstand der damaligen Agrarverfassung“ (vgl. SCHARNBERG, 1964, S. 27).

Gemeinheitsteilung: Auseinandersetzung der Gemeinheiten durch „Regulierung, Separation und Konsolidation“ (BORCHARD et al., 1990b, S. 27). In Preußen entwickelte sich aus den Gemeinheitsteilungen die Umlegungsgesetzgebung (SCHARNBERG, 1964, S. 27).

Erste Regelungen zur Gemeinheitsteilung: 1721 Osnabrück, 1752 Preußen, 1762 Bayern, 1766 Schleswig-Holstein, 1789 Sachsen, 1808 Hessen, 1822 Württemberg, 1826 Baden (BOHTE, 1976, S. 21).

Erschließung der Grundstücke.<sup>90</sup> Die Ausnahme bildete Bayern, hier galt die Arrondierung als primäre Aufgabe zur landeskulturellen Entwicklung (BERKENBUSCH, 1972, S. 54, 93–94).

Die Aufhebung der Gemeinheiten war nicht unumstritten und stieß auf Ablehnung und Widerstand bei den großen Landbesitzern wegen ihrer Vorrechte, aber auch bei den Kleinen wegen der Allmendeflächen, die ihnen verloren gingen (ABEL, 1978b, S. 307–309). Insgesamt wurden jedoch die gravierenden Nachteile der Gemengelage der Grundstücke gesehen.<sup>91</sup>

Durch eine „Vielzahl von Gesetzen und Anordnungen mit dem Ziel, die gegenseitigen Abhängigkeiten in der Bewirtschaftung zu beseitigen ...“ (BATZ, 1973, S. 210) wurden im Laufe des 18. Jh., vor allem im letzten Drittel, für praktisch ganz Deutschland die flurbereinigungsgesetzlichen Grundlagen geschaffen.

Eine Vorreiterschaft in Deutschland zeigte das **Herzogtum Lauenburg** mit der bereits im Jahre 1718 erlassenen „landesherrlichen Resolution wegen Versetzung der Gutsleute“,<sup>92</sup> der ersten gesetzlichen Grundlage in Deutschland, die eine Zusammenlegung der Grundstücke regelte.<sup>93</sup> Die dadurch ermöglichten Bodenordnungsmaßnahmen waren weit mehr als nur landwirtschaftlich-technisch orientiert (ZILLIEN, 1990a, S. 14). So wurde die Aussiedlung durch Bauholz, die Aufstockung durch Bereitstellung von Domänenland unterstützt (BOHTE, 1968, S. 194). Die sehr erfolgreiche Tätigkeit, bis 1816 waren ca. 80 % der Dörfer verkoppelt (BERKENBUSCH, 1972, S. 57), hatte Auswirkungen auf andere Gebiete des Königreichs Hannover und darüber hinaus.

### **Norddeutschland:**

In Norddeutschland hatte die rechtliche Auseinandersetzung zur „Herstellung von Freiheit und Eigentum“ Priorität trotz der Einsicht einer dringend erforderlichen Zusammenlegung. Daher stand die Teilung der Gemeinheiten im Vordergrund, die Zusammenlegung zersplitterten Grundbesitzes war lediglich Folgeprodukt (BERKENBUSCH, 1972, S. 54–55).

In **Preußen** setzten die Bemühungen zur Teilung der Gemeinheiten bereits zur Zeit Friedrichs II. ein. Seit 1752 wird dies durch Erteilung von Aufhebungsbescheiden durch spezielle Kommissionen und ab 1763 durch generelle Anordnungen versucht (BOHTE, 1976, S. 15). Eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen hatten in Folge zum Ziel, „die gegenseitigen Abhängigkeiten in der Bewirtschaftung zu beseitigen ...“ (BATZ, 1973, S. 210). Das in dieser Phase relevanteste Werk stellt die Gemeinheitsteilungsordnung v. 14.04.1771 für Schlesien dar.<sup>94</sup> 1794 wurden die Vorschriften zur Gemeinheitsteilung im Preußischen Allgemeinen Landrecht zusammengefaßt (BOHTE, 1976, S. 15). Insgesamt blieben die Regelungen bis zur Jahrhundertwende jedoch ohne größeren Erfolg.<sup>95</sup>

90 BERKENBUSCH (1972, S. 54–55, 93–94) spricht bzgl. der rechtsgeschichtlichen Entwicklung der Flurbereinigung von einer deutlichen Unterscheidung in einen Nord- bzw. Süddeutschen Rechtskreis.

91 Die Gemengelage ist gekennzeichnet durch kleinteilige, eng verschachtelte und vielfach unförmige Grundstücksstrukturen, meist ohne Zuwegung und daher mit Dienstbarkeiten wie Flurzwang (einheitliche Bearbeitung und Nutzung größerer Flurteile) belegt usw. (vgl. HENNING, 1995, S. 39).

92 Der Erlaß der genannten Verordnung durch den britischen König Georg I., zugleich Kurfürst von Hannover und Herzog von Lauenburg, war bezeichnend für die Vorreiterrolle Englands. Dort wurden neben den Einhegungen seit dem 13. Jh. seit dem 16. Jh. Umlagen durchgeführt. Die erste deutsche Vorschrift zur Grundstückszusammenlegung hatte also ihren Ursprung in England (SCHARNBERG, 1964, S. 19; BERKENBUSCH, 1972, S. 55–56; ZILLIEN, 1990a, S. 14).

93 „Die Umlage konnte gegen den Widerspruch der Bauern vom Grundherrn erzwungen werden“, wenn „das Äquivalent beim Umtausch ... gewahrt“ wurde (SCHARNBERG, 1964, S. 21). Wertermittlung und Vermessung oblagen zwei Regierungskommissaren, je ein Adliger und ein fachkundiger Beamter, „sowie einem ‚geschickten‘ Feldmesser“ (BERKENBUSCH, 1972, S. 177).

94 „Die Landabfindungen sollten möglichst zusammenhängend und im Anschluß an bereits vorhandenen Grundbesitz gegeben werden“ (BATZ, 1973, S. 210–211).

95 Die Bauern hatten im Vergleich zu den Ritter- und Freigütern nur geringe Vorteile, da sie weiterhin vom Grundherren abhängig waren und „setzten den Gemeinheitsteilungen erheblichen Widerstand entgegen“ (BERKENBUSCH, 1972, S. 70). Erst mit der Bauernbefreiung zu Beginn des 19. Jh. sollte sich die ländliche Gesellschaftsordnung ändern (BATZ, 1973, S. 211).

Im Herzogtum **Schleswig** wurde die Agrarreform im Jahre 1766 mit der Möglichkeit zur Zusammenlegung von Grundstücken durch die Schleswig'sche „Verordnung betreffend die Beförderung der Einkoppelung und Aufhebung der Gemeinschaft der Dorffelder“ verbunden, der im Jahre 1771 eine nur gering modifizierte Verordnung für das Herzogtum **Holstein** folgte<sup>96</sup> (BERKENBUSCH, 1972, S. 60, 64). Dazu wurden in Folge Sonderbehörden<sup>97</sup> – so 1766 das General-Landes- und Ökonomie-Verbesserungsdirektorium als erste Landeskulturbehörde Deutschlands – eingerichtet, „denen neben Flurbereinigung u. a. auch ländliche Siedlung und Bodenverbesserung als Aufgabe gestellt waren“ (BOHTE, 1968, S. 195).

Auf Grundlage der Verordnung von 1718 des zum Königreich **Hannover** gehörigen Herzogtums Lauenburg wurde 1768 für das ebenfalls zu Hannover gehörige Fürstentum Lüneburg die „Verordnung, wie in Landesökonomieangelegenheiten zu verfahren“, erlassen und die Ausführung der Landeskulturmaßnahmen zur hoheitlichen Aufgabe erklärt, deren Durchführung „allein von einem Vorschlag der Beamten abhängig“ war (BERKENBUSCH, 1972, S. 57; vgl. auch BOHTE, 1968, S. 194). Trotz des Freiwilligkeitsprinzips, nur bei offensichtlich unhaltbarem Widerspruch weniger Beteiligter durfte die Landesregierung deren fehlende Zustimmung substituieren, konnten vielfach Gemeinheitsteilungen durch Zusammenlegung optimiert werden, da gerade letztere „als ein vorzügliches Mittel zur Förderung der Landwirtschaft angesehen“ wurde. Nachfolgende Verfeinerungen sollten zum Vorbild für die preußische Gemeinheitsteilungsordnung des Jahres 1821 werden (BERKENBUSCH, 1972, S. 83–84; vgl. Kap. 2.2.1).

Im Herzogtum **Braunschweig** wurden vereinzelte Zusammenlegungen bereits mit dem Beginn und in Verbindung mit der Landesvermessung ab Mitte des 18. Jh. durchgeführt (SCHRAEPLER, 1986, S. 94). Wie in Schwedisch-(Neu-)Vorpommern wurden 1775 gesetzliche Regelungen zum Landtausch erlassen (BOHTE, 1976, S. 16). Trotz der Maßnahmen zum Bauernschutz setzte in **Vorpommern** und **Mecklenburg** insbesondere in der zweiten Hälfte des 18. Jh. ein starkes Bauernlegen ein (HENNING, 1996, S. 249). In **Sachsen** wurde 1789 die Aufteilung der Gemeindehütungen angeordnet (BOHTE, 1976, S. 15).

### **Süddeutschland:**

Da die persönliche Abhängigkeit der süddeutschen Bauern vom Grundherren durch die regelmäßige Aufteilung der Feudalrechte auf verschiedene Personen wesentlich geringer war als in Norddeutschland,<sup>98</sup> hatte die Aufteilung der Gemeinheiten im Süden Deutschlands nicht dieselbe große Bedeutung. Statt dessen war durch die in weiten Gebieten Südwestdeutschlands vorherrschende Erbsitte der Realteilung eine starke Besitzersplitterung eingetreten. Daher standen hier Zusammenlegung und Wegenetzanlage im Vordergrund (BERKENBUSCH, 1972, S. 93–94).

In **Baden** wurde ab der Mitte des 18. Jh. durch landesherrliche Verordnungen der später das Großherzogtum Baden bildenden Einzelterritorien versucht, Erbfolge und Flurzersplitterung zu regeln (BERKENBUSCH, 1972, S. 104).

Die im Herzogtum (Hessen-) **Nassau** 1784 erlassene „Verordnung, die Zusammenlegung der zerstückelten Güter betreffend“ beeinflusste die süddeutsche Flurbereinigungsgesetzgebung durch ihre fortschrittlichen Regelungen, z. B. die planerische Behandlung der gesamten Feldmark. Eine

96 Auch die Umlegungsgesetze Schlesiws und Holsteins hatten ihren Ursprung nicht in Deutschland. Da die Herzogtümer im 18. Jh. unter dänischer Verwaltung standen, wurde bei der Verkoppelungsverordnung auf die dänische Austauschverordnung von 1758 zurückgegriffen. Diese wiederum war jedoch von den noch nicht geregelten freiwilligen und als nützlich empfundenen Umlegungsaktivitäten Schlesiws und Holsteins beeinflusst (SCHARNBERG, 1964, S. 23–24).

97 Wegen des geringen Erfolgs der Verordnung wurde im Jahre 1768 die „Schleswig-Holsteinische Land-Kommission“ gegründet, die mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet wurde und z. B. die „Förderung der Verkoppelung, die Niederlegung der Domänen, die Ablösung der Festgüter in Eigentum, die Aufhebung der Leibeigenschaft“ zur Aufgabe hatte (BERKENBUSCH, 1972, S. 60–63).

98 Vgl. Fußnoten 47, 48 und 52, S. 16 und 17.



Konsolidierung des Grundbesitzes konnte durch unbegründete Widersprüche nicht verhindert werden (BERKENBUSCH, 1972, S. 95).

Im Kurfürstentum **Bayern** konnten sich die Vereinödungen des benachbarten Fürststifts Kempten nicht weiter ausbreiten, obwohl die landwirtschaftlichen Verhältnisse durchaus vergleichbar waren. „Grundverschieden war aber die Einstellung der einzelnen Grundherrschaften zur Arrondierung“ (ZAPF, 1955, S. 26–27). 1762 wurde unter Kurfürst Max III. Joseph, nach dem erwähnten Kulturmandat von 1723, ein weiteres Generalmandat über die Landeskultur erlassen, das Zusammenlegung, Gemeinheitsteilung und weitere Regelungen wie Steuerbefreiung für die Inkulturnahme, Verbot der Güterzertrümmerung, befohlener Landschaftsschutz durch Anpflanzungspflicht von Windschutzhecken und lebenden Zäunen vorsah. Zudem sollten wegen des herrschenden Holz Mangels, aber auch zum vorbeugenden Schutz vor Erosion, für jeden gefälltten Baum sieben neue gepflanzt werden (SCHLÖGL, 1954, S. 15; ZAPF, 1955, S. 28). Den Empfehlungen zur Zusammenlegung war kein großer Erfolg beschieden. Ebenso erging es dem Mandat v. 10.11.1790, das eine Förderung der Arrondierung durch Kostenvergünstigungen vorsah (ZAPF, 1955, S. 28).

Durch die bayerischen (Landes-) Kulturgesetze des 18. Jh. kam es zur Aufteilung von Allmende- flächen in großem Umfang, ca. 70 % von insgesamt ca. 160 000 ha Ödungen und Weiden konnten in Kultur genommen werden. Die Aufhebung alter Weiderechte (Flur- und Anbauzwang, „Wilder Hirtenstab“), die Zusammenlegung von Grundstücken, die Förderung des landwirtschaftlichen Bildungswesens und Verbesserung des Flurschutzes durch Schaffung einer gemeindlichen Flurpolizei wurden ebenfalls angeregt (SCHLÖGL, 1954, S. 15). Diese für ihre Zeit wegweisenden Verordnungen blieben jedoch vor allem wegen der Unfreiheit der Bauern ohne den erhofften raschen Erfolg (SCHLÖGL, 1954, S. 12–13). Auch wirkte sich der Empfehlungscharakter der Mandate und Verordnungen negativ aus, da genaue Verfahrensregelungen fehlten (SCHLÖGL, 1954, S. 165). Trotz mehrerer Anläufe zur Grundentlastung in Bayern, die z. B. 1779, 1790, 1808, 1825 und 1832 eine teilweise monetäre Ablösung einzelner Rechte ermöglichten (HEINZLMEIR, 1989, S. 36–38), ließen erst die revolutionären Veränderungen des Jahres 1848 das „Gebäude der mittelalterlich-feudalen Gebundenheit des Bodens zum Einsturz“ bringen (HEINZLMEIR, 1989, S. 39).

In **Württemberg** blieben die Vereinödungen im Allgäu, im Gegensatz zum angrenzenden baye- rischen Gebiet, nicht ohne Auswirkung. Von 1680–1820 wurden im Südosten Württembergs auf ca. 1/10 der heutigen baden-württembergischen Landesfläche Neuordnungsmaßnahmen nach dem Vorbild der Kemptener Vereinödungen durchgeführt, „die sich zu der radikalsten Form der Feldbereinigung überhaupt entwickelten“<sup>99</sup> (BERKENBUSCH, 1972, S. 103) und erst zu Beginn des 19. Jh. durch Unterbindung des Ausbaus per Ministerialerlaß endeten (EILFORT, 1985, S. 2).

### **Exkurs: Österreich**

Blieben die genannten Ansätze zur Bauernbefreiung bis zu den Auswirkungen der französischen Revolution auf landesherrliche Bauern beschränkt (BOHTE, 1976, S. 19), so wurde in Österreich mit der maria-theresianischen Bauernschutzgesetzgebung seit 1751 herrschaftlicher und bäuerlicher Besitz konsequent voneinander getrennt (Anm.: unter Joseph II seit 1760 Vereinödungs-Regelung, 1768/69 Erlaß von Separationsgesetzen; vgl. PROKSCH, 1940, S. 66), ab etwa 1760 entstanden verschiedene ökonomische Gesellschaften zur Förderung der landwirtschaftlichen Entwicklung, zum 1.11.1781 erfolgte unter Joseph II mit dem Untertanenpatent die Aufhebung der Leibeigenschaft und mit der Einführung der Urbarialregelung im Jahre 1789 wurde eine gleichmäßige Besteuerung eingeführt (ZÖLLNER, 1990, S. 361–362).

<sup>99</sup> Die Breite des Maßnahmenspektrums war bemerkenswert; neben der Arrondierung der Grundstücke bei zeitgleicher Anlage eines neuen Wegenetzes, der Aufteilung gemeinschaftlichen Grund und Bodens und der Ablösung von Dienstbarkeiten und Grundlasten „war der regelmäßige Ausbau vieler Hofstellen aus der Ortschaft die fast stets erreichte Hauptmaßnahme der Neuregelung.“ (GAMPERL, 1955, S. 62).

## 2.2 Landentwicklung im Zeitalter der Bauernbefreiung und zu Beginn der Industrialisierung (ca. 1800–1914)

Die Jahrhundertwende vom 18. zum 19. Jh. brachte eine Zäsur in mehrfacher Hinsicht:

1. Die letzten Jahrzehnte des 18. Jh. hatten die geistigen Voraussetzungen geschaffen für die Bauernbefreiung in Deutschland, wobei die Ereignisse der französischen Revolution und der folgenden napoleonischen Kriege diese Entwicklung beschleunigten (HENNING, 1988, S. 52).
  2. Die Industrialisierung setzte zu Beginn des 19. Jh. ein und führte durch den damit verbundenen Produktivitätsschub „zu einer erheblichen Ausdehnung des Anteils der nichtlandwirtschaftlichen Wirtschaft an der gesamten Wirtschaft“ (HENNING, 1995, S. 12).
  3. Das Bevölkerungswachstum nahm explosionsartig<sup>100</sup> zu und führte in Verbindung mit der Industrialisierung zu einer starken Verstädterung, ab ca. 1870 zur Vergroßstädterung Deutschlands (SCHÄFERS, 1995, S. 263–264).
  4. Politische Reformen wurden möglich, so die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung (HENKEL, 1995, S. 257)
  5. Durch die Erteilung der Gewerbefreiheit<sup>101</sup> wurde das Zunftsystem aufgebrochen (HENNING, 1995, S. 59 ff).
  6. Die Landwirtschaft wurde intensiviert,<sup>102</sup> die Produktion verdreifachte sich im Zeitraum von 1800 bis 1875<sup>103</sup> (vgl. HENNING, 1988, S. 72, 83).
  7. Die dörfliche Sozialstruktur erfuhr eine zunehmende Differenzierung.<sup>104</sup>
- „Die Zeit nach 1800 war also eine tiefgreifende Umbruch- und Reformperiode“<sup>105</sup> (BUCHHEIM,

100 Von 1800 bis 1900 wuchs die Bevölkerung in Deutschland von 23 auf 56 Mio., wobei sie in den stärker industrialisierten Gebieten (Sachsen, Rheinland-Westfalen) doppelt so schnell zunahm als in den agrarisch orientierten Regionen (HENNING, 1995, S. 17–19).

101 Die Gewerbefreiheit wurde zeitlich sehr unterschiedlich eingeführt, so z. B. in den linksrheinischen Gebieten mit der französischen Einverleibung ab 1791, Preußen 1807, Sachsen 1861, Baden und Württemberg 1862, Bayern 1868 (HENNING, 1995, S. 63). Wesentliche Auswirkung für den ländlichen Bereich: eine wachsende Zahl von Handwerkern infolge wegfallender Niederlassungsbeschränkungen (HENNING, 1995, S. 66). Das ländliche Handwerk erlebte insgesamt einen starken Aufschwung (HENKEL, 1995, S. 156–157).

102 Verursacht wurde die Produktionssteigerung durch Ausdehnung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (Gemeinheitsteilung, Kultivierung, Wegfall der Brache durch verbesserte Dreifelderwirtschaft), neue Früchte (Kartoffeln, Zuckerrüben, Klee), Ausdehnung der tierischen Produktion mit besserer Versorgung der Felder mit Dung usw., wobei „zahlreiche Personen und Institutionen für die Verbreitung der Kenntnisse von den neuen Produktionsmethoden“ beitrugen (HENNING, 1988, S. 88; vgl. ders., S. 72–93).

103 Damit wurde auch das malthusianische Dilemma widerlegt. Die These von MALTHUS, 1798 erstmals veröffentlicht, besagt, daß die Menschenzahl in geometrischer Reihe wachse, wohingegen die Nahrungsmittelproduktion nur in arithmetischer Reihe und damit wesentlich langsamer zunehmen würde (BUCHHEIM, 1994, S. 25). „Die *Nahrungseenge* hat entscheidend zum *Aufbrechen* der traditionellen *Schranken* in der landwirtschaftlichen Produktion beigetragen.“ (HENNING, 1988, S. 44). Mit der Industrialisierung wird der „Teufelskreis aus Nahrungsmittelspielraum und Bevölkerungsvermehrung“ durchbrochen (SCHULZE, 1991, S. 95).

104 Die innerdörflichen Sozialstrukturen wandelten sich seit Mitte des 19. Jh., insbes. die berufliche Mobilität erfuhr durch Auflösung beruflicher Schranken eine deutliche Verbesserung. Die sozialen Schranken wurden jedoch nur geringfügig durchlässiger. „Der entscheidende Einbruch in das dörfliche Gefüge kam aber erst in der Mitte des 19. Jahrhunderts mit den stärker werdenden Aus- und Abwanderungen“ (HENNING, 1988, S. 63–65).

105 „Innerhalb weniger Jahre wurde die territoriale Zersplitterung Deutschlands entscheidend vermindert, die ständische Zersplitterung zum großen Teil abgelöst durch gleiche staatsbürgerliche Rechte und Pflichten für jedermann, die Zersplitterung der Herrschaftsrechte durch das staatliche Gewaltmonopol beseitigt. Dazu sind die Wirtschaftskräfte durch Agrar- und Gewerbeformen entfesselt und die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Entwicklung durch Verwaltungs- und Bildungsreformen verbessert worden. Für all das fungierte Napoleon gleichsam als Katalysator ... Institutionell wurde damit der Industriellen Revolution in den Staaten Deutschlands der Boden bereitet“ (BUCHHEIM, 1997, S. 49).

1997, S. 48). Die landwirtschaftlich-technische Entwicklung und die sich abzeichnende Änderung der Agrarverfassung auf Grundlage insbes. von Kameralistik, Aufklärung und landwirtschaftlich-technischem Fortschritt. (BERKENBUSCH, 1972, S. 42, 48) ab Mitte des 18. Jh. fällt mit den Anfängen der Industrialisierung zusammen. Die damit einhergehenden politisch-gesellschaftlichen Veränderungen erfahren durch die Französische Revolution (1789–1792) und die Koalitionskriege (1792–1815, ab 1813–1815 Befreiungskriege) eine wesentliche Beschleunigung. „Der eigentliche gesellschaftliche Wandel vollzog sich erst mit der Bauernbefreiung zu Beginn des 19. Jahrhunderts im Verlauf der Napoleonischen Kriege“ (BATZ, 1973, S. 211). Die beiden den epochalen Wandel bestimmenden Größen Industrialisierung und Bauernbefreiung werden kurz vorgestellt:

### **Bauernbefreiung**

Die Reformmaßnahmen<sup>106</sup> hatten ihre Anfänge bereits Ende des 17., Anfang des 18. Jh. mit dem Beginn der Verkoppelungen in Schleswig-Holstein und erstreckten sich bis ins 20. Jh. durch Ablösezahlungen und Aufhebung der Gemengelage durch Flurbereinigung (HENNING, 1995, S. 42–43).

Ab Mitte des 18. Jh. beginnt ein „bürgerliches Zeitalter“ durch die treibenden Kräfte „Aufklärung, Rationalismus und Liberalismus“. Der bestehende Zustand wurde angeprangert; man hatte „unbegrenztes Vertrauen in die Vernunft“. Das feudale Gedankengut wurde abgelöst durch das eines allgemeinen Staatsbürgertums. Der aufgeklärte Absolutismus sah sich zum „Hüter eines übergeordneten Interesses“ berufen und beschränkte aus berechtigter Sorge den Adel und andere Grundherren als den privilegierten Stand der feudalistischen Gesellschaft. Die Reformmaßnahmen wurden insofern erleichtert, als daß neben der agrarwirtschaftlichen Diskussion<sup>107</sup>, ob nicht freies Eigentum leistungsfähiger sei, auch der Adel „selbst Anhänger der neuen Vorstellung“ war (LÜTGE, 1967, S. 205–207). Träger der Reformbestrebungen waren der Staat, das höhere Beamtenamt, das Bildungsbürgertum, nicht aber die Bauern selbst (LÜTGE, 1967, S. 211). Das Ziel der Bauernbefreiung, die „Realisierung der neuen freiheitlichen (liberalen) Sozial- und Wirtschaftsordnung“ und damit die Entfesselung neuer Kräfte zur Produktionssteigerung aus der Notlage einer explodierenden Bevölkerung, wurde erreicht, wenn auch die „Methoden sich nicht immer als die besten herausgestellt haben“ (LÜTGE, 1967, S. 289).

<sup>106</sup> Bauernbefreiung: Maßnahmenbündel ab Mitte des 18. Jh. zur Aufhebung und Abschaffung der gutsherrlichen und grundherrlichen Eigentumsordnung (LÜTGE, 1967, S. 201). Der wichtigste Teil der Reformmaßnahmen war die Eigentumsübertragung durch Regulierung des bisher geteilten Eigentums- und Nutzungsrechts am Boden (HENNING, 1988, S. 54). Die Maßnahmen verliefen in regionaler und zeitlicher Hinsicht sehr unterschiedlich, z. B. in den linksrheinischen Gebieten bereits im Zuge der franz. Revolution ab 1794; Schleswig-Holstein ab 1804 (Aufhebung des Schollenbandes); in Preußen ab 1807 (erbliches Besitzrecht schon ab 1777, Ablösung der bäuerlichen Lasten in Alt-Preußen 1821); Württemberg ab 1817; Baden und Mecklenburg 1820; Hannover 1831; Sachsen 1832 (LÜTGE, 1967, S. 169; BORN, 1974, S. 126 ff.; BOHTE, 1976, S. 20–21). In Bayern ging 1848 durch das „Gesetz über die Aufhebung der standes- und gutsherrlichen Gerichtsbarkeit, dann die Aufhebung, Fixierung und Ablösung von Grundlasten“ vom 04.06.1848 sämtliches Obereigentum gegen Geldleistung an den Grundherrn unter; sonstige Grundlasten wurden ebenfalls ablösbar. Die Regelungen sahen einmalige Zahlungen oder allmähliche Tilgungen vor. Insgesamt dauerte der Prozeß der Grundentlastung in Bayern rund 120 Jahre. Diese lange Zeitspanne hatte aber auch den Vorteil, daß die z. B. in Preußen aufgetretenen sozialen Härten weitgehend vermieden werden konnten (HEINZLMEIR, 1989, S. 39–43). BOHTE (1976, S. 20) sieht in diesem späten Zeitpunkt der Lastenablösung aber ein Haupthindernis für die Arrondierungsbemühungen Bayerns. In Österreich wurden die absolutistischen Agrarreformen (Untertanenpatent von 1781 und Urbarialregelung von 1789 auf Grundlage des josephinischen Katasters von 1787) zum Teil 1790 wieder zurückgenommen. Erst mit der Revolution von 1848/49 wurde ein Reformschub ausgelöst, der die Ablösebedingungen günstiger gestaltete als z. B. in Preußen. „Nirgends in Europa ist das Werk der Bauernbefreiung in so kurzer Zeit, mit solcher Energie und Folgerichtigkeit, mit so großem Erfolg durchgeführt worden wie in Österreich“ (zit. GRÜNBERG, in: LANGEWIESCHE, 1985, S. 28–29).

<sup>107</sup> Nach THAER schließen bäuerliche Unfreiheit und Fronsystem eine technische Entwicklung in der Landwirtschaft aus (BOHTE, 1976, S. 19).

### Beispielhafte Auswirkungen der Bauernbefreiung

Der Wandel der sozialen und wirtschaftlichen Ordnung, als wichtigstes Ergebnis „die Eingliederung der ländlichen Bevölkerung und der Landwirtschaft als Wirtschaftszweig in die neue liberale, rational (nicht traditional) gedachte und bestimmte Ordnung“ (LÜTGE, 1967, S. 268), wurde in den Anfängen ausgelöst durch den Wunsch nach „Förderung der Agrikultur (Landkultur)“ zur Steigerung der Produktion<sup>108</sup> (LÜTGE, 1967, S. 271). Die Grund- und Gutsherren mußten nach geltender rechtsstaatlicher Vorstellung für die durch die Bauernbefreiung verlorengegangenen Rechte von den von ihren Lasten und Pflichten befreiten Bauern in Land oder Geld entschädigt werden<sup>109</sup> (LÜTGE, 1967, S. 277).

Der Fortfall der Frondienste führte in großem Umfang zur Freisetzung von Landarbeitern,<sup>110</sup> die mangels Arbeit vor Ort in die Städte und ins Ausland ab- bzw. auswanderten (LÜTGE, 1967, S. 285). Die Problematik wurde durch die starke Bevölkerungszunahme verstärkt. Ab ca. 1750 kam es zu einer Verdreifachung der unterbäuerlichen Schichten in Preußen, so daß der Landarbeiter zum „Stiefkind“ der HARDENBERG'schen Agrarreform wurde (BOHTE, 1976, S. 19).

Die Auflösung der Gemeinheiten und die Beseitigung der Gemengelage zählen zwar nicht unmittelbar zu den Maßnahmen der Bauernbefreiung,<sup>111</sup> Gemeinheitsteilung und Separation „bildeten aber eine wesentliche Voraussetzung für die Produktionssteigerungen des 19. Jahrhunderts“ (HENNING, 1995, S. 47) und wurden, zeitgleich mit den Maßnahmen zur Bauernbefreiung, „verstärkt in der Zeit von 1815 bis 1850 eingeleitet“ (HENNING, 1988, S. 61). Damit wurde eine Bewegung ausgelöst, deren Ausmaß u. a. in einer Gesetzes- und Verordnungsflut<sup>112</sup> zum Ausdruck kommt.

Die Liberalisierung des Bodenrechts brachte Freiheit und Eigentum für die Bevölkerung, doch man ließ sie völlig auf sich alleine gestellt, so daß auch nachteilige Folgen aus der Bauernbefreiung erwachsen wie „Bodenzersplitterung, Bodenegoismus und Bodenverschuldung ...“ (BERKENBUSCH, 1972, S. 110). Der soziale Wandel brachte „aber keineswegs eine umfassende Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Landbevölkerung. Erst nach 1848 verschwanden die Relikte mittelalterlicher Strukturen im bäuerlichen Wirtschaftsleben, freilich war dies in zahlreichen Territorien schon im 18. Jh. vorbereitet worden“ (BORN, 1974, S. 125).

108 Die Produktionshebung erfolgte hauptsächlich durch die Ausweitung der Produktions- und Kulturflächen, Intensivierung durch Umwandlung in Ackerflächen und durch Teilung der Gemeinheiten. Dies führte wiederum zu einer „großen inneren Kolonisation“ (LÜTGE, 1967, S. 273–274).

109 Grundsätzlich waren hierzu zwei Möglichkeiten gegeben: Der Bauer erhielt die gesamte von ihm genutzte Fläche und mußte das Obereigentum erwerben durch Zahlung einer Entschädigung an den bisherigen Grundherren. Die Ablösung konnte aber auch flächenmäßig erfolgen: bei bestehendem Erbrecht hatte der Bauer dann (z. B. durch das preußische Regulierungsedikt von 1811) ein Drittel, bei Fehlen des Erbrechts die Hälfte der Bodenfläche an den bisherigen Grundherrn abzugeben (HENNING, 1988, S. 54–55).

Die bäuerlichen Landverluste konnten durch Flächenzuweisungen aus den Gemeinheitsteilungen, z. B. im östlichen Preußen, mehr als kompensiert werden. Bei der Aufteilung der Gemeinheiten ging die mittellose Landbevölkerung jedoch leer aus, wobei die beginnende Industrialisierung die daraus erwachsende Not kaum mildern konnte (LÜTGE, 1967, S. 281, 286–287).

110 Durch den Fortfall des Bauernschutzes kam es, überwiegend in Ostdeutschland, zu abrupten Übergängen aus der bäuerlichen Unfreiheit in eine ungewohnte Selbständigkeit, der viele Bauern nicht gewachsen waren mit der Folge einer Überschuldung (LÜTGE, 1967, S. 287–288). In den Ostprovinzen Preußens gingen 100 000 bis 120 000 Bauernhöfe und nichtspannfähige Besitzstellen (jeder Siebte) verloren durch Verkauf und Zwangsversteigerung (HENNING, 1995, S. 49).

111 Zwischen Bauernbefreiung und Gemeinheitsteilung besteht auch zeitlich kein direkter Zusammenhang, da letztere zuvor und danach durchgeführt wurden (BOHTE, 1976, S. 21).

112 Es gab kaum einen deutschen Staat oder Kleinstaat, der nicht den Versuch einer Neuordnung der Besitzverhältnisse wagte oder dahingehend bereits Bewährtes übernahm. BERKENBUSCH (1972) führte zwischen 1800 und 1870 in ca. 40 deutschen Ländern mehr als 70 relevante Gesetze, Verordnungen, Erlasse, Aufträge, Abschiede etc. an, die Gemeinheitsteilungen und Zusammenlegungen von Grundstücken zum Gegenstand hatten oder zumindest darauf hinwiesen; nicht dazugezählt diejenigen zur Förderung der Landeskultur usw.

Erst ab Mitte des 19. Jh. wurde der durch die Maßnahmen zur Bauernbefreiung „plötzlich“ unumschränkte und unantastbare Eigentumsbegriff Schritt für Schritt zurückgeführt zu einem sozialverträglicheren Maß (vgl. BERKENBUSCH, 1972, S. 111).

Das ländliche Handwerk konnte dagegen praktisch uneingeschränkt profitieren. Einerseits wurden durch die Aufhebung der Gewerbefreiheit die städtischen Monopole abgeschafft, zum anderen verstärkte eine durch die Agrarreformen ausgelöste Intensivierung der Landwirtschaft die dörfliche Arbeitsteilung und damit die Nachfrage nach handwerklicher Arbeit (HENKEL, 1993, S. 156–157).

Trotz der vielfältigen, nicht immer positiven Auswirkungen der Maßnahmen zur Bauernbefreiung wurde mit der Beseitigung der bäuerlichen Unfreiheit eine nicht für möglich gehaltene „Aufwärtsentwicklung der landwirtschaftlichen Produktion in Gang gesetzt“ und „die erste Industrialisierungsphase ... wesentlich beeinflusst“ (BOHTE, 1976, S. 19).

### Industrialisierung

Triebfedern der Industrialisierung<sup>113</sup> waren die vorherrschenden, kaum noch entwicklungsfähigen Produktionsverhältnisse in Handwerk, Verlagswesen und feudalistisch geprägter Landwirtschaft und das Bevölkerungswachstum, das „nur durch eine Änderung der Produktionsverhältnisse“ eine wirtschaftliche Sicherung finden konnte (HENNING, 1995, S. 34). SCHNABEL (1934, S. 245) sah als wesentliche Voraussetzung für die Industrialisierung in Europa bzw. in England die erfolgreichen Bemühungen „im Kampf gegen die Schranken der Natur“. Gerade in England, wo „sich eine besitzlose, nach Arbeit verlangende Menge, die ein allmächtiger Adel von der Scholle getrieben hatte“ und „... die Wälder als Bau- und Brennholz verbraucht“ waren, entwickelte sich „Ungehindert durch absolute Fürstengewalt, durch Bürokratie und Militarismus ... die Selbständigkeit des Individuums ...“ (SCHNABEL, 1934, S. 245–246).

Nach SCHULZE (1991, S. 118) scheint die englische Vorreiterrolle bei der Industrialisierung ihren „entscheidenden Impuls“ durch eine Produktivitätssteigerung der heimischen Landwirtschaft erhalten zu haben. Auch für BUCHHEIM (1997, S. 33) wäre dies „ohne die zuvor stattgehabte ‚Agrarrevolution‘ undenkbar gewesen.“ Charakterisieren schon seit dem 16. Jh. „enclosure-Maßnahmen die englische Landschaft“, so erfolgte insbesondere durch die im 18. Jh. zunehmend vom Parlament bewilligten Einhegungsmaßnahmen eine frühe und „intensive Orientierung der Landwirtschaft an den Erfordernissen des Marktes“ (SCHULZE, 1991, S. 118). WRIGLEY (zit in: BUCHHEIM, 1997, S. 21–22) sah als Ursache einer industriellen Revolution die „Überlagerung zweier unterschiedlicher Typen von Wachstum“, zum einen das klassische Wachstum, beruhend auf höherer Produktivität der Landwirtschaft, der zunehmenden Integration von Märkten und verstärkter Arbeitsteilung; dazu als zweiter Typ ein neuartiges Wachstum, basierend auf dem massenhaften Einsatz mineralischer Energie<sup>114</sup>.

Dieser Kausalzusammenhang zwischen landwirtschaftlicher Produktivitätssteigerung und Industrialisierung kann für eine Reihe europäischer Länder plausibel nachgewiesen werden (SCHULZE, 1991, S. 119). Verlags- und Manufakturbetriebe änderten sich in dieser Phase durch Substitut der

113 Zum Begriff „Industrie“: maschinenorientierte Arbeit im gewerblichen Bereich. Industrialisierung = Übergang von der handarbeitsorientierten zur maschinenorientierten Tätigkeit. Ursprünglich im Sinne von Gewerbe (-fleiß) gebraucht. Die „Urbarmachung eines Bruches“ wird im 17.–19. Jh. als wirtschaftsindustrielle Tätigkeit betrachtet (HENNING, 1995, S. 110).

114 Zusätzlich sollten nach BUCHHEIM (1997, S. 21–22) eine liberale Wirtschaftsordnung hinzutreten, möglichst alle brachliegenden Produktionsfaktoren einer vorindustriellen Volkswirtschaft in den Produktionsprozess einbezogen werden und ein Überschuss an Humankapital gegeben sein, um dauerhaftes Wachstum generieren zu können. Nach BUCHHEIM ist „dauerhaft institutionalisiertes Wachstum mit Entwicklung gleichzusetzen“, da insbesondere für die Masse der Bevölkerung der Lebensstandard steigt, ein demographischer Übergang ausgelöst wird und ein tiefgreifender Strukturwandel vom primären über den sekundären zum tertiären Sektor erfolgt. Diese drei Faktoren scheinen auch „sehr gut geeignet, den Stand der Entwicklung eines Landes anzuzeigen“ (BUCHHEIM, 1997, S. 29).

Handarbeit durch Maschinen und wurden zu Keimzellen künftiger Industrieunternehmen (HENNING, 1995, S. 66–67).

Im Ergebnis wird eine starke Verzahnung von agrarischer Produktivität und Industrialisierung sichtbar. Ähnlich dem Städtewachstum im Hochmittelalter ermöglichte der Produktivitätsschub der Landwirtschaft eine erweiterte Arbeitsteilung. Die Industrialisierung wirkt schließlich auf alle Volkswirtschaften entwicklungsbeschleunigend (vgl. HENNING, 1995, S. 11), wobei die zeitlichen Übergangsphasen zur Industrialisierung länderspezifisch große Unterschiede aufweisen.<sup>115</sup>

---

115 Übergangsphasen „von der vorindustriellen Zeit zur vollen Inangangsetzung des Industrialisierungsprozesses“ in ausgewählten Staaten: England 1750–1790; Frankreich: 1780–1820; Deutschland: 1795–1835; USA: 1800–1840; Rußland: 1850–1880; Japan: 1860–1880 (HENNING, 1995, S. 35).

## 2.2.1 Aufbruch aus der traditionellen ländlichen Gesellschaft – Regulierung, Gemeinheitsteilung und Ansätze zur Arrondierung (ca. 1800–1870)

### Allgemeine Entwicklung

Das erste Drittel des 19. Jh. als Vorbereitungs- und Übergangsphase zur Industrialisierung war im sekundären Wirtschaftssektor noch geprägt durch eine vorindustrielle Produktionsweise, gekennzeichnet durch das Übergewicht von Handwerk und Verlagswesen bei gleichzeitigem Überangebot an Arbeitskräften (HENNING, 1995, S. 59, 75).

Die erste Industrialisierungsphase setzte auf Grundlage wichtiger technischer Neuerungen<sup>116</sup> im zweiten Drittel des 19. Jh. ein. Ansatzpunkte bildeten Menschen, Kapital, Produktionsmethoden und Unternehmer im Produktionsbereich sowie das Schaffen einer Nachfrage, Aufbau und Finanzierung einer Organisation im Absatzbereich. Die wesentlichen Standortfaktoren, die bei der deutschen Industrialisierung wirksam wurden, waren neben der Nähe zum Markt bzw. zu Agglomerationen und der Rohstofforientierung das vorhandene vorindustrielle Gewerbe und die günstige Verkehrslage. Die Wirtschaftspolitik von Staat und Kommune hingegen übte eine nur schwache Steuerung aus. Im Ergebnis erfuhr der Westen Deutschlands eine starke Industrialisierung, wobei der Osten stärker in der Agrarwirtschaft beharrte und immer mehr hinter der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung zurückblieb (HENNING, 1995, S. 114–115, 120–122, 168). Ab Mitte des 19. Jh. gewann das wirtschaftliche Wachstum eine neue Qualität und führte in die industrielle „take-off“-Phase (SCHULZE, 1991, S. 113–115). Mit zunehmender Industrialisierung erlangte der Ausbau flächendeckender Verkehrswege Priorität (KÜSTER, 1995, S. 300). Der Chaussee-Bau wurde trotz Sicherheitsbedenken<sup>117</sup> systematisch vorangetrieben, parallel hierzu wurde die Binnenschifffahrt durch Kanalbau- und Flußregulierungsmaßnahmen<sup>118</sup> gefördert (HENNING, 1995, S. 80–83). Die Entwicklung des Eisenbahnwesens ab 1835 schuf neue Impulse. Bis 1913 wuchs das Streckennetz auf fast 64 000 km an. Dadurch konnte nun jeder Ort relativ schnell erreicht werden. Arbeitskräfte für die Industrialisierung mußten nicht in die Industriestädte ziehen, sie konnten nun je nach Entfernung täglich oder wöchentlich pendeln. Auch der Gütertransport vergünstigte sich erheblich (HENNING, 1995, S. 162–166).

Nach dem Ende der napoleonischen Kontinentalsperre hatten sich die deutschen Staaten bis 1834,<sup>119</sup> unter Hinhaltung Österreichs,<sup>120</sup> im Deutschen Zollverein zusammengeschlossen. Die

116 Die wichtigste Erfindung war die Dampfmaschine, zurückgehend auf ein englisches Patent von 1698, die das Transportwesen im zweiten Drittel des 19. Jh. durch Eisenbahn und Dampfschiff grundlegend veränderte (HENNING, 1995, S. 114–115).

117 Befestigte Straßen boten feindlichen Truppen die Möglichkeit eines schnellen Durch- und Aufmarsches. Gerade in der napoleonischen Epoche erfuhr der Chaussee-Bau aus nicht immer freiwilligen Gründen einen wesentlichen Impuls. Erst nach 1815 stand der wirtschaftliche Aspekt im Vordergrund (HENNING, 1995, S. 80–82).

118 Als bedeutendes Werk der Ingenieurkunst galt die von TULLA in den 20er Jahren des 19. Jh. begonnene und Jahrzehnte dauernde Begradigung des Oberrheins. „Es war ein Meliorationswerk großen Stils und zugleich ein Triumph der wissenschaftlich-technischen Methode“, das dem ehemals ungebändigten Strom großflächig Neuland abrang, weite Gebiete vor Überschwemmungen sicherte und Krankheiten, „das Gebiet war von Fiebern verseucht“, dezimierte. „Es war ein Sieg des Geistes über rohe Naturgewalten“ (SCHNABEL, 1934, S. 265–266). Die damals am Oberrhein weit verbreitete Malaria ging deutlich zurück (VASOLD, 1991, S. 225).

119 Vorausgegangen waren die Gründungen des Nord- und Süddeutschen Zollvereins (BUCHHEIM, 1997, S. 49).

120 Der Dualismus zwischen Preußen und Österreich kam hier zum Ausdruck. „Preußen spielte die nationale Abgrenzung des Zollvereins in den Vordergrund und schloß daher eine „großdeutsche“ Lösung (mit Österreich und seinen nichtdeutschen Gebieten) aus“ (HENNING, 1995, S. 170). Der deutsche Krieg von 1866 brachte dann eine Entscheidung zugunsten Preußens und schaffte die Voraussetzung für die „kleindeutsche“ Lösung (ZÖLLNER, 1990, S. 410).

europäischen Staaten senkten im zweiten Drittel des 19. Jh. allgemein die Zölle (HENNING, 1995, S. 170). Der Außenhandel stieg sprunghaft an, von 1800–1913 um ca. 2 800 %, darunter die sog. Fertigwarenprodukte als bedeutendster Posten mit einem Anteil von ca. 50 % (HENNING, 1995, S. 173).

Schließlich verringerte sich mit der zunehmenden Verstädterung der ländliche Bevölkerungsanteil, insbesondere derjenige mit eigener Landnutzung. Neben der schlechten Einkommenslage und gesundheitsruinierenden Arbeitsbedingungen war die Versorgung mit Lebensmitteln zu einem angemessenen Preis mangelhaft; die Lebensbedingungen waren für die breite Bevölkerung verheerend (HENNING, 1995, S. 89–90, 107).

Das starke Bevölkerungswachstum, verbunden mit einer Verarmung großer Teile der ländlichen Bevölkerung, und die Unzufriedenheit mit den politischen Verhältnissen führten in der Mitte des 19. Jh. zur Auswanderung<sup>121</sup> (BORN, 1974, S. 129), in Kombination mit der Industrialisierung aber auch zu einer Verstädterung bisher nicht gekannten Ausmaßes. Das Wachstum der Städte „sprengte“ die Stadtmauern (vgl. SCHÄFERS, 1995, S. 263) und zwang zu einer konzentrischen Landentwicklung, deren Wirkungsgradien mit der Entfernung vom Zentrum abnahm, im Ergebnis aber schließlich zur Urbanisierung bzw. zu einer räumlichen Trennung in Verdichtungs- und Resträume (= ländliche Räume) führte. Ein geeignetes städtebauliches Planungsinstrument fehlte in dieser Phase der Städteexpansion weitgehend.<sup>122</sup>

### Marksteine der landwirtschaftlich-technischen Entwicklung

THAER begründete mit seinem 4-bändigen Hauptwerk „Grundsätze der rationellen Landwirtschaft“, erschienen 1809–1812, die ökonomisch ausgerichtete Landwirtschaft.<sup>123</sup>

Neue Anbaumethoden (verbesserte Dreifelderwirtschaft, Fruchtwechselwirtschaft) und Kulturen sowie der Einsatz künstlichen Düngers<sup>124</sup> und neuer Techniken (Entwicklung der Pflugtechnik ab 1820 – „Eiserner Pflug“) gestatteten ab 1826 kontinuierlich steigende Agrarpreise bis 1875 bei Ausdehnung des Produktionsvolumens. Dennoch war die Landwirtschaft durch starke Verschuldung und nur allmähliche Anpassung der Produktionstechnik gekennzeichnet. Vor allem wegen niedriger Löhne und der hohen Agrarpreise „blieb die Landwirtschaft noch weitgehend vorindustriellen Produktionsmethoden verhaftet“ (HENNING, 1995, S. 193–194).

121 Der „krisenhafte Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft“ kommt in Massenauswanderungen zum Ausdruck; zwischen 1820 und 1930 emigrieren knapp 6 Mio. Deutsche in die USA (RÖSSLER, 1992, S. 148).

122 Die Städte wucherten in die sie umgebende Agrarlandschaft. „In den seltensten Fällen waren diese Grundstücke und ihre Erschließung für eine städtebauliche Nutzung geeignet“ (LINKE, 1996, S. 90). Stadtentwicklung wurde auf den agrarischen Flächen mit Hilfe freiwilliger Vereinbarungen, durch einzelgesetzliche Regelungen (z. B. Hamburg 1842) oder durch Einsatz ländlichen Bodenordnungsrechts betrieben. Nicht selten waren Baulandnot, ungeordnete Bebauung durch unzweckmäßig geformte Grundstücke etc. anzutreffen (LINKE, 1996, S. 90, 100–103). Die starke Rechtsunsicherheit dieser Zeit, z. B. durch noch ungeklärte eigentumsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Lastenablösung im Zuge der Bauernbefreiung oder durch das Fehlen geeigneter Kataster- und Rechtsunterlagen, dürften diese Problematik noch erheblich verschärft haben (HEIDE, 1989, S. 267–268).

123 THAER wurde zum Begründer der wissenschaftlichen Agrarökonomie und definierte die Landwirtschaft als „ein Gewerbe, welches zum Zwecke hat, durch Produktion vegetabilischer und tierischer Substanzen Gewinn zu erzeugen. ... Die vollkommenste Landwirtschaft ist also die, welche den möglichst höchsten, nachhaltigsten Gewinn nach Verhältnis des Vermögens, der Kräfte und der Umstände aus ihrem Betrieb zieht.“ (aus dem ersten Paragraphen; zit. in: SCHNABEL, 1929, Bd. I, S. 465)

124 LIEBIG begründete die Lehre von der Mineralstoffernährung der Pflanzen durch das 1840 erschienene Werk „Die organische Chemie in ihrer Anwendung auf Agrikultur und Physiologie“ (SCHLÖGL, 1954, S. 16). Der Kunstdüngereinsatz erst „ermöglicht die Ablösung der Dreizelgenwirtschaft durch Fruchtwechselwirtschaft“ (BORN, 1974, S. 129).



Der mit der Industrialisierung aufkommende Welthandel zwang schließlich zur Rationalisierung der Bodenproduktion (KUNTZE, 1971, S. 262), konnte aber die in großem Umfang vorliegenden Produktionsmängel nicht beseitigen und führte infolge Import und Überproduktion agrarischer Güter bei damit verbundenen fallenden Preisen zu einer großen Agrarkrise (s. Kap. 2.2.2).

„Seit 1850/60 begann sich die Technisierung für Neulandgewinnung und Anbaumethoden allmählich stärker auszuwirken und führten die wachsenden Bevölkerungsagglomerationen in den Industriegebieten gleichzeitig mit der Verkehrserschließung durch die Eisenbahnen zur bewußten Marktorientierung der Landwirtschaft.“ Bis dahin „bestimmten ... Katastrophenjahre die Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“ (BORN, 1974, S. 125). Die Industrialisierung beendete das malthusianische Dilemma der vorindustriellen Gesellschaft (BUCHHEIM, 1994, S. 25).

### **Landeskulturelle Entwicklung im Zuge der Bauernbefreiung – Eigentumsregelung durch Gemeinheitsteilung und Separation, Weiterentwicklung der Kulturtechnik**

Neben Eigentumsregulierung und Grundentlastung wurden die erweiterten kulturtechnischen Möglichkeiten zum landeskulturellen und damit landentwickelnden Schwerpunkt dieser Zeit. Hinzu kamen die Weiterführung der Gemeinheitsteilungen (insbesondere in Preußen) und erste Arrondierungsansätze zur Behebung der Besitzzersplitterung.

Die landwirtschaftlichen Nutzflächen, sowohl Grün- als auch Ackerlandbewirtschaftung, wurden durch die aus England eingeführte und sich schnell ausbreitende Drainagetechnik ab der 2. Hälfte des 19. Jh. ausgeweitet (BOHTE, 1976, S. 27; BORN, 1974, S. 131); „im Alpenvorland bildeten Drainagearbeiten die wichtigsten Landeskulturmaßnahmen“ (BORN, 1974, S. 132). Die Moorkultivierung wird ab 1860 forciert durch die Sanddeckkultur für Niedermoore (BOHTE, 1976, S. 27). Die landeskulturellen Aktivitäten wurden von den einzelnen Landesherren in sehr unterschiedlicher Stärke gestützt und gefördert.

### **Preußen**

Die frühen und fortschrittlichen Maßnahmen Preußens<sup>125</sup> zur Bauernbefreiung im Zuge der Napoleonischen Kriege<sup>126</sup> brachten einen zeitigen gesellschaftlichen Wandel zu Beginn des 19. Jh. Das Edikt vom 09.10.1807, „betreffend den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigentums sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner“ bestimmte, daß es „nach dem Martinitag 1810 nur noch freie Leute“ geben sollte (BATZ, 1973, S. 211) und jeder „nunmehr zum ‚eigenthümlichen‘ Besitz unbeweglicher Grundstücke jeder Art berechtigt“ war (BERKENBUSCH, 1972, S. 71; vgl. RAKOW, 1995, S. 9).

Die ab Mitte des 18. Jh. begonnenen Maßnahmen zur Gemeinheitsteilung wurden konsequent weiterverfolgt. Mit dem Edikt vom 14.09.1811<sup>127</sup> wurde die preußische General- und

125 Die von STEIN begonnenen Reformen wurden von HARDENBERG wieder aufgenommen (SCHNABEL, 1929, S. 458), sog. STEIN-HARDENBERG'sche Reformen (ausführl. s. HUBATSCH, 1977). Im landwirtschaftlichen Bereich fand HARDENBERG die Unterstützung THAER's, „dessen Lehren dem gleichen geistigen Grunde wie sein eigenes Gesetzgebungswerk entstammten und zu den gleichen praktischen Forderungen der ‚Bereinigung‘ von Ackerflur und Bodenrecht, der Befreiung der Person und des Eigentums führten“ (SCHNABEL, 1929, S. 467).

126 „Erst durch den Zusammenbruch der preußischen Macht in dem Kriegsunglück des Jahres 1806 [Anm.: Doppelschlacht von Jena und Auerstedt] wurde die Möglichkeit einer grundlegenden Neugestaltung der Staats- und Wirtschaftsführung eröffnet“ (SCHARNBERG, 1964, S. 35).

127 Das „Edikt zur Beförderung der Land-Cultur“ vom 14.9.1811 begründete den Begriff der Landeskultur in Preußen und enthielt „Bestimmungen zum Grundstücksverkehr, Bodennutzungsänderung, Gemeinheitsteilungen, Grundstückszusammenlegungen, Bodennutzung, Ent- und Bewässerung, Schutz des Waldes, Nutzung der Gewässer zur Fischerei ...“ und erachtete „die Urbarmachung der Brücher und Förderung des inneren Verkehrs durch Anlegung von Kanälen, Brücken und Straßen“ als Staatsaufgaben (HUSEMANN, 1966, S. 225).

Spezialkommission gegründet,<sup>128</sup> um als Sonderbehörde die gutsherrlich-bäuerlichen Auseinandersetzungen durchzuführen (BORCHARD, 1990b, S. 27). Durch die zunehmende Verstädterung wurde die ländliche Bodenordnung in Ermangelung spezieller gesetzlicher Regelungen zunehmend auch für städtebauliche Zwecke interessant. Als erster Beleg zur Umsetzung dieses Erkenntnis, daß das Instrument der Bodenordnung nicht auf agrarische Aufgaben begrenzt bleiben mußte, gilt deren Einsatz bei der Berliner Stadterweiterung in den Jahren 1819–1826 (LINKE, 1996, S. 105). 1821 erging die „Gemeinheitsteilungsordnung“ (GTO) nach dem Vorbild der schlesischen Bestimmung von 1771 und der Lüneburgischen GTO von 1802, „da sich die bisherigen Bestimmungen ... in ihrer praktischen Ausführung als unzulänglich erwiesen hatten“ und den 1807 bzw. 1811 erlassenen Edikten nicht mehr genügten (BERKENBUSCH, 1972, S. 72–73). Die GTO, 1850 geändert und ergänzt, regelte auch die Grundstückszusammenlegung, allerdings nur in Verbindung mit einer Gemeinheitsteilung oder gutsherrlich-bäuerlichen Regulierung, nicht aber aus eigenem Anlaß. Die „Verordnung über die Beschränkung des Provokationsrechts auf Gemeinheitsteilung“ vom 28.07.1838 sollte hier Milderung bringen, da sie auch eine Separation zuließ, wenn „der vierte Teil der Interessenten sie beantragte oder seine Zustimmung gab“ (QUADFLIEG, 1989, Einleitung B, RdNr. 20). Wesentlich für die weitere Landentwicklung durch ländliche Bodenordnung wird ein weiterer Sachverhalt dieser Verordnung: die „Zulässigkeit in Ortslagen wird ausdrücklich festgestellt“ (GEUENICH, 1986, S. 11).<sup>129</sup>

Durch die Gebietserweiterungen Preußens 1815 und 1866 um die sog. neupreußischen Provinzen hatten neben der GTO noch eine große Zahl ähnlicher Regelungen<sup>130</sup> Bestand, die zum Teil die Möglichkeiten der GTO weit übertrafen und die Zusammenlegung, im Gegensatz zur preußischen GTO von 1821, bereits als eigenständige landeskulturelle Maßnahme betrachteten (BERKENBUSCH, 1972, S. 76–77).

### Hannover

Aufgrund der positiven Erfahrungen der Lüneburgischen Verordnung wird diese 1802 grundlegend für Hannover. Zusätzlich wird eine ständige Landeskulturbehörde, das Landesökonomiekollegium in Celle geschaffen. Die Zusammenlegungen wurden 1842 mit dem „Gesetz über die Zusammenlegung der Grundstücke“ (Verkoppelungsgesetz) und dem „Gesetz über das Verfahren in Gemeinheitsteilungs- und Verkoppelungssachen“ (BERKENBUSCH, 1972, S. 132) auf das gesamte Staatsgebiet übertragen (BOHTE, 1976, S. 24). Die Urbarmachung der Moore und Heiden durch ländliche Siedlung wurde fortgeführt (BOHTE, 1976, S. 30).

<sup>128</sup> Das Landeskultur-Edikt „sieht in jeder Provinz die Errichtung einer Generalkommission vor“, der „ein besonderes Kollegium, das Landesökonomiekollegium, beigegeben“ wurde. Letzteres wurde, obwohl als eigentliche und unabhängige Landeskulturverwaltung vorgesehen und mit allen Landeskulturangelegenheiten, Gemeinheitsteilungen, Grundstücksverkehr u. a. Aufgaben bedacht, 1815 „wieder gestrichen“ (BOHTE, 1976, S. 73). Die Aufgaben der als vorübergehende Einrichtung gedachten Generalkommissionen werden ab 1816 zusätzlich erweitert, u. a. werden sie mit der Durchführung von Gemeinheitsteilungen betraut (BOHTE, 1976, S. 73–74). Den Kommissionen oblagen schließlich drei Aufgaben (BORCHARD, 1990b, S. 27): **Regulierung** (Gutsherrlich-bäuerliche Auseinandersetzung zur Regelung der Eigentumsverhältnisse), **Separation** der Gemeinheiten (ab 1821, GTO) und **Konsolidation** (Zusammenlegung, ab 1830, bis 1872 nur in Verbindung mit einer Separation).

<sup>129</sup> Dies führt zu konkreten Auswirkungen auf Stadt- und Dorfentwicklung sowohl in den Wachstumszentren Ruhrgebiet und Berlin, z. B. in Dortmund und Oberhausen, als auch in ländlichen Gebieten (GEUENICH, 1986, S. 12).

<sup>130</sup> Nach BERKENBUSCH (1972, S. 77, 82–89) konnten lediglich die Rheinprovinz, Neuvorpommern und Rügen und die Hohenzollern'schen Lande von der GTO noch profitieren. Vergleichbar mit der GTO waren z. B. die Regelungen in den Ländern des ehemaligen Königreiches Hannover, wobei die Vorbildwirkung der GTO des Fürstentums Lüneburg von 1802 bereits erwähnt wurde, im Herzogtum Braunschweig und im ehem. Königreich Sachsen.

### Nassau

Der 1784 erlassenen Consolidationsverordnung folgte 1812 die Kulturverordnung, zu deren Vollziehung 1829 die Verordnung, „die Güterkonsolidation, sowie die Anlegung von Lagerbüchern und das Ab- und Zuschreiben in denselben betreffend“ sowie ergänzende Instruktionen 1830 erlassen wurden<sup>131</sup> (BERKENBUSCH, 1972, S. 96). Dabei sollte auch eine Bodenordnung im Dorf i. d. R. auf freiwilliger Basis angestrebt werden mit eventuellem Ausgleich in der Feldlage (OSTHOFF, 1967, S. 12–14; MAGEL, 1991, S. 28). Die Verordnung von 1829, deren Ziel hauptsächlich in einer Förderung der Landwirtschaft durch Bodenordnung in der Ortslage zu sehen war (LINKE, 1996, S. 107), wurde nach der Eingliederung in das Königreich Preußen im Jahre 1867 verfeinert, wobei nunmehr der „Ortsbering als Gemarkungsabteilung konsolidiert werden konnte“ (QUADFLIEG, 1972b, S. 204). Erst 1920 erfolgte eine Ablösung der Regelungen durch die für alle preußischen Provinzen geltende Umlegungsverordnung.

### Hessen

Im **Kurfürstentum Hessen** wurde mit dem „Gesetz, die Verkoppelung der Grundstücke betreffend“ von 1834 versucht, Gemengelage und Streubesitz zu beseitigen. Wegen der erforderlichen Freiwilligkeit aller Beteiligten kam keine einzige totale Zusammenlegung zustande. Nach der preußischen Einverleibung 1866 wurde bereits 1867 die „Verordnung betreffend die Ablösung der Servituten, die Teilung der Gemeinschaften und die Zusammenlegung der Grundstücke für das vormalige Kurfürstentum Hessen“ erlassen. Die Grundstückszusammenlegung wurde besonders begünstigt, da sie selbständig und als Folge von Dienstbarkeitsablösung durchgeführt werden konnte. „Damit wurde die Arrondierung des zersplitterten ländlichen Grundbesitzes erstmals in der preußischen Gesetzgebung als selbständige Landeskulturmaßnahme behandelt“ und diente dem altpreußischen Zusammenlegungsgesetz als Vorbild (BERKENBUSCH, 1972, S. 126–127).

Im ehemaligen **Großherzogtum Hessen** wurde 1824 eine Flurvermessung durchgeführt und 1831 durch Bekanntmachung eine Empfehlung zur Anlage eines geeigneten Wegenetzes, geregelter Gewannen und Parzellen anlässlich der Vermessung ausgesprochen. Die bescheidene Anwendung führte zur „Instruktion für die Zusammenlegung und Verteilung der Grundstücke“ im Jahre 1834, die infolge fehlender Zwangsbestimmungen ebenfalls ohne großen Erfolg blieb (BATZ, 1973, S. 213–214; BERKENBUSCH, 1972, S. 105–106). Das „Gesetz, die Zusammenlegung der Grundstücke, Teilbarkeit der Parzellen und Feldweganlagen betreffend“ von 1857 als erste gesetzliche Grundlage hatte wegen des hohen Zustimmungsgredientes nur geringe Wirkung (QUADFLIEG, 1989, Einl. B, RdNr. 15).

### Sachsen

Eine 1832 geschaffene Generalkommission hatte die Ablösungen und Gemeinheitsteilungen zur Aufgabe (BOHTE, 1976, S. 75). Aufgrund der unzureichenden Erfolge der Arrondierung in Verbindung mit der Gemeinheitsteilung erließ das Königreich Sachsen 1834 das „Gesetz über die Zusammenlegung der Grundstücke“. „Damit wurde die Flurbereinigung in der deutschen Gesetzgebung zum ersten Mal als selbständige Landeskulturmaßnahme in einem mit Zwangsbestimmungen ausgestalteten Verfahren behandelt“ (BERKENBUSCH, 1972, S. 119). 1861 wurden die Voraussetzungen für die Verfahrenseinleitung erleichtert. Anstatt 2/3 mußten nur noch die Hälfte der Beteiligten nach Kopf und Fläche für eine Zusammenlegung stimmen. Die

<sup>131</sup> Die „Instruktion zur Vollziehung der Güterkonsolidation in Nassau“ vom 02.01.1830 hatte „nach § 10 vor der Hand Städte, Flecken und Dörfer von der Konsolidation ... ausgeschlossen“ (WEISS, 1996a, S. 162). Noch im gleichen § 10 wurde diese Aussage eingeschränkt durch den Appell, die zur Konsolidation ihrer Gemarkung entschlossenen Gemeinden über die Vorteile einer Konsolidation der Ortslage zu informieren und sie dahingehend zu unterstützen. Die genannte Instruktion beschrieb in § 20 weitere Einzelheiten zur „Konsolidation des Ortsberinges“. Dem „Geometer“ wurde dabei eine herausragende Stellung eingeräumt: „Jedenfalls hat der Geometer die Befugnis, die zur Verbesserung der Kulturarten notwendigen Fußpfade, Wege, Bewässerungs- und Entwässerungsanlagen und sonstige schickliche Dinge zu bestimmen ...“ (OSTHOFF, 1967, S. 13).

Verordnung von 1869 hatte mit großem Erfolg die Vereinfachung und Verbilligung durch Grundstückstausch zum Ziel (BERKENBUSCH, 1972, S. 120).

### Bayern

1799 wurde eine „Generallandesdirektion als Zentralstelle für alle Landeskulturangelegenheiten“ gegründet, die u. a. auch die Arrondierung unterstützte. 1808 löste man sie wieder auf, nachdem insgesamt 113 Arrondierungstausche ausgeführt wurden (ZAPF, 1955, S. 28–29).

Im gleichen Jahr 1808 veröffentlichte VORHERR eine Schrift über die Dorfverschönerung im Königreich Bayern und wurde Mitbegründer einer Landesverschönerungsbewegung, die sich mit der landeskulturellen Entwicklung im Einklang sah (BOHTE, 1976, S. 32; WEISS, 1985, S. 340). 1821 erfolgte die Gründung einer gemeinsamen Deputation zwischen landwirtschaftlichem und polytechnischem Verein auf Antrag von VORHERR. Hervorzuheben ist insbesondere der interdisziplinäre Ansatz dieser Gruppe, die aber über theoretische Vorschläge nicht hinauskam (MAGEL, 1991, S. 27; vgl. WEISS, 1985).

Die Moorkolonisierung wurde weitergeführt, obwohl sie „nach den schlechten Erfahrungen im Donaumoos viel umstritten war“ (SCHLÖGL, 1954, S. 211), u. a. wurden die Kolonien Kolbermoor ab 1802 und Hallbergmoos ab 1828 gegründet. Ab der Mitte des 19. Jh. wurden „bei allen Unternehmungen technische Hilfskräfte und Hilfsmittel zugezogen“, planmäßig Kulturprojekte ausgearbeitet, ausgeführt und erschlossen und gefördert, u. a. „mit Hilfe der kulturtechnischen Organe“, durch die Wassergesetze von 1852, Errichtung der Landeskulturrentenanstalt und schließlich durch die Errichtung von Moorkulturstationen (SCHLÖGL, 1954, S. 213, 216).

Der 1810 gegründete landwirtschaftliche Verein forderte wiederholt und mit Nachdruck „die beschleunigte Durchführung der Arrondierung und die Schaffung eines funktionierenden Flurbereinigungsgesetzes“ (ABB, 1975, S. 119). 1812/1813 wurde vom Verein eine Preisaufrage ausgeschrieben mit dem Thema: „Welche Mittel und Wege führen am vorteilhaftesten und am kürzesten zu der Arrondierung aller zerstreuten Besitzungen im Königreich Bayern?“ (ZAPF, 1955, S. 29). Die zweckmäßigen Vorschläge der Preisträger, der 1. Preis erging an Joseph von HAZZI, Staatsrat und Vorstand der Kgl. Baukommission in München; der 2. Preis an Dismas GEBHARD, Geometer bei der Kgl. Bayer. Steuerkatasterkommission (ZAPF, 1955, S. 29), konnten jedoch an der schleppenden Weiterentwicklung der Arrondierung aus Gründen des Unverständnisses in der Bevölkerung,<sup>132</sup> aber auch infolge des Fehlens der Eigentumsfreiheit, die endgültigen bayerischen Regelungen erfolgten erst 1848 i. V. m. der deutschen Revolution,<sup>133</sup> einer gesetzlichen Grundlage und einer eigenen Behörde, nur wenig ändern (BERKENBUSCH, 1972, S. 46–47, 100; ZAPF, 1955, S. 34, 40–41).

Nach zahlreichen Anläufen kam schließlich das „Gesetz, die Zusammenlegung betreffend“ vom 10. November 1861 zustande, das trotz der Einführung des Zwangsprinzips nur der „erste Versuch einer gesetzlichen Regelung“<sup>134</sup> war (ZAPF, 1955, S. 48). Wegen der hohen Anordnungsmajorität, der fehlenden staatlichen Begleitung und des ungeschickten Verfahrensganges erlangte es keine praktische Auswirkung (ABB, 1975, S. 119–120).

<sup>132</sup> BERKENBUSCH (1972, S. 102) führte die zögerliche bäuerliche Haltung bzgl. der bayerischen Zusammenlegungsbemühungen vor allem darauf zurück, „daß die Bauern außerordentlich rückständig waren.“

<sup>133</sup> Vgl. Fußnote 106, S. 30.

<sup>134</sup> „Es verlangte die Zusammenlegung der sämtlichen Ackerfeld- und Wiesengrundstücke einer Ortsflur oder mindestens deren dritten Teiles und die Beteiligung von mindestens zehn Grundbesitzern, von welchen wenigstens acht Zehntel sich über das Unternehmen geeinigt haben mußten. Das Gesetz sah von der Bildung einer eigenen Behörde zur Vorbereitung, Leitung und Durchführung der Unternehmungen, sowie von einer Bereitstellung technischer Organe oder besonderer Mittel hierfür vollständig ab, überließ es vielmehr den Beteiligten, einen vollständigen Zusammenlegungsplan selbst zu entwerfen und mit dem Antrage auf Genehmigung der Unternehmung der Verwaltungsbehörde vorzulegen. ... Der Mißerfolg des Gesetzes war daher unausbleiblich“ (WEISS, 1913, S. 3–4).

**Württemberg**

1826 erging eine Aufforderung der württembergischen Regierung an die Zentralstelle des Landwirtschaftlichen Vereins zu untersuchen, „wie die nachteiligen Verhältnisse der Flurzersplitterung und der Mangel an Feldwegen beseitigt werden könnten.“ (BERKENBUSCH, 1972, S. 103). Dem „Gesetz über Feldwege, Trepp- und Überfahrtsrechte“ aus dem Jahre 1862 war nur ein bescheidener Erfolg beschieden, da eine Zusammenlegung nur in Ausnahmefällen vorgesehen war und die Ausübung von Zwang nur für eine Neuanlage oder Änderung von Feldwegen in Betracht kam (BERKENBUSCH, 1972, S. 103–104; QUADFLIEG, 1989, Einl. B, RdNr. 24).

**Baden**

In Baden wurden schon im 18. Jh. zahlreiche landesrechtliche Maßnahmen zur Hemmung einer weiteren Zersplitterung durch Erbfolgebeschränkungen erlassen. Das „Gesetz, betreffend die Vornahme einer stückweisen Vermessung sämtlicher Liegenschaften“ von 1852 mit einer Hinwirkungsklausel, auf freiwillige Zusammenlegungen zu drängen, brachte ebenfalls keine Besserung (QUADFLIEG, 1989, Einl. B, RdNr. 5). Das 1856 erlassene „Gesetz, die Anlegung, Verlegung oder Abschaffung von Feldwegen, auch die Verlegung von Grundstücken betreffend“ regelte erstmals die Zusammenlegung näher (QUADFLIEG, 1989, Einl. B, RdNr. 6), wobei der Erfolg dieses Gesetzes aufgrund schonender Anwendung von Zwang und hoher Anordnungsanforderungen gering war (BERKENBUSCH, 1972, S. 144).

## 2.2.2 Landeskultur, Flurbereinigung und die Anfänge der städtebaulichen Bodenordnung in der Industrialisierungsphase (1870–1914)

Zwischen Reichsgründung und Ersten Weltkrieg vollzog sich der Wandel Deutschlands zum Industriestaat,<sup>135</sup> „d. h. die Industrie gewann die beherrschende Stellung innerhalb der deutschen Volkswirtschaft“ (HENNING, 1995, S. 205). Neben den zunehmenden Problemen der Urbanisierung,<sup>136</sup> die städtische Bevölkerung stieg rapide an bei geringem Wachstum ländlicher Gemeinden und führte Deutschland „in den Prozeß der Vergrößerung“ (SCHÄFERS, 1995, S. 264), und der Proletarisierung, die „soziale Frage“ löste eine umfangreiche Sozialgesetzgebung aus, führten die sprunghafte industrielle Kapazitäts- und Produktionsausdehnung zu Überangebot und Verlangsamung des Wirtschaftswachstums.

Die Gründerkrise<sup>137</sup> von 1873 beeinflusste zwei Jahrzehnte lang die wirtschaftliche Entwicklung (HENNING, 1995, S. 205–206). Deutschland nahm in dieser Phase des Neomerkantilismus „als Reaktion auf den Rückgang der Preise“ die Marktliberalisierung zurück und ging auf schutzzollpolitische Maßnahmen über (HENNING, 1995, S. 216–217). 1875 wurde auch im landwirtschaftlichen Bereich wegen sinkender Agrarpreise<sup>138</sup> auf Schutzpolitik unter Abkehr von der Freihandelsidee übergegangen, die „bis in die Gegenwart in ihren damals geschaffenen wesentlichen Bestandteilen erhalten geblieben ist“ (HENNING, 1995, S. 223; vgl. auch SCHREINER, 1975a, S. 313).

Das Verkehrswesen wurde weiter verbessert durch Chaussee- und Eisenbahnausbau. „Jedes Dorf war bis auf wenige Ausnahmen an den Verkehr angeschlossen“ (HENNING, 1995, S. 239–240).

Auch das Handwerk erfuhr eine starke Veränderung, da es durch Technik, Mechanisierung und Innovation und der damit möglich gewordenen Massenproduktion unter Anpassungsdruck geraten war und das Ende dieses Erwerbszweigs befürchtet wurde (Niedergangstheorie). Das Handwerk konnte sich in dieser Phase insgesamt positiv entwickeln, in der Stadt zwar eher rückläufig, auf dem Lande aber ansteigend (HENKEL, 1995, S. 153–159).

### Anfänge städtebaulicher Bodenordnung in der Industrialisierungsphase

Die zunehmende Vergrößerung mit einem enormen „Verbrauch von Land“ für die Stadt- und Siedlungserweiterung (vgl. HINTZSCHE, 1994, S. 306) forderte in den rasch wachsenden

135 Entwicklung der Erwerbstätigenzahl (BAUMGART, 1982, S. 173):

Erwerbstätige	in der Landwirtschaft	in der Industrie
1882	43,4 %	33,7 %
1895	36,2 %	36,1 %
1907	32,7 %	37,2 %

136 Diese Entwicklung der „industriellen Großstadt“ bzw. „industriellen Ballung“ – der Anteil der Bevölkerung, die in Städten über 100 000 Einwohner lebte, nahm von 4,8 % (1871) auf 21,2 % (1910) zu – stellte ein neues Phänomen dar, sowohl ökonomisch, soziokulturell als auch siedlungs- und raumstrukturell (SCHÄFERS, 1995, S. 264–265).

137 Die Gründerkrise, beeinflusst durch französische Reparationszahlungen und verstärkt durch eine internationale Wirtschaftskrise, führte zu starken Einschnitten im Kapital- und Börsenbereich. Die Produktion war davon weniger tangiert (HENNING, 1995, S. 207–210).

138 Die Ursachen des Preisrückgangs für Agrarprodukte war eine starke überseeische Ausdehnung der Getreideproduktion in Übersee, vor allem in den USA und in Argentinien, und die kostengünstigere Produktion in diesen Gebieten im Vergleich zu Deutschland (HENNING, 1995, S. 227). Die nationalen Reaktionen auf die sinkenden Agrarpreise waren durchaus unterschiedlich und reichten von der bloßen Hinnahme zu Lasten der Landbevölkerung (Rußland) über die Hinnahme unter Ausscheiden der unrentablen landwirtschaftlichen Produktion (England) zum Ausweichen auf andere agrarische Produkte (Holland, Dänemark), zur Einführung eines Zollschatzes (Frankreich, Deutschland) bis zur weiteren Steigerung der Produktivität durch Einsatz technischer Neuerungen (USA) (HENNING, 1995, S. 230–231).

Industrie- und Ballungszentren<sup>139</sup> eine planvolle Stadterweiterung ein.<sup>140</sup> „Das Land mußte aufgesiedelt, insbesondere durch Straßen, Wege und Plätze erschlossen werden“ (HINTZSCHE, 1994, S. 306). Da eine Steuerung der eigendynamischen Kräfte aus rechtlichen Gründen<sup>141</sup> nur eingeschränkt möglich und aus wirtschaftspolitischen Gründen nicht gewollt war, wurden von staatlicher Seite lediglich Maßnahmen zur Anpassung getätigt. Das preußische „Gesetz, betreffend die Auslegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften“ vom 02.07.1875 (Fluchtliniengesetz) ermöglichte in diesem Sinne die Festsetzung erforderlicher Straßen- und Baufluchtlinien zur Gefahrenabwehr<sup>142</sup> (vgl. WEISS, 1996a, S. 164; LINKE, 1996, S. 90).

Die bodenordnerischen Bemühungen mit Hilfe freiwilliger Vereinbarungen, einzelgesetzlicher Regelungen oder durch Einsatz des agrarischen Bodenordnungsrechts konnten durchaus Erfolge vorweisen,<sup>143</sup> gleichwohl wurde aber die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung zur städtebaulichen Bodenordnung gesehen (LINKE, 1996, S. 115). Erst mit dem „Gesetz, betreffend die Umlegung von Grundstücken in der Stadt Frankfurt a. M.“ vom 28.07.1902, der sog. „lex Adickes“, kommt es zu einer gesetzlichen Regelung der städtebaulichen Bodenordnung.<sup>144</sup> Das preußische Wohnungsgesetz vom 28.03.1918 ermöglichte schließlich durch Änderung des Fluchtliniengesetzes von 1875 die Einführung der lex Adickes als Ortsgesetz in allen preußischen

139 HOTZAN (1994, S. 44–45) zeigt schrittweise am Beispiel von Dortmund die Entwicklung von 1839, 1894 bis 1937 auf: „Die Wohnflächen breiten sich »breiarig« um die bestehenden Siedlungskerne aus und führen ... zur zunehmenden **Zersiedlung** der Landschaft.“ Die Teilbereiche Wohnbebauung, Industrie, Eisenbahn und Binnenschifffahrt [Anm. F. S.: und schließlich der Straßenbau] zergliedern „nach eigenem Dünken und Bedarf“ ohne große Abstimmung und schlagen Schneisen in Stadt und Umland. HOTZAN folgert daraus: „Zur Zeit dieser gewaltigen Siedlungsentw. waren stadtplaner. und städtebaul. Belange kaum gefragt“ und konstatiert: „Der Stadtplan von Dortmund ist Beispiel für die Auswirkungen der Industrialisierung ..., die gleich einer Revolution Stadt und Land ohne Maß und Plan veränderte.“

„Auch die schnelle und intensive Bebauung, die in Berlin z. B. nach 1860 einsetzte, konnte Verelendung und Verwahrlosung, Vermassung und Verproletarisierung nicht abwenden“ (SCHÄFERS, 1995, S. 264).

140 Vgl. LINKE (1996, S. 115). Die Meinungen über die damals vorhandenen Möglichkeiten der Steuerung von Stadtentwicklung gehen dabei weit auseinander. KRABBE (1989, S. 78–79) spricht von einem brauchbaren Instrumentarium für ein geordnetes Städtewachstum im Vergleich z. B. zu England; REULECKE (1985, S. 89) sieht im „time-lag“ zwischen der baulichen Expansion und der Bereitstellung eines Lenkungsinstrumentariums „das Grunddilemma des Städtebaus vor dem Ersten Weltkrieg“ und stellt neben einigen guten konzeptionellen Ansätzen zur Stadtplanung gerade in den sprunghaft wachsenden Industriestädten „die »totale Unfähigkeit zur Stadtentwicklung«“ fest. Für ERNST (1984, S. 368) bildet das Fehlen aller städtebaulicher Mittel eine wesentliche Ursache der sozialen Frage.

141 Das Preußische OVG untersagte den Baupolizeibehörden im sog. „Kreuzberg-Urteil“ vom 14.06.1882, „über die reine Gefahrenabwehr hinaus durch Bauvorschriften lenkend einzugreifen“ (REULECKE, 1985, S. 88).

142 Als erstes deutsches Land erließ das Großherzogtum Baden 1868 ein Fluchtliniengesetz, dem Preußen 1875 folgte. Zusammen mit dem Enteignungsgesetz vom 11.06.1874 „vereinheitlichte der preußische Staat die ... Planungsvorschriften und begründete die kommunale Stadtplanung aufgrund von Normen, die bis zum Erlaß des Bundesbaugesetzes von 1960 ihre Gültigkeit behielten“ (KRABBE, 1989, S. 79–80).

143 Der Einsatz der ländlichen Bodenordnungsgesetze für Stadterweiterung und Städtebau war aber weder unproblematisch noch unumstritten (vgl. hierzu LINKE, 1996, S. 116–120).

144 Der von Franz ADICKES, 1890–1912 Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt/Main, 1892 eingebrachte „Gesetzentwurf betreffend die Erleichterung der Stadterweiterung“, der in Städten über 10 000 Einwohner zwei Arten von Bodenordnungsverfahren – Umlegung und Zonenenteignung – zur Baulanderschließung auf Grundlage eines Fluchtlinienplanes vorsah, scheiterte. Der wiederum von ADICKES 1899 eingebrachte Entwurf sah nur noch die Umlegung von Grundstücken vor und trat mit einigen Änderungen zum 01.01.1903 in Kraft, „erlangte zunächst aber nur für die Stadt Frankfurt/Main allgemeine Gültigkeit (sog. lex Adickes)“ (LINKE, 1996, S. 137–139). Die Abschöpfung der Planungsgewinne sollte durch Flächenabzug bis max. 30 % erfolgen. Mit Änderung des Gesetzes 1907 von wurde die Flächenquote aus praktischen Erfordernissen auf 35 % bzw. 40 % bei Antrag der Grundeigentümer auf Umlegung erhöht. Durch königliche Verordnung wurde die lex Adickes u. a. auf die Städte Köln und Wiesbaden übertragen und schließlich nach Ausbruch des Ersten Weltkrieges als Sondergesetz für den Wiederaufbau kriegsgeschädigter Städte und Landgemeinden der Provinz Ostpreußen mit mehr als 2 000 Einwohner eingeführt (LINKE, 1996, S. 139–140).

Gemeinden<sup>145</sup> (LINKE, 1996, S. 137–141). Unter der Vielzahl weiterer landesrechtlicher Regelungen ragen das Hamburger und das Bremer Baugesetz von 1892 bzw. von 1894, das badische Umlegungsgesetz von 1896 sowie das „Allgemeine Baugesetz“ des Königreiches Sachsen von 01.07.1900 heraus, da es erstmals in Deutschland „die gesamte baurechtliche Materie“ einschließlich des Umlegungsrechts regelte, u. a. mit den ersten Bestimmungen zur Grenzregelung (HINTZSCHE, 1994, S. 307; LINKE, 1996, S. 147). In Bayern wurde die siedlungsstrukturelle Entwicklung „ausschließlich über das bayerische Baurecht gesteuert“, das durch die „Allgemeine Bauordnung für die Haupt- und Residenzstadt München“ von 1863 und durch diejenige von 1864 für das restliche rechtsrheinische Bayern eine Vereinheitlichung erfuhr (ISTEL, 1993, S. 8).

### Landwirtschaftliche Entwicklung

Der Landwirtschaft gelang unter Einsatz wissenschaftlich-technischer Erkenntnisse eine kontinuierliche Produktionssteigerung im pflanzlichen<sup>146</sup> und tierischen Bereich (HENNING, 1988, S. 128, 132–133). Wegen des Preisverfalls landwirtschaftlicher Produkte infolge zunehmender ausländischer Konkurrenz,<sup>147</sup> aber auch zum Schutz hochverschuldeter Rittergüter (HENNING, 1988, S. 102), tritt zum 01.01.1880 der Agrarschutz in Kraft.<sup>148</sup> Aufgrund der schnell wachsenden Bevölkerung wurde ein zunehmender Import landwirtschaftlicher Güter erforderlich. „Die wachsende Industrie und die sich damit ausdehnenden Städte ließen die Bedeutung der Landwirtschaft in der gesamten Volkswirtschaft immer mehr zurücktreten“<sup>149</sup> (HENNING, 1988, S. 13). Nun vollzog sich stetig der Wandel von der Agrar- zur Industriegesellschaft unter Abwanderung des ländlichen Bevölkerungsüberschusses in die Städte (HENNING, 1988, S. 13–14). Die aufkommenden Bodenreform- und Siedlungsgedanken ab der 2. Hälfte des 19. Jh., besonders ab 1880 hatten die „Aufsiedlung größerer Besitzungen zur Verstärkung des bäuerlichen Eigentums“, verbunden mit staatlichem Machtzuwachs, und eine „Verstärkung der staatlichen Verfügungsgewalt“ über das Eigentum an Grund und Boden<sup>150</sup> zum Ziel (HENNING, 1988, S. 145). Die Agrarstruktur unterlag bis zum Ersten Weltkrieg jedoch keinem grundsätzlichen Wandel (HENNING, 1988, S. 148–149). Agrarstrukturpolitisch fand eine „Evolution“ der kleinen Schritte statt, wobei das Hauptziel die Schaffung und Erhaltung einer möglichst großen Zahl von Familienbetrieben war und das Ansiedlungsgesetz von 1886 und die Rentengesetzgebung von 1890/91 die markantesten Punkte bildeten (SCHREINER, 1975a, S. 301, 313).

145 Die Beratungen zum Wohnungsgesetz klärten auch das Verhältnis zwischen ländlicher und städtebaulicher Bodenordnung (WEISS, 1996a, S. 165). In Folge wurde „die Anwendbarkeit der ländlichen Umlegung insbesondere auf großstädtischen Feldmarken eingeschränkt“, da nun die lex Adickes zwingend anzuwenden war (GEUENICH, 1986, S. 24–25).

146 Durch Verbesserung der Düngung und der Bodenbearbeitung sowie durch neue Pflanzenzüchtungen konnte die pflanzliche und in Wechselwirkung auch die tierische Produktion erheblich gesteigert werden (HENNING, 1988, S. 128, 132–133). Lediglich die Produktionstechnik änderte sich wenig und hinkte dem technischen Fortschritt in den USA oder England hinterher (HENNING, 1988, S. 138–140).

147 Die erheblich steigende Arbeitsproduktivität verbilligte Produktions- und Transportkosten und ermöglichte die Einfuhr von Getreide und anderen Nahrungsmitteln auch aus Übersee (HENNING, 1988, S. 113).

148 Durch Einführung von Agrarzöllen sollte das Einkommen der heimischen Landwirtschaft geschützt, aus Autarkiegründen die Landwirtschaft aufrechterhalten und schließlich eine Steuerquelle für das Reich geschaffen werden (HENNING, 1988, S. 120). Damit wurde ein agrarpolitischer Weg eingeschlagen, „der bis in die Gegenwart nicht mehr verlassen wurde“ (HENNING, 1995, S. 238–239). Negative Auswirkungen der Agrarschutzpolitik, vor allem die daraus erwachsende „geringe Neigung zur Technisierung der landwirtschaftlichen Produktion“, schmälerte die globale agrarische Konkurrenzfähigkeit, der Absatz auf dem heimischen Markt konnte hingegen noch gesteigert werden (HENNING, 1988, S. 171–173, 177).

149 Die Landwirtschaft erreichte 1860 noch einen Anteil von 34,1 % am Volkseinkommen, 1913 lediglich noch 18,5 % (SCHREINER, 1975a, S. 295). „Trotzdem war die Bedeutung der Landwirtschaft noch groß genug, um einen fühlbaren Einfluß auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ausüben zu können ...“ (HENNING, 1988, S. 171).

150 Letzteres „wurde damit begründet, daß die Bodenrente den Bodeneigentümern unverdientermaßen zufließt“ (HENNING, 1988, S. 145).



## Landeskulturelle Schwerpunkte

Kulturtechnische Maßnahmen, insbesondere Maßnahmen zur Bodenverbesserung, des landwirtschaftlichen Wasserbaues, der ländlichen Siedlung und die Kultivierung von Moor- und Heideflächen sowie Arrondierungsverfahren zur Verbesserung der Agrarstruktur wurden zu Kernpunkten der landeskulturellen Tätigkeiten. Vereinzelt wurden Ortsregulierungen durchgeführt, insbesondere in Dörfern mit besonders krassen Mißständen, wobei die Planungen hauptsächlich der Landwirtschaft dienen (OSTHOFF, 1967, S. 16). „Erst in der zweiten Hälfte und besonders gegen Ende des 19. Jh. war infolge der gewandelten Anschauung über die Zulässigkeit von Zwangsmaßnahmen der Weg frei für wirksamere Umlegungsgesetze“ (SCHARNBERG, 1964, S. 56). In der Regel waren aber die Verfahren „beschränkt auf den landwirtschaftlichen Grundbesitz und damit auf eine Veränderung agrarstruktureller Verhältnisse“ (BATZ, 1973, S. 216).

## Preußen

Meliorationen und Zusammenlegungen sind die wesentlichen landeskulturellen Aktivitäten. Diverse Gründungen (1876 Zentral-Moorkommission als technischer Beirat des Landwirtschaftsministeriums, 1877 Moorversuchsstation Bremen, 1883 Verein zur Förderung der Moorkultur im Deutschen Reich) förderten die Moorkultivierung. Insgesamt wurden zwischen 1856 und 1911 auf fast 2 Mio. ha Landesmeliorationen ausgeführt (BOHTE, 1976, S. 27).

Das „Gesetz, betreffend die Ausdehnung der GTO von 1821 auf die Zusammenlegung von Grundstücken, welche einer gemeinschaftlichen Benutzung nicht unterliegen“ vom 02.04.1872, das die Zusammenlegung zur selbständigen Landeskulturmaßnahme erhob<sup>151</sup> (BERKENBUSCH, 1972, S. 121), brachte entscheidende Verbesserungen, u. a. mit der Möglichkeit des Zwangs gegen Minderheiten (QUADFLIEG, 1989, Einl. B, RdNr. 21).

1887 wurde durch das „Gesetz, betreffend die durch ein Auseinandersetzungsverfahren begründeten gemeinschaftlichen Angelegenheiten“ mit der „Gesamtheit der Beteiligten“ die Vorläuferin der Teilnehmergeinschaft eingeführt (BERKENBUSCH, 1972, S. 122).

Nach 1900 gelangten im Rahmen von Zusammenlegungsverfahren zunehmend Ortsregulierungen zur Durchführung<sup>152</sup> und 1909 erging das Urteil des preußischen Oberlandeskulturgerichts, daß auch die Ortslage für sich allein „Gegenstand einer Konsolidation“ sein kann. Der Regelfall blieben aber Verfahren einschließlich der Dorffläche (OSTHOFF, 1967, S. 14–15; MAGEL, 1991, S. 28). Dabei wurden „in zunehmendem Maße am Rande großer, wachsender Ortschaften insbesondere auch der Landstädte, deren bebaute Ortskerne von der Flurbereinigung ausgeschlossen blieben, neue Baugebiete geplant und die Aufschließungsstraßen im Flurbereinigungsverfahren für die Gemeinden ausgewiesen“ (OSTHOFF, 1967, S. 17). Auf der Grundlage des Zusammenlegungsgesetzes von 1872 konnten bis in die Weimarer Zeit „in erheblichem Umfang Baugrundstücke gebildet“ werden<sup>153</sup> (LINKE, 1996, S. 108). Ein Beispiel aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg verdeutlicht die in den preußischen Provinzen z. T. umfangreiche bodenordnerische

151 In Preußen bildet das Gesetz vom 02.04.1872 eine entscheidende Weiterentwicklung zur GTO durch die Möglichkeit einer „Zusammenlegung ohne vorherige Ablösung gemeinsamer Nutzungsrechte“ (BATZ, 1973, S. 211; BERKENBUSCH, 1972, S. 121).

152 Die erforderlich werdenden Umstellungen der landwirtschaftlichen Betriebe „ließen die Wirtschaftsbetriebe und damit vielfach die Hofstellen zu klein werden“ (OSTHOFF, 1967, S. 14) und erforderten verbesserte Flächenausstattungen und -zuschnitte der Hofstellen. „Wenn man bedenkt, daß nach den älteren preußischen Flurbereinigungsgesetzen bis 1920 bebaute Grundstücke nur mit Zustimmung der Eigentümer in das Verfahren einbezogen werden konnten, muß man sich wundern, daß dennoch in vielen Dörfern durchgreifende Sanierungsmaßnahmen vorgenommen wurden“ (OSTHOFF, 1967, S. 15).

153 Von 1868–1883 wurden in den preußischen Provinzen ca. 450 000 Baugrundstücke neugeordnet, wobei 30 000 Flurstücke der Dorferweiterung dienten. Von 1895–1908 werden knapp 6 000 ha Bauflächen ausgewiesen, mehrheitlich (80 %) in städtischen Gemeinden (GEUENICH, 1986, S. 18; LINKE, 1996, S. 112–113).

Unterstützung zur Gemeindeentwicklung (Abb. 2-10 u. 2-11).

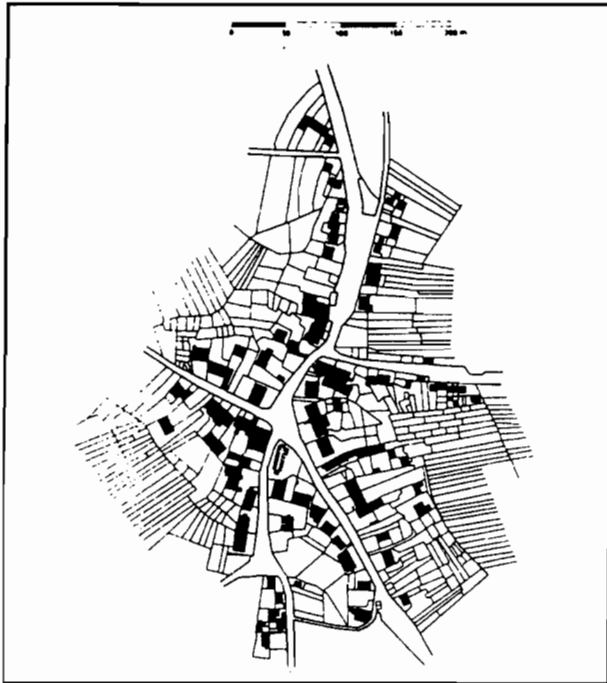


Abb. 2-10: Flurbereinigung Hundheim, ehem. Kreis Bernkastel; Planausführung 1909, alter Zustand (aus: OSTHOFF, 1967, Abb. 1)

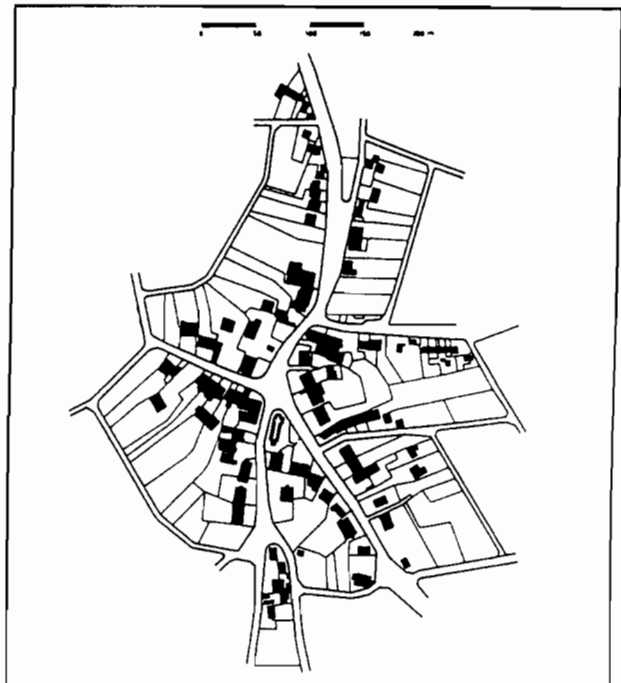


Abb. 2-11: Flurbereinigung Hundheim, ehem. Kreis Bernkastel; Planausführung 1909, neuer Zustand 1912 (OSTHOFF, 1967, Abb. 2)

Die preußischen Landeskulturbehörden konnten zum Teil auch in den angrenzenden Ländern ihr ausgereiftes Instrumentarium einsetzen.<sup>154</sup>

Mit dem „Gesetz, betreffend Maßnahmen der Hochwasser, Deich- und Vorflutverhältnisse an der oberen und mittleren Oder“ vom 12.08.1905 (Odergesetz) wird die Zusammenlegung für außer-agrarische Unternehmungen möglich<sup>155</sup> (WEISS, 1997, S. 217, 222). Damit ist der Vorläufer der Unternehmensflurbereinigung geschaffen. Die ländliche Bodenordnung, bisher mit wenigen Ausnahmen ein rein agrarisches Förderinstrument, wird nun auch im Staatsinteresse und nicht mehr allein für Individualinteressen eingesetzt.

Wegen des Sinkens des deutschen Bevölkerungsanteils in den östlichen Provinzen, insbesondere durch Freisetzung von Arbeitskräften infolge Intensivierung der großen landwirtschaftlichen Betriebe, wird aus politischen Gründen die Innere Kolonisation<sup>156</sup> gefördert.<sup>157</sup> War dort bereits 1845

154 Aufgrund des Staatsvertrags vom 22.04.1907 waren die preußischen Landeskulturbehörden z. B. auch in Sachsen-Coburg tätig. Nach der Vereinigung Coburgs mit dem Freistaat Bayern im Jahre 1920, wurden die begonnenen Verfahren im nunmehr bayerischen Gebiet noch durch Preußen zu Ende geführt. Die Regelung erfolgte ebenfalls durch Staatsvertrag der Freistaaten Preußen und Bayern vom 14.07./15.09.1922. Aus einem Zitat aus der „Denkschrift über die Tätigkeit der Preußischen Landeskulturbehörden im Gebiet des ehemaligen Herzogtums Sachsen-Coburg“ geht hervor, daß auch hier Gemeindeentwicklung betrieben wurde: „Ein bemerkenswerter Erfolg ist in der Zusammenlegungssache von Rodach, einer aufstrebenden Industriestadt, insofern festzustellen, als hier ca. 30 ha Bauland und ca. 5 km Straßengelände im Zusammenlegungsverfahren geschaffen wurden“ (Landeskulturamt Merseburg, 1930, S. 11).

155 Grundlage für das Odergesetz und für die nachfolgenden spezialgesetzlichen Regelungen zur Unterstützung wasserbaulicher Großprojekte in Preußen bildet das „Gesetz, betreffend den Bau neuer Schiffahrtskanäle und die Verbesserung vorhandener Schiffahrtsstraßen“ vom 09.07.1886 (WEISS, 1997, S. 218).

156 „Innere Kolonisation ist eine durch planmäßige Bauernsiedlung erstrebte Verdichtung der ländlichen Bevölkerung im heimischen Machtbereich aus sozialen, wirtschafts- und bevölkerungspolitischen Gründen“ (LACHENMAIER, F.: Gesellschaft der Inneren Kolonisation, 1962; zit. in: SCHREINER, 1975a, S. 301). Sie ist als Pendant zur imperialistischen Äußerer Kolonisation zu sehen. (SCHREINER, 1975a, S. 301).

157 ISTELE (1993, S. 2) erblickt hier „die Anfänge einer flächendeckenden, auch die ländlichen Räume einbeziehenden Landesplanung“.

die Gründung neuer Ansiedlungen durch Gesetz geregelt worden, so wurde mit dem „Gesetz betr. Förderung der Ansiedlung in den Provinzen Westpreußen und Posen“ von 1886 gleichzeitig eine „besondere Behörde, die Ansiedlungskommission“, eingerichtet. Trotz enormer Anstrengungen „auf deutscher Seite überwiegt die polnische Parzellierungstätigkeit“, so daß das novellierte Ansiedlungsgesetz von 1904 „die Errichtung polnischer Kleinsiedlungen untersagt“ (BOHTE, 1976, S. 30). Zur allgemeinen Förderung der ländlichen Siedlung wurde 1890 durch das „Gesetz über Rentengüter“<sup>158</sup> die Rentengutsgesetzgebung in ganz Preußen eingeführt, nachdem bereits das Ablösungsgesetz von 1850 die Gründung eines Rentenguts mit Einschränkungen vorsah. Das Gesetz von 1891 erweiterte die staatliche Mitwirkung. Der zugehörige Ausführungserlaß von 1891 nannte neben der Schaffung seßhafter Landarbeiter auch die Mehrung des kleineren und mittleren Bauernstandes als Ziel. Die mit dieser „wirtschaftlich wie sozial“ bedeutenden Aufgabe befaßten Landeskulturbehörden konnten die Bildung von Rentengütern nicht nur durch Parzellierung, sondern auch durch Konsolidation herbeiführen. Durch Innere Kolonisation wurden in Preußen von 1886 bis 1919 insgesamt über 45 000 Siedlerstellen mit über einer ½ Mio. ha Fläche eingerichtet (BOHTE, 1976, S. 31; WEISS, 1996b, S. 288–289).

### **Preußische Provinzen:**

#### **Rheinprovinz**

Bereits vor der Vereinigung mit Preußen im Jahr 1815 erfolgte nach französischem Recht<sup>159</sup> die Bauernbefreiung. Nach der rheinischen GTO von 1851 konnten jedoch kaum Grundstücksarrondierungen durchgeführt werden, da „kein Eigentümer zur Umlegung solcher Grundstücke gezwungen werden“ konnte (BERKENBUSCH, 1972, S. 79). 1869 wurde nur für einen Bezirk ein Zusammenlegungsgesetz verabschiedet, so daß man 1885 das „Gesetz, betreffend die Zusammenlegung der Grundstücke im Geltungsgebiet des rheinischen Rechts“ erließ (BERKENBUSCH, 1972, S. 128–129).

#### **Schleswig und Holstein**

Nach dem preußischen Erwerb war durch die dänischen Verkoppelungsgesetzgebung von 1766 und 1771 ein im Vergleich zum übrigen Deutschland hoher Arrondierungsgrad erreicht; es lagen dennoch „vielfach kulturschädliche Dienstbarkeiten vor“ (BERKENBUSCH, 1972, S. 130). Die „Unmöglichkeit, eine Verkoppelung als selbständige Landeskulturmaßnahme zu beantragen,“ erforderten den Erlaß des „Gesetzes, betreffend die Ablösung der Servitude, die Teilung der Gemeinheiten und die Zusammenlegung der Grundstücke für die Provinz Schleswig-Holstein mit Ausschluß des Kreises Lauenburg“ von 1876 (BERKENBUSCH, 1972, S. 131).

### **Süddeutschland:**

#### **Baden**

1878 wurden Kulturinspektionen eingerichtet, „die bemerkenswerterweise für Zusammenlegungen, Anlage von Feldwegen und für Meliorationen zuständig sind“ (BOHTE, 1976, S. 75). Das „Gesetz, die Verbesserung der Feldeinteilung betreffend“ von 1886, zeigte nur geringe Erfolge aufgrund der hohen Zustimmungsverhältnisse (BERKENBUSCH, 1972, S. 145).

---

158 „Als Rentengut bezeichnet man ein Grundstück, das gegen Übernahme einer festen Geldrente einschließlich gewisser Ablöseregeln erworben wird. Der Rentengutserwerber wird Eigentümer“ (WEISS, 1996a, S. 286–287).

159 Der frz. Code rural von 1791 sah die Freiheit des Grundeigentums, Beseitigung des Flurzwangs und Befreiung der Wiesen und Äcker von der Koppel- und Stoppelweide anderer Grundeigentümer durch Einfriedung der Ländereien gegen Aufgabe des eigenen Rechts an der gemeinen Weide vor (BERKENBUSCH, 1972, S. 78).

## Bayern

Das „Gesetz, die Flurbereinigung<sup>160</sup> betreffend“, vom 29.05.1886, geändert am 09.06.1899,<sup>161</sup> erfuhr durch weitgehende Vereinfachungen und Verbesserungen gegenüber dem Gesetz von 1861 große praktische Bedeutung.<sup>162</sup> Das Gesetz sah „die Zusammenlegung von Grundstücken“ und „gleichzeitig die Regelung von Feldwegen zum Zwecke einer besseren Benützung von Grund und Boden“ vor<sup>163</sup> (STRÖSSNER, 1986a, S. 51). Doch „man war noch nicht so sehr wie heute [Anm.: 1955] darauf bedacht, geschlossene Wirtschaftsgebiete zu bereinigen ...“; „man begnügte sich damit, die hauptsächlichen Mängel zu beseitigen und verzichtete auf eine umfassende Neuordnung der ländlichen Fluren“ (ZAPF, 1955, S. 59).

## Hessen

Das Zusammenlegungsgesetz des ehem. Großherzogtums Hessen von 1857 wurde abgelöst durch das Gesetz von 1871, das geringere Beteiligtenzustimmung erforderte. Doch erst das „Gesetz, die Gewinn- und Parzellenvermessung betreffend“ von 1884, wiederum wurde die Einleitung vereinfacht, war von umfangreichen Feldbereinigungsaktivitäten gekrönt. Die Grundeigentümer wurden dabei in der „Bereinigungsgesellschaft“, die zugleich Eigentümerin der „Massegrundstücke“ war, zusammengefaßt (BERKENBUSCH, 1972, S. 147–148). Durch das „Gesetz, betreffend die Landeskulturgenossenschaften“ von 1887 wurde die Möglichkeit der Kreditsicherung geschaffen (QUADFLIEG, 1989, Einl. B, RdNr. 16).

## Württemberg

1886 erließ das Königreich Württemberg das „Gesetz, betreffend die Feldbereinigung“, „dessen Schwerpunkt eindeutig auf einer Neuordnung der Wegverhältnisse lag“ und eingeleitet werden konnte, wenn mehr als die Hälfte nach Kopf und Grundsteuer dafür stimmten. Die zur Verfahrensausführung gebildete Vollzugskommission<sup>164</sup>, bestehend aus einem Vorsitzenden, einem Feldmesser und drei Landwirten, vertrat das „Unternehmen“ und die „gemeinsame Kasse“ nach außen. Der geringe Arrondierungserfolg war auf die zu geringe Möglichkeit der Zwangsausübung zurückzuführen (BERKENBUSCH, 1972, S. 155).

## Exkurs: Österreich

Nach diversen Anläufen wurden drei Reichsrahmengesetze über „die Zusammenlegungen landwirtschaftlicher Grundstücke“ (Kommassationsgesetz), „die Teilungen und Regulierungen gemeinschaftlicher Grundstücke“ und „die Bereinigung des Waldlandes von fremden Enklaven und die Arrondierungen der Waldgrenzen“ (sog. klassische „Agrarische Operationen“) am 07.06.1883 verabschiedet (PROKSCH, 1940, S. 67; GEYER, 1985, S. 79; GEYER, 1986, S. 61). Lediglich in Niederösterreich, das 1886 das erste Ausführungsgesetz für Zusammenlegung erließ, erlangte die Zusammenlegung eine bedeutende Anwendung bis zum Ende der Donaumonarchie im Jahre 1918 (GEYER, 1985, S. 81).

160 Erstmals wurde mit diesem Gesetz die Bezeichnung „Flurbereinigung“ eingeführt und verwendet „als Sammelbegriff für alle bisher gebräuchlichen Arten der Zusammenlegung“ (ABB, 1975, S. 120).

161 Die Novelle wurde durch Einführung des BGB erforderlich, wobei man „auch einige aus der Erfahrung der letzten Jahre geschöpften Neuerungen einführen konnte“ (ABB, 1975, S. 120).

162 Das Gesetz von 1886 „... brachte vor allem weitherzigere Bestimmungen über die zwangsweise Teilnahme von Beteiligten, betraute eine eigene zentrale Behörde mit der ausschließlichen Leitung und Durchführung von Flurbereinigungen bei Vereinfachung des Verfahrens und kam den Beteiligten weitgehend entgegen durch vorschubweise Gewährung vieler Kosten, sicherte ihnen ausgiebigste Gebührenfreiheit und wesentliche Kostennachlässe“ (WEISS, 1913, S. 4).

163 Die geringe Konkretisierung des Zwecks ist insbesondere auf das damalige Selbstverständnis eines überwiegend agrarisch geprägten Landes zurückzuführen, nicht auf eine umfassende Betrachtungsweise (vgl. MAGEL, 1986, S. 101).

164 Die Leitung der Feldbereinigungsarbeiten oblag der 1817 gegründeten Zentralstelle für Landwirtschaft. Ihr unterstanden die Vermessungsämter für Feldbereinigung (BOHTE, 1976, S. 75).

### 2.3 Kriege und Krisen – Ausreifung der Instrumentarien zur Landentwicklung zwischen den Weltkriegen (1914–1945)

Die Geschehnisse infolge des Ersten Weltkriegs und der Niederlage Deutschlands setzten Kräfte frei, die starke gesellschaftspolitische und wirtschaftliche Änderungen auslösten:

1. Revolution, Ende der Monarchie und Übergang zu labilen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen in der Weimarer Republik, die schließlich daran zerbrach.
2. Das Bevölkerungswachstum hatte sich durch den Krieg stark verlangsamt, die Vergrößerung stabilisierte sich.
3. Die rasant verlaufende Stadtausdehnung und Stadterweiterung der Gründerjahre endete; soziale Aspekte rückten in den Vordergrund, z. B. die Bekämpfung der enormen Wohnungsnot und Förderung der Eigentumsstreuung.
4. Die Sozialbindung des Eigentumsrechts nahm in der Weimarer Zeit deutlich zu.<sup>165</sup>

Der Zeitraum wurde durch politische Ereignisse geprägt und zerfällt zwischen den Weltkriegen wirtschaftlich und gesellschaftspolitisch in zwei deutlich zu trennende Teile: Erster Weltkrieg und durch die Kriegsfolgen gekennzeichnete demokratischen Weimarer Republik (1914–1933) sowie die Zeit der NS-Diktatur (1933–1945) mit einer Phase wirtschaftlichen Aufschwungs in der ersten Zeithälfte und dem Ende in der Katastrophe durch den Zweiten Weltkrieg.

#### Allgemeine Entwicklung

Der Erste Weltkrieg erforderte eine Umstellung auf Kriegswirtschaft. Problematisch wurde neben der sinkenden Zahl von Arbeitskräften infolge Einberufung die Finanzierung der Kriegsausgaben und die Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung mit Rohstoffen und Nahrungsmitteln; letztere stark beeinträchtigt vor allem durch die Blockade der Kriegsgegner (HENNING, 1991, S. 32–39).

Das Ende des Krieges „beseitigte keineswegs die mit dem Krieg zusammenhängenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme, die die Nachkriegsjahre prägten und im Jahr 1923 in der Ruhrgebietsbesetzung wegen ausstehender Reparationsleistungen und galoppierender Inflation gipfelten. Der Umbau zur Kriegswirtschaft und die Folgen des verlorenen Krieges (u. a. fehlende Investitionen, verlorengegangene Absatzgebiete, Gebietsabtretungen und Flüchtlingsströme, Wiedergutmachung und Inflation) verhinderten ein Anknüpfen an die Wirtschaftsentwicklung der Vorkriegssituation (HENNING, 1991, S. 51–66). Erst durch Währungsreform, Zustrom von ausländischem Kapital und vorübergehend abgeschwächter Reparationsleistungen kam es zu einer positiven wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung ab 1924 (HENNING, 1991, S. 76). Der Vorkriegsstand war hinsichtlich der Wirtschaftskraft zu ca. 95 % erreicht, als die labile deutsche Wirtschaftslage – „Konjunktur auf Borg“ –, eingeleitet durch massive Kursverluste im Herbst 1929, in eine bis 1933 andauernde Krise der Weltwirtschaft glitt (HENNING, 1991, S. 90–91). Die Arbeitslosenzahl stieg auf über 6 Mill. an. „Die negativen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit und der Kurzarbeit wurden noch durch sinkende Reallöhne verstärkt (HENNING, 1991, S. 97).

Der primäre Sektor konnte sich ab 1923 wieder erholen und erreichte vor der Weltwirtschaftskrise annähernd wieder Vorkriegsniveau (HENNING, 1991, S. 117). Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wurde von den außerwirtschaftlichen Ereignissen (s. o.) geprägt. Der Sekundärsektor jedoch wurde davon am stärksten beeinflusst und unterlag einem starken Strukturwandel hin zu größeren wirtschaftlichen Einheiten mit einer dadurch stärkeren Krisenanfälligkeit, wie sich

<sup>165</sup> Aufbauend auf der Institutsgarantie des Eigentumsbegriffs nach Art. 153 der Weimarer Reichsverfassung „erweiterten Lehre und Rechtsprechung den Begriff des geschützten Eigentums und den bis dahin ebenfalls enger verstandenen Enteignungsbegriff“ (LINKE, 1996, S. 78). Mehrere Gesetze, z. B. Reichssiedlungs-, Reichsheimstättengesetz, Erbbaurecht, waren sichtbarer Ausdruck einer sozialeren Eigentumsauffassung.

in der Weltwirtschaftskrise zeigte (HENNING, 1991, S. 105, 108–109). Die breite Bevölkerung litt am stärksten unter den Folgen der Arbeitslosigkeit. Durch Pläne (*Papen-, Schleicherplan*)<sup>166</sup> auf Grundlage der Notverordnung vom 4.9.1932 sollte die Wirtschaft wieder angekurbelt und die Arbeitslosigkeit verringert werden. Die Wirkung der Maßnahmen waren nicht mehr ausschlaggebend; die labilen politischen Verhältnisse, die extremen Parteien, insbes. die NSDAP, wuchsen in der Weltwirtschaftskrise und verunsicherten das Investitionsklima. Der staatliche Mitteleinsatz hingegen war aber zu gering<sup>167</sup> (HENNING, 1991, S. 136–139). Die letzte Regierung der Weimarer Republik, das Kabinett *Brüning*, scheiterte schließlich auch an der Frage der Ostsiedlung (s. u.).

Mit der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten wurde eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung verwirklicht, deren Grundzüge „uneinheitlich und daher nur schwer zu schematisieren“ sind (HENNING, 1991, S. 144). Die Hervorhebung des Berufsstandes und die Bereitschaft der Bevölkerungsmehrheit<sup>168</sup>, „sich in die neue Ordnung einzufügen“, waren die maßgebenden Faktoren der nationalsozialistischen Wirtschafts- und Sozialpolitik (HENNING, 1991, S. 147). Die NSDAP war in der Lage, „innerhalb kurzer Zeit der Konjunktur einen entscheidenden Impuls geben“, da sie bereits auf begonnene Maßnahmen aufbauen konnte und diese mit einem Arbeitsbeschaffungsprogramm ergänzte (HENNING, 1991, S. 149). Ab 1935 bis 1939 gingen die Impulse für die konjunkturelle Entwicklung von den erhöhten Militärausgaben für die Wiederaufrüstung aus<sup>169</sup> (HENNING, 1991, S. 154, 157). Die Wirtschaft war mit Beginn des Krieges im September 1939 infolge Aufrüstung und Autarkiemaßnahmen bereits weiter zur Kriegswirtschaft entwickelt als in anderen Ländern. Der Übergang zur eigentlichen Kriegswirtschaft erfolgte aber erst ab 1942 (HENNING, 1991, S. 175–177). „Im Mai 1945 war die Wirtschaft Deutschlands auf einem Tiefpunkt angelangt, der nur mit wenigen Katastrophen früherer Jahrhunderte vergleichbar ist“ (HENNING, 1991, S. 183).

### Entwicklung im Agrarbereich und auf dem Lande

Auch agrarpolitisch sind die genannten zwei Epochen deutlich zu trennen. Die erste, die bis zum Ende der Weimarer Republik reicht, hatte Siedlungsbestrebungen nach dem Ersten Weltkrieg zum Schwerpunkt, um die Flüchtlinge aus den verloren gegangenen Gebieten unterzubringen, aber auch um Heimstätten für breite Bevölkerungsgruppen zu schaffen. Die zweite Hälfte unter dem Nationalsozialismus war vor allem durch Ideologisierung des Bauernstandes („Blut und Boden“) und von Autarkiebestrebungen gekennzeichnet; Agrarpolitik war sowohl Teil der Wirtschafts- als auch der ideologiedominierten Gesellschaftspolitik (HENNING, 1991, S. 165).

Die Landwirtschaft hatte durch den Ersten Weltkrieg einen Produktionseinbruch von ca. 30 % erlitten, der erst zehn Jahre nach Kriegsende wieder ausgeglichen werden konnte. Die katastrophale Ernährungslage während und nach dem Ersten Weltkrieg, die „durch die Agrarschutzpolitik angeblich angestrebte Autarkie war also nicht erreicht worden“ (HENNING, 1988, S. 177),

166 Die Pläne, nach den jeweiligen Reichskanzlern benannt, sahen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (wasserbauliche Maßnahmen, Hausrenovierungen usw.), Steuergutscheine für Steuerschuldner und Kredite vor (HENNING, 1991, S. 138–139).

167 Die Nationalsozialisten tätigten die „entscheidende Finanzierung über eine Ausdehnung der Staatsverschuldung“ mit der Zielrichtung der Aufrüstung und des Expansionskrieges (HENNING, 1991, S. 140).

168 „Im Prinzip lebte der Nationalsozialismus ... von der Bereitschaft breiter Bevölkerungsschichten ... und von der Improvisation, die zahlreiche Planungslücken und Fehlplanungen unschädlich machte. Die Diktatur ließ dem einzelnen zum beiderseitigen Vorteil häufig einen großen Freiraum“ (HENNING, 1991, S. 148–149).

169 „Das öffentliche Finanzwesen war im Zusammenhang mit der Finanzierung des wirtschaftlichen Aufschwunges von 1933 bis 1939 durch eine zunehmende Staatsverschuldung gekennzeichnet“ (HENNING, 1991, S. 170). Die Verschuldung war durch Anstieg der Steuereinnahmen von 1933 bis 1938 um das Dreifache auf 18 Mrd. RM noch unbedenklich und „durch die Arbeitsbeschaffung gerechtfertigt“. Die Verwendung eines Großteils dieser Mittel zu Rüstungszwecken zeigte jedoch bereits deutlich die kriegerische Zielrichtung der Nationalsozialisten (HENNING, 1991, S. 171–172).

sorgte für einen Aufschwung im ländlichen Siedlungswesen<sup>170</sup> und in der Flurbereinigung<sup>171</sup> mit dem Hauptziel, die landwirtschaftliche Produktion zu steigern. Daneben wurde eine Agrarschutz-zoll- und Agrarsubventionspolitik betrieben, die insgesamt zu einer Stabilisierung der Agrarstruktur beitrugen (HENNING, 1988, S. 198, 207).

Trotz der finanziellen Unterstützung durch das Reich „bleibt der Stand der Bodenverbesserungen, der Moor- und Heidekulturen landeskulturell nicht befriedigend“ (BOHTE, 1976, S. 45). Ab 1929 setzte eine verhaltene Motorisierung und Mechanisierung in der Landwirtschaft durch die Einführung des Schleppers ein (SCHLÖGL, 1954, S. 32). Zwischen 1928 und 1938 stagnierte die Produktion landwirtschaftlicher Güter (HENNING, 1988, S. 14–15). Zur Produktionssteigerung bemühte man sich, verstärkt ab 1933, die Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen zu intensivieren und die nutzbaren Flächen durch Ödlandkultivierung und Neulandgewinnung auszuweiten.<sup>172</sup> Neben der teilweisen Erhöhung der Agrarpreise, insbesondere ab 1937, Ausdehnung der wirtschaftlichen Beratungstätigkeit, Förderung des Düngemittelverbrauchs durch Senkung der Düngemittelpreise, Intensivierung durch Anbau ertragreicherer Früchte und Intensivierung durch Umbrechen von Grünland wurde die „Verbesserung der inneren Verkehrslage der einzelnen Betriebe durch Flurbereinigung“ als geeignete Maßnahme betrachtet. „Das Ergebnis dieser Bemühungen war recht mager“. Die Agrarproduktion stieg nämlich von 1933 bis 1939 nur um weniger als 10 % (HENNING, 1991, S. 167). Im Sommer 1939 schien es aufgrund der weltweit anwachsenden Agrarproduktion zu einer Weltagrarkrise zu kommen. „Der Beginn des Zweiten Weltkriegs führte aufgrund der weltweiten Hortungskäufe und der bald folgenden Produktionsausfälle zu einer erheblichen und fast 20 Jahre anhaltenden Nahrungsmittelknappheit“ (HENNING, 1991, S. 168). Im Zweiten Weltkrieg wirkte sich die sinkende deutsche Agrarproduktion zunächst nicht so stark aus wie im Ersten Weltkrieg, weil der Rückgang durch Einführen aus den besetzten Gebieten ausgeglichen wurde (HENNING, 1988, S. 14–15). Erst ab Herbst 1944, besonders aber in den Nachkriegsjahren 1946/47, kam es zu einer gravierenden Nahrungsmittelknappheit (HENNING, 1991, S. 178).

Der agrarische Bereich, das Dorf und das flache Land waren insgesamt einem relativ geringen Wandel ausgesetzt. So konnte z. B. das ländliche Handwerk, dessen Existenz durch die Fabrikarbeit existentiell bedroht schien, seine Position zwischen den Weltkriegen behaupten (HENKEL, 1995, S. 158–159).

---

170 „Durch Innere Kolonisation mußten äußere Landverluste ausgeglichen werden“ (KUNTZE, 1971, S. 262).

171 „Die Flurbereinigung war ... nach dem Ersten Weltkrieg für die westdeutsche Landwirtschaft eine genauso wichtige staatspolitische Aufgabe wie die ländliche Siedlung für die ostdeutsche Landwirtschaft“ (Meinung BOYENS; zit. in SCHREINER, 1975a, S. 308).

172 „Die durchschnittliche jährliche Neulandgewinnung für Siedlungszwecke konnte durch den Einsatz des Arbeitsdienstes um etwa das Fünffache gegenüber den Leistungen der Weimarer Republik gesteigert werden“ (SCHREINER, 1975a, S. 307).

### 2.3.1 Ländliche Siedlung und Flurbereinigung in der Kriegs- und Nachkriegszeit (1914–1933)

#### Ländliche Siedlung

Wegen des hohen Stellenwertes der ländlichen Siedlung erließ die Reichsregierung bereits am 29.01.1919 eine Verordnung zur Beschaffung von landwirtschaftlichem Siedlungsland, das bereits wesentliche Inhalte des am 11.08.1919 durch die Nationalversammlung verabschiedeten Reichssiedlungsgesetzes<sup>173</sup> enthielt. Die bevölkerungs-, sozialpolitische und ökonomische Aufgabe des Gesetzes sollte durch „ein großzügiges und planmäßiges Ansiedlungswerk im Osten und in den Hochmooren und Ödlandbezirken“ bewältigt werden, u. a. durch Gründung gemeinnütziger Siedlungsunternehmen, eigenes Enteignungsrecht bei Moor- und Ödland und gesetzliches Vorkaufsrecht der Siedlungsunternehmen zum Landerwerb. Ergänzt wurde die landwirtschaftliche Siedlung durch das Gesetz über wirtschaftliche Hilfe für Ostpreußen von 1929, das Osthilfegesetz von 1931 und schließlich durch die Notverordnung vom 15.12.1932 (BOHTE, 1976, S. 35). Für die Landaufbringung sollten vor allem staatlicher Domänenbesitz und Güter über 100 ha Größe Sorge tragen (BOHTE, 1976, S. 36).

Das Ergebnis wurde maßgeblich beeinträchtigt durch die materielle Mangellage der Nachkriegszeit, durch Inflation, unzureichende Finanzierung<sup>174</sup> und schließlich durch die Weltwirtschaftskrise ab 1929. Die Siedlungsfrage blieb politischer Zankapfel (BOHTE, 1976, S. 38). „Viel zu einseitig agrarisch wird bis zuletzt die ländliche Siedlung im Osten als Einzelmaßnahme ... gesehen“ (BOHTE, 1976, S. 39). 1932 kam es zum Sturz der Regierung BRÜNING, vordergründig wegen der Ostsiedlungsfrage,<sup>175</sup> mit der Verunsicherung des gesamten politischen Lebens bis zur „Macht-ergreifung“ durch die Nationalsozialisten.

Die Bestrebungen im Jahre 1932, ländliche Siedlung mit wirtschaftspolitischen und landesplanerischen Gesichtspunkten zu verbinden, wurden nicht mehr verwirklicht (BOHTE, 1976, S. 39).

Zwar kam es zu Teilerfolgen bei Aufstockung und Neusiedlung, von 1919–1932 wurden v. a. in Ostdeutschland 57 457 Neusiedlerstellen mit 600 000 ha geschaffen bei einem Flächenerwerb für Siedlungszwecke von insgesamt 940 000 ha (BOHTE, 1976, S. 39). Insgesamt war aber der Erfolg der Siedlungspolitik nicht sehr groß, da „1919 mit etwa 1 Mill. potentieller Siedler (Bauernsöhne und Landarbeiter) gerechnet“ wurde<sup>176</sup> (HENNING, 1988, S. 201).

#### Flurbereinigung

Infolge der kritischen Ernährungslage in und nach dem ersten Weltkrieg wurden „die Arbeiten zur Beseitigung der Flurzersplitterung verhältnismäßig schnell wieder aufgenommen“ (BOHTE, 1976, S. 40). In Bayern setzten staatliche Bestrebungen ein, die Flurbereinigung wegen ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung neu zu organisieren und auszubauen (ZAPF, 1955, S. 63). Unternehmen mit hohem Landbedarf wurden zunehmend mit der ländlichen Bodenordnung verknüpft. Wegen der volkswirtschaftlichen Dringlichkeit wurde das Offizialsystem eingeführt mit der Möglichkeit des Zwangs gegen Widerstrebende. Damit konnte die effiziente Anwendung der Flurbereinigung erheblich gesteigert werden (SCHARNBERG, 1964, S. 56).

173 Das Reichssiedlungsgesetz wurzelte in der Rentengütergesetzgebung des ausgehenden 19. Jh. und in der Tendenz der Umverteilung von Grund und Boden vom Großgrundbesitz an Bauern am Ende des Krieges, letzteres „als ein Instrument der Beruhigung eines Teiles der Bevölkerung“ („Hindenburg's Siedlungsversprechen“) (HENNING, 1991, S. 120).

174 Das Reichsgesetz regelte die Finanzierung nicht und überließ sie den Ländern. Wegen der mangelhaften Mittelbereitstellung gewährleistete das Reich ab 1926 Zwischenkredite (BOHTE, 1976, S. 36).

175 In den Detailfragen einer Ostsiedlungsnotverordnung, deren Entwurf „die Zwangsentziehung nicht mehr entschuldungsfähiger großer Güter zum Zweck der bäuerlichen Siedlung“ vorsah, kam es zum Zerwürfnis zwischen Hindenburg und dem Kabinett (KOLB, 1988, S. 132).

176 HENNING (1988, S. 202) sieht entscheidende Schwachstellen in der „Schwerfälligkeit des Siedlungsverfahrens“ und in der geringen Bodenbonität potentieller Hofstellen.



## Preußen

1919 wurde mit dem „Gesetz über die Landeskulturbehörden“ Organisation und Zuständigkeitsbereich der Landeskulturbehörden geändert, die Generalkommissionen wurden in Landeskulturämter, die Spezialkommissionen in Kulturämter umgewandelt bei gleichzeitiger Fachaufsicht durch den preußischen Landwirtschaftsminister. Erst damit waren die Voraussetzungen für die Vereinheitlichung der Umlegung in Preußen gegeben (BERKENBUSCH, 1972, S. 123, 178–179). Mit der Umlegungsordnung vom 21.09.1920 kam es schließlich zu einer einheitlichen Regelung für den gesamten preußischen Staat (BOHTE, 1968, S. 194) und zur Einführung des Amtsprinzips (BATZ, 1973, S. 212). Die neu hinzugekommene Regelung, „bei ländlichen Ortschaften die Ortslage oder einen Teil der Ortslage zum Verfahren zu ziehen,“ wenn die Mehrheit der von der Zuziehung betroffenen Grundstückseigentümer nach Fläche einverstanden war, sorgte für eine erhebliche Zunahme der Ortsregulierungen in Umlegungsverfahren (OSTHOFF, 1967, S. 17; vgl. Beispiel Abb. 2-12 u. 2-13).

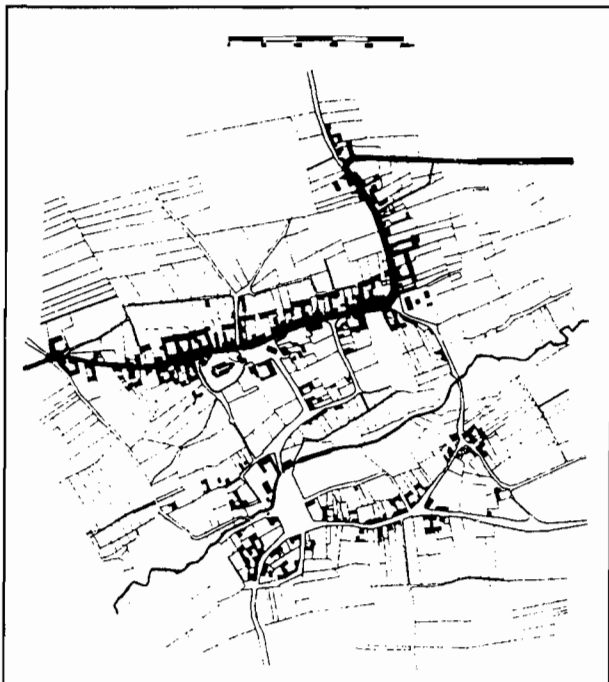


Abb. 2-12: Flurbereinigung Boslar, ehem. Kreis Jülich;  
Ortslage vor der Planausführung 1931  
(aus: OSTHOFF, 1967, Abb. 8)

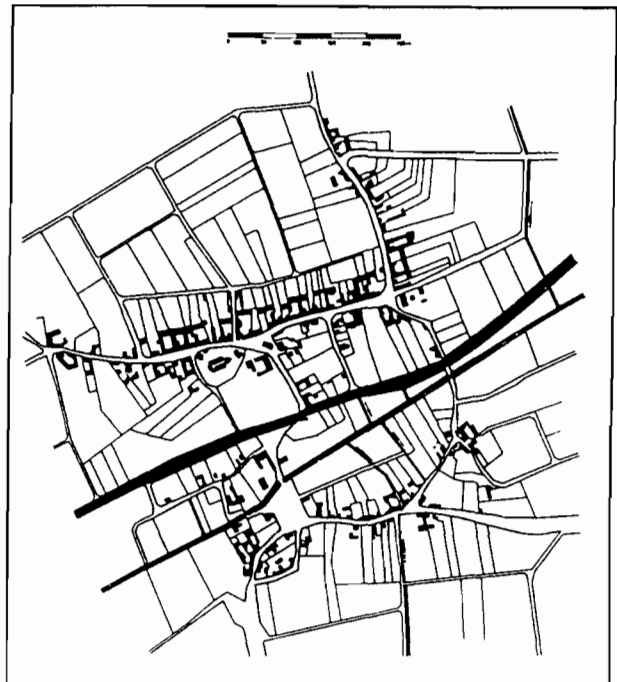


Abb. 2-13: Flurbereinigung Boslar, ehem. Kreis Jülich;  
Ortslage nach der Planausführung 1931  
(aus: OSTHOFF, 1967, Abb. 9)

Andererseits wurde der Einsatz der agrarischen Bodenordnung im städtebaulichen Bereich nach dem Erlaß des Preußischen Wohnungsgesetzes vom 28.03.1918 und der in den einzelnen Gemeinden dadurch möglich gewordenen Einführung der lex Adickes als Ortsgesetz in Frage gestellt. Durch Eingrenzung auf das Ziel „Verbesserung der Landeskultur“ (LINKE, 1996, S. 120–122; WEISS, 1996a, S. 166) wurde „die Anwendbarkeit der ländlichen Umlegung insbesondere auf großstädtischen Feldmarken eingeschränkt“, da nun die lex Adickes als lex specialis zwingend anzuwenden war (GEUENICH, 1986, S. 24–25; vgl. WEISS, 1996a, S. 165).

Das „Gesetz über das Staubecken von Ottmachau“ vom 15.06.1929 ermöglichte die Landbeschaffung für öffentliche Zwecke (BERKENBUSCH, 1972, S. 123). „Eine Verteilung des den Betroffenen entstehenden Landverlusts auf einen größeren Kreis von Eigentümern sah das Gesetz nicht vor“ (LINKE, 1996, S. 177). Als Vorläufer kann das „Gesetz betreffend Maßnahmen zur Regelung der Hochwasser-, Deich- und Vorflutverhältnisse an der oberen und mittleren Oder“ vom 12.08.1905 gelten, das erste Ansätze hierzu bietet (BOHTE, 1976, S. 40; vgl. QUADFLIEG, 1974, S. 29). „Diese Gesetzesreform rückte das öffentliche Interesse an der Umlegung in den Vordergrund“ wegen der wachsenden landeskulturellen Beeinträchtigungen

durch Infrastrukturmaßnahmen wie Kanal-, Deich-, Eisenbahn- und Straßenbau. Dazu wurden „neben der Bereinigung der Feldmark immer mehr Ortsregulierungen“ durchgeführt (QUADFLIEG, 1989; Einl. B, RdNr. 23).

Mit dem Gesetz zur Abänderung des preußischen Umlegungsrechts von 1934 wird „das ursprüngliche Einzelinteresse zugunsten öffentlicher Interessen völlig aufgegeben“ (BERKENBUSCH, 1972, S. 124) und das Amtsprinzip auf sämtliche Umlegungen ausgedehnt (QUADFLIEG, 1989, Einl. B, RdNr. 23).

Den Abschluß des preußischen Umlegungsrechts bildete das „Gesetz über die Gesamtheit der Umlegungsbeteiligten“ und „Gesetz zur Beschleunigung der Umlegung“ von 1935 (QUADFLIEG, 1989, Einl. B, RdNr. 23; BERKENBUSCH, 1972, S. 124).

### **Thüringen**

Bis zur Vereinigung der thüringischen Kleinstaaten im Jahre 1920 war das Bild bzgl. der landeskulturellen Maßnahmen sehr differenziert. Zahlreiche Gesetze in der Mitte des 19. Jh. befaßten sich mit Landeskulturmaßnahmen. Durch den preußisch-thüringischen Staatsvertrag von 1925 wurden die Zusammenlegungsarbeiten den preußischen Landeskulturbehörden übertragen und in mehreren Stufen bis 1936 an das preußische Umlegungsverfahren angeglichen (BERKENBUSCH, 1972, S. 140–141).

### **Hessen**

Mit dem „Gesetz, die Feldbereinigung betreffend“ von 1923 wurden die Antragsvoraussetzungen erleichtert. Es genügte nun die Minorität von 1/5 der Stimmen mit mindestens 1/5 der Fläche (SCHARNBERG, 1964, S. 57).

### **Baden**

Das „Gesetz über Feldbereinigung“ von 1931, angelehnt an die preußische Landeskulturgesetzgebung, löste das mangelhafte Gesetz von 1886 ab. Das Verfahren konnte von Wasser- und Straßendirektionen und von den obersten Flurbereinigungsbehörden eingeleitet und durchgeführt werden, sollten nicht mehr als zwei Drittel der Beteiligten gegen das Unternehmen stimmen (BERKENBUSCH, 1972, S. 145). Das geänderte Gesetz von 1933 führte schließlich das unumschränkte Amtsprinzip ein (BERKENBUSCH, 1972, S. 146).

### **Bayern**

Die an den Landtag gerichtete Denkschrift der Regierung vom 05.07.1920 empfahl eine Umstrukturierung und Dezentralisierung der Flurbereinigungsbehörden (BERKENBUSCH, 1972, S. 180). Zur anstehenden Neugestaltung des Flurbereinigungsrechts trat ein dringender Umstand, nämlich der geplante Ausbau des Mittleren Isarkanals (Abb. 2-14).<sup>177</sup> Zur Anlage dieses Flutkanals wurden landwirtschaftliche Flächen in großem Umfang benötigt. Erstmals wurde die Flurbereinigung in Bayern „zu einer Aufgabe herangezogen, die über den bisher gewohnten Rahmen wesentlich hinaus“ ging (ZAPF, 1955, S. 65). Dabei wurde erkannt, daß „nur die Flurbereinigung in der Lage ist, durch ein Ausgleichsverfahren die entstehenden Härten zu beseitigen oder zumindest zu mildern“ (ZAPF, 1955, S. 65). Besonders das pragmatische Vorgehen von Wirtschaft und Politik ist bemerkenswert. Das Änderungsgesetz vom 22.12.1921 wurde sofort bei mehreren Flurbereinigungsverfahren i. V. m. dem mittleren Isarausbau angewandt (ZAPF, 1955, S. 66; vgl. Abb. 2-15 und 2-16). Damit lag erstmalig innerhalb der deutschen Flurbereinigungsgesetzgebung eine

<sup>177</sup> „Die Mittlere Isar A.G. beantragte ..., gesetzliche Vorschriften zu erlassen, um Härten, sie sich aus dem freiwilligen oder zwangsweisen Grunderwerb ergaben, im Wege eines Flurbereinigungsverfahrens auszugleichen“ (ZAPF, 1955, S. 65). Wegen der Dringlichkeit wurden die Bestimmungen zu einem Ausgleichsverfahren, trotz des bereits vorliegenden Entwurfs für ein neues Flurbereinigungsgesetz mit darin enthaltenen Bestimmungen für ein Ausgleichsverfahren, als eigener Gesetzentwurf behandelt und 1921 als „Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes, die Flurbereinigung betreffend vom 29. Mai 1886/9. Juni 1899 verkündet“ (ZAPF, 1955, S. 65).

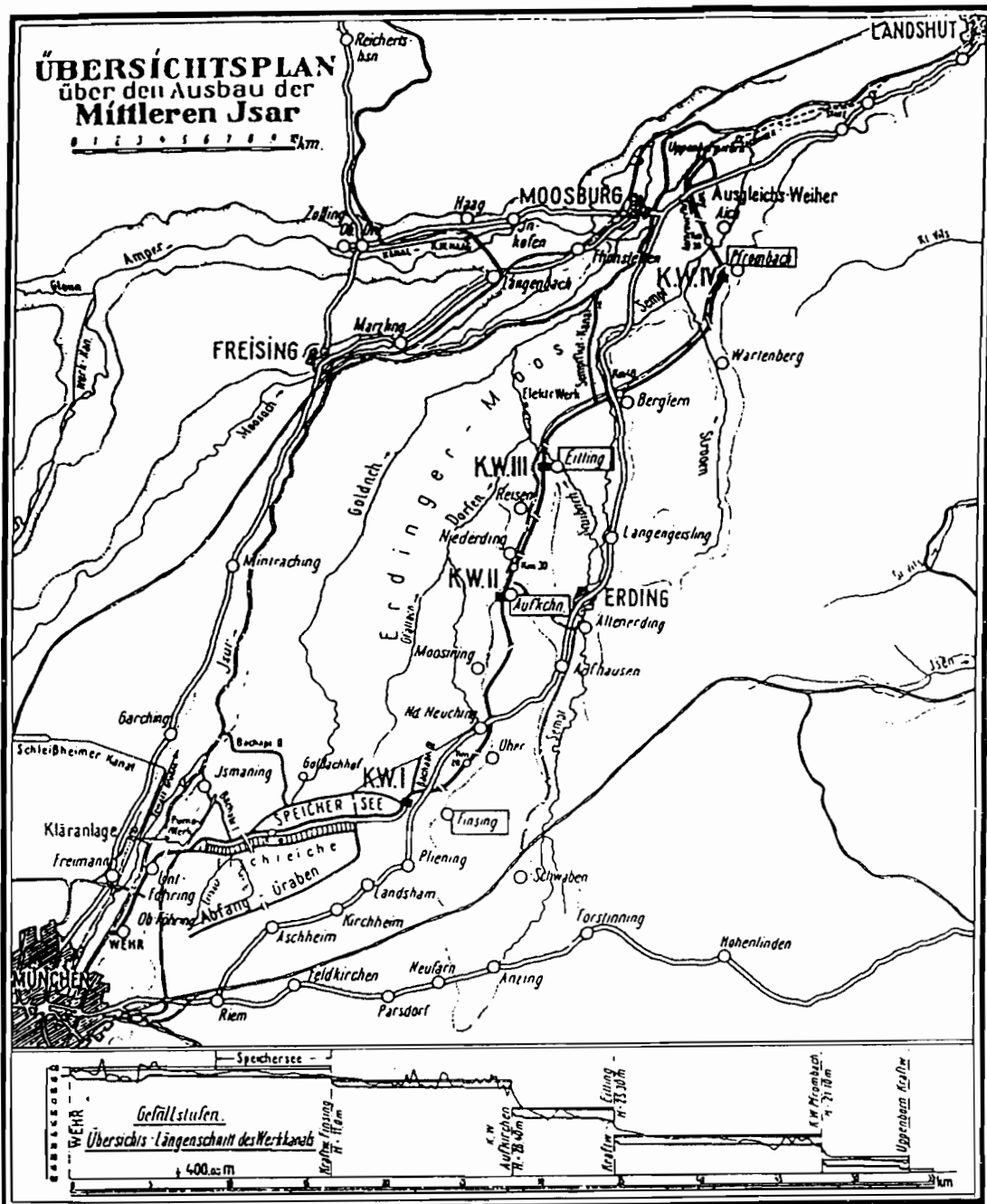


Abb. 2-14: Ausbau der Mittleren Isar – Übersichtsplan (aus: BERGNER, 1997, S. 15)

umfassende bodenordnerische Lösung zur Realisierung öffentlicher Maßnahmen mit großem Landbedarf vor, die durchaus mit den gegenwärtigen Regelungen im FlurbG vergleichbar sind.<sup>178</sup>

178 Die vorbildlichen gesetzlichen Bestimmungen des Ausgleichsverfahrens im bayerischen Flurbereinigungsgesetz sind nicht nur die ersten landesweit eine Unternehmensflurbereinigung regelnden Gesetzesparagrafen in einem deutschen Flurbereinigungsgesetz, sie werden auch durch einen effizienten Verfahrensablauf und eine breite Anwendungsmöglichkeit charakterisiert und sind durchaus mit den gegenwärtigen Regelungen des geltenden FlurbG vergleichbar. Das Ausgleichsverfahren konnte durchgeführt werden, wenn folgende Voraussetzungen gegeben waren (ZAPF, 1955, S. 65-66):

1. Vorliegen eines erheblichen Interesses des Staates oder der Allgemeinheit,
2. Grundabtretungen mußten in größerem Umfang erforderlich und für Betroffene von einschneidender Bedeutung sein,
3. der Ausgleich mußte im allgemeinen Interesse liegen, die Volksernährung sichern und gefährdete landwirtschaftliche Betriebe erhalten,
4. die Flurbereinigung mußte beschlossen und Antrag auf Durchführung des Ausgleichs gestellt sein.

Im Gegensatz zu den preußischen Regelungen galt die Minimierung des Eingriffs in die einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe durch Verteilung der Grundabtretungen „auf möglichst breite Schultern“ (ZAPF, 1955, S. 66) als wesentlicher Zweck des Ausgleichsverfahrens. Das Vermeiden existenzgefährdender Flächenverluste für die betroffenen Agrarbetriebe stand im Vordergrund des Ausgleichsverfahrens. Die Flurbereinigung wurde im Vergleich zur Enteignung bestimmter Grundstücke als milderes Mittel gesehen (vgl. STRÖSSNER, 1986b, S. 181–182).

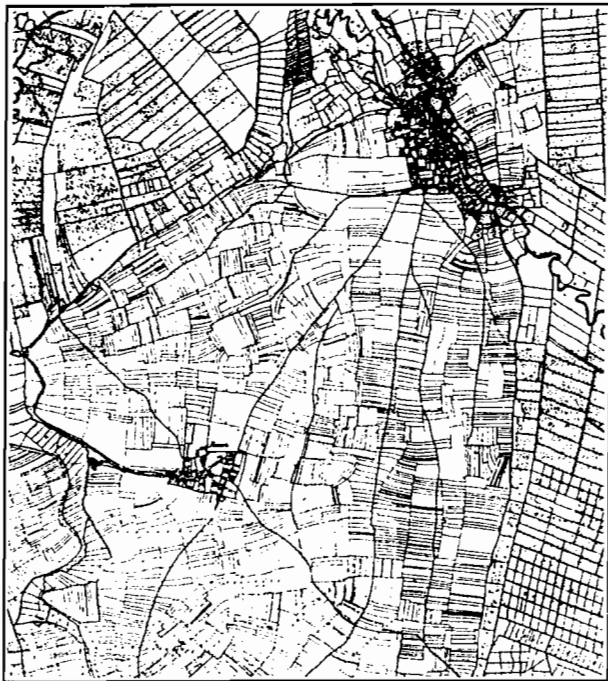


Abb. 2-15: Flurbereinigung Etting, Landkreis Erding; durchgeführt von 1922–1926: vorher (aus: BAYER. STMELF, 1986)

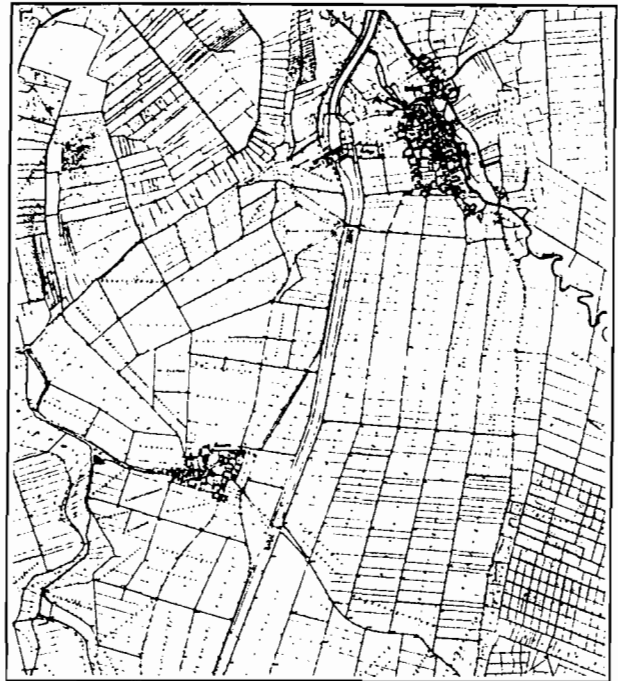


Abb. 2-16: Flurbereinigung Etting, Landkreis Erding; durchgeführt von 1922–1926: nachher (aus: BAYER. STMELF, 1986)

Das umfassend erneuerte Flurbereinigungsgesetz vom 05.08.1922<sup>179</sup> übernahm die Bestimmungen des Ausgleichsverfahrens vollständig (ZAPF, 1955, S. 68). Zweck des Ausgleichsverfahrens für große Anlagen mit erheblichem Flächenbedarf – es ist dabei vor allem „an die großen Kanalanlagen, z. B. Mittlere Isar, Donau-Main-Kanal“ gedacht, aber auch an „Anlagen, die nicht vom Staat errichtet werden“, aber „für die Allgemeinheit von wichtiger Bedeutung sind“ – war der Ausgleich von Härten infolge der „freiwilligen oder zwangsweisen Abgabe von Grund und Boden“ (SEUBELT, 1934, RdNr. 1 zu Art. 12, S. 85–86). In einem eigenen Abschnitt wurden u. a. die Erweiterung der Zwecke einer Flurbereinigungsgenossenschaft als Träger des Verfahrens (BATZ, 1973, S. 213), ein wesentliches Kennzeichen des bayerischen Flurbereinigungsrechts,<sup>180</sup> geregelt. Die erforderliche Mehrheit der Beteiligten für ein Verfahren wurde auf ein Drittel herabgestuft. In Verbindung mit einem Ausgleichsverfahren reichte die Zustimmung von einem Fünftel der Beteiligten aus (ZAPF, 1955, S. 68).

179 Das Bayerische Flurbereinigungsgesetz von 1922 (Art. 1) verstand unter „Flurbereinigungen ... Unternehmen, die durch Zusammenlegung von Grundstücken oder durch Regelung von Wegen, insbesondere von Feld- und Waldwegen, eine bessere landwirtschaftliche Benützung von Grund und Boden bezwecken.“ Im Vergleich zur Zweckbestimmung des Bayer. Flurbereinigungsgesetzes von 1886 hatte nun eine Konkretisierung durch Eingrenzung auf den erforderlichen landwirtschaftlichen Vorteil stattgefunden. Der Grund dürfte in der wirtschaftlichen und städtebaulichen Entwicklung Bayerns zu suchen sein. Durch die Bestimmungen zum Ausgleichsverfahren wurden aber auch erstmals Vorhaben im öffentlichen Interesse ermöglicht.

180 Auch BERKENBUSCH (1972, S. 154) sieht in der Entwicklung des bayerischen Flurbereinigungsrechts eine wesentlich stärkere Ausprägung genossenschaftlicher Züge im Vergleich zum preußischen Umlegungsrecht.

Das Flurbereinigungsgesetz von 1922 i. V. m. der Verwaltungsordnung vom 09.02.1923 schuf schließlich die Voraussetzung zur Dezentralisierung der bayerischen Flurbereinigungsbehörden. Aus dem Landesamt für Flurbereinigung entstanden Flurbereinigungsämter mit festem Dienstbezirk sowie ein Flurbereinigungsreferat am Landwirtschaftsministerium (BERKENBUSCH, 1972, S. 181).

Mehrere geringfügige Änderungen des Gesetzes, u. a. das Vereinfachungsgesetz vom 23.07.1931, welches das Enteignungsverfahren einheitlich regelte (ZAPF, 1955, S. 70–71) führten zur Neufassung des Flurbereinigungsgesetzes am 11.02.1932 mit der bedeutsamen Neuerung, gleichzeitig in mehreren benachbarten Gemeinden sog. „Gruppenunternehmungen“ durch geringere Mehrheiten herbeiführen zu können (SEUBELT, 1934, S. 10–11).

### **Württemberg**

Das Feldbereinigungsgesetz von 1931 führte die Anordnung von Amts wegen ein (SCHARNBERG, 1964, S. 57).

### **Exkurs: Landesplanerische Ansätze**

In den Verdichtungsräumen Berlin und Ruhrgebiet wurden 1910 erste landesplanerische Überlegungen laut. Durch das Gesetz über den Ruhrkohlenbezirk von 1920 erhielt die Landesplanung Auftrieb in Norddeutschland. „Für überwiegend ländliche Räume werden Landesplanungsstellen gegründet.“ 1925 im Münsterland, ab 1929 in größerem Rahmen im Sauerland, in Ostpreußen und in den Regierungsbezirken Frankfurt/Oder, Minden, Schleswig und Stade. Von staatlicher Seite wurde zu dieser Zeit noch keine Zuständigkeit erwogen (BOHTE, 1976, S. 45–46).

### **Städtebauliche Bodenordnung**

Vor dem Hintergrund der Kriegsfolgen, der Geldentwertung sowie der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Instabilität wurde das Wachstum der Städte in die Breite gebremst, es standen nunmehr Fragen zur Linderung der Wohnungsnot und anderer städtischer Mißstände zur Lösung an (HINTZSCHE, 1994, S. 307).

Mit der Einführung des Wohnungsgesetzes und der Einfügung der lex Adickes in das Fluchtliniengesetz erfuhr die städtebauliche Bodenordnung in Preußen eine starke Verbesserung und weite Verbreitung.<sup>181</sup> Weitere Länder zogen mit ihren Stadtplanungsinstrumenten nach, so z. B. Bayern mit dem „Gesetz über die Erschließung von Baugelände“ vom 04.07.1923<sup>182</sup> und Württemberg mit dem „Baulandgesetz“ vom 18.02.1926 (HINTZSCHE, 1994, S. 308). Das in der Weimarer Republik beabsichtigte einheitliche Reichsstädtebaugesetz konnte nicht mehr geschaffen werden (HINTZSCHE, 1994, S. 309).

181 „Die Umlegung als nichtenteignende Maßnahme, sondern als ein von Amts wegen durchgeführtes gesetzliches Tauschverfahren zur Landbeschaffung für örtliche Verkehrs- und Grünflächen sowie für die Zuschneidung nach Fluchtlinien- bzw. Bebauungsplan geeigneter Baugrundstücke setzte sich allgemein durch“ (HINTZSCHE, 1994, S. 308).

182 Das bayerische „Gesetz über die Erschließung von Baugelände“ erlaubte es der Gemeinde, bei einer Grundstücksumlegung bis zu 35 % der Fläche des eingelegten fremden Grundeigentums für Gemeinbedarfszwecke abzuschöpfen (ISTEL, 1993, S. 11).

## 2.3.2 Nationalsozialistische Umlegung und Raumordnung (1933–1945)

### Städtebauliche Entwicklung

Das „Gesetz zur Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten“ vom 22.09.1933, das Gedanken der preußischen Entwürfe eines Städtebaugesetzes aufnahm, „wollte ‚die Besiedlung des Bodens ordnen‘ und eine ‚geordnete Aufschließung der Wohnsiedlungsgebiete‘ erzielen“ (ISTEL, 1993, S. 69). Hierzu mußten Wirtschaftspläne – „Vorläufer des heutigen Flächennutzungsplans“ (HINTZSCHE, 1994, S. 309) – in denjenigen Wohnsiedlungsgebieten aufgestellt werden, in denen eine geordnete Besiedlung nicht mehr ermöglicht werden konnte, also insbesondere Gebiete mit hohem Siedlungsdruck. Die Grundstücksteilung war genehmigungspflichtig und sollte versagt werden, wenn die vorgesehene Bebauung dem Wirtschaftsplan zuwider läuft (ISTEL, 1993, S. 69–70). Schließlich sollte die ländliche Bodenordnung auch für städtebauliche Zwecke herangezogen werden.

### Maßnahmen mit landeskulturellem Inhalt

Das Reichserbhofgesetz vom 29.09.1933 sollte eine weitere Zersplitterung des bäuerlichen Besitzes „gegen die Erbunsitte der Realteilung“ (HILLEBRANDT, 1935, S. 27) verhindern.

Bereits ab 1933 wurde Arbeitsbeschaffung durch landeskulturelle und wasserwirtschaftliche Programme mit hoher Priorität betrieben. Ein Sofortprogramm des Reichskommissars für Arbeitsbeschaffung finanzierte zusätzlich Maßnahmen zur Bodenverbesserung. Ebenfalls noch 1933 wurde ein Sonderbeauftragter für Landeskultur mit weitreichenden Aufgaben bestellt, der u. a. Aufgaben der Koordinierung, hauptsächlich zwischen Kulturbauverwaltung und Reichsnährstand<sup>183</sup>, Planung, Finanzierung und Öffentlichkeitsarbeit wahrnehmen sollte. Seit 1934 war der Reichsnährstand „in die Landeskulturarbeiten eingeschaltet“, dem hauptsächlich die gutachterliche und betriebliche Betreuung von Bodenverbesserungen oblag (BOHTE, 1976, S. 49).

### Siedlung und Gesetz zur Neubildung deutschen Bauerntums

Das „Gesetz zur Neubildung deutschen Bauerntums“ vom 14.07.1933 hatte hauptsächlich die „Blut und Boden“-Ideologie<sup>184</sup> zur Zielsetzung. Siedlungspolitik wurde Reichsangelegenheit, wobei sie aber nur noch eine Nebenrolle spielte. Ab 1936 „versiegt das staatliche Interesse“ in Anbetracht vorrangiger Autarkiebestrebungen und propagierter „Erzeugungsschlacht“ (BOHTE, 1976, S. 47). Von 1933 bis 1941 wurden insgesamt 22 000 neue Siedlungen mit ca. 380 000 ha eingerichtet; im jährlichen Durchschnitt ca. 2 500 Höfe. Im Vergleich dazu wurden „trotz der Anlaufschwierigkeiten“ von 1919 bis 1932 pro Jahr fast 4 300 Höfe errichtet; „gemessen an der Siedlungstätigkeit der Weimarer Zeit war unter den Nationalsozialisten die Siedlungstätigkeit sogar zurückgegangen“ (HENNING, 1991, S. 166), denn „die Expansionspolitik stand im Vordergrund“ (HENNING, 1988, S. 215).

### Flurbereinigungsrechtliche Umlegung im öffentlichen Interesse

Durch den forcierten Bau der „Reichsautobahnen“<sup>185</sup> erhielt die Umlegungsgesetzgebung einen „Anstoß zur Weiterentwicklung“ (BOHTE, 1976, S. 47; vgl. WEISS, 1997, S. 227). Mit dem „Gesetz über die Errichtung eines Unternehmens »Reichsautobahnen«“ vom 27.06.1933 wurde

183 Der Reichsnährstand, per Gesetz vom 13.09.1933 gegründet, „umfaßte die Erzeuger, die Bearbeiter und Verarbeiter, ferner den Handel mit Agrarprodukten“ (HENNING, 1988, S. 215).

184 Zur „Blut und Boden“-Ideologie s. ausführlich HENNING, 1988, S. 211 ff.

185 Der Autobahnbau, der auf Ansätze und Planungen Mitte der 20er Jahre zurückging, sollte die Automobilproduktion ausdehnen und hatte bis 1939/40 eine Streckenlänge von 6 000 km zum Ziel; realisiert wurden bis Kriegsausbruch 1939 ca. 2 100 km (HENNING, 1991, S. 151, 161–162; vgl. WEISS, 1997, S. 226–228).

die Inanspruchnahme von Land für öffentliche Zwecke reichseinheitlich geregelt. Mehrere Länder paßten ihre Vorschriften entsprechend an: 1933 Baden, Bayern, Hessen; 1934 Preußen, Württemberg (auch bzgl. Einleitung des Verfahrens und Zwangsausübung zur Arrondierung, BERKENBUSCH, 1972, S. 156); 1935 Sachsen; 1936 Thüringen (BOHTE, 1976, S. 47).

Die Nationalsozialisten machten zusätzlich zum Autobahnbau weiteren Gebrauch von der Landbeschaffung für Großbauvorhaben durch Umlegung und regelten dies einzelgesetzlich (BOHTE, 1976, S. 47–48; LINKE, 1996, S. 178–179; WEISS, 1997, S. 217):

- Gesetz für das Staubecken Turawa vom 04.12.1934
- Gesetz über den Bau der Saaletalsperre bei Hohenwarte vom 13.02.1935
- Gesetz über den Grunderwerb für die Kanalisierung der Mittelweser vom 08.03.1936
- Gesetz über den Mittellandkanal, Stichkanal nach Bleckenstedt-Hallendorf vom 16.12.1937

In **Bayern** wurde für die Ausgleichsverfahren im Zuge des Autobahnbaus<sup>186</sup> eine „Gesellschaft »Reichsautobahn«“ gegründet, das im Bereinigungsgebiet Grundstücke durch freien Ankauf erwarb, so daß der Landbedarf nicht ausschließlich von Beteiligten aufzubringen war.

Das bayerische „Gesetz über die beschleunigte Durchführung von Flurbereinigungen“ vom 07.12.1933 brachte als neue Bestimmung, daß eine Flurbereinigung von Amts wegen bei Vorliegen wichtiger Gründe angeordnet werden kann.<sup>187</sup> ZAPF (1955, S. 71–72) führte hierzu aus, daß sich dieses Verfahren in der Praxis „sehr gut bewährt“ habe und regelmäßig angeordnet worden sei, wenn in einer vorherigen Probeabstimmung sich mindestens 1/3 der Betroffenen für das Verfahren ausgesprochen hatten.

In **Hessen** brachte die Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes vom 03.07.1933 die Regelung, daß der Staat das Verfahren komplett finanziert, wenn sich die Beteiligten mit der Abtretung von 7,5 % ihres Landes einverstanden erklärten. „Dieses Land wurde ... versteigert oder gegen Geldentschädigung Siedlungszwecken zugeführt“ mit der nachteiligen Gefahr einer neuen Besitzzer-splitterung (BATZ, 1973, S. 214).

### Reichseinheitliche Regelung des Umlegungsrechts

„Um die Ernährungs- und Selbstversorgungsgrundlage des deutschen Volkes durch eine planmäßig im ganzen Reiche durchzuführende Feldbereinigung alsbald durchgreifend zu verbessern,“<sup>188</sup> (Einleitung zum Gesetzestext, zit. in SCHARNBERG, 1964, S. 58), aber auch, um die Zentralisierungs- und Vereinheitlichungsbestrebungen abschließen zu können,<sup>189</sup> wurde der

186 Bis 1937 wurden durch den Autobahnbau in Bayern 84 sog. Flurbereinigungsunternehmen mit einer Verfahrensfläche von 35 400 ha eingeleitet (GRENZLER, 1937, S. 630–631).

187 „Der Bau der Reichsautobahnen bringt für die Flurbereinigung neue umfassende Aufgaben. Es ist vor allem notwendig, das Verfahren zu beschleunigen und möglichst zu vereinfachen. Diesen Zwecken dient das Gesetz zur beschleunigten Durchführung von Flurbereinigungen vom 07.12.1933. Das Gesetz kann auch für andere große Unternehmungen sowie bei besonders dringlichen landwirtschaftlichen Maßnahmen Anwendung finden“ (SEUBELT 1934, S. 12–13). „Als solche Anlagen kommen in Betracht Reichsbahnen, Reichsautobahnen, größere Siedlungs- und Bodenunternehmungen, die Neuanlage und die Verlegung wichtiger Verkehrsstraßen, Ausbau von Wasserstraßen, Hochwasserschutzbauten, öffentliche Wasserkraftanlagen“ (MÜNZINGER/GRASS, 1936, S. 14). „Ein zweiter Fall der beschleunigten Durchführung der Flurbereinigung ist bei besonderen Bedürfnissen der Landwirtschaft oder der Volksernährung vorgesehen“ (SEUBELT, 1934, S. 416). Für die Anordnung des Verfahrens reichte nach STEUER (1967, S. 84) das Interesse der Allgemeinheit aus.

188 „Die unterschiedlichen, zum Teil mehr als 100 Jahre alten Landesgesetze genügen nicht mehr für eine beschleunigte Förderung der Feldbereinigung.“ (HILLEBRANDT, 1935, S. 27).

189 Die nach 1933 eingeleiteten Bemühungen zur Vereinheitlichung, vor allem aber zur Zentralisierung des relativ inhomogenen, des wie gezeigt in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich sich entwickelnden Flurbereinigungsrechts, führten bereits 1934 mit dem „Gesetz über den Neuaufbau des Reiches“ zur Übertragung der Hoheitsrechte der Länder auf das Reich, so daß die Flurbereinigungsbehörden durch die RUO „eine reichseinheitliche Organisation“ darstellten. Oberste Umlegungsbehörde war der Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft, obere die Landesministerien oder deren Abteilungen sowie untere in Preußen die Kulturämter oder in Bayern die Flurbereinigungsämter (BERKENBUSCH, 1972, S. 157, 181).

Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft (RMEL) durch das „Umlegungsgesetz“ vom 26.06.1936 ermächtigt, das Grundstücksumlegungsrecht im Einvernehmen mit beteiligten Reichsministern durch Verordnung neu zu regeln (BOHTE, 1976, S. 48). Dies geschah durch Erlaß der „Reichsumlegungsordnung“<sup>190</sup> (RUO) vom 16.06.1937 (BERKENBUSCH, 1972, S. 157).

Die RUO „baute im wesentlichen auf den Bestimmungen der bisherigen Ländergesetze zum Flurbereinigungsrecht auf“ (BERKENBUSCH, 1972, S. 157). Neu waren das uneingeschränkte Amtsprinzip<sup>191</sup> bei Anordnung und Durchführung zur schnelleren Durchführung der Verfahren und die Zusammenfassung der Beteiligten zur Teilnehmergeinschaft, „die Kraft Gesetzes mit dem behördlichen Umlegungsbeschluß als eine Körperschaft des öffentlichen Rechts entstand“ (BERKENBUSCH, 1972, S. 157–158). Unter Förderung der allgemeinen Landeskultur wurden alle Maßnahmen subsumiert, die man als „Voraussetzung für die Steigerung der Bodenfruchtbarkeit und der Bodenerträge“ betrachtete, (BOHTE, 1976, S. 48). Ferner wurde „die Bereinigung der Ortslagen, die Dorfauflockerung und Aussiedlung,<sup>192</sup> die Verbesserung der öffentlichen Verkehrsverbindungen zu benachbarten Orten, die Bereitstellung von Land für die Neubildung deutschen Bauerntums und die Erhaltung der landschaftlichen Schönheit des Umlegungsgebiets“ (BOHTE, 1976, S. 48) sowie Bereitstellung von Land in großem Umfang für vielfältige Fälle reichseinheitlich geregelt. Über das gesamte Umlegungsgebiet mußte ein „eingehender Wirtschaftsplan“ mit Berücksichtigung der bodenverbessernden Maßnahmen erstellt werden. Zahlreiche Runderlasse des RMEL sollten die RUO im praktischen Vollzug fördern<sup>193</sup> (BOHTE, 1976, S. 48).

Die Umlegungsordnung wurde schließlich noch durch die 1. Verordnung zur RUO vom 27.04.1938 und durch die 2. Verordnung zur RUO vom 02.12.1940 modifiziert und in ihrer Anwendung erweitert (STEUER, 1967, S. 1), wobei vor allem letztere wesentliche Punkte zur Landentwicklung beinhaltete.

Laut dieser „Verordnung über die Neuordnungsmaßnahmen zur Beseitigung der Kriegsfolgen“ vom 02.12.1940 war die Umlegung für den Wiederaufbau in den Neuordnungsgebieten der Saarpfalz, des Landes Baden und der preußischen Rheinprovinz vorgesehen und „für städtebauliche Umlegungen ... mit einem unbegrenzten Erweiterungsvorbehalt (§ 1 Abs. 2) sinngemäß anwendbar“<sup>194</sup> (WEISS, 1996a, S. 166).

Trotz der primären Zielsetzung, die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion – Stichwort „Erzeugungsschlacht“ – stand im Vordergrund, war die Umlegungsaufgabe „breit angelegt“<sup>195</sup> (QUADFLIEG, 1989, Einleitung B, RdNr. 27). Gleichwohl war die RUO noch „rein agrarisch“ begründet (BATZ, 1973, S. 217). Das gesamte Zusammenlegungswerk, so das Ziel der Nationalsozialisten, sollte in einem Jahrhundert zu Ende gebracht sein (SCHREINER, 1975a, S. 308).

190 Der Umlegungsbegriff umfaßte nicht nur die Grundstückszusammenlegung, sondern aufgrund der positiven praktischen Erfahrungen auch „Maßnahmen zur Erweckung der im Boden schlummernden Wachstumskräfte“, insbes. Meliorationen (BERKENBUSCH, 1972, S. 158).

191 Die Umlegung wurde „von Amts wegen betrieben“, wobei „der Umlegungsbeschluß nicht angefochten werden“ konnte (BATZ, 1973, S. 217).

192 Die Beiziehung der Ortslage war nun nicht mehr abhängig von den Grundstückseigentümern. Alle Ortsgrundstücke konnten verändert werden, wenn der Zweck der Umlegung es erforderlich machte. Die Aussiedlung wurde vermehrt durchgeführt (OSTHOFF, 1967, S. 17).

193 Z. B. behandelte der Runderlaß des RMEL vom 28.03.1939 die „Auflockerung der Ortslage im Umlegungsverfahren“ durch die Maßnahmen „Schaffung von Ortsausgängen mit und ohne Gehöftverlegung“, „Bereitstellung von Bauland für einzelne Betriebsinhaber“ und „Aussiedlung“ (Sonderdruck RMEL Nr. 13, 1939, S. 413).

194 Hierzu ergänzend erging noch eine „Verordnung zur Ergänzung der Verordnung über die Neuordnungsmaßnahmen zur Beseitigung der Kriegsfolgen“ vom 14.07.1942 (WEISS, 1996a, S. 167).

195 „Das durch die Reichsumlegungsordnung ... zusammengefaßte Flurbereinigungsrecht stellte ... für die Neugestaltung der Umlegungsgebiete Ziele auf, die erheblich über die bisher in den Landesgesetzen für die Zusammenlegung der Grundstücke getroffenen Bestimmungen hinausgingen.“ (STEUER, Vorwort zu: TREUDE: Die Bedeutung der Flurbereinigung für die wirtschaftliche Gesundung der Gemeinden, 1959).



### Raumordnung<sup>196</sup>

Im März 1935 wurde auf Veranlassung des RMEL eine „Reichsstelle zur Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand“ eingerichtet, die man bereits drei Monate später in „Reichsstelle für Raumordnung“ umänderte und „die zusammenfassende übergeordnete Planung und Ordnung des deutschen Raumes für das gesamte Reichsgebiet“ zur Aufgabe hatte (BOHTE, 1976, S. 51).

Durch die militärischen Erfolge der ersten Kriegsjahre wurde die Umlegungsverwaltung verstärkt in die auf „Blut und Boden“-Ideologie gründende Raumordnungsplanung involviert. Auf der Grundlage der RUO sollten die Umlegungsbehörden insbesondere die südwestdeutschen Realteilungsgebiete dergestalt neu ordnen, daß durch Veränderung (= Vergrößerung) der Betriebsgrößen und „Auflockerung“ der Ortslagen eine West-Ost-Siedlungsbewegung ausgelöst bzw. ermöglicht werden sollte<sup>197</sup> (vgl. MAI, 1993, S. 37–40; ISTELE, 1993, S. 200–201).

Mit den anfänglichen Kriegserfolgen im Osten erreichten die Planungen der Nationalsozialisten zur Umsiedlung eine immer größere raumordnerische „Dimension“.<sup>198</sup> Die menschenverachtenden Vorhaben – die „Eindeutschung“ setzte Abschiebung, Verschleppung und Vernichtung der in den besetzten Gebieten ansässigen Menschen voraus – übten eine immense Faszination auf die involvierten Planer aus (vgl. DURTH/GUTSCHOW, 1993, S. 77: „Ein gewaltiger Raum stehe dort zur »Disposition«. Im Geiste der Planer war er bereits »leer«“).

Bezüglich der Besiedlungsplanungen standen mehrere Institutionen in Konkurrenz zueinander, das RMEL, der „Reichsnährstand“, das sog. „Rasse- und Siedlungshauptamt“ sowie das für die „Eindeutschung der neuen Ostgebiete“ von Reichsführer SS *Himmler* gegründete „Reichskommissariat zur Festigung deutschen Volkstums“ (RKF), letzteres schließlich dominierend seit Sommer 1942 durch Bestellung des für die Aufstellung der Grundsatzplanung und Abstimmung der Fach- und Generalplanungen zuständigen „Planungsbeauftragten für die Siedlung und ländliche Neuordnung“ aus den Reihen des RKF (MAI, 1993, S. 42).

### Beispiel Rhön-Plan

Der nach dem Gauleiter des Gaues Mainfranken benannte und von ihm initiierte *Hellmuth-Plan*, auch Rhön-Plan genannt, wollte eine Beseitigung der Not durch eine dauernde Abhilfe des Notstands erreichen und sah die Lösung nur in der „Beseitigung der Ursachen ... durch Schaffung

196 Der Begriff Raumordnung wurde erst Anfang der 30er Jahre geprägt und als Synonym für Reichs- und Landesplanung verwendet (BOHTE, 1976, S. 51).

Die Ansätze einer raumbezogenen Betrachtung in der Landwirtschaftswissenschaft gehen auf THÜNEN (vgl. BLW 1995, 210. SH) zurück. Seit etwa 1930 wurde der Raumbezug in der Agrargeographie berücksichtigt und ausgebaut (BOHTE, 1976, S. 69).

„Vor allem die zunehmenden Diskrepanzen zwischen Verdichtungsvorgängen auf der einen und ländlich-peripheren Entleerungsprozessen auf der anderen Seite seit dem 19. Jh. haben die Forderung nach einer überfachlichen und überörtlichen Planung ausgelöst und verstärkt. Ein wesentliches Argument für die Begründung der Raumordnung als politisches Steuerungsinstrument war das generelle wirtschaftliche Zurückbleiben des ländlichen Raumes gegenüber den neu entstandenen Agglomerationen“ (HENKEL, 1995, S. 195).

197 „Der Westen wurde Menschenreservoir für die ‚Germanisierung‘ des Ostens“ (MAI, 1993, S. 40).

198 Der sog. „erste Generalstabsplan Ost“ vom Febr. 1940 sprach von einem Bedarf von 400 000 Siedlerfamilien für die „neuen Ostgaue“ (Danzig-Westpreußen, Wartheland und Oberschlesien), der „zweite Generalstabsplan Ost“ vom Juli 1942 von 4 000 000 Siedlern, wobei 2,5 Mio. durch „Eindeutschung“ und volksdeutsche Siedler gestellt werden sollten. Weitere 3,35 Mio. Menschen, „wurden von den Planern als Siedler für die ‚Marken und Stützpunkte‘ in den besetzten Ostgebieten (‚Ingermanland‘, ‚Gotengau‘ (Krim, Cherson) sowie das Memel- und Narewgebiet) veranschlagt“ (MAI, 1993, S. 42). Hierzu war die Vertreibung von 80–85 % der polnischen, 65 % der ukrainischen, 75 % der weißrussischen und 50 % der tschechischen Bevölkerung geplant (KINDER/HILGEMANN, 1984, S. 213). Der „Generalbesiedlungsplan“ vom Januar 1943 „sollte nach den Vorstellungen *Himmler's* schließlich die Eindeutschung folgender Gebiete vorbereiten: Danzig-Westpreußen, Warthegau, Oberschlesien, Südostpreußen, Böhmen und Mähren, Elsaß-Lothringen, Oberkrain, Südsteiermark, Generalgouvernement, Estland, Lettland, Litauen, Weißruthenien, Ingermanland, Krim und Taurien“ (MAI, 1993, S. 42).

einer neuen Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur, insbesondere einer – wegen der durch das fränkische Erbrecht (Realteilung) bedingten Bodenzersplitterung und daher erforderlichen – neuen Bodenordnung<sup>199</sup> (ISTEL, 1993, S. 200). Vorgesehen war „ein massiver Eingriff in das Grundeigentum“, wobei diejenigen Bewohner, „die keine Aussicht haben würden, ihr Leben an ihrem Wohnplatz auskömmlich zu gestalten“, umgesiedelt werden sollten, auch vor dem Hintergrund einer West-Ost-Siedlung (ISTEL, 1993, S. 200–201). Die Umlegung wurde vom RMEL „als Grundlage für sämtliche in Verbindung mit ihr durchzuführenden Maßnahmen verkehrstechnischer, landeskultureller, forstwirtschaftlicher und siedlungstechnischer Art“ erachtet<sup>200</sup> (ISTEL, 1993, S. 202). Nachdem die Arbeiten durch Abstimmungsprobleme – Fragen z. B. bzgl. der Enteignung des Grundeigentums, der anzustrebenden Größe der neu entstehenden landwirtschaftlichen Betriebe oder der „Auswahl“ der abzusiedelnden und der neuen Besitzer konnten nicht endgültig gelöst werden – ,Überlastung der Verwaltungen durch Kriegsvorbereitung und -einsatz sowie Unstimmigkeiten unter den beteiligten Institutionen auf Reichs- und Landesebene ob des weiteren Procederes stark in Verzug geraten waren, verebten die Aktivitäten zur Umsetzung des Rhön-Plans ab etwa 1943 infolge der Kriegsprioritäten (ISTEL, 1993, S. 204–225).

### Beispiel Westmark

Die Planungen in der Saarpfalz bzw. in der „Westmark“ (durch Einbeziehung von Lothringen nach dem Frankreichfeldzug) wurden ebenfalls bis 1943 verfolgt. Die Umlegungen standen zu Beginn im Zusammenhang mit dem Bau des Westwalls. Die ländliche Neuordnung auf Grundlage der RUO strebte einen Besitzstrukturwandel an zur Festigung des landwirtschaftlichen Besitzes und Bekämpfung der Landflucht durch die „Auflockerung des Dorfes“. Die Arbeiten wurden zunächst durch den Kriegsbeginn unterbrochen. „Aber die Evakuierung der Bevölkerung bot zugleich die Chance, ohne Rücksichtnahme auf die ansässige Bevölkerung mit der Umsetzung zu beginnen und im Grenzgebiet alles Störende zu beseitigen“ (MAI, 1993, S. 29–30). Entgegen den generellen politischen Absichten einer Bevölkerungsumschichtung nach Osten wurde in der „Westmark“ von *Bürckel*, Gauleiter und Reichsstatthalter der Saarpfalz/Westmark, der Versuch unternommen, eine Ost-West-Siedlung zu initiieren. Durch Vertreibung von ca. 83 000 Menschen (=15 % der lothringischen Bevölkerung), hauptsächlich ländliche Bewohner, und Abschiebung in das unbesetzte Frankreich wurde Raum zur Umsiedlung „geschaffen“. Die Umsiedler sollten aus dem nach der Neuordnung überschüssigen Reservoir von Bauern aus der Saarpfalz entstammen, wobei deren Bereitschaft zur freiwilligen Umsiedlung sehr gering war und die Eignung der wenigen sich meldenden Bewirtschafter zu wünschen übrigließ (MAI, 1993, S. 47–54). Die rechtliche Grundlage zum Wiederaufbau bildete die RUO und die 2. Verordnung zur RUO vom 02.12.1940; letztere ging auf einen Entwurf von *Bürckel* zurück (MAI, 1993, S. 61, 157–159). Die Neuordnungsplanung beruhte auf dem Dorfplan des Wiederaufbauamtes auf Grundlage eines sog. „Wunschbildes“, das von der Landesbauernschaft für die neue landwirtschaftliche Struktur und von der Bezirkswirtschaftskammer für die gewerblich-handwerkliche Struktur erstellt wurde.

199 „... gestützt auf die nationalsozialistische Blut- und Boden-Ideologie war der Rhön-Plan ‚querschnittsorientiert, ganzheitlich angelegt‘ und gliederte sich in die Aufgabengebiete ‚Verkehrerschließung‘, ‚Erneuerung der bäuerlichen Lebensgrundlagen‘, ‚Belebung des bodenständigen Gewerbes‘ sowie ‚Förderung der Industrie und Schaffung eines bodenständigen Arbeiterstammes‘ ...“ (ISTEL, 1993, S. 200).

200 In einer ersten Stufe wurden zehn Unternehmen entlang der preußischen und thüringischen Landesgrenze mit 10 000 ha Verfahrensfläche (1/4 der Gesamtfläche) ausgewählt, um „im Rahmen der Flurbereinigung neben den Maßnahmen der Landeskultur auch die Siedlungsförderungen des Dr. Hellmuthplanes zur wirtschaftlichen Hebung der Rhön zu regeln“ (GRENZLER, 1937, S. 631). Laut GRENZLER (1937, S. 631), dem damaligen Direktor des Flurbereinigungsamtes München, sollten „Nach diesem großzügigen Plan ... alle Verbesserungsmaßnahmen wie Grundstückszusammenlegung, Regelung der Wege- und Wasserverhältnisse, Kultivierung von Oedland, Anlage von Schutzwaldungen, Aenderung der Besitzverteilung durch Auflockerung der Ortschaften und Schaffung von lebensfähigen landwirtschaftlichen Betrieben... im Rahmen einer alles umfassenden, durchgreifenden Flurbereinigung erfolgen“ [Anm.: Hervorhebungen im Original!].

Die tatsächlichen Veränderungen waren insgesamt gering (MAI, 1993, S. 101–103). Die Neuordnung der landwirtschaftlichen Flächen schließlich ist in den Anfängen steckengeblieben (vgl. MAI, 1993, S. 132). Neben den Protesten vor Ort (Angst vor Absiedlung, den kleinen Leuten werde das Land weggenommen usw.; vgl. MAI, 1993, S. 104), scheint es an der Zielvorgabe der endgültig anzustrebenden landwirtschaftlichen Betriebsgrößen (vgl. MAI, 1993, S. 140) gemangelt zu haben. Schließlich wurden die Arbeiten zur „Neuordnung“ wegen des zunehmend auf den Krieg ausgerichteten Mitteleinsatzes eingestellt.

## 2.4 Entfaltung der Landentwicklung nach 1945 – Von der Verbesserung der Agrarstruktur zur Neuordnung ländlicher Räume

Nach der Kapitulation Deutschlands wurden nachfolgende Aspekte prägend für das politische, wirtschaftliche und soziale Leben der Nachkriegszeit (HÜTTENBERGER, 1996, S. 296–297):

1. Besetzung und Aufteilung des Staatsgebildes in Besatzungszonen unter Abtrennung großer Gebiete im Osten.
2. Starke Ost-West-Wanderbewegungen durch Flüchtlings- und Vertriebenenströme.
3. Zerschneidung von gewachsenen Wirtschaftsräumen.
4. Politisches und administratives Vakuum.
5. Mangelnde Versorgung der Bevölkerung.

Die Besatzungszeit endete durch Etablierung zweier deutscher Staaten mit völlig unterschiedlichen politischen Systemen und weitreichenden Wirkungen auf die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung.<sup>201</sup> In Ost und West kam es zu einem, wenn auch stark differierenden durchgreifenden Wandel des ländlichen Raumes.<sup>202</sup>

### 2.4.1 Reformansätze nach dem Krieg bis zur Teilung Deutschlands

„Die Aussichten auf eine Überwindung der Not schienen ... äußerst schlecht.“ Die Siegermächte sonderten ein Viertel der Fläche, davon 28 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche, im Osten des Deutschen Reiches ab. Die in diesen Gebieten und weiteren ost- und südosteuropäischen Staaten lebenden Menschen flüchteten oder wurden in den Westen vertrieben und erhöhten die Bevölkerungszahl um über 12 Mill. Einwohner.<sup>203</sup> „Die wirtschaftliche Teilung dieses restlichen Deutschlands in vier Besatzungszonen und ab 1949 in zwei sich unterschiedlich organisierende Staaten wurde durch die mitten durch Deutschland gehende politische Trennungslinie zwischen dem Ost- und dem Westblock erheblich verschärft“ (HENNING, 1997, S. 184–185). Die Pläne der Alliierten zu Beginn der Nachkriegszeit hatten „die Zerschlagung des deutschen Wirtschaftspotentials“ zum Ziel<sup>204</sup> (HENNING, 1997, S. 186). Auf verschiedenen Konferenzen wurden die Grundzüge der alliierten Nachkriegspolitik für Deutschland festgelegt, die die Konferenz von Potsdam kurz nach Kriegsende im wesentlichen bestätigte: Einrichtung eines alliierten Kontrollrates (formell bis

201 „Die gesellschaftliche Entwicklung ging in den beiden Teilen Deutschlands völlig verschiedene Wege“ (HENNING, 1997, S. 185). Wurde im Westteil unter liberalen Vorstellungen „die Gestaltung der Gesellschaft und der Wirtschaft (*soziale Marktwirtschaft*) mehr einer an dem Wettbewerb orientierten Wirtschaftsordnung überlassen“, so prägte im östlichen Teil der Sozialismus Gesellschaft und Wirtschaft mit zentraler Lenkung „von Produktion, Investition und Verbrauch“ (*Zentralverwaltungswirtschaft*) (HENNING, 1997, S. 185).

202 Durch die Mechanisierung der Landwirtschaft verändert sich sowohl deren äußeres Bild als auch deren inneres Gefüge grundlegend.

203 „Insgesamt kamen durch diese gewaltige Bevölkerungsbewegung, die ethnisch ‚klare‘ Grenzen erzwingen sollte und dabei die Ergebnisse der mittelalterlichen Ostkolonisation gewaltsam revidierte, bis 1950 7,9 Millionen Vertriebene aus den deutschen Ostgebieten, der Tschechoslowakei, Ungarn und anderen Ländern des sowjetischen Machtbereichs in die Westzonen ..., 4,5 Millionen in die sowjetische Zone Deutschlands ...“ (HILLGRUBER, 1993, S. 22).

204 Dadurch sollte die Grundlage für künftige militärische Anstrengungen entzogen, die deutsche Industrieproduktion als Konkurrent auf dem Weltmarkt ausgesperrt sowie der Lebensstandard der Deutschen als Strafe für das begangene Unrecht gesenkt und auf einem niedrigen Niveau festgehalten werden. Der *Morgenthau-Plan* z. B. sah eine weitere territoriale Verkleinerung und Aufteilung Deutschlands, die Stilllegung der industriellen Produktion an Saar und Ruhr vor. Außerdem sollte die „Vertreibung der Menschen aus dem Ruhrgebiet ... durch Hunger“, und eine Rückführung Deutschlands zum Agrarland erfolgen nach dem Motto „Deutschlands Weg zum Frieden führt über den Bauernhof“ (HENNING, 1997, S. 186–188).

20.3.1948 Inhaber der Regierungsgewalt in Deutschland) und Aussiedlung der Deutschen aus den Gebieten östlich von Oder und Neiße und weiteren osteuropäischen Ländern. Endgültige Reparationsregelungen kamen nicht zustande (HENNING, 1997, S. 188). Erst der im März 1946 von den vier Besatzungsmächten aufgestellte „Industrieplan“, der eine gewisse Entwicklung der deutschen Wirtschaft gestattete – die „freibleibenden Kapazitäten wurden für die Demontage vorgesehen“ – brachte die „endgültige Abkehr von den Zielen des *Morgenthau-Planes*“ (HENNING, 1997, S. 189).

Die Unterbringung von Stadtbewohnern, Kriegsflüchtlingen und Vertriebenen mußte überwiegend auf dem Land erfolgen. Die Aufnahmemöglichkeiten in der Landwirtschaft waren begrenzt. Eine Entlastung der ländlichen Gebiete trat erst durch das „Wirtschaftswunder“ ab 1948 ein. Dadurch fand ein beträchtlicher Teil der „neuen“ Bevölkerungsgruppen in den Ballungsgebieten Arbeit und wanderte ab (HENNING, 1988, S. 15–16, 36; SCHREINER, 1975b, S. 456).

Bereits in Potsdam 1945 traten die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Besatzungsmächten deutlich zu Tage, so daß sich eine Trennung in eine sowjetische Besatzungszone (SBZ) und in eine Westzone der drei westlichen Siegermächte, und damit in zwei deutsche Staaten andeutete (HENNING, 1997, S. 190).

### 2.4.1.1 Westliche Besatzungszonen bis 1949

#### Allgemeine Entwicklung

Die Nachkriegsjahre von 1945 bis 1949 waren eine „Zeit der Unsicherheit und der Not“, wobei insbesondere die Wohnverhältnisse und Ernährungslage der Menschen verheerend waren (HENNING, 1997, S. 190–191). Nur die Besatzungsmächte konnten schließlich das „Abgleiten in eine krisenhafte Hunger- und Seuchensituation“ verhindern (HENNING, 1997, S. 192). Das Jahr 1947 bildete den Tiefpunkt der Wirtschaftsentwicklung. Zum 1. Januar 1947 wurde aus der amerikanischen und englischen Besatzungszone die Bizone geschaffen als wichtige Stufe zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 (HENNING, 1997, S. 193). Ab 1948 kam es zu einem steilen wirtschaftlichen Aufschwung<sup>205</sup>, zum sog. „Wirtschaftswunder“<sup>206</sup>, vor allem aufgrund der Währungsreform, der Einführung der „sozialen Marktwirtschaft“ sowie der Unterstützung durch den *Marshall-Plan*<sup>207</sup> (HENNING, 1997, S. 198).

205 „Der Tiefpunkt der wirtschaftlichen Aktivitäten in den Jahren 1946 und 1947 war so niedrig, daß vermutlich fast jede Wirtschaftsordnung oder Wirtschaftspolitik Erfolge aufzuweisen gehabt hätte“ (HENNING, 1997, S. 201). Neben dem Bevölkerungswillen, die Not zu überwinden, und den zur Verfügung stehenden ausgebildeten Arbeitskräften wirkte sich der Flüchtlings- und Vertriebenenstrom in vielerlei Hinsicht positiv aus: Die regionale Wirtschaftsstruktur erfuhr einen Impuls infolge Gewerbesründungen durch Heimatvertriebene, Arbeitskräfte waren hinreichend vorhanden und das Wirtschaftswachstum wurde durch die Verstärkung des sekundären und tertiären Sektors (mit der im Vergleich zum primären Sektor höheren Wertschöpfung je Arbeitskraft) zusätzlich positiv beeinflusst (HENNING, 1997, S. 209–210).

206 „Die Wachstumsraten des Wirtschaftswunders sind beeindruckend. Sie lagen teilweise über zehn Prozent im Jahr, und zwischen 1950 und 1960 hat sich das Sozialprodukt mehr als verdoppelt“ (BRÜGGEMEIER, 1997, S. 158).

207 Die USA starteten nach dem Krieg verschiedene Programme zur Hilfe und zum wirtschaftlichen Wiederaufbau in Europa. Für die Bundesrepublik Deutschland waren dies hauptsächlich Rohstoff- und Nahrungsmittellieferungen (GARIOA-Programm zur Linderung der Not, 1,8 Mrd. DM, und *Marshall-Plan*-Mittel zur Wirtschaftsförderung im Rahmen des „kalten Krieges“, 1,3 Mrd. DM) von 1948 bis 1952 als Devisenhilfe im Rahmen des von US-Außenminister *Marshall* 1947 verkündeten „European Recovery Program (ERP)“. Die *Marshall-Plan*-Gelder wurden eingesetzt zu 50 % für Industrie und Handwerk, 42 % für Landwirtschaft und Ernährung und 8 % Transportkosten der Lieferungen (HENNING, 1997, S. 207). Der *Marshall-Plan* hatte neben dem Impuls zu Warenaustausch und Freihandel – die Handelsbarrieren wurden in Europa dadurch beseitigt – eine wichtige psychologische Wirkung und vermittelte eine Aufbruchstimmung gerade im darniederliegenden Deutschland, ohne die nach HÜTTENBERGER (1996, S. 302) das Wirtschaftswunder der 50er Jahre nicht denkbar gewesen wäre.

## Landwirtschaft

Die Ausgangslage der Landwirtschaft in den westlichen Besatzungszonen war ungünstiger als in der SBZ aufgrund der im Durchschnitt schlechteren Bodenqualität und der überwiegend kleinbetrieblichen Agrarstruktur. Zusätzlich entstand durch die „im Verhältnis zur Nutzfläche größere Menschenzahl“, wesentlich verstärkt durch die hohe „Zahl von Flüchtlingen und Vertriebenen aus Osteuropa, schließlich auch aus der sowjetischen Besatzungszone“, ein gravierender Ernährungsengpaß (HENNING, 1988, S. 254).

Die landwirtschaftliche Produktion war in den meisten durch den Krieg betroffenen Ländern um ca. ein Drittel zurückgegangen. In Westdeutschland erreichten die Ernten 1945, 1946 und 1948 ca. 80 %, 1947 hingegen nur 60 % des Vorkriegsniveaus mit den entsprechenden Konsequenzen der Unterversorgung breiter Bevölkerungsteile.

Bereits 1949 war jedoch der Vorkriegsstand wieder erreicht. Die staatlichen Rationierungsmaßnahmen bei Lebensmitteln wurden von Oktober 1948 (Kartoffeln) bis April 1950 (Zucker) zurückgenommen und mit den gewerblichen Exportüberschüssen ab 1952 konnten schließlich fehlende Nahrungsmittel durch Importe ergänzt werden (HENNING, 1988, S. 258–262).

Die Landwirtschaft nahm in der Nachkriegszeit als Nahrungsmittelproduzent eine überragende Stellung ein und genoß Sonderschutz vor ausländischer Konkurrenz. Die Fördergelder aus dem *Marshall-Plan* wurden „überwiegend für agrarstrukturelle Maßnahmen, wie Flurbereinigung, Siedlung, Ödlanderschließung etc., eingesetzt“ (SCHREINER, 1975b, S. 471).

## Bodenreform

Die bereits 1945 auf der Potsdamer Konferenz diskutierte Bodenreform wurde von den vier Besatzungsmächten auf der Londoner Konferenz am 7. Juni 1948 beschlossen (SCHREINER, 1975b, S. 471). Seit August 1946 wurden von einzelnen Ländern der Westzonen Gesetze erlassen, die darauf abzielten, Siedlungsland zur „Ansiedlung eines Teils der 250 000 bis 300 000 Flüchtlingsbauern“ zu gewinnen, aber auch den „politischen und wirtschaftlichen Einfluß des Großgrundbesitzes“ zu verringern<sup>208</sup>.

Die Bodenreform- und Siedlungsbestrebungen sahen vor, durch „gestaffelte Landabgabe“ ab 100 ha Grundeigentum oder entsprechende Einheitsbewertung ca. 700 000 ha Land umzuverteilen; tatsächlich wurde etwa ein Drittel der Fläche (ca. 230 000 ha) an 7 000 Bauern (ca. 24 ha im Schnitt) und an ca. 50 000 Siedler (< 3 ha) verteilt.<sup>209</sup> Eine grundlegende Änderung der Besitzverhältnisse und der Agrarstruktur im Sinne einer Bodenreform erwuchs daraus jedoch nicht (HENNING, 1988, S. 262).

Von 1946–1948 wurden in allen westdeutschen Ländern – mit Ausnahme des Saarlands, das eine französisch-deutsche Sonderstellung einnahm und erst 1957 elftes Land der Bundesrepublik Deutschland werden konnte – unter Besatzungsrecht Gesetze zur Bodenreform erlassen.

Anders als im Osten (vgl. Kap. 2.4.1.2) brachten die Bodenreform-Maßnahmen der Länder in der Westzone und ab 1949 der Nachfolgeländer – eine einheitliche Gesetzgebung kam trotz „wiederholter Abstimmungsversuche ... in den drei westlichen Besatzungsgebieten“ nicht zustande –

<sup>208</sup> Im einzelnen wurden verschiedene Ziele verfolgt. „In der britischen Besatzungszone stand die politische Entmachtung der Großgrundbesitzer im Vordergrund. In der amerikanischen und ebenso in der französischen Zone stand die soziale Zielsetzung an erster Stelle, nämlich die Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge (SCHREINER, 1975b, S. 471).

<sup>209</sup> BOHTE (1976, S. 54) geht nur von rd. 400 000 ha Siedlungsland aus, wobei tatsächlich bis Ende der 60er Jahre knapp 150 000 ha beschafft wurden, davon 43 000 ha in Bayern und 31 000 ha in Schleswig-Holstein (vgl. hierzu auch ZILLIEN, 1997, S. 85).

keine „entscheidende Wandlung in der Verteilung des Grundeigentums“<sup>210</sup> (BOHTE, 1976, S. 54–55). Aufgrund der relativ geringen Erfolge bei der Flächenbeschaffung wurde durch das Flüchtlingsiedlungsgesetz von 1949 erstmalig die freiwillige Landabgabe gefördert (SCHREINER, 1975b, S. 472).

### **Aufbaugesetze der Länder**

Zur Beseitigung der Kriegsfolgen – im Vordergrund stand der Wiederaufbau der zerstörten Städte und die Eingliederung der Flüchtlinge und Vertriebenen – konnten einzelne Länder auf ältere Erlasse zur Baulandumlegung zurückgreifen. Da diese gesetzlichen Regelungen zumeist unzureichend waren, haben alle Länder der Westzonen bzw. der Bundesrepublik Deutschland, mit Ausnahme von Bayern und Bremen, in den Jahren zwischen 1948 und 1950 Aufbaugesetze erlassen, die auch städtebauliche Bodenordnungsinstrumente enthielten (LINKE, 1996, S. 156–158).

### **Flurbereinigung**

Die RUO von 1937 blieb nach Kriegsende in weiten Teilen der Westzonen mit Ausnahme Bayerns in Kraft und wurde mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 Bundesrecht gemäß Art. 125 Nr. 1 GG (BERKENBUSCH, 1972, S. 159–160). Auf Grundlage der RUO<sup>211</sup> wurden in den Nachkriegsjahren zahlreiche reine Baulandumlegungen durchgeführt (OSTHOFF, 1967, S. 18), so z. B. in der Altstadt von Bonn (SANDMANN, 1990, S. 59–82; LINKE, 1996, S. 125–127), in den Stadtgebieten von Bochum, Dortmund, Duisburg, Rheydt (GEUENICH, 1986, S. 26) und im Bereich von Aachen (OSTHOFF, 1967, S. 18).

„In der Nachkriegszeit kam das Umlegungswesen nur zögernd in Gang“ (SCHARNBERG, 1964, S. 59). Die Flurbereinigung wurde vor dem Hintergrund der prekären Versorgungslage, aber auch aufgrund der wachsenden ausländischen Konkurrenz und der notwendigen Motorisierung und Technisierung der Landwirtschaft als vordringliche Aufgabe gesehen (GAMPERL, 1951, S. 108; vgl. ERTL, 1953). Die Bemühungen um ein neues Flurbereinigungsgesetz, die RUO enthielt Anschauungen und Begriffe, die „mit den Vorstellungen eines freiheitlichen Staatswesens nicht im Einklang standen“ (BATZ, 1973, S. 218; vgl. STEUER, 1956, S. XXVII–XLIII), wurden bald nach Kriegsende wieder aufgenommen. Durch die Bildung zweier deutscher Staaten verzögerte sich das vom alliierten Kontrollrat bereits 1948 in die Wege geleitete Gesetzgebungsverfahren bis zum 14.7.1953 mit Verkündung des FlurbG, das schließlich am 1.1.1954 in Kraft treten konnte (vgl. BATZ, 1973, S. 218).

---

210 In Nordrhein-Westfalen brachte der damalige Landwirtschaftsminister und spätere Bundeslandwirtschaftsminister und Bundespräsident Heinrich Lübke, auf Drängen der britischen Militärregierung „im Herbst 1948 ein Bodenreformgesetz ein; gewiß weniger aus klassenkämpferischem Antrieb heraus als von der Sorge getrieben, anders nicht genug Siedlungsland für die ostvertriebenen Landwirte bereitstellen zu können. Der über 100 ha hinausgehende oder einen Einheitswert von 130.000 RM übersteigende Grundbesitz war gegen angemessene Entschädigung zu enteignen. Darunter fiel auch der nicht für öffentliche Aufgaben benötigte Fiskalbesitz der Gemeinden. Während die Vermessungsverwaltung das betroffene Eigentum erfaßte, wußte die Liegenschaftsverwaltung nicht, wie unter solchen Voraussetzungen eine vorausschauende Bodenpolitik betrieben werden sollte. Schließlich gelang es keinem Geringeren als Konrad Adenauer, die Durchführung des Gesetzes so lange hinauszuzögern, bis es in Widerspruch zu Artikel 14 GG geriet und 1962 endgültig aufgehoben wurde“ (SCHRIEVER, 1997, S. 22).

211 Mit der „Verordnung über vorläufige Neuordnungsmaßnahmen“ vom 29.05.1947 wurde die „Verordnung über Neuordnungsmaßnahmen zur Beseitigung von Kriegsfolgen“ vom 02.12.1940, die eine städtebauliche Bodenordnung unter Heranziehung der RUO ermöglichte, auf Westfalen ausgedehnt (LINKE, 1996, S. 125).

## Bayern

Schon 1946 führte Bayern mit dem „Gesetz Nr. 24 über die Wiedereinführung des bayerischen Flurbereinigungsrechts“ das Flurbereinigungsgesetz von 1922 i. d. F. von 1932, das „Gesetz über die beschleunigte Durchführung von Flurbereinigungen“ von 1933 sowie das zu diesen beiden Gesetzen ergangene Änderungsgesetz von 1937 wieder ein<sup>212</sup> (QUADFLIEG, 1989, Einleitung B, RdNr. 30).

1949 wurde das bayerische Flurbereinigungsrecht durch das „Gesetz über die Zusammenlegung landwirtschaftlicher Grundstücke (Arrondierungsgesetz)“ ergänzt, das „zur Erprobung neuartiger Flurbereinigungsmaßnahmen“ erlassen wurde (BERKENBUSCH, 1972, S. 162–163) und auf dessen Grundlage immerhin ca. 65 000 ha in über 300 Verfahren arrondiert werden konnten (STEUER, 1967, S. 16).

## Baden, Württemberg-Hohenzollern

Die Bodenreformgesetze für Baden und Württemberg-Hohenzollern enthielten auch Regelungen zur Bodenordnung („Zwangslandaustausch“, Zusammenlegung und Tausch von Grundstücken) und zum Zusammenschluß land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (BOHTE, 1976, S. 54, 58).

### 2.4.1.2 Sowjetische Besatzungszone bis 1949

#### Allgemeine Entwicklung

Analog zur Not in den Westzonen wurde die Problematik einer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung auf dem Gebiet der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) durch höhere Reparationsleistungen<sup>213</sup> und durch den Umbau der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung erheblich verschärft (HENNING, 1997, S. 201–202). Die wichtigsten Gesichtspunkte zur „Errichtung der sozialistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung“ waren die „Aufhebung des Privateigentums am Produktionskapital“<sup>214</sup>, die „Schaffung einer klassenlosen Gesellschaft“<sup>215</sup> und der „Übergang zur Planwirtschaft“<sup>216</sup> (HENNING, 1997, S. 279–281).

#### Landwirtschaft und Bodenreform

Die landwirtschaftlichen Voraussetzungen waren in der SBZ „wesentlich günstiger als in den westlichen Besatzungszonen“, vor allem wegen der großbäuerlichen Agrarstruktur bei höherer Technisierung und der über dem deutschen Durchschnitt liegenden Bonitäten der mitteldeutschen Böden (HENNING, 1988, S. 229).

212 „Die Reichsumlegungsordnung ... mußte dem bewährten bayerischen Flurbereinigungsrecht weichen“ (ZAPF, 1955, S. 81).

213 Die Reparationslast betrug ca. das 10fache der drei Westzonen (50 Mrd. DM, u. a. durch Demontagen ca. 40 % des industriellen Produktionspotentials; zum Vergleich die Westzonen: 5 Mrd. DM) und beeinträchtigte die Produktion in der Nachkriegsphase. Die Reparationsleistungen wurden 1953 abgeschlossen (HENNING, 1997, S. 202, 279, 286).

214 Bereits 1945 wurden neben Großbetrieben, z. B. Großindustrie, Banken und Versicherungen, auch die landwirtschaftlichen Großbetriebe mit mehr als 100 ha konfisziert, „zerstückelt und – bis zur Eintragung ins Grundbuch – in privates Kleineigentum umgewandelt“ (HENNING, 1997, S. 280). Zum Teil wurden auch mittelständische Betriebe, je nach Bedeutung des Unternehmens bzw. des Eigentümers, konfisziert oder durch steuerliche Überbelastung ruiniert (HENNING, 1997, S. 288).

215 „Beseitigung der Konfliktmöglichkeiten zwischen Arbeitnehmern und (...) Arbeitgebern“, letztere nun durch Staat bzw. Partei verkörpert, Einschränkung der individuellen Freiheit zugunsten des Solidaritätsprinzips und Herausbilden einer neuen Führungsschicht aus „Technokraten und Verwaltungsfunktionären“ (HENNING, 1997, S. 280).

216 Dieser Übergang konnte fließend aus dem nationalsozialistischen Wirtschaftssystem und dem durch die allgemeine Notlage erforderlichen Zuteilungssystem nach 1945 entstehen (HENNING, 1997, S. 280–281).



Brachte die Bodenreform in den Ländern der westlichen Besatzungszonen keine wesentliche Änderung, so war dies völlig anders in der Ostzone. Hier führte die Bodenreform unter sowjetischer Besatzung<sup>217</sup> zur Konfiskation<sup>218</sup> der größeren Besitzungen und deren Aufsiedlung“ (HENNING, 1988, S. 15–16). Sie wurde in den fünf ostdeutschen Ländern auf Grundlage der zwischen dem 3. und 10. September 1945 innerhalb einer Woche erlassenen Gesetze durchgeführt (WEISS, 1992b, S. 1). Konfisziert wurden die Großgrundbesitzer (> 100 ha, „Junkerland in Bauernhand“), Kriegsverbrecher und -schuldige, Nationalsozialisten und Staatsbesitz (HENNING, 1997, S. 290). Die durch die Bodenreform erfolgte Änderung in der Eigentums- und Betriebsgrößenstruktur<sup>219</sup> während der sensiblen Nachkriegsphase wirkte sich stark negativ auf die landwirtschaftliche Produktion aus<sup>220</sup> (HENNING, 1988, S. 15). Der konfiszierte Grund und Boden wurde in Bodenfonds zusammengeführt<sup>221</sup> (PEINEMANN, 1995, S. 225).

„Auf- und (erstmalige) Zuteilung des Großteils des Reformlandes erfolgten bis zum Frühjahr 1946“ (PHILIPP, 1997, S. 89), führten zur „Zersplitterung der Fluren [und] machte mancherorts die Anlage von Feldwegen und -rainen erforderlich“ (PHILIPP, 1997, S. 90).

Auch die ländlichen Siedlungen veränderten ihr Gesicht, wenn auch langsamer als das Flurbild. Durch sog. „Ortslagepläne“ wurden neue Hofstellen am Ortsrand entlang der Wege zur Flur angelegt. Einige Neubauerndörfer wurden, ebenso wie gegen Ende der vierziger Jahre die größeren Dörfer, zu Zentraldörfern ausgebaut, indem ihnen eine infrastrukturelle Aufwertung zuteil wurde (PHILIPP, 1997, S. 90–91).

Die Maßnahmen auf Grundlage der Bodenreformgesetzgebung in der SBZ waren bis Anfang 1950 bereits weitgehend (PHILIPP, 1997, S. 89) und bis 1954 zur Gänze abgeschlossen (WEISS, 1992b, S. 7).

Schließlich wurde die landwirtschaftliche Nutzfläche nach dem Krieg bis 1951 durch Neulandgewinnung um ca. 200 000 ha vergrößert (PHILIPP, 1997, S. 94).

217 Treibende Kraft der Bodenreform war die Sowjetische Militäradministration in Deutschland (SMAD), es mußte nämlich „der Gesetzestext für die Bodenreform erst aus dem Russischen übersetzt werden“ (WEBER, 1988, S. 127; PEINEMANN, 1995, S. 225).

218 Im Gegensatz zur Enteignung muß hier von Konfiskation gesprochen werden, also von entschädigungslosem Entzug des Eigentums, der primär als „eigentumsrechtliche Strafmaßnahme gegenüber einer bestimmten Personengruppe“ erfolgte (WEISS, 1992b, S. 2–3).

219 Zu Ablauf und Umsetzung der Bodenreform s. THÖNE (1993, S. 11–17).

220 Schließlich war die Einrichtung von 200 000 landwirtschaftlichen Betrieben, in Anbetracht dessen, daß „eindeutig von Anfang an der spätere Übergang zum Großbetrieb (entsprechend den Kolchosen in der UdSSR) vorgesehen war“, eine unverständliche Vergeudung der gerade in den Nachkriegsjahren knappen Ressourcen, insbesondere an Baumaterialien (HENNING, 1997, S. 290). Die „Aufteilung der großen Ländereien in kleine Parzellen“ war aber durchaus umstritten, auch bei den Linksparteien. Nach HERMES ist „die geringe Größe der Neubauernwirtschaften ... damals bewußt gewählt worden“, um aus ideologischen Gründen eine rentable Landbewirtschaftung unmöglich zu machen und eine spätere Kollektivierung der Landwirtschaft zu erleichtern (zit. in: WEBER, 1988, S. 126–127).

221 „Dieser Bodenfonds umfaßte rd. 3,3 Mio. ha land- und forstwirtschaftlicher Nutzfläche“, das waren ca. ein Drittel der gesamten Nutzfläche (PEINEMANN, 1995, S. 226).

## 2.4.2 Landentwicklung in der DDR: Zwangskollektivierung und Planwirtschaft

### Allgemeine Entwicklung

1950 erfolgte die Eingliederung der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) in den im Jahre 1949 gegründeten Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RWG oder COMECON) und eine Umstrukturierung der Wirtschaft unter Anpassung an die Bedürfnisse der Mitgliedsstaaten. Auch die Agrarpolitik wurde damit im Rahmen supranationaler Übereinkünfte bestimmt (HENNING, 1997, S. 282–283; HENNING, 1988, S. 17). Ab 1952 wurde der „planmäßige Aufbau des Sozialismus“ zur primären Zielrichtung der DDR (HENNING, 1988, S. 236). Der Zeitraum ab 1961 – eingeleitet mit dem Mauerbau, um die Abstimmung mit den Füßen durch „Republikflucht“ zu unterbinden – bis 1971 sollte endgültig den „real existierenden Sozialismus“ verwirklichen. Er war durch Umstrukturierung der Industrie (Bildung von Kombinat), aber auch durch immer wieder auftretende Versorgungslücken gekennzeichnet (HENNING, 1997, S. 301–304). Der Beginn der „Ära Honecker“ wurde zwar mit der Hoffnung auf Besserung der wirtschaftlichen Lage verbunden, aber die „Wirtschaftsplanung und -politik war keineswegs geeignet“, die Mängel zu beseitigen und die Versorgungsengpässe zu verkleinern (HENNING, 1997, S. 307). „Es setzte sich daher die Talfahrt des Sozialismus fort,“ wobei sich vor allem die wirtschaftliche Situation durch das Auszehren der Substanz im Laufe der Zeit immer weiter verschlechtern mußte (HENNING, 1997, S. 306). Die DDR war bis zum Ende der 80er Jahre wirtschaftlich und finanziell bankrott und wurde schließlich von den allgemeinen Veränderungen im Osten Europas erfaßt. „Der Versuch, auf deutschem Boden den ersten Arbeiter- und -Bauernstaat dauerhaft zu verwirklichen, endete 1989/1990 ...“ (HENNING, 1997, S. 314).

### Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Eigentum und Nutzung an Grund und Boden wurden von 1945 bis zu den Umwälzungen im Herbst 1989 durch folgende Vorgänge geformt (THÖNE, 1993, S. 7):

1. Enteignungen im Zuge der Bodenreform (s. Kap. 2.4.1.2)
2. Enteignungen infolge der Teilung Deutschlands<sup>222</sup>
3. Zwangskollektivierung der Landwirtschaft
4. Verselbständigung des Gebäudeeigentums durch LPG-Recht und Zivilgesetzbuch

In der **Transformationsphase** bis zum Jahre 1960, hierzu ist die Bodenreform und die Zwangskollektivierung zu rechnen, wurde die Agrarverfassung „sukzessive auf eine staatlich gelenkte Planwirtschaft umgestellt“ (THÖNE, 1993, S. 9). Die Kollektivierung der Landwirtschaft erfolgte in zwei Wellen<sup>223</sup>. „Bald nach 1946, vor allem aber ab 1951, fiel die Zahl der Privatbetriebe und die Zahl der sozialistischen Großbetriebe<sup>224</sup> (LPG's und VEG's) dehnte sich aus ...“ (HENNING,

222 Zu diesen zählen vor allem die Beschlagnahme von Grund und Boden bei Republikflucht durch Verlassen der DDR unter Mißachtung der Vorschriften (PEINEMANN, 1995, S. 226). Zwischen 1949 und 1961 wurden 2,6 Mio. „Republikflüchtlinge“ gezählt (THÖNE, 1993, S. 20).

223 „Die erste Welle richtete sich in den Jahren 1952/1953 gegen die Großbauern“ (HENNING, 1997, S. 297). Insgesamt wurde dieser Gruppe von Bauern mit ca. 20–100 ha Fläche (sog. „Kulaken“) aus politischen Motiven bzw. wegen Nichterfüllung der Abgabepflicht ca. 700 Tsd. ha enteignet, wobei diese Enteignungen eine beträchtliche Unzufriedenheit unter der Bevölkerung auslöste. Daher wurde in Zusammenhang mit den Unruhen des 17.06.1953 „die Rechtsgrundlagen für die Enteignungen wegen Republikflucht und Nichterfüllung des Abführungssolls aufgehoben“ (PEINEMANN, 1995, S. 226). Die zweite Welle brach gegen Ende der 50er Jahre, zu einer Zeit, in der die Landwirtschaft in der DDR wieder Vorkriegsniveau erreichte (HENNING, 1988, S. 242), über alle Klein- und Mittelbauern herein, „die sämtlich in die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften gezwungen wurden“ (HENNING, 1997, S. 298).

224 Vorläufer der und als Vorstufe zur Einrichtung der LPG's waren die funktional noch auf Teilbereiche eingeschränkten Maschinen-Traktoren-Stationen (MTS, vormals Maschinen-Ausleih-Stationen MAS) und die Vereinigungen der gegenseitigen Bauernhilfe (VdGB), jeweils auf genossenschaftlicher bzw. quasi-genossenschaftlicher Basis (HENNING, 1997, S. 291).

1988, S. 29). Hervorgehoben wurde diese Entwicklung aufgrund des 1952 verkündeten politischen Zieles zum „planmäßigen Aufbau des Sozialismus“<sup>225</sup> (HENNING, 1997, S. 297). „Der Abschluß der Sozialisierung der Landwirtschaft im Frühjahr 1960 verminderte dann die Privatbetriebe auf einen unbedeutenden Rest“ (HENNING, 1988, S. 29;

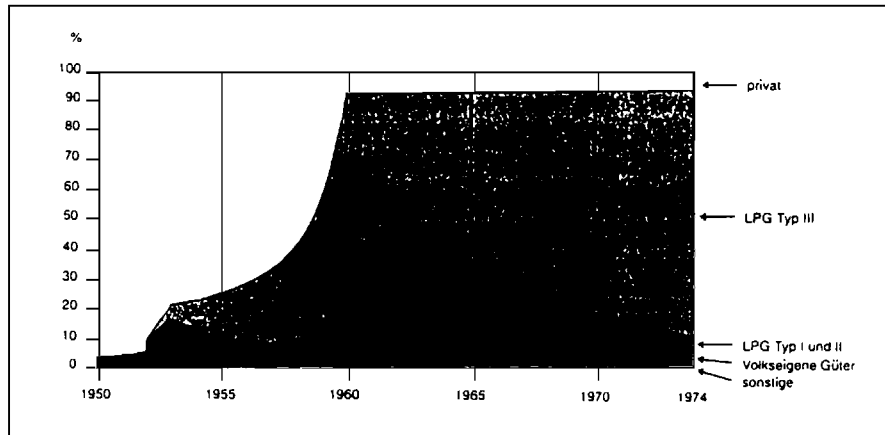


Abb. 2-17: Wandel der Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzfläche durch Änderung der Betriebsform (Quelle: THÖNE, 1993, S. 25)

Die Kollektivierung der Landwirtschaft „als zweiter Schritt zur Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse in der DDR“ basierte auf dem selbständigen Rechtsgebiet des LPG-Rechts. Bei Bildung einer LPG bzw. beim Beitritt zur LPG hatte der Eigentümer die Pflicht der Bodeneinbringung, dessen Ausgestaltung sich nach dem jeweiligen LPG-Typ I, II oder III richtete<sup>226</sup> (WEISS, 1992b, S. 9). Für das landwirtschaftliche Bodeneigentum bedeutete die Kollektivierung einen wesentlichen inhaltlichen Wandel vom Eigentum an Grund und Boden zum genossenschaftlichen Nutzungsrecht,<sup>227</sup> das den LPG's umfassend, dauernd und unentgeltlich zuteil wurde (THÖNE, 1993, S. 25–26) und die „Verfügungsbefugnis über Bodenflächen“<sup>228</sup> einschloß (THÖNE, 1993, S. 27). „Auf die Gründung einer LPG folgte die Zusammenlegung der – im Privateigentum verbleibenden – Flurstücke ihrer Mitglieder ...“. „Eine vollständige Flächenzusammenlegung war in einem Gemeindegebiet solange unmöglich, wie dort noch ‚Einzelbauern‘, mehr als eine LPG und/oder ein Örtlicher oder Kreislandwirtschaftsbetrieb wirtschafteten; solange befanden sich also bäuerliche, genossenschaftliche und staatlich verwaltete Flächen mehr oder weniger in Streulage“ (PHILIPP, 1997, S. 92). Zur rationelleren Bearbeitung der Flächen wurden von einzelnen LPG's Flurneuordnungen in die Wege geleitet<sup>229</sup>. Nach 1960 wurden die LPG's aus Rationalisierungsgründen weiter vergrößert, von durchschnittlich 580 ha im Jahre 1960 auf 890 ha im Jahre 1972.

225 Damit wurde der staatliche Druck verstärkt, der durch Anreize (z. B. Zuteilung von Betriebsmitteln) bzw. Restriktionen und Zwänge (z. B. Erhöhung des Ablieferungssolls) den schrittweisen Übergang zur Wirtschaftsform der LPG herbeiführte (HENNING, 1997, S. 297–298; vgl. WEISS, 1992b, S. 8). 1960 konnte von allen Bezirken der Vollzug der „Vollsozialisierung“ gemeldet werden (HENNING, 1997, S. 298).

226 Vgl. hierzu THÖNE (1993, S. 22–25).

227 Über die landwirtschaftliche Bewirtschaftung hinaus erstreckten sich die Nutzungsbefugnisse der LPG auf die Änderung der Nutzungsart, Durchführung von Meliorationsarbeiten, die Veränderung des Wege- und Graben-netzes, die Errichtung von Neubauten und die Grund- und Bodenbereitstellung für unterschiedliche Zwecke (WEISS, 1992b, S. 10).

228 Aufgrund der Verfügungsbefugnis konnte die LPG Bodenflächen an Dritte abgeben, so an Bürger zum Zwecke der persönlichen landwirtschaftlichen bzw. kleingärtnerischen Nutzung und zum Eigenheimbau sowie für kooperative Maßnahmen und zur staatlichen Nutzung (THÖNE, 1993, S. 27–28). § 12 des Gesetzes über Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften (LPG-Gesetz) vom 03.06.1959 „sah einen Nutzungsaus-tausch für genossenschaftliche, volkseigene und in besonderen Fällen auch für private Grundstücke vor“ (BERKENBUSCH, 1972, S. 172) mit dem Ziel der „... „Festigung und Weiterentwicklung der sozialistischen Formen der Bodennutzung“ zur „Anwendung industriemäßiger Produktionsmethoden in der Feldwirtschaft“ (BERKENBUSCH, 1972, S. 173).

229 Es entstanden dabei einheitliche rechteckige Schläge von meist bis zu 10 ha zum „rationelleren Großmaschi-neneinsatz“ (PHILIPP, 1997, S. 92). „Diese Schläge markierten den Ausgangspunkt der politisch und wissen-schaftlich als überlegen hingestellten „sozialistischen Großflächenbewirtschaftung oder Großraumwirtschaft“ insbesondere der 70er und 80er Jahre ...“. „Ihre Form und Größe setzte voraus, daß nicht mehr benötigte Feld-wege und -raine umgepflügt sowie andere Wege begradigt und verlegt wurden“ (PHILIPP, 1997, S. 92).

Zeitgleich wurde die „sozialistische Umgestaltung der Dörfer“ eingeleitet, die auf eine „Überwindung der wesentlichen Unterschiede zwischen Stadt und Land“ abzielte<sup>230</sup> (PHILIPP, 1997, S. 92–93). Der neue Wirtschaftsbereich, bestehend aus reizlosen Zweckbauten, sollte getrennt vom Ort am Dorfrand erstellt werden (PHILIPP, 1997, S. 93–94).

In einer anschließenden **Konsolidierungsphase**<sup>231</sup> wurde versucht, „die landwirtschaftliche Produktion auf ein hohes wirtschaftliches Niveau zu heben und die neuen Betriebsstrukturen zu festigen.“ (THÖNE, 1993, S. 10). Nachdem sich bereits während der Kollektivierung einzelne LPG's benachbarter Dörfer zusammenschlossen, verbunden mit gemarkungsübergreifenden Flächenarrondierungen (PHILIPP, 1997, S. 92), wurde nun „auf mindestens 40 % der LN der DDR, in vielen Fällen verknüpft mit einem Flächentausch zwischen und dem Zusammenschluß von benachbarten LPG“, Flächen durch Flurneuordnungen<sup>232</sup> zusammengelegt (PHILIPP, 1997, S. 94).

Schließlich zielte die Agrarpolitik der DDR ab 1963/1964 auf eine systematische Maßstabsvergrößerung der LPG's durch horizontale (Zusammenschluß mehrerer LPG's/VEG's) und vertikale Kooperation (Landwirtschaft-Verarbeitung-Handel). Dadurch wurden innerhalb kurzer Zeit „Flächengrößen von mehreren Tausend Hektar und Bestandsgrößen von z. B. einigen tausend Mastrindern und einigen zehntausend Mastschweinen erreicht“ (PHILIPP, 1997, S. 95). Hierfür wurden neuerlich Bodenordnungsmaßnahmen, nun als **Flurneugestaltung**<sup>233</sup> bezeichnet, zur weiteren Maximierung der landwirtschaftlichen Schläge<sup>234</sup> durchgeführt (PHILIPP, 1997, S. 95). „Durch den Strukturwandel und die Flurmelioration zwischen Mitte der 60er und Anfang der 70er Jahre kam es zur Umgestaltung und Ausräumung der ostdeutschen Agrarlandschaften in einem zuvor nicht gekannten Ausmaß“ (PHILIPP, 1997, S. 96).

Die weitere agrarwirtschaftliche Entwicklung der DDR führte zur Industrialisierung<sup>235</sup> in der

230 Kennzeichen des „sozialistischen Dorfes“ sollte die räumliche Trennung von Wirtschafts- und Wohnbereich sein. Die Ortsmitten ausgewählter, als besonders gut entwickelt geltender Dörfer bzw. LPG's kamen in den Genuß von Gemeinschaftseinrichtungen (z. B. Verwaltung, Kulturhaus, Kindergarten, Schule, Krankenstation). Der Einzugsbereich eines solchen Hauptdorfes war auf mindestens 1500 Einwohner und bis zu 4000 ha landwirtschaftliche Nutzfläche ausgelegt (PHILIPP, 1997, S. 93).

231 Der überstürzte Abschluß der Kollektivierung im Jahre 1960, „nach dem erzwungenen Masseneintritt von über einer halben Million Bäuerinnen und Bauern“ (PHILIPP, 1997, S. 91–92) hatte jahrelange „Konsolidierungsanstrengungen“ zur Folge (PHILIPP, 1997, S. 94).

232 Die „zum Zwecke der Produktionsrationalisierung und Ertragssteigerung“ durchgeführten sog. **Flurneuordnungen** führten vor allem zu einer vergrößerten Schlageinteilung, zur Neutrassierung der Wirtschaftswege, zur Beseitigung damit überflüssig gewordener Wege und im Ergebnis zu einer erheblichen Umgestaltung und Vereinheitlichung des Landschaftsbildes (PHILIPP, 1997, S. 94). „Eine dem Flurbereinigungsgesetz entsprechende gesetzliche Regelung ... wurde jedoch in der DDR nicht erlassen“ (BERKENBUSCH, 1972, S. 171). Der Gegenstand der Flurneuordnung war grundsätzlich die bodenordnerische Behandlung des Nutzungs-, nicht aber des Eigentumsrechts. Daher erfolgte auch kein Eintrag ins Grundbuch und war keine Zustimmung des Eigentümers erforderlich (BERKENBUSCH, 1972, S. 174).

233 „Flurneugestaltung bedeutet die Schaffung großflächiger landwirtschaftlicher Bewirtschaftungseinheiten, die nach Struktur, Geländegestalt und Bodenverhältnissen möglichst einheitlich und rechteckig begrenzt sowie von natürlichen und anthropogenen Hindernissen bereinigt sind. ... Die Flurneugestaltung muß eine Steigerung der Bodenfruchtbarkeit gewährleisten und dient der Entwicklung einer nachhaltig ertragssicheren, aber auch landeskulturell ausgewogenen Agrarlandschaft“ (BAUER, 1971, zit. in PHILIPP, 1997, S. 95).

234 Die Schlagvergrößerung wurde durch die sog. **Flurmelioration** erreicht. Darunter wurden Maßnahmen und Verfahren insbesondere zur Schlagräumung, zur Relief-, Hydro- und Gefügemelioration sowie zum Bodenschutz und Wirtschaftswegebau verstanden, die möglichst zu kombinieren waren (Komplexmelioration; PHILIPP, 1997, S. 95). „Die systematische Volldränung war die Regel“ und die „Anlage von Großschlägen ... stets mit groben Eingriffen in Flurstrukturen verbunden“ (QUAST, 1991, S. 277–279). Die Arbeiten wurden von speziellen Meliorationsgenossenschaften und, bei den komplexen Verfahren, auf Bezirksebene von den VEB Meliorationsbau durchgeführt. Die politische Vorrangstellung dieser Arbeiten wird aus den enormen finanziellen Aufwendungen ersichtlich, die zwischen 1965 und 1975 „etwa 20 % der damaligen landwirtschaftlichen Gesamtinvestitionen in der DDR verschlangen“ (PHILIPP, 1997, S. 95).

235 Die Phase mit dem Ziel zur industriemäßigen Erzeugung agrarischer Produkte wurde 1967 (7. SED-Parteitag) eingeleitet, 1971 (8. SED-Parteitag) forciert und ab 1981 teilweise wieder korrigiert (PHILIPP, 1997, S. 97).

Landwirtschaft durch Spezialisierung der LPG's in Pflanzen- und Tierproduktion<sup>236</sup> (THÖNE, 1993, S. 10). Zwischen 1971 und 1981 wurde konsequent das Ziel verfolgt, „die gesamte Art und Weise der Erzeugung pflanzlicher und tierischer Produkte nach dem Typ der industriellen Großproduktion zu gestalten“ (PHILIPP, 1997, S. 97).

Die Konzentration<sup>237</sup> durch weitere Zusammenschlüsse von LPG's nach dem Muster der 60er Jahre, Spezialisierung, Intensivierung durch den Einsatz von Melioration<sup>238</sup>, Düngung und Pflanzenschutz sowie eine komplexe Mechanisierung<sup>239</sup> sollte die Landwirtschaft in einen technisch-wissenschaftlich exakt zu steuernden Prozeß überführen, der sie von natürlichen Einflüssen wie Naturgewalten unabhängig machen sollte (PHILIPP, 1997, S. 97). Als Ergebnis dieser Maßnahmen entstand durch „überzogene Großflächenwirtschaft ... eine für Mitteleuropa z. T. einmalige Flurausräumung“<sup>240</sup> (KRETSCHMER et al., 1995, S. 3). „Heute sind die ursprünglichen Grundstücke in der Örtlichkeit weder erkennbar noch identifizierbar; sie sind in Großschlägen bis zu mehreren hundert ha untergegangen und zumeist nur über Bodenordnungsverfahren zu individualisieren“ (THÖNE, 1993, S. 31).

„Der Übergang zur sozialistischen Landwirtschaft veränderte die ländliche Gesellschaft erheblich“ (HENNING, 1988, S. 251). Die ersten „ländlichen Siedlungszentren mit städtischem Charakter“ hatten das Ziel einer weiteren Angleichung von Stadt und Land. Sie entstanden in der Konsolidierungsphase und schrieben die Konzeption der Hauptdörfer fort (PHILIPP, 1997, S. 96). Prägend hierfür wurde der sog. komplexe Wohnungsbau, der durch „Komplexbaurichtlinien“ geplant und realisiert wurde (KRÜGER/KYPRIAN, 1996, S. 235). In den ersten Jahren der Industrialisierungsphase wurde der Ausbau zu Siedlungszentren abgeschlossen (PHILIPP, 1997, S. 99).

Die Differenzierung der Landbewohner (Landarme, Landlose, Bauern, restliche Bevölkerungsgruppen) wurde weitgehend beseitigt. Die Beschäftigten der LPG's waren weniger „mit Bauern im herkömmlichen Sinne vergleichbar, sondern eher mit den Industriearbeitern ...“ (HENNING, 1988, S. 251). Aufgrund der Mechanisierung nahm die Zahl dieser sog. Genossenschaftsbauern zunehmend ab (1946: 2,4 Mill.; 1961: 1,3 Mill.; 1974: 0,9 Mill.; 1985: 0,9 Mill.; HENNING, 1988, S. 251). Dies hatte zur Konsequenz, daß die industrienahen Dörfer – durch die Industriekonzentration hauptsächlich im südlichen Drittel der DDR – ihre Bevölkerungszahl hielten bzw. sich vergrößerten durch „umfangreiche Abwanderung aus den Dörfern der nördlichen zwei Drittel des Landes“ und „eine starke nichtlandwirtschaftlich orientierte Bevölkerungsgruppe“ erhielten. Eine Abnahme der Bevölkerungszahl in Dörfern mit weniger als 2000 Einwohnern um 1/3 bis 1/4, z. T. auch durch die „geringer werdende Bindung der Menschen zu der unpersönlich

236 Durch diese juristische und ökonomische Trennung wurde „die enge Verbindung zwischen Bodennutzung und Viehhaltung ... willkürlich zerschnitten“ (HENNING, 1997, S. 312).

237 Es entstanden bis 1982 ca. 5000 sozialistische Betriebe, ca. 3400 Tierhaltungs-, ca. 1200 Pflanzenbaubetriebe mit einer durchschnittlichen landwirtschaftlichen Nutzfläche von knapp 4800 ha und über 200 gärtnerische Produktionsgenossenschaften mit eher geringer Flächenausstattung (PHILIPP, 1997, S. 97).

238 Auf den etwa 1200 sozialistischen Betrieben zur Pflanzenproduktion, die sich über mehrere Dorfgemarkungen ausdehnten, wurden die Flurgestaltungs- einschließlich Flurmeliormationsmaßnahmen weitergeführt. In großem Maßstab wurden die für eine Großraumwirtschaft störenden Geländestrukturen beseitigt, soweit dies nicht bereits in den 60er Jahren erfolgt war. Durch die fortgesetzte Maßstabsvergrößerung der Betriebe entstanden nun Ackerschläge von bis zu 400 ha; „selbst in stärker bewegtem Gelände wurden noch 200 ha erreicht“ (PHILIPP, 1997, S. 97–98).

239 Die mit hohem volkswirtschaftlichem Aufwand geschaffenen „Leistungslandschaften“ (PHILIPP, 1997, S. 96) hatten nun die gewollte technologische Eignung für den Einsatz von Großmaschinen und Agrarflugzeugen (PHILIPP, 1997, S. 98).

240 Auch das 1970 erlassene Landeskultugesetz hatte die „rationelle Gestaltung und Nutzung dem Schutz bzw. der Bewahrung der existierenden Landschaften und der Natur vorangestellt“ (HOHMANN, 1986; zit. in PHILIPP, 1997, S. 97).

werdenden dörflichen Landwirtschaft und ländlichen Gesellschaft<sup>241</sup>, waren weitere Folgen (HENNING, 1988, S. 252–253).

Insgesamt brachten die LPG's nicht den gewünschten Erfolg<sup>242</sup> (HENNING, 1997, S. 304). Obwohl die Erträge landwirtschaftlicher Produkte erheblich zunahmen, führten systemimmanente Steuerungsschwächen zu einer starken Ineffizienz auch im landwirtschaftlichen Bereich (HENNING, 1988, S. 242, 247). Die Landwirtschaft der DDR konnte zwar im Vergleich zu den anderen RGW-Staaten Mittel- und Osteuropas eine Spitzenposition einnehmen (HENKEL, 1995, S. 132–133), Mitteleinsatz<sup>243</sup> und Ressourcenbelastung standen jedoch in keinem Verhältnis zu Nutzen und Produktivität.

„Ab Ende der 70er Jahre mehrten sich im Agrarsektor der DDR die Krisensymptome, auf die die Staatsführung bis zur politischen Wende 1989/1990 mit pragmatischen Korrekturen reagierte<sup>244</sup> (PHILIPP, 1997, S. 99). Als Antwort auf unerfüllte Planvorstellungen sowohl im Pflanzenbau- als auch im Tierzuchtbereich und aufgrund verstärkter ökonomischer und ökologischer Probleme, z. B. durch die in Teilen des Landes intensive Bodenerosion und -verdichtung, wurden neben einer organisatorischen Aufgliederung der LPG's in Abteilungen, die jeweils für Flächen zwischen 1 500 und 2 500 ha zuständig waren, die kurz zuvor geschaffenen Großschläge wieder aufgeteilt bzw. abgeteilt in Schlaggrößen von 40–80 ha. Schläge von mehreren hundert ha wurden wieder seltener<sup>245</sup> (PHILIPP, 1997, S. 99).

241 Durch den Übergang zu großen Betriebseinheiten mit durchschnittlich etwa 7 000 ha ging der enge Kontakt des Landwirts zwischen Hofstelle und Nutzfläche verloren. Sie wurden dadurch „völlig unwirtschaftlich“ (HENNING, 1997, S. 311). Auch der Jugend ging das Interesse am Verbleib auf dem Land verloren. Die Jugendlichen orientierten sich hin zu städtischen Vorbildern: „Nicht die Agro-Stadt ..., sondern die echte Stadt“ wurde das „Leitbild der Jugend“ (HENNING, 1988, S. 252).

242 Die wiederholten Versorgungslücken ließen nicht einmal die Einschränkung der Hauswirtschaft zu (HENNING, 1997, S. 304). Die LPG's konnten die verbliebenen, nebenberuflich bewirtschafteten kleinen privaten Restflächen (7,6 % der gesamten Nutzfläche) nicht ersetzen, so daß diese im Ergebnis „erheblich zur Versorgung der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung mit tierischen Produkten, mit Obst und mit Gemüse beitragen“ (HENNING, 1997, S. 298–299). Auf diesen Kleinflächen, die meist hof- bzw. dorfnah lagen, wurde ein hoher Ertrag erzielt, dem in Verbindung mit der eingeschränkten privaten Tierhaltung und beruflichen Vorzügen in der LPG vielen Genossenschaftsbauern einen gehobeneren Lebensstandard verdankten (PHILIPP, 1997, S. 92).

243 Hatte z. B. die DDR bei der Düngemittelverwendung eine führende Position, so blieb der Ertrag hinter dem westeuropäischen Länder z. T. deutlich zurück (HENNING, 1988, S. 242–243). Die geringe Arbeitsproduktivität lag im Zentralverwaltungswirtschaftssystem begründet, dessen planerische und organisatorische Unzulänglichkeit trotz hohem Aufwand zu geringen Ergebnissen führte (HENNING, 1988, S. 247).

244 PHILIPP (1997, S. 99) spricht in diesem Zusammenhang von einer **Korrekturphase** unter Beibehaltung des Industrialisierungskurses im Agrarbereich. Seit Mitte der 80er Jahre fanden „zunehmend landschaftsökologische Aspekte bei der Planung von Meliorationsmaßnahmen Berücksichtigung“ (KÖNKER, 1993, S. 151).

245 Als zusätzliche Maßnahmen wurde die Anlage von Flurgehölzen, vor allem Windschutzhecken, obwohl bereits in den 60er Jahren mit den Flurgestaltungsverfahren propagiert und in den 70er Jahren auch gesetzlich fixiert, beschleunigt und das weitere Verrohren der Fließgewässer verboten. Erst in der Endphase der DDR wurden diese Bemühungen verstärkt gefördert durch „Flurholz- bzw. Flurgestaltungskonzeptionen“ und durch Renaturierung von Kleingewässern in unbekanntem Umfang. Die Landschaftsausräumung konnte gestoppt, die ökologischen Gesamtverluste aber dadurch nicht ausgeglichen werden (PHILIPP, 1997, S. 100).

### 2.4.3 Landentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Einfluß von Europäisierung und Strukturwandel

Die Bundesrepublik Deutschland wurde innerhalb weniger Jahre in die westliche Staatenwelt integriert. Am 1. Januar 1958 trat die zunehmend an Bedeutung gewinnende Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) in Kraft durch Zusammenschluß der Benelux-Staaten, Frankreich, Italien und der Bundesrepublik Deutschland. Ziel war die Schaffung eines gemeinsamen Marktes unter Harmonisierung der Ein- und Ausfuhrzölle auch gegenüber Drittstaaten.<sup>246</sup> Der Agrarbereich hatte dabei eine besondere Rolle einzunehmen: „Die Landwirtschaft sollte als Motor der Gemeinschaft fungieren“ (SCHREINER, 1975b, S. 464).

#### Wirtschaftliche Entwicklung

Abb. 2-18 gibt einen Überblick über das wirtschaftliche Wachstum in Westdeutschland nach 1945 bis 1990 (HENNING, 1997, S. 195).

#### Sekundär- und Tertiärbereich: Wachstum und zunehmende Exportorientierung

Der sekundäre Sektor und hier insbesondere die Bereiche Metallgewerbe, Elektro- und Feinmechanik, Chemie und Bau, wurden zum „Hauptträger des wirtschaftlichen Wachstums ab 1948“ (HENNING, 1997, S. 211). Der hohe Anteil des Handwerks in diesem Bereich schwankte dabei geringfügig zwischen 36 % im Jahre 1950 und 34 % im Jahre 1990<sup>247</sup> (HENNING, 1997, S. 215).

In der Rezession 1966/67 erhielt die seit den Nachkriegsjahren positive Konjunktur einen ersten Einbruch.<sup>248</sup> Danach kam es insgesamt wieder zu einem starken Wachstum und die Wertschöpfung wurde von 420 Mrd. DM (1968) auf über 800 Mrd. DM (1974) (SCHREINER, 1975b, S. 456).

In den 70er Jahren wird der tertiäre Sektor zum Wachstumsbereich, der Sekundärsektor hingegen begann allgemein zu schrumpfen (HENNING, 1997, S. 213; Abb. 2-19 und 2-20). Der wirtschaftliche Aufschwung der Bundesrepublik Deutschland war dabei eng verknüpft mit der Entwicklung des Außenhandels, wobei die Einfuhr mit dem Wachsen der Inlandsproduktion zunahm und der Exportzuwachs den

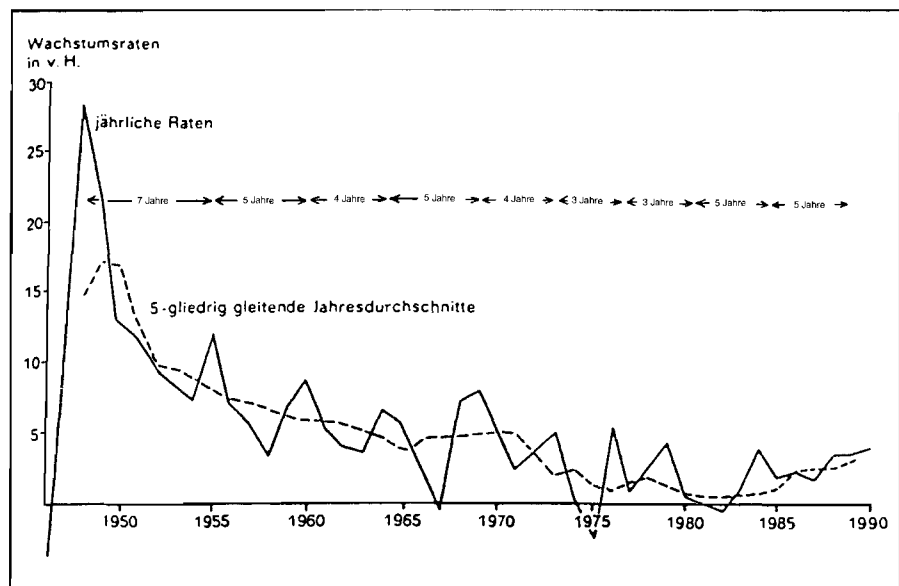


Abb. 2-18: Wirtschaftsentwicklung in der BRD nach 1945 (HENNING, 1997, S. 195)

246 Im Jahre 1968 kam es zur Gründung der EG-Zollunion unter Abschaffung aller Binnenzölle und Errichtung einheitlicher Zoll- und Subventionsregelungen mit Drittstaaten (HENKEL, 1995, S. 135).

247 Der ländliche Raum konnte davon profitieren, war er doch in den Jahren 1960-1984 „die einzige Gebietskategorie, in der die Zahl der gewerblichen Arbeitsplätze absolut und relativ an Bedeutung zunahm.“ (HENKEL, 1995, S. 162).

248 Die Regierung unter dem damaligen Bundeskanzler Erhard versuchte gegenzusteuern durch das längerfristig angelegte und zukunftsweisende Konzept eines „Deutschen Gemeinschaftswerkes“. Durch gezielte Infrastrukturpolitik sollten „zentrale innen- und gesellschaftspolitische Vorhaben“, insbesondere der Raumordnung und des Städtebaues, als „Gemeinschaftsaufgaben“ bewältigt werden (MORSEY, 1987, S. 88).

Importanstieg an Umfang übertraf. Die industrielle Produktion ging zu einem Drittel ins Ausland, mehr als 50 % davon in die EU-Staaten (HENNING, 1991, S. 226–227. Regionale und sektorale wirtschaftliche Disparitäten – insbesondere ländliche Räume und der Agrarbereich drohten den Anschluß zu verlieren gegenüber den Ballungsräumen und dem Industriesektor – erforderten zusätzliche regionalpolitische Maßnahmen (SCHREINER, 1975b, S. 456).

Mitte der 70er Jahre kam es zu einem Einbruch des Wirtschaftswachstums, staatliche Investitionsprogramme sollten zur wirtschaftlichen Stabilisierung beitragen (Zukunftsinvestitionsprogramm „ZIP“ des Bundes und der Länder; vgl. HENKEL, 1995, S. 221).

Die Zahl der Erwerbstätigen stieg in den 80er Jahren, getragen vom Tertiärbereich, deutlich um 10 % auf knapp 30 Mill. Personen (vgl. Abb. 2-20).

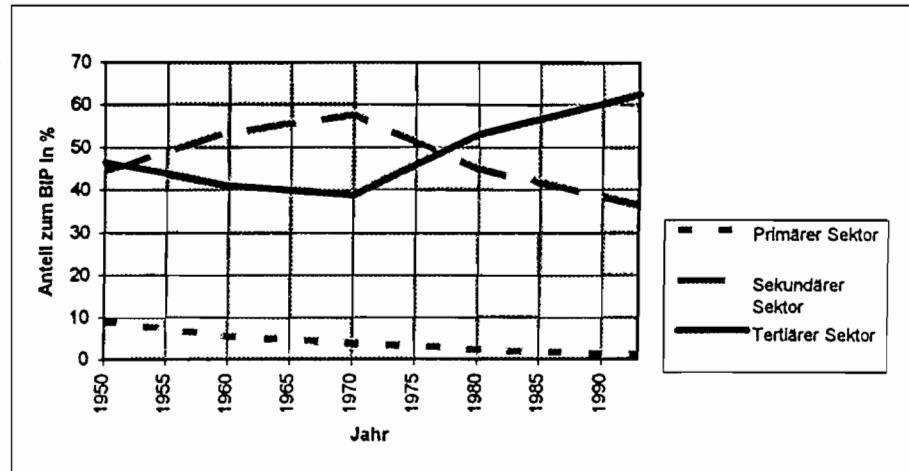


Abb. 2-19: Beiträge der Wirtschaftsbereiche zum Bruttoinlandsprodukt (BIP, früheres Bundesgebiet) in % (Quelle: SCHÄFER, 1995, S. 184)

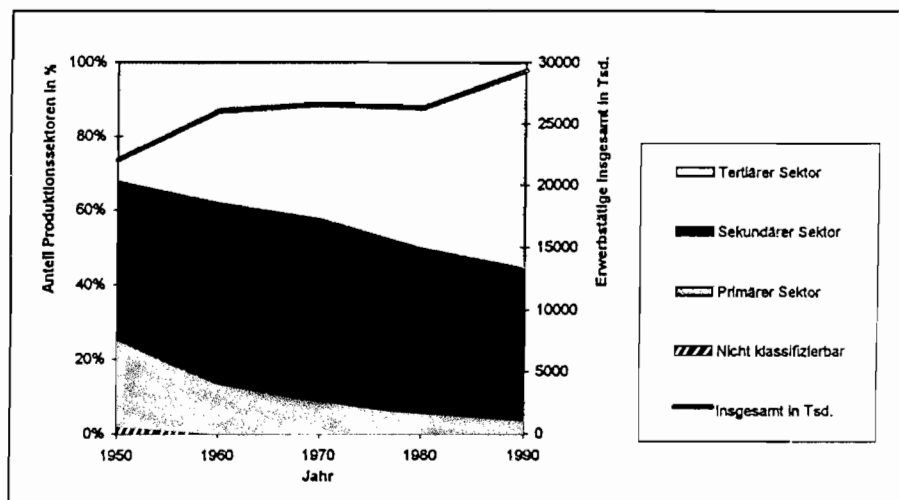


Abb. 2-20: Anteile der Wirtschaftsbereiche an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen seit 1950 in % (Quelle: SCHÄFER, 1995, S. 183)

### Handel: Konzentration auf die Zentren

Im Binnenhandel stieg die Zahl der Berufstätigen von 1,3 Mill. (1950) auf 2,3 Mill. (1968 und 1990) bei gleichzeitigem Rückgang der Zahl an Geschäften um ca. 50 000 (= 10 %) und einem Anstieg der Selbstbedienungsgeschäfte<sup>249</sup> von ca. 1 400 (1957) auf 84 000 im Jahre 1972 (HENNING, 1997, S. 224).

### Verkehr: Individualisierung und Mobilisierung

Das Verkehrswesen wurde geprägt durch eine explodierende Motorisierung. Der PKW-Bestand stieg im früheren Bundesgebiet von 0,5 Mill. (1949), 4,2 Mill. (1960), 12,9 Mill. (1970) auf 30,3 Mill. (1990) und führte somit zu wachsender Mobilität in Beruf und Freizeit, zur Verlagerung der Beförderungszahlen (Personen und Güter) von öffentlichen Verkehrsmitteln auf PKW und LKW und letztlich zu Verkehrsproblemen trotz erheblicher Aufwendungen für Straßenbau und individueller Verkehrsmittel (bis zu 10 % des Volkseinkommens; HENNING, 1997,

<sup>249</sup> Durch die Einrichtung von Großmärkten ist das dörfliche Handwerk, insbesondere Bäcker und Metzger, rückläufig (HENKEL, 1995, S. 159).



S. 222–223). Die Verkehrsentwicklung war gekennzeichnet durch zunehmende Mobilität. Der Individualverkehr formte Wirtschaft und Gesellschaft bei weiter wachsender Zahl an Pendlern und steigender „Feierabend-, Wochenend- und Freizeitmobilität“ (SCHÄFERS, 1995, S. 283) und erschloß schließlich die periphersten ländlichen Räume. „Die ansteigende Mobilität löste Suburbanisierungsprozesse am Rande großer zentraler Orte und auch eine beginnende Differenzierung des ländlichen Raumes aus“ (KÖTTER, 1989, S. 11). Diese Entwicklung degradierte aber gerade die ländlichen Räume zu Gefilden zwischen den Zentren, die es möglichst schnell zu überbrücken galt. Insgesamt entstanden durch die Massenmotorisierung neue Flächenansprüche in allen Teilräumen.

### **Suburbanisierung**

Seit Beginn der 50er Jahre expandierte der städtische Siedlungsraum ins räumliche Umland. Die geschlossene Entwicklung neuer Wohnquartiere – seit Mitte der 50er Jahre entstanden sogenannte Entlastungs- oder Trabantenstädte an den Stadträndern – wurde schließlich durch neue Prozesse der Suburbanisierung abgelöst<sup>250</sup> (SCHÄFERS, 1995, S. 269–271). „Die Suburbanisierung der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg spiegelte einerseits die durch die allgemeine Motorisierung gestiegene individuelle Mobilität sowie den Ausbau der Infrastruktur in der Fläche wider, andererseits die Tatsache, daß in zunehmendem Maße die Agglomerationsnachteile, wie hohe Wohnkosten und eine starke Umweltbelastung empfunden wurden“ (BUCHHEIM, 1997, S. 122).

### **Gewerbliche Wirtschaft im ländlichen Raum**

Im ländlichen Raum veränderte sich das Dorfhandwerk, das bis in das 20. Jh. die sozio-ökonomische Basis des Dorfes bildete,<sup>251</sup> drastisch. Infolge des Industrialisierungsschubs in den Jahrzehnten nach 1945 kam es zu grundlegenden Veränderungen der traditionellen Handwerksformen (u. a. Schmid, Schreiner, Schneider, Nahrungsmittel-, Bauhandwerke) und zur Expansion städtischer Gewerbe- und Industriezweige (z. B. Elektro-, Kfz-Handwerk, Fernseh-, Sanitär-, Heizungstechnik). Seit den 50er Jahren wurden Industrieansiedlungen auf dem Lande vorgenommen, vor allem wegen des Überangebots an Arbeitskräften aus dem landwirtschaftlichen Bereich und der verfügbaren preiswerten Flächen. Die verkehrsgünstigen Standorte erhielten den Vorzug. Die staatliche Raumordnungspolitik konzentrierte die Förderung auf Problemregionen, insbesondere auf die Zonenrandgebiete und seit den 70er Jahren schließlich auf die zentralen Orte. Insgesamt konnten das Sozialgefälle der ländlichen Regionen zu den Verdichtungsräumen und „Abwanderungsverluste der aus der Landwirtschaft ausscheidenden und jüngeren Bevölkerung vermindert“ werden (HENKEL, 1993, S. 153, 159–161).

### **Landwirtschaft: Rationalisierung und Intensivierung**

Die Kombination aus technischer und biologischer Weiterentwicklung in der Landwirtschaft führte nach dem 2. Weltkrieg zu einer hohen Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft.<sup>252</sup>

250 Unter Suburbanisierung versteht FRIEDRICHS (1975) die „Verlagerung von Nutzungen und Bevölkerung aus der Kernstadt, dem ländlichen Raum oder anderen metropolitanen Gebieten in das städtische Umland bei gleichzeitiger Reorganisation der Verteilung von Nutzungen und Bevölkerung in der gesamten Fläche“ (zit. in: SCHÄFERS, 1995, S. 271). Dieser global zu beobachtende Trend geht in der Bundesrepublik vor allem zu Lasten der strukturschwachen und peripheren ländlichen Räume, z. T. aber auch zu Lasten der Ballungsräume, und führt im Ergebnis zu einer tertiären Verstädterung (SCHÄFERS, 1995, S. 265). „Der ehemals ländliche Raum im Umfeld der Großstädte und Ballungsgebiete ist zu einem städtisch-ländlichen Mischraum geworden“ (HENKEL, 1995, S. 45).

251 „Die vielzitierte frühere Autarkie des ländlichen Raumes gründet sich nicht zuletzt auf gewerbliche bzw. handwerkliche Tätigkeiten und Berufe“ (HENKEL, 1995, S. 153).

252 Für die Landwirtschaft begann „erst jetzt die Zeit der Moderne“. „Die Flurbereinigung, der weite Einsatz von Maschinen, das Vordringen des künstlichen Düngers und der Insektizide sowie vor allem der enorme Rückgang der dort Arbeitenden veränderten diesen Bereich grundlegend“ (BRÜGGEMEIER, 1997, S. 159).

Branche/Sektor	1949-1970	1970-1990
Chemie	+ 350 %	+ 42 %
Metall	+ 300 %	+ 58 %
Bergbau	+ 220 %	+ 18 %
<b>Landwirtschaft</b>	<b>+ 170 %</b>	<b>+ 125 %</b>
Bauwirtschaft	+ 120 %	+ 15 %

Tab. 2-1: Entwicklung der Produktivität – Wertschöpfung je Beschäftigtem in realen Einheiten (HENNING, 1997, S. 213)

	Familienfremde ständige Arbeitskräfte in der Landwirtschaft	Familienarbeitskräfte in der Landwirtschaft
1950	766 000	4 380 000
1961	295 000	2 930 000
1971	117 000	1 535 000
1986	96 000	460 000

Tab. 2-2: Anzahl der in der Landwirtschaft Vollbeschäftigten (HENNING, 1988, S. 283-284)

Der aus der Tab. 2-1 ersichtliche Produktivitätsschub der Landwirtschaft verringerte die Zahl der Erwerbspersonen in diesem Bereich von über 5 Mill. 1950 auf ca. 550 000 im Jahre 1986 (früheres Bundesgebiet) bei weiter sinkender Tendenz (vgl. Tab. 2-2). Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe ging von 1949 auf 1992 um 2/3 auf unter 600 000 zurück (s. Abb. 2-21) bei zunehmendem Anteil der Nebenerwerbsbetriebe (HENKEL, 1995, S. 101). Die landwirtschaftliche Produktion nimmt ständig zu, z. B. haben sich Getreideerträge und Milchleistung von 1950 bis 1985 praktisch verdoppelt (vgl. HENNING, 1988, S. 263, 267). Der agrarische Sektor hat von 1945 bis 1990 eine Produktivitätssteigerung auf das 24fache aufzuweisen, also eine höhere Rate wie in der Industrie. Dennoch wachsen die Einkommensdisparitäten (HENKEL, 1995, S. 116-117).

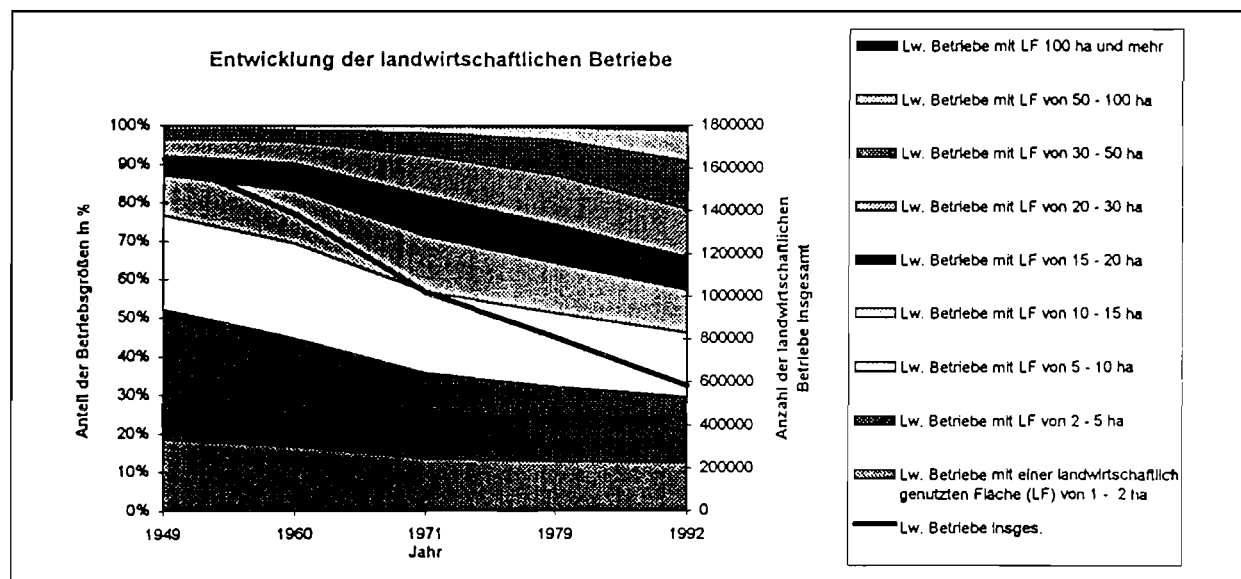


Abb. 2-21: Entwicklung der Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe und der Anteil der Betriebsgrößen in % (früheres Bundesgebiet; Quelle: SCHÄFER, 1995, S. 187)

Der Verlust vor allem an landwirtschaftlichen Arbeitsplätzen ließ eine Bevölkerungsabnahme im ländlichen Raum bei Verlust seiner Funktionsfähigkeit befürchten mit den Folgen einer Überalterung und des Verfalls der Infrastruktur. Als Reaktion wurden staatliche Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen auf dem Lande und eine breite Dorferneuerung gefordert (vgl. HOISL, 1977, S. 233-248). Insgesamt traten in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Staaten geringere regionale Divergenzen auf (HENKEL, 1995, S. 41).

### Funktionswandel des ländlichen Raumes, Veränderung der ländlichen Gesellschaft

Der breite wirtschaftliche Aufschwung, die Bevölkerungsverschiebung in die Verdichtungsräume, die steigende Mobilität, die in Verbindung mit dem Ausbau des Verkehrsnetzes auch entfernter gelegene Arbeitsplätze ermöglichte, die Produktivität der Landwirtschaft, die mit immer weniger Arbeitskräften immer mehr produzierte (vgl. Abb. 2-22); diese sozialen und wirtschaftlichen

Veränderungen führten im wesentlichen in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem grundlegenden Wandel in den Dörfern und zu veränderten gesellschaftlichen Ansprüchen an den ländlichen Raum. Hatte jedoch nach dem Krieg die Ernährungsfrage, die Fläche zur Nahrungserzeugung, höchste Priorität, so wurde nun verstärkt Grund und Boden für vielseitige Belange benötigt. Neben seiner Aufgabe als gleichwertiger und eigenständiger Lebensraum für seine Bewohner, sollte er nun auch Erholungs-, Ausgleichs- und Reserveraum für die Verdichtungsgebiete und Standort natürlicher Ressourcen sein. In zunehmendem Maße wurden agrarische Flächen beansprucht für Schnellverkehrsverbindungen (Autobahnen, Schienenwege, Wasserstraßen) und zur Verdichtung des Verkehrsnetzes, zum Ausbau der Infrastruktur, für Erholung, Siedlung, Industrie, Schutzgebiete für Wasser- und Luftressourcen, aber auch für die Ver- und Entsorgung der Ballungsgebiete. Der ursprüngliche Vorrang der landwirtschaftlich-forstwirtschaftlichen Produktion trat angesichts

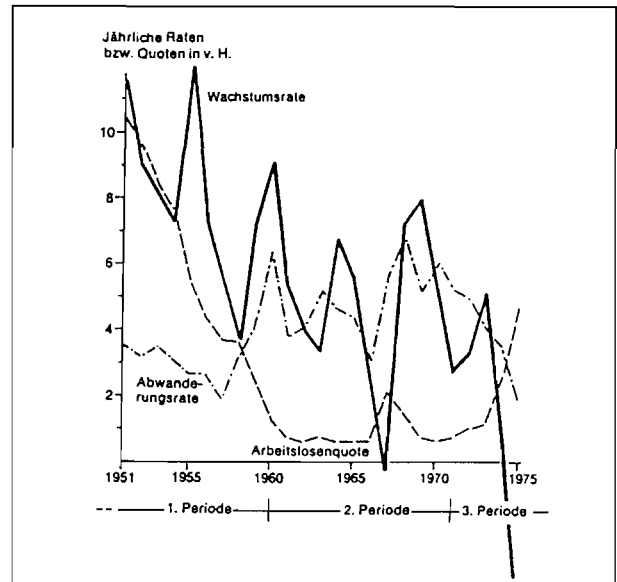


Abb. 2-22: Gesamtwirtschaftliches Wachstum, Abwanderung aus der Landwirtschaft (in % des Vorjahresbestandes an Arbeitskräften) und Arbeitslosenquote in der BRD von 1951–1975 (HENNING, 1988, S. 282, Abb. 34)

der EG-weiten Überproduktion in den Hintergrund. Die Pflege der Kulturlandschaft gewann an Gewicht in Anbetracht drohender Sozialbrachen und die ressourcenbelastende Intensivlandwirtschaft wurde zum Teil als Belastung gesehen (vgl. z. B. MAICHEL, 1982, S. 13–16).

Mit dem funktionalen Wandel veränderte sich auch die ländliche Gesellschaft entscheidend (HENKEL, 1995, S. 15). Brachten die letzten Kriegs- und ersten Nachkriegsjahre eine hohe Bevölkerungszunahme durch evakuierte Stadtbewohner, Flüchtlinge und Vertriebene unter grundlegender Veränderung des dörflichen Sozialgefüges, so unterlagen die Dörfer in den 50er Jahren einer zunehmenden Abwanderung genannter Bevölkerungsgruppen, da das „Wirtschaftswunder“ wieder „städtische“ Arbeitsplätze schuf (Abb. 2-23). Bis etwa 1971 wurde die Abwanderung aus der Landwirtschaft durch die Hochkonjunktur wesentlich begünstigt. Danach verlangsamte sie sich infolge fehlender Beschäftigungsalternativen aber auch wegen einer Abschwächung der Freisetzungsrates aus der Landwirtschaft, die aufgrund des technischen Rückstandes und dem dadurch entstandenen Nachholbedarf in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg besonders hoch war (HENNING, 1988, S. 280–281; s. Abb. 2-22). Viele Dörfer haben angesichts dieser Entwicklung ihre ehemals landwirtschaftliche Orientierung aufgegeben und ihre Sozialstruktur verändert (HENNING, 1988, S. 284, s. Abb. 2-23). Die gewerbliche Wirtschaft nimmt heute „eine führende Position“ ein (HENKEL, 1995, S. 162). Die steigende Mobilität schließlich hat zu hohen Pendlerbewegungen in die Zentren geführt und die überwiegende Zahl der Dörfer mit dem Verlust an Einrichtungen, vor allem der Verwaltung,<sup>253</sup> des dörflichen Gewerbes und

<sup>253</sup> In den 60er und 70er Jahren wurden in den einzelnen Bundesländern umfangreiche kommunale Gebietsreformen durchgeführt. Damit wurde das Zentrale-Orte-Konzept, ein „mächtiges Instrument zur Steuerung von Bevölkerung, Arbeitsplätzen und Infrastruktur“, bundesweit eingerichtet (HENKEL, 1995, S. 203). Sie führten zu einem Verlust an Selbstbestimmung von über 16 000 kleinen Dörfern (HENKEL, 1995, S. 271; SCHÄFERS, 1995, S. 268 nennt eine Reduzierung selbständiger Gemeinden infolge Gebietsreformen von 24 282 auf 8 502) und zu einer Ausdünnung der Infrastrukturausstattung. Im westlichen Westmittelfranken z. B. halbierte sich die Infrastrukturausstattung in der Summe von 1960 bis 1980 (KUNST, 1989; zit. in HENKEL, 1995, S. 243–244).

Schul-, Polizei-, Bahn- und Postreformen folgten nach dem gleichen Muster (HENKEL, 1995, S. 203).

Handwerks, zunehmend geschwächt zugunsten der zentralen Orte und der Verdichtungsräume (HENKEL, 1995, S. 159–160, 203). „Insgesamt hat die Gebietsreform die Möglichkeiten einer qualifizierten Mitgestaltung der Bürger an der dörflichen Politik entscheidend verschlechtert“, so HENKEL (1995, S. 273).

Alles in allem hat sich das Gesamtsystem „Dorf und Landschaft“ grundlegend verändert. Die Schichten- und Klassenstruktur sowie traditionelle Bindungen wurden aufgeweicht „und der Gegensatz von Stadt und Land weitgehend aufgehoben“ (BRÜGGEMEIER, 1997, S. 159–160). „Aus der engen und geschlossenen Gemeinschaft hat sich ein weitgehend offenes und liberales Sozialsystem entwickelt“ (HENKEL, 1995, S. 74). Mit der gesellschaftlichen Veränderung einher ging der Wandel der ländlichen Siedlungs- und Flurformen, der Bauformen und Baumaterialien (HENKEL, 1995, S. 181, 193–194).

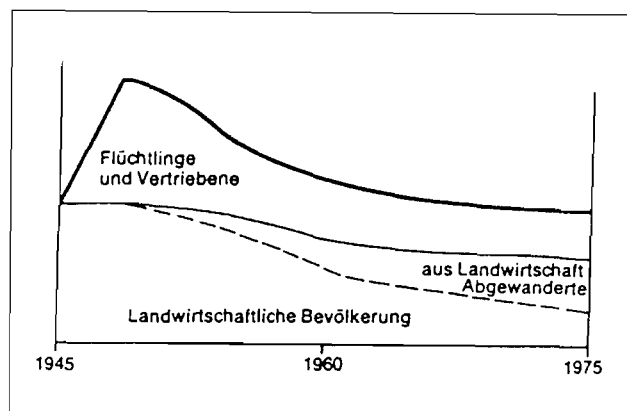


Abb. 2-23: Schematische Darstellung der Bevölkerung in Dörfern der BRD von 1945-1975 (HENNING, 1988, S. 284, Abb. 35)

### 2.4.3.1 Landentwicklung bis Mitte der 70er Jahre – Von der Agrarstrukturverbesserung zur Neuordnung ländlicher Räume

#### Agrarstrukturpolitische Entwicklung

Das Flüchtlingsproblem<sup>254</sup> nach dem 2. Weltkrieg erforderte dringliche Maßnahmen: Das Flüchtlingssiedlungsgesetz vom 10.08.1949, das Lastenausgleichsgesetz vom 14.08.1952 und das Bundesvertriebenengesetz vom 19.05.1953 sollten die Wiedereingliederung von Vertriebenen und Flüchtlingen, die aus der Landwirtschaft kamen, in diesen Erwerbszweig ermöglichen (vgl. hierzu: ZILLIEN, 1997, S. 85–87).<sup>255</sup>

Infolge des knappen Bodens wurden als Notbehelf auch Nebenerwerbsstellen geschaffen. Die Grenzen der Inneren Kolonisation wurden jedoch sichtbar durch den verstärkten Anpassungsdruck, der seit Mitte der 50er Jahre auf die Landwirtschaft einwirkte.<sup>256</sup>

Die Agrarpolitik stand ab 1948 vor der Frage, ob für die Landwirtschaft ebenfalls die soziale Marktwirtschaft gelten sollte. Ab 1950/51 wurden jedoch Marktordnungen für die wichtigsten Agrarprodukte eingeführt (HENNING, 1988, S. 273).

Im Vordergrund der agrarpolitischen Diskussion der 50er Jahre stand das wachsende Paritätsproblem, wobei als wesentlichste Ursache des beträchtlichen wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichts die Strukturängel der Landwirtschaft, insbesondere die Betriebs- und Bodensplitterung, gesehen wurde. Von Verbandsseite wurde die Strukturpolitik als notwendig aber zu spät wirksam betrachtet und ein kurzfristiger Abbau der Disparität über markt- und preispolitische Maßnahmen gefordert (SCHREINER, 1975b, S. 458–459).

254 Durch die Abtretung der Ostgebiete verlagert sich auch das Hauptgewicht der Inneren Kolonisation auf die „Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge“ (SCHREINER, 1975b, S. 466).

255 „Die Nachkriegsleistung der landwirtschaftlichen Siedlung ist beachtlich“. Zwischen 1949 und 1969 werden ca. 190 000 Betriebe mit 750 000 ha neu eingerichtet (BOHTE, 1976, S. 64).

256 Dadurch veränderten sich die ursprünglichen Aufgaben der Siedlung hin zur Agrarstrukturverbesserung und zum Abbau der Disparitäten zwischen Stadt und Land, „z. B. mit Hilfe der Dorfauflockerung und -sanierung sowie der Neuordnung und -gestaltung der ländlichen Räume.“ Die Aufgabenverlagerung wird durch Einführung des Begriffs „Landentwicklung“ ab Mitte der 60er Jahre erkennbar, wobei dabei zum Ausdruck gebracht werden sollte, „daß die Probleme der Neuordnung und Sanierung des ländlichen Raumes nur in Zusammenarbeit mit der allgemeinen Wirtschafts- und Regionalpolitik gelöst werden können. Damit wird die Entwicklung auf dem Lande nicht mehr ‚rein agrarisch‘ gesehen“ (SCHREINER, 1975b, S. 467).

Das 1955 erlassene Landwirtschaftsgesetz „als grundlegendes Konzept der Agrarpolitik“ hatte neben der Ernährungssicherung das Ziel, die Landwirtschaft durch agrar- und wirtschaftspolitische Maßnahmen an der Entwicklung der Volkswirtschaft teilhaben zu lassen und trug wesentlich zur Einkommensstabilisierung bei. Diese Maßnahmen im Rahmen der sog. Grünen Pläne<sup>257</sup> gliedern sich in Preisstützung, Direktsubventionen, Verbesserung der Produktionsbedingungen, z. B. durch Flurbereinigung und Aussiedlung, und sozialpolitische Maßnahmen (HENNING, 1988, S. 276). Aufgrund des 1953 von der Bundesregierung aufgestellten *Lübke*-Plans, des ersten groß angelegten Agrarstrukturprogramms, war die Agrarpolitik besonders auf Durchführung umfassender Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft ausgerichtet. Ziel war die Beseitigung der Struktur­mängel,<sup>258</sup> „wie z. B. Flurzersplitterung, geringe Betriebsgröße, veraltete Betriebsgebäude, beengte Hof- und Dorflagen etc.“, und die Überwindung des Kapitalmangels durch Kredithilfen für betriebliche Investitionen (SCHREINER, 1975b, S. 458). Die Disparitäten der agrarischen (meist peripheren ländlichen) Räume in bezug auf Wirtschaftskraft, Lebensstandard und Einrichtungen der Daseinsvorsorge, so die wachsende Befürchtung, werden Bevölkerungsstagnation und -abnahme, einen Anstieg der Pendlerzahlen und ein weiteres Zurückbleiben hinter den Verdichtungs­räumen verursachen (vgl. SCHNEIDER, 1967, S. 10). Der Versuch, diese Rückstandsgebiete durch hochproduktive Landwirtschaft zu entwickeln, könnte bei fehlender außerlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeit zur weiteren Abwanderung, zur sozialen Erosion<sup>259</sup> und schließlich „zur Entleerung des Raumes“ führen. Die Landwirtschaft allein könne daher den „heute geforderten Mindeststandard an Infrastruktureinrichtungen“ nicht tragen (SCHNEIDER, 1967, S. 12; RIEMANN, 1967, S. 40). Wissenschaftler und Praktiker griffen diese Problematik auf, in Fachgremien wurde über Lösungen diskutiert, verstärkt wurden die Begriffe „Dorferneuerung“ und „Landentwicklung“ eingebracht.<sup>260</sup> Den Verflechtungen und Disparitäten mit sektoralen Maßnahmen zu begegnen wurde dabei zunehmend als unzureichend erkannt und eine integrale Neuordnung neben der Verbesserung der Agrarstruktur für dringend erforderlich erachtet. „Unser Bestreben ist es, das flache Land vor Vereinödung, vor der Abwanderung der Bevölkerung zu schützen und dazu einen freien und unternehmerischen Bauern zu erhalten, der selbst in der Lage ist, für seine Existenz zu sorgen“ (THIENELT, zit. in SCHICKE/BATZ, 1967, S. 13).

Zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der ländlichen Räume wurde ab Mitte bis Ende der

257 Der alljährlich von der Bundesregierung aufgrund des Landwirtschaftsgesetzes vorzulegende „Grüne Plan“ stellt ein Maßnahmenpaket zur Unterstützung der Landwirtschaft dar (HENNING, 1997, S. 350). „Der Grüne Plan wurde geboren mit dem Zweck, die ländliche Neuordnung tatkräftig zu unterstützen und eine vernünftige, ohne jeden Zwang und ohne jeden Druck auf das Eigentum ablaufende allmähliche Umstrukturierung einzuleiten (ABB, 1966, S. 305).

258 Die Flurbereinigung wurde deshalb zur vordringlichen Aufgabe (vgl. SCHARNBERG, 1964, S. 6).

259 Unter „sozialer Erosion“ wurden die negativen Folgen der Abwanderung verstanden, insbesondere durch Wegzug jüngerer qualifizierter Erwerbspersonen und Besserverdienende mangels Beschäftigungsalternativen. In Folge wurde ein Teufelskreis vor allem in den strukturschwachen ländlichen Gebieten durch abnehmende Bevölkerungsdichte, nicht ausgelastete Infrastruktur mit Funktionsverlusten, schlechtere Versorgung, neue Impulse zur weiteren Abwanderung etc. befürchtet bei gleichzeitigem Kollabieren der Verdichtungs­räume durch zunehmende Bevölkerungskonzentration (HEINRICHS, 1975, S. 27).

260 Die ASG veröffentlichte zu den Themen Landentwicklung und Dorferneuerung zahlreiche Schriften in ihrer Materialsammlung, so z. B. die Hefte „Landentwicklung als kommunale Aufgabe“ (H. 21, 1961), „Zur Bestimmung der Wirkung von Landentwicklungsmaßnahmen“ (H. 34, 1964), „Planung und Durchführung von Programmen zur Landentwicklung“ (H. 50, 1966) und „Anleitung und Planungsrahmen zur Landentwicklung und Dorferneuerung“ (H. 51, 1966). Wurden dabei unter Dorferneuerung solche Maßnahmen verstanden, die direkt auf das jeweilige Dorf einwirken und in die örtliche Zuständigkeit fallen sollten, so wurde die Landentwicklung als Synonym zur Regionalpolitik im ländlichen Raum gesehen, die die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Voraussetzungen für die weitere Entwicklung der einzelnen Gemeinden zu schaffen hatte (SCHILKE/RIEMANN, 1963, S. 128). Das ab 1962 begonnene Projekt der ASG mit dem Titel „Maßnahmen, Organisation und Kosten zur Anpassung der Landbevölkerung und der Landgebiete an die Industriewirtschaft und -gesellschaft (Landentwicklung)“ (Vorwort zu H. 51, 1966) spiegelt die anfängliche Begriffsauffassung wieder und den deutlichen Abgrenzungsversuch zum damals weit ausgelegten Begriff der Landeskultur.

50er Jahre, verstärkt schließlich in den 60er Jahren, ein Funktionswandel für erforderlich gehalten, um die befürchtete soziale Erosion zu verhindern.<sup>261</sup> Gefordert wurde eine aktive Landentwicklung auf kommunaler und regionaler Ebene.<sup>262</sup> „Die Neuordnung ländlicher Räume setzt das Zusammenwirken von Agrarstruktur- und Regionalpolitik voraus“ (DAMS, 1967, S. 56). Die Flurbereinigung wurde als adäquate Rahmenmaßnahme und ideales Instrument zur Neuordnung des ländlichen Raumes gesehen, wobei mit „der zunehmenden Größe des Gebietes, in dem z. B. eine Flurbereinigung durchgeführt wird, ... auch die Möglichkeiten einer integralen Neuordnung ... aus gesamtwirtschaftlicher Sicht“ sich erhöhen werden (DAMS, 1967, S. 58; vgl. ABB, 1963, S. 339). Im Jahre 1969 wurde schließlich laut KUNZE (1975, S. 273) die „revolutionäre Phase“ des Paradigmenwechsels hin zur „Aufgabe Landentwicklung“ eingeleitet.<sup>263</sup>

Nachdem bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) die Landwirtschaft als Motor des gemeinsamen Marktes fungieren sollte, fand im Jahre 1958 die Agrarkonferenz von Stresa statt. Hier wurde neben der Behandlung von Markt- und Preisfragen „einstimmig beschlossen, den bäuerlichen Familieneigentümergebiet zum agrarstrukturpolitischen Leitbild der Gemeinschaft zu erklären“ (SCHREINER, 1975b, S. 466). Agrarpolitisch konzentrierte sich die EG hauptsächlich auf Markt- und Preispolitik.<sup>264</sup> Am 4. Dezember 1962 wies der Ministerrat die EG-Kommission an, „sich weitgehend auf die Koordinierung der Agrarstrukturpolitik zu beschränken“ (SCHREINER, 1975b, S. 466). Mit der Gründung eines europäischen Agrarstrukturausschusses wurde hierzu eine Einrichtung geschaffen, die Agrarstruktur, landwirtschaftlichen Markt und regionale Wirtschaftspolitik abstimmen sollte. Die Einrichtung eines Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) zur unmittelbaren Förderung agrarstruktureller Vorhaben ergänzte die EG-Agrarstrukturpolitik, wobei „neben den klassischen Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur<sup>265</sup> ... auch Maßnahmen zur

261 „Zusätzlich zu der in der Agrargesellschaft einzig bedeutsamen Funktion der Nahrungsmittelproduktion muß der ländliche Raum in der Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft neue, weitere Aufgaben übernehmen. Denn nur der Aufbau weiterer Produktionen des ‚Basisbereichs‘, d. h. die Ansiedlung von Industrie, Gewerbe und nichtlandwirtschaftlicher Wohnbevölkerung und der Ausbau geeigneter ländlicher Räume zu Erholungsgebieten schaffen die ökonomischen und finanziellen Voraussetzungen dafür, daß hier der kulturelle, soziale und ökonomische Standard auf ein mit den industriellen Verdichtungsgebieten vergleichbares Niveau gebracht werden kann. Eine Alternative zum Funktionswandel gibt es nicht, wenn ständige Subventionen und infrastrukturelle Leerkapazitäten vermieden werden sollen“ (SCHNEIDER, 1967, S. 12).

262 Vgl. z. B. MEYER, 1964, S. 136ff, Fachtagungen in Lüneburg 1963 und Würzburg 1964 (SCHICKE/BATZ, 1967). RIEMANN (1967, S. 39–40) schlägt für eine „aktive Sanierung“ folgendes Vorgehen vor:

1. konkrete Standorte für schwerpunktartige Landentwicklung festlegen („Landregen ist ... auch für die regionale Strukturpolitik kein geeignetes Instrument“),
2. Entwicklungsprogramme aufstellen und
3. Prioritäten setzen.

Dabei wurde an eine endogene Entwicklung ländlicher Gebiete mit staatlicher Unterstützung gedacht: „Landentwicklung ist eine Selbsthilfeaktion der ländlichen Bevölkerung und Wirtschaft, die durch Staatshilfe, als Hilfe zur Selbsthilfe, gefördert werden muß. Von Staats wegen müssen durch politische Entscheidungen die Voraussetzungen für die Durchführung der Landentwicklung geschaffen werden. Bei der Erarbeitung der Entwicklungsprogramme und der Festlegung der Entwicklungsschwerpunkte muß die betroffene Bevölkerung und Wirtschaft nicht nur gehört, sondern zur Mitarbeit herangezogen werden“ (RIEMANN, 1967, S. 40).

263 „Die von der letzten Bundesregierung konzipierte Integrierung der Agrarpolitik in eine Gesamtstrategie zur Entwicklung ländlicher Räume war die notwendige Konsequenz aus der Erkenntnis, daß eine isolierte Betrachtung und Behandlung der Landwirtschaft nicht zu dem, vor allem von der Agrarbevölkerung selbst, gewünschten Erfolg führen kann.“ (IKO, 1969, S. 273).

264 „Das deutsche Agrarschutzsystem ist von der 1957 gegründeten EWG weitgehend übernommen worden“ (HENNING, 1988, S. 275).

265 Unterstützt wurden mit EAGFL-Mitteln aufgrund der EWG-Verordnung Nr. 25 von 1962 „neben umfassenden Integralmeliorationen eine Vielzahl von kleineren Projekten“. Eine Programmüberarbeitung enthält als erste Maßnahmengruppe die „Flurneuordnung“, ebenfalls im Sinne einer „Integralmelioration“, die „Maßnahmen im Bereich der Bodenordnung, im Bereich der übrigen Produktionsbedingungen sowie im Bereich der Marktstruktur umfaßt“ (WINKEL, 1968, S. 198–199).

besseren Gestaltung der Marktstruktur gefördert“ wurden (SCHREINER, 1975b, S. 466).

Am 24. Juni 1968 wurde der vom BML erarbeitete *Höcherl-Plan* verabschiedet als erster „Versuch einer Bundesregierung, ein agrarpolitisches Gesamtkonzept unter Beachtung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge zu entwickeln“ (SCHREINER, 1975b, S. 460). Darin wurde zwischen „entwicklungsfähigen und solchen ohne Entwicklungschancen unterschieden“ und eine Globalförderung ausgeschlossen. Boden und Arbeitskräfte sollten „über die Förderung der Landabgabe durch langfristige Verpachtung oder Kauf“ mobilisiert und die Umschulung auf außerlandwirtschaftliche Berufe gefördert werden. Eine spezielle Förderung des Familienbetriebs wurde nicht mehr erwähnt. „Die Maßnahmen der klassischen Agrarstrukturpolitik behielten ... nur bedingt ihre Bedeutung. Die Flurbereinigung wurde zwar weiterhin als zentrale Maßnahme zur Verbesserung der Agrarstruktur angesehen, sollte aber in erster Linie der Neuordnung des ländlichen Raumes dienen.“ (SCHREINER, 1975b, S. 460). Nur drei Monate später folgte das vom BMWi erarbeitete „Regionale Strukturprogramm“ (der sog. *Schiller-Plan*), der den *Höcherl-Plan* um soziale und regionale Komponenten ergänzte. U. a. wurde die Schaffung von Arbeitsplätzen, bei Aufgabe des landwirtschaftlichen Betriebs mit vorgezogenem Altersgeld etc., finanziell unterstützt, ebenso aber auch die Verbesserung der ländlichen Infrastruktur (SCHREINER, 1975b, S. 460–461). Ebenfalls noch 1968 wurde schließlich von der EG-Kommission der *Manshold-Plan* vorgelegt, der innerhalb von 10 Jahren zur Umsetzung gelangen sollte. Als Hauptproblem der Agrarmisere wurden die „völlig veralteten Produktionsstrukturen“ betrachtet. Zum einen sollte die Schaffung größerer Betriebseinheiten gefördert werden<sup>266</sup> („selektive Investitionshilfe“), zum anderen wollte man vermehrt Industrieansiedlungen im ländlichen Raum schaffen („regionale Strukturpolitik“), um vor Ort eine breite Palette von Arbeitsplätzen anbieten zu können. Auf deutscher Seite wurde die Realisierung des Geplanten als wenig realistisch, ja als gefährlich gesehen, da Arbeitsfähige aus dem Erwerbsprozeß ausgeschlossen und zu Frührentnern gemacht werden sollten (SCHREINER, 1975b, S. 461). 1971 trat der *Ertl-Plan* in Kraft, der aufbauend auf den *Höcherl-Plan* einzelbetriebliche Investitionsförderung – konzentriert auf die entwicklungsfähigen Betriebe oder landwirtschaftliche Kooperationsformen – und Ergänzungsmaßnahmen zur sozialen Abfederung vorsah (SCHREINER, 1975b, S. 461–462).

„Alle vier Programme wollten ... noch die traditionellen Mittel der Agrarstrukturpolitik mit den Maßnahmen der allgemeinen Wirtschafts- und Regionalpolitik integrieren und mit der Sozial- und Bildungspolitik gleichsetzen.“ In der praktischen Umsetzung bedeutete dies die Schaffung alternativer Arbeitsplätze zur Landwirtschaft unter zugleich verbesserten Ausbildungsmöglichkeiten und begleitender sozialpolitischer Programme (SCHREINER, 1975b, S. 462).

### **Aus praktischen Erfordernissen: Entwicklung der Flurbereinigung zu einem umfassenden Instrument zur Verbesserung des ländlichen Raumes**

#### **Das Bundesflurbereinigungsgesetz vom 02.01.1953**

Das „in seinen Grundzügen der Reichsumlegungsordnung“ gleichende Bundesflurbereinigungsgesetz (FlurbG) vom 14.7.1953 stellte die Verbesserung der Agrarstruktur<sup>267</sup> in den Vorder-

<sup>266</sup> In einem „einmaligen Kraftakt“ sollte eine Agrarstruktur gebildet werden, „die wieder für Generationen Wettbewerbscharakter hätte“ (SCHREINER, 1975b, S. 461). Die Lösungsstrategie unter dem Motto „Wachsen oder Weichen“ sollte zu betrieblichen Mindestgrößen von 80–120 ha für Ackerbaubetriebe und 40–60 Kühe bei Milchvieh-, 120–200 Rinder bei Mastbetrieben usw. bis zum Jahr 1980 führen (HENKEL, 1995, S. 135).

<sup>267</sup> Der Strukturbegriff wurde in Deutschland erst Mitte der 20er Jahre im Wirtschaftsbereich geschaffen und faßte diejenigen volkswirtschaftlichen Gegebenheiten zusammen, die sich nur in längeren Zeiträumen oder durch außergewöhnliche Ereignisse änderten. „Agrarstruktur ist ... der Ausdruck für die Gesamtheit der in der Landwirtschaft bestehenden Produktions- und Lebensbedingungen.“ Landeskultur ... und Verbesserung der Agrarstruktur verfolgen ... die gleichen Ziele“ (BOHTE, 1976, S. 55). Unter Agrarstrukturverbesserung wurden seit 1954 landeskulturelle Maßnahmen, Zusammenlegung der Grundstücke, Aufstockung kleinerer Betriebe und Auflockerung von Dorflagen verstanden (BOHTE, 1976, S. 56; vgl. MAICHEL, 1982, S. 17–21; ausführl. Begriffsentwicklung und Neudefinition i. S. e. Querschnittsaspekts in KÖTTER, 1995b, S. 12–16).

grund.<sup>268</sup> „Ziel dieser Maßnahme ist es, Produktionsgrundlagen und -bedingungen so zu sichern und zu verbessern, daß bei zeitgemäßer Bewirtschaftung Voraussetzungen für ein angemessenes Einkommen in der Landwirtschaft nachhaltig erzielt werden“<sup>269</sup> (KUNTZE, 1971, S. 262).

Den Schwerpunkt der Tätigkeiten bildeten die neuordnungsbedürftigen Flächen. Der Wegebau zählte zu den wesentlichsten Maßnahmen der Flurbereinigung. Der Freiwillige Landtausch<sup>270</sup> wurde nicht im FlurbG 1953 geregelt. Die Dringlichkeit zur Flurbereinigung wuchs rasch durch Motorisierung und Mechanisierung in der Landwirtschaft (BOHTE, 1976, S. 56, 58). Kulturtechnik und Flurbereinigung trugen in den 50er und 60er Jahren „maßgeblich dazu bei, daß die neuen Techniken auch von den Landwirten aufgenommen und wirtschaftlich eingesetzt werden konnten“ (HOISL, 1989, S. 3). Die Ordnungsaufgaben des Staates standen noch im Vordergrund, nicht die freiwillig-endogenen Entwicklungsmaßnahmen.

Durch die Berücksichtigungspflicht anderer Planungsinteressen nach § 37 FlurbG, z. B. Landesplanung, Bauleitplanung, Verkehrsplanung, der Natur- und Landschaftsschutz, die Landschaftspflege und die wasserwirtschaftliche Planung „... wächst aber auch die Bedeutung der Flurbereinigung über die als einer Maßnahme der Agrarstrukturverbesserung hinaus“ (BERKENBUSCH, 1972, S. 165). Zunehmend wurde die Flurbereinigung zu Maßnahmen der Landentwicklung herangezogen, zur Ausweisung öffentlicher Flächen, Dorfflurbereinigung und Landbereitstellung. Die Grenze dieser Flurbereinigungsaktivitäten bildete die Pflicht zur Privatnützigkeit.<sup>271</sup>

### Flurbereinigung und Dorferneuerung

Die Bestimmungen der RUO zur Auflockerung der Ortslagen wurden fast unverändert in das FlurbG 1953 übernommen (OSTHOFF, 1967, S. 18).

Die **Dorferneuerung wurde** seit den 50er Jahren verstärkt diskutiert<sup>272</sup> (SCHILKE/RIEMANN, 1963, S. 120) und **als komplexe (Landentwicklungs-) Aufgabe gesehen**<sup>273</sup> (GÖB, 1963, S. 73). Sie galt als wichtigste Aufgabe der kommenden Jahre und sollte „wesentlich zur Beseitigung des großen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und zivilisatorischen Gefälles Stadt-Land beitragen“ (KLEMPERT, 1962, S. 489). Im Vordergrund der baulichen Aufgaben standen zunächst Aussiedlung, Entkernung und Ortsauflockerung durch Abbruch<sup>274</sup> und Althofsanierung (KLEMPERT, 1962, S. 492).

268 „Unter allen einer Verbesserung der Agrarstruktur dienenden Maßnahmen nimmt die Flurbereinigung in der BRD eine zentrale Stellung ein, da sie alle wesentlichen Einzelmaßnahmen zur Agrarstrukturverbesserung, wie Grundstückszusammenlegungen, Aussiedlungen, Aufstockungen, den Wirtschaftswegebau, den Gewässer Ausbau, Meliorationen usw. in sich einschließt und in einem behördlich geleiteten Verfahren durchführt. Als ein Mittel zur Agrarstrukturverbesserung erfüllt sie agrarpolitische Aufgaben, so daß ihre jeweils zweckmäßige Form von der Agrarpolitik bestimmt wird“ (BERKENBUSCH, 1972, S. 163).

269 „Zur Förderung der landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Erzeugung und der allgemeinen Landeskultur kann zersplitterter oder unwirtschaftlich geformter ländlicher Grundbesitz nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammengelegt, wirtschaftlich gestaltet und durch andere landeskulturelle Maßnahmen verbessert werden (Flurbereinigung)“ (§ 1 FlurbG vom 14.07.1953).

270 „Der freiwillige Landtausch hat von 1960 bis 1970 eine Fläche von 33341 ha erfaßt. Seine Bedeutung ist demnach gering. Dazu trägt das Fehlen einer gesetzlichen Regelung bei“ (BOHTE, 1976, S. 65). Durch Richtlinie von 25.04.1967 wurden Grundsätze zur Förderung des Freiwilligen Landtauschs erlassen. Das novellierte FlurbG 1976 wurde um den Freiwilligen Landtausch als §§ 103a-i ergänzt, um ihn „in einem behördlich geleiteten Verfahren einfacher, schneller und billiger“ durchführen zu können (SEEHUSEN, 1997, S. 416).

271 „Ein dringendes öffentliches Bedürfnis reichte allein nicht aus, um eine behördliche Maßnahme im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens zu rechtfertigen“ (Urteil des BVerwG vom 25.10.1962; LINKE, 1996, S. 129).

272 Vgl. z. B. ASG-Schriftenreihe: Hefte 11 (1954), 13 (1955), 25 (1958), 35 (1961), 40 (1963).

273 Für das unter starkem Anpassungsdruck stehende Dorf wurde eine staatliche Förderung eingefordert. „Eine Gleichstellung des ländlichen Raumes und damit des Dorfes mit den Ballungsgebieten ist nur möglich, wenn die Ursachen des bisherigen Zurückbleibens beseitigt werden. Das ist zum Teil nur zu lösen, wenn in Bund und Ländern die Voraussetzungen zu einer Neuordnung geschaffen werden“ (SCHNIEDERS, 1964, S. 117).

274 KLEMPERT (1962, S. 493) führte hierzu aus, daß in der integral betriebenen Dorferneuerung Stebbach (Baden-Württemberg) der Abriß von ca. 1/3 aller Wohngebäude geplant war.



Bemängelt wurde das Fehlen einer zuständigen Verwaltung (ERNST, 1963, S. 6) und eines einheitlichen Förderinstrumentariums (GÖB, 1963, S. 82), wobei aber der Koordinierung dieser Planungs- und Gestaltungsaufgabe mehr Gewicht zukommen sollte als einer zusätzlichen Finanzierung. Als Voraussetzung wurde die Bereitschaft der Bewohner, der Gemeinden und vielfach auch der Nachbargemeinden erachtet. Träger der Dorferneuerung, so die verbreitete Meinung, konnten nur „die Gemeinden – gegebenenfalls unterstützt durch örtliche Zusammenschlüsse, etwa die Teilnehmergeinschaften der Flurbereinigung – sein.“ (SCHILKE/RIEMANN, 1963, S. 128–131).

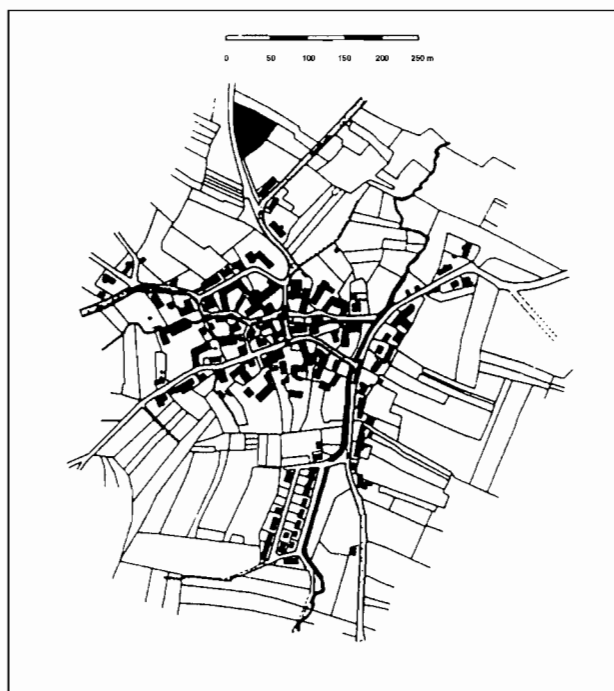


Abb. 2-24: Flurbereinigung Dirlammen, ehem. Kreis Lauterbach; vor der Dorfsanierung 1961 (OSTHOFF, 1967, Abb. 26)

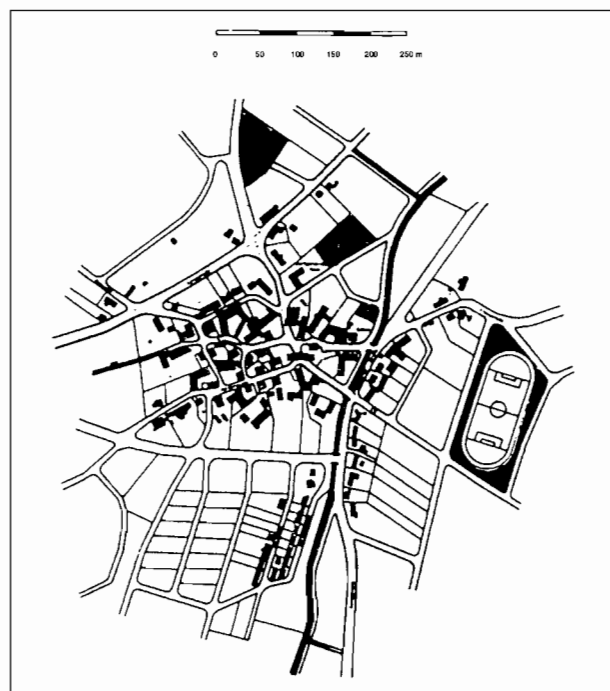


Abb. 2-25: Flurbereinigung Dirlammen, ehem. Kreis Lauterbach; nach der Dorfsanierung 1961 (OSTHOFF, 1967, Abb. 26)

Aus praktischen Erfordernissen heraus wurden aber zunehmend Dorfflurbereinigungen und Maßnahmen der Dorferneuerung im Rahmen der Flurbereinigungstätigkeiten angegangen. Neben der Aussiedlung landwirtschaftlicher Betriebe, der Althofsanierung und weiterer agrarstruktureller Maßnahmen (HOTTES et al., 1975, S. 40) waren Straßenausbau und -verbreiterung, Baulandbereitstellung, Ortskanalisation, Hochwasserschutzbauten die wichtigsten Maßnahmen. In zunehmendem Umfang wurden Baugebiete ausgewiesen.<sup>275</sup> In den größeren Dörfern über 1000 Einwohner sowie im Einzugsbereich der Städte und Verdichtungsregionen entwickelte sich dabei die größte Bautätigkeit (OSTHOFF, 1967, S. 20). Durch die Flurbereinigung erfuhren die Dörfer insgesamt – nicht nur die großen Dörfer in der Nähe der Industriegebiete – oft eine erhebliche Ortsweiterung (OSTHOFF, 1967, S. 21; vgl. Abb. 2-24 und 2-25).

### Flurbereinigung und Bundesbaugesetz

Das Bundesbaugesetz (BBauG) vom 23.06.1960 löste die Aufbaugesetze der Länder ab. Die Flurbereinigung verlor, von Fachplanungen abgesehen, das „Monopol“ zur flächenhaften Ordnung des ländlichen Raumes<sup>276</sup> (vgl. OSTHOFF, 1967, S. 25) durch Einführung des Flächennutzungsplans als vorbereitender Bauleitplan für das gesamte Gemeindegebiet und des Bebauungsplans als verbindlicher Bauleitplan für Teile des Gemeindegebiets. Zur Umsetzung von Bebauungsplänen

<sup>275</sup> GEUENICH (1986, S. 91) nennt eine Gesamtsumme von ca. 165 000 Bauplätzen, die zwischen 1951 und 1980 auf Grundlage flurbereinigungsrechtlicher Vorschriften neugeordnet wurden, 6/7 davon in den Bundesländern Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

<sup>276</sup> Dadurch wurde die Flurbereinigung „bezüglich ihrer Beteiligung als Planungs- und Ordnungsinstrument im Siedlungsbereich in Frage gestellt“ (HOTTES et al., 1975, S. 47).

wurde das Instrument der Umlegung als Bodenordnungsverfahren eingeführt. Bis zu diesem Zeitpunkt führte man auch innerorts in Ermangelung entsprechender Alternativen die städtebauliche Bodenordnung zum Teil mit Flurbereinigungsrecht durch. Infolge des Homogenitätsprinzips der Bauleitplanung (ERNST/HOPPE, 1981, S. 134) war im BBauG keine Unterscheidung nach städtischen oder ländlichen Verhältnissen erforderlich. Eine explizite Regelung zur bzw. die Aufnahme des Begriffs Dorferneuerung konnte daher unterbleiben. In Folge wurde aber die Dorferneuerung praktisch nur noch von den Landwirtschafts- und Flurbereinigungsbehörden thematisiert. Mit weitem zeitlichen Vorsprung nahmen Baden-Württemberg<sup>277</sup> und Hessen<sup>278</sup> die Arbeiten zur Dorferneuerung auf und schufen hierfür spezielle Programme (MAGEL, 1991, S. 29). In anderen Bundesländern, so z. B. Bayern,<sup>279</sup> wurden Dorfsanierungen mangels finanzieller Möglichkeiten punktuell ausgeführt (MAGEL, 1991, S. 29; BISCHOFF, 1986, S. 198–199).

Aufgrund des BVerwG-Urteils vom 25.10.1962<sup>280</sup> wurden Probleme in künftig nicht mehr von Landwirten dominierten Dörfern befürchtet, „rein städtebauliche Maßnahmen mit dem Flurbereinigungsgesetz, einem landwirtschaftlichen Gesetz, auszuführen“<sup>281</sup> (OSTHOFF, 1967, S. 27).

### **Flurbereinigung und Raumordnungsgesetz (ROG)**

Das ROG vom 08.04.1965 nannte „Grundsätze für die Ordnung und Entwicklung in ländlichen Gebieten“, nahm aber den „Begriff der Dorferneuerung ... noch nicht auf; er wird erstmalig im Entwurf des Städtebauförderungsgesetzes geprägt“ (KLEMPERT, 1966, S. 442).

### **Flurbereinigung und Städtebauförderungsgesetz (StBauFG)**

Schließlich trat zum 27.07.1971 das langvorbereitete Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) in Kraft. Das Hauptaugenmerk der Förderung wurde in der Praxis allerdings auf Städte und zentrale Orte gelegt<sup>282</sup> (vgl. MAGEL, 1991, S. 30). Das StBauFG regelte auch die Abstimmung zwischen Flurbereinigung und Bauleitplanung bezüglich ihres Einsatzes als Planungs- und Ordnungsinstrument im Siedlungsbereich ländlicher Gemeinden (HOTTE et al., 1975, S. 47). Mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zur zügigen Durchführung umfangreicher Stadterweiterungen nahm das StBauFG eine der Zonenenteignung vergleichbare Regelung auf (LINKE, 1996, S. 171) und schloß mit diesem „Verfahren, welches die Enteignung für das zu beplanende Gebiet als hoheitliches Bodenordnungsinstrument einsetzt, diese Lücke im Bodenordnungsrecht“ (LINKE, 1996, S. 175). Zusätzlich wurde mit dem Sanierungsverfahren eine umsetzungsorientierte Möglichkeit geschaffen, Maßnahmen zur Behebung städtebaulicher Mißstände durchzuführen.

277 In Baden-Württemberg wurden in einer Erprobungsphase von 1960–1967 fünf Dorfsanierungen mit den Schwerpunkten „städtebauliche Mißstände, Verkehrsprobleme und Verbesserung der Agrarstruktur durchgeführt; bis 1975 wurden in ca. 120 Dörfern Dorferneuerungen mit den erweiterten Zielen „Ortsbildgestaltung, Freizeit und Erholung“ durchgeführt und ab 1975 konnte das Programm mit Hilfe einer wesentlichen Finanzmittelaufstockung weiter zur ganzheitlichen Dorfentwicklung ausgebaut werden (ZILLENBILLER, 1980, S. 96–97).

278 In Hessen wurde die Dorferneuerung seit 1970 durch ein Agrarprogramm gefördert. Ziel war die Ortsauflockerung und der Wegebau. Schritt für Schritt wurde das Programm erweitert, insbesondere 1977 durch „ZIP-Mittel“ um die Maßnahmenspektren des Straßenbaus, der Platzgestaltung und des Erscheinungsbildes und ab 1982 schließlich zur umfassenden Dorferneuerung (SCHÜTTLER, 1994, S. 250).

279 In Bayern wurde ab 1965 für verschiedene landwirtschaftliche Förderungen ein Dorfentwicklungsplan eingefordert (MAGEL, 1991, S. 29). Seit 1970 bestand für alle Flurbereinigungsverfahren eine Pflicht zur Aufstellung von Dorferneuerungsplänen. Diese „stellten ... bereits gemeindliche Entwicklungspläne dar, in die, unabhängig von ihrer kurz- oder mittelfristigen Finanzierbarkeit, alle notwendigen und wünschenswerten Vorhaben aufgenommen wurden“ (BISCHOFF, 1986, S. 199).

280 Vgl. hierzu Fußnote 271, S. 83.

281 OSTHOFF (1967, S. 48) plädierte, um die sich daraus ergebende Einengung der Gestaltungsbefugnis zu vermeiden, für eine Änderung des FlurbG, so „daß die Flurbereinigungsbehörden in Ortslagen in Übereinstimmung mit der Bauleitplanung alle Bodenordnungsmaßnahmen durchführen können, die den landwirtschaftlichen Interessen nicht zuwiderlaufen.“

282 Laut Mitteilung des Bayer. StMELF (1973, S. 320) flossen nur 6,5 % der Fördermittel in ländliche Räume.

### Unternehmensflurbereinigung

Das durch die RUO institutionalisierte Verfahren zur Bereitstellung von Land in großem Umfang für Unternehmen (WEISS, 1997, S. 228) gewann in den 70er Jahren an Bedeutung<sup>283</sup> aufgrund der zunehmenden öffentlichen Planungsinteressen,<sup>284</sup> aber auch wegen der Schutzfunktion<sup>285</sup> der Unternehmensflurbereinigung sowohl für den Grundstückseigentümer als auch „für die Landeskultur gegen Nachteile, die durch umfangreiche Enteignungen entstehen können“ (SEEHUSEN, 1974, S. 90). Bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen ist die Unternehmensflurbereinigung einer Enteignung vorzuziehen, da die Unternehmensflurbereinigung in bezug auf den eigentumsrechtlichen Eingriff als das mildere Mittel zu sehen ist (LINKE, 1996, S. 181–182). Das StBauFG sah vor, die Unternehmensflurbereinigung auch „für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nutzbar [zu] machen“ (QUADFLIEG, 1972b, S. 209); die praktische Anwendung blieb jedoch hinter den Erwartungen zurück.<sup>286</sup>

### Flurbereinigung und Landschaftspflege – Erhaltung der Kulturlandschaft – Erholung

„Industrialisierung, Mechanisierung und Automatisierung, Verkürzung der Arbeitszeit, Verlängerung des Urlaubs und Herabsetzung des Pensionsalters sind Ursache und Ausdruck ... einer Anhebung des gesamten Lebensstandards“, aber auch einer Konzentration der Bevölkerung in Ballungsräumen, denen der Einzelne möglichst oft zu entkommen sucht (HOTTES et al., 1974, S. 52). Die gesellschaftspolitischen Ansprüche an den ländlichen Raum wurden größer mit wachsender Verkehrsmobilität und dem zunehmenden Erholungs- und Erlebnisbedarf bei steigendem Einkommen breiter Bevölkerungsschichten (HOTTES/NIGGEMANN, 1971, S. 69). Neben der Gestaltungsaufgabe in Erholungslandschaften wurde die Flurbereinigung in den einzelnen Ortschaften tätig und errichtete zahlreiche Freizeiteinrichtungen für den örtlichen Bedarf, z. T. auch für die Naherholung (Fallbeispiele s. HOTTES et al., 1974).

Das FlurbG von 1953 sah bereits landschaftspflegerische Maßnahmen<sup>287</sup> vor (BOHTE, 1976, S. 67). Dadurch konnten bereits Anfang der 50er Jahre erste Maßnahmen, insbesondere Heckenpflanzungen, ausgeführt werden. Die Arbeitsgemeinschaft für das technische Verfahren der Flurbereinigung im Bundesgebiet (AtVF) bezeichnete in ihrer Empfehlung „Der Wege- und Gewässerplan“ Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ausdrücklich als Aufgaben der Flurbereinigung bei der Neugestaltung der Flur (AtVF, 1962, S. 16). Seit Mitte der 60er Jahre wurde Landschaftspflege in steigendem Umfang in Flurbereinigungsverfahren

283 In Bayern nahmen die Anordnungen dieser Verfahrensart zu von durchschnittlich 8 300 ha in den Jahren 1973–1975 (7 % der angeordneten Fläche) auf 22 000 ha 1976–1978 (23 %) und schließlich auf 48 000 ha im Jahre 1979, das ist gut ein Drittel der gesamten Anordnungsfläche (MANGER, 1980, S. 145–146). In der Bundesrepublik Deutschland stieg der Anteil von 7 % 1975 auf 17 % 1989 (WEISS, 1991, S. 428).

284 „Umfangreiche öffentliche Bauvorhaben, vor allem im Bereich des Verkehrswesens, beanspruchen große Landflächen“ (BML, 1976, S. 57–58).

285 „Dieses Verfahren dient nicht nur der Beschleunigung der Landbereitstellung und damit den Interessen des Unternehmers. Es hat sich vielmehr herausgestellt, daß allein die Verbindung mit dem FlurbVerfahren die Möglichkeit schafft, die für die Beteiligten unvermeidlichen Nachteile so gering wie möglich zu halten, die zwischenzeitlichen Bewirtschaftungsverhältnisse zu regeln und durch die Verteilung des Landverlustes viele bäuerliche Existenzen zu erhalten und damit als sozialregulierender Faktor zu wirken“ (STEUER, 1967, Vorbem. zu § 87 FlurbG, S. 420).

286 Nach § 70 StBauFG mußte die Voraussetzung der Unternehmensflurbereinigung, daß Grundstücke in großem Umfang in Anspruch genommen werden müssen, nicht vorliegen (LINKE, 1996, S. 180). Neben der Regelung im StBauFG fand die Unternehmensflurbereinigung Eingang in das Landbeschaffungsgesetz (LBG), das nach § 72 LBG in bestimmten Fällen die Bereitstellung von Flächen für Verteidigungsanlagen vorsah. Der Einsatz der Unternehmensflurbereinigung für beide spezialgesetzlichen Anwendungen ist jedoch eingeschränkt (QUADFLIEG, 1974, S. 30).

287 Damit bezog das FlurbG „als erstes Fachplanungsgesetz die ‚Landschaftsplanung‘ ein“ (EICHENAUER/JOERIS, 1992, S. 21).

berücksichtigt<sup>288</sup> (HOTTES et al., 1974, S. 21). Dabei erkannten namhafte Ökologen die Möglichkeiten der Flurbereinigung.<sup>289</sup> Das Europäische Naturschutzjahr 1969 brachte das Problem der wachsenden Umweltzerstörung breiten gesellschaftlichen Schichten ins Bewußtsein. Der Umweltgedanke wurde euphorisch aufgegriffen (SCHMIDT, 1972, S. 195, 201). HOTTES et al. (1974, S. 83) stellen fest, daß „die Erfolge nur punktuell, lokal ... erkennbar“ sind ...“, diese aber auf Eigeninitiative der Flurbereinigung beruhen.<sup>290</sup>

In Bayern ermöglicht das Gesetz zur Förderung der bayerischen Landwirtschaft<sup>291</sup> (LwFöG) seit 1970, die Kosten für landschaftspflegerische Maßnahmen zur Erhaltung der Kulturlandschaft in der Flurbereinigung voll aus öffentlichen Mitteln zu decken (BOHTE, 1976, S. 68).

### Flurbereinigung und Regionalentwicklung

Mehr und mehr wurde erkannt, daß Flurbereinigung neben der Verbesserung der Agrarstruktur auch die Regionalentwicklung fördern kann, „seit Flurbereinigungsverfahren in größeren oder mehreren zusammenhängenden Gebieten, die eine Größe bis zu 30 000 ha und mehr“ bildeten, durchgeführt wurden<sup>292</sup> (LILLOTTE, 1968, S. 196). Zur Lösung auch regionaler Fragestellungen, zur Koordinierung und Rationalisierung wurden zunehmend Gruppenflurbereinigungsverfahren angeordnet.<sup>293</sup> Die Komplexität der Planungen und der Abstimmungsumfang nahmen damit erheblich zu.<sup>294</sup>

Die Flurbereinigung wurde spätestens seit den 60er Jahren als grundlegende Maßnahme zur Neuordnung und Entwicklung des ländlichen Raumes verstanden. Bei komplexen regionalen und überregionalen Neuordnungen (Bsp. Oberrheinebene) zeigte sich, „daß sich Planungen von dieser Vielfalt nicht ohne Flurbereinigung durchführen lassen“ (HOTTES/NIGGEMANN, 1971, S. 63).

288 „Gegen den Widerstand ... der Teilnehmergeinschaft ist nach den gegenwärtig geltenden Bestimmungen eine Maßnahme nur schwer zu realisieren“ (HOTTES et al., 1974, S. 79). Zur Behebung der Probleme bei der Umsetzung von Maßnahmen im öffentlichen Interesse, insbesondere zur Landschaftspflege, schlägt HOTTES eine Weiterentwicklung des FlurbG durch Einschränkung der Privatnützigkeit vor.

289 „Das Flurbereinigungsgesetz ... bietet zahlreiche Möglichkeiten, an der Grünordnung in den ländlichen Gemeinden und der Gestaltung der Landschaft mitzuwirken, zumal meist die Gemeinde selbst unmittelbar oder durch ihre Bürger mittelbar in der Teilnehmergeinschaft eines Flurbereinigungsverfahrens vertreten ist“ (OLSCHOWY, 1967, S. 19).

Der SRU stellte in seinem Umweltgutachten 1974 fest: „Der Verarmung vieler Landschaftsräume steht – bisher in begrenztem Maße – die planmäßige Entwicklung neuer Ökosysteme gegenüber. Hierzu bieten sich folgende Möglichkeiten: ... Neugestaltung von ländlichen Räumen im Rahmen der Flurbereinigung ...“ (BMI, 1974, S. 31).

290 HOTTES et al. (1974, S. 83) führten hierzu aus: „Die gleichwohl abgreifbaren Erfolge, die Anerkennung durch Landespflege und Regionalpolitik und die Adaption durch die Bevölkerung beweisen, daß sich die Flurbereinigung mit Erfolg ein neues und modernes Arbeitsgebiet in vorwiegend eigener Initiative wieder erschlossen hat.“ BOHTE beklagte in diesem Zusammenhang die unterschiedlichen Regelungen zur Beteiligung der Landeskulturbehörden an den Landschaftsplanungen. „Der enge Zusammenhang zwischen gestaltender und bewahrender Landeskultur wird nur zum Teil ausreichend gesehen“ (BOHTE, 1976, S. 68).

291 Das bayerische LwFöG, als Gegenkraft zum *Manshold*-Plan eingeführt, bezweckt die Unterstützung der bayerischen Ziele der Agrarpolitik, insbesondere die Förderung der bäuerlichen Landwirtschaft und Erhaltung der Kulturlandschaft.

292 „Obwohl die Flurbereinigung in ihrem Kern eine agrarpolitische Maßnahme ist, hat sie als ein Mittel der Agrarstrukturverbesserung und damit als Bestandteil der Raumordnungspolitik außerlandwirtschaftlichen raumordnerischen Gesichtspunkten auf der Grundlage des Raumordnungsgesetzes vom 8. April 1965 Rechnung zu tragen“ (BERKENBUSCH, 1972, S. 165).

293 „In Bayern hat sich die Verfahrensgruppe durchgesetzt, die ein rationales Arbeiten und die rechtzeitige Abstimmung möglichst vieler fachlicher Vorhaben zuläßt“ (ABB, 1966, S. 309).

294 „Es wurde versucht, großräumige Flurbereinigungsgebiete unter Einsatz neuzeitlicher Hilfsmittel zu bewältigen und über das Gebiet der Landeskultur hinausgehend, die Grundstruktur des ländlichen Raumes zu verbessern, der Durchbruch zu einer Abstimmung der Durchführung auf allen Gebieten ... muß trotz ausgezeichneter Beispiele der Zusammenarbeit ... erst noch gelingen“ (BOHTE, 1970, S. 14).

Zahlreiche Untersuchungen belegen die Raumbedeutsamkeit der Flurbereinigung.<sup>295</sup>

### **Agrarstrukturelle Vorplanung (AVP)**

Die Agrarstrukturelle Vorplanung (AVP)<sup>296</sup> ist eine „zweckorientierte, überörtliche Entwicklungsplanung für die ländlichen Räume“ und verfolgt die Zielsetzung, „den Handlungsbedarf zur Verbesserung der Agrarstruktur ... zu ermitteln und entsprechende Ordnungs- und Entwicklungsmaßnahmen vorzuschlagen“ (THÖNE, 1993, S. 294; vgl. MAGEL, 1977, S. 519). Als Vorläufer der AVP können nord- und süddeutsche Verfahrensvorschriften zur Flurbereinigung gelten. Insbesondere Schleswig-Holstein leistete bereits Mitte der 30er Jahre erste Vorarbeiten (vgl. Regional- und Sonderprogramme, s. u.). In seiner ersten Sitzung 1949 betonte der Ausschuß für Flurbereinigung der Deutschen Landwirtschaftsgesellschaft (DLG) „die Notwendigkeit, eine betriebswirtschaftliche Zielsetzung für Flurbereinigungsverfahren zu erarbeiten“ (BOHTE, 1976, S. 61–62; vgl. HENRICH, 1954). 1952 veröffentlichte das BML die erste AVP.<sup>297</sup> Diese projektgebundenen AVP's wurden als Vorplanung in § 38 FlurbG des FlurbG aufgenommen (später als AVP III bezeichnet; BORCHARD et al., 1994, S. 8). Ende der 50er Jahre erkannte man, daß „die Vorplanung für ein Flurbereinigungsgebiet allein nicht ausreicht“<sup>298</sup> (BOHTE, 1976, S. 62). 1964 wurden einheitliche Bundesrichtlinien für eine AVP (auch als AVP II bezeichnet) erlassen, wobei als Planungsraum der Nahbereich des zentralen Ortes niedrigster Ordnung vorgesehen war. Diese AVP II, nachfolgend als AVP bezeichnet, war allgemein als Konzeption für Neuordnungsvorhaben gedacht, so auch zur Vorbereitung von Dorferneuerungen (BOHTE, 1976, S. 62). 1966 wurden auf Bundesebene einheitliche Förderrichtlinien für diese AVP erlassen (BORCHARD et al., 1994, S. 11). Seit 1969 ist sie Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Man betrachtete die AVP „im Sinne einer umfassenden Entwicklungsplanung für den ländlichen Raum“. Durch das Städtebauförderungsgesetz von 1971 wurde die AVP zur Voraussetzung für die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher

295 KROËS kam in seiner Untersuchung über den Beitrag der Flurbereinigung zur regionalen Entwicklung zu eindeutig positiven Resultaten. Zur weiteren Optimierung der Planungen schlug er u. a. vor, die Vorplanung zur integrierten Gemeinde-, Agrarstruktur- und Nahbereichsentwicklungsplanung auszubauen und ein Planerteam vor oder bei Einleitung des Verfahrens einzusetzen, daß „alle Möglichkeiten der Flurbereinigung für die Gesamtentwicklung der Region voll genutzt werden“ (KROËS, 1971, S. 149).

STRUFF et al. untersuchten ebenfalls die regionalen Wirkungen der Flurbereinigung im Auftrag des BMBau anhand von Fallbeispielen und kommen bei der Diskussion über die räumlichen Wirkungen der Flurbereinigung zum Schluß, daß „mit dem vorstehenden Befund die Raumwirksamkeit der Flurbereinigung hinreichend aufgezeigt“ werden konnte (STRUFF et al., 1978, S. 93).

HOTTES/NIGGEMANN kamen in der Untersuchung „Flurbereinigung als Ordnungsaufgabe“ zur Auffassung, daß angesichts der außeragrarisches raumordnerischen Effekte und Maßnahmen der Flurbereinigungsarbeit der Begriff Flurbereinigung „für den Inhalt der ländlichen Raumordnung“ nicht mehr zutreffend sei. Man müsse sich die Frage stellen, ob man nicht allgemein die Bezeichnung Dienststellen „für ländliche Raumordnung“ einführen sollte (HOTTES/NIGGEMANN, 1971, S. 68–69).

296 Die AVP wird in drei Stufen gegliedert. Unter AVP I wird die landesüberdeckende Agrarstrukturelle Rahmenplanung aufgefaßt. Die AVP II stellt „eine überörtliche agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, meist im ländlichen Nahbereich, dar, die Nahtstellen zu anderen raumbezogenen Politiken aufzeigen und der Koordinierung der divergierenden Interessen im Planungsbereich dienen soll.“ Unter AVP III werden die projektgebundenen Vorarbeiten, z. B. die Vorplanung nach § 38 FlurbG verstanden (MAGEL, 1977, S. 519, 528–529). Mit der AVP II, der eigentlichen Vorplanung für den Nahbereich, entsteht damit „auch im Agrarbereich, in Anlehnung an die räumliche Gesamtplanung, eine Hierarchie eigenständiger landwirtschaftlicher Fachpläne“ (BORCHARD et al., 1994, S. 10).

297 RÖHM/WINTERWERBER: Die Vorplanung der Flurbereinigung und Aussiedlung in der Gemarkung Hechingen. In: BML (Hrsg.): Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 1, 1952. Auch Heft 4 dieser Reihe beschäftigte sich ausschließlich mit der Vorplanung (HENRICH et al.: Die Vorplanung für die Flurbereinigung, 1954) und veranschaulicht die damalige Aktualität, aber auch bereits deren Relevanz.

298 An Stelle sektoraler Vorhaben wurden zunehmend „integrierte Strukturverbesserungen im größeren räumlichen Umfang“ eingefordert aus der Erkenntnis, „daß allein sektorale Maßnahmen keine langfristige Verbesserung der Agrarstruktur erbringen können“. Die Vorplanung nach § 38 FlurbG konnte dies durch Beschränkung auf das beabsichtigte Flurbereinigungsgebiet nicht erfüllen (MAICHEL, 1982, S. 67).

Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur (BOHTE, 1976, S. 62). Insgesamt wirkte die AVP sehr verschieden in den einzelnen Bundesländern und wurde als durchaus verbesserungsfähig betrachtet.<sup>299</sup>

### **Weitere ausgewählte Aktivitäten zur Landentwicklung**

#### **Wasserwirtschaft, Kulturbautechnik, Küstenschutz**

Die kulturbautechnischen Vorhaben wurden spätestens seit Mitte der 70er Jahre von der Siedlungswasserwirtschaft abgelöst. Die zuvor auch bei den wasserwirtschaftlichen Maßnahmen an erster Stelle stehende Erzeugungssteigerung trat zurück zugunsten der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsverhältnisse, also der Landentwicklung (BOHTE, 1976, S. 59).

Nach Sturmfluten der Jahre 1953 und 1962 wurden Generalpläne zum Küstenschutz aufgestellt und mit erheblichen Mitteln (1948–1971: 2,6 Milliarden DM) unterstützt. Die Arbeiten kamen laut BOHTE (1976, S. 60) nicht nur der Landwirtschaft, sondern allen Küstenbewohnern und der Landeskultur zugute.

#### **Regional- und Sonderprogramme zur Förderung der Landentwicklung**

Seit Gründung der Bundesrepublik wurde versucht, bedürftige ländliche Gebiete durch besondere Förderung zu unterstützen. Dabei konnten drei Programmgruppen unterschieden werden, die sich zum Teil überdeckten (vgl. BOHTE, 1976, S. 60–61):

##### **1. Gruppe: Programme zur allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung mit landwirtschaftlichen Maßnahmen**

Die Bundesrepublik Deutschland förderte wirtschaftlich schwache und benachteiligte Gebiete seit 1950 schwerpunktmäßig durch ein Sonderprogramm, das 1951 in ein Sanierungsprogramm mit genauerer Eingrenzung der Förderkulissen umgeformt wurde. 1953 wurde die Zonenrandförderung initiiert. 1959 wurde neben den bisher ablaufenden regionalen Sanierungsaktionen ein Sonderprogramm zur „Förderung zentraler Orte in ländlich schwach strukturierten Gebieten“ aufgelegt. 1963 wurden die Sanierungsgebiete neu abgegrenzt und in Bundesausbaugebiete umbenannt. Das Regionale Förderungsprogramm des Bundes gliederte sich in Ausbau- und Zonenrandgebiete sowie Ausbauorte als Nachfolger des Förderprogramms „zentrale Orte in ländlich schwach strukturierten Gebieten“ (BOHTE, 1976, S. 60).

1969 fand eine Umstellung der regionalen Förderung auf 21 regionale Aktionsprogramme statt. Diese sollten eine differenzierte Unterstützung strukturschwacher Räume zur Verbesserung der Lebensverhältnisse ermöglichen. Im gleichen Jahr erfolgte die Anerkennung als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ durch das Gesetz vom 06.10.1969.

##### **2. Gruppe: Vorwiegend landwirtschaftliche Regionalprogramme, die z. T. auch Maßnahmen zur allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung umfassen**

Beispiele regionaler Landentwicklung (MEYER, 1964, S. 274) sind das Emslandprogramm<sup>300</sup> und

<sup>299</sup> Wurde die Vorplanung „in einigen Ländern mit gutem Erfolg praktiziert“, so konnte sie in anderen nicht Fuß fassen (STEUER, 1967, S. 8). Ihre Mängel, „die eine praxismäßige Verwendung nur selten zulassen“, sollten durch stärkere Ausrichtung auf die Bedürfnisse insbesondere der Flurbereinigungspraxis behoben werden (HOISL/MAGEL, 1978, S. 1). MAGEL (1977, S. 598–599) schlug insbesondere vor, die AVP „kürzer, konkreter und aktueller“ zu gestalten und sie schwerpunktmäßig auszurichten, da ihre „größte Bedeutung künftig bei der Flurbereinigung“ liegen werde.

<sup>300</sup> Seit 1948 betrieb das Land Niedersachsen das Emslandprogramm, das seit 1950 vom Bund unterstützt wurde (MAICHEL, 1982, S. 55; HUGENBERG, 1983, S. 52). Diese „klassische und beispielhafte Landentwicklungsmaßnahme hatte zum Ziel, die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse der in dieser Region lebenden Bevölkerung auf den Stand vergleichbarer Regionen zu bringen. Damit war von Anfang an eine über den Agrarsektor hinausreichende, auf die gesamte Infrastrukturverbesserung abzielende Maßnahme intendiert“ (MAICHEL, 1982, S. 55–56; vgl. hierzu GERCKE, 1964). Eine hierfür gegründete GmbH koordinierte die Planungen und Maßnahmen bis zum Abschluß der Programms 1989 (HUGENBERG, 1993, S. 145). „Vom Notstandsgebiet – wie noch vor einigen Jahrzehnten – spricht dort kein Mensch mehr“ (TIEDEKEN, 1996, S. 425).

das Programm Nord<sup>301</sup>, daneben sind der Küstenplan<sup>302</sup> entlang der Nordseeküste (Niedersachsen und Schleswig-Holstein, ab 1955) und der Alpenplan<sup>303</sup> (Bayern, seit 1955) zu dieser Programmsparte zu zählen. Insbesondere das Programm Nord als großflächige und umfassende Integralmaßnahme muß als Vorläufer bundesdeutscher Landentwicklungsaktivitäten im regionalen und überregionalen Kontext gelten.

### 3. Gruppe: Von Natur aus benachteiligte Gebiete

Ziel war die erleichterte Finanzierung landeskultureller Vorhaben. Das Programm förderte die Gebietskulissen der Mittelgebirgs- und Gebirgslagen sowie zusätzlich die bereits durch regionale Programme unterstützten Aktionen des Programms Nord, des Küsten- und des Emslandplans. Die Sonderprogramme hatten die wirtschaftliche Umstrukturierung kleinbäuerlicher Betriebe zum Ziel. Die seit 1960 erfolgte besondere Förderung wurde 1973 in die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ integriert.

#### Einzelbetriebliche Förderung

Auf Grundlage des LwG von 1955 wurden im Rahmen der Grünen Pläne seit 1956 „die Aussiedlung landwirtschaftlicher Betriebe aus beengter Hoflage (Dorfauflockerung) und die Betriebsvergrößerung durch Aufstockung“ gefördert, nachdem bereits seit 1954 zinsverbilligte Kredite gewährt wurden<sup>304</sup>. 1959 erfolgte eine Erweiterung dieser einzelbetrieblichen Maßnahmen um bauliche und forstliche Richtlinien sowie um den freiwilligen Landtausch. Seit 1971 ist die zuvor nach besonderen Bundesrichtlinien geförderte einzelbetriebliche Investitionsförderung Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (BOHTE, 1976, S. 64–66). Durch den Höcherl-Plan erfuhren ab 1968 Aussiedlung und Althofsanierung eine starke Einschränkung, denn lediglich entwicklungsfähige Betriebe sollten nunmehr eine Förderung erfahren (RING, 1975, S. 4–5).

301 Das Programm Nord, seit 1953 betrieben, hatte die Entwicklung der nicht ausreichend entwickelten Gebiete Schlesiens zum Ziel (BOHTE, 1976, S. 61). Auch hier übernahm eine GmbH die Koordination, Planung, Finanzierung und Durchführung des „Unternehmens Landentwicklung“ (vgl. BIELFELDT, 1967, S. V). Das Programm baute auf den Vorstellungen des Eiderplans von 1936 auf, das bereits „Wasserwirtschaft, Straßenbau, Flurbereinigung, Bodenverbesserung, Aufforstung und Förderung der gewerblichen Wirtschaft gemeinsam zum Einsatz bringen wollte“ (Programm-Nord-GmbH, 1973, S. 4). Für die Flurbereinigung, die als Motor der Entwicklung diente und bis 1972 auf ca. 80 % der Programmfläche wirkte, wurde bis dahin knapp die Hälfte der Mittel, fast eine halbe Milliarde DM, bereitgestellt (Programm-Nord-GmbH, 1973, S. 9).

REINERSDORFF (1975, S. 260) konstatierte hierzu: „Das Programm Nord ist zu einer Maßnahme der integralen Landentwicklung geworden, die weit über den Agrarbereich hinausreicht und den Stellenwert seines Einsatzgebietes als Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsraum bereits entscheidend erhöht hat.“

302 Der Küstenplan hatte keine derart umfassende Ausrichtung wie die beiden vorgenannten Programme und gründete sich aus den leidvollen Erfahrungen der niederländischen Sturmflutkatastrophe von 1953. Seine Aufgaben sind die Verstärkung der Deiche an der Nordseeküste und die Verbesserung der Agrarstruktur in den dahinterliegenden Niederungsgebieten (MAICHEL, 1982, S. 59)

303 Ziel des Alpenplans ist die Behebung wasserwirtschaftlicher Strukturmängel von den Alpen bis zur Donau sowie die Bewahrung der Bergregionen als Kulturland (BOHTE, 1976, S. 61). Diese mittelfristige Finanzhilfe unterstützt „die hoheitlichen Planungstätigkeiten anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften“ (MAICHEL, 1982, S. 60).

304 Von 1956–1970 wurden insgesamt ca. 21 000 Aussiedlungen, 25 000 bauliche Maßnahmen, 22 000 Aufstockungen und 5 500 Betriebsumstellungen durchgeführt. Insgesamt war man vom Ergebnis enttäuscht, da eine höhere Aussiedlungszahl erwartet wurde und beschränkte „die Aussiedlung auf solche Fälle ... , deren Durchführung im öffentlichen Interesse“ lag (BOHTE, 1976, S. 65).

### 2.4.3.2 Erweiterung der Flurbereinigungsaufgaben – Förderung der Landentwicklung

#### Praktische Auswirkungen des tiefgreifenden Wandels im ländlichen Raum auf das Instrument der Flurbereinigung

Die aufgezeigten wirtschaftlichen und soziokulturellen Veränderungen der ländlichen Gebiete und die Erkenntnis um die Defizite sektoraler Maßnahmen ließen aus praktischen Erfordernissen zunehmend umfassendere Flurbereinigungsaktivitäten entstehen.<sup>305</sup> Seit Anfang der 60er Jahre kristallisierte sich parallel zu dieser Entwicklung der Begriff Landentwicklung heraus.<sup>306</sup>

Auch in der Flurbereinigungspraxis trat dieser Wandel hin zur integralen Betrachtung deutlich zutage, da zunehmend außeragrarisches Fragestellungen aufgegriffen wurden und zu einer Aufgabenaufweitung führten<sup>307</sup> (vgl. HOTTES/NIGGEMANN, 1971). Seit Ende der 50er, Anfang der 60er Jahre wurden außeragrarisches Belange in Flurbereinigungsverfahren vermehrt berücksichtigt<sup>308</sup> (HOTTES/NIGGEMANN, 1971, S. 12; HOTTES et al., 1975, S. 39). LILLOTTE (1969, S. 174–176) sah die Flurbereinigung gar als Voraussetzung für eine Landentwicklung „Wie sehr eine Flurbereinigung auf dem Lande Menschenbild und Gesellschaftsbild zu ändern vermögen, läßt die Beobachtung der Entwicklung in Flurbereinigungsgemeinden schnell deutlich werden. Gesteigerte Aufgeschlossenheit für die Belange der Teilnehmergeinschaft, der Gemeinde, der beruflichen und genossenschaftlichen Zusammenschlüsse seien als Beispiele hervorgehoben“ (LILLOTTE, 1969, S. 176). Die Flurbereinigung entwickelte sich „zum einzigen stets effizienten Werkzeug agrarpolitisch bedingter ländlicher Raumordnung“<sup>309</sup> (HOTTES/NIGGEMANN, 1971, S. 70).

305 ABB (1974, S. 6) konstatierte hierzu: „Wenn ich in der Themenstellung die Flurbereinigung als gesellschaftspolitische Aufgabe unserer Zeit bezeichne, so will ich damit schon zum Ausdruck bringen, daß dieses schlagkräftige Instrument ländlicher Neuordnung – heute vielleicht mit einem unzutreffenden Namen bezeichnet – nicht, wie oft geglaubt, allein ein Phänomen der Landwirtschaft umfaßt, sondern daß es gleichermaßen hineingreift in den soziologischen, strukturellen, wirtschaftlichen, finanziellen und kulturellen Bereich einer modernen Gesellschaftsordnung.“

306 „Landentwicklung hatte sich ... in einzelnen Bundesländern als Bezeichnung für komplexe Entwicklungs- und Ordnungsmaßnahmen im ländlichen Raum herausgebildet, die über eine landwirtschaftliche Förderung hinausgingen. Solche Vorgaben ergaben sich aus örtlichen Notwendigkeiten immer häufiger“ (BATZ, 1977, S. 195).

307 „Die Flurbereinigung hat sich inzwischen als ein vielseitig wirkendes Instrument eingespielt, das nicht nur der landwirtschaftlichen Bodenordnung, der Verkehrserschließung, der Beschaffung von Flächen für Gemeinschafts- und Gemeinbedarfsanlagen, dem Bodenschutz und der Wasserwirtschaft, sondern auch der Erhaltung der Landschaft als Kulturlandschaft, der Förderung ihrer Freizeitfunktionen sowie der Dorferneuerung dient“ (KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG, 1974, S. 144). „Diese Verlagerung des agrarplanerischen Schwerpunktes zugunsten einer tiefgreifenderen und umfassenderen Neuordnung gemeindlicher Hoheitsgebiete vollzog sich aus der Erkenntnis des multistrukturellen Wandlungsprozesses im Gesamtgefüge des ländlichen Raumes“ (HOTTES et al., 1975, S. 39).

308 „Die Flurbereinigung wird in Praxis, Administration, Wissenschaft und Politik mehr und mehr als umfassende Ordnungsaufgabe im ländlichen Raum verstanden“. § 37 FlurbG enthält einen „allgemeinen Ordnungsauftrag“ ohne feste Abgrenzung, soweit nicht andere gesetzliche Bestimmungen begrenzend wirken. Wegen der zunehmenden Interdependenzen (Struktur- und Funktionswandel) zwischen Landwirtschaft und ländlichem Gesamttraum ist die Flurbereinigung ländliche Raumordnungsaufgabe (QUADFLIEG, 1972a, Beilage S. 8).

309 Zahlreiche Beispiele aus der Praxis verdeutlichen (s. HOTTES/NIGGEMANN, 1971, S. 40–63), daß über die agrarstrukturelle Zielsetzung hinaus gemeindliche und regionale Neuordnungsmaßnahmen durchgeführt wurden, letztere als sog. Gruppenflurbereinigungen. Dabei ist die hohe Wirtschaftlichkeit dieser Flurbereinigungsverfahren „trotz der geringen de-jure-Effizienz“ auf die organisatorische Bündelung „von Planung, Durchsetzung und Durchführung innerhalb einer einzigen Behörde“ und der dadurch um so größeren „de-facto-Effizienz“ zurückzuführen (HOTTES/NIGGEMANN, 1971, S. 64–65). „Der Begriff Flurbereinigung trifft für den Inhalt der ländlichen Raumordnung, um die es heute geht, nicht mehr zu.“ ... „Warum führt man nicht allgemein die Bezeichnung »Amt für ländliche Raumordnung« ein?“ (HOTTES/NIGGEMANN, 1971, S. 68–69).



BATZ nannte 1973 (S. 220) folgende „Hauptarbeitsgebiete einer modernen Flurbereinigung“:

1. Verbesserung der Infrastruktur,
2. Ordnung im Siedlungsbereich,
3. Ordnung der Agrarverhältnisse und
4. Landschaftspflege und Landschaftsplanung.

Damit trat in der Flurbereinigung eine deutliche Aufgabenaufweitung, aber auch eine Verschiebung des Aufgabenschwerpunkts zutage.<sup>310</sup> Insbesondere Hessen wurde dabei Schrittmacher dieser Entfaltung außeragrarischer Aufgabenbereiche und damit der Landentwicklung. Als eine nach außen sichtbare Reaktion erfolgte im Jahre 1970 die Umbenennung der Abteilung „Ländliche Neuordnungsmaßnahmen“ im Hessischen Landwirtschaftsministerium in die „Abteilung für Landentwicklung“. Die Änderung wurde mit dem Erfordernis einer integralen Sichtweise zur Förderung des ländlichen Raumes begründet; eine Umbenennung auf unterster Verwaltungsebene scheiterte jedoch aus Furcht vor einer „Namensverwechslung mit dem Bereich der Landesentwicklung“ (BATZ, 1977, S. 195). Noch hatte sich der Terminus Landentwicklung nicht durchgesetzt.<sup>311</sup> Zunehmend wurde aber wegen der Gewichtsverlagerung von der agrarisch orientierten hin zur gesamtwirtschaftlichen und landespflegerischen Zielsetzung sowie zur Dorferneuerung die vorgegebene Aufgabenstellung des FlurbG von 1953 hinterfragt bzgl. ihrer Aktualität und angesichts steigender agrarischer Überschüsse und ihrer Legitimität zur Landentwicklung. Durch die wachsende Erfüllung der insbesondere in § 37 Abs. 2 FlurbG aufgelisteten Aufgaben im öffentlichen Interesse wurden vermehrt Kollisionen mit der Privatnützigkeit<sup>312</sup> erwartet, zumal nach Auffassung des BVerwG „die Vorschrift des § 37 Abs. 2 erster Halbsatz keine selbständige Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe in das Eigentum und für die rechtliche Gestaltung der gegebenen Verhältnisse“ darstellt<sup>313</sup> (STEUER, 1967, S. 221, RdNr. 14 zu § 37).

310 „Der Bereich der bloßen Agrarordnung ist von der Flurbereinigung schon längst verlassen worden. Für die Zukunft ist zu erwarten, daß der agrarische Anteil der Flurbereinigung immer geringer wird“ (MÖSER, 1970, S. 186).

311 Der Terminus „Landentwicklung“ war in den sechziger Jahren noch keineswegs gesichert. Vgl. hierzu die Ausführungen von BIELFELDT (1967, S. V): „Nenne man die Gesamtaufgabe Landentwicklung oder Landerschließung, Integral- oder Verbundmelioration, möge der Begriff „Landentwicklung“ durchstehen; ...“. Der positiv besetzte Begriff wird aber zunehmend von verschiedenen Fachbereichen, die sich vor allem mit der Entwicklung im ländlichen Raum befassen, favorisiert gegenüber der Landeskultur mit ihren definitiven Grenzen, da er Aufgabenkomplexe zur Förderung des ländlichen Raumes im umfassenden Sinne beinhaltet (MEYER, 1964, S. 137). Die Gesellschaft zur Förderung der Inneren Kolonisation nannte sich ab 1965 Dt. Gesellschaft für Landentwicklung GmbH, da der alte Begriff von der Öffentlichkeit nicht mehr richtig erkannt wurde, der neue hingegen sei „uneingeschränkt positiv aufgenommen worden“ (BIELFELDT, 1967, S. 382). ZILLIEN konstatierte (1990b, S. 79): „Der Begriff ‚Landentwicklung‘ ist ein tragender Begriff des Flurbereinigungsgesetzes. Er umfaßt in einer positiven, zukunftsgerichteten Form von seinem Wortsinne her all das, was in einem von der Bevölkerung oft nachteilig empfundenen Sinne bisher unter Flurbereinigung zu verstehen war.“

312 OSTHOFF (1967, S. 27) erwartete bezüglich der Dorferneuerung verstärkt Probleme in Dörfern, „in denen der nicht mehr in der Landwirtschaft tätige Teil der Bevölkerung stark dominiert“. Er plädierte aus Gründen des Gemeindeinteresses für eine Änderung des FlurbG, damit „die Flurbereinigungsbehörden in Ortslagen **in Übereinstimmung mit der Bauleitplanung alle Bodenordnungsmaßnahmen durchführen können, die den landwirtschaftlichen Interessen nicht zuwiderlaufen**“ (OSTHOFF, 1967, S. 48; Anm.: Hervorhebungen im Original).

EVERZ forderte eine Änderung des FlurbG dahingehend, „daß in Zukunft Gelände aus dem Landabzug gemäß § 47 FlurbG bereitgestellt werden kann“ zur Schaffung neuer außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze für ausscheidende Landwirte und zur Aufstockung der verbleibenden landwirtschaftlichen Betriebe (EVERZ, J.: Genügt die heutige Zielsetzung der Flurbereinigungsverfahren? In: „moderne gemeinde“, Heft 24, Heidelberg, 1968, S. 11 f.; zit. in KROËS, 1971, S. 17).

313 „Die Flurbereinigungsbehörde hat dabei die rechtlichen Verhältnisse zu ordnen, ...“ (§ 37 Abs. 2, 1. Halbsatz FlurbG v. 14.07.1953).

Andererseits wurde vor allem von seiten der Grundeigentümer bereits beklagt, daß durch die Ausweitung der Flurbereinigungsaufgaben und die großzügige Auslegung des FlurbG die Landwirtschaft zunehmend ins Hintertreffen geraten würde durch länger werdende Verfahrenszeiten und der wachsenden Furcht vor einer Einschränkung der Privatnützigkeit.<sup>314</sup>

Im Ergebnis wurde die Flurbereinigung bis Anfang der siebziger Jahre zum wichtigsten raumordnerischen Instrument des ländlichen Raumes.<sup>315</sup>

### **Begriffswandel der Landeskultur**

Bedeutung und Auslegung des Begriffs „Landeskultur“ haben in seiner fast 300jährigen Geschichte mehrfache Änderungen erfahren. Aufbauend auf den Aktivitäten zum Landesausbau des Mittelalters wurde der Terminus Landeskultur in der Neuzeit mit Bodenverbesserung und Ödlandkultivierung sowie mit der Zusammenlegung landwirtschaftlicher Flächen, aber auch mit sozialen Aspekten und Gesundheitshygiene in Zusammenhang gebracht. Erst Ende des 19. Jh. erfuhr der Begriff eine Einengung auf Bodenverbesserung und kulturbautechnische Maßnahmen. Die RUO nahm in § 1 die Zielsetzung „Förderung der allgemeinen Landeskultur“ auf.<sup>316</sup> Nach dem 2. Weltkrieg wurde die allgemeine Landeskultur in das FlurbG 1953 als Oberziel übernommen (vgl. BOHTE, 1976, S. 11). „Der Begriff ‚Landeskultur‘ ist weit auszulegen. ... Er bedeutet schlechthin »die Herbeiführung und Erhaltung eines Zustandes der Kulturlandschaft, der es ermöglicht, aus dem Boden die denkbar günstigsten Erträge zu gewinnen und gleichzeitig die Bodenfruchtbarkeit zu erhalten«<sup>317</sup> (STEUER, 1967, S. 74, RdNr. 4 zu § 1). Der starke agrarische Bezug dieser Auslegung ist offensichtlich und führte in den 60er Jahren zu ersten Begriffskalamitäten angesichts der immer heterogener sich gestaltenden ländlichen Gebiete und der notwendigerweise wachsenden außeragraren Maßnahmenbreite zu deren größtmöglichen Unterstützung.

Der Terminus Landeskultur wurde in den 60er und 70er Jahren durch die ständige Anpassung an aktuelle Erfordernisse zunehmend „dynamisiert“, mußte sich aber dennoch der Diskussion stellen mit der Frage, ob mit ihm der wachsende Aufgabenkatalog der Flurbereinigung noch abzudecken sei.<sup>318</sup> Neben dem Versuch einer Ausweitung<sup>319</sup> des Begriffes der allgemeinen Landeskultur erfolgte zugleich auch dessen inhaltliche Umgestaltung von der Optimierung der Bodennutzung durch Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit aus einer rein landwirtschaftlich-ökonomischen

314 In der Flurbereinigung gibt es „häufig schon Bodenordnung, auch wenn die Interessen der Land- und Forstwirtschaft dabei keine Rolle spielen. Sie bewegt sich damit am Rande der Legalität“ (ERNST, 1973, S. 70).

315 Im Raumordnungsbericht 1971 der BAYERISCHEN STAATSREGIERUNG (S. 120) wird hierzu festgestellt: „Das wirksamste Instrument für die Neuordnung des ländlichen Raumes ist nach wie vor die Flurbereinigung, die über ihre ursprünglichen Aufgaben hinaus zunehmend eine umfassende Dorferneuerung einschließlich der Bereitstellung von Flächen für Siedlungs- und Infrastrukturmaßnahmen übernimmt.“

Der Raumordnungsbericht 1972 des Bundes (BMI, 1972, S. 100) ist der Auffassung, daß der Flurbereinigung nunmehr als Maßnahmenbündel zur integrierenden Neuordnung eine besondere Bedeutung zuteil wird. Hierzu zählen Maßnahmen der Dorfentwicklung und -erneuerung, der Ansiedlung von Industrie sowie Planungen überörtlicher und überregionaler Verkehrsträger ... und mehr und mehr die Sicherung und Verbesserung der Erholungsfunktion ...“.

316 Der weit auszulegende Begriff erfaßte alle Maßnahmen, welche die Voraussetzung für eine Steigerung der Bodenfruchtbarkeit und Bodenerträge bildeten, „allerdings nur soweit dadurch die Verbesserung der Grundstücke, insbesondere ihre Lage, Form und Größe, erreicht werden konnte“ (HEINRICHS, 1975, S. 75).

317 Auch HUSEMANN (1966, S. 227) betont die agrarische Komponente: „Landeskultur ... ist ... mehr denn je als Ausdruck der komplexen Aufgaben der Fachsparten Landwirtschaft, Landwirtschaftlicher Wasserbau und Flurbereinigung ebenso zweckmäßig wie unentbehrlich“

318 Vgl. hierzu HEINRICHS, 1975, S. 72–76.

319 „Die sozialökonomische Aufgabe der Flurbereinigung kommt in der Hilfe bei der Landbereitstellung für öffentliche Anlagen, besonders beim Straßen- und Autobahnbau, dem rechtzeitigen Auffangen von Sozialbracheflächen und der Unterstützung bei Gestaltung der Erholungslandschaft im Ortsbild und in der Flur als Teil der allgemeinen Landeskultur zum Ausdruck“ (BOHTE, 1976, S. 57; Anm.: Hervorhebung durch F. S.).

Zielsetzung hin zur Respektierung sowohl ökonomischer als auch ökologischer Gesichtspunkte<sup>320</sup> (STRÖSSNER, 1976, S. 340; BATZ, 1977, S. 194–195) und damit eine Konkretisierung auf den Schutz der Ressource Boden (KUNTZE, 1986, S. 258; vgl. HOISL, 1989, S. 4–5). Hintergrund bildete der seit Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre ins öffentliche Bewußtsein rückende Umweltschutzgedanke.<sup>321</sup>

### Diskussion zur Novellierung des FlurbG

Die Diskussionen um die Notwendigkeit einer Novellierung nahmen breiten Platz ein in der ersten Hälfte der siebziger Jahre.

Die Gegner einer Novellierung hielten das FlurbG für modern und anpassungsfähig. „Unser Flurbereinigungsgesetz von 14. Juli 1953 ist flexibel genug, auch den heutigen Anforderungen zu entsprechen“<sup>322</sup> (BOHTE, 1968, S. 195). Die Befürworter einer Novellierung wollten die Diskussion zur allgemeinen Bodenrechtsreform seit Anfang der 70er Jahre nutzen, um das FlurbG an die neuen Anforderungen heranzuführen.<sup>323</sup> Insgesamt verlief die Diskussion um die Notwendigkeit einer Novellierung, die von der Einführung des Oberziels „Förderung der Landentwicklung“ bestimmt wurde, kontrovers bis in die Gesetzgebungsphase hinein (EICHENAUER/JOERIS, 1992, S. 28–29).

### Novellierungsphase

Schließlich wurde, begründet mit der Aufgabenausweitung und Rechtsentwicklung der letzten Jahre, die Anpassung des FlurbG von 1953 angegangen<sup>324</sup> (ZILLIEN, 1975, S. 172–173).

320 Der Begriff der Landeskultur wurde mehr und mehr so interpretiert, wie es bereits das baden-württembergische Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz v. 14.03.1972 definierte. Auch die Gesetzesvorlage zur Novellierung des FlurbG richtete sich nach dieser weiteren Auslegung, „wonach der Begriff ‚Landeskultur‘ alle ökonomischen und ökologischen Aspekte umfaßt, die den Bemühungen um die land- und forstwirtschaftlich genutzte und betreute Landschaft zugrunde liegen“ (STRÖSSNER, 1976, S. 340).

321 Bereits im Jahre 1971 resümierte KUNTZE (1971, S. 262–263) in einer kulturhistorischen Betrachtung des Begriffes Landeskultur „Im Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft veränderten sich auch die Motive der Landeskultur. Konkurrierende Raumsprüche in einer Vielzwecklandschaft, der Verdrängungswettbewerb Industrie-Landwirtschaft bringen neue Belastungen für den Naturhaushalt: Inanspruchnahme gerade besserer Böden ...; Gefährdung des Gebiets- und Bodenwasserhaushalts ...; Umweltverschmutzung ...; ... 3. große Agrarkrise ...; steigende Ansprüche ... an Struktur und Bild der Landschaft. ... Die Landeskultur stößt damit nicht allein an technische und ökonomische, sondern auch an ökologische Grenzen.“

322 BATZ (1973, S. 218–219) erblickte im FlurbG von 1953 im Vergleich zum BBauG das einzige umfassende Instrument zur Neuordnung des ländlichen Raumes. Trotz der deutlich erkennbaren Veränderung des Zielsystems – weg von der agrarischen Förderung hin zur Landentwicklung im allgemeinen gesellschaftlichen Interesse – ist es „auch heute noch ein sehr modernes Gestaltungsinstrument ...“, das uns in die Lage versetzt, die ländliche Neuordnung in einem umfassenden Sinne zu betreiben, wie sie den Bedürfnissen von Raumordnung und Landesplanung entspricht“ (BATZ, 1973, S. 209).

Auch STRÖSSNER (1971, S. 209) hielt bei seiner Neudefinition des Flurbereinigungsbegriffs die außer-agrarische Aufgabenausweitung der Flurbereinigung durch die gesetzliche Zielsetzung „Förderung der allg. Landeskultur“ für ausreichend abgedeckt und sah keine Notwendigkeit einer Neufassung des FlurbG v. 1953.

323 ABB (1975, S. 121) sah die Novelle zum FlurbG „veranlaßt durch die notwendige Anpassung an das Städtebauförderungsgesetz und durch die wesentlich breitere Basis des Flurbereinigungsverfahrens moderner Prägung“. Auch HOERSTER (1975, S. 64) war dieser Meinung: „Was in praxi langsam gewachsen ist, muß der Ordnung halber schließlich auch durch eine Novellierung des Gesetzes untermauert werden.“ STRACK (1975, S. 68) konstatierte, daß man „von einem notwendigerweise allgemein gehaltenen Gesetz allein keine Wunder erwarten“ könne.

324 SCHWEDE (1974, S. 226) führte hierzu aus, daß die Flurbereinigung sich als „besonders wirksames Instrument zur Ordnung des ländlichen Raumes bewährt“ habe. Zum einen hatte sie die Voraussetzungen für eine ausgewogene Regional- und Gemeindeentwicklung unter Vermeidung bzw. Beseitigung von Konflikten geschaffen, andererseits waren zahlreiche Gesetze entstanden, u. a. ROG und BBauG – ein Naturschutzgesetz war in Vorbereitung –, die das Flurbereinigungsgeschehen unmittelbar tangierten und eine Anpassung einforderten (SCHWEDE, 1974, S. 227).

Das Ergebnis der FlurbG-Novellierung trug den seit Mitte der 50er, Anfang der 60er Jahre geänderten Anforderungen sowie der praktisch bereits vollzogenen Aufgabenausweitung der Flurbereinigung Rechnung<sup>325</sup> (QUADFLIEG/LÖRKEN, 1975; vgl. STRÖSSNER, 1976, S. 339–340) und brachte neben der Umorientierung von der Produktions- zur Produktivitätsverbesserung in der Land- und Forstwirtschaft als grundlegende Neuerung die Erweiterung um das Oberziel „Förderung der Landentwicklung“.<sup>326</sup> Auch § 37 FlurbG wurde modifiziert und ermöglichte nun insbesondere Maßnahmen der Dorferneuerung. Insgesamt erbrachte die Novellierung eine erweiterte Aufgabenstellung, um besser als bisher dem Struktur- und Funktionswandel in ländlichen Gebieten Rechnung tragen zu können (ZILLIEN, 1990, S. 101–102).

### **Das neue Flurbereinigungs-Oberziel „Förderung der Landentwicklung“**

„Zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung kann ländlicher Grundbesitz durch Maßnahmen nach diesem Gesetz neugeordnet werden (Flurbereinigung)“ (§ 1 FlurbG v. 1976).

Mit der Novellierung des FlurbG v. 14.07.1954 durch das Flurbereinigungsgesetz v. 16.05.1976 wurde erst- und bisher einmalig der Begriff „Landentwicklung“ in einem Gesetzestext festgeschrieben.<sup>327</sup> Neben der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft und Förderung der allgemeinen Landeskultur<sup>328</sup> wurde nun zusätzlich die Förderung der Landentwicklung als Oberziel der Flurbereinigung genannt.<sup>329</sup> „Unter Landentwicklung wollte man ein ganzes Maßnahmenbündel zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes verstanden wissen, das den Bereich der landwirtschaftlich-betriebswirtschaftlichen Verbesserungen überschritt“ (BATZ, 1977, S. 195). „Die nunmehr auf die Förderung der Landentwicklung erweiterte umfassende Aufgabenstellung macht jetzt auch über die Legaldefinition des § 1 FlurbG deutlich, daß die Flurbereinigung aufgehört hat, eine rein landwirtschaftlich orientierte Maßnahme zu sein. Sie kann ihrem unveränderten Hauptanliegen, die Situation land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zu verbessern, nur gerecht werden, wenn sie sich stärker als bisher den Belangen des gesamten ländlichen Raumes widmet“ (BML: Das neue Flurbereinigungsgesetz, 1976, S. 1).

### **Einordnung und Stellung**

Mit der Einführung des Oberziels „Förderung der Landentwicklung“ im Jahre 1976 wurde der gesetzliche Auftrag an die praktische Tätigkeit der Flurbereinigung angepaßt. Weitreichende Konsequenzen auf die Prinzipien der Flurbereinigung, insbesondere auf den privaten Nutzen, wurden jedoch vom Gesetzgeber nicht mitgetragen. Nachfolgend wird das Oberziel „Förderung der Landentwicklung“ kurz charakterisiert.

325 „Das FlurbG (neu) kodifiziert aber nur Aktivitäten der Flurbereinigung, die in der Praxis schon längst gepflegt wurden ...“ (LEIKAM, 1977, S. 201).

„Die in der praktischen Arbeit gefundenen Wege zur Problemlösung und die damit einhergehende und zum Teil nachvollziehende Gesetzgebung spiegeln deutlich die Veränderungen des Raumes wider, der zu entwickeln war“ (BATZ, 1980, S. 567).

326 Im Entwurf zur Anpassung des FlurbG wurde bereits die Förderung der Landentwicklung als neues Oberziel genannt. Unter Förderung der Landeskultur ist dagegen „der in seinem Wortlaut unveränderte, aber in seinem Inhalt gewandelte Begriff zu verstehen“ (SCHWEDE, 1974, S. 227).

327 Das FlurbG ist bis heute das einzige Gesetzeswerk geblieben, das den Begriff Landentwicklung beinhaltet.

328 Im FlurbG von 1953 wurden die Oberziele als „Förderung der landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Erzeugung und der allgemeinen Landeskultur“ bezeichnet.

329 In der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung heißt es hierzu: Der ländliche Raum ist in steigendem Maße von außerland- und -forstwirtschaftlichen Interessen beansprucht. Dadurch kommt es nicht selten zu Interessenüberlagerungen. Das FlurbG von 1953 reicht nicht mehr aus, „um die Interessenverflechtungen und Nutzungskonflikte durch entsprechende Ordnungsmaßnahmen zu lösen“ (Deutscher Bundestag: Drucksache 7/3020 v. 23.12.1974).

1. Förderung der Landeskultur bzw. der Landentwicklung bedeutet nach SEEHUSEN (1997, RdNr. 6 zu § 1 FlurbG), daß die Flurbereinigungsbehörde nicht selbständig tätig werden darf, sondern mit Hilfe der Bodenordnung Planungen Dritter erleichtern soll. QUADFLIEG (1989, Erl. § 1, RdNr. 61 i. V. m. RdNr. 50) sieht die Förderung inhaltsgleich zu „verbessern“ im Sinne, „Maßnahmen nach § 37 Abs. 1 und den übrigen Gestaltungsvorschriften zu ergreifen“, insbesondere aber „in der Mittlerrolle der Flurbereinigung bei Ziel- und Interessenkonflikten“. Die Flurbereinigung fördert die Landentwicklung also durch ihre Mediatorenfunktion.
2. Die Förderung der Landentwicklung allein kann Flurbereinigung rechtfertigen, wenn primär der Zweck der Privatnützigkeit verfolgt wird (vgl. SEEHUSEN, 1997, RdNm. 2, 4 zu § 1; QUADFLIEG, 1989, Teil C, S. 3, RdNr. 4).
3. Die Landentwicklung schließt die Landeskultur und diese wiederum die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen ein (s. Abb. 2-26; vgl. BATZ, 1977, HOISL, 1989).

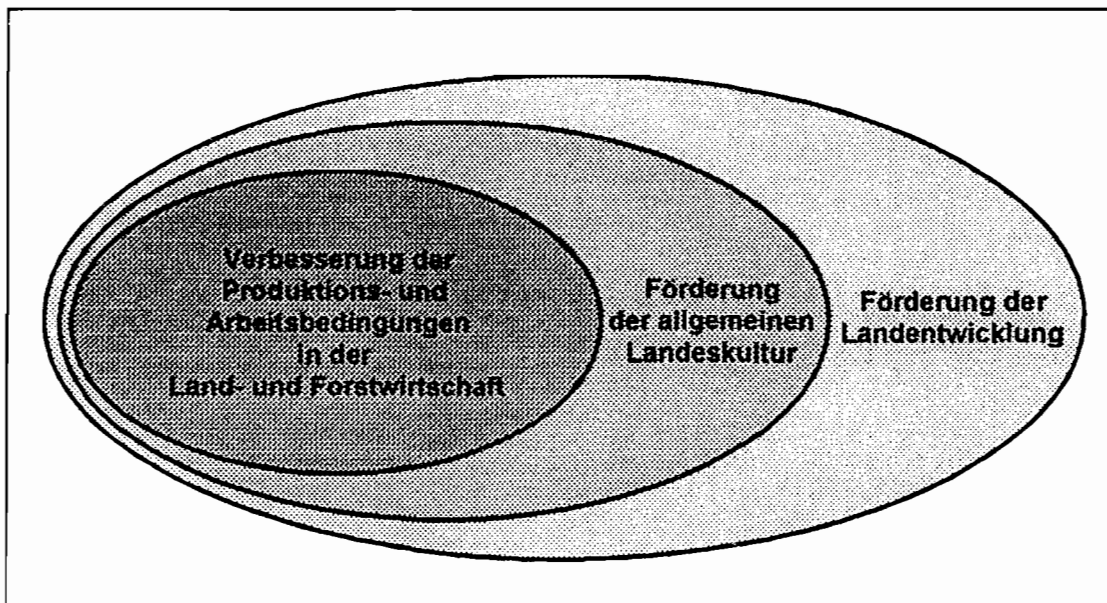


Abb. 2-26: Oberziele der Flurbereinigung (§ 1 FlurbG) und ihre Stellung zueinander

4. Der in der Gesetzesvorlage geäußerte Wunsch, daß die „Förderung der Landentwicklung“ „gleichrangig“ zu den Oberzielen „Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft“ (Steigerung der Produktivität) und „Förderung der allgemeinen Landeskultur“ stehen solle (vgl. SEEHUSEN, 1997, RdNr. 7 zu § 1), hat der Gesetzgeber eindeutig verworfen.<sup>330</sup> Der Auffassung einer uneingeschränkten Ranggleichheit<sup>331</sup> ist zu widersprechen. Die Debatte zur Novellierung hat gezeigt, daß es politisch nicht gewollt war, jede Teildefinition zum selbständigen Einleitungsgrund für Verfahren zu machen (BATZ, 1977, S. 196). Damit wird die „Ranggleichheit“ relativiert durch das Prinzip der Privatnützigkeit bzw. durch das Primat der agrarischen Flurbereinigungsaufgabe.<sup>332</sup>

330 Vgl. KAISER (1978, S. 62–63), HOECHT (1994, S. 30).

331 So z. B. bei BORCHARD et al. (1990b, S. 4): „Nach einhelliger Auffassung stehen alle drei Aufgabenfelder des § 1 FlurbG gleichrangig nebeneinander.“

332 „Klar entschieden hat der Gesetzgeber auch, daß die Maßnahmen zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung nur gleichzeitig mit der eigentlichen agrarischen Aufgabe zu sehen ist“ (WEISS, 1978, S. 236).

### Privatnützigkeit und Landentwicklung

Die Verfahren nach dem FlurbG verfolgen, mit Ausnahme der Unternehmensflurbereinigung, primär den Zweck der Privatnützigkeit. Nach § 4 FlurbG ist ein Verfahren nur zulässig, wenn ein objektives Interesse aller betroffenen Beteiligten vorliegt. Soweit das Interesse der Beteiligten gewahrt ist, wirkt die Förderung der Landentwicklung aus Gründen der Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) nicht enteignend. Ein öffentliches Interesse allein genügt nicht (SEEHUSEN, 1997, § 1 RdNr. 2 i. V. m. § 4 RdNr. 5). Bei der Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes nach § 37 Abs. 1 FlurbG sind jedoch die Belange des öffentlichen Interesses zu wahren und die Flurbereinigungsbehörde hat „je nach Lage des Einzelfalls die öffentlichen Belange zu berücksichtigen und entsprechende Planungen anderer Stellen ganz oder teilweise zu verwirklichen ..., wenn dabei eine wertgleiche Abfindung (§ 44 ff) aller Beteiligten (§ 10) möglich bleibt und dadurch die Flurbereinigung nicht oder nur unwesentlich verzögert wird“ (SEEHUSEN, 1997, § 37 RdNr. 31). Schließlich bleibt der Anspruch jedes Teilnehmers auf wertgleiche Abfindung, „nach Rechtsprechung des BVerwG wegen Art 14 GG **oberster Grundsatz** der Flurbereinigung“, der die Flurbereinigung deutlich von einer Enteignung unterscheidet (SEEHUSEN, 1997, § 44 RdNr. 1), nach Abzug von Land für gemeinschaftliche (§ 39 FlurbG) und „in verhältnismäßig geringem Umfange“ für öffentliche Anlagen<sup>333</sup> (§ 40 FlurbG) gewahrt. Damit kommt es innerhalb eines Verfahrens zu einer nicht immer exakt zu trennenden Mischung aus gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen. In Tab. 3 ist die begriffliche Abgrenzung dieser Komposition aus gemeinschaftlichen, überwiegend gemeinschaftlichen und nachrangig gemeinschaftlichen Interessen dargestellt (vgl. hierzu LINKE, 1996, S. 48–49).

Gemeinschaftliche Anlagen im Sinne des § 39 FlurbG		Öffentliche Anlagen im Sinne des § 40 FlurbG
im gemeinschaftlichen Interesse der Teilnehmer und im gemeinschaftlichen Eigentum stehende Anlagen	im überwiegenden gemeinschaftlichen Interesse der Teilnehmer und im öffentlichen Eigentum stehende Anlagen	im nachrangigen gemeinschaftlichen Interesse der Teilnehmer und im öffentlichen Eigentum stehende Anlagen

Tab. 2-3: Begriffsabgrenzung gemeinschaftliche/öffentliche Anlagen i. S. d. FlurbG (aus: Linke; 1996, S. 49).

Insgesamt sind der Förderung der Landentwicklung in der Flurbereinigung durch die Privatnützigkeitsbedingung Grenzen gesetzt, die je nach Standpunkt als weit bzw. eng gesetzt empfunden werden.

<sup>333</sup> Nach Urteil des BVerwG sind dabei 1,5 % des Wertes der Gesamtfläche des Verfahrens noch ohne weiteres verhältnismäßig gering (BVerwG, 1969; zit. in LINKE, 1996, S. 49).

### 2.4.3.3 Landentwicklung bis Ende der 80er Jahre – neue Anforderungen durch Werte- und Strukturwandel

#### Gesellschaftlicher Wertewandel durch die aufkommende Natur- und Umweltschutzbewegung

„Die Problematik einer umwelt- und naturverträglichen Technologie und Ökonomie ist seit den 70er Jahren ein zentrales Thema der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik ...“ (SCHÄFERS, 1995, S. 204). Die Diskussionen seit Ende der sechziger Jahre stellten zunehmend die Wachstumseuphorie<sup>334</sup> in Frage und stärkten das Natur- und Umweltbewußtsein breiter Bevölkerungsschichten.

#### Exkurs: Abriß der Naturschutzgeschichte in Deutschland

Hatte sich bereits in der ersten Hälfte des 19. Jh. eine im Gleichklang mit den landeskulturellen Aktivitäten stehende Landesverschönerungsbewegung gebildet, so sah die seit ca. 1880 um RUDORFF entstandene Heimatschutzbewegung ihre Berechtigung darin, „den Schädigungen der Landschaft entgegenzutreten“ sowie ‚Natur in ihrer Ursprünglichkeit zu erhalten‘<sup>335</sup> (ERZ, 1990, S. 104). Der Naturschutz konnte sich zu Beginn des 20. Jh. institutionalisieren. So wurde 1905 in Bayern ein Landesausschuß für Naturpflege ins Leben gerufen; 1906 folgte in Preußen die Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege, dem Vorläufer der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (NuL, 1990, S. 113). Bereits 1907 reagierte der preußische Landwirtschaftsminister durch Erlasse bzgl. besonderer Fürsorge um Naturdenkmalpflege und -erhaltung an die Generalkommissionen und Meliorationsbehörden (BOHTE, 1976, S. 32–33). In der Weimarer Zeit konnte sich der Naturschutz konsolidieren; neben der Einrichtung weiterer amtlicher Stellen erhielt er Verfassungsrang. Nach der Gleichschaltung der Natur- und Heimatschutzverbände durch die Nationalsozialisten im Jahre 1933 trat 1935 das Reichsnaturschutzgesetz (RNG) in Kraft, u. a. mit Aussagen zum generellen Artenschutz, zu Naturdenkmälern und über Natur- und Landschaftsschutzgebiete<sup>336</sup> (NuL, 1990, S. 113). In der RUO wurde bestimmt, daß die Naturschutzinteressen zu beachten sind (BOHTE, 1976, S. 52). Nach dem 2. Weltkrieg wuchs das Umweltbewußtsein bis in die 60er Jahre nur langsam; die wirtschaftliche Problematik stand lange Zeit im gesellschaftspolitischen Vordergrund. Mit der Bildung eigenständiger Ressorts – 1970 entstand in Bayern das erste Umweltministerium in der Bundesrepublik Deutschland, 1973 erging das Bayerische Naturschutzgesetz als erste bundesdeutsche Regelung, das Bundesnaturschutzgesetz folgte 1976 – trat der Naturschutz in Deutschland in die Emanzipationsphase ein.<sup>337</sup> Schließlich wurde 1986 das BMU gebildet „mit Übernahme der Naturschutzkompetenz aus dem Landwirtschaftsministerium“ (NuL, 1990, S. 114).

334 Seit Ende der 60er Jahre befassen sich Experten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft mit globalen Problematiken, so seit 1968 der „Club of Rome“. Die 1972 erschienene Studie „Die Grenzen des Wachstums“ von MEADOWS et al. markierte einen Wendepunkt in der internationalen Diskussion (SCHÄFERS, 1995, S. 205).

335 „RUDORFF ... empfand ... den Einbruch der modernen Welt in Gestalt der preußischen Flurbereinigung und Verkoppelung, der Zusammenlegung von Grundbesitz in einer Gemeindeflur, ..., als eine umso stärkere Bedrohung, als sie sein ureigenstes Refugium und seine letzte Rückzugsmöglichkeit erreichte.“ Diese Veränderungen waren für ihn schließlich ausschlaggebend, ab „1878 seinen Heimatschutzgedanken zu propagieren und in diesem Bemühen zunächst rund 20 erfolglose Jahre durchzuhalten“ (KNAUT, 1990, S. 114).

336 Das RNG, das bis 1976 als Landesrecht weitergegolten hatte, verstand unter Naturschutz „Schutz und Pflege der *ganzen* heimatlichen Landschaft“ und legte das Schwergewicht auf die Erhaltung von Bestehendem (GRABSKI, 1987a, S. 2; Anm.: Hervorhebung im Original).

337 Mit der Erweiterung der Instrumentarien konnte sich der Aufgabenbereich Naturschutz und Landschaftspflege „über das ‚Konservieren‘ hinaus“ zur Landschaftsentwicklung entfalten (GRABSKI, 1987a, S. 5).

## Umweltdiskussion

Seit den 70er Jahren wurde nach den Ursachen der vielseitigen Umweltdefizite gesucht (BATZ, 1983, S. 55). Als Hauptverursacher des Artenrückgangs wurde die landwirtschaftliche Nutzung und Nutzungsänderung ausgemacht (vgl. SUKOPP, 1971, S. 172; SUKOPP et al., 1978, S. 130; SRU, 1985, S. 296–297). Parallel bahnte sich eine agrarpolitische Krisensituation an durch wachsende Überproduktion der wichtigsten landwirtschaftlichen Güter bei stark steigenden Subventionskosten.<sup>338</sup> Als Instrument der Agrarstrukturverbesserung war damit auch die Arbeit der Flurbereinigung mit ihren zum Teil stark landschaftsverändernden Auswirkungen einer wachsenden Kritik von seiten des Naturschutzes ausgesetzt.<sup>339</sup> Andererseits wurde von Ökologen sehr früh die Chance gesehen, daß durch das Instrument der Bodenordnung und die flächendeckenden Gestaltungsmöglichkeiten der Flurbereinigung auch ideale Planungsvoraussetzungen und Instrumente für die Umsetzung von Naturschutzziele gegeben waren (vgl. SRU, 1985, S. 314). Anstatt eines fruchtbaren Dialogs und eines kooperativen Vorgehens (vgl. MAGEL, 1984b, S. 129–138) kam es in der Folgezeit nur zu oft zu unnötigen Disharmonien. Schließlich wurde der Begriff Flurbereinigung von Medien und Außenstehenden zunehmend reduziert auf das „Bereinigen“ (= Ausräumen) der Landschaft und im Ergebnis immer stärker negiert<sup>340</sup> (vgl. HOISL, 1989, S. 6).

## Agrarstrukturpolitische Entwicklung und Flurbereinigung

Die Flurbereinigung entwickelte sich nach EICHENAUER/JOERIS (1992, S. 23) von den 50er bis zu den 70er Jahren vom entscheidenden zu einem der wichtigsten Instrumente der Agrarstrukturpolitik. Mit dafür verantwortlich zeichneten sich die agrarpolitischen Forderungen nach einer Vergrößerung der Betriebsgrößenstruktur bzw. umfassenden Betriebsaufstockung.<sup>341</sup> Von der Flurbereinigung konnte dies nur über die Schaffung verpachtungsfähiger Grundstücksstruktur und die Förderung der langfristigen Verpachtung geleistet werden; weitergehende Eigentumseingriffe ohne finanzielle Entschädigung hätten dem Grundsatz der wertgleichen Abfindung, einem Grundprinzip des FlurbG, widersprochen. Hierfür erschienen Landabgaberente und einzelbetriebliche Förderung als geeignetere Instrumente mit entsprechendem Bedeutungsgewinn im agrarstrukturellen Bereich.<sup>342</sup> Mit dem Höcherl-Plan ab 1968 wurden die Mittel zur einzelbetrieblichen

338 Vgl. PRIEBE („Die subventionierte Unvernunft“, 1985), der eine radikale Umkehr in der Agrarpolitik fordert.

339 OLSCHOWY (1971, S. 152): „Im Zuge der Flurbereinigung ... sind in den vergangenen Jahren in erheblichem Ausmaß Flurgehölze verlorengegangen.“

SUKOPP et al. (1978) subsumiert unter dem Begriff „Flurbereinigung“ auch Melioration und landwirtschaftlichen Nutzungswandel und sieht durch diese Maßnahmen das stärkste Gefährdungspotential für 58,3 % der Rote-Liste-Arten. Vgl. hierzu OBERHOLZER (1981, S. 283–284), der in diesem Zusammenhang das Pauschalisieren und Vereinfachen von Ursachen und Hintergründen scharf kritisierte.

Der SRU erstellte schließlich 1985 ein vielbeachtetes Sondergutachten „Umweltprobleme der Landwirtschaft“, das die zum Teil sehr polemisch geführte Diskussion auf eine fachlich fundierte Grundlage stellte.

340 In Anbetracht der zahlreichen Mißverständnisse um den Begriff „Flurbereinigung“ brachte STRÖSSNER (1984b, S. 515) eine Diskussion um eine Umbenennung in Gang und schlug „Landordnung“ als neue Bezeichnung vor. PIETSCHER (1985, S. 41) begrüßte die bayerische Initiative, tendierte aber für den Terminus „Landneuordnung“. Für TERHARDT (1985, S. 471) wäre die Novellierung des FlurbG 1976 der geeignete Zeitpunkt gewesen und tendierte für den Terminus „Flurneuordnung“. Für ABB (1973, S. 529) schien sich dies bereits vor der der FlurbG-Novellierung anzubieten, als er noch etwas zaghaft konstatierte, daß dieses Instrument „vielleicht mit einem unzutreffenden Namen bezeichnet“ wird. Bis Ende der 80er Jahre führte die Diskussion aber zu keinen wesentlichen Auswirkungen auf die Bezeichnung der „integralen Maßnahme“ Flurbereinigung.

341 Vgl. hierzu z. B. HASTENPFLUG (1964, S. 9–14): Gezielte Bodenmobilisierung als Voraussetzung wirksamer Agrarstrukturverbesserung; RANDOW (1964, S. 246–250): Die Landmobilisierung als Schlüssel zur Verbesserung der Agrarstruktur.

342 Im Jahr der Novellierung des FlurbG 1976 unterstrich der damalige Bundeslandwirtschaftsminister ERTL vor Journalisten den „Vorrang der einzelbetrieblichen Förderung bei allen Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung“ einschließlich der Flurbereinigung (IKO, 1976, S. 169). Damit verlagerte sich das Hauptgewicht der agrarstrukturellen Fördermittel gerade zu einem Zeitpunkt, in dem die Flurbereinigung zur Förderung der Landentwicklung legitimiert wurde.



Förderung mit Hilfe der sog. Förderschwelle auf entwicklungsfähige Betriebe konzentriert. Diese Zielsetzung wurde in den *Ertl-Plan* und schließlich in die Förderungsgrundsätze der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes übernommen (RING, 1975, S. 4–5). Abb. 2-27 zeigt die Mittelentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) von 1973–1990 anhand der Ist-Ausgaben sowie der Ausgabengruppen „AVP, Flurbereinigung und Dorferneuerung“ und „Einzelbetriebliche Förderung“.

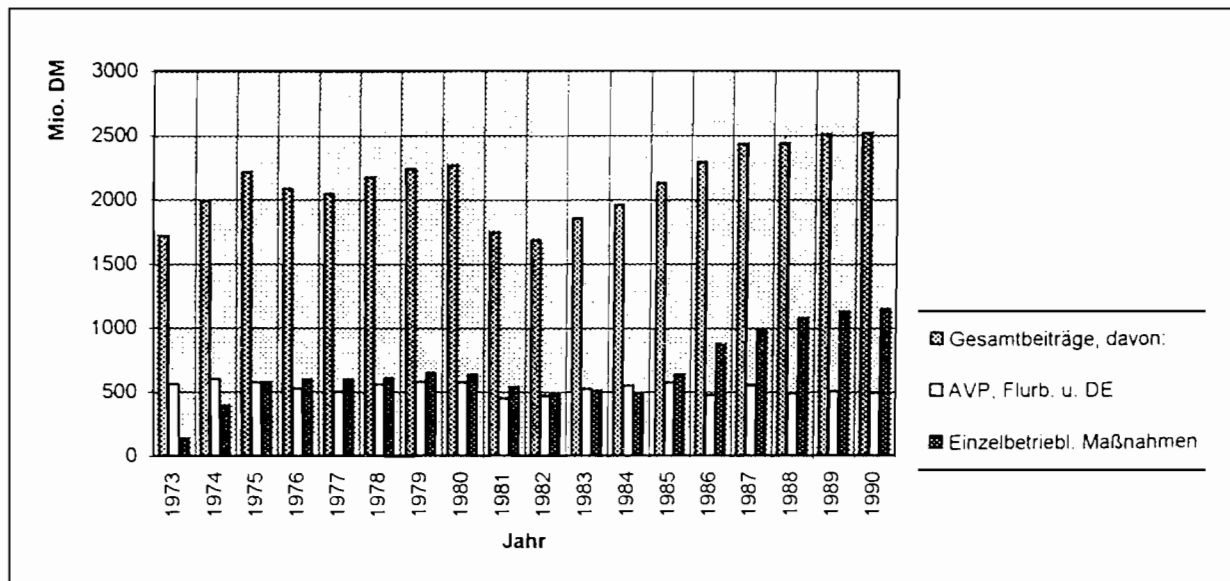


Abb. 2-27: Beiträge der Gemeinschaftsaufgabe GAK: Entwicklung der Ist-Ausgaben von 1973–1990 (früheres Bundesgebiet; Quelle: BML, *Agrarstrukturberichte* 1983–1984, S. 17 und 1989–1990, S. 34; Anm.: Zahlen der Jahre 1991–1996 s. Abb. 2-37, S. 122)

Die Bundes- und Landesmittel zur Förderung einzelbetrieblicher Maßnahmen nahmen im Zeitraum von 1973–1990 von knapp 140 Mill. DM um über das 8fache auf mehr als 1,1 Mrd. DM zu; die entsprechenden Mittel für Agrarstrukturelle Vorplanungen sowie Maßnahmen der Flurbereinigung und Dorferneuerung pendelten im gleichen Zeitraum um ca. 500 Mill. DM mit eher zurückgehender Tendenz. Die Flurbereinigung erfuhr als „das klassische Instrument der Agrarstrukturverbesserung einen (relativen) Bedeutungsverlust“ (EICHENAUER/JOERIS, 1992, S. 23–24). Diese Entwicklung muß als um so erstaunlicher zur Kenntnis genommen werden, da gerade von seiten der Agrarpolitik einer Gesamtstrategie zur Entwicklung ländlicher Räume der Vorzug eingeräumt wurde mit dem Hinweis, daß diese für die Agrarbevölkerung mit größeren Erfolgsaussichten verbunden sei als dies eine sektoral-isolierte Förderung des Landwirtschaftssektors bewerkstelligen könne (vgl. Kap. 2.4.3.1).

Spätestens seit den 70er Jahren teilte sich die Meinung der Agrarpolitiker bezüglich der Strukturpolitik. Setzten die einen auf die Zunahme der Betriebsgrößen zur Beseitigung der Einkommensdisparitäten, so sah eine zweite Gruppe dieses Ziel realistisch nur über Einkommenskombination und Nebenerwerbslandwirtschaft erreichbar (SCHUH, 1982, S. 56–57).

Die erste soziostrukturelle Richtlinie der EG aus dem Jahre 1972 schränkte die Fördermöglichkeit auf Betriebe ein, die ihre Zukunftsfähigkeit auf Grundlage eines Betriebsentwicklungsplans nachweisen konnten. 1975 wurde sie um die Unterstützung von Berg<sup>343</sup> und anderen benachteiligten Gebieten ergänzt (PLOTTHO, 1985, S. 14).

343 Ziele des Bergbauernprogramms waren das Aufrechterhalten eines Minimums an Bevölkerungsdichte und der Schutz der (Kultur-) Landschaft oder das Stabilisieren von Erholungsgebieten (KOLT, 1976, S. 16).

Die EG änderte 1978/1979 ihr bisheriges agrarstrukturpolitisches Konzept, indem sie von der EG-weiten Förderung auf Problembereiche umstellte. Die Mittel wurden auf Sonderprogramme fokussiert, die über die agrarische Förderung hinaus auch den Bereich der regionalen Entwicklung beinhaltete (PLOTTHO, 1985, S. 15–16).

Aufgrund der Produktionsüberschüsse und der damit verbundenen hohen Marktordnungskosten wurde die gemeinsame Agrarpolitik in den Jahren 1988 und 1992 grundlegend reformiert. Im Rahmen der agrarpolitischen Neuausrichtung wurden auch die EU-Strukturfonds der veränderten Situation „zugunsten der Land- und Regionalentwicklung“ angepaßt<sup>344</sup> (BAUR, 1995a, S. 220; s. Kap. 2.4.3.4).

### **Auswirkungen auf die Flurbereinigung: Anpassung der Instrumente und konsequente Förderung der Landentwicklung**

Die Flurbereinigung drohte spätestens Anfang der 80er Jahre zwischen den sich zusehends verhärtenden Fronten Ökologie und Ökonomie zerrieben zu werden.<sup>345</sup> Die Flurbereinigungsverwaltungen stellten sich den neuen gesellschaftspolitischen Forderungen und paßten sich diesen sowie dem Wandel des ländlichen Raumes an. Dabei erweiterten sie ihre Zielsetzungen aufgrund der ihr durch die FlurbG-Novellierung zuerkannten Kompetenzen, insbesondere um Maßnahmen der Gemeindeentwicklung und des ökologischen Ausgleichs. Dadurch konnte der Spagat zwischen den Eigentümern und Landwirten als hauptsächlichen Nutzern, die um ihr Eigentum bangten,<sup>346</sup> und den außeragrarisches Akteuren, die gestärkt durch den gesellschaftlichen Wertewandel auf ihren Forderungen beharrten, durchgestanden werden.<sup>347</sup> Zum einen wurde in den Verfahren nach dem FlurbG konsequent weiter das Eigentum an Grund und Boden garantiert (vgl. STRÖSSNER, 1984a), andererseits gelang ein wesentlicher Qualitätssprung bei Planung und Ausführung der Maßnahmen durch die Einführung eines ganzheitlich-partizipativen Ansatzes (vgl. MAGEL, 1984a). Die Aufgaben der Flurbereinigung wandelten sich entsprechend deutlich.<sup>348</sup> Neben der agrarstrukturellen Zielsetzung erweiterten sich die Maßnahmenswerpunkte hin zu Bodenschutz und Landschaftspflege sowie zur Gemeindeentwicklung und Dorferneuerung (vgl. Abb. 2-28).

344 „Im Rahmen der Neuausrichtung der gemeinsamen Agrarpolitik wurde zunehmend erkennbar, daß eine erfolgreiche Politik für die ländlichen Räume nur in einem ganzheitlichen Ansatz der verschiedenen Aufgabengebiete und einer integralen Regional- und Wirtschaftspolitik unter Ausnutzung der Synergieeffekte erfolgen kann.“ (BAUR, 1995a, S. 220).

345 „Heute stehen wir im Kreuzfeuer der Anforderungen.“ (BATZ, 1980, S. 568; vgl. hierzu BATZ, 1983, S. 53–59; MAGEL, 1984c, S. 9–15).

„Der Konflikt zwischen Landwirtschaft und Ökologie spitzt sich zu; die Flurbereinigung wird dabei, wie kaum eine andere Maßnahme, mit hineingerissen in den Meinungskampf ...“ (OBERHOLZER, 1984, S. 157; vgl. MAGEL, 1987a, S. 6–7).

STRÖSSNER (1983a, S. 449) stellte fest, daß der Interessenausgleich in der bayerischen Praxis gut zu gelingen scheint, denn „Vertreter des Bayerischen Bauernverbands meinen, die Flurbereinigung sei nurmehr für den Naturschutz da“, wohingegen „Vertreter des Bundes Naturschutz die totale Mißachtung der ökologischen Belange kritisieren“.

HOISL (1986, S. 275) plädiert für eine „offensive Strategie“, da „Landschaftsveränderungen auch ohne Flurbereinigungsverfahren durch ‚nicht institutionalisierte, betriebseigene Flurbereinigung‘ stattfinden, im behördlich geleiteten Verfahren jedoch ökologische Zielsetzungen mit eingebracht werden“ können.

346 Der IKO-Leitartikel zur Novellierung des FlurbG stand unter dem Slogan „Land für alle“ (IKO, 1975, S. 49). Auch der Deutsche Bauernverband (vgl. PEINEMANN, 1975, S. 62; SÜHLER, 1978, S. 18) befürchtete eine Landentwicklung zu Lasten des Agrarbereichs. STRÖSSNER (1976, S. 341) stellte hierzu fest: „Dieser etwas schillernde Begriff [Landentwicklung; Anm. des Verf.] hat zunächst viele der Landwirtschaft verbundene Kreise geschockt.“ Der sehr weiten hessischen Auslegung von 1972 und der Gesetzesvorlage (Drucksache 7/3020 v. 23.12.1974 des Dt. Bundestages) „... wird man nur zustimmen können, wenn dies unter dem Motto ‚Erhaltung einer breiten Streuung des Eigentums am ländlichen Grundbesitz und Sicherung einer bäuerlichen Land- und Forstwirtschaft‘ geschieht.“

347 HENKEL (1995, S. 140) spricht von einer Umstellungskrise der Flurbereinigung.

348 „In der Gesetzesnovelle spiegeln sich bereits wesentliche inhaltliche Akzeptanzverschiebungen der Flurbereinigungsarbeit.“ (HENKEL, 1995, S. 140).

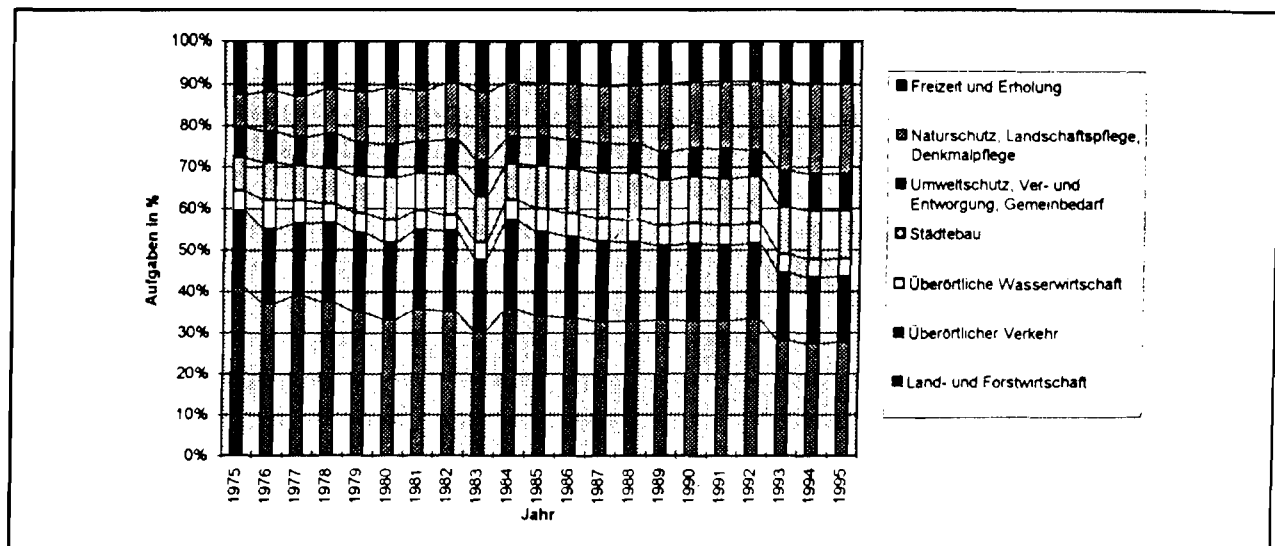


Abb. 2-28: Aufgaben der Flurbereinigung von 1975–1995. (bis 1984: Aufgabenverbund der Verfahren mit Besitz einweisung im Berichtsjahr; ab 1985: Aufgabenverbund der am Jahresende anhängigen Verfahren. Mehrfachnennungen möglich; Quelle: BML, Jahresberichte über Flurbereinigung, 1975–1995)

Abb. 2-28 zeigt von 1975 bis 1995 eine deutlich an Homogenität und Ausgeglichenheit gewinnende Aufgabenverteilung. Im Hinblick auf die Möglichkeiten einer Mehrfachnennung bedeutet dies, daß die Verfahrensaufgaben im Verlauf der betrachteten 20 Jahre insgesamt ganzheitlicher geworden sind. Neben die Stärkung von Land- und Forstwirtschaft ist die Kombination Naturschutz – Landschaftspflege – Denkmalpflege als wesentliches Aufgabengebiet der Flurbereinigung getreten, das insbesondere auf die Möglichkeiten von Bodenordnung, Landzwischenenerwerb und Flächenbereitstellung zurückgreift (vgl. KARMANN, 1989, S. 494). Die Flurbereinigung konnte durch ihr verstärktes Engagement zur Förderung der Landentwicklung zusätzliche Investitionen aus Dritt- und Landesmitteln (z. B. durch Dorferneuerungs- und Naturschutzprogramme) tätigen und so die stagnierende GAK-Mittelausstattung kompensieren.<sup>349</sup>

### Entwicklung der Verfahrensarten nach dem FlurbG

Die Anzahl der anhängigen Verfahren ging insgesamt in den letzten 20 Jahren merklich zurück (vgl. Abb. 2-29), ebenso die Verfahrensfläche (vgl. BML: Jahresberichte über Flurbereinigung, 1975–1995). Dieser Rückgang, der sich in der ersten Hälfte der 80er Jahre auf alle Verfahrensarten erstreckte mit Ausnahme der Unternehmensflurbereinigungen, verlangsamte sich seit Mitte der 80er Jahre und wurde durch die Zunahme vereinfachter Flurbereinigungsverfahren beinahe kompensiert. Die Aufgabenaufweitung und Bearbeitung großflächiger Gebiete in den Regelverfahren nach § 1 FlurbG führten infolge der dadurch wachsenden Komplexität zu deutlich längeren Laufzeiten. In Folge wurden einfachere Verfahrensarten des FlurbG und zunehmend kleinere, überschaubarere Gebietseinheiten, vor allem zur Lösung klassischer agrarstruktureller Defizite, favorisiert.

Mit der Novellierung des FlurbG wurde auch der „Freiwillige Landtausch“ (FLT), der seit 1959 gefördert wird, gesetzlich in das FlurbG integriert (HOERSTER, 1978, S. 189–192) und zu einem wirkungsvollen Bodenordnungsverfahren ausgestaltet“ (THOMAS, 1993, S. 515). Die Entwicklung des FLT zeigt seit 1990 kontinuierlich ansteigende Tendenz. Die Bedeutung dieser einfachsten Verfahrensart mit einer jährlich durchschnittlich bearbeiteten Fläche von unter 20 000 ha ist aber insgesamt als gering einzustufen (Abb. 2-30).

<sup>349</sup> „Während früher die Finanzierung der Ausführungskosten nahezu ausschließlich Maßnahmen im Interesse der Teilnehmer umfaßte, ergeben sich heute in zunehmendem Umfang Verfahren nach dem FlurbG, deren Finanzierung teilweise, überwiegend oder gar ausschließlich von öffentlichen Belangen bestimmt wird“ (LÄPPLE, 1990, S. 343).

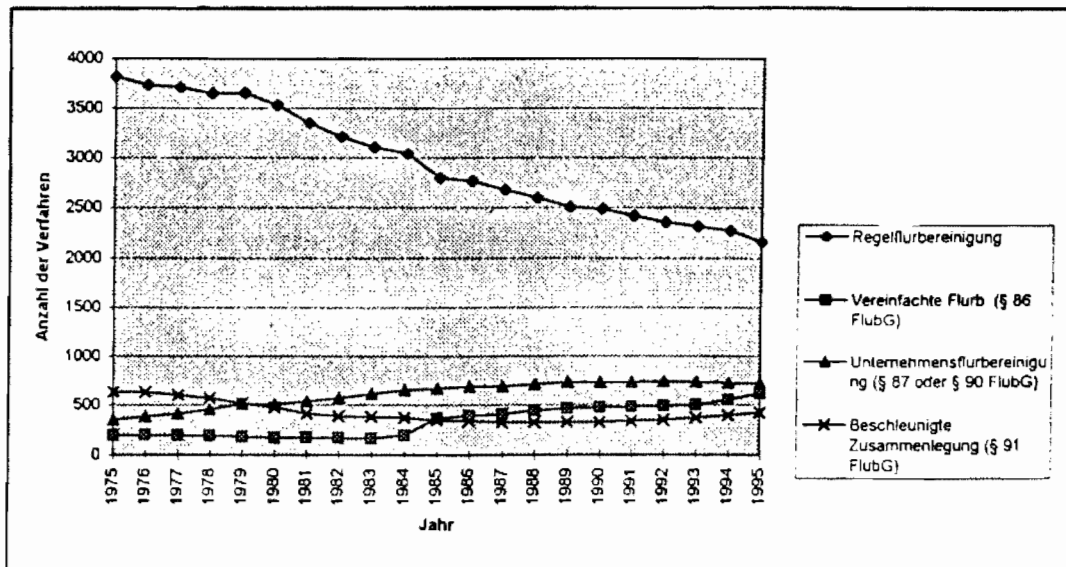


Abb. 2-29: Verfahrensarten nach dem FlurbG: Am Jahresschluß jeweils anhängige Verfahren (früheres Bundesgebiet; Quelle: BML, Jahresberichte über Flurbereinigung, 1975–1995).

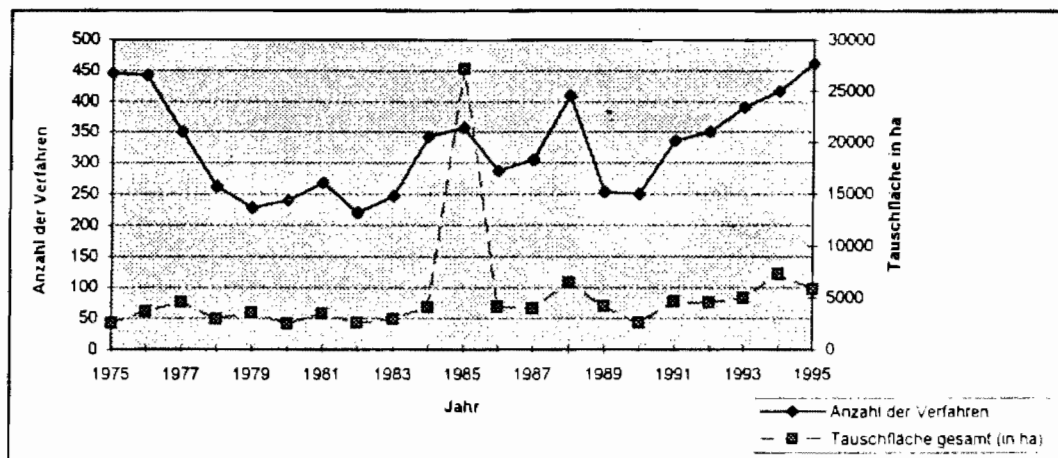


Abb. 2-30: Freiwilliger Landtausch – Entwicklung der Verfahrenszahl und -fläche (früheres Bundesgebiet; Quelle: BML, Jahresberichte über Flurbereinigung, 1975–1995).

## Flurbereinigung und Landschaftsplanung

Die Landschaftsplanung, durch die Novellierung des FlurbG ein eigenständiger Aufgabenbereich, „der weit über den Ausgleich von etwaigen Eingriffen einzelner Baumaßnahmen hinausgeht“ (STRÖSSNER, 1983b, S. 12), wurde modifiziert und in das Verfahrensprozedere eingebunden.<sup>350</sup> Seit Beginn der 80er Jahre wurde in den Verfahren vermehrt der Aufbau von Biotopverbundsystemen angestrebt<sup>351</sup> (vgl. EICHENAUER/JOERIS, 1993, S. 46). Da „Maßnahmen, die nicht überwiegend der Agrarstrukturverbesserung, sondern der Landschaftspflege dienen, nicht aus der Gemeinschaftsaufgabe finanziert werden können“, haben die Länder hierzu eigene Fördermöglichkeiten geschaffen (EICHENAUER/JOERIS, 1992, S. 52). In den 80er Jahren hat sich eine

350 „Die Flurbereinigung hat Ökonomie und Ökologie gleichrangig zu berücksichtigen, sie bietet jedoch keinen gesetzlichen Freiraum für ökologische Sonderopfer von Seiten der Landwirtschaft zugunsten von Naturschutz und Landschaftspflege.“ (ZILLIEN, 1986, S. 377).

351 „Landeskulturarbeit und Biotopverbund müssen untrennbar miteinander verbunden werden“ (RESCHKE, 1988, S. 194). „Das größte Hemmnis“, so stellte OBERHOLZER (1985, S. 486) fest, „ist das Fehlen der dazu notwendigen Flächen.“

deutliche „Ökologisierung der Landentwicklung“ und damit auch der Flurbereinigung vollzogen<sup>352</sup> (KÖTTER, 1991b).

Bilanzierungsverfahren wurden entwickelt zur Abwägung landschaftsökologischer (SÖHNGEN, 1976, S. 246; AUWECK, 1978; GRABSKI, 1987b, S. 73 u. a.) und -ästhetischer Auswirkungen (HOISL et al., 1992, S. 110) der Maßnahmen. Eine stärkere landschaftsplanerische Bedeutung erlangte auch der Landzwischenwerb (vgl. Abb. 2-31), die Mobilisierung von Flächen und deren Zuteilung in die gewünschte Lage sowie die Überführung der Grundstücke an einen geeigneten Eigentümer (STRÖSSNER, 1986c, S. 563; KARMANN, 1989, S. 494–499).

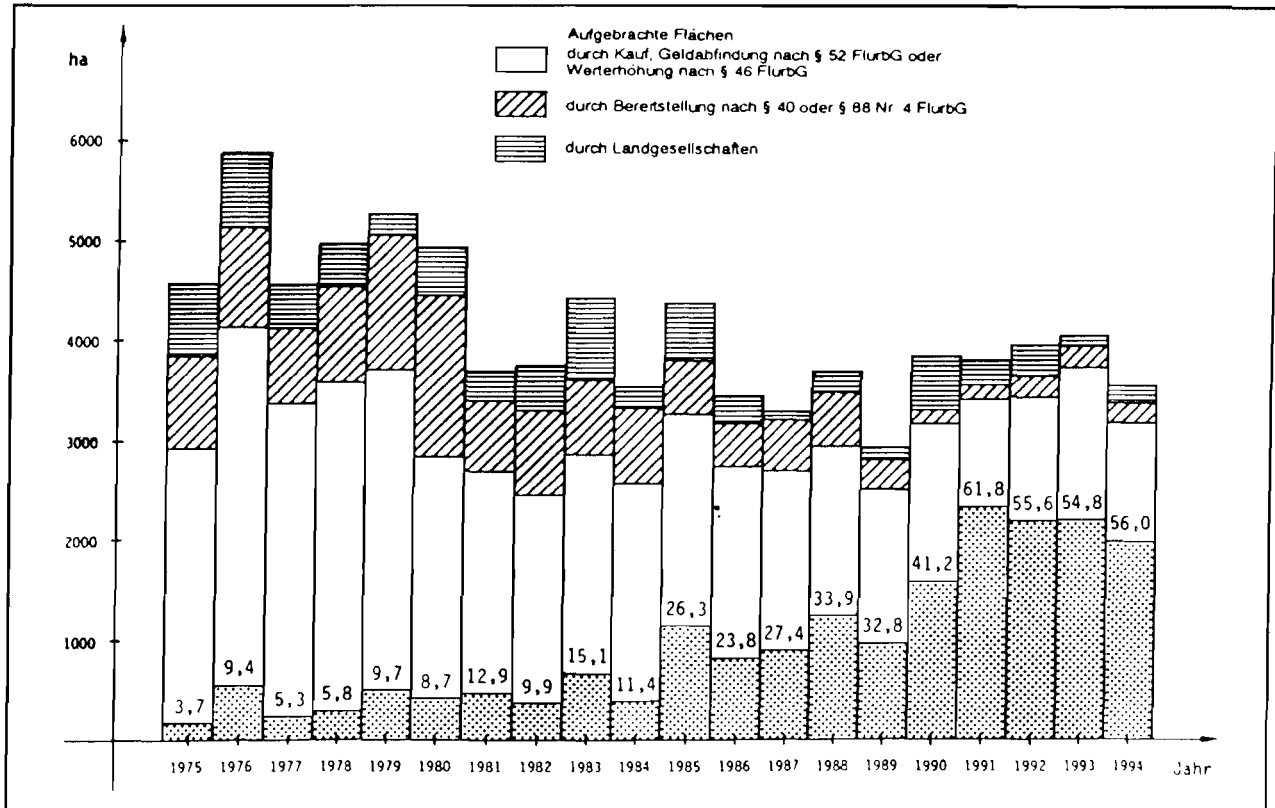


Abb. 2-31: Landerwerb insgesamt und Landbereitstellung in Verfahren nach dem FlurbG für Naturschutz, Landschaftspflege und Denkmalpflege (Anteil punktiert mit %-Angabe; Quelle: KARMANN, 1996, S. 32)

Insgesamt, so konstatierten EICHENAUER/JOERIS (1992, S. 254), sei es der „Flurbereinigung der 80er Jahre ... zumindest gelungen, die naturnahen Inseln in der Agrarlandschaft zu erhalten statt sie weiter zu vermindern und – wenn oftmals auch nur im Ansatz – einen Biotopverbund zu schaffen.“ DIPPOLD (1990, S. 137) kam zum Schluß, daß das „Prinzip der Unvereinbarkeit“ zwischen Agrarstrukturverbesserung und Landschaftspflege „mehr und mehr vom Gedanken gegenseitiger Ergänzung und Harmonisierung“ abgelöst wird.

### Flurbereinigung und Dorferneuerung zur Gemeindeentwicklung

Die Dorferneuerung wurde ein Tätigkeitsschwerpunkt der Flurbereinigungsverwaltungen (vgl. Abb. 2-32). Mit den Veränderungen der ländlichen Lebenswelt stieg das Bedürfnis der kleinen, von der Raumordnung vernachlässigten und ihren Kompetenzen beraubten nichtzentralen kleinen

<sup>352</sup> In Hessen wurde bereits 1972 ein förmlicher Landschaftsplan in den Wege- und Gewässerplan aufgenommen, zusätzlich wurde der „Grüne Termin“ eingeführt (BATZ, 1983, S. 57).

In Bayern wurde nach einer Erprobungsphase im Jahre 1983 die 3-stufige Landschaftsplanung verbindlich in die Flurbereinigung eingeführt und eng an das allgemeine Verfahrensprozedere angegliedert (MAGEL, 1984a, S. 229; MAGEL, 1988, S. 139–141).

Für Nordrhein-Westfalen vgl. THOMAS (1992a), für Baden-Württemberg TEUFEL (1992), für Schleswig-Holstein MEISTERJAHN (1992).

Dörfer nach Artikulation und Erneuerung.<sup>353</sup> Mächtiger Auslöser wurde das Zukunftsinvestitionsprogramm (ZIP)<sup>354</sup> der Bundesregierung von 1977–1980, das nach Ablauf durch Länderprogramme weitergeführt werden konnte.<sup>355</sup> Trotz des starken zeitlichen Drucks wurde von der Dorferneuerung konsequent gefordert, daß sie auf vorhandene Planungen – z. B. AVP – aufbaut, von einem erfahrenen Architekten bearbeitet wird und eine umfassende (Gemeinde-) Entwicklungsplanung mit Vorgaben für die Bauleitplanung darstellt (KTBL, 1978, S. 46–47).

Die Dorferneuerung erlebte Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre eine rege Diskussionsphase. Bereits sehr früh wurde in der praktischen Arbeit die Bedeutung einer umfassenden aktiven Bürgerbeteiligung erkannt.<sup>356</sup> Wiederholt wurde festgestellt, daß eine Kombination von Dorferneuerung und Flurbereinigung besonders vorteilhafte Wirkungen für die Dorf- und Gemeindeentwicklung zeigt.<sup>357</sup> So wies GEUENICH (1987, S. 256) in einer Untersuchung über die Effizienz der Flurbereinigung auf die Gemeindeentwicklung eine umfassende Neuordnung von Wohnbauflächen und investive Wirkungen in erheblichem Umfang nach.<sup>358</sup> Schließlich konnten auch GOLDRIAN/LANGMANTEL (1991, S. 44–45) eine erhebliche Stimulation privater und öffentlicher Investitionsmittel aufgrund der flächendeckenden Neuordnung sowie der damit einhergehenden weitgehenden Nutzungsentflechtung und Mobilisierung von Grund und Boden aufzeigen.

In Bayern wurden die Dorferneuerungsverfahren am konsequentesten mit den Verfahren nach dem FlurbG gekoppelt in der Erkenntnis, daß eine umfassende und nachhaltige Dorferneuerung nicht an der Grenze der bebauten Flächen halt machen kann und sich möglichst auch auf die

353 So konstatierte CHOLEWA (1976, S. 7): „Auf dem Lande ist es in weiten Teilen zu einem Baustopp gekommen. Er stellt ein gesellschaftspolitisches Ärgernis ersten Ranges dar. Vielen früher selbständigen Gemeinden, die im Zuge der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform zu Ortsteilen geworden sind, verwehrt man heute jede weitere bauliche Entwicklung, obwohl hier anerkanntermaßen ein baulicher Eigenbedarf zu decken ist. Eine solche Planologie verkennt die tatsächlichen Bedürfnisse der Menschen in diesen Ortsteilen. Hier soll der Raum nicht geordnet werden nach den Bedürfnissen der Bevölkerung, sondern nach ideologischen Vorstellungen. Ich bin ganz sicher, daß die Bevölkerung sich dies nicht länger gefallen lassen wird.“ „Eigentlich ist die Gemeindereform Anlaß für die Dorfentwicklung“ (GRAUER, 1979, S. 128).

354 Das Programm für Zukunftsinvestitionen hatte eine Laufzeit von 1977–1980 und eine Mittelausstattung von insgesamt 1,5 Mrd. DM, wovon der Betrag für die Dorferneuerung bei ca. 270 Mill. DM lag. Noch im ersten Jahr, es blieb nur noch die zweite Jahreshälfte 1977, sollten wesentliche Mittel (1 Mrd. DM) auftragswirksam verwendet werden (vgl. IKO, 1977, S. 121). Für die deutschen Flurbereinigungsverwaltungen, die z. T. bereits über fertige Planungen in Erwartung der Fördermittel aus dem StBauFG verfügten, war dieses Programm wie prädestiniert. Sie nutzten – aufbauend auf ihre traditionelle Erfahrung im ländlichen Raum und im Besitz schlagkräftiger Planungs- und Durchführungsinstrumente sowie frisch legitimiert zu Dorferneuerung und Landentwicklung – „beherzt“ die sich bietende Chance (MAGEL, 1991, S. 29).

355 Der starke Bedarf nach Dorferneuerung läßt sich daran ersehen, daß QUADFLIEG (1978, S. 49) bereits kurz nach dem Programmstart konstatieren mußte: „In allen Ländern bestehen erhebliche Antragsüberhänge“ bei der Dorferneuerung, die durch die ZIP-Mittel „bei weitem nicht gedeckt werden.“

356 „Wir sind der Meinung, daß die Dorfentwicklung ein *langfristiger, sozialorganisatorischer Prozeß* ist, der eben weil es *um* Menschen im Dorf geht und weil es nur *mit* ihnen geht ohne ihre Mitarbeit gar nicht denkbar ist“ (KONIECZNA/ROLLI, 1979, S. 194; Anm.: Hervorhebungen im Original).

357 SCHULLER (1971, S. 6) sah in der Verknüpfung von Flurbereinigung und Dorferneuerung nach den Erfahrungen der letzten Jahre den höchsten Nutzeffekt. „Zu empfehlen ist die Kombination mit der Flurbereinigung, d. h. Dorferneuerungen sollten vorrangig dort eingeleitet werden, wo auch die Feldflur in Ordnung gebracht wird“ (BARALL, 1978, S. 71). „Bei der Realisierung nimmt die Bodenordnung eine Schlüsselstellung ein. ... Im Regelfall bietet gerade in kleineren Dörfern ein integrales Flurbereinigungsverfahren für die Gemeinde eine Chance zur Dorferneuerung“ (IKO, 1979, S. 132). Vgl. auch z. B. SEELE, 1979, S. 110; WEISS, 1980, S. 321–335).

„In der Praxis bilden ... neben rein städtebaulichen und ortsgestalterischen Maßnahmen in aller Regel diejenigen den Schwerpunkt einer Dorferneuerung, die als Instrument zur integralen Verbesserung der Agrarstruktur und zur Förderung der Landentwicklung zu rechnen sind. Dieser Aufgabe kommt die Flurbereinigung in besonderer Weise nach“ (RIEKS, 1983, S. 42).

358 Vgl. Fußnote 275, S. 84.

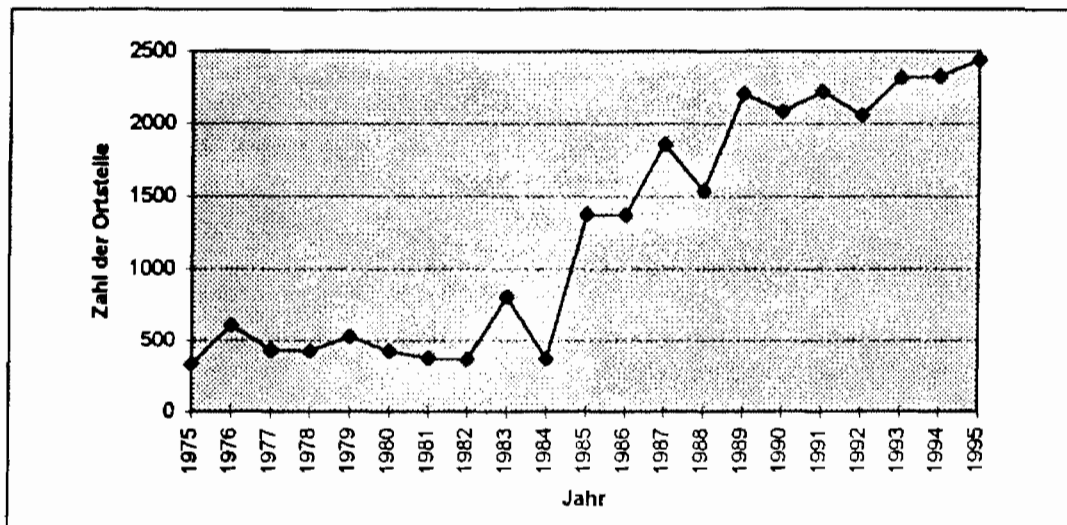


Abb. 2-32: Dorferneuerung durch Flurbereinigung: Zahl der betreuten Ortsteile mit Dorferneuerung (Quelle: BML, Jahresberichte über Flurbereinigung, 1975–1995)

umgebende Flur erstrecken sollte.<sup>359</sup> Zudem sollte ein adäquates bodenordnerisches Instrument zur raschen Umsetzung der Planung vor Ort vorhanden sein<sup>360</sup> (sog. Bayerischer Weg der Dorferneuerung). Die Gemeinden werden, so konstatierte MAGEL (1987b, S. 157), mit der

„Flurbereinigungsbehörde ... als erfahrener Koordinationsträger“ von einer Verwaltung unterstützt, die nicht nur plant, sondern auch realisiert. Die Planungen selbst erfuhren infolge der Partizipationsbemühungen durch Planer und Gemeinden sowie durch ihren ganzheitlichen Ansatz (MAGEL, 1984d, S. 427) sowohl in der Akzeptanz als auch in der Qualität eine sprunghafte Verbesserung.<sup>361</sup>

In Folge konnte sich die Dorferneuerung zu einem der erfolgreichsten Programme der bayerischen Landespolitik entwickeln.

Sowohl die Landesmittel zur Dorferneuerung als auch die Anzahl der Dörfer, die ein Dorferneuerungsverfahren beantragten (vgl. Abb. 2-33), stiegen in Bayern in den 80er Jahren kontinuierlich.

In die hessischen Dorferneuerungen<sup>362</sup> wurden bereits in den 80er Jahren kulturelle und regionale Aspekte, insbesondere Elemente der regionalen Wirtschaftsförderung, diskutiert und einbezogen (SCHÜTTLER, 1994, S. 250).

Baden-Württemberg<sup>363</sup> beschloß bereits 1972 eine eigenständige Förderung der Dorferneuerung und Gemeindeentwicklung, nachdem erkannt wurde, daß das StBauFG „als Instrument für die

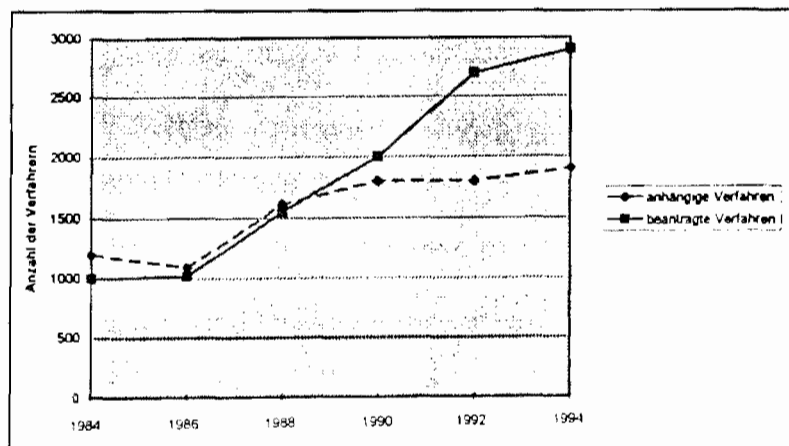


Abb. 2-33: Dorferneuerung in Bayern: Anzahl der anhängigen und beantragten Verfahren (WINKLER, 1997; Datengrundlage: Bayer. StMELF, 1985–1996)

<sup>359</sup> Vgl. Fußnote 279, S. 85.

<sup>360</sup> Zur Relevanz der Bodenordnung bei Maßnahmen in der Dorferneuerung vgl. KARMANN (1981, S. 573–582).

<sup>361</sup> „Nicht mehr die Dorferneuerung mit ausschließlicher oder überwiegender Betonung auf technische Erneuerung ist das Ziel, sondern die erhaltende Dorferneuerung“ (MAGEL, 1984d, S. 424).

<sup>362</sup> Vgl. Fußnote 278, S. 85.

<sup>363</sup> Vgl. Fußnote 277, S. 85.

Dorferneuerung i. d. R. nicht in Betracht kam“ (BML, 1979, S. 63). Die Dorferneuerung wurde zweigleisig weitergeführt – mit Flurbereinigung bei bodenordnerischer Notwendigkeit bzw. ohne Flurbereinigung – bei entsprechender Zuständigkeit der Flurbereinigungs- bzw. Landwirtschaftsverwaltung (EILFORT, 1980, S. 645). 1986 wurde das Landesprogramm für Stadt- und Dorfentwicklung mit dem Strukturprogramm ländlicher Raum um wirtschaftliche Förderpunkte ergänzt (BML, 1989, S. 37, 41).

In Nordrhein-Westfalen stand von Anfang an die Nutzungsentflechtung durch die planerische, koordinierende und bodenordnerische Tätigkeit der Verwaltung für Agrarordnung im Mittelpunkt der Gemeindeentwicklung durch Dorferneuerung (BML, 1979, S. 33).

In Rheinland-Pfalz wurden bei der Dorferneuerung denjenigen Gemeinden der Vorrang eingeräumt, in denen gleichzeitig die Flurbereinigung durchgeführt wurde (BML, 1979, S. 51).

Niedersachsen hingegen führte Dorferneuerung dort durch, wo keine Flurbereinigung anhängig war, „um Disparitäten nicht zu vergrößern“ (BML, 1979, S. 26). Nachteilig wirkte sich im Anfangsstadium aus, „daß kaum eine Gemeinde über verwertbare planerische Vorstellungen verfügte. ... Dorferneuerungskonzepte mußten daher kurzfristig erarbeitet werden“ (BML, 1989, S. 25).

Insgesamt konnte sich die Dorferneuerungsbewegung in den achtziger Jahren durchsetzen<sup>364</sup> (MAGEL, 1991, S. 29–32).

### Öffentliche Großprojekte und Unternehmensflurbereinigung

Zu einem weiteren Schwerpunkt der Landentwicklung durch Flurbereinigung entfalteten sich die Unternehmensflurbereinigungen. Die öffentliche Hand bediente sich bei flächenbeanspruchenden Großbauvorhaben in steigendem Maße des im Vergleich zur bloßen Enteignung milderen Mittels der Unternehmensflurbereinigung (s. Abb. 2-34). Diese Verfahren haben durch ihre Effizienz, insbesondere Vermeidung von Härten und landeskulturellen Nachteilen, sparsamen Landverbrauch, optimale Einbindung des Unternehmens und wesentliche Kostenersparnis, eine hohe volkswirtschaftliche Bedeutung (ALTENFELD, 1982, S. 12).

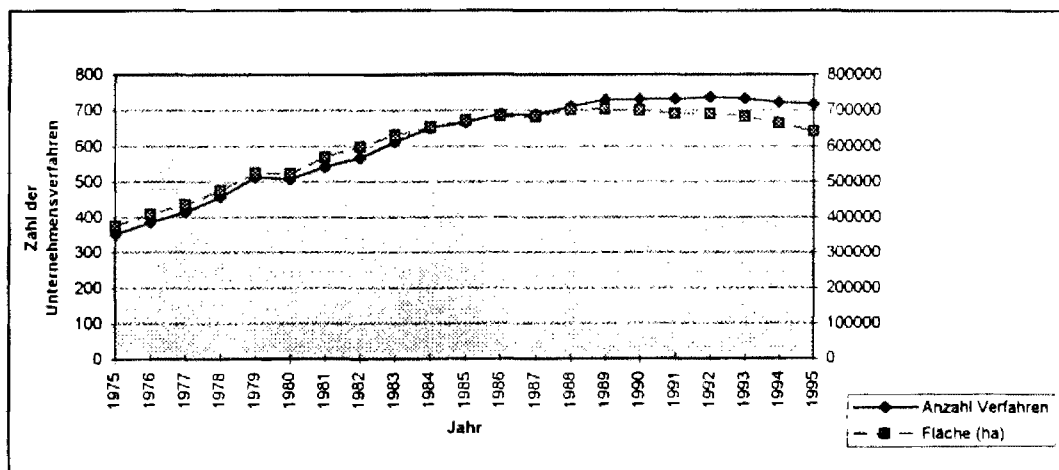


Abb. 2-34: Unternehmensflurbereinigung: Entwicklung der Verfahrenszahl und -fläche (am Jahresbeginn anhängige Verfahren, früheres Bundesgebiet; Quelle: BML, Jahresberichte über Flurbereinigung, 1975–1995)

<sup>364</sup> Im Vollzug der StBauFG blieb die Dorferneuerung „unverhältnismäßig hinter der Stadterneuerung zurück“ (QUADFLIEG, 1978, S. 47). Auf Verlangen vor allem der Gemeinden erfuhr die Dorferneuerung Anfang der 80er Jahre durch Förderung hauptsächlich aus Landesmitteln eine Fortführung und Aufwertung. Hatte sich die Städtebauförderung nahezu ausschließlich auf die größeren Städte und die zentralen Orte konzentriert, so hatten nun auch kleinere Siedlungseinheiten bis zu 2000 Einwohner durch die Dorferneuerung eine Entwicklungsbasis erhalten (MAGEL, 1991, S. 30).



### AVP und regionale Planung

Die AVP weitete sich bis Ende der 60er von einer landwirtschaftlichen Fachplanung zu einem „Teilraumgutachten mit fachlicher Ausrichtung“ und wurde in den 70er Jahren schließlich „als Entwicklungsplanung für den ländlichen Raum aufgefaßt“ (BORCHARD et al., 1994, S. 12–13). In den 80er Jahren schließlich geriet „diese Planungsart in die Krise“, da neben der teilweise zu hohen Erwartungshaltung schließlich ein gewandeltes, pragmatisches Planungsverständnis komplexe Planungen in Frage stellte. Als Reaktion darauf spezialisierte sich die AVP zunehmend auf thematische Schwerpunkte (BORCHARD et al., 1994, S. 14–15). Das Instrument der AVP stand zusätzlich durch die unterschiedliche Gewichtung und Zuständigkeit in den einzelnen Bundesländern sowie durch die wachsende Konkurrenz zur institutionalisierten Regionalplanung, die ihrerseits nach Bedarf Nahbereichsplanungen als sog. Insei- oder Teilraumgutachten konzipierte, unter mehr oder weniger starkem Anpassungsdruck. Die AVP entwickelte sich in den einzelnen Bundesländern recht unterschiedlich und zeigt daher in ihren Ausprägungen stark heterogene Facetten. Insgesamt muß für die AVP in den 80er Jahren eine deutliche Bedeutungsreduzierung konstatiert werden, die auch an der abnehmenden Zahl der Planungen zu erkennen ist (vgl. Abb. 2-35).

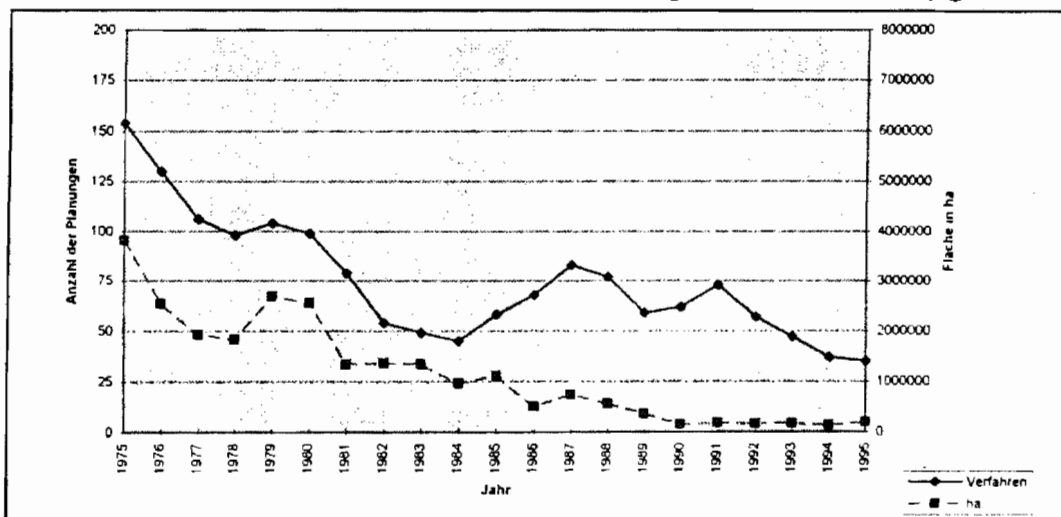


Abb. 2-35: AVP/AEP: Anzahl der Planungen und Bearbeitungsfläche von 1975–1995 (jeweils am Jahresbeginn anhängig; früheres Bundesgebiet; Quelle: BML, Jahresberichte über Flurbereinigung, 1978–1995)

### Städtebauliche Entwicklung

Die städtebauliche Entwicklung verlagerte sich nach der Phase des Wiederaufbaus der Quartiere in den 60er Jahren und einer anschließenden Erweiterungsphase seit Mitte der 70er Jahre auf Stadterneuerung und -sanierung<sup>365</sup> (LUCHT, 1987, S. 160; HINTZSCHE, 1994, S. 312). Durch die Suburbanisierung gerieten die Randbereiche der Großstädte unter starken Entwicklungsdruck (SCHÄFERS, 1995, S. 265).

Die Neufassung des Städtebaurechts brachte eine Zusammenführung des besonderen Städtebaurechts, geregelt im Städtebauförderungsgesetz (StBauFG), mit dem allgemeinen Städtebaurecht, geregelt im Bundesbaugesetz (BBauG), zu einem Baugesetzbuch (BauGB) im Jahre 1986. Dabei wurde auf die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, die erst 1971 eingeführt und in Folge von relativ geringer Bedeutung war, bis zur Wiedervereinigung Deutschlands verzichtet.<sup>366</sup> Die Bauleitplanung orientierte sich, dem Trend der 80er Jahre folgend, stärker an den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege (DIPPOLD, 1989, S. 387; MEISSNER, 1997, S. 2).

365 „Gegenüber der früher dominierenden ‚Außenentwicklung‘ der Städte und Gemeinden hat in den letzten Jahren zunehmend die ‚Innenentwicklung‘ ... an Bedeutung gewonnen“ (LUCHT, 1987, S. 160).

366 „Die Anzahl der in der alten BRD eingeleiteten Verfahren [städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen] war gering und lag knapp unter 50.“ (HOISL, 1996, S. 2).

#### 2.4.3.4 Landentwicklung seit der Wiedervereinigung Deutschlands – Nachhaltigkeit, Globalisierung und „Integrierte Ländliche Entwicklung“

##### Allgemeine Entwicklung

Mit dem Umbruch seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre bis Anfang der 90er Jahre durch das Ende der kommunistischen Regierungen in Osteuropa hat die Globalisierung und mit ihr der Übergang von der Industrie- zur Informationsgesellschaft eine Beschleunigung erfahren. Aufgrund konjunktureller Schwierigkeiten durch Globalisierungs- und Rationalisierungseffekte verstärkten sich die wirtschaftlichen Schwierigkeiten ab 1992/1993.<sup>367</sup> Die Zahl der Erwerbslosen stieg, z. T. trotz wirtschaftlichen Wachstums („jobless growth“) auf zeitweise fast 5 Mill. an und scheint sich am Ende dieses Jahrtausends auf diesem hohen Niveau zu konsolidieren. Seit Mitte der 90er Jahre hat die Schaffung neuer Arbeitsplätze oberste politische Priorität. Generell sind Abwanderungsbewegungen von den ländlichen Gebieten in Verdichtungssäume und Binnenwanderungen innerhalb der ländlichen Räume festzustellen<sup>368</sup> (SCHRAMM, 1996, S. 420). Die wirtschaftliche Situation wird in den neuen Ländern durch den anhaltenden Umstrukturierungsprozeß wesentlich verschärft und führt insgesamt zu einer Ost-West-Wanderung der Bevölkerung, vor allem durch Abwanderung aus den peripheren Gebieten der neuen Bundesländer.<sup>369</sup>

##### Nachhaltigkeitsgrundsatz

Die auf der Weltklimakonferenz von Rio im Jahre 1992 beschlossene AGENDA 21 nahm die Forderungen des *Brundlandt*-Berichts von 1987 nach einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung auf und postulierte eine „integrierte Raum- und Flächennutzungsplanung und Bodennutzung“ (BMU, 1992, S. 75). Als wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige, Ökonomie und Ökologie gleichermaßen respektierende Entwicklung wurde dabei die partizipative und subsidiäre Vorgehensweise erachtet. Besonders hohes Gewicht kommt dabei der Umsetzung dieses „Sustainability-Gedankens“ durch örtliche und regionale Initiativen zu (BMU, 1992, S. 75–76). Schließlich werden funktionsfähige ländliche Räume gefordert, um die vielfältigen Probleme der globalen Urbanisierung, insbesondere der Megastädte und Ballungszentren, bewältigen zu können.<sup>370</sup> Parameter für Zukunftsfähigkeit sind laut FISCHER (1996, S. 416) die äußere und innere Erreichbarkeit – als Standortgunst und Versorgungssicherheit bezeichnet –, Raumreserven und -attraktivität – charakterisiert durch Flächenmobilität und Minimierung von Nutzungskonflikten – sowie die Innovationsfähigkeit<sup>371</sup> ländlicher Räume. Insgesamt wird die Raum- und

367 „In der Welt wird die Arbeit neu verteilt“ (GLÜCK, 1996, S. 11), nicht zuletzt aufgrund der durch die neuen Technologien des Informationszeitalters entstandenen Möglichkeiten.

MARTIN/SCHUMANN (1996) warnen gar vor einer „Globalisierungsfalle“.

368 Die Verdichtungsräume profitieren durch die Bildungs- und Berufswanderungen auf Kosten der ländlichen Gebiete. Bezüglich der Binnenwanderung kommt es zur Schwächung kleinerer Orte und zur Stärkung der ländlichen Zentren. Daher wird es, so SCHRAMM (1996, S. 420), „auf der Ebene der Dörfer und Gemeinden in den ländlichen Räumen Gewinner und Verlierer“ geben. Er sieht dabei das Defizit an ausreichenden und geeigneten Arbeitsplätzen als zentrales Problem der ländlichen Räume (SCHRAMM, 1996, S. 420). Auch HENKEL (1995, S. 48) geht davon aus, daß sich die Abwanderung aus den ländlichen Gebieten weiter fortsetzen wird. In Süddeutschland konnte dieser Trend weitgehend gestoppt bzw. umgekehrt werden. In Bayern hat der ländliche Raum seinen Bevölkerungsstand nicht nur gehalten, sondern hat in der Summe Bevölkerung dazugewonnen (Bayer. StMLU, 1989, S. 4).

369 „Die wirtschaftlichen und sozialen Probleme der Jahre ab 1990 standen vor allem mit der Wiedervereinigung im Zusammenhang“ (HENNING, 1997, S. 318; Anm.: Hervorhebung im Original).

370 Auch weltweit, so der Extrakt aus den Ergebnisprotokollen der Weltkonferenzen, muß eine merkliche Entlastung der Ballungsräume stattfinden, um die Lebensqualität auf ein Mindestmaß anzuheben. Als „Ausgleichsraum“ kommen nur die ländlichen Gebiete in Frage, die bisher von der Politik weitgehend vernachlässigt wurden und bei der Grund und Boden-Fragen entscheidende Bedeutung zukommt (GTZ, 1997, S. I–II).

371 „Das größte Entwicklungspotential in den ländlichen Räumen liegt in seinen Bewohnern, in deren Engagement, deren Phantasie und deren Ideen“ (SCHRAMM, 1996, S. 420). Das Suchen und Finden von Akteuren wird damit zum Schlüssel für eine nachhaltige Entwicklung (vgl. SCHRAMM, 1996, S. 422).

Flächenrelevanz einer nachhaltigen Entwicklung deutlich. Zusätzlich zur Förderung der endogenen Kräfte müssen daher auch adäquate Instrumente der Bodenordnung treten, um eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung zu erreichen.

Die Forderungen der AGENDA 21 nach einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung wurden in den letzten Jahren in allen Ebenen und Bereichen der Planung aufgegriffen. Von verschiedenen Seiten wird eine „Integrierte Ländliche Entwicklung“ propagiert. Die Forderungen hierzu kommen aus unterschiedlichen Richtungen, so von seiten der EU (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 1995) und aus der internationalen technischen Zusammenarbeit (GTZ, 1997), von den kommunalen Spitzenverbänden ebenso wie von Experten verschiedener Fachrichtungen. Sustainability und Integrierte Ländliche Entwicklung scheinen am Ende des 2. Jahrtausends die Mega- (HORX, 1995, S. 314) bzw. Zauberworte (MAGEL, 1994, S. 45) der Zukunft zu sein.

Durch eine sog. „Integrierte Ländliche Entwicklung“ sollen die ländlichen Gebiete zukunftsfähig gestaltet und auf das kommende Jahrtausend vorbereitet werden. Unter einer „Integrierten Ländlichen Entwicklung“ (ILE) wird eine Vernetzung aller mit der Landentwicklung befaßten Politikbereiche zu einer Gesamtstrategie verstanden (BAUR, 1997, S. 218), die dem Prinzip der Nachhaltigkeit gerecht wird und die Kriterien „ökonomische Effizienz“, „soziale Gerechtigkeit“, „ökologische Integrität“ und „kulturelle Identität“ gleichermaßen einbezieht (MEYER, 1997, S. 194).<sup>372</sup>

Als ein grundlegendes Instrument einer „Sustainability-Strategie“ werden regionale Netzwerke gesehen. Der Raumordnerische Orientierungsrahmen (BMBau, 1993) nannte in diesem Zusammenhang den Aufbau von Städtenetzen. Aber auch der interkommunalen Zusammenarbeit ländlicher Gemeinden wird eine zunehmende Bedeutung beigemessen. Insbesondere die ungünstige Finanzlage der öffentlichen Haushalte, die eingeschränkten verwaltungsinternen Möglichkeiten kleiner Gemeinden, bereits vorhandene räumliche und wirtschaftliche Verflechtungen und regionale Gemeinsamkeiten (TUROWSKI, 1994, S. 392) ließen in den 90er Jahren erste freiwillige kommunale Allianzen in ländlichen Gebieten entstehen. Gegenüber den Verdichtungsräumen, so konstatiert MAGEL (1997b, S. 195), haben ländliche Räume erhebliche Vorteile bei der Umsetzung einer nachhaltigen Gemeinde- und Landentwicklung.<sup>373</sup>

## Ländliche Räume

### Standortbedingungen in der Informationsgesellschaft

Die Informationsgesellschaft bringt auch für die ländlichen Räume erhebliche Veränderungen, gleichwohl mit regionalen und kommunalen Differenzierungen. Durch die neuen Technologien verlieren räumliche Distanzen und staatliche Grenzen zunehmend an Bedeutung. Damit einher geht eine größere unternehmerische Standortflexibilität. Die örtlichen und regionalen Qualitäten werden zum entscheidenden Kriterium. Zu erwarten ist daher, daß die weichen Standortfaktoren künftig eine weitaus wichtigere Stellung einnehmen werden. Gerade die ländlichen Räume verfügen i. d. R. über die erforderlichen Qualitäten, zumindest aber über die geeigneten Potentiale (vgl. GOPPEL, 1994b, S. 63; LEBEN, 1994, S. 111).

<sup>372</sup> Das Postulat der AGENDA 21 wird für die ländlichen Räume damit gleichlautend mit einer „Integrierten Ländlichen Entwicklung“ (vgl. BALR, 1997; MAGEL, 1998, S. 140–144).

Zum Begriff der „Integrierten Ländlichen Entwicklung“ vgl. auch MAGEL (1994); WEBER (1994, 1995); BAUR (1997); MEYER (1997); THIERSTEIN/WALSER (1997), THÖNE (1997b).

<sup>373</sup> SPANGENBERGER (1996, S. 314–315) zählt die Nachteile von Städtenetzen auf, z. B die eingeschränkte Möglichkeit der Konfliktbewältigung, „labile und personenabhängige Strukturen“, mangelnde Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen. Als Umkehrschluß muß konstatiert werden, daß ländliche Gemeinden, gerade in Verbindung mit Dorferneuerung und Flurbereinigung, diese Nachteile kommunalener Zusammenarbeit kaum aufweisen und für eine regionale Vernetzung geradezu prädestiniert erscheinen.

Neben der im Vergleich zu Verdichtungsräumen günstigen Verfügbarkeit von Grund und Boden, von besonderem Wert vor allem für die kleineren und mittelständischen Unternehmen (KMU),<sup>374</sup> ist es eine intakte, ganzzeitig erfahrbare Umwelt und die gesellschaftliche Einbindung, im Gegensatz zur städtischen Enge und Anonymität, um die Bevölkerung und hier wiederum die entsprechend höherqualifizierten Gruppen dauerhaft an den ländlichen Raum zu binden bzw. dorthin zu locken.

Schließlich erweisen sich kleine Systeme und Einheiten, wesentliche Kennzeichen ländlicher Räume und zu diesen auch maßstabsgerecht, zunehmend als anpassungsfähiger auf dem globalen Markt im Vergleich zu den großen und häufig in hohem Maße inflexiblen Strukturen.<sup>375</sup>

Der durch die politischen Veränderungen und neuen Technologien ausgelöste Umbruch scheint die ländlichen Gebiete bislang eher zu schwächen (HENKEL, 1995, S. 172), wobei Experten, Zukunfts- und Trendforscher den ländlichen Räumen durchaus gute Chancen in der künftigen Informationsgesellschaft einräumen.<sup>376</sup> Eine Expertenrunde hat während eines Workshops 1995 an der TU München (LEHRSTUHL FÜR BODENORDNUNG, 1996, S. 47–50) die Entwicklung als durchaus noch offen bezeichnet, wobei aber Arbeitsplatzverluste auf dem Lande infolge fehlender Alternativen gravierendere Folgen nach sich zögen. Daher kommen den jeweils vorherrschenden Rahmenbedingungen wie infrastrukturelle Ausstattung, Qualifikation der Bevölkerung, einmalige und laufende Kosten einer globalen Vernetzung, weiche Standortfaktoren etc. ein entscheidendes Gewicht zu, da diese den Ausschlag für die künftige Entwicklung geben werden.<sup>377</sup>

Auf Grundlage eines endogenen Entwicklungsprozesses sollen örtliche und regionale Potentiale optimal erkannt und entwickelt werden. Wesentliche Kennzeichen der geforderten endogenen Entwicklung sind das Zugestehen größerer Gestaltungsspielräume und eine eigenständige Wirtschafts- und Entwicklungspolitik auf unterster, also auf Gemeindeebene. Die Verbindung zwischen Dorferneuerung bzw. Gemeindeentwicklung und regionaler Entwicklung kann durch

374 Nach MAIER/WEBER (1993, S. 133) nehmen die KMU eine Schlüsselstellung bei der Entwicklung ländlicher Räume ein. Als wesentliche Handlungsfelder, so z. B. zur Förderung produktionsbezogenen Dienstleistungsgewerbes nennen HATZFELD/SCHRÖER (1993, S. 343–345) Flächenbereitstellung, Verkehrsanbindung ... städtebauliche Qualitäten. Für SCHLEYER (1996, S. 364–366) ist das Handwerk die zentrale Stütze des ländlichen Raumes, dem gerade wegen des landwirtschaftlichen Strukturwandels eine hohe Bedeutung zukommt und auch künftig das Rückgrat ländlicher Gebiete bildet. Vor allem die einfachere Verügbarkeit von Grund und Boden sieht SCHLEYER (1996, S. 364) als wesentlichen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Verdichtungsräumen.

Insgesamt müssen entsprechende Standortbedingungen gegeben sein oder geschaffen werden. Dazu zählen neben einem regionalen Angebot an Arbeitskräften bei adäquatem Ausbildungs- und Lohnniveau vor allem geeignete Flächen, eventuell bereits adäquate Räumlichkeiten, die infrastrukturelle Ausstattung (Verkehr, Energie, Bildung), die Nähe zum Markt und der Wohn- und Freizeitwert des Standorts.

375 NAISBITT (1994) sieht durch die Etablierung der Informationstechnologien globale Paradoxien entstehen, die sich positiv auf kleinere, überschaubare und in hohem Maße flexible Systeme und negativ auf komplexe Großstrukturen auswirken.

376 Zukunfts- und Trendforscher zeichnen ein Bild voller Paradoxien. Zum einen gibt es für die Zukunft deutliche Anzeichen einer weiteren Individualisierung und Mobilisierung der westlichen Gesellschaft, so durch neue Techniken, z. B. globale Vernetzung, Internet und E-Mail. Dabei stoßen wesentliche Bereiche bereits gegenwärtig deutlich an Grenzen, z. B. im Individualverkehr. Andererseits führen diese Strömungen zu einer Entfremdung von Bekanntem und zu einer Beschleunigung der Lebensabläufe, die den Menschen nach Werten wie Einfachheit, Nähe, Ruhe, Geborgenheit, Gemeinschaft, Authentizität und regionale Identität sehnen läßt. „Entschleunigung“, „country style“ und „small is beautiful“ sind Schlagwörter dieser Gegentrends, wurzelnd auf stark mit dem Dorf bzw. dem Ländlichen verbundenen Werten (vgl. TIEDEKEN, 1996, S. 424). NAISBITT spricht gar vom ländlichen Raum als dem Ort der Zukunft (MAGEL, zit. in POPP, 1996, S. 21).

377 Die Schaffung neuer Arbeitsplatzangebote allein, so der Tenor der genannten Veranstaltung, „scheint ... kein hinreichendes Mittel zur Entwicklung der ländlichen Räume zu sein. Als Voraussetzung für eine aktive Rolle der ländlichen Räume in der Informationsgesellschaft wurde eine entsprechende Anpassung der ländlichen Gemeinden und Regionen an die Erfordernisse dieser Epoche, insbesondere in Bildung und Infrastruktur, aber auch im Bereich des Kultur- und Gesellschaftslebens und der natürlichen Ressourcen gesehen (LEHRSTUHL FÜR BODENORDNUNG, 1996, S. 50).

Kooperation zwischen Gemeinden erfolgen<sup>378</sup> (vgl. MAIER et al., 1996, S. 411). Damit entsteht eine interkommunale Zusammenarbeit als weiterer Zweig der Regionalentwicklung neben der institutionalisierten Ebene und hebt den regionalen Entwicklungsansatz auf eine neue höhere Qualitätsstufe.

### **Raumordnerische und landesplanerische Schwerpunkte**

Primäre Aufgabe war auch in den 90er Jahren die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen bei einem ausgewogenen Verhältnis der Raumentwicklung zwischen Verdichtungs- und ländlichen Räumen. In den alten Bundesländern überwiegen Ordnungsaufgaben. Die neuen Bundesländer hingegen weisen einen sehr hohen Entwicklungsbedarf auf (BMBau, 1993). Für ländliche Räume gilt es, eine ausreichende Bevölkerungsdichte anzustreben, gewachsene Siedlungsstrukturen zu erhalten und eine angemessene Ausstattung sicherzustellen. (MAGEL, 1996, S. 134–136). Als neues raumordnerisches Ziel der 90er Jahre ist die Vernetzung und Kooperation zu sehen (GOPPEL, 1994a). Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen (BMBau, 1993, S. 3–4) vermerkt hierzu eine Zunahme räumlicher Verflechtungen mit der Gefahr zunehmender Raumnutzungskonflikte und stellt daher das Leitbild der dezentralen Konzentration in den Vordergrund einer anzustrebenden Entwicklung mit der Konsequenz einer differenzierten Förderung nach räumlichen Schwerpunkten und der Stärkung endogener Kräfte in den Regionen. Hierzu zählen in den ländlichen Regionen die „Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit und Förderung von regionalen Entwicklungskonzeptionen“<sup>379</sup> (BMBau, 1993, S. 7–8). Damit wurde den regionalen Strukturen für den Aufbau endogener Netzwerke sowie auf koordinierender und kooperativ-kommunikativer Handlungsebene eine Schlüsselrolle für die weitere Entwicklung zuerkannt.

Zum 01.01.1998 trat die Neuregelung des Raumordnungsgesetzes (ROG) in Kraft. Leitvorstellung ist die nachhaltige Raumentwicklung. Die regionale Ebene erfährt eine deutliche Aufwertung. Fachplanungen sollen künftig in die Raumordnungspläne integriert werden.<sup>380</sup> Für Nutzungskonkurrenzen besteht ein Koordinierungsauftrag. Neben der besonderen Betonung der Umsetzung von Raumordnungsplänen<sup>381</sup> werden künftig auch Verträge auf regionaler Ebene ermöglicht<sup>382</sup> (RUNKEL, 1997b, S. 315–316).

### **Städtebauliche Entwicklung**

In den 90er Jahren verstärkte sich der Druck auf Bauplätze durch steigende Nachfrage bei gleichzeitig geringem Angebot und steigenden Baulandpreisen<sup>383</sup> (FRITZ, 1995, S. 386). Wegen der Tendenz knapper werdenden Baulandes wurden in Folge Anstrengungen zur vereinfachten Mobilisierung von Baugrundstücken unternommen. Die Bauland-Umlegung gewann im Vergleich

378 STEGT (1997, S. 311) konstatiert, daß „viele ökologische und ökonomische Probleme nicht mehr innerhalb der Gemeinden lösbar“ seien.

379 BUSSE (o. J., S. 11) sieht die Gemeinden aber auch in einem Dilemma angesichts der immer konkreter werdenden regionalen Planungen, dem sie am besten aktiv begegnen sollten. „Es gilt, ein Gemeindeentwicklungskonzept aufzubauen und neue Formen der interkommunalen Zusammenarbeit zu finden.“

380 Für die Bedürfnisse der ländlichen Räume stehen dabei vor allem die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung sowie raumbedeutsame Erfordernisse und Maßnahmen von Naturschutz und Landschaftspflege im Vordergrund (RUNKEL, 1997b, S. 315–316).

381 Für RUNKEL (1997b, S. 316) bedarf es hierzu eines „Regionalmanagers“, „der die Anforderungen einer flächendeckenden und integrierenden Planung genauso wie deren Umsetzung durch punktuelle, aber untereinander vernetzte Projekte beherrscht.“

382 Die häufig mit erheblichen Kosten verbundene Grunderwerbsproblematik, z. B. für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen, kann nun auch durch vertragliche Vereinbarung zwischen mehreren Gemeinden oder zwischen Gemeinden und anderen öffentlichen oder privaten Investoren im regionalen Kontext geregelt werden (RUNKEL, 1997b, S. 316).

383 Bereits die Volkszählung 1987 legte einen akuten Wohnungsmangel offen. Die Veränderungen in Osteuropa ließen den Zustrom von Aus- und Übersiedlern Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre anwachsen. Der Gesetzgeber betrachtete die bestehenden Instrumente als nicht mehr ausreichend (MEISSNER, 1997, S. 2).

zu den 80er Jahren an Bedeutung, wobei zunehmend naturschutzrechtliche Aspekte in das Prozedere einfließen<sup>384</sup> (REINHARDT, 1994, S. 88–89). Für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist das privatnützige Umlegungsverfahren nur bedingt geeignet, konstatierte HECKER (1994, S. 87). Die Wiedervereinigung der ehemals beiden getrennten deutschen Staaten verlangte nach schnellen investiven Alternativen vor allem im Liegenschaftsbereich. Durch das im Jahre 1990 erlassene Wohnungsbauerleichterungsgesetz wurden mit dem Maßnahmenengesetz zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnahmenG) Instrumente zur schnelleren Wohnbaulandausweisung geschaffen und die erst 1987 aus dem Instrumentarium genommene Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme befristet wieder eingeführt. Angesichts der Baulandverknappung und der Aufbauproblematik in den neuen Bundesländern, vor allem zur Deckung eines erhöhten Wohn- und/oder Arbeitsstättenbedarfs oder zur Wiedernutzung brachliegender Flächen, z. B. Konversionsflächen, wurde 1993 das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz (IWG) erlassen und die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme wiederum fester Bestandteil des BauGB (WASCHKE, 1994, S. 21; FRITZ, 1995; HOISL, 1996, S. 2). In den neuen Bundesländern wurden Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen mit erheblichen Bundesmitteln gefördert (bis 1994 1280 Mill. DM; SANDMANN, 1996, S. 37). Mit den Sonderrechten von 1990 und 1993 wurde das erst 1987 zusammengeführte Städtebaurecht wieder zersplittert (MEISSNER, 1997, S. 2).

Das Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG vom 18.08.1997) hatte eine neuerliche Zusammenführung des Städtebaurechts und die Vereinheitlichung und Vereinfachung der Planungsverfahren und -instrumente zum Ziel. Mit der Novellierung des BauGB zum 01.01.1998 wurde neben einer Vielzahl von Änderungen auch das Verhältnis des Bauplanungsrechts zum Umweltrecht neu geregelt durch „Integration der umweltbezogenen Anforderungen unmittelbar im Baugesetzbuch“.<sup>385</sup> Künftig können Ausgleichsflächen durch Umlegung bereitgestellt werden.

### Entwicklung und Lage der Landwirtschaft – Agrarstrukturelle Entwicklung

POPP (1996, S. 21) erachtet die anhaltende Krise der Landwirtschaft als die größte Bedrohung für die Funktionsfähigkeit der ländlichen Räume. „Ländlicher Raum und Landwirtschaft – das war früher eine Einheit, das waren Synonyme, die füreinander standen. Heute ist das ... anders. Die Bauern sind eine Minderheit im ländlichen Raum“<sup>386</sup> (POPP, 1996, S. 19).

384 Mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz wurde die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung des § 8a BNatschG ab dem 01.05.1993 auch für das städtebauliche Umlegungsverfahren neu geregelt (STAHR, 1995, S. 129). Durch diesen sog. Baurechtskompromiß sollte die Streitfrage um die Bedeutung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung geklärt werden (MEISSNER, 1997, S. 2).

385 Die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für naturschutzrechtliche Eingriffe konnten in der Vergangenheit nicht befriedigend in die städtebauliche Bodenordnung integriert werden. Als Defizite nannte REINHARDT (1994, S. 253–254) vor allem die zu dogmatische und praxisfremde Vorgehensweise auf Grundlage eines nicht ausgereiften Bilanzierungsverfahrens. Die Neuregelung bringt hier eine wesentliche Flexibilisierung. So kann die Gemeinde nun bereits vorab Ausgleichsmaßnahmen durchführen und diese auf spätere Baugebietsfestsetzungen anrechnen im Sinne eines „Öko-Kontos“ (RUNKEL, 1997a, S. 36). Die „zeitliche und räumliche Entkoppelung von Eingriff und Kompensation“ erweitert den Handlungsspielraum der Kommunen wesentlich (SCHMIDT, 1997, S. 318) und kann die Basis für ein kommunales Flächenmanagement bilden (MITSCHANG, 1997).

Die dadurch erfolgte „Trennung zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme“ (FUCHS, 1997, S. 339 spricht in diesem Zusammenhang von einem „Paradigmenwandel“) wird nicht uneingeschränkt begrüßt, da insbesondere von Seiten des Naturschutzes eine Aushöhlung des Naturschutzrechts befürchtet wird.

386 Der Anteil der Berufstätigen und der Wirtschaftsleistung ist auch in den peripheren Räumen i. d. R. weit hinter den Zahlen des tertiären und sekundären Bereichs zurückgefallen (vgl. HENKEL, 1995). Selbst das Eigentum an landwirtschaftlich genutzten Flächen (LF) ist in zunehmendem Umfang in Händen von Nicht-Landwirten. 1995 waren nach BML-Angaben Nicht-Landwirte Eigentümer von 58 % (1993: 56 %) der LF, im alten Bundesgebiet 43 % (1985: 30 %). In den neuen Ländern ist der Anteil wesentlich höher. Die sich im Eigentum von Nicht-Landwirten befindenden LF stellen mit über 95 % den Hauptanteil der insgesamt ca. 10,5 Mill. ha umfassenden Pachtflächen (In: Bayer. Landwirtschaftliches Wochenblatt, Nr. 35 v. 30.08.1997, S. 9).

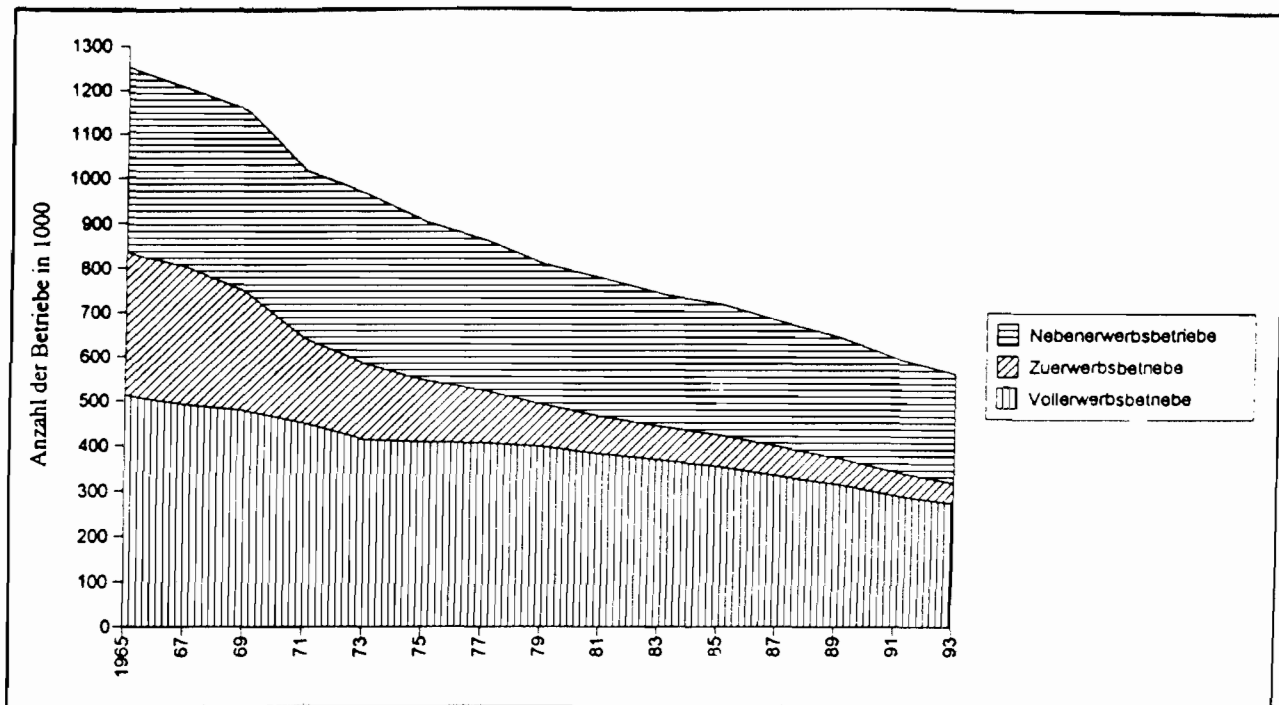


Abb. 2-36: Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe nach ihrem Erwerbscharakter von 1965–1993 (früheres Bundesgebiet; Quelle: HOISL, 1997)

Die Situation im Agrarbereich ist trotz des einheitlichen agrarpolitischen Leitbildes einer bäuerlichen Landwirtschaft im Haupt-, Zu- und Nebenerwerb für das frühere Bundesgebiet deutlich verschieden von den neuen Bundesländern. Eine hohe Übereinstimmung herrscht bei der Feststellung: „Eine funktionierende Land- und Forstwirtschaft ist für alle ländlichen Regionen lebensnotwendig“ (AKTIONSBÜNDNIS LÄNDLICHER RAUM, 1997, S. 272).<sup>387</sup>

Der Strukturwandel in der Landwirtschaft hat in den 90er Jahren nicht an Dynamik verloren (Abb. 2-36),<sup>388</sup> in Teilregionen wird mit einer Verschärfung gerechnet (MENZINGER, 1994). Produktivität und Betriebsgrößen nahmen weiter zu,<sup>389</sup> die Wachstumsschwelle landwirtschaftlicher Betriebe lag 1996 im früheren Bundesgebiet bereits über 50 ha (BML, 1997b, S. 3).

Der Flächenzuwachs erfolgte zum größten Teil über die Zupacht.<sup>390</sup> Der Anteil der Pachtlandwirtschaft ist auch in den alten Bundesländern in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen. Der Anteil an Pachtflächen betrug 1996 bereits 47 % in den alten und 90 % in den neuen Ländern (BML, 1997b, S. 3).

387 Ein klarer politischer Konsens besteht im Ziel der Aufrechterhaltung einer leistungsfähigen Land- und Forstwirtschaft, wobei die jeweiligen Ausprägungen parteipolitisch recht unterschiedlich gesehen werden und von einer strikt marktwirtschaftlichen Orientierung bis hin zu einer flächendeckend ökologischen Ausrichtung des Agrarbereichs reichen. Angestrebt wird eine wirtschaftliche und umweltverträgliche land- und forstwirtschaftliche Produktion bei flächendeckender Nutzung der Kulturlandschaft.

388 Der Strukturwandel hält auf hohem Niveau an mit einer Abnahme landwirtschaftlicher Betriebe um durchschnittlich 3 % in den Jahren von 1991–1996 gegenüber 2 % Anfang der 80er Jahre (BML, 1997b, S. 3). Alle Kennzahlen deuten darauf hin, daß sich der landwirtschaftliche Strukturwandel weiter fortsetzen wird (RECKER, 1996, S. 570). Damit wächst auch das Potential für eine regionale Verortung (u. a. BfLR, 1994; vgl. HOISL, 1995a, S. 193).

389 „Das Produktivitätswachstum der Landwirtschaft in der Europäischen Union und den Industriestaaten der nördlichen Hemisphäre ist ungebrochen“, konstatiert RECKER (1996, S. 570; vgl. BML, 1997d, S. 16–17).

390 Der landwirtschaftliche Strukturwandel wird von der Pacht getragen. Ein breiter Eigentumsübergang von den „maroden“ auf die leistungsfähigen Betriebe ist mit großen Schwierigkeiten verbunden und wird auch nicht als wünschenswert betrachtet im Sinne einer breiten Eigentumsstreuung (BÜSSIS, 1996, S. 180–181). Der von der Pacht getragene landwirtschaftliche Strukturwandel schafft „freie Bahn für die Tüchtigen“ (SCHREINER, 1975a, S. 309–310).

Die Betriebszahlen selbst gingen zurück auf 540 000 im Jahre 1996 (BML, 1997b, S. 3). In den neuen Bundesländern ist diese Entwicklung gegenläufig. Hier stieg die Zahl der Betriebe um 2 % auf ca. 31 000 an. Die Unternehmensgewinne sind in den neuen Bundesländern deutlich höher als in den alten Ländern und liegen im Haupterwerb bei im durchschnittlich über 80 000 DM/Unternehmen bei weniger als 55 000 DM/Unternehmen im Westen, wobei sowohl im Osten als auch im Westen ein Nord-Süd-Einkommensgefälle herrscht (vgl. BML, 1997d, S. 26).

### EU-Agrarpolitik

Durch die steigenden Überschüsse und Subventionen des landwirtschaftlichen Sektors in den 80er Jahren<sup>391</sup> wurden Reformen der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) notwendig. Die Agrarreform von 1992 vollzog eine deutliche agrarpolitische Wende.<sup>392</sup> Hauptelemente dieser noch aktuellen Reform sind der Abbau der Preisstützungen, die Einkommensstabilisierung durch Direktzahlungen und eine obligatorische Flächenstilllegung (RECKER, 1996, S. 570).

Die EU-Agrarreform von 1992 nennt als wichtigste Ziele (HEISSENHUBER, 1994, S. 100)

- die Verringerung der Überschüsse,
- die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft sowie
- die Stabilisierung der Weltmärkte.

Tendenziell rechnet HEISSENHUBER (1994, S. 105) mit einer weiteren Liberalisierung des Agrarsektors, da sie mit den geringsten Kosten für Gesellschaft und Verbraucher verbunden ist.

Zusätzlich wurde eine wesentliche Erweiterung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zugunsten der Entwicklung ländlicher Räume eingeleitet (vgl. BAUR, 1995b). Der Einfluß der EU-Strukturförderung auf die Entwicklung ländlicher Räume hat durch die Reformen in den Jahren 1988 und 1992 wesentlich zugenommen und die integrale Sichtweise zur Förderung gestärkt. Der Mitteleinsatz der drei Strukturfonds EFRE, ESF und EAGFL wurde in den Programmperioden 1989–1993 und 1994–1999 kombiniert und durch sechs Hauptziele festgelegt<sup>393</sup> (vgl. Tab. 2-4).

	Strukturziel
Ziel 1	Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand
Ziel 2	Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen, die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind
Ziel 3	Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Eingliederungserleichterung von Jugendlichen und anderer Personen in das Erwerbsleben
Ziel 4	Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme
Ziel 5a	Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen im Rahmen der Reform der GAP
Ziel 5b	Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch Erleichterung der Entwicklung und der Strukturanpassung der ländlichen Gebiete

Die neuen Bundesländer wurden komplett in die Förderkulisse des Ziel 1-Gebietes übernommen. In den Flächenstaaten der früheren Bundesrepublik nimmt die Ziel 5b-Förderung eine gewichtige Rolle ein. Die EU-Strukturpolitik fördert seit ihrer Neuorientierung verstärkt regionale Initiativen durch ihre Strukturziele und durch die Programme INTERREG und LEADER (SCHÜTTLER, 1995).

Tab. 2-4: EU-Strukturziele (nach WÜST, 1994, S. 72–73)

391 Ungeachtet des beträchtlichen Wachstums sind die Hauptprobleme der Landwirtschaft ihre umfangreiche Subventionierung wegen des Einkommensabstandes zu anderen Berufsgruppen und die mangelhafte Abstimmung von Angebot und Nachfrage bzw. von Produktion und Verbrauch (HENNING, 1991, S. 220–221).

392 „Die bisherige Politik der Preisstützung über Marktordnungsmaßnahmen wird aufgegeben zugunsten von Direktzahlungen und einer zunehmenden Freigabe der Preise“ (HEISSENHUBER, 1994, S. 100).

393 „Mit den EU-Mitteln können insbesondere Investitionen in den Bereichen Dorferneuerung, Verbesserung des ländlichen Wegenetzes, Wasserver- und -entsorgung, Infrastruktur für Fremdenverkehr sowie Verarbeitung und Vermarktung von Agrarprodukten gefördert werden“ (BML, 1997a, S. 7).



Die europäische Politik für den ländlichen Raum favorisiert eine ILE.<sup>394</sup> Insbesondere wird eine Verbindung agrar- und wirtschaftspolitischer Instrumente gefordert (vgl. BAUR, 1997, S. 218). Schließlich ist auch die „bäuerliche Landwirtschaft auf die ganzheitliche Entwicklung des ländlichen Raumes angewiesen“ (POPP, 1997, S. 47). Damit kommt ein Entwicklungsansatz von der EU zurück auf die nationale Ebene, der in der Bundesrepublik Deutschland bereits Ende der 60er Jahre gereift war und vor dem Durchbruch gestanden hatte.

### Wandel der Flurbereinigung zum Instrument für eine „Integrierte Ländliche Entwicklung“

LÄPPLE (1990, S. 337–346) konstatierte im Jahre 1990: „Die Flurbereinigung befindet sich in einem Umbruch“.

Dieser Umschwung, der in den 70er Jahren ausgelöst wurde und in den 80er Jahren zu deutlichen Korrekturen der Planungsziele führte (vgl. Kap. 2.4.3.2 und 2.4.3.3), leitete die Flurbereinigung in die Phase der „Integrierten Ländlichen Entwicklung“ (ILE). Der Wandel kommt auch in den zum Teil erfolgten Umbenennungen der Flurbereinigungsbehörden der Bundesländer zum Ausdruck. In Tab. 2-5 sind die aktuellen Bezeichnungen der Flurbereinigungsbehörden aufgelistet. Die Gründe liegen hauptsächlich in der Erfordernis eines Instruments, das die zunehmenden Planungs-, Bündelungs- und Koordinierungsfunktionen unter Einbeziehung der Öffentlichkeit wahrnehmen kann.

Neben der klassischen Verbesserung der Agrarstruktur wird die Begleitung ländlicher Gemeinden im Prozeß der nachhaltig-endogenen Entwicklung zunehmend Schwerpunktaufgabe ländlicher Bodenordnung und Flurbereinigung. Auf Orts-, Gemeinde- und regionaler Ebene gewinnt die Entflechtung von Landnutzungskonflikten und Gestaltung der ländlichen Räume an Bedeutung (vgl. Deutscher Bundesrat, Drucksache 328/94 v. 20.05.1994, S. 1). Die Landentwicklungsinstrumente Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP), Flurbereinigung und Dorferneuerung enthalten „bereits weitgehende integrative, auf den ländlichen Raum bezogene Entwicklungsansätze“ und erfüllen bereits die Anforderungen für einer ILE, stellte THÖNE (1997b, S. 208) fest (vgl. hierzu QUADFLIEG, 1997).

Bundesland	Flurbereinigungsbehörden
Baden-Württemberg	Ämter für Flurneuordnung und Landentwicklung
Bayern	Direktionen für Ländliche Entwicklung
Brandenburg	Ämter für Agrarordnung
Hessen	Ämter für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft
Mecklenburg-Vorpommern	Ämter für Landwirtschaft
Niedersachsen	Ämter für Agrarstruktur
Nordrhein-Westfalen	Ämter für Agrarordnung
Rheinland-Pfalz	Kulturämter
Sachsen	Staatliche Ämter für Ländliche Neuordnung
Sachsen-Anhalt	Ämter für Landwirtschaft und Flurneuordnung
Schleswig-Holstein	Ämter für Land- und Wasserwirtschaft
Thüringen	Flurneuordnungsämter

Tab. 2-5: Übersicht über die Flurbereinigungsbehörden in Deutschland (Stand August 1997)

### Flurbereinigung und Landwirtschaft

Die EU-Agrarpolitik rückte durch die EU-Agrarreform 1992 von der Mengenförderung ab und ging auf die Flächenförderung über. Die daraus für die Landwirtschaft erwachsenden notwendigen Anpassungsmaßnahmen bestehen nach HEISSENHUBER (1994, S. 101–105) aus vier Möglichkeiten:

<sup>394</sup> Die gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) scheint den Weg zur „Integrierten Ländlichen Entwicklung“ (ILE) konsequent weiter zu verfolgen. Die Erklärung von Cork 1996 und die AGENDA 2000 als Diskussionsgrundlage zur Umgestaltung der GAP über das Jahr 2000 hinaus (AGRU, 4/1997, S. 24ff), zeigen diese Zielrichtung. Das bei der Reform von 1988 entstandene „Ziel 5b“, speziell für ländliche Räume geschaffen, wird aller Voraussicht nach nicht über die Programmperiode von 1994–1999 hinaus fortgeführt, im Gegensatz zu den regionalen Programmen wie LEADER.

1. Betriebliches Wachstum,
2. Kostensenkung,
3. Einkommenskombination und
4. Betriebsaufgabe.

Für viele Betriebe stellt die Erweiterung ihrer Einkommen durch Diversifizierung die einzige Möglichkeit zur Kompensation von rückläufigen Einnahmen dar (HEISSENHUBER, 1994, S. 104). Damit erlangen Maßnahmen zur Entlastung und zur Unterstützung landwirtschaftlicher Betriebe eine hohe Bedeutung. Für die zweite und dritte der vier genannten Aspekte bieten die Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung durch Flurbereinigung und Dorferneuerung dem betroffenen Landwirt eine direkte Möglichkeit der Kosten- und Zeitoptimierung. Diese Verbesserungen sind meist die Ausgangsbasis zur Bewältigung der Alternative 1. Die Betriebsaufgabe als vierte Alternative erfordert schließlich in vielen Fällen eine Neuordnung der Besitzverhältnisse. Damit bleibt die Flurbereinigung für den agrarischen Bereich auch künftig eine entscheidende Maßnahme zur Ausschöpfung der Kostendegression.

Zahlreiche Effizienzuntersuchungen attestieren der Landwirtschaft neben weiteren Vorteilen eine wesentliche Arbeitszeit- und Kostenersparnis durch Flurbereinigungsmaßnahmen.<sup>395</sup> Diese Wirkungen kommen den Betrieben direkt zugute und ermöglichen oft erst eine Vervielfältigung ihres Angebots zur Einkommensausweitung, z. B. für landschaftspflegerische Arbeiten, touristisches Engagement oder Direktvermarktung der erzeugten Produkte. Damit tragen die Flurbereinigungsmaßnahmen wesentlich zur Stabilisierung der Landwirtschaft bei.<sup>396</sup>

Wegen der langen Laufzeiten der Regelflurbereinigungsverfahren setzen sich zunehmend einfache und schnelle Bodenordnungsverfahren durch (vgl. Kap. 2.4.3.3, Abb. 2-29 und 2-30). Der Freiwillige Landtausch erlebte in den neuen Bundesländern durch die Aufnahme in das LwAnpG eine Hervorhebung (THOMAS, 1993), die diese Verfahrensart auch in den alten Bundesländern stärker betont. Die Gefahr einer zu sektoralen Ausrichtung der einfachen Verfahren nach dem FlurbG auf agrarische Belange und entgegen dem Trend der „Integrierten Ländlichen Entwicklung“ wird reduziert, wenn den agrarstrukturellen Maßnahmen der Einsatz der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung vorausgeht.

### **Flurbereinigung und Gemeindeentwicklung**

Die Dorferneuerung, die in den 80er Jahren einen beispielhaften Wandel in Richtung aktiver Partizipation und ganzheitlicher Betrachtungsweise vollzogen hat, konnte sich in den 90er Jahren als ganzheitliche Querschnittsmaßnahme weiter etablieren.<sup>397</sup> In Verbindung mit der ländlichen Bodenordnung leistete sie einen wesentlichen Beitrag zur nachhaltigen Gemeindeentwicklung.<sup>398</sup>

Durch die herausragende Position der Dorferneuerung in der EU-Strukturförderung erwachsen zusätzliche Chancen für die Entwicklung ländlicher Gebiete in der Gebietskulisse der Ziel 5b-Förderung (ATTENBERGER, 1995, S. 28).

<sup>395</sup> Anhand eines Fallbeispiels kommen BURGMAIER et al. (1995, S. 22) auf eine durchschnittliche Arbeitszeitersparnis von 26,2 % im Ackerland und 19,5 % im Grünland (weitere Untersuchungen s. Kap. 3.1.2).

<sup>396</sup> Auch der alternative Landbau, der im Vergleich zur konventionellen Landwirtschaft 30–50 % niedrigere Erträge bei einem 20–30 % höheren Arbeitsaufwand je Flächeneinheit aufweist, kann „kostendeckende Preise gegenwärtig nur begrenzt ... erzielen“ (RECKER, 1996, S. 570). Daher kommen gerade diesem Zweig der Landwirtschaft agrarstrukturelle Hilfen zur Arbeitszeitoptimierung zugute, da dieser auf direkte Vermarktung seiner Produkte angewiesen ist.

<sup>397</sup> „In allen deutschen Bundesländern hat sich die Dorferneuerung aus der ehemals agrarstrukturellen und nachfolgend städtebaulich-gestalterischen Phase fortentwickelt zum Bemühen um eine ganzheitliche Dorfentwicklung“ (MAGEL, 1991b, S. 328). Seit den 90er Jahren kann die Dorferneuerung „als umfassendes Entwicklungsprogramm für das Dorf (ganzheitlicher Ansatz) angesehen werden“ (DIPPOLD, 1993, S. 335).

<sup>398</sup> „Neben einem koordinierten Einsatz von Fördermitteln ist die auf die Verfahrensdauer zeitlich beschränkte Konzentration der Planungsträgerschaft auf eine federführende Behörde, in diesem Fall die Flurbereinigungsbehörde, Hauptvoraussetzung für eine effiziente, zügige, integrale Neugestaltung und Entwicklung im ländlichen Raum“ (FLAMM, 1995, S. 219; Anm.: Hervorhebung im Original).

Durch Unterstützung der gemeindlichen Bodenbevorratung (vgl. KARMANN, 1996) und Bodenordnung im Verbund<sup>399</sup> (Umlegung und Bodenordnung in der Flurbereinigung) können wesentliche Impulse zur Gemeindeentwicklung ausgelöst werden (BOCK/LANG, 1997; vgl. MAUKSCH, 1996a und SCHULZE, 1997).

Als relativ neues Aufgabenfeld wird die Umsetzung kommunaler Landschaftspläne durch Flurbereinigung angegangen (KIEWERT, 1997), aus der Erkenntnis einer zunehmenden Bedeutung „weicher Standortfaktoren“ für die Gemeindeentwicklung.

Schließlich können auch von den fremdnützigen Verfahren der Unternehmensflurbereinigung bedeutende Impulse zur Gemeindeentwicklung ausgehen, vielfach durch begleitende und ergänzende Maßnahmen (BERGNER, 1997; vgl. MAUKSCH, 1996b). Durch die Möglichkeit der optimalen Planabstimmung konkurrierender Nutzungsinteressen an Grund und Boden bei der Realisierung öffentlicher Projekte mit großem Landverbrauch, so LAND (1994, S. 43), wird das Unternehmensverfahren zu einem Instrument der nach § 8 BNatschG geforderten Eingriffsminimierung. Von verschiedenen Seiten werden Forderungen nach einer Forcierung der ganzheitlichen Dorferneuerung erhoben.<sup>400</sup> Die Verfahren der Dorferneuerung bieten ländlichen Gemeinden in Verbindung mit den Bodenordnungsinstrumenten des FlurbG eine ideale Basis für eine auf Nachhaltigkeit beruhende endogene Gemeindeentwicklung, wie sie in Kap. 28 der AGENDA 21 (BMU, 1992) gefordert wird (MAGEL, 1997c, S. 152; vgl. STEGT, 1997).

### **Flurbereinigung und ländliche Regionalentwicklung**

Seit der Einführung der Agrarstrukturellen Vorplanung in den 50er Jahren und der damals beginnenden Aufgabenaufweitung der Flurbereinigung in Richtung Landentwicklung flossen zunehmend regionale Gesichtspunkte mit in die Planungen ein. Waren es seit den 60er Jahren die wachsenden Verfahrensflächen und -gruppen, die sog. Gruppenflurbereinigungen, die den regionalen Kontext herstellten (HOTTE/NIGGEMANN, 1971), so haben sich in den 90er Jahren hauptsächlich aus Dorferneuerungsgemeinden heraus übergemeindliche Interessengruppen im ländlichen Bereich gebildet.<sup>401</sup> Diese regionalen Netzwerke auf der Ebene ländlicher Gemeinden wurden hauptsächlich aus der Erkenntnis geboren, daß eine Vielzahl von Problemen nur durch gemeindeübergreifende Planung zu begegnen ist.<sup>402</sup> Die bisherigen Erfahrungen mit diesen sog. „Kommunalen Allianzen“ in Bayern sind vielversprechend. Als Ansatzpunkte dieser regionalen Entwicklungskomponente haben sich die Bereiche Freizeit und Erholung, Landschaftsplanung, Fremdenverkehr, Naturschutzprojekte, Infrastruktur und Wirtschaftsförderung herauskristallisiert. Raumordnung und Landesplanung postulieren regionale Netzwerke. Dabei bestehen nach MAIER et al. (1996, S. 412) enge Beziehungen zwischen lokalen Zusammenschlüssen, der Bildung kreativer Milieus und nachhaltiger Entwicklung. Analog den Partizipationsbestrebungen in der Planung wurde in Flurbereinigungs- und Dorferneuerungsverfahren aus praktischen Erfordernissen wesentliche Vorarbeit beim Aufbau regionaler Arbeitsgruppen und in der Zusammenarbeit der regionalen Akteure geleistet.

399 Zur „Bodenordnung im Verbund“ vgl. STUMPF (1984, S. 243–245) und GEISTMANN (1995, S. 157-176).

400 So z. B. in einem gemeinsamen Positionspapier des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume (In: Der Landkreis, 1996, S. 567).

401 MAGEL (1994, S. 50) sieht den Weg zur „ländlichen Regionalentwicklung“ am konsequentesten in Hessen beschränkt, „in der die überörtliche Zusammenarbeit ausdrückliches Ziel ist.“ In Hessen wurden die Programme zur Dorferneuerung sukzessive weiterentwickelt zu einem eigenständigen Politikfeld „ländliche Regionalentwicklung“ (SCHÜTTLER, 1997, S. 223).

In Baden-Württemberg wurde die Dorfentwicklung durch ein Strukturprogramm um Elemente der Wirtschaftsförderung ergänzt und 1995 zu einem „Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum“ ausgebaut (LOCHMANN, 1997, S. 98).

Auch in Bayern beinhalten die Dorferneuerungsrichtlinien von 1993 (AllmBl. NR. 13/1993) entsprechende Ansätze. Hier bildeten jeweils Dorferneuerungsgemeinden die Keimzellen für erste regionale Netzwerke auf kommunaler Ebene (vgl. AUWECK et al., 1997, S. 229).

402 „Die Flurbereinigung der Zukunft ist Raumordnung“, so LÄPPLE (1991, S. 399).

Schließlich erfuhr die AVP eine Weiterentwicklung zur Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP; BORCHARD et al., 1994; KÖTTER, 1995b; VOGELGESANG, 1996). Der Agrarstrukturbegriff wurde dabei neu interpretiert: „Der Querschnittsaspekt Agrarstruktur umfaßt alle Bezüge zwischen der Landwirtschaft und der integrierten ländlichen Entwicklung sowie die Gesamtheit der materiellen und immateriellen Aspekte der Landbewirtschaftung und der Vermarktung der Agrarprodukte. Dazu gehören die raum-, wirtschafts- und bevölkerungsstrukturellen Faktoren sowie die rechtlichen, strukturpolitischen und raumplanerischen Rahmenbedingungen“ (KÖTTER, 1995b, S. 15). Damit wurde die Verknüpfung zwischen der AEP als „überörtliche Planung zur Entwicklung ländlicher Räume“ (BORCHARD et al., 1994, S. 1), der Flurbereinigung und der Dorferneuerung im Sinne einer integrierten ländlichen Entwicklung auch auf regionaler Ebene geschaffen. Als künftiges Ziel ist eine ländliche Regionalentwicklung durch Integration der Gemeinschaftsaufgaben und der europäischen Strukturförderung, also eine ILE im besten Bedeutungssinn, zu erwarten (THÖNE, 1997b, S. 208).

### Flurbereinigung und Nachhaltigkeit

„Nachhaltige ländliche Entwicklung stellt darauf ab, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und sozialen Ausgleich zu fördern und dabei zugleich die Qualitäten von Natur und Umwelt und das kulturelle Erbe zu wahren und zu stärken“ (MEYER, 1997, S. 193). Der Planungsansatz der Flurbereinigung kommt diesem Ansatz eines „sustainable development“ seit den 80er Jahren, also bereits vor der Konferenz von Rio und der AGENDA 21 als deren Ergebnis, sehr nahe. Flurbereinigungsverfahren bieten durch die partizipative Planung und durch das Instrumentarium der ländlichen Bodenordnung ideale Voraussetzungen zur Umsetzung kommunaler Landschaftsplanungen und von Biotopverbundsystemen vor Ort (KIEWERT, 1997; vgl. HABER et al., 1994, S. 9; HABER et al., 1996) – gerade auch in strukturarmen landwirtschaftlichen Intensivgebieten –, deren Umsetzungsdefizite neben dem idealistisch-konzeptionellen Ansatz oft auf mangelnde Akzeptanz der ortsansässigen Bevölkerung<sup>403</sup> (vgl. KIEWERT, 1997, S. 10–12) und das Problem der Flächenbereitstellung zurückzuführen sind (THIEMANN, 1994).<sup>404</sup> Die Planungsinstrumente wurden in den 90er Jahren weiter verfeinert,<sup>405</sup> die Planungsziele auf Ganzheitlichkeit ausgerichtet und das Planungsprozedere um partizipative Elemente erweitert.<sup>406</sup>

Durch Verbinden agrarischer Interessen mit Elementen der Gemeinde- und Regionalentwicklung, u. a. Freizeit und Erholung, Wirtschaftsförderung, Landschaftsplanung sowie durch eine „bottom-up“-Strategie (Genossenschaftsprinzip, aktive Bürgerbeteiligung, regionale Netzwerke) ist bereits ein weitgehend integrativeres Vorgehen in den Verfahren nach dem FlurbG vorgegeben. Dennoch konstatiert MAGEL (1996, S. 146), daß das Nachhaltigkeitsprinzip „für die Gemeinde- und Flurentwicklung bisher zu wenig operationalisiert“ sei.

### Besonderheiten in den neuen Bundesländern

Die Überlagerung des Privateigentums durch die ehemals genossenschaftliche Bodennutzung „bis hin zu dessen faktischer Inhaltslosigkeit“ (THÖNE, 1993, S. 28) bei bewußter Vernachlässigung

403 Der BEIRAT FÜR NATURSCHUTZ UND LANDSCHAFTSPFLEGE sieht in diesem Zusammenhang „Kommunikationsprobleme und Vermittlungsschwächen“ (1995, S. 57).

404 Nach GRABSKI-KIERON (1995, S. 12) erfordert die Landschaftsplanung insbesondere agrarische Fachplanungen, um dem integrativen Anspruch ländlicher Entwicklung genügen zu können. Dabei sollte dem Beitrag der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung in der Landschaftsplanung eine Schlüsselrolle zuteil werden.

405 Vgl. z. B. Einführung ökologischer (HABER et al., 1991, S. 137–149) und ästhetischer Bilanzierungsverfahren (HOISL et al., 1989; ZÖLLNER, 1989).

406 Neben den partizipativen erlangen zunehmend auch iterative Elemente der Planung im Sinne einer Perspektivplanung eine hohe Bedeutung bei der Integration ökologischer Ziele in den Prozeß der Landentwicklung (WERNER et al., 1997, S. 209). Am Beispiel des bayerischen Flurbereinigungsverfahrens Schwebheim III (Unterfranken), einem Beschleunigten Zusammenlegungsverfahren nach § 91 FlurbG, wird die Effizienz eines derart prozeßhaften Vorgehens deutlich (KIEWERT, 1997; vgl. FISCHER, 1997).

des individuellen Grundeigentums erzeugte nicht nur soziale Konflikte bei der Wiederherstellung einer auf Privateigentum basierenden Gesellschaftsordnung, sondern begründete auch ein gravierendes Investitionshemmnis (THÖNE, 1993, S. 30–31), das eine rasche Anpassung der neuen Bundesländer an die Standards der Altbundesländer erheblich blockierte.<sup>407</sup>

Die ländlichen Räume werden von zahlreichen schwerwiegenden Problemen gekennzeichnet, so durch eine umstrukturierungsbedingte hohe Arbeitslosigkeit und mangelhafte oder fehlende Infrastruktur. In der Summe wurde nach dem Fall der Mauer im Herbst 1989 eine Ost-West-Wanderung der Bevölkerung ausgelöst, die vor allem die peripheren Regionen betraf.

Kernpunkte der Landentwicklung in den neuen Bundesländern sind die Entwicklung der Dörfer (städtebauliche und infrastrukturelle Mängel) und Landschaften (ökologische Schäden, großmaßstäbliche Nutzungsstruktur ohne individuelle Eigentumsgrenzen). Diese Aufgaben werden noch über Jahre bedeutende finanzielle und personelle Ressourcen in Anspruch nehmen.

Die dringlichsten Aufgaben zur Landentwicklung in den neuen Bundesländern sind

- Regelung des Eigentums, wobei gilt:
  - In der DDR erworbene Rechtstitel sind grundsätzlich gültig.
  - Bei Enteignung/Konfiskation während der DDR-Zeit gilt der Grundsatz der Restitution (Wiedereinrichtung wird durch Programme unterstützt).
  - Konfiskationen in der Zeit der sowjetischen Besatzungszone werden nicht mehr rückgängig gemacht (THÖNE, 1993).
  - Problem der Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum<sup>408</sup> (KAPPLER/WITTER, 1996).
- Aufbau einer bedarfsgerechten Infrastruktur,
- Entwicklung und Revitalisierung der Dörfer<sup>409</sup> sowie
- ökologische Erneuerung der Landschaften.<sup>410</sup>

Durch diese Erfordernisse wird eine Bodenordnung in den neuen Bundesländern weitaus komplizierter als in der übrigen Bundesrepublik (SEELE, 1992b, S. 73). Dennoch sollte nach SEELE (1992b, S. 75) die „Chance einer umfassenden Bodenordnung nicht vertan“ werden.

Das noch von der Volkskammer der DDR erlassene „Gesetz über die strukturelle Anpassung der

407 Durch die Überlagerung von Eigentums- und Nutzungsstruktur ist ein Zustand eingetreten, der etwa dem Stand eines Flurbereinigungsverfahrens nach dem Vorausbau des Wege- und Gewässernetzes entspricht“ (WITTER, 1996, S. 227).

BISCHOFF (1995, S. 250–251) sieht infolge der gesetzlichen Investitionsvorrangverfahren eher ein „Defizit im Verwaltungsvollzug“ und weniger die „ungeklärten Eigentumsfragen“ als Haupthindernis.

408 Die Vermögenszuordnung allein aus dem Bereich des komplexen Wohnungs- und Siedlungsbaus betrifft ca. 3,5 Mill. Wohnungen in den neuen Bundesländern (KRÜGER/KYPRIAN, 1996, S. 233). Hierzu ist ein Verfahren nach dem Vermögenszuordnungsgesetz (VZOG) zur Behandlung des früheren zu Wohnzwecken verwendeten volkseigenen Vermögens durchzuführen. Sind Privatgrundstücke involviert, so regelt ein Verfahren nach dem Bodenordnungsgesetz (BoSoG) die Behandlung (KRÜGER/KYPRIAN, 1996, S. 244). Komplexität und Dimension lassen den erforderlichen Zeitraum zur entgeltigen Regelung der Eigentumsfragen, auch angesichts der Restitutionsansprüche sowie mangelhafter und fehlender Unterlagen etc., nur erahnen.

409 Die Dörfer wurden in der DDR stark vernachlässigt. Der Dorferneuerung kommt in den neuen Bundesländern eine bedeutende Rolle zu (FELDMANN et al., 1992, S. 103). Durch die gebotene Eile kam es auch zu Fehlentwicklungen. Bisher wurde die Einrichtung von Gewerbegebieten zu einseitig gefördert mit der Folge einer Verödung der Ortskerne. Selbst bei gut geeigneten Objekten wird eine Umnutzung nur selten erwogen; zudem wächst die Arbeitslosigkeit in den Dörfern (FELDMANN et al., 1992, S. 99).

410 Die DLKG-Resolution „Ökologische Erneuerung geschädigter Agrarlandschaften in den neuen Bundesländern“ fordert: „Keine Flurneuordnung ohne ökologische Erneuerung der Landschaft!“ (HOISL, 1994b, S. 551). „Der jetzige Zustand darf nicht als schicksalhaft hingenommen werden. Was jetzt versäumt wird, kommt in der Zukunft teuer zu stehen“ (HOISL, 1994b, S. 552).

„Der Wiederaufbau der Landschaften muß in die ländliche Bodenordnung integriert auf der Grundlage der §§ 37ff FlurbG erfolgen“ (RESCHKE, 1991, S. 296).

Landwirtschaft an die soziale und ökologische Marktwirtschaft“ (LwAnpG), seither mehrmals geändert (1. Novellierung v. 03.07.1991), regelt in Verbindung mit der Umstrukturierung

- die Entflechtung der LPGs durch Umwandlung in andere Rechts- und Gesellschaftsformen,
- das Ausscheiden von LPG-Mitgliedern, z. B. zur Bildung bäuerlicher Betriebe,
- die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen wie Freiwilliger Landtausch und Bodenordnungsverfahren (DIPPOLD, 1992, S. 329–335) sowie
- die Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum.

Bereits Ende 1992 war die Umstrukturierung der Landwirtschaft durch Neubildung landwirtschaftlicher Betriebe so weit erfolgt, daß die LPG-Auflösung nach LwAnpG ihre Bedeutung verloren hatte und die Neuordnung der Eigentumsverhältnisse zum Schwerpunkt werden konnte (THIEMANN, 1996, S. 591).

Die Entwicklungsdefizite, so THÖNE (1993, S. 281), erfordern eine ILE, wobei der AEP, der Flurbereinigung sowie der Dorferneuerung als deren wichtigsten Instrumente eine herausragende Bedeutung zukommt. Neben der Unterstützung kommunaler Maßnahmen<sup>411</sup> besteht Bodenordnungsbedarf bei den „Verkehrsprojekten deutsche Einheit“<sup>412</sup> (THOMAS, 1992b). Die Unternehmensflurbereinigung ist hier als „das adäquate Instrument zur Begleitung von Großbauvorhaben“ zu sehen (THÖNE, 1993, S. 310).

### **Vereinfachtes Verfahren zur Landentwicklung**

Die Deutsche Einheit brachte angesichts der vielfältigen zuvor genannten Herausforderungen neue Ideen in die Tätigkeiten zur Landentwicklung nicht nur in den neuen Bundesländern, sondern auch rückwirkend auf die Altbundesländer. Von dieser Entwicklung in den neuen Ländern scheint auch die Novellierung des FlurbG 1994 maßgeblich beeinflusst worden zu sein.

Im Jahre 1994 wurde das FlurbG auf Antrag der Länder Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt novelliert. Die Ausgestaltung des Vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens zu einem Landentwicklungsverfahren stellte die herausragende Änderung dar (vgl. LÄPPLE, 1995). Der Anwendungsbereich dieser Verfahrensart wurde zu Zwecken der Landentwicklung erweitert, um so in einem vereinfachten Verfahren schneller zu Ergebnissen zu gelangen. Das neue vereinfachte Verfahren zur Landentwicklung soll die Möglichkeit schaffen, neben den Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur eine Vielzahl weiterer Maßnahmen zur Landentwicklung einzubeziehen, so z. B. Siedlung, Dorferneuerung, Städtebau, Umweltschutz, naturnahe Entwicklung von Gewässern, Naturschutz, Landschaftspflege, Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes.

Durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs soll mit dem vereinfachten Flurbereinigungsverfahren vor allem (Deutscher Bundesrat, Drucksache 328/94 v. 20.05.1994, S. 5–6)

- die Stabilisierung wettbewerbsfähiger land- und forstwirtschaftlicher Betriebe erleichtert,
- die Infrastruktur kleiner Gemeinden und die Voraussetzungen zur Entwicklung ländlicher Gebiete verbessert,
- der Ausbau einer umwelt- und marktgerechten Landwirtschaft sowie die Förderung durch die EU-Strukturfonds unterstützt,
- Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege besser Rechnung getragen und
- grundsätzlich eine dem Allgemeinwohl entsprechende und einem friedlichen Miteinander förderliche Entflechtung verschiedener Interessen an den ländlichen Räumen verwirklicht werden können.

<sup>411</sup> Vgl. z. B. FEHSENFELD (1996, S. 385–403): „Die Unterstützung gemeindlicher Planungen durch Bodenordnungsmaßnahmen“.

<sup>412</sup> „Der Umfang ... löst einen Bodenordnungsbedarf bisher nicht gekannten Ausmaßes aus“ (THOMAS, 1992b, S. 342).

Die Gesetzesänderung (§ 86-Novelle) des FlurbG vom 23. August 1994 trug dem Wandel der Flurbereinigungsaufgaben hin zur integralen Förderung der Landentwicklung<sup>413</sup> (LÄPPLE, 1995, S. 12) und den aktuellen politischen Tendenzen zur Beschleunigung<sup>414</sup> staatlicher Aufgaben Rechnung. Sie ist als Schritt in Richtung eines „Landentwicklungsgesetzes“<sup>415</sup> im öffentlichen Interesse zu betrachten, ohne allerdings das Prinzip der Privatnützigkeit aufzuweichen.

### Finanzieller Rahmen, aufgezeigt an der Entwicklung der GAK-Beiträge

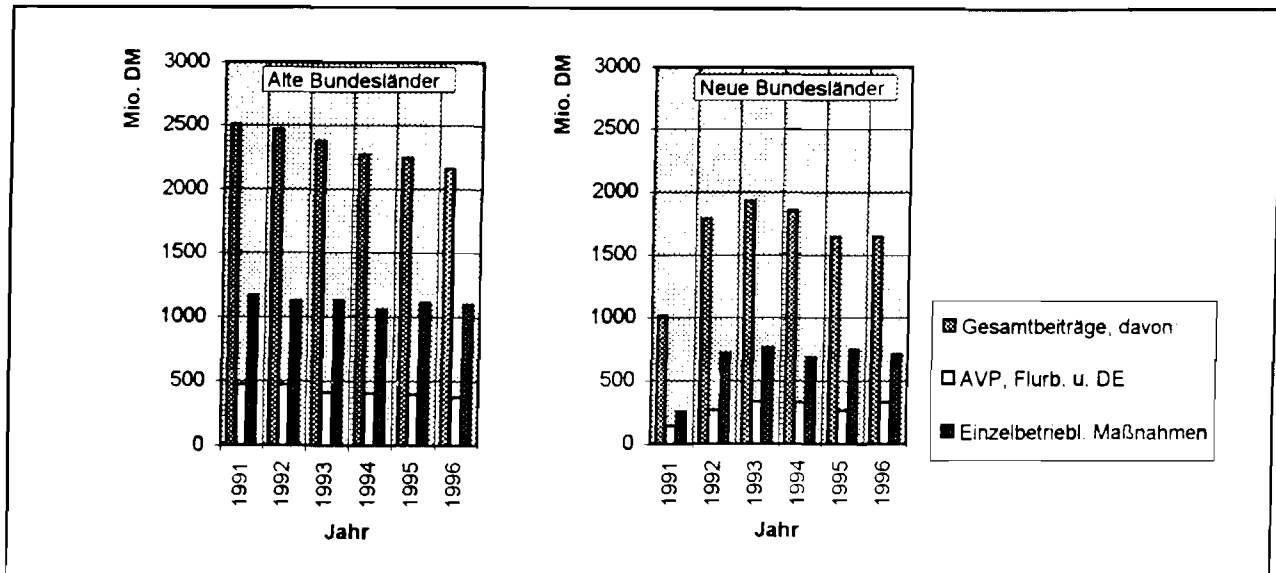


Abb. 2-37: Beiträge der Gemeinschaftsaufgabe GAK: Entwicklung der Ist-Ausgaben von 1991–1996  
(Quelle: BML, Agrarstrukturbericht 1991–1993, 1993–1996: Angaben des BML;  
Anm.: Zahlen der Jahre 1973–1990 s. Abb. 2-27, S. 100)

Abb. 2-37 zeigt die Mittelentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und Küstenschutz von 1991–1996, getrennt nach Bundesländer alt und neu. Im dargestellten Zeitraum sind die Mittel für AVP, Flurbereinigung und Dorferneuerung in den Altbundesländern um ca. 20 % auf insgesamt 375 Mio. DM zurückgegangen. Für 1997 ist ein weiterer erheblicher Rückgang dieser investiven Mittel um bis zu 50 % zu verzeichnen (offizielle Zahlen liegen noch nicht vor), der insbesondere die Anstrengungen zur Beschleunigung der Verfahrenslaufzeiten der Verfahren nach dem FlurbG konterkariert. Damit wird aber auch die für ländliche Räume vielfach geforderte Integrierte Ländliche Entwicklung ernsthaft in Frage gestellt, denn: „Die Entwicklung setzt dort ein, wo ihr ökonomisch-politische Eliten tatsächlich – und nicht nur rhetorisch – höchste Priorität einräumen.“ (WEISS, 1995, zit. in MAGEL, 1996, S. 146; vgl. HOISL, 1994c, S. 222–223).

413 Den hohen politischen Stellenwert der Landentwicklung zeigt der Beschluß des BUNDESRATES zur FlurbG-Änderung: „Im Mittelpunkt des Interesses der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe und der übrigen Beteiligten stehen neben der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft die Auflösung von Landnutzungskonflikten und die Gestaltung des ländlichen Umfeldes durch Bodenordnung“ (Deutscher Bundesrat, Drucksache 328/94 v. 20.05.1994, S. 1).

414 Vgl. Bericht der Abgeordneten *Hornung und Müller* (Schweinfurt) v. 23.06.1994: „Die Koalitionsfraktionen unterstützen grundsätzlich das Anliegen, möglichst schnell die Neuordnung ländlichen Grundbesitzes (Flurbereinigung) in geeigneten Fällen zu vereinfachen und zu beschleunigen, vermeidbaren Verwaltungsaufwand abzubauen und die Kosten zu senken“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 12/8138, S. 7).

415 Insbesondere aus den Bereichen Politik und Wissenschaft werden regelmäßig Forderungen nach einem Landentwicklungsgesetz erhoben. So fordert z. B. SEELE (1992a) eine „Grüne Landneuordnung“ im öffentlichen Interesse.

## 2.5 Zusammenfassung des geschichtlichen Abrisses

### 2.5.1 Anfänge der Landentwicklung bis 1800: Landnahme und Landesausbau

Die Landentwicklung wurzelt in den verschiedenen Epochen der Landnahme und des Landesausbaues. Der Ausgangspunkt wird durch das Aufgeben der Lebensweise als Jäger und Sammler und der Übergang zur bäuerlichen Lebensform markiert (Neolithische Revolution) und erfolgte in Mitteleuropa im 6. Jahrtausend v. Chr. Die umfangreichen Aktivitäten des keltischen Landesausbaues – durch zahlreiche Bodendenkmäler belegt – fanden ein jähes Ende durch die römische Invasion. Unter römischer Herrschaft entstanden u. a. betriebswirtschaftlich optimierte landwirtschaftliche Betriebe, vergleichbar mit gut arrondierten Aussiedlerhöfen.

#### Mittelalter

Vom frühen Mittelalter bis gegen Ende des 18. Jh. prägten die Feudalstrukturen einer agrarischen Gesellschaft die ländliche Wirtschafts- und Sozialverfassung.

Landnahme und Landesausbau, hauptsächlich Urbarmachung und Besiedelung, korrelierten positiv mit dem Wachstum der Bevölkerung und negativ mit Kriegszeiten, Seuchen, Mißernten und dem damit verbundenen hohen Verlust an Menschenleben. Krisen- aber auch Überflusssituationen waren stets Ausgangspunkt für eine neue Phase der Ordnung. Stieß der Landesausbau an äußere Grenzen, so richteten sich die Aktivitäten anschließend verstärkt nach innen durch Binnenkolonisation und Inkulturnahme bisher ungenutzter Flächen unter allmählicher Intensivierung der Landnutzung durch landwirtschaftlich-technische und kulturtechnische Fortschritte. Bereits aus dem 8. Jh. sind vereinzelt Maßnahmen zur Vergrößerung ackerbaulicher Flächen bekannt. Ab dem 10. Jh. kam es nachweislich zu Tauschvorgängen. Auslöser dieser ersten mittelalterlichen Bodenordnungen waren hauptsächlich ungünstige Bewirtschaftungsformen und Gemengelage.

Mit der Verdreifachung der Bevölkerung im Hochmittelalter, einer Stadtgründungswelle und der beginnenden Arbeitsteilung zwischen Stadt und Land wurde ein Niveau erreicht, das verstärkte Anstrengungen zur Ausdehnung des Siedlungsraumes und zur Nutzung des Landes erforderte. Die Landwirtschaft konnte zwar durch die Dreifelderwirtschaft Überschüsse erwirtschaften, die jedoch durch die Maßnahmen des Landesausbaues ihre notwendige Ergänzung fand. Der Preisanstieg agrarischer Produkte stimulierte diese Entwicklung ebenso wie die Aussicht auf größere persönliche Freiheiten im Neusiedelland. Die Auflösung der Villikationsverfassung und das Bevölkerungswachstum führten neben zunehmenden sozialen Spannungen zur Verhufung und Besitzersplitterung. Der mittelalterliche Landesausbau konnte die Konflikte abmildern und wurde gleichzeitig zum Schwungrad des Wandels vom Personenverbands- zum Flächenstaat.

In besonderem Maße ragen die Phasen der Ostkolonisation, beginnend mit der bairischen vom 7.–14. Jh., über die nord- und mitteldeutsche Ostsiedlung vom 12.–14. Jh. und vom 16.–19. Jh. und der Siedlung im Karpatenraum vom 12.–14. Jh., durch ihre im großen Stil geplanten Aktivitäten aus dem Gang der Landentwicklung hervor. Mit Sonderrechten ausgestattete Lokatoren, „Siedlungsunternehmer“ oder „Landentwickler“ im heutigen Sinne, organisierten zum großen Teil die systematische Besiedlung.

Die spätmittelalterliche Agrarkrise und der ernährungs- und seuchenbedingte Bevölkerungsrückgang verursachten ab Mitte des 14. Jh. starke Entsiedlungs- und Wüstungsvorgänge. Von den 170 000 im Hochmittelalter entstandenen Siedlungen mußte ca. jede vierte wieder aufgegeben werden. Da nun wieder ausreichend nutzbares Terrain für die verbliebene Bevölkerung zur Verfügung stand, kam der Landesausbau schließlich zum Erliegen.

Vor allem die Grundherren zeigten an einem schnellen Wiederaufbau Interesse. Zur Steigerung ihrer Renteneinkünfte versuchten sie die Besiedlung durch Zugeständnisse anzuregen. In



Verbindung mit dem wachsenden Einfluß der Städte, den unerträglichen Belastungen der bäuerlichen Schichten und der aufkommenden geistigen Liberalisierung bahnte sich im 14./15. Jh eine Bauernbefreiung an.

### **Frühe Neuzeit**

Der Handel erlebte durch die Entdeckung der „Neuen Welt“ und der Seewege einen starken Aufschwung und ermöglichte einen globalen Warenaustausch. Von 1470–1618 verdoppelte sich die Bevölkerung. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche wurde beträchtlich ausgedehnt, wuchs aber langsamer als die Bevölkerung. Dies führte im Ergebnis zu überdurchschnittlichen Preissteigerungen bei agrarischen Produkten. Die Entwicklung zur Landesherrschaft fand in dieser Phase ihren Abschluß.

Der Landesausbau des Mittelalters erfuhr seine Fortsetzung in den landeskulturellen Bemühungen der frühen Neuzeit. Dabei bediente man sich in wachsendem Umfang den verbesserten kulturtechnischen Möglichkeiten. Die Aktivitäten kamen bis dahin von verschiedenster Seite, so vom einzelnen Bauern, der damit der Verelendung entfliehen und Sonderrechte genießen konnte, von der Gemeinschaft zum gemeinsamen Nutzen und von der geistlichen und weltlichen Obrigkeit, vor allem in Erwartung zusätzlicher Gewinne oder eines Machtzuwachses schlechthin.

Östlich der Elbe formte sich die Gutsherrschaft, charakterisiert durch eine starke Bündelung von Rechten beim Gutsherren und einer damit verbundenen Schwächung der abhängigen bäuerlichen Schichten. Westlich der Elbe kam es zur Ausbildung der Grundherrschaft mit starken örtlichen Differenzierungen und im allgemeinen weniger gravierenden Einschnitten für den Bauernstand.

In räumlich voneinander weit getrennten Räumen, in Oberschwaben sowie in Schleswig und Holstein begannen Mitte des 16. Jh. praktisch zeitgleich Flurbereinigungsaktivitäten mit regionaler Ausstrahlung. Die Kemptener Vereinödungen, urkundlich erstmals 1550 belegt, erstreckten sich über einen Zeitraum von drei Jahrhunderten. Oftmals wurden die Zusammenlegungen durch den sog. Ausbau, d. h. durch Aussiedlung aus der beengten Dorflage, ergänzt. Insgesamt erstreckte sich die bearbeitete Fläche über das Fürstbistum Kempten weit in die westlich angrenzenden württembergischen Gebiete sowie nach Süden bis ins österreichische Vorarlberg hinein.

Gingen die Vereinödungen hauptsächlich von den Bauern aus, so wurden die ersten sog. gutsherrlichen Verkoppelungen in Schleswig und Holstein im 16. Jh. vom Adel initiiert. Ziel war die Ablösung von Gemengelage und Flurzwang durch Zusammenlegen und schrittweises Vergrößern der Koppeln, durch Kauf und Tausch und schließlich durch das sog. Bauernlegen, das im Niederlegen auch intakter bäuerlicher Stellen gipfelte. Von den gutsherrlichen Verkoppelungen inspiriert, kam es in der Folgezeit zu freiwilligen Zusammenlegungen in Dithmarschen, Schleswig und Holstein.

Der 30jährige Krieg bedeutete in weiten Teilen Deutschlands eine tiefe Zäsur, vergleichbar der spätmittelalterlichen Krisensituation, und brachte die Kultur- und Siedlungsarbeiten nahezu zum Erliegen. Die Folgen dieses Krieges verlangten nach einem schnellen Wiederaufbau von seiten des Staates und begründeten eine Neuordnung staatlicher Macht unter Ausbildung einer absolutistischen Landesherrschaft.

### **Absolutismus**

Mit dem starken Bevölkerungsanstieg im 18. Jh. und unter der Zeitströmung des aufgeklärten Absolutismus wurde die Notwendigkeit umfangreicher staatlicher Initiativen erkannt.

Neben Urbarmachung und Neulandgewinnung durch großflächige Meliorationen waren Kolonisation und Grenzsicherung und schließlich die Gemeinheitsteilungen sowie die Beseitigung der Gemengelage als Vorstufe und Teil der beginnenden Bauernbefreiung wesentliche Ziele der Landentwicklung.

Die zweite Hälfte des 18. Jh. führte zum Aufblühen der Kulturtechnik. Die kulturtechnischen Bestrebungen der absolutistischen Landesherren standen im Zeichen der merkantilistischen

Peuplierungspolitik. Den Besiedlungsaktionen gingen umfangreiche Maßnahmen zur Kultivierung und Neulandgewinnung voraus. Die Landesherren erhofften sich zusätzlich zum Machtgewinn durch Bevölkerungszuwachs und territorialer Ausdehnung auch eine breite Wohlfahrtswirkung, die neben der ökonomischen Komponente auch die Gesundheitsfürsorge beinhaltete. Bemühungen zur Arrondierung wurden in den deutschen Staaten des ausgehenden 18. Jh. erst zaghaft aufgegriffen. Dies lag zum einen am Konsensrecht der Grundherren, die durch ihren weitreichenden Einfluß diese Entwicklung fördern oder erschweren konnten, zum anderen an der fehlenden wirtschaftlichen Perspektive der Bauern, die durch Frondienste und gebunden an die Scholle verelendeten und gesellschaftlich verachtet wurden. Flurbereinigungsähnliche Tätigkeiten bildeten so bis in das 19. Jh. hinein die Ausnahme, auch wenn verschiedenste landesherrliche Regelungen danach verlangten.

Ab der Mitte des 18. Jh. wird ein Aufbruch aus der feudalistischen Landwirtschaft erkennbar, wesentlich beeinflusst durch die wissenschaftliche Agrarökonomie. Die überkommenen Strukturen hielten sich noch bis ins 19. Jh. hinein. Die zahlreichen Änderungsversuche, vor allem seit der Mitte des 18. Jh., schufen jedoch die Grundlage, daß Anfang des 19. Jh. innerhalb weniger Jahrzehnte eine völlige Änderung eintreten konnte. Wiederum hatte die Gesellschaft ein Versorgungsniveau erreicht, das analog der Krisen des 14. und 16. Jh. von einer Anhäufung verschiedenster Probleme charakterisiert wurde und deren dringendstes das der Ernährung der armen, unterversorgten und dennoch exponentiell wachsenden Bevölkerung war.

## **2.5.2 Das 19. Jh.: Bauernbefreiung, Industrialisierung und Verstädterung**

Das alte Reich endete unter dem Einfluß der französischen Revolution und der Napoleonischen Kriege. Zugleich wurde aber die Befreiung aus den Fesseln der überkommenen Agrarverfassung ermöglicht. Im aufgeklärten Absolutismus wurde zugleich der wissenschaftlich-geistige Grundstein gelegt für die Umbruchphase von der Agrar- zur Industriegesellschaft, von der betagten Agrarverfassung zur Eigentums- und persönlichen Freiheit des Bauernstandes. In diese Epoche tiefgreifender Veränderungen fallen Ausformung und Institutionalisierung der Flurbereinigung

Sowohl in wirtschaftlicher als auch gesellschaftlicher Hinsicht prägend wurden im 19. Jh. Bauernbefreiung und Industrialisierung, die Deutschland von einem überwiegend agrarisch orientierten Land zum Industriestaat transformierten.

Die bereits absehbare Ernährungskrise zu Beginn des 19. Jh. konnte durch die Industrialisierung und durch die Ertragssteigerungen in der Landwirtschaft verhindert werden. Der Produktivitätsschub durch Industrialisierung und landwirtschaftlich-technische Fortschritte konnte trotz einer Bevölkerungsexplosion mit einer Verdreifachung der Einwohnerzahl im 19. Jh. eine malthusianische Krisensituation verhindern. Der Agrarbereich verlor innerhalb weniger Jahrzehnte seine volkswirtschaftliche Dominanz an den Sekundärsektor, der 1890 mit der Landwirtschaft gleichzog und vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs bereits die doppelte Wertschöpfung vorweisen konnte.

Im Vergleich zum früher und stärker industrialisierten England war Deutschland infolge seiner agrarisch geprägten Teile, vor allem östlich der Elbe, Nordwestdeutschland und Bayern, bis ins 20. Jh. hinein nur partiell industrialisiert. Auch wurde die überwiegende Zahl der Dörfer mit der Industrialisierung nur indirekt, und zwar durch Abwanderung (und teilweise Auswanderung) des Bevölkerungsüberschusses, konfrontiert mit der Folge einer relativ konstanten Einwohnerzahl. Die von der Urbanisierung erfaßten Gebiete waren jedoch durch ihr explodierendes Wachstum, vor allem zwischen Reichsgründung und Erstem Weltkrieg, einem hohen Entwicklungsdruck ausgesetzt. Die soziale Frage wird nicht zuletzt auch auf das Fehlen geeigneter städtebaulicher Entwicklungsinstrumente zurückgeführt. Für die städtebauliche Erschließung und Aufsiedlung

bediente man sich freiwilliger Vereinbarungen, gesetzlicher Einzelregelungen und der ländlichen Bodenordnung. In den preußischen Provinzen konnten dabei mit Hilfe der ländlichen Bodenordnung bis in die Weimarer Zeit in großer Zahl Baugrundstücke gebildet werden.

Die Anfänge der städtebaulichen Bodenordnung reichen zurück in das letzte Drittel des 19. Jh. mit der beginnenden Vergrößerung. Die Bemühungen um eine „lex Adickes“ seit 1892 waren erst ein Jahrzehnt später erfolgreich, wobei das Gesetz zuerst auf Frankfurt begrenzt blieb und nur langsam weitere Städte hinzutraten.

Bis ca. 1870 standen neben dem Einsatz der Kulturtechnik zur Bodenverbesserung die grund- und gutsherrlich-bäuerlichen Auseinandersetzungen und die Teilung der Gemeinheiten im Vordergrund. Danach wurden die Innere Kolonisation, aber auch Zusammenlegung und Erschließung der landwirtschaftlichen Flächen zunehmend wichtiger. Im ausgehenden 19. Jh. wurden die notwendigen Mehrheiten für die ländliche Bodenordnung in praktisch allen deutschen Ländern bzw. Landesteilen fortschreitend reduziert. Für diesen Wandel zeichnete sich der Sozialgedanke verantwortlich, der das unumschränkte Eigentumsrecht ablehnte, die Sozialbindung einforderte und genossenschaftliche Bestrebungen in der Landwirtschaft initiierte. Dadurch konnten die Flurbereinigungsverfahren zunehmend wirkungsvoller werden.

Insgesamt herrschten bzgl. des Flurbereinigungsrechts jedoch äußerst heterogene Verhältnisse in Deutschland. In der Gesamtschau blieb der Süden hinter den Anstrengungen des Nordens zurück (vgl. BOHTE, 1976, S. 26; ZAPF, 1955, S. 122).

Um die Jahrhundertwende erweiterten sich die Aufgaben der nunmehr fundierten Flurbereinigungsgesetzgebung. Die wachsende Zahl der Ortsregulierungen belegt, daß die Dörfer zunehmend in die Verfahren einbezogen wurden und die ländliche Bodenordnung nicht auf agrarische Förderung beschränkt bleiben mußte. Vermehrt fanden landbeanspruchende Unternehmungen in den Planungen Berücksichtigung und Unterstützung durch Landbereitstellung und Bodenordnung. Die Flurbereinigungsverfahren blieben in der Regel aber auf landwirtschaftliche Flächen und auf die Verbesserung der agrarstrukturellen Verhältnisse begrenzt.

### 2.5.3 Die Zeit zwischen den Weltkriegen

Dieser kurze Zeitraum ist stark durch politische Ereignisse geprägt und zerfällt wirtschaftlich und gesellschaftspolitisch in zwei Teile: Die Zeit des Ersten Weltkriegs einschließlich der durch die Kriegsfolgen gekennzeichnete Weimarer Republik sowie die Zeit der NS-Diktatur (1933–1945) mit einer Phase wirtschaftlichen Aufschwungs in der ersten Hälfte und dem Ende in der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs.

#### **Weimarer Republik**

Die Niederlage des Deutschen Reiches im Ersten Weltkrieg löste revolutionäre Unruhen aus, führte zum Ende der Monarchie und zum Übergang in labile politische und wirtschaftliche Verhältnisse, die schließlich zum Zerschlagen der Weimarer Republik führte. Durch den Krieg hatte sich das Bevölkerungswachstum stark verlangsamt. Die vor dem Krieg rasant verlaufende Stadtausdehnung und Stadterweiterung der Gründerjahre endete; soziale Aspekte, z. B. Bekämpfung der Wohnungsnot und Förderung der Eigentumsstreuung, rückten in den Vordergrund und schufen eine sozialbestimmte Eigentumsordnung. Dorf und ländlicher Raum waren, wie im 19. Jh., einem relativ geringen Wandel ausgesetzt. Der beginnende Individualverkehr setzte ein und begann langsam Stadt und Land zu formen.

Verursacht durch die Ernährungsengpässe während und nach dem Ersten Weltkrieg wurde die landwirtschaftliche Produktionssteigerung zur Ernährungssicherung die primäre Triebfeder der Agrarstrukturentwicklung. Rasch wurden die Flurbereinigungs- und Siedlungstätigkeiten wieder aufgenommen und die Instrumente verfeinert.

Wichtige Neuerungen waren die deutlich vereinfachten Anordnungsvoraussetzungen durch die Reduzierung der Zahl der Zustimmungspflichtigen und die Vereinfachung der Verfahrensabläufe. Der Einsatz der ländlichen Bodenordnung für Maßnahmen im öffentlichen Interesse erfuhr eine gesetzliche Fundierung. Neben den spezialgesetzlichen preußischen Regelungen zur bodenordnerischen Bewältigung wasserbaulicher Großprojekte zeigte das bayerische Ausgleichsverfahren von 1921 bereits in wesentlichen Teilen Merkmale der heutigen Unternehmensflurbereinigung. Insgesamt wurden aber die Möglichkeiten der Flurbereinigung zur Landentwicklung in der Weimarer Zeit bei weitem nicht ausgeschöpft.

In Preußen konnte sich die städtebauliche Bodenordnung durch das Wohnungsgesetz von 1918 durchsetzen, das die Einführung der „lex Adickes“ als Ortsgesetz erlaubte. Weitere Länder paßten ihre städtebauliche Instrumente an. Ein einheitliches Reichsstädtebaugesetz kam aber nicht mehr zustande.

### **Nationalsozialismus und Zweiter Weltkrieg**

Die Nationalsozialisten nutzten die Landeskultur zur Kultivierung und Neulandgewinnung, die Flurbereinigung zur Behebung der Besitzersplitterung, zur Ortsauflockerung und zur Landbereitstellung für öffentliche Maßnahmen mit großem Landbedarf, insbesondere für den Bau der Reichsautobahnen, und setzten damit große Teile ihres Arbeitsbeschaffungsprogrammes in Gang. Die RUO sollte durch Folgeverordnungen auch im städtebaulichen Bereich Anwendung finden und als Grundlage zur Beseitigung der Kriegsfolgen und zum Wiederaufbau dienen. Schließlich sollte die Umlegung für die Umsetzung der nationalsozialistischen Ziele in der Raumordnung herangezogen werden. Auf Grundlage der NS-Rassenideologie war eine „Eindeutschung“ weiter Gebiete im Osten und Westen Europas geplant. Das hierfür erforderliche Menschenreservoir sollte durch die Schaffung einer idealen landwirtschaftlichen Besitzstruktur, vor allem in den südwestdeutschen Realteilungsgebieten, freigesetzt werden. Mit der Vertreibung von über 80 000 Franzosen aus den ländlichen Gebieten des besetzten Lothringen und dem anschließenden Versuch einer Besiedlung durch deutsche Freiwillige wurde bereits 1940 ein Anfang gemacht. Durch die Kriegswende im Winter 1942/1943 und der totalen Niederlage Hitlerdeutschlands im Mai 1945 unterblieben weitergehende Anstrengungen.

### **2.5.4 Die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts: Europäisierung und Strukturwandel**

Durch die Kapitulation Deutschlands wurde eine gewaltige Ost-West-Wanderbewegung durch Flüchtlings- und Vertriebenenströme ausgelöst. Das Staatsgebilde wurde von den Siegermächten besetzt und unter Abtrennung großer Gebiete im Osten in Besatzungszonen aufgeteilt und gleichzeitig die gewachsenen Wirtschaftsräume zerschnitten. Die Auswirkungen des Krieges schufen gravierende Probleme in Ernährung und Unterbringung. Die drei westlichen Besatzungszonen fanden ab 1947 zunehmend Unterstützung durch die Siegermächte, insbesondere durch die USA (*Marshall-Plan*).

Zur Beseitigung der Kriegsfolgen dienten die an den sog. Lemgoer Entwurf angelehnten Aufbaugesetze, die die westdeutschen Länder mit Ausnahme von Bayern und Bremen Ende der 40er Jahre erließen.

Fehlten bei den geforderten Bodenreformen in den Westzonen in letzter Konsequenz der Durchsetzungswille, so wurde in der Sowjetischen Besatzungszone noch 1945 mit einer rigorosen Bodenreform begonnen. Grund und Boden bei Privateigentum über 100 ha sowie individuelles Grundeigentum aus sonstigen politischen Gründen wurde konfisziert und gemeinsam mit Staatseigentum aufgesiedelt.

## **DDR**

Auf Konfiskation des Bodens folgte ab 1952 die Zwangskollektivierung der Landwirtschaft, so daß bis 1960 Vollzug der Umstellung auf Planwirtschaft vermeldet werden konnte. Durch das LPG-Recht wurde das Nutzungsrecht über das Eigentumsrecht gestellt. In einer anschließenden Konsolidierungsphase sollten in der Landwirtschaft industrielle Strukturen geschaffen und gefestigt werden. Mit hoher politischer Priorität wurden zur Verwirklichung des agrarpolitischen Leitbildes Flurneuordnungen und Flurneugestaltungen mit dem Ziel einer vollständigen Flächenzusammenlegung und einer umfassenden Melioration durchgeführt. Zeitlich parallel erfolgte eine weitgehende Umgestaltung der Dörfer, die den Wirtschaftsbereich, bestehend aus uniformen Zweckbauten, an die Peripherie des Ortes verlagerten und nur noch die Hauptorte funktional stärkte. Im Ergebnis führten die Maßnahmen im ländlichen Bereich zu einer immensen Maßstabsvergrößerung unter weitgehender Ausräumung der Landschaft, zur Industrialisierung des Agrarsektors sowie zu einer Vereinheitlichung dörflicher Strukturen und der ländlichen Gesellschaft nach sozialistischem Muster, wobei kleine Siedlungseinheiten kaum staatliche Berücksichtigung erfuhren und entsprechend der gesamtwirtschaftlichen Situation der DDR unter Abwanderungstendenzen und gravierenden funktionalen Verlusten litten. Diese führten im Extremfall zu Substanzerfall und Auflösung der Siedlungsstruktur. Auf die wachsenden ökonomischen und ökologischen Zwangslagen wurde in den 80er Jahren mit pragmatischen Korrekturen reagiert. Dadurch sollten die praktisch in allen agrarischen Bereichen überzogenen Größenordnungen auf ein wirtschaftlich handhabbares Maß zurückgeführt werden.

## **Bundesrepublik Deutschland**

Die wirtschaftliche Entwicklung wurde durch hohe Wachstumsraten vor allem in den 50er Jahren (sog. Wirtschaftswunder) eingeleitet. Prägend waren insbesondere der Produktivitätsschub in der Landwirtschaft, der durch rasche Technisierung ausgelöst wurde und zu Rationalisierungs- und Intensivierungseffekten unter hoher Freisetzung von Arbeitskräften führte, das starke Wachstum des Sekundärsektors bei zunehmender Exportorientierung, die Mobilitätsexplosion in Wirtschaft und Gesellschaft sowie die Konzentrationstendenzen in den zentralen Orten. In den 70er Jahren löste der tertiäre Sektor den sekundären als Wachstumsbereich ab.

Diese Bausteine führten zu einem Prozeß der Suburbanisierung und zu einem Funktionswandel des ländlichen Raumes und der ländlichen Gesellschaft. Der ländliche Raum wurde seit den 50er Jahren von zwei Problemstellungen gekennzeichnet. Zum einen wuchs die Disparität zwischen der Landwirtschaft und der übrigen Wirtschaft, aber auch zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben. Zum anderen galt das Prinzip der gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen, wobei bis in die 70er Jahre eine Entleerung vor allem peripherer Gebiete und eine soziale Erosion befürchtet werden mußte. Bereits seit Ende der 50er/Anfang der 60er Jahre wuchs die Erkenntnis, daß eine sektorale agrarische Förderung nicht mehr ausreichen würde, um die ländlichen Räume stabilisieren und entwickeln zu können. Der erforderliche integrale Ansatz wurde als Landentwicklung bezeichnet.

Das Bundesbaugesetz (BBauG) von 1960 regelte das allgemeine Städtebaurecht erstmals bundeseinheitlich. Den Gemeinden wurden mit Bauleitplanung und Umlage wirkungsvolle städtebauliche Instrumente an die Hand gegeben. Das Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) als besonderes Städtebaurecht dagegen wurde erst 1971 verabschiedet.

Waren infolge des Zweiten Weltkrieges und der daraus resultierenden prekären Versorgungslage die Verbesserung der agrarstrukturellen Verhältnisse das Hauptanliegen der Flurbereinigungsverfahren in den 50er Jahren, so fanden seit Ende der 50er, Anfang der 60er Jahre aus praktischen Erfordernissen vermehrt auch Belange zur Förderung der Landentwicklung Berücksichtigung.

Insgesamt wurde die Flurbereinigung nach dem Zweiten Weltkrieg umfassender durch vorge-schaltete agrarstrukturelle Vorplanungen, größere Bearbeitungsgebiete und Gruppenverfahren

sowie vielschichtiger i. S. e. integralen Erneuerung. Dorfsanierung, Aussiedlung, bauliche Maßnahmen und Flächenvorsorge für Verkehrs- und Industrieplanungen bis hin zu überörtlichen Planungen wurden wesentliche Bestandteile dieses Förderinstruments. Dadurch konnte die Flurbereinigung bis Ende der 60er Jahre zum anerkannt wichtigsten Neuordnungsinstrument zur Entwicklung der ländlichen Räume werden. Alle ineinander verflochtenen komplexen Aufgaben im ländlichen Raum konnten damit gemeinsam geplant, zeitlich und fachlich koordiniert und durchgeführt werden. Insbesondere die Synergieeffekte der Bodenordnung wurden erkannt und genutzt.

In den 70er Jahren kam es zu einem doppelten Umbruch für die Flurbereinigung. Wurden zum einen die Anstrengungen zur Förderung der Landentwicklung gesetzlich untermauert durch Aufnahme dieses Zieles in das novellierte FlurbG von 1976, so führte zum anderen ein gesellschaftlicher Wertewandel und die aufkommende Umweltdiskussion zu einer kritischen Hinterfragung des agrarstrukturellen Wirkens. Auch der Begriff der Landeskultur wurde immer stärker mit Ressourcenschutz verbunden. Aus der Krise der Landwirtschaft – steigende Überschüsse und überbordende Subventionen einerseits, die Umweltgefährdung durch Intensivierung andererseits – und deren zunehmender Perspektivlosigkeit – die Agrarpolitik setzte immer mehr auf soziale Abfederung denn auf aktive Strukturpolitik –, erwuchs der Flurbereinigung als Instrument der Agrarstrukturverbesserung wachsende Kritik. Spätestens Anfang der 80er Jahre stand die Flurbereinigung in einem scheinbar unüberbrückbaren Spannungsfeld zwischen Ökonomie und Ökologie, gewann aber zunehmend Anerkennung als ein Instrument des Interessenausgleichs und nahm verstärkt eine moderierende Funktion ein. Der Zielbereich Landentwicklung erfuhr hingegen seit Mitte der 70er Jahre eine stürmische Aufwärtsentwicklung, insbesondere durch die immer dringlicher werdende Dorferneuerung. Das Zukunftsinvestitionsprogramm von 1977–1980 erlaubte schließlich einen wirkungsvollen Mitteleinsatz, dessen Erfolg durch Länderprogramme fortgeschrieben wurde. Eine möglichst ganzheitliche Problemerkennung und eine weitreichende Bürgerpartizipation wurde schon früh als wesentliches Planungselement der Dorferneuerung erkannt und umgesetzt. In den 80er Jahren führte dieser beispielhafte Ansatz zu einer Qualitätssteigerung bei Planung und Ausführung. Schließlich erfolgte seit Mitte der 80er Jahre eine merkliche „Ökologisierung“ der Flurbereinigungsziele durch Einbau der Landschaftsplanung in das Verfahrensprozedere. So konstatierte schließlich STRÖSSNER (1993, S. 379): „Flurbereinigung ... schreitet förmlich nach einer anderen Bezeichnung.“ Mit der qualitativen Verbesserung einher ging der Trend zu einfacheren und schnelleren Verfahrensarten bei gleichzeitiger Verkleinerung der Verfahrensgebiete.

Das Baugesetzbuch (BauGB) von 1986 regelte das Städtebaurecht neu unter Zusammenführung von BBauG und StBauFG. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme scheint zunächst entbehrlich zu sein. Die Bauleitplanung erfährt eine stärkere Ausrichtung auf die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Infolge zunehmender Baulandverknappung wurde 1990 das Wohnbauerleichterungsgesetz erlassen und mit dem Maßnahmenengesetz zum BauGB die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme erst befristet und mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz wieder fest als Bestandteil des BauGB eingeführt.

Die 90er Jahre erfuhren durch die deutsche Wiedervereinigung ihre gesellschaftspolitische Prägung. Durch die „Integrierte Ländliche Entwicklung“ (ILE), von der EU favorisiert und von zahlreichen Akteuren gefordert, erhält die Landentwicklung und deren wesentlichen Instrumente „Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung“, „Flurbereinigung“ und „Dorferneuerung“ auf Grundlage eines nachhaltig-zukunftsfähigen Entwicklungsansatzes neuen Auftrieb. Die FlurbG-Änderung von 1994 schafft hierzu mit der Ausgestaltung des „Vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens“ zum „Vereinfachten Verfahren zur Landentwicklung“ erweiterte Anwendungsmöglichkeiten. Diesem Optimismus diametral entgegen steht aber eine spürbare Mittel- und Personalreduzierung in den mit diesen Aufgaben befaßten Behörden im Rahmen der Verwaltungsreformen der letzten Jahre.

## 2.5.5 Fazit

### Gesellschaftspolitischer Einfluß

Die jeweiligen Aktivitäten zur Landentwicklung wurden wesentlich vom gesellschaftlichen Umfeld beeinflusst. Die Entwicklung der Bevölkerung und die Funktion des Agrarbereichs und der ländlichen Bevölkerung – ihre Stellung in der Gesellschaft, ihre wirtschaftliche Bedeutung, ihre Anpassungs- und Erneuerungsfähigkeit sowie das Verhältnis zu den städtischen Räumen – übten in besonderem Maße Einfluß aus auf die Entwicklung der ländlichen Gebiete.

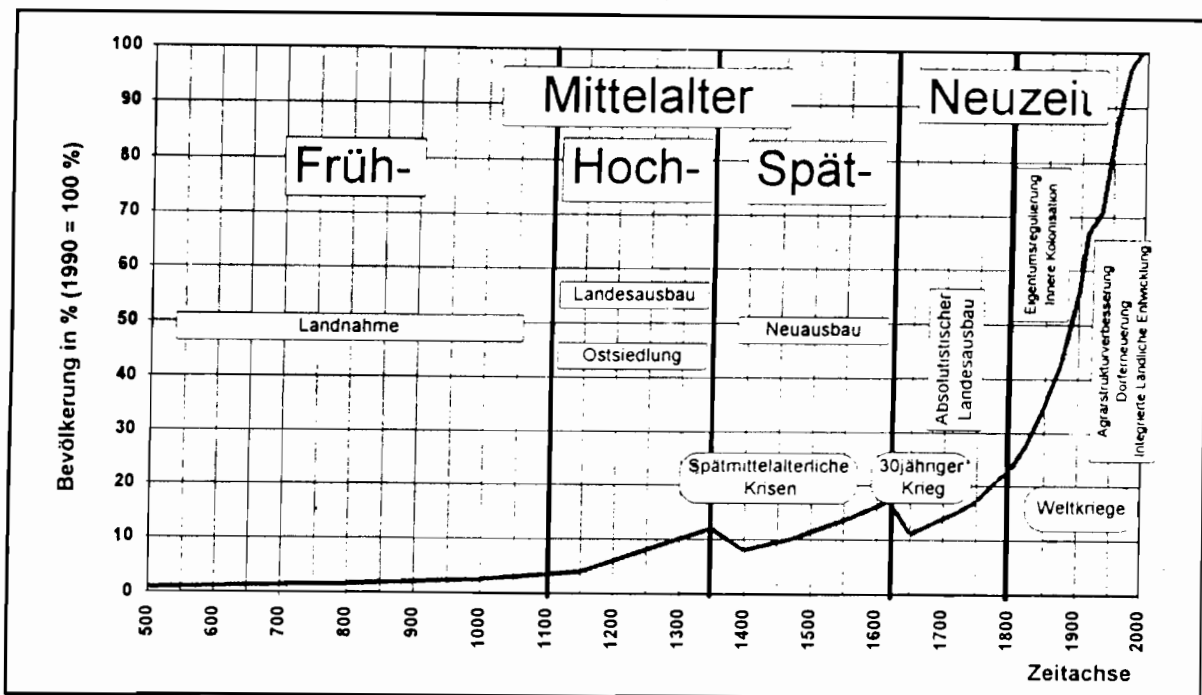


Abb. 2-38: Bevölkerungsentwicklung und Landentwicklung von 500–2000

Der Gang der Landentwicklung war zu allen Zeiten abhängig von den gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Die stärkste Dynamik zur Landentwicklung erwuchs aus Krisen- und Überflußsituationen. KUNTZE (1971, S. 263) stellte die agrarischen Krisen für die landeskulturelle Entwicklung in den Vordergrund. Die treibende Kraft war aber meist ein Bevölkerungsüberhang, so z. B. im Hochmittelalter oder beim absolutistischen Landesausbau (vgl. Abb. 2-38). Durch Vorantreiben der Landentwicklung konnte die malthusianische Krisensituation hinausgeschoben und schließlich, im anbrechenden Industriezeitalter gänzlich verhindert werden. Hinzu traten auch heute noch geltende endogene und exogene Wirkgrößen als weitere Triebkräfte. Das Erkennen eines persönlichen Vorteils, so durch die Aussicht auf wirtschaftliche Verbesserung oder gesellschaftliche Achtung, wurden Auslöser für endogene Entwicklungen. Exogene Wirkgrößen, etwa gruppenspezifische Effekte oder die Wirkung des Beispiels, das den erforderlichen Einsatz und den zeitlichen Umfang für die erstrebte Veränderung veranschaulichte, sowie die finanzielle und administrative Stützung zur Bewältigung des Wandels konnten ebenso eine Entwicklung initiieren. Der Antrieb erfolgte wegen der starken Abhängigkeit der bäuerlichen Schichten bis ins 19. Jh. zumeist von der herrschenden Schicht. Grund- oder Landesherr, der Monarch, die Regierung etc. konnten jedoch Anreize für die bäuerlichen Gruppen schaffen. Besonders effizient wurden Landentwicklungsaktivitäten immer dann, wenn eine Schlüsselfigur, z. B. eine Person oder Institution, mit der Koordination, Finanzierung und Durchführung der Aufgabe betraut wurde. Die lange Zeit übermächtige Natur, die durch Wetterunbill, Erschöpfung der Bodenfruchtbarkeit etc. Handlungsbedarf erzwingt, wurde damit ebenfalls eine starke Triebfeder zur Landentwicklung.

War die Landentwicklung bis in das 18. Jh. hauptsächlich durch Landesausbau und kulturtechnische Maßnahmen charakterisiert, so wurden seit der zweiten Hälfte des 18. Jh. Maßnahmen zur Bodenordnung interessant. Im Norden stand die Teilung der Gemeinheiten im Vordergrund, im Süden Erschließung und Zusammenlegung.

Der Übergang vom Agrar- zum Industriezeitalter, für Deutschland also der Zeitraum vom Ende des 18. bis zum Ende des 19. Jh., brachte einen „Entwicklungssprung“ auch für die ländliche Lebenswelt. Die Ausbildung einer bürgerlichen Bevölkerungsschicht und die beginnende Industrialisierung bis zu ihrem „take-off“ ab der zweiten Hälfte des letzten Jh. verhalfen zur nachdrücklichen Überwindung der überkommenen Feudalstrukturen. Gesellschaftliche Umbrüche scheinen im allgemeinen ein besonders geeignetes Entwicklungsmilieu zu formen. Zu erwarten ist daher auch bei der gegenwärtig sich abzeichnenden Transformation von der Industrie- zur Informationsgesellschaft eine Umbruchs- und Entwicklungssituation, die tradiertes auswischt und neuen Chancen zum Durchbruch verhilft. Allerdings ließen sich Härten – oft hervorgerufen durch Unkenntnis, Zögern, aber auch durch zu einseitiges und forsches Handeln von Akteuren – in der Vergangenheit nie ganz vermeiden. Der ländliche Raum scheint angesichts des gesellschaftlichen Umbruchs zur Informationsgesellschaft und des seit 40 Jahren ungebremsten Strukturwandels in der Landwirtschaft vor Veränderungen zu stehen, die dem gesellschaftlichen Wandel des 19. Jh. kaum nachstehen. Neue Technologien und globale Strukturen schaffen Verhältnisse, die Arbeits- und Lebensverhältnisse grundlegend umgestalten werden, wobei sich deren Auswirkungen auf ländliche Räume noch offen darstellen.

### **Einfluß der ländlichen Bodenordnung auf die Landentwicklung**

Der Einsatz bodenordnerischer Instrumente wurde immer dann zwingend, wenn Interessen- und Nutzungskonflikte durch einseitigen Zwang oder durch Ausweichen auf andere Standorte nicht mehr lösbar schienen oder Vorbilder adaptiert werden konnten. Daran hat sich bis in die Gegenwart wenig geändert. Aus den Eigentumsregulierungen in Zusammenhang mit der Bauernbefreiung und aufgrund der Forderungen von Volks- und Agrarökonomen erwuchs die klassische Flurbereinigung zur Agrarstrukturverbesserung, also zur Behebung von Besitzersplitterung, Gemengelage und Zuwegungsmängeln und bedeutete seinerzeit eine effektive Landentwicklung. Sehr bald wurde die ländliche Bodenordnung auch zur Stadt- und Gemeindeentwicklung herangezogen aus der Erkenntnis, daß dieses Instrument nicht auf agrarische Operationen beschränkt bleiben mußte.

Zwischen den Kriegen wurden die ländlichen Bodenordnungsverfahren weiterentwickelt. Die Möglichkeiten des Zwangs gegen Widerstrebende wurden schrittweise verbessert. Die bodenordnerische Begleitung von in großem Umfang landbeanspruchende Unternehmungen gewann zunehmend an Bedeutung. Zum Individualinteresse des 19. Jh. trat so im 20. Jh. verstärkt das staatliche Interesse und erweiterte die ländliche Bodenordnung um fremdnützige Elemente.

Erst nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu einem grundlegenden Wandel der dörflichen Sozialstruktur sowohl im Osten als auch im Westen Deutschlands. Flüchtlings- und Vertriebenenströme, die Individualmotorisierung und eine zunehmende Reduzierung der landwirtschaftlichen Arbeitsplätze vor allem durch die wachsende Mechanisierung der Agrarbetriebe waren die wesentlichen Auslöser dieser Veränderungen, die durch Kulturtechnik und Flurbereinigung eine merkliche Erleichterung erfuhren. Die starke Freisetzung landwirtschaftlich Beschäftigter stellten aber die Funktions- und Zukunftsfähigkeit der ländlichen Räume einschließlich des Paritätsprinzipes ernsthaft in Frage, so daß die ländliche Bodenordnung aus praktischen Erfordernissen mehr und mehr auch außeragrarisches Aufgaben unterstützte. Die Novellierung des FlurbG 1976 unter Aufnahme des neuen Oberziels „Förderung der Landentwicklung“ und der Nennung der „Dorferneuerung“ im Aufgabenkatalog der Flurbereinigung brachte die Anerkennung dieser Aktivitäten.



In der ehemaligen DDR wurde die Einrichtung der sozialistischen Landwirtschaft zur Triebfeder eines durchgreifenden Wandels. Die sozialistisch-kommunistische Bodenordnung durch die harte Bodenreform seit Herbst 1945 sowie Zwangskollektivierung und Errichtung der LPGs in den 50er Jahren führten „zu einer Egalisierung der dörflichen Bevölkerung“ (HENNING, 1988, S. 378) und zu einer enormen Veränderung des Landschaftsbildes durch eine vorher in dieser Größenordnung nicht gekannten Vergrößerung der Schläge unter starker Nivellierung und Ausräumung der Agrarlandschaften.

In der Bundesrepublik hatte die Krise der Landwirtschaft durch Überproduktion und Umweltgefährdung und der Wertewandel seit den 70er Jahren, verbunden mit der Abkehr vom Fortschrittsglauben und der Rückbesinnung auf innere Werte, erhebliche Auswirkungen auf die Flurbereinigung und ihre Aufgabengebiete in den 80er Jahren.

Der Sprung von der agrarisch geprägten Flurbereinigung zu einem ländlichen Bodenordnungsverfahren, das auf eine ganzheitliche Entwicklung ländlicher Gebiete zielte, wurde bereits in den 60er Jahren eingeleitet, in den 70er Jahren legalisiert und in den 80er Jahren vollzogen. Dieser Wandel erfolgte zu einem aus der Erkenntnis um die Notwendigkeit einer querschnittsorientierten Betrachtungsweise, aber auch aufgrund des gesellschaftlichen Wertewandels und des zunehmenden Drucks auf Landwirtschaft und Flurbereinigung. Bis zum Ende der 80er Jahre erfolgte eine merkbare Qualitätssteigerung bei Planung und Ausführung durch den Einbau partizipativer Elemente und durch Einschaltung privater Planer in das Planungsprozedere. Durch den frühzeitigen systematischen Einsatz dieser ganzheitlich-partizipativen Planungselemente in den Dorferneuerungsverfahren wurden bereits in den 80er Jahren Planungskomponenten eingeführt, die im Sinne der AGENDA 21 eine nachhaltige Entwicklung charakterisieren. Die Dorferneuerungsplanung entwickelte sich zur Planungs-Avantgarde und reformierte auch die zunehmend ökologisch-ganzheitlicher werdende Flurbereinigungsplanung. Die Flurbereinigung konnte sich so wieder konsolidieren.

Die Landentwicklungsaufgaben haben sich analog zur gesellschaftlichen Entwicklung aus ihren agrarischen Wurzeln heraus im Laufe der letzten 200 Jahre immer mehr erweitert. In diesem Zeitraum ist ein praktisch kontinuierlich wachsender Einfluß des gesamten Grund und Boden beeinflussenden Umfeldes auf die Landentwicklungsförderung zu erkennen; generell positiv wirkte eine größtmögliche Mobilität von Grund und Boden, negativ dagegen das Beharren auf überkommene Strukturen. Die Feststellung von KUNTZE (1971, S. 258) – „Alle landeskulturellen Maßnahmen sind bodengebunden.“ – findet in der Landentwicklung ihre gegenwärtige Entsprechung. In einem demokratischen Wertesystem, in dem das Privateigentum garantiert ist, kommt den Instrumenten der Bodenordnung eine entscheidende Position zur Bereinigung von Interessen- und Nutzungskonflikten zu. Aus den anfänglich rein privatnützigen agrarischen Operationen entwickelte sich im Laufe der letzten ca. 100 Jahre nicht nur das städtebauliche Bodenordnungsinstrumentarium, sondern auch gesamtgesellschaftlich und gesamtwirtschaftlich relevante Aktionen insbesondere zur Gestaltung und Entfaltung der ländlichen Räume. Die Beantwortung der Bodenfrage, d. h. das Management, die Mobilisierung und die Ordnung von Grund und Boden, wurde zu einem Schlüsselement der räumlichen Entwicklung.

In Tab. 2-6 sind die wichtigsten Merkmale ausgewählter Epochen der Landentwicklung dargestellt. Die Entfaltung der Landentwicklungsinstrumente zu Instrumenten einer integrierten ländlichen Entwicklung auf Basis eines nachhaltig-zukunftsfähigen Ansatzes bedeutet im gesellschaftspolitischen Gesamtzusammenhang eine logische und konsequente Weiterentwicklung. Integrierte ländliche Entwicklung kann sich dabei heutzutage nicht mehr wie noch vor wenigen Jahrzehnten in Einzelmaßnahmen erschöpfen, dazu sind die gesellschaftlichen Anforderungen zu heterogen geworden.

	Vorläufer	Landeskultur	Landentwicklung
<b>Zeitraum</b>	–1800	1800–ca. 1975	seit ca. 1975
<b>Gesellschaftsform</b>	Agrargesellschaft	Übergang zur Industriegesellschaft	Übergang zur Informationsgesellschaft
<b>Schlaglichter</b>	Malthusianische Krisen Stadtgründungen Wissenschaftliche Erkenntnisse	Bauernbefreiung Industrialisierung Soziale Frage Verstädterung und Urbanisierung Dorfswandel	Kommunikationstechnik Ökologisierung Globalisierung Multifunktionale Raumanprüche Regionale Netzwerke
<b>Zielrichtung</b>	Landnahme und Landesausbau	Landeskulturelle Entwicklung (agrарische Prägung)	Landentwicklung
<b>Räumliche Schwerpunkte</b>	Gesamtes Staatsgebiet und „Grenzbereiche“ (staatliche und agrарische)	„Flaches Land“ und Stadtränder	Ländliche Räume und Entwicklungsachsen
<b>Motivation</b>	Herrschaftliche Interessen	Landesherrliche und staatliche Interessen	Staatliche und private Interessen
<b>Planungsverständnis</b>	Spektrum von der göttlichen Ordnungsvorstellung bis hin zur Anpassungsplanung „Von oben herab“ (dirigistisch)	Anpassungs- und Auffangplanung Ordnungsplanung Entwicklungsplanung „Von oben nach unten“ (Expertenplanung)	Entwicklungsplanung Perspektivplanung „Von unten nach oben“ (Dialogplanung)
<b>Maßnahmenbereiche</b>	Kolonisation durch Landnahme, Landesausbau, Rekultivierung, Neulandgewinnung	Eigentumsregulierung, Gemeinheitsteilung, Wasserbauliche Maßnahmen, innere Kolonisation, Stadterweiterung Agrarstrukturverbesserung durch Zusammenlegung, Erschließung, Dorfsanierung Bodenordnung für außer-agrarische Zwecke (staatliche Großprojekte)	Agrarstrukturverbesserung Dorferneuerung Bodenordnung für außer-agrarische Zwecke (staatliche Großprojekte, Gemeinde- und Regionalentwicklung) Ökologisierung der Planung Integrierte Ländliche Entwicklung durch fachübergreifende Koordination und Kooperation in Dorf und Flur

Tab. 2-6: Charakteristika ausgewählter Landentwicklungsepochen

Die Landentwicklung stellt sich aus der geschichtlichen Perspektive heraus als ein progressiv-dynamischer Prozeß dar, der in das jeweilige räumlich-funktionale Gesamtsystem eines Landes eingebettet ist und der permanent in Wechselwirkung zu zahlreichen, meist ebenfalls zeitlichen Veränderungen unterworfenen Rahmenbedingungen steht. GAMPERL (1964; zit. in SCHICKE/BATZ, 1967, S. 94) bediente sich zur Kennzeichnung der Entwicklungsdynamik eines Zitats von Heraklit (535–475 v. Chr.): Πᾶντα ῥεῖ – alles ist im Fluß. Der Landentwicklungsprozeß, in dem die bodenordnerischen Komponenten einen wesentlichen Platz einnehmen, wird auch in Zukunft Veränderungen unterliegen.

## **Kapitel 3**

# **Auswirkung von Flurbereinigungsverfahren auf die Entwicklung bayerischer Gemeinden**

## **3 Auswirkung von Flurbereinigungsverfahren auf die Entwicklung bayerischer Gemeinden**

### **3.1 Einführung**

In Kap. 2 wurde der Bezug von ländlicher Bodenordnung und Flurbereinigung zur Landentwicklung, insbesondere der Wandel der Flurbereinigung von einem Maßnahmenbündel zur überwiegend agrarischen Förderung zu einem vielseitigen Instrument der Landentwicklung analog zu den gesellschaftlichen Veränderungen, aufgezeigt.

In der folgenden empirischen Untersuchung soll der Frage nachgegangen werden, ob durch Flurbereinigungsverfahren auch tatsächlich Anstöße zu einer positiven Gemeindeentwicklung erfolgen.

Zu diesem Zweck werden möglichst viele miteinander vergleichbare bayerische Gemeinden auf Basis eines die Gemeindeentwicklung beschreibenden Variablenbündels über zwei Jahrzehnte analysiert. Das Variablenbündel wird aus Merkmalen gebildet, die in ihrer Gesamtheit die Entwicklung einer Gemeinde zu charakterisieren vermögen. Die Gemeinden werden anschließend nach ihrem Bezug zu Flurbereinigungsverfahren unterschieden und ihr Entwicklungsverlauf miteinander verglichen.

#### **3.1.1 These**

*Gemeinden, die die Möglichkeiten der Flurbereinigung in Anspruch nehmen, entwickeln sich positiver als vergleichbare Gemeinden, die sich nicht dieses Landentwicklungsinstruments bedienen.* Diese Ansicht herrscht bei den Fachleuten der ländlichen Entwicklung vor und wird von Kommunalpolitikern – wenn auch häufig mit unterschiedlichem Akzent – im Großen und Ganzen geteilt. Zumindest deutet das starke Interesse an der Dorferneuerung darauf hin.

Zur Überprüfung der These fehlt, von einzelnen Fallbeispielen abgesehen, der wissenschaftliche Nachweis. Die vermuteten Entwicklungsimpulse der Flurbereinigung sollen daher auf einer landesweiten Datenbasis für Bayern überprüft und nachgewiesen werden.

#### **3.1.2 Stand der Forschung**

In den zurückliegenden Jahren wurden zahlreiche Untersuchungen durchgeführt, die der Effizienz der Flurbereinigung nachgingen. Die meisten bisherigen Recherchen und Analysen befaßten sich mit den agrarstrukturellen Auswirkungen der Flurbereinigung, so aus der betriebswirtschaftlichen Sicht der Land- und Forstwirtschaft – z. B. HEINZLMEIR (1983), GOLDSCHMITT/BAUR (1985), SCHMID/KULCKE (1986), RINTELEN et al. (1989), BURGMAIER (1993) – oder mit Hilfe des Maßnahmenspektrums – z. B. RUWENSTROTH/ SCHIERENBECK (1980 und 1985), RUWENSTROTH et al. (1982), WEDEL/BARTHEL (1992), WEISS et al. (1996) –, jeweils als Kosten-Nutzen-Untersuchungen. Den außeragrarischen Effekten der Flurbereinigung wurde bisher nur vereinzelt nachgegangen, so durch KROËS (1971), BECK (1976), STRUFF et al. (1978) und GEUENICH (1986), „die sich mit sozioökonomischen, raumordnerischen bzw. beschäftigungsstrukturellen Wirkungen auseinandersetzen“ (BORCHARDT et al., 1990a, S. 6). Auch GOLDRIAN/LANGMANTEL (1991) analysierten auf Grundlage eines rein monetären Ansatzes die „Beschäftigungseffekte durch Flurbereinigung und Dorferneuerung in Bayern“.

Um die Wirkung der Flurbereinigung auf die Entwicklung ländlicher Gemeinden aufzudecken, verfolgt die nachfolgende Untersuchung auf Gemeindeebene einen multivariaten Ansatz mit zusätzlicher Betrachtung der zeitlichen Komponente. Die Untersuchung wird mit Hilfe der Faktorenanalyse durchgeführt. Im Vordergrund der Analyse steht dabei eine möglichst breite

Datenbasis. Der vorliegende Untersuchungsansatz erhält dadurch eine hohe Aussagekraft, die durch Analyse einzelner Gemeinden nicht erreicht werden kann.

### 3.1.3 Untersuchungsgegenstand Gemeindeentwicklung

#### 3.1.3.1 Gemeindeentwicklung und Flurbereinigung

„Die Gemeinden haben ... für die Entwicklung des Landes eine überragende Bedeutung“ (LEP BAYERN, 1994). Sie schaffen mit der örtlichen Infrastruktur die Voraussetzungen für eigenständige lokale Entwicklungen. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips regeln die Gemeinden in Eigenverantwortung ihre künftige bauliche und sonstige Entwicklung. Insbesondere seit der Einführung eines bundeseinheitlichen Bauplanungsrechts im Jahre 1960 („BBauG“, vgl. BRÜGELMANN, 1995, Einl. S. 5) haben die Gemeinden mit Hilfe der zweistufigen Bauleitplanung die Möglichkeit, „die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde ... vorzubereiten und zu leiten“ (§ 1 Abs. 1 BauGB). Damit können die Gemeinden mit ihrer verfassungsmäßig garantierten Planungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG) die kommunale Ordnung und Entwicklung in hohem Maße selbst gestalten (STICH, 1995, S. 61). Neben der Bauleitplanung werden Vorhaltung und Entwicklung weiterer Bereiche gesellschaftlicher Daseinsgrundfunktionen (s. PARTZSCH, 1970, S. 424 ff) zu den wesentlichen Gemeindeaufgaben gerechnet, die einen permanenten Fortgang kommunaler Planung und Entwicklung erforderlich machen.

Hier setzen die Maßnahmen der Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) helfend an. § 1 FlurbG enthält hierzu die **Förderung der Landentwicklung**<sup>1</sup> als zusätzliches Oberziel neben den Oberzielen „Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft“ und „Förderung der allgemeinen Landeskultur“ (QUADFLIEG, 1989, C FlurbG Erl. § 1 RdNr. 69 f; SEEHUSEN, 1997, § 1 RdNr. 2). „Landentwicklung« heißt im weitesten Sinne Entwicklung ländlicher Gebiete“ (QUADFLIEG, 1989, C FlurbG Erl. § 1 RdNr. 63) und bildet die Summe aller Maßnahmen, „die dazu geeignet sind, die Wohn-, Wirtschafts- und Lebensverhältnisse im ländlichen Raum zu verbessern“ (BATZ, 1990, S. 210). „Förderung“ bedeutet hierbei, daß durch das Instrument der Bodenordnung die Realisierung „außerhalb des Flurbereinigungsverfahrens zu verwirklichenden Planungen“ unterstützt (SEEHUSEN, 1997, § 1 RdNr. 6), ja oft erst ermöglicht wird. Konkretisierung erfährt dieses Oberziel in § 37 FlurbG, insbesondere durch die Möglichkeiten der Bodenordnung und Flächenbereitstellung auch für vielfältige Zwecke der kommunalen Entwicklung und der Durchführung von Dorferneuerungen (§ 37 Abs. 1 FlurbG, 3. Satz, 1. Halbsatz). „Dorferneuerung umfaßt als öffentlich geförderte Maßnahme Sanierung und Entwicklung von Gemeinden und Ortsteilen in den ländlichen Räumen“ (GEBHARD, 1995, S. 189). Die Kernaufgaben der Dorferneuerung liegen in den Bereichen „Leitbilder für die dörfliche Entwicklung“, „Wohnen/Infrastruktur“, „Arbeit“, „Kultur“ und „Umwelt“ (MAGEL, 1991, S. 40). Damit wird die Zielkongruenz zur kommunalen Entwicklung deutlich, die z. B. durch den Dorferneuerungsplan zu einer Zielharmonie geführt wird.<sup>2</sup>

Die Gemeindeentwicklung als Teil der Landentwicklung kann insbesondere durch das Instrument der Bodenordnung in mannigfaltiger Weise gefördert werden, z. B. durch Auflösen von

---

1 „Unter Landentwicklung wird die Verwirklichung der von Raumordnung und Landesplanung für den ländlichen Raum vorgegebenen Entwicklungsziele verstanden“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 7/3020 v. 23.12.1974, S. 19). Diese Entwicklungsziele sollen durch das in § 1 FlurbG genannte Oberziel *Förderung der Landentwicklung* in die Tat umgesetzt werden (vgl. HOISL, 1995b, S. 586).

2 Flurbereinigung und Gemeindeentwicklung sind wegen des gemeinsamen Verantwortungsbereichs „quasi »systemimmanent«“ (DIPPOLD, 1989, S. 386).

Gerade die breite Maßnahmenpalette des Flurbereinigungsinstrumentariums zur Verbesserung kommunaler Daseinsgrundfunktionen führte bei der Novellierung des FlurbG im Jahre 1976 zu einer erweiterten Zielsetzung (vgl. HEINRICHS, 1975, S. 115–116).

Nutzungskonflikten und Interessenausgleich. In diesen Kontext sind u. a. auch die zum Teil sehr umfangreichen Aktivitäten zur Dorferneuerung, zur Unterstützung bei Gemeindeplanungen und zur Landbereitstellung im öffentlichen Interesse nach § 40 FlurbG einzuordnen. Dabei ist die Privatnützigkeit der Verfahren nach dem FlurbG gewährleistet. Die Förderung der Landentwicklung durch Flurbereinigung kann nur in einem Umfang erfolgen, durch den die Interessen der Beteiligten nicht beeinträchtigt werden.

Dagegen steht das die Landentwicklung ebenfalls in hohem Maße fördernde Verfahren der Unternehmensflurbereinigung als Sonderform des Flurbereinigungsverfahrens im öffentlichen Interesse und dient der Bereitstellung von Land in großem Umfang. Dadurch werden aber vielfach weitere Entwicklungsprozesse, auch auf Gemeindeebene, initiiert.

### 3.1.3.2 Analyse der „kommunalen Entwicklung“

Fragen zur Untersuchung der kommunalen Entwicklung können durch Beobachtung und Analyse einzelner Variablen, z. B. Bevölkerungszahl oder -Bevölkerungsdichte, Geburtenrate oder Steuerertrag, nicht beantwortet werden. Der Grund hierfür ist die Komplexität des Begriffes „Entwicklung“ (vgl. KLEMMER, 1973, S. 138 ff. anhand einer Untersuchung zum regionalen Entwicklungsstand in Nordrhein-Westfalen). Analog zur „regionalen Entwicklung“ ist der Begriff der „kommunalen Entwicklung“ nicht eindeutig festgelegt,<sup>3</sup> insbesondere nicht durch eine einzelne bekannte und erhebliche Merkmalsgröße, die alle Gesichtspunkte der Gemeindeentwicklung erfassen und darstellen kann. „Man ist daher in der Regel gezwungen, mehrere Kennziffern zu berücksichtigen und ihren Informationsgehalt gemeinsam auszuwerten“ (KLEMMER, 1973, S. 138). Analog hierzu sollen Gemeinden anhand einer größeren Anzahl an Variablen in ihrem Bemühen um die Entwicklung ihrer Daseinsgrundfunktionen, insbesondere der Förderung ihrer Lebens-, Wohn- und Arbeitsverhältnisse und damit der Landentwicklung betrachtet werden.

Die evolutionäre Komponente ist neben der Komplexität das wesentliche Charakteristikum des Entwicklungsbegriffs (vgl. Kap. 1.1). Dazu zählen vor allem Steuerung und Zukunftsorientierung (vgl. KÖNIGS, 1989, S. 4). Zur Untersuchung von Gemeindeentwicklung ist daher ein möglichst ausgedehnter Untersuchungszeitraum anzustreben. Nur die Betrachtung eines möglichst langen Zeitraumes, z. B. über mehrere Jahrzehnte, ermöglicht das Aufzeigen eines kommunalen Entwicklungsverlaufs. Dem komplexen Wirkungsgefüge „Entwicklung“ wird nur dadurch Rechnung getragen, daß möglichst heterogene Variablengruppen gemeinsam zur Betrachtung herangezogen und gemeinsam analysiert und nicht nur einzelne Merkmale getrennt betrachtet werden.

Schließlich üben zahlreiche weitere, von außen wirkende oder interne, mehr oder weniger quantifizierbare Kriterien ihren Einfluß auf das Untersuchungsobjekt aus, die es nach Möglichkeit durch Differenzierung der Gemeinden in Fallgruppen zu berücksichtigen gilt.

### 3.1.4 Untersuchungsansatz

Die Untersuchung soll zeigen, ob Gemeinden unter Ausnutzung der Landentwicklungsinstrumente einen signifikant unterschiedlichen Entwicklungsverlauf nehmen im Vergleich zu den Gemeinden, die diese Chance nicht genutzt haben. Hierzu werden bayernweit „Gemeinden mit bzw. ohne Bezug zu Flurbereinigungsverfahren“ über einen längeren Zeitraum hinweg miteinander verglichen auf der Grundlage allgemein verfügbaren Datenmaterials.

---

<sup>3</sup> „Kommunale Entwicklungsplanung wird ... definiert als das nach formulierten Zielvorstellungen optimierte Programm aller gemeindlichen Aktivitäten zur Beeinflussung der Entwicklung der Lebensverhältnisse (Lebensbedingungen) der Bevölkerung, der räumlichen Gegebenheiten und der Ausstattung des Gebietes mit öffentlichen Anlagen und Verwaltungseinrichtungen“ (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung – KGST, 1972, S. 10; zit. in KÖNIGS, 1989, S. 5).

### 3.1.4.1 Idee zur Problemlösung

Die Beantwortung der Frage nach der Auswirkung der Flurbereinigung auf die Gemeindeentwicklung ist an einige Vorgaben gebunden, die sich aus methodischen und fachlichen Überlegungen sowie aus den Erfahrungen einer eigens durchgeführten Experimentierphase zur Entwicklung einer geeigneten Untersuchungsmethodik (vgl. Kap. 3.3.1) ergeben haben.

Erforderlich sind insbesondere:

1. Eine Anzahl von Variablen auf Gemeindeebene, die das kommunale Spektrum möglichst umfassend beschreiben kann.

Vor dem Hintergrund der Fragestellung erscheint es als nicht ausreichend, nur einzelne Variablen (Merkmale, beobachtete Größen) für sich zu betrachten (vgl. Kap. 3.1.3.2). Vielmehr wird es erforderlich sein, eine Auswahl von Gemeindemerkmale und ihr Zusammenwirken zu analysieren. Die Variablenauswahl sollte in ihrem Spektrum möglichst vielfältige Bereiche der Gemeinde abdecken. Neben bevölkerungsstatistischen Daten ist hier vor allem Zahlenmaterial von Interesse, das die Aufgabengebiete der Gemeinden (Kap. 3.1.3.1) möglichst gut beschreibt.

Die Aufgabenstellung soll durch Analyse eines breiten und allgemein zugänglichen Datenmaterials gelöst werden. Von staatlicher Seite werden durch das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung bayernweit und im jährlichen Turnus eine Vielzahl von Daten auf Gemeindeebene (Variablen bzw. Merkmale je Gemeinde) erhoben. Die Vielfalt der erfaßten Merkmale sollte ausreichen, den komplexen Entwicklungsbegriff auf kommunaler Ebene beschreiben zu können.

2. Eine geeignete Analyseverfahren zur gemeinsamen Betrachtung des Wirkungszusammenhanges der Merkmale.

Als statistisches Analyseverfahren bietet sich im **ersten Schritt** das faktorenanalytische Modell für die gemeinsame Untersuchung vieler Variablen an, da es zum einen von der Annahme ausgeht, daß das Meßbare nur eine Erscheinungsform von Größen ist, die im Hintergrund stehen und nicht direkt meßbar sind; zum anderen gelingt bei der Faktorenanalyse eine willkommene Datenreduktion auch heterogener Merkmale auf wenige Faktoren (vgl. BACKHAUS et al., 1996, S. 190; s. Kap. 3.2). Mit Hilfe der Faktorenanalyse werden also verschiedene Variablen daraufhin untersucht, ob es Faktoren gibt, die zum einen die meßbaren Größen erklären und zum anderen selbst interpretierbar sind. Eventuell kann hier, vor der anschließenden weiteren Schätzung der Faktorwerte, bereits mit Zwischenergebnissen gerechnet werden, insbesondere mit der Beantwortung folgender Fragen:

- Ist das Verfahren der Faktorenanalyse geeignet zur Lösung der Aufgabenstellung?
- Welche Variablen beeinflussen eine kommunale Entwicklung wesentlich?
- Aus welchen Variablenkombinationen werden die Faktoren gebildet? Gibt es einen „allgemeinen Entwicklungsfaktor“, der diese Entwicklung charakterisiert oder sind mehrere Subfaktoren hierfür bezeichnend?

3. Die Betrachtung über eine längere Zeitspanne hinweg.

Der sich anschließende **zweite Schritt** ist für eine zeitliche Betrachtung der Problemstellung wesentlich. Faktorenanalytisch ist das Problem mit einer Analyse über den gesamten Zeitraum nicht zu lösen.<sup>4</sup> Es sind daher voneinander unabhängige periodische Berechnungen durchzuführen und deren Resultate anschließend wieder gemeinsam zu analysieren. Daran ist folgende Bedingung zu knüpfen: Werden die erhaltenen Faktoren über einen längeren Beobachtungszeitraum, d. h. im Falle des Untersuchungszieles über ca. 20 Jahre hinweg, von gleichartig hochladenden

---

4 „Die klassische Technik ist auf zweidimensionale Datenmatrizen beschränkt“ (ÜBERLA, 1971, S. 300).

Merkmale gebildet, so können diese als „Ersatzvariablen“ betrachtet und als solche in ihrem zeitlichen Verlauf analysiert werden. Hierzu wird auf den Faktorwert als Ausprägung einer einzelnen Gemeinden für die weitere Analyse zurückgegriffen (vgl. BROSIUS/BROSIUS, 1995, S. 838).

4. Die Differenzierung vergleichbarer Gemeindegruppen nach dem Kriterium „Bezug zu Flurbereinigungsverfahren“.

Das Beantworten der Fragestellung anhand eines Vergleichs von Gemeinden, die sich lediglich im Kriterium „Flurbereinigung“ unterscheiden, ansonsten aber vergleichbar sind in allen wesentlichen Merkmalen, setzt deren Klassifizierung voraus. Vergleichbare Gemeinden bilden Fallgruppen, wobei die entsprechende Aufgliederung durch Ermitteln des sog. **Strukturbezugs** erfolgt. Für die Fallgruppe „Gemeinden mit Bezug zu den Verfahren nach dem FlurbG“ ist das Jahr der vorläufigen Besitzeinweisung als zeitlicher Bezugspunkt von besonderer Bedeutung, da im wesentlichen ab diesem Zeitpunkt die Vorteile der Bodenordnung zum Tragen kommen und ein Impuls zur Gemeindeentwicklung zu erwarten ist.<sup>5</sup>

Der abschließende Vergleich der Fallgruppen erfolgt durch Gegenüberstellen der gemittelten Faktorwerte über den Beobachtungszeitraum. Dadurch soll die Frage nach dem Einfluß der Verfahren nach dem FlurbG auf die Gemeindeentwicklung beantwortet werden. Im Falle einer Abhängigkeit der kommunalen Entwicklung sind zusätzliche Fragen nach der Qualität, dem zeitlichen Verlauf und dem räumlichen Bezug dieses Einflusses zu stellen.

### 3.1.4.2 Methodische Vorgehensweise

In Abb. 3-1 ist der Ablauf der Untersuchung skizziert, der die Datenerhebung, die Datenaufbereitung, die Datenanalyse und schließlich die Ergebnisinterpretation umfaßt.

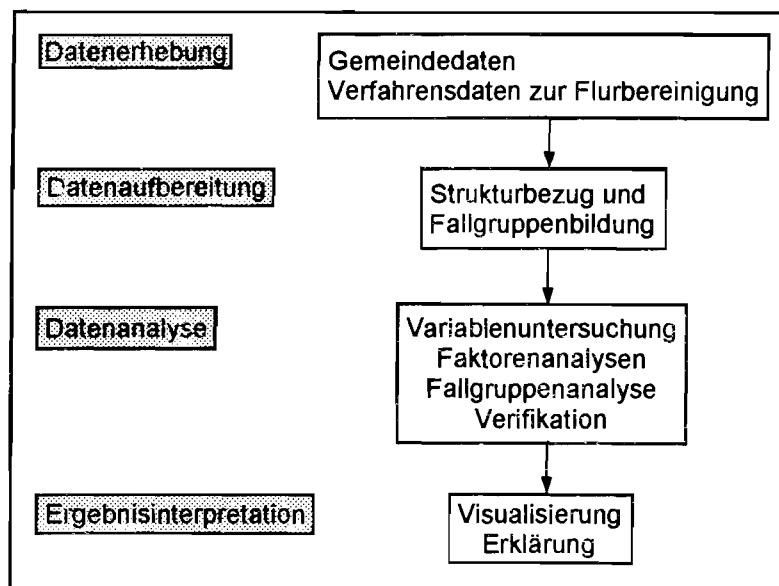


Abb. 3-1: Flußdiagramm: Ablauf der Untersuchung

5 Im Untersuchungszeitraum lagen keine Fälle der Bodenordnung durch den Flurbereinigungsplan ohne vorläufige Besitzeinweisung vor.



## 3.2 Faktorenanalyse

### 3.2.1 Einleitende Überlegungen zur Faktorenanalyse

#### 3.2.1.1 Kennzeichen der Faktorenanalyse

„Die Faktorenanalyse ist ein Verfahren, das zur Aufdeckung und Beschreibung latenter (nicht-beobachtbarer) Strukturen komplexer Prozesse und Erscheinungen dient“ (DREIER, 1994, S. 294). ÜBERLA (1971, S. III) charakterisiert weitere Eigenschaften der Faktorenanalyse: „Sie ermöglicht die Reduktion eines umfangreichen Datenmaterials auf wenige unabhängige und einfache Faktoren. ... Sie ist als eine statistische Methodik unabhängig von einem bestimmten Sachgebiet zu sehen.“ Damit erweist sich die Faktorenanalyse als geeignete Analysemethode für vorliegende Untersuchung.

Für die Faktorenanalyse sind drei Zielsetzungen kennzeichnend (nach GEIDER et al., 1982, S. 88–89):

#### 1. Dimensionsanalyse

Die Faktorenanalyse ermittelt aus einer Variablenvielfalt (Gemeindemerkmale) wenige unabhängige Faktoren, in die sich ein komplexer Begriff (Gemeindeentwicklung) aufteilen läßt. Die Dimension wird durch die Anzahl der als relevant betrachteten Faktoren gebildet und ist vor der Analyse unbekannt.

#### 2. Modifikation oder Generierung von Hypothesen

Sind die Ergebnisse der Faktorenanalyse unzutreffend oder nur teilweise vertretbar, stellt sich die Frage nach einer Erweiterung oder Umformulierung der Hypothese „im Hinblick auf eine durch die faktorenanalytischen Resultate nahegelegte Konfiguration“ (GEIDER et al., 1982, S. 88).

#### 3. Datenreduktion

Mit dem Erklären des Sachverhalts durch wenige Faktoren wird aus einem „... unübersichtlichen Beziehungsgeflecht eine Skizzierung entwickelt, die mit weit weniger Daten auskommt“ (GEIDER et al., 1982, S. 89)

Die Faktorenanalyse zählt, wie z. B. auch die Clusteranalyse, zu den strukturentdeckenden Verfahren der multivariaten Datenanalyse (DREIER, 1994, S. 294). Sie ermöglicht das Erkennen komplexer Zusammenhänge, deren Erfassung und Interpretation. Dabei werden die gemessenen oder beobachteten Variablen auf wenige Faktoren („Ersatz-, Super- oder Hintergrundvariablen“) zurückgeführt. Durch die dadurch erreichte Datenreduzierung ergibt sich eine starke Vereinfachung des zu untersuchenden Sachverhalts.

#### 3.2.1.2 Struktur der Faktorenanalyse

In einem ersten Schritt wird eine bestimmte Gruppe von Variablen ( $x_{k1}, \dots, x_{kn}$ ) ausgewählt, die die Eigenschaften eines Gebietes  $k$ , z. B. einer Gemeinde, von möglichst vielen Seiten aus beschreiben.

Die Variablen werden zunächst auf einen Mittelwert von Null und eine Varianz von 1 standardisiert:

$$x_{k1} \rightarrow z_{k1} \quad \dots \quad x_{kn} \rightarrow z_{kn}$$

Das Problem der Faktorenanalyse besteht nun darin, zwei Matrizen **A** und **P** zu bestimmen, aus deren Produkt sich die empirischen Daten **Z** reproduzieren lassen.

$$\mathbf{Z} = \mathbf{P} * \mathbf{A}'$$

**A** enthält die Korrelationskoeffizienten = Faktorladungen

**P** enthält die numerischen Werte der Faktoren **q** für jedes der **m** Gebiete

**Z** hat die Dimension **m x n**

**m** = Zahl der Fälle bzw. Gebiete/Gemeinden

**A** hat die Dimension **n x q**

**n** = Zahl der Variablen

**A'** hat die Dimension **q x n**

**q** = Zahl der Faktoren

**P** hat die Dimension **m x q**

Die einzelnen Schritte der Faktorenanalyse werden in der nachfolgenden Abb. 3-2 skizziert.

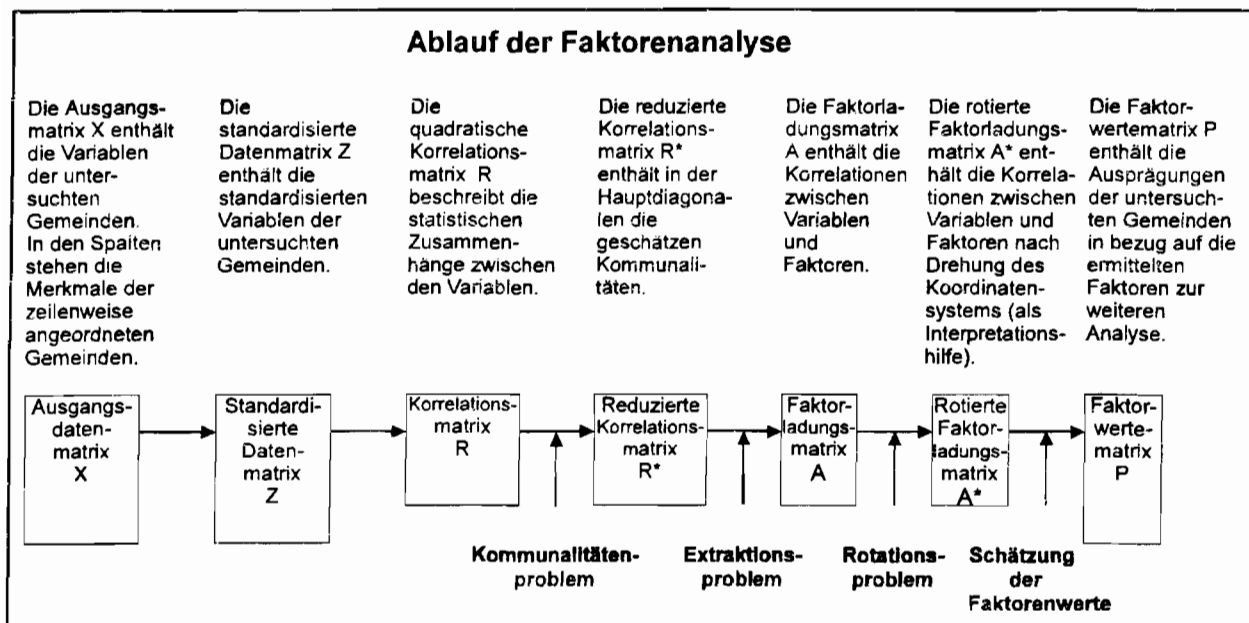


Abb. 3-2: Ablauf der Faktorenanalyse (aus: BACKHAUS et al., 1996, S. 237; modifiziert)

### 3.2.1.3 Analytische Vorgaben

Zu Untersuchungen mit Hilfe der Faktorenanalyse soll die Anzahl der Fälle **m** die Anzahl der Variablen **n** mindestens um das 3fache, besser um das 5fache übersteigen (Minimal- bzw. Sollkriterium von HORST (1965):  $m \geq 3 * n$ ), wobei nach PAWLICK die Fallanzahl  $m > 60-80$  betragen sollte (GEIDER et al., 1982, S. 19). Zur Analyse von 50 Variablen wäre eine Anzahl von 150 Fällen ausreichend, von über 250 ideal. Die Fallanzahl sollte 60-80 Fälle nicht unterschreiten. Damit sind wichtige Eckpunkte zur Datenerhebung (Kap. 3.3.2), aber auch zur Datenaufbereitung (Kap. 3.3.3) genannt.

Schließlich muß noch die Interpretationsproblematik erwähnt werden, die durch übergewichtete, stark ladende oder sich von Jahr zu Jahr stark ändernden Variablen in einzelnen Fällen entstehen kann. Diese üben dann durch das mathematische Matrizengefüge Druck auf die übrigen Fälle aus, so daß unerwartete, unerwünschte und nicht erklärbare Effekte auftreten können.

Dieses unerwünschte Verhalten einzelner Variablen kann durch „Ausreißertests“ sowie durch Auswahl möglichst homogener Fallgruppen eingegrenzt werden. In der Untersuchung wurde es z. B. nach den ersten faktorenanalytischen Erkenntnissen notwendig, eine Verfeinerung des Ausgangsmodells durch weitere Fallgruppenbildung vorzunehmen, da sich die Gemeindegröße als das dominierende Maß kommunaler Entwicklung erwies. Daher wurden zusätzlich Gemeindegruppen nach Einwohnerzahl gebildet. Neben der sorgfältigen Auswahl der Merkmale war auch auf die sorgfältige Fallgruppenbildung zu achten in bezug auf die Fragestellung der Untersuchung. Die Gemeinden als Merkmalsträger sollten für die abschließende Gegenüberstellung vergleichbare Verteilungen der Datenwerte aufweisen.

### 3.2.1.4 Weitere Analysemöglichkeiten und Einschränkungen

Die erwähnten Vorteile der Faktorenanalyse werden natürlich auch mit Nachteilen erkauft:

1. Informationsverlust durch die Datenreduzierung; der Erklärungsgrad der extrahierten Faktoren erreicht i. d. R. nicht 100 %.
2. Erschwernis, daß die Dimensionen der Faktoren im Gegensatz zu den Variablen nicht eindeutig greifbar sind.
3. Problem bei Betrachtung von Faktoren über einen längeren Zeitpunkt hinweg: Die im Endergebnis erhaltenen Faktoren pro Jahr können sich je nach Größe und Zusammenwirken der Merkmale verschiedenartig zusammensetzen; d. h. die Höhe der Faktorladungen einer Variablen kann über die Jahre hinweg stark variieren. Dann aber repräsentieren die Faktoren jeweils verschiedene Variablen, sind daher auch jeweils verschieden zu interpretieren und nicht mehr über den Untersuchungszeitraum vergleichbar. Bleibt die „Datenstruktur“ hingegen stabil, d. h. die Schwankungen der Faktorladungen bzgl. Variable und Faktor bleiben über die Jahre hinweg in einem tolerierbaren Bereich, so ist die weitere statistische Betrachtung der Faktoren anstelle der ursprünglichen Variablen möglich.

Schließlich muß die Interpretation der Ergebnisse mit großer Vorsicht angegangen werden, „da man bei einer so ambitionierten Methodik auf Schritt und Tritt mit Fallstricken zu rechnen hat“ (ÜBERLA, 1971, S. 7). Die Faktorenanalyse, angewandt auf die Fragestellung vorliegender Untersuchung, erfordert eine sorgfältige Auswahl der Variablen (vgl. BACKHAUS et al., 1996, S. 199), eine gewissenhafte Fallgruppeneinteilung und eine kritische Hinterfragung der jeweiligen Ergebnisse.

## 3.2.2 Mathematisches Modell der Faktorenanalyse

### 3.2.2.1 Grundmodell der Faktorenanalyse und Standardisierung der Ausgangsdaten

Die Faktorenanalyse versucht, die Korrelationen zwischen beobachteten Variablen zu reproduzieren durch Finden von Faktoren, die ein vergleichbares Korrelationsverhalten aufweisen. Das **Grundmodell der Faktorenanalyse** wird durch lineare Kombination mehrerer (hypothetischer) Faktoren für jede Variable gebildet (BACKHAUS et al., 1996, S. 208):

$$x_{kj} = a_{j1} * p_{k1} + a_{j2} * p_{k2} + \dots + a_{jq} * p_{kq} \quad (1a)$$

$x_{kj}$  = Beobachtungswert des Merkmals j bei der Gemeinde k

$a_{jq}$  = Faktorladung des Faktors Q bei Merkmal j

$p_{kq}$  = Faktor Q bzgl. der Gemeinde k

Die Ausgangsmatrix  $\mathbf{X}$  wird zur Vereinfachung der weiteren Berechnungen, der Interpretierbarkeit und der Vergleichbarkeit der Variablen (vgl. BACKHAUS et al., 1996, S. 201) zur standardisierten Datenmatrix  $\mathbf{Z}$  transformiert:

Ausgangsmatrix:

$$\mathbf{X} = \begin{pmatrix} X_{11} & X_{12} & \dots & X_{1n} \\ X_{21} & X_{22} & \dots & X_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ X_{m1} & X_{m2} & \dots & X_{mn} \end{pmatrix} \quad (2)$$

Fälle  $k = 1, \dots, m$  (Gemeinden)  
 Variablen  $j = 1, \dots, n$  (Merkmale)

Transformation:

$$z_{kj} = \frac{X_{kj} - X_j}{s_j} \quad (3)$$

- $x_{kj}$  = Beobachtungswert des Merkmals  $j$  bei Gemeinde  $k$
- $x_j$  = Durchschnittlicher Beobachtungswert des Merkmals  $j$  der untersuchten Gemeinden
- $s_j$  = Standardabweichung des Merkmals  $j$
- $z_{kj}$  = Standardisierter Beobachtungswert des Merkmals  $j$  bei Gemeinde  $k$

Durch die Transformation werden die Variablen auf einen Mittelwert von Null und auf die Standardabweichung von 1 standardisiert.

Standardisierte Ausgangsmatrix:

$$\mathbf{Z} = \begin{pmatrix} Z_{11} & Z_{12} & \dots & Z_{1n} \\ Z_{21} & Z_{22} & \dots & Z_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ Z_{m1} & Z_{m2} & \dots & Z_{mn} \end{pmatrix} \quad (4)$$

Das weitere Ziel der Faktorenanalyse besteht darin, die Matrix  $\mathbf{Z}$  der standardisierten Ausgangsdaten als Linearkombination nach Art und Zahl noch unbekannter, gesuchter Faktoren darzustellen.

Standardisierte Grundgleichung:

$$z_{kj} = a_{j1} * p_{k1} + a_{j2} * p_{k2} + \dots + a_{jq} * p_{kq} \quad (1b)$$

$z_{kj}$  = Standardisierter Beobachtungswert des Merkmals  $j$  bei der Gemeinde  $k$

$a_{jq}$  = Faktorladung des Faktors  $Q$  bei Merkmal  $j$

$p_{kq}$  = Faktor  $Q$  bzgl. der Gemeinde  $k$

bzw. in Matrixdarstellung:  $\mathbf{Z} = \mathbf{P} * \mathbf{A}' \quad (1c)$

### 3.2.2.2 Berechnung der Korrelationsmatrix

Korrelationen beschreiben Zusammenhänge zwischen Variablen. Auf Grundlage dieser Variablenkorrelationen versucht die Faktorenanalyse ein einfacheres Modell mit möglichst wenigen Faktoren abzuleiten, die den gegebenen Sachverhalt anstelle der großen Anzahl der Ausgangsvariablen reproduzieren.

Der Korrelationskoeffizient  $r_{x_1, x_2}$  zwischen den Variablen  $x_1$  und  $x_2$  errechnet sich aus

$$r_{x_1, x_2} = \frac{\sum_{k=1}^K (x_{k1} - \bar{x}_1) * (x_{k2} - \bar{x}_2)}{\sqrt{\sum_{k=1}^K (x_{k1} - \bar{x}_1)^2 * (x_{k2} - \bar{x}_2)^2}} \quad (5a)$$

Es gilt:  $-1 \leq r_{x_1, x_2} \leq 1$

wobei  $r_{x_1, x_2} = \pm 1$  :  $x_1, x_2$  zu 100 % korreliert;

$r_{x_1, x_2} = 0$  :  $x_1, x_2$  unkorreliert, d. h. voneinander unabhängig ist.

Durch die in Kap. 3.2.2.1 durchgeführte Standardisierung vereinfacht sich die Berechnung der Korrelationskoeffizienten:

$$r_{x_1, x_2} = \frac{S_{x_1, x_2}}{S_{x_1} * S_{x_2}} \quad \text{mit} \quad s_{x_1, x_2} = \frac{1}{(K-1)} * \sum_{k=1}^K (x_{k1} - \bar{x}_1)' * (x_{k2} - \bar{x}_2) \quad (5b)$$

bzw. in Matrixdarstellung:  $R = \frac{1}{(K-1)} * Z' * Z \quad (5c)$

Einsetzen der Grundgleichung der Faktorenanalyse (1c) in (5c) ergibt:

$$R = \frac{1}{(K-1)} * (P * A')' * (P * A') \quad (5d)$$

Nach Auflösen der Klammerausdrücke erhält man:

$$R = \frac{1}{(K-1)} * A * P' * P * A' = A * \frac{1}{(K-1)} * P' * P * A' \quad (5e)$$

Wegen der vorgenommenen Standardisierung ergibt sich:

$$R = A * C * A' \quad (6)$$

Mit der Annahme unkorrelierter Faktoren wird die Korrelationsmatrix der Faktoren C zur Einheitsmatrix, so daß sich folgender einfacher Zusammenhang ergibt:

$$R = A * A' \quad (7)$$

Der Zusammenhang zwischen den Beziehungen (6) und (7) wird als Fundamentaltheorem der Faktorenanalyse bezeichnet und ermöglicht das Reproduzieren der Korrelationsmatrix.

Eine eingehendere Betrachtung der Korrelationsmatrix zeigt auf, ob sich die Ausgangsdaten für die weiteren faktorenanalytische Behandlung grundsätzlich eignen und welche Variablen wegen geringer Korrelation nicht weiter berücksichtigt werden sollten, da sie zum untersuchten Sachverhalt nichts beitragen.

Die nachfolgenden Tests dienen zur Prüfung der faktorenanalytischen Eignung der Ausgangsdaten:

**a) BARTLETT-Test (Test of Sphericity)**

Hier wird getestet, „ob die Stichprobe aus einer Grundgesamtheit entstammt, in der die Variablen unkorreliert sind“ (BACKHAUS et al., 1996, S. 204).

**b) KAISER-MEYER-OLKIN-Kriterium (KMO)**

Das Prüfkriterium KMO untersucht mittels des Koeffizienten MSA, inwieweit die untersuchten Variablen sich durch Faktoren erklären lassen. Dieses Kriterium „wird als das beste zur Verfügung stehende Verfahren zur Prüfung der Korrelationsmatrix angesehen“ (BACKHAUS et al., 1996, S. 206). Tab. 3-1 zeigt die Beurteilungsliste des KMO-Kriteriums.

MSA ≥ 0,9	marvelous	(„erstaunlich“)
MSA ≥ 0,8	meritorious	(„verdienstvoll“)
MSA ≥ 0,7	middling	(„ziemlich gut“)
MSA ≥ 0,6	mediocre	(„mittelmäßig“)
MSA ≥ 0,5	miserable	(„kläglich“)
MSA < 0,5	unacceptable	(„untragbar“)

Tab. 3-1: KAISER-MEYER-OLKIN-Kriterium – Beurteilung des MSA  
(aus: BACKHAUS et al., 1996, S. 206)

### 3.2.2.3 Bestimmung der Kommunalitäten – Kommunalitätenproblem

Ein Ziel faktorenanalytischer Untersuchungen ist die Dimensions- und Datenreduzierung (s. Kap. 3.2.1.1). In der Regel ist damit ein Informationsverlust verbunden in der Form, daß die als relevant betrachteten Faktoren keine 100 % der ursprünglichen Variableninformation wiedergeben und damit „die Summe der Ladungsquadrate (erklärte Varianz) kleiner als 1 ist“ (BACKHAUS et al., 1996, S. 220, Abb. 3-3).

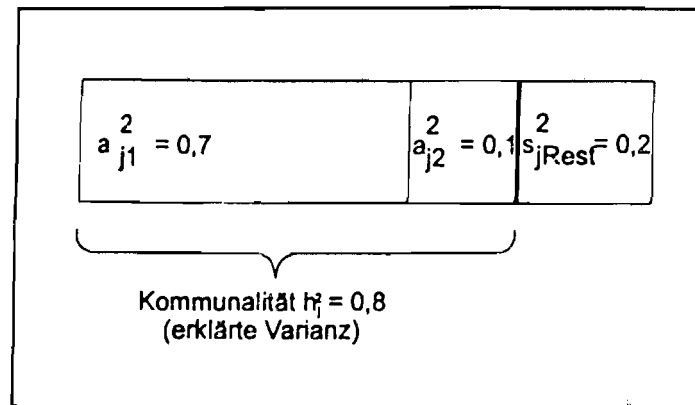


Abb. 3-3: Die Komponenten der Gesamtvarianz bei einer 2-Faktorlösung (BACKHAUS et al., 1996, S. 221)

Als Kommunalitäten werden die Varianzanteile einer Variablen bezeichnet, die durch die allgemeinen Faktoren einer Faktorenanalyse begründet werden. Die Schätzung dieser unbekanntenen Größen wird als Kommunalitätenproblem bezeichnet.

Dies hat zur Folge, daß das Fundamentaltheorem der Faktorenanalyse in Form der Gleichung (7) „durch eine nicht erklärte Komponente zu ergänzen ist“ (BACKHAUS et al., 1996, S. 221):

$$\mathbf{R} = \mathbf{A} \cdot \mathbf{A}' + \mathbf{U} \quad (7a)$$

**R:** Korrelationsmatrix

**A:** Matrix der Faktorladungen der gemeinsamen Faktoren

**U:** Matrix der Faktorladungen der spezifischen Faktoren (Einzelrestfaktoren)

In der Forschungspraxis werden hauptsächlich zwei Iterationsverfahren zur Schätzung der Kommunalitäten angewandt, wobei die Auswahl von der jeweiligen Fragestellung abhängig ist (BACKHAUS et al., 1996, S. 222–224):

#### Hauptkomponentenanalyse

Die Hauptkomponentenanalyse wird bei folgender Fragestellung zur Faktoreninterpretation herangezogen: „Wie lassen sich die auf einen Faktor hoch ladenden Variablen durch einen Sammelbegriff (Komponente) zusammenfassen?“ (BACKHAUS et al., 1996, S. 223). Es wird bei diesem Verfahren angenommen, daß die Kommunalitäten die Varianz der Ausgangsvariablen vollständig erklären, wobei es keine Einzelrestvarianz gibt. Mit dem Startwert 1 beginnt daher die Iteration.

## Hauptachsenanalyse

Dieses Verfahren erhält den Vorzug, wenn es um die Frage nach der Ursache geht, weshalb die Variablen auf einen Faktor hochladen. Hier wird angenommen, daß Kommunalitäten und Einzelrestvarianz die Varianz der Ausgangsvariablen erklären. Als Startwert der Kommunalitäten-schätzung wird hier ein Wert kleiner als 1 angenommen.

### 3.2.2.4 Faktorenproblem und Faktorextraktion

Ausgehend vom Ziel der Faktorenanalyse, der Erklärung vieler Variablen durch wenige Faktoren (s. Kap. 3.2.1.1), stellt sich die Frage nach dem Verfahren der Faktorextraktion und der Anzahl der erforderlichen Faktoren. Das Auffinden dieser möglichst minimalen Anzahl von Faktoren stellt das Faktorenproblem dar. Man bedient sich dabei der sog. Faktorladungen (Korrelationskoeffizienten zwischen Faktoren und Variablen). Die Quadratsumme der Ladungen aller Faktoren einer Variablen ergibt den „durch die Faktoren wiedergegebenen Varianzanteil der betrachteten Variablen“ (BACKHAUS et al., 1996, S. 218; vgl. Abb. 3-3). Aus der Quadratsumme der Ladungen eines Faktors über alle Variablen errechnet sich hingegen sein Eigenwert, der als Maßstab für die wichtigsten Verfahren der Faktorextraktion dient.

### KAISER-Kriterium

Faktoren mit einem Eigenwert  $> 1$  sind zu extrahieren, da deren Varianzerklärungsanteile mehr aussagen als eine einzelne Variable, „denn die Varianz einer standardisierten Variablen beträgt ja gerade 1“ (BACKHAUS et al., 1996, S. 226).

### Scree-Test

Die Eigenwerte werden nach ihrer Größe geordnet und gleichabständig in ein Koordinatensystem übertragen. Die Faktoren, deren Eigenwerte den steilen Geröll (engl.: scree) -hang bilden, werden extrahiert (s. Abb. 3-4).

Zur Bestimmung der Faktorenanzahl sind „subjektive Eingriffe des Anwenders erforderlich“ (BACKHAUS et al., 1996, S. 226) und damit auch die genaue Kenntnis des Untersuchungsgegenstands, da es keine eindeutigen Entscheidungskriterien gibt.

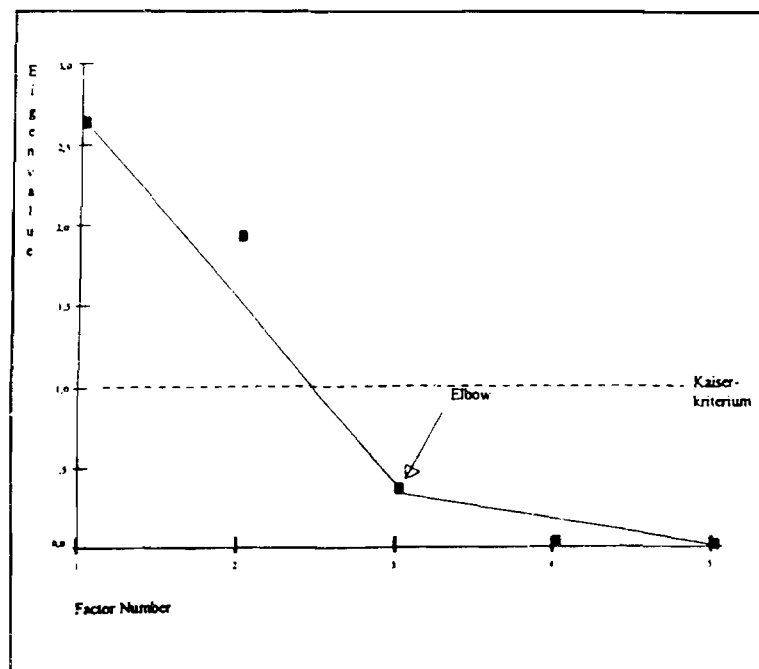


Abb. 3-4: Scree-Test und KAISER-Kriterium  
(aus: BACKHAUS et al., 1996, S. 227)

### 3.2.2.5 Faktorinterpretation und Rotationsproblem

Nach der Bestimmung der Faktorenanzahl werden die einzelnen Faktoren auf ihren Aussagegehalt hin untersucht, wobei „die Interpretation der Faktoren eine hohe Sachkenntnis des Anwenders bezüglich des konkreten Untersuchungsobjekts erfordert“ (BACKHAUS et al., 1996, S. 228).



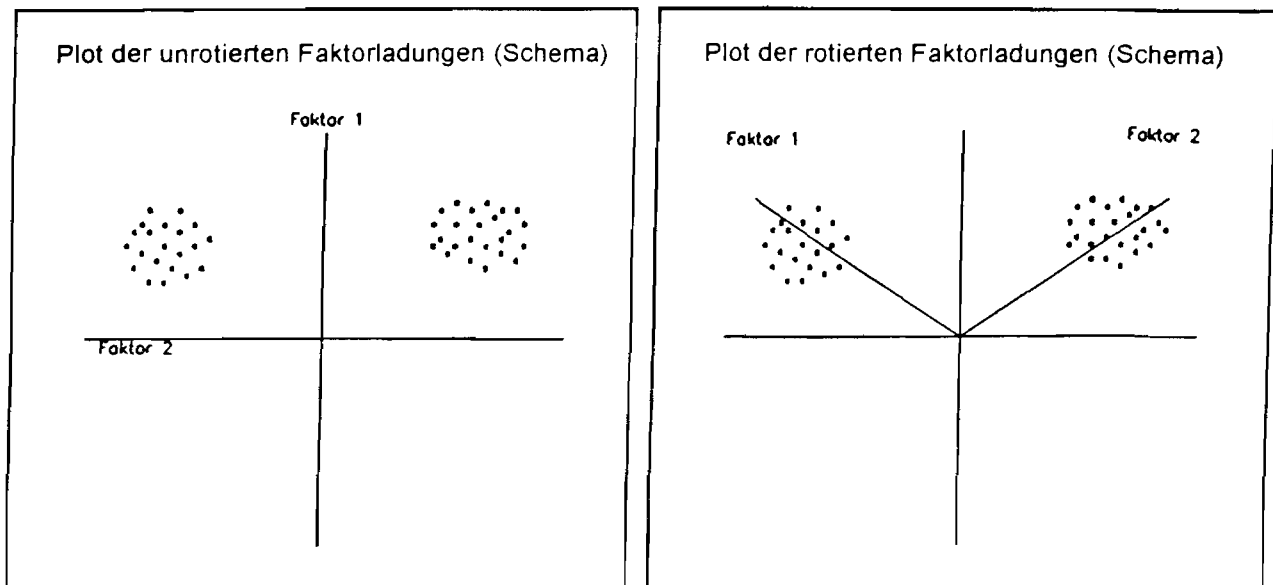


Abb. 3-5: Rotation der Faktorladungen (aus WITTENBERG, 1991, S. 87-88)

Die Höhe der Faktorladung (s. Kap. 3.2.2.4) ist dabei das bestimmende Maß. Hohe Ladungen beginnen ab einer Größe von 0,5. Die Interpretation wird durch eine geeignete Drehung der Faktorladungen eindeutiger, da sich dadurch die Faktor-Variablen-Beziehung vereinfacht darstellt (vgl. Abb. 3-5). Das Rotationsproblem liegt in der Suche nach einer geeigneten Rotationsmatrix.

Das gebräuchlichste Rotationsverfahren ist die rechtwinklige „Varimax-Rotation“. Aus der Bedingung, daß die Varianz der quadrierten Ladungszahlen maximal sein soll, ergibt sich die bestmögliche Einfachstruktur des Faktors. Damit ist die Grundlage zur Faktorinterpretation geschaffen. Dazu werden diejenigen Variablen betrachtet, auf die der zu interpretierende Faktor besonders hoch lädt, und versucht, dieses Variablenbündel zu deuten. Die Interpretation wird durch eine rechtwinklige Rotation zusätzlich erleichtert, da die rotierten Faktorladungen, im Gegensatz zu den schiefwinkligen Rotationsverfahren, auch nach der Varimax-Rotation noch senkrecht aufeinander stehen, also voneinander unabhängig sind.

### 3.2.2.6 Schätzung der Faktorwerte

Da die Faktoren als Ersatzvariablen betrachtet werden können, sind nicht nur die Faktoren und deren Interpretation, sondern auch die einzelnen Faktorwerte von Interesse, um diese dann weiter analysieren zu können (BROSIUS/BROSIUS, 1995, S. 838). Faktorwerte sind die Ausprägungen der Faktoren auf die einzelnen Objekte bzw. Gemeinden.

Die Faktorwerte lassen sich auf Basis des Grundmodells der Faktorenanalyse (s. Kap. 3.2.2.1) berechnen. Aus der Gleichung

$$\mathbf{Z} = \mathbf{P} * \mathbf{A}' \quad (1c)$$

erhält man durch einfache Umformung die Matrix  $\mathbf{P}$  der gesuchten Faktorwerte

$$\mathbf{P} = \mathbf{Z} * \mathbf{A} * (\mathbf{A}' * \mathbf{A})^{-1} \quad (8)$$

$\mathbf{Z}$ : Matrix der standardisierten Ausgangsdaten

$\mathbf{A}$ : Matrix der Faktorladungen

$\mathbf{A} * (\mathbf{A}' * \mathbf{A})^{-1}$ : Factor Score Coefficient Matrix

Zur weiteren analytischen Betrachtung werden die Faktorwerte geschätzt (BACKHAUS et al.,

1996, S. 233). Die hierbei gebräuchlichsten Verfahren sind die Regressionsanalyse und die Verfahren nach BARTLETT und ANDERSON-RUBIN. Diese Faktorwerte können als komplexe Hintergrundvariablen weiter betrachtet werden. Da die einzelnen Faktoren orthogonal zueinander und damit unabhängig voneinander sind, ist auch die weitere Analyse der Faktorwerte möglich. Schließlich ist bei stabiler Ladungsstruktur der Faktoren eine Untersuchung von Faktorwerten aus verschiedenen Faktorenanalysen möglich, z. B. bei Betrachtung komplexer Zusammenhänge über einen längeren Zeitraum hinweg. Dieser Sachverhalt wird genutzt für den abschließenden Vergleich auf Grundlage jährlich gemittelter Faktorwerte der Fallgruppen „Gemeinden mit bzw. ohne Bezug zur Flurbereinigung“.

### **3.3 Untersuchung**

Die Vorgehensweise der Untersuchung wurde in Abb. 3-1 skizziert (s. Kap. 3.1.4.2). Zwischen den Bearbeitungsebenen „Datenaufbereitung“ und „Datenanalyse“ ergaben sich zahlreiche Berührungspunkte, so daß eine klare Trennung nicht möglich war und auch nicht für erforderlich gehalten wurde. Die während der Untersuchung gewonnenen Erfahrungen dienten vielmehr zur fortlaufenden Verfeinerung des Analyseverfahrens und konnten so im Sinne eines ständigen „Dazulernens“ in das Projekt einfließen.

#### **3.3.1 Voruntersuchungen**

##### **3.3.1.1 Testlauf**

Die Untersuchungsmethodik wurde in einer umfangreichen Voruntersuchung auf ihre Verwendbarkeit hin getestet. Als Ergebnis konnte festgehalten werden, daß die erwogene Vorgehensweise grundsätzlich möglich ist. Aufgrund methodischer und fachlicher Überlegungen und aus den Erfahrungen der genannten Voruntersuchung waren vor allem hinsichtlich des Datenmaterials und der Zeitspanne der Untersuchung bestimmte Vorgaben einzuhalten. Nachfolgend die wesentlichsten Erkenntnisse:

1. Für eine statistisch gesicherte und aussagekräftige Untersuchung ist eine möglichst große Anzahl von Gemeinden erforderlich.
2. Zur Erklärung des komplexen Begriffes „Gemeindeentwicklung“ bedarf es einer breiten Palette von Merkmalen.
3. Die Vergleichbarkeit der Gemeinden muß gewährleistet sein bzgl. Größe und Gebietskategorie, da z. B. Siedlungsgröße oder Bevölkerungsdichte mit der damit verbundenen Entwicklungsdynamik störend auf den eigentlichen Untersuchungsgegenstand wirken.

Die genannten Punkte führten einerseits zur Ausweitung der Untersuchung, um eine größere Fallanzahl zu erreichen, und zu einer Ausdehnung des Untersuchungszeitraumes, um einen (mittelfristigen) Entwicklungsverlauf überhaupt aufzeigen zu können. Andererseits wird eine Verfeinerung der Analyse erforderlich durch Bildung von Fallgruppen nach LEP-Gebietskategorien und Einwohnerzahl der Gemeinden mit der gegenläufigen Konsequenz der Fallzahlverringering.

##### **3.3.1.2 Ergänzende Tests: Wirkung von Extremwerten auf faktorenanalytische Untersuchungen**

Durch ergänzende Untersuchungen wurde exemplarisch getestet, wie sich die Faktorenanalyse bei extremen Einzeldaten verhält. Dazu wurden verschiedene Faktorenanalysen mit fingierten (Gemeinde-) Daten gerechnet mit der Zielsetzung,

- Erfahrungen zu sammeln im Umgang mit den faktorenanalytischen Methoden,
- kritische Werte und Bereiche der Faktorenanalyse zu erkennen und
- das Verhalten verschiedener Datenänderungen (z. B. lineares, exponentielles Wachstum einer Variablen) auf die Ergebnisse der Faktorenanalyse studieren zu können.

Ergebnis: Die Erfahrungen des Testlaufs wurden bestätigt. **Die faktorenanalytische Betrachtung der Merkmalsträger (Gemeinden) über einen längeren Zeitraum hinweg muß auf Grundlage vergleichbarer Fallgruppen und Merkmale erfolgen.** Stark unterschiedliche Datenniveaus (z. B. Gemeinden mit 10 000 Einwohner werden mit Gemeinden mit 1 000 Einwohner verglichen) und starke Änderungen der einzelnen Daten (z. B. Verdoppelung der Steuerkraft von einem Erhebungsjahr auf das andere) haben kaum vorhersehbare und damit nur schwer interpretierbare Auswirkungen auf die Ergebnisse der Faktorenanalyse. Große Unterschiede im Datenmaterial der Merkmalsträger und starke Veränderungen einzelner Variablen üben „Druck“ aus auf die gesamte Ausgangsdatenmenge. Diese Erkenntnis läßt sich von der Gemeinde- auch auf die Teilraumbene übertragen. Teilräume mit starker Entwicklungsdynamik, z. B. Verdichtungs-räume, können nicht gemeinsam mit entwicklungsschwachen Gebieten, so z. B. vielfach die peripher liegenden ländlichen Teilräume, betrachtet werden. Die Faktorenanalyse stellt ein in sich geschlossenes System dar, in dem die Merkmalsträger vergleichbar dem Prinzip der kommunizierenden Röhren sich gegenseitig stark beeinflussen. Die Analyse des Untersuchungsgegenstands Gemeindeentwicklung setzt die Vergleichbarkeit der Gemeinden anhand ihrer Merkmale voraus und macht damit deren Differenzierung in vergleichbare Fallgruppen bezüglich ihrer räumlichen Lage (gebietskategorische und zentralörtliche Typisierung) und ihrer Bevölkerungsgröße erforderlich.

### 3.3.2 Datenerhebung

Zur Beschreibung eines komplexen Sachverhalts wie der kommunalen Entwicklung werden möglichst zahlreiche aussagekräftige und ein breites Spektrum abdeckende Merkmale (Variablen) je Merkmalsträger (Gemeinde) erforderlich (vgl. Kap. 3.1.3.2). Abb. 3-6 skizziert die Ablaufschritte der Datenerhebung und angedeutet deren weitere Verwendung zur Bildung des Strukturbezugs (s. Kap. 3.3.3 Datenaufbereitung).

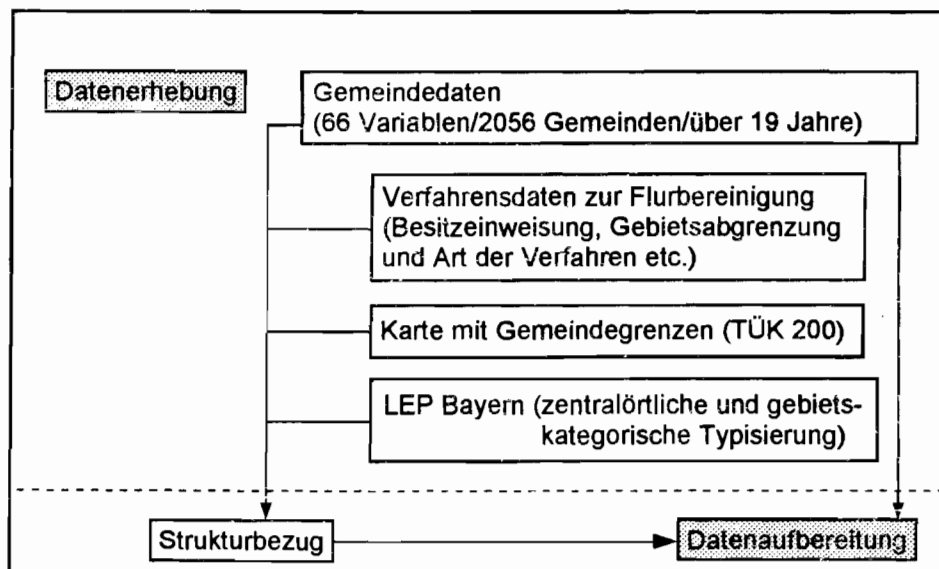


Abb. 3-6: Ablaufschema Datenerhebung

### 3.3.2.1 Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung

Nach ausführlicher Sichtung des Datenkatalogs des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung wurden für eine Langzeituntersuchung geeignete Merkmale (Variablen) ausgewählt nach folgenden Kriterien:

1. Die Merkmale müssen über einen möglichst langen Zeitraum jährlich erhoben sein.
2. Die Merkmale dürfen keinen Definitionswechsel aufweisen.
3. Nach Möglichkeit sollte sich die in den 70er Jahren in mehreren Stufen durchgeführte Gemeindegebietsreform nicht auf die Merkmale ausgewirkt haben, d. h., daß diese auf die heutigen politischen Grenzen fortgeführt sein sollen.
4. Die ausgewählten Merkmale sollen den kommunalen Bereich möglichst umfassend wiedergeben.

Weitere faktorenanalytische Anforderungen an das Datenmaterial:

5. Die Daten sollen wegen der Korrelationsberechnungen Intervall- oder Verhältnisskalenniveau haben (ÜBERLA, 1971, S. 302; WITTENBERG, 1991, S. 81).
6. Die Daten sollen annähernd normalverteilt sein (WITTENBERG, 1991, S. 81).

Die ausgesuchten Gemeindemerkmale erfuhren bis zur Abschlußanalyse eine starke Verringerung.

#### Gründe:

1. Änderung der Merkmalsdefinition: Ab einem bestimmten Jahr wurden die Daten auf anderer Grundlage erhoben, z. B. Anzahl der Industriebetriebe von 1968–1976 ab 10 und mehr Beschäftigte (BAYER. LANDESAMT FÜR STATISTIK UND DATENVERARBEITUNG, 1993, S. 286), ab 1977 als „Industrielle Kleinbetriebe“ mit weniger als 20 Beschäftigten (BAYER. LANDESAMT FÜR STATISTIK UND DATENVERARBEITUNG, 1993, S. 357) und „Verarbeitende Betriebe insgesamt von Unternehmen des produzierenden Gewerbes mit im allgemeinen 20 oder mehr Beschäftigten“ (BAYER. LANDESAMT FÜR STATISTIK UND DATENVERARBEITUNG, 1993, S. 306). In Ausnahmefällen können Merkmale umgerechnet werden auf ein neu gebildetes gemeinsames Merkmal, z. B. durch jeweiliges Addieren der zwei oben genannten Merkmale.
2. Gemeindegebietsreform in den 70er Jahren in mehreren Stufen mit starken Änderungen der Datengrundlagen (Reduzierung der Gemeindeanzahl mit Vergrößerung der verbleibenden Gemeinden). Nur wenige Merkmale wurden konsequent auf einen endgültigen Stand der Gemeindegrenzen nach den Reformen fortgeschrieben.
3. Missing Values: Einzelne Daten eines Merkmals, die aus verschiedenen Gründen (nicht erhoben, geheim gehalten etc.) nicht zugänglich waren, verursachen zum Teil erhebliche Probleme. Neben der Möglichkeit, die betreffenden Fälle oder das entsprechende Merkmal auszuschließen, gibt es weitere Vorgehensweisen zur Lösung dieses Problems. In der Untersuchung wurde auf die entsprechende Variable ganz verzichtet, da die Fallanzahl möglichst hoch bleiben sollte. Die alternativen Vorgehensweisen können hingegen zu verfälschten Resultaten führen (vgl. BACKHAUS et al., 1996, S. 249–250).

Nach einer ersten Analyse der Gemeindemerkmale konnten aufgrund der genannten Aspekte von ursprünglich 220 nur noch 66 Merkmale in die engere Untersuchung aufgenommen werden (s. Tab. 3-2). Ehe diese in die engere Auswahl übernommenen Variablen detailliert auf ihre weitere faktorenanalytische Verwendung getestet werden konnten (vgl. Kap. 3.3.4), mußten durch die bereits genannte Problematik der „missing values“, hauptsächlich infolge Geheimhaltung von Daten einzelner Gemeinden, insgesamt weitere 25 Merkmale aus der weiteren Betrachtung ausscheiden. In Tab. 3-2 sind diese grau unterlegt.

In der Bemerkungsspalte sind Besonderheiten einzelner Variablen aufgeführt, z. B. quartalsweise Erhebung oder Grund für die Nichtberücksichtigung der jeweiligen Variablen im weiteren Verlauf der Untersuchung.

Lfd. Nr.	Variable	Variable (Kurzform)	Erhebung von - bis	Bemerkungen
1	Bevölkerung insg. / Wohnbevölkerung	bev	1960–1994	1987 Neuerhebung!
2	Bevölkerungsdichte (Einwohner / km <sup>2</sup> )	ejeqkm	1960–1994	1987 Neuerhebung!
3	Geburten	geburt	1960–1993	
4	Geborenen- bzw. Gestorbenenüberschuß	geplus	1960–1993	
5	Sterbefälle	sterbf	1960–1993	
6	Zuzüge	zuzug	1960–1993	
7	Wanderungsgewinn bzw. -verlust	wdplus	1960–1993	
8	Fortzüge	fortzg	1960–1993	
9	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	svarb	1974–1994	4 Erhebungen / Jahr
10	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Land-, Forstwirtschaft, Tierhaltung und Fischerei	arblw	1974–1994	4 Erhebungen / Jahr; größtenteils geheime Daten, auf Gemeindeebene erst ab 1980
11	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im produzierenden Gewerbe	arbpr	1974–1994	4 Erhebungen / Jahr; größtenteils geheime Daten, auf Gemeindeebene erst ab 1980
12	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Handel und Verkehr	arbhv	1974–1994	4 Erhebungen / Jahr; größtenteils geheime Daten, auf Gemeindeebene erst ab 1980
13	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im sonstigen Bereich (Dienstleistungen)	arbso	1974–1994	4 Erhebungen / Jahr; größtenteils geheime Daten, auf Gemeindeebene erst ab 1980
14	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, männlich	arbma	1974–1994	4 Erhebungen / Jahr; größtenteils geheime Daten, auf Gemeindeebene erst ab 1980
15	Land- u. forstwirtschaftliche Betriebe ab 0,5 ha Gesamtfläche	lfwbet	1974–1994	
16	Landwirtschaftliche Betriebe ab 0,5 ha Gesamtfläche	lwbetr	1974–1994	
17	Landwirtschaftliche Betriebe mit einer landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) unter 2 ha	lw2	1974–1994	
18	Lw. Betriebe mit LF von 2–5 ha	lw5	1974–1994	
19	Lw. Betriebe mit LF von 5–10 ha	lw10	1974–1994	
20	Lw. Betriebe mit LF von 10–15 ha	lw15	1974–1994	
21	Lw. Betriebe mit LF von 15–20 ha	lw20	1974–1994	
22	Lw. Betriebe mit LF von 20–30 ha	lw30	1974–1994	

Lfd. Nr.	Variable	Variable (Kurzform)	Erhebung von – bis	Bemerkungen
23	Landwirtschaftliche Betriebe mit LF von 30 ha und mehr	lw31	1974–1994	
24	Betriebe von Unternehmen mit im allgemeinen 20 u. mehr Beschäftigten	firmen	1977–1994	Definitionswechsel 1977
25	Industriebetriebe mit 10 u. mehr Beschäftigten	firmen	1968–1976	Definitionswechsel 1977
26	Industrielle Kleinbetriebe	indkl	1977–1994	Daten erst ab 1977
27	Betriebe im Bauhauptgewerbe	baufir	1971–1994	Definitionswechsel 1976
28	Baufertigstellungen Neubau, Wohngebäude insgesamt (ohne Wohnheime)	neubau	1968–1994	
29	Baufertigstellungen insgesamt, Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden insgesamt	wohbau	1968–1994	
30	Baufertigstellungen Neubau Nichtwohngebäude insgesamt	gewbau	1983–1994	Daten erst ab 1983
31	Wohngebäude (ohne Wohnheime) insgesamt	wohgeb	1961–1994	1987 Neuerhebung!
32	Wohnungen je 10 000 Einwohner	wohnje	1970–1994	1987 Neuerhebung!
33	Fremdenverkehr: geöffnete Beherbergungsbetriebe	hotel	1983–1994	2 Erhebungen / Jahr; Definitionswechsel zur Erhebung v. 1972–1980
34	Beherbergungsbetriebe	hotel	1972–1980	3–4 Erhebungen / Jahr; keine Daten f. 1981/82!
35	Privatvermieter	zpri	1972–1980	1–4 Erhebungen / Jahr; Daten nur bis 1980
36	Fremdenverkehr: Gästeankünfte in Beherbergungsbetrieben	gast	1982–1994	Definitionswechsel zur Erhebung von 1971–1980; teilweise geheime Daten
37	Gäste-Ankünfte	gast	1971–1980	3 Erhebungen / Jahr; keine Daten für 1981; teilweise geheime Daten
38	Straßenverkehrsunfälle (Sachschaden bis 1982 < 1000 DM, bis 1990 < 3000 DM, ab 1991 bis 4000 DM)	unfall	1975–1994	Definitionswechsel; Daten erst ab 1975
39	Straßenverkehrsunfälle mit Personenschaden, innerhalb geschlossener Ortschaften	imort	1975–1994	Daten erst ab 1975
40	Straßenverkehrsunfälle mit Personenschaden, außerhalb geschlossener Ortschaften	ausort	1975–1994	Daten erst ab 1975
41	Kindergärten	kindga	1973–1995	
42	Kindergartenplätze	kindpl	1973–1995	
43	Ganztags betreute Kinder in Kindergärten	kindgt	1973–1995	
44	Halbtags betreute Kinder in Kindergärten	kindht	1973–1995	
45	Volksschüler	schuel	1971–1994	

Lfd. Nr.	Variable	Variable (Kurzform)	Erhebung von – bis	Bemerkungen
46	Endgültige Schlüsselzuweisungen nach Art. 1 Finanzausgleichsgesetz	schlzu	1973–1994	
47	Steuereinnahmekraft	steukr	1971–1994	
48	Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	einkst	1970–1994	
49	Realsteueraufbringungskraft	realst	1972–1994	
50	Gemeindesteueraufkommen	gemst	1970–1994	
51	Gemeindesteueraufkommen Grundsteuer A	grunda	1970–1994	
52	Gemeindesteueraufkommen Grundsteuer B	grundb	1970–1994	
53	Hebesatz, Grundsteuer A	hebea	1970–1993	
54	Hebesatz, Grundsteuer B	hebeb	1970–1993	
55	Hebesatz, Gewerbesteuer	hebeg	1970–1993	
56	Gewerbesteuer – netto	gewst	1970–1993	
57	Fundierte Verschuldung	schuld	1978–1993	Daten erst ab 1978
58	Finanzkraft	fkraft	1978–1993	Daten erst ab 1978
59	Bruttoeinnahmen insgesamt	brutto	1983–1994	Daten erst ab 1983
60	Bruttoeinnahmen im Verwaltungshaushalt	bruttv	1983–1994	Daten erst ab 1983
61	Zahl der Umsatzsteuerpflichtigen	umsatz	1972–1992	Daten nur jedes 2. Jahr (Mittelbildung)
62	Konkurse	konkur	1976–1993	Daten erst ab 1976
63	Baulandveräußerungsfälle	bauver	1962–1993	
64	veräußerte Fläche (Bauland)	vflaec	1962–1993	
65	Verkaufspreis (Bauland)	vpreis	1962–1993	Daten teilweise geheim
66	Bauland-Verkaufspreis in DM je m <sup>2</sup>	preism	1962–1993	Daten teilweise geheim

Tab. 3-2: Liste der Ausgangsvariablen

Die Variablenliste zeigt, daß einzelne Bereiche, z. B. Bevölkerungs- und Besteuerungsgrößen, sehr gut erfaßt werden durch die amtliche Statistik. Andererseits fehlen jedoch wichtige Bereiche oder sind nur rudimentär behandelt, so z. B. ökologische oder soziokulturelle Kenngrößen. Denkbar wären hier Merkmale, wie z. B. „Aufwand der Gemeinde für die Landschaftspflege“ und „Anzahl der eingetragenen Vereine“. Teilweise kann dieses Defizit durch „verwandte“ Variablen gemildert werden, z. B. im Falle der Ökologie durch Erfassung der Fremdenverkehrszahlen. Der Unschärfen der Untersuchung durch das Fehlen wichtiger Sektoren kommunaler Entwicklung sollte man sich dennoch bewußt sein.

### 3.3.2.2 Daten der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung

Der Bereich Zentrale Aufgaben der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung (BZA) stellte die erforderlichen Daten der Verfahren nach dem FlurbG zur Verfügung. Neben einer Verfahrensliste waren die bereitgestellten Übersichtsplots im M = 1 : 200 000 wichtige Arbeitsgrundlage zur Bestimmung des Strukturbezugs (s. Kap. 3.3.3).

### 3.3.2.2.1 Liste „Verzeichnis der Verfahren“

Aus dem Verfahrensverzeichnis, das in Listenform und auf Diskette gespeichert zur Verfügung stand, können für den Strukturbezug zwei relevante Informationen bezogen werden:

1. Art des Verfahrens nach dem FlurbG
2. Jahr der vorläufigen Besitzeinweisung

Die Verfahren wurden am Computer nach Verfahrensart und dem Jahr der vorläufigen Besitzeinweisung sortiert und über die Gemeindeschlüsselzahl mit den Daten des Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung verknüpft. Dadurch konnten die aus unterschiedlicher Quelle stammenden Daten gemeinsam analysiert werden, z. B. nach Häufigkeiten bzgl. dem Zeitpunkt der vorläufigen Besitzeinweisung, der Verfahrensart und der Gebietskategorie nach LEP BAYERN 1994.

### 3.3.2.2.2 Übersichtsplots

Der BZA stellte eigens für die Untersuchung Übersichtsplots im  $M = 1 : 200\,000$  zur Verfügung, auf denen alle vom Untersuchungszeitraum her relevanten Flurbereinigungsverfahren in Bayern flächenmäßig zu ersehen waren.

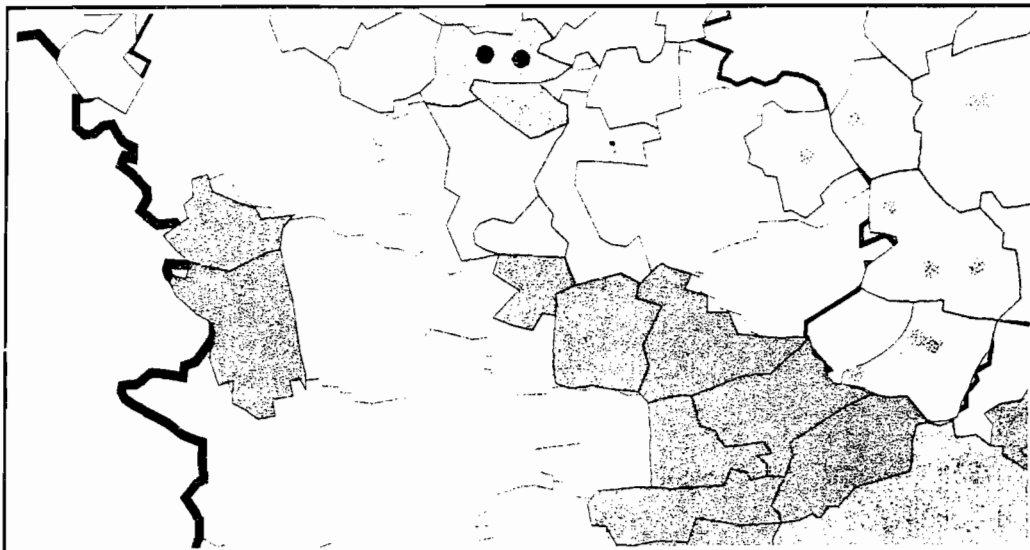


Abb. 3-7: Übersichtsplot  $M = 1 : 200\,000$  (Ausschnitt)

Die insgesamt acht Plots (s. Abb. 3-7) enthielten die Gemeinde-, Landkreis- und Regierungsbezirksgrenzen und den farbigen Aufdruck der flächenmäßigen Ausdehnung der Flurbereinigungsverfahren (alle Verfahrensarten) und dienten zur Erfassung des Bezugs „Gemeinde – Flurbereinigung“ (Kap. 3.3.3.1.2). Dabei wurden zur Vereinfachung die Verfahrensgebiete farblich unterschieden nach dem Jahr der vorläufigen Besitzeinweisung und zusammengefaßt in folgende Zeiträume:

- |           |            |
|-----------|------------|
| 1960–1971 | (braun),   |
| 1972–1984 | (gelb) und |
| ab 1985   | (lila).    |

Dorferneuerungsverfahren sind als Punkte in entsprechender, etwas stärkerer Farbe aus der Karte ersichtlich.



### 3.3.3 Datenaufbereitung: Erfassung des Strukturbezugs und Fallgruppenbildung

Abb. 3-8 veranschaulicht den Ablauf der Datenaufbereitung. Durch Bilden geeigneter Fallgruppen mit Hilfe des sog. Strukturbezugs werden die Daten zur weiteren analytischen Betrachtung vorbereitet. Das Kriterium „Vergleichbarkeit der Gruppen“ steht dabei im Vordergrund. Neben der Aufteilung in Gruppen von vergleichbarer Gemeindeanzahl sind hier auch die Datenwerte auf deren Verteilung in den Fallgruppen zu prüfen. Die Untersuchung der Variablen wird in Kap. 3.3.4 „Datenanalyse“ behandelt.

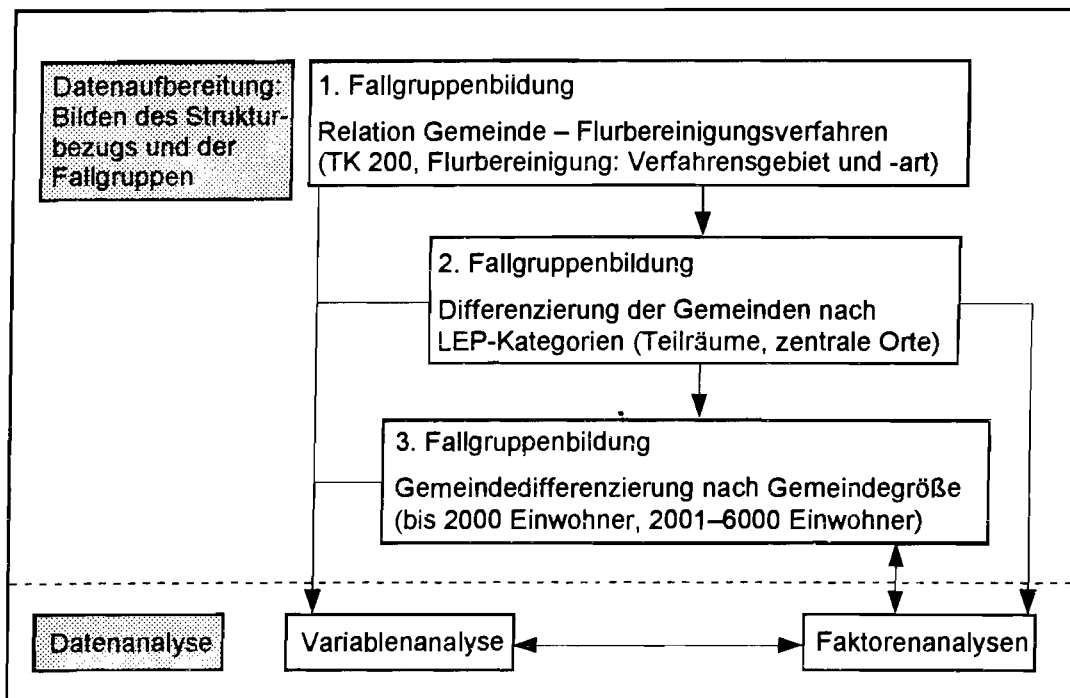


Abb. 3-8: Ablauf Datenaufbereitung

#### 3.3.3.1 Strukturbezug

##### 3.3.3.1.1 Zum Begriff des Strukturbezugs

Der Strukturbezug bildet in der Untersuchung das Bindeglied zwischen den einzelnen Gemeinden und den jeweils auf dem Gemeindegebiet stattgefundenen Verfahren zur Ländlichen Entwicklung. Er gibt das geschätzte Maß an, wie stark die Gemeinde mit Verfahren nach dem FlurbG überdeckt ist. Diese Differenzierung der Untersuchungsgemeinden ist erforderlich, um Fallgruppen mit unterschiedlich intensiven Einflüssen der Landentwicklung bilden zu können. Anhand nachstehender Fallstudie wurden die wesentlichen Kriterien zur Fallgruppenbildung der Gemeinden herausgearbeitet:

##### 1. Relation Gemeinde – Flurbereinigungsverfahren

Mit den Kriterien Art des Flurbereinigungsverfahrens, Verhältnis der Verfahrens- zur Gemeindefläche und Wirkungsbereich wird der Bezug der einzelnen Gemeinde zur Flurbereinigung für den abschließenden Vergleich der Gemeindegruppen hergestellt.

Die Breite der Verfahrenszielsetzung kommt indirekt in der Verfahrensart zum Ausdruck. Nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte konnten Regelverfahren einschließlich Dorferneuerung

nach § 1 FlurbG am stärksten zu einer kommunalen Entwicklung beitragen, ebenso Unternehmensflurbereinigungen und, wenngleich i. d. R. in schwächerer Ausprägung, Vereinfachte Verfahren nach § 86 FlurbG (§ 86 Abs. 1 vor FlurbG-Änderung 1994). Die weiteren Verfahrensarten nach dem FlurbG – Vereinfachtes Verfahren nach § 86 Abs. 3 FlurbG (alt), Beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren und Freiwilliger Landtausch – bleiben hingegen unberücksichtigt, weil hier in der Vergangenheit primär ein agrarischer Zweck verfolgt wurde.

## 2. Zentralörtliche Gliederung

Größere Veränderungen bezüglich Bevölkerungszahlen, Arbeitsplatzangebot, Infrastruktureinrichtungen etc. ergeben sich im ländlichen Raum bevorzugt in den zentralen Orten (LEP BAYERN, 1994, S. 253). Der Strukturbezug muß daher im Hinblick auf das Untersuchungsziel „Gemeindeentwicklung“ primär eine „zentralörtliche“ Orientierung aufweisen. In der Regel bestehen die politischen Gemeinden seit der Gebietsreform in den siebziger Jahren aus mehreren Ortschaften und einem (oder mehreren) zentralen Ort(en). In den ländlichen Gebieten sind diese zentralen Orte meist Kleinzentren, selten Unterzentren und nur in Ausnahmefällen Mittelzentren. Die zentralörtliche Funktion wird durch höhere Gewichtung der entsprechenden Gemeindeteile (Hauptorte) der politischen Gemeinde berücksichtigt.

## 3. Räumliche Lage

Die unterschiedlichen Teilräume des Staatsgebietes und damit auch die Gemeinden in den entsprechenden Teilräumen sind verschiedenartigen Entwicklungsdynamiken ausgesetzt. Zur Unterteilung wird auf die im LEP BAYERN (1994) dargestellte Gebietskategorien zurückgegriffen.

## 4. Größe der Gemeinden

Bedeutsam wirkt sich auch die Gemeindegröße aus. Eine Stadt mit z. B. 10 000 Einwohner überprägt eine kleinere Gemeinde mit z. B. 1 000 Einwohner durch den Niveauunterschied der Merkmalsgrößen. Als Differenzierungskriterium dient die Einwohnerzahl (Stand 1994).

## 5. Jahr der vorläufigen Besitzeinweisung

Schließlich wird eine Information erforderlich, die es gestattet, Gemeinden mit Bezug zu Flurbereinigungsverfahren im abschließenden Fallgruppenvergleich zeitlich einander zuzuordnen. Hierfür eignet sich das Jahr der vorläufigen Besitzeinweisung (s. Kap. 3.3.4.3). Ab diesem Zeitpunkt sind verstärkte Änderungen bezüglich der kommunalen Entwicklungsdynamik zu erwarten. Es werden zwar sowohl vor, z. B. durch Dorferneuerungsmaßnahmen oder durch den Vorausbau von Wirtschaftswegen, als auch nach diesem Zeitpunkt Planungen realisiert, z. B. der Restwegebau und ein Großteil der landschaftspflegerischen Maßnahmen. Die vorläufige Besitzeinweisung bildet aber gerade in Bezug zur Bodenordnung eine gute Möglichkeit, Dorferneuerung und Flurneuordnung sowie die verschiedenen Verfahren nach dem FlurbG aufeinander zu beziehen.

Das Jahr der Besitzeinweisung gewinnt damit wesentlichen Einfluß auf die Fragestellung der Untersuchung und wird bereits beim Strukturbezug berücksichtigt.

### **Fallstudie Bezug Gemeinde – Flurbereinigung:**

Abb. 3-9 zeigt als Ergebnis der Fallstudie die Einteilung der Gemeinden mit Bezug zur Flurbereinigung in vier Fallgruppen, wobei zwei Fallgruppen mit Hauptort (1 und 2), zwei ohne Hauptort (3 und 4) gebildet wurden. Die 5. Fallgruppe – Gemeinden ohne Bezug zu relevanten Verfahren nach dem FlurbG – bildet die Fallgruppe mit Bezug „0“.

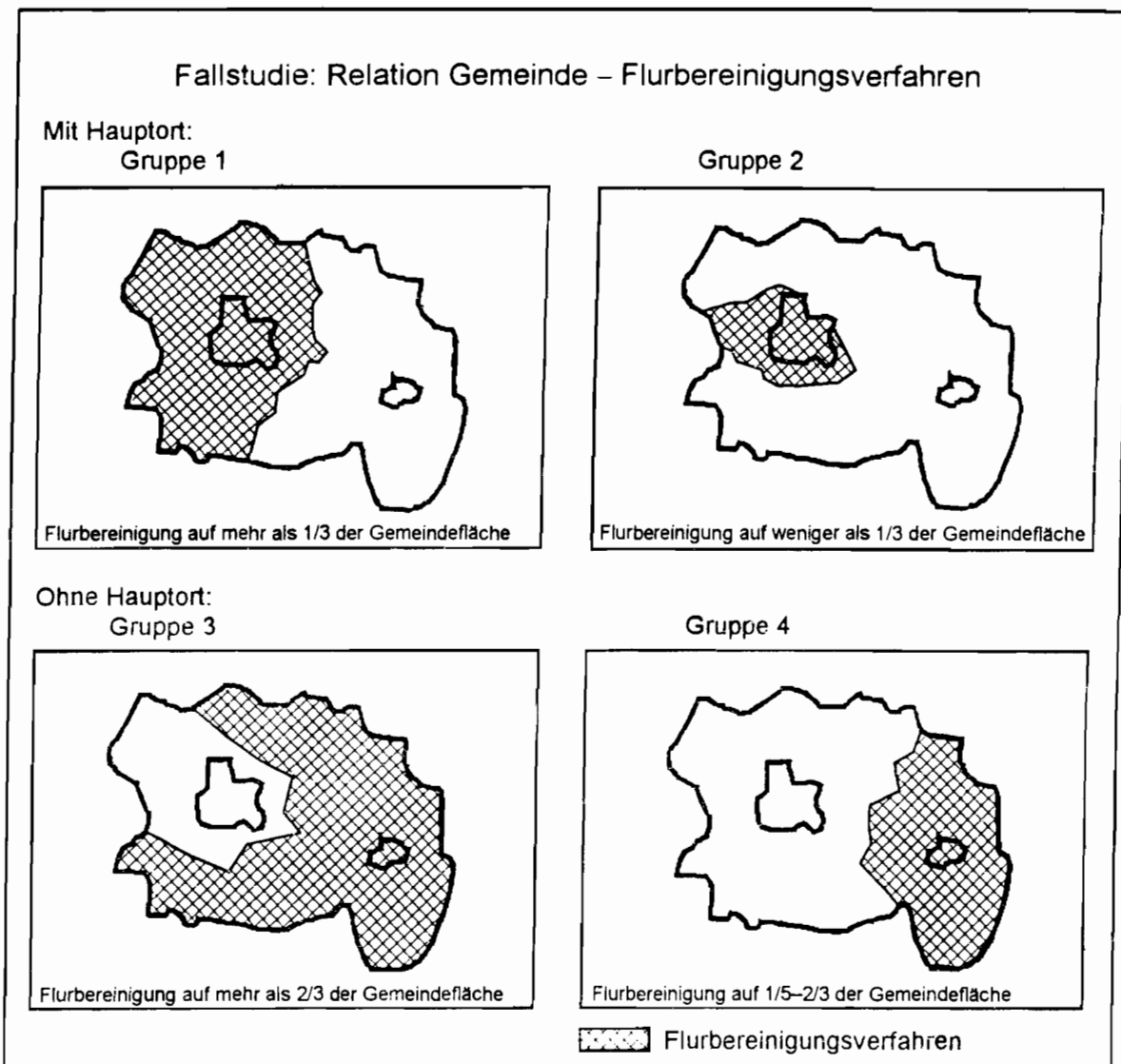


Abb. 3-9: Schematisierter Gemeindebezug zu relevanten Flurbereinigungsverfahren

### Definition der Fallgruppen:

**Gruppe 0** Gemeinden „ohne“ Flurbereinigung, das sind alle Gemeinden

- bei denen (noch) keine Flurbereinigung vorgesehen ist;
- mit vorläufiger Besitzeinweisung vor 1960 oder nach 1992;
- mit Verfahrensart\* Nr. 00, 3, und 5–8;
- mit Verfahrensart\* Nr. 1, 2 oder 4, falls Verfahren ohne Hauptort und mit flurbereinigter Gemeindefläche < 20 %;

#### \* Verfahrensarten nach FlurbG:

<p>Erfasst:</p> <p>1 Regelflurbereinigung (§§ 1 + 37)</p> <p>2 Vereinfachtes Flb.verfahren nach § 86 I</p> <p>4 Unternehmensflurbereinigung (§§ 87 I - 37)</p>	<p>Nicht erfasst:</p> <p>3 Vereinfachtes Flb.verfahren nach § 86 III</p> <p>5 BZV (§ 91 mit Beauftr. n. § 99 II)</p> <p>6 BZV (§ 91 ohne Beauftr. n. § 99 II)</p> <p>7 Bergwerksflurbereinigung (§ 90)</p> <p>8 Freiwilliger Landtausch (§§ 103 a ff)</p> <p>00 Verfahren nach nicht mehr gültigen Gesetzen</p>
--	---

**Gruppen 1–4**, das sind die Gemeinden mit Flurbereinigungsbezug, d. h.

- mit vorläufiger Besitzeinweisung zwischen 1960 und 1992;
- mit Verfahrensart\* Nr. 1, 2 oder 4, falls Verfahren mit Hauptort oder mit flurbereinigter Gemeindefläche > 20 %.

Die Gruppen 1–4 sind bestimmt durch

**Gruppe 1**, das sind Gemeinden mit Flurbereinigung

- auf mehr als 1/3 der Gemeindefläche einschließlich Hauptort

**Gruppe 2**, das sind Gemeinden mit Flurbereinigung

- auf weniger als 1/3 der Gemeindefläche einschließlich Hauptort

**Gruppe 3**, das sind Gemeinden mit Flurbereinigung

- auf mehr als 2/3 der Gemeindefläche ohne Hauptort

**Gruppe 4**, das sind Gemeinden mit Flurbereinigung

- auf weniger als 2/3, aber mehr als 1/5 der Gemeindefläche ohne Hauptort

Anmerkung:

Bei unterschiedlichen Jahren der vorläufigen Besitzeinweisung in Teilen einer Gemeinde sowie bei unterschiedlichen Verfahrensarten und Verfahrensflächen wird eine Gewichtung nach den jeweiligen Anteilen vorgenommen.

Als zusätzliche Option werden die Gemeinden mit Flurbereinigungsbezug zusätzlich noch unterschieden nach dem Jahr der vorläufigen Besitzeinweisung durch Einteilung in Untergruppen:

- wobei
- Untergruppe A** vorläufige Besitzeinweisung zwischen 1960 und 1971,
  - Untergruppe B** Besitzeinweisung zwischen 1972 und 1984 und
  - Untergruppe C** Besitzeinweisung zwischen 1985 und 1992 bedeutet.

### **3.3.3.1.2 Erfassung des Bezugs „Gemeinde – Flurbereinigung“**

Durch die diffizilen Entscheidungskriterien zur Ermittlung des Strukturbezugs konnte dieser arbeitsintensive Vorgang nicht automatisiert werden. Die manuelle Bearbeitung erfolgte mit Hilfe der Karten „Übersichtsplot“ (vgl. Kap. 3.3.2.2.2) und der Topographischen Übersichtskarte von Bayern (TÜK 200 mit Verwaltungsgrenzen des BAYER. LANDESVERMESSUNGSAMTES), jeweils im Maßstab 1 : 200 000. Diese Karten wurden über einem Leuchttisch aufeinander gelegt und eingepaßt, so daß die für den Strukturbezug notwendigen Informationen – Gemeindegrenzen, Ortschaften, flurbereinigte Flächen u. a. – auf einen Blick eruiert werden konnten. Der so gewonnene Bezug wurde als zusätzliches Merkmal in die Gemeindedatenmatrix eingebracht.

### **3.3.3.1.3 Ermittlung der Gebietskategorien und zentralen Orte nach LEP BAYERN 1994**

Die unterschiedlichen Raumkategorien – Verdichtungsraum und ländlicher Raum und deren Teilräume – und damit auch die in den entsprechenden Teilräumen liegenden Gemeinden sind unterschiedlichen Dynamiken und Entwicklungen ausgesetzt. Analog verhält es sich mit der zentralörtlichen Funktion der zu untersuchenden Gemeinden. Die Vergleichbarkeit der Fälle muß gewährleistet sein, so daß auf Unterscheidung nach diesen Kriterien nicht verzichtet werden kann (vgl. Kap. 3.3.1).

Hierzu wird auf die Informationen des LEP BAYERN (1994) zurückgegriffen und sowohl die zentralörtliche als auch die Gebietszuordnung sämtlicher bayerischer Gemeinden übernommen und mit entsprechenden Kennzahlen zur weiteren Bearbeitung versehen. Durch die gemeinsamen Schlüsselzahlen konnte der Vorgang teilweise automatisiert werden.

### 3.3.3.2 Ergebnisse der Datenaufbereitung

#### 3.3.3.2.1 Relation Gemeinde – Flurbereinigungsverfahren

Die in Kap. 3.3.3.1 erläuterte Beziehung der Gemeinden zu den Verfahren der Ländlichen Entwicklung wurde bayernweit nach der in Kap. 3.3.3.1.2 beschriebenen Vorgehensweise erarbeitet. Die Anzahl der Gemeinden pro Fallgruppe ist aus Tab. 3-3 ersichtlich.

**Folgerung:**

Es zeigt sich, daß die weitere Betrachtung der Fallgruppen mit Bezug 2 und 3 aller drei Zeiträume der vorläufigen Besitzeinweisung nicht sinnvoll ist. Die Fallanzahl dieser Gruppen ist für signifikante Aussagen zu gering. Der vorgesehene Vergleich der Fallgruppen durch Mittelwertbildung kann bei einer derart geringen Anzahl von Gemeinden schon durch einzelne „extreme“ Gemeinden in der Fallgruppe in seiner Aussage stark verfälscht werden. Schließlich tritt der Unterschied zwischen den verbleibenden Fallgruppen ohne bzw. mit Strukturbezug 1 deutlicher zutage, denn die Gemeinden der Fallgruppen 2 und 3 bilden neben der Fallgruppe 4 eine Art fließenden Übergang zwischen den Gemeinden mit starkem Bezug zu den Verfahren der Ländlichen Entwicklung und denjenigen ohne Bezug.

Vorläufige Besitzeinweisung in den Jahren	Bezug*) Gemeinde – Flurbereinigung	Bayern gesamt		Ländlicher Raum	
		Anzahl Gemeinden	%	Anzahl Gemeinden	%
—	0	1114	54	917	52
1960 – 1971	1	250	12	209	12
	2	12	1	12	1
	3	8	0	7	0
	4	137	7	117	7
1972 – 1984	1	266	13	239	14
	2	12	1	10	0
	3	12	1	11	1
	4	92	4	92	5
1985 – 1992	1	111	5	101	6
	2	3	0	3	0
	3	6	0	4	0
	4	33	2	29	2
Summe:		2056	100	1751	100

\*) Fallgruppen:    Bezug 0 : ohne Bezug zu Flurbereinigungsverfahren  
                           1 : starker Bezug einschließlich Hauptort  
                           2 : geringer Bezug einschließlich Hauptort  
                           3 : starker Bezug ohne Hauptort  
                           4 : geringer Bezug ohne Hauptort

Tab. 3-3: Bezug der bayerischen Gemeinden zur Flurbereinigung

#### 3.3.3.2.2 LEP-Kategorisierung

Die Einteilung der Gemeinden nach den Gebietskategorien des LEP BAYERN (1994) ergibt das in Tab. 3-4 dargestellte Verteilungsbild.

**Folgerung:**

Von den insgesamt 2056 bayerischen Gemeinden entfallen 1751 auf den ländlichen Raum. Von den 305 im Verdichtungsraum verbleibenden Gemeinden sind 197 ohne Bezug zu Flurbereinigungsverfahren. Die noch verbleibenden 108 Gemeinden mit entsprechendem Bezug verteilen sich auf 12 verschiedene Bezugskategorien (drei Epochen der vorläufigen Besitzeinweisung multipliziert mit der Anzahl der Fallgruppen mit Bezug zur Flurbereinigung) bzw. 6 unter Berücksichtigung der in Kap. 3.3.3.2.1 getroffenen Einschränkung auf zwei Gemeindefallgruppen mit Flurbereinigung und über einen Zeitraum von insgesamt 33 Jahren. Es entstehen ebenfalls Fallgruppen mit einer zu geringen Gemeindeanzahl. Daraus erwächst eine weitere **wichtige Einschränkung**. Die Datenanalyse hat sich auf die Betrachtung von **Gemeinden im ländlichen Raum** zu beschränken.

Schließlich wird eine zweite Reduzierung erforderlich, um die notwendige Vergleichbarkeit gewährleisten zu können. Tab. 3-4 zeigt in den verschiedenen ländlichen Teilräumen deutliche Inhomogenitäten zwischen der Anzahl der Gemeinden mit bzw. ohne Bezug zur Ländlichen Entwicklung. Aus diesem Grund ist eine Begrenzung der Untersuchung auf Teilräume des

ländlichen Raumes veranlaßt, nämlich auf den „allgemeinen ländlichen Raum“ und auf den „allgemeinen ländlichen Raum, dessen Entwicklung nachhaltig gestärkt werden soll“.

Gebietskategorie (Oberbegriff)	Gebietskategorie (Teilräume mit Definition der „Mischkategorien“)	Kenn- zahl	Gde.- Anz.	%
Verdichtungsraum		1	305	14,83 %
Ländlicher Raum		2	1751	85,17 %
		Summe:	2056	100,00 %
davon:				
Verdichtungsraum	Stadt- und Umlandbereich im Verdichtungsraum	110	172	8,37 %
	Äußere Verdichtungszone	120	133	6,47 %
Ländlicher Raum	Allgemeiner ländlicher Raum	210	331	16,10 %
	Stadt- und Umlandbereich im ländlichen Raum	220	70	3,40 %
	Ländlicher Teilraum im Umfeld der großen Verdichtungsräume	230	253	12,31 %
	Stadt- und Umlandbereich im ländl. Raum im Umfeld der großen Verdichtungsräume (223 = 220 + 230)	223	14	0,68 %
	Ländlicher Teilraum, dessen Entwicklung nachhaltig gestärkt werden soll	240	923	44,89 %
	Stadt- u. Umlandbereich im ländl. Raum, dessen Entwicklung nachhaltig gestärkt werden soll (224 = 220 + 240)	224	59	2,87 %
	Alpengebiet	250	39	1,90 %
	Stadt- u. Umlandbereich im ländl. Raum im Alpengebiet (225 = 220 + 250)	225	7	0,34 %
	Ländl. Teilraum im Umfeld der großen Verdichtungsräume im Alpengebiet (235 = 230 + 250)	235	42	2,04 %
	Ländl. Teilraum, dessen Entwicklung nachhaltig gestärkt werden soll, im Alpengebiet (245 = 240 + 250)	245	10	0,49 %
	Stadt- und Umlandbereich im ländl. Raum im Umfeld der großen Verdichtungsräume, im Alpengebiet (253 = 223 + 250 = 220 + 230 + 250)	253	3	0,15 %
	Summe:		2056	100,00 %

Tab. 3-4: Einteilung der Gemeinden nach LEP-Gebietskategorien (LEP BAYERN, 1994)

Folgende Gemeinden bleiben daher bei den weiteren Analysen aus Gründen der Vergleichbarkeit und der begrenzten Fallanzahl unberücksichtigt:

- Kreisfreie Städte (meist Oberzentren bzw. LEP-Gebietskategorie Stadtbereich im Verdichtungsraum)
- Sonstige Oberzentren und „Mögliche Oberzentren“
- Mittelzentren und „Mögliche Mittelzentren“
- Gemeinden im „Stadt- und Umlandbereich“ und in der „Äußeren Verdichtungszone der Verdichtungsräume“

Abb. 3-10 zeigt die Gebiete, in denen die untersuchten Gemeinden liegen sowie die Gebiete, auf die wegen der ungeeigneten Datengrundlage in der anschließenden Faktorenanalyse verzichtet wurde. Die für die Faktorenanalysen verbleibenden Gemeinden nehmen dabei einen Bereich von ca. 2/3 der Fläche Bayerns ein.

Um bei der Betrachtung der Abb. 3-10 einem falschen Schluß vorzubeugen, sei folgendes deutlich gesagt. Die als „Gebiete mit ungeeigneter Datenbasis“ gekennzeichneten Flächen besagen, daß die Anzahl der Gemeinden mit Bezug zur Flurbereinigung für vorliegende Untersuchung als zu gering erachtet wurde. Das heißt aber nicht, daß in diesen Bereichen die Flurbereinigung ohne Wirkungen auf die Gemeindeentwicklung ist. Diese wird lediglich nicht analysiert. Die von diesen räumlichen Lagen betroffenen Gemeinden können aufgrund ihrer unterschiedlichen Entwicklungskräfte auch nicht zusammen mit Gemeinden benachbarter oder anderer Teilräume untersucht werden

ohne die Untersuchungsergebnisse in Frage zu stellen (vgl. Kap. 3.3.1). Daher wird im weiteren Verlauf der Untersuchung auf sie verzichtet.

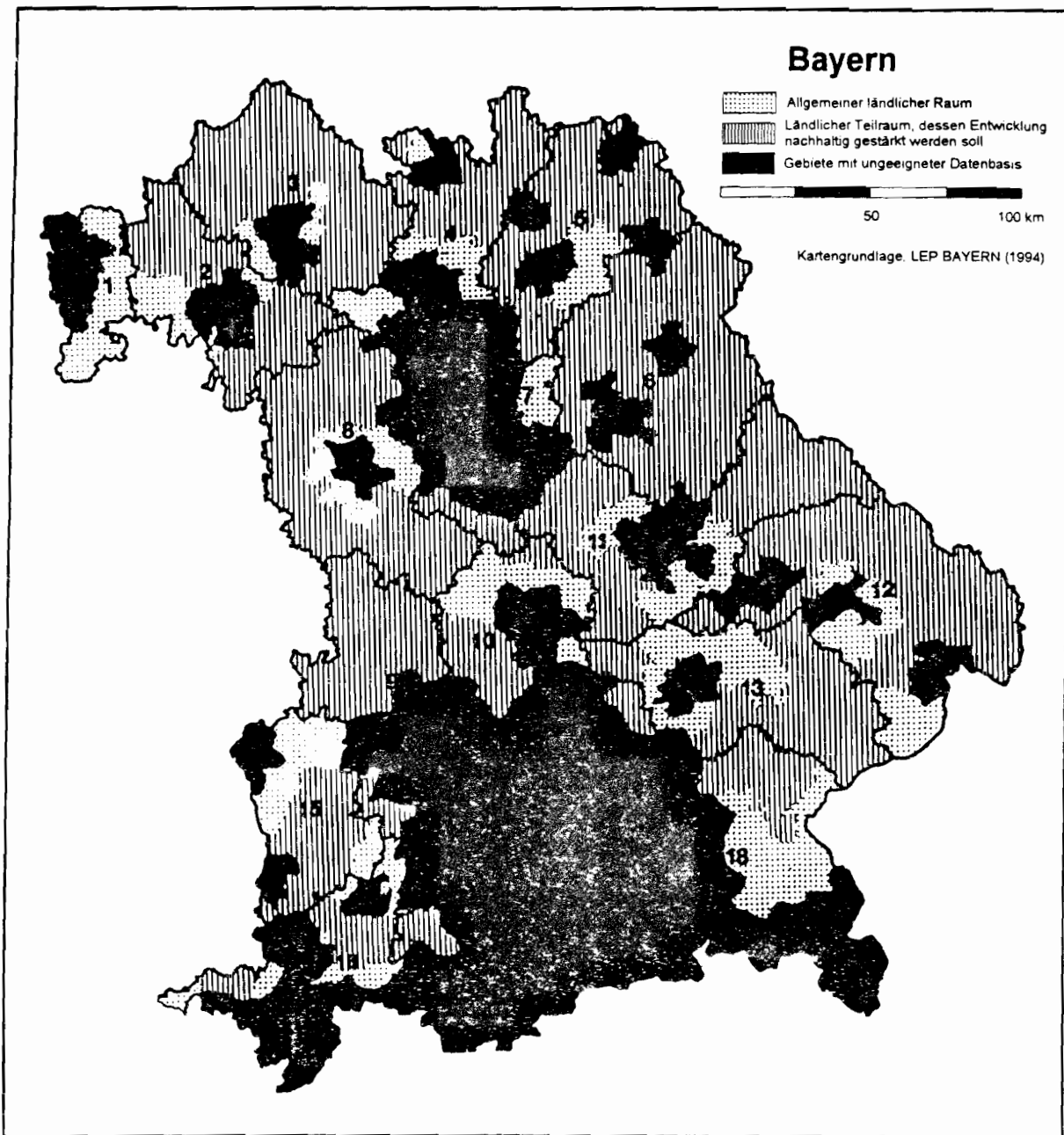


Abb. 3-10: Untersuchungsgebiet

### 3.3.3.2.3 Einteilung nach Gemeindegröße

Die erste faktorenanalytische Behandlung der Fragestellung brachte die Erkenntnis, daß die kommunale Entwicklung stark positiv mit der Größe der Gemeinden korreliert. Große einwohnerstarke Gemeinden mit ihren entsprechend großen Datenwerten für alle betrachteten Merkmale beeinflussten die faktorenanalytischen Resultate so stark, daß der Strukturbezug und damit die Fallgruppenunterscheidung der Gemeinden durch den Maßstabsunterschied der Daten zweitrangig wurde. Damit wurden die Voruntersuchungen bestätigt, daß auf die Vergleichbarkeit der Fallgruppen und Homogenität der Daten größter Wert zu legen ist, natürlich auch mit der Einschränkung, den eventuellen Unterschied der Gemeindefallgruppen ebenfalls zu „nivellieren“. Die genannte Abhängigkeit kann mit einer Unterteilung nach Einwohnerzahl der Gemeinden minimiert werden. Die endgültige Begrenzung der Größenkategorien erfolgte nach Häufigkeitsbetrachtung der Gemeinden bzgl. Einwohnerzahl und Strukturbezug. Eine ausgewogene Verteilung ergibt sich bei folgender Aufteilung (Tab. 3-5):

Einteilung nach Gemeindegröße			Gemeindegruppengliederung		
Einwohner	Gemeindeanzahl	Prozent v. H.	Einwohner	Gemeindeanzahl	Prozent v. H.
100 – 1000	157	8 %			
1001 – 2000	638	31 %	100 – 2000	795	48 %
2001 – 3000	355	17 %			
3001 – 4000	244	12 %			
4001 – 5000	154	7 %			
5001 – 6000	102	5 %	2001 – 6000	855	52 %
> 6000	406	20 %			
Summe	2056	100 %		1650	100 %

Tab. 3-5: Einteilung der Gemeinden nach Einwohnerzahl (Stand: 1994) und Gemeindegruppengliederung

Insgesamt 80 % der bayerischen Gemeinden haben bis zu 6000 Einwohner, wobei fast die Hälfte maximal 2000 Einwohner zählen. Damit ist eine geeignete Untergliederung gefunden. Die Gemeinden mit mehr als 6000 Einwohner wurden nicht weiter untersucht, da sie sich sowohl in Bezug auf ihre Einwohnergröße als auch in ihrer räumlichen Lage in den Teilräumen Bayerns äußerst heterogen zusammensetzen.

Unter den in Tab.3-5 genannten 1650 Gemeinden mit max. 6000 Einwohner befinden sich noch vier im Alpengebiet liegende Gemeinden, die zusammen als „Mittelzentrum“ fungieren und wegen dieser zentralörtlichen Eigenschaft aus der weiteren Untersuchung genommen wurden. Damit sind für weitere Differenzierungen 1646 Gemeinden übriggeblieben.

### 3.3.3.3 Zusammenfassende Darstellung der Gemeindeauswahl

Die in Kap. 3.3.3.2 erwähnten 1646 bayerischen Gemeinden mit maximal 6000 Einwohner (Stand 1994; ohne Mittelzentren) werden nachfolgend entsprechend den Erkenntnissen der Kap. 3.3.3.2.1 (Relation Gemeinde – Flurbereinigung) und 3.3.3.2.2 (LEP-Gebietskategorien) bewertet und eine Auswahl für die weitere datenanalytische Bearbeitung getroffen.

#### 3.3.3.3.1 Gemeindeauswahl durch Bezug zur Flurbereinigung

In Tab. 3-6 ist der Bezug für die insgesamt 1646 bayerischen Gemeinden mit max. 6000 Einwohner aufgelistet.

Wegen geringer Gemeindeanzahl in den Fallgruppen 2 und 3 wurden die davon betroffenen Gemeinden aus der weiteren Untersuchung genommen. Dies hat eine Reduzierung der Gemeindezahl um 43 auf 1603 zur Folge.



Vorläufige Besitzzeineinweisung	Bezug <sup>*)</sup> Gemeinde – Flurbereinigung	Anzahl Gemeinden bis 6000 Einwohner	%	Auswahl	%
–	0	826	50,18 %	826	51,53 %
1960 – 1971	1	230	13,97 %	230	14,35 %
	2	11	0,67 %		
	3	8	0,49 %		
	4	103	6,26 %	103	6,43 %
1972 – 1984	1	244	14,82 %	244	15,22 %
	2	9	0,55 %		
	3	8	0,49 %		
	4	71	4,31 %	71	4,43 %
1985 – 1992	1	100	6,08 %	100	6,24 %
	2	3	0,18 %		
	3	4	0,24 %		
	4	29	1,76 %	29	1,81 %
	Summe	1646	100,00 %	1603	100,00 %

<sup>\*)</sup> Fallgruppen:      Bezug 0 : ohne Bezug zu Flurbereinigungsverfahren  
 1 : starker Bezug einschließlich Hauptort  
 2 : geringer Bezug einschließlich Hauptort  
 3 : starker Bezug ohne Hauptort  
 4 : geringer Bezug ohne Hauptort

Tab. 3-6: Zusammenstellung: Bezug zur Flurbereinigung für die Gemeinden bis 6000 Einwohner

### 3.3.3.3.2 Gemeindeauswahl durch LEP-Gebietseinteilung

In Tab. 3-7 sind die nach der in Kap. 3.3.3.3.1 vorgenommenen Reduzierung übriggebliebenen Gemeinden nach ihrer Zugehörigkeit zu den LEP-Gebietskategorien zusammengestellt. Für die nachfolgende Datenanalyse wurden die Teilräume 210 (Allgemeiner ländlicher Raum) und 240 (Ländlicher Raum, dessen Entwicklung nachhaltig gestärkt werden soll) ausgewählt. Auf die Einbeziehung des Teilraums 230 (Ländlicher Teilraum im Umfeld der großen Verdichtungsräume) wurde verzichtet, da die Einflüsse aus den Verdichtungsräumen überwiegen und die Einflüsse der Ländlichen Entwicklung so stark überlagern, daß diese nicht eigenständig quantifizierbar sind.

LEP-Gebiets-kategorie (Kennzahlen s. Tab. 3-4)	Anzahl der Gemeinden unter 6000 Einwohner	%	davon 100–2000 Einwohner	%	2001–6000 Einwohner	%
110	66	4,12%	7	0,90%	59	7,18%
120	100	6,24%	29	3,71%	71	8,64%
210	285	17,78%	140	17,93%	145	17,64%
220	46	2,87%	13	1,66%	33	4,01%
223	8	0,50%	1	0,13%	7	0,85%
224	44	2,74%	20	2,56%	24	2,92%
225	5	0,31%	0	0,00%	5	0,61%
230	209	13,04%	97	12,42%	112	13,63%
235	29	1,81%	10	1,28%	19	2,31%
240	774	48,28%	448	57,36%	326	39,66%
245	8	0,50%	4	0,51%	4	0,49%
250	27	1,68%	12	1,54%	15	1,82%
253	2	0,12%	0	0,00%	2	0,24%
Summe	1603	100,00%	781	100,00%	822	100,00%
Summe 210, 240	1059	100,00%	588	55,52%	471	44,48%

Tab. 3-7: Zusammenstellung der LEP-Gebietskategorien für alle Gemeinden bis 6000 Einwohner

Die anschließende Variablenuntersuchung ergab für drei Gemeinden extreme Datenwerte, so daß diese ebenfalls aus der weiteren Untersuchung genommen wurden (s. Kap. 3.3.4.1).

### 3.3.3.3 Endgültige Gemeindeauswahl für die Faktorenanalyse

Die endgültige Auswahl der faktorenanalytisch weiter untersuchten Gemeinden reduziert sich nach den Differenzierungen „Bezug zu Flurbereinigungsverfahren“, „LEP-Kategorisierung“ („zentralörtliche“ und „gebietskategorische Typisierung“) sowie durch die Beschränkung auf max. 6000 Einwohner (Stand: 1994) auf 1056 Gemeinden, davon 586 Gemeinden mit 100–2000 (286 mit und 300 ohne Flurbereinigung) und 470 Gemeinden mit 2001–6000 Einwohner (211 mit und 259 ohne Flurbereinigung).

Die Datenanalyse gliedert sich in drei Schritte. Zuerst wird das Datenmaterial durch ein geeignetes Verfahren auf Extremwerte überprüft, wobei die Gemeinden mit entsprechenden Daten aus Vergleichbarkeitsgründen eliminiert und eine endgültige Auswahl der Gemeinden und deren Merkmale für die weitere faktorenanalytische Betrachtung getroffen werden.

### 3.3.4 Datenanalyse

Anschließend werden für jedes Jahr des Untersuchungszeitraumes Faktorenanalysen berechnet, um in einem abschließenden Schritt die Fallgruppen anhand der geschätzten Faktorwerte einer Mittelwertbetrachtung zu unterziehen. Der Ablauf der Datenanalyse ist in AAbb.3-11 skizziert.

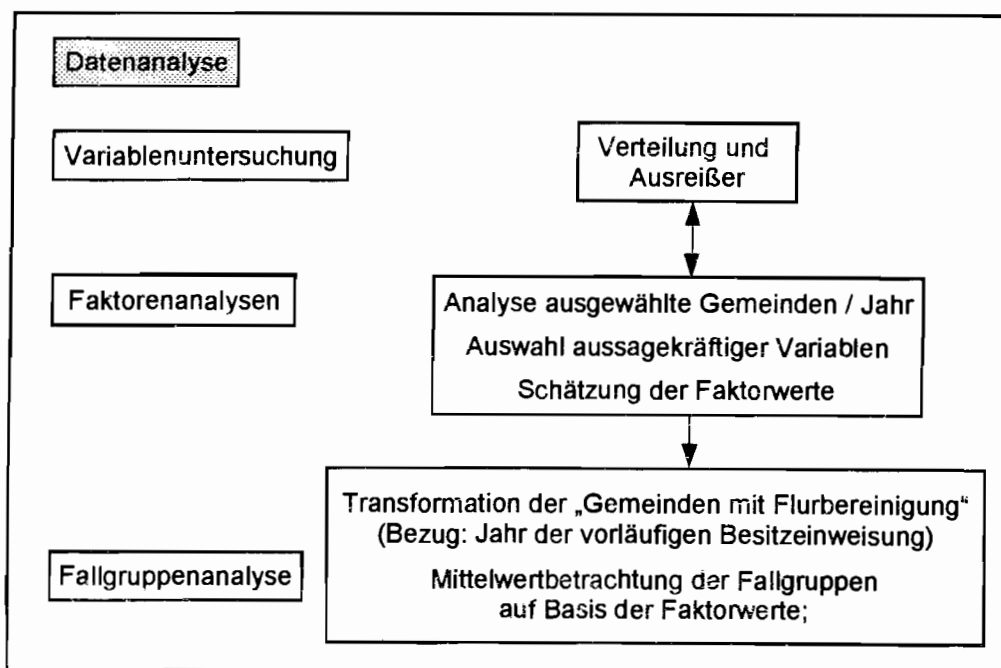


Abb. 3-11: Schematischer Ablauf der Datenanalyse

### 3.3.4.1 Untersuchung der Variablen – Ausreißertest

Neben der Vergleichbarkeit der Gemeinden muß auch die Homogenität ihrer Merkmale gegeben sein (vgl. Kap. 3.3.1.2). Zu der in Kap. 3.3.3 vorgenommenen Differenzierung der Gemeinden zur Eingliederung in geeignete vergleichbare Fallgruppen kommt daher zusätzlich noch die Analyse der Gemeindemerkmale auf Ausreißer und Extremwerte, ehe die Faktorenanalysen berechnet werden können. Die Merkmalsgröße „Einwohnerzahl“ wurde bereits in Kap. 3.3.3.2.3 einer Betrachtung unterzogen und diente zur Eingruppierung der untersuchten Gemeinden nach ihrer Einwohnergröße.

Vor dem Berechnungsblock „Faktorenanalysen“ müssen die Variablen daher noch auf ihre Verwendbarkeit getestet und eventuelle Rückschlüsse auf die Merkmalsträger „Gemeinden“ gezogen werden.

Die erste genauere Sichtung zeigte bereits die in Kap. 3.3.2.1 genannten Probleme: Modifizierung der Merkmaldefinition, wesentliche Änderung der Merkmalbasis durch Gemeindereformen und das Problem der „missing values“. Die verschiedenen Vorläufe der Faktorenanalyse zeigten Gemeindemerkmale auf, die zur Gesamtaussage kaum beitragen und die anschließende Interpretation erschweren. Schließlich wurden die verbleibenden „Kernvariablen“ auf ihre Aussagekraft hin betrachtet und ähnliche Merkmale auf eine Variable reduziert, um keine Übergewichtung einer Variablengruppe zu erzeugen (z. B. Anzahl der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe, landwirtschaftliche Betriebe – Größeneinteilung: Betriebe bis 2 ha, von 2–5 ha, von 5–10 ha, von 10–15 ha, etc. ==> Beschränkung auf eine einzige Merkmalgröße: Anzahl der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe). Schließlich wurde bei der Auswahl der „Kernvariablen“ (s. Kap. 3.3.4.2.1) Wert auf die Aussagekraft der Merkmale gelegt.

Die übriggebliebenen 41 Variablen (vgl. Kap. 3.3.2.1) wurden daraufhin untersucht, ob Merkmalgrößen einzelner Gemeinden Ausreißer bilden oder gar extreme Werte annehmen. Dazu wurden die Merkmale der Untersuchungsgemeinden mit dem **Boxplot-Verfahren** auf ihre Verteilung hin überprüft. „Boxplots bieten eine schnelle Übersicht über die Verteilung von Werten und sind insbesondere geeignet, die Verteilung mehrerer Gruppen miteinander zu vergleichen“ (BROSIUS/BROSIUS, 1995, S. 655 ff). Die Aussagen einer Boxplot-Graphik sind aus Abb. 3-12 zu entnehmen.

Die sog. Box kennzeichnet den Bereich von 50 % der mittleren Werte. Der Abstand zwischen dem 25 %-Perzentil und dem 75 %-Perzentil wird Boxhöhe genannt. Als Ausreißer werden Werte mit einem Abstand vom 25 %-Perzentil nach unten bzw. vom 75 %-Perzentil nach oben zwischen dem 1,5fachen und dem 3fachen der Boxhöhe bezeichnet. Der Abstand der sog. Extremwerte beträgt mehr als das 3fache.

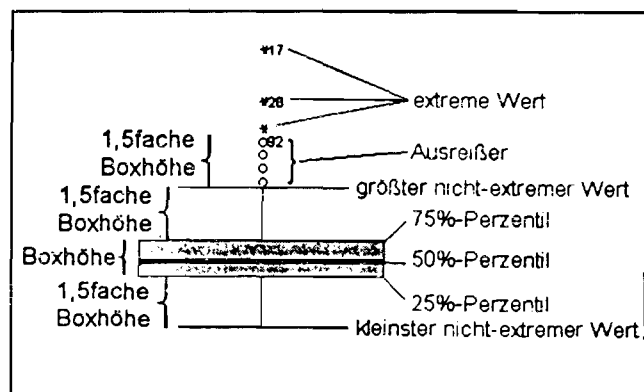


Abb. 3-12: Boxplot: Erklärung der Symbole  
(Quelle: BROSIUS/BROSIUS, 1995, S. 656)

Als Ergebnis dieses Variablen-tests mußten insgesamt drei Gemeinden wegen extremen Verhaltens ihrer Merkmalgrößen aus der Untersuchung genommen werden.

Einzelne Ausreißer können hingegen als weniger gravierend betrachtet werden. Die durch diese Werte behafteten Gemeinden wurden weiterhin in der Untersuchung belassen.

### 3.3.4.2 Faktorenanalytische Auswertung

Der faktorenanalytische Teil der Untersuchung wurde in mehreren Berechnungsstufen durchgeführt, um die wesentlichen Merkmale für eine kommunale Entwicklung zu erhalten. Auswirkungen der vorbereitenden Faktorenanalysen wurden bereits im Kap. 3.3.3.2.3 (Fallgruppenbildung nach Gemeindegröße) genannt. Die Erkenntnis, daß die Gemeindegröße bei der Differenzierung in Fallgruppen zu berücksichtigen ist, war das wichtigste Ergebnis dieser ersten Berechnungen.

Die faktorenanalytischen Berechnungen wurden mit jeweils nachgeschalteter Variablenuntersuchung und -beurteilung durchgeführt. Die verbleibenden Variablen („Kernvariablen“) wurden in einem letzten Berechnungsschritt einer abschließenden Faktorenanalyse unterzogen (eine Faktorenanalyse jährlich von 1974–1992, jeweils für die Gemeinden bis 2000 und von 2001–6000 Einwohner, insgesamt also 38).

Der generelle Ablauf einer Faktorenanalyse ist aus der in Kap. 3.2.1.2 dargestellten Abb. 3-2 zu ersehen. Die Faktorenanalysen wurden am PC mit dem Statistik-Programmpaket SPSS für Windows (Version 6.1.3) berechnet.

#### 3.3.4.2.1 Berechnung der Korrelationsmatrix – Eignung der Ausgangsdaten und Auswahl der Kernvariablen

Die Korrelationsmatrix wurde pro Jahr und Gemeindegruppe dem BARTLETT-Test und dem KAISER-MEYER-OLKIN-Kriterium (KMO-Test) unterzogen. Die Ergebnisse dieser Tests der Korrelationsmatrizen auf Eignung für die weitere faktorenanalytische Untersuchung sind aus Tab. 3-8 ersichtlich.

Gemeindegröße	100–2000 Einwohner			2001–6000 Einwohner		
	KMO-Test	Bartlett-Test		KMO-Test	Bartlett-Test	
	MSA-Wert	Wert	Signifikanz	MSA-Wert	Wert	Signifikanz
Mittelwert 1974–1992	0,7490	3185,0	0,0000	0,8147	3974,4	0,0000
Maximum	0,7753	3357,9	0,0000	0,8375	4115,8	0,0000
Minimum	0,7297	3028,9	0,0000	0,7921	3764,1	0,0000

Tab. 3-8: Test auf Eignung der Korrelationsmatrizen

#### Beurteilung

KMO-Kriterium:

Für  $MSA \geq 0,7$  ergibt sich ein „ziemlich guter“ Wert für das KMO-Kriterium, für Werte über  $\geq 0,8$  wäre das Ergebnis „verdienstvoll“ zu nennen (vgl. Tab. 3-1).

Bartlett-Test (Test of Sphericity):

Der Testwert von über 3000 bei einem Signifikanzniveau von 0,0000 bestätigt die Nullhypothese, daß die Variablen der Erhebungsgesamtheit mit der größtmöglichen Wahrscheinlichkeit von 100 % unkorreliert sind.

#### Fazit

Die Korrelationsmatrizen können aus der Betrachtung der o. g. Testkriterien für die Faktorenanalyse als geeignet angesehen werden, d. h., daß die weitere faktorenanalytische Betrachtung der Fragestellung sinnvolle Ergebnisse liefern kann.

#### Variablen mit geringer Korrelation

Mit Hilfe der Auswahlkriterien „Korrelationsmatrix“ und „Tests nach BARTLETT und KAISER-MEYER-OLKIN“ (vgl. Kap. 3.2.2.2) wurden in den Faktorenanalysen die Variablen geprüft und ausgewählt. Merkmale, die nur geringfügig mit anderen korrelieren, bilden i. d. R. eigene Faktoren und erschweren die Interpretation des gesuchten komplexen Sachverhalts. Sie wurden daher

ebenfalls in der abschließenden faktorenanalytischen Betrachtung nicht weiter berücksichtigt.

Anhand der genannten Variablenbetrachtungen kann entschieden werden, welche Gemeindemerkmale schließlich sinnvoll in die faktorenanalytische Auswertung einfließen sollen. Von den ursprünglich ca. 220 erwogenen, den 66 in die nähere Auswahl genommenen und den 41 in den vorbereitenden Faktorenanalysen verwendeten Merkmalen verblieben nach den Variablenuntersuchungen (Kap. 3.3.4.1) und den vorgenannten Betrachtungen letztlich die in Tab. 3-9 dargestellten 10 Variablen, im weiteren als **Kernvariablen** bezeichnet, für die abschließenden Faktorenanalysen.

Variable	SPSS-Kurzform	Erhebung
Bevölkerung insgesamt/Wohnbevölkerung	bev	1960 – 1994
Geburten	geburt	1960 – 1993
Zuzüge	zuzug	1960 – 1993
Land- und forstwirtschaftliche Betriebe ab 0,5 ha	lfwbet	1974 – 1992
Gemeindesteueraufkommen Grundsteuer A	grunda	1970 – 1994
Gemeindesteueraufkommen Grundsteuer B	grundb	1970 – 1994
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	einkst	1970 – 1994
Gemeindesteueraufkommen	gemst	1970 – 1994
Baufertigstellung insgesamt (Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden insgesamt)	wohbau	1968 – 1994
Zahl der Umsatzsteuerpflichtigen	umsatz	1972 – 1992

Tab. 3-9: Liste der endgültigen Merkmale (Kernvariablen)

### 3.3.4.2.2 Bestimmung der Kommunalitäten, Kommunalitätenproblem

In Bezug auf vorliegende Fragestellung kommt zur Lösung des Kommunalitätenproblems das Verfahren der Hauptkomponentenanalyse zur Anwendung (vgl. hierzu Kap. 3.2.2.3).

### 3.3.4.2.3 Faktorenproblem und Faktorextraktion

Das Faktorenproblem besteht im Finden einer möglichst minimalen, aber dennoch optimal die Ausgangsdaten reproduzierenden Anzahl von Faktoren. Zur Extraktion der Faktoren bedient man sich entsprechender Verfahren. Die bekanntesten und üblichen Extraktionsverfahren sind der Scree-Test und das KAISER-Kriterium (Kap. 3.2.2.4). Die jeweils gemittelten minimalen und maximalen Eigenwerte der Faktoren aus den 19 Faktorenanalysen der zwei Gemeindegruppen sind in Tab. 3-10 aufgelistet. Bei Betrachtung der Eigenwerte wird deutlich, daß sich die Unterschiede des Eigenwertbetrages in engen Grenzen bewegen.

Faktor	Gemeinden 100–2000 Einwohner			Gemeinden 2001–6000 Einwohner		
	Mittel	Minimum	Maximum	Mittel	Minimum	Maximum
1	4,25	4,13	4,43	5,35	5,17	5,53
2	1,75	1,68	1,81	1,62	1,55	1,74
3	0,98	0,86	1,08	0,86	0,77	0,96
4	0,83	0,75	0,88	0,67	0,59	0,77
5	0,63	0,58	0,72	0,51	0,42	0,59
6	0,54	0,48	0,60	0,37	0,32	0,41
7	0,42	0,36	0,46	0,29	0,25	0,32
8	0,30	0,27	0,33	0,18	0,15	0,21
9	0,23	0,22	0,27	0,12	0,10	0,15
10	0,07	0,06	0,08	0,03	0,03	0,04

Tab. 3-10: Eigenwerte der Faktoren

Zur Extraktion der Faktoren wurden die entsprechenden Mittelwerte in Abb. 3-13 angetragen.

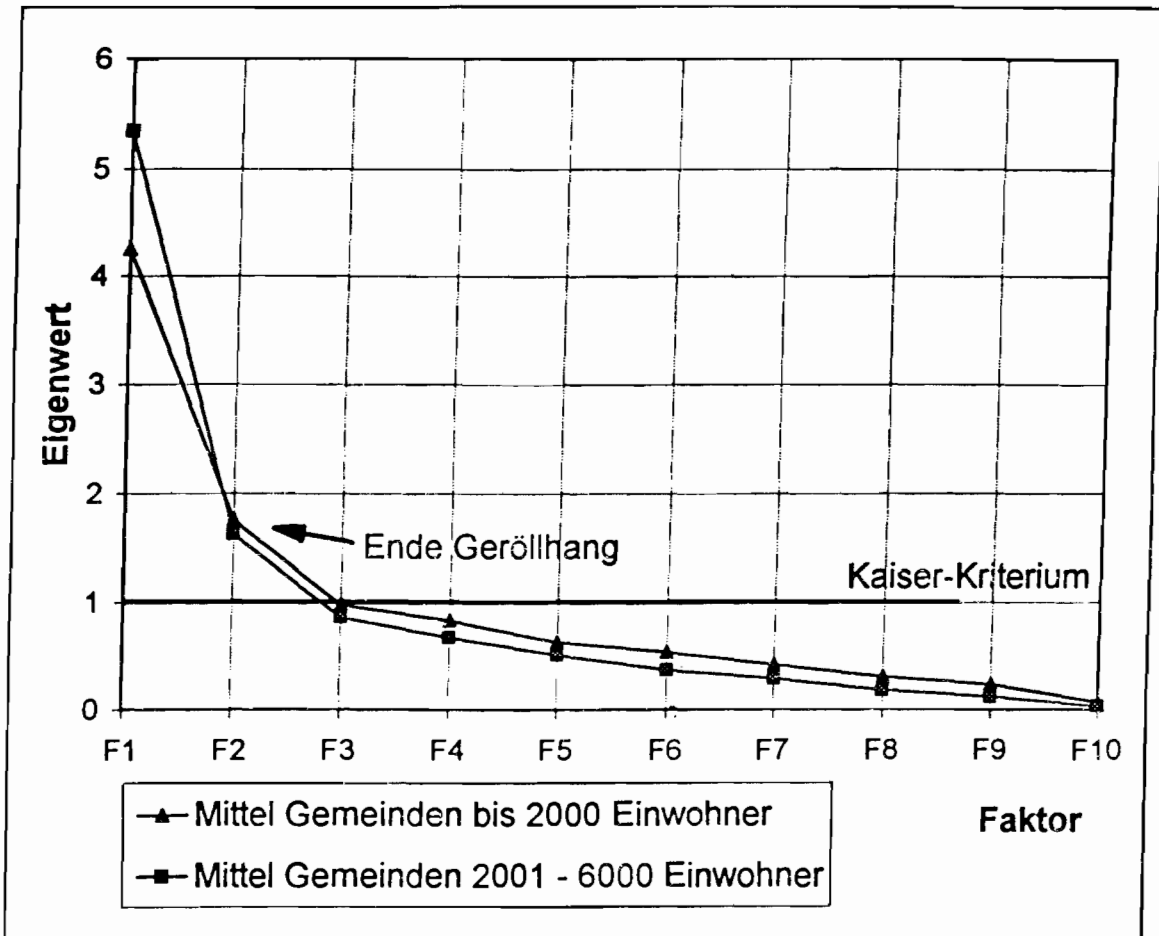


Abb. 3-13: Faktorextraktion: Scree-Test und KAISER-Kriterium

Scree-Test und KAISER-Kriterium liefern zwei Faktoren, wobei bei der Gruppe der kleineren Gemeinden nach dem KAISER-Kriterium die Auswahl eines dritten Faktors vereinzelt gerade noch möglich wäre, im Mittel aber nicht mehr sinnvoll erscheint. Der erste Faktor erklärt 42 % der Merkmalsdaten, der zweite 18 %. Ein dritter Faktor würde noch weitere knappe 10 % beisteuern. Dies entspricht aber bereits einer etwas geringeren Aussagekraft, als eine einzelne Variable zu geben vermag. Daher wurde auf die Extraktion eines dritten Faktors verzichtet und zweifaktorielle Lösungen gerechnet.

Bei den Gemeinden bis 2000 Einwohner können die zwei extrahierten Faktoren insgesamt 60 % der Dateninformationen der 10 Kernvariablen reproduzieren.

Bei den großen Gemeinden von 2001–6000 Einwohner liefert die Extraktion noch deutlichere Ergebnisse. Hier ist nur die Auswahl zweier Faktoren wirklich sinnvoll, da der Abstand zum 3. Faktor bereits sehr groß wird. Der 1. Faktor erklärt 54 % der Variableninformation, der 2. weitere 16 %, das sind bereits 70 % der Vorabinformation der Ausgangsdaten.

### 3.3.4.2.4 Rotation und Interpretation der Faktoren

Durch eine optimale Drehung der Faktorladungsmatrix werden die Faktor-Beziehungen eindeutiger und die Faktorinterpretation erleichtert. Die Faktorladungsmatrix wurde durch die Varimax-Methode in eine Einfachstruktur überführt.

Zur Interpretation der Faktoren ist der Absolutbetrag der Faktorladung bestimmend, wobei von hohen Ladungen ab einer Ladungshöhe von 0,5 gesprochen wird und besonders Werte  $> 0,8$  den jeweiligen Faktor prägen (vgl. Abb. 3-14 und 3-15).

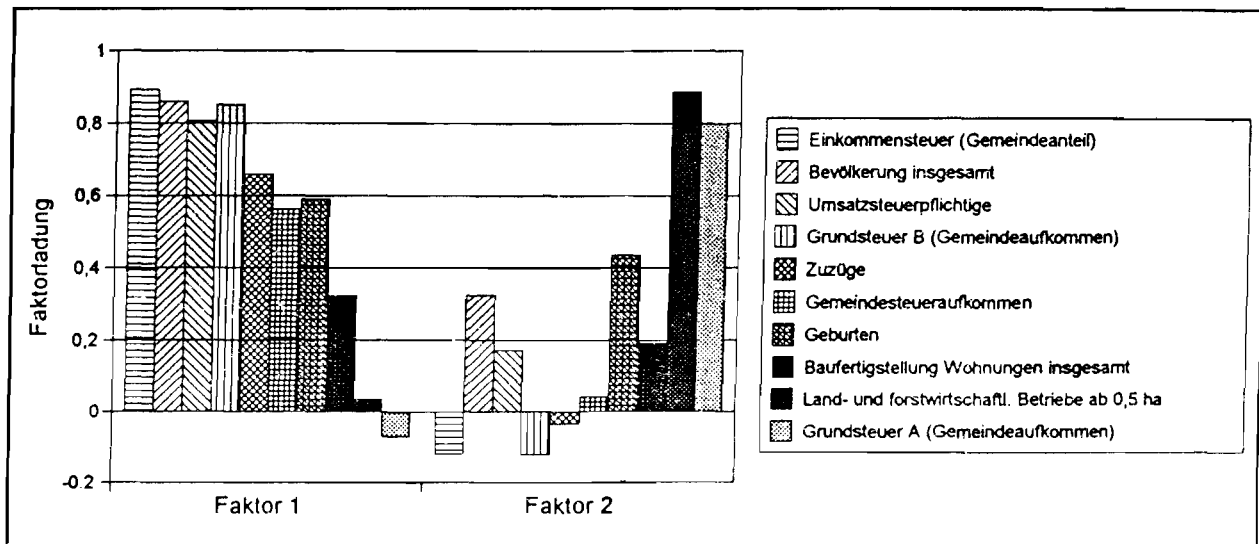


Abb. 3-14: Faktorinterpretation: Gemeinden bis 2000 Einwohner: Mittelwerte der Faktorladungen

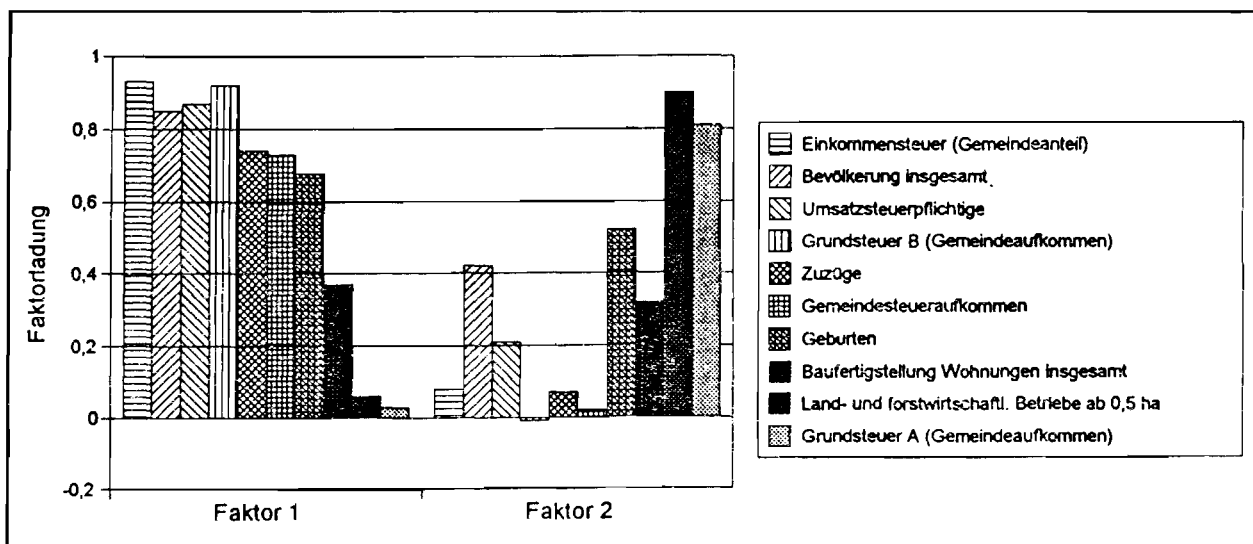


Abb. 3-15: Faktorinterpretation: Gemeinden von 2001 bis 6000 Einwohner: Mittelwerte der Faktorladungen

### Fazit

Der Vergleich der Abb. 3-14 und 3-15 zeigt, daß bei beiden Gemeindetypen die Faktorladungen der zwei extrahierten Faktoren durch die gleichen Variablen bestimmt werden.

**Faktor 1** wird von insgesamt 7 hochladenden Kernvariablen geprägt. Im einzelnen sind dies die drei voneinander verschiedenen Bevölkerungsgrößen „Bevölkerung insgesamt“, „Geburten“ und „Zuzüge“, die drei Steuergrößen „Einkommenssteuer“, „Grundsteuer B“ und das „Gemeindesteueraufkommen insgesamt“ sowie die Erwerbsgruppe der „Umsatzsteuerpflichtigen“. Die restlichen drei Kernvariablen fallen mit Faktorladungswerten  $< 0,4$  deutlich unter die Schranke von 0,5. Durch die insgesamt heterogene Zusammensetzung des Faktors 1 kann dieser als „kommunaler Entwicklungsfaktor allgemeiner Art“ interpretiert werden.

**Faktor 2** wird lediglich von zwei Kernvariablen deutlich geprägt, wobei beide land- und forstwirtschaftliche Kenngrößen sind. Diese homogene Zusammensetzung läßt ihn als „land- und forstwirtschaftlichen Faktor der Gemeinde“ deuten.

Daraus lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

Es sind zwei die Entwicklung der Gemeinden prägende Faktoren, ein dominierender „allgemeiner Entwicklungsfaktor“, der bei Betrachtung der jeweiligen Eigenwerte den zweiten „land- und forstwirtschaftlichen Faktor“ bei den kleinen Gemeinden bis 2000 Einwohner um mehr als das Doppelte überragt und bei den größeren Gemeinden bis 6000 Einwohner gar um mehr als das Dreifache. Dennoch ist der land- und forstwirtschaftliche Anteil an der Gemeindeentwicklung der untersuchten Gemeinden so einflußreich, daß er einen zweiten, eigenen Faktor ausbilden kann. Für diesen zweiten Faktor gilt eine wichtige Beschränkung. Die Untersuchung wurde auf die Fragestellung nach dem Einfluß der Flurbereinigung auf die Gemeindeentwicklung ausgerichtet, die entsprechend eingrenzt und nur bedingt Aussagen über die Wirkung der Flurbereinigung auf die Land- und Forstwirtschaft bzw. über den agrarwirtschaftlichen Einfluß auf die Gemeindeentwicklung zuläßt. Aus diesem Grund wurde der zweite Faktor und dessen Faktorwerte als Ausprägungen der einzelnen Gemeinden nicht weiter untersucht.

### 3.3.4.2.5 Struktur der Faktorladungen

Die Homogenität der Faktorladungen ist Voraussetzung für die Betrachtung eines Faktors als „Super-“ bzw. Hintergrundvariable über einen längeren Zeitraum mit Faktorwerten aus den unabhängig voneinander berechneten Faktorenanalysen (vgl. Kap. 3.2.1.4). Abb. 3–16 und 3–17 zeigen die Werte der Faktorladungen je Variable über den Untersuchungszeitraum von 19 Jahren, getrennt nach den Gemeinden bis 2000 Einwohner bzw. von 2001–6000 Einwohner.

#### Beurteilung

Bei Betrachtung der Abb. 3–16 und 3–17 fällt die Konstanz gerade der prägenden hohen Faktorladungen auf. Die jährlichen Änderungen der Faktorladungen bewegen sich in einem akzeptierbaren Rahmen. Durch die gegebene Homogenität der Faktorladungen über den Untersuchungszeitraum wird ersichtlich, daß die Faktoren aus den jährlich unabhängig voneinander berechneten Faktorenanalysen denselben Sachverhalt messen. Die Faktoren bilden also eine geeignete Ausgangsbasis für weitere Analysen und gestatten daher eine weitere Analyse der Faktorwerte. Diese Faktorwerte stellen die Ausprägungen der Faktoren auf die einzelnen Gemeinden dar. Analog gemessenen Merkmalen können diese während der faktorenanalytischen Berechnungen für jede Gemeinde geschätzten Faktorwerte über einen längeren Zeitraum miteinander verglichen werden, um eine zeitliche Entwicklung der Werte aufzuzeigen. In Verbindung mit der vorgenommenen Standardisierung der Ausgangsdaten zur Berechnung der jährlichen Faktorenanalysen (vgl. Kap. 3.2.2.1) wird für jedes Jahr eine sehr einheitliche und über die Jahre miteinander vergleichbare Datenbasis geschaffen, die auch eine sachgerechte Datentransformation und Mittelwertbildung zuläßt.



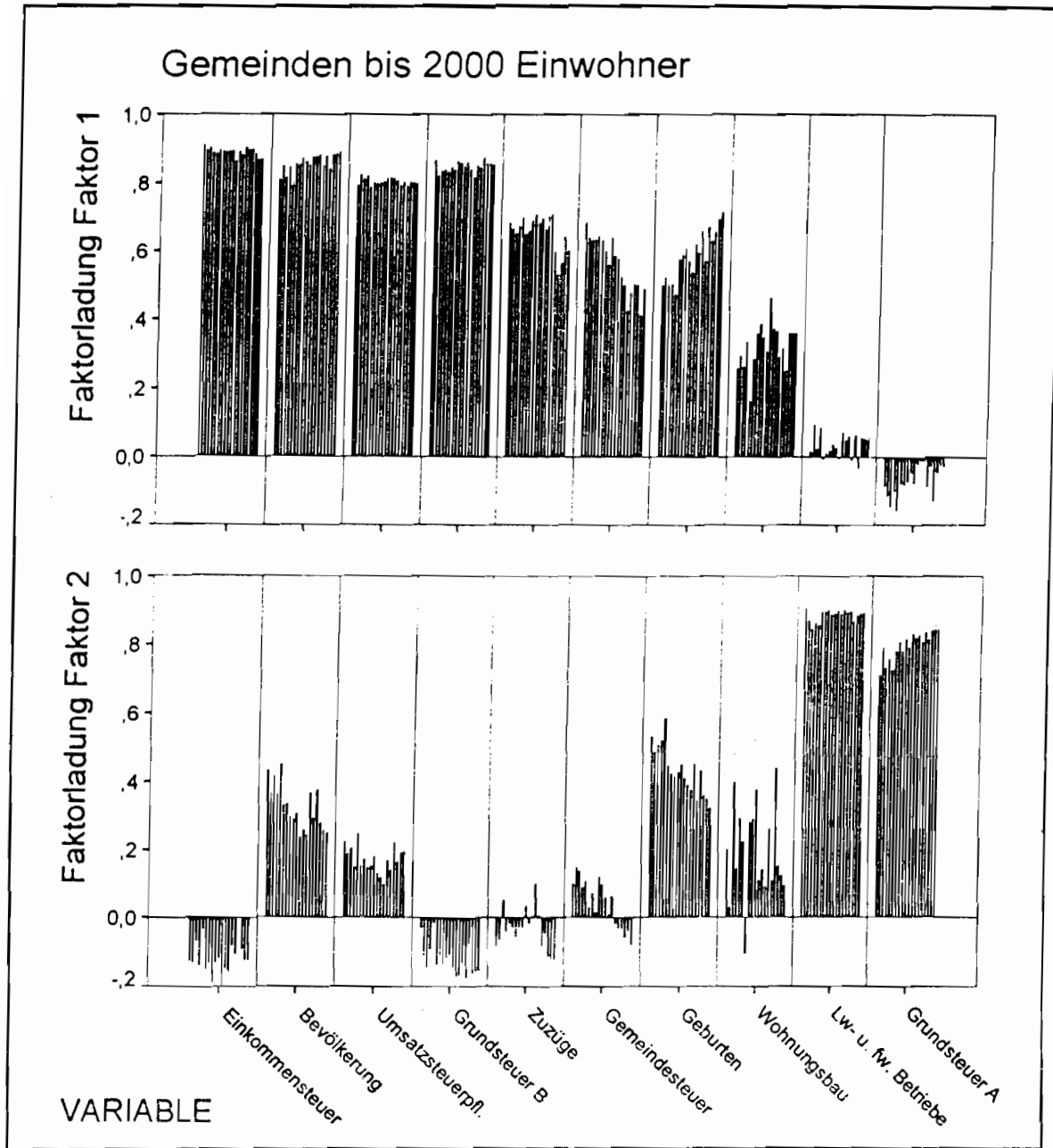


Abb. 3-16: Faktorladungen für Faktor 1 und Faktor 2 der Gemeinden bis 2000 Einwohner für die Jahre 1974–1992. Jeder Balken zeigt die Faktorladung eines Jahres.

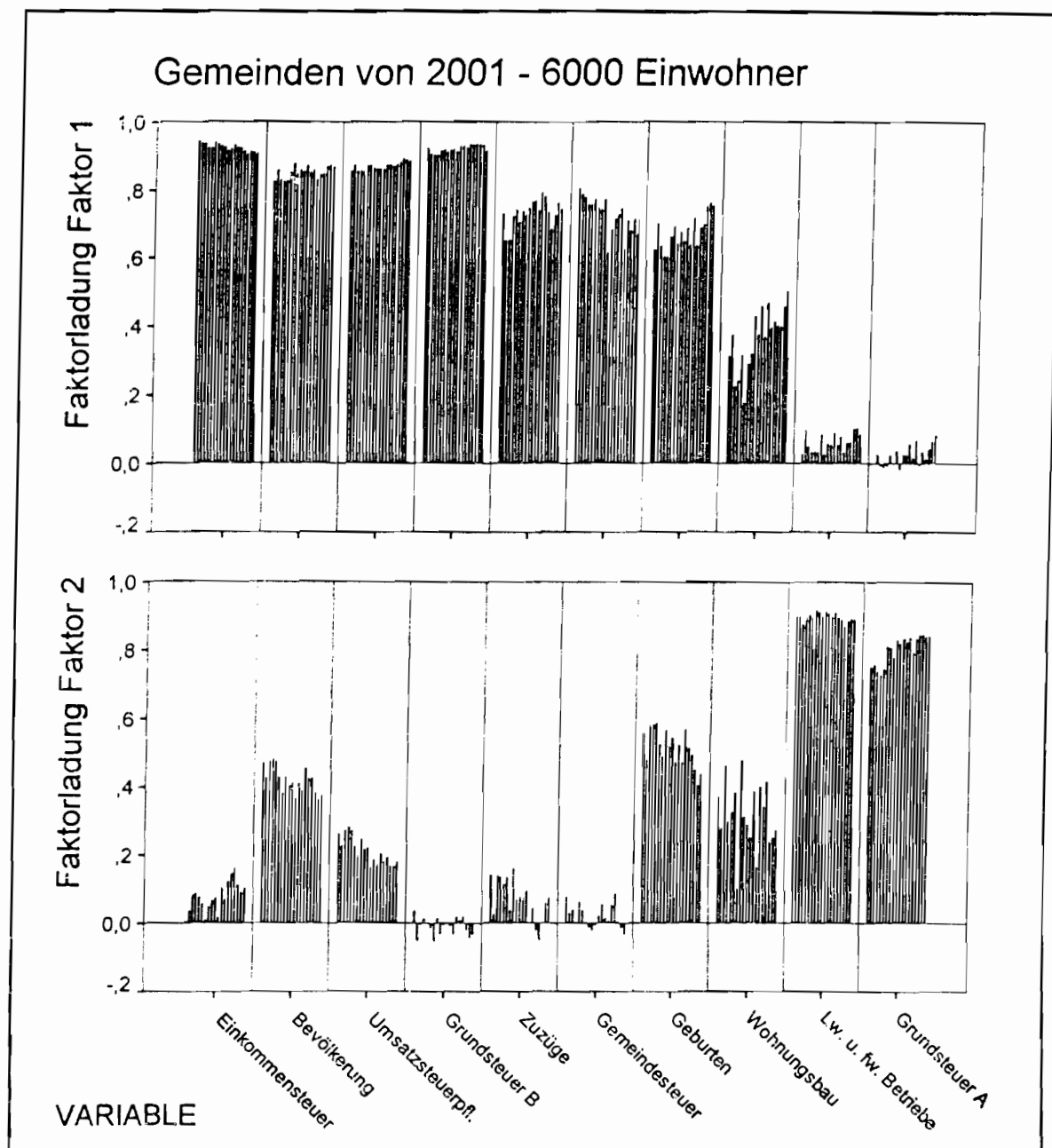


Abb. 3-17: Faktorladungen für Faktor 1 und Faktor 2 der Gemeinden von 2001–6000 Einwohner für die Jahre 1974–1992. Jeder Balken zeigt die Faktorladung eines Jahres.

### 3.3.4.2.6 Schätzung der Faktorwerte

Bei der gegebenen Homogenität der Faktorladungen über den Untersuchungszeitraum ist eine Schätzung der Faktorwerte sinnvoll. Damit erhält man für jede der 1056 untersuchten Gemeinden und pro Jahr der Untersuchung von 1974–1992 die Ausprägung einer neuen „Supervariablen“, die für weitere Analysezwecke herangezogen werden kann. Die Schätzung der Faktorwerte erfolgt durch Regressionsanalyse (vgl. BACKHAUS et al., 1996, S. 233).

### 3.3.4.3 Verbindung Strukturbezug – Faktorwerte

Die Ergebnisse der Faktorenanalysen werden zum Abschluß der Datenanalyse mit den Resultaten des Strukturbezugs verknüpft und einer gewichteten Mittelwertbetrachtung unterzogen.

Ablauf:

1. Transformation der Gemeinden mit Strukturbezug auf ein Bezugsjahr
2. Mittelwertbildung nach Fallgruppen
3. Vergleich der Fallgruppen

#### 3.3.4.3.1 Bezugsjahr: Vorläufige Besitzeinweisung

Mit dem Jahr der vorläufigen Besitzeinweisung wird für die Gemeinden mit Flurbereinigung die Beziehung zu den Gemeinden ohne Strukturbezug für die abschließende Gegenüberstellung hergestellt (vgl. Kap. 3.1.4.1).

„Die Beteiligten können in den Besitz der neuen Grundstücke vorläufig eingewiesen werden ...“ (§ 65 Abs. 1 FlurbG). Diese Bestimmung des FlurbG ermöglicht die beschleunigte Inbesitznahme der Abfindungsgrundstücke durch den Beteiligten, um Nachteile, wie z. B. Durchschneidungen durch Vorausbau und Bau gemeinschaftlicher und öffentlicher Anlagen, so schnell wie möglich zu beseitigen (vgl. SEEHUSEN, 1997, § 65 RdNr. 1). Ab diesem Zeitpunkt können die künftigen Eigentumsflächen und damit die Vorteile der neuen Ordnung genutzt werden. Es ist daher zu erwarten, daß in den Gemeinden mit Bezug zu den Verfahren der Ländlichen Entwicklung ab dem Datum der vorläufigen Besitzeinweisung ein Entwicklungsschub einsetzt (vgl. Kap. 3.3.3.1).

In der vorliegenden Untersuchung ist die relativ geringe Anzahl von vorläufigen Besitzeinweisungen pro Jahr (s. Abb. 3-18) und damit die geringe Anzahl von Gemeinden mit Strukturbezug pro Jahr problematisch. Deshalb werden als weitere Schritte eine Transformation und Mittelwertbildung vorgenommen.

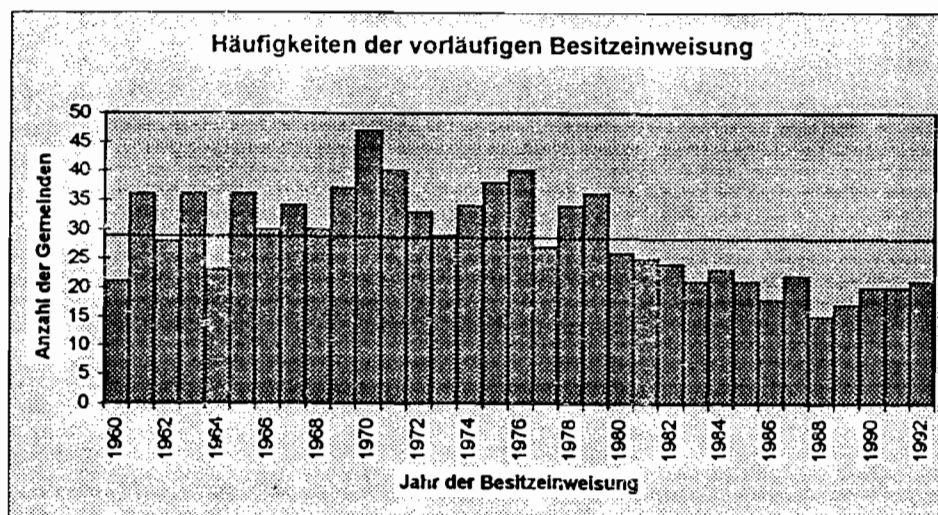


Abb. 3-18: Anzahl der relevanten Verfahren pro Jahr der Besitzeinweisung

### 3.3.4.3.2 Transformation

Die Anzahl der Verfahren, die pro Jahr zur vorläufigen Besitzeinweisung gelangen, ist für eine jährliche Gruppierung aus statistischer Sicht bereits sehr gering (durchschnittliche Fallanzahl: 28,5 vorläufige Besitzeinweisungen pro Jahr; vgl. Abb. 3-18). Die zusätzlich erforderlichen Unterscheidungen nach Bezug der Gemeinden zur Flurbereinigung, nach den Gebietskategorien sowie der zentralörtlichen Bedeutung der Gemeinden, verringern die Fallanzahl pro Jahr noch einmal beträchtlich auf eine durchschnittliche Fallanzahl  $< 10$  vorläufige Besitzeinweisungen pro Jahr. Schließlich hätte der Vergleich der Fallgruppen anhand eines Graphen mit Gemeinden ohne Bezug zu Flurbereinigungsverfahren und den 19 (Jahres-) Kurven der Gemeinden mit starkem Bezug (bzw. einem Vielfachen davon, wegen der insgesamt vier Bezugsklassen der Gemeinden zur Flurbereinigung), zu erfolgen. Daraus wird erkennbar, daß zur gesicherten Beantwortung der Fragestellung ein Zusammenfassen von Verfahren mehrerer Jahrgänge „vorläufiger Besitzeinweisung“ erforderlich ist, um eine aussagekräftige Gemeindezahl mit Strukturbezug zu erhalten. Dieses Zusammenfassen entspricht einer zeitlichen Transformation der Gemeindefeatures, je nach gewähltem Modell, auf ein oder mehrere „Bezugsjahre“ (= Jahr bzw. Jahre der vorläufigen Besitzeinweisung).

Zwei Transformationsmodelle kommen aus praktischen Gründen in Betracht (vgl. Abb. 3-19):

1. Alle Fälle (Gemeinden) werden auf Grundlage des Jahres der vorläufigen Besitzeinweisung auf ein Bezugsjahr transformiert (Modell 1).

Vorteile: einfach zu handhaben, große Fallanzahl!

Nachteil: starke zeitliche Verschiebung einzelner Fälle notwendig!

2. Einige Bezugsjahre, auf denen jeweils mehrere Jahre der vorläufigen Besitzeinweisung zusammengefaßt werden (Modell 2), z. B. Zusammenziehung der Besitzeinweisungsjahre 1972–1975 auf Bezugsjahr 1974; 1976–1979 auf 1978; 1980–1983 auf 1982 usw., so daß jeweils eine gerade noch ausreichende Anzahl von Gemeinden in den einzelnen Fallgruppen gefunden werden kann.

Vorteile: geringere zeitliche Verschiebung erforderlich, mittelfristige externe Einflüsse mit geringerer Auswirkung!

Nachteile: geringere Fallanzahl, damit geringere Signifikanz der Aussage; hoher Rechenaufwand!

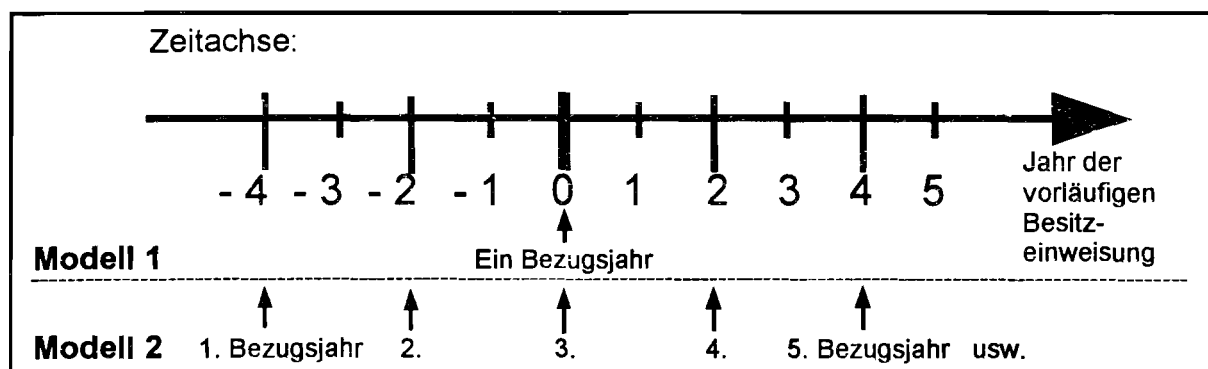


Abb. 3-19: Transformationsmodelle zur Zusammenfassung von Gemeinden mit Bezug zur Flurbereinigung auf Grundlage des Jahres der „vorläufigen Besitzeinweisung“

Die Aussagekraft der Untersuchung gewinnt durch eine hohe Fallanzahl. Für die weitere Untersuchung wurde daher das Modell 1 ausgewählt. Eine weitere Untersuchungsreihe auf Grundlage des 2. Modells diente zur Verprobung der ermittelten Ergebnisse. Dazu wurden im 2jährigen Turnus Faktorenanalysen gerechnet.

Abb. 3-20 zeigt anhand von vier Extrembeispielen ①, ②, ③ und ④ das Transformationsmodell 1 und die daraus erwachsenden Konsequenzen für die anschließende Mittelwertbildung.

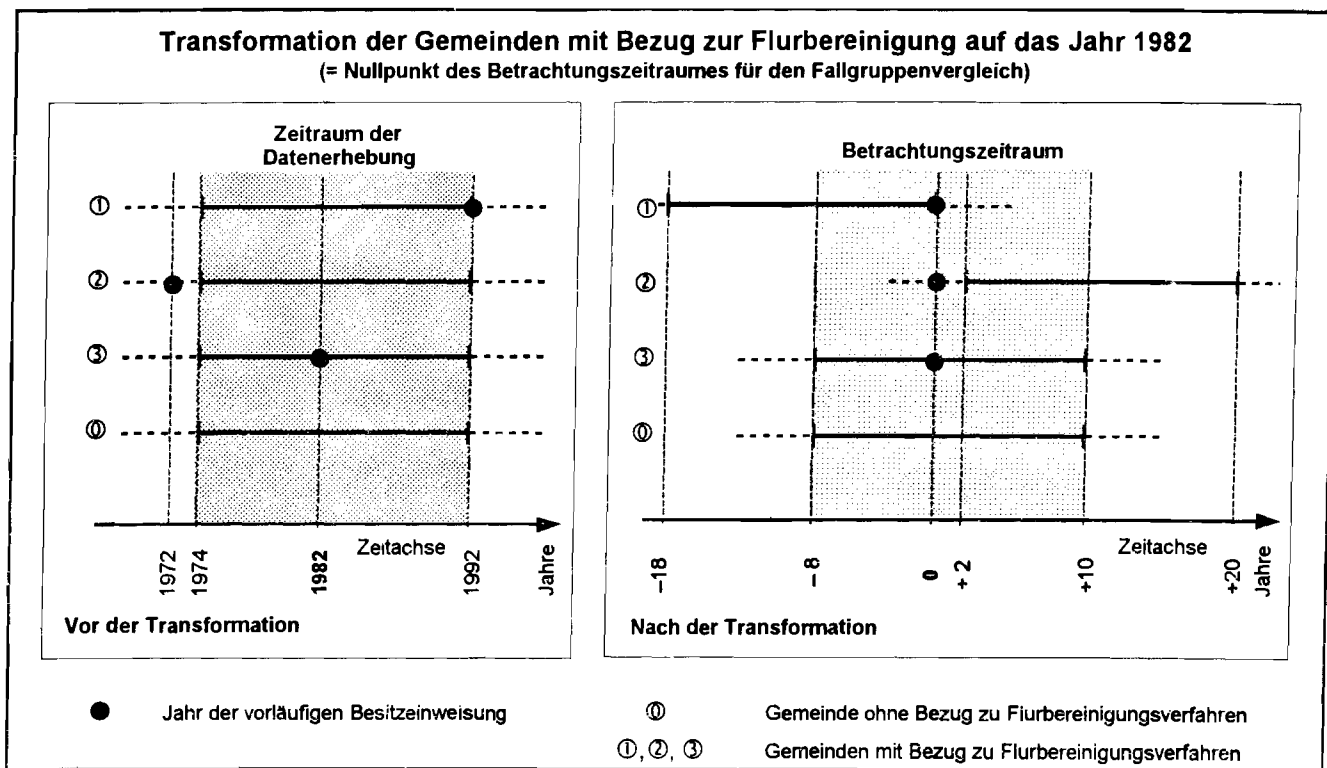


Abb. 3-20: Transformation der Gemeinden mit Bezug zur Flurbereinigung auf Grundlage des Jahres der vorläufigen Besitzeinweisung

Die Daten der Gemeinden ohne Flurbereinigungsbezug (Gemeinde ④) und diejenigen der Gemeinden mit vorläufiger Besitzeinweisung im Jahre 1982 (Gemeinde ③) bleiben im Betrachtungszeitraum unverändert. Alle anderen Gemeinden mit Strukturbezug wurden entsprechend ihrem jeweiligen Jahr der vorläufigen Besitzeinweisung auf das Bezugsjahr 1982 transformiert und erfahren eine zeitliche Verschiebung ihrer Daten. Die Zulässigkeit dieser zeitlichen Transformation wird in Kap. 3.3.4.2.5 nachgewiesen. Dadurch ergaben sich für die endgültige Berechnung maximale zeitliche Veränderungen von 10 Jahren. Beispielsweise werden die Daten der Gemeinde ① mit vorläufiger Besitzeinweisung 1992 durch die Transformation auf das Bezugsjahr 1982 um 10 Jahre zurückverlagert, die Daten der Gemeinde ② mit vorläufiger Besitzeinweisung 1972 um 10 Jahre vorverlegt. Der Bezugspunkt, das Jahr 1982 (= „0“ nach der Transformation), wurde mittig gewählt, so daß das Jahr der vorläufigen Besitzeinweisung zur Symmetrieachse des Betrachtungszeitraums wird.

Aus Abb. 3-20 wird ersichtlich, daß durch die Transformation der Gemeinden mit Strukturbezug auf das Bezugsjahr 1982 als Nullpunkt der fiktiven Zeitachse das Datenmaterial zu den Rändern hin ausgedünnt wird. Die Tab. 3-11 und 3-12 zeigen diesen Sachverhalt. Damit wird die Signifikanz an den Rändern des Betrachtungszeitraums, das ist bei -8 und +10 Jahren, geringer als in dessen Mitte.

Gemeinden bis 2000 Einwohner (voller Strukturbezug)														
Jahr	Fälle vor Transformation		Fälle "transponiert"								Quersumme	fikt. Jahr	$\Sigma$ (Fälle nach der Transformation) = ( $\Sigma$ Fälle <sub>1982</sub> ) - Quersumme	
1972	6	6	8	9	11	14	5	8	9	9	6	85	-10	58
1973	8	6	8	9	11	14	5	8	9	9		79	-9	64
1974	9	6	8	9	11	14	5	8	9			70	-8	73
1975	11	6	8	9	11	14	5	8				61	-7	82
1976	14	6	8	9	11	14	5					53	-6	90
1977	5	6	8	9	11	14						48	-5	95
1978	8	6	8	9	11							34	-4	109
1979	9	6	8	9								23	-3	120
1980	9	6	8									14	-2	129
1981	6	6										6	-1	137
1982	7												0	143
1983	4	5										5	1	138
1984	4	5	7									12	2	131
1985	4	5	7	5								17	3	126
1986	4	5	7	5	7							24	4	119
1987	8	5	7	5	7	3						27	5	116
1988	3	5	7	5	7	3	8					35	6	108
1989	7	5	7	5	7	3	8	4				39	7	104
1990	5	5	7	5	7	3	8	4	4			43	8	100
1991	7	5	7	5	7	3	8	4	4	4		47	9	96
1992	5	5	7	5	7	3	8	4	4	4	4	51	10	92
$\Sigma$	143													

Tab. 3-11: Tableau zur Berechnung der Fallanzahl der Gemeinden mit Strukturbezug bis 2000 Einwohner nach der Transformation

Gemeinden 2001-6000 Einwohner (voller Strukturbezug)														
Jahr	Fälle vor Transformation		Fälle "transponiert"								Quersumme	fikt. Jahr	$\Sigma$ (Fälle nach der Transformation) = ( $\Sigma$ Fälle <sub>1982</sub> ) - Quersumme	
1972	8	8	7	8	7	10	6	5	8	6	6	71	-10	54
1973	7	8	7	8	7	10	6	5	8	6		65	-9	60
1974	8	8	7	8	7	10	6	5	8			59	-8	66
1975	7	8	7	8	7	10	6	5				51	-7	74
1976	10	8	7	8	7	10	6					46	-6	79
1977	6	8	7	8	7	10						40	-5	85
1978	5	8	7	8	7							30	-4	95
1979	8	8	7	8								23	-3	102
1980	6	8	7									15	-2	110
1981	6	8										8	-1	117
1982	1												0	125
1983	8	5										5	1	120
1984	8	5	3									8	2	117
1985	5	5	3	5								13	3	112
1986	6	5	3	5	6							19	4	106
1987	3	5	3	5	6	4						23	5	102
1988	4	5	3	5	6	4	3					26	6	99
1989	6	5	3	5	6	4	3	6				32	7	93
1990	5	5	3	5	6	4	3	6	5			37	8	88
1991	3	5	3	5	6	4	3	6	5	8		45	9	80
1992	5	5	3	5	6	4	3	6	5	8	8	53	10	72
$\Sigma$	125													

Tab. 3-12: Tableau zur Berechnung der Fallanzahl der Gemeinden mit Strukturbezug von 2001-6000 Einwohner nach der Transformation

### **Diskussion: Wirkung der Transformation auf das Endergebnis**

Durch die vorgenommene zeitliche Verschiebung der Gemeinden mit Flurbereinigungsbezug haben diese im Nullpunkt das Jahr ihrer vorläufigen Besitzeinweisung. Dadurch ist zu erwarten, daß ein Vergleich mit den Gemeinden ohne Flurbereinigungsbezug den hinterfragten Entwicklungsunterschied, so vorhanden, aufzeigt.

Es stellt sich aber die Frage, ob die vorgenommene zeitliche Verschiebung der Fallgruppe „Flurbereinigungs-gemeinden“ erlaubt ist, da die Vergleichsgruppe „Gemeinden ohne Flurbereinigung“ keine derartige Transformation erfährt.

Zum einen wurden die Ausgangsdaten standardisiert, d. h. zentriert auf den Wert 0 des arithmetischen Mittels und normiert durch den Wert 1 der Standardabweichung. Die daraus abgeleiteten geschätzten Faktorwerte sind ebenfalls standardisiert (BACKHAUS et al., 1996, S. 197). Durch die Standardisierung erfahren die Daten eine Nivellierung, die unter anderem auch die Möglichkeit der Addition von Daten unterschiedlicher Merkmale gestattet (RÖHR et al., 1983, S. 79–81; SCHUCHARD-FICHER et al., 1985, S. 122) und eine optimale Vergleichbarkeit über den Beobachtungszeitraum hinweg schafft.

Zum anderen zeigt die homogene Struktur der Faktorladungen, daß die Faktorwerte vergleichbare Informationen für jedes Jahr wiedergeben bzw. messen. Wenn die Vergleichbarkeit der Faktorwerte über den gesamten Untersuchungszeitraum gegeben ist, so ist auch eine zeitliche Verschiebung als unschädlich zu betrachten.

Aus praktischen Überlegungen heraus wäre der Fall vorstellbar, daß die „älteren Flurbereinigungsverfahren“ einen andersartigen Einfluß auf die Gemeindeentwicklung ausüben könnten als „Jüngere“. Ein etwaiger Unterschied wird aber durch die Mittelwertbildung, die sich der Transformation auf das Bezugsjahr der vorläufigen Besitzeinweisung anschließt, ausgeglichen. Es findet in keinem Fall ein „Aufschaukeln“ der Werte mit Verfälschung des Ergebnisses statt.

Die Berechnung des in Kap. 3.3.4.3.2 vorgestellten 2. Modells im 2jährigen Abstand hat das Ergebnis qualitativ bestätigt. Es traten lediglich die zu erwarteten Unschärfen aufgrund der reduzierten Datenmenge auf. Schließlich wurde an diesem vereinfachten Modell der Nullpunkt der Transformation variiert ohne Einfluß auf den Verlauf der Kurve. Dadurch konnte auch am praktischen Beispiel belegt werden, daß die Transformation der Flurbereinigungs-gemeinden keine unerwünschten Effekte erzeugt, die das Hinterfragte verfälschen könnten.

Insgesamt ist zu konstatieren, daß die zeitliche Verschiebung der Vergleichsgruppe „Gemeinden mit Flurbereinigung“ sowohl aufgrund der theoretischen Überlegungen als auch anhand der praktischen Ergebnisse einen „ausgleichenden“, keinesfalls aber einen verfälschenden oder verstärkenden Einfluß auf das Ergebnis der Untersuchung ausübt. Der Graph der Flurbereinigungs-gemeinden besteht aus dem Mittel von mindestens 54 und maximal 143 Werten (vgl. Tab. 3-11 und 3-12) und erhält dadurch eine hohe Aussagekraft.

#### **3.3.4.3.3 Mittelwertbildung**

Die Mittelwertbildung wurde für die Faktorwerte der Fallgruppe 0 (Gemeinden ohne Bezug zur Flurbereinigung) und der Fallgruppe 1 (starker Bezug zur Flurbereinigung, vorläufige Besitzeinweisung in den Jahren 1972–1984 = Untergruppe 1B und 1985–1992 = Untergruppe 1C) durchgeführt. Auf die Gemeinden der Fallgruppe mit vorläufiger Besitzeinweisung in den Jahren 1960–1971 (Untergruppe 1A, vgl. Kap. 3.3.3.1.1) wurde verzichtet, da hierfür zeitliche Verlagerungen von bis zu 22 Jahren erforderlich geworden wären (vgl. Kap. 3.3.4.3.3). Die Mittelwertbildung auf Basis der geschätzten Faktorwerte ermöglicht den abschließenden Vergleich der Fallgruppen „Gemeinden mit Flurbereinigungsbezug“ bzw. „Gemeinden ohne Flurbereinigungsbezug“. Dabei wird das arithmetische Mittel der Faktorwerte der Gemeinden ohne Strukturbezug dem gewogenen arithmetischen Mittel der Faktorwerte der Gemeinden mit Strukturbezug jährlich gegenübergestellt.

Arithmetisches Mittel der Faktorwerte der Gemeinden ohne Flurbereinigungsbezug:

$$\bar{f}_{\text{ohne}_i} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n f_{\text{ohne}_i} \quad (9a)$$

für das Jahr j

n = Anzahl der Gemeinden

Gewogenes arithmetisches Mittel der Faktorwerte der Gemeinden mit Flurbereinigungsbezug:

$$\bar{f}_{\text{mit}_i} = \frac{1}{\sum_{i=1}^n h_i} \sum_{i=1}^n f_{\text{mit}_i} \cdot h_i \quad (9b)$$

für das Jahr j

n = Anzahl der Gemeinden

h = Gewicht (Häufigkeit der Gemeinden mit gleichem Jahr der vorläufigen Besitzeinweisung)

Aufgrund der unterschiedlichen Häufigkeit der Gemeinden mit gleichem Jahr der vorläufigen Besitzeinweisung – die Fallzahl liegt zwischen einem und 14 Verfahren mit gleichem Jahr der vorläufigen Besitzeinweisung (vgl. Tab. 3-11 und 3-12) – wurde eine Gewichtung der Faktorwerte der Gemeinden mit Strukturbezug entsprechend der jeweiligen Fallanzahl erforderlich.

#### 3.3.4.3.4 Vergleich der Fallgruppen

Der abschließende Vergleich erfolgt durch graphische Darstellung der Differenzen  $\Delta$  der gemittelten Faktorwerte beider Fallgruppen. Dadurch werden die Gemeinden ohne Bezug zur Flurbereinigung durch die Nulllinie repräsentiert und der Einfluß der Flurbereinigung auf die Gemeindeentwicklung durch den Verlauf der Kurve mit den Flurbereinigungsgemeinden ersichtlich.

#### Endgültige Fallauswahl

Im Rahmen der Fallgruppenbetrachtung wird Fallgruppe 0 (Gemeinden ohne Strukturbezug) mit den Gemeinden mit starkem Strukturbezug einschließlich Hauptort, das sind die Fallgruppen 1B (Gemeinden mit vorläufiger Besitzeinweisung 1972–1984) und 1C (Gemeinden mit vorläufiger Besitzeinweisung 1985–1992), verglichen.

Der endgültige Vergleich setzt sich aus 765 Gemeinden (von insgesamt 2056) zusammen, davon 429 mit bis zu 2000 Einwohner (143 mit und 286 ohne Flurbereinigungsbezug) und 336 Gemeinden mit 2001–6000 Einwohner (125 mit und 211 ohne Flurbereinigungsbezug).

Die betrachteten Gemeinden entstammen den Gebietskategorien „allgemeiner ländlicher Raum“ und „ländlicher Raum, dessen Entwicklung nachhaltig gestärkt werden soll“ und sind von ihrer zentralörtlichen Funktion unterhalb der Mittelzentren angesiedelt. Nicht weiter betrachtet wurden die Gemeinden mit geringem Bezug zur Ländlichen Entwicklung ohne Hauptort (Fallgruppe 4), da hier die jeweils geringe Anzahl der Gemeinden (22 Gemeinden mit bis zu 2000 Einwohner; 44 Gemeinden mit 2001–6000 Einwohner) keine signifikanten Aussagen erwarten läßt.

#### Ergebnis:

In Abb. 3-21 werden die Faktorwerte der Gemeinden ohne Bezug zur Flurbereinigung den Gemeinden mit starkem Bezug einschließlich Hauptort (vorläufige Besitzeinweisung 1972–1984 und 1985–1992) gegenübergestellt. Da die Untersuchung den Einfluß der Flurbereinigung auf die Gemeindeentwicklung aufzeigen soll, werden die mittleren jährlichen Faktorwerte der Gemeinden



ohne Flurbereinigung auf Null gesetzt und ihre Entsprechungen mit Flurbereinigung als Differenzwerte dargestellt.

$$\bar{f}_{\Delta_i} = \bar{f}_{mit.} - \bar{f}_{ohne.} \quad (10)$$

Die Faktorwert-Differenzkurve  $\Delta$  zeigt somit den mittleren Einfluß der Flurbereinigung auf die Gemeindeentwicklung.

### 3.4 Ergebnisse und Verifikation

#### 3.4.1 Auswirkung der Flurbereinigung auf die Gemeindeentwicklung

##### Allgemeine Aussagen

Die Differenzkurven  $\Delta$  in Abb. 3-21 zeigen die eindeutige Wirkung der Flurbereinigungsverfahren auf die Gemeindeentwicklung. Diese Differenzkurven  $\Delta$  für den mittleren jährlichen Entwicklungsfaktor 1 erreichen, über den gesamten Untersuchungszeitraum betrachtet, einen Differenzwert von 0,1 bei den Gemeinden bis 2000 Einwohner und von 0,07 bei den Gemeinden von 2001 bis 6000 Einwohner. Durch Vergleich mit den Differenzbeträgen aus dem maximalen bzw. minimalen Faktorwert einzelner Gemeinden, wiederum innerhalb der beobachteten Zeitspanne von 19 Jahren, wird die Größenordnung dieses Nutzens ersichtlich. Der Durchschnitt dieser Differenzwerte beträgt  $\Delta = 0,7$  bei absoluten Größen der Faktorwerte von  $-2$  bis  $+3$ , wobei 50 % der untersuchten Gemeinden Werte zwischen  $-1$  und  $+1$  aufweisen. Der Entwicklungsgewinn flurbereinigter Gemeinden beträgt bei dieser generellen Betrachtung im Durchschnitt 15 % bei den Gemeinden bis 2000 Einwohner und 10 % bei den Gemeinden von 2001 bis 6000 Einwohner. Erinnert sei hier an die Definition des Strukturbezugs (Kap. 3.3.3.1). Der maximale Bezug wird bereits erreicht, wenn mit dem Hauptort der Gemeinde mindestens ein Drittel der Gemeindefläche (ohne Waldgebiete) in relevante Verfahren nach dem FlurbG einbezogen wurde. Aber auch die Gemeinden ohne Bezug zu Verfahren der Ländlichen Entwicklung sind per definitionem nicht gänzlich ohne Flurbereinigungsverfahren zu sehen. Die genannten Größenordnungen von 10 % bzw. 15 % müßten daher bei einem entsprechend starken Bezug einer einzelnen Gemeinde zu Verfahren der Ländlichen Entwicklung tendenziell nach oben korrigiert werden.

##### Auswirkung der Flurbereinigung auf die Entwicklung der beiden Gemeindegruppen

Die flurbereinigten Gemeinden bis 2000 Einwohner weisen anfänglich ein stärkeres Entwicklungsdefizit auf und werden im Verlauf des Verfahrens an den allgemeinen Entwicklungsstand herangeführt. Dies bestätigt die richtige Auswahl der Gemeinden für die Anordnung von Verfahren der Ländlichen Entwicklung in den Untersuchungsräumen „allgemeiner ländlicher Raum“ und „ländlicher Raum, dessen Entwicklung nachhaltig gestärkt werden soll“. Durch die unterschiedlichen Maßnahmenbündel, z. B. den Vorausbau gemeinschaftlicher Anlagen, Projekte in der Dorferneuerung, Vorziehen von Baulandumlegungen durch bodenordnerische Hilfestellung usw., wird das private und öffentliche Investitionsklima stimuliert. Das Niveau der Vergleichsgemeinden ohne Flurbereinigungsbezug wird ca. zwei Jahre nach der vorläufigen Besitzeinweisung erreicht und stabilisiert sich während des verbleibenden Untersuchungszeitraums.

Die Gemeinden mit Flurbereinigungsbezug zwischen 2001 und 6000 Einwohner verhalten sich ähnlich. Deutlich wird allerdings, daß sie geringere Entwicklungsdefizite aufweisen im Vergleich zu den kleineren Gemeinden; dennoch sind Defizite zu den Vergleichsgemeinden ohne Flurbereinigungsbezug vorhanden. Hier zeigt sich aber, daß sie sich nach der vorläufigen Besitzeinweisung einen Vorsprung verschaffen, bei anhaltend besserer Nutzung des Entwicklungspotentials.

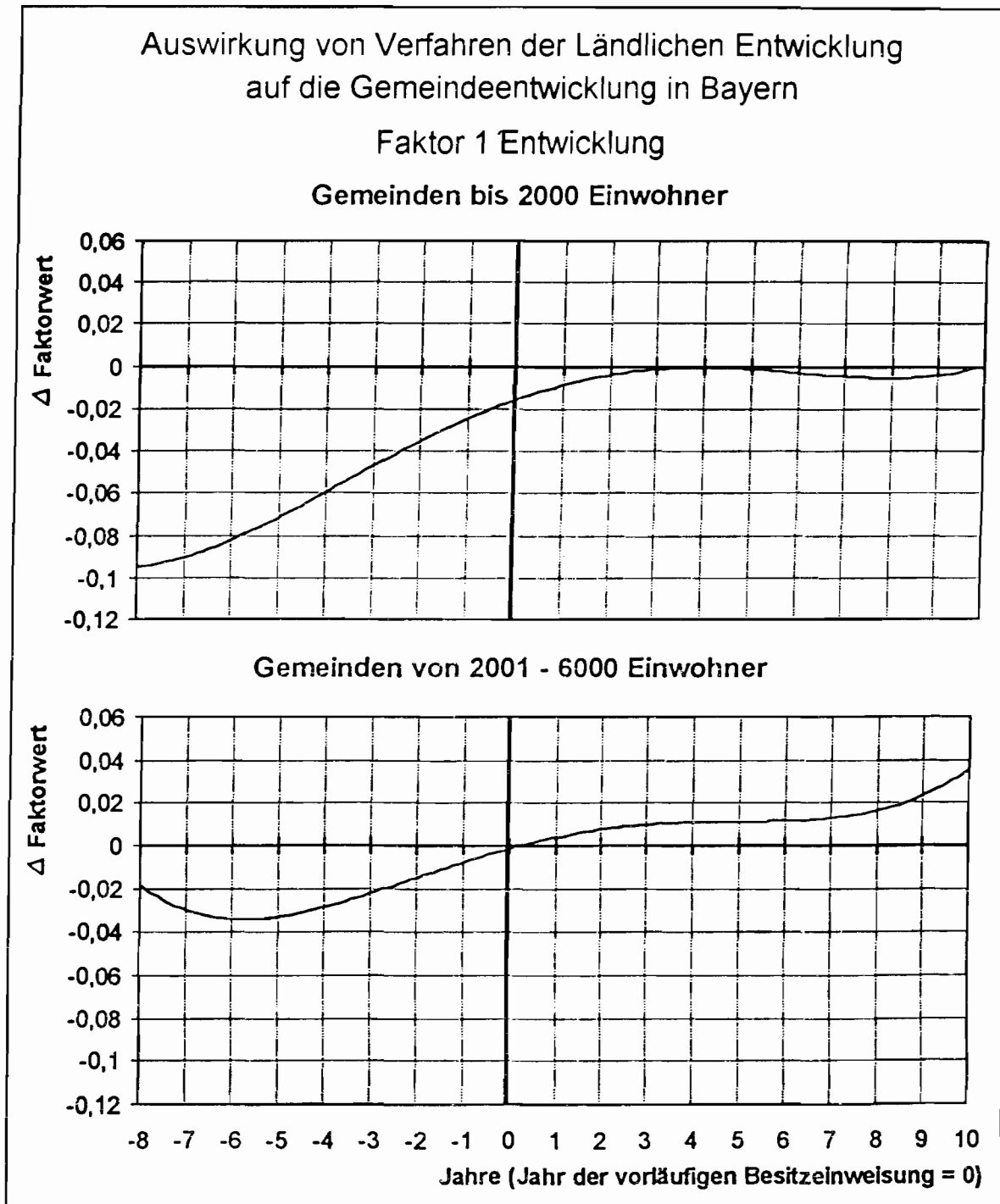


Abb. 3-21: Entwicklung der Gemeinden, gezeigt an den Differenzen  $\Delta$  des mittleren jährlichen Faktorwertes 1 Entwicklung. Die Nulllinie repräsentiert die Gemeinden ohne, das ausgleichende Polynom 4. Grades die Gemeinden mit Bezug zur Flurbereinigung.

Die festgestellte Wirkung der Flurbereinigung stabilisiert die Entwicklung dauerhaft sowohl bei den kleineren als auch bei den größeren untersuchten Gemeinden über den gesamten Untersuchungszeitraum, nachdem die kleineren ihren Rückstand aufgeholt und die größeren eine Konsolidierungsphase durchschritten haben. Insgesamt erwachsen den Gemeinden durch die Ländliche Entwicklung zusätzliche Chancen zu ihrer Entfaltung.

### **3.4.2 Verifikation der faktoranalytischen Untersuchung durch Fallbeispiele**

Die Ergebnisse der bayernweiten Untersuchung mit Hilfe von Faktorenanalysen belegen den positiven Effekt der Verfahren nach dem FlurbG auf die Entwicklung ländlicher Gemeinden. Die speziellen Ausprägungen dieser Einflüsse in den einzelnen Gemeinden gehen aus dieser generellen Analyse jedoch nicht hervor. Aus diesem Grund war eine weitergehende Betrachtung einzelner Fallbeispiele nützlich.

Hierzu wurden zwölf bayerische Gemeinden daraufhin untersucht, welchen Einfluß die auf ihrem Gemeindegebiet laufenden Verfahren nach dem FlurbG auf deren Entwicklung hatten (BERGNER, 1997; BOCK/LANG, 1997; WINKLER, 1997).

#### **3.4.2.1 Auswahl der Fallbeispiele**

Als Fallbeispiele wurden Gemeinden nach folgenden Kriterien ausgewählt:

- Die Faktor-1-Kurve sollte qualitativ den allgemeinen Kurvenverlauf (Abbildung 3-21) widerspiegeln.
- Sowohl die Gemeinden bis 2000 Einwohner als auch die Gemeinden bis 6000 Einwohner sind zu berücksichtigen.
- Der Maßnahmenkatalog der Flurbereinigung sollte umfangreich ausgeschöpft sein, um ein möglichst breites Wirkungsspektrum darstellen zu können.
- Die Verfahren der Ländlichen Entwicklung sollten bereits – und möglichst seit mehreren Jahren – zum Abschluß gekommen sein, um auch die mittelfristigen Auswirkungen erkennen zu können.

In neun der zwölf ausgewählten Beispielmunicipalitäten fanden überwiegend Regelflurbereinigungen, in den restlichen drei Gemeinden Flurbereinigungsverfahren aus Anlaß eines Unternehmens statt, wobei jeweils auch Maßnahmen der Dorferneuerung durchgeführt wurden.

#### **3.4.2.2 Datengrundlage**

Für jede der einzeln untersuchten Gemeinden wurden neben allgemeinen Gemeinde- und Verfahrensdaten der Anlaß, die Ziele und die Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung skizziert. Hierzu war Einsicht in die Verfahrensakten erforderlich. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse wurden durch zusätzliche Expertengespräche vor Ort ergänzt. Schließlich dienten jeweils bis zu 30 Kenngrößen, zum Teil über einen Zeitraum von mehr als drei Jahrzehnten erhoben, aus den Bereichen Bevölkerung, Erwerbsstruktur, Landwirtschaft und finanzielle Entwicklung zur detaillierten Beschreibung der Gemeindeentwicklung (Datenquelle: Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung). Die Ergebnisse wurden sodann dem Faktorwert 1 Entwicklung der einzelnen Gemeinde gegenübergestellt. Der Vergleich verdeutlicht die Ausprägungen des Flurbereinigungswirkens am Einzelfall. Schließlich gelingt mit Hilfe des Vergleichs im Rückschluß eine genaue Verifikation des Faktorwertes 1 Entwicklung.

#### **3.4.2.3 Wertung der Fallbeispiele**

##### **Ausgangssituation und Zielsetzung**

In den Fallbeispielen sind zahlreiche Parallelen erkennbar bezüglich des Anlasses der Ländlichen Entwicklung und ihren Zielen. In allen untersuchten Gemeinden lagen gravierende Strukturmängel vor, primär sind hier agrarstrukturelle Defizite zu nennen, die zum Teil durch infrastrukturelle Anforderungen, in einzelnen Fällen gar von überregionaler Bedeutung, eine für viele landwirtschaftliche Betriebe existenzbedrohende Verschärfung erfuhren und die durch eine umfassende

bodenordnerische Behandlung behoben werden sollten. Schließlich wurde eine dringende Verbesserung der Lebens- und Arbeitsverhältnisse für erforderlich erachtet. Die negativen Entwicklungstendenzen in den Gemeinden sollten gestoppt und die örtlichen Funktionen gestärkt werden.

### **Planung**

Lag der ursprüngliche Verfahrensanlaß grundsätzlich in der Beseitigung der agrarstrukturellen Mängel, so wurde in den meisten untersuchten Fällen mit fortschreitender Planung die integrale Stärkung des ländlichen Raums zum Hauptanliegen der Ländlichen Entwicklung. Durch Kombination unterschiedlichster Aktionsbündel – Ausweisung von Bauland für Gewerbe und Wohnungsbau, verbesserte Verkehrsanbindung, Maßnahmen der Dorferneuerung, agrarstrukturelle und landschaftspflegerische Optimierung usw. – wurden neue Chancen eröffnet, welche die Gemeinden größtenteils auch zu nutzen wußten und die in ihrer Gesamtheit schließlich zu einer spürbaren Verbesserung der Entwicklung führten. Insgesamt erfuhren die untersuchten Gemeinden eine deutliche Steigerung ihrer Attraktivität als Wohn- und Arbeitsstätte sowie eine wesentliche Stärkung ihrer örtlichen Funktionen.

Die Planung wies zum Teil starke regionale Komponenten auf, exogen bedingt durch Großbaumaßnahmen mit hohem Flächenbedarf oder durch die zentrale Bedeutung der Gemeinde im Nahbereich. Die von außen kommenden Impulse lösten teilweise eine völlige Umstrukturierung der Gemeinden aus. Dabei konnten Entwicklungsbrüche vermieden werden. Koordination und Kooperation bildeten essentielle Komponenten der Planung, wobei die Gemeinden jeweils eine tragende Rolle einnehmen konnten und die Moderation von der Ländlichen Entwicklung übernommen wurde. Die Fallbeispiele zeigten auch, daß dem Bürgermeister einer Gemeinde als der herausragende Repräsentant und Meinungsführer in der Regel ein entscheidender Part zukommt, von dem wesentliche Impulse für den vertrauensvollen und effektiven Ablauf der Ländlichen Entwicklung ausgehen können. In den Verfahren mit hohem Flächenbedarf kamen zu den üblichen Planungspartnern noch die Träger der öffentlichen Großbauprojekte hinzu. Das Planungsprozedere der Fallbeispiele wurde auf unterster Ebene bereits durch Elemente der Dialogplanung bereichert, die eine weitgehende Partizipation breiter Bevölkerungsschichten erlaubte.

### **Maßnahmen und Bodenordnung**

Die Fallbeispiele wurden durch den Einsatz eines umfangreichen Maßnahmenspektrums gekennzeichnet. Neben der breiten Maßnahmenpalette der umfassenden Dorferneuerung förderte die Ländliche Entwicklung den kommunalen Bereich der Gemeinden insbesondere durch die bodenordnerische Unterstützung bei der Bodenbevorratung, für Baugebiete, Flächenbereitstellung für Freizeit und Erholung, Verkehrsanlagen und sonstige Infrastruktureinrichtungen, ökologische Flächen usw. Zum Teil erfuhren diese Maßnahmen durch die Ländliche Entwicklung neben dem Landzwischenenerwerb und der Überführung der Flächen an geeignete Träger erst ihre substantielle Anschubfinanzierung. Die Instrumente der Bodenordnung bewirkten trotz erforderlicher Planungsflexibilität die notwendige Planungssicherheit als Voraussetzung für ein investitionsauslösendes Klima. Die Kombination „Bodenordnung und finanzieller Anreiz“ bildete den generellen Nährboden für ein positives Entwicklungsmilieu in den Fallbeispielen.

### **Auswirkungen**

Der Kurvenverlauf des Faktorwertes 1 Entwicklung jeder einzelnen untersuchten Gemeinde zeigte an, daß ein höheres Entwicklungsniveau erreicht wurde und die ursprünglichen Entwicklungsdefizite damit weitgehend behoben sein sollten. Durch Vergleich mit den Gemeindekennzahlen werden die Faktorwerte verifiziert. Faktorwerte und Kennzahlen in den ausgewählten Gemeinden nehmen generell im Jahr der vorläufigen Besitzeinweisung zu, wobei der Anstieg bereits im Vorfeld eingeleitet wird. Die Faktorwerte erreichen Maxima in Zeiten erhöhten Investitionseinsatzes,

so z. B. durch Maßnahmen der Dorferneuerung, Vorausbau gemeinschaftlicher Anlagen oder durch Baubeginn bei den Großprojekten. Wie aufgrund der Faktorwerte der Gemeinden zu ersehen ist, vollzieht sich das Anwachsen in den Fallbeispielen relativ homogen. Es treten keine Entwicklungsstörungen auf. Ca. 2–4 Jahre nach der vorläufigen Besitzeinweisung wird ein Entwicklungsniveau erreicht, das in allen Fallbeispielen deutlich über dem Ausgangszustand liegt und bis zum Ende des Beobachtungszeitraums gehalten werden kann.

Die Bevölkerungsentwicklung stieg in den Fallbeispielen ab dem Jahr der vorläufigen Besitzeinweisung meist überproportional, wobei ein lang anhaltender Einwohnerrückgang umgekehrt oder eine Stagnationsphase überwunden werden konnte.

Der Blick auf die „Entwicklung der Erwerbsstruktur“ offenbarte einen wichtigen Grund für die wachsende Bevölkerung. Die Beschäftigtenzahlen nahmen in den meisten der untersuchten Gemeinden deutlich zu. In einem Fall stieg die Zahl der Erwerbstätigen zwischen 1980 und 1990 um 500 auf 700. Zusätzlich wuchs die Attraktivität der Gemeinden durch eine verbesserte Verkehrsanbindung sowie durch Maßnahmen der Dorferneuerung und der Landschaftspflege. Schließlich stieg die Zahl der Umsatzsteuerpflichtigen, das sind Personen, die eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbständig ausüben, in den Gemeinden deutlich an.

Die landwirtschaftliche Entwicklung wurde in den Beispielgemeinden durch einen mit der vorläufigen Besitzeinweisung einsetzenden beschleunigten Rückgang der Betriebszahlen zugunsten derjenigen Betriebe mit einer landwirtschaftlich genutzten Fläche von 30 ha und mehr gekennzeichnet. Nach dieser Phase stabilisierten sich die verbliebenen Betriebe. Der temporär erhöhte landwirtschaftliche Strukturwandel scheint aber durch alternative Arbeitsmöglichkeiten und verbesserte Verkehrsanbindungen wesentlich erleichtert worden zu sein.

Durch die gestärkten Rahmenbedingungen stiegen die Steuereinnahmen der Gemeinden deutlich an, ebenso die Finanzkraft. Diese Komponenten bilden den Grundstein für die weitere Entwicklung.

### **3.4.3 Resümee**

Die Fallbeispiele bekräftigten die allgemeinen Untersuchungsergebnisse, daß Gemeinden durch die Ländliche Entwicklung zusätzliche Entwicklungsimpulse erhalten. Durch Vergleich der Faktorwerte mit bis zu 30 weiteren Kenngrößen konnte der Faktor 1 Entwicklung am Einzelbeispiel verifiziert werden.

Die Gemeindeentwicklung erhält durch Dorferneuerung und Flurbereinigung eine breite Bürgerunterstützung im Sinne der Agenda 21. Die ländliche Regionalentwicklung erfährt durch das Thematisieren der vielfältigen lokalen und regionalen Diskussionspunkte eine merkbare Konkretisierung. Schließlich gingen auch von der Unternehmensflurbereinigung bedeutende Impulse zur Gemeindeentwicklung aus. Durch die Bündelungsbefugnis bei Koordinierung und Finanzierung sowie durch ihre umfassende bodenordnerische Kompetenz – Planung, Umsetzung vor Ort und eigentumsrechtliche Sicherung – zur Auflösung der zunehmenden Nutzungs- und Interessenkonflikte und raschen Mobilisierung von Grund und Boden für vielfältige Zwecke konnten Flurbereinigung und Dorferneuerung in den Fallbeispielen effektiv zur Gemeindeentwicklung beitragen.

Wesentliche Charakteristika der Gemeindeunterstützung durch Ländliche Entwicklung waren jeweils die Elemente Kooperation und Koordination, bürgernahe Planung, Bodenordnung, Anschubfinanzierung und rasche Umsetzung der Planung in die Tat. Die Fallbeispiele belegten eindrucksvoll, daß die Verfahren nach dem FlurbG mit ihren flächendeckend wirkenden Bodenordnungs- und integral ausgestalteten Programminstrumenten die Landentwicklung nachhaltig fördern, indem sie ein Entwicklungsmilieu hervorbringen, das überkommene Strukturen aufbricht und neuen Chancen zur Umsetzung verhilft.