

Probleme und Chancen der Dorfentwicklung aus der Sicht des Landwirtschaftsministeriums

Dorf im Wandel – Wandel im Dorf

Wenn wir uns mit der traditionellen Eigenheit der Siedlungseinheit Dorf befassen, dann stoßen wir beispielsweise auf folgende Definition aus dem vorigen Jahrhundert: "Ein Dorf ist ein Ort, welcher aus nicht sehr vielen Häusern besteht, nicht mit Mauern umgeben ist und auch keine Stadtrechte genießt. Die Einwohner desselben heißen Bauern und beschäftigen sich besonders mit dem Ackerbau und mit der Viehzucht sowie mit allem, was zur Landwirtschaft gehört".

Sieht man einmal davon ab, daß auch heute die meisten Dörfer nicht mit Mauern umgeben sind, so bleibt nur festzustellen, daß diese Beschreibung mit unseren Dörfern heute nichts mehr zu tun hat. Die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der vergangenen Jahrzehnte haben in den Dörfern im wahrsten Sinn des Wortes ihre Spuren hinterlassen. Vor allem der Strukturwandel in der Landwirtschaft hat unsere Dörfer geprägt, und dieser Strukturwandel ist längst noch nicht abgeschlossen. Das Dorf ist diesem Wandel ausgesetzt, und um ihn zu bewältigen, sind große Anstrengungen nötig.

Es darf nicht sein, daß unsere Dörfer sich zu "agro-industriellen Standorten" entwickeln, wie es uns Rumänien vorexerzieren will. Es darf auch nicht sein, daß sich nach den "Schlafstädten" der sechziger und siebziger Jahre nun "Schlafdörfer" entwickeln, in denen die Monotonie der Hochhäuser durch die Monotonie riesiger Einzelhaus-siedlungen abgelöst wird. Es darf aber auch nicht sein, daß wir unsere Dörfer zu Museumsdörfern machen, mit schön geputzten Fassaden, hinter denen kein Leben mehr ist.

Bayerisches Dorferneuerungsprogramm – ein Schwerpunkt bayerischer Landes- und Agrarpolitik

Solche Auswüchse zu verhindern und den Dörfern unseres Landes bei einer organischen Weiterentwicklung zu helfen, das ist eine große Herausforderung. Dieser Herausforderung hat sich die bayerische Staatsregierung frühzeitig gestellt. Schon seit fast dreißig Jahren werden in der Zuständigkeit der Flurbereinigungs- und Landwirtschaftsverwaltung Dorferneuerungsmaßnahmen – früher nannte man sie auch Dorfsanierungen – durchgeführt. Seit 1970 ist die Planungsaufgabe Dorferneuerung fester Bestandteil jeder Flurbereinigung.

Die Einbindung der Dorferneuerung in den rechtlichen und organisatorischen Rahmen eines Flurbereinigungsverfahrens hat den Vorteil, daß damit das wichtige Instrument der Bodenordnung, die aktive und verantwortliche Einbeziehung aller Grundeigentümer und die Erfahrung einer seit langer Zeit im ländlichen Raum tätigen Verwaltung auch in den Dörfern verfügbar sind. Endgültig zum Begriff für die Gemeinden wurde die Dorferneuerung durch die Abwicklung des Zukunftsinvestitionsprogramms in den Jahren 1977 bis 1981. Aufgrund dieser positiven Erfahrungen hat der Bayerische Landtag 1981 unser Haus beauftragt, die Dorferneuerung zu einem eigenständigen landespolitischen Schwerpunkt der Agrarpolitik weiterzuentwickeln. Diesem Auftrag sind wir 1982 nachgekommen und haben im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen das bayerische Dorferneuerungsprogramm aufgestellt. Durch die seither erfolgten Anpassungen der Dorferneuerungsrichtlinien – zuletzt im Jahre 1986 –

haben wir im ländlichen Raum viele Verbesserungen bewirken können – der riesengroße Andrang auf das Programm ist die beste Bestätigung für diese Aussage.

Dorferneuerung für die Landwirte

Ein zentraler Punkt unserer Überlegungen ist dabei die Beziehung zwischen Dorf und Landwirtschaft. Natürlich sind heute nicht mehr – wie zu Zeiten der eingangszitierten Definition – alle Dorfbewohner Landwirte. Oft sind die Landwirte sogar eine Minderheit in ihrem Dorf geworden. Dennoch werden Sie mir zustimmen, wenn ich sage: das Dorf wäre ohne Landwirtschaft nicht nur ärmer, es ist vielmehr ohne seine bäuerliche Prägung kaum vorstellbar. Darüber hinaus müssen wir das Dorf im Zusammenhang mit seiner umgebenden Landschaft sehen. Wir alle wissen, daß unsere schöne und vielbewunderte bayerische Kulturlandschaft ohne das Wirken der Landwirtschaft nicht entstanden wäre und auch nicht erhalten werden könnte. Nun weht unserer Landwirtschaft derzeit der scharfe Wind eines tiefgreifenden Strukturwandels ins Gesicht, und es deutet nichts darauf hin, daß dieser Wind sich in nächster Zeit legen wird. Der Anteil der Agrarbevölkerung beträgt in Bayern nur noch weniger als 10%. Immer mehr Landwirte suchen einen außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplatz, sei es, weil sie ihre Flächen im Nebenerwerb bewirtschaften oder die Landwirtschaft überhaupt aufgeben wollen. Wir alle wissen aber, daß wir eine bäuerliche Landwirtschaft brauchen, nicht nur wegen ihres unverzichtbaren wirtschaftlichen Beitrags, sondern auch wegen ihrer Bedeutung für die Erhaltung unserer Kulturlandschaft, für ihre Bewohner und für die Bürger, die Erholung außerhalb der Ballungsräume suchen. Ein umfassendes agrarpolitisches Konzept muß daher über die rein ökonomischen Gesichtspunkte hinaus alle wichtigen ökologischen, gesellschaftspolitischen, infrastrukturellen, kulturellen, sozialen und historischen Aspekte bedenken. Im Rahmen unseres Bayerischen Weges waren diese ganzheitliche Sicht, die Bewahrung

des menschlichen Maßes und die Rücksichtnahme auf die Gesetze der Natur schon sehr früh Ziele und Handlungsschwerpunkte, die unsere Politik bestimmten. Wir wollten und wollen den sich verändernden Interessen unseres Staates und unserer Bürger gerecht werden. Das erfordert politische Maßnahmen für die Bauern, für die Landschaft, für unsere natürlichen Lebensgrundlagen Boden und Wasser, für unsere Tier- und Pflanzenwelt und besonders auch für die Dörfer.

In unseren Bemühungen um die Entwicklung und Sicherung des ländlichen Raumes stehen die Dörfer im Brennpunkt. Von ihnen geht jede gesellschaftliche, wirtschaftliche, politische, soziale und kulturelle Entwicklung im ländlichen Raum aus. Die Entwicklung der Dörfer zu vernachlässigen, das hieße die Zukunftsperspektiven des gesamten ländlichen Raumes zu vernachlässigen. Wir leben in einer Zeit wirtschaftlichen Wohlstandes, und es wäre ein geradezu historischer Fehler, wenn wir nicht einen Teil dieses Wohlstandes in unser aller Interesse dafür verwenden, die bäuerliche Landwirtschaft und damit die bäuerliche geprägte Kulturlandschaft unserer Heimat zu erhalten. Stadt und ländlicher Raum sind dabei keine Gegner; vielmehr sind sie sich gegenseitig ergänzende Partner.

Der überkommene Gegensatz zwischen Stadt und Land ist abzulösen, das können wir einer Vielzahl von Programmen, Denkschriften und Resolutionen entnehmen. Fachleute gehen mittlerweile gar noch einen Schritt weiter. Sie betrachten das Dorf als Wurzel jeder zukunftsgerichteten gesellschaftlichen Erneuerung, weil es soziale und kulturelle Überlebenstechniken auch und vor allem für die Städte vermitteln kann. Wir wollen nicht Stadt und Dorf *gleichartig* machen, sondern wir sind mit dem Ziel *gleichwertiger* Lebensbedingungen für das ganze Land verpflichtet. Dabei ist die Flurbereinigung durch ihre ökologischen und ökonomischen Zielsetzungen ein wertvolles Instrument. Die Dorferneuerung bietet den Landwirten eine Hilfe zur Selbsthilfe. Die Einbettung in das Flurbereinigungsverfahren eröffnet in Zusammenarbeit

mit unserer Landwirtschaftsverwaltung Chancen zur Neuordnung, d. h. zukunftsgerichteten Entwicklung und Gestaltung der Hof- und Gebäudeflächen und der betrieblichen Erschließung.

Im Rahmen einer ganzheitlichen Dorfenerneuerungsplanung können und müssen die Bedürfnisse der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung im Dorf mit den Anliegen der Landwirtschaft abgestimmt werden.

Die finanzielle Förderung der einzelbetrieblichen Maßnahmen ermöglicht oft erst die Anpassung bäuerlicher Wohn- und Wirtschaftsgebäude an die heutigen Erfordernisse.

Hier zeigen sich die besonderen Vorteile der Existenz einer Teilnehmergeinschaft nach dem Flurbereinigungsrecht. In ihr sind alle Grundstückseigentümer genossenschaftlich zusammengefaßt. Während in den Gemeinderäten häufig einzelne, kleinere Ortschaften gar nicht mehr vertreten sind, wird hier in demokratischer Wahl ein Vorstand gebildet, der aus Männern und Frauen besteht, die ihr Dorf und ihre Mitbürger als Experten vor Ort kennen. Sie versuchen zusammen mit der Gemeinde, die Chancen und Perspektiven ihres Dorfes zu erkennen und weiterzuentwickeln.

Dorferneuerung für die Bürger

In diesen Vorständen sind heute längst nicht mehr nur Landwirte vertreten. Ihre Zusammensetzung ist vielmehr ein Spiegel der Bevölkerungsentwicklung unserer Dörfer. Bäuerliche und nichtbäuerliche Bürger prägen gemeinsam ihr Dorf. Deshalb muß Dorferneuerung heute längst über Verbesserungen für die Landwirtschaft hinaus gehen und eine Vielfalt von Maßnahmen auch im privaten Bereich umfassen, von der gestalterischen Bauberatung bis hin zu Baumaßnahmen an Gebäuden und Hofräumen.

Ein großes Anliegen ist uns gerade in diesem Zusammenhang der Erhalt und die Nutzung leerstehender oder leerfallender Bausubstanz. Die Erfahrung hat gezeigt, daß solche Gebäude nach ihrem Ausbau in

den Dorfkernen neuen Zwecken gewidmet und insbesondere gemeinschaftlichen oder gemeindlichen Zwecken zugeführt werden können. Damit wird insbesondere den gesellschaftlichen Bedürfnissen der Bürger entsprochen. Aber wir wissen natürlich, daß nicht jedes leerstehende Gebäude zum Jugendheim, Vereinshaus oder Seniorentreff umgestaltet werden kann. Ein Gedanke könnte hierzu auch sein, Wohnraum zu schaffen für Aussiedler. Die Einbindung in das soziale Gefüge eines Dorfes würde hier sicher mehr Gutes tun, als wenn wir diese Mitbürger in eigens geschaffene, anonyme Wohnghettos abschieben. Wir müssen deshalb neue Ideen zur Nutzung alter Bausubstanz erproben; dazu bedarf es für jedes Dorf, ja für jedes Gebäude eines Konzeptes, das nicht nur den kulturellen und sozialen Aspekten Rechnung trägt, sondern durch Wirtschaftlichkeit eine nachhaltige Gewähr dafür bietet, die Nutzung des Gebäudes in einem lebendigen Dorf zu sichern. Nur so können wir verhindern, daß ganze Dorfkerne veröden. Wir geben damit künftigen Generationen die Chance, die Geschichte ihrer Heimatorte auch aus der Baugeschichte und der gestalterischen Tradition heraus zu greifen.

Dabei müssen wir uns eine Tatsache immer wieder vor Augen halten: Unsere Dörfer sind mit ihrer landschaftlichen Umgebung untrennbar verbunden. So wie die Dorfbewohner ihre Landschaft geprägt und durch ihr Arbeiten und Wirtschaften gestaltet haben, so hat auch die Landschaft das Dorf beeinflußt, durch die Baumaterialien, die sich boten, durch die topographischen Verhältnisse und vieles andere mehr. Ein intaktes Dorf ist daher nur denkbar in einer intakten Kulturlandschaft. Ich halte deshalb die Möglichkeiten der Strukturverbesserung und Bodenordnung in der Flurbereinigung auch in Zukunft für ein zweckmäßiges Hilfsmittel zur integralen Entwicklung des ländlichen Raumes über die unmittelbaren Grenzen der Dörfer hinaus. Natürlich, das möchte ich in diesem Zusammenhang nochmals betonen, ist für uns die Neuordnung der Feldflur *keine* notwendige Voraussetzung für die Einleitung einer

Dorferneuerung. Sie stellt jedoch in vielen Fällen eine wichtige und zweckmäßige Ergänzung dar.

Über die bauliche Gestaltung, die Ökologie und die Infrastruktur hinaus ist die Dorferneuerung aber auch ein soziales und ein geistig-kulturelles Anliegen. In unseren Dörfern ruhen unschätzbare endogene Kräfte. Es muß unser Ziel sein, diese Kräfte so freizusetzen, daß die Bürger über den vergleichsweise kurzen Zeitraum staatlicher Förderung hinaus den Gedanken der Dorferneuerung weitertragen. Das bayerische Dorferneuerungsprogramm zielt daher, nicht wie etwa die städtebauliche Dorferneuerung, primär auf die Förderung einzelner, nicht zusammenhängender Maßnahmen, sondern auf eine ganzheitliche Planung, in der alle Bereiche des dörflichen Lebens und der Dorfstruktur bedacht werden. Unsere österreichischen Nachbarn haben in diesem Zusammenhang den Begriff der Dorfphilosophie geprägt. In der Wirtschaft spricht man schon lange von der sogenannten "Unternehmensphilosophie", beide Begriffe meinen im Grunde dasselbe: wo liegen unsere Stärken und Schwächen, was können wir aus unserer Geschichte für unsere Zukunft lernen, wie wollen wir uns nach außen darstellen und nach innen eine größtmögliche Identifikation erreichen, wo liegt unsere Originalität, unsere Einmaligkeit, und wie können wir sie für unsere Entwicklung nutzen? Allein die Tatsache, daß sich die Bürger gemeinsam mit solchen Fragen befassen, bewirkt eine Stärkung des dörflichen Selbstbewußtseins und des Gefühls der Zusammengehörigkeit. Auf dieser Grundlage kann viel für die dörfliche und gemeindliche Entwicklung erreicht werden.

Dorferneuerung für die Gemeinden

Natürlich ist die Dorferneuerung auch ein Programm für die Stärkung der Gemeinden im ländlichen Raum. Die Gemeinden haben das erkannt und wissen es zu schätzen. In rund 1500 Dörfern sind derzeit Dorferneuerungsvorhaben anhängig, wei-

tere 1300 Dörfer warten auf die Aufnahme in das Bayerische Dorferneuerungsprogramm. Diese Zahlen zeigen, daß die Gemeinden sicher sind, hier gute Unterstützung zu finden, ohne dabei in ihrer kommunalen Planungshoheit und in ihren sonstigen Rechten eingeschränkt zu werden. Wir respektieren diese Rechte und wissen, daß die Dorferneuerung nur in enger Zusammenarbeit mit der Gemeinde zum Erfolg führen kann. Dazu ist es natürlich auch notwendig, die Dorferneuerung zeitlich und finanziell mit anderen Maßnahmen im Dorf – ich nenne hier nur Straßenbau oder Abwasserbeseitigung – zu koordinieren. Dabei streben wir, um die Gemeinden zu entlasten, auch Kombinationen der Dorferneuerung mit anderen Förderungsmöglichkeiten an, wie z. B. Städtebauförderung, Denkmalpflege, aber auch die verschiedenen Bereiche der Wirtschaftsförderung.

Ein wichtiger Aspekt der Dorfentwicklung ist für uns die Schaffung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen im Dorf. Ich habe deshalb unser Dorferneuerungsreferat im Hause beauftragt, mit der Wirtschaftsverwaltung Möglichkeiten engerer Zusammenarbeit und gemeinsamer Hilfen zu erörtern. Es ist ein wichtiger Beitrag zur Erhaltung der bäuerlichen Landwirtschaft, vor allem der Nebenerwerbsbetriebe, wenn in unmittelbarer Nähe gewerbliche Arbeitsplätze verfügbar sind oder geschaffen werden.

Ich betrachte es als einen Beweis des Vertrauens der Gemeinden zu unserer Arbeit, daß sich immer wieder die kommunalen Spitzenverbände, wie der Bayerische Gemeindetag, der Landkreisverband Bayern und der Verband der bayerischen Bezirke, aber z. B. auch die Kommunalpolitische Vereinigung (KPV) der CSU mit Nachdruck für eine Verbesserung der finanziellen Grundlage des Dorferneuerungsprogramms eingesetzt haben. Auch andere Verbände und Organisationen, z. B. der Bayerische Bauernverband und der Landesdenkmalrat, unterstützten den Ausbau des Dorferneuerungsprogramms.

Dorferneuerung: Entwicklungs- chance für das Dorf

Wir wollen dieses Vertrauen rechtfertigen und mit der Dorferneuerung eine Chance, vielleicht die umfassendste Chance zur Entwicklung des Dorfes anbieten. Für die Staatsregierung ist das Bayerische Dorferneuerungsprogramm ein wichtiger Schwerpunkt der Struktur- und Entwicklungspolitik im ländlichen Raum. Dies mögen Sie schon daran erkennen, daß wir die Haushaltsansätze für die Dorferneuerung in den vergangenen Jahren kontinuierlich angehoben haben. Waren es 1986 noch 35 Mio DM, so sind es für die Jahre 1989 und 1990 jeweils 70 Mio DM, und vielleicht kommen in den anstehenden Haushaltsberatungen sogar noch einige Mio DM dazu. Trotzdem können wir leider nicht allen Dörfern, allen Gemeinden so kurzfristig helfen, wie wir das gerne wollten. In den 2800 Dörfern, wo Dorferneuerungen beantragt oder anhängig sind, wird der Investitionsbedarf auf ca. 2,0 Mrd DM, der Zuschußbedarf auf 1,35 Mrd. DM geschätzt. Dies sind Dimensionen, die der Dorferneuerung durchaus auch wirtschafts- und beschäftigungspolitische Bedeutung verleihen. Insbesondere für die kleineren Betriebe im ländlichen Raum, die erfahrungsgemäß 60–80% des Auftragsvolumens abdecken, ist die Dorferneuerung heute ein wichtiger Auftraggeber geworden.

Die Zahlen zeigen aber auch, daß die Dorferneuerung einer langfristigen Perspektive bedarf. Viele Gemeinden werden leider jahrelang warten müssen, bis sie in das Dorferneuerungsprogramm aufgenommen werden können. Diesen Gemeinden kann ich derzeit nur dringend raten, best-

mögliche Voraussetzungen aus eigener Kraft zu schaffen: Aktualisierung der Bauleitpläne, Ausarbeitung eines dörflichen Leitbildes und vor allem die Motivation der Bürger sind Grundlagen für eine ganzheitliche Dorferneuerungsplanung. Wer darauf bauen kann, der hat die besten Aussichten, die Dorferneuerung als Entwicklungsimpuls in ihrer ganzen Bandbreite zu nutzen.

Gerade hier, im Raum Ober- und Mittelfranken, gibt es Bereiche, in denen die Probleme dörflicher Entwicklung besonders deutlich sichtbar werden. Gerade hier liegen aber auch Arbeitsschwerpunkte der Dorferneuerung. Die zuständigen Flurbereinigungsdirektionen und die Ämter für Landwirtschaft werden alles tun, was in ihren personellen und haushaltsmäßigen Möglichkeiten steht, um für die Landwirte, Bürger und Gemeinden wirksame Hilfen zu geben.

Zu jenen, die künftig die Fachbehörden bei dieser schwierigen Aufgabe begleiten und unterstützen können, gehört auch das Institut für Entwicklungsforschung im ländlichen Raum Ober- und Mittelfrankens. Ich würde mich freuen, wenn zwischen Ihnen und den für die Dorferneuerung und Flurbereinigung zuständigen Flurbereinigungs- und Landwirtschaftsbehörden eine fruchtbare Zusammenarbeit zum Wohl der Dörfer, ihrer Bürger und unserer schönen fränkischen Heimat entsteht.

Unsere Dörfer brauchen auch Marketingstrategien, sie brauchen Imagepflege und Unternehmungsgestalt. In diesem Bereich erhoffe ich mir auch von dem neugegründeten Institut Ideen und Denkanstöße.

Staatsminister Simon Nüssel

Folgen des Verlustes von verordneter Zentralität in kleineren Versorgungsorten des ländlichen Raumes

Ein anlaufendes Forschungsprojekt des Instituts für Entwicklungsforschung im ländlichen Raum Ober- und Mittelfrankens über die Bilanz der Kreisgebietsreform

I. Vorbemerkung

Es mag verwundern, wenn an dieser Stelle bereits über ein Forschungsvorhaben des "Instituts für Entwicklungsforschung im ländlichen Raum Ober- und Mittelfrankens" berichtet wird, das erst am Beginn seiner Bearbeitung steht. Wenn damit von der üblichen Reihenfolge wissenschaftlicher Arbeitsschritte abgewichen wird, so hat das mehrere Gründe:

Die erfolgreiche Durchführung des Projekts über die Folgen des Verlustes von Zentralität in kleineren Versorgungsorten des ländlichen Raumes hängt – wie zu zeigen sein wird – von der Mitarbeit der Bevölkerung und einer Vielzahl von Institutionen in den betroffenen Orten ab. Daher sollen der Öffentlichkeit Informationen über das Untersuchungsvorhaben zugänglich gemacht werden. Zudem bietet die Veröffentlichung der Projektskizze Gelegenheit, in exemplarischer Weise zu zeigen, wie die Hauptzielsetzung des noch jungen Instituts – die Erforschung des Strukturprobleme des ländlichen Raumes – wissenschaftlich umgesetzt werden soll. In diesem Zusammenhang stellt gerade der Leserkreis des "Frankenland" eine Zielgruppe dar, von der ein besonderes Interesse für die anstehende Thematik erwartet werden kann.

II. Problemstellung

Das 1970 verabschiedete Bayerische Landesplanungsgesetz hatte mit der Ausweisung des bekannten hierarchischen Systems zentraler Orte das grundlegende Leitbild und Ordnungsprinzip für die Landes- und Regionalplanung in Bayern geschaffen. Besonders in peripheren ländlichen Gebieten mit ihren bekannten Schwä-

chen der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Strukturen kommt dabei zentralen Orten der unteren und mittleren Zentralitätsstufen eine wichtige Aufgabe zu. Sie sollen die dort gegebenen funktionalen Mängel minimieren, indem sie einen Mindeststandard an "städtischen" Gütern und Dienstleistungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge zur Verfügung stellen.

Es könnte der Eindruck entstehen, daß der Zentralitätsgrad eines Ortes das alleinige Resultat wirtschaftlicher – und damit weitgehend privater – Tätigkeit ist. Zentralität wird jedoch in nicht unerheblichem Maße auch durch staatlich getragene Institutionen mitbestimmt. Diese "verordneten" Funktionen¹⁾ umfassen im weitesten Sinne alle Einrichtungen, die den Dienstleistungsbereich der öffentlichen Daseinsvorsorge und Verwaltung konstituieren.

Mit der zwischen 1972 und 1978 durchgeführten Kreisgebietsreform zur Schaffung einer leistungsfähigeren Verwaltung wurden weitreichende Veränderungen der bestehenden administrativen Raumstrukturen eingeleitet. Die Gebietsreform bescherte einer großen Zahl von Kleinstädten im ländlichen Raum den Verlust der Kreisfreiheit oder der Kreisverwaltungsfunktion, womit eine Verlegung der Behördensitze verbunden war. Die Zahl der ehemals 143 (56) Landkreise in Bayern (Franken) wurde auf 71 (25) reduziert, von zuvor 48 (22) kreisfreien Städten konnten nur 25 (12) ihren Status bewahren (vgl. Tabelle 1). Das bedeutet nicht nur eine für kleine Städte besonders gravierend wirkende Minderung hochwertiger Arbeitsplätze des Dienstleistungssektors und ein damit einhergehendes Zurückgehen von Kaufkraft, sondern auch einen Verlust von verordneter Zentralität.