



Ingenieurfacultät Bau Geo Umwelt  
Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung

**Flächensparen zwischen Theorie und Praxis**  
**Eine aktorsorientierte Analyse des Dorferneuerungsprozesses**

Anne Kathrin Ritzinger

Vollständiger Abdruck der von der Ingenieurfacultät Bau Geo Umwelt  
der Technischen Universität München zur Erlangung des akademischen Grades eines  
Doktors der Naturwissenschaften genehmigten Dissertation.

Vorsitzender: Univ.-Prof. Dr. Ir. Walter Timo de Vries

Prüfer der Dissertation:

1. Univ.-Prof. Dr.-Ing. Holger Magel
2. Univ.-Prof. Dr.-Ing. Stephan Pauleit
3. Univ.-Prof. Dr. techn. Gerlind Weber  
(Universität für Bodenkultur, Wien / Österreich)

Die Dissertation wurde am 27.06.2016 bei der Technischen Universität München eingereicht  
und durch die Ingenieurfacultät Bau Geo Umwelt am 07.12.2016 angenommen.



## Zusammenfassung

Die anhaltend hohe Umwandlung von Freiflächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen gilt als eine der großen raumordnerischen und umweltpolitischen Herausforderungen unserer Zeit. Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme stellt ein normatives und strategisches Ziel dar, das u.a. im Raumordnungsgesetz und in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung festgelegt ist. Insbesondere in ländlichen Regionen geht die Schere zwischen Flächen- und Einwohnerentwicklung jedoch weiterhin auseinander. Die Zunahme der Flächenneuanspruchnahme ist in ländlichen Raumtypen sowohl absolut als auch pro Einwohner am höchsten. Ursächlich dafür sind die Entscheidungen lokaler und regionaler Akteure, die u.a. aufgrund der Konkurrenz von Kommunen um Wohnbevölkerung und Gewerbe und vergleichsweise niedrigeren Bodenpreisen weitere Flächen ausweisen.

Zur Erreichung des Flächensparziels wurden im letzten Jahrzehnt Anpassungen an den normativen Vorgaben vorgenommen sowie eine Vielzahl von Forschungs- und Pilotprojekten durchgeführt. Dem Verfehlen politischer Zielvorgaben zur Flächeninanspruchnahme liegt daher offensichtlich kein Wissens- sondern ein Handlungsdefizit bei der Planung und Umsetzung von flächenbezogenen Entscheidungen durch Kommunen zugrunde. Obwohl unterschiedlichste Instrumente auf ihre Steuerungswirkung zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme untersucht wurden, besteht in Bezug auf die Möglichkeiten der Dorferneuerung noch ein Forschungsdefizit. Die Dorferneuerung nach dem Flurbereinigungsgesetz ist in Bayern ein in ländlichen Räumen breit angewandtes Programm der Landentwicklung, welches ein umfangreiches Instrumentenspektrum von der Beteiligung lokaler Akteure und Grundeigentümer über Fachgutachten und Planungskonzepte bis zur Förderung und Umsetzung von Maßnahmen u.a. mit Bodenordnung bietet.

Die Arbeit setzt sich am Beispiel des Bayerischen Dorferneuerungsprogramms mit der Frage auseinander, welche Ansatzpunkte sich im Dorferneuerungsprozess bieten, um Akteure in Richtung einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu steuern. Hierzu werden mit Methoden der qualitativen empirischen Sozialforschung zwei im Merkmal des Siedlungsdrucks kontrastierende Fallstudien untersucht.

In den zwei Fallstudien wurde deutlich, dass die angewendeten Instrumente der Dorferneuerung nur begrenzt auf die mit Flächenneuanspruchnahme verbundenen Entscheidungen der Akteure einwirkten. Zu unterschiedlichen Phasen des Dorferneuerungsprozesses wurden zwar Zielsetzungen für eine Freihaltung von Flächen formuliert, diese waren in den untersuchten Fällen jedoch nicht von Dauer. Zudem zeigte sich, dass die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme kein handlungsleitendes Ziel der Akteure war. Bauliche Entscheidungen werden von Akteuren aus individuell sehr unterschiedlichen Gründen getroffen. Insbesondere die Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden beeinflussten, welche Steuerungsakteure im Dorferneuerungsprozess relevant sind. Die Auswertung verdeutlicht, dass im Rahmen des Dorferneuerungsprozesses vielseitige Ansatzpunkte für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und die Förderung von Innenentwicklung vorhanden sind, das Flächensparziel jedoch kaum in den Instrumenten verankert ist bzw. das bestehende Instrumentarium noch nicht systematisch ausgeschöpft wird. Dem Zusammenspiel der Steuerungsinstrumente der Dorferneuerung und der gemeindlichen Bauleitplanung kommt grundlegende Bedeutung zu. Die kontrastierenden Fallstudien zeigten auf, wie demografische, wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen sich auf die Handlungsspielräume der Akteure und deren Argumentationen auswirken. Als zentrale Einflussfaktoren sind die demografische Entwicklung, die Verfügbarkeit und Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen und die Ausstattung mit Nahversorgungseinrichtungen, die Preisentwicklung von Immobilien, die bestehende Siedlungsstruktur und soziale Rahmenbedingungen wie die vorherrschende Mentalität zu bezeichnen.

Abschließend werden Handlungsempfehlungen für die Praxis der Dorferneuerung gegeben, die Grenzen der in der Arbeit verwendeten Methoden reflektiert und weiterer Forschungsbedarf aufzeigt.

## Abstract

The continuing transformation of open spaces to built-up areas for settlement and transport is one of the core environmental and planning-related challenges of our time. The reduction of land take is a normative as well as a strategic goal expressed by the Federal Spatial Planning Act and the National Sustainability Strategy of the German Federal Government. Particularly in rural areas, however, the divide between land take and population development continues to grow. Rural areas feature the highest increases in land take in absolute numbers as well as per capita. This phenomenon is the result of decision-making processes of local and regional actors, who are actively zoning out new plots at low prices e.g. in order to achieve a competitive advantage in the inter-municipal struggle for residents and enterprises.

In the course of the last decade, normative standards have been modified and a multitude of research and pilot projects have been carried out to meet land take reduction targets. The fact that policy targets regarding land take are nonetheless not being met implies that instead of a deficit of knowledge we are rather facing a planning and implementation deficit in land-use related local decision-making. While various instruments have been analysed in regard to their steering capacity to reduce land take, there is still a lack of research on village renewal processes and opportunities they provide in this context.

Village renewal under the framework of the Federal Land Consolidation Act is a widely implemented programme of rural development. It provides a broad range of instruments, including participation of local actors and land owners, expertise and planning concepts as well as funding and implementation of measures, among others through land readjustment.

Using the example of the Bavarian Village Renewal Programme, this thesis investigates which steps and instruments of the village renewal process are capable of steering actors towards a reduction of land take. Two case studies featuring different settlement pressures are being investigated using methods of qualitative empirical social research.

The case studies illustrate that the instruments used in village renewal processes are only to a limited extent affecting land take and related decisions of actors. While the objective of greenfield preservation has been articulated at various stages of village renewal processes, it has eventually been rejected in the decision-making processes analysed in this thesis. It turns out that the reduction of land take is not deemed an objective that significantly influences actors' decision-making processes. Actors are basing their building decisions on individually varying considerations. Particularly land ownership determines which actors are playing a relevant role in village renewal processes. The analysis illustrates that while village renewal processes provide various opportunities to reduce land take and to promote inner-urban development, the objective to reduce land take is not incorporated in the instruments or existing instruments are not fully utilised to that end.

The coordination between steering instruments of village renewal processes and municipal land use planning is of crucial importance. The analysis of the contrasting case studies illustrates how demographic, economic and institutional framework conditions are affecting the actors' scope of action and rational. Core factors of influence include demographic development, the availability of and access to jobs and local supply, real estate markets, existing settlement patterns and social framework conditions such as locally prevailing mentalities.

Recommendations for the practice of village renewal, a reflection on the applied methodology and an outlook on future needs of research are wrapping up the thesis.

## **Danksagung**

Diese Doktorarbeit hat mich lange Zeit begleitet und ich bedanke mich ganz herzlich bei allen, die mich in den letzten Jahren ermutigt, mit mir diskutiert, Korrektur gelesen und mich bekocht haben: Sebastian Büchs, Christiane Groß, Manja Hangebruch, Sarah Hergenröther, Martina Hülz, Nina Kiehlbrei, Annika Mayer, Karin und Klaus Ritzinger, Martin Sondermann, Manja Taylor, Lina Trautmann.

Bei meinen Interviewpartnern in den zwei Fallstudien möchte ich mich für ihre Gesprächsbereitschaft bedanken.

Vielen Dank meinen Gutachtern Prof. Holger Magel, Prof. Stephan Pauleit und Prof. Gerlind Weber für ihre Zeit und konstruktive Kritik.

Einen ganz besonderen Dank an Florian Lintzmeyer, der mich immer unterstützt hat.



# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	iii
Abstract.....	iv
Abbildungsverzeichnis.....	ix
Tabellenverzeichnis.....	x
Abkürzungsverzeichnis.....	xi
I. Problemstellung und Hintergrund.....	1
I. 1. Die Problematik zunehmender Flächeninanspruchnahme.....	2
I. 2. Die Rolle der Dorferneuerung in Bayern .....	8
I. 3. Stand der Forschung und Forschungsbedarf .....	9
II. Einordnung der Arbeit .....	12
II. 1. Zielsetzung und forschungsleitende Fragen.....	12
II. 2. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands .....	13
II. 3. Definition der Begriffe.....	13
II. 4. Aufbau der Arbeit .....	16
III. Entwicklung eines theoretischen Rahmens .....	17
III. 1. Akteure und ihr Handeln in Bezug auf die Fläche .....	20
III. 1.1. Wer oder was sind Akteure?.....	20
III. 1.2. Räumliches Handeln von Individuen.....	21
III. 1.3. Komplexe Akteure – der Erklärungsansatz des akteurzentrierten Institutionalismus.....	22
III. 1.4. Handeln von Akteuren in Bezug auf die Flächeninanspruchnahme.....	26
III. 1.5. Zwischenfazit.....	28
III. 2. Steuerungsmöglichkeiten der räumlichen Entwicklung .....	29
III. 2.1. Wie können die Handlungen von Akteuren gesteuert werden?.....	29
III. 2.2. Typisierungen für die Steuerungsmöglichkeiten von Akteuren.....	30
III. 2.3. Steuerungsmöglichkeiten der räumlichen Entwicklung .....	31
III. 2.4. Wie laufen Steuerungsprozesse ab?.....	34
III. 2.5. Gemeinwohl als staatliches Steuerungsziel?.....	35
III. 2.6. Institutioneller Rahmen der Steuerung räumlicher Entwicklungen .....	36
III. 2.7. Steuerungsinstrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme .....	38
III. 2.8. Zwischenfazit .....	42
III. 3. Instrumentarium der Dorferneuerung .....	43
III. 3.1. Rahmenbedingungen der Dorferneuerung.....	44
III. 3.2. Ziele der Dorferneuerung .....	47
III. 3.3. Ablauf des Dorferneuerungsprozesses.....	50
III. 3.4. Akteure der Dorferneuerung.....	52
III. 3.5. Steuerungsinstrumente im Dorferneuerungsprozess.....	59
III. 3.6. Dorferneuerung und Flächeninanspruchnahme.....	66
III. 4. Fazit – Ableitung der Untersuchungskategorien.....	69
III. 4.1. Analysemodell zur Untersuchung des Dorferneuerungsprozesses .....	69
III. 4.2. Ableitung der Analysefragen für die empirische Untersuchung .....	71

IV. Methodik der Untersuchung .....	72
IV. 1. Fallstudienuntersuchung.....	73
IV. 1.1. Die Fallstudie als Methode .....	73
IV. 1.2. Auswahl der Fallstudien .....	74
IV. 2. Durchführung der Prozess- und der Akteursanalyse.....	77
IV. 2.1. Prozessanalyse.....	77
IV. 2.2. Akteursanalyse.....	80
V. Ergebnisse der empirischen Untersuchung.....	83
V. 1. Auswertung Fallstudie Weyarn .....	83
V. 1.1. Rahmenbedingungen .....	83
V. 1.2. Prozessanalyse Weyarn.....	85
V. 1.3. Akteursanalyse Weyarn.....	98
V. 1.4. Steuerungsinstrumente im Dorferneuerungsprozess Weyarn .....	119
V. 1.5. Fazit Fallstudie Weyarn.....	126
V. 2. Auswertung Fallstudie Obbach .....	128
V. 2.1. Rahmenbedingungen .....	128
V. 2.2. Prozessanalyse Obbach .....	130
V. 2.3. Akteursanalyse Obbach .....	141
V. 2.4. Steuerungsinstrumente im Dorferneuerungsprozess Obbach .....	156
V. 2.5. Fazit Fallstudie Obbach.....	163
V. 3. Zusammenfassung der Ergebnisse der beiden Fallstudien .....	165
VI. Diskussion der akteurs- und steuerungsbezogenen Fragestellungen und Ergebnisse .....	170
VI. 1. Verankerung des Themas in den Motiven der Akteure .....	170
VI. 2. Zielfindung zwischen Privatinteressen und Gemeinwohlorientierung.....	172
VI. 3. Einflusspotenzial von Akteuren auf den Prozess .....	175
VI. 4. Steuerungsverständnis der Akteure der Dorferneuerung.....	178
VI. 5. Bedeutung von Rahmenbedingungen für die Entscheidungsfindung .....	179
VI. 6. Weiterentwicklung der Steuerungsmöglichkeiten .....	181
VII. Schlussfolgerungen.....	187
VII. 1. Zusammenfassung der Ergebnisse .....	187
VII. 2. Schlussfolgerungen für die Praxis.....	189
VII. 3. Begrenzung der Methodik.....	192
VII. 4. Weiterer Forschungsbedarf.....	193
Bibliografie.....	195
Anhang.....	217

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Entwicklung der Neuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Ha / Tag.....	3
Abb. 2: Flächeninanspruchnahme und Bevölkerungsentwicklung nach Entwicklungskriterien.....	4
Abb. 3: Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner nach Kreistypen in m <sup>2</sup> .....	5
Abb. 4: Aufbau der Arbeit.....	16
Abb. 5: Zusammenspiel der theoretischen Ansätze.....	19
Abb. 6: Das analytische Modell des akteurzentrierten Institutionalismus im Überblick.....	23
Abb. 7: Die Pentaphonie des Landmanagements.....	32
Abb. 8: Einbettung der Dorferneuerungsplanung in das System der räumlichen Planung.....	47
Abb. 9: Dorferneuerungsprozess im zeitlichen Verlauf .....	51
Abb. 10: Inventar der Akteure.....	52
Abb. 11: Analysemodell des Dorferneuerungsprozesses.....	70
Abb. 12: Der Untersuchungsgegenstand im Fokus von Prozess- und Akteursanalyse.....	73
Abb. 13: Räumliche Lage der ausgewählten Fallstudien.....	76
Abb. 14: Zwei Säulen Modell der Bürgerbeteiligung in der Gemeinde Weyarn.....	87
Abb. 15: Ablauf des Dorferneuerungsprozesses Weyarn.....	88
Abb. 16: Schwarzplan der baulichen Entwicklung in Weyarn 1999-2011.....	95
Abb. 17: Inventar der Akteure Weyarn.....	98
Abb. 18: Inventar der Akteure Weyarn – Rollenüberschneidungen.....	100
Abb. 19: Impressionen Klosterwiese Weyarn.....	107
Abb. 20: Akteurskonstellationen 2002 und 2010.....	109
Abb. 21: Impression großflächiges Gewerbe Weyarn.....	114
Abb. 22: Akteurskonstellationen 1997 und 2007.....	116
Abb. 23: Ablauf des Dorferneuerungsprozesses Obbach .....	132
Abb. 24: Schwarzplan der baulichen Entwicklung in Obbach 1997-2011.....	139
Abb. 25: Inventar der Akteure Obbach.....	142
Abb. 26: Inventar der Akteure Obbach – Rollenüberschneidungen.....	143
Abb. 27: Impressionen Bauhütte Obbach.....	147
Abb. 28: Akteurskonstellationen zum Zeitpunkt 2004 und 2011.....	149
Abb. 29: Impression Neubau am Ortsrand Obbach.....	152
Abb. 30: Akteurskonstellation zum Zeitpunkt 2011.....	153

## Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Einordnung der forschungsleitenden Fragen .....	17
Tab. 2: Kategorien für die Untersuchung der Akteure im Dorferneuerungsprozess.....	28
Tab. 3: Interaktionsformen.....	31
Tab. 4: Instrumente, Wirkungsweisen, Steuerungsmodi.....	33
Tab. 5: Steuerungsinstrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme.....	41
Tab. 6: Kategorien für die Untersuchung der Interaktionen und Steuerungsinstrumente.....	42
Tab. 7: Normative und planerische Grundlagen für die Bestimmung örtlicher Zielsysteme.....	49
Tab. 8: Merkmale der Akteure der Dorferneuerung.....	54
Tab. 9: Steuerungsinstrumente im Dorferneuerungsprozess.....	60
Tab. 10: Kategorien zur Modellierung des Dorferneuerungsprozesses.....	69
Tab. 11: Datenbasis der Dokumentenanalyse .....	79
Tab. 12: Gesprächspartner für die Akteursanalyse.....	82
Tab. 13: Übersicht Dorferneuerungsverfahren Weyarn.....	85
Tab. 14: Behandlung ausgewählter Themen in den Dokumenten der Prozessschritte .....	91
Tab. 15: Übersicht über die Veränderungen der Siedlungsfläche in Weyarn .....	94
Tab. 16: Angewandte Steuerungsinstrumente in den Untersuchungsbeispielen Weyarn.....	120
Tab. 17: Übersicht Dorferneuerungsverfahren Obbach .....	130
Tab. 18: Behandlung ausgewählter Themen in den einzelnen Dokumenten der Prozessschritte .....	136
Tab. 19: Übersicht über die Veränderungen der Siedlungsfläche in Obbach .....	138.:
Tab. 20: Angewandte Steuerungsinstrumente in den Untersuchungsbeispielen Obbach.....	156
Tab. 21: Steuerungsinstrumente in den zwei Fallstudien im Vergleich.....	169
Tab. 22: Ressourcen und Handlungsrestriktionen der Akteure im Überblick.....	176
Tab. 23: Mögliche Ansatzpunkte in den regulativ-hoheitlichen Steuerungsinstrumenten.....	182
Tab. 24: Mögliche Ansatzpunkte in den planerisch-informellen Steuerungsinstrumenten.....	183
Tab. 25: Mögliche Ansatzpunkte in den informatorischen Steuerungsinstrumenten.....	184
Tab. 26: Mögliche Ansatzpunkte in den finanziellen Steuerungsinstrumenten.....	185
Tab. 27: Mögliche Ansatzpunkte in den marktlichen Steuerungsinstrumenten.....	186
Tab. 28: Mögliche Ansatzpunkte in den prozessbegleitenden Steuerungsinstrumenten.....	186

## Abkürzungsverzeichnis

ALE Amt für Ländliche Entwicklung  
ÄLE Ämter für Ländliche Entwicklung  
BauGB Baugesetzbuch  
BayBO Bayerische Bauordnung  
BayLpLG Bayerisches Landesplanungsgesetz  
BZA Bereich Zentrale Aufgaben der Verwaltung für Ländliche Entwicklung  
BverfGE Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes  
DLE Direktion für Ländliche Entwicklung  
DorfR Dorferneuerungsrichtlinien  
FlurbG Flurbereinigungsgesetz  
FNP Flächennutzungsplan  
GAK Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz  
GG Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland  
GR Gemeinderat  
LEP Landesentwicklungsprogramm  
LMS Schreiben des Bayerischen Ministeriums für Landwirtschaft und Forsten  
LRA Landratsamt  
R.d.F. Reduzierung der Flächeninanspruchnahme  
ROG Raumordnungsgesetz  
SDL Schule für Dorf- und Landentwicklung  
SDF Schule für Dorf- und Flurentwicklung  
TG Teilnehmergeinschaft  
TÖB Träger öffentlicher Belange  
UVP Umweltverträglichkeitsprüfung  
VO Verordnung

### **Anmerkung:**

Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit nur die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich immer impliziert.



## I. Problemstellung und Hintergrund

Das Jahr 2015 wurde von den Vereinten Nationen zum Internationalen Jahr der Böden erklärt und Politik und Gesellschaft aufgerufen, Bewusstsein für die weltweit zunehmende Bodendegradation zu schaffen und Schritte dagegen einzuleiten. Böden und ihre landwirtschaftlichen und ökosystemaren Funktionen seien eine wesentliche Grundlage für die Erhaltung des Lebens auf der Erde (vgl. VN 2013). Übernutzung, nicht angepasste landwirtschaftliche Nutzung, Flächenversiegelung und Schadstoffeinträge führen zu einer rapiden Abnahme der Bodenfruchtbarkeit. Doch Boden ist nicht vermehrbar und jeder menschliche Eingriff hat Auswirkungen auf das vielschichtige System Boden (vgl. UBA 2015b).

In Europa steht insbesondere die zunehmende Flächenversiegelung im Mittelpunkt, während beispielsweise in Afrika vor allem das Thema Desertifikation eine Rolle spielt. Die deutsche Bundesregierung hat sich bereits vor mehr als zehn Jahren im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2020 die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungen und Verkehr auf 30 ha pro Tag zu verringern (vgl. Deutsche Bundesregierung 2002). Aufgrund des Umfangs der Flächeninanspruchnahme in ländlichen Regionen und der starken Auseinanderentwicklung von Flächen- und Einwohnerentwicklung sollten insbesondere in ländlichen Räumen Entscheidungen der Siedlungsflächenentwicklung besonders gründlich abgewogen werden (vgl. Danielzyk 2010, 313). So scheint die Problematik zwar in weiten Kreisen bekannt, dennoch bestehen weiterhin Umsetzungsdefizite der als notwendig identifizierten Strategien (vgl. Besecke / Hänsch / Pinetzki 2005; UBA 2009; Siedentop 2010a). Immer noch sind viele Akteursgruppen unterschiedlicher Auffassung, wie prioritär das Thema Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in der Abwägung gegenüber anderen Interessen zu behandeln ist. Unterstreichen lässt sich diese Beobachtung durch die Überlegungen des bayerischen Ministers für Finanzen, Landesentwicklung und Heimat Markus Söder, das Anbindegebot im Landesentwicklungsprogramm zu lockern, um eine Ansiedlung von Gewerbe und Arbeitsplätzen zu erleichtern (vgl. StMFLH 2014). Das Anbindegebot besagt, dass zur Vermeidung von Zersiedelung neue Baugebiete im Anschluss an bestehende Siedlungseinheiten, nicht in der freien Landschaft ausgewiesen werden dürfen und gilt unter Experten bislang als bewährtes landesplanerisches Instrument zur Eindämmung der Flächenneuanspruchnahme. Mit seiner Initiative erntete Söder bei den kommunalen Vertretern von Gemeinde- und Landkreistag Zustimmung. Diese sehen darin eine willkommene Stärkung der kommunalen Planungshoheit und erhoffen sich durch die erleichterte Ansiedlung von Gewerbe eine Verbesserung der Kommunalfinanzen. Fach- und Umweltverbände üben hingegen heftige Kritik und befürchten eine starke Zunahme der Flächeninanspruchnahme (vgl. Sebald 2015; DASL 2015).

Aufgrund einer aktuellen Anfrage an den Bayerischen Landtag wurde in einer Stellungnahme ausgearbeitet, welche Konzepte die Staatsregierung anwendet, um den Flächenverbrauch in Bayern zu reduzieren. Neben den Vorgaben zur Innenentwicklung im Baugesetzbuch und im Landesentwicklungsprogramm, bewusstseinsbildenden Maßnahmen des Umweltministeriums und Instrumenten der Stadtplanung und Städtebauförderung werden dabei auch die Möglichkeiten der Dorferneuerung zur Förderung der Innenentwicklung und zum Flächensparen hervorgehoben (vgl. Bayerischer Landtag 2014a, 2).

Warum ist die zunehmende Flächeninanspruchnahme problematisch? Warum findet trotz entgegengesetzter politischer Ziele dennoch eine weiterhin hohe Flächenneuanspruchnahme statt? Welche Rolle kann die Dorferneuerung zur Lösung dieses Problems in ländlichen Räumen spielen? Diesen Fragen wird auf den folgenden Seiten nachgegangen, um den Hintergrund der vorliegenden Arbeit zu erläutern. Darauf aufbauend wird in dieser Dissertation untersucht, welche Ansatzpunkte das Instrumentarium des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms bietet, Akteure in Richtung einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu steuern.

## I. 1. Die Problematik zunehmender Flächeninanspruchnahme

Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme gilt als eine der großen raumordnerischen und umweltpolitischen Herausforderungen unserer Zeit. Die anhaltend hohe Umwandlung von landwirtschaftlichen Flächen und anderen Freiflächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen wird angesichts der endlichen Ressource Boden und Fläche als nicht zukunftsfähig beurteilt und stellt einen Indikator für eine nicht nachhaltige Raumentwicklung dar (vgl. UBA 2015a; Statistisches Bundesamt 2014a; Deutsche Bundesregierung 2012; BfN 2008).

Gründe für die kritische Betrachtung der hohen Flächenneuinanspruchnahme sind zum einen ökologische Aspekte, wie Verlust von Böden und deren spezifischer Funktionen wie Wasserrückhaltung und Speicherung treibhauswirksamer Gase u.a. durch Versiegelung, die Fragmentierung von Lebensräumen und der damit einhergehende Artenverlust und ein steigendes Verkehrsaufkommen. Auch ökonomische Gründe wie der Verlust an landwirtschaftlicher Fläche oder steigende (zukünftige) Unterhaltskosten für kommunale Infrastruktur und soziale bzw. ästhetische Aspekte wie bauliche Überprägung des Landschaftsbildes durch Zersiedelung und die Entstehung sozialräumlicher Disparitäten durch zunehmende Suburbanisierung werden als Argumente gegen Flächeninanspruchnahme angeführt (vgl. Siedentop 2005; Ritzinger 2007). Die mit der Flächeninanspruchnahme verbundenen Umweltfolgen sind in der Regel schleichend und treten erst über lange Zeiträume auf. Folgewirkungen und deren Gefahren werden zurzeit noch deutlich unterschätzt (vgl. LIKI 2015). Wie bei vielen Umweltproblemen kommt auch bei der Flächenneuinanspruchnahme erschwerend hinzu, dass die beschriebenen negativen Folgen sich erst in der Summe einzelner, für sich genommen unerheblicher Eingriffe manifestieren. Dies erschwert ihre Würdigung in der planerischen Abwägung der Einzelprojekte (vgl. Kuhlmann / Lintzmeyer / Wilts 2014).

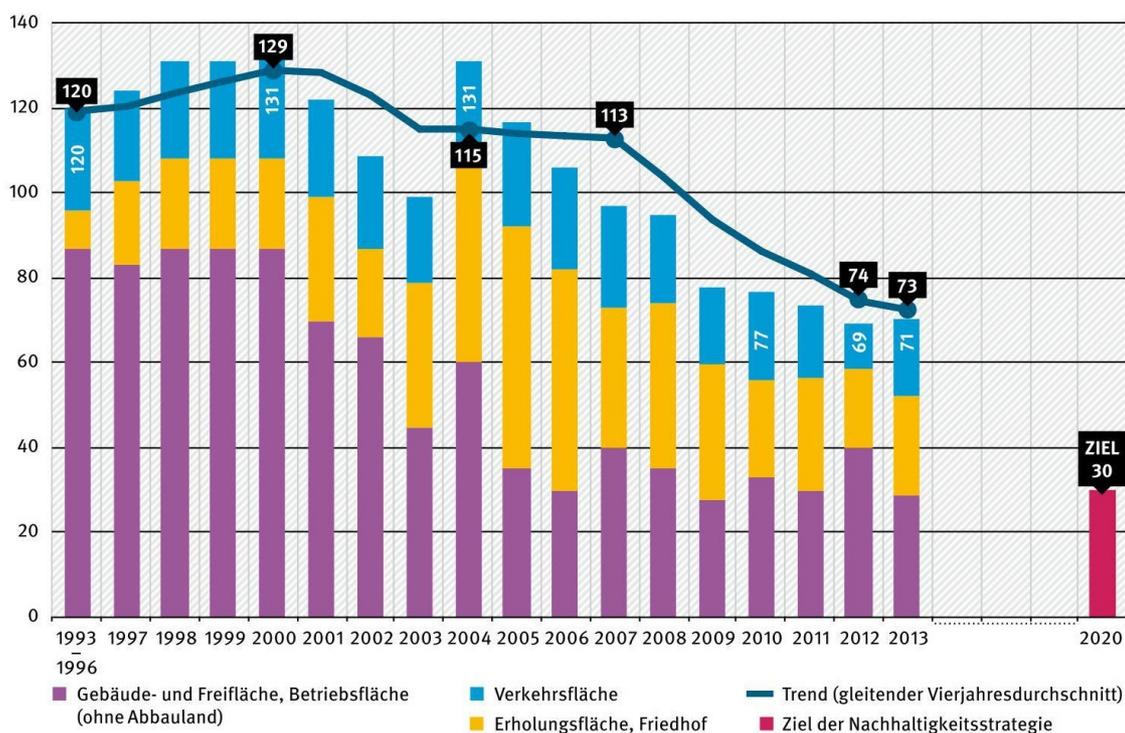
Unbebaute Fläche ist eine wertvolle und knappe Ressource, um die eine Vielzahl von Nutzungen konkurrieren: Land- und Forstwirtschaft, Siedlung, Verkehr, Naturschutz, Rohstoffabbau und Energieerzeugung. Insbesondere die Umwandlung vormals landwirtschaftlich genutzter Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen führt zu einer Zunahme der Flächeninanspruchnahme (vgl. Statistisches Bundesamt 2014a). Durch die in den letzten Jahren gestiegene Bedeutung landwirtschaftlicher Produktion, unter anderem für die Energieerzeugung und aufgrund der steigenden Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten, verschärfen sich diese Nutzungskonkurrenzen und werden sich zukünftig voraussichtlich sogar intensivieren. Ein dem Nachhaltigkeitsprinzip verpflichtetes Wirtschaften erfordert einen möglichst schonenden und im Hinblick auf konkurrierende Nutzungsmöglichkeiten optimierten Umgang mit den verfügbaren Ressourcen.

Die Ursachen für die weiterhin steigende Flächenneuinanspruchnahme sind auf ein „komplexes Bündel von demografischen, ökonomischen, raum- und siedlungsstrukturellen Variablen“ (Bock / Preuß 2011, 26) zurückzuführen. Dabei spielen die Nachfrage nach Bauflächen seitens Bevölkerung und Wirtschaft ebenso eine Rolle wie die steigende Wohnfläche pro Person, die Suche nach attraktiven Wohnumgebungen im Grünen sowie teure Mieten und Immobilienpreise. Forschungen stützen jedoch auch die Annahme, dass angebotsbezogenen Faktoren der Flächeninanspruchnahme eine große Bedeutung beizumessen ist (vgl. BMVBS / BBR 2009). Kommunen und Projektentwickler würden durch Angebotsplanungen Anreize auf die Bauland- und Immobiliennachfrage der privaten Haushalte sowie der Unternehmen ausüben (ebd., 96; UBA 2009). Diese Angebotspolitik der Gemeinden hat zur Folge, dass Wohnraum unter anderem auch dort geschaffen wird, wo er Prognosen zufolge in Zukunft gar nicht benötigt wird; in prosperierenden Metropolen wird hingegen der Wohnraum knapp und verteuert sich. Eine aktuelle Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln stellt diese gegenläufigen Entwicklungen dar und fordert ein Gegensteuern der Politik (vgl. IW 2015). Bestehende Rahmenbedingungen wie staatliche Förderungen zum Beispiel die Pendlerpauschale, die Finanzierung von Straßenverkehrsinfrastruktur oder Fördermittel für die Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen verstärken die Flächeninanspruchnahme (vgl. Jörisen / Coenen 2007).

## Die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in Zahlen

Die unterschiedlichen Nutzungen der Gesamtfläche Deutschlands von 357.341 km<sup>2</sup> sind im Liegenschaftskataster verzeichnet. Erhoben werden unter anderem landwirtschaftlich genutzte Flächen, Waldflächen, Siedlungs- und Verkehrsflächen und Gewässer. 2013 wurden 52,1% der Gesamtfläche landwirtschaftlich genutzt. Wälder wuchsen auf 30,3% der Gesamtfläche, die Siedlungs- und Verkehrsfläche war mit 13,6% die drittgrößte Nutzungsart. Zur Siedlungs- und Verkehrsfläche zählen neben Gebäude- und Freiflächen für Wohnen, öffentliche Zwecke oder Gewerbe und Betriebsflächen (ohne Abbauland) auch Erholungsflächen und Friedhöfe. Gewässer und sonstige Nutzungsarten nahmen die übrigen vier Prozent der Fläche ein (vgl. Statistisches Bundesamt 2014b).

Während der tägliche Flächenverbrauch für Siedlung und Verkehr im Durchschnitt der Jahre 1997 bis 2000 noch bei 129 ha lag, sank er in den Jahren 2010 bis 2013 auf 73 ha. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche hat damit in diesem Zeitraum um 2,2% bzw. 1060 km<sup>2</sup> zugenommen. Das entspricht einem täglichen Anstieg von etwa 104 Fußballfeldern. Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke hat sich somit in den vergangenen Jahren verlangsamt (vgl. Abb. 1). Hierfür werden vorwiegend eine verhaltene Baukonjunktur infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise und ein geringes Verkehrsflächenwachstum als Begründungen herangezogen (vgl. UBA 2015b, 57; BBSR 2014). Das gesetzte Ziel einer Reduktion auf 30 ha / Tag bis 2020 ist auf diese Weise nicht zu erreichen.



**Abb. 1: Entwicklung der Neuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Ha / Tag (vgl. UBA 2015b, 56)**

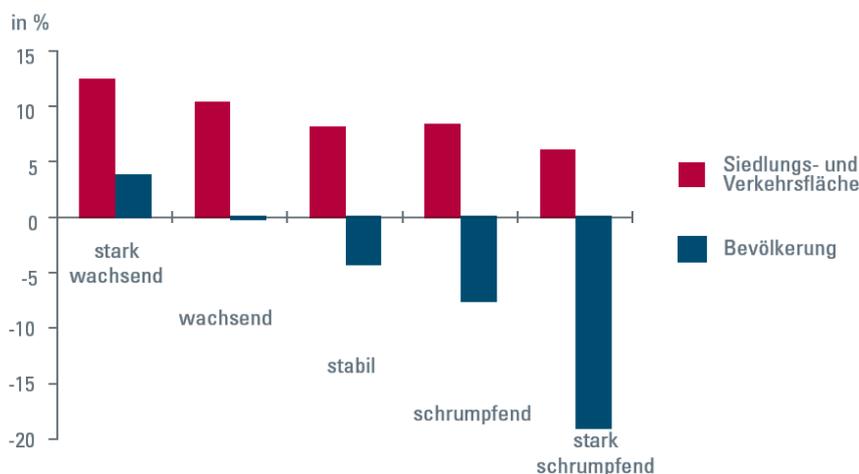
Von 1992 bis 2013 hat sich bei einer mit knapp 81 Millionen Menschen nahezu gleich bleibenden Bevölkerungszahl die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland von 40.305 auf 48.482 km<sup>2</sup> erhöht (vgl. Statistisches Bundesamt 2014b). Das entspricht mehr als der doppelten Fläche des Saarlandes. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche ist jedoch nicht gleichzusetzen mit versiegelter Fläche, da sie auch einen erheblichen Anteil unbebauter und nicht versiegelter Flächen umfasst. Zum Beispiel nehmen die Erholungsflächen wie Grünanlagen und Sportflächen derzeit einen Anteil von 8,7% an der Siedlungs-

und Verkehrsfläche ein (ebd.). Doch auch wenn sie nur zum Teil versiegelt sind, sind Siedlungs- und Verkehrsflächen in der Regel dauerhaft einer siedlungs- und verkehrsfremden Nutzung entzogen.

In Deutschland verteilt sich die Flächeninanspruchnahme pro Einwohner in den bundesdeutschen Flächenstaaten unterschiedlich und steht insbesondere in den Stadtstaaten in Zusammenhang mit den unterschiedlichen Siedlungsstrukturen und der Bevölkerungsdichte (vgl. LIKI 2015). Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche erreicht in den Zentren der Verdichtungsräume mehr als 50%. Neben den Stadtstaaten weisen Nordrhein-Westfalen mit rund 23% und das Saarland mit rund 21% besonders hohe Siedlungsflächenanteile auf (UBA 2015b). Der höchste Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hektar pro Tag fand 2013 in den Bundesländern Bayern (18,1), Brandenburg (11,2), Niedersachsen (9,2) und Nordrhein-Westfalen (9,3) statt.

Im europäischen Vergleich liegt Deutschland in Bezug auf den Anteil der bestehenden Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche als relativ verstädertes Land weit vorne direkt hinter den Beneluxländern (vgl. Bock / Preuß 2011, 30f). Die Europäische Umweltagentur hat sich eingehend mit dem Thema „Urban Sprawl“ beschäftigt (vgl. EEA 2006) und beobachtet unter anderem die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme für „urban and other artificial land development“ in den europäischen Ländern (vgl. EEA 2013). Die Vergleichbarkeit ist allerdings aufgrund der unterschiedlichen Datengrundlagen erschwert, die Erhebungen stützen sich daher auf die Satellitenbilddatenauswertungen der CORINE Land Cover-Erhebungen. Die Daten des letzten Erhebungszeitraums von 2000 bis 2006 zeigen mit Deutschland vergleichbare Entwicklungen in anderen europäischen Ländern. Nach Spanien und Frankreich war Deutschland Spitzenreiter bei der prozentualen Zunahme der Siedlungsfläche.

Regional betrachtet ist die Pro-Kopf-Flächeninanspruchnahme in Deutschland sehr unterschiedlich und abhängig von der räumlichen Lage und der Siedlungsdichte. Statistiken zur Entwicklung der Bevölkerung verdeutlichen in den vergangenen Jahren eine sich öffnende Schere zwischen Wachstums- und Schrumpfungsregionen (vgl. Berlin Institut 2013). Auffällig ist die Entkopplung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche vom Bevölkerungswachstum. Die Darstellung nach Entwicklungskriterien von wachsenden bis schrumpfenden Räumen zeigt, dass bundesweit sowohl die absolute als auch die prozentuale Zunahme der Flächeninanspruchnahme mit steigender Bevölkerungsdichte abnimmt (vgl. BBSR 2012c).



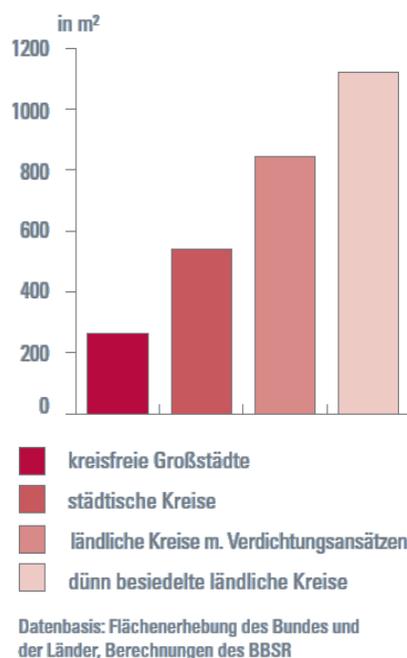
Quelle: Laufende Raumbewertung des BBSR, GWS Osnabrück 2012, Berechnungen des BBSR

**Abb. 2: Flächeninanspruchnahme und Bevölkerungsentwicklung nach Entwicklungskriterien** (vgl. BBSR 2012c, 11)

Je zentraler bzw. dichter besiedelt, desto niedriger ist die Flächeninanspruchnahme je Einwohner (vgl. BBSR 2014, 5). Derzeit deuten die Prognosen bis 2030 auf ein weiteres Wachstum der bereits hoch verdichteten, prosperierenden Ballungsräume hin. Im Vergleich zum Bevölkerungsanstieg verläuft die

Siedlungszunahme in den Ballungsräumen unter anderem aufgrund der Immobilienpreise jedoch eher zurückhaltend. Dies scheint allerdings eher auf Knappheiten der Baulandverfügbarkeit und das Baulandpreisniveau als auf einen grundsätzlichen Bewusstseinsunterschied zurückzuführen zu sein. In prosperierenden Regionen bestehen stärkere finanzielle Anreize zur Umwandlung von Fläche für Wohn- und Gewerbebezüge, die Baulandentwicklung verläuft nachfragegesteuert.

In stagnierenden und schrumpfenden Regionen hingegen wächst die Flächeninanspruchnahme pro Kopf unter anderem durch Abwanderungsprozesse, aber auch aufgrund angebotsorientierter Bodenpolitik (vgl. Raab 2006) immer weiter. Anreize zum Flächensparen sind hier aufgrund des niedrigeren Baulandpreisniveaus vergleichsweise niedrig. Regionen mit den geringsten Bevölkerungsgewinnen erwarten in der Prognose bis 2030 entsprechend die stärkste Zunahme an Siedlungs- und Verkehrsfläche. Dies bringt verschiedene Probleme wie unterausgelastete Infrastrukturen, sinkende Immobilienpreise und damit sinkende Rentabilität von Immobilieninstandhaltung und Nachnutzung mit sich (vgl. Siedentop 2010b).



**Abb. 3:**  
**Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner nach Kreistypen in m<sup>2</sup>**  
(vgl. BBSR 2014, 5)

Bei einer durchschnittlichen, bundesweiten Inanspruchnahme von rund 600 m<sup>2</sup> Siedlungs- und Verkehrsflächen je Einwohner (31.12.2012) variieren die kreistypenspezifischen Werte derzeit zwischen 264 m<sup>2</sup> in kreisfreien Großstädten und 1.123 m<sup>2</sup> in dünn besiedelten ländlichen Kreisen (vgl. BBSR 2014, 5; vgl. Abb. 3).

Es ist festzuhalten, dass alle Raumkategorien ihren Beitrag zur ungebrochenen Zunahme der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke leisten und Gegenstrategien sowohl für städtische, verdichtete als auch für ländliche, geringer verdichtete Räume erforderlich sind.

In Bayern befand sich die Flächeninanspruchnahme bezogen auf die Einwohner 2013 mit 5,2 m<sup>2</sup> pro Einwohner und Jahr im oberen Mittelfeld der Bundesländer (vgl. StMUV 2014). 2013 wurden täglich 18,1 Hektar Freiflächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewandelt. Obwohl seit dem Höchststand im Jahr 2000 (28,4 ha/Tag) ein Rückgang des jährlichen Flächenverbrauchs zu verzeichnen ist, ist der Trend im Verlauf der letzten 10 Jahre indifferent. Es zeichnet sich ab, dass das 30 Hektar-Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung bis 2020 – bezogen auf Bayern sind das 6,1 ha täglicher Flächenneuinanspruchnahme – mit dem bestehenden Instrumentarium und dessen Anwendungspraxis nicht zu erreichen sein wird.

Im Zeitraum von 2009 bis 2012 lag die Zunahme der Flächeninanspruchnahme in Grenzland- und überwiegend strukturschwachen Regionen bei 8,9 ha pro Tag, gefolgt von sonstigen ländlichen Regionen mit einer Zunahme von 5,5 ha pro Tag. In den Regionen mit großen Verdichtungsräumen war die Zunahme mit 4,2 ha pro Tag am niedrigsten (vgl. StMUV 2015a). Auch bezogen auf Bayern zeigt sich in den ländlichen Räumen und den strukturschwachen Regionen eine Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche bei gleichzeitig leicht rückläufiger Bevölkerungszahl (vgl. StMFLH 2015, Anhang, 10). Für Süddeutschland wird auch für den Zeitraum bis 2030 eine weiterhin steigende Flächeninanspruchnahme prognostiziert. In Bayern seien insbesondere das Umland von München sowie ländlichere Regionen wie Niederbayern, Südschwaben und das Alpenvorland betroffen (vgl. BBSR 2014, 15).

## Nachhaltige Raumentwicklung steht im ländlichen Raum vor großen Herausforderungen

Der größte Teil der Flächenneuanspruchnahme findet unter anderem aufgrund der hohen Konkurrenz von Kommunen um Wohnbevölkerung und Gewerbe und der vergleichsweise niedrigeren Bodenpreise vielfach im suburbanen und ländlichen Raum statt (vgl. BBSR 2012b, 124; Jörissen / Coenen 2007, 44). Dies hat in den vergangenen Jahrzehnten zur Zersiedelung von Landschaften und zum Zusammenwachsen von Städten zu „weitverzweigten Konglomeraten“ (BMVBS / BBR 2006, 67; vgl. Oswald / Schüller 2003) geführt. Das historisch gewachsene Gegenüber von Stadt bzw. Dorf einerseits und freier Landschaft andererseits hat das Bild vom Dorf in der Landschaft geprägt und wurde zum idyllischen Leitbild (vgl. Haber 2001, 6f). Die Umwandlung von landwirtschaftlich genutzter Fläche in Siedlungs- und Verkehrsfläche verändert gewachsene Siedlungs- und Landschaftsbilder stark: kompakte Ortsbilder fransen aus, vorhandene Freiräume werden zerschnitten, Sichtbeziehungen ändern sich, Identität geht verloren (vgl. Sebald 2015). Mit Begriffen wie „Zersiedlung“ oder „Siedlungsbrei“ wird zum Ausdruck gebracht, dass diese Entwicklungen bestehenden (planerischen) Leitbildern sowohl von Siedlung als auch von Landschaft widersprechen (vgl. Marschall 2006).

In verdichteten städtischen Räumen ist der Schutz verbleibender Grün- und Freiflächen unter anderem aus stadtkologischen und stadtklimatischen Gründen sowie für die Sicherung der Wohnqualität besonders bedeutsam (vgl. Stöglehner / Grossauer 2009). In Hinblick auf das Flächensparziel schlägt jedoch die quantitative Entwicklung der Flächenanspruchnahme in ländlich geprägten Regionen stärker zu Buche. Die höchsten relativen Neuanspruchnahmen sind in Dörfern und ländlichen Gemeinden zu verzeichnen. Gleichzeitig fallen durch den Strukturwandel viele Flächen und Gebäude in Dorfkernen brach (BBSR 2011, 13).

Ziel sollte nicht eine museale, lediglich auf Bestandssicherung gerichtete Entwicklung von Dorf und Landschaft sein. Jedoch gilt es, ein gesellschaftliches Umdenken herbeizuführen, das eine kompakte, flächensparende Siedlungsentwicklung verfolgt und den zukünftigen Wert einer intakten und ästhetischen Landschaft anerkennt (vgl. u.a. Haindl / Landzettel 1991; Reichenbach-Klinke 2007).

Insbesondere die demografische Alterung und in vielen Regionen auch Abwanderungsprozesse der Bevölkerung wirken sich auf die Tragfähigkeit von Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge in Dörfern und Kleinstädten aus (vgl. Berlin Institut 2011). Die Zunahme der reinen Wohnfunktion, größtenteils durch die Schaffung von monofunktionalen Neubaugebieten in Ortsrandlage in den vergangenen Jahrzehnten, führt gemeinsam mit dem Verlust an Versorgungsfunktionen und Arbeitsmöglichkeiten zu einem generellen Funktionsverlust und mündet häufig in einer Abwärtsspirale für ländliche Siedlungen (vgl. Weber et al. 2008, 71; StMLF 2006a). Bei einer weitgehend stabilen oder sogar rückläufigen Bevölkerungszahl führt eine weitere bauliche Außenentwicklung zu einer geringeren Bevölkerungsdichte im Siedlungsbereich, da der personenspezifische Erschließungsaufwand für leitungsgebundene Infrastruktur, Straßenerschließung und öffentlichen Personennahverkehr steigt (vgl. Berlin Institut 2011, 57). Sowohl die Infrastrukturfolgekosten pro Kopf als auch die Mobilitätskosten steigen. Geht man also von einer anhaltenden Bautätigkeit im Außenbereich und einer Reduktion der Siedlungsdichte aus, so entstehen sowohl für den Bürger als auch für die Kommune hohe Folgekosten (vgl. Siedentop 2006). Auch für den Bereich des öffentlichen Nahverkehrs gilt, dass engmaschige und hochfrequente Angebote mit abnehmender Siedlungsdichte zunehmend unrentabler und damit kostenaufwändiger für die öffentliche Hand werden.

Vor diesem Hintergrund können die Reduzierung der Flächenanspruchnahme und die Förderung der Innenentwicklung als wichtige Ansätze gesehen werden, um diesen Folgekosten entgegenzuwirken. Die strukturierte Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen – die als Indikator für die kommunalpolitische Relevanz des Themas betrachtet werden kann – zeigt jedoch signifikante Unterschiede zwischen Städten unterschiedlicher Größe und Landgemeinden: Während über 80% der Groß- und Mittelstädte eine flächendeckende Erfassung der Baulücken planen, beabsichtigen dies nur knapp die Hälfte der Kleinstädte und Landgemeinden. Für die Erfassung von Brachflächen und Leerständen stellt sich die Situation ähnlich dar. (vgl. BBSR 2014, 8f). Eine deutliche Korrelation besteht zwischen dem

Umfang der Innenentwicklungspotenziale pro Kopf und der Bevölkerungsentwicklung. Sie nimmt mit zunehmendem Bevölkerungsrückgang stark zu – von durchschnittlich 8 m<sup>2</sup> in stark wachsenden Regionen auf 38 m<sup>2</sup> in stark schrumpfenden Regionen (vgl. BBSR 2014, 10). Auch wenn Regionen mit Bevölkerungsrückgang nicht mit ländlichen Räumen gleichzusetzen sind, so findet ein Bevölkerungsrückgang insbesondere in ländlichen Räumen statt.

Ländliche Räume und ihre Siedlungsbereiche weisen somit einerseits sowohl absolut als auch Pro-Kopf eine überdurchschnittlich hohe Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf, während sie andererseits die Innenentwicklung auf den in überdurchschnittlich hohem Ausmaß vorhandenen Potenzialflächen vergleichsweise nachrangig betreiben. Daraus lässt sich zur Erreichung des Flächensparziels sowie zur Umsetzung des raumordnerischen Leitbilds energiesparender, verkehrsvermeidender und kompakter Siedlungsstrukturen (vgl. BMVI 2016, 16) ein besonderer Handlungsbedarf für die Innenentwicklung in Dörfern im ländlichen Raum konstatieren.

### **Steuerung der Flächeninanspruchnahme – Instrumente sind vorhanden**

Trotz bestehender strategischer Ziele zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (vgl. Deutsche Bundesregierung 2002 und 2012; StMUG 2013), rechtlichen Vorgaben u.a. im Raumordnungsgesetz und Baugesetzbuch und einer Vielzahl von Forschungen und Handlungsempfehlungen (vgl. DIFU 2010; Bock / Hinzen / Libbe 2011; Stemmler 2005; StMLU 2003a) wächst die Siedlungs- und Verkehrsfläche fast ungebrochen auf hohem Niveau weiter. Das Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, die tägliche Flächenneuanspruchnahme bis 2020 auf 30 ha pro Tag zu begrenzen, liegt in weiter Ferne (vgl. Deutsche Bundesregierung 2012, 194ff; Danielzyk 2010).

Die Ursachen für den weit unter dem nationalen Nachhaltigkeitsziele liegenden Rückgang der Flächenneuanspruchnahme seien zunächst nicht in einem Mangel an gesetzlichen Rahmenbedingungen und Absichtserklärungen zu sehen (Jörissen / Coenen 2007, 257f). Die Instrumente sind ausreichend bekannt und zum Teil bereits ausführlich untersucht und erprobt worden (vgl. dazu ausführlicher Kap. III.2.7). Weder die zunehmende Information über zukünftige demografische Entwicklungen noch die prognostizierte bzw. in vielen Regionen bereits eingetretene sinkende Nachfrage u.a. nach Wohnbauland (vgl. Wirth 2007) scheinen bisher zu einem signifikanten Bewusstseinswandel kommunaler Entscheidungsträger geführt zu haben. Die Ausweisung von Flächen für Wohnen und Gewerbe erfolgt häufig abgekoppelt von der Nachfrage und der realen oder prognostizierten Bevölkerungsentwicklung. Untersuchungen zufolge fördert die Angebotsplanung der Kommunen den Flächenverbrauch in großem Maße (vgl. BMVBS / BBR 2009). Zusätzlich führen die Verbesserung der Erreichbarkeit von Zentren, die staatliche Förderung durch die Pendlerpauschale und die Zuwanderung von Personen in der Altersphase der Wohneigentumsbildung zu einer Steigerung der Flächeninanspruchnahme. Bremsend wirken hohe Bodenpreise, verdichtetes Bauen und ebenso nachweisbar die landes- und regionalplanerische Steuerung (ebd.). Weitere Ursachen werden in der konjunkturell bedingten wieder zunehmenden Bautätigkeit, dem Bevölkerungswachstum in den Ballungsräumen, der Zunahme der individuellen Wohnflächeninanspruchnahme, dem Ausbau von Infrastrukturen für Verkehr und Energie sowie der Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten gesehen, die auch durch die interkommunale Konkurrenz um Einwohner und Gewerbe verstärkt wird (vgl. StMUV 2014).

Obwohl trotz bestehender Steuerungsinstrumente die Datenlage und Prognosen nicht auf eine Erreichung des Nachhaltigkeitsziels zur Flächeninanspruchnahme hindeuten, wird von Seiten der politischen Akteure nicht auf eine stringenteren Umsetzung auf der kommunalen Planungsebene gedrängt. Ein Zitat des für die Landesplanung zuständigen Staatsministers Söder veranschaulicht das Spannungsfeld, in dem sich die Interessen der Akteure und die Zielsetzung einer Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme befinden: „Angst um zu viel Flächenverbrauch habe ich übrigens nicht. Wir sollten Bürgermeister und gewählten Kommunalpolitikern mehr vertrauen. Sie sind von den Bürgern beauftragt, für ihre Gemeinde zu arbeiten. Sie wissen selbst am besten, was für ihre Gemeinde notwendig ist“ (Bayerischer Landtag 2014b, 2130).

Doch ist die Steuerung der Flächeninanspruchnahme wirklich so einfach auf kommunaler Ebene zu lösen? Die Schaffung von Wohnbau-, Gewerbe- oder Verkehrsflächen kommt den Interessen vieler Akteure entgegen. Grundeigentümer, Bauherren, Kommunalpolitiker oder Projektentwickler profitieren monetär oder durch die Realisierungsmöglichkeiten ihrer raumentwicklungspolitischen, fiskalischen oder gesellschaftlichen Zielsetzungen. Vorteile einer Nichtbebauung wie intaktes Landschaftsbild, erhaltener Freiraum, Wasserrückhaltung, Naturschutz oder lokalklimatische Ausgleichsfunktionen sind zwar mess- und monetarisierbar (vgl. Naturkapital Deutschland 2012). Sie sind jedoch zum Teil gesamtgesellschaftlicher Natur und kommen nicht wie die Anreizfaktoren des Flächenverbrauchs ausschließlich den lokalen Entscheidungsträgern oder individuellen Eigentümern zugute. Die Grundeigentümer sind bisher kaum in Honorierungsmechanismen für diese gemeinwohlorientierten Ökosystemleistungen eingebunden, so dass die Profite einer Bebauung bei einer rein monetär motivierten individuellen Abwägung überwiegen (vgl. ebd.). Einzelne Kritiker einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme mahnen an, dass eine Verknappung von Bauland und die Einschränkung von Neubautätigkeiten auch negative Auswirkungen haben können. Folgen können ein Anstieg der Baulandpreise und die Benachteiligung einkommensschwächerer Gruppen sein (vgl. Dosch 2010, 202).

Die Stellschrauben und Steuerungsmöglichkeiten zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sind in großen Teilen erforscht und auch von politischer Seite bestehen auf Bundes- und Länderebene Bekenntnisse zur Zielvorstellung Flächensparen (vgl. Möckel 2015). Die tatsächliche Boden- und Flächennutzung wird jedoch fast ausschließlich durch lokale und regionale Entscheidungen bestimmt. Hier scheinen die bisherigen Erkenntnisse nicht anzukommen oder andere Zielsetzungen als prioritär betrachtet zu werden. Es scheint kein Wissens- sondern ein Handlungsdefizit bei der Planung und Umsetzung von flächenbezogenen Entscheidungen durch Kommunen zu bestehen.

Ist das Flächensparziel also letztlich nur ein Feigenblatt der Nachhaltigkeit und das geforderte Gebot, Innenentwicklung vor Außenentwicklung zu priorisieren ein Lippenbekenntnis bzw. ein Ziel „ohne kommunale Bodenhaftung“ (Klemme 2009, 47)? Welche Möglichkeiten bietet das auf kommunaler Ebene angewendete Instrument der Dorferneuerung, die Zielsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zu realisieren?

## **I. 2. Die Rolle der Dorferneuerung in Bayern**

Das Bayerische Dorfentwicklungsprogramm<sup>1</sup> ist ein stark nachgefragtes staatliches Förderprogramm mit einem breiten Spektrum an Handlungsoptionen von der Beteiligung, über die Planung bis zur Förderung und flächenwirksamen Umsetzung von Maßnahmen (vgl. StMELF 2012, 87). Die Dorferneuerung ist somit ein vielseitiges Instrument der Landentwicklung, das Kommunen, Behörden und insbesondere auch Bürgern und Grundeigentümern umfassende Möglichkeiten eröffnet, ihre lokale Raumentwicklung in eine nachhaltige Richtung zu steuern (vgl. Magel 2014c). Der Bedarf nach einer verstärkten Förderung flächensparender Entwicklung und insbesondere der Innenentwicklung ist dabei als Aufgabenschwerpunkt ins Bewusstsein von Politik und Verwaltung gerückt (vgl. StMLF 2006a; StMELF 2014a). Zielvorgaben in Richtung einer nachhaltigen Raumentwicklung, die auch für die Landentwicklung und Dorferneuerung gültig sind, ergeben sich u.a. durch die Vorgaben der Raumordnung und Landesentwicklung (u.a. LEP 2013), das Flurbereinigungsgesetz und die Bayerischen Dorferneuerungsrichtlinien. Hier wird beispielsweise als Zweck benannt: „Durch die Dorferneuerung sollen (...) die Innenentwicklung der Dörfer und der sparsame Umgang mit Grund und Boden gefördert, der eigenständige Charakter ländlicher Siedlungen und die Kulturlandschaft erhalten (...) werden“ (vgl. DorfR 2015, 6) (vgl. dazu ausführlicher Kap. III.3.2.).

Die Dorferneuerung kam in Bayern im Jahr 2013 in 1 146 Verfahren in knapp 800 politischen Gemeinden mit mehr als 2 200 Ortsteilen und fast 640 000 Einwohnern zum Einsatz (vgl. StMELF 2014a). Die hohe finanzielle Förderung der Dorferneuerung in Bayern (für 2013 ca. 50 Mio. Euro aus EU-, Bundes-

---

<sup>1</sup> Untersuchungsgegenstand ist das Bayerische Dorfentwicklungsprogramm definiert durch Vorgaben zum Verfahren im Flurbereinigungsgesetz und Zielsetzung und Förderung in den Dorferneuerungsrichtlinien. Der Begriff „Dorferneuerung“ wird in der vorliegenden Arbeit synonym dazu verwendet.

und Landesmitteln) und die ungebrochene Nachfrage der Kommunen nach diesem Programm zeigen die große Attraktivität, die hohe Flächenwirksamkeit und das dementsprechende Einflusspotenzial des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms für die kommunale Entwicklung auf. Um eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu fördern, hat das Bayerische Dorfentwicklungsprogramm mit seinen Instrumenten daher neben der formellen Bauleitplanung ein großes Potenzial.

Doch wie kann mittels des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme unterstützt werden? Welche Ansatzpunkte bieten sich in den Instrumenten der Dorferneuerung konkret, um die Akteure hierbei zu begleiten?

### **I. 3. Stand der Forschung und Forschungsbedarf**

Die Auswirkungen des demografischen und gesellschaftlichen Wandels, lokaler und globaler wirtschaftlicher Veränderungen und die daraus entstehenden Anforderungen an eine nachhaltige Raumentwicklung werden bereits seit Jahrzehnten thematisiert, haben jedoch bis heute nichts an ihrer Relevanz und Aktualität verloren (vgl. Meadows / Meadows / Randers 2006). Dabei steht auch die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sowohl in der wissenschaftlichen, als auch in der gesellschaftlichen und politischen Diskussion verstärkt auf der Agenda (vgl. Enquete-Kommission 1998; Deutsche Bundesregierung 2012; BUND et al. 2006; DIFU 2010).

#### **Stand der Forschung**

Mit dem Forschungsgegenstand „Nachhaltige Raumentwicklung und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ beschäftigen sich unterschiedlichste Fachdisziplinen in Wissenschaft und Praxis: Geodäten, Geografen, Landschaftsarchitekten und -planer, Stadtplaner und Architekten, Umweltwissenschaftler, Raum- und Verkehrsplaner, Politik-, Verwaltungs- und Rechtswissenschaftler untersuchen jeweils aus ihrem fachlichen Blickwinkel und zunehmend auch in inter- und transdisziplinärer Zusammenarbeit das Themenfeld (vgl. Droß 2003; Flacke 2003; Klaus 2003; Besecke / Hänsch / Pinetzki 2005; Keiner 2005; Schmalholz 2005; Job / Pütz 2006; Grabski-Kieron 2007; Friesecke 2008; Kötter et al. 2009; Klemme 2009; Masum 2009; Rink / Banzhaf 2011; Weith et al. 2013; Magel 2014b; Weber 2014).

Angewandte Forschungsprojekte und Modellvorhaben insbesondere des Bundesforschungsministeriums und der für Bauen und Raumentwicklung zuständigen Ressorts lieferten Rückschlüsse zur Weiterentwicklung des Instrumentariums des Landmanagements und zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (vgl. BBR / DIFU 2007; BMVBS / BBR 2009; Bock / Hinzen / Libbe 2011; Weith et al. 2013; vgl. Kap. III.2.7.).

Das Verhalten der Akteure und bestehende Zielkonflikte zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wurden in den von der Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des deutschen Bundestag beauftragten Untersuchungen thematisiert (vgl. Enquete Kommission 1998). Hier wurden die bestehende Ausweisungspraxis der Gemeinden sowie durch das Steuersystem entstehende Anreize als wesentliche Stellschrauben für die flächenbezogenen Entscheidungen der kommunalen Akteure benannt (vgl. ebd., 135). Weitere Forschungen zu Rolle und Interessen der Akteure bei der Gestaltung von Siedlung und Landschaft haben beispielsweise Born (1995), Fürst et al. (2008) und Rid (2008) vorgelegt. Eine ähnliche Fragestellung, allerdings unter anderen räumlichen und kulturellen Voraussetzungen, untersuchte Masum (2009). Sie stellte die Bedeutung der Akteure für die ausufernde Siedlungsentwicklung einer Megastadt und die Notwendigkeit einer Steuerung durch ein nachhaltiges Landmanagement dar.

Intensiv untersucht wurde auch die Steuerung von kommunalen Akteuren in einem von Bevölkerungs- und wirtschaftlicher Schrumpfung geprägten Kontext (vgl. Friesecke 2008; Klemme 2009; Weber et al. 2008). Den genannten Arbeiten gemein ist die Beobachtung, dass Akteure aus der rückläufigen demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung noch selten neue Strategien ableiten, um in Bezug auf die

Siedlungsentwicklung adäquat mit der Schrumpfung umzugehen. Die Steuerung finde „stark über punktuelle Einzelvorhaben und weniger über eine Gesamtstrategie statt. Innen- und Außenentwicklung finden in zahlreichen Kommunen gleichzeitig bzw. nebeneinander statt, ebenso Neubau, Umbau und Rückbau“ (Klemme 2009, 205). Häufig bestehe bei den Akteuren auch fehlendes Bewusstsein für die Problematik oder grundlegender politischer Widerstand, der unter anderem in Ängsten begründet sei, zum Beispiel durch die Rücknahme von Baugrund zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten aufzugeben (vgl. ebd. 203).

Zentrale Grundlagenwerke für vorliegende Arbeit beschäftigen sich aus verschiedenen Blickrichtungen mit dem Instrumentarium der Landentwicklung im Allgemeinen und der Dorferneuerung im Speziellen. Insbesondere Magel (1991), die Dissertationen von Kötter (1989) und Obreque (2005) sowie die Forschungen von Magel / Groß / Ritzinger 2010a und b) geben Überblicke zu Struktur und Instrumentarium der Dorferneuerung (vgl. dazu ausführlicher Kap. III.3.).

Die Einflussmöglichkeiten, im Rahmen der Bayerischen Dorferneuerung die Problematik der Flächeninanspruchnahme und damit einhergehende negative Wirkungen u.a. auf Siedlungsstruktur, Kulturlandschaft und Daseinsvorsorge zu bearbeiten, werden in Forschung und Praxis zunehmend diskutiert (vgl. Magel 2001 und 2003b; Dirnberger 2008; Frey 2008; Hensold 2008; Wiesmaier 2008; Büchs 2010; Büchs / Magel 2010; Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2014a; Lintzmeyer et al. 2015). Ähnliche Untersuchungen finden auch anhand der Dorfentwicklungsinstrumente in anderen Bundesländern statt (vgl. Grube 2006; Boos-Krüger / Graß / Schüttler 2007; Schöfl 2007; Kötter 2008; Voß et al. 2011; Peter / Fengler / Moser 2013; Langer / Kötter 2014; Steffenhagen / Weitkamp 2015). Vorwiegend liegt der Fokus der Arbeiten auf dem Thema Innenentwicklung, es werden jedoch auch weiterführende Ansätze eines Dorfumbaus thematisiert. Möglichkeiten zur Förderung der Innenentwicklung werden durch Modellprojekte der Verwaltung für Ländliche Entwicklung untersucht und liefern Hinweise für die Praxis der Dorferneuerung in Bayern (vgl. StMLF 2006a; Rill / Drago / Groß 2014). Hierbei spielen Möglichkeiten zur Erhebung der Innenentwicklungspotenziale und die Möglichkeiten der Umnutzung und Sanierung von Bausubstanz eine besondere Rolle.

Auch die Studie „Flächenmanagement im Rahmen der Hessischen Dorferneuerung“ (Boos-Krüger 2009) liefert wichtige Anregungen, wie planerische, administrative und förderliche Vorgehensweisen in ein zusammenfassendes Managementsystem zusammenzuführen sind, um wirtschaftliche, soziale, städtebauliche wie ökologische Aspekte berücksichtigen zu können. In Bezug auf die Förderung der Innenentwicklung wurden die Mobilisierung der Flächen und die Steuerung von Entscheidungsprozessen als grundlegende Herausforderungen benannt (vgl. Bock / Hinzen / Libbe 2011). Zur Umsetzung von Innenentwicklungsmaßnahmen gilt die Eigentümeransprache als ein zentraler Schritt zur Flächenmobilisierung (vgl. Hensold 2008).

### **Forschungsbedarf und Motivation**

Eine zentrale Dimension einer nachhaltigen Raumentwicklung ist die Schaffung intergenerationaler Gerechtigkeit und damit die Offenhaltung von zukünftigen Handlungsoptionen bzw. die Vermeidung von Irreversibilitäten (vgl. WBGU 2000). Unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ist das in den letzten Jahrzehnten in Mitteleuropa vorherrschende Siedlungsmodell, für jede Generation im Außenbereich neuen Wohnraum zu schaffen, angesichts der oben dargestellten Knappheit und Endlichkeit der Resource Fläche nicht aufrecht zu erhalten. Vor diesem Hintergrund ist die Förderung von Innenentwicklung vor Außenentwicklung eine zentrale Maxime für die Raumentwicklung der nächsten Jahrzehnte (vgl. Weber 2014). Dies beinhaltet eine vorrangige Ausnutzung von Flächenreserven im bestehenden Siedlungsgefüge gegenüber einer weiteren Ausdehnung der Siedlungsfläche auf die sogenannte „Grüne Wiese“ (vgl. Scholl 2003, 11). Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sollte also sowohl durch eine verstärkte Innenentwicklung, als auch durch eine Reduzierung der Außenentwicklung erfolgen und kann somit zur Belebung der Ortskerne, aber auch zu einer Erhaltung der Kulturlandschaft beitragen.

Wie kommen Entscheidungen über die Flächennutzung zustande und wer trifft letztlich die Entscheidungen, die zu einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung führen sollen? Eine Vielzahl von Interessen und Akteuren wie Bürger, Gemeinderäte, Genehmigungsbehörden etc. spielen hier eine Rolle. Die agierenden Menschen haben individuelle Interessen, sind jedoch auch in gesetzliche und administrative Regelungen aggregierter Akteure eingebunden (vgl. Klemme / Selle 2010). In Bezug auf die Steuerung der Flächenneuanspruchnahme sind wie oben erwähnt bereits umfassende Untersuchungen getätigt worden. Zentrale Erkenntnis der wissenschaftlichen Diskussion ist derzeit, dass multi-instrumentelle Ansätze notwendig sind, um das Thema „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ in seiner thematischen Breite und flächenhaft umzusetzen und die relevanten Akteure zu erreichen (vgl. Jörissen / Coenen 2007, 264; Möckel 2015).

Das Bayerische Dorfentwicklungsprogramm bietet neben einer großen Verbreitung im ländlichen Raum ein breites Spektrum an Instrumenten, um diese Zielsetzungen zu erreichen. Durch die Literaturauswertung wurde ersichtlich, dass in Bezug auf den Beitrag der Dorferneuerung zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung ein Forschungsdefizit besteht. Eine umfassende wissenschaftliche Analyse des Beitrags des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme unter Berücksichtigung des Einflusses und der Steuerung der Akteure hat bisher noch nicht stattgefunden (vgl. auch Kap. III.3.). In den vorliegenden Studien zur Dorferneuerung (Obreque 2005; Magel et al. 2007; Magel / Groß / Ritzinger 2010a und b; Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2014a) werden insbesondere die Akteure und ihre hinter den Entscheidungen stehenden Motive und Interessen zu wenig berücksichtigt. Eine akteursorientierte Betrachtung der flächenbezogenen Entscheidungen im Dorferneuerungsprozess steht noch aus. Dabei sollte auch das Spannungsfeld zwischen Individuen, die Entscheidungen treffen und deren Einbindung in Institutionen und deren Regelwerke untersucht werden.

Der Fokus der Arbeit liegt auf dem Instrumentarium der Dorferneuerung und stellt nur am Rande einen Bezug zu übergeordneten Steuerungsinstrumenten, wie steuerliche Instrumente (z.B. Grundsteuer), raumordnerische Instrumente (z.B. Regionalplanung) oder marktliche Instrumente (z.B. Flächenhandelszertifikate), die im Hinblick auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme diskutiert werden, her. Auf kommunaler Ebene ergänzend oder parallel zur Dorferneuerung anwendbare Instrumente (z.B. des Baugesetzbuchs) werden in Kap. III.2.7. zur Einordnung der Dorferneuerung dargestellt.

## II. Einordnung der Arbeit

### II. 1. Zielsetzung und forschungsleitende Fragen

Derzeit besteht eine Lücke zwischen der politischen Zielsetzung die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren und dem Problemverständnis der Akteure, deren Situation durch andere Interessen und fehlenden Handlungsdruck geprägt ist. In der Dorferneuerung wird die Zielsetzung eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden verfolgt (vgl. Kap. III.3.). Mit dem Bayerischen Dorfentwicklungsprogramm kommt ein Instrumentarium zur Anwendung, das mit Planung, Akteurs- und Eigentümerbeteiligung (Genossenschaftsprinzip), finanzieller Förderung und (bodenordnerischer) Umsetzung vielfältige Möglichkeiten bietet, zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme beizutragen. Die Entscheidungen der Akteure aus Verwaltung, Kommunalpolitik, Bürgerschaft und Wirtschaft spielen eine bedeutsame Rolle für die Entwicklung der Siedlungsfläche. Diese Einflussfaktoren wurden in den bisherigen Untersuchungen zur Dorferneuerung noch nicht ausführlich erforscht. Vorliegende Arbeit untersucht das Bayerische Dorfentwicklungsprogramm aus einer akteursorientierten Perspektive und geht mit diesem Ansatz über die bisherigen wissenschaftlichen Betrachtungen hinaus (vgl. Kap. III.3.).

Ziel der Arbeit ist es, erfolgversprechende Ansatzpunkte im Dorferneuerungsprozess zu identifizieren, welche dazu beitragen, lokale Akteure in Richtung einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, insbesondere einer Reduzierung der weiteren baulichen Außenentwicklung, zu steuern. Damit soll die Dissertation helfen, die Lücke zwischen Zielsetzung und Realisierung zu schließen und einen wissenschaftlichen Beitrag zur aktuellen Diskussion um die Realisierungsmöglichkeiten einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung in ländlichen Räumen durch das Instrumentarium der Dorferneuerung leisten. Ziel der Arbeit ist es auch, für die in der Dorferneuerung tätigen Akteure aus Verwaltung, Kommunalpolitik und freiberuflicher Planung Potenziale hinsichtlich der Steigerung des Beitrags zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme aufzuzeigen und Handlungsempfehlungen für das Bayerische Dorfentwicklungsprogramm abzuleiten.

Die vorliegende Untersuchung stellt eine explorative Analyse des Dorferneuerungsprozesses dar und untersucht mit qualitativen Methoden die Rolle der Akteure in diesem. Das Erkenntnisinteresse bezieht sich insbesondere darauf, mögliche Ursachen für das Handeln der Akteure für eine Flächeninanspruchnahme nachzuvollziehen und mit den im Dorferneuerungsprozess angewandten Steuerungsinstrumenten in Beziehung zu setzen. Dabei sollen die Ursachen für die realen Veränderungen der Siedlungsentwicklung anhand der subjektiven Sicht der Gesprächspersonen abgebildet werden.

Die zentrale Fragestellung der Arbeit lautet:

**Welche Ansatzpunkte bietet der Dorferneuerungsprozess des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms, die lokalen Akteure in Richtung einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu steuern?**

Forschungsleitend ergeben sich für die folgenden Schritte daraus die Fragen:

- Wer sind die **Akteure**, wie können ihre Handlungen untersucht werden? Welche Faktoren wirken auf ihr Handeln? Wie beeinflussen ihre Handlungen die Flächeninanspruchnahme?
- Wie kann das Handeln von unterschiedlichen Akteuren bezüglich der Flächeninanspruchnahme **gesteuert** werden?
- Wann und womit wird im **Dorferneuerungsprozess** Einfluss auf die Akteure und die Flächeninanspruchnahme genommen? Welche Ansatzpunkte für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme lassen sich daraus ableiten?

Diese Fragen bilden die Grundlage für die weiterführende theoretische Befassung mit dem Untersuchungsgegenstand und strukturieren den theoretischen Rahmen in Akteure (vgl. Kap. III.1), Steuerung

(vgl. Kap. III.2) und Instrumentarium der Dorferneuerung (vgl. Kap. III.3). In der empirischen Untersuchung der Dorferneuerungsprozesse ergibt sich daraus die Vorgehensweise, jeweils eine Akteurs- und eine Prozessanalyse durchzuführen (vgl. Kap. IV Methodik).

## II. 2. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands

Der Untersuchungsgegenstand dieser Dissertation ist der Dorferneuerungsprozess, wie er im Bayerischen Dorfentwicklungsprogramm definiert ist, und die dort vorhandenen Ansatzpunkte zur Steuerung der Akteure in Richtung einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (vgl. Definition der Begriffe in Kap. II.3.).

Mit dem Fokus auf das Bayerische Dorfentwicklungsprogramm liegt der Blick auf der Durchführung von Dorfentwicklungsmaßnahmen nach dem Flurbereinigungsgesetz und nicht wie in vielen anderen Bundesländern üblich als vorwiegend finanzielle Förderung im Rahmen der LEADER Programme oder nur unterstützt durch die rechtlichen Möglichkeiten des Baugesetzbuches. Durch die Zuordnung mehrerer Instrumente aus den Bereichen Planung, Beteiligung, Umsetzung, Förderung und die institutionelle Zuordnung zu einer vorwiegend mit der Umsetzung betrauten Behörde bietet die Dorferneuerung in Bayern ein breiteres Spektrum an Steuerungsinstrumenten an. Daher werden auch Sanierungsmaßnahmen nach dem Baugesetzbuch oder die so genannte einfache Dorferneuerung nach Punkt 4.4. der Bayerischen Dorferneuerungsrichtlinien<sup>2</sup> nicht behandelt.

Das Spektrum an Problemstellungen im Bereich nachhaltiger Raumentwicklung ist groß. Die vorliegende Arbeit legt den Schwerpunkt auf die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und die Rolle der Akteure. Diese Eingrenzung erfolgte u.a. weil die für die Inanspruchnahme von Flächen notwendigen Entscheidungen relativ klar nachzuvollziehen und lokalen Akteuren zuzuordnen sind. Die Zielsetzung der Arbeit liegt nicht darauf, die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme zu quantifizieren, sondern im Rahmen einer qualitativen Untersuchung die Wirkungszusammenhänge zu erfassen. Eine quantitative Messbarkeit der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ist ohnehin erschwert, da die Entscheidung gegen eine Bebauung zu fehlenden Vergleichswerten bei einer erfolgten Bebauung führt, d.h. in der Regel keine Daten über die nicht erfolgte Umsetzung von Planungen und deren potentielle Flächenneuanspruchnahme vorliegen.

## II. 3. Definition der Begriffe

Als Grundlage für die weitere wissenschaftliche Bearbeitung werden in diesem Kapitel zunächst die Begrifflichkeiten definiert und so eine Operationalisierung für die empirische Untersuchung ermöglicht (vgl. Kromrey 2006, 175; 189). Durch die Fragestellung und die forschungsleitenden Fragen erhalten die Begriffe „Akteure“, „Ansatzpunkte“, „Dorferneuerungsprozess“, „Flächeninanspruchnahme“ und „Steuerung“ zentrale Bedeutung. Diese werden im Folgenden definiert.

### Akteure

Als Akteure werden in der vorliegenden Arbeit sowohl individuelle Personen als auch komplexe Akteure, das heißt aggregierte, kollektive oder korporative Akteure bezeichnet (vgl. dazu Scharpf 2006, 35; Kap. III.1). Akteure, die im Dorferneuerungsprozess eine Rolle spielen, sind im Flurbereinigungsgesetz §§ 5 und 10 ff (Beteiligte) und in den Dorferneuerungsrichtlinien unter Punkt 7 Verfahrensregelungen aufgeführt. Zentrale Akteure im Dorferneuerungsprozess sind die Grundeigentümer, die Bürgerinnen und Bürger, der Gemeinderat, das Amt für Ländliche Entwicklung, die Teilnehmergeinschaft und der Planer. Es ist zwischen individuellen Personen, die für sich selbst handeln, wie z.B. einzelnen Grundeigentümern, und Akteuren, die im Interesse und aus der Perspektive größerer Einheiten handeln, wie z.B. dem Gemeinderat, zu unterscheiden. Zudem ist anzunehmen, dass auf die Flächeninanspruch-

<sup>2</sup> DorfR 2014 4.4. Satz 4: Die Anordnung eines Verfahrens nach dem FlurbG kann unterbleiben, wenn eine nur begrenzte Aufgabenstellung vorliegt sowie Bodenordnungsmaßnahmen und öffentlich-rechtliche Regelungen durch das Amt für Ländliche Entwicklung (Amt) nicht erforderlich sind. Das Amt setzt das Fördergebiet fest (Einleitung des Vorhabens).

spruchnahme auch Akteure einwirken, die nicht im Rahmen der Dorferneuerung beteiligt werden, jedoch in der Untersuchung zu berücksichtigen sind.

Bei den im Rahmen des Dorferneuerungsprozesses wirkenden Akteuren liegen unterschiedliche Handlungsspielräume und Einflussmöglichkeiten auf den Prozess vor. Akteure sind durch individuelle Werte und Wahrnehmungen, aber auch durch spezifische soziale, kulturelle, politische und ökonomische Rahmenbedingungen und Rechtsnormen geprägt (vgl. Werlen 1997b, 64). Das Zusammenwirken der Akteure und die Abstimmung ihrer Interessen erfolgt in sogenannten Akteurskonstellationen (Scharpf 2006, 87) und hat Einfluss auf das Handeln der Akteure und die Ergebnisse der Interaktionen die ggf. mit einer weiteren Flächeninanspruchnahme verbunden sind. (vgl. dazu Kap. III.1. Akteure).

## **Ansatzpunkte**

Die vorliegende Untersuchung analysiert, welche Ansatzpunkte sich im Rahmen des Dorferneuerungsprozesses bieten, um die Akteure zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu veranlassen. Dementsprechend verfolgt die Analyse des Dorferneuerungsprozesses das Ziel, Interaktionseffekte zwischen den Akteuren und weiteren Einflussfaktoren zu identifizieren und Mechanismen, die zu einem bestimmten Prozessergebnis führten, festzustellen (vgl. Blatter / Janning / Wagemann 2007, 157). Als potentielle Ansatzpunkte werden im Dorferneuerungsprozess alle Verfahrens-, Planungs- und Beteiligungsschritte betrachtet, in denen Flächeninanspruchnahme thematisiert oder in denen auf die Akteure oder auf die Fläche Einfluss genommen wird. Diese Ansatzpunkte für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Dorferneuerungsprozess entstehen durch die Interaktionen von Akteuren in Akteurskonstellationen und können durch Steuerungsinstrumente beeinflusst werden (vgl. Kap. III.4.1).

## **Dorferneuerungsprozess**

Untersuchungsgegenstand ist das Bayerische Dorfentwicklungsprogramm, das durch rechtliche Vorgaben insbesondere im Flurbereinigungsgesetz und zu Zielsetzung, Förderung und Vorgehensweise in den Dorferneuerungsrichtlinien definiert wird. Der Begriff „Dorferneuerung“ wird synonym dazu verwendet und bezieht sich auf die Durchführung eines Verfahrens nach dem Flurbereinigungsgesetz. Der Begriff „Prozess“ meint „einen Verlauf, Ablauf, Hergang oder eine Entwicklung“ (Brockhaus 1992, 570). Diese Definition impliziert, dass es sich bei einem Prozess um einen zeitlich länger dauernden Vorgang handelt. Der Dorferneuerungsprozess wird in der vorliegenden Arbeit definiert als Zeitraum von der Antragstellung der Gemeinde auf Dorferneuerung bis zur Schlussfeststellung des Verfahrens durch das zuständige Amt für Ländliche Entwicklung. Dieser Zeitraum umfasst durchschnittlich etwa 15 bis 20 Jahre. Er besteht aus Elementen des förmlichen Dorferneuerungsverfahrens, kommunalpolitischen Entwicklungen und Ereignissen, die im Zeitraum u.a. aufgrund der Dorferneuerung angestoßen wurden. Wesentliche Schritte im Dorferneuerungsprozess werden in Kap. III. 3.3. dargestellt (vgl. DorfR 2009 Pkt.7; StMELF 2012, 91; Magel 2008, 169ff).

## **Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme**

Flächenneuanspruchnahme bedeutet die Umwandlung von Freiflächen oder landwirtschaftlich genutzten Flächen in Siedlungs- und Verkehrsfläche. Im Folgenden werden die Begriffe Flächenverbrauch, Flächeninanspruchnahme und Flächenneuanspruchnahme synonym verwendet und beziehen sich immer auf eine Nutzung als Siedlungs- und / oder Verkehrsfläche<sup>3</sup>. Dabei ist zu beachten, dass die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke nicht mit der Versiegelung der Fläche gleichgesetzt werden kann. Doch auch durch die planungsrechtliche „Inanspruchnahme“ wird die Fläche in der Regel dauerhaft oder für lange Zeiträume anderen Nutzungen entzogen. Im Durchschnitt ist von der insgesamt für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommenen Flä-

---

<sup>3</sup> Siedlungs- und Verkehrsfläche: Summe mehrerer sehr heterogener Flächennutzungsarten, die durch eine überwiegend siedlungswirtschaftliche Funktion gekennzeichnet sind. Sie setzt sich aus der Gebäude- und Freifläche, der Betriebsfläche (ohne Abbauland), der Erholungsfläche, der Verkehrsfläche und der Fläche für Friedhöfe zusammen (Statistisches Bundesamt 2008, 32).

che knapp die Hälfte versiegelt (vgl. Jörissen / Coenen 2007, 46). In dieser Arbeit werden alle baulichen Entwicklungen einbezogen, die Grund und Boden beanspruchen, zunächst unabhängig davon, wie diese planungsrechtlich einzuordnen sind. Das Thema Reduzierung der Flächeninanspruchnahme kann auf mehrere positive Teilziele heruntergebrochen und operationalisiert werden, dies erfolgt jeweils fallspezifisch in den Untersuchungsbeispielen.

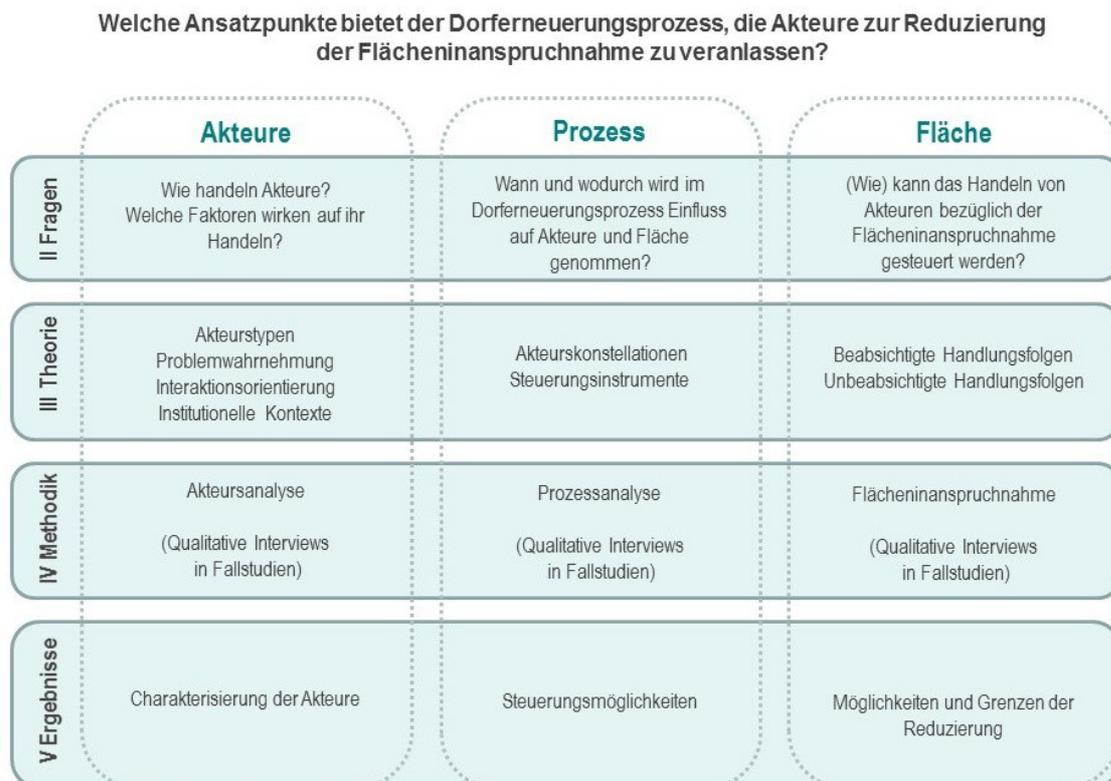
## **Steuerung**

Als Steuerung wird in der vorliegenden Arbeit die Art und Weise bezeichnet, in der Akteure bestimmte Ziele gegenüber anderen Akteuren durchsetzen bzw. diese zu einem angestrebten Verhalten veranlassen. Dabei werden als Steuerung nicht nur zielgerichtete und beabsichtigte Handlungen erfasst, sondern auch unbeabsichtigte Folgen von Handlungen. Die Möglichkeiten zur Steuerung können unterschiedlichen Instrumententypen und Wirkungsweisen wie regulierend, fördernd bis zu prozedural zugeordnet werden (vgl. Kap. III.2.2. und 2.3.).

Räumliche Entwicklungen werden durch das Handeln vieler Akteure bewirkt. Staatliche Akteure sind nur eine Gruppe von vielen und werden entsprechend einem in den letzten Jahrzehnten vollzogenen Wandel des Planungsverständnisses nicht als der zentrale Steuerungsakteur betrachtet (vgl. Selle 2005, 117). Die Raumnutzung wird durch verbindliche Pläne beeinflusst, unterliegt jedoch in den meisten Phasen von Steuerungsprozessen einer Vielzahl weiterer Einflüsse und ist nicht allein durch Planung oder Politik zu steuern (vgl. Fürst 2010b, 181f).

## II. 4. Aufbau der Arbeit

Der Aufbau der Arbeit wird in Abb. 4 dargestellt. Die Dissertation ist in sieben Kapitel gegliedert. Kapitel I und II beinhalten die Problemstellung und die Darstellung der Zielsetzung der Arbeit, Kapitel III stellt die theoriebasierte Entwicklung eines Erklärungsrahmens dar und führt zur Ableitung detaillierterer Untersuchungsfragen in einem Analyseschema. Nach einer Darstellung der methodischen Vorgehensweise in Kap. IV folgt in Kap. V die Auswertung der empirischen Untersuchungen in zwei Fallstudien. In den Kap. VI und VII werden die Ergebnisse diskutiert und Schlussfolgerungen für Wissenschaft und Praxis gezogen.



**Abb. 4: Aufbau der Arbeit (Eigene Darstellung)**

### III. Entwicklung eines theoretischen Rahmens

Die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit ist es, die Handlungsorientierungen und Entscheidungsprozesse der Akteure im Dorferneuerungsprozess qualitativ zu erkunden und die Zusammenhänge von Akteurshandeln, Flächeninanspruchnahme und Steuerungsinstrumenten der Dorferneuerung sichtbar zu machen. Qualitative Sozialforschung zielt nicht auf die Überprüfung einer vor dem Kontakt mit dem empirischen Feld formulierten wissenschaftlichen Hypothese ab, sondern darauf soziale Strukturen und Prozesse tiefgehend zu erkunden und soziale Sinnstrukturen sichtbar zu machen. Die Arbeit folgt daher einer induktiven Forschungslogik, das heißt, der Ableitung allgemeiner Schlüsse aus der Untersuchung von Einzelfällen (vgl. Bortz / Döring 2006, 300f). Theoretische Grundlagen dienen als unterstützende Forschungsheuristik und zur Ableitung von Erklärungskategorien. Eine Weiterentwicklung theoretischer Überlegungen zur Dorferneuerung steht am Ende der induktiven Schlüsse aus den Fallstudien.

Vor dem Hintergrund der forschungsleitenden Fragen kann ein Verständnis für den Forschungsgegenstand anhand der folgenden W-Fragen entstehen: Wer – macht was – mit wem – womit – wann – wo – mit welcher Wirkung – unter welchen Rahmenbedingungen?

Diese Fragen können helfen, den Verstehensprozess zu strukturieren und mögliche Zusammenhänge zwischen Akteuren, Dorferneuerungsprozess und Flächeninanspruchnahme zu verdeutlichen. Zur Untersuchung dieser Zusammenhänge anhand von Fallstudien bietet sich eine gezielte Auseinandersetzung mit den Akteuren (Akteursanalyse) sowie mit dem Dorferneuerungsprozess (Prozessanalyse) und der Behandlung von Fragen der Flächeninanspruchnahme an.

**Tab. 1: Einordnung der forschungsleitenden Fragen**

<b>Zielsetzung</b>	Wie läuft der <b>Dorferneuerungsprozess</b> ab? Wann und wodurch wird im Dorferneuerungsprozess Einfluss auf die Akteure und die Flächeninanspruchnahme genommen?
<b>Verstehensprozess</b>	Wer – macht was – mit wem – womit – wann – wo – mit welcher Wirkung – unter welchen Rahmenbedingungen?
<b>Forschungsleitende Fragen</b>	Wie handeln <b>Akteure</b> ? Welche Faktoren wirken auf ihr Handeln? Wie kann das Handeln von Akteuren bezüglich der Flächeninanspruchnahme <b>gesteuert</b> werden? Wie läuft der <b>Dorferneuerungsprozess</b> ab? Wann und wodurch wird im Dorferneuerungsprozess Einfluss auf die Akteure und die Flächeninanspruchnahme genommen?

Der theoretische Rahmen bildet ein Deutungssystem, welches der Ableitung der Analysefragen und der Bearbeitung der Fragestellung dient. Bestehende Theorien und Forschungsheuristiken übernehmen die Funktion, Sachverhalte zu beschreiben, zu erklären und einen dem Untersuchungsgegenstand entsprechenden Denkraum für die empirische Untersuchung aufzuspannen (vgl. Bortz / Döring 2006, 15; Scholles 2008a, 243). Der theoretische Rahmen sollte Strukturierungs- und Erklärungsansätze für die Einbettung der Akteure und des Dorferneuerungsprozesses in räumliches Handeln bieten, um die zu bearbeitende Fragestellung behandeln zu können.

Bei der Bearbeitung der Fragestellung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme geht es nicht nur darum, bestimmte räumliche Zustände zu beobachten und zu beschreiben, sondern vor allem auch darum, raumverändernde Prozesse analytisch zu durchdringen. Die Analyse anthropogen beeinflusster Auswirkungen auf die Raumentwicklung führt nicht nur zu einem besseren Verständnis der Prozesse selbst, sondern eröffnet letztlich auch die Möglichkeit, Lösungsansätze zu ihrer Verbesserung zu entwickeln. Dies entspricht dem Anspruch, den sozialgeografische Forschung an sich stellt: Sie versucht, Erklärungsversuche für menschliches Verhalten im Raum zu finden, um dann „als normative Handlungswissenschaft Konzepte zur Beratung und Lösung von Zielfindungsdiskussion und Umsetzungskonzeptionen zu liefern“ (Sedlacek 1982, 209; vgl. auch Kromrey 2006, 16; 21). Um dies zu erreichen sollen „im Sinne der handlungstheoretischen Sozialgeographie (...) die Handlungen der Menschen im Zentrum stehen, das Räumliche wird als Dimension des Handelns gesehen, nicht umgekehrt“ (Werlen 2000, 309). Dies erfordert die Auseinandersetzung mit dem Handeln von Akteuren und den Möglichkeiten einer Steuerung der räumlichen Entwicklung durch Akteure. Hierfür finden in der Forschung zunehmend akteursorientierte Ansätze Verwendung, unter Berücksichtigung der komplexen und durch zunehmende Vernetzung gekennzeichneten Realität.

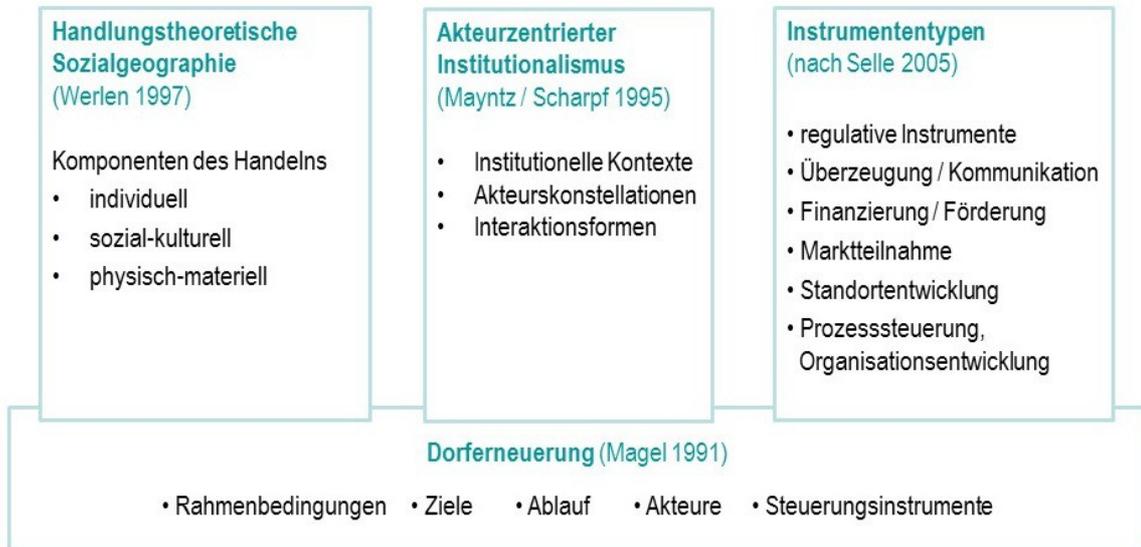
In der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung stellen Akteurs- oder Handlungstheorien auf der einen und systemorientierte Theorien auf der anderen die großen paradigmatischen Fundierungen dar. Niklas Luhmann als zentraler Vertreter der neueren soziologischen Systemtheorie geht vereinfacht gesagt davon aus, dass eine Steuerung der als autopoetisch, also auf sich selbst bezogen wirkenden, erachteten Systeme nicht möglich ist bzw. es eine Fiktion sei, „daß die Steuerung Intention und Resultat eines »Handelnden« “ ist (Luhmann 1991, 145 in Lange 2000, 68).

Aufgrund empirischer Beobachtungen haben die Politikwissenschaftler Renate Mayntz und Fritz Scharpf den Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus begründet, da sie bei ihren empirischen Untersuchungen feststellten, „daß eine im Sinne ihrer Ziele erfolgreiche Einwirkung der Politik auf gesellschaftliche Strukturen und Prozesse zwar schwierig, aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen und unter bestimmten Bedingungen durchaus möglich sei“ (Mayntz / Scharpf 2005, o.S.). Ihr Forschungsinteresse galt daher den institutionellen und akteursbezogenen Bedingungen, von denen der Erfolg oder Misserfolg von Steuerungsversuchen beeinflusst wird.

Forschungen im Bereich der nachhaltigen Raumentwicklung bzw. des Landmanagements orientieren sich häufig an system- oder chaostheoretischen Ansätzen (vgl. Klaus 2004, 33; siehe auch Kötter 1989; Masum 2009). Dies geschieht in der Regel, um die Herausforderungen einer ganzheitlichen Entwicklung zu verdeutlichen und der Vernetztheit und Komplexität der Realität zu entsprechen. In den vergangenen Jahren finden jedoch auch akteurstheoretische Ansätze verstärkt Verwendung (vgl. Klemme 2009; Dosch 2010; Beutl 2010; Diller 2013). Eine Ursache dafür scheint darin zu liegen, dass eine systemtheoretische Betrachtung von Gesellschaft im Hinblick auf die Steuerung nachhaltiger Raumentwicklung keine neuen Lösungsansätze bietet, da sie die Einflüsse der Akteure nicht ausreichend differenzieren kann. Ähnliche Kritik wird vielfach an Forschungen, die am Governance-Konzept orientiert sind, laut (vgl. Benz 2004; Mayntz 2005; Fürst 2015; vgl. Kap. III.2). Handlungstheorien seien systemorientierten Ansätzen gegenüber insbesondere bei der Erforschung von Verhandlungssystemen, konkreten Handlungsmöglichkeiten sowie Prozessdynamiken im Vorteil, da sie viel stärker auf die Austauschprozesse zwischen Akteuren fokussieren, statt auf gesellschaftsweite Entwicklungen und akteursübergreifende Trends (vgl. Lange / Braun 2000, 172f).

Die vorliegende Untersuchung versucht durch die Auswahl der Erklärungsansätze eine Brücke zwischen sozialgeografischer Handlungstheorie (Werlen 1997a), soziologischen und politikwissenschaftlichen Ansätzen der Akteurs- und Governanceforschung (Mayntz / Scharpf 1995; Scharpf 2006), politik- und planungswissenschaftlichen Ansätzen der Prozessforschung (Selle 2005; Blatter / Janning / Wagemann 2007; Fürst / Scholles 2008b) und systemisch orientierten Forschungsansätzen der Geodäsie, Raumplanung und Geografie (vgl. Kötter et al. 2009; Magel / Groß / Ritzinger 2010a und b; Weber et al. 2008) zu schlagen. Die interdisziplinäre Verbindung der Ansätze und Konzeptionen soll zu einer Erklärung der Handlungen der Akteure im Dorferneuerungsprozess und deren Auswirkungen auf

die Inanspruchnahme von Flächen führen. Zudem werden im Folgenden verwaltungswissenschaftlich und rechtlich definierte Grundlagen des Untersuchungsgegenstands Dorferneuerung ausgeführt. Abbildung 5 nennt die zentralen theoretischen Ansätze, die im nachfolgenden Kapitel ausgeführt werden, um einen Untersuchungsrahmen aufzuspannen.



**Abb. 5: Zusammenspiel der theoretischen Ansätze** (Eigene Darstellung)

Im Folgenden werden in Kap. III.1 Grundlagen für das Verstehen von Akteuren gelegt, in Kap. III.2. werden Ansätze zur Steuerung des Handelns von Akteuren in Hinblick auf die räumliche Entwicklung ausgeführt und in Kap. III.3. das Instrumentarium der Dorferneuerung dargestellt. Kap. III.4. stellt zusammenfassend die Analysefragen, die sich aus der theoretischen Befassung für die empirische Untersuchung ergeben, dar.

### **III. 1. Akteure und ihr Handeln in Bezug auf die Fläche**

Der Rolle von Einzelakteuren kommt für das Gelingen oder Misslingen von Prozessen entscheidende Bedeutung zu. Beispielsweise konnte die Studie „Dorferneuerung 2020“ empirisch belegen, dass Personen wie ein aktiver Bürgermeister oder kreativer Planer zentrale Erfolgsfaktoren für eine erfolgreiche Dorferneuerung darstellen (vgl. Magel / Groß / Ritzinger 2010a).

Auch Entscheidungen, die zur Flächeninanspruchnahme führen, sind letztlich auf Individuen zurückzuführen, die in einem komplexen Zusammenhang interagieren. Dem raumwirksamen Handeln gehen verschiedene Schritte voraus, welche die Entscheidungen bezüglich der Dorferneuerung und der Flächeninanspruchnahme beeinflussen. Bei der Betrachtung der Akteure im Dorferneuerungsprozess geht es zum einen darum, die Werte und Einstellungen zu erforschen, welche das Handeln der individuellen Akteure beeinflussen. Zudem gilt es, den Prozess der Entscheidungsfindung bzw. die Steuerung von Entscheidungen zu untersuchen.

Sozialwissenschaftliche Forschungsdisziplinen wie Soziologie oder Politologie unterscheiden bei der Betrachtung von Akteuren in der Regel zwischen einer Mikro- und einer Makroebene. Die damit verbundenen Gedankengebäude stehen meist in Zusammenhang mit dem Maß der den individuellen Akteuren zugeschriebenen Einflussmöglichkeiten. Beispielsweise geht Born in seiner Arbeit zum „Raumwirksamen Handeln von Verwaltungen, Vereinen und Landschaftsarchitekten zur Erhaltung der historischen Kulturlandschaft und ihrer Einzelelemente“ nicht „auf das zum großen Teil nur psychologisch zu begreifende raumwirksame Verhalten von Individuen“ (1995, 3) ein, sondern betrachtet aggregierte Akteure wie Vereine oder Ämter. Rid hingegen untersucht in seiner Dissertation gezielt, wie Teilaspekte der nachhaltigen Siedlungsplanung innerhalb der Interessensabwägung der individuellen Bauentscheidung privater Bauleute bewertet werden (2008, 2).

Komplexe Akteure bestimmen Rahmenbedingungen für das Handeln von Einzelpersonen. Zudem werden durch die aggregierte Betrachtung von Akteuren eine Verallgemeinerung und die Entwicklung von strategischen Handlungsempfehlungen ermöglicht (vgl. Scharpf 2006). Individuen können jedoch aufgrund ihrer spezifischen Eigenschaften und Werteorientierungen als bedeutend für die weiteren Schritte in der Entscheidungsfindung und im Handeln gesehen werden (vgl. Werlen 1997a). Für die in vorliegender Arbeit verfolgte Fragestellung scheint daher eine Kombination dieser Betrachtungsweisen zielführend.

In diesem Kapitel wird zunächst aus den Grundannahmen der handlungstheoretischen Sozialgeografie nach Werlen (1997a) das Modell eines individuellen Akteurs entwickelt und dann auf komplexe Akteure im Sinne des „Akteurzentrierten Institutionalismus“ nach Mayntz und Scharpf (1995) eingegangen, bevor in Kapitel III.2 die Interaktion und Steuerung von Akteuren thematisiert werden.

#### **III. 1.1. Wer oder was sind Akteure?**

Akteurorientierte Forschungsansätze differieren in der Frage, wie eng bzw. weit der Begriff des Akteurs zu fassen ist. So ist der Sozialgeograf Benno Werlen der Meinung, dass letztlich immer Einzelpersonen für eine Handlung verantwortlich seien: „Jede »Handlung« setzt eine handelnde Person voraus. Über die Fähigkeit des Handelns verfügt immer nur eine individuelle Person, nicht aber ein Kollektiv, ein Staat oder eine soziale Gruppe. Zwar können Personen im Namen eines Kollektivs handeln oder ihre Tätigkeit auf die Handlungen der anderen Mitglieder der Gruppe abstimmen. Handeln können jedoch immer nur Einzelne“ (Werlen 2000, 313f).

Der Rechts- und Politikwissenschaftler Fritz W. Scharpf folgt ebenfalls dieser Grundannahme, sieht aber aus forschungspraktischen Gründen die Notwendigkeit, theoretische Konzepte über die Ebene des Individuums hinaus auszudehnen. „Es ist richtig, daß letztlich nur einzelne Menschen zu intentio-

nalem Handeln fähig sind, weiter ist aber auch richtig, daß die interaktionsorientierte Policy-Forschung unmöglich wäre, wenn die Erklärungen ausschließlich auf der individuellen Ebene gesucht werden müßten“ (Scharpf 2006, 35). Der akteurszentrierte Institutionalismus geht davon aus, dass Individuen rechtlich und faktisch häufig im Namen oder Interesse einer größeren Gruppe oder Organisation handeln. Besonders die in politischen Prozessen relevanten individuellen Akteure agieren nicht für sich selbst, sondern in der Regel als Vertreter größerer Einheiten. „Soziale Phänomene [müssen daher] als das Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden – individuellen, kollektiven oder korporativen – Akteuren erklärt werden (...). Diese Interaktionen werden (...) durch den institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, strukturiert und ihre Ergebnisse dadurch beeinflusst“ (Scharpf 2006, 17). Dennoch sei es wichtig, von der Betrachtung der komplexen Akteure auf die auf individueller Ebene vorhandenen Eigenschaften und Werte zurückzukehren, wenn es empirisch notwendig ist, um Erklärungsmöglichkeiten für bestimmte Phänomene zu erhalten.

### III. 1.2. Räumliches Handeln von Individuen

Inwiefern bzw. bis zu welchem Grad ein Akteur sich aufgrund von Umwelteinflüssen verhält oder aber seine Handlungen intentional vornimmt, ist eine in der Fachliteratur kontrovers diskutierte Frage, die bis in soziologische und sozialpsychologische Themenstellungen hineinreicht (vgl. Giddens 1995; Werlen 2000; Weichhart 1990). Eine theoretische Annäherung an individuelles Agieren legt eine Orientierung am handlungstheoretischen Ansatz nach Werlen (1997a) nahe. Menschliches Handeln wird hier als bewusster und zielgerichteter Akt verstanden, an dessen Ausführung gesellschaftliche, räumliche und individuelle Anteile beteiligt sind. Entscheidungen werden durch individuelle Werte und Wahrnehmungen, aber auch durch spezifische soziale, kulturelle, politische und ökonomische Rahmenbedingungen und Rechtsnormen geprägt (vgl. Werlen 1997b).

Der handlungstheoretische Ansatz stellt eine Weiterentwicklung der eher raumzentrierten Forschungsorientierung in Richtung sozialkonstruktivistischer Ansätze dar. In der handlungstheoretischen Sozialgeografie stehen die Handlungen der Menschen im Zentrum und das Räumliche wird als Dimension des Handelns gesehen, nicht umgekehrt. Handlungstheoretische Ansätze sprechen Akteuren die Fähigkeit des intentionalen Handelns zu (Werlen 2000, 309). Werlen orientierte sich in seiner Theoriebildung an der Strukturierungstheorie des Soziologen Anthony Giddens (1995). Giddens versucht die Verbindung von Individuum und Gesellschaft zu klären und entwickelte die sogenannte „Dualität der Struktur“, um das Vermittlungsproblem zwischen Makro- und Mikroebene zu überwinden. Seine Kernthese ist, dass „gesellschaftliche Strukturen sowohl durch das menschliche Handeln konstituiert werden, als auch zur gleichen Zeit das Medium dieser Konstitution sind“ (Giddens 1984, 148 in Werlen 2000, 74). Durch den Einbezug dieser Überlegungen in die handlungstheoretische Geografie gelingt es Werlen, die Wechselwirkung von Handelndem und Gesellschaft bzw. Umwelt zu erklären. Handlungen seien immer auch Ausdruck des jeweiligen sozial-kulturellen Kontextes, so dass keine Handlung auf empirisch angemessene Weise ausschließlich als individuell charakterisiert werden könne: „Nur Individuen können Akteure sein. Aber es gibt keine Handlungen, die ausschließlich individuell sind“ (Werlen 2000, 321).

Handeln wird demzufolge als eine Tätigkeit definiert, „die bewußt und zielorientiert abläuft, bzw. ein bewußt erwogener, nicht determinierter, absichtlich auf ein Ziel entworfener Akt. Dieser kann vom Handelnden innerlich (geistige Tätigkeit) oder äußerlich (beobachtbare Muskeltätigkeit) aktiv (und nicht bloß reagierend) herbeigeführt werden“ (Werlen 1997a, 38).

Nach Werlen geht die Handlungstheorie davon aus, „das man (nur) durch (sinn-) adäquates Verstehen und Erklären der Handlungen mit ihren beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen auch in der Lage ist, gesellschaftliche Gegebenheiten und Prozesse zu verstehen und zu erklären“ (2000, 321). Im Gegenzug müssen gesellschaftliche Prozesse als Folgen von Handlungen ebenso berücksichtigt werden um die Handlungsweisen der Subjekte verstehen und erklären zu können. Die Akteure prägen

also mit ihrem Handeln den Raum bzw. die physische und soziale Welt und sind selbst in ihrem Handeln durch die Situation beeinflusst.

Handlungen bestehen nach Werlen (2000, 321) aus

- einer individuellen bzw. subjektiven Komponente
- einer sozial-kulturellen Komponente und
- einer physisch-materiellen Komponente.

Wie individuelle Handlungen verlaufen hängt folglich von einer Vielzahl von Faktoren ab. Die Analyse erfordert daher eine differenzierte Bezugnahme auf einzelne Handlungen und deren spezifische soziale, kulturelle, politische und ökonomische Bedingungen (vgl. Werlen 1997b, 64).

Bei jeder Handlung, die durch einen Akteur hervorgebracht wurde, sind nach Werlen analytisch vier Prozesssequenzen zu unterscheiden. Diese bestehen aus dem Handlungsentwurf, der Situationsdefinition, der Handlungsrealisierung und dem Handlungsergebnis. Werlen weist darauf hin, dass diese Unterscheidungen rein analytischer Art sind, um alltägliches Handeln beschreib- und analysierbar zu machen; Handelnde nehmen diese Unterscheidungen in der Regel selbst nicht in dieser Form wahr (vgl. Werlen 2000, 317). Bevor eine Handlung verwirklicht wird, erfolgt in der Phase des Handlungsentwurfs eine Abwägung verschiedener Handlungsalternativen. Das Ergebnis dieser Abwägung, sprich die Entscheidung, die der Handlung vorausgeht, ist sowohl von internen Faktoren wie auch von der wahrgenommenen Situation des Handelns (mit physischen und sozialen Komponenten) bestimmt. Diese strukturationstheoretische Erklärung für die Entstehung von Entscheidungen, zu diesem Schluss kommt abgeleitet aus einer empirischen Analyse auch die Soziologin Sylvia Wilz, ist die plausibelste, da sie „der Vielfältigkeit und Komplexität des Phänomens am ehesten gerecht“ wird (Wilz 2010, 128). Das von Wilz entwickelte Verständnis von „Entscheidung als soziale Praxis“ lässt Raum für objektive und subjektive Aspekte des Entscheidens: Demzufolge versuchen Entscheider objektive Probleme wie fachliche Aufgaben, materielle Randbedingungen, technische Faktoren etc. zu lösen. Dabei spielen subjektive Deutungen, persönliche Konstruktionen in den Köpfen der Akteure, Gefühle und Beziehungen eine Rolle für die Entscheidungsfindung (vgl. ebd.).

### **III. 1.3. Komplexe Akteure – der Erklärungsansatz des akteurzentrierten Institutionalismus**

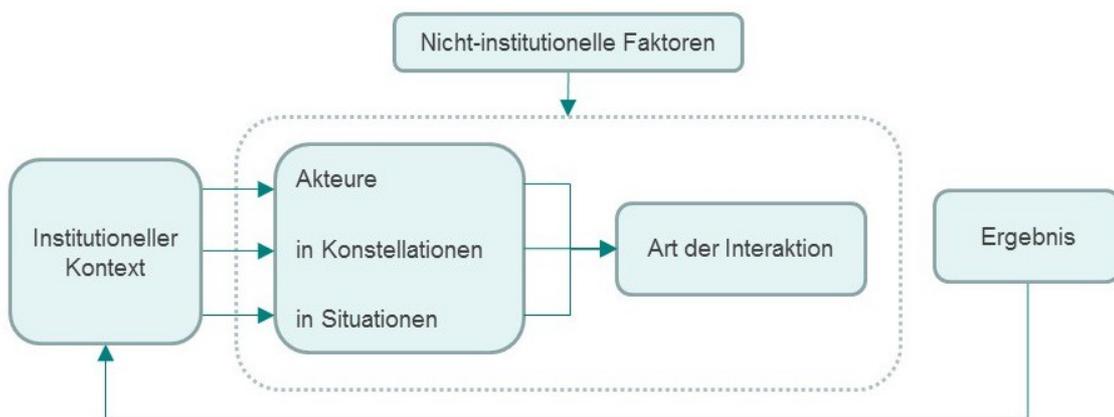
Eine Zusammenfassung mehrerer Einzelpersonen wird im Gegensatz zu Individuen als komplexer Akteur bezeichnet. Dies können nach Scharpf (2006) aggregierte, kollektive oder korporative Akteure sein. Deren Spezifika werden weiter unten ausgeführt.

Raumwirksames Handeln und politische Entscheidungen sind in der Regel eingebettet in einen Entscheidungsprozess mit mehreren Akteuren in unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen. Um diese Entscheidungen zu analysieren ist es hilfreich zu klären, welcher Art die Akteure sind, in welcher Stellung sie zueinander stehen und welche Auswirkungen die umgebenden Institutionen ausüben. Nach Scharpf ist es unwahrscheinlich, dass eine Einzelperson in der Lage sein könnte, politische Entscheidungen allein nach seinen eigenen Wahrnehmungen und Präferenzen und durch den Einsatz seiner eigenen Handlungsressourcen zu bestimmen (2006, 87). Das Handeln der Akteure werde nicht allein durch ihre institutionelle Umwelt, ihre Präferenzen und Wahrnehmungen sowie ihre Handlungsressourcen ermöglicht und begrenzt, sondern vor allem durch das Handeln anderer Akteure, die sogenannte „Akteurskonstellation“ (ebd.).

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus wurde ursprünglich für die Untersuchung der „Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche“ (Mayntz / Scharpf 1995, 39) entwickelt. Daher lässt er sich nicht ohne weitere Anpassungen auf die Untersuchung der Akteure im Dorferneuerungsverfahren übertragen, da man sich hier auf einer Meso- bzw.

sogar Mikroebene der Betrachtung bewegt. Dennoch bietet der akteurzentrierte Institutionalismus einen grundlegenden Erklärungsansatz. Mayntz und Scharpf haben den Ansatz nicht als eine „gegenstandsbezogene inhaltliche Theorie (...) [entwickelt], sondern [als] eine Forschungsheuristik“ (Mayntz / Scharpf 1995, 39). Als solche will der akteurzentrierte Institutionalismus helfen, das bereits vorhandene Wissen über den Untersuchungsgegenstand oder das Untersuchungsfeld zu strukturieren, Fragen zu formulieren, welche die Untersuchung leiten können und Faktoren hervorzuheben, die wahrscheinlich eine hohes Erklärungspotenzial besitzen (Scharpf 2006, 64). Für den jeweiligen Untersuchungskontext ist zunächst zu prüfen und zu begründen, welche Elemente des Ansatzes sinnvoll herangezogen werden können.

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus unterscheidet die Analysekategorien der Akteure (individuelle wie auch komplexe, das heißt aggregierte, kollektive und korporative Akteure) und drei analytische Dimensionen, die das Zusammenspiel der Akteure, die „Interaktionsformen“ beeinflussen. Dies sind die sogenannten Akteurskonstellationen, die Interaktionsorientierungen und der institutionelle Rahmen. Abbildung 6 bringt diese Überlegungen in einen Zusammenhang: Komplexe Akteure interagieren in unterschiedlichen Akteurskonstellationen und unterschiedlichen Situationen. Diese sind abhängig vom institutionellen Kontext und weiteren nicht von Institutionen beeinflussten Faktoren. Die Interaktionen der Akteure führen zu Ergebnissen, welche wiederum auf die Rahmenbedingungen zurückwirken können. Im Folgenden werden diese Grundbegriffe kurz dargestellt, um sie für die weitere Arbeit nutzbar zu machen (vgl. detaillierter Mayntz / Scharpf 1995; Scharpf 2006; Diller 2013).



Quelle: Mayntz / Scharpf 1995

**Abb. 6: Das analytische Modell des akteurzentrierten Institutionalismus im Überblick**

### **Aggregierte, kollektive und korporative Akteure**

Aggregierte Akteure werden sowohl in der Alltagssprache, wie auch in wissenschaftlichen Analysen verwendet, um die parallel verlaufenden Handlungen von mehreren Individuen zu beschreiben, die bestimmte Merkmale teilen (vgl. Scharpf 2006, 98). Damit sind zum Beispiel „die Bürger“ gemeint, oder „die Hausbesitzer“. Handlungen aggregierter Akteure sind letztlich jedoch Ergebnis individueller Entscheidungen und nicht Gegenstand der zweckgerichteten Entscheidung eines in irgendeiner Form organisierten Akteurs. Man sollte daher bei der Analyse aggregierten Akteuren nicht die Fähigkeit zu strategischen Entscheidungen zuschreiben. Die Möglichkeiten der Analyse hängen stark von Informationen über die Präferenzen und die situationsspezifischen Bedingungen der individuellen Personen ab. Eine aggregierte Beschreibung beruht zumeist auf der unterstellten empirischen Ähnlichkeit der individuellen Entscheidungen (vgl. Scharpf 2006, 100).

Unter kollektiven Akteuren werden Formen von Akteuren verstanden, in denen das Handeln von Einzelpersonen in unterschiedlicher Weise koordiniert wird, wie beispielsweise in Netzwerken oder Vereinen. Die Ziele sind von den Präferenzen der Mitglieder abhängig und werden von diesen kontrolliert. Dabei werden unterschiedliche Arten von kollektiven Akteuren unterschieden, je nachdem, ob die Mitglieder die Ziele und Präferenzen des Kollektivs bestimmen, oder ob die handlungsleitenden Präferenzen sich auf die separaten Absichten der Mitglieder beziehen (vgl. Scharpf 2006, 101). Auch das Vorhandensein eines Mitarbeiterstabes und dessen Bedeutung bei der Ausführung der Aktivitäten des kollektiven Akteurs ist von Bedeutung für die weitere Differenzierung.

Korporative Akteure werden durch eine überindividuelle Rechtsperson vertreten, die im Interesse des Akteurs tätig wird. Das können Organisationen des privaten und öffentlichen Rechts sein, wie Aktiengesellschaften, Behörden oder Gebietskörperschaften. Ihre Aktivitäten werden von Arbeitnehmern ausgeführt, deren eigene Interessen durch Arbeitsverträge neutralisiert werden, um deren individuelle Interessen zu minimieren und eine personenunabhängige Kontinuität zu gewährleisten. Korporative Akteure verfügen über ein hohes Maß an Unabhängigkeit von den Interessen der Gruppen denen sie dienen sollen (vgl. Scharpf 2006, 105). Dabei verhalten sich Behörden und Gebietskörperschaften in der Regel anders als Unternehmen, weil sie stärker politisch ausgerichtet und z.B. an das Wählerverhalten eines Gebiets gebunden sind, mehr externer Kontrolle u.a. durch Medien, Rechnungshöfe, Gerichte unterliegen und ihre Interessendefinition oft relativ eng bzw. territorial begrenzt, ausfällt ("Resortegoismus", "Kirchturmdenken") (Fürst 2010a, 18).

In der Praxis ist es sehr schwierig, klare Unterscheidungen zwischen diesen analytisch definierten Kategorien der korporativen und kollektiven Akteure zu treffen oder zwischen den verschiedenen Arten kollektiver Akteure. Zwischenformen kommen empirisch häufig vor (Scharpf 2006, 107). Die Unterscheidung dieser unterschiedlichen Akteurstypen soll die Ableitung akteursbezogener Erklärungen für Handlungsweisungen und Entscheidungsprozesse ermöglichen. Mayntz und Scharpf warnen davor, dass diese Erklärungsversuche aufgrund der Integration institutionalistischer und handlungstheoretischer Perspektiven überkomplex werden könnten (1995, 66). Sie schlagen daher als forschungspragmatische Regel eine analytische Hierarchisierung in dem Sinne vor, dass „man nicht akteurbezogen erklären muß, was institutionell erklärt werden kann, und daß man auch bei akteurbezogenen Erklärungen zunächst mit vereinfachenden Unterstellungen arbeiten und diese erst dann empirisch überprüfen soll, wenn anders die beobachtbaren Handlungen nicht erklärt werden können“ (ebd.). Dies sei möglich, da man durch die institutionellen Kontexte bereits sehr viel über die Handlungspflichten, zulässige Handlungsoptionen und Ressourcen, wie auch über organisatorische Eigeninteressen und charakteristische Interaktionsorientierungen wisse.

### **Handlungsressourcen und Handlungsorientierungen**

Der akteurzentrierte Institutionalismus geht in Bezug auf die Handlungsorientierungen der Akteure von ähnlichen Überlegungen aus wie Werlen, indem er von der Annahme rein rational handelnder Akteure abweicht und auf die Bedeutung sozial konstruierter und institutionell geformter Wahrnehmungen hinweist. Die Überlegungen von Scharpf vertiefen die Analyse kategorien der Ressourcen und der Handlungsorientierungen als handlungsbestimmende Faktoren (Scharpf 2006, 86). Als dem Akteur zur Verfügung stehende Handlungsressourcen werden spezifische Fertigkeiten und Begabungen, materielle Ressourcen und Kompetenzen bezeichnet. Diese beeinflussen auch, welche Machtmittel Akteure einsetzen können (z.B. Informationsmacht, Tauschressourcen, politische Koalitionsfähigkeit, politische Artikulationsfähigkeit, Vetomacht, formale Autorität).

Eine weitere Typisierungsmöglichkeit stellen die akteursspezifischen Handlungsorientierungen dar. Diese können relativ stabil sein, sie können jedoch auch durch Lernen oder Argumente verändert werden. Es werden drei Präferenzdimensionen der Handlungsorientierung unterschieden, nämlich (institutionelle) (Eigen-)Interessen, normative Orientierung und identitätsbezogene Präferenzen (Scharpf 2006, 42). Dabei lassen sich die Handlungsorientierungen zwischen den Polen egozentrisch und gemeinwohlbezogen aufspannen. Eine weitere Dimension der Handlungsorientierung betrifft die Rela-

tion zu anderen Akteuren, die von Scharpf als Interaktionsorientierung bezeichnet wird und von kompetitiv bis zu kooperativ variiert (s.u. bei Akteurskonstellation). Da Individuen typischerweise mehreren übergeordneten Sozialeinheiten angehören, sind nicht nur Konflikte zwischen Ich-bezogenem und Gruppen-bezogenem Handeln möglich sondern auch konkurrierende Bezüge auf verschiedene Gruppen (vgl. Mayntz / Scharpf 1995, 52). Eine empirische Bestimmung des jeweils handlungsleitenden sozialen Bezugs sei daher recht anspruchsvoll.

### **Der institutionelle Kontext**

Komplexe Akteure agieren in institutionellen Kontexten, die ihre Handlungen wesentlich stärker beeinflussen, als dies bei autonomen Individuen der Fall ist. Diese Kontexte sind selbst zumeist durch institutionelle Normen konstituiert, die nicht nur die Kompetenzen und andere Handlungsressourcen der Akteure definieren, sondern auch bestimmte Ziele vorgeben und die gemeinsamen kognitiven Orientierungen prägen. Institutionelle Kontexte sind formale rechtliche Regeln, die durch das Rechtssystem und den Staatsapparat sanktioniert werden, wie z.B. das Strafrecht, privates Recht oder Vertragsrecht, die bestimmte Rechtspositionen vor einseitiger Verletzung schützen. Sie bestehen jedoch auch aus informellen Regeln, Normen, Konventionen und Erwartungen. Die Verletzung dieser sozialen Normen würde von anderen Akteuren zum Beispiel durch Reputationsverlust, soziale Missbilligung, Entzug von Kooperation und Belohnung oder sogar durch soziale Ächtung sanktioniert werden (Scharpf 2006, 77).

Der institutionelle Rahmen prägt die unterschiedliche Art der Willensbildung der Akteure. Diese kann beispielsweise durch Einzelentscheidung, kollektive Meinungsbildung oder hierarchische Entscheidungsprozesse erfolgen. Obwohl der institutionelle Rahmen einen erheblichen Einfluss besitzt, determiniert er nicht das Handeln der Akteure. Zwar ermöglicht und beschränkt er dieses Handeln, es bleibt jedoch stets ein Handlungsspielraum für die Akteure bestehen, den sie unterschiedlich nutzen können (Mayntz / Scharpf 1995, 50). Zudem beeinflussen die Handlungen der Akteure ihrerseits den institutionellen Rahmen. Beide – der institutionelle Rahmen und das Handeln der Akteure – stehen in einem Wechselverhältnis, so dass auch jeweils beide Dimensionen in Betracht zu ziehen sind. Institutionelle Kontexte werden bei Scharpf als anarchische Felder, Netzwerke und Regime, Verbände oder hierarchische Organisationen typisiert (vgl. Scharpf 2006, 91).

### **Akteurskonstellationen**

Eine sogenannte Akteurskonstellation beschreibt ein statisches Bild der Handlungssituation und beinhaltet die teilnehmenden Akteure, deren Strategieoptionen, die möglichen Ergebnisse der Interaktion und die Präferenzen der Akteure in Bezug auf diese Ergebnisse (vgl. Scharpf 2006, 87). In Scharpfs Modell ist die Interaktionsorientierung der Akteure eine zentrale Dimension zur Beschreibung der Akteurskonstellation. Damit wird eine relationale Dimension der Handlungsorientierung von Akteuren beschrieben. Die nach Scharpf am häufigsten auftretenden Interaktionsorientierungen Individualismus, Solidarität, Wettbewerb, Altruismus und Feindschaft prägen den Charakter einer Akteurskonstellation (vgl. Scharpf 2006, 152f). Scharpf stellt Akteurskonstellationen mit spieltheoretischen Mitteln dar und kombiniert die akteurzentrierte Analyseperspektive mit Rational-Choice Modellen. Als Darstellungsform wählt er Matrizen, in denen beispielsweise „Gefangenendilemma“-Situationen veranschaulicht werden. Jedoch ist eine Verbindung des akteurzentrierten Institutionalismus auch mit anderen Forschungslogiken und in anderen Darstellungsformen möglich (vgl. den Ansatz in dieser Arbeit mit Darstellungsformen der Akteurslandkarte (vgl. gtz o.J., 14f) in Kap. IV.2.2.). Letztlich soll die Akteurskonstellation eine abstrakte, aber präzise Beschreibung der Handlungssituation sein, die den Vergleich mit anderen Handlungssituationen und die Bildung von Hypothesen ermöglicht (Scharpf 2006, 88).

In Bezug auf Planungsprozesse wird in der Literatur intensiv darüber diskutiert, wie stark ihr Gelingen von der jeweiligen Akteurskonstellation abhängt (vgl. u.a. Fürst 2010a; Haaren 2004). Wer Planungsprozesse zu gestalten und zu steuern hat, muss sich intensiv damit auseinandersetzen, wer die relevanten Akteure sind, welche Interessen sie verfolgen und mit welchen Mitteln sie diese durchsetzen können, also welche Strategieoptionen sie haben (Fürst 2010a, 20). Bei der Analyse sollten jedoch

nicht nur diejenigen Akteure berücksichtigt werden, „die sichtbar und bewusst ein System beeinflussen“ (Ratter 2006, 117). Ein Blick in die Komplexitätstheorie macht deutlich, dass auch andere als die als Entscheider auftretenden Akteure auf die Entwicklung von Systemen Einfluss nehmen.

### **III. 1.4. Handeln von Akteuren in Bezug auf die Flächeninanspruchnahme**

Auf Bundes- und Länderebene ist die Akteurslandschaft aufgrund der institutionellen Fragmentierung sehr heterogen, und nur wenige Akteure, die bodenrelevante Entscheidungen verantworten, nehmen dies auch aktiv als Gestaltungsauftrag wahr. Nur wenige sehen sich selbst als „Bodenakteure“, sondern haben ihr primäres Thema, z.B. die Landwirtschaft oder die Umwelt im Fokus (vgl. Jürges 2016). Diese Vorgaben wirken bis auf die lokale Ebene und auch hier, in der Kommune, nehmen viele Akteure Einfluss auf die Nutzung von Grund und Boden. Es sind sowohl öffentliche, als auch private Akteure, die als Einzelpersonen wie auch als komplexe Akteure – um in der oben dargestellten Terminologie zu bleiben – das Geschehen beeinflussen. Die Rollen der Akteure können als Grundstückseigentümer, Grundstücksnachfrager, Planer, Investoren oder beispielsweise Umweltverbände sehr unterschiedlich und durch gegensätzliche Interessen geprägt sein (vgl. Dosch 2010, 207f). Auch der Einfluss, den Akteure auf die Fläche nehmen können variiert nach Rolle und ist abhängig von bestimmten Handlungsressourcen, wie den Besitzverhältnissen an Grund und Boden, monetären Mitteln oder Informationen und Kontakten.

Die flächenbezogenen Auswirkungen des Handelns sind den Akteuren teilweise bewusst, teilweise spielen sie eine untergeordnete Rolle oder werden ausgeblendet (vgl. Einig 2010, 167). Akteure unterliegen vielfältigen Anreizsystemen, die ihr Handeln für oder gegen Flächeninanspruchnahme beeinflussen. Diese lassen sich nach Scharpf verschiedenen Interaktionsformen zuordnen, die unterschiedlichen Akteuren zur Verfügung stehen (vgl. 2006, 90f). Insbesondere finanzielle Mechanismen positiver Art wie Anreize durch beispielsweise Förderprogramme, spezielle Einnahmemöglichkeiten oder negativer Art wie Strafzahlungen, hohe Kosten, etc. wirken steuernd. Zudem nehmen Rahmenbedingungen wie gesetzliche Standards und rechtsverbindliche Vorschriften als sanktionierbare Vorgaben Einfluss. Auch persönliche Abhängigkeiten und Machtbeziehungen wirken sich auf Entscheidungen aus (vgl. Perner 2006, 15).

Als ein zentraler korporativer Akteur haben Kommunen im Rahmen der kommunalen Planungshoheit das Recht zur Planung der Art der Bodennutzung und zur städtebaulichen Ordnung und Entwicklung (Art. 28 Abs. 2 GG). Zudem trägt die Kommune die Verantwortung über das kommunale Vermögen an Grund und Boden (§ 123 BauGB) sowie für den Haushalt. Diese Doppelrolle der Kommunen ist konfliktbehaftet und kann zu internen Interessengegensätzen zwischen der Inwertsetzung von Flächen und deren Nichtbebauung führen (vgl. ALR / Bayerischer Gemeindetag 2005. „Viele Kommunen sind (...) Eigentümer erheblicher Immobilienbestände und bestimmen die Entwicklung als privat-rechtlich agierende Akteure mit. Häufig kann die Erreichung planerischer Ziele dadurch unterstützt werden – oft brechen aber auch Konflikte zwischen Zielen der Stadtentwicklung und fiskalischen Zielen auf“ (de Cassan 2006, 407). Es besteht die Gefahr, dass Verkaufs- und Ausweisungsentscheidungen der Kommunen zu einer ineffizienten Bodenallokation führen, „da Gemeinden ihr Baulandausweisungsprivileg nicht nur zur Verfolgung städtebaulicher Ziele einsetzen, sondern das bodenrechtliche Instrumentarium beispielsweise auch für haushaltswirtschaftliche, bevölkerungs- oder arbeitsmarktpolitische Zwecke verwenden“ (Einig 2005, 48f).

Weitere, für die Flächennutzung bedeutsame individuelle oder aggregierte Akteure sind die privaten Haushalte und Grundeigentümer (vgl. Siedentop 2010a). Die Entscheidungsfindung privater Haushalte für ihren Wohnstandort ist neben u.a. der Abwägung über die räumliche Lage und die Größe der Immobilie verbunden mit einer Entscheidung über die Nutzung bestehender Bausubstanz oder den Neubau eines Eigenheims. Im Prozess dieser Entscheidungsfindung spielen unterschiedlichste persönliche Motive eine Rolle, wie Lebensentwürfe, Ortsbezüge oder finanzielle Situation (vgl. Rid 2008).

Oftmals sehen private Haushalte in der Schaffung neuer Bausubstanz im ländlichen Raum mehr Vorteile und übersehen in der Kostenabwägung die entstehenden Folgekosten, insbesondere für Mobilität (vgl. Albrecht / Krüger / Marggraf 2009).

Auch in der bauleitplanerischen Abwägung der Kommunen stellt die Betrachtung von Folgekosteneffekten noch eher die Ausnahme als die Regel dar: Die Wahrnehmung von Infrastrukturfolgekosten scheint auf kommunaler Seite durch Mechanismen der Externalisierung und der Ausblendung von Folgekosten gekennzeichnet, die mit zum Abwägungsdefizit beitragen (vgl. Siedentop 2010b, 154).

Die Motive vieler Akteure sind in großen Teilen von einer grundsätzlichen Wachstumsorientierung, zumindest jedoch von einem fehlenden Bewusstsein für die negativen Auswirkungen ihrer Entscheidungen auf den Boden geprägt (vgl. Siedentop 2005). Die Betroffenheit von negativen, beispielsweise landschaftsästhetischen Entwicklungen führt nicht zu einer Verhaltensänderung, denn die Allgemeinheit „stößt sich kaum am in der Summe gigantische Ausmaße annehmenden fortgesetzten quantitativen Anschwellen der Siedlungs- und Verkehrsräume“ (Weber 2010, 6). Die aufgrund der zunehmenden Zersiedlung und Versiegelung letztlich entstehenden Qualitätseinbußen für die individuelle Lebensqualität werden von Einzelnen in der Regel als nicht steuerbar wahrgenommen. Sie erleben „zunehmend weitere Alltagswege und eine dementsprechend hohe Abhängigkeit vom Auto, den Verlust der Ruhe oder ein Sich-Wiederfinden in einer verstärkten Wohnumgebung, wo ursprünglich ausgedehnte Wiesen und Felder die Qualität des Wohnstandortes ausmachten“ (ebd.). Mitunter scheinen die Akteure durch die schleichend stattfindenden Veränderungen überrascht zu werden, ein Widerstand gegen Neuausweisungen von Wohn- oder Gewerbeflächen findet jedoch kaum statt. Einem Bewusstseinswandel stehen häufig u.a. monetäre Interessen entgegen. Durch die Bereitstellung von Bauland in landschaftlich attraktiven Lagen und mit guter Verkehrsanbindung versuchen Kommunen vielfach (trotz oder aufgrund rückläufiger demografischer Entwicklungsprognosen), entwicklungsstrategische Vorteile zu erlangen. Dadurch wird der Wettbewerb der Gemeinden um Einwohner und Gewerbebetriebe befeuert. „Die Infrastrukturkosten, die mit einer diesbezüglichen Wettbewerbsstrategie einhergehen, werden zwar wahrgenommen, in der Abwägung gegen die verschiedenen Arten von Nutzen wie fiskalische Einnahme- und soziale Wohlfahrtseffekte oder auch eine gewünschte Imageausbildung einer Gemeinde aber als nachrangig oder hinnehmbar bewertet“ (Siedentop 2010b, 160). In der Summe kommt es zu einer Entwicklung, die auch als Kostenparadoxon der Baulandentwicklung bezeichnet wird (vgl. UBA 2009, 43). Die Akteure folgen ihrer subjektiv rationalen Logik und versuchen bei der Entwicklung von Wohnbau- oder Gewerbeflächen die eigenen Kosten zu minimieren. In der Gesamtsumme entsteht dadurch jedoch eine sehr kostenaufwändige regionale Siedlungsstruktur mit hoher Flächeninanspruchnahme. Wenig nachhaltig sind auch Entwicklungen, die zur Prägung des Begriffs „Baulandparadoxon“ (Davy 2000) führten: Kommunen weisen über den real bestehenden Bedarf hinaus Bauland aus und dennoch besteht Knappheit an verfügbarem Baugrund. Ursachen für dafür sind unter anderem im Verhalten der Grundeigentümer, die baureife Grundstücke vorhalten, jedoch nicht bebauen, einem fehlenden Bauzwang auf den ausgewiesenen Flächen und einer angebotsorientierten Baulandpolitik der Kommunen zu sehen. In der Folge zeigen sich Fehlentwicklungen wie zunehmende Leerstände im Ortskern und ausufernde Bebauungen auf der grünen Wiese.

Ein zentrales Ziel politischen Handelns ist die Bearbeitung von Problemen im Sinne des Gemeinwohls. Dabei kommt gewählten politischen Entscheidungsträgern, Kommunalverwaltungen und Fachbehörden eine zentrale Verantwortung zu. Diese sind u.a. durch Planungsrecht und Gemeindeordnungen zu einem gemeinwohlbezogenen Handeln verpflichtet (vgl. Einig 2010, 195). Politische Zielsetzungen werden jedoch häufig auch unter Wettbewerbsbedingungen aufgestellt, stellen Kompromisslösungen dar oder sind ambivalent formuliert.

Verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Handlungsorientierungen und Einflusspotenzialen nehmen Einfluss auf die Fläche und versuchen die Flächennutzung mit unterschiedlichen Steuerungsinstrumenten zu beeinflussen (vgl. Kap. 3.7.).

### III. 1.5. Zwischenfazit

In Kapitel III.1 wurde dargestellt, wie in den theoretischen Konzepten von Werlen (1997a) und Scharpf (2006) Akteure und ihr Handeln gefasst werden. Es wurde deutlich, dass die Art des Akteurs relevant ist, um Schlüsse auf sein Einflusspotenzial und seine Handlungsrestriktionen ziehen zu können. Für den vorliegenden Kontext können unterschiedliche Elemente der vorgestellten Ansätze herangezogen werden, um die Untersuchung der Akteure zu strukturieren und unterschiedliche Einflussfaktoren zu bestimmen. Sofern möglich, ist es sinnvoll zwischen der individuellen Komponente des Handels (vgl. Werlen 2000, 321) und den durch die kollektive oder korporative Verfasstheit des Akteurs (vgl. Scharpf 2006, 105f) entstehenden Einflüssen zu unterscheiden. Zur Charakterisierung der Akteure bieten sich die Kategorien Einflusspotenzial, Handlungsrestriktionen, Motive und Betroffenheit an (vgl. Scharpf 2006, 42f). Auch der institutionelle Kontext des Akteurs als rahmengebender und das Akteurshandeln beeinflussender Faktor sollte betrachtet werden (vgl. Scharpf 2006, 77).

Dabei ist es im Hinblick auf die Fragestellung von zentraler Bedeutung, diese Analysen stets in Bezug zur Rolle des Akteurs in der Dorferneuerung, zur Fläche und gegebenenfalls zum räumlichen Zielkonflikt bzw. einer spezifischen Situation und den Handlungsfolgen durchzuführen (vgl. Werlen 1997b). Für das Zustandekommen von Entscheidungen spielen auch die Akteurskonstellationen d.h. das Zusammenwirken der beteiligten Akteure, ihre Handlungsoptionen und die Präferenzen der Akteure in Bezug auf die Entscheidungsergebnisse eine wichtige Rolle (vgl. Scharpf 2006, 128f).

Für die Untersuchung der Dorferneuerung lassen sich aus den vorangegangenen Darstellungen Kategorien ableiten, mit denen die empirische Analyse strukturiert werden kann. Tabelle 2 fasst die Kategorien für die Untersuchung der Akteure im Dorferneuerungsprozess zusammen.

**Tab. 2: Kategorien für die Untersuchung der Akteure im Dorferneuerungsprozess**

Akteurstyp	Charakterisierung der Akteure	Rolle
individuelle Person	Einflusspotenzial	in Bezug zur Dorferneuerung
aggregierter Akteur	Handlungsrestriktionen	in Bezug auf die Fläche
kollektiver Akteur	Motive	in Bezug zum räumlichen Konflikt
korporativer Akteur	Betroffenheit	

## III. 2. Steuerungsmöglichkeiten der räumlichen Entwicklung

Die im vorhergehenden Kapitel dargestellten Überlegungen zum Handeln von Akteuren führen im Hinblick auf die untersuchte Fragestellung zu weiterem Erklärungsbedarf für die Möglichkeiten der Steuerung der Akteure. Wie interagieren Akteure und wie können deren Handlungen beeinflusst werden? Wer steuert welche Entwicklungen mit welchem Ziel und mit welchen Instrumenten? Wie funktioniert die Steuerung von Akteuren und Prozessen in der räumlichen Entwicklung?

Die Steuerbarkeit räumlicher Entwicklungen ist eine Vorstellung, die Wissenschaftler wie Praktiker seit langem fasziniert und beschäftigt. Stadtplanern geht es beispielsweise um die Umsetzung von Leitbildern wie dem einer kompakten Stadt oder einer europäischen Stadt. Vor Ort stoßen diese Ziele jedoch auf eine Vielzahl teils widersprüchlicher Interessen von Akteuren, die eine formalistische Durchsetzung an Schreibtisch erstellter Planungen unmöglich machen (vgl. Wiechmann 2014). Wissenschaftler aller Disziplinen diskutieren darüber, welches Gewicht staatliche Steuerung im Geflecht der Vielzahl von Akteuren hat und welche Regulationsstrukturen wirksam sind (vgl. u.a. Danielzyk et al. 2014; Altröck / Selle 2013; Braun 2000). Mit der Frage nach der Steuerbarkeit räumlicher Entwicklungen und dem Zusammenspiel der Akteure befindet man sich mitten in der Diskussion um den Begriff Governance, die zunächst vor allem in den Politik-, Sozial- und Kommunalwissenschaften und dann auch in den Raumwissenschaften und der mehr ingenieurwissenschaftlich geprägten Landentwicklung geführt wurde (vgl. Magel / Franke 2008, 24). In dieser Auseinandersetzung geht es insbesondere um die Analyse der Handlungs- und Einflussmöglichkeiten von staatlichen Akteuren im Spannungsfeld mit Akteuren aus den Bereichen Wirtschaft und Zivilgesellschaft (Kilper 2010).

Wie bereits angerissen, folgt die Arbeit grundsätzlich einer akteurstheoretischen Betrachtung, welche die Möglichkeit zur Steuerung räumlicher Entwicklungen einbezieht und sich mit der wissenschaftlichen Untersuchung von Steuerungsprozessen, dem Zusammenwirken von Akteuren und der Rolle der einzelnen Akteure beschäftigt. Im Folgenden wird zunächst ein kurzer Einblick in die definitorischen Abgrenzungen politischer Steuerung im Spannungsfeld von Government und Governance gegeben. Dann werden theoretische Überlegungen dargestellt, wie Handlungen von Akteuren gesteuert werden können und welche Steuerungsmöglichkeiten zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme von verschiedenen Autoren gesehen werden.

### III. 2.1. Wie können die Handlungen von Akteuren gesteuert werden?

Die zunehmende Verbreitung des Begriffs Governance ist vor dem Hintergrund einer in den vergangenen Jahrzehnten stattfindenden Veränderung der Realität der Handlungsweisen in Politik, Staat und Gesellschaft und der damit einhergehenden veränderten Interpretation durch die Wissenschaften zu sehen (Benz 2004, 13). Einen umfassenden Überblick über die Diskussionen zum Unterschied von Government und Governance geben Benz (2004) und Kilper (2010). Auch wenn die Begriffe in den verschiedenen Anwendungsfeldern stark variiert und vielfach unkonkret angewendet werden, lassen sich doch Abgrenzungen treffen, die bei den meisten Autoren Konsens finden. So steht der Begriff Government meist „für die Fokussierung auf den Staat als Steuerungssubjekt und -zentrum der Gesellschaft“ wohingegen dem Begriff Governance „eine andere Perspektive auf die politische und soziale Wirklichkeit zugrunde [liegt, die berücksichtigt, dass] die Bearbeitung und Lösung gesellschaftlicher Problemlagen i. d. R. nicht bzw. nicht ausschließlich über etatistisch-hoheitliche Steuerung, d.h. über top-down -Verfahren erfolgt, sondern durch das absichtsvolle Handeln unterschiedlicher Akteure und Organisationen“ (Kilper 2010, 204).

Der Begriff Governance wird also vereinfacht gesagt für Formen kooperativer Regelung als Gegenbegriff zu hierarchischer Steuerung durch den Akteur Staat genutzt.

Mayntz (2005) hebt in einer Analyse zur Entwicklung von Governancetheorien hervor, dass zentrale Unterschiede zwischen der Steuerungs- und der Governancetheorie in der Fokussierung des Untersuchungsgegenstands zu finden seien: Man könne die Perspektive der Steuerungstheorie eher als akteurzentriert und die der Governance-Theorie als institutionalistisch bezeichnen. Bei der Steuerungstheorie stehe das handelnde Steuerungssubjekt im Vordergrund, bei der Governancetheorie dagegen die Regelungsstruktur (ebd., 16). Mit Steuerung wird ein „zielgerichtetes Handeln, das von der Wirkung des Handelns analytisch zu unterscheiden ist“ gemeint (Mayntz 1987, 93). Damit sei unterstellt, dass Steuerungshandeln von Steuerungsakteuren ausgeübt wird und die Steuerungsobjekte klar als Adressaten des Steuerungshandelns zu erkennen sind. Bei der Betrachtung von Governance hingegen trete das interventionistische Handeln in den Hintergrund und die vorhandenen Regelungsstrukturen und ihre Wirkung auf das Handeln der ihr unterworfenen Akteure stehe im Mittelpunkt (vgl. Mayntz 2005, 14). Durch diese Fokussierung auf die Regelungsstruktur wird aus steuerungstheoretischer Sicht die analytische Trennung von Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt erschwert. Jedoch hat sich die Dichotomie von staatlichem Steuerungssubjekt und gesellschaftlichem Steuerungsobjekt seit den frühen Ansätzen der Policy-Forschung auch innerhalb der steuerungstheoretischen Ansätze relativiert und ausdifferenziert, wie die im vorherigen Kapitel dargestellten Ausführungen zum akteurzentrierten Institutionalismus verdeutlichen (vgl. Mayntz / Scharpf 1995, 9). Zentrale Aussagen sind, dass insbesondere dem Organisationsgrad der Akteure eine besondere Bedeutung zukommt und Steuerung keinesfalls allein von staatlichen Akteuren ausgeübt wird.

Fürst (2010a) stellt fest, dass das Management der Interdependenzen zwischen der Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Präferenzen und Interessen komplexer, komplizierter und zeitaufwendiger wird und sich in der Folge Entscheidungen aus den formalen Gremien heraus verlagern und durch Absprachen im Vorfeld vorbereitet werden. „Die Fragmentierung und Sektoralisierung der Akteursstruktur mit wachsender Zahl von potenziellen Vetopositionen entzaubert die Planungs- und Steuerungssillusion der amtlichen Planung“, so sein Fazit (ebd., 20).

Im Hinblick auf die Zielsetzung angewandter Forschung, Empfehlungen für das Handeln einzelner Akteure abzuleiten, erscheint es aufgrund dieser Erkenntnisse im Folgenden also sinnvoll, zum einen die Akteurstypen möglichst differenziert zu betrachten und insbesondere die den jeweiligen Akteuren zur Verfügung stehenden Interventionsmöglichkeiten in die Betrachtung einzubeziehen.

### **III. 2.2. Typisierungen für die Steuerungsmöglichkeiten von Akteuren**

Um das Zusammenwirken von Akteuren zu typisieren werden häufig drei Formen der Handlungskoordination genannt: Hierarchie, Wettbewerb und Verhandlungen (vgl. Benz 2001, 168). Der Nutzen dieser Typologie wird darin gesehen, dass mit ihr unterschiedliche Governance-Strukturen erfasst werden können, die im Zusammenspiel von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft auftreten. Insbesondere für ein Politikfeld wie die Raumplanung und -entwicklung scheint diese Unterscheidung geeignet, sofern jeweils die Mitwirkung staatlicher Akteure an den Interaktionen in die Betrachtung einbezogen wird (vgl. Kilper 2010, 205). In der räumlichen Entwicklung spielen staatliche und kommunale Akteure nach wie vor eine einflussreiche Rolle, sei es über formelle Instrumente und ordnungspolitische Entscheidungen, ausgleichspolitische Interventionen oder durch informelle Instrumente wie die Initiierung und Moderation von regionalen Entwicklungsprozessen.

Im akteurzentrierten Institutionalismus nach Mayntz und Scharpf werden anstelle der drei Kategorien Hierarchie, Wettbewerb und Verhandlung die Handlungssituationen in einzelne Komponenten zerlegt: verschiedene Typen von Akteuren interagieren in unterschiedlichen institutionellen Kontexten mit unterschiedlichen Interaktionsorientierungen (vgl. Scharpf 2006). Zusätzlich wird der Begriff der Interaktionsformen eingeführt, um die zwischen Akteuren stattfindenden Handlungen, also die „verschiedenen Modi sozialer Handlungskoordination“ zu beschreiben (Mayntz / Scharpf 1995, 60). Als grundlegende Interaktionsformen werden einseitiges Handeln, Verhandlungen, Mehrheitsentscheidungen und

hierarchische Steuerung unterschieden. Hiermit beeinflussen sich Akteure gegenseitig und wirken so auch auf die erzielten Ergebnisse ein. Dabei werden die Interaktionsformen stark durch den jeweiligen institutionellen Kontext der Akteure bestimmt (d.h. nach Scharpf 2006, 91: anarchische Felder, Netzwerke und Regime, Verbände oder hierarchische Organisationen). Diese institutionellen Rahmenbedingungen stellen übergeordnete Strukturen dar, die verschiedene Interaktionsformen in unterschiedlichem Ausmaß unterstützen. Für Verhandlungen ist beispielsweise ein gewisses Maß an verbindlichen Regeln für alle Akteure nötig. Hierarchische Steuerung ist nur in einer entsprechend strukturierten Organisation möglich, aber nicht in einem anarchischen Feld. Einseitiges Handeln ist immer möglich (vgl. ebd.) (vgl. Tab. 3).

**Tab. 3: Interaktionsformen** (Scharpf 2006, 91)

	Institutioneller Kontext			
	Anarchisches Feld	Netzwerk	Verband	Organisation
Einseitiges Handeln	X	X	X	X
Verhandlung	(X)	X	X	X
Mehrheitsentscheidung	-	-	X	X
Hierarchische Steuerung	-	-	-	X

In Bezug auf die Analyse des Steuerungshandelns der Akteure wird im Folgenden aus forschungspragmatischen Gründen eine Vereinfachung der Kategorien des akteursorientierten Institutionalismus vorgenommen. Insbesondere die unterschiedlichen Formen der Interaktionsorientierung (Individualismus, Solidarität, Wettbewerb, Altruismus und Feindschaft) scheinen für die Bearbeitung räumlicher Fragestellungen zu detailliert. Zur Charakterisierung des Handelns von Akteuren in Bezug auf bestimmte Ziele wie eine Bebauungsentscheidung bietet sich eine Unterteilung in drei Stufen an. Frischknecht und Schmieß verwenden die Begriffe „Übereinstimmung“, „Konkurrenz“ und „Indifferenz“ in Bezug auf den angestrebten Systemzustand (2008, 29). Hiermit können die Präferenzen der Akteure hinreichend unterschieden werden, um ihre Einstellung zum Ziel abzuschätzen, Schlussfolgerungen über deren Handeln zu ziehen sowie Strategien zur Überwindung von Handlungsrestriktionen abzuleiten.

Der akteurzentrierte Institutionalismus versteht sich als Forschungsheuristik, die anschlussfähig für andere theoretische Erklärungsansätze ist (vgl. Mayntz / Scharpf 1995, 39). Insbesondere um Steuerungsprozesse in Bezug auf die Flächeninanspruchnahme zu analysieren und zu erklären, bietet es sich an, die Interaktionsformen nach Scharpf mit Ansätzen zu verknüpfen, die sich mit für die räumliche Entwicklung spezifischeren Steuerungsformen beschäftigen. Im Folgenden werden aktuelle Diskussionsstränge insbesondere aus den Bereichen Landmanagement (Magel 2013b) und räumliche Entwicklung (Selle 2005) aufgegriffen, um die Steuerungsmöglichkeiten räumlicher Entwicklungen weiter auszudifferenzieren.

### III. 2.3. Steuerungsmöglichkeiten der räumlichen Entwicklung

Fürst verweist darauf, dass Raumplaner bis in die 70er Jahre den Anspruch und die Vorstellung hatten, räumliche Entwicklungen steuern zu können. Dieses Steuerungsverständnis habe sich jedoch mit dem Wandel des Staatsverständnisses gewandelt. Zwar sei die Raumnutzung durch verbindliche Pläne noch teilweise zu beeinflussen, viele räumliche Entwicklungsprozesse unterlägen jedoch einer Vielzahl von externen Einflüssen und seien nicht allein durch Planung oder Politik zu steuern (vgl. Fürst 2010b,

181f). Räume verändern sich durch das Verhalten und Handeln vieler Akteure, dabei sind die staatlichen nur eine Gruppe von vielen (vgl. Selle 2005, 117). Doch wie kommt es zur Umsetzung von Entscheidungen in Bezug auf die Fläche und wie und durch wen lassen sich die entscheidenden Akteure hierbei steuern?

Insbesondere seit die Forderung nach einer nachhaltigen Entwicklung auf der internationalen politischen Agenda steht, ist die Frage nach der Aushandlung von Interessen und der Steuerbarkeit von räumlichen Entwicklungen zentral. So wird zum Beispiel in der Bathurst Declaration die Bedeutung von Landmanagement für eine nachhaltige Entwicklung hervorgehoben: „*The effective management of land and land-based resources is a key to the achievement of sustainable development*“ (vgl. FIG 1999, o.S.).

Der Begriff Landmanagement wurde zunächst vor allem in der internationalen Fachwelt, insbesondere durch internationale Organisationen und Einrichtungen der Entwicklungszusammenarbeit, verwendet (vgl. Hurni 1997). Ein integriertes Landmanagement stelle einen umfassenden Prozess dar, der zum Ziel habe, die Umsetzung der gesellschaftlichen Ansprüche an die natürlichen Ressourcen nachhaltig zu gestalten, so eine der ersten Definitionen durch die Vereinten Nationen (vgl. UN 1995 zitiert in Thiel 2008a, 11). Der Begriff Landmanagement wurde von diversen Autoren weiterentwickelt (vgl. Larsson 1997; Magel 2003a und 2014a; Kötter 2004; Enemark et al. 2005; Weith et al. 2013; Magel / Thiel / Espinoza 2016). Dabei ist die Verwendung des Begriffs disziplinär unterschiedlich und bleibt vielfach vage. Je nach fachlichem Hintergrund werden dabei unterschiedliche Instrumente in den Fokus genommen – also z.B. raumplanerische, bodenrechtliche oder informatorische Instrumente – bzw. thematische Schwerpunkte auf landwirtschaftliche Landnutzung oder Siedlungsentwicklung gelegt (vgl. Haber / Bückmann 2013; Masum 2009).

Magel hebt hervor, dass Landmanagement mehr sei als Boden- und Flächenmanagement (2003a, 13) und entwickelt aus der Perspektive der geodätischen Disziplinen einen sehr umfassenden Begriff von Landmanagement, den er als „Pentaphonie des Landmanagements“ bezeichnet (Magel 2013b, 142). Landmanagement umfasse die in Abbildung 7 dargestellten Bereiche „Beraten“, „Planen“, „Ordnen“ und „Bauen“ unter der Zielsetzung der Gewährleistung gleichwertiger Lebensbedingungen in Stadt und Land.



Abb. 7: Die Pentaphonie des Landmanagements (Magel 2013b, 142)

Bei diesem Verständnis von Landmanagement stellen die Steuerungsmöglichkeiten durch staatliche Akteure und die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren durch diese den Ausgangspunkt dar (Auweck / Klaus 2008). Magel betont dabei die Bedeutung eines sich wandelnden Staatsverständnisses in Richtung der sogenannten Bürgerkommune für die Umsetzung der Instrumente einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung (vgl. 2013b).

Übergeordnete Kategorien für die Systematisierung der für eine nachhaltige Raumentwicklung zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente von Seiten der öffentlichen Akteure lassen sich bei verschiedenen Autoren finden. So erläutert Lange, dass der Staat über verschiedene Steuerungsmodi verfüge und nennt drei Kategorien, die sich stark an den bereits genannten Formen der Handlungskoordination Hierarchie, Wettbewerb und Verhandlungen orientieren: die regulierende Steuerung (durch Gebote und Verbote), die Finanzielle Steuerung (durch Anreizsysteme und Subventionen) und die prozedurale Steuerung (durch Verhandlungssysteme) (vgl. Lange 2000, 24 unter Bezugnahme auf Schuppert 1990, 233). Fürst (2010b, 183) nennt zur Beeinflussung von räumlichem Verhalten vier Instrumententypen:

- Zwangsinstrumente (Ge- und Verbote, Anweisungen);
- tauschförmige Instrumente (marktliche Steuerung, finanzielle Anreize);
- persuasive Instrumente (Überreden, Überzeugen) und
- Kontextänderungen (organisatorische und technische Änderungen)

Selle verweist darauf, dass eine Gruppierung von Instrumenten zu Typen je nach Handlungsfeld unterschiedlich ausfallen müsse. Vor dem Hintergrund seiner Arbeiten zur Steuerung von Stadtentwicklungsprozessen durch öffentliche Akteure geht er von sechs Instrumententypen aus (vgl. 2005, 120). Diese erweitern die genannten Typologien indem bei den finanziellen Instrumenten noch zwischen indirekter Wirkung durch Förderung und direkter Wirkung durch Marktteilnahme und Standortentwicklung unterschieden wird (vgl. Tab. 4).

**Tab. 4: Instrumente, Wirkungsweisen, Steuerungsmodi** (Selle 2005, 120)

Wirkungsweise	indirekt		direkt		strukturierend	
Instrumententypus	Regulative Instrumente	Überzeugung Kommunikation	Finanzierung Förderung	Marktteilnahme	Standortentwicklung	Prozesssteuerung, Organisationsentwicklung etc.
Steuerungsmodus	hierarchisch		kooperativ			

Die Typologien von Magel, Lange, Fürst und Selle bieten Möglichkeiten, die Steuerungsprozesse im Rahmen der Dorferneuerung zu kategorisieren. Durch die Kombination formeller und informeller Steuerungsinstrumente in der Dorferneuerung (vgl. Kap. III.3.5.) wird es jedoch neben der Einordnung regulativer Instrumente auch notwendig, informelle Planungsinstrumente wie den Dorferneuerungsplan zu kategorisieren. Diese lediglich unter persuasiven Instrumenten zu fassen, wie sie nach Fürst oder Selle einzuordnen wären, scheint zu kurz zu greifen. Auch die nach Magel zutreffende Kategorie „Erfassen, Planen, Vernetzen, Koordinieren, Prozess steuern“ wäre zu wenig differenzierend. Daher

werden für die folgende empirische Untersuchung von Dorferneuerungsprozessen diese sechs Instrumententypen zur Kategorisierung der Steuerung des Handelns von Akteuren verwendet:

- Regulativ-hoheitliche Instrumente
- Planerisch-informelle Instrumente
- Instrumente der Information, Überzeugung und Kommunikation
- Finanzierungs- und Förderinstrumente
- Instrumente der Marktteilnahme
- Instrumente der Prozesssteuerung und Organisationsentwicklung

### III. 2.4. Wie laufen Steuerungsprozesse ab?

Insbesondere bei Einbeziehung der zeitlichen Komponente von Steuerung, heben Autoren die Komplexität und systemische Vernetzung hervor. So stellt der Politikwissenschaftler Braun fest, dass eine wissenschaftliche Untersuchung von Steuerungsprozessen nicht nur lineare Abfolgen von Handlungen untersuchen sollte, da dies die Realität nur unzureichend abbilde (vgl. Braun 2000). Der Forscher könne nur willkürlich einen Zeitpunkt setzen, ab dem er ein Steuerungshandeln eines Steuerungssubjektes beobachten will. Da dieses Handeln jedoch bereits wieder eine Reaktion auf die Reaktion auf frühere Handlungen sei, würde nicht die Wirkung des Steuerungshandelns beobachtet, sondern die der bereits vorhergehenden Interaktionen in Verhandlungssystemen. Die Annahme einer linearen Kausalität – der Handlung von Akteur X folgt kausal die Reaktion von Akteur Y – ließe sich nur vermeiden, wenn man „politische Steuerung als kollektiv organisierten und institutionalisierten Prozess der strukturellen Kopplung zwischen politischen und teilsystemischen Akteuren“ betrachte (ebd., 168). In der realen Umsetzung von Steuerungsprozessen sei, so Wilz in ihren Ausführungen zu Entscheidung als sozialer Praxis, davon auszugehen, dass einerseits die Steuerungsfähigkeit und Steuerungstätigkeit von Akteuren durchaus gegeben sei. Allerdings sei es auch eine Tatsache, dass Prozesse des Entscheidens und Organisierens nicht durchweg gesteuert werden können, sondern sich „ergeben“ (Wilz 2010, 129).

Auch bei Selle lassen sich diesbezüglich Aussagen finden. Er führt aus, dass öffentliches Steuerungshandeln nur ein Teilprozess ist, der sich auf vielfache Weise mit anderen Prozessen schneidet (2005, 133). Eine Analyse von Steuerungsprozessen müsse demzufolge neben den öffentlichen Akteuren eine Vielfalt weiterer Handelnder, wie Bürgerinitiativen, Investoren, etc. und ihre Bezüge untereinander beachten.

Fürst (2008, 48f) hebt hervor, dass bei der räumlichen Entwicklung Prozesse mit unterschiedlichen Charakteristika teilweise parallel ablaufen. Insbesondere seien der Prozess der Informationsverarbeitung und der Prozess der Konsensfindung zu unterscheiden, da sie unterschiedlichen Logiken folgen. Bei ersterem werden nach einem formal-logischen Schema wissenschaftliche und verwaltungsrechtliche Schritte abgearbeitet, bei zweitem wirken unterschiedlichste Akteursinteressen und Problemlösungsstrategien im Sinne eines politischen Prozesses.

In Bezug auf die Steuerung räumlicher Entwicklungen stellt sich die Frage, wie diese Steuerungsprozesse gestaltet sein sollten, um mit komplexen Akteursverflechtungen und sich verändernden Rahmenbedingungen umzugehen (vgl. Ritzinger 2010). Häufig wird ein modularisierter Ablauf mit wiederkehrenden Rückkopplungen als am zielführendsten angesehen, um flexibel auf die Komplexität reagieren zu können. So sollte Landmanagement in einem iterativen Prozess erfolgen und aus verschiedenen Komponenten von Analyse, Planung, Umsetzung, Monitoring und Evaluierung bestehen. „*The integrated approach to land management is not a fixed procedure but rather a continuous, iterative process (...) that strives to meet as many of the multiple economic, social and environmental needs of society as possible*“ (UN 1995, 5).

Für die empirische Untersuchung komplexer Steuerungsprozesse ergeben sich folglich einige Besonderheiten, da viele mitbeeinflussende Aspekte im Prozessverlauf wenig dokumentiert oder sehr subjektbezogen und externen Beobachtern (wie z.B. Forschern) schwer zugänglich sind (vgl. Beutl 2010, 69; vgl. Kap. Methodik IV.2.1). Diesbezüglich weist Fürst auf ein nach wie vor bestehendes Forschungsdefizit in Bezug auf die Informations- und Interessenverarbeitung sowie die effektive Koordination von Interaktionen in Planungsprozessen hin (vgl. 2004, 250). Dabei entspreche der methodische Zugang empirischer Erhebungen von Planungsprozessen „einer praxisnahen, systematisierten, retrospektiven Fallgeschichtenerzählung“ (ebd., 242). Mittels Prozessanalysen im Rahmen von Fallstudien könnten entscheidende Parameter identifiziert werden, die Aussagen zu Interaktionen und Entscheidungsverläufen zulassen.

### III. 2.5. Gemeinwohl als staatliches Steuerungsziel?

Staatlichen Akteuren wird in politikwissenschaftlichen Theorien, die ein Verständnis des kooperativen Staats zugrunde legen, d.h. von einem Zusammenspiel staatlicher und gesellschaftlicher Akteure ausgehen, eine Führungsfunktion mit vier strategischen Subfunktionen zugeordnet. Diese beinhalte die Funktionen der Orientierung, Organisation, Vermittlung und Letztentscheidung (vgl. Lange 2000, 23). Als wichtigste Aufgabe von Politik könne jedoch die „Auswahl und Legitimation von Programmen, die mittels der Ressourcen des Gemeinwesens Ziele verfolgen und Probleme bearbeiten sollen, die weder durch individuelles Handeln noch durch Markttransaktionen oder freiwillige Kooperationen bewältigt werden könnten“ gesehen werden (Scharpf 2006, 17). Hieraus könnte für die Aufgabe der staatlichen Akteure im Dorferneuerungsprozess abgeleitet werden, insbesondere solche gemeinwohlbezogenen Zielsetzungen zu repräsentieren, für die keine anderen Akteure eintreten.

Allerdings weist Scharpf auch darauf hin, dass „viele oder die meisten Empfehlungen niemals in die Praxis umgesetzt werden“ (ebd., 34). Gründe dafür seien darin zu suchen, dass zum einen nicht ein staatlicher Akteur mit umfassenden Handlungsressourcen und ausschließlicher Gemeinwohlorientierung die Entscheidungen treffe. Zudem seien Entscheidungen zumeist „das Produkt strategischer Interaktionen zwischen mehreren oder einer Vielzahl politischer Akteure, von denen jeder ein eigenes Verständnis von der Natur des Problems und der Realisierbarkeit bestimmter Lösungen hat, und die weiter mit je eigenen individuellen und institutionellen Eigeninteressen sowie normativen Präferenzen und eigenen Handlungsressourcen ausgestattet sind“ (ebd.).

Renate Mayntz kritisiert eine von ihr als „Problemlösungsbias“ bezeichnete Charakteristik theoretischer Ansätze als zentrale Schwäche (Mayntz 2005, 17): Steuerungs- wie auch Governancetheorien würden politische Steuerung häufig als an der Lösung kollektiver Probleme orientierten Prozess interpretieren. Dabei dürfe jedoch nicht übersehen werden, dass es in der politischen Wirklichkeit nicht immer um die Lösung kollektiver Probleme sondern häufig primär um Machtgewinn und Machterhalt gehe. Dies sei insbesondere bei der Untersuchung der Motivationen der Steuerungsakteure zu bedenken.

Beim Thema Gemeinwohl und Ethik stellt sich die Frage, was denn – angesichts der Vielfalt an Individualinteressen – als Gemeinwohl gelten kann. Der Staat könne, so Löb (2008, 182f) in einem demokratisch verfassten Gesellschaftssystem nur das ausdrücken, was mehrheitsfähig sei. Das Verständnis von Gemeinwohl entwickle sich in einem gesellschaftlichen Diskurs und stelle in der Praxis meist die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner dar. Insbesondere bei Umweltfragen und Fragen der intergenerationellen Verteilungsgerechtigkeit stellt sich eine Aushandlung zwischen individuellem Nutzen und ethisch richtigem Handeln als problematisch dar (vgl. Lendi 1995). Hier sei es die Aufgabe gewählter Politiker, im politischen Aushandlungsgeschäft dafür zu sorgen, dass Aufgaben, die durch Marktmechanismen oder Interessengruppen nicht bewältigt werden können, vom Staat wahrgenommen werden (vgl. Löb 2008, 183).

Auch die Nutzung von Grund und Boden ist ein Belang, der im Spannungsfeld von Privateigentum und Gemeinwohl zu sehen ist (vgl. Thiel 2008b). Die Problematik der Flächeninanspruchnahme weist damit

Parallelen zum Allmendeproblem auf – also des Phänomens der Übernutzung frei verfügbarer, aber endlicher Ressourcen durch individuelle Nutzenoptimierung (vgl. Oström 2005). Eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme liegt zwar gesamtgesellschaftlich und aus ökologischer Perspektive im Interesse des Gemeinwohls, bietet jedoch meist keinen für die Einzelperson direkt erfahrbaren Nutzen. Der Schutz des individuellen Eigentums wird durch die Regelungen in Art. 14 Grundgesetz in Deutschland sehr hoch gewichtet. Doch im Grundgesetz wird auch klar auf die Sozialpflichtigkeit des Eigentums verwiesen. Ein zentrales Planungsprinzip, um unterschiedlichen Interessen in der räumlichen Gesamtplanung gerecht zu berücksichtigen, ist die Abwägung (vgl. Scholles 2008c, 309ff; folgender Abschnitt).

### **III. 2.6. Institutioneller Rahmen der Steuerung räumlicher Entwicklungen**

Um Prozesse der Siedlungsentwicklung zu analysieren und die steuernden Faktoren zu identifizieren sei neben formal-beschreibenden und historischen Betrachtungen auch den funktionalen Zusammenhängen sowie den rechtlichen, ökonomischen, politischen und sozialen Hintergründen nachzugehen, so Denecke in seinen Untersuchungen zur Siedlungsgenese (vgl. Denecke 1985). Dies schließt an die Aussagen von Scharpf an, der ausführt, dass neben den Zielsetzungen und Motiven der Akteure (vgl. Kap. Akteure III.1.3) immer auch die Rahmenbedingungen zu beachten sind, unter denen Entscheidungen zustande kommen. Hierzu zählen nach Scharpf (2006) institutionelle Rahmenbedingungen, Akteurskonstellationen und Handlungssituation.

Die Steuerung räumlicher Entwicklungen ist eng mit dem bestehenden institutionellen Rahmen verbunden. Bevor in Kapitel III.3 auf die spezifischen Rahmenbedingungen für den Dorferneuerungsprozess eingegangen wird, soll im Folgenden kurz der institutionelle Rahmen der räumlichen Planung insgesamt dargestellt werden. Dabei wird im Rahmen dieser Untersuchung davon ausgegangen, dass bestimmte übergeordnete Vorgaben wie das Landesentwicklungsprogramm, die gesetzlichen Rahmenbedingungen und Fördergrundlagen, sowie die ökonomischen und demografischen Rahmenbedingungen nicht durch die betrachteten Akteure auf der lokalen Ebene beeinflussbar sind. Auf die Bedeutung nicht-institutioneller Rahmenbedingungen wie der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung wird auf den folgenden Seiten kurz eingegangen, in Bezug auf die spezifische Situation in den Fallstudien jedoch erst in der empirischen Untersuchung (vgl. Kap. V.1.1. und V.2.1.).

Das System räumlicher Planungen in Deutschland ist flächendeckend ausgestaltet und erfasst jede Fläche. Als Aufgaben der räumlichen Planung bezeichnen Fürst und Scholles die Lösung von Verteilungskonflikten um knappe Flächen und die Wahrnehmung von Synergieeffekten durch die Koordination von Raumnutzungsansprüchen u.a. der Fachplanungen (Fürst / Scholles 2008a, 70). Raumordnung steuert die Nutzung des Raumes auf zweierlei Arten: Zum einen durch die positive Festsetzung von u.a. Siedlungsgebieten und zum anderen durch eine Negativsteuerung, also die Erschwerung der Bebauung von Freiräumen und die Begrenzung der Siedlungsflächenentwicklung (vgl. Schmalholz 2005, 86). Mittel hierzu sind Grundsätze und Ziele der Raumordnung (§ 2 (2) ROG), und deren Konkretisierung in den Raumordnungsplänen der Länder (Landesplanung) und den Regionalplänen. Aufgrund ihrer Aufgaben wird die Raumordnung als eine Schlüsseldisziplin zur Präzisierung und Umsetzung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung gesehen und ihr der besondere ethische Auftrag zugeschrieben, Verantwortung unter anderem für künftige Generationen und die Natur zu übernehmen (vgl. Lendi 1995; Weber et al. 2008). Weiterführende Erläuterungen zum System der räumlichen Planung finden sich u.a. bei Fürst / Scholles 2008a, 70ff.

Auf der für die Dorferneuerung vornehmlich relevanten kommunalen Planungsebene ist es Aufgabe der kommunalen Bauleitplanung, zu regeln, was auf den Flächen innerhalb des Gemeindegebiets geschieht (vgl. § 2 Abs. 1 BauGB; vertiefend dazu Fürst / Scholles 2008a, 88ff; HSS 2014, 13ff). Im Gegenstromprinzip werden die Zielvorgaben der Regionalplanung und die Zielsetzungen der Kommunen abgestimmt. Dabei ist es Aufgabe und Recht der Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverantwortung (Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz) und insbesondere der Planungshoheit (§ 1 Abs. 3 BauGB) die Funktion der Flächen und Art und Maß der baulichen Nutzung durch die Bauleitplanung zu regeln.

In Bayern werden die rechtlichen Grundlagen neben dem Baugesetzbuch auch in der Bayerischen Bauordnung (BayBO) gelegt (vgl. HSS 2014). Hier ist unter anderem geregelt, dass übergeordnete Behörden für die Bauaufsicht zuständig sind. Die untere Bauaufsichtsbehörde sind die Kreisverwaltungsbehörden, d.h. in der Regel die Landratsämter, die höheren Bauaufsichtsbehörden die Regierungen. Die Bedeutung der Regierung bei der Genehmigung von Flächennutzungsplänen hat jedoch durch Novellierungen der BayBO in den vergangenen Jahrzehnten immer mehr abgenommen (vgl. HSS 2014, 14). Das Landratsamt hat zwar eine formale Rolle als Genehmigungsbehörde und Kommunalaufsichtsbehörde der Gemeinde. Die Handhabe bei Fehlplanungen einzugreifen wurde jedoch immer mehr geschwächt. Die Rolle der Bauaufsichtsbehörde für Flächennutzungspläne ist den Landratsämtern in Bayern mit § 2 der Neufassung der Zuständigkeitsverordnung über das Bauwesen im Jahr 2013 neu zugefallen. Bis dahin hatten die Bezirksregierungen die Genehmigungsbefugnis für die kommunale Bauleitplanung. Mit der Verlagerung der Bauaufsichtsbehörde von der Bezirksebene auf die Ebene der Landratsämter ist eine größere politische Nähe zwischen beantragender Kommune und der Genehmigungsbehörde verbunden. Solche Einschränkungen der Rechtsaufsicht können sich negativ auf den Boden- und Freiraumschutz auswirken, da sich die Wahrscheinlichkeit von Vollzugsdefiziten erhöht (vgl. Jörissen / Coenen 2007, 115).

### **Zielfindung in der Raumplanung**

Um planerische Aussagen treffen zu können ist der Aufbau von Zielsystemen von großer Bedeutung (vgl. Scholles 2008b, 279ff). Dabei wird zwischen der Sachebene, also der Beschreibung realer Gegebenheiten, und der Wertebene mit normativen Aussagen unterschieden. Die auf der Wertebene formulierten Interessen und abgeleiteten Empfehlungen und Stellungnahmen stehen immer in einem engen Zusammenhang mit den vorherrschenden gesellschaftlichen Werthaltungen und den an den planerischen Prozessen beteiligten Akteuren.

Räumliche Gesamtplanung hat die Aufgabe, unterschiedliche Belange gerecht untereinander und gegeneinander abzuwägen (§ 7 Abs. 2 ROG; § 1 Abs. 7 und § 2 Abs. 4 BauGB). Die Durchsetzungsfähigkeit einzelner Belange hänge, so Scholles von den vorhandenen Rahmenbedingungen ab: „Starke Belange sind rechtlich kodifiziert, machtvoll, quantifizierbar und institutionalisiert. Schwache Belange sind oft nicht kodifiziert, ohne eine Lobby, nur qualitativ beschreibbar und nicht institutionalisiert“ (2008c, 310). Die Planungsträger haben die Aufgabe, in jedem Einzelfall alle vorhandenen Belange zusammenzustellen, zu gewichten und eine Entscheidung über den Vorrang einzelner Belange zu treffen. Dieser Abwägungsprozess unterliegt bestimmten Abwägungsregeln und muss juristisch nachvollziehbar sein (vgl. Grotefels / Schoen 2005).

Der Schutz der Naturgüter, insbesondere von Wasser und Boden, ist in den rechtlichen Grundlagen ROG und BauGB als Grundsatz verankert (vgl. Kapitel III. 2.7.). Durch die Verankerung als sogenannte Bodenschutzklausel in § 1a Abs.1 BauGB werden Kommunen zu einem sparsamen Umgang mit Grund und Boden und der Begrenzung von Bodenversiegelungen auf ein notwendiges Maß verpflichtet. Der Schutz des Bodens stellt sowohl in der Gesamtplanung, als auch in den Fachplanungen im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung einen abwägungserheblichen Belang dar (Durner 2008, 15f). Durner stellt jedoch fest, dass Bodenschutz in der Praxis im Rahmen der Abwägungen eine eher untergeordnete Rolle spiele und führt dies auf die nicht ausreichende Vermittlung der Bedeutung des Schutzguts Boden durch die zuständigen Fachbehörden zurück. Er schlägt vor, die „bodenrelevante Kommunikation im Rahmen der Gewinnung des Abwägungsmaterials durch die Fachbehörden und Umweltverbände“ (ebd., 17) zu verbessern. Detaillierte Ausführungen zu den strukturellen Schwächen der planerischen Abwägung in Bezug auf den Bodenschutz finden sich auch bei Schmalholz (2005, 104ff). Er kommt auch zu der Erkenntnis, dass die Bodenschutzklausel kaum Wirkung zeige und in der Abwägung unter politischem Druck häufig inkonsistente Entscheidungen getroffen werden.

### **Schrumpfung als Einflussfaktor auf die räumliche Entwicklung**

Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nehmen starken Einfluss darauf, welche Zielsetzungen von Akteuren verfolgt werden. Veränderte Lebensstile und wachsende Mobilität werden als wesentliche Treiber der Flächeninanspruchnahme gesehen (vgl. Schmalholz 2005, 47 ff; Bock / Preuß 2011, 26). Besondere Auswirkungen auf die Ausweisung von Bauland für Wohnen und Gewerbe und die Inanspruchnahme von Verkehrsflächen wird demographischen und ökonomischen Rahmenbedingungen beigemessen. Diese zwei übergeordneten Bereiche stehen in vielen räumlichen Entwicklungsprozessen in engem Zusammenhang und charakterisieren „wachsende“ oder „schrumpfende“ Räume. Schrumpfung bzw. Wachstum stellen mehrdimensionale Prozesse dar, die an Indikatoren wie Bevölkerungszu- bzw. -fortzug, Geburtenentwicklung, Entwicklung des Arbeitsplatzangebots, Kaufkraft oder Steuereinnahmen gemessen werden können (vgl. BBSR 2012a; BBSR 2015). Als schrumpfend werden bezogen auf Stadt und Land Räume bezeichnet, die von Trends wie der rückläufigen Entwicklung von Bevölkerung durch natürlichen Geburtenrückgang und / oder Abwanderung, hoher Arbeitslosigkeit bzw. starken Arbeitsplatzverlusten, hohem Wohnungsleerstand, kommunalen Finanzengpässen und Kaufkraftschwäche betroffen sind (vgl. Doehler-Behzadi et al. 2005; Büchs / Magel 2010). Rahmenbedingungen wie mangelnde Finanzmittel oder hohe Leerstandsquote in schrumpfenden Regionen wirken sich, wie auch hohe Nachfrage nach Wohnbauland oder Gewerbeflächen in eher wachsenden Regionen, auf die Entscheidungs- und Handlungsspielräume von Akteuren aus und schränken diese ein. Dabei sind Prozesse von Wachstum und Schrumpfung häufig auch in unmittelbarer räumlicher Nähe zu beobachten und führen zu komplexen Verflechtungsbeziehungen, die für die Entscheidungsträger schwer einzuschätzen sind (vgl. Klemme 2006).

Analog zu Rückbaustrategien in der Stadt werden zunehmend auch Strategien für den Dorfumbau gefordert und in der kommunalen Praxis angewendet (vgl. Kötter 2008; Raab 2006). Weber et al. kommen aufgrund einer umfassenden Untersuchung zur Behandlung von Schrumpfung in Planungstheorie und -praxis zu der Erkenntnis, dass in Bezug auf den Umgang mit Schrumpfung eine Diskrepanz zwischen Wissen und Handeln bestehe (2008, 123). Zwar würden die theoretischen Ansätze Möglichkeiten bieten, das Phänomen zu erkennen und zu beschreiben, in Politik und Planungspraxis seien jedoch „Bewusstsein, Bewertungen bzw. Wertgewichtungen in einer Art gelagert, die einen konstruktiven Umgang mit dem Phänomen Schrumpfung abseits von Wachstumsstrategien weitgehend verhindern“ (ebd.). Eine Enttabuisierung des Begriffs Schrumpfung und eine Weiterentwicklung und Modifikation der formellen und informellen Planungsinstrumente könnten zu einer realistischeren Einschätzung in der Praxis beitragen. Weber et al. heben dabei unter anderem die Bedeutung eines stärker moderierenden, alle Akteure einbeziehenden Ansatzes hervor, wie auch die Notwendigkeit, in der Bauleitplanung sehr viel stärker auf die Umsetzung von Innenentwicklung zu setzen und von Siedlungserweiterungen Abstand zu nehmen (2008, 132).

### **III. 2.7. Steuerungsinstrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme**

Die Forderung nach einem sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden ist nicht neu. Sie wurde bereits im Baugesetzbuch vom 01.07.1987 als „Bodenschutzklausel“ für die Bauleitplanung der Kommunen festgeschrieben. Im Zusammenhang mit der gestiegenen Baulandnachfrage in den 90er Jahren gewannen Fragen der Flächeninanspruchnahme und Siedlungsdispersion an Bedeutung. Das Ziel einer nachhaltigen Stadt- und Raumentwicklung wurde als Leitvorstellung in das Bauplanungs- und Raumordnungsrecht eingebracht. Durch EU-Verordnungen wurden 2001 und 2004 die gesetzlichen Vorgaben zum Umweltschutz verstärkt und auch im Rahmen von völkerrechtlichen Verträgen wie der Alpenkonvention liegen Zielvorgaben zum Bodenschutz vor (vgl. Zusammenstellung von Instrumenten für Österreich in Weber 2013). In Deutschland machten Novellierungen des ROG und BauGB Umweltprüfungen für Pläne und Programme auf regionaler, Landes- und kommunaler Ebene obligatorisch (vgl. Söfker 2007, XIXff). Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie „Perspektiven für Deutschland: Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“ gab 2002 zum ersten Mal quantifizierte Ziele zur Einschränkung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke

in Deutschland vor. Diese soll bis 2020 auf 30 ha pro Tag reduziert werden (vgl. Deutsche Bundesregierung 2002; 99). In Modellvorhaben zur Stadtentwicklung wurde ein Verhältnis der Innenentwicklung zur Außenentwicklung von 3:1 als Orientierungswert festgelegt (vgl. BBR 2004). In Bayern gründeten 2003 mehrere Ministerien, die kommunalen Spitzenverbände und weitere Institutionen das bundesweit erste „Bündnis für Flächensparen“, in dem sich die Partner verpflichten, zu einer deutlichen Reduzierung des Flächenverbrauchs beizutragen (vgl. StMUV 2015b).

Die Faktoren, die zu einer Flächeninanspruchnahme führen sowie die Auswirkungen einer unkoordinierten, dispersen Siedlungsentwicklung und mögliche Steuerungsinstrumente für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sind ein gut untersuchtes Themenfeld (vgl. Kap. I. 3; vgl. u.a. BBSR 2014; Bock / Hinzen / Libbe 2011; Klemme 2009; Möckel 2015; Rink / Banzhaf 2011). Viele Studien kommen zu der Erkenntnis, dass es kein einzelnes Steuerungsinstrument für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme gebe, also ein Instrumentenmix notwendig sei (vgl. Siedentop 2010a). Überdies stelle sich, „unabhängig von der Wahl des geeigneten Steuerungsinstruments (...) die Frage nach der politischen Akzeptanz und Durchsetzbarkeit einer Politik schonenderen Umgangs mit Böden und Flächen“ (Schmalholz 2005, 222). Jedes Instrument sei mit der Entscheidung verbunden, wer mögliche Lasten für Anpassungen zu tragen habe, so dass letztlich jeder Ansatz einer konsequenteren Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf Widerstand der Betroffenen stoße (ebd.).

Im Folgenden werden die Ergebnisse verschiedener Studien zu Steuerungsmöglichkeiten der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme kurz ausgeführt. Um eine Grundlage für die Einordnung der Steuerungsinstrumente im Rahmen des Dorferneuerungsprozesses zu schaffen, wird zunächst auf überörtlich relevante Steuerungsinstrumente eingegangen. Um eine Übertragbarkeit für die Dorferneuerung zu gewährleisten wird dann in Tabelle 5 in den oben abgeleiteten Kategorien von Steuerungsinstrumenten (vgl. Kap. III.2.3) die Auswertung der Literatur für die kommunale Ebene dargestellt.

### **Überörtliche Steuerungsinstrumente**

Sowohl auf nationaler wie auch internationaler Ebene gibt es eine Vielzahl von Institutionen, die sich mit dem Schutz des Bodens auseinandersetzen und diesen auch rechtlich reglementieren. Dabei sind Rechtsmaterien aus unterschiedlichen Fachbereichen, also neben dem Bodenschutz u. a. auch aus der Agrar- und Umweltgesetzgebung von Bedeutung (vgl. Jürges 2016, 4ff). In Deutschland wird die Ressource Boden direkt durch das Bundesbodenschutzgesetz und die Bundesbodenschutzverordnung geschützt. Grundeigentum unterliegt wegen der Nichtvermehrbarkeit von Grund und Boden und dessen besonderer Bedeutung als natürliche Lebensgrundlage (Art. 20 a GG) einem besonders ausgeprägten sozialen Bezug (vgl. Art. 14 Abs. 2 Satz 1 „Eigentum verpflichtet“). Auch in Gesetzen und Verordnungen wie u.a. dem Raumordnungsgesetz, dem Baugesetzbuch, dem Bundesnaturschutzgesetz, der Bayerischen Verfassung oder dem Bayerischen Landesplanungsgesetz werden der ressourcensparende Umgang mit Grund und Boden, wie auch die Erhaltung und nachhaltige Entwicklung der Kulturlandschaft eingefordert und gesetzlich abgesichert (Schmalholz 2005, 98). Zentrale normative Vorgaben zum Schutz des Bodens finden sich im Raumordnungsgesetz in § 2 Abs. 2 Nr. 2, im Bundesnaturschutzgesetz in § 1 Abs. 3 Nr. 2 sowie im Baugesetzbuch in § 1a Abs. 2. Möckel kritisiert, dass die rechtlichen Ziele zum Flächenschutz dabei abstrakt bleiben und beispielsweise keine quantifizierten Zielfestsetzungen im Bauplanungsrecht zur Umsetzung des 30 Hektar Ziels bestehen (vgl. 2015, 501).

Die Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch die Raumordnung (Landes- und Regionalplanung) erfolgt durch die Festlegung von Flächen auf denen eine bauliche Entwicklung zulässig ist und Flächen, die von Bebauung freizuhalten sind. Als für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme besonders bedeutsam werden die quantitative und qualitative Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung, die Festlegung der Eigenentwicklungsmöglichkeiten der Kommunen sowie die Begrenzung der Außenentwicklung durch Festlegungen zum Freiraumschutz gesehen (vgl. Bock 2011). Das Maß der Eigenentwicklung einer Kommune bedeutet, dass Orte ohne zentralörtliche Funktionen zusätzliches Bauland ausschließlich für die örtliche Bevölkerung bereitstellen dürfen. Das Instrument gibt in den

Landes- und Regionalplänen Vorgaben für die kommunale Ebene vor. Diese werden jedoch noch zu wenig stringent überprüft und durchgesetzt (vgl. NABU 2015).

Auf regionaler Ebene kann eine effektive Flächensteuerung und -verteilung neutraler vorgenommen werden, als auf der kommunalen Ebene (vgl. ARL 2004). Wesentliche Ziele einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik bestehen darin, die Wiedernutzung und den Umbau bestehender und brachliegender Flächenpotenziale zu fördern und damit eine deutliche Reduzierung der Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungserweiterungen zu bewirken. Zusätzlich zu den formalen Aufgaben der Regionalplanung werden für die regionale Ebene auch weitere Koordinationsaufgaben, die eher in den planerisch-informellen Bereich fallen, als sinnvoll erachtet, u.a. bei der Umsetzung der Flächenkreislaufwirtschaft, der Einführung interkommunaler Gewerbeflächenpools und bei der regionalen Leitbildentwicklung (vgl. Rat für nachhaltige Entwicklung 2007, 11; StMLU 2003b).

Auch mit finanziellen Mitteln wie Steuern oder Förderungen kann Einfluss auf die Flächeninanspruchnahme genommen werden. Gewerbesteuer, Grundsteuer, Grunderwerbsteuer sowie kommunaler Finanzausgleich können gemeindliche Nachhaltigkeitsziele fördern (vgl. NABU 2012; ARL 2004). Finanzpolitische Maßnahmen wie die Kürzung der Pendlerpauschale und die Abschaffung der Eigenheimzulage können einer weiteren Flächeninanspruchnahme und Zersiedelung entgegenwirken (Jörissen/Coenen 2007, 217ff).

### **Kommunale Steuerungsinstrumente**

Auf der kommunalen Ebene werden im Rahmen der vorbereitenden und der verbindlichen Bauleitplanung Entscheidungen über die Flächennutzung getroffen. Im Baurecht gibt es einige Instrumente, die zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme beitragen können. Hierzu zählen beispielsweise innerörtliche Bebauungspläne zur Erleichterung der Nachverdichtung (§ 13a BauGB), Baulandkataster (§ 200 BauGB), die konsequente Anwendung des Baugebots nach § 176 BauGB oder die Nutzung einer entschädigungsfreien Rückwidmung nicht bebauter Flächen nach § 179 BauGB (vgl. Hinzen / Preuß 2011, 43; Jörissen / Coenen 2007, 118). Die Ausweisung städtebaulicher Sanierungsgebiete (§ 136ff BauGB) kann Innenentwicklungsmaßnahmen für Eigentümer von Immobilien attraktiver machen, da eine erhöhte steuerliche Absetzung für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen möglich ist. Finanzielle Anreize auf kommunaler Ebene können neben diesen und oben genannten steuerlichen Modellen auch Innenentwicklungsfonds z.B. in interkommunaler Abstimmung bieten. Diese speisen sich beispielsweise aus einer Innenentwicklungsumlage, die beim Verkauf von Bauplätzen in Neubaugebieten erhoben wird (vgl. Stadt Crailsheim 2011; Krumm 2005).

Eine wichtige Grundlage für die Entwicklung planerischer Empfehlungen stellt eine umfassende Analyse dar. Hierzu dienen Erhebungen der Innenentwicklungspotenziale (z.B. Gewerbeflächeninformationssystem; Innenentwicklungskataster) ebenso wie eine Prognose der in einem definierten Zeitraum erforderlichen Flächenbedarfe (vgl. Hinzen / Preuß 2011, 47). Politische Grundsatzbeschlüsse sowie planerische Konzepte unterstützen die Entwicklung und Sicherung von flächenbezogenen Zielsetzungen. Dabei ist auch die Reflexion und das Monitoring dieser Ziele von großer Bedeutung.

Instrumenten, die Akteure über Fakten in Bezug auf die Flächennutzung und entsprechende Wirkungen und Steuerungsmöglichkeiten der Flächeninanspruchnahme informieren, wird große Bedeutung zugemessen (vgl. Bock / Hinzen 2011, 165). Beispielsweise kann durch ansprechende Kartendarstellungen z.B. der Innenentwicklungspotenziale, der Zunahme der Flächeninanspruchnahme oder der Versiegelung Bewusstsein für die Problematik geschaffen werden (vgl. LfU 2007). Weitere mögliche Steuerungsinstrumente finden sich beispielhaft in Tabelle 5.

**Tab. 5:**  
**Steuerungsinstrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf kommunaler Ebene**

<b>Regulativ- hoheitliche Instrumente</b>	<b>Planerisch- informelle Instrumente</b>	<b>Information / Überzeugung / Kommunikation</b>	<b>Finanzierung / Förderung</b>	<b>Marktteil- nahme</b>	<b>Prozess- steuerung / Organisations- entwicklung</b>
Interkommunale Flächennut- zungspläne / Gewerbegebiete  Baugebot nach BauGB / Rückkauf  Innerörtlicher Bebauungsplan  Baulandum- legung nach BauGB  Entschädigungs- freie Rück- widmung	Innenentwick- lungskataster  Innenentwick- lungskonzepte  Leitbilder  Zielverein- barungen  Rahmenpläne	Aktuelle Datengrundlagen zu Flächeninanspruchnahme; Bevölkerung etc. und Moni- toring; Berichterstattung  Szenarien zur Visualisierung von Handlungskorridoren  Szenarien auf regionaler- oder Quartiersebene  3 D oder 1:1 Modelle  Eigentümeransprache  Grundstücks- und Gebäude- börse  Wohnstandortberatung  Kommunikationsstrategien zur Kostenwahrheit von Folge- kosten; Wohnstandortwahl  Lernmodule zum Flächen- sparen  Gute Beispiele (z.B. Exkur- sionen; Häuserfahrten)	Fondslösungen (Umlagefi- nanzierter Innen- entwicklungsfonds; Risiko- fonds bei der Wiedernutzung von Brachen)  Planungszu- schüsse für modellhafte orts- planerische Untersuchungen	Zwischenerwerb  Modernisierung des Wohnungs- bestands  Public Private Partnership zur Aktivierung privater Mittel  Zertifikate- handel (Flächen- nutzung; Versie- gelung)	Prozessmana- gement  Gebietsmana- gement zur Akti- vierung  Gewerbeflächen- management

(Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Bayer. Landtag 2014a; Bock / Hinzen / Libbe 2011; Kötter et al. 2009; Jörissen / Coenen 2007; Rat für nachhaltige Entwicklung 2007; Schmalholz 2005)

### III. 2.8. Zwischenfazit

In Kapitel III.2 wurde auf die Diskussion zur Steuerbarkeit räumlicher Entwicklungen und diesbezüglichen Möglichkeiten staatlicher Einflussnahme eingegangen. Es wurde herausgearbeitet, dass neben staatlichen Akteuren weitere zivil- und privatwirtschaftliche Akteure von großer Bedeutung für die räumliche Entwicklung sind und staatliches Handeln hierauf reagieren und entsprechende Instrumente anbieten muss. In Bezug auf Themen wie die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme fällt staatlichen Akteuren die Verantwortung zu, aus gemeinwohlorientierter Perspektive alle Zielsetzungen gerecht abzuwägen und für Ausgleich zu sorgen. Dies könnten beispielsweise „sparsamer Umgang mit Grund und Boden“ oder die „Förderung der Innenentwicklung“ bzw. eine „Vermeidung baulicher Außenentwicklung“ sein.

Es wurde festgestellt, dass zur Steuerung von Interaktionen weiterer Forschungsbedarf besteht. Möglichkeiten für die Strukturierung der empirischen Untersuchung der Interaktionsformen und der Steuerungswirkung des Dorferneuerungsprozesses bieten sich anhand der Ansätze von Scharpf (2006) und der Kategorien zu Steuerungsinstrumenten, insbesondere von Selle (2005). Tabelle 6 fasst diese Kategorien zusammen.

**Tab. 6: Kategorien für die Untersuchung der Interaktionen und Steuerungsinstrumente im Dorferneuerungsprozess**

	<b>Kategorien</b>	<b>Erläuterung</b>
<b>Interaktionsorientierungen</b>	Übereinstimmung, Konkurrenz, Indifferenz	Präferenzen der Akteure in Bezug auf die Ergebnisse (Frischknecht / Schmied 2008, 29)
<b>Institutionelle Kontexte</b>	Anarchische Felder, Netzwerke, Verbände, Organisationen	Institutionelle Strukturen beeinflussen Interaktionen (Scharpf 2006, 91)
<b>Interaktionsformen</b>	Einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung, hierarchische Steuerung	Interaktionsformen führen zu Entscheidungen (Scharpf 2006, 91)
<b>Instrumentenarten</b>	Regulativ-hoheitliche Instrumente Planerisch-informelle Instrumente Instrumente der Information, Überzeugung und Kommunikation Finanzierungs- und Förderinstrumente Instrumente der Marktteilnahme Instrumente der Prozesssteuerung und Organisationsentwicklung	Formelle und informelle Steuerungsinstrumente beeinflussen räumliche Entwicklungen (verändert nach Selle 2005, 120)
<b>Akteurskonstellationen</b>		Statische Darstellung der beteiligten Akteure und ihrer Präferenzen in Bezug auf die Entscheidungsergebnisse (vgl. Scharpf 2006, 87; gtz o.J., 14f)

### III. 3. Instrumentarium der Dorferneuerung

Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ist der Dorferneuerungsprozess des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms (vgl. Kap. II.2). Dorferneuerungen bzw. Dorfentwicklungsmaßnahmen werden in jedem Bundesland und in den Nachbarländern unterschiedlich durchgeführt und verfügen jeweils über andere Regelungen, Instrumente und Akteursbezüge. In Deutschland erfolgt die programmatische Unterstützung der Entwicklung und Sanierung von Dörfern entweder durch agrarstrukturelle oder städtebauliche Programme (vgl. ARGE 2015; Europäische ARGE 2015; Dehne 2010; Henkel 2012; Kötter / Voß 2012; Magel 1991). In den meisten Bundesländern wurde eine klare Aufgabenteilung zwischen den zuständigen Ressorts vereinbart, die sich beispielsweise an der Einwohnerzahl der Gemeinden orientiert, nur in wenigen Bundesländern gibt es eigenständige Landesprogramme für Dorfentwicklung oder Dorferneuerung.

Agrarstrukturelle Programme zur Dorfentwicklung obliegen in der Regel den Landwirtschaftsressorts der Bundesländer und fördern neben Maßnahmen in der Landschaft auch die Entwicklung kleinerer Siedlungen durch Dorferneuerungsverfahren. In einigen Bundesländern basieren die Verfahren rechtlich auf dem Flurbereinigungsgesetz. Eine Vernetzung aller für die Dorferneuerung zuständigen Verwaltungen bietet die ARGE Landentwicklung (vgl. ARGE 2015), die auch relevante Positionspapiere u.a. zum Thema „Begrenzung der Flächeninanspruchnahme in ländlichen Räumen“ vorlegt (vgl. ARGE o.J.).

Die finanzielle Förderung erfolgt durch europäische, Bundes- und Landesmittel und mit einer Kofinanzierung der Kommunen. Die Programmschwerpunkte werden seitens der EU durch den Europäischen Fonds für Ländliche Entwicklung (ELER) und auf Bundesebene in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) festgelegt und sind in der seit 2004 bestehenden Maßnahmengruppe Integrierte Ländliche Entwicklung zusammengefasst. Es werden investive Maßnahmen wie beispielsweise die Sanierung von Bausubstanz, aber auch nicht-investive Maßnahmen wie Planungskonzepte gefördert (vgl. BMEL 2014). Die Unterschiede bei der Durchführung von Dorfentwicklungsmaßnahmen sind insbesondere in der institutionellen Verankerung, der Anwendung der Verfahrensvorschriften nach dem Flurbereinigungsgesetz wie Gründung einer Teilnehmergeinschaft und Durchführung von Bodenordnung zu sehen (vgl. Kap. III.3.1; vgl. Dehne 2010; Magel 1991, 87ff).

In den meisten anderen EU Ländern werden Dorfentwicklungsmaßnahmen häufig stärker durch LEADER-Maßnahmen gefördert und dienen insbesondere der Aktivierung der lokalen Bevölkerung (vgl. Friewald-Hofbauer 2009). National und international stellt die Sicherung der Daseinsvorsorge insbesondere in ländlichen Räumen eine große Herausforderung dar und wirkt sich auch auf die Strategien der Dorfentwicklung aus (vgl. BMVI 2015). Einen dem System in Bayern ähnlichen Aufbau der Dorferneuerung haben die Bundesländer Thüringen und Sachsen. Hier werden auch Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz durchgeführt, eine Teilnehmergeinschaft eingerichtet und das Dorferneuerungsverfahren an die Verwaltung für Ländliche Entwicklung angebunden. Das Thema Innenentwicklung und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme spielt auch in den Dorfentwicklungsmaßnahmen der Länder eine zunehmende Rolle (vgl. dazu in Hessen Boos-Krüger 2009; vergleichend zur Rolle der Innenentwicklung in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein Peter / Fengler / Moser 2013; zu Niedersachsen Grube 2006; zu Baden-Württemberg Malburg-Graf / Schmettow 2012 und Langer / Kötter 2014 zu Brandenburg).

Für eine vertiefte Untersuchung der Steuerungswirkungen ist aufgrund der Unterschiede im Instrumenteneinsatz die Fokussierung auf die Dorferneuerung in einem Bundesland zielführender, als der Vergleich unterschiedlicher Durchführungsarten. Dies könnte jedoch eine interessante Herangehensweise für weitere Forschungen sein, die einen bundesweiten Vergleich in den Mittelpunkt stellen (vgl. Kap. VII.4.).

In Bayern hat die Dorferneuerung nach dem Flurbereinigungsgesetz eine lange Tradition und es haben sich die Verankerung in der Verwaltung für Ländliche Entwicklung sowie ein breites Instrumentenspektrum als besondere Kennzeichen herausgebildet (vgl. HSS 1989; Magel 2000). Auf die historische Entwicklung der Dorferneuerung in Bayern sei an dieser Stelle nur hingewiesen, vertiefte Ausführungen zur geschichtlichen Entwicklung der Dorferneuerung geben die Arbeiten HSS 1989; Magel 2013a; Magel / Bock 2007; Obreque 2005; Schlosser 1999; StMLF 2001. Frühe Meilensteine stellen erste Aussiedlungen von Höfen im Rahmen der sogenannten „Kemptener Vereinödung“ im 16. bis 19. Jahrhundert, gefolgt von der Landesverschönerungsbewegung Anfang des 19. Jahrhunderts, dar (vgl. Magel 2013a). 1959 wurde zur Stützung der Landwirtschaft die sogenannte (landwirtschaftliche) Dorfsanierung eingeführt, deren Ziel die Beseitigung bzw. Verringerung des sozialen und wirtschaftlichen Gefälles zwischen Industrie und Landwirtschaft durch Senkung der landwirtschaftlichen Erzeugungskosten war. Ab 1970 wurden Dorfentwicklungspläne eingeführt und die Umsetzung organisatorisch in die Flurbereinigung eingebunden (vgl. HSS 1989). 1976 wurde durch die Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes und die Aufnahme der Dorferneuerung in § 37 FlurbG eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Die Bundesregierung startete 1977 zur Belebung der Wirtschaftsstruktur das Zukunftsinvestitionsprogramm (ZIP), das Dorferneuerungsmaßnahmen bundesweit förderte. Diese Förderung steigerte das Interesse der Gemeinden an Dorferneuerungsmaßnahmen so stark, dass nach Auslaufen des Förderprogramms im Jahr 1980 noch zahlreiche Dörfer auf die Aufnahme in die Förderung und die Umsetzung der Maßnahmen warteten. Um diesen Prozess weiter zu unterstützen, wurde die Förderung ab 1982 im Rahmen des ersten Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms fortgeführt (vgl. Magel / Bock 2007). In den vergangenen Jahrzehnten wurde das Instrumentarium der Dorferneuerung immer wieder auf den Prüfstand gestellt und weiterentwickelt (vgl. Kötter 2003; für Bayern u.a. Magel 2000; Magel et al. 2007; Ritzinger / Groß / Magel 2011).

Im Folgenden werden die in den vorherigen Kapiteln eingeführten theoretischen Kategorien von Akteuren und Steuerung auf die Dorferneuerung übertragen, um einen Analyserahmen für die empirische Untersuchung zu entwickeln. Die institutionellen Rahmenbedingungen des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms, die Ziele, der Ablauf, die beteiligten Akteure und das Steuerungsinstrumentarium werden dargestellt<sup>4</sup>.

### **III. 3.1. Rahmenbedingungen der Dorferneuerung**

Die Veränderungen in ländlichen Räumen werden durch vielfältige soziale, kulturelle, politische und ökonomische Faktoren hervorgerufen und nehmen als Rahmenbedingungen Einfluss auf den Dorferneuerungsprozess und die Handlungsspielräume der Akteure. Neben diesen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen haben weitere Rahmenbedingungen wie rechtliche und förderrechtliche sowie institutionenbezogene Regelungen, die in Anlehnung an Scharpf (2006) auch als der institutionelle Kontext der Dorferneuerung bezeichnet werden können, Einfluss. In diesem Kapitel wird auf die ersten beiden Aspekte, die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und die rechtlichen und förderrechtlichen Rahmenbedingungen eingegangen. Die institutionsbezogenen Aspekte werden in Kapitel III.3.4 Akteure der Dorferneuerung behandelt.

#### **Soziale, kulturelle, politische und ökonomische Rahmenbedingungen**

Als zentrale Einflussfaktoren auf die Dorfentwicklung werden die Bevölkerungsentwicklung, die Siedlungsstruktur, die Wirtschaftsstruktur, die Flächennutzung und sozio-kulturelle, administrative und politische Strukturen bewertet (vgl. Kötter 1989). Diese führen einerseits ursächlich zu Erneuerungsbedarf in den Orten, stellen jedoch auch eine Begrenzung der Handlungsspielräume dar (ebd., 269).

---

<sup>4</sup> Zur Begriffsverwendung: Die Dorferneuerung wird häufig – in Abgrenzung zu z.B. Flurbereinigung oder Integrierter Ländlicher Entwicklung – als ein Instrument der Landentwicklung bezeichnet (vgl. ARGE 2015; StMELF 2012). In dieser Arbeit werden im Unterschied dazu die im Dorferneuerungsprozess zur Anwendung kommenden Verfahrensschritte und Methoden als Instrumente bezeichnet. Hierdurch wird die gezielte Analyse der einzelnen Verfahrensschritte vereinfacht und eine Anschlussfähigkeit mit den Termini der bisher dargestellten theoretischen Ansätze gewährleistet (vgl. Selle 2005, 120).

Auch neuere Arbeiten untersuchen diese lokalen und regionalen Faktoren, sowie die gesamtgesellschaftlichen Entwicklungstendenzen und ihre Auswirkungen auf die Dorfentwicklung (Rill / Drago / Groß 2014; Küpper et al. 2013).

Als Konsequenz demografischer Veränderungen für die Dorfentwicklung wird vielfach ein „schleichender Funktions- bzw. Vitalitätsverlust“ (vgl. StMLF 2006a, 21) beschrieben, der sich z.B. in einer Verödung der Ortskerne, der Verringerung sozialer Beziehungen und einer nicht dorfgemäßen Siedlungsentwicklung manifestiert (vgl. BBSR 2012b, 124). Sowohl starke Abwanderung, als auch Alterung und damit einhergehender natürlicher Bevölkerungsrückgang können sich auf die Dorfentwicklung auswirken (vgl. Thiemann 2015). Ebenso haben in den vergangenen Jahrzehnten jedoch auch Neuausweisungen am Ortsrand mit zur Verstärkung von Leerständen in Ortskernen beigetragen (vgl. Kötter 2008).

Insbesondere die demografischen und ökonomischen Rahmenbedingungen haben einen wichtigen Einfluss auf die Handlungsspielräume der Akteure. Für die Möglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge und die Erhaltung attraktiver Lebensbedingungen in den ländlichen Orten sind die Infrastrukturkosten pro Kopf, die Auslastung sozialer und technischer Infrastrukturen und das Vorhandensein attraktiver Arbeitsplätze zentrale Faktoren. Auch die finanziellen Spielräume der Kommunen und Regionen sind wichtige Rahmenbedingungen (vgl. u.a. BBSR 2015). Forschungen zu ländlichen Räumen sehen deren Entwicklung bzw. die Dorfentwicklung jedoch nicht durch diese Rahmenbedingungen determiniert, sondern führen die Möglichkeit zu positiven Entwicklungspfaden unter anderem auf die Aktivierung endogener Potenziale und die Innovationskraft der Akteure zurück (vgl. Schröteler-von Brandt / Krämer 2014; Schaloske 2013; Groß / Ritzinger / Magel 2011).

In der empirischen Untersuchung werden insbesondere die demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Fallstudien sowie deren siedlungsstrukturelle Ausgangslage betrachtet.

### **Rechtliche und förderrechtliche Rahmenbedingungen**

Rechtliche Grundlage für den in dieser Arbeit untersuchten Weg der Dorferneuerung ist das Flurbereinigungsgesetz. Seit der Novellierung des FlurbG 1976 beinhaltet dieses die neuformulierte Aufgabe der „Förderung der allgemeinen Landentwicklung“ (§ 1) und die explizite Nennung der Möglichkeit, Maßnahmen der Dorferneuerung nach diesem Gesetz durchzuführen (§ 37 Abs. 1) (vgl. HSS 1989, 14). Damit entwickelte sich die Flurbereinigung von einem rein agrarstrukturellen Instrument hin zu einem umfassenden Entwicklungsinstrument ländlicher Räume (vgl. Schwantag / Wingerter 2008, 176).

Nach Schwantag / Wingerter umfasst Landentwicklung die „Verwirklichung der von der Raumplanung für den ländlichen Raum vorgesehenen Ziele“ (2008, 8). Die Dorferneuerung dient diesen Zielen, insbesondere der Förderung der Landentwicklung und der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Dörfern (vgl. Spangenberger 2008). Dorferneuerung nach dem Flurbereinigungsgesetz bezieht sich auf die rechtlichen Grundlagen nach §§ 1, 4 und 37 bzw. 86 Flurbereinigungsgesetz und wird durch das Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes (AGFlurbG) auf Landesebene konkretisiert.

Als Förderinstrument ist die Dorferneuerung in die Vorgaben der Verordnung des „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (ELER) eingebunden, die sich auf Bundesebene in den Richtlinien der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) und auf bayerischer Ebene für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 durch das „Bayerisches Zukunftsprogramm für Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum (BayZAL)“ und seit 2014 durch das „Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum in Bayern 2014 – 2020 (EPLR)“ konkretisieren.

Aufgrund des Art.25 AGFlurbG werden von dem in Bayern für die Dorferneuerung nach FlurbG zuständigen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Richtlinien zur Förderung und

Finanzierung erlassen. Für die Dorferneuerung sind hier die Dorferneuerungsrichtlinien (DorfR) und die Richtlinien für die Förderung und Finanzierung der Ländlichen Entwicklung (FinR-LE) von Belang. Die Finanzierung erfolgt in der Regel für a) Vorbereitungen, Planungen und Beratungen, b) gemeinschaftliche und öffentliche Maßnahmen und Anlagen sowie c) private Vorhaben (vgl. DorfR 2015, 2). Gefördert werden diese Maßnahmen anteilig mit bis zu 70% der Kosten. Die Kofinanzierung erfolgt durch die Gemeinde, andere Institutionen oder Private. Die öffentliche Förderung für die Dorferneuerung soll in der Summe 50% der förderfähigen Gesamtkosten nicht überschreiten. Bei Maßnahmen, die für den Erfolg einer Dorferneuerung von herausragender Bedeutung sind, wie beispielsweise der Sanierung eines zentralen ortsbildprägenden Gebäudes, kann das Staatsministerium ausnahmsweise einer Anhebung des Förderhöchstbetrages zustimmen (vgl. DorfR 2015).

Die rechtlichen und fördertechnischen Festlegungen geben sowohl einen Rahmen für die Zielsetzungen, die einzubindenden Akteure wie auch die Verfahrensschritte vor. Die Dorferneuerung nach dem Flurbereinigungsgesetz lässt sich in das System der räumlichen Planungen einordnen. Durch die Regelungen in den §§ 187 und 188 BauGB und §§ 1, 37 und 86 FlurbG sind Bauleitplanung, Flurbereinigung / Dorferneuerungs- und Raumordnungsplanungen miteinander verzahnt. Hier werden die jeweiligen Planungsträger zur frühzeitigen Abstimmung verpflichtet und das Zusammenwirken der Aufstellung und Änderung von Bauleitplänen und von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur thematisiert. Die Flurbereinigungsbehörde darf jedoch nicht selbständig als überörtliche Trägerin der Landes-, Bauleit- oder Landschaftsplanung tätig werden, sondern soll mit ihren Instrumenten zur Förderung der Landentwicklung beitragen (Schwantag / Wingerter 2008,8). Die rechtlichen Grundlagen geben einen normativen Zielrahmen vor, dieser wird in Kap. III.3.2. behandelt. Entsprechende Zitationen aus FlurbG und BauGB finden sich in Anhang 1.

In ihrer Planungssystematik besteht Dorferneuerung aus zwei Komponenten: Einer informellen Dorferneuerungsplanung, die gemeinsam mit den Akteuren vor Ort erstellt wird, und einer formellen Absicherung der Planung über die rechtlichen Schritte nach dem Flurbereinigungsgesetz. Die in der Dorferneuerung entwickelten Planungen können auch über die gemeindlichen Möglichkeiten des Bauordnungs- und Bauplanungsrechts umgesetzt werden. Diese örtlichen Planungen der Dorferneuerung sind in die übergeordneten Vorgaben der Landesplanung und Regionalplanung eingebettet (vgl. Abbildung 8; Magel 1991; Magel 2008). Damit sind die Vorgaben der Bundesraumordnung, der Landes- und Regionalplanung auch zentrale Rahmenbedingungen für die Dorferneuerung (vgl. Spangenberg 2008).

Von Seiten der Instrumente der Ländlichen Entwicklung werden Dorferneuerungsmaßnahmen mit integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepten (ILE) verzahnt (vgl. StMELF 2012). Seit Anfang der 2000er Jahre kommen diese Konzepte zunehmend zum Einsatz, um interkommunale Zusammenarbeit zu fördern und damit auch die Anwendung der Instrumente Dorferneuerung und Flurbereinigung interkommunal abzustimmen. Der Fördergrundsatz zur integrierten ländlichen Entwicklung wurde erstmals im Rahmenplan 2004 bis 2007 der GAK verankert. Vorher wurden in Bayern bereits Interkommunale Allianzen mit einer ähnlichen Zielsetzung gefördert (vgl. Geierhos et al. 2007).

Diese institutionellen rechtlichen und fördertechnischen Rahmenbedingungen nehmen eine zentrale Rolle ein. Sie legen wichtige Aufgaben der zuständigen Institutionen fest und geben übergeordnete Strukturen vor, die sich auf die Interaktionsformen der Akteure auswirken (vgl. weiterführend dazu Kapitel III.3.4). Zudem werden die zu erreichenden Ziele, der Prozessablauf und die Anwendung der Instrumente durch diese rechtlichen und fördertechnischen Rahmenbedingungen vorgegeben bzw. zumindest beeinflusst. Die normativen Vorgaben geben den direkt am Dorferneuerungsprozess beteiligten Akteuren einen rechtlichen Rahmen vor, der nur innerhalb gewisser Grenzen eigene Handlungsspielräume eröffnet.

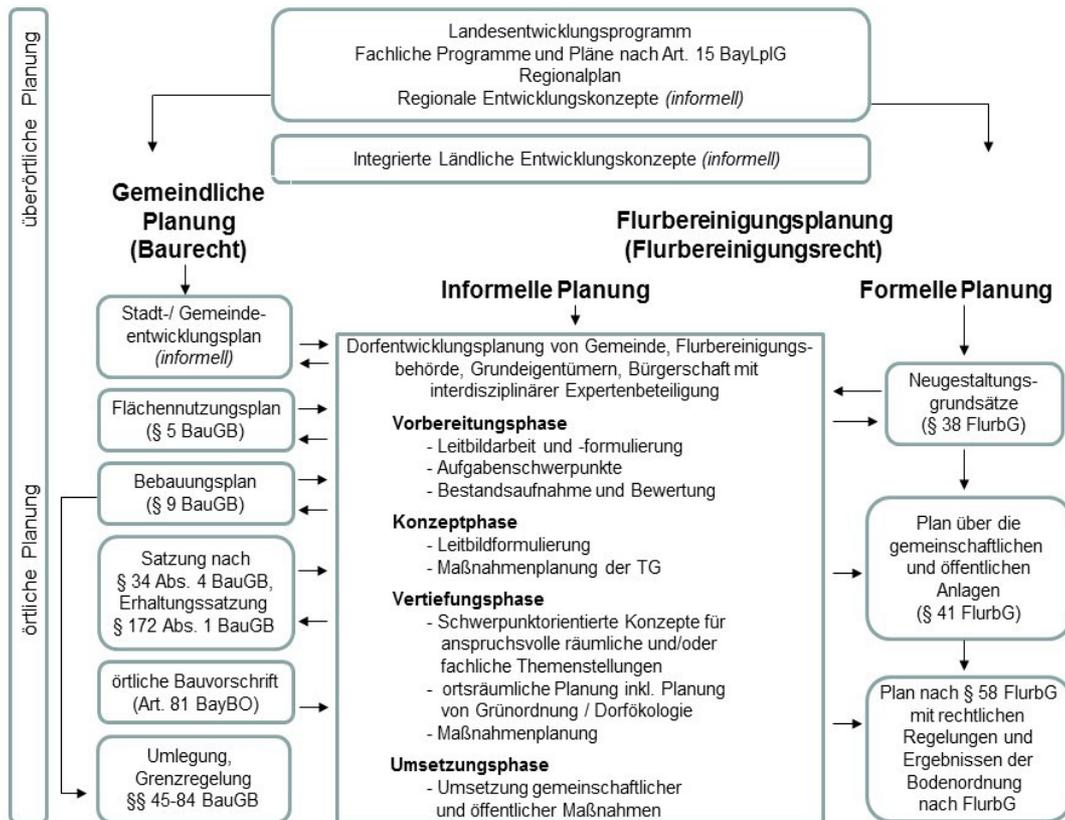


Abb. 8: Einbettung der Dorferneuerungsplanung in das System der räumlichen Planung am Beispiel Bayern (Verändert nach Magel 2008)

### III. 3.2. Ziele der Dorferneuerung

Im Folgenden wird dargestellt, wie und durch wen Zielsetzungen in Dorferneuerungsverfahren entstehen, und welche grundlegenden Zielsetzungen es gibt, bevor auf den Wandel der Zielsetzungen im Laufe der Zeit und die Zielsetzung Reduzierung der Flächeninanspruchnahme eingegangen wird.

Zielsysteme sind ein zentraler Bestandteil jeder Planung, wie u.a. Scholles (2008b) erläutert. Eine klare Darstellung der zugrunde gelegten Ziele sei notwendig, um eine Begründung für die Planung zu liefern, Streitigkeiten bei der Entscheidungsfindung und Umsetzung von Maßnahmen zu verhindern und letztendlich, um zu einem konsistenten Planungsergebnis zu kommen. „Mit vielen durchgeführten Maßnahmen ohne zugrunde liegendes Zielsystem werden zwar einzelne Schwierigkeiten beseitigt, dabei bleiben aber viele Lösungen nur Flickwerk“ (ebd. 2008b, 279). Ziele stehen in engem Zusammenhang mit den Interessen und Werten von Personen. Ziele sind in der Planung im Gegensatz zur Sachebene, der neutralen Beschreibung von Gegebenheiten, ein Bestandteil der Wertebene der Planung. Die Wertebene umfasst Forderungen danach und formuliert Empfehlungen, Vorschriften, Interessen oder wertende Stellungnahmen (ebd.).

Es stellt sich in der vorliegenden Untersuchung die Frage, welche Ziele letztendlich umgesetzt werden und wessen Ziele bzw. Interessen dies sind und welche Bedeutung gemeinwohlbezogene Ziele wie die Frage der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in diesem Zusammenhang im Dorferneuerungsprozess spielen.

Mit der Untersuchung von Zielsystemen in der Dorferneuerung haben sich u.a. Kötter (1989) und Jahnke (1988) in ihren Dissertationen ausführlich beschäftigt. Beide erstellen umfassende theoretische abgeleitete Zielsysteme für die Verbesserung der Lebensqualität der Bewohner durch die Dorferneuerung. Kötter leitet ein Indikatorensystem für die Ziele der Dorferneuerung aus übergeordneten Themenfeldern wie Wohnqualität, Infrastruktur, örtliche Identität und Siedlungsökologie ab. Auf dieser Basis entwickelt er ein Konzept zur Erfolgskontrolle von Dorferneuerungsmaßnahmen. Auch Jahnke richtet seine Überlegungen auf die Zielsetzung „Verbesserung der Lebensqualität im Dorf“ aus und entwickelt ein Modell, mit dessen Hilfe das reale System des Dorfes auf Defizite zwischen den Anforderungen der Bürger und den vorhandenen Bedingungen untersucht werden kann. Auf diese Weise soll die Auswahl von geeigneten Maßnahmen zum Ausgleich der Defizite ermöglicht werden.

Beide Arbeiten gehen von einem systemischen Grundverständnis aus, sie betrachten das System Dorf und untersuchen nicht explizit die Rolle einzelner Akteure, deren Interessen und Einflussmöglichkeiten auf die Ziel- und Entscheidungsfindung im Dorferneuerungsprozess. Es wird jedoch deutlich, dass die räumlich wirksamen Ergebnisse der Dorferneuerung die Folge vielfältiger Einflüsse unterschiedlicher Akteure auf verschiedenen räumlichen und administrativen Ebenen sind. In der kommunalen Praxis überschneiden sich Zielsetzungen und Einflüsse durch diverse Aktivitäten, beispielsweise die kommunale Bauleitplanung, Dorfentwicklungsprogramm oder Investitionsinteressen von Privaten (vgl. Kap. III.3.4. Akteure der DE).

Die inhaltlichen Ziele werden in der Dorferneuerung also auf verschiedenen Ebenen in unterschiedlichem Abstraktionsgrad festgelegt. Sie sind eine Mischung aus normativen, teilweise übergeordneten rechtlichen Vorgaben und dem Aushandlungsprozess zwischen den Interessen der beteiligten Akteure, die größtenteils auf der lokalen Ebene agieren

In Bezug auf die zu fördernden Maßnahmen werden Ziele in den Dorferneuerungsrichtlinien genannt und in Bezug auf die umzusetzenden Maßnahmen im Dorferneuerungsplan. Hierbei unterscheidet sich der Konkretisierungsgrad erheblich. Je konkreter die Ziele werden, desto stärker sind sie ein Ergebnis des Aushandlungsprozesses zwischen verschiedenen Akteuren. Umgesetzt werden letztlich Maßnahmen, die durch die Teilnehmergeinschaft und den Gemeinderat beschlossen und durch das Amt für Ländliche Entwicklung geprüft wurden. Kötter stellt fest, dass die wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz der Planungen sei, dass die Verständigung über Ziele und Maßnahmen möglichst einvernehmlich erfolge (1989, 47). Die verbindlichen Entscheidungen werden in den Sitzungen des Vorstands der Teilnehmergeinschaft, in Gemeinderatssitzungen oder durch das hoheitliche Handeln des Amtes für Ländliche Entwicklung getroffen (vgl. Kap. III.3.3 Ablauf des DE Prozesses).

Für die empirische Auswertung der Zielfindung in den Dorferneuerungsprozessen bietet es sich an, zunächst zwischen allgemeinen Zielen des Dorfentwicklungsprogramms (z.B. in FlurbG und DorfR) und den in den Verfahrensunterlagen dargelegten ortsbezogenen Zielen und Maßnahmen zu unterscheiden. Tabelle 7 stellt die normativen und planerischen Grundlagen für die Bestimmung der örtlichen Zielsysteme dar und geht auf die dort vorgegebenen Inhalte ein. In der empirischen Untersuchung werden die ortsbezogenen Zielsetzungen in zwei Fallstudien untersucht. Auf diese Weise lässt sich prüfen, ob die abstrakten Ziele auch durch entsprechende Maßnahmen konkretisiert und in die Umsetzung gebracht werden und welche Rolle das Thema Flächeninanspruchnahme im Dorferneuerungsprozess spielte. Diese Analyse der in Verfahrensunterlagen festgehaltenen Ziele stellt die Vorstufe für eine Untersuchung der Interessen der beteiligten Akteure in der Akteursanalyse dar (vgl. Kap. V. 1.3 und 2.3).

**Tab. 7: Normative und planerische Grundlagen für die Bestimmung örtlicher Zielsysteme**  
 (Eigene Zusammenstellung auf Basis von Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2013; 2008a und b; 2006; FlurbG; DorfR; vgl. auch Anhang 1 und 2)

Rechtliche / planerische Grundlage	Zielsetzungen
<b>Übergeordnete Ziele</b>	
Flurbereinigungsgesetz	Abwägung der Interessen der Beteiligten, der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung und des Wohls der Allgemeinheit (§ 37 (1) FlurbG); Wahrung der öffentlichen Interessen; den Erfordernissen der Raumordnung, der Landesplanung, einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Denkmalschutzes, der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes etc. Rechnung tragen (§ 37 (2) FlurbG); Abstimmung zwischen Flurbereinigung und Bauleitplanung (§§ 187ff BauGB)
Dorferneuerungsrichtlinien	Festlegung von Förderzweck, Fördergegenständen, Ablauf, Zuschusshöhe etc.; Verbesserung der Lebens-, Wohn-, Arbeits- und Umweltverhältnisse auf dem Lande, insbes. der agrarstrukturellen Verhältnisse und städtebaulich unbefriedigender Zustände; Bereitschaft zur Zusammenarbeit in der Region; Stärkung der ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Potenziale; Förderung der Innenentwicklung der Dörfer und des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden; Erhaltung des eigenständigen Charakters ländlicher Siedlungen und der Kulturlandschaft; Beiträge zu Klimaschutz und Energiewende
Finanzierungs- / Dorferneuerungsrichtlinien	Die Höhe der Förderung der Einzelmaßnahme richtet sich nach der Anlage. Die Förderhöhe liegt in der Regel zwischen 30 und 60% der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben. Förderfähige Maßnahmen sind z.B. in den Bereichen: Vorbereitung und Prozessbegleitung, Planung, Straßen und Wege, Öffentliche Einrichtungen, Boden- und Gebäudemanagement
<b>Ortsbezogene Ziele</b>	
Neugestaltungsgrundsätze	Darstellung der allgemeinen Grundsätze für die zweckmäßige Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes nach § 38 FlurbG. Vorplanungen anderer Träger sind zu erörtern und in dem möglichen Umfang zu berücksichtigen. Die Erfordernisse der Raumordnung, der Landesplanung und des Städtebaues sind zu beachten
Projektbeschreibung	Ergänzt seit 1998 die Formulierung der Neugestaltungsgrundsätze und umfasst die Punkte: Ausgangslage, Zielsetzung; Maßnahmen, Finanzierung und Terminplanung eines Dorferneuerungsverfahrens
Leitbild	Zielvorstellungen der lokalen Akteure für die künftige Entwicklung des Ortes
Dorferneuerungsplan	Vorgaben aus überörtlichen Planungen; Analyse und Zielsetzungen zur ortsräumlichen Planung, Planung Grünordnung–Dorfökologie, land- und hauswirtschaftliche Fachplanung; Leitbilder; anzustrebende bodenordnerische Maßnahmen; Zielsetzungen weiterer Fachplanungen (z. B. denkmalpflegerische, wirtschaftliche, energetische, kulturelle Fragen); Aussagen über die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bauleitplänen
<b>Ortsbezogene Maßnahmen</b>	
Dorferneuerungsplan	Räumliche und fachliche Konkretisierung der Maßnahmen
Maßnahmenliste	Nennung geplanter baulicher, soziokultureller, bodenordnerischer Maßnahmen und Konzepte
Detailplanungen	Planung mit weitgehender Differenzierung der durchzuführenden Maßnahmen bzw. Durchführung, Kosten etc.

Durch die gesetzlichen Vorgaben der Landes- und der Landentwicklung sowie des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts wird ein breiter Zielkatalog vorgegeben, der umfassende Ansprüche an die Abwägung erwarten lässt. Die Flurbereinigung soll, so die Regelungen in §§ 1 und 37 Flurbereinigungsgesetz, der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft und in gleichem Maße der Förderung der Landeskultur und der Förderung der Landentwicklung dienen (vgl. dazu Schwantag / Wingerter 2008, 3ff). Die normativen Aussagen im Flurbereinigungsgesetz fordern eine Abwägung der Interessen der Beteiligten, der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung und des Wohls der Allgemeinheit (§ 37 (1) FlurbG). Zudem wird in § 37 (2) darauf verwiesen, dass die öffentlichen Interessen zu wahren sind und den Erfordernissen der Raumordnung, der Landesplanung, einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Denkmalschutzes, der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes und einiger weiterer Fachplanungen Rechnung zu tragen sei. Dies stellt die Dorferneuerung vor die Aufgabe, in umfassender Weise andere Planungen einzubeziehen und eine Vielzahl von Interessen in die Abwägung und die Umsetzung von Maßnahmen einzubeziehen. Dafür werden betroffene Träger öffentlicher Belange in einzelnen Verfahrensschritten, wie der Erstellung des Plans nach § 41 FlurbG und der Zusammenstellung zu berücksichtigender Belange im Dorferneuerungsplan angehört.

### **Historischer Wandel der Zielsetzungen in der Dorferneuerung**

Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte lässt sich ein Wandel von der sehr stark landwirtschaftlich orientierten Dorfsanierung der 50er Jahre hin zu einer immer stärker auf eine ganzheitliche Betrachtung des Dorfes angelegte Betrachtungsweise feststellen. Diese sind unter anderem auf geänderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen und Anpassungserfordernisse in übergeordneten Förderrichtlinien zurückzuführen. Diese Tendenzen zeigen sich bundesweit in der Entwicklung von Dorferneuerungsprogrammen (vgl. Magel et al. 2007, 41ff). In Bayern lässt sich der Wandel der Zielsetzungen der Dorferneuerung vorwiegend an den Änderungen des in den Dorferneuerungsrichtlinien genannten Förderzwecks ablesen (vgl. Anhang 2). Grundlegende Anpassungen in den Förderrichtlinien zur Dorferneuerung markieren inhaltliche Weiterentwicklungen: Stand in den Richtlinien 1983 und 1986 noch die „erhaltende Erneuerung ländlicher Siedlungseinheiten“ und die „Behebung und Milderung städtebaulicher Missstände“ in ländlichen Siedlungen im Zentrum der Förderziele, so wurde 1993 der Zweck der Förderung erweitert und verstärkt auf eine ganzheitliche Betrachtung Wert gelegt. Hiermit wurde versucht, dem Anspruch nachhaltiger Entwicklung mit Zielen wie Ressourcenbewahrung und einer umfassenden Beteiligung der Bürger stärker gerecht zu werden (vgl. Magel et al. 2007). Im Jahr 2005 wurden die Richtlinien wiederum angepasst und ein Schwerpunkt auf die Förderung der Innenentwicklung gelegt. Im Jahr 2009 wurde der Passus in den Dorferneuerungsrichtlinien erweitert und beinhaltet nun die Zielsetzungen, „die Innenentwicklung der Dörfer und den sparsamen Umgang mit Grund und Boden“ zu fördern (DorfR 2009, I Zuwendungszweck; ebenso DorfR 2011 und 2015). Weitere Ausführungen zur Zielsetzung „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ in der Dorferneuerung finden sich in Kap. III.3.6 DE und Flächeninanspruchnahme.

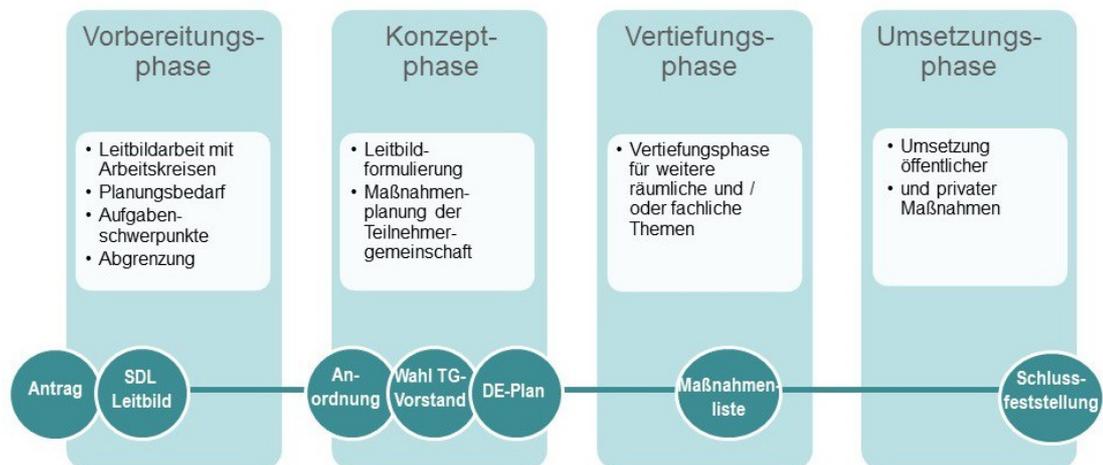
### **III. 3.3. Ablauf des Dorferneuerungsprozesses**

Die Dorferneuerung nach dem Flurbereinigungsgesetz ist ein über einen Zeitraum von 5 bis 15 Jahren verlaufender Prozess. Dieser Prozess wird durch rechtliche und förderrechtliche Vorgaben strukturiert, weist dabei jedoch eine Vielzahl an nacheinander und parallel laufenden Teilprozessen auf, die sich, insbesondere in der Dorferneuerung nach dem Flurbereinigungsgesetz, überlagern: er ist zugleich Verwaltungs-, Planungs-, Beteiligungs-, Umsetzungs- und politischer Prozess. Auch aus diesem Grund setzen Autoren in den Darstellungen zum Ablauf der Dorferneuerung unterschiedliche Schwerpunkte. Magel stellt ausführlich einen Ablauf dar, der sich am Beispiel der Dorferneuerung in Bayern orientiert und die Planungs- und Verfahrensschritte sowie die Aufgaben der Gemeinde, der Bürger und der Fachbehörden nennt (vgl. 1991, 88). Er weist darauf hin, dass der Ablauf in den Bundesländern variiert und insbesondere der Phase der Vorbereitung der Dorferneuerung unterschiedliche Bedeutung beigemessen wird (ebd. 89). Scholles (2008d, 252) weist am Beispiel der Dorferneuerung

in Niedersachsen insbesondere darauf hin, dass nicht alle möglichen vorbereitenden Untersuchungen abgearbeitet werden sollten, sondern eine Konzentration auf die spezifischen Problemlagen des Dorfes erfolgen sollte.

In der vorliegenden Arbeit wird zur Ermittlung möglicher Ansatzpunkte zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme der Dorferneuerungsprozess so umfassend wie möglich betrachtet und als Zeitraum, in dem Akteure in Form verschiedener Instrumente in Interaktion treten, verstanden. Der Dorferneuerungsprozess wird definiert als Zeitraum von der Antragstellung der Gemeinde auf Dorferneuerung bis zur Schlussfeststellung des Verfahrens durch das zuständige Amt für Ländliche Entwicklung. Damit wird eine Abgrenzung vom Begriff Dorfentwicklung vorgenommen, einem Prozess, der als „fortwährende Entwicklung eines Dorfes“ verstanden wird (vgl. Scholles 2008d, 250).

Wesentliche Schritte im Verfahrensablauf des Dorferneuerungsprozesses werden in Punkt 7 „Verfahrensregelungen“ der Dorferneuerungsrichtlinien ausgeführt (DorfR 2015, 10ff). Abbildung 9 stellt den zeitlichen Ablauf des Dorferneuerungsprozesses mit den wesentlichen Schritten dar. Eine detaillierte Auflistung der einzelnen Schritte findet sich in Anhang 3 (vgl. DorfR 2015, 10; StMELF 2012, 91; Magel 2008, 169ff).



**Abb. 9: Dorferneuerungsprozess im zeitlichen Verlauf**

(Eigene Darstellung auf Basis von DorfR 2015, 10; StMELF 2012, 91; Magel 2008, 169ff)

Der räumliche Aufgabenbereich der Dorferneuerung wird in Bayern auf Maßnahmen in Gemeinden und bzw. oder Gemeindeteile unter 2000 Einwohner festgelegt (vgl. DorfR 2015). Diese Regelung hatte sich in Abgrenzung zu anderen städtebaulichen Förderinstrumenten bereits Anfang der 1980er Jahre etabliert (vgl. Magel 1991). Die Abgrenzung des jeweiligen Verfahrensgebiets erfolgt zu Beginn des Prozesses je nach zu bearbeitender Problemlage durch das Amt für Ländliche Entwicklung in Abstimmung mit der Gemeinde. Durch die Abgrenzung des Verfahrensgebiets und die Anordnung des Verfahrens entsteht die Teilnehmergemeinschaft (TG) (vgl. Kap. III. 3.4 Akteure). Die TG vertritt alle Grundstückseigentümer im Verfahrensgebiet als sogenannte Untere Flurbereinigungsbehörde und erhält damit eine große Entscheidungsmacht über die ortsbezogenen Ziele der Dorferneuerung und die umzusetzenden Maßnahmen.

#### Unterschiedliche Merkmale im Verfahrensablauf

Im Lauf der vergangenen Jahrzehnte haben sich die Verfahrensvorschriften und damit auch der formelle Ablauf und die beteiligten Akteure in der Dorferneuerung immer wieder verändert, u.a. durch die Verwaltungsreformen in den Jahren 1996 und 2005. Zudem werden in der Praxis in den Zuständigkeitsbereichen der jeweiligen Ämter für Ländliche Entwicklung manche Vorgehensweisen wie z.B. die

Anwendung des Vitalitäts-Checks zur Innenentwicklung oder die Intensität der Leitbildarbeit unterschiedlich gehandhabt. Dies kann z.B. durch organisatorische oder organisationskulturelle Unterschiede der Ämter bedingt sein. Auch die lokalen und regionalen Rahmenbedingungen, wie demografische und ökonomische Entwicklung und historisch unterschiedliche Erfahrungen und Mentalitätsunterschiede nehmen Einfluss auf die Prozessgestaltung. Die Auswahl der Fallstudien versucht diesen Aspekten Rechnung zu tragen, indem zwei Fallstudien aus unterschiedlichen räumlichen Kontexten gewählt wurden (vgl. Kap. IV.1.2 Methodik).

### III. 3.4. Akteure der Dorferneuerung

Als Akteure werden in der vorliegenden Arbeit alle natürlichen oder juristischen Personen bezeichnet, die auf den Dorferneuerungsprozess und die Flächeninanspruchnahme einwirken. Dies sind, wie in den vorherigen Kapiteln ausgeführt wurde, sowohl individuelle als auch komplexe Akteure, das heißt aggregierte, kollektive oder korporative Akteure. Sie lassen sich den drei Sektoren Staat, (Privat-)Wirtschaft und Zivilgesellschaft zuordnen (vgl. Abb. 10; angelehnt an gtz o.J., 15). Bei den im Rahmen des Dorferneuerungsprozesses wirkenden Akteuren liegen unterschiedliche Handlungsspielräume und Einflussmöglichkeiten auf den Prozess vor, die durch die Verfahrensregelungen, z.B. Beteiligungsformen und Rechtsnormen, konkretisiert werden. In der Dorferneuerung ist zwischen individuellen Akteuren, die für sich selbst handeln, wie beispielsweise einzelnen Grundeigentümern, und Akteuren, die idealerweise im Interesse und aus der Perspektive größerer Einheiten handeln, wie z.B. dem Gemeinderat oder dem Amt für Ländliche Entwicklung, zu unterscheiden. Diese Akteure lassen sich größtenteils den institutionellen Kontexten Organisation oder Verband zuordnen und verfügen über ein breites Spektrum an Interaktionsformen (vgl. Scharpf 2006, 91).



Abb. 10: Inventar der Akteure (Eigene Darstellung)

Ein Dorferneuerungsverfahren wird „von der Teilnehmergeinschaft und der Gemeinde in gegenseitigem Einvernehmen sowie in gemeinsamer Verantwortung mit den Bürgerinnen und Bürgern“ (DorfR 2015, 12) durchgeführt. Das Amt für Ländliche Entwicklung ist für die behördliche Leitung der Dorferneuerung zuständig. Die Abstimmung mit der Bürgerschaft und mit anderen Fachverwaltungen spielt dabei eine wichtige Rolle (vgl. HSS 1989), denn die Dorferneuerung soll „im Sinne einer Verantwortungsgemeinschaft von Bürger und Staat auf Eigeninitiative, Selbsthilfe und Eigenverantwortlichkeit der BürgerInnen sowie auf Kooperation der Planungspartner und der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen“ bauen (DorfR 2015, 11). Die zentralen Akteure des Dorferneuerungsprozesses werden im Flurbereinigungsgesetz §§ 5 und 10 ff (Beteiligte) und in den Dorferneuerungsrichtlinien unter Punkt 7 „Verfahrensregelungen“ benannt (7.2 Auswahl der Dorferneuerungen; 7.3 Bürgermitwirkung; 7.4 Vorbereitung und Einleitung der Dorferneuerung; 7.5 Träger der Dorferneuerung; 7.6 Planungen zur Dorferneuerung). In Bayern erhält die Teilnehmergeinschaft als Vertretung der Grundstückseigentümer und Erbbauberechtigten eine besondere Stellung als Untere Flurbereinigungsbehörde (s.u.).

Das Inventar der Akteure veranschaulicht, dass ein Großteil der beteiligten Akteure der Gruppe der korporativen Akteure zuzurechnen ist. Diese sind „formal organisierte Personen-Mehrheiten, die über zentralisierte (...) Handlungsressourcen verfügen, über deren Einsatz hierarchisch (...) entschieden werden kann“ (Mayntz / Scharpf 1995, 49). Vertreten werden diese Akteure durch Mitarbeiter, die ihnen durch Arbeitsverträge bzw. Beamtenrecht zugeordnet und zur Rechenschaft verpflichtet sind. Sie sind an die übergeordneten Vorgaben, Ziele und Präferenzen und an eine hierarchische Entscheidungsfindung gebunden. Diese Mitarbeiter sind jedoch auch individuelle Personen, die den Handlungsspielraum, der ihnen von ihrer Organisation zugestanden wird, nach eigenem Ermessen ausfüllen können und müssen. Durch die rechtliche und funktionale Zuordnung der individuellen Personen zu verschiedenen komplexen Akteuren ergeben sich Rollenüberschneidungen. Dies betrifft in jedem Verfahren die Doppelrolle des Vorstandsvorsitzenden der TG als Beamter und Vertreter des Amts für Ländliche Entwicklung bzw. als Vorsitzender des Vorstands der Teilnehmergeinschaft. Eine weitere Doppelrolle hat der Bürgermeister oder Vertreter der Gemeinde im Vorstand der Teilnehmergeinschaft inne. Spezifische Rollenüberschneidungen wie die Mitgliedschaft in Gemeinderat und im Vorstand der Teilnehmergeinschaft treten fallspezifisch auf. Dies macht eine Vor-Ort-Erhebung nötig.

### **Charakterisierung der Akteure**

Mayntz und Scharpf unterscheiden Akteure und ihre Strategiefähigkeit insbesondere nach dem institutionellen Organisationsgrad, der Art der Ziel- und Entscheidungsfindung und der Verfügbarkeit von Ressourcen (vgl. Kap. III.1.3). In Anlehnung an diese Strukturierungsmerkmale werden im Folgenden die Akteure der Dorferneuerung mit ihren zentralen Merkmalen vorgestellt (vgl. Scharpf 2006; Mayntz / Scharpf 1995; Geißler 2011). Dabei werden die für die Dorferneuerung spezifischen Akteure wie die Teilnehmergeinschaft und das Amt für Ländliche Entwicklung ausführlicher dargestellt.

**Tab. 8: Merkmale der Akteure der Dorferneuerung**

(Eigene Zusammenstellung auf der Basis von Scharpf 2006, 105; Geißler 2011, 79)

	Aggregierte Akteure	Kollektive Akteure			Korporative Akteure			
Akteure der DE	Bürger; Anwohner	Initiatoren des Bürgerbegehrens	Arbeitskreise	Vereine	Teilnehmergemeinschaft (TG) Vorstand der TG	Gemeinderat	Amt für Ländliche Entwicklung Behörden Gemeindeverwaltung	Privatwirtschaftliche Unternehmen
Merkmale	Nicht organisiert und daher nicht strategiefähig	Grundlegendes gemeinsames Ziel (aber ev. aus unterschiedlichen Motiven)	Mitgliedschaft ist freiwillig Keine hohen Kosten für Austritt Verschiedene Themen, freiwillige Teilnahme Individuelle und gemeinsame Ziele	Mitgliedschaft kann freiwillig oder obligatorisch sein Organisation soll den Interessen der Mitglieder dienen, bottom-up Beeinflussung der Mitglieder kann Ziel sein	Behörde auf Zeit; Mitgliedschaft durch Anordnung des Verfahrens Private und öffentliche Aufgaben Individueller Nutzen (Privatnützigkeit) und gemeinsame Ziele Mischform aus bottom-up und top-down Organisation	Freiwillig gewählt keine Hierarchie aber Fraktionen als Untergruppen Interessen der Wahlbürger werden repräsentiert	Arbeitnehmer mit Arbeitsverträgen die deren individuelle Interessen minimieren Mehrebenenverfahren rel. unabhängig von letztendlichen Nutznießern ihres Handelns Kontrolle durch Führung; externe Kontrolle durch Medien; Rechnungshöfe, Gerichte	Arbeitnehmer mit Arbeitsverträgen die deren individuelle Interessen minimieren Geringere externe Kontrolle

### Aggregierte Akteure – Anwohner und Bürger

Im Dorferneuerungsprozess können als aggregierte Akteure, d.h. Als Gruppe von Akteuren, die bestimmte Merkmale teilen, jedoch als nicht organisiert zu bezeichnen sind, die „Anwohner“ und die „Bürger“ bezeichnet werden. Eine einfache aggregierte Beschreibung lässt sich ausschließlich durch die unterstellte empirische Ähnlichkeit der individuellen Entscheidungen rechtfertigen. Sobald diese Akteure sich z.B. zusammenschließen, um im Rahmen einer Bürgerinitiative oder eines Arbeitskreises gemeinsame Interessen zu artikulieren, würden diese als kollektiver Akteur zu bezeichnen sein.

Als „Bürger“ werden in der Regel die Einwohner einer Gemeinde bezeichnet, die „in ihrer Gemeinde das Recht, an den Gemeindewahlen teilzunehmen, besitzen“ (Art.15 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO)). Im Rahmen der Bürgerbeteiligung im Dorferneuerungsverfahren sind jedoch alle Einwohner, nicht nur die Wahlberechtigten oder die Grundstückseigentümer angesprochen, sich zu beteiligen und ihre Vorstellungen und Wünsche über die weitere Entwicklung des Dorfes einzubringen (vgl. z.B. DorfR 2011, 7.3 Bürgermitwirkung). Dies kann z.B. in Form von Seminaren, Bürgerwerkstätten, Arbeitskreisen, Projektgruppen bei der der Vorbereitung, Planung und Ausführung der Dorferneuerung geschehen.

Insbesondere bei der Durchführung von baulichen Maßnahmen sind „Anwohner“ ein wichtiger zu betrachtender individueller wie auch aggregierter Akteur, da sie durch bauplanungsrechtliche Regelungen Einfluss auf die Realisierung von Vorhaben nehmen können (vgl. Menzl 2014). Anwohner werden,

sofern sie nicht Eigentümer von Grundstücken sind, sondern z.B. Mieter, nicht im Rahmen der Teilnehmergeinschaft als korporativer Akteur vertreten. In einer der Fallstudien stellen die Anwohner einen Akteur dar, der sich im Rahmen eines Bürgerbegehrens als kollektiver Akteur im Rahmen eines Bürgerbegehrens organisiert.

### **Kollektive Akteure – Arbeitskreise, Vereine und Bürgerinitiativen**

Scharpf schlägt für die Untersuchung kollektiver Akteure verschiedene Untergruppen vor, die sich jeweils in ihrem Organisationsgrad und der Entscheidungsfindung unterscheiden. Im Dorferneuerungsprozess sind hier insbesondere die Arbeitskreise zu nennen, die anhand der Typisierung als „Club“ zu bezeichnen sind (vgl. Scharpf 2006, 103f). Arbeitskreise bestehen aus Bürgern und Grundstückseigentümern, die sich zu verschiedenen Themen oder Projekten austauschen. Jeder nimmt dort freiwillig teil und kann grundsätzlich seine individuellen Ziele vertreten. Die Entscheidung über gemeinsame Ziele erfolgt durch Abstimmung, wobei der Modus nicht durch verbindliche Regelungen vorgegeben ist, grundsätzlich aber eine konsensuale Einigung angestrebt wird. Die Form der Initiierung, Leitung und Anleitung der Arbeitskreise ist ebenfalls nicht vorgegeben und variiert in jedem Dorferneuerungsprozess. Finanzielle Handlungsressourcen werden in der Regel durch ein kleines Budget aus öffentlichen Mitteln bereitgestellt. Es fließen jedoch auch individuelle Ressourcen der Arbeitskreismitglieder ein, sei es Zeit, Wissen oder auch finanzielle bzw. materielle Ressourcen.

Vereine sind nach Scharpf als Verbände zu charakterisieren, im Unterschied zu Arbeitskreisen stellen diese in der Regel eine Rechtspersönlichkeit dar.

Als Unterkategorie kollektiver Akteure, von Scharpf als „Koalition“ bzw. „Soziale Bewegung“ benannt, sind Bürgerinnen und Bürger zu bezeichnen, die sich z.B. für ein Bürgerbegehren zusammenschließen. Diese haben in der Regel ein grundlegendes gemeinsames Ziel („Soziale Bewegung“), möglicherweise jedoch aus unterschiedlichen individuellen Motiven („Koalition“). Sie handeln auf der Grundlage von Vereinbarungen, von denen alle Mitglieder glauben, dass sie ihren Einzelinteressen förderlich sind. Es gibt jedoch keine institutionalisierte Führungsstruktur und die Handlungsressourcen verbleiben unter individueller Kontrolle (vgl. Scharpf 2006, 102f).

### **Korporative Akteure – Gemeinderat, Amt für Ländliche Entwicklung, Teilnehmergeinschaft, privatwirtschaftliche Unternehmen**

Die korporativen Akteure im Dorferneuerungsprozess lassen sich nicht alle ohne weiteres in die Typologie von Scharpf einordnen. So stellen Gemeinderat und Teilnehmergeinschaft in einigen Merkmalen Zwischenformen von kollektiven und korporativen Akteuren dar, wie sie empirisch häufig vorkommen (vgl. Scharpf 2006, 106). Diese Akteure unterscheiden sich in Zielsetzung und Entscheidungsfindung von rein hierarchisch strukturierten korporativen Einheiten. Gemeinderat und Teilnehmergeinschaft ähneln hier eher kollektiven Akteuren, da es gemeinsame Zielsetzungen gibt und Abstimmungsprozesse stattfinden. Dennoch stellen beide eher korporative Akteure dar, da sie aufgrund gesetzlicher Grundlagen wirken und diese Vorgaben die Handlungsweisen (Aufgaben, Funktionen, Verfahren) bzw. die Kontrolle der (öffentlichen) finanziellen Ressourcen regeln (vgl. auch Geißler 2011, 79).

- **Die Teilnehmergeinschaft (TG)**

Die Dorferneuerung im Rahmen des Flurbereinigungsgesetzes wird als behördlich geleitetes Verfahren unter Mitwirkung der Gesamtheit der beteiligten Grundstückseigentümer und Erbbauberechtigten (§ 10 Nr. 1 FlurbG) durchgeführt. Diese Personen und Institutionen bilden mit der Anordnung des Verfahrens die Teilnehmergeinschaft (TG). Der Bürgermeister ist „geborenes Mitglied“ des Vorstands der TG. Auf diese Weise wird eine Verzahnung mit der Gemeindepolitik angestrebt. Ein Mitarbeiter des Amts für Ländliche Entwicklung ist Vorsitzender des Vorstands.

Die TG ist weitgehend Trägerin des Verfahrens und wird auch als „Behörde auf Zeit“ bezeichnet. Sie hat die gemeinschaftlichen Angelegenheiten der Teilnehmer wahrzunehmen, insbesondere die gemeinschaftlichen Anlagen herzustellen und zu unterhalten, Zahlungen zu leisten oder zu fordern und die übrigen nicht der Flurbereinigungsbehörde, also dem Amt für Ländliche Entwicklung, obliegenden Aufgaben zu erfüllen (§ 18 Abs. 1 FlurbG; Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2006). In Bayern sind der Teilnehmergeinschaft im Rahmen des § 18 Abs. 2 FlurbG und Art. 2 AGFlurbG Aufgaben und Befugnisse der Flurbereinigungsbehörde übertragen worden. Der TG fallen die Kosten der Ausführung der Flurbereinigung zur Last (§ 105), sie kann Verwaltungsakte erlassen (§ 141 Abs. 1 Nr. 2), insbesondere die Teilnehmer zu Beiträgen heranziehen (§ 19 Abs. 1). Ihre Geldforderungen werden nach § 136 Abs. 1 im Verwaltungsverfahren wie Gemeindeabgaben vollstreckt (Schwantag / Wingerter 2008, S. 67ff). Die TG ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Grundstückseigentümer und Erbbauberechtigten im Verfahrensgebiet können durch Ausübung des Stimmrechts im Wahltermin (§ 21) und der Teilnehmersammlung (§ 22) mitbestimmen. Die TG ist daher eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft (Quadflieg 1967, 58 zit. in Schwantag / Wingerter 2008, 68). Die Mitgliedschaft in der TG ist nicht freiwillig sondern kann aufgrund der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 Satz 1 „Eigentum verpflichtet“) auch als zeitlich begrenzte Zwangsmitgliedschaft bezeichnet werden (vgl. Schwantag / Wingerter 2008, 68).

Die Vertretung der Interessen obliegt dem in der Regel für sechs Jahre gewählten „Vorstand der Teilnehmergeinschaft“. Wahlberechtigt sind alle Grundstückseigentümer und Erbbauberechtigten, wählbar sind grundsätzlich alle natürlichen Personen, die nach bürgerlichem Recht unbeschränkt geschäftsfähig sind, auch wenn sie nicht am Verfahren beteiligt sind, d.h. z.B. Mieter oder Grundstückseigentümer außerhalb des Verfahrensgebiets sind (vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2006, 11). Die Aufgaben des Vorstands umfassen die Führung der Geschäfte der TG im Rahmen der Vorgaben in der Projektbeschreibung bzw. den Neugestaltungsgrundsätzen nach § 38 FlurbG (vgl. ebd., 9). Dabei ist der Vorstand im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen an die Weisungen des Amtes für Ländliche Entwicklung als Aufsichtsbehörde gebunden (§ 17 FlurbG; Art. 3 AGFlurbG). Im eigenen Wirkungskreis der Teilnehmergeinschaft sind Weisungen des Amtes nur zulässig, um die Erfüllung der gesetzlich festgelegten Aufgaben und Verpflichtungen sicherzustellen (Rechtsaufsicht) (vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2006, 6ff). Der Vorstand der TG vollzieht die Weisungen durch Beschluss mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder; bei Stimmgleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag (§ 26 Abs. 2 FlurbG).

Die Teilnehmergeinschaft und der Vorstand der TG stellen somit aufgrund der formalen Vorgaben und der gesetzlichen Basis korporative Akteure dar. Durch Abstimmung (oder bei Eingreifen des Amtes hierarchisch) erfolgt die Entscheidungsfindung. Dabei haben die Mitglieder des Vorstands der TG die Aufgabe, die Interessen der sie wählenden Mitglieder der TG zu vertreten. Die Ziele des Vorstands der TG stehen in einem Spannungsverhältnis von Privatnützigkeit und Gemeinwohl (vgl. §§ 1, 4 und 37 FlurbG, dazu Schwantag / Wingerter 2008, 3f; 21f; 180). Bei der Durchführung von Maßnahmen nach dem FlurbG sind nach § 37 (2) die öffentlichen Interessen zu wahren. Aus der Sicht der betroffenen Eigentümer sind solche Planungen, z.B. für einen Gehweg, möglicherweise fremdnützig. Daher dürfen sie im Rahmen der Flurbereinigung nur durchgeführt werden, wenn der Zweck des privaten Interessenausgleichs eindeutig im Vordergrund des Verfahrens steht (vgl. zum Thema Privatnützigkeit auch Stefani 2010). Immer ist für den gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis der unterschiedlichen Interessen zu sorgen. Maßnahmen nach dem Flurbereinigungsgesetz stellen daher keine Enteignung dar, sondern fallen unter die Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums.

Dem Vorstand der Teilnehmergeinschaft gehören ein Vertreter des Amtes für Ländliche Entwicklung als Vorsitzender des Vorstands und ein Vertreter der Gemeinde an. Die Aufgabe des Vorsitzenden des Vorstands ist es, die Mitglieder des Vorstands in ihre Aufgaben einzuweisen, sie zu beraten und zu informieren, sowie die gesetz- und vorschriftsmäßige Durchführung des Verfahrens sicherzustellen. Er beruft Vorstandssitzungen ein, leitet sie und vollzieht die Vorstandsbeschlüsse (§ 117 FlurbG). Hält er Vorstandsbeschlüsse für rechtswidrig, legt er diese dem Amt zur Prüfung vor. Zum Abschluss von

Verträgen ist jedoch grundsätzlich die Zustimmung des Amtes für Ländliche Entwicklung erforderlich (§ 17 Abs. 2 FlurbG).

- **Das Amt für Ländliche Entwicklung**

Die Verwaltung für Ländliche Entwicklung ist in Bayern zweistufig aufgebaut. Oberste Landesbehörde ist das Bayerische Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten. Ihm unterstellt sind die sieben Ämter für Ländliche Entwicklung. Die Dienstgebiete der Ämter für Ländliche Entwicklung (ALE) entsprechen den Regierungsbezirken. Der institutionelle Rahmen der Verwaltung für Ländliche Entwicklung ist durch das Flurbereinigungsgesetz, das bayerische Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes (AGFlurbG) und Verwaltungsvorschriften festgelegt.

Der institutionelle Rahmen wurde durch Verwaltungsreformen entscheidend geprägt, was sich auch auf die Personalkapazitäten und die Handlungsfähigkeit der Verwaltung auswirkte: 1996 erfolgten im Rahmen einer Verwaltungsreform Personalabbau und Straffung der Verwaltung für Ländliche Entwicklung. In diesem Zusammenhang wird den damaligen Direktionen für Ländliche Entwicklung jedoch auch die bisher von den Landwirtschaftsämtern wahrgenommene Förderung von Privatmaßnahmen übertragen. Ebenso wird mit den DorfR vom 29.07.1997 die Einfache Dorferneuerung (nach DorfR 4.4. ohne Durchführung eines Verfahrens nach FlurbG) eingeführt (vgl. StMLF 2001, 32). Die sogenannte Reform Verwaltung 21 der Bayerischen Staatsregierung führte zu weiteren Veränderungen. Die Flurbereinigungsdirektionen bzw. Direktionen für Ländliche Entwicklung wurden 2005 zu Ämtern herabgestuft. Sie dienen allerdings weiter als Mittelbehörde auf Regierungsbezirksebene. Die Privatisierung von Aufgaben wurde fortgesetzt, zudem wurden Vermessungsleistungen auf die Vermessungsverwaltung übertragen. Der begonnene Personalabbau wird fortgeführt (StMELF 2015, o.S.).

Das Amt für Ländliche Entwicklung ist die Aufsichts- und Genehmigungsbehörde der TG. Die Abteilungsleiter Land- und Dorfentwicklung betreuen die Dorferneuerungsprozesse organisatorisch und sind die Vorgesetzten der Projektleiter in den Sachgebieten. Diese werden in fachlichen Fragen z.B. zu landwirtschaftlichen, architektonischen oder finanziellen Themen von den Sachgebieten der Fachlichen Dienste beraten. An den Ämtern für Ländliche Entwicklung sind Geodäten, Landwirte, Architekten, Landschaftsplaner, Bauingenieure, Juristen und Verwaltungsfachkräfte beschäftigt. Wo zusätzliches Fachwissen erforderlich ist oder Aufgaben von privaten Anbietern besser erledigt werden können, werden entsprechende Experten, wie z.B. Ortsplaner oder freiberufliche Landschaftsplaner hinzugezogen (vgl. StMELF 2012, 50). Die Projektleiter als Vorsitzende des Vorstands der TG sind in der Regel Vermessungsingenieure des gehobenen Dienstes<sup>5</sup>. In ihrer Rolle als Vorsitzende des Vorstands sind sie Vorsitzende einer Körperschaft des öffentlichen Rechts (der TG) und müssen für die Genehmigung von Fragen der TG die übergeordneten anderen Stellen im Amt für Ländliche Entwicklung hinzuziehen. Der Abteilungsleiter gibt Stellungnahmen zum Verfahren ab, der Vorsitzende der TG inhaltliche Rückmeldung zum Sachstand des Verfahrens. Besondere Aufgaben wie die Durchführung von Forschungsvorhaben oder Aufgaben, die für alle Ämter zentral zu erledigen sind, werden von der Abteilung „Bereich Zentrale Aufgaben der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung“ (BZA) durchgeführt. Durch die Vergabe von Modellprojekten und Forschungsaufträgen werden Programme weiterentwickelt und neue Instrumente erprobt. Zudem wirkt der BZA auch in einzelnen Dorferneuerungsverfahren mit, indem besondere Leistungen angestoßen und finanziert werden.

- **Der Gemeinderat**

Der Akteur „Gemeinderat“ setzt sich aus dem Ersten Bürgermeister und den Gemeinderatsmitgliedern zusammen (Art. 31 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO)). Der Erste Bürgermeister führt den Vorsitz im Gemeinderat und vollzieht seine Beschlüsse. Soweit er persönlich beteiligt ist, handelt sein Vertreter (Art. 36 der GO). In eigener Zuständigkeit erledigt der Erste Bürgermeister z.B.

<sup>5</sup> Seit 1998 können auch Beamte des gehobenen Dienstes für Ländliche Entwicklung Vorsitzende von Teilnehmergemeinschaften sein. Zuvor war dies Beamten des höheren Dienstes vorbehalten (vgl. AGFlurbG Art.7)(vgl. StMELF 2015, o.S.).

die laufenden Angelegenheiten, die für die Gemeinde keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen (Art. 37 der GO). Die Gemeinderatsmitglieder werden in ehrenamtlicher Eigenschaft gewählt und vertreten die Gemeindebürger. Der Gemeinderat entscheidet im Rahmen des Art. 29 der GO über alle Angelegenheiten, für die nicht beschließende Ausschüsse bestellt sind. Beschlüsse des Gemeinderats werden in offener Abstimmung mit Mehrheit der Abstimmenden gefasst. Bei Stimmgleichheit ist der Antrag abgelehnt (vgl. Art. 47 und 51 der GO) (vgl. HSS 2008, 46ff).

Der Gemeinderat überwacht die gesamte Gemeindeverwaltung, insbesondere auch die Ausführung seiner Beschlüsse. Der eigene Wirkungskreis der Gemeinden umfasst alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (vgl. Art. 7 GO; Art. 83 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Bayern; Art. 28 GG). In Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises handeln die Gemeinden nach eigenem Ermessen und sind nur an die gesetzlichen Vorschriften gebunden.

Der Gemeinderat besteht aus mehreren Individuen, die nicht unbedingt, beziehungsweise in vielen Fällen auch gar nicht, einheitliche Interessen vertreten. Durch die einzelnen Fraktionen als Zusammenschlüsse von Vertretern einer Partei oder Gruppierung stellt der Gemeinderat ein differenziertes und durch die Mehrheitsverhältnisse geprägtes Gremium dar. Die fachlichen Kompetenzen und Zeitbudgets zur Befassung mit und Entscheidung über kommunale Angelegenheiten sind sehr unterschiedlich vorhanden, da die Gemeinderäte unterschiedlichste fachliche Hintergründe haben und die ehrenamtliche Tätigkeit häufig neben ihrer Berufstätigkeit ausüben.

Zwischen dem Gemeinderat und dem Amt für Ländliche Entwicklung besteht in der Regel eine kooperative Beziehung, in der das Streben nach gemeinsamem Nutzen dominiert. Kötter kritisiert insbesondere an der bayerischen Dorferneuerung ein Demokratiedefizit, dass sich durch die Einrichtung der Teilnehmergeinschaft ergebe und zu einer Einschränkung der Planungshoheit führe (1989, 48f). Tatsächlich ist in einigen Dorferneuerungsprozessen zu beobachten, dass Gemeinderäte den Vorstand der Teilnehmergeinschaft zunächst als Konkurrenz, als eine zusätzliche Organisationsform, die die Interessen des Ortes vertritt, wahrgenommen haben (vgl. z.B. Magel / Groß / Ritzinger 2010a). Formal wird dieser Entwicklung durch die Mitwirkung des Bürgermeisters im Vorstand der Teilnehmergeinschaft<sup>6</sup> und die Abstimmung der Planungen zwischen den Gremien Rechnung getragen.

Magel und Attenberger betonen, dass die Gemeinde in der Dorferneuerung alle wesentlichen Entscheidungen treffe und die Maßnahmen der Dorferneuerung lediglich eine Hilfe zur Selbsthilfe seien (HSS 1989, 36f). In das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde nach Art. 28 Grundgesetz und die Planungshoheit nach § 1 Abs. 3 BauGB werde nicht eingegriffen. Eine Abstimmung von Bauleitplanung und Flurbereinigung bzw. Dorferneuerung regeln §§ 187-190 des BauGB (ebd., 37). Bei finanziellen Maßnahmen hängt die Realisierung aufgrund der Kofinanzierung von der Entscheidung des Gemeinderates ab. Die Interaktionsorientierungen zwischen Gemeinderat und Vorstand der Teilnehmergeinschaft und ihre Auffassung verschiedener fachlicher Fragen könnten also sehr unterschiedlich sein.

- **Weitere korporative Akteure**

Weitere Behörden (wie z.B. das Landratsamt) und privatwirtschaftliche Unternehmen wie Planungsbüros, Investoren oder Presse stellen weitere korporative Akteure in der Dorferneuerung dar. Ein zentrales Merkmal dieser korporativen Akteure ist, dass die Handlungen der Arbeitnehmer durch Arbeitsverträge und institutionelle Vorgaben gesteuert werden und so deren Einflussnahme durch individuelle Interessen minimiert wird.

---

<sup>6</sup> Seit 1993 ist die Gemeinde im Vorstand der Teilnehmergeinschaft vertreten, wenn Maßnahmen der Dorferneuerung durchgeführt werden (Änderung des AGFlurbG) (StMELF 2015, o.S.)

Der Dorferneuerungsplaner wird in der Regel vom Vorstand der Teilnehmergeinschaft, der Gemeinde und / oder dem Amt für Ländliche Entwicklung beauftragt, um bestimmte Leistungen zu erbringen. Die Ausgestaltung der Aufgabe ist für bestimmte Verfahrensschritte in Vorgaben der Verwaltung für Ländliche Entwicklung wie dem Leitfaden räumliche Fachplanung in der ländlichen Entwicklung (vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2013) oder der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) festgelegt. Sein primäres Interesse ist zunächst, sein privatwirtschaftliches Unternehmen zu sichern. Darüber hinaus hat der Planer in der Regel jedoch auch eigene inhaltliche Interessen, die er in den Dorferneuerungsprozess einbringt.

Von Seiten des Landratsamts sind im Dorferneuerungsprozess in der Regel die Kreisbaumeister zur Stellungnahme und Beratung eingebunden. Kreisbaumeister ist in Bayern die Bezeichnung für den Bauabteilungsleiter im Landratsamt, also den Leiter der unteren Bauaufsichtsbehörde. In genehmigender Funktion ist das Landratsamt an der gemeindlichen Bauleitplanung beteiligt (vgl. HSS 2014). Es genehmigt die Flächennutzungspläne der Gemeinden und arbeitet bei der Aufstellung der Bebauungspläne durch Abgabe von Stellungnahmen mit.

Untersuchungen zeigen, dass die Einflussnahme der Akteure und insbesondere das Zusammenwirken der lokalen Akteure, von zentraler Bedeutung für den Erfolg von Dorferneuerungsprozessen ist (vgl. u.a. Ritzinger 2011). Diese wirken entscheidend bei der Zielsetzung des Prozesses und der Realisierung von Maßnahmen mit. Unabhängig von der Akteursform und dem damit verbundenen Organisationsgrad bleibt jedem Individuum ein gewisser Handlungsspielraum, Themen mit besonderem Engagement zu verfolgen und eigene Akzente zu setzen oder auch dies zu unterlassen. Jedem Individuum steht ein gewisses Maß an Ressourcen (auch im Sinne von fachlichen und sozialen Kompetenzen) zur Verfügung (vgl. Werlen 2000, 321). Ebenso spielen die Interaktionsorientierungen zwischen den Akteuren eine Rolle oder es ergeben sich Rollenüberschneidungen und damit verbundene Interessenkonflikte (vgl. Scharpf 2006, 152f). Die Bestimmung des jeweils handlungsleitenden Bezugs ist eine empirische Herausforderung und muss in der Akteursanalyse im Einzelfall betrachtet werden, um mögliche verallgemeinerbare Aussagen treffen zu können.

### **III. 3.5. Steuerungsinstrumente im Dorferneuerungsprozess**

In den vorangehenden Kapiteln wurden die Verfahrensschritte nach dem Flurbereinigungsgesetz dargestellt und auf die im Dorferneuerungsprozess bestehenden Möglichkeiten der Beteiligung von Bürgern, Grundeigentümern, Gemeinde und Trägern öffentlicher Belange sowie die informelle Dorferneuerungsplanung und die Möglichkeiten der Bodenordnung nach FlurbG hingewiesen. Diese Instrumente der Planung, Beteiligung, Bodenordnung etc. lassen sich bezugnehmend auf die Überlegungen zu Instrumententypen zur Steuerung räumlicher Entwicklungen in die in Kapitel III.2.8 abgeleiteten Kategorien einordnen (vgl. Tabelle 9). Die Überlegungen von Scharpf (2006) und Selle (2005) lassen sich auf den Einsatz von Steuerungsinstrumenten im Dorferneuerungsprozess übertragen. Durch den institutionellen Kontext des Amts für Ländliche Entwicklung als hierarchische Organisation verfügt diese über ein breites Spektrum von Interaktionsformen. Der Prozess ist durch gesetzliche und verwaltungsrechtliche Vorgaben strukturiert, in vielen Aspekten jedoch auch flexibel für Veränderungen durch die Akteure und den Einsatz weiterer Steuerungsinstrumente. Wesentliche Schritte des Prozesses werden durch Verfahrensdokumente festgelegt und dokumentiert (vgl. dazu ausführlicher Kap. III.3.3.).

**Tab. 9: Steuerungsinstrumente im Dorferneuerungsprozess** (Eigene Darstellung)

	<b>Regulativ- hoheitlich</b>	<b>Planerisch- informell</b>	<b>Information Überzeugung / Kommunika- tion</b>	<b>Finanzierung / Förderung</b>	<b>Marktteil- nahme</b>	<b>Prozess- steuerung / Organisations- entwicklung</b>
<b>Dorferneue- rung</b>  ALE, TG, BZA	Anhörungs- termine  Anordnung  Anhörung nach § 41 FlurbG  Abgrenzung des Verfahrens- gebiets  Projektbeschrei- bung  Bodenordnung	Leitbild  Dorferneue- rungsplan  Vertiefungs- planungen	Ortstermin  Informationsver- anstaltungen  Arbeitskreis- treffen  SDL / SDF Seminare  Bauberatung	Förderung von Beratung, Planung und Maßnahmen  Förderung Sonderleis- tungen durch BZA  Privatförderung	Grundstücksan- käufe, -zwise- nerwerb	Teilnehmerge- meinschaft / Vorstand der TG
<b>Gemeinde</b>  Bürgermeister  Gemeinderat  Gemeindever- waltung	Grundsatzbe- schlüsse  Flächennut- zungsplan / Bebauungs- pläne	Antrag auf DE	Informationsver- anstaltungen  Bürgerver- sammlungen  Strategiekla- suren des Gemeinderats  Berichterstat- tung Gemeinde- blatt / Webpage	Kofinanzierung von Maßnahmen  Vereinbarungen mit der TG über Finanzierung von Maßnahmen	Grundstücksan- käufe, -zwise- nerwerb	Bürgerbüro /Koordinations- stellen  Interkommunale Abstimmung
<b>Andere Akteure</b>  Bürger, Planer, Landratsamt, Investoren, Presse, Banken, Forschungs- einrichtungen	Genehmigung Flächennut- zungsplan / Bebauungs- pläne (LRA)  Stellungnahmen als Träger öffentlicher Belange	Planerische Empfehlungen (Planungs- büros)	Berichterstat- tungen (Presse)	Finanzierung von Projekten (Banken)	Grundstücks- käufe (Investi- tionen von Privaten oder Gewerbe)	Evaluationen, Forschungspro- jekte

Im Folgenden werden die für die Dorferneuerung spezifischen Instrumente kurz eingeordnet und beschrieben sowie weiterführende Quellen genannt.

### Regulativ-hoheitliche Instrumente der Dorferneuerung

In dieser Kategorie werden Instrumente gefasst, die eine rechtlich-verbindliche Wirkung entfalten oder dem Handeln der Akteure einen bindenden Charakter im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens geben. Dies sind z.B. die Anordnung des Verfahrens nach § 4 FlurbG, verbindliche Anhörungstermine oder die Projektbeschreibung nach DorfR 7.4., die für die Anordnung des Verfahrens notwendig ist und durch das Amt erstellt wird. Besondere rechtliche Verbindlichkeit entfalten in einer Dorferneuerung nach FlurbG die Instrumente der Pläne nach § 41 FlurbG (Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen) und § 58 FlurbG (Flurbereinigungsplan). Sie ermöglichen eine Umsetzung vieler

flächenbezogener Dorferneuerungsmaßnahmen inklusive Planfeststellung (vgl. zu den Regelungen im Einzelnen auch: Richtlinien zum Plan nach § 41 FlurbG – Ländliche Entwicklung (PlanR-LE 2003)).

Hierdurch können anfallende Abstimmungs- und Konfliktfälle und Bodenordnungsfragen für die Gemeinde und die Grundeigentümer umfassend von der Planung bis zur Berichtigung der öffentlichen Bücher (Kataster, Grundbuch) (§ 79 FlurbG) gelöst werden (vgl. Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung 2010, Kap. 14.8 Umsetzung nach Flurbereinigungs- und Baurecht, 182). Diese Instrumente stellen rechtlich verbindliche Setzungen gegenüber Dritten dar. So wird durch die Planfeststellung im Rahmen des Plan nach § 41 FlurbG durch die obere Flurbereinigungsbehörde (d.h. das Amt für Ländliche Entwicklung) die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt. Neben der Planfeststellung sind keine weiteren behördlichen Entscheidungen erforderlich, es werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt. Im Erläuterungsbericht sind der Plan zu begründen sowie die für die Interessensabwägung maßgeblichen Gesichtspunkte und untersuchten Planungsalternativen darzustellen. Maßnahmen, für die nach anderen Rechtsvorschriften eine Genehmigung, Erlaubnis oder Bewilligung etc. erforderlich ist, sind besonders zu erläutern. Auf verbliebene Einwendungen und Anregungen ist einzugehen. Aufwendige Lösungen sind hinsichtlich Erforderlichkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit besonders zu würdigen. Die Teilnehmergemeinschaft bezieht die Öffentlichkeit entsprechend § 9 Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung - UVP - ein und berücksichtigt Anregungen und Bedenken bei der weiteren Bearbeitung im möglichen Umfang (vgl. PlanR-LE 2003).

Der Plan nach § 58 FlurbG hat für Festsetzungen, die im gemeinschaftlichen Interesse der Beteiligten oder im öffentlichen Interesse getroffen werden, die Wirkung von Gemeindecaputungen. Die Teilnehmergemeinschaft wählt im Einvernehmen mit der Gemeinde und dem Amt die Maßnahmen aus, die im Rahmen der Dorferneuerung ausgeführt werden sollen. Sie veranlasst wenn notwendig die planrechtliche Behandlung der Dorferneuerungsmaßnahmen durch das Amt und nimmt diese in den Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen (§ 41 FlurbG) und in den Plan nach § 58 FlurbG auf. Dabei sind die Richtlinien zum Plan nach § 41 FlurbG – Ländliche Entwicklung und die sonstigen einschlägigen Verwaltungsvorschriften zu beachten.

Das Amt für Ländliche Entwicklung erstellt nach Abstimmung der Ergebnisse der Projektvorbereitung mit der Gemeinde, den beteiligten Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange die Projektbeschreibung. Diese fasst seit 1998 Ausgangslage, Zielsetzung, geplante Maßnahmen, Finanzierung und Terminplanung eines Dorferneuerungsverfahrens zusammen. Sie wird vom zuständigen Projektleiter / Vorsitzender des Vorstands der TG aufgestellt und durch den Abteilungsleiter an der DLE (später ALE) genehmigt. Sie dient gleichzeitig als Entwurf der allgemeinen Grundsätze für die zweckmäßige Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes und wird den entsprechenden beteiligten Behörden und Organisationen mit der Bitte um Stellungnahme zugesandt. Die Projektbeschreibung stellt die Grundlage für die Einleitung/ Anordnung des Verfahrens im Einvernehmen mit der Gemeinde dar (vgl. DorfR 2015, 7.4).

Bei der Anordnung wird ebenso über Art des Verfahrens (umfassendes Verfahren nach §§ 1, 4, 37 FlurbG oder vereinfachtes Verfahren nach §§ 1, 4, 86 FlurbG<sup>7</sup>) und die Ausdehnung des Verfahrensgebietes (nur in der Ortslage oder Dorf und Flur) entschieden. Eine integrierte Bearbeitung von Dorf und Landschaft und die Abgleichung mit anderen Infrastrukturplanungen sind durch die Möglichkeit zum Austausch von Orts- und Feldlagen durch Bodenordnung im Verbund gegeben (vgl. HSS 1989, 34)

Statische und dynamische Bodenordnung<sup>8</sup> werden in der Dorferneuerung angewendet, um Sicherheit an Eigentum zu schaffen, geplante Vorhaben umzusetzen und Nutzungskonflikte weitgehend konfliktfrei zu lösen. Mit den Mitteln der dynamischen Bodenordnung können strukturelle Veränderungen

<sup>7</sup> Im vereinfachten Verfahren können u.a. einzelne Verfahrensschritte zusammengefasst werden und die Aufstellung eines Planes nach § 41 FlurbG unterbleiben (vgl. dazu insbes. § 86 FlurbG)

ermöglicht werden, um die Erfüllung der Daseinsgrundfunktionen im Sinne einer nachhaltigen Bodennutzung zu gewährleisten. Der Erfolg von Bodenordnung ist immer eng mit der Bereitschaft der Eigentümer zur Verwirklichung verbunden. Zudem genießen bestimmte Lagen, wie z.B. Hof- und Gebäudeflächen besonderen Schutz im Rahmen des Verfahrens. Die Grundstücke dürfen zwar unbeschränkt in ein Verfahren einbezogen, jedoch nur unter besonderen Voraussetzungen verändert, verlegt oder jemand anderem gegeben werden, so dass ein Verfahren im Dorf nicht so ungehindert durchzuführen ist, wie in der Flur (vgl. § 45 FlurbG und dazu Schwantag / Wingerter 2008, 269).

Im Zusammenwirken mit der Planung und Beteiligung in der Dorferneuerung bieten sich durch gezielte Veranschaulichung der Wirkung von Bodenordnung („Bodenordnungskonzept“) und bewusste und konsequente Eigentümeransprache und -beteiligung viele Möglichkeiten.

### **Planerisch-informelle Instrumente**

In den Dorferneuerungsrichtlinien wird dargelegt, wie die Antragstellung der Gemeinde für eine Dorferneuerung erfolgt. „Die Gemeinde stellt beim Amt schriftlich Antrag auf Durchführung einer Dorferneuerung im Sinne dieser Richtlinien. Der Antrag ist zu begründen. Dabei ist darzulegen, welche Zielvorstellungen mit der Dorferneuerung verfolgt werden sollen und ob und ggf. welche Gesichtspunkte eine besondere Dringlichkeit für die Dorferneuerung begründen“ (DorfR 2015, 7.1).

Im Rahmen der Projektvorbereitung soll die Erfassung, Analyse und Beurteilung der Probleme und Potenziale erfolgen, sowie eine gemeinsame Erarbeitung eines Leitbildes mit Zielvorstellungen für die künftige Entwicklung (vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2013; Magel 1991, 40ff). Dem Leitbild wird besondere Bedeutung beigemessen, um eine Basis an Werten und Zielen für das gemeinsame Handeln sowie eine Orientierung in einem komplexen Entwicklungsprozess zu erhalten (vgl. Kurz 1996; Magel / Jahnke 2001).

Auch die Erstellung von Konzepten sowie die Berücksichtigung der Einbindung des Dorferneuerungsgebietes in die Gesamtgemeinde, in die Region und in interkommunale Prozesse ist im Instrumentarium vorgesehen (vgl. DorfR 2015, 7.4).

Das planerische Kerninstrument der Dorferneuerung ist der Dorferneuerungsplan. Dieser ist ein informelles Planwerk, das erst über die Umsetzung von Maßnahmen durch das FlurbG oder BauGB Verbindlichkeit erhält (HSS 1989, 54ff). Die Inhalte und Vorgehensweise zur Erstellung des Plans sind in den DorfR 2015, 7.6 Planungen zur Dorferneuerung und dem Leitfaden räumliche Fachplanung (Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2013) geregelt. Die Teilnehmergeinschaft und die Gemeinde stellen auf der Grundlage der Ergebnisse der Projektvorbereitung und ggf. weiterer Erhebungen und Planungen unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie der berührten Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange den Dorferneuerungsplan auf (DorfR 2015, 7.6). Dafür wählt die Gemeinde in Abstimmung mit dem Amt für Ländliche Entwicklung einen Dorfplaner aus, der die Bestandserhebungen, fachliche Bewertungen, Grundlagen- und Detailplanungen, Beratung und auch die Moderation von Arbeitskreisen durchführt (vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2013; Magel 1991).

Der Dorferneuerungsplan soll die baulich-gestalterischen, agrar- und infrastrukturellen, bodenordnerischen, flächensparenden, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, ökologischen, klima- und energie-relevanten, wasserwirtschaftlichen oder sonstigen Entwicklungsziele für das Dorf bzw. die Gemeinde mit den Ordnungs- und Gestaltungsvorstellungen der Gemeinde zu einer umfassenden und nachhaltigen

---

<sup>8</sup> Der Begriff "Bodenordnung" umfasst eine statische und eine dynamische Komponente (Seele 1987, 6f): Die statische Bodenordnung beinhaltet die Eigentumsverfassung des bebauten und unbebauten Grund und Bodens einschließlich seiner Sicherung durch Kataster und Grundbuch sowie seiner Nutzung und Besteuerung in Stadt und Land. Die dynamische Bodenordnung meint alle Maßnahmen, die dazu dienen, die Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnisse an Grund und Boden (die sog. subjektiven Rechtsverhältnisse) möglichst weitgehend mit den in der Bodenordnungsplanung dokumentierten Ansprüchen an dessen Nutzung (die sog. objektiven Planungsziele) in Übereinstimmung zu bringen und private und öffentliche Interessengegensätze aufzulösen.

gen Handlungsstrategie zusammenführen (vgl. DorfR 2015, 7.6). Der Plan soll die Entwicklungsziele für das Dorf bzw. die Gemeinde zu einer umfassenden und nachhaltigen Handlungsstrategie zusammenführen und soll je nach Erfordernis umfassen:

- ortsräumliche Planungen mit Aussagen über Möglichkeiten der Innenentwicklung,
- Planungen zur Grünordnung und Dorfökologie,
- bei Bedarf weitere themen- bzw. objektbezogene Fachplanungen und -gutachten (z. B. Vitalitäts-Check, Innenentwicklungskonzepte, Energiekonzepte oder Fachplanungen zu denkmalpflegerischen, wirtschaftlichen, land- und hauswirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Fragen),
- die beabsichtigten bzw. wünschenswerten Maßnahmen sowie
- die anzustrebenden bodenordnerischen Maßnahmen. (DorfR 2015, 7.6)

Der Dorferneuerungsplan ist auch ein wichtiges Element für die Abstimmung verschiedener Akteure und Planungen sowie für die Auswahl der durchzuführenden Maßnahmen und deren Finanzierung. So soll der Plan auch Aussagen darüber enthalten, ob es erforderlich ist, dass die Gemeinde Bauleitpläne aufstellt, ändert oder ergänzt (vgl. § 188 Abs. 2 BauGB; DorfR 2015, 7.1. und 7.6).

Darüber hinaus sind die Dorferneuerungsmaßnahmen mit den Vorhaben anderer öffentlicher und privater Träger im Ortsbereich abzustimmen. Dies sind beispielsweise das Landratsamt, das Landesamt für Denkmalpflege oder auch die Bezirksregierung (DorfR 2015, 7.6).

Die Teilnehmergeinschaft wählt im Einvernehmen mit der Gemeinde und dem Amt die Maßnahmen aus, die im Rahmen der Dorferneuerung ausgeführt werden sollen. Maßnahmen sind nur zuwendungsfähig, wenn sie mit den Inhalten der Planungen zur Dorferneuerung im Einklang stehen (DorfR 2015, 7.6).

### **Instrumente der Information, Überzeugung und Kommunikation**

Auch im Rahmen der Dorferneuerung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten das Beteiligungsverständnis gewandelt, wie Selle es für die Planung insgesamt beschreibt. Das Aufgabenverständnis geht nun statt einseitiger stärker in Richtung wechselseitiger Kommunikation, bei der beide Seiten lernen (Selle 2005, 121). Der kommunikative Methodenkasten der Dorferneuerung wurde stetig weiterentwickelt (vgl. dazu HSS 1989, 40ff mit Hinweis auf die Entwicklung des Modells „Dorfwerkstatt“; Zepf 1991; Jahnke 2000; Magel / Kiehlbrei / Ritzinger 2012). Wesentlichen Anteil daran haben die Schulen für Dorf- und Land- bzw. Flurentwicklung (vgl. Augustin 2014).

Zentrale Instrumente für die Information, Kommunikation und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sind in den Dorferneuerungsrichtlinien festgelegt: Die Bürger sind in Absprache mit der Gemeinde und der Teilnehmergeinschaft auf geeignete Weise (z. B. in Form von Seminaren, Bürgerwerkstätten, Arbeitskreisen, Projektgruppen) aktiv an der Vorbereitung, Planung und Ausführung der Dorferneuerung zu beteiligen. „Im Sinne einer Verantwortungsgemeinschaft von Bürger, Gemeinde und Staat baut die Dorferneuerung auf die Eigeninitiative, Selbsthilfe und Eigenverantwortlichkeit der Bürgerinnen und Bürger sowie die Kooperation der Planungspartner und der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen. Nach Möglichkeit sollen dörfliche Initiativen angeregt werden, die über den Zeitraum der Förderung nach diesen Richtlinien hinaus wirksam sind. Die Multiplikatoren der Dorferneuerung (z. B. Mitglieder des Vorstandes der Teilnehmergeinschaft, des Gemeinderates, der Arbeitskreise oder örtlicher Vereinsvorstände) sollen sich durch Wahrnehmung geeigneter Bildungsangebote sowie mit Hilfe einschlägigen Informationsmaterials auf ihre Aufgaben vorbereiten und weiterbilden. Hierbei sollen insbesondere die Angebote der Schulen der Dorf- und Landentwicklung sowie der Landvolkshochschulen genutzt werden. Die Ergebnisse der einzelnen Planungsabschnitte sind den Bürgerinnen und Bürgern, der Gemeinde sowie ggf. der Teilnehmergeinschaft und anderen Zuwendungsempfängern in geeigneter Form darzustellen und mit ihnen zu erörtern“ (DorfR 2015, 7.3).

Für Baumaßnahmen im öffentlichen Bereich, aber auch für geplante Maßnahmen im Rahmen der Privatförderung in der Dorferneuerung, findet eine örtliche Prüfung des Förderantrages durch das ALE statt. Bei umfangreicheren und gestalterisch anspruchsvollen Maßnahmen wird der Dorfplaner (Architekt) zur Bauberatung hinzugezogen, ohne dass für die Privatperson Kosten entstehen. Leitlinien zum Bauen in der Dorferneuerung geben gestalterische Hinweise (vgl. Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten 2006b).

### **Finanzielle – und Förderinstrumente**

Die öffentliche Förderung macht die Dorferneuerung für viele Gemeinden im ländlichen Raum attraktiv. Gefördert wird ein breites Spektrum an Maßnahmen wie Vorbereitungen, Planungen und Beratungen, Bau und Sanierung von gemeinschaftliche und öffentliche Anlagen sowie von privaten Vorhaben (vgl. DorfR 2015, 2. und Anlage Nr.2). Die förderfähigen Maßnahmen sowie die Höhe der Förderung werden in der Anlage 2 der DorfR bestimmt. Die erforderliche Kofinanzierung der Gemeinde ist auch von der Finanzkraft je Einwohner abhängig und kann in besonders finanzschwachen Gemeinden angehoßen werden. Für die Bewilligung der Zuwendungen ist das Amt zuständig.

Auch die Förderung privater Maßnahmen an ländlich-dörflicher Bausubstanz und in Vorbereichs- und Hofräumen ist möglich. Um den Verwaltungsaufwand geringer zu halten, besteht eine sogenannte Bagatellgrenze, d.h. dass private Maßnahmen mit einem Zuwendungsbedarf von unter 1000 € nicht gefördert werden.

Für die Finanzierung und Förderung der geplanten Anlagen und Maßnahmen sind vor allem die Finanzierungsrichtlinien Ländliche Entwicklung (FinR-LE), die Dorferneuerungsrichtlinien (DorfR) sowie das Verwaltungs- und Kontrollsystem zur Umsetzung der EU-Förderung in der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung (VeKos-LE) maßgebend.

Die finanzielle Beteiligung der Teilnehmergeinschaft (Eigenleistung) wird gemäß Nr. 5.5 FinR-LE vom Amt festgesetzt (vgl. auch Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2008a: AVLE 6, 20). Die Beiträge können von den Teilnehmern in Form von Geldbeiträgen oder in Sachen, Werken, Diensten oder in anderen Leistungen (Sachbeiträge) aufgebracht werden. Um den Teilnehmern die Möglichkeit zu geben, Sachbeiträge zu leisten, können einzelne hierfür geeignete Maßnahmen im Eigenbetrieb ausgeführt werden. Die Kassengeschäfte und das Rechnungswesen sowie die Vorbereitung der Erhebung von Geldforderungen gegenüber Beteiligten und Dritten werden durch den Verband für Ländliche Entwicklung<sup>9</sup> übernommen.

### **Instrumente zur Marktteilnahme<sup>10</sup>**

Marktteilnahme kann durch den Zwischenerwerb von Grundstücken und andere Formen der aktiven Mitwirkung von Gemeinde, Amt, Teilnehmergeinschaft, Bürgern oder Investoren im Marktgeschehen um Grund und Boden erfolgen (vgl. Selle 2005,121).

Durch die Gestaltung von öffentlichen Räume, Straßen oder Freiräumen können Anreize für private Folgeinvestitionen geschaffen werden. Neben den im vorherigen Punkt dargestellten Förderinstrumenten sind auch Grundstücksankäufe und Grundstückszwischenerwerb als direkt wirkende Instrumente der Marktteilnahme im Rahmen des Dorferneuerungsprozesses möglich. DorfR 2015, 2. und Anlage 2 regeln, dass der Erwerb von Gebäuden zur Umnutzung oder zum Abbruch einschließlich Entsorgung und Entsiegelung im Zusammenhang mit Maßnahmen der Innenentwicklung, der Bodenordnung oder sonstigen Maßnahmen der Dorferneuerung förderfähig ist (bis zu 60% der Kosten abhängig von der Finanzkraft der Gemeinde, höchstens jedoch 150 000 € pro Objekt). Ebenso können Erwerb und Ver-

---

<sup>9</sup> Die sieben Verbände für Ländliche Entwicklung sind Zusammenschlüsse der Teilnehmergeinschaften auf der Ebene eines Regierungsbezirks.

<sup>10</sup> Grundsätzlich können Kauf und Tausch von Grundstücken auch als dynamische Bodenordnung bezeichnet werden (vgl. Seele 1987, 6f). In dieser Arbeit werden solche Vorgänge jedoch dem Instrument der Marktteilnahme zugeordnet. Als hoheitliche Instrumente werden bodenordnerische Maßnahmen nach FlurbG oder BauGB verstanden.

wertung von Grundstücken und Gebäuden im Zusammenhang mit Maßnahmen der Dorferneuerung mit vorwiegend der Innenentwicklung dienender oder ökologischer Zielsetzung gefördert werden (bis zu 60% der um den Wiederverwertungswert verringerten Kosten).

### **Instrumente zur Prozesssteuerung und Organisationsentwicklung**

Prozessgestaltung und organisatorische Infrastrukturen, die Koordination und Kooperation erleichtern, sind in räumlichen Entwicklungsprozessen von großer Bedeutung. Im Dorferneuerungsprozess werden mit der Einrichtung der Teilnehmergeinschaft und dem Vorstand der TG prozesssteuernde Akteure geschaffen. Die TG und die Gemeinde sind Träger der Dorferneuerung und führen in gegenseitigem Einvernehmen sowie in gemeinsamer Verantwortung mit den Bürgerinnen und Bürgern die Dorferneuerung durch (vgl. DorfR 2015, 7.5). Weitere prozesssteuernde Schritte erfolgen zur Vorbereitung und Einleitung der Dorferneuerung, indem die lokalen und regionalen Akteure veranlasst werden, ein gemeinsames Ziel anzusteuern: Zunächst wählt das Amt in Abstimmung mit der Regierung, den zuständigen Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) und Landratsämtern sowie im Benehmen mit den jeweiligen Gemeinden und unter Beteiligung anderer berührter Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange die Dorferneuerungsvorhaben aus (DorfR 2015, 7.2). Im nächsten Schritt beginnen das Amt und die Gemeinde mit Unterstützung des Verbandes für Ländliche Entwicklung (Verband), des AELF sowie ggf. anderer berührter Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange rechtzeitig vor der geplanten Einleitung der Dorferneuerung mit den notwendigen Vorbereitungen. Art und Umfang werden vom Amt im Einvernehmen mit der Gemeinde festgelegt. Die Projektvorbereitung soll auf eine umfassende und nachhaltige dörfliche und gemeindliche Entwicklung ausgerichtet sein (vgl. DorfR 2015, 7.4). Hierbei soll auch die Entwicklung weiterer Organisationsformen sowohl innerhalb der Gemeinde zur Stärkung der Bürgermitverantwortung, die Gründung und Betreuung von Arbeitskreisen, Dorfwerkstätten oder Bürgerforen als auch interkommunal zur Abstimmung mit den Nachbargemeinden angestoßen werden.

Im Dorferneuerungsprozess sind die Bereiche Planung und Umsetzung im Prozessverlauf angelegt. Nach der Abarbeitung der geplanten Maßnahmen in der Umsetzungsphase und der Schlussfeststellung endet der Dorferneuerungsprozess. Ein ganzheitliches Landmanagement sollte jedoch neben den Komponenten Planung und Umsetzung auch ein Monitoring und die Möglichkeit zur Evaluierung einbeziehen (vgl. Kap. III.2.4.). In Bezug auf die finanziellen Aspekte erfolgt Monitoring durch die Budgetkontrolle im Rahmen des Projekt- und Qualitätsmanagements. Ebenso wird in manchen Verfahren auf freiwilliger Basis oder durch externe Anstöße eine Evaluierung bestimmter Zielsetzungen angeregt (vgl. z.B. Civitas Netzwerk; von Trott zu Solz 1998). Im regulären Dorferneuerungsprozess sind ein regelmäßiges Monitoring und eine Evaluierung nicht vorgesehen.

### **Einflussmöglichkeiten der Akteure durch die Instrumente**

Die Steuerungsinstrumente im Dorferneuerungsprozess sind einerseits durch institutionelle Vorgaben geprägt und andererseits in vielen Aspekten auch von den Akteuren selbst gestaltbar. Die im vorherigen Kapitel dargestellten Akteure Teilnehmergeinschaft, Amt für Ländliche Entwicklung und Gemeinderat sind für die Steuerungsinstrumente hauptverantwortlich. Andere Akteure wie die Bürgerschaft, der Planer oder die Träger öffentlicher Belange werden in einzelnen Verfahrensschritten in unterschiedlichem Grad einbezogen. Diese unterschiedlichen Akteurskonstellationen werden in der empirischen Untersuchung einzelfallbezogen und mit Bezug zu Entscheidungen der Flächeninanspruchnahme dargestellt. Im Rahmen dieser Steuerungsinstrumente werden die Ziele der Dorferneuerung, (vorgegeben durch übergeordnete Planungen oder die Dorferneuerungsrichtlinien; vgl. Kap. III.3.2 Ziele der DE) mit den vor Ort entwickelten Zielen der Akteure in Bezug gesetzt. Hierbei haben die jeweiligen Akteure unterschiedliche Rollen und unterschiedlich starke Einflussmöglichkeiten auf den Dorferneuerungsprozess, seine Ziele und die eingesetzten Mittel.

Im Rahmen dieser Untersuchung wird davon ausgegangen, dass bestimmte übergeordnete Vorgaben wie das Landesentwicklungsprogramm, die gesetzlichen Rahmenbedingungen und Fördergrundlagen, sowie die wirtschaftlichen und demografischen Rahmenbedingungen nicht durch die betrachteten Akteure auf der lokalen und regionalen Ebene beeinflussbar sind.

### **III. 3.6. Dorferneuerung und Flächeninanspruchnahme**

Aus den rechtlichen und planerischen Grundlagen in FlurbG, ROG und den DorfR lässt sich ableiten, dass die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ein Ziel der Dorferneuerung ist. In der empirischen Untersuchung wird überprüft, inwiefern dieses übergeordnete Ziel auch in den ortsbezogenen Zielsetzungen und in der Wahrnehmung und dem Handeln der Akteure eine Rolle spielt.

Im Flurbereinigungsgesetz legen insbesondere die Aufgabe der Förderung der Landeskultur, die u.a. die ökologische Ausgleichsfunktion des ländlichen Raumes beinhaltet (Schwantag / Wingerter 2008, 7) und die Förderung der Landentwicklung, also die Verwirklichung der von der Raumplanung für den ländlichen Raum vorgesehenen Ziele (ebd., 8) einen schonenden Umgang mit Grund und Boden nahe (vgl. Magel 2010). Durch die Raumordnungsklausel im Flurbereinigungsgesetz stellen die Vorgaben der Raumordnung und Landesplanung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auch einen Referenzrahmen für die Verfahren der Landentwicklung dar.

In den Dorferneuerungsrichtlinien hat sich die Zielsetzung einer flächensparenden Entwicklung als ein Zweck der Förderung immer stärker konkretisiert. Zunächst wurde die Erhaltung eines eigenständigen Charakters ländlicher Siedlungen sowie der Kulturlandschaft als bedeutsam angesehen. Die Veränderung der Kulturlandschaft unter anderem durch die zunehmende Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen, Gewerbe- und Verkehrsbauten wurde thematisiert (vgl. Gunzelmann 2001). Seit 2005 werden zusätzlich explizit die Förderung der Innenentwicklung der Dörfer und seit 2009 der sparsame Umgang mit Grund und Boden als Zielsetzung genannt. Die allgemeinen Ziele des Dorfentwicklungsprogramms und die dorfbezogenen Ziele bieten generell die Möglichkeit, das Thema Flächensparen in den Maßnahmen zu verankern. Allerdings sind die übergeordneten Zielsetzungen so umfassend und vielschichtig (wie z.B. § 37 FlurbG zeigt), dass sich bereits hier Konkurrenzen mit dem Ziel Flächensparen ergeben können.

Der Umgang mit dem Spannungsfeld von Privateigentum und Gemeinwohl wird in der Dorferneuerung insbesondere dann thematisiert, wenn es um die Mitgliedschaft in der Teilnehmergemeinschaft und die Frage geht, inwiefern private Eigentümer herangezogen werden können, um fremdnützige Maßnahmen mitzufinanzieren (vgl. Stefani 2010). Mögliche Zusammenhänge der Inwertsetzung von innerörtlichen Gebäude- und Flächenpotenzialen mit der Sozialpflichtigkeit des Eigentums werden in der Dorferneuerung in der Regel nicht diskutiert. In der Diskussion um das Management von Kollektivgütern wird eine Festlegung von allen Akteuren anerkannter Verfahren der Entscheidungsfindung und Konfliktlösung über die knappe Ressource gefordert (vgl. Häpke 2012). Eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme stellt ein Ziel dar, das in den unterschiedlichen Diskussionsphasen und Entscheidungsfindungsprozessen der Dorferneuerung eine Rolle spielen könnte.

Um die Zielsetzung der Innenentwicklung und eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden stärker in der Umsetzung zu verankern, erfolgten von Seiten der Verwaltung für Ländliche Entwicklung in den vergangenen Jahren verschiedene unterstützende Maßnahmen. 2003 riefen Umwelt- und Innenministerium gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden sowie 23 weiteren Partnern das Bündnis zum Flächensparen ins Leben. Das Landwirtschaftsministerium mit der Verwaltung für Ländliche Entwicklung ist durch den Bereich Zentrale Aufgaben im Bündnis vertreten und wirkt an den Netzwerktreffen und gemeinsamen Veranstaltungen mit (vgl. StMUV 2015b).

In den Veröffentlichungen und Vortragsreihen zum kommunalen Flächenressourcenmanagement wirkte die Verwaltung für Ländliche Entwicklung mit und wies auf die Möglichkeiten der Dorferneue-

rung hin (vgl. StMLU 2003a; Selz 2003). 2006 legte die Verwaltung unter dem Begriff „Dorf vital“ mehrere Produkte vor: einen Wettbewerb, bei dem gute Beispiele der Innenentwicklung in der Dorferneuerung ausgezeichnet wurden (StMLF 2006c), eine Arbeitshilfe „Vitalitäts-Check zur Innenentwicklung“ (StMLF 2006a) und Leitlinien zum Bauen in der Dorferneuerung (StMLF 2006b).

Das Bayerische Landesamt für Umwelt entwickelte eine Flächenmanagement Datenbank zur Erhebung aller Innenentwicklungspotenziale in der Gemeinde (vgl. LfU 2015). Diese wurde 2008 kostenlos an alle Kommunen in Bayern versendet und es fanden Schulungsveranstaltungen statt. In Zusammenarbeit mit dem LfU wurde daraufhin eine Erweiterung des Vitalitäts-Checks erarbeitet, die beide Leistungen miteinander verknüpft (vgl. Rill / Drago / Groß 2014). Die kostenfreie, Access-basierte Datenbank ist mit Daten der amtlichen Statistik zu Bevölkerung und Flächennutzung vorbefüllt und bietet den Gemeinden eine mit relativ geringem Aufwand zu erstellende Informationsgrundlage für kommunale und interkommunale Planungsprozesse. Damit kann sie räumlich differenzierte Innenentwicklungsstrategien unterstützen und zur Bewusstseinsbildung kommunaler Entscheidungsträger beitragen (vgl. Lintzmeyer et al. 2015). Zielsetzung ist es, durch die Förderung der Innenentwicklung die weitere Außenentwicklung und damit die Neubeanspruchung von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke soweit wie möglich zu reduzieren (vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2014a, 24). Bisher wird der Vitalitäts-Check jedoch noch nicht standardmäßig in Dorferneuerungsverfahren durchgeführt oder als Voraussetzung für die Dorferneuerung gefordert. Ende 2015 liefen bayernweit zwanzig Projekte mit 86 teilnehmenden Gemeinden, davon wurden acht interkommunal erstellt (vgl. BZA 2016). In anderen Bundesländern werden Maßnahmen zur Innenentwicklung in der Dorferneuerung auch verstärkt gefördert. In Nordrhein-Westfalen wird beispielsweise in Verbindung mit einer dorfgerechten öffentlichen Gesamtmaßnahme auch der Abriss von Bausubstanz gefördert (vgl. Peter / Fengler / Moser 2013). In Baden-Württemberg erfolgt die Förderung von Innenentwicklungsmaßnahmen in ländlichen Räumen seit mehreren Jahren in Verbindung mit dem Modellprojekt zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials (MELAP) (vgl. UVMBW 2006; Malburg-Graf / Schmettow 2012).

### **Steuerungswirkungen der Instrumente in Bezug auf die Fläche**

Themen der Flächennutzung werden im Verlauf des Dorferneuerungsverfahrens häufig angeschnitten. Erfolgte dies in früheren Jahren insbesondere, wenn es um die Schaffung von Bauland ging (vgl. Glück 1994), so hat sich der Fokus insbesondere im letzten Jahrzehnt darauf verschoben, mit den Instrumenten der Dorferneuerung eine flächensparende Entwicklung zu unterstützen.

Die Einflussnahme auf Entscheidungen für oder gegen eine Flächeninanspruchnahme ist theoretisch in vielen Stufen des Prozesses möglich. Rechtlich verbindliche Entscheidungen mit Wirkung für oder gegen eine Flächeninanspruchnahme finden im Dorferneuerungsprozess jedoch nur mit den hoheitlichen Steuerungsinstrumenten bzw. durch die Gemeinde als Trägerin der Planungshoheit statt. Dies heißt in der Regel, wenn durch den Gemeinderat bzw. die Gemeindeverwaltung Baugenehmigungen gegeben oder verwehrt werden. Hier besteht eine rechtliche Verpflichtung, die Planungen in Flurbereinigungsverfahren und kommunaler Bauleitplanung miteinander abzustimmen (§§ 187 f BauGB). Hoheitliche Entscheidungen seitens der Dorferneuerung werden in Planfeststellungen im Rahmen des Flurbereinigungs-gesetzes getroffen (vgl. Kap. III.3.5.). Die Schutzgüter Boden und Landschaft werden in der Dorferneuerung im Aufstellungsverfahren des Plans nach § 41 FlurbG bzw. des § 9 Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) berücksichtigt.

Mittels Grenzregelung und Bodenordnung können innerörtliche Potenziale durch Verbesserung der Erschließung, Nachverdichtung, Schließung von Baulücken, Bauen in zweiter Reihe und die Ermöglichung neuer Gebäudenutzungen aktiviert werden (vgl. Rill 2008). Auch durch die räumliche Abgrenzung des Verfahrensgebiets können Potenziale der Innenentwicklung genutzt, bzw. der Zusammenhang von Dorf und Landschaft hergestellt werden, um mögliche Flächentausche zwischen Dorf und Flur zu ermöglichen. Zur planerischen Vorbereitung wird in der Regel zumindest das Planungsgebiet

der Vorbereitungsphase über das Gebiet der ortsräumlichen Planung hinausreichen (vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2013).

Alle anderen Steuerungsinstrumente des Prozesses weisen als informelle Planwerke, Konzepte oder als Förderinstrumente einen informellen Charakter auf und können insbesondere über die Förderung von Problembewusstsein der Akteure, vorausschauende Planung oder durch die Setzung finanzieller Anreize Wirkung entfalten (vgl. StMLU 2003a, 42). Durch Erhebungen wie beispielsweise den Vitalitäts-Check und die Flächenmanagement Datenbank (vgl. Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2014a; 2014b) ergeben sich Hinweise auf Bereiche mit besonderem Handlungsbedarf in den Dörfern, die auch in der Festlegung des Verfahrensgebietes berücksichtigt werden können. Hieraus können auch Maßnahmen für die Leerstandsaktivierung oder für die notwendige Steuerung durch die Bauleitplanung abgeleitet werden (vgl. Lintzmeyer / Wörle 2014). Zudem lassen sich aus den fachlichen Gutachten Denkanstöße für das Zusammenwirken mit den anderen Ortsteilen einer Gemeinde oder den Nachbargemeinden in Bezug auf die Daseinsvorsorge ziehen. Bei Themen wie Siedlungsentwicklung, Verkehrs- und Versorgungsinfrastrukturen können so Perspektivenwechsel vom Ortsteil- bzw. Ortskernfokus auf den gesamten Siedlungsbereich und räumliche Bezüge auf regionaler Ebene ermöglicht werden.

Die Analyse bestehender Instrumente und die Darstellung ihrer Ansatzpunkte für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erfolgt in der empirischen Untersuchung anhand von zwei Fallstudien.

### III. 4. Fazit – Ableitung der Untersuchungskategorien

Im vorhergehenden Kapitel wurde dargestellt, wie aus theoretischer Perspektive das Handeln von Akteuren und die Steuerungsmöglichkeiten der räumlichen Entwicklung analysiert werden können. Der Aufbau und das Instrumentarium des bayerischen Dorferneuerungsprogramms wurden erläutert. In jedem Unterkapitel wurde der Bezug zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme hergestellt.

Im Folgenden werden aus den theoretischen Überlegungen forschungsleitende Fragen abgeleitet, welche die übergeordnete Forschungsfrage konkretisieren und in der empirischen Untersuchung beantwortet werden sollen.

#### III. 4.1. Analysemodell zur Untersuchung des Dorferneuerungsprozesses

Aus den theoretischen Ansätzen nach Werlen (1997a), Scharpf (2006), Selle (2005) und Magel (1991) lassen sich dem zu Beginn des Kapitels in Tabelle 1 dargestellten Verstehensprozess folgend Kategorien für die Untersuchung des Dorferneuerungsprozesses ableiten (vgl. Tab. 10). Diese werden in zwei Fallstudien in einer Prozess- und einer Akteursanalyse untersucht.

**Tab. 10: Kategorien zur Modellierung des Dorferneuerungsprozesses** (Eigene Darstellung)

Strukturfragen	Untersuchungskategorie	Spezifizierung
Wer?	Akteur	Akteurstyp Handlungsressourcen Handlungsrestriktionen
Warum?	Akteur	Motive Problemwahrnehmungen Interaktionsorientierungen
Macht was?	Interaktionsformen	Einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung, hierarchische Steuerung
Mit wem?	Akteurskonstellation	Statische Darstellung der beteiligten Akteure und ihrer Präferenzen in Bezug auf die Entscheidungsergebnisse
Womit?	Steuerungsinstrumente	Regulativ- hoheitliche Instrumente Planerisch-informelle Instrumente Instrumente der Information, Überzeugung und Kommunikation Finanzierungs- und Förderinstrumente Instrumente der Marktteilnahme Instrumente der Prozesssteuerung und Organisationsentwicklung
Wann?	Zeitpunkt	Zeitpunkt im Prozess
Wo?	Raumbezug	Fläche
Mit welcher Wirkung?	Handlungsfolgen	Beabsichtigte und unbeabsichtigte Handlungsfolgen
Unter welchen Rahmenbedingungen?	Rahmenbedingungen	Institutionelle Kontexte (Einflüsse der beteiligten Institutionen (sozial; kulturell, rechtlich) Rahmenbedingungen (nicht institutionelle Faktoren; soziale, kulturelle, politische, ökonomische rechtliche Rahmenbedingungen)

Der Verstehensprozess kann durch die Befassung mit den theoretischen Grundlagen zu einem Analysemodell des Dorferneuerungsprozesses weiterentwickelt werden. Abb. 11 veranschaulicht die postulierten Zusammenhänge. Die am Dorferneuerungsprozess beteiligten Akteure mit ihren jeweiligen Motiven, Ressourcen und Handlungsorientierungen nehmen Einfluss auf den Dorferneuerungsprozess. Dies geschieht in Interaktionen in bestimmten Akteurskonstellationen. Diese Akteurskonstellationen, die durch die Steuerungsinstrumente des Dorferneuerungsprozesses mitgestaltet oder hervorgebracht werden, bieten potentielle Ansatzpunkte, um auf die Akteure, ihre Motive und Entscheidungen in Bezug auf die Fläche Einfluss zu nehmen. Ansatzpunkte entstehen im Dorferneuerungsprozess in allen Verfahrens-, Planungs- und Beteiligungsschritten, in denen Flächeninanspruchnahme thematisiert oder in denen auf die Akteure oder auf die Fläche Einfluss genommen wird.

Dabei spielen die institutionellen Kontexte und weitere Rahmenbedingungen sowohl für das Handeln der Akteure wie auch als Determinanten des Dorferneuerungsprozesses eine Rolle. Durch das Handeln der Akteure im Dorferneuerungsprozess entstehen beabsichtigte und unbeabsichtigte Handlungsfolgen, wie u.a. Flächeninanspruchnahme. Fläche kann jedoch auch durch Handlungen von Akteuren in Anspruch genommen werden, die nicht in den Dorferneuerungsprozess eingebunden sind (z.B. Akteur E, beispielsweise ein Investor).

### Analysemodell des Dorferneuerungsprozesses

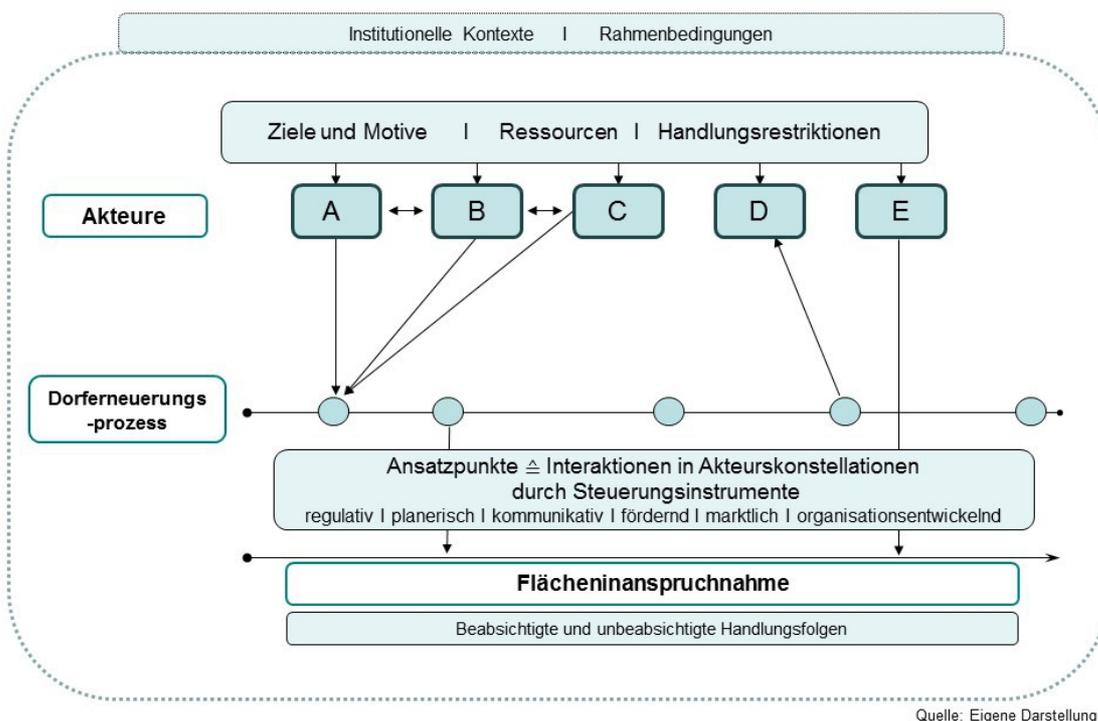


Abb. 11: Analysemodell des Dorferneuerungsprozesses (Eigene Darstellung)

### III. 4.2. Ableitung der Analysefragen für die empirische Untersuchung

Für die empirische Untersuchung der Fragestellung „Welche Ansatzpunkte bietet der Dorferneuerungsprozess des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms, die Akteure in Richtung einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu steuern?“ bietet sich ein qualitatives Forschungsdesign in Fallstudien an. Die Arbeit folgt einer induktiven Forschungslogik, das heißt, der Ableitung allgemeiner Schlüsse aus der Untersuchung von Einzelfällen (vgl. Bortz / Döring 2006, 300f; vgl. zur Begründung der Methodenauswahl und zum methodischen Vorgehen Kap. IV. Methodik).

Qualitative Sozialforschung zielt nicht auf die Überprüfung von vor dem Kontakt mit dem empirischen Feld formulierten wissenschaftlichen Hypothesen ab, sondern versucht soziale Strukturen und Prozesse tiefergehend zu erkunden. Die in Kapitel III dargestellten theoretischen Grundlagen dienen als unterstützende Forschungsheuristik und zur Ableitung von Erklärungskategorien und Analysefragen.

Die empirische Analyse gliedert sich in eine prozess- und eine akteursorientierte Betrachtung. Für diese Analyseschritte lassen sich aus der theoretischen Betrachtung folgende Fragen ableiten:

#### ► Prozessanalyse

##### **Kategorien: Steuerungsinstrumente; Entscheidungen; Rahmenbedingungen**

- Welche Entscheidungen mit Bezug zur Flächeninanspruchnahme wurden im Dorferneuerungsprozess getroffen?
- Wie läuft der Dorferneuerungsprozess ab? Welche Steuerungsinstrumente werden im Dorferneuerungsprozess angewendet?
- Welche Ziele werden im Dorferneuerungsprozess entwickelt und in welchem Zusammenhang stehen diese mit Entscheidungen der Flächeninanspruchnahme?
- Welche Akteure spielen wann eine Rolle im Dorferneuerungsprozess?
- Welche Rahmenbedingungen beeinflussen den Dorferneuerungsprozess?

#### ► Akteursanalyse

##### **Kategorien: Akteure; Motive; Interaktionsorientierung, Akteurskonstellation**

- Welche Fähigkeiten und Motive haben die Akteure? Welchen Einfluss haben diese auf die Entscheidungsfindung?
- Welche Ziele mit Bezug zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme verfolgen die Akteure?
- Wie beeinflussen die Akteure den Dorferneuerungsprozess?
- Wie beeinflussen die Steuerungsinstrumente die Entscheidungen?
- Welche Rahmenbedingungen beeinflussen die Handlungen der Akteure?
- Wie wirken sich die Akteurskonstellationen auf das Handeln der Akteure aus? Welchen Einfluss haben die Akteurskonstellationen auf die Entscheidungen?
- Wie sind die baulichen Entwicklungen aus Sicht der Akteure zu erklären?
- Wer hatte besonderen Einfluss auf die Ergebnisse, auf die Entscheidungsfindung?

## IV. Methodik der Untersuchung

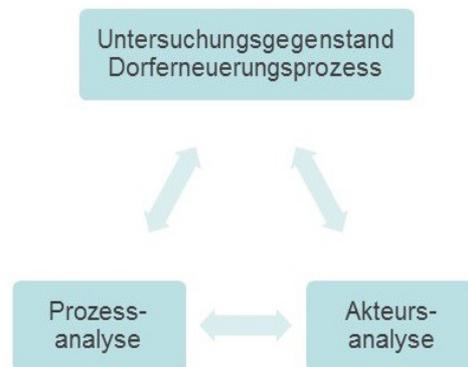
Entsprechend des Themas und der Zielstellung dieser Arbeit (vgl. Kap. II.1.) bedarf es eines methodischen Ansatzes, der es ermöglicht, die Denk- und Handlungsweisen der Akteure in Dorferneuerungsprozessen zu verstehen. Der hier gewählte, qualitative Forschungsansatz ist darauf gerichtet, das Handeln der Akteure in seinen kontextuellen Bedingungen, spezifischen Ausprägungen und Konsequenzen zu erfassen. Im Gegensatz zu quantitativen Ansätzen geht es dabei nicht um eine Analyse und Darstellung numerisch erfassbarer Phänomene (wie demografischer Entwicklungen; quantitativ messbarer Flächenneuanspruchnahme), sondern um ein Verstehen von Sinnzusammenhängen und die Generierung neuer Erklärungsansätze.

Die Anwendung qualitativer Erhebungsverfahren eignet sich besonders, wenn Forscher einen Zugang zu den grundsätzlichen Deutungsmustern und Handlungsorientierungen des Untersuchungsgegenstands suchen (vgl. Kelle / Erzberger 2000, 307). Qualitative empirische Forschungsprozesse beginnen nicht mit vorgefassten Hypothesen, die bestätigt oder verworfen werden sollen, sondern mit einer offenen Frage. In Bezug auf die Zielsetzung der Arbeit, bietet es sich an, möglichst explorativ und flexibel an den Untersuchungsgegenstand heranzugehen und die Realität anhand der Sichtweisen der Befragten abzubilden. Blatter, Janning und Wagemann weisen darauf hin, dass beispielsweise die „Feststellung von Diskurskoalitionen und die Darstellung von diskursiven Prozessen eine intensive Interpretationsarbeit [ist], bei der eine Standardisierung nur mit einer sehr hohen konzeptionellen Verflachung zu erreichen ist. Sehr oft spielen die subjektiven Einstellungen wichtiger Akteure oder die Rekonstruktion des genauen Ablaufs der Ereignisse eine zentrale Rolle bei der Erklärung von politischen Prozessen und Ergebnissen“ (2007, 35).

Zentrale Kennzeichen qualitativer Forschungsprozesse sind die Kontextbezogenheit der Beschreibungen der empirisch untersuchten Sachverhalte, die Reflexivität von Forscher und Forschung sowie die Heranziehung theoretischer Ansätze, um die in der Empirie aufgefundenen Strukturen zu rekonstruieren und zu erklären (vgl. Lamnek 2002, 190). Durch den Rückgriff auf theoretisches Vorwissen auf der einen Seite und die möglichst authentische Beschreibung der empirisch erhobenen Sachverhalte auf der anderen Seite entsteht ein für qualitative Forschung typisches Spannungsfeld zwischen Authentizität und Strukturierung: Der Forschungsgegenstand soll möglichst weitgehend in seinen Besonderheiten erfasst und verstanden werden, darüber hinaus jedoch auch im Rahmen einer vergleichenden, verallgemeinernden und abstrahierenden Perspektive strukturiert werden (vgl. Flick 1991, 149). Das bedeutet für die vorliegende Arbeit, dass es zum einen notwendig ist, den jeweiligen Dorferneuerungsprozess zunächst mit all seinen speziellen Facetten nachzuvollziehen und zu verstehen, dann jedoch darüber hinaus zu abstrahieren, welche Folgerungen sich für ähnliche Dorferneuerungsprozesse ergeben können. Die vorliegende Arbeit verfolgt daher einen induktiven Ansatz.

Die gewählte Forschungskonzeption hat Auswirkungen auf die Untersuchungsverfahren, also die Methoden der Datenerhebung, Datenaufbereitung und Auswertung (Mayring 2002, 40). Methoden dienen als Forschungswerkzeuge der Produktion und Analyse von Daten. Bortz und Döring heben hervor, dass die Vorstellung des Forschers über den Untersuchungsgegenstand durch die verwendete Methode beeinflusst wird: „Unser Wissen ist ein Produkt der jeweils eingesetzten Erkenntnismethoden“ (2006, 365). Werden verschiedene Methoden auf denselben Gegenstand angewendet, so lassen sich hierdurch die Erkenntnisse variieren und prüfen. Sowohl in der quantitativen als auch in der qualitativen Forschung spricht man von Triangulation, wenn der Untersuchungsgegenstand aus mehreren Perspektiven beleuchtet wird. Dies können die Befunde unterschiedlicher Methoden, unterschiedlicher Forscher oder unterschiedlicher Theorien sein (vgl. Flick 2004, 12). Die Integration der jeweiligen Perspektiven kann entweder in unterschiedlichen Phasen aufeinander folgen („Phasenmodell“), beide Ansätze können gleichberechtigt nebeneinanderstehen, um sich zu validieren („Konvergenzmodell“) oder sich auf unterschiedliche Gegenstandsbereiche beziehen, um sich zu ergänzen („Komplementaritätsmodell“) (vgl. Jakob 2001, 3).

In dieser Arbeit wird mittels einer Prozess- und Akteursanalyse in zwei Fallstudien das Handeln der Akteure im Dorferneuerungsprozess vergleichend betrachtet.



**Abb. 12: Der Untersuchungsgegenstand im Fokus von Prozess- und Akteursanalyse**  
(Eigene Darstellung)

Damit wird aus zwei methodischen Perspektiven ein Blick auf den Untersuchungsgegenstand geworfen: Zum einen dienen qualitative Leitfadeninterviews mit beteiligten Personen im Rahmen der Akteursanalyse der Exploration des Felds und der systematischen Informationsgewinnung in den Fallstudien (vgl. Kap. IV.2.2.). Zum anderen gibt eine umfangreiche Analyse des Planungsmaterials und der Verfahrensunterlagen im Rahmen der Prozessanalyse Aufschluss über den Dorferneuerungsprozess (vgl. Kap. IV.2.1.). Ziel ist es, ein breiteres Spektrum an Aussagen zu erlangen und die Erkenntnisse durch den Abgleich miteinander validieren zu können.

Die für die empirische Untersuchung verwendeten Erhebungs-, Analyse- und Interpretationsmethoden werden im folgenden Kapitel dargestellt. Zunächst wird auf die Methodik und Auswahl der Fallstudien eingegangen; daraufhin wird das methodische Vorgehen bei Durchführung und Auswertung der Prozess- und der Akteursanalyse beschrieben.

## IV. 1. Fallstudienuntersuchung

### IV. 1.1. Die Fallstudie als Methode

In Abgrenzung zu quantitativen Erhebungen werden die Stärken qualitativer Fallstudien in einer kontextsensibleren und intensiveren Informationsgewinnung gesehen. Fallstudien sollten verwendet werden, um Material zu sammeln, welches Aussagen über die Wirklichkeit und deren subjektive Wahrnehmungen durch konkrete Personen zulässt (vgl. Lamnek 1995, 16). Dies sei bei vielen Fragestellungen gewinnbringender, als sich auf immer abstraktere Generalisierungen zu konzentrieren, wie es in quantitativen Ansätzen Ziel sei (ebd.). Qualitative Fallstudien stellten die nachzuweisenden Effekte eher dar, insbesondere wenn die mit einer Maßnahme verbundenen Wirkungen sehr komplex sind. Die ausführliche Exploration einzelner, von einer Maßnahme betroffener Personen sei aufschlussreicher, und lasse die Beobachtung unerwarteter Nebeneffekte zu (vgl. Bortz / Döring 2006, 110).

Charakteristisch für die empirische Arbeit mit Fallstudien ist das Ziel, den untersuchten Fall ganzheitlich und soweit als möglich realistisch zu erfassen. Dabei bezieht sich die größte Kritik an fallstudienbasierten Forschungsdesigns auf eine mangelnde Generalisierbarkeit der gewonnenen Aussagen (vgl. Yin 2003). Zielsetzung von Fallstudien ist es zumeist jedoch nicht, Aussagen für die Gesamtheit aller Fälle ableiten zu können, sondern auf einer umfassenden Untersuchung der einzelnen Fälle Schlüsse für mögliche, auf breiterer empirischer Basis zu untersuchende Aspekte zu liefern. Daher wird, insbe-

sondere in fallzentrierten Fallstudiendesigns, angestrebt, möglichst alle für das Untersuchungsobjekt relevanten Dimensionen in die Analyse einzubeziehen (vgl. George / Bennett 2005, 207). Es geht darum, genaueren Einblick in das Zusammenwirken einer Vielzahl von Faktoren zu erhalten und die Verbindung zwischen den Variablen möglichst detailliert nachzuvollziehen. „*Case studies examine the operation of causal mechanisms in individual cases in detail. Within a single case, we can look at a large number of intervening variables and inductively observe any unexpected aspects of the operation of a particular causal mechanism*“ (George / Bennett 2005, 21). So könnten einflussnehmende Faktoren und Rahmenbedingungen identifiziert werden (ebd.). Auf dieser Basis zielen Fallstudien auf das Auffinden und Herausarbeiten typischer Vorgänge (vgl. Lamnek 1995, 181).

Nicht nur in Politik- und Sozialwissenschaften, sondern auch in der Raumplanungsforschung und Untersuchungen zur Ländlichen Entwicklung finden fallstudienbezogene Untersuchungsansätze Anwendung (vgl. z.B. Einig / Jonas / Zaspel 2009; Obreque 2005).

Die Vorstrukturierung der Fallstudienanalyse erfolgt anhand von Kategorien, die aus der theoretischen Diskussion über Akteure und Steuerung und anhand von verwaltungswissenschaftlich definierten Strukturen des Untersuchungsgegenstands des Dorferneuerungsprozesses abgeleitet wurden. Diese führen zu Leitfragen und entsprechen einer Forschungsheuristik, keinem starren theoretischen Gerüst (vgl. Kap. III.4). Die Kategorien und Fragen leiten die Sammlung des Datenmaterials in den Fallstudien, engen die Erhebung jedoch nicht auf bestehende Erklärungsmuster ein. Des Weiteren können Beziehungen zwischen verschiedenen theoretischen Konzepten identifiziert werden, die eine Ableitung von Hypothesen für nachfolgende wissenschaftliche Untersuchungen ermöglichen können (vgl. Lamnek 1995).

Für die wissenschaftliche Validität ist es von zentraler Bedeutung bestimmte Standards des Fallstudiendesigns zu berücksichtigen. George und Bennett weisen hierzu insbesondere auf die Spezifizierung der Fragestellung, die Methodik der Auswahl der Fallstudien und die Kriterien zur Interpretation der erhobenen Daten hin (vgl. 2005, 73ff). Um zu vermeiden, dass die ausgewählten Fälle Sonderfälle darstellen, wurden die zu untersuchenden Fälle in mehreren Schritten ausgewählt (vgl. Kap. IV.1.2.) und die Befragungen auf Basis von strukturierten Leitfäden geführt (vgl. Kap. IV.2.2.). Die Auswahl der Fälle erfolgte zudem auf der Wissensbasis der umfangreichen Untersuchung von Dorferneuerungsprozessen im Forschungsprojekt „Dorferneuerung 2020 - Zukunftskonzeption und -strategien der Dorferneuerung in Bayern“ (vgl. Magel / Groß / Ritzinger 2010a).

#### **IV. 1.2. Auswahl der Fallstudien**

Die Auswahl der Fallstudien ist ein zentraler Bestandteil der Forschungsstrategie. Im Gegensatz zu quantitativen Methoden, bei denen die Auswahl der Untersuchungseinheiten meist aufgrund statistischer Vorerhebungen erfolgt, wird bei qualitativen Methoden aufgrund theoretischer Überlegungen ausgewählt. Dabei hat die Relevanz der jeweiligen Fallstudie für das Ziel der Untersuchung eine primäre Bedeutung für die Auswahl (George / Bennett 2005, 83).

Grundlegende Designs qualitativer Forschung stellen die komparative oder kontrastierende Gegenüberstellung mehrerer Fallanalysen dar (vgl. Flick 2000, 252ff). Je nach Zielrichtung der Fallstudie werden entweder möglichst ähnliche Fälle gesucht, um typische Handlungsmuster zu ermitteln, oder möglichst unterschiedliche Typen. Bei letztgenanntem Ansatz stehen die Erfassung einer möglichst großen Vielfalt und die Exploration unterschiedlicher Einflussfaktoren im Vordergrund.

Studien, die nur wenige Fälle untersuchen, dabei jedoch eine Vielzahl von Einflussfaktoren berücksichtigen, werden als fallzentriert bezeichnet. Werden wenige Faktoren in mehreren Fällen untersucht, handelt es sich um variablenzentrierte Untersuchungen. Fallzentrierte Analysen suchen nach einer möglichst umfassenden und tiefgehenden Erklärung einzelner Fälle, während variablenzentrierte For-

schung eine möglichst breite Untersuchung ausgewählter Merkmale anstrebt (vgl. Blatter / Janning / Wagemann 2007, 139f).

In der vorliegenden Arbeit werden zwei Fallstudien verwendet, um in explorativer und kontrastierender Weise mögliche Ansatzpunkte für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Dorferneuerungsprozess zu eruieren. Die Fallstudien kontrastieren in ihren Rahmenbedingungen. Durch die Auswahl von zwei Fallstudien, in welchen die jeweiligen Beispiele umfassend betrachtet werden, lässt sich die Methode als fallzentriert einordnen.

Verschiedene Vorannahmen führten schrittweise zu einer Eingrenzung der möglichen Dorferneuerungsprozesse, die für die Fallstudien in Frage kamen (vgl. Abb. 13):

### **Stufe 1) Eingrenzung auf Prozesse im Rahmen des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms**

Im Bayerischen Dorfentwicklungsprogramm wird im Vergleich zu den meisten anderen Bundesländern ein breites Spektrum an Instrumenten aus den Bereichen Planung, Finanzierung, Beteiligung und Umsetzung eingesetzt. Diese Dorferneuerungsprozesse werden durch die dafür zuständige Verwaltung für Ländliche Entwicklung organisiert. Um in explorativer Weise Schlüsse auf die Ansatzpunkte zur Steuerung der Akteure im Dorferneuerungsprozess ziehen zu können, sollte das Spektrum der Steuerungsmöglichkeiten möglichst groß sein, der institutionelle Rahmen jedoch durch die Lage innerhalb desselben Bundeslandes vergleichbar sein.

In der Vorhabensdatenbank der Verwaltung für Ländliche Entwicklung waren zum Herbst 2008 3819 Verfahren verzeichnet. In der ersten Stufe wurde die Auswahl auf umfassende Verfahren nach §§ 1, 4, 37 FlurbG, in denen Dorferneuerungsmaßnahmen stattfinden und die sich bereits in der Umsetzung des Verfahrens befinden, eingegrenzt. Es konnten 817 Verfahren identifiziert werden (vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2008b).

### **Stufe 2) Auswahl der Untersuchungsregionen**

Um in einigen Merkmalen kontrastierende Fallstudien auszuwählen, wurden die möglichen Dorferneuerungsverfahren aus der ersten Auswahlstufe für die weitere Auswahl nach regionaler Zuordnung (Zuständigkeitsbereiche der Ämter für Ländliche Entwicklung / Regierungsbezirke) sortiert.

Als variierende Variablen boten sich die institutionellen und die allgemeinen räumlichen Rahmenbedingungen an, um sowohl die Handhabung des Dorferneuerungsprozesses in unterschiedlichen Ämtern für Ländliche Entwicklung sowie den Einfluss der räumlichen Lage betrachten zu können. Auch Bevölkerungsentwicklung und wirtschaftliche Entwicklung sind bedeutsame Faktoren für die Steuerungsentscheidungen der Akteure in Bezug auf die Siedlungsentwicklung (vgl. BBSR 2015).

Die Auswahl fiel daher auf Oberbayern als Beispiel für einen Raum mit Wachstumstendenzen und Unterfranken als Beispiel für einen Raum mit abnehmender Bevölkerung (vgl. BayLfStaD 2011). In Oberbayern waren zum Auswahlzeitpunkt 195, in Unterfranken 67 Dorferneuerungsverfahren anhängig (vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2008b).

### **Stufe 3) Auswahl der Dorferneuerungsprozesse**

Die grundlegenden Parameter des Untersuchungsgegenstands sollten ähnlich sein, um eine gewisse Vergleichbarkeit der Schlüsse zu gewährleisten (Verfahrensart, Phase des Prozesses). Um mögliche Ansatzpunkte für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme aufzuzeigen, sollten sich beide Prozesse im Rahmen des Dorferneuerungsprozesses intensiv mit dem Thema nachhaltige Siedlungsentwicklung befasst haben.

Die Auswahl in der dritten Stufe erfolgte auf der Basis von Quellenauswertungen (vgl. LfU 2009; Magel / Franke 2007; Europäische ARGE 2005), kurzen Gesprächen mit Experten der Dorferneuerung in Bayern und eigenen Erfahrungen bei der Bearbeitung des Forschungsprojekts „Dorferneuerung 2020 -

Zukunftskonzeption und -strategien der Dorferneuerung in Bayern“ (vgl. Magel / Groß / Ritzinger 2010a) und in der Lehre an der TU München.

Aufgrund der in den Stufen 2 und 3 getroffenen Auswahlsschritte fiel die Wahl auf die Verfahren in Obbach (Unterfranken) und Weyarn (Oberbayern).

#### Stufe 4) Auswahl der zu untersuchenden raumrelevanten Entscheidungen

Um die im Dorferneuerungsprozess stattfindenden raumrelevanten Entscheidungen möglichst vielfältig abzubilden, sollten unterschiedliche Themen der Siedlungsentwicklung (Gewerbefläche, Wohnbaufläche, etc.) und unterschiedliche hauptverantwortliche Akteure (Gemeinde, Privatwirtschaftliches Unternehmen, etc.) berücksichtigt werden. Die Ableitung der zu untersuchenden Entscheidungen erfolgte in beiden Fallstudien nach der Prozessanalyse und wird im jeweiligen Unterkapitel der Empirie dargestellt (vgl. Kap. V.1.2.4. und 2.2.4.).

Zusammenfassend wurden folgende Kriterien zur Auswahl der Fallstudien herangezogen:

- unterschiedliche Lage im Raum (Bayern; unterschiedliche Zuständigkeiten der ÄLE; unterschiedliche demografische Entwicklung und Immobilienpreisentwicklung)
- gleicher Verfahrenstyp (Umfassendes Verfahren nach §§ 1, 4, 37 Flurbereinigungsgesetz)
- fortgeschrittene Phase des Prozesses (Laufender Dorferneuerungsprozess in der Umsetzungsphase)
- Siedlungsentwicklung als eines der Schwerpunktthemen
- Raumbezogene Entscheidungen mit Bezug zum Dorferneuerungsprozess



Abb. 13: Räumliche Lage der ausgewählten Fallstudien (Eigene Darstellung)

## IV. 2. Durchführung der Prozess- und der Akteursanalyse

Da empirische Arbeiten mit geringen Fallzahlen dazu verleiten könnten, die Eigenheiten des jeweiligen Falls stark hervorzuheben, betonen George und Bennett (2005, 86), dass die Befolgung einer systematischen Datenerhebung von besonderer Bedeutung sei. Die Untersuchungsfragen sollten dabei einerseits nicht zu spezifisch auf den jeweiligen Fall bezogen sein, andererseits jedoch ermöglichen, spezifische Merkmale herauszuarbeiten, die für die Theoriebildung oder zukünftige Forschung relevant sein könnten. Charakteristisch für den Einsatz von fallzentrierten Forschungsdesigns ist laut Blatter, Janning und Wagemann (2007, 135) dass innerhalb der Einzelfälle Prozessanalysen durchgeführt werden, sowie die Analyse der Einflussfaktoren und Prozesse mit theoretischen Modellen verbunden sind.

Um in den beiden Fallstudien vergleichbare Untersuchungsstrukturen aufzubauen und die Fragestellung sowohl auf der prozessualen Ebene sowie aus der Akteursperspektive zu beantworten, wurden die Methoden der Prozess- und der Akteursanalyse ausgewählt. Erste greift methodisch insbesondere auf die Auswertung von Verfahrensunterlagen zurück (vgl. Kap. IV.2.1), zweite auf die qualitative Befragung von Beteiligten (vgl. Kap. IV.2.2).

Für beide Analyseverfahren war die mehrtägige Anwesenheit in den Dörfern, die methodisch einer Beobachtung zuzuordnen ist, von großer Bedeutung für die Wahrnehmung des Forschungsgegenstands (vgl. Kromrey 2006, 348f). Die Begehungen fanden im Zusammenhang mit den Interviews in Weyarn im Frühjahr 2011 und in Obbach im Herbst 2011 statt. Die Ergebnisse der Beobachtung bereicherten das Grundverständnis der Autorin über die beiden Orte. Weiteres Erfahrungswissen lag durch die Durchführung der Studie „Dorferneuerung 2020 - Zukunftskonzeption und -strategien der Dorferneuerung in Bayern“ (vgl. Magel / Groß / Ritzinger 2010a) mit dem Modelldorf Obbach sowie mehrere Exkursionsaufenthalte im Rahmen von Lehrveranstaltungen des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung der Technischen Universität München in Weyarn vor.

### IV. 2.1. Prozessanalyse

Der Dorferneuerungsprozess wird in der vorliegenden Arbeit definiert als Zeitraum von der Antragstellung der Gemeinde auf Dorferneuerung bis zur Schlussfeststellung des Verfahrens durch das zuständige Amt für Ländliche Entwicklung. Der Dorferneuerungsprozess ist neben dieser zeitlichen Komponente zudem durch eine Vielfalt an nacheinander und parallel laufenden Handlungen unterschiedlicher Akteure gekennzeichnet: er ist Verwaltungs-, Planungs-, Beteiligungs-, Umsetzungs- und politischer Prozess. Im Dorferneuerungsprozess treten Akteure im Rahmen verschiedener Instrumente in Interaktion miteinander und nehmen Einfluss auf die Entwicklung des Dorfes, u.a. auf die Flächeninanspruchnahme. Der Prozess ist durch gesetzliche und verwaltungsrechtliche Vorgaben strukturiert, in vielen Aspekten jedoch auch flexibel für Veränderungen durch die Akteure. Wesentliche Schritte des Prozesses werden durch Verfahrensdokumente festgelegt und dokumentiert (vgl. dazu ausführlicher Kap. III.3.3.).

Eine einheitliche Definition, was unter der Methode der Prozessanalyse zu verstehen sei, findet sich in der Literatur nicht, sondern ist vom disziplinären Kontext und dem Untersuchungsgegenstand abhängig, also davon, was jeweils als Prozess verstanden wird (vgl. z.B. Braun 2000; Fürst 2004; Säck-da Silva 2009). Grundlegende Ausführungen zur Bedeutung und Verwendung von Prozessanalysen in den Sozialwissenschaften machen George und Bennett unter dem Begriff des „process tracing“ (2005, 205 ff). Hier werden unter anderem die Möglichkeiten der Methode hervorgehoben, Interaktionen zwischen verschiedenen relevanten Faktoren zu beleuchten und komplexe Kausalprozesse zu verstehen (vgl. ebd. 212; Blatter / Janning / Wagemann 2007, 162). Neben der zeitlichen Rekonstruktion des Prozessablaufs steht die Analyse des Zusammenwirkens von Einflussfaktoren im Mittelpunkt der Betrachtung, um Evidenz darüber zu gewinnen, wie das jeweilige Ergebnis zustande kam. Diese methodi-

schen Ansätze bieten sich für die Auseinandersetzung mit dem Untersuchungsgegenstand des Dorferneuerungsprozesses und die Analyse der Entstehung baulicher Entscheidungen an.

Zielsetzung der Prozessanalyse im vorliegenden Kontext ist es zu analysieren, wie der Dorferneuerungsprozess abgelaufen ist und wann, von wem und wodurch Einfluss auf die Akteure und die Fläche genommen wurde. Ebenso soll die Prozessanalyse als vorbereitender Schritt für die Akteursanalyse aufdecken, wo sich Diskrepanzen zwischen der (normativen) Zielsetzung der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und den Zielen der Akteure zeigen.

### **Erhebungs-, Analyse- und Interpretationsmethoden**

Um die Zielsetzungen von Akteuren zu untersuchen, werden die Befragung leitender Akteure und die Dokumentenanalyse als erfolgversprechende Ansätze bewertet (vgl. Einig 2010, 171). Die empirische Untersuchung der relevanten Faktoren erfolgt in der Prozessanalyse mit Hilfe von Dokumentenauswertungen und Interviews (George / Bennett 2005, 18). Das methodische Vorgehen orientierte sich an folgendem Ablauf: Zunächst wurden Vorgespräche mit Schlüsselakteuren wie dem Bürgermeister, dem zuständigen Projektleiter und dem Dorferneuerungsplaner geführt. Diese folgten einem strukturierten Gesprächsleitfaden, der nur wenige Fragen umfasste, um den Interviewpartnern viel Freiraum für die Nennung eigener Aspekte zu lassen. Mittels dieser Aussagen wurden die zentralen Verfahrensschritte für einen ersten Überblick strukturiert und für die Flächeninanspruchnahme relevante Entscheidungen sowie beteiligte Akteure abgefragt. Daraufhin wurden die im Prozessverlauf der Dorferneuerung erarbeiteten Materialien aus Verfahrens-, Planungs- und Beteiligungsschritten bei der Gemeinde und beim zuständigen Amt für Ländliche Entwicklung angefordert (vgl. Tabelle 11). Die verfügbaren Unterlagen wurden gesichtet und ausgewertet. Zur Darstellung der Rahmenbedingungen und der Siedlungsentwicklung im Verlauf des Prozesses wurden weitere Daten hinzugezogen (Amtliche Statistik; Orthofotos; Digitale Flurkarte).

In der Dokumentenanalyse wurden folgende Analyse- und Interpretationsstufen bearbeitet:

- **Rekonstruktion des Prozessablaufes**

Anhand der Unterlagen wurden die Schritte des Dorferneuerungsprozesses rekonstruiert und die daran beteiligten Akteure identifiziert (vgl. Kap. V.1.2.2. und V.2.2.2.).

- **Identifizierung der Ziele im Prozess**

Aufgrund der in den Verfahrensunterlagen und weiteren Dokumenten im Prozess festgehaltenen Aussagen und Beschlüsse wurden die Zielsetzungen des Dorferneuerungsprozesses identifiziert (vgl. Kap. V.1.2.3. und V.2.2.3.).

- **Identifizierung raumrelevanter Entscheidungen<sup>11</sup>**

In der Prozessanalyse der Fallstudien wurde tabellarisch aufgearbeitet, welche Entscheidungen mit Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung im Prozessverlauf getroffen und welche für die vertiefende Untersuchung in den Interviews im Rahmen der Akteursanalyse ausgewählt wurden (vgl. Kap. V.1.2.4. / Anhang 6 und V.2.2.4. / Anhang 10).

- **Beurteilung der Themen im Prozessverlauf**

Die Auswertung der Materialien erfolgte anhand einer Kategorisierung, die auf den Forschungsfragen aufbaut. Diese beinhaltet die Begriffe „Siedlungsentwicklung / Siedlungswachstum“, „Wirtschaftliches Wachstum“ und „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme / Außenentwicklung / Innenentwicklung“ sowie die für die jeweilige Fallstudie ausgewählten Themenbereiche bzw. Bebauungsentscheidungen (vgl. Kap. V.1.2.5. und V.2.2.5.). Die Dokumente wurden auf die Bearbeitung dieser Themen im Prozessverlauf hin ausgewertet. Eine ausführliche Darstellung findet sich in Anhang 7 und 11.

---

<sup>11</sup> Der Fokus lag bei der Auswahl auf raumrelevanten Entscheidungen, die nicht nur zu einer planerischen Entscheidung zur Flächenneuanspruchnahme (z.B. Festlegung im Bebauungsplan als Wohngebiet), sondern auch zu einer baulichen Entwicklung führten. Der Einfachheit halber wird in der Arbeit daher der Begriff „bauliche Entscheidung“ verwendet.

**Tab. 11: Datenbasis der Dokumentenanalyse**

<b>Dokumente zum Dorferneuerungsverfahren</b>
Antrag auf Dorferneuerung
Leitbild, Informationen über die Leitbildentwicklung
SDL / SDF- Dokumentationen, Informationen über die Beteiligung
Projektbeschreibung
Anordnungsbeschluss mit Feststellung des Flurbereinigungsgebiets (Gebietskarte)
Dorferneuerungsplan
Maßnahmenliste
Vertiefungsplanungen und Konzepte
Pläne nach §§ 37, 41 und 58 FlurbG
Verfahrensbrief und Protokolle der Sitzungen des Vorstands der TG
Durchgeführte Maßnahmen, Kosten und Finanzierung
Studien und Gutachten über den Ort oder im Rahmen der Dorferneuerung
<b>Dokumente zur Bauleitplanung</b>
Flächennutzungsplan
Bebauungspläne
Landschaftsplan
Grundsatzbeschlüsse zu Siedlungsentwicklung oder Bodenpolitik
Gemeinderatsprotokolle
Gemeindeinformationsblätter / Website
<b>Datengrundlagen anderer Behörden</b>
Digitale Flurkarte / Katasterpläne, aktuell und vor Beginn des Verfahrens
Luftbilder als Zeitreihe
Regionalplan

Als Dokumente werden schriftliche Texte bezeichnet, die als Aufzeichnung oder Beleg für einen Sachverhalt dienen (vgl. Wolff 2003). Insbesondere in administrativen Prozessen nimmt die „dokumentarische Wirklichkeit“ (ebd., 502) einen hohen Stellenwert ein. Bei der Dokumentenanalyse werden herkömmliche Datenanalysemethoden wie die Inhaltsanalyse oder die Diskursanalyse, auf spezielle Dokumente angewandt. Das Ziel der Dokumentenanalyse liegt im Wesentlichen auf dem Verstehen des Sinns der Dokumente (vgl. Kromrey 2006, 319f). Ein Vorteil der Dokumentenanalyse besteht darin, dass diese unabhängig von den Erstellern der Texte interpretiert werden kann, also eine Verzerrung der Ergebnisse durch die Befragten vermieden wird. Gleichzeitig liegt hier auch ein Nachteil der Methode: Häufig bieten die Dokumente keine ausreichenden Erklärungen für die jeweiligen Entscheidungsgründe. Daher sollten Dokumentenanalysen immer auch mit anderen Methoden ergänzt werden (vgl. Lamnek 1995, 502). Weitere Schwierigkeiten bei der empirischen Durchführung können hinsichtlich der Verfügbarkeit von Daten auftreten, gegebenenfalls sind Unterlagen vertraulich oder nicht mehr erhältlich (vgl. Checkel 2005). Zudem kann – insbesondere bei der Befragung von Akteuren – das Problem entstehen, dass die Befragten unterschiedliche, weil subjektive Wahrnehmungen wiedergeben oder gegebenenfalls sogar absichtlich versuchen, Kausalmechanismen zu verschleiern.

In der vorliegenden Untersuchung bestand die Herausforderung vor allem darin, möglichst viele Verfahrensunterlagen und Dokumente zu erhalten. Dies war zum einen logistischen und forschungspraktischen Gründen geschuldet, da viele Akten nur analog vorhanden sind. Daher wurde die Auswahl der Kopien auf zentrale Dokumente begrenzt. Zudem gewährten die Akteure in unterschiedlichem Ausmaß Einsicht in die vorhandenen Materialien, insbesondere in Protokolle und interne Notizen. Dies ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass öffentliche Akteure aus Sorge vor kritischer Beurteilung bisheriger Behördenpraxis ihre Planungs- und Entscheidungsprozesse ungern offenlegen.

## **IV. 2.2. Akteursanalyse**

Wichtige Grundlagen für die Analyse von Akteuren sind die Anerkennung der Bedeutung von Akteuren bei der Bearbeitung von Problemstellungen und zudem die Frage, ob man sich in seiner Forschung mit Personen oder Institutionen beschäftigt (vgl. Frischknecht / Schmied 2008, 27f). Methodische Schritte zur Durchführung einer Akteursanalyse führen Frischknecht und Schmied aus (vgl. ebd.). Die für die Akteursanalyse in den Fallstudien angewandte Vorgehensweise wurde in Anlehnung an Hirsch Hadorn und Wölfing Kast (2002) sowie gtz (o.J.) und Schwing / Fryszer (2015) ergänzt.

Als Akteure werden in der vorliegenden Arbeit sowohl individuelle, wie auch komplexe, das heißt aggregierte, kollektive oder korporative Akteure, betrachtet. Die Analyse der Akteure wurde nach den theoretisch herausgearbeiteten Kategorien strukturiert (vgl. Scharpf 2006, 35; Kap. III.1.3.).

Die Akteursanalyse stellt die Basis für eine systematische Auswertung der Akteursmerkmale dar, verdeutlicht die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den einzelnen Akteuren und hilft Konfliktlinien zu untersuchen. Sie ist damit die Grundlage für die Erfassung der Akteurskonstellationen und der im Dorferneuerungsprozess erfolgten Steuerung der Interaktionen der Akteure. Zielsetzung der Akteursanalyse ist die Erfassung, Benennung und Untersuchung der an raumwirksamen Entscheidungen beteiligten Akteure. Damit ist es auch ein Ziel, Rückschlüsse auf das Handeln der komplexen Akteure im Dorferneuerungsprozess zu ziehen. Eine methodische Herausforderung liegt darin, die Aussagen der individuellen Personen in Bezug zu den jeweiligen komplexen Akteuren zu setzen. Soweit möglich wurden die Aussagen individueller Personen anonymisiert. Die in der Arbeit erhaltenen Ergebnisse können Aufschluss auf das Handeln von Akteuren im Dorferneuerungsprozess geben und zur Hypothesenbildung für die weitere wissenschaftliche Auseinandersetzung mit größeren Fallzahlen dienen.

### **Erhebungs-, Analyse- und Interpretationsmethoden**

In der Akteursanalyse wurden in Anlehnung an Frischknecht und Schmied (2008, 27f) folgende methodische Schritte bearbeitet:

- Erstellung eines Inventars der Akteure
- Beschreibung der Ziele, Einflusspotenziale und Betroffenheit der Akteure
- Untersuchung der Handlungsoptionen und -restriktionen

Die Inventarisierung der Akteure wurde auf Basis der in der Prozessanalyse erfolgten Auswertungen von Dokumenten, Protokollen, Presseberichten und Vorgesprächen mit den Schlüsselakteuren durchgeführt. Auf dieser Grundlage wurden Personen für die Befragung ausgewählt, die an zentralen Prozessschritten und insbesondere an den untersuchten baulichen Entscheidungen beteiligt waren. Dabei war zu beachten, dass Personen möglicherweise mehrere Rollen haben und verschiedenen Akteurstypen zuzuordnen sind. Durch ihre Beteiligung am Prozess wurden die befragten Personen im Sinne der Untersuchung zu Experten für den Untersuchungsgegenstand. Meuser und Nagel führen aus, dass der Expertenbegriff in der sozialwissenschaftlichen Forschung ein relativer Begriff ist, der Expertenstatus hänge vom jeweiligen Forschungsinteresse ab (vgl. 2005, 73).

Qualitative leitfadengestützte Interviews mit den Experten dienten der Exploration des Felds und der systematischen Informationsgewinnung in den Fallstudien (vgl. Bogner / Menz 2002, 36f). Sie wurden zur Erhebung der Akteursperspektiven in Bezug auf die Ziele, Einflusspotenziale, Betroffenheit und die wahrgenommenen Handlungsoptionen und -restriktionen eingesetzt. Der Interviewleitfaden (vgl. Anhang 4) besteht überwiegend aus theoretisch abgeleiteten offenen Fragen, die das verfügbare Wissen der Interviewten offen legen sollen. Die Reihenfolge der Fragen ist vorab festgelegt, wurde jedoch im Gesprächsverlauf auch variiert und durch klärende Nachfragen ergänzt. Zudem wurden relevante Aspekte, welche die Befragten unabhängig vom Gesprächsleitfaden in die Interviewsituation einbrachten, aufgegriffen und diskutiert. Durch die Konfrontation mit Fragen zur baulichen Entscheidung wurde versucht, die subjektiven Wahrnehmungs-, Bewertungs- und Entscheidungsprozesse der Befragten zu erfassen.

Der Einsatz des Leitfadens erhöhte die Vergleichbarkeit und Strukturiertheit der Daten (vgl. Dresing / Pehl 2011). Damit konnte gewährleistet werden, dass das bei den Gesprächspartnern vorhandene Hintergrundwissen thematisch geordnet abgefragt wurde und die Herangehensweise an den Untersuchungsgegenstand vergleichbar ist. Dennoch wurde, um den Befragten die Möglichkeit zu geben, möglichst unbeeinflusst ihre Sichtweise darzustellen, ein eher weicher Befragungsstil gewählt, der auch längere narrative Phasen zuließ (vgl. Atteslander et al. 2003, 158).

Den Befragten wurde die Anonymisierung ihrer Aussagen zugesichert, um eine möglichst offene Gesprächsatmosphäre zu erzeugen. Bei der Befragung der Personen und der Auswertung und Interpretation der Interviews sind dennoch vielfältige Einflüsse zu berücksichtigen, die aufgrund der Interviewsituation entstehen können. So weist Merten darauf hin, dass jede Art der wissenschaftlichen Beschäftigung eine Kommunikation darstellt, die zu einer Reaktivität der Untersuchten führt und daher der Reflektion des Forschenden bedarf (vgl. Merten 2005, 113). Meuser und Nagel führen aus, welche typischen Diskursverläufe leitfadengestützte Experteninterviews nehmen können, welche möglichen Interessen die Befragten an der Situation haben und wie der Interviewer auf diese Einflüsse reagieren kann (vgl. 2005, 77f).

Herausforderungen waren zum einen die mögliche soziale Erwünschtheit positiver Aussagen über die Einstellung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und zum anderen die teilweise geringe Erinnerung an genaue Zusammenhänge in Bezug auf die untersuchten baulichen Entscheidungen im Rahmen des über mehrere Jahre verlaufenden Dorferneuerungsprozesses. Im Rahmen der Auswertung der Fallstudien wurde auf unterschiedliche Interpretationsmöglichkeiten der Daten hingewiesen.

Insgesamt wurden Interviews mit 30 Personen geführt (16 in Obbach; 14 in Weyarn), 28 davon persönlich in den Untersuchungsgebieten, zwei telefonisch. Die Interviews fanden in Weyarn zwischen April und September 2011 und in Obbach im Oktober 2011 statt und dauerten zwischen 30 und 90 Minuten. Alle Gespräche wurden aufgezeichnet. Einzelne Personen wurden für Rückfragen nochmals telefonisch kontaktiert.

Für die Auswertung der Interviews erfolgte zunächst eine wörtliche Transkription der Gesprächsmitschnitte. Daraufhin wurden die Aussagen paraphrasiert und thematisch den anhand der Theorie entwickelten Untersuchungskategorien (vgl. Kap. III.4.1.; vgl. Anhang 5) zugeordnet. Wo dies nicht möglich oder passend war, wurden neue Kategorien eingeführt (vgl. Meuser / Nagel 2005, 80ff). In einem nächsten Schritt wurden Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Akteuren und daraufhin zwischen den Fällen herausgearbeitet (vgl. Lamnek 1995, 36ff). Einzelne Zitate wurden als Belege und zur Illustration der Aussagen ausgewählt. Die Zitate der Akteure wurden zur Sicherung der Anonymität mit einer Nummerierung von Interviewpartner (IP) 1 bis IP 30 codiert. Dennoch ist aufgrund der geringen Fallzahlen nicht zu gewährleisten, dass Ortskundige die Aussagen nicht auch einzelnen Personen zuordnen können.

Tabelle 12 stellt die Zuordnung der Befragten zu Akteuren dar. Die meisten Befragten lassen sich jedoch mehreren Akteurskategorien zuordnen (vgl. Kap. V.1.3.1ff und Kap. V.2.3.1ff).

**Tab. 12: Gesprächspartner für die Akteursanalyse**

Fallstudie Weyarn	Fallstudie Obbach
Erster Bürgermeister	Erster Bürgermeister
Zweiter Bürgermeister	Zweiter Bürgermeister
Gemeinderat	Gemeinderat
_12	Mitarbeiter Gemeindeverwaltung
_13	Umsetzungsbegleitung ILE
Örtlich Beauftragte Vorstandsmitglieder der TG (3 Personen, unterschiedliche Zeiträume)	Örtlich Beauftragtes Vorstandsmitglied der TG
14	Mitglied des Vorstands der TG (2 Personen)
Arbeitskreisleiter	_15
Projektleiter Amt für Ländliche Entwicklung / Vorsitzender des Vorstands der TG (3 Personen, unterschiedliche Zeiträume)	Projektleiter Amt für Ländliche Entwicklung
Planer	Planer (2 Personen)
Investor	_16
Anwohner	Anwohner / Bürger (3 Personen)
Kreisbaumeister (Landratsamt)	Kreisbaumeister (Landratsamt)
_17	Regionalmanager (Landratsamt)
<i>Gesamt 14 Personen</i>	<i>Gesamt 16 Personen</i>

Zur weiteren Analyse und Darstellung der Untersuchungsergebnisse wurden unterschiedliche Visualisierungsmethoden genutzt. Zielsetzung war es, komplexe Zusammenhänge, die textlich schwer fassbar sind, systematisch zu visualisieren. Methoden der systemischen Analyse werden in der Planungspraxis zunehmend in der Arbeit mit Gruppen angewendet (vgl. Ewen 2016; gtz o.J.) und finden auch Eingang in Forschung und Lehre (vgl. Levin-Keitel 2016).

Ergänzend zu den Kategorien, die durch den Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus untersucht wurden, werden die Akteurskonstellationen grafisch dargestellt. Hierbei erfolgt ein weiterer Bewertungsschritt auf der Basis der Erhebungsergebnisse. Die Abbildungen der Akteurskonstellationen lehnen sich an die Darstellung von Akteurslandkarten (vgl. gtz o.J., 14f) und systemischen Aufstellungen und Skulpturen (vgl. Schwing / Fryszer 2015, 175ff) an. Dabei repräsentieren die Akteure im inneren Ring die Kernakteure in Bezug auf die bauliche Entscheidung. Weitere Parameter sind der Einfluss des Akteurs und die Betroffenheit durch die bauliche Entscheidung.

<sup>12</sup> Aus den Erstgesprächen mit Kernakteuren wurde ersichtlich, dass dieser Akteur für die Fragestellung in der Gemeinde Weyarn keine maßgebliche Rolle spielte, daher wurde auf eine Befragung verzichtet.

<sup>13</sup> In Weyarn findet kein ILE Prozess statt, daher ist diese Rolle unbesetzt.

<sup>14</sup> In Weyarn wurden als Mitglieder des Vorstands der TG drei Personen befragt, die im Prozessverlauf als Örtlich Beauftragte Vorstandsmitglieder engagiert waren.

<sup>15</sup> In der Dorferneuerung Obbach gab es im Gegensatz zu Weyarn nur einen Arbeitskreis, der vom Örtlich Beauftragten geleitet wurde.

<sup>16</sup> Der Investor stand für Befragungen nicht zur Verfügung.

<sup>17</sup> In der Fallstudie Weyarn (d.h. im Landkreis Miesbach) hat das Regionalmanagement keinen mit dem Landkreis Schweinfurt vergleichbaren, engen Bezug zu Dorferneuerung und Flächenmanagement.

## **V. Ergebnisse der empirischen Untersuchung**

Anhand der Fallstudien Weyarn und Obbach werden im folgenden Kapitel die Dorferneuerungsprozesse und die darin handelnden Akteure untersucht, um die Fragestellungen der Arbeit zu beantworten. Dabei wird auf unterschiedliche bauliche Entscheidungen in den Prozessen fokussiert. Die Fallstudien unterscheiden sich insbesondere durch die räumliche Lage und die demografische und wirtschaftliche Situation.

Die beiden Fallstudien sind analog aufgebaut, eine Gegenüberstellung erfolgt in Kap. V.3. Der Aufbau der Fallstudien gibt zunächst einen Überblick über die Rahmenbedingungen und den Prozess, bevor dann je zwei bauliche Entscheidungen ausgewählt werden. Diese werden aus Sicht der Materialanalyse und anhand der Aussagen der befragten Akteure untersucht. Anschließend werden die Rolle der Akteure und der Einfluss der im Dorferneuerungsprozess zur Anwendung gekommenen Steuerungsinstrumente auf die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme diskutiert.

### **V. 1. Auswertung Fallstudie Weyarn**

#### **V. 1.1. Rahmenbedingungen**

##### **Räumliche Lage**

Die Gemeinde Weyarn liegt im Landkreis Miesbach, Oberbayern, circa 35 km südlich der Landeshauptstadt München am Übergang von der Münchner Schotterebene in das von Endmoränenrücken geprägte Alpenvorland. Der nahegelegene Tegernsee, der Schliersee und das Mangfallgebirge sind beliebte Tagesausflugs- und Urlaubsziele. Die nächstgelegenen zentralen Orte sind die Mittelzentren Miesbach, das als Kreisstadt ca. 10 km südlich liegt, und das 10 km in nordwestlicher Richtung liegende Holzkirchen als Kleinzentrum mit S-Bahn-Anschluss nach München (vgl. Planungsverband Region Oberland, Karte 1 Raumstruktur).

Die aktuelle Abgrenzung der Gemeinde ist auf die Gebietsreform 1978 zurückzuführen, in der die vormals eigenständigen Gemeinden Wattersdorf, Holzolling sowie Teilflächen der Gemeinden Gotzing und Reichersdorf zur Gemeinde Weyarn zusammengefasst wurden. Die Gemeindefläche Weyarns beträgt 4.671 ha. Der Hauptort der Gemeinde, Weyarn, liegt mit eigener Abfahrt direkt an der Autobahn A8 München-Salzburg. Die Gemeinde Weyarn besteht aus 21 Ortsteilen und kleineren Weilern (vgl. Gemeinde Weyarn o.J.). Weyarn liegt an einer von Bayrischzell über Schliersee, Miesbach, Holzkirchen und Otterfing verlaufenden Entwicklungsachse von regionaler Bedeutung (vgl. Region Oberland 2001, Karte 1 Strukturkarte). Der Regionalplan (vgl. Region Oberland 2001) weist die Gemeinde als ländlichen Teilraum im Umfeld der großen Verdichtungsräume, das Landesentwicklungsprogramm (vgl. Bayerische Staatsregierung 2013) als allgemeinen ländlichen Raum aus.

##### **Demografische Entwicklung**

Durch ihre Lage im Umfeld des Münchner Verdichtungsraumes sind die Gemeinde Weyarn sowie der Landkreis Miesbach Teil einer demografischen Wachstumsregion. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung ordnet Weyarn als eine stark wachsende Landgemeinde ein (vgl. BBSR 2012a).

Zu Beginn des Dorferneuerungsprozesses lebten in der Gemeinde 2.927 Einwohner (Stand 06.03.1991, vgl. TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997, 65). Zum 31.12.2013 verfügte die Gemeinde Weyarn über 3.366 Einwohner (vgl. BayLfStaD 2015) und verzeichnete somit über den Verlauf der Dorferneuerung ein Bevölkerungswachstum von rund 15%. Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsfläche ist im Zeitraum von 1992 bis 2013 um 25,2% gestiegen (eigene Berechnungen nach BayLfStaD 2015).

Von 2002 bis 2012 ist die Gemeindebevölkerung um 5,4%<sup>18</sup> gewachsen. Über einen jüngeren Bezugszeitraum von 2007-2012 ist jedoch eine gegenläufige Entwicklung festzustellen – die Bevölkerung Weyarns ist in diesem Zeitraum um 2,35% zurückgegangen. Diese Entwicklung ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass Weyarn in diesen Jahren keine Baugebiete ausgewiesen hat.

Siedlungsdruck auf die Gemeinde entsteht durch die Nähe zum Münchner Verdichtungsraum und dessen Arbeitsplatzangebot, die verkehrsgünstige Lage zumindest hinsichtlich des motorisierten Individualverkehrs sowie das Immobilienpreisgefälle gegenüber dem Münchner Wohnungsmarkt. Ergänzend kommen die landschaftliche Attraktivität Weyarns sowie die Naherholungsmöglichkeiten insbesondere in südlicher Richtung hinzu.

In der Hauptvariante der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes wird für die Gemeinde eine Zunahme der Gemeindebevölkerung auf 3.690 Einwohner für den Zeitraum 2009-2021 prognostiziert (vgl. BayLfStaD 2011a), dies bedeutet eine Zunahme um 8,4% (vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2014b). Weyarn verfügt über eine vergleichsweise junge Bevölkerungsstruktur: Insbesondere die Altersgruppe unter 18 Jahren ist mit 22% gegenüber 17% des Landkreises wesentlich größer, während die Altersgruppe über 65 Jahren mit 17% gegenüber 22% des Landkreises geringer ausfällt. Dies schlägt sich auch in einem gegenüber dem Durchschnitt des Landkreises von -0,6 weniger negativen Billetermaß<sup>19</sup> Weyarns von -0,46 nieder.

### **Wirtschaft und Arbeitsmarkt**

Weyarn ist eine Auspendlergemeinde: 1.177 Beschäftigten am Wohnort stehen nur 655 Beschäftigte am Arbeitsort gegenüber (Stand: 30.06.2012; BayLfStaD 2014a). Gegenüber den Landkreiswerten ist das produzierende Gewerbe sehr gering ausgeprägt (18% gegenüber 32%), Unternehmensdienstleistungen (17,7%) sowie öffentliche und private Dienstleister (29,2%) hingegen liegen über den Landkreiswerten von 13,1% bzw. 22,6% (vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2014b). Mit 25 Landwirtschaftsbetrieben je 1.000 Einwohner ist Weyarn gegenüber dem Landkreis mit 2,4 Betrieben stark landwirtschaftlich geprägt (vgl. ebd.).

Die Einrichtungen der Grundversorgung sind im Hauptort Weyarn angesiedelt. Zu Beginn des Dorferneuerungsverfahrens gab es in Weyarn einen Lebensmittelladen, zwei Bäckereien, eine Metzgerei und einen Getränkehandel, sowie mehrere Gasthäuser (vgl. TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997, 48). Nach der Schließung des Lebensmittelladens wurde 2004 ein Dorfladen gegründet.

### **Flächennutzung**

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche der Gemeinde Weyarn ist zwischen 1980 und 2012 von 4,9% auf 6,8%<sup>20</sup> angewachsen. Im Verlauf der Dorferneuerung von 1992 bis 2013 hat die Siedlungs- und Verkehrsfläche in der gesamten Gemeinde um 67,4 ha und damit um rund 22% zugenommen (vgl. BayLfStaD 2015).

Die Flächenneuinanspruchnahme je Einwohner stieg zwischen 2000 und 2013 jährlich um 9,4 m<sup>2</sup> und lag damit fast doppelt so hoch wie der bayernweite Wert von 5,2 m<sup>2</sup> (vgl. BayLfStaD 2015). Die Gebäude- und Freifläche je Einwohner, also die für private Wohnzwecke in Anspruch genommene Fläche, beträgt 186 m<sup>2</sup>, die durchschnittliche Wohnungsgröße 122 m<sup>2</sup>, womit sie weit über dem Durchschnitt des Regierungsbezirks Oberbayern mit 91,8 m<sup>2</sup> liegt (vgl. BayLfStaD o.J. Zensusdatenbank 2011). Allerdings weist Weyarn auch eine überdurchschnittlich hohe Belegungsdichte je Wohneinheit von

---

<sup>18</sup> vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2014b; Vitalitäts-Check 2.0-Datenbank für die Gemeinde Weyarn auf Datenbasis BayLfStaD 2014a

<sup>19</sup> Ein Maß für die demografische Alterung einer Bevölkerung, das die Bevölkerung unter 15 Jahren abzüglich der Bevölkerung über 50 Jahren in Relation setzt zur Bevölkerung zwischen 15 und 50 Jahren. Je negativer das Billetermaß, desto fortgeschrittener ist der demografische Alterungsprozess.

<sup>20</sup> vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2014b; Vitalitäts-Check 2.0-Datenbank für die Gemeinde Weyarn auf Datenbasis BayLfStaD 2014a.

2,59 Personen auf (vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2014b). Zum Vergleich: Die Belegungsdichte des Landkreises beträgt 2,08 Personen je Wohneinheit und rangiert somit im Bereich des bayerischen Mittels von 2,0 (vgl. BayLfStaD 2015).

Die Siedlungsstruktur Weyarns ist geprägt von vergleichsweise großen, jedoch auch von überdurchschnittlich vielen Personen bewohnten Wohneinheiten. Die Flächenneuanspruchnahme je Einwohner liegt im letzten Jahrzehnt im Verhältnis zur Bevölkerungszahl deutlich über dem bayernweiten Durchschnitt.

Die Entwicklung der Baulandpreise für den Regierungsbezirk Oberbayern verläuft im bayerischen Vergleich auf höchstem Preisniveau und der Wohnungsmarktbericht der BayernLabo attestiert klare Tendenzen zur Preissteigerung (vgl. BayernLabo 2011, 27). Von 2004 bis 2010 haben sich die Angebotspreise für Bauland in der Planungsregion Oberland um die 300 Euro / m<sup>2</sup> bewegt und lagen Ende 2010 bei 282 Euro / m<sup>2</sup> (ebd., 25).

## V. 1.2. Prozessanalyse Weyarn

Für die Analyse des Dorferneuerungsprozesses in Weyarn werden im folgenden Kapitel zunächst die Bestandteile des formellen Dorferneuerungsverfahrens abgegrenzt und der Ablauf sowie die Ziele des Dorferneuerungsprozesses beschrieben. Auf dieser Basis werden zwei siedlungsentwicklungsrelevante Entscheidungen als Untersuchungsaspekte ausgewählt und deren Behandlung im Prozessverlauf mittels einer Materialanalyse betrachtet. Daraufhin erfolgt in Kapitel 1.2.5 eine Interpretation der Ergebnisse aus der Prozessanalyse in Bezug auf die angewandten Steuerungsinstrumente, die beteiligten Akteure und die Auswirkungen auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Zielsetzung ist es, den Prozessverlauf und die vorhandenen Ansatzpunkte für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu identifizieren und in der Akteursanalyse weiter zu untersuchen.

### V. 1.2.1. Überblick über das Dorferneuerungsverfahren Weyarn

**Tab. 13: Übersicht Dorferneuerungsverfahren Weyarn**

(Eigene Zusammenstellung auf Basis von(TG / Gemeinde Weyarn 2005)

<b>Verfahrensname</b>	Ländliche Neuordnung Weyarn, Landkreis Miesbach, Oberbayern
<b>Verfahrensart</b>	Verfahren nach §§ 1, 4 und 37 FlurbG, Flurneuordnungs- und Dorferneuerungsverfahren
<b>Größe des Verfahrensgebiets</b>	4.672 ha und 1.745 Besitzstände
<b>Zuständigkeit</b>	DLE / ALE Oberbayern, München
<b>Beginn</b>	Anordnung 09.12.1993
<b>Leitbilder</b>	„Wir wollen ländlicher Raum bleiben“ (vgl. TG / Gemeinde Weyarn 2005) Ein traditionsbewusster Ort und eine handwerklich, bäuerlich geprägte Gemeinde auf dem Weg in eine bewusst gestaltete Zukunft; weitere Teilleitbilder (vgl. Gemeinde Weyarn / TG - Teilnehmergeinschaft Weyarn o.J.)
<b>Zentrale Maßnahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestaltung des Umfelds von Kloster und Rathaus</li> <li>• Rückbau der Straßenräume u.a. in Weyarn, Thalham, Naring und Holzolling</li> <li>• Ausbau von Geh- und Radwegen zwischen den Dörfern</li> <li>• Sanierung von Marterln und Kapellen</li> <li>• Mehrbändige Chronik über die Vergangenheit Weyarns</li> <li>• Renaturierung der Klosterweiher im Rahmen des Grüngürtelkonzeptes</li> </ul>

### **Besonderheiten in der Prozessbegleitung**

Eine Besonderheit im Dorferneuerungsprozess Weyarn stellt die enge Verzahnung mit Modellprojekten der Verwaltung für Ländliche Entwicklung, universitären Forschungsprojekten und Lehrveranstaltungen und die Teilnahme an Wettbewerben und Einbindung in kommunale Netzwerke dar. Dadurch wurden regelmäßig neue Anregungen in den Dorferneuerungsprozess eingebracht.

Beispielhaft sei das Forschungsvorhaben „Neues Bauen im Dorf“ genannt, das von 1997 bis 2005 in mehreren Stufen durchgeführt wurde, um neue Bauformen im ländlichen Raum zu erforschen (Bearbeitung Lehrstuhl für Entwerfen und Ländliches Bauwesen, Technische Universität München im Auftrag des Bereichs Zentrale Aufgaben der Verwaltung für Ländliche Entwicklung; vgl. u.a. Reichenbach-Klinke / Zeitler 2005). 2006 / 2007 nahm Weyarn als Untersuchungsgemeinde am Forschungsprojekt „21 Gemeinden – Gute Beispiele für eine nachhaltige Kommunalentwicklung“ des Bayerischen Umweltministeriums mit Qualitätszirkeln zum Thema Siedlung / Boden / Fläche teil (vgl. Magel / Franke 2007). Aus diesem Projekt entwickelte sich das Netzwerk Bürgerschaftliches Engagement an der SDL Plankstetten (vgl. Rübke 2009). Eine weitere Untersuchung der Beteiligungsstrukturen erfolgte im Rahmen des Forschungsprojekts Nachhaltige und effiziente Beteiligungs- und Prozessstrukturen in der Ländlichen Entwicklung (vgl. Magel / Kiehlbrei / Ritzinger 2012).

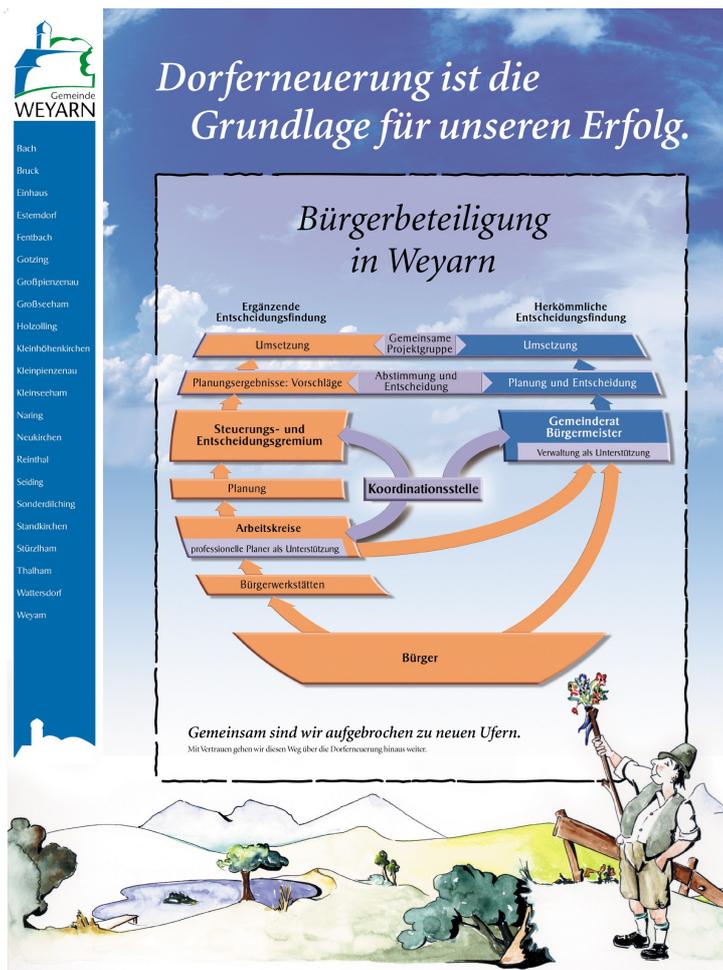
Von 1998 bis 2000 war die Gemeinde Weyarn Mitglied des weltweiten Projekts „Dorf 2000 – Beispiele nachhaltiger Landentwicklung“ bei der EXPO 2000 mit einem intensiven Erfahrungsaustausch zwischen zehn Gemeinden deutscher Flächenbundesländer und damit verbundener Weiterentwicklung der eigenen Vorgehensweisen (vgl. TG / Gemeinde Weyarn 2005). Zudem war die Gemeinde Mitglied im CIVITAS-Netzwerk „Bürgerorientierte Kommune“ der Bertelsmann Stiftung von 1999 bis 2004 mit der Erstellung einer Demokratiebilanz in Weyarn 2003 und einem umfangreichen Coachingprozess zum Thema bürgerschaftliches Engagement (vgl. Civitas Netzwerk; Trott zu Solz 1998). Weyarn wurde u.a. mit dem Europäischen Dorferneuerungspreis 2004 und mit dem Bayerischen Staatspreis für Ländliche Entwicklung 2005/2006 ausgezeichnet.

### **Besonderheiten in der Organisationsstruktur**

Die Organisationsstrukturen für eine Zusammenarbeit im Rahmen der Dorfentwicklung veränderten sich durch die Erfahrungen im Dorferneuerungsprozess und den Austausch mit anderen Gemeinden und Fachleuten bzw. durch die Anregungen der o.g. Projekte.

In Bezug auf die Entscheidungsfindung wird in Weyarn auch von einer Prozessorganisation im Sinne des „Zwei – Säulen – Prinzips“ gesprochen. Die Einbindung der in der Dorferneuerung etablierten Strukturen mit Arbeitskreisen und Vorstand der Teilnehmergeinschaft in die Vorbereitung von gemeindlichen Entscheidungen wird als ergänzender Schritt zur herkömmlichen Entscheidungsfindung des Gemeinderates gesehen (vgl. Abb. 14; Pelzer / Benda 2009, 125f). Mit der Verabschiedung einer Satzung zur Bürgerbeteiligung durch den Gemeinderat 2008 und der damit verbundenen Schaffung eines „Steuerungsgremiums“ entstand eine besondere Weyarner Konstruktion für die Endphase des Dorferneuerungsprozesses und die Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung danach. Die gewählten Mitglieder des Vorstands der TG sind im Steuerungsgremium vertreten.

Zudem wird seit 1997 der Informationsfluss zwischen den lokalen Akteuren durch die Einrichtung einer von der Gemeinde finanzierten hauptamtlichen Koordinationsstelle sichergestellt. Diese fungiert als Ansprechpartnerin für Bürger und als Schnittstelle für den Informationsfluss zwischen Gemeinderat, Gemeindeverwaltung, Vorstand der Teilnehmergeinschaft und Arbeitskreisen. Die Beteiligung der Bürger in der im Dorferneuerungsverfahren etablierten Form mit Arbeitskreisen, Steuerungsgremium und einem Anhörungsrecht im Gemeinderat wurden satzungsmäßig verankert (vgl. Klee 2014, 37ff).



**Abb. 14:**  
**Zwei Säulen Modell der Bürgerbeteiligung in Weyarn**  
(vgl. Gemeinde Weyarn 2004)

### Besondere Einflüsse von Seiten der Kommunalpolitik

Die Gemeinde Weyarn praktiziert seit den 90er Jahren ein Bodenpolitikmodell, mit dem versucht wird, Bodenspekulation zu vermeiden und Bauland für einheimische junge Familien zur Verfügung zu stellen. Dabei wird immer nur dort Bauland ausgewiesen, wo es der Gemeinde planerisch vertretbar erscheint und die Grundstückseigentümer bereit sind, circa 2/3 der Fläche zum doppelten landwirtschaftlichen Grundstückspreis an die Gemeinde abzutreten. Die Gemeinde vergibt die Bauparzellen in Erbpacht an einheimische Bauwerber und Gewerbetreibende. Die Grundsätze der Baulandausweisung sind in Anhang 7.9. dargestellt. Die Definition eines „Einheimischen“ und das Vergabesystem des Einheimischenprogramms werden durch ein Punktesystem definiert (vgl. Gemeinde Weyarn 2013). Berechtigte für die Vergabe eines Grundstücks oder einer Eigentumswohnung müssen deutsche Staatsbürger sein und seit zwölf Jahren mit Hauptwohnsitz in der Gemeinde ansässig sein. Der Bewerber oder dessen Ehepartner darf weder Haus- noch Wohnungseigentum in ausreichendem Umfang haben noch Eigentümer eines baureifen Grundstücks sein (ebd.).

### V. 1.2.2. Ablauf des Dorferneuerungsprozesses

Der Beginn des Dorferneuerungsprozesses der Gemeinde Weyarn steht in engem Zusammenhang mit der Kommunalwahl 1990, bei der ein neuer Erster Bürgermeister und ein mit einigen neuen Mitgliedern besetzter Gemeinderat gewählt wurden. Im Juli 1991 stellte der Bürgermeister über das Amt für Landwirtschaft einen Antrag auf Dorferneuerung an die damalige Direktion für Ländliche Entwicklung München.

Abbildung 15 stellt den chronologischen Ablauf des Dorferneuerungsprozesses dar. Die Zeitpunkte wichtiger Entscheidungen der Teilnehmergeinschaft (Ebene Dorferneuerung) und des Gemeinderats (Kommunale Ebene) werden dargestellt, wie auch die Auswirkungen auf der räumlichen Ebene.

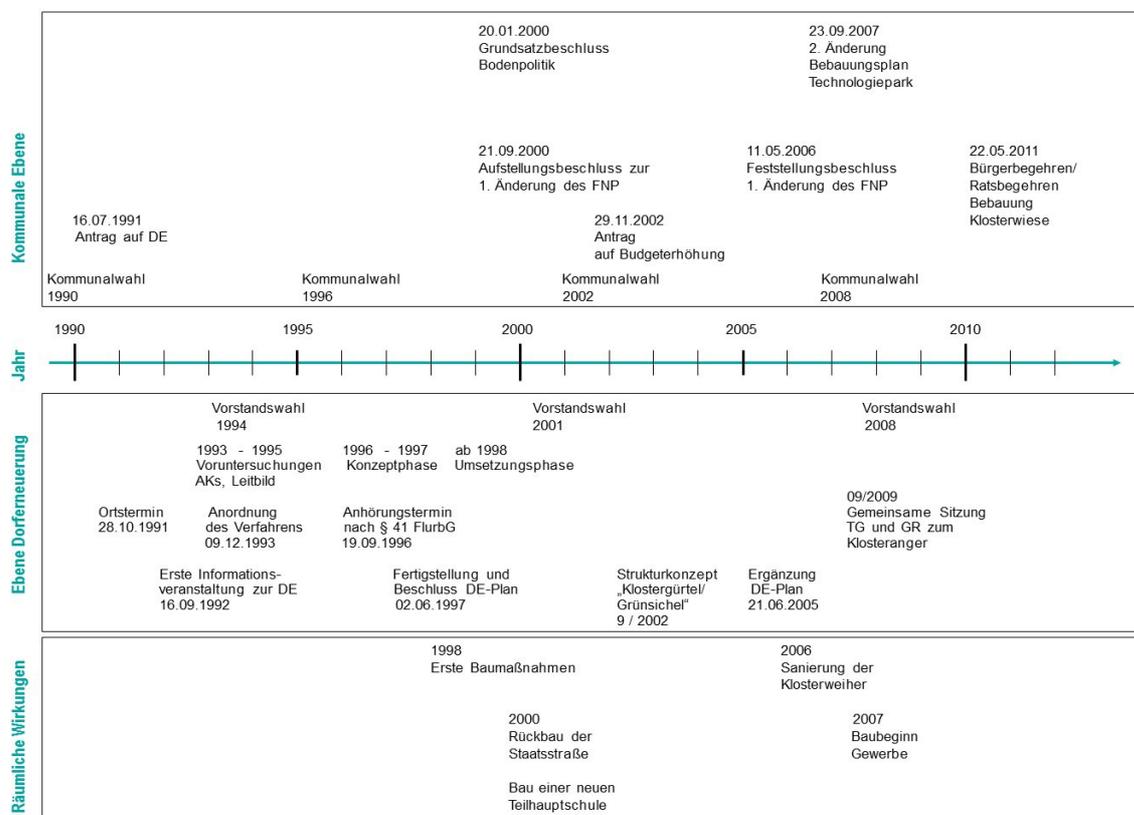


Abb. 15: Ablauf des Dorferneuerungsprozesses Weyarn (Eigene Darstellung)

### V. 1.2.3. Ziele des Dorferneuerungsprozesses

Wie in Kap. III.3.2 ausgeführt, werden die Ziele des Prozesses auf verschiedenen räumlichen und administrativen Ebenen in unterschiedlichem Abstraktionsgrad festgelegt und sind ein Produkt aus normativen Vorgaben und dem Aushandlungsprozess zwischen den Beteiligten, insbesondere den lokalen Akteuren.

Die im Dorferneuerungsprozess Weyarn gültigen allgemeinen Ziele und die im Prozess formulierten ortsbezogenen Ziele werden im Folgenden dargestellt. Die ausführliche Auswertung der einzelnen Dokumente und ein Überblick über die Ziele in den zentralen Schritten des Prozesses finden sich in Kapitel V.1.2.5 und Anhang 7.

#### Allgemeine Ziele der Dorferneuerung

Die allgemeinen Ziele für eine Dorferneuerung leiten sich, wie in Kap. III.3.2 dargestellt, aus den Vorgaben des Flurbereinigungsrechts, den Dorferneuerungsrichtlinien und den übergeordneten Planungsvorgaben (LEP und Regionalplan) ab. Die Dorferneuerung Weyarn wurde in einem Zeitraum angeordnet, in dem die Beteiligung der Bürgerschaft und bewusstseinsbildende Maßnahmen stark in den Fokus von Dorfentwicklungsprozessen gestellt wurden. Die Dorferneuerungsrichtlinien vom 9. Juni 1993 waren grundlegend überarbeitet und der Zweck der Förderung den neuen Ansprüchen angepasst worden. Als Herausforderungen für die Dörfer wurde beispielsweise die abnehmende Identifikation der Bürger mit ihren Wohnorten durch Anstieg der Pendlerzahlen gesehen. Zudem war der Anspruch an ländliche Entwicklung ganzheitlicher geworden: Dorferneuerung sollte nicht mehr vorwie-

gend landwirtschaftliche Belange betrachten, sondern die ländliche Siedlung in der ganzen Breite als Lebens-, Wohn- und Arbeitsraum behandeln. Die Erhaltung des „eigenständigen Charakters ländlicher Siedlungen sowie der Kulturlandschaft“ (vgl. DorfR 1993) war ein wichtiges normatives Ziel der Dorferneuerung. Für die ab 2005 geförderten Maßnahmen galten die Dorferneuerungsrichtlinien 2005, die zusätzlich die „Innenentwicklung der Dörfer“ als Zielsetzung aufnahmen.

Laut Regionalplan der Region Oberland soll sich eine verstärkte Siedlungsentwicklung auf geeignete Orte entlang der Entwicklungsachsen konzentrieren. Geeignete Orte zeichnen sich durch einen guten Anschluss an den ÖPNV, eine geeignete Topographie und einen unterdurchschnittlichen Anteil besonders schützenswerter Landschaft aus (vgl. Planungsverband Region Oberland 2001, 28f; Begründung zu Z 1.3). Die regionalplanerisch zulässige und anzustrebende Siedlungstätigkeit bestimmt sich in allen Gemeinden an einer „organischen Entwicklung“. Den Maßstab organischer Siedlungsentwicklung bildet die Lage, Größe, Struktur und Ausstattung der jeweiligen Gemeinde. Der Umfang der zulässigen Siedlungsentwicklung ergibt sich aus dem zusätzlichen Bauflächenbedarf, welcher anhand der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, dem Ersatz- und Auflockerungsbedarf sowie einer der Größe, Struktur und Ausstattung des Ortes angemessenen Zuwanderung errechnet wird (ebd.). Bei Siedlungsmaßnahmen sei auf die Eigenart der vorhandenen Bebauung und die Ortsbild- und Landschaftsbildpflege zu achten (Planungsverband Region Oberland 2001, 29; Begründung zu Z 1.4.).

### Ortsbezogene Ziele und Maßnahmen

Die ortsbezogenen Ziele wurden von Seiten der Gemeinde zunächst im Antrag auf Dorferneuerung dargelegt und sind nicht räumlich verortet. Im gemeinsamen Ortstermin der Direktion für Ländliche Entwicklung, der Gemeinde und der beteiligten Behörden und Fachstellen wurden die Schwerpunktaufgaben der Dorferneuerung besprochen. Gemeinsam mit der Bürgerschaft wurden im Leitbild abstrakte Ziele festgelegt und im Dorferneuerungsplan weiter präzisiert. Diese Ziele für die Gemeinde Weyarn werden von den lokalen Akteuren als wegweisend für Gemeindepolitik und Bevölkerung bezeichnet (TG / Gemeinde Weyarn 2005, S. 3).

Besonderen Stellenwert haben für die Ableitung weiterer Ziele die übergeordneten Leitbilder „Wir wollen ländlicher Raum bleiben“ und „Wir planen die Zukunft mit dem Bürger“. In verschiedenen Themenbereichen wurden u. a. folgende siedlungsrelevante Zielvorstellungen entwickelt (vgl. Gemeinde Weyarn / TG Weyarn o.J.):

- Das Dorf in seinem Charakter erhalten  
Beibehalten der Identität des Ortes im Spannungsfeld zwischen Klostersgeschichte und neuzeitlichem Siedlungsdruck. Kultur, Wohnen und Arbeiten bestimmen unser dörfliches Zusammenleben.
- Das Dorf im Ortskern mit seinen historischen Gebäuden gestalten  
Bauliche Entwicklung im Ortskern auf die historische, von Klosterbauten geprägte Architektur abstimmen. Zukunftsweisende Nutzung der historischen Gebäude.
- Das Dorf in seinem Mittelpunkt beleben  
Schule, Kindergarten und Rathaus im Ortskern halten. Kleine Gewerbe erhalten und neue Geschäfte ansiedeln. Plätze und Räume für Begegnungen schaffen.
- Arbeiten und Leben an einem Ort ermöglichen  
Dezentrale Förderung traditioneller Betriebe und Ansiedlung neuer, innovativer Firmen

Konkrete Maßnahmen, die sich aus diesem abstrakten Zielsystem ableiten, werden im Dorferneuerungsplan und der dazugehörigen Maßnahmenliste benannt und räumlich verortet. Des Weiteren werden für einzelne räumliche Zuschnitte Detailplanungen durchgeführt. Als besonders wichtige Ergebnisse der Dorferneuerung werden folgende Maßnahmen genannt:

- „In Weyarn, Thalham, Neukirchen, Naring und Holzolling werden Straßenräume zurückgebaut, Gehwege angelegt, Plätze und die Randbereiche neu gestaltet, damit sich die Menschen sicher in den Dörfern bewegen können und das Ortsbild aufgewertet wird.“

- In einer mehrbändigen Chronik hat der Arbeitskreis Geschichte die Vergangenheit der Menschen, Gebäude und Landschaft aufgearbeitet.
- Der Gemeinderat hat beschlossen einen „Grüngürtel“ um das Kloster und den alten Ortskern von Weyarn von Bebauung frei zu halten (Anm. d. Verf.: Dazu gehört auch die im Folgenden vertieft behandelte Klosterwiese). Die Renaturierung der Klosterweiher ist ein Baustein zur Umsetzung dieses Konzeptes“ (TG / Gemeinde Weyarn 2005, S. 3).

Im Folgenden werden diese in den schriftlichen Materialien dargestellten ortsbezogenen Ziele mit der Zielsetzung „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ in Beziehung gesetzt und mögliche Zielkonflikte ermittelt. Ebenso werden die Materialien auf die Aussagen bezüglich zwei ausgewählter Entscheidungen der Flächeninanspruchnahme analysiert.

#### **V. 1.2.4. Eingrenzung der Untersuchungsbeispiele**

Durch Vorgespräche mit zentralen Akteuren, die Analyse der Siedlungsentwicklung im Zeitverlauf und die Materialanalyse wurden in einem ersten Schritt Ereignisse, die in Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung in der Gemeinde Weyarn stehen, identifiziert. Im zweiten Schritt wurden für die detaillierte Untersuchung im Rahmen dieser Arbeit Themen ausgewählt, die

- einen relevanten Zusammenhang mit Flächeninanspruchnahme haben,
- einen Bezug zum Dorferneuerungsprozess haben,
- in einem Großteil des Betrachtungszeitraums des Dorferneuerungsprozesses eine Rolle spielten,
- ein möglichst breites Spektrum an Steuerungsinstrumenten abdecken,
- einen hohen Stellenwert für die lokalen Akteure hatten und bei denen ein Großteil der lokalen Akteure eingebunden war,
- sich aus Gründen der Vergleichbarkeit mit der Fallstudie Obbach auf den Hauptort Weyarn bezogen.

Die Auswertung der für die Siedlungsentwicklung relevanten Entscheidungen und die Beurteilung anhand der oben genannten Kriterien finden sich in Anhang 6.

Aufgrund der oben genannten Kriterien wurden die folgenden Themenbereiche für die weitere Untersuchung gewählt:

- Bebauung der Klosterwiese / Klosteranger als Teil des Grüngürtelkonzepts / Innerortsbebauung
- Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebes / Technologiepark / Gewerbegebiet

Ihre Behandlung im Prozessverlauf steht im Folgenden im Mittelpunkt der Analysen. Im Rahmen der Materialanalyse wurden die Verfahrensunterlagen und Dokumente zum Prozess (Protokolle; Beschlüsse; Anordnungen; Pläne; Konzepte) auf Aussagen bezüglich dieser Themenbereiche (siehe Anhang 7) und die Handlungen der Akteure sowie die Anwendung der Steuerungsinstrumente untersucht (vgl. Kap. V.1.3. und V.1.4.).

#### **V. 1.2.5. Interpretation und Bewertung des Prozessverlaufes**

In den vorangegangenen Kapiteln stand im Sinne des „process tracing“ (George / Bennett 2005, 205) zunächst die zeitliche Rekonstruktion des Prozessverlaufes und der Ziele des Prozesses im Vordergrund. Der Prozessverlauf wurde anhand der durch die beteiligten Akteure erstellten Materialien analysiert, um Interaktionen zwischen verschiedenen Einflussfaktoren zu beleuchten und komplexe Kausalprozesse zu verstehen. Welche Faktoren hatten bei der Entscheidungsfindung in der Siedlungsentwicklung besonderes Gewicht und inwiefern ist eine Orientierung am Ziel der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu erkennen? Ebenso soll die Prozessanalyse als vorbereitender

Schritt für die Akteursanalyse aufdecken, wo sich Diskrepanzen zwischen der (normativen) Zielsetzung der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und den Zielen der Akteure zeigen.

Dafür wurden ausgewählte Materialien auf ihre relevanten Aussagen zu den folgenden Themen

- „Siedlungsentwicklung / Siedlungswachstum“
- „Wirtschaftliches Wachstum“
- „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme / Außenentwicklung / Innenentwicklung“

und die in der Fallstudie Weyarn ausgewählten Themenbereiche

- „Bebauung der Klosterwiese“ und
- „Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebs“

analysiert.

Die detaillierte Auswertung der Unterlagen findet sich in Anhang 7. Tabelle 14 stellt schematisch dar, inwiefern und mit welcher Zielrichtung die untersuchten Themenbereiche in den einzelnen Dokumenten des Prozesses behandelt wurden.

**Tab. 14: Behandlung ausgewählter Themen in den Dokumenten der Prozessschritte**

Prozessschritt	Antrag auf DE	Ortstermin	Beteiligung Voruntersuchung	Anordnung	Leitbild	Anhörung Plan nach § 41	Beschluss DE Plan	Grundsatzbeschluss Bodenpolitik	Bebauungsplan Nr. 25, 1. Entwurf	Strukturkonzept Grünsichel	Feststellungsbeschluss FNP	Bebauungsplan Nr. 25, 2. Änderung	Bürgerversammlung Klosterwiese	Bürgerbegehren / Ratsbegehren
	7/1991	10/1991	1992/93	12/1993	11/1995	9/1996	6/1997	1/2000	12/2001	9/2002	5/2006	9/2007	7/2010	5/2011
Bestandteil DE Verfahren	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
Steuerungsinstrument	Planerisch-informell	Hoheitlich / Informatorisch	Informatorisch	Hoheitlich-regulativ	Planerisch-informell	Hoheitlich-regulativ	Planerisch-informell	Hoheitlich-regulativ	Hoheitlich-regulativ	Planerisch-informell	Hoheitlich-regulativ	Hoheitlich-regulativ	Informatorisch	Hoheitlich-regulativ
Siedlungswachstum	~	O	~	O	~	O	~	+	+	O	~	+	~	+
Wirtschaftliches Wachstum	+	+	~	O	+	O	+	+	+	O	O	+	O	+
Red. d. Flächeninanspruchnahme	+	+	+	O	+	+	~	~	-	+	~	-	O	-
Bebauung der Klosterwiese	-	O	O	O	O	~	-	O	O	-	-	O	~	+
Großflächige Gewerbeansiedlung	+	~	~	O	-	O	-	O	+	O	+	+	O	O

- soll nicht stattfinden
- + soll stattfinden
- ~ Zielrichtung bleibt vage
- O trifft keine Aussage dazu

### **Thematisierung relevanter Aspekte in den Materialien**

Die Übersicht stellt dar, dass sich in den von den Akteuren entwickelten Materialien die Zielsetzungen im Prozessverlauf verändern und nicht kontinuierlich thematisiert werden. Häufig bleiben die Aussagen in den Dokumenten vage oder es werden keine Aussagen getroffen. Insbesondere in der Anordnung des Verfahrens als hoheitlichem Instrument werden keine Aussagen zu den relevanten Themen getroffen.

In Bezug auf „Siedlungswachstum“ wird hervorgehoben, dass kein ausuferndes Wachstum erwünscht ist, sondern lediglich ein – nicht genauer definiertes – organisches, natürliches Siedlungswachstum durch Wohnbebauung für einheimische Familien stattfinden soll. Viele Aussagen in den Dokumenten sind jedoch sehr weit interpretierbar formuliert. Exakte Abgrenzungen werden der Abwägung im Einzelfall überlassen. Die Aussagen in den hoheitlichen und den planerisch-informellen Instrumenten reflektieren in der Regel zu berücksichtigende regionalplanerische und baugesetzliche Vorgaben und bleiben vage bzw. werden nicht quantifiziert oder räumlich konkretisiert. Der Dorferneuerungsplan empfiehlt: „Das bauliche Wachstum sollte unter Beachtung der „natürlichen“ Wachstumsgrenzen durch die umgebende Landschaft stattfinden“ (TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997, 80). Im bodenpolitischen Grundsatzbeschluss legt die Gemeinde fest, dass „um ungezügelt Wachstum zu verhindern – Baurecht in erster Linie für Einheimische, insbesondere nachwachsende junge Familien geschaffen werden soll“ (Gemeinde Weyarn 2000, o.S.). In dieselbe Richtung gehen Aussagen im Flächennutzungsplan von 2006: „Die bauliche Entwicklung soll sich in seinem Umfang auch weiterhin am Prinzip der organischen Entwicklung orientieren und vorwiegend der Bedarfsdeckung der ortsansässigen Bevölkerung dienen (...) Der Siedlungsschwerpunkt ist und bleibt der Hauptort Weyarn. Die bauliche Entwicklung war in den vergangenen Jahren sehr maßvoll, dies soll sich auch in Zukunft so verhalten“ (Gemeinde Weyarn 2006, 42).

Die Verknüpfung einer weiteren Siedlungsentwicklung mit der Wohnraumschaffung für Einheimische stellt aus der Perspektive der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ein Problem dar. So wird z.B. im Grundsatzbeschluss Bodenpolitik verfügt, dass Grundstücke auch im Außenbereich als Bauland ausgewiesen werden können, wenn dies notwendig ist, um den Wohnbedarf eigener Kinder zu sichern (Gemeinde Weyarn 2000, o.S.). Die Möglichkeit, Wohnraum im Bestand zu schaffen und zu aktivieren, wird in diesem Zusammenhang nicht in Betracht gezogen. Anstelle einer Flächenkreislaufwirtschaft im Sinn eines Gleichschritts von Bevölkerungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme für Wohnzwecke wird so eine konstante Außenentwicklung für Wohnzwecke gefördert.

In den Dokumenten wird die Zielsetzung des wirtschaftlichen Wachstums häufiger deutlich formuliert als das Siedlungswachstum. Oft steht dies in Zusammenhang mit der Ansiedlung von Gewerbebetrieben. Im Dorferneuerungsplan werden die Hintergründe des Leitbilds Wirtschaft erläutert: „Es sollte kein größeres Gewerbegebiet ausgewiesen werden. Kleine bis mittelgroße Betriebe sollten dezentral in die Einzelorte integriert werden. (...) Kritische, umweltbelastende Gewerbe sind auszuschließen. Größere Industriebetriebe oder Lagerhallen sowie Großtankstellen und Fast-Food-Imbiß-Hallen sollen vermieden werden“ (TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997, 46). Zentrale Wünsche für die wirtschaftliche Entwicklung sind den Dokumenten nach stets die Anzahl der Arbeitsplätze, eine Einbindung der Betriebe in die Siedlungsstruktur und geringe Emissionsbelastung. Generell wird die Notwendigkeit von Wachstum im wirtschaftlichen Sinne und in Bezug auf die Siedlungsentwicklung nicht in Frage gestellt. Es herrscht zwar eine kritische Einstellung vor, die bestimmte Bedingungen an Wachstum formuliert, ein „Wachstum unter Beachtung der natürlichen Wachstumsgrenzen“ (TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997, 80) wird jedoch als notwendig angesehen.

Die Zielsetzung des Flächensparens wird in den Verfahrensdokumenten nicht explizit genannt. Dies lässt sich damit erklären, dass die bewusste und gehäufte Verwendung von Begriffen wie „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ als politisches und gesellschaftliches Thema erst ab Ende der 90er Jahre verstärkt auftrat. Ein „schonender Umgang mit Flächen“ – eine Vorgabe des BauGB und insofern eine übergeordnete normative Vorgabe – wird hingegen im Dorferneuerungsplan als Zielset-

zung genannt und auch in der Diskussion um die Bebauung der Klosterwiese von den Gegnern der Bebauung gefordert.

Der Dorferneuerungsplan formuliert als „Handlungsbedarf für die Kommunalverwaltung“ Hinweise zum flächenschonenden Bauen und zu Entsiegelungsmaßnahmen (TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997, 90ff). In der Maßnahmenliste und Finanzplanung für Mittel der Dorferneuerung fehlen, abgesehen von der „Gebäuderenovierung in Teilbereichen der Klosteranlage“ oder einem „Nutzungskonzept für die Klosterwiese“, weitere Maßnahmen zur Innenentwicklung, Nachverdichtung oder Baulückenschließung. Konkrete Schritte, die einer Unterstützung des Flächensparziels dienen könnten, wie Rückwidmung, Einsatz eines Leerstandskatasters oder konkrete Öffentlichkeitsarbeit zum Flächensparen werden jedoch in den Verfahrensunterlagen nicht formuliert oder in Maßnahmen umgesetzt.

### **Bewertung der baulichen Entscheidungen aus Sicht der Materialanalyse**

In Bezug auf die beiden ausgewählten baulichen Entscheidungen „Bebauung der Klosterwiese“ und „Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebs“ sind aus den Dokumenten sich im Prozessverlauf verändernde Haltungen zu erkennen. Bezüglich der Bebauung der Klosterwiese verändert sich die Zielrichtung von einer ablehnenden zu einer befürwortenden Haltung. Die Ansiedlung eines Gewerbebetriebs wird zunächst als positives Ziel formuliert, in den Materialien im Verfahrensverlauf dann jedoch nur noch vage oder gar nicht mehr thematisiert.

Im Dorferneuerungsplan wird beschlossen, dass die „Wiese am Ortseingang (...) den Blick auf die Klosteranlage freigeben und unbebaut bleiben [solle]“ (TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997, 110f). Im Flächennutzungsplan von 2006 wird ein keilförmiges Symbol für die Freihaltung der Sichtachse zum Kloster aufgenommen (Gemeinde Weyarn 2006, 6). Im Mai 2009 entscheidet der Gemeinderat, sich erneut mit weiteren Planungen im alten Ortskern zu befassen, was in mehreren Schritten zu einer Planung für die Bebauung der Klosterwiese führt (vgl. Gemeinde Weyarn 2010, 3). Einige Personen, u.a. mehrere Anwohner der Wiese, initiieren ein Bürgerbegehren „Erhalt der Wiese mit Ansicht zum Kloster in der jetzigen Form und Größe“ zur Nichtbebauung der Klosterwiese. Der Bürgerentscheid im Mai 2011 endet mit einer Entscheidung für die Bebauung des Klosterangers. Im zweiten Beispiel „Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebs“ wurde im Prozess der Leitbildentwicklung und der Erstellung des Dorfentwicklungsplans betont, dass für die Förderung der Wirtschaftskraft die Ausweisung eines Gewerbegebiets nicht erwünscht sei, vielmehr sei dezentral in den Ortsteilen das Gewerbe und die Ansiedlung von Gewerbe zu stärken. Die später erfolgte Bebauung der Fläche südlich der Autobahn mit einem Logistikzentrum eines Reformhausprodukte-Unternehmens brachte eine hohe Flächeninanspruchnahme mit sich und polarisierte insbesondere aufgrund der Größenordnung der Hallen.

Aus Sicht der Materialanalyse stellen die realen baulichen Entwicklungen Widersprüche zu anfangs im Dorferneuerungsprozess formulierten Zielen dar. Zwar waren diese, wie oben ausgeführt wurde, in Bezug auf das Flächensparziel vage formuliert, in Bezug auf die beiden ausgewählten baulichen Entscheidungen besteht jedoch eine klare Diskrepanz zwischen den Zielsetzungen des Dorferneuerungsplans und später formulierter Bauabsichten im Flächennutzungsplan (Gewerbegebiet) bzw. im Ratsbegehren (Klosterwiese). Die Veränderung der Zielsetzungen im Prozess bieten weiten Spielraum für Interpretationen: War die Fläche vom Gemeinderat nur als Baulandreserve gehalten und frühzeitig angekauft worden, um die Gestaltungsfreiheit des Gemeinderats zu sichern? Waren die Zielsetzungen zur Freihaltung der Wiese nur Leitbilder, die sich im Laufe der Zeit überholt haben oder die trotz der Bebauung eingehalten werden? Stellt die Bebauung des Klosterangers eine Bebauung „Außenbereich im Innenbereich“ dar oder ist sie eher als Innenentwicklung und Abrundung des Ortes zu bewerten? Welche Motive stehen hinter Widerständen gegen die Bebauung und welche Rolle spielt das Thema Reduzierung der Flächeninanspruchnahme dabei?

Eine Auseinandersetzung mit den Motiven und Erklärungsmustern der Akteure findet in der Akteursanalyse statt (vgl. Kap. V.1.3). Die Fallstudien werden in Kap. V.1.3.5. detaillierter beschrieben.

Anhand von Schwarzplänen lässt sich die Veränderung der Siedlungsfläche des Ortes Weyarn zwischen 1999 und 2011 illustrieren (Abbildung 16). Die baulichen Entwicklungen werden in Tabelle 15 mit ihren quantitativen und qualitativen Folgen dargestellt. In quantitativer Hinsicht hat sich die Gebäudefläche im Ortsteil Weyarn im Zeitraum von 1999 bis 2013 um gut 50% erhöht. Insbesondere die ausgewählte bauliche Entwicklung „Gewerbegebiet“ hat daran in quantitativer Hinsicht einen großen Anteil, sowie die weitere Wohnbauentwicklung, die Ansiedlung einer Tankstelle und der Bau von Schule und Mehrzweckhalle im südlichen Teil des Ortes. Auch die qualitativen Auswirkungen sind erheblich.

Es gab jedoch auch eine Vielzahl von Ereignissen, die in Bezug zur Siedlungsentwicklung stehen und unter der Zielsetzung einer Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme gesehen werden können. Zum Beispiel wurde die Ausweisung einer neuen Umgehungsstraße nicht weiter verfolgt. Ebenso ist die Entscheidung des Gemeinderates Ende der 1990er Jahre als flächensparend zu bewerten, die Bauanfrage einer Fastfoodkette an der Autobahnabfahrt abzulehnen.

**Tab. 15: Übersicht über die Veränderungen der Siedlungsfläche in Weyarn**

<b>Ortsteil Weyarn 1999 vor Maßnahmen</b>	<b>Flächenumgriff Gewerbegebiet</b>	<b>Flächenumgriff Klosterwiese</b>	<b>Ortsteil Weyarn 2011 und nach Maßnahmen</b>	<b>Zuwachs Gebäude- fläche</b>	<b>Qualitative Auswirkungen</b>
Gebäudefläche ca. 57.800 m <sup>2</sup> Gebäudeanzahl 620  Stand: 1999	Gebäudefläche ca. 15.000 m <sup>2</sup>  Eingriffsfläche ca. 42.000 m <sup>2</sup> ; Gel- tungsbereich des B-Plans 62.600 m <sup>2</sup>  Stand: 2016	Gebäudefläche ca. 1.350 m <sup>2</sup>  Bebauung im Bereich des Klosters;  Stand: 2013	Gebäudefläche ca. 87.500 m <sup>2</sup> Gebäudeanzahl 737  Stand: 2011	51,4%	Durch die Gewerbefläche wurde der Siedlungsansatz zwischen Ort und Autobahn in großem Umfang fortgesetzt; Entstehung großflächiger Versiegelung; Landschaftsbild wurde optisch beeinträchtigt; Schließung eines Innenbereichs im Außenbereich auf Kosten einer identitätsstiftenden Sichtachse
Datenbasis: Eigene Berech- nung auf Basis Bayerische Ver- messungsverwal- tung 1999; 2011b	Datenbasis: Eigene Berech- nung auf Basis von StMFLH 2016; Ge- meinde Weyarn 2011e, 18	Datenbasis: Eigene Berechnung auf Basis von StMFLH 2016	Datenbasis: Eigene Berech- nung auf Basis Bayerische Ver- messungsverwal- tung 1999; 2011b; StMFLH 2016		



**Abb. 16: Schwarzplan der baulichen Entwicklung in Weyarn 1999-2011**

## Reflektion des Prozessverlaufs

Die Darstellung des Prozessverlaufs in Abbildung 15 und die Übersicht über die Behandlung relevanter Themen in den Prozessschritten in Tabelle 14 zeigen Ansatzpunkte des Instrumentariums auf, in Richtung einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu steuern. Die Auswertung der Dokumente lässt Rückschlüsse auf die angewendeten Instrumente zu. Die Verfahrensordnung („Einleitung des Verfahrens“) erfolgte bereits vor der Leitbilderstellung, also sehr früh im Prozess und war gefolgt von einer „Startphase“ mit vielfältigen Informations- und Beteiligungsangeboten. Zudem wurden umfassende vorbereitende Untersuchungen und Planungskonzepte erstellt, bevor konkrete Maßnahmen abgeleitet wurden. Dies führte zu einem insgesamt sehr langen Prozessverlauf in der Dorferneuerung Weyarn, in dem sich die Akteure umfassend mit den Zielsetzungen und Maßnahmen für die Ortsentwicklung beschäftigten. In Bezug auf die baulichen Entscheidungen wurde deutlich, wie eng der Dorferneuerungsprozess mit Entscheidungen der kommunalen Bauleitplanung verwoben ist. Die großflächigeren baulichen Entscheidungen, die eine baurechtliche Behandlung benötigten, wurden nur durch planerisch-informelle und informatorische Instrumente der Dorferneuerung flankiert. Hierbei zeigen sich in den Zielsetzungen teilweise widersprüchliche Entwicklungen in Bezug auf die baulichen Entscheidungen.

Der Prozess folgt nicht einer zu Beginn gesetzten Zielrichtung, sondern läuft schrittweise und inkrementell ab. Es finden, wie in der Literatur für die Steuerung komplexer Prozesse vorgeschlagen, wiederkehrende Rückkopplungen mit vorhergehenden Prozessschritten statt. Dies sind beispielsweise die regelmäßige Auseinandersetzung mit dem zu Beginn entwickelten Leitbild oder die Diskussion von Zielsetzungen in unterschiedlichen Gremien und Klausuren, fachlich begleitet durch den Dorferneuerungsplaner. Allerdings wird auch klar, dass im Prozessablauf zwar die Komponenten Analyse, Planung und Umsetzung vertreten sind, Schritte wie Monitoring und Evaluierung, die für ein nachhaltiges Landmanagement als wichtig eingeschätzt werden (vgl. Magel 2013b), jedoch unterrepräsentiert sind.

Die Zielsetzungen werden von den Akteuren im Prozess in Aushandlungsprozessen erarbeitet und von übergeordneten Zielsetzungen zu konkreten Maßnahmen weiterentwickelt. Hier scheint eine Rückkopplungsschleife bzw. ein Monitoring zu fehlen, um sicherzustellen, dass Zielkonflikte zwischen konkurrierenden Fragestellungen unter Berücksichtigung des Gemeinwohls aufgelöst werden bzw. um zu prüfen, ob alle übergeordneten Zielsetzungen sich auch in konkreten Maßnahmen wiederfinden.

Gemeinwohlinteressen werden als vage übergeordnete Ziele in den Prozess eingespeist, müssen sich jedoch im Verfahrensverlauf durch einen Akteur manifestieren. Eine Überlegung im Theorieteil der Arbeit lautete, es könne die Aufgabe der staatlichen Akteure im Dorferneuerungsprozess sein, insbesondere solche gemeinwohlbezogenen Zielsetzungen zu repräsentieren, für die keine anderen Akteure eintreten. Die staatlichen Akteure wie das Amt für Ländliche Entwicklung oder das Landratsamt scheinen sich jedoch in die Festlegung der Maßnahmen nicht mit eigenen Vorschlägen, sondern eher begleitend einzubringen. Dies muss in der Befragung der Akteure weiter ausgewertet werden.

Als einflussreichster Steuerungsakteur in Bezug auf die Siedlungsentwicklung stellt sich der Gemeinderat dar, selbst wenn im Dorferneuerungsverfahren den lokalen Akteuren viel Mitbestimmung eingeräumt wird und diese einzelne Teilprozesse wie die Leitbildentwicklung sehr aktiv mitgestalten bzw. im Fall des Klosterangers letztlich sogar im Rahmen eines Bürgerentscheides mitwirken können. Dies bestätigt die Aussagen von Selle, dass eine Analyse von Steuerungsprozessen neben den öffentlichen Akteuren eine Vielfalt weiterer Handelnder und ihre Bezüge untereinander beachten müsse. Die Materialanalyse verdeutlicht, dass eine flächensparende Siedlungsentwicklung kein prioritär verfolgtes Ziel im Dorferneuerungsprozess Weyarn ist. Ein vitaler, funktionsfähiger Ortskern mit hoher Lebensqualität, Einkaufsmöglichkeiten etc. bzw. die Schaffung von Wohnraum und Arbeitsplätzen, insbesondere für einheimische junge Familien, haben einen mindestens ebenso hohen Stellenwert, so dass sich hier Zielkonflikte mit der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ergeben.

### V. 1.2.6. Zwischenfazit: Schlussfolgerungen aus der Prozessanalyse

In der Analyse des Dorferneuerungsprozesses Weyarn wurden die Materialien daraufhin ausgewertet, wie der Prozess ablief und welche Entscheidungen mit Bezug zur Flächeninanspruchnahme im Dorferneuerungsprozess getroffen wurden. Es wurden die zwei baulichen Entscheidungen „Bebauung der Klosterwiese“ und „Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebs“ für die weitere Untersuchung ausgewählt. Aus Sicht der Materialanalyse wurde bewertet, welche Themen im Prozessverlauf von Bedeutung waren. Weitere Analyseschritte beschäftigen sich darauf aufbauend in den folgenden Kapiteln mit den Handlungen der Akteure und den angewendeten Steuerungsinstrumenten.

Die Prozessanalyse zeigte, dass im Dorferneuerungsprozess Steuerungsinstrumente aus dem gesamten Instrumentarium der Dorferneuerung und der kommunalen Planung zur Anwendung kommen. Insbesondere planerisch-informelle sowie informatorische Instrumente wurden von Seiten der Dorferneuerung intensiv genutzt, wie ein intensiver Leitbildprozess, umfassende Analyse der Problemlagen im Gemeindegebiet, umfassende Einbindung der Bürgerschaft und regelmäßige Abstimmungen der lokalen Akteure. Die Instrumente sind im Prozessverlauf in Bezug zu den beiden ausgewählten baulichen Entscheidungen zu sehen: Dabei wird deutlich, dass sich die Zielsetzungen für bzw. gegen eine Bebauung im Prozessverlauf verändern und zwischen den früher getroffenen informellen Zielsetzungen im Leitbild und Dorferneuerungsplan später formulierter Bauabsichten im Flächennutzungsplan (Gewerbegebiet) bzw. im Ratsbegehren (Klosterwiese) eine Diskrepanz besteht.

Die ortsbezogenen Ziele und Maßnahmen bieten generell die Möglichkeit, die allgemeinen Ziele des Dorfentwicklungsprogramms und damit das Thema Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Prozess zu verankern. Allerdings sind die übergeordneten Zielsetzungen so umfassend und vielschichtig, dass sich bereits hier Zielkonflikte zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung ergeben, wie beispielsweise die Schaffung von neuer Wohnbebauung für junge Familien oder die Ansiedlung von Gewerbebetrieben, um Arbeitsplätze vor Ort zu schaffen. Das Thema Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erweist sich als sehr abstrakt und findet wenn überhaupt dann über die Erhaltung des Landschafts- oder Ortsbildes Eingang in die Diskussionen. An konkreten Maßnahmen werden lediglich die Entsiegelung und möglichst flächenschonende Bebauung bei Platzgestaltungen und Straßenbaumaßnahmen genannt. Die Freihaltung insbesondere der Klosterwiese, und die Diskussion über die Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebes sind zwar auf der Ebene des Leitbildes und der informellen Dorferneuerungsplanung vorhanden, fließen jedoch nicht adäquat in die Maßnahmenebene ein bzw. werden von späteren Entscheidungen revidiert.

Die beiden baulichen Entscheidungen „Bebauung der Klosterwiese“ und „Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebs“ spielten im Dorferneuerungsprozess eine zentrale Rolle und wurden kontrovers diskutiert. Die Auswertung der Dokumente aus dem Prozessverlauf wirft Klärungsbedarf über das Zusammenspiel der Akteure, deren unterschiedliche Motive und Interessen und Steuerungseinflüsse der Akteure auf. Folgende Fragestellungen für die Akteursanalyse lassen sich aus der Prozessanalyse ableiten:

- Welche Ziele mit Bezug zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme verfolgen die Akteure?
- Welche Argumentationen nutzen die Akteure, um die Veränderung der Zielsetzungen zu erklären? Welche Motive stehen hinter den baulichen Entscheidungen?
- Welche Rahmenbedingungen beeinflussten die Handlungen der Akteure im Dorferneuerungsprozess?
- In welchen Akteurskonstellationen fanden die Entscheidungen statt? Welchen Einfluss hatte welcher Akteur auf die Entscheidungsfindung?
- Welche Bedeutung hatten die Steuerungsinstrumente im Dorferneuerungsprozess auf die baulichen Entscheidungen?

## V. 1.3. Akteursanalyse Weyarn

In der Akteursanalyse werden zunächst die im Dorferneuerungsprozess Weyarn relevanten Akteure und ihre Rolle im Prozess dargestellt und ihre Einflussmöglichkeiten auf die Siedlungsentwicklung umfassend untersucht. Die Kernakteure werden identifiziert und deren Einschätzungen zu den Entscheidungen „Bebauung der Klosterwiese“ und „Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebs“ analysiert sowie auf dieser Basis ihre Einstellung zum Thema Flächensparen und Dorferneuerung untersucht<sup>21</sup>.

### V. 1.3.1. Inventar der Akteure

Im Dorferneuerungsprozess Weyarn sind die zentralen Akteure seitens der Gemeinde Bürgermeister, Gemeinderat, Grundeigentümer und Erbbauberechtigte als Teilnehmergeinschaft und die in Arbeitskreisen zusammenarbeitenden Einwohner der Gemeinde. Von Seiten des Akteurs Amt für Ländliche Entwicklung ist der zentrale Vertreter der jeweils zuständige Sachgebietsleiter als der dem Vorstand der TG zugeordnete Vorsitzende. Des Weiteren ist der Dorferneuerungsplaner als fachliche Instanz ein wichtiger Akteur. In Abbildung 17 wird zunächst in einem allgemeinen Inventar dargestellt, welche Akteure im Prozess aufgetreten sind. Abbildung 18 stellt die befragten Akteure in ihren Rollen dar und veranschaulicht Überschneidungen und mögliche Konflikte durch die Zuordnung einer Person zu mehreren Rollen.



Abb. 17: Inventar der Akteure Weyarn (Eigene Darstellung)

Das Inventar der Akteure stellt dar, dass ein Großteil der beteiligten Akteure im Dorferneuerungsprozess Weyarn den Bereichen Staat und Privatwirtschaft bzw. der Gruppe der korporativen Akteure zuzurechnen ist. Diese agieren zum großen Teil in Verbänden oder hierarchischen Organisationen, die regelgebunden sind und in ihren Entscheidungen personenunabhängige Kontinuität wahren müssen. Daher nimmt der Grad der Unabhängigkeit der Interaktionen der individuellen Personen potenziell mit

<sup>21</sup> In der Fallstudie Weyarn fanden die Befragungen zwischen April und Oktober 2011 statt.

dem Organisationsgrad ab. Häufig sind korporative Akteure unflexibler als weniger organisierte Akteure oder natürliche Personen, weil ihre Entscheidungen durch zahlreiche rechtliche, wirtschaftliche und politische Restriktionen gebunden sein können und mehrere Hierarchieebenen durchlaufen. Auf der anderen Seite können korporative, insbesondere staatliche Akteure durch Verweis auf diese Gebundenheit jedoch ihre Positionen stärker vertreten als weniger organisierte (vgl. Kap. III. 1.3).

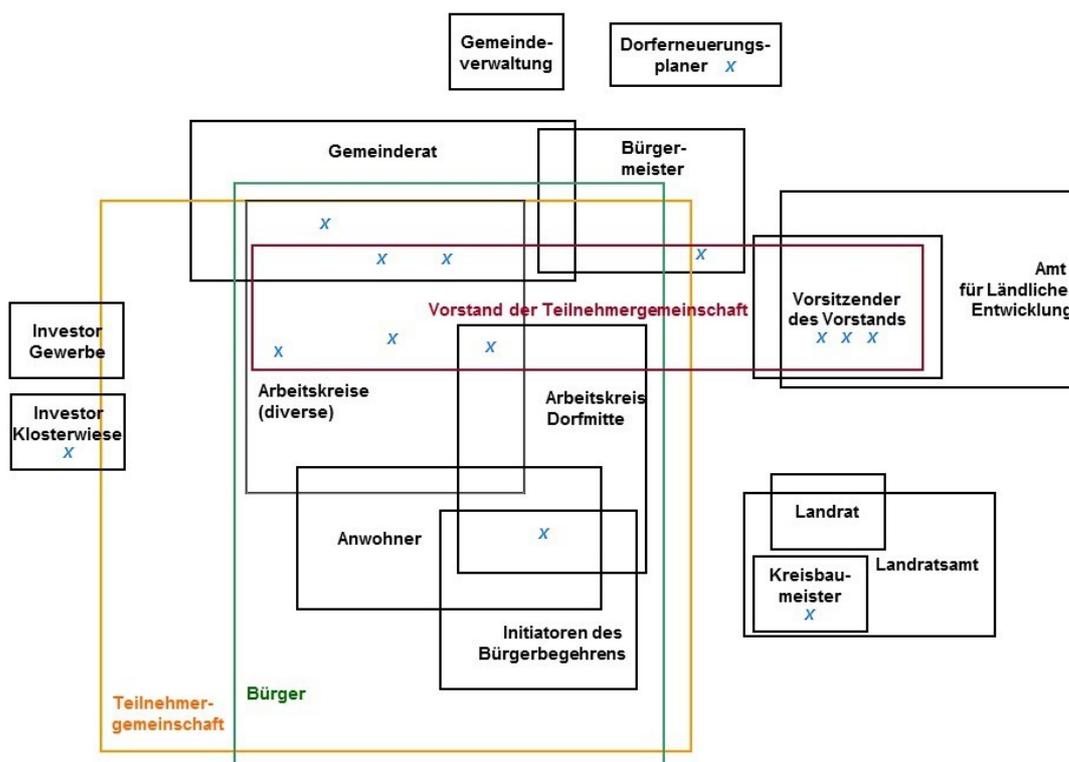
Die kollektiven und aggregierten Akteure in Weyarn haben sich themen- und anlassbezogen mit verschieden hohem Organisationsgrad zusammengeschlossen (z.B. Teilnehmergeinschaft; Arbeitskreis; Initiatoren des Bürgerbegehrens;...). Das führt zu einer unterschiedlichen Strategiefähigkeit der Akteure im Prozess. Diese wird zum einen beeinflusst durch ihre Ressourcen und Restriktionen, welche Interessen und Präferenzen sie vertreten, welche Handlungs- und Interaktionsorientierung sie gegenüber kollektiven Belangen zeigen und welche Machtmittel sie einsetzen können (z.B. Informationsmacht, politische Artikulationsfähigkeit, Vetomacht, formale Autorität). Zum anderen wird die Strategiefähigkeit durch Akteurskonstellationen und das institutionelle Regelsystem der Kommunalpolitik und der Dorferneuerung beeinflusst (vgl. Kap. III.1.3). Diese Faktoren nehmen Einfluss auf die Entscheidungen der Akteure und können im Zuge langer Prozesse (in Weyarn im Verlauf von über zwanzig Jahren) auch durch interne Veränderungen in der personellen Zusammensetzung (z.B. Neuwahlen; Zu- und Fortzüge aktiver Personen) variieren.

### V. 1.3.2. Rollenüberschneidungen

Durch die Zuordnung individueller Personen zu verschiedenen komplexen Akteuren werden Überschneidungen deutlich. Die Darstellung stützt sich auf die Einordnung der befragten Personen und ihre Rollenzugehörigkeiten. Wie bereits in Kap. III.3.4 ausgeführt, betrifft das in jedem Verfahren die Doppelrolle des Vorstandsvorsitzenden der TG als Beamter / Vertreter des Amts für Ländliche Entwicklung bzw. als Vorsitzender des Vorstands der Teilnehmergeinschaft. Eine weitere Doppelrolle hat der Bürgermeister oder Vertreter der Gemeinde im Vorstand der Teilnehmergeinschaft inne. Spezifische Rollenüberschneidungen wie zum Beispiel die Mitgliedschaft in Gemeinderat und Vorstand der Teilnehmergeinschaft finden sich in der Dorferneuerung Weyarn und werden im Folgenden dargestellt. Abbildung 18 zeigt diese Rollenüberschneidungen in Bezug auf die Dorferneuerung in Weyarn auf.

Es zeigt sich, dass es eine starke personelle Überschneidung der verschiedenen Akteure gibt. Nicht immer sind diese Rollenüberschneidungen den Befragten bewusst, wie z.B. dem Investor die formale Mitgliedschaft in der Teilnehmergeinschaft durch den Erwerb des Grundstücks „Schlickerrieder-Anwesen“. Beispielsweise durch die Überschneidung der Mitgliedschaft in Gemeinderat und Vorstand der Teilnehmergeinschaft kann es zu Interessenskonflikten kommen. Wie Mayntz und Scharpf (1995, 52f) bestätigen, erschweren diese unterschiedlichen Zugehörigkeiten zu mehreren Sozialeinheiten die empirische Bestimmung des jeweils handlungsleitenden sozialen Bezugs und die Trennung von Akteur und Individuum.

Neben dem Bürgermeister waren im Verlauf des Dorferneuerungsprozesses unterschiedliche Mitglieder des Gemeinderats im Vorstand der TG vertreten. Bereits zu Beginn des Prozesses war es den Akteuren ein Anliegen, einen guten Informationsfluss zwischen den Arbeitskreisen, dem Vorstand der TG und dem Gemeinderat zu gewährleisten und so hat sich im Lauf des Prozesses eine Beteiligungsstruktur („Zwei-Säulen-Modell der Beteiligung“ vgl. Abb. 14) entwickelt. Dabei versuchte man bewusst, die Gremien Gemeinderat und Vorstand der TG getrennt zu halten. Für einzelne Personen, die aktiv in beiden Gremien waren, *„hat sich das dann im Laufe der Jahre ein bisschen vermischt. Aber der ursprüngliche Gedanke war, das auseinander zu halten“*, so eine Befragte (IP 1). Zentraler Bestandteil des Prozesses ist die Koordinationsstelle, die die Informationsflüsse aus Gemeinderat, Bürgerschaft und Gemeindeverwaltung zusammenführt.



**Abb. 18: Inventar der Akteure Weyarn – Rollenüberschneidungen (Eigene Darstellung)<sup>22</sup>**

Die Anwohner der Klosterwiese sind von ihren Zugehörigkeiten und Motiven ein sehr heterogener Akteur. Auch hier gibt es verschiedene Rollenüberschneidungen. Zunächst hatte sich ein Großteil der Anwohner im Arbeitskreis Dorfmitte zusammengeschlossen, um über die Bebauung des Klosterangers zu diskutieren. Einzelne Mitglieder traten dann aus und initiierten das Bürgerbegehren gegen die Bebauung. Die Initiatoren des Bürgerbegehrens waren jedoch keine Angehörigen der Akteure „Gemeinderat“ oder „Vorstand der Teilnehmergeinschaft“. Es gibt jedoch auch einige Anwohner der Klosterwiese, die sich bereits seit Beginn des Prozesses entweder im Gemeinderat oder den Gremien der Dorferneuerung AKs oder Vorstand der TG engagieren und auch im neuen Arbeitskreis Dorfmitte mitarbeiten. Nach Aussagen von Befragten setzten diese sich zwar durchaus kritisch mit der Bebauung auseinander, haben sich jedoch aus nicht bekannten Gründen nicht öffentlich für oder gegen die Bebauung positioniert.

### V. 1.3.3. Akteure und ihre Rolle im Prozessverlauf

Die Analyse der Akteure im zeitlichen Verlauf zeigt eine hohe Konstanz der Schlüsselakteure im Dorferneuerungsprozess, wie dem Bürgermeister und einzelnen Gemeinderäten. Im Gemeinderat hingegen fanden zu den Wahlen 2002 und 2008 größere Wechsel statt, so dass aus der Anfangsphase des Prozesses inzwischen nur noch einzelne Personen vertreten sind. Einige der in der Dorferneuerung engagierten Akteure wurden im Prozessverlauf auch kommunalpolitisch tätig.

Durch die lange Dauer des Dorferneuerungsprozesses wurden einige Positionen wie die des Örtlich Beauftragten im Vorstand der Teilnehmergeinschaft oder die Rolle des Vorstandsvorsitzenden mehrfach neu besetzt. Die Wahlen im Vorstand der Teilnehmergeinschaft fanden turnusmäßig etwa alle sechs Jahre statt. Bei der Wahl zum zweiten Vorstand 2001 und zum dritten Vorstand bzw. Steuerungsgremium wechselte jeweils etwa die Hälfte der Vorstandsmitglieder. Der Wechsel der bestellten

<sup>22</sup>Interviewpartner sind mit einem Kreuz markiert und aus Anonymisierungsgründen nicht namentlich genannt.

Vorstandsvorsitzenden im Verfahrensverlauf ist mit drei Personen als der Länge des Prozesses entsprechend zu bewerten und ergab sich durch Beförderungen der jeweiligen Beamten. Der erste Wechsel erfolgte etwa zur Fertigstellung des Dorferneuerungsplans / Beginn der Umsetzungsphase, der zweite innerhalb der Umsetzungsphase.

Durch Wegzug bzw. berufliche Neuorientierung fielen einzelne recht aktive Personen zeitweise oder auf Dauer aus. Ob deren Verbleib den weiteren Prozessverlauf beeinflusst hätte, kann nur vermutet werden. So nahm beispielsweise das Engagement des AK Wirtschaft nach Wegzug des damaligen AK-Vorsitzenden 2000 stark ab. Dieser AK hatte durch seine Überlegungen zur dezentralen Ansiedlung von Gewerbe maßgeblich zur Entwicklung des Leitbildes der Gemeinde beigetragen (vgl. Gemeinde Weyarn / TG Weyarn o.J.).

Der Dorferneuerungsplaner entwickelte sich zu einer konstanten Begleit- und damit auch Schlüsselperson. Er hatte seit Ende 1992 konstant mit dem Dorferneuerungsverfahren und der Gemeinde zu tun. Nach der Vorbereitungsphase übernahm er die Erstellung des Dorferneuerungsplans und weitere Aufgaben in der Objektplanung und bei der Erstellung von Bebauungsplänen, aber auch in der Bauberatung und in der Moderation von Arbeitskreisen und Strategieseminaren von Gemeinderat und Vorstand der Teilnehmergeinschaft.

In Bezug auf die Einbindung des kollektiven Akteurs „Initiatoren des Bürgerbegehrens“ in den Prozess zeigt sich in der zeitlichen Analyse, dass dieser Akteur, der gegen die Bebauung des Klosterangers ist, nicht aktiv am Prozessverlauf durch Mitgliedschaft in früheren Arbeitskreisen, dem Vorstand der TG oder dem GR beteiligt war. Dies trifft, soweit sich es sich durch die Befragungsergebnisse im Rahmen der Dissertation feststellen lässt, auf alle Mitglieder dieses kollektiven Akteurs zu.

Die Investoren, die im späteren Verlauf des Dorferneuerungsprozesses eine zentrale Rolle bei den baulichen Entscheidungen „Klosteranger“ und „Gewerbebetrieb“ einnehmen, sind zwar formal durch den Grunderwerb Mitglieder der Teilnehmergeinschaft. Sie haben jedoch nichts mit dem Verfahren zu tun und werden von den Steuerungsinstrumenten nicht erreicht. Auch die Akteure der Dorferneuerung (TG, AKs, ALE) haben keinen direkten Kontakt zu diesen Akteuren.

Im Zeitverlauf und in der Zusammenschau mit den untersuchten baulichen Entscheidungen wird deutlich, dass eine übermäßige Fluktuation der Akteure nicht als Ursache für die Veränderung der Zielsetzungen herangezogen werden kann. Bemerkenswert scheinen die Veränderungen bei den zentralen Akteuren der Dorferneuerung (Örtlich Beauftragter; Vorstandsvorsitzender) zu sein und das Auftreten der Investoren, die bis dato noch nicht mit dem Prozess in Verbindung standen. In der Analyse der Argumentationen ist daher auf die Veränderung der Akteurskonstellationen zu achten (vgl. Kap. 1.3.5).

#### **V. 1.3.4. Motive und Präferenzen in Bezug auf die Flächeninanspruchnahme**

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Experteninterviews hinsichtlich der Präferenzen und Ziele der Akteure zum Thema Reduzierung der Flächeninanspruchnahme dargestellt. Als Informationsquellen dienen dabei nicht nur die jeweiligen Befragten und ihre eigenen Aussagen zu den Zielen, sondern auch Zuschreibungen anderer Befragter. Eine kritische Einordnung der Argumentationen erfolgt anhand der zwei ausgewählten baulichen Entscheidungen in Kap. IV.1.3.5.

##### **Bürgermeister und Gemeinderat**

Der Gemeinderat ist sowohl im Zeitverlauf als auch parteiübergreifend durch eine insgesamt relativ homogene Präferenzstruktur gekennzeichnet. Vor allem in den ersten zwei Wahlperioden von 1990 bis 2002 zeichnete er sich durch eine Zusammenarbeit aus, die sachliche Interessen und das Ziel, der positiven Entwicklung der gesamten Gemeinde zu dienen, vor parteipolitische oder persönliche Interessen stellt. Das zugrunde liegende Interesse ist in erster Linie ein hoher Steuerungsanspruch an die gemeindliche Entwicklung als gewählte Vertreter.

Die gewählten Entscheidungsträger zeigen ein hohes Verantwortungsgefühl für den Umgang mit Flächen in ihrer Gemeinde. Im Vordergrund steht dabei jedoch nicht so sehr die ökologische Zielsetzung, Flächen von Bebauung frei zu halten, sondern gestalterische Handlungsspielräume für die Zukunft zu erhalten sowie eine den Kriterien der Entscheidungsträger entsprechende Gestaltung der Siedlungsentwicklung (u.a. Einheimischenmodell, Bodenpolitikmodell, dorfgemäße und ortsbildverträgliche Gestaltung von Bebauung (vgl. auch Gemeinde Weyarn / TG Weyarn o.J.). *„Ich bin ein Anhänger der Parole nicht zu viel auszuweisen. Wir haben nur ein begrenztes Areal auf unserer Erde (...), wir können unseren Boden um keinen Quadratmeter vergrößern. Wir müssen mit dem auskommen, wir müssen es weitergeben, und von daher möchte ich schon ganz bewusst hinschauen, wo was zugepflastert wird“*, so ein Mitglied des Gemeinderats (IP 4). Wie hoch bei solchen Aussagen der Grad der sozialen Erwünschtheit aufgrund der Interviewsituation ist, ist schwer abzuschätzen. Deutlich wird jedoch, dass im Weyarner Gemeinderat seit vielen Jahren ein bewusster Umgang mit Entscheidungen zur Siedlungsentwicklung gepflegt wird und Innenentwicklungs- und Umnutzungsmöglichkeiten prioritär vor der Neuausweisung geprüft werden.

Motivation ist es, Innenentwicklung in den Ortsteilen zu fördern, um den dörflichen Charakter nicht zu zerstören. Die Frage nach einem dichten, flächensparenden Bauen wird jedoch auch kritisch beurteilt. Einerseits, so argumentieren Vertreter des Gemeinderats brauche ländliches Leben Freiräume, denn gerade der räumliche Abstand voneinander sei für die Lebensqualität im Dorf charakteristisch. Andererseits müsse bei der Neuerschließung auch auf eine gewisse bauliche Dichte geachtet werden, um für die lokale Bevölkerung finanzierbare Grundstücksgößen zu schaffen. Ein zentrales Anliegen ist es den kommunalen Entscheidungsträgern, die junge Generation in der Gemeinde zu halten. Daher, so sind sich alle Befragten einig, sollte der Bau von Eigenheimen für Einheimische weiterhin nicht in Frage gestellt werden. Die langfristige Konsequenz der sich von Generation zu Generation wiederholenden Bildung von Wohneigentum im Neubau auf Flächenverfügbarkeit, Siedlungsstruktur und Bestand spielt bei diesen Überlegungen keine Rolle.

#### **Vorstand der Teilnehmergeinschaft**

Die Motive der befragten Mitglieder des Vorstands der Teilnehmergeinschaft zeigen eine große Ähnlichkeit mit dem Gemeinderat. Im Vorstand der TG herrscht das Verständnis vor, dass man Vertreter für die Interessen der gesamten Gemeinde sei und eine beratende Funktion für den Gemeinderat inne habe. Die persönlichen Motive für die Mitarbeit sind in der Freude am Engagement und an der Ausübung eines Ehrenamtes zu suchen. Grundsätzlich waren die Diskussionen über die Entwicklungsrichtung der Gemeinde Weyarn in TG-Vorstand und Arbeitskreisen früh vom Grundsatz der Nachhaltigkeit geprägt, auch wenn dieser Begriff damals noch nicht verwendet wurde. Einer der am Prozessbeginn stark engagierten Akteure berichtet: *„Wir haben uns überlegt: Weyarn ist uralte, die Bauernhöfe sind uralte, wie werden denn künftig Betriebe weitergegeben, wo gibt es Nachfolgeregelungen? Wir haben viele Dinge diskutiert, die nicht unbedingt mit Grundstücken zusammenhängen. Wir wollten Stabilität, kein schnelles rein und raus. Wir wollten Strukturen schaffen, die angenehmes Wohnen und Arbeiten ermöglichen, das war unser Leitsatz.“* (IP 3)

Eine weitere Zielsetzung war und ist der Fokus auf eine differenzierte Siedlungsentwicklung in der Gemeinde. Die Landschaft und dörfliche Strukturen in den Weilern sollen erhalten bleiben, ein wesentliches Mittel dazu ist die Festlegung des Hauptorts Weyarn als Siedlungsschwerpunkt. Zentrales Anliegen hinter der Zielsetzung, sparsam mit Grund und Boden umzugehen scheint die Erhaltung eines dörflichen Charakters zu sein. *„Weyarn ist ja gar kein Dorf mehr, wenn da so zugebaut wird. (...) Das das einfach nicht so wahnsinnig zubetoniert wird (...), weil für mich geht (...) der dörfliche Charakter ganz weg“*, so eine Befragte (IP 1).

#### **Vorsitzender des Vorstands der TG**

Die Projektleiter des Amtes für Ländliche Entwicklung sind Personen, die je nach Aufgabe unterschiedlichen Akteuren zugerechnet werden können: Sie sind Mitarbeiter des korporativen Akteurs Verwaltung für Ländliche Entwicklung und als Beamte an Vorgaben und Regeln gebunden. Vor Ort sind sie als

Vorsitzende des Vorstands der Teilnehmergeinschaft aktiv und unterstützen in dieser Rolle den Vorstand der Teilnehmergeinschaft bei der Erfüllung seiner Aufgaben. Die befragten Vorsitzenden des Vorstands verstehen sich als Moderatoren, die Hilfe zur Selbsthilfe ermöglichen und die Bürger und Gemeinde unterstützen, sich selbst Ziele zu setzen. Fachliche und individuelle Interessen des Projektleiters werden so einerseits von den lokalen Wünschen, andererseits von Vorschriften und Budgetvorgaben beeinflusst. Je nach Phase des Prozesses sehen die Projektleiter größeren oder kleineren Handlungsspielraum.

Der sparsame Umgang mit Grund und Boden ist in der Problemwahrnehmung der Befragten eine grundsätzlich wichtige Zielrichtung. Einer betont die Notwendigkeit von sparsamem Umgang aus Gründen der landwirtschaftlichen Nutzung und für zukünftige Ernährungsproduktion, ein anderer aus Gründen der Erhaltung der Kulturlandschaften und Ortsbilder. Innenentwicklung durch Umnutzung und Nachverdichtung wird als Lösungsansatz für eine Reduzierung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme gesehen. Hierbei sollte jedoch auch die Dorfökologie beachtet und nicht Verdichtung um jeden Preis betrieben werden. Grundsätzlich teilen sie die Sichtweise der Gemeinde, ihre Flächen nicht für Baugebiete für Neuzugezogene aus München zu verwenden und unterstützen die Argumentation der Gemeinde in Bezug auf das Einheimischenmodell: *„Die Kinder sollen sich bauen noch leisten können; wenn es den Weyarnern bisher geglückt ist, Einige zu halten, dann ist das toll und ich würde mir das wünschen, dass das in Zukunft auch noch geht“* (IP 11).

Für die zukünftige Entwicklung Weyarns wird es als Herausforderung gesehen, der Attraktivität weiterer Ausweisungen für Wohnen und Gewerbe nicht nachzugeben. Einer der Befragten äußert auch deutlich, dass er die Zielsetzung, Flächen zu sparen, zwar für wichtig, deren Realisierung jedoch für unrealistisch hält *„Wer spart Flächen? Der Staat spart keine Flächen, die Gemeinden sparen keine Flächen. Heute ist das Bewusstsein vielleicht soweit, dass man dort darauf achtet, wo es nicht weh tut. Aber wenn man ein Gewerbegebiet ausweist, dann zählen die Arbeitsplätze, nicht die Fläche“* (IP 10).

### **Planer**

Der selbständige Architekt, Stadt- und Regionalplaner hat neben dem grundlegenden wirtschaftlichen Interesse eines Bürohhabers ein stark ausgeprägtes fachliches Interesse. Seine Schwerpunkte liegen auf einer ganzheitlich räumlich-funktional orientierten Planung mit einem starken Fokus auf Planungen, die in Beteiligungsprozessen gemeinsam mit den lokalen Akteuren entstehen. Die Mitwirkung des Akteurs in unterschiedlichen Planungen der Dorferneuerung und Städtebauförderung sowie das Engagement in Fachverbänden und Begleitforschungsprojekten verdeutlicht ein Interesse an der konzeptionellen Mitgestaltung und Reflektion kommunaler Entwicklungsprozesse.

Flächensparen ist in der Problemwahrnehmung des Akteurs eine grundsätzlich wichtige Zielrichtung, die Umsetzung jedoch abhängig vom Kontext. *„In der konkreten Situation muss ich das immer aus den örtlichen Rahmenbedingungen heraus begründen und dann schauen, dass mit den Flächen, die in Anspruch genommen werden, auch ökonomisch und nachhaltig umgegangen wird. Von daher ist das Prinzip des Flächensparens natürlich richtig, aber man kann den Erfolg nicht rechnerisch festhalten oder summarisch bewerten, sondern man muss den Gesamtzusammenhang sehen“* (IP 5). Am Beispiel Weyarn werde ersichtlich, dass Flächensparen auch die Stärkung der Hauptorte zugunsten einer geringeren weiteren Bebauung der Weiler bedeute und daher sei letztlich auch die Bebauung der Klosterwiese vor dem Hintergrund des Flächensparens zu sehen.

### **Arbeitskreis Dorfmitte<sup>23</sup>**

Entstanden ist der Arbeitskreis Dorfmitte durch die Interessen von Bürgern, größtenteils Anwohnern des Klosterangers, die Planungen bezüglich dieser Freifläche mitzugestalten und detaillierteren Einblick in die bisherigen Überlegungen des Gemeinderats und des Investors zu erhalten. Handlungsleitendes Interesse war bei einem Großteil der Mitglieder die direkte Betroffenheit durch die räumliche

<sup>23</sup> Der AK Dorfmitte wurde im August 2010 gegründet, die Aussagen beziehen sich nur auf das Untersuchungsbeispiel Klosterwiese.

Nähe und damit verbunden der Wunsch, diese Veränderung entweder zu verhindern oder soweit wie möglich mitzugestalten. Der Akteur AK Dorfmitte zeichnet sich durch seine heterogene Zusammensetzung aus: Einzelne waren bereits oder sind derzeit in Gemeinderat und Dorferneuerungsverfahren aktiv; manche sind direkte Anwohner des beplanten Gebietes, ein Teil kommt aus der weiteren Umgebung; einzelne Personen sind neu zugezogene Bürger, andere Alteingesessene. Die Sitzungen des AKs sind in der Anfangszeit (vor Initiierung des Bürgerbegehrens) durch intensive Diskussionen über die Frage für oder gegen eine Bebauung der Klosterwiese geprägt. Im Rahmen der Vorbereitung auf Bürgerbegehren und Ratsbegehren wurden die früheren Planungen wie die Freihaltung der Sichtachse auf das Kloster diskutiert, die Frage der Flächeninanspruchnahme war dabei als Argument v.a. auf Seiten der Initiatoren des Bürgerbegehrens von Bedeutung. In der weiteren Planung werden die Möglichkeiten der Erschließung, Parkraumgestaltung und der Gestaltung der Freiflächen angesprochen. Hier spielt die Zielsetzung einer geringen Versiegelung und die Abwägung zwischen möglichst hoher baulicher Dichte bei geringer gefühlter nachbarschaftlicher Enge eine wichtige Rolle.

### **Initiatoren des Bürgerbegehrens<sup>24</sup>**

Einige Mitglieder des AK Dorfmitte traten nach einigen Monaten wieder aus, um ein Bürgerbegehren gegen die Bebauung zu initiieren. Dieser Akteur zeichnet sich durch eine klare gemeinsame Zielsetzung aus, er ist gegen die Bebauung der Klosterwiese. Dies bringt die Einzelpersonen zusammen und lässt sie gemeinsam die notwendigen organisatorischen Schritte zur Initiierung des Bürgerbegehrens gehen. Die Motivationen gegen die Bebauung sind auf Ebene der individuellen Personen sehr unterschiedlich. Von den sechs Initiatoren sind drei Anrainer des Klosterangers. Soweit es im Rahmen der Befragungen und der Auswertung von Materialien möglich war, hierüber an Informationen und Einschätzungen zu gelangen, spielen als Motive eine Rolle: Unwillen den freien Blick auf eine Wiese gegen ein Nachbarhaus einzutauschen, verbunden mit Befürchtungen über Verkehrsbelastungen, soziale Veränderungen; Enttäuschung über den Meinungswandel des Gemeinderates und des Bürgermeisters, die immer betont hätten, dass eine Bebauung des Klosterangers nicht in Frage käme; persönlicher Ärger, da man selbst einige Auflagen beim Bau des eigenen Hauses in Kauf nehmen musste, um den Blick auf das Kloster nicht zu beeinträchtigen. Aus der Perspektive Reduzierung der Flächeninanspruchnahme können die Sorge um die Auswirkungen auf das Dorfbild und die Ansicht von Weyarn und Bedenken gegen Folgekosten der Bebauung gesehen werden. Als weitere Argumente werden angeführt: Ablehnung einer dauerhaften Bebauung und der damit verbundenen Aufgabe von zukünftigem Entscheidungs- und Handlungsspielraum; Ablehnung der Einbindung eines Investors, der wirtschaftliche Interessen verfolgt und Ablehnung der Schaffung von Baugrund für Zuzügler.

### **Investor Klosteranger<sup>25</sup>**

Dieser korporative Akteur ist geprägt durch die Interessen, Normen, Präferenzen der Geschäftsführung. Neben dem grundlegenden Interesse wirtschaftlich zu arbeiten, werden andere Motive als sehr einflussreich bewertet. Ausschlaggebend sei die Herausforderung, etwas Besonderes zu machen, die Freude am Projekt sowohl für den Investor als auch für die anderen Beteiligten und Nutzer. Sein Ziel sei es, einen *„nachhaltigen Wert nicht nur für unseren Geldbeutel, sondern einen nachhaltigen Wert für die Allgemeinheit“* (IP 12) zu schaffen, so der Investor. Durch eine solide finanzielle Ausstattung des Unternehmens sei es möglich, auch interessante Projekte, die keinen großen Gewinn abwerfen, durchzuführen, da diese ggf. auch querfinanziert werden können. Der Investor bearbeitet meist innerstädtische Projekte und konzentriert sich dabei auf die Revitalisierung von brachliegenden Gebäuden, ist also grundsätzlich dafür, *„keinen neuen Flächenverbrauch zu produzieren“* (IP 12), so seine Aussage. Als weitere Präferenzen sind ein Fokus auf Qualität und Regionalität erkennbar. Das Projekt in Weyarn sei nicht nur aufgrund des Einzelobjekts interessant, auch das Umfeld mit dem erhaltenen Ensemble der Klosteranlage sei sehr attraktiv.

---

<sup>24</sup> Das Bürgerbegehren richtete sich gegen die Bebauung der Klosterwiese, die Aussagen beziehen sich daher nur auf das Untersuchungsbeispiel Klosterwiese.

<sup>25</sup> Die hier getroffenen Aussagen beziehen sich auf die Befragung des Investors im Untersuchungsbeispiel „Bebauung der Klosterwiese“. Der Investor im Beispiel „Großflächiger Gewerbetrieb“ konnte aus organisatorischen Gründen nicht befragt werden.

## Landratsamt

Der Kreisbaumeister als Mitarbeiter des korporativen Akteurs Landratsamt ist geprägt durch fachliche Interessen, die Zielsetzung eine städtebauliche und ortsplanerisch sinnvolle Entwicklung zu unterstützen. Er gibt bei der Genehmigung von Bauvorhaben eine Stellungnahme ab. Aufgrund seiner Einbindung in institutionelle Zusammenhänge mit der starken Stellung des politisch besetzten Landrats und eine Schwächung der rechtlichen Position durch Veränderungen in der Bayerischen Bauordnung, sieht er sich vielfach nur noch als *„Dienstleister, als Berater. Immer positiv, auch wenn man mal sagt, so geht es gar nicht, aber so könnte es gehen“* (IP 7). In Bezug auf einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden betont er den Aspekt der Offenhaltung von Optionen für zukünftige Generationen und vor diesem Hintergrund die Notwendigkeit von Verdichtung im Innenbereich. Bei Neuausweisungen sei auch zu bedenken, dass jede Siedlung auch Infrastrukturmaßnahmen und weitere Bedarfe wie z.B. Schule, Friedhof, Kinderkrippen nach sich ziehe.

### V. 1.3.5. Entscheidungsfindung und Steuerungsansätze in den Untersuchungsbeispielen

Die folgenden beiden Unterkapitel enthalten einen kurzen historischen Abriss über die beiden baulichen Entwicklungen A) „Bebauung der Klosterwiese“ und B) „Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebs“, eine Darstellung der Veränderung der Akteurskonstellationen in Bezug auf die Entscheidungen im Prozessverlauf sowie die Diskussion der Argumentationsweisen der beteiligten Akteure.

#### A) Bebauung der Klosterwiese

##### Entscheidungsfindung und Zielsetzung des Projekts

In Bezug auf die bauliche Entscheidung „Bebauung der Klosterwiese“ ist im Prozessverlauf eine Wendung von einer ablehnenden zu einer befürwortenden Haltung zu erkennen. Im Antrag auf Dorferneuerung wird die Möglichkeit der Bodenbevorratung durch die Gemeinde hervorgehoben, um Handlungsspielräume für spätere Entscheidungen zu erhalten. Zur Klosterwiese findet sich die Aussage: *„Kurzfristig ist an eine Bebauung der erworbenen Flächen jedoch nicht gedacht“* (Gemeinde Weyarn 1991, 6). Im Dorferneuerungsplan wird beschlossen, dass die *„Wiese am Ortseingang (...) den Blick auf die Klosteranlage freigeben und unbebaut bleiben [solle]. Wünschenswert ist eine Obstwiese und andere extensive Bewirtschaftungsformen“* (TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997, 110f). 2002 wurde vom Vorstand der Teilnehmergeinschaft gemeinsam mit dem Ortsplaner ein sogenanntes „Strukturkonzept Klostergürtel / Grünsichel“ (Gemeinde Weyarn 2002, S.8ff (Anlage)) erarbeitet und sowohl vom Gemeinderat als auch vom Vorstand der TG beschlossen. Auch hier wird von einer Nichtbebauung der Wiese ausgegangen. *„Die Gemeinde Weyarn ist bereit, die nördlich der früheren Klosterhöfe gelegenen Wiesengrundstücke über entsprechende Festlegungen im Flächennutzungsplan von einer Bebauung freizuhalten (ca. 40.000 Quadratmeter) und die wegemäßige Erschließung dieses Geländes durchzuführen“* (Gemeinde Weyarn 2002, 3). Dementsprechend wird im Flächennutzungsplan von 2006 ein keilförmiges Symbol für die Freihaltung der Sichtachse zum Kloster aufgenommen (Gemeinde Weyarn 2006, 6). Die Fläche ist als landwirtschaftliche Fläche gekennzeichnet.

Die weitere Entwicklung steht in engem Zusammenhang mit der Sanierung und Umnutzung des ehemaligen Schlickerrieder-Anwesens im Süden des Klosterangers. Sie lässt sich aus weiteren Dokumente zum Prozess wie dem gemeindlichen Informationsblatt (Gmoablatt'l) darstellen (vgl. Gemeinde Weyarn 2009a, b; 2010a, b, c; 2011a, b, c, d in Anhang 7.15.): Im Mai 2009 beschließt der Gemeinderat, sich erneut mit weiteren Planungen im alten Ortskern zu befassen. Es wird eine Arbeitsgruppe gegründet, bestehend aus den Fraktionssprechern, dem Bürgermeister und verschiedenen Architekten, Landschaftsarchitekten, dem Dorfplaner und einem Moderator, die sich über einen Zeitraum von mehreren Monaten damit befasst, ein mögliches Konzept zu entwerfen. Im Juli 2009 wird im Gmoablatt'l erwähnt, dass es zwei mögliche Partner gibt, mit denen die Gemeinde in Verhandlungen über

die künftige Nutzung der ehemaligen Klosterbrauerei steht. „ (...) wir hoffen, dass es bald zu Ende ist mit dem Leerstand und sich dort etwas Lebendiges entwickelt. Aber das kostet viel Abstimmung und Genauigkeit und Sorgfalt.“ (Gemeinde Weyarn 2009a, o.S.).

Im September 2009 findet eine gemeinsame Sitzung von Gemeinderat und Steuerungsgremium statt, bei dem der Gemeinderat zum ersten Mal über Überlegungen, den Klosteranger zu bebauen informiert. Als Motivation dafür wird vor allem eine Belebung des Ortskerns genannt. Für die Sanierung des Schlickerrieder-Anwesens wird im Frühjahr 2010 ein Investor gewonnen. Dieser erwirbt das Anwesen und das Gebäude des angrenzenden Dorfladens für einen symbolischen Preis von der Gemeinde und erhält eine Kaufoption für den Klosteranger bis 2018. Es entsteht ein „Masterplan, der eine planmäßige Bebauung der Klosterwiese für ca. 90 Wohneinheiten bei einer Grundstücksgröße von 400-500 m<sup>2</sup> vorsieht. Dabei soll ein Baukastensystem verwendet werden, das eine Typologievielfalt ermöglicht (EFH, RH, MFH). Die weitere Planung sieht eine Erschließung des Geländes durch eine Straße in der Mitte vor, mit möglichen Anbindungswegen zu den bestehenden Gebäuden. Am nördlichen Rand des Klosters ist ein Supermarkt vorgesehen mit ca. 1.000 m<sup>2</sup> Fläche und ca. 100 Parkplätzen“ (Gemeinde Weyarn 2010c, 12f). Im Sommer 2010 gründen Interessierte den Arbeitskreis Dorfmitte, an dem sowohl Anwohner als auch andere Bürger der Gemeinde mitwirken und sich regelmäßig treffen. Dabei treten unterschiedliche Sichtweisen zur geplanten Bebauung auf der Klosterwiese auf. Einige Personen, u.a. mehrere Anwohner der Wiese, initiieren ein Bürgerbegehren "Erhalt der Wiese mit Ansicht zum Kloster in der jetzigen Form und Größe" zur Nichtbebauung der Klosterwiese. Die Gemeinde stellt ein Ratsbegehren "Weyarns Dorfmitte beleben" dagegen. Am 22. Mai 2011 findet der Bürgerentscheid in der Gemeinde Weyarn statt. Die Wähler stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 62% (1565 von 2526 Stimmberechtigten) mit 717 Ja- und 739 Nein-Stimmen gegen das Bürgerbegehren und mit 869 Ja- und 605 Nein-Stimmen für das Ratsbegehren. Damit steht einer Bebauung des Klosterangers nichts mehr entgegen.

Die stattgefundene Entwicklung bietet einen weiten Spielraum für Interpretationen durch die Akteure: Waren die Zielsetzungen zur Freihaltung des Wiese nur Leitbilder, die sich im Laufe der Zeit überholt haben oder die trotz der Bebauung eingehalten werden? Stellt die Bebauung des Klosterangers die Bebauung eines „Außenbereichs im Innenbereich“ dar oder ist sie eher als Innenentwicklung und Abrundung des Ortes zu bewerten? Welche Motive und Erklärungsmuster haben die Akteure für diese bauliche Entscheidung?



**Abb. 19: Impressionen Klosterwiese Weyarn (Eigene Aufnahmen)**

### **Akteurskonstellationen „Bebauung der Klosterwiese“**

Im Folgenden wird die Entwicklung der Akteurskonstellationen im Dorferneuerungsprozess zu zwei Zeitpunkten grafisch dargestellt. Abbildung 20 oben zeigt die Akteurskonstellation zum Zeitpunkt 2002, als das Strukturkonzept Grünsichel (vgl. TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997, 110f; Gemeinde Weyarn 2002, 3; Anhang 7.11.) beschlossen wurde. Die Interaktionen fanden in Verhandlungen und als Mehrheitsentscheidungen statt. In die Entscheidung waren sowohl Gemeinderat, wie auch der Vorstandsvorsitzende, der Vorstand der TG, das ALE und der Planer eingebunden. In dieser Situation war die Strategieoption „Kooperation“ für alle Akteure vorteilhaft. Die Zielrichtung war eine Freihaltung der Wiese. Eine Befragte, die zu dieser Zeit im Vorstand der TG tätig war, sagte: *„Ich kann mich noch gut erinnern, dass wir im Arbeitskreis Ortsbild gesagt haben, diese Schlickerieder-Wiese nicht oder nur ganz behutsam (zu) bebauen. (IP 1)“*

Zum Zeitpunkt der Gründung des Arbeitskreises Dorfmitte, an dem sowohl Anwohner der Wiese als auch andere Bürger der Gemeinde mitwirken, treten unterschiedliche Sichtweisen zur geplanten Bebauung der Klosterwiese auf. Die Akteurskonstellation zu diesem Zeitpunkt im Sommer 2010 ist in Abbildung 20 unten dargestellt.

Diese beiden Situationen wurden ausgewählt, da zu diesen Zeitpunkten klare Aussagen für bzw. gegen eine Bebauung vorlagen und sie Interaktionen im Dorferneuerungsprozess zugeordnet werden können<sup>26</sup>.

Anhand der Akteurskonstellationen zu diesen beiden Zeitpunkten im Prozess lässt sich im Hinblick auf die bauliche Entscheidung „Bebauung der Klosterwiese“ veranschaulichen, welche Akteure an der Entscheidung gegen bzw. für eine Bebauung beteiligt waren, welchen Einfluss die Akteure auf die Entscheidung hatten und wie betroffen diese von der Bebauung waren. Es wird auch nachvollziehbar, wie sich die Einstellungen der Akteure in Bezug auf die „Bebauung der Klosterwiese“ im Prozessverlauf verändert haben.

Die Entscheidung für eine Bebauung der Klosterwiese zog sich über einen längeren Zeitraum hin. Dabei fanden viele Interaktionen vom Typ „Verhandlung“ insbesondere innerhalb und zwischen den Akteuren Gemeinderat, Steuerungsgremium und AK Dorfmitte statt, in denen die vorherige Zielsetzung, die Wiese nicht zu bebauen, kontrovers diskutiert und letztendlich aufgegeben wurde. Ein wichtiger Impuls für die Entscheidungsfindung war das Auftreten eines Investors für die Sanierung des Schlickerieder-Anwesens. Eine finale Entscheidung für die Bebauung fiel durch die Abstimmung im Bürgerentscheid als Mehrheitsentscheidung. Die Akteure der Dorferneuerung wie der Vorstandsvorsitzende, der Vorstand der TG / Steuerungsgremium und das ALE waren in die Entscheidungsfindung nicht bzw. nur am Rande eingebunden.

Ausschlaggebend für die Entscheidung war somit die Akteurskonstellation Bürgermeister / Gemeinderat / Investor / Bürger, da alle der Bebauung übereinstimmend gegenüberstanden.

Tabelle 8 im Anhang charakterisiert die Akteure hinsichtlich ihrer Motive und Ziele, des Grads der Betroffenheit und der Interaktionsorientierung gegenüber dem Ziel „Realisierung der Bebauung“. In Abbildung 20 sind die Akteure im inneren Ring die Kernakteure in Bezug auf die bauliche Entscheidung. Je größer der Kreis desto mehr Einfluss hat der Akteur, je näher am Thema der Entscheidung, desto größer ist die Betroffenheit (vgl. Kap. IV.2.2.).

---

<sup>26</sup> Eine weitere interessante Akteurskonstellation bietet der Bürgerentscheid, da einzelne Bürger/ Anwohner ihre Vetomacht nutzen und sich dadurch für kurze Zeit die Machtverhältnisse in Bezug auf die Entscheidung veränderten. Die Initiatoren des Bürgerbegehrens konnten in der AK Arbeit keine Kompromisse eingehen, weil nur ein Ergebnis für sie akzeptabel war. Es bestätigt sich, dass in reinen Konfliktsituationen häufig für mindestens einen der Partner das erwartete Ergebnis einer Konfrontation günstiger ist als die beste erreichbare einvernehmliche Lösung (vgl. Mayntz / Scharpf 1995, 64). Eine solche Situation ist jedoch in Dorferneuerungsprozessen nicht häufig und bietet sich daher für die Analyse nicht an, wenn verallgemeinerbare Schlüsse gezogen werden sollen.

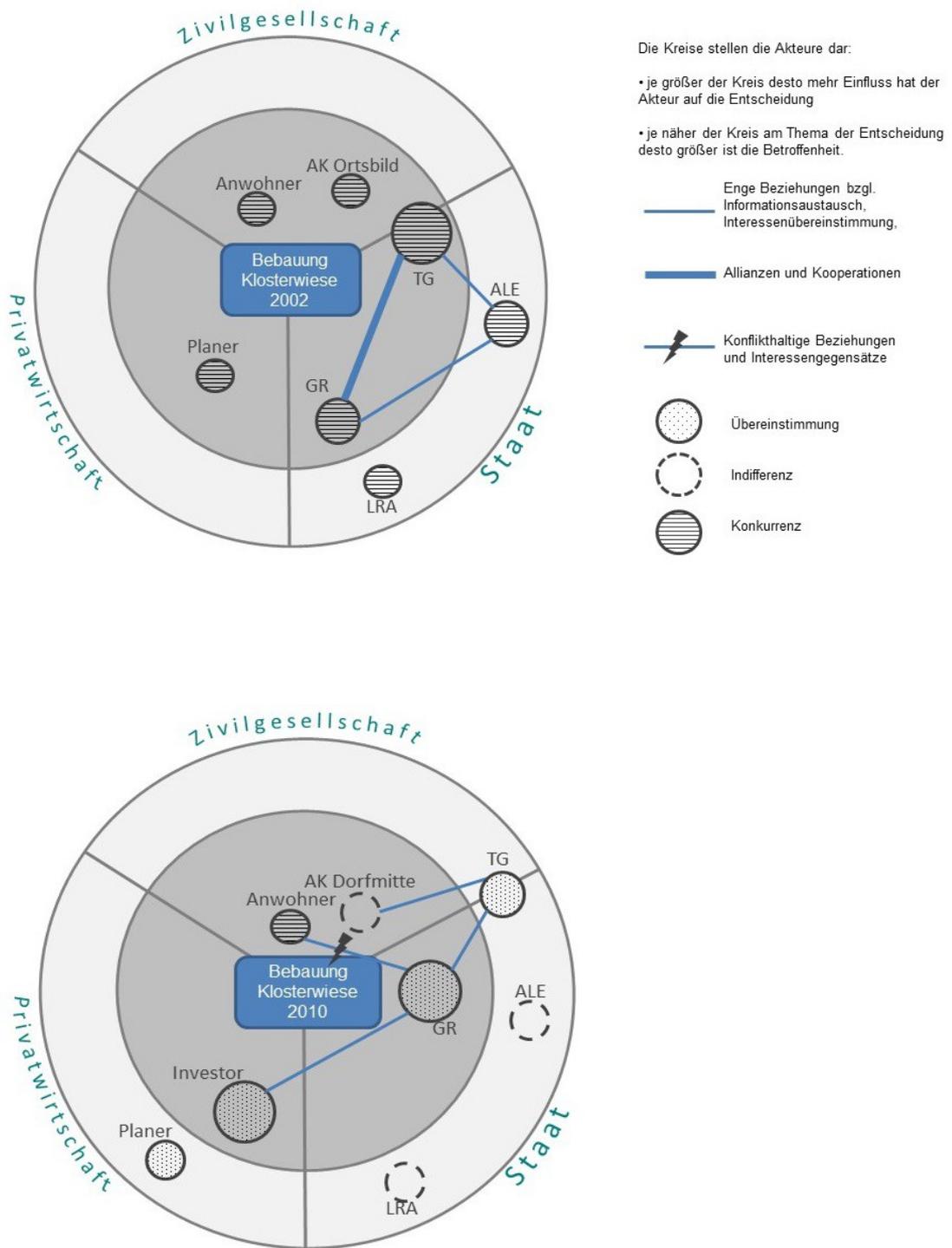


Abb. 20: Akteurskonstellationen 2002 und 2010 (Eigene Darstellung)

Enge Verbindungen bestehen 2002 zwischen den in der Dorferneuerung besonders aktiven Akteuren, die sich mit dem Strukturkonzept Grünsichel einheitlich für eine Freihaltung der Wiese von Bebauung positionieren. Die Analyse der Akteurskonstellationen zeigt zwischen 2002 und 2010 eine Veränderung der Einstellungen in Bezug auf eine Bebauung der Klosterwiese bei den Akteuren Gemeinderat, TG und Planer. Unverändert gegen eine Bebauung der Wiese sind lediglich die Anwohner. In der zweiten Konstellation sind der Investor und der AK Dorfmitte als Akteure neu hinzugekommen, der AK Ortsbild existiert nicht mehr. Die TG, ALE und Planer zählen 2010 nicht mehr zu den Kernakteuren, die großen Einfluss ausüben bzw. besonders betroffen sind. Hingegen ist die Betroffenheit der Anwohner gestiegen.

### **Kritische Reflektion des Handelns der Akteure in Bezug auf die „Bebauung der Klosterwiese“**

Im Folgenden werden die Sichtweisen der Befürworter und Gegner der Bebauung illustriert und unter Bezugnahme auf die oben gemachten theoretischen Ausführungen kritisch diskutiert. Welche inhaltlichen Argumente werden genannt und welche Motive haben die Akteure für die Bebauung der Klosterwiese?

Die Überlegungen in den Jahren 2009 bis 2011 haben bei einem Großteil der Mitglieder des TG-Vorstands und des Gemeinderats die Meinung zugunsten einer Bebauung verändert. Als Argumente für die Veränderung der Zielsetzung werden eine Vitalisierung des Ortskerns durch die Ansiedlung junger Familien und die Stärkung des Dienstleistungsangebots genannt. Interessanterweise handelt es sich größtenteils um dieselben Personen, die im gesamten Prozessverlauf – teilweise in unterschiedlichen Rollen – mitwirkten. Die Akteure haben also im Prozessverlauf ihre Einstellung in Bezug auf die Bebauung verändert. Die Veränderung der Ziele lässt sich jedoch auf eine Neubewertung der Situation unter anderem aufgrund geänderter Akteurskonstellationen zurückführen: Das Auftreten des Investors ermöglichte die bauliche Entwicklung in einem Umfang, der ohne diesen Akteur nicht denkbar gewesen war.

Von Seiten des Gemeinderats wird betont, dass der Ankauf der Wiese Anfang der 90er Jahre geschah, um die Kontrolle über die Gestaltung des Areals und Potenzialflächen für eine spätere Bebauung zu haben (vgl. auch Gemeinde Weyarn 2011b, 1f). Die früher für eine Nichtbebauung relevante Begründung zur „Freihaltung der Sichtachse auf das Kloster“ wird nicht als Widerspruch zur Bebauung der Wiese gesehen, denn die Sichtachse solle auch bei einer Bebauung erhalten bleiben. Die Zielsetzungen haben sich, so die Argumentation insbesondere des Gemeinderats, folglich gar nicht geändert und können nun, mit der Unterstützung eines Investors, endlich realisiert werden. Es wird deutlich, dass die lokalen Akteure den Widerspruch zwischen der Freihaltung der Sichtachse und ihrer Bebauung zwar erkennen, aber versuchen ihn definitorisch aufzulösen und damit die Entscheidung zu rechtfertigen.

Eine Bebauung der Klosterwiese wird als Innenentwicklung mit großem Potenzial zur Verwirklichung der ortsplanerischen Ziele wie Belebung des Ortskerns, generationengerechtes und energiesparendes Bauen gesehen. *„Verdichtung in dieser zentrumsnahen Lage macht Sinn und nimmt auch den Siedlungsdruck von den anderen rein dörflichen Ortsteilen“* (IP 6). Das Beispiel Weyarn zeige auf, dass Flächensparen auch die Stärkung der Hauptorte zugunsten einer geringeren weiteren Bebauung der Weiler bedeute und daher sei letztlich auch die Bebauung der Klosterwiese als Maßnahme zum Flächensparen zu sehen. Diese Argumentation wird in Verbindung mit dem Angebot von Wohnraum für einheimische junge Familien immer wieder verwendet, um bauliche Entscheidungen zu begründen.

Das Argument der Wohnraumschaffung für Einheimische ist vor dem Hintergrund der tatsächlich neu zuziehenden Bewohner bzw. Bauwerber zu beurteilen. Zum Teil handelt es sich hier um aus der Gemeinde stammende Personen, die in den Hauptort ziehen, zum Teil um Auswärtige, die ohnehin nicht in die Weiler der Gemeinde gezogen wären. Durch den Zuzug neuer Einwohner entsteht mit dem Argument der Wohnraumschaffung für Einheimische eine Spirale der Flächenneuinanspruchnahme, bei der Folgekosten und regionale Konkurrenzeffekte stärker bedacht werden müssten.

Nach der vorherrschenden Argumentation familienfreundlicher Bodenpolitik müsse jeder neuen Generation neues Bauland zur Verfügung gestellt werden. Dies ist angesichts zunehmender Knappheiten von Flächenressourcen und Konflikten mit anderen Flächenfunktionen offensichtlich keine dauerhaft umsetzbare Siedlungspolitik. Die Flächenneuinanspruchnahme im ländlichen Raum kann jedoch nur durch Konzepte der Innenentwicklung, wie Umnutzung und Umbau und Nachverdichtung und Baulückenschließung im Innenbereich stärker in Betracht gezogen werden. Innenentwicklung und die langfristige Konsequenz der fortlaufenden Außenentwicklung spielten bei den befragten Akteuren jedoch keine Rolle.

Die baulichen Entscheidungen „Klosterwiese“ und „Gewerbebetrieb“ im Hauptort zu verorten ist sicherlich aufgrund der verkehrlichen Anbindung und unter siedlungsstrukturellen Gesichtspunkten sinnvoller als eine Bebauung in den Weilern. Aufgrund der Größe der Fläche „Klosterwiese“ handelt es sich jedoch nicht um Innenentwicklung im engeren Sinne, sondern baurechtlich um einen Außenbereich im Innenbereich, der an bestehende Bebauung angebunden ist. *„Also man kann es rechtlich definitiv nicht verhindern, man kann nur sagen es ist schade und eigentlich widerspricht es den Kriterien, die sich die Gemeinde selbst mal gegeben hat, dieses Kernstück von Weyarn, die Klosteranlage, in den optischen Mittelpunkt zu rücken“*, so ein Befragter aus der Bauaufsichtsbehörde (IP 7).

In der inhaltlichen Zielrichtung stimmten die Vorstandsvorsitzenden (ALE) im Verlauf des Prozesses in der Regel mit den lokalen Akteuren überein. Aus heutiger Perspektive bewerten sie Entwicklungen wie den Bau des großflächigen Gewerbes und der Bebauung der Klosterwiese kritisch, sehen jedoch keine Zuständigkeit und Einflussmöglichkeit mehr auf die Entwicklungen vor Ort. Sie argumentieren mit dem fortgeschrittenen Stand des Prozesses und dem Anspruch, nicht in die Planungshoheit der Gemeinde eingreifen zu wollen bzw. auch mit dem Instrumentarium der Dorferneuerung nicht zu können. Die Einstellung zur Änderung der Ziele ist bei den Vorstandsvorsitzenden eher heterogen, je stärker sie noch in die aktuellen Diskussionen und Motive der lokalen Akteure einbezogen sind, desto eher scheint ihnen der Wandel in der Zielsetzung nachvollziehbar.

Der Planer begleitete den gesamten Prozess und nahm durch seine fachliche Stellungnahme durchaus auch Einfluss auf den Prozess. Er sieht sich jedoch eher als externen Berater. Seiner Meinung nach stellt die Änderung der Zielsetzung keinen Widerspruch in der Argumentation dar: Die Leitbilder und Konzepte der Dorferneuerung seien lediglich Leitvorstellungen. *„Ich kann nicht sagen, weil ich Mitte der 90er Jahre ein Bild entwickelt habe mit Zielsetzungen, muss das immer so bleiben. (...) Das sind ja keine 1:1 Planungen, sondern das ist eine Systematik, eine Werthaltung, die dahinter steht, die für Entwicklungen dann das tragende Gerüst sein soll. (...) Von daher ist die Diskussion, die Wiese zu bebauen, für mich keine Aufgabe des Grüngürtelkonzeptes“* (IP 5), führt der Planer seine Einschätzung aus. Hier zeigt sich zum einen die schwierige Rolle des Planers zwischen fachlicher Beratung und Moderation der lokalen Interessen. Andererseits wird auch die Frage nach der Steuerungsfunktion von Leitbildern aufgeworfen. Wenn Leitbilder für bestimmte Werte stehen, die für eine Dorfgemeinschaft konsensfähig sind, so muss auch im Laufe der Zeit immer wieder der Konsens geprüft und im Diskurs nachjustiert werden.

Ein von fast allen lokalen Akteuren genanntes Argument ist es, dass sich Rahmenbedingungen in Lauf der Zeit verändern und daher Zielsetzungen angepasst werden müssen. Unter anderem wird die demografische Entwicklung als eine der Rahmenbedingungen genannt, die *„dann dazu führen, dass ich den ursprünglichen Standpunkt nicht mehr aufrecht erhalten kann, weil er jetzt nicht mehr richtig ist. (...) Jetzt versuch mal zu erklären, dass du es zu dem Zeitpunkt zwar richtig gefunden hast, aber dass jetzt die Zeit zwanzig Jahre weiter ist und wir deshalb auch neu nachdenken müssen. Das hat uns natürlich auch in eine Glaubwürdigkeitsproblematik gebracht“* (IP 8), so ein Mitglied des Gemeinderats.

Um langfristig tragfähige Planungen aufzustellen, sollten daher möglichst kleinräumige Bevölkerungsprognosen verfügbar sein. Doch ist auch zu bedenken, inwiefern die Bevölkerungsentwicklung gegenüber der Annahme Ende der 90er Jahre in höherem Maß abweicht bzw. ob nicht eher die Wachstums-

dynamik Münchens, das Auftreten des Investors und seiner Planungen und die dadurch entstehenden Profitmöglichkeiten für die Gemeinde Einfluss nahmen. Auch diese Entwicklungen stellen zentrale demografische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen dar, können jedoch nur in geringem Maße prognostiziert werden.

Von Seiten der Gegner der Bebauung steht die Wechselhaftigkeit der Gemeindepolitik im Fokus der Kritik: *„Ich erwarte bei einer Aussage: ‘Das wird nicht bebaut’ von einer Institution wie der Gemeinde, dass das Bestand hat. Und nicht dass man sagt, Aussagen sind nicht lange gültig. Unser Ziel war immer: Das ist unsere Ansicht, unsere Visitenkarte von Weyarn. Jedes weitere Haus im Anger stört in dem Bild“* (IP 9), so ein Anwohner.

Die Anwohner der Klosterwiese sind von ihren Zugehörigkeiten und Motiven ein sehr heterogener Akteur. Auch hier gibt es verschiedene Rollenüberschneidungen. Zunächst hatte sich ein Großteil der Anwohner im Arbeitskreis Dorfmitte zusammengeschlossen, um über die Bebauung des Klosterangers zu diskutieren. Einzelne Mitglieder traten dann aus und initiierten das Bürgerbegehren gegen die Bebauung. Die Initiatoren des Bürgerbegehrens waren jedoch keine Angehörigen der Akteure „Gemeinderat“ oder „Vorstand der Teilnehmergeinschaft“ und daher noch nicht in die früheren Planungen und die Überlegungen zur Änderung der Zielsetzung einbezogen. Da ihre Betroffenheit von der Bebauung jedoch hoch war, ihr Einflusspotenzial jedoch begrenzt, bestand die letzte Strategieoption für die Gegner der Bebauung darin, ein Bürgerbegehren einzureichen. Das Beispiel verdeutlicht die Überlegung, dass das Gelingen von Planungsprozesse stark von der jeweiligen Akteurskonstellation abhängt (vgl. Fürst 2010a).

In Bezug auf die bauliche Entscheidung „Klosterwiese“ nahmen der „Investor“ und die „Gegner der Bebauung“ zentrale Rollen ein, ohne dass diese in den Dorferneuerungsprozess einbezogen waren. In Bezug auf die Akteurskonstellationen lässt sich daraus die Schlussfolgerung ziehen, dass möglichst umfassend und zu verschiedenen Zeitpunkten in Dorferneuerungsprozessen – nicht nur in der Anfangsphase – ein Überblick über alle Akteure gewonnen werden sollte, die Interessen an der Entwicklung haben, auch wenn sie u.U. nicht sichtbaren Einfluss nehmen (vgl. Ratter 2006). Inwieweit die Instrumente im Dorferneuerungsprozess dann jedoch zu einer Änderung der Ziele und der Steuerung der Entscheidungen der Akteure beitragen können, wird in Kap. V.1.4. diskutiert.

Der Organisationsgrad der Akteure nahm auf die bauliche Entscheidung zwar Einfluss, indem sich die Zielsetzung des Gemeinderats als korporativem Akteur am Ende durchsetzte. Im Beispiel „Bebauung der Klosterwiese“ zeigten sich jedoch auch andere Akteure wie z.B. die Gegner der Bebauung durch unterschiedliche Formen des Zusammenschlusses als strategiefähig und bündelten ihre Ressourcen.

## **B) Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebs**

### **Entscheidungsfindung und Zielsetzung des Projekts**

Der zweite untersuchte Themenbereich „Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebs“ steht in engem Zusammenhang mit der Thematisierung der Wirtschaftskraft. Im Prozess der Leitbildentwicklung und der Erstellung des Dorfentwicklungsplans 1993 bis 1997 wird betont, dass für die Förderung der Wirtschaftskraft die Ausweisung eines Gewerbegebiets und die Ansiedlung größerer Industriebetriebe nicht erwünscht sei, vielmehr sei dezentral in den Ortsteilen das Gewerbe zu stärken.

In den Diskussionen des AK Wirtschaft wurde die Konzeption eines kleinteiligen Handwerkerhofes südlich der Autobahn entwickelt. Im Juni 1997 wird der Dorferneuerungsplan durch den Vorstand der TG beschlossen. Im Rahmen dieses informellen Planwerkes werden die Aussagen aus dem Leitbild Wirtschaft wiederholt. Es wurde beschlossen, dass „Industrieansiedlungen, die sich aus Gründen der günstigen Verkehrslage hier ansiedeln möchten und die Gemeinde hauptsächlich belasten würden“ nicht zu befürworten sind (TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997). Die Ansiedlung von Gewerbe sollte

unter folgenden Maßgaben erfolgen: „Lassen sich Betriebe wegen der Verkehrsproblematik oder aus Gründen des Lärmschutzes nicht in die Dörfer integrieren, so sollten diese Betriebe zu kleineren Einheiten von Gewerbehöfen zusammengefasst werden. Dies kann durch Umnutzung leerstehender Bauernhöfe, aber auch durch angemessen gestaltete neue Handwerker- und Gewerbehöfe geschehen. Die Ausweisung eines größeren Gewerbegebietes sollte vermieden werden.“ (TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997, 81f). Der Gemeinderat stimmte dem Dorferneuerungsplan zu.

Die Idee des Handwerkerhofs wird mangels Nachfrage als geeignet empfundener Betriebe in den folgenden Jahren zur Planung eines Technologieparks verändert. Hierfür entsteht Ende 2001 der Bebauungsplan Nr. 25 "Technologiepark Weyarn – Erlacher Weg Nord". Es werden mehrere Gebäude mit überschaubaren Kubaturen angedacht (vgl. Gemeinde Weyarn 2001). Obwohl die Gemeinde in Vorleistung geht, die Grundstücke erwirbt und das Gebiet erschließt, findet sich kein geeigneter Käufer aus dem Bereich Informationstechnologie. Die Hoffnung auf Investoren aus der IT-Branche schwindet durch die Krise der Branche Anfang der 2000er Jahre.

2006 werden der Bebauungsplan Nr. 25 und der Flächennutzungsplan (vgl. Gemeinde Weyarn 2006, 5) geändert. Die Gemeinde legt fest, in unmittelbarer Nähe zum Autobahnanschluss ein ca. 3,5 ha großes Gewerbegebiet zu realisieren. Zur Sicherung und Erweiterung des örtlichen Arbeitsplatzangebotes sei es erforderlich, geeignete Bauflächenpotenziale bezüglich Erschließung und Bebauung planungsrechtlich abzusichern, damit bei vorhandener Nachfrage die Baupotenziale verwirklicht werden können (B-Plan 25, 2. Änderung Sept. 2007 in Gemeinde Weyarn 2011e, 7).

2006 wird die Gemeinde von einem Unternehmen, das Reformhausprodukte vertreibt und Flächen für ein Logistikzentrum sucht, kontaktiert. Der Gemeinderat und weitere lokale Akteure aus den Arbeitskreisen und dem Vorstand der TG befürworten die Anfrage. Der Bebauungsplan Nr. 25 wird erneut geändert. Die Änderung des Bebauungsplanes „soll einer Firma, die mit Reformhausprodukten handelt und eine größere Zahl von Arbeitsplätzen schaffen wird, die Ansiedlung ermöglichen. Diese Firma fügt sich mit dem Vertrieb von ökologisch und möglichst ortsnah erzeugten Lebensmitteln in besonderem Maße in die Gemeinde Weyarn ein, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, die Gemeinde und die Natur durch die Beachtung der Prinzipien der Nachhaltigkeit, sparsamer Umgang mit den natürlichen Ressourcen und Nutzung regenerierbarer Energien im Einklang zu entwickeln“ (Gemeinde Weyarn 2011e, 7). Die Bebauung des Grundstücks erfolgt 2007 mit großen Lagerhallen. Die Eingriffsfläche beträgt ca. 42.000 m<sup>2</sup>, der Geltungsbereich des Bebauungsplans ca. 62.600 m<sup>2</sup> (vgl. Gemeinde Weyarn 2011e, 18). Die bestehende Erschließung wird teilweise verlegt und aufwändige Maßnahmen zur Eingriffsminimierung ergriffen. Es werden 130 Arbeitsplätze in der Filiale in Weyarn geschaffen. Im Herbst 2009 meldet die Firma Konkurs an (vgl. Merkur.de 2009). Das Unternehmen schließt 2011 und die Immobilie geht in den Besitz der Bank über, welche versucht, einen neuen Käufer zu finden. Dies gestaltet sich nicht einfach und das Gebäude steht einige Zeit leer. Der Bebauungsplan Nr. 25 wird 2011 erneut geändert, als Art der baulichen Nutzung werden Gewerbegebiet statt bisher eingeschränktes Gewerbegebiet festgesetzt und die Vorgaben zum Immissionsschutz entsprechend gelockert (B-Plan 25, 3. Änderung Aug. 2011 in Gemeinde Weyarn 2011e). Zum Zeitpunkt der Befragung werden Teilflächen von einer Spedition genutzt und man ist weiterhin auf der Suche nach einer geeigneten Nutzung für die Immobilie.

Als Begründung dieser baulichen Entwicklung bieten sich aus der Perspektive der Akteure unterschiedliche Argumentationsmöglichkeiten. Konnte die Gemeinde aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine andere Entscheidung als eine Bebauung treffen? Hätte eine höhere Konstanz der Akteure aus dem Arbeitskreis Wirtschaft eine Veränderung der Zielsetzungen verhindern können? Welche Aspekte sollten in der Dorfentwicklung höher gewichtet werden: Reduzierung der Flächeninanspruchnahme oder Schaffung von Arbeitsplätzen und Generierung von Steuereinnahmen?



**Abb. 21: Impression großflächiges Gewerbe Weyarn (Eigene Aufnahme)**

### **Akteurskonstellationen „Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebs“**

Im Folgenden wird die Entwicklung der Akteurskonstellationen im Dorferneuerungsprozess zu zwei Zeitpunkten grafisch dargestellt. In Abbildung 22 oben wird die Akteurskonstellation zum Zeitpunkt 1997 des Beschlusses des Dorferneuerungsplanes u.a. mit Leitbild Wirtschaft (vgl. TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997) durch den Vorstand der TG dargestellt. Die Interaktionen fanden in Verhandlungen und als Mehrheitsentscheidungen statt. Die Entscheidung zur Aufstellung und später zur Änderung des Bebauungsplans lässt sich als hierarchische Steuerung durch den Gemeinderat typisieren. In die Vorbereitung der Entscheidung waren sowohl Gemeinderat, der AK Wirtschaft, wie auch der Vorstandsvorsitzende, der Vorstand der TG, das ALE und der Planer eingebunden. In dieser Situation war die Strategieoption „Kooperation“ für alle Akteure vorteilhaft.

In Abbildung 22 unten wird die Akteurskonstellation zum Zeitpunkt 2007 zum Baubeginn grafisch dargestellt.

Diese Situationen wurden ausgewählt, da zu diesen Zeitpunkten klare Aussagen für bzw. gegen eine Bebauung vorlagen und sie Interaktionen im Dorferneuerungsprozess zugeordnet werden können.

Anhand der Akteurskonstellationen lässt sich veranschaulichen, welche Akteure an der Entscheidung gegen bzw. für eine Bebauung beteiligt waren, welchen Einfluss sie auf die Entscheidung hatten und wie betroffen sie von der Bebauung waren. Es wird auch deutlich, wie sich die Einstellungen der Akteure im Prozessverlauf verändert haben.

Tabelle 9 im Anhang stellt die Charakterisierung ausgewählter Akteure bzgl. der Entscheidung „Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebs“ in Bezug auf die Motive und Ziele, den Grad der Betroffenheit und die Interaktionsorientierung gegenüber dem Ziel „Realisierung der Bebauung“ textlich dar.

Die Akteurskonstellation Gemeinderat und Investor ermöglichte die Bebauung. Die Entscheidung war für den Gemeinderat vor dem Hintergrund der zeitlichen Entwicklung – über Jahre hinweg gelang die Ansiedlung als geeignet empfundener Handwerker oder IT Unternehmen nicht – eine attraktive Möglichkeit und die Zusammenarbeit die beste Strategieoption. Die Entscheidung, den Bebauungsplan für das Unternehmen zu ändern und die Fläche zu bebauen, wurde einstimmig vom Gemeinderat getroffen. In den Diskussionsprozess waren die Mitglieder des TG-Vorstands punktuell eingebunden. Die Zusammensetzung des AK Wirtschaft hatte sich im Prozessverlauf so verändert. Aktive Personen, die an der Konzeption des „Handwerkerhofs“ beteiligt waren, waren zum späteren Zeitpunkt 2007, als es um die Ansiedlung anderer Betriebe ging, ausgeschieden bzw. verzogen.

Zwischen 1997 und 2007 zeigen sich Veränderungen der Einstellung bei zentralen Akteuren wie dem Gemeinderat, der TG, dem AK Wirtschaft und dem Planer. Dabei ist anzumerken, dass sich die interne Zusammensetzung der Akteure, insbesondere beim AK Wirtschaft, verändert hat und damit zu einer Veränderung der Einstellungen beigetragen haben kann. Neu aufgetreten ist in der Konstellation von 2007 der Investor.

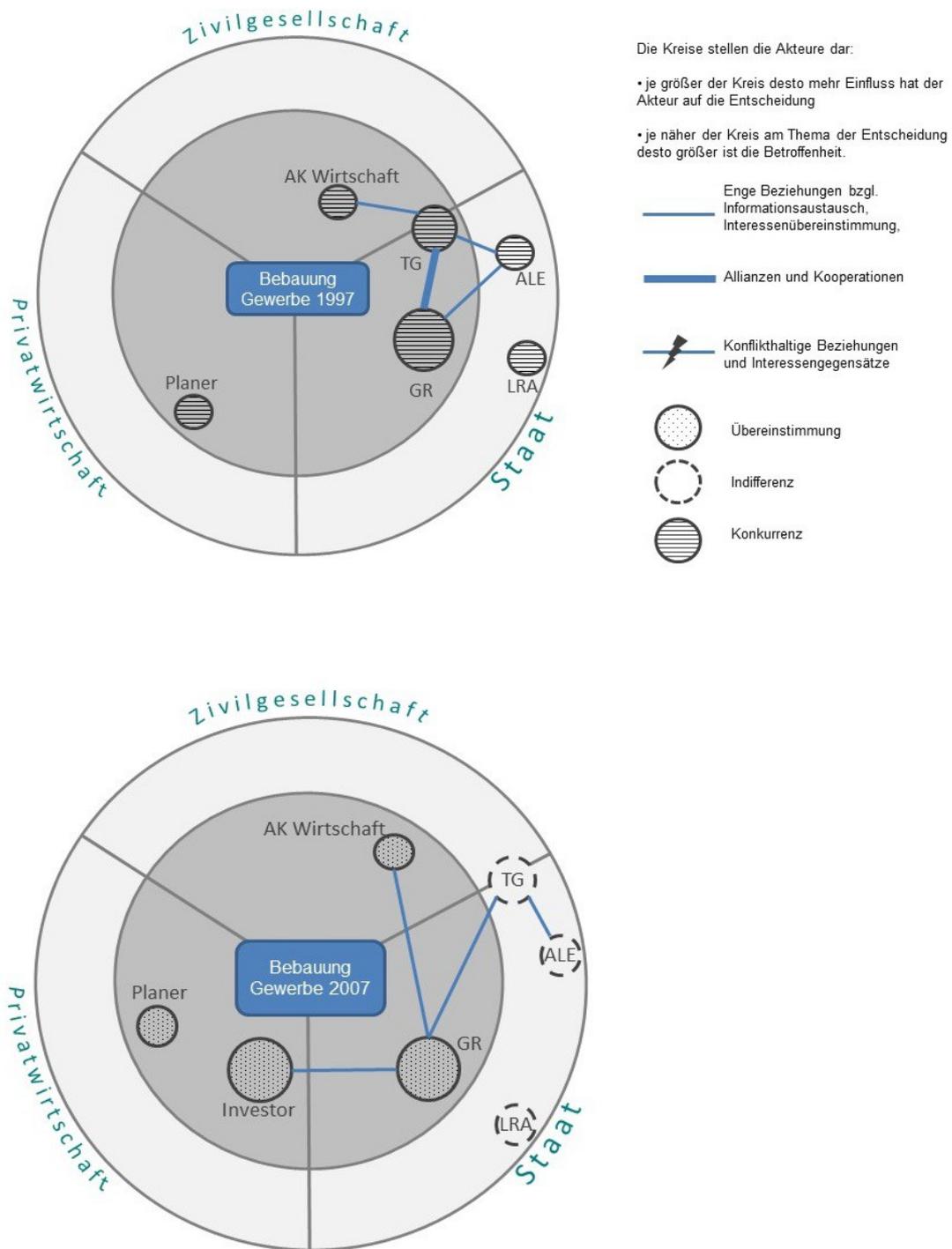


Abb. 22: Akteurskonstellationen 1997 und 2007 (Eigene Darstellung)

### **Kritische Reflektion des Handelns der Akteure in Bezug auf die „Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebs“**

Im Folgenden werden die Sichtweisen der Akteure illustriert und unter Bezugnahme auf die oben gemachten theoretischen Ausführungen kritisch diskutiert.

Welche inhaltlichen Argumente werden genannt und welche Erklärungen haben die Akteure für die Änderung der Ziele bezüglich der Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebs?

Eine zentrale Rolle in den Argumentationen, insbesondere des korporativen Akteurs Gemeinderat, spielt die Realisierbarkeit der geplanten Konzepte aufgrund der Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Problematik geeignete Betriebe für den Handwerkerhof oder den Technologiepark zu finden). Die Ansiedlung des Gewerbebetriebs für den Vertrieb von Reformhausprodukten sei für die Gemeinde nach mehreren Jahren der Suche die beste Option gewesen und habe sowohl ein zur Philosophie von Weyarn passendes Produkt als auch Arbeitsplätze geboten. Von mehreren Befragten wird als ein wichtiger Grund für die Entscheidung der aufgrund der jahrelangen erfolglosen Suche steigende Druck auf den Gemeinderat genannt. Weitere Gründe des Gemeinderats für eine Errichtung des großflächigen Gewerbes werden in der Refinanzierung der getätigten Ausgaben für die Erschließung des Geländes und der Ansiedlung von Arbeitsplätzen gesehen. Hier hat sich der Gemeinderat durch die Vorleistungen für die Erschließung, ohne das es bereits Interessenten gab, unnötig in eine Zwangslage gebracht. Um den landschaftsästhetischen Schaden zu begrenzen, wurden aufwändige Maßnahmen zur Einbindung des Geländes in die Landschaft vorgenommen.

Die Aussagen der Akteure legen nahe, dass die letztendlich gefundene Lösung nur einen Kompromiss darstellt. Die große Bedeutung finanzieller Aspekte wird zwar insbesondere von den Mitgliedern des Gemeinderats bestritten, kann jedoch nicht vollkommen verneint werden. Ein Befragter merkt an: *„Es gibt Entwicklungen, da ist erst viel Idealismus da und manchmal stößt der auf die Realität und trifft auf Fakten, wo man sagt, man muss einfach Abstriche machen“* (IP 7).

Die Veränderung der Akteurskonstellationen durch das Auftreten des Investors ist ebenso wie im Beispiel „Klosterwiese“ ein entscheidender Faktor für die Veränderung der Zielsetzung. Doch auch personale Veränderungen der Akteure haben eine Rolle gespielt. Insbesondere eines der früheren Mitglieder des AK Wirtschaft äußert sich kritisch zur Veränderung der Ziele. Hätte er noch in Weyarn gewohnt, so hätte er sich weiterhin für eine kleinstrukturierte Ansiedlung von Gewerbe eingesetzt: *„Ich weiß nicht, ob es anders gelaufen wäre, aber ich hätte mich zumindest darum bemüht. Das wäre nicht ohne mein Geschrei über den Tisch gegangen. Dann hätte ich den Dorfentwicklungsplan rausgenommen und gesagt, Leute schaut mal, das haben wir gesagt, (...) und was macht ihr da jetzt draus?“* (IP 3).

Inwiefern eine Einzelperson es vermocht hätte, die Akteure für eine Beibehaltung der Ziele zu motivieren, obwohl die Rahmenbedingungen sich nachteilig veränderten, ist spekulativ. Nachdem diese Person jedoch dem Akteur Arbeitskreis zuzuordnen war, der in Bezug auf baurechtliche Entscheidungen des Gemeinderats nur eine geringe Durchsetzungsmacht hat, kann davon ausgegangen werden, dass die Entscheidung zwar unter Umständen noch kontroverser diskutiert, aber dennoch in dieser Form getroffen worden wäre.

Im Vergleich zum Beispiel „Klosterwiese“ zeigen insgesamt weniger gegnerische Stimmen, insbesondere von Seiten der Bürger. Interessanterweise bestehen hier auch eine hohe Flächeninanspruchnahme und eine ästhetische Beeinträchtigung. Die Bebauung liegt jedoch nicht im direkten Wohnumfeld. Dies könnte darauf schließen lassen, dass es in kritischen Auseinandersetzungen um Flächenverbrauch eher um die Lage der Fläche als um die Quantität der Inanspruchnahme geht.

In Bezug auf die Wirkungsmöglichkeiten der Akteure der Dorferneuerung zeigt sich beim Vergleich der Akteurskonstellationen, dass neben dem Arbeitskreis Wirtschaft auch der Vorstand der Teilnehmerge-

meinschaft und das Amt für Ländliche Entwicklung 2007 nicht mehr zu den zentralen Akteuren gehören. Diese Beobachtung legt die These nahe, dass die Einflussmöglichkeiten der Dorferneuerung insbesondere zu Beginn bestehen, und die erarbeiteten Ziele in Bezug auf die Flächeninanspruchnahme im Prozessverlauf nur schwer zu sichern sind. Eine prozessbegleitende Kontrolle der Vereinbarkeit der baulichen Entscheidungen mit den Zielen der Dorferneuerung könnte daher sinnvoll sein.

Zudem wird ersichtlich, dass sich die Interaktionsorientierungen der Akteure der Dorferneuerung von einer ablehnenden Haltung einer großflächigen Bebauung („Konkurrenz“) zu Übereinstimmung oder Indifferenz verschoben haben (vgl. Tabelle 9 im Anhang). Aus diesen Gründen wurde dem Gemeinderat ebenso die Durchsetzung der Entscheidung erleichtert.

### **V. 1.3.6. Zwischenfazit: Schlussfolgerungen aus der Akteursanalyse**

Die baulichen Entscheidungen in der Fallstudie Weyarn wurden in großen Akteurskonstellationen verhandelt und von vielen Akteuren mitgetragen. Dabei waren die Akteure der Dorferneuerung in den Anfängen des Prozesses, als die Entscheidungen für eine Nichtbebauung fielen, enger eingebunden, als in den späteren Phasen, in denen diese Beschlüsse verändert wurden. Das Auftreten als geeignet angesehener Investoren spielte in beiden Fällen eine entscheidende Rolle für die Veränderung der Zielsetzungen und die Realisierung der Bebauungsentscheidung. Verbindliche Entscheidungen bezüglich der Siedlungsentwicklung fielen durch den Gemeinderat. Im Fall des Klosterangers entwickelte sich u.a. von Seiten der Anwohner der Wiese eine Bewegung gegen die Bebauung, so dass dieser aggregierte Akteur durch ein Bürgerbegehren Vetomacht erlangte.

Das Ziel einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme spielte in beiden Beispielen weder bei den Befürwortern noch bei den Gegnern der Bebauung eine zentrale Rolle. In Bezug auf die Klosterwiese wurde die Bebauung auch als Innenentwicklung ausgelegt und unter anderem aus diesem Grund befürwortet. Von den Gegnern der Bebauung wurde vor allem die Landschaft bzw. das Ortsbild als Schutzgut gesehen. Das Flächensparziel konkurriert mit sozialen Zielen der Wohnraumschaffung für junge Familien und der Ansiedlung von Arbeitsplätzen, Zielen, die in der Abwägung bei kommunalen Entscheidungen für die gewählten politischen Vertreter stets attraktiver sind, unter anderem da ein direkter Bezug zur Bevölkerung und ihren individuellen Bedürfnissen und damit verbundene Anerkennung vorhanden ist. Im Gegenzug dazu erscheint eine Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme im kommunalen Diskurs und in der Abwägung als nachrangig, da damit kein unmittelbarer individueller Nutzen verbunden ist. Die Veränderung der Zielsetzungen wurde von den meisten Akteuren als normal für einen langen Prozessverlauf gesehen und vor allem mit einer Veränderung der Rahmenbedingungen begründet. Dies sind insbesondere wirtschaftliche und demografische Rahmenbedingungen.

Die Aufgabe der Akteure der Dorferneuerung (TG; Vorstand der TG; Vorsitzender des Vorstands; ALE) wurde von den Befragten als beratend und die Handlungsspielräume in Bezug auf bauliche Entscheidungen als eher gering wahrgenommen. Externe Rahmenbedingungen und Anforderungen wie die Planungshoheit des Gemeinderats oder die Vorgehensweise für Verwaltungsabläufe im Rahmen des Dorferneuerungsverfahrens wurden von den Befragten akzeptiert und in die eigene Beurteilung übernommen. In beiden untersuchten baulichen Entscheidungen wurden die Ziele, die zu Beginn des Dorferneuerungsprozesses entwickelt wurden zugunsten einer Bebauung verändert. Die Einflussmöglichkeiten der Dorferneuerung bestanden also insbesondere zu Beginn und die erarbeiteten Ziele in Bezug auf die Flächeninanspruchnahme waren im Prozessverlauf nicht zu sichern, obwohl die Akteure größtenteils gleich blieben. Eine personenunabhängigere zeitliche Konstanz von Leitbildern und Plänen scheint sinnvoll, es bleibt jedoch die Frage, wie diese geschaffen werden könnte.

Unabhängig von der Strategiefähigkeit des Akteurs zeigen die Einzelpersonen individuell unterschiedliche Fähigkeiten ihre Interessen einzubringen, die nicht den Strukturen des Akteurs zugeschrieben werden können. Dies sind z.B. unterschiedlich starke Überzeugungen für Themen und unterschiedliche Artikulationsfähigkeit und Durchsetzungskraft.

Im folgenden Kapitel wird darauf eingegangen, welche Steuerungsinstrumente im Dorferneuerungsprozess und in den ausgewählten baulichen Entscheidungen eingesetzt wurden und es wird deren Bedeutung für eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme untersucht.

#### **V. 1.4. Steuerungsinstrumente im Dorferneuerungsprozess Weyarn**

Die Prozess- und Akteursanalyse zeigen in der Fallstudie Weyarn die Anwendung einer breiten Palette von Steuerungsinstrumenten von regulativen -, über planerisch-informelle und kommunikative Ansätze, hin zur finanziellen Unterstützung, der Marktteilnahme und der Steuerung durch Organisationsentwicklung. Tabelle 16 zeigt stellt die in den beiden ausgewählten Untersuchungsbeispielen angewandten Steuerungsinstrumente dar. Im Folgenden wird dann auf die Hemmnisse und Möglichkeiten der einzelnen Instrumente eingegangen.

##### **V. 1.4.1. Steuerungsinstrumente in den Untersuchungsbeispielen**

Aus der Materialanalyse und der detaillierten Analyse der zwei Untersuchungsbeispiele „Bebauung der Klosterwiese“ und „Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebes“ lassen sich die angewandten Steuerungsinstrumente darstellen. Diese geben Hinweise darauf, welche Ansatzpunkte sich im Dorferneuerungsverfahren bieten, um eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme zu unterstützen. Darüber hinaus können natürlich noch weitere Ansatzpunkte existieren, die nicht angewendet wurden.

Die Zusammenstellung der in den zwei Beispielen angewandten Instrumente in Tabelle 16 zeigt, dass in beiden Fällen Steuerungsinstrumente aus allen Kategorien zur Anwendung kamen. Dabei wurden aus dem Instrumentenkasten des Dorferneuerungsverfahrens vorwiegend planerisch-informelle und informatorische Instrumente genutzt. Die hoheitlichen Instrumente und Marktteilnahme erfolgten insbesondere durch die Gemeinde und externe Investoren.

**Tab. 16: Angewandte Steuerungsinstrumente in den Untersuchungsbeispielen Weyarn**

Instrumente	Untersuchungsbeispiel „Bebauung der Klosterwiese“	Untersuchungsbeispiel „Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebes“
<b>Regulativ - hoheitlich</b>	<p>Gemeinde kaufte Schlickerieder-Anwesen und Klosterwiese im Sinne des <b>haushälterischen Bodenmanagements</b></p> <p>Gemeinde stellte im <b>Flächennutzungsplan</b> durch einen Pfeils dar, die Sichtachse zum Kloster freizuhalten</p> <p><b>Bürgerbegehren</b> für die Nichtbebauung der Klosterwiese und Ratsbegehren für die Bebauung der Klosterwiese</p> <p>Anordnung stellte keine detaillierteren Zielsetzungen dar. Anhörung der TÖB nach § 41 FlurbG: von einer weiteren baulichen Entwicklung des Klosterbereiches wurde von einzelnen TÖB abgeraten</p> <p>Bodenordnerische Instrumente wurden durch die DE nicht angewendet</p>	<p>Für die Bebauung wurde 2001 ein <b>Bebauungsplan</b> „Technologiepark“ mit der Darstellung als Gewerbegebiet aufgestellt, der bis 2011 sechs Mal geändert wurde. Im <b>Flächennutzungsplan</b> von 2006 wurde die Gewerbefläche aufgenommen.</p> <p>Gemeinde kaufte die Flächen von einem privaten Eigentümer</p> <p>Anordnung stellte keine detaillierteren Zielsetzungen dar. Bei der Anhörung der TÖB nach § 41 FlurbG wurden diesbezüglich keine besonderen Aussagen getroffen</p> <p>Bodenordnerische Instrumente wurden durch die DE nicht angewendet</p>
<b>Planerisch-informell</b>	<p>Im <b>Antrag</b> auf DE wurde ein Kauf der Wiese als langfristige Bodenbevorratung bezeichnet; eine Bebauung sei zunächst nicht geplant; Zuwanderung von außen sei nicht angestrebt</p> <p><b>Dorferneuerungsplan</b> stellte dar, dass Klosterwiese nicht bebaut werden und Sichtachse auf das Kloster erhalten werden solle</p> <p><b>Konzept Grüngürtel</b> sieht Freihaltung der Wiese vor dem Kloster vor</p> <p>Ein 2010 mit Investor entwickelter Entwurf stellt Sanierung des Schlickerieder-Anwesens und Bebauung der Klosterwiese dar</p>	<p>Im <b>Antrag</b> auf DE wurde dargestellt, dass die Gemeinde Gewerbeflächen ausgewiesen hat und dort Betriebe mit Arbeitsplätzen vorwiegend für Bewohner der Gemeinde ansiedeln möchte</p> <p><b>Vorbereitungsplanung</b> der Dorferneuerung fordert sowohl im Leitbild Wirtschaft als auch im Dorferneuerungsplan, keine größere Gewerbefläche auszuweisen, sondern dezentrale Ansiedlung von Gewerbe in den Ortsteilen</p> <p>Verschiedene Konzepte und <b>informelle Planungen</b> für einen Handwerkerhof und einen Technologiepark wurden erstellt</p>
<b>Information Überzeugung und Kommunikation</b>	<p>In Arbeitskreisen, Vorstand der TG und in Bürgerversammlungen fanden regelmäßige <b>Informationsveranstaltungen</b> statt, in denen die Planungen vorgestellt und diskutiert wurden</p> <p>Teilnahme der Akteure der Dorferneuerung an extern moderierten Sitzungen u.a. an der Schule der Dorf- und Landentwicklung</p>	<p>Interesse des Bauwerbers wurde in örtlichen Gremien wie GR und Vorstand der TG diskutiert. Es fand eine <b>Beratung</b> durch den Planer statt</p>
<b>Finanzierung und Förderung</b>	<p>Leitbildentwicklung und Erstellung des DE-Planes wurden durch die DE gefördert; für die Umsetzung des Projektes Grüngürtel wurde die Fördersumme der Dorferneuerung erhöht</p>	<p>Leitbildentwicklung und Erstellung des DE-Planes wurden durch die DE gefördert</p>
<b>Markt-teilnahme</b>	<p>Kauf des Anwesens und der Klosterwiese erfolgten aus Haushaltsmitteln der Gemeinde nach längeren Verhandlungen mit dem Grundeigentümer</p> <p>Der Investor erwarb das Anwesen von der Gemeinde und hält eine Kaufoption bis 2018 auf die Klosterwiese</p>	<p>Die Fläche in der Nähe der Autobahnzufahrt wurde einer Privatperson von der Gemeinde abgekauft, die Erschließung zahlte die Gemeinde</p> <p>Der Investor kaufte die Fläche von der Gemeinde. Nach Bankrott fiel die Immobilie an seine Bank</p>
<b>Prozess-steuerung und Organisa-tions-entwicklung</b>	<p><b>Arbeitskreis Ortsmitte</b> bildet Struktur zur Diskussion über die Entwicklung des Ortes und später über Gestaltung der Bebauung auf der Klosterwiese</p> <p><b>Koordinationsstelle</b> bündelt Informationsfluss zwischen Bürgern, AKs, Vorstand der TG und Gemeinderat</p> <p>Prozesssteuerung und Suche nach Investoren erfolgte über die Gemeinde, insbesondere den Bürgermeister</p>	<p><b>Arbeitskreis Wirtschaft</b> bildet Struktur zur Diskussion über die gewerbliche Entwicklung der Gemeinde</p> <p><b>Koordinationsstelle</b> bündelt Informationsfluss zwischen Bürgern, AKs, Vorstand der TG und GR</p> <p>Prozesssteuerung und Suche nach Investoren erfolgte über die Gemeinde, insbesondere den Bürgermeister</p>

### V. 1.4.2. Diskussion der Möglichkeiten und Hemmnisse der Steuerungsinstrumente der Dorferneuerung

Im Folgenden werden die Möglichkeiten und Hemmnisse der einzelnen Steuerungsinstrumente dargestellt. Diese werden sowohl auf Basis der zwei Untersuchungsbeispiele bewertet, wie auch aufgrund der Einschätzungen der Befragten in Weyarn zum Instrumentarium der Dorferneuerung und Bauleitplanung. Ergänzend fließen Hinweise aus der Literatur ein, welche weiteren Steuerungsinstrumente zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme zweckdienlich sein könnten.

#### Regulativ-hoheitliche Instrumente

Aus dem Spektrum der regulativ-hoheitlichen Instrumente wurden neben den formellen Schritten des Verfahrens wie Ortstermin, Anordnung und Abgrenzung des Verfahrensgebietes, Anhörung zum Plan nach § 41 FlurbG insbesondere das Instrumentarium der Bauleitplanung angewendet.

Nach einer Voruntersuchungsphase und umfassenden Diskussion mit den lokalen Akteuren wurde das Verfahren nach §§ 1, 4 und 37 FlurbG nicht nur für den Ort Weyarn sondern für die gesamte Gemeinde angeordnet. Im Hinblick auf die Steuerung der Siedlungsentwicklung erwies sich dies als Vorteil, da bei den nachfolgenden Prozessschritten (Analyse, Beteiligung, Finanzierung von Maßnahmen) die gesamte Gemeinde in den Blick genommen wurde. Planer wie auch lokale Akteure vertraten nach der gemeindeweiten Analyse die Fokussierung auf den Hauptort Weyarn als funktionales Zentrum und als Schwerpunkt der Siedlungsentwicklung. Diese Erkenntnis hatte auch Auswirkungen auf die Diskussionen zur Weiterentwicklung des Flächennutzungsplanes. Nur wenige Flächen in Weyarn kamen nach Ansicht der lokalen Akteure für eine bauliche Entwicklung in Frage. Die Weiler im Außenbereich sollten als Bauerndörfer in ihrer Struktur erhalten bleiben, dort sollte nur für den Eigenbedarf der bisherigen Bewohner und Betriebe bauliches Wachstum stattfinden. Die Anordnung des Verfahrens Weyarn erfolgte im Gegensatz zu späteren Verfahren noch vor der Erstellung von Leitbild und Dorferneuerungsplan, so dass der formale Prozess und die Zusammenarbeit der Akteure verhältnismäßig lang waren. In den Interviews merken mehrere Akteure wiederholt an, dass durch diese lange und intensive Analysephase das Verständnis für die Zusammenhänge der Ortsentwicklung gestiegen sei. Die Wertschätzung für vorhandene endogene Potenziale nahm zu.

Als ein zentrales hoheitliches Instrument kam in Weyarn die Bauleitplanung zum Einsatz. Der Gemeinderat legt großen Wert darauf, seine Planungshoheit auszuüben, und regelt diese Steuerung durch eine Vielzahl von innerörtlichen Bebauungsplänen und Satzungen (Ortsabrundungssatzungen, Ortsverdichtungssatzungen, Gestaltungssatzungen), aber auch durch ein kommunales Bodenpolitikmodell und ein Einheimischenprogramm. Diese Instrumente werden als Möglichkeit gesehen, verbindliche Regelungen im Interesse der Gemeinde zu schaffen und so den durch die Nähe zur Landeshauptstadt München und zum Autobahnanschluss bedingten Siedlungsdruck zu kanalisieren. Das Bodenpolitikmodell der Gemeinde beinhaltet den Beschluss des Gemeinderates, Bauland in der Regel nur noch dann auszuweisen, wenn die Gemeinde Eigentümer der Grundstücke ist. Zielsetzung ist es, ungezügelter Wachstum zu verhindern, Spekulation vorzubeugen und den Menschen, die in Ort aufgewachsen sind, die Möglichkeit zu geben, in der Gemeinde zu bleiben (vgl. Gemeinde Weyarn 2000). Dafür beteiligt sich die Gemeinde durch aktive Bodenbevorratung am Grundstücksmarkt.

Bebauungspläne werden in einem Verhandlungsprozess mit starker Steuerung durch den Gemeinderat und häufig mit städtebaulicher Beratung durch den Ortsplaner erstellt und enthalten u.a. auch gestalterische Vorgaben. Bauinteressenten werden als Verhandlungspartner gesehen, mit denen die Gestaltung des Bauvorhabens ausgehandelt wird. Zielsetzung ist ein beiderseitiges Einverständnis. Dabei hat der Gemeinderat durchaus auch Entscheidungen und Vorgaben getroffen, die nicht primär im Interesse des Bauwerbers waren. Schwerpunkte der Bauleitplanung liegen stärker auf den Zielsetzungen, ortsbildangepasste Bebauung zu fördern und Bürgern Wohnraumschaffung in der Gemeinde zu ermöglichen, nicht so sehr auf der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme.

Die Zielsetzungen der Dorferneuerung wurden zwar teilweise in die Bauleitplanung übernommen, wie z.B. die Freihaltung der Sichtachse zum Kloster durch einen Pfeil im Flächennutzungsplan oder die Aufstellung eines Bebauungsplans für einen kleinteiligen Handwerkerhof (Bebauungsplan Nr. 25 Technologiepark) und damit von einer unverbindlichen auf eine baurechtlich verbindliche Ebene gehoben. Zu späteren Zeitpunkten wurden diese Fixierungen jedoch durch Änderungen der Pläne verändert und wichen von den ursprünglichen Intentionen ab.

### **Planerisch-informelle Instrumente**

Die Leitbildentwicklung spielte eine zentrale Rolle für den Dorferneuerungsprozess in Weyarn. In breit angelegten Diskussionen erstellten die Bürger aus allen Ortsteilen in verschiedenen Arbeitskreisen thematische Leitbilder (z.B. zu Wirtschaft, Ortsbild, etc.), die dann in einer Broschüre zusammengefasst wurden (vgl. Gemeinde Weyarn / TG Weyarn o.J.). Durch die z.T. intensiven Diskussionen über mögliche Zielrichtungen der Entwicklung entfaltet das Leitbild für viele der Teilnehmenden eine selbstbindende Wirkung. Das Leitbild wird häufig zitiert bzw. auch bei der Veränderung der Entscheidungen reflektiert.

Ähnliche Wirkung haben einzelne Karten aus dem Dorferneuerungsplan (vgl. Erläuterungsbericht zur Konzeptphase Dorf- und Gemeindeentwicklung Weyarn, TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997), die immer wieder herangezogen werden. Im Dorferneuerungsplan werden historische Entwicklungen, die Ergebnisse der Analyse des Gemeindegebietes und mögliche Maßnahmen ausführlich dargestellt. Planerische Empfehlungen wie die Reduzierung von Versiegelung durch Asphaltdecken haben Bezug zur Flächeninanspruchnahme, bleiben jedoch sehr allgemein. In der Maßnahmenliste werden insbesondere Straßenbaumaßnahmen genannt. Für andere Projekte änderten sich im Laufe der Zeit die Aufgabenstellungen, z.B. wurden durch den Kauf des Klosters durch den Deutschen Orden 1998 Maßnahmen, wie z.B. der Umbau der bisher in den Klosteranlagen befindlichen Schule obsolet und durch Planungen für einen Schulhausneubau ersetzt.

Weitere Konzepte und Detailplanungen wurden erstellt, wobei das „Strukturkonzept Grünsichel“ (vgl. Gemeinde Weyarn 2002) eine besondere Rolle spielte. Hier wurde vorgesehen, Grünflächen rund um den Ort Weyarn von Bebauung freizuhalten, um die Bedeutung des Klosters zu stärken und die Sichtbarkeit von allen Seiten zu erhalten. Die Gemeinde Weyarn beabsichtigte, die nördlich der früheren Klosterhöfe gelegenen Wiesengrundstücke über entsprechende Festlegungen im Flächennutzungsplan von einer Bebauung freizuhalten.

Die planerisch-informellen Instrumente schienen in Bezug auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme keine dauerhafte Steuerungswirkung zu entfalten; dies legen die zwei Untersuchungsbeispiele nahe, in denen frühere Planungen nach mehreren Jahren verändert wurden und umfangreiche bauliche Entwicklungen stattfanden. Dennoch, argumentieren die lokalen Akteure, seien durch die planerischen Darstellungen und entsprechende Diskussionen Bewusstsein für die Entwicklung der Gemeinde und Problemverständnis gewachsen und sie in die Lage versetzt worden, die zum jeweiligen Zeitpunkt richtigen Entscheidungen zu treffen.

### **Instrumente der Information, Überzeugung, Kommunikation**

In Weyarn wurden Informationsveranstaltungen, mehrere Seminare an der Schule für Dorf- und Landentwicklung und regelmäßige Sitzungen der Arbeitskreise und des Vorstands der TG veranstaltet. Zudem etablierte sich eine jährliche Klausursitzung des Gemeinderates. Anfänglich herrschte von Seiten des Gemeinderates gegenüber dem Vorstand der Teilnehmergemeinschaft ein gewisses Misstrauen; die gewählten kommunalpolitischen Entscheidungsträger nahmen die sehr aktiven Personen zunächst als Konkurrenz wahr. Es wurden dann gemeinsame Sitzungen abgehalten und der Gemeinderat entdeckte die Vorteile einer Aufgabenteilung bei der der Vorstand der TG mögliche Lösungswege vorausdenkt. Auf dieser Basis entstand eine kooperative Zusammenarbeit, es wurde das Modell der zwei Säulen entwickelt und eine Koordinationsstelle eingerichtet sowie ein gemeindlicher Satzungsbe-

schluss zur Bürgerbeteiligung gefasst. Für Bauwerber wird eine kostenlose Bauberatung durch einen Architekten angeboten.

Die Öffentlichkeit wird über die Kanäle „Gmoablatt“<sup>1</sup> und Internetseite der Gemeinde umfassend informiert. Die Befragten insbesondere aus der Verwaltung für Ländliche Entwicklung sehen informativ Instrumente als den geeignetsten Weg, Einfluss auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu nehmen.

In den dargestellten Beispielen sind die Investoren zwar bereit, über die Ausgestaltung der Bebauung zu diskutieren und sich auf Vorschläge von Seiten der Gemeinde einzulassen. Es zeigen sich jedoch auch die Grenzen des kommunikativen Instrumentariums für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Das Interesse der Bauwerber an einer möglichst kostengünstigen Bereitstellung von Lagerfläche (Gewerbebetrieb) bzw. Entwicklung eines Wohngebietes mit einer lukrativen Anzahl an Wohneinheiten (Klosterwiese) sind grundlegende Interessen. Eine flächensparendere Umsetzung würde entweder höhere Kosten (z.B. mehrgeschossiger oder kleinteiligerer Bau im Fall des Gewerbebetriebes) oder dichtere und damit weniger ortsbildverträgliche und attraktiv vermarktete Bebauung (Klosterwiese) verursachen. Die Nullvariante steht offensichtlich im Widerspruch zu den Interessen und Zielen der Bauwerber.

### **Förderinstrumente**

Im Dorferneuerungsverfahren Weyarn wurde ein großer Teil der Förderung für bauliche Maßnahmen im Bereich des Ortskerns und zur Sanierung von Straßen und dem Bau von Radwegen verwendet. Zudem flossen Fördermittel in die Sanierung alter Bausubstanz, z.B. des Klosters und von Kapellen. Die Bauberatung und weitere Beratungs- und Moderationsleistungen durch den Dorferneuerungsarchitekten wurden finanziell gefördert. Von Seiten der Gemeinde wurden die Maßnahmen mit 40% bis 60% kofinanziert.

Für die beiden Beispiele „Klosterwiese“ und „Gewerbebetrieb“ spielten Förderinstrumente durch die Dorferneuerung keine besondere Rolle. Im Zusammenhang mit der Klosterwiese steht jedoch der Antrag von 2002 von der Gemeinde gestellte Antrag auf Budgeterhöhung. Hierin wurden weitere angedachte bzw. die Veränderung bereits geplanter Maßnahmen erläutert und diese in Bezug zu einem Gesamtkonzept für die Hervorhebung des Klosters u.a. durch die Gestaltung eines umgebenden Grüngürtels gesetzt. Als Begründungen für eine Erhöhung der maximalen Fördersumme wurden die Einbettung von Maßnahmen in das Strukturkonzept Grünsichel herangezogen, wie auch die bisherigen hohen Eigenleistungen und der Modellcharakter der Dorferneuerung Weyarn (vgl. Gemeinde Weyarn 2002).

### **Marktteilnahme**

Durch eine aktive Bodenpolitik, das heißt den Ankauf und Zwischenerwerb von Grundstücken und Gebäuden, nimmt die Gemeinde aktiv am Marktgeschehen teil. Zudem steuert sie den lokalen Immobilienmarkt durch eine Bindung der Ausweisung an im Rahmen des Bodenpolitikmodells festgelegte Kriterien (vgl. Gemeinde Weyarn 2000). Zielvorstellung des Gemeinderates ist es, durch diese Fixierungen eine möglichst hohe Konstanz für das kommunale Handeln zu erreichen und klare Richtlinien zu schaffen, die gegenüber Aufweichungen standhalten und nach Außen klar vertretbar sind. Das Bodenpolitikmodell traf anfangs nicht nur auf Verständnis der Grundeigentümer und Bauwilligen, wie ein GR berichtet: *„Es ist natürlich schon schwierig, das durchzuhalten, weil man immer wieder angegangen wird. Am Anfang hat niemand mehr sein Grundstück verkauft. (...) Aber am Ende gibt es ein positives Klima in der Gemeinde.“* (IP 13)

In beiden Untersuchungsbeispielen initiierten Investoren durch ihre Kaufinteressen die Flächeninanspruchnahme. In beiden Fällen befanden sich die Grundstücke im Eigentum der Gemeinde.

### **Prozesssteuerung / Organisationsentwicklung**

In der Dorferneuerung Weyarn haben sich unterschiedliche Organisationsstrukturen herausgebildet. Diese unterstützen insbesondere den Informationsfluss zwischen den lokalen Akteuren. Auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wirkten sich diese Strukturen nicht eindeutig aus. Bemerkenswert ist jedoch, dass durch die Anordnung des gesamten Gemeindegebietes alle Eigentümer und Erbbauberechtigten Mitglieder der Teilnehmergeinschaft wurden und daher eine gemeindeweite Diskussion unter anderem über die räumlichen bzw. siedlungsstrukturellen Entwicklungsziele geführt wurde. Dies trug zu einer Bewusstseinsbildung aller Teilnehmenden bei.

Durch die Einrichtung des Steuerungsgremiums als Nachfolgeeinrichtung des Vorstands der Teilnehmergeinschaft und die Beschlussfassung der Gemeinde zur Fortführung der Bürgerbeteiligung wurden dauerhafte organisatorische Strukturen geschaffen, um die Interessen der Bürger stärker in die Gemeindepolitik einbringen zu können.

### **V. 1.4.3. Einfluss der Steuerungsakteure im Dorferneuerungsprozess Weyarn**

Die Fallstudie Weyarn verdeutlicht, dass die jeweilige Akteurskonstellation starken Einfluss auf die Entscheidungen der Akteure in Bezug auf die Siedlungsentwicklung hat. Durch die Vielzahl von Aktivitäten und die lange Prozessdauer ist es im Beispiel Weyarn besonders schwierig zu beurteilen, welche Entwicklungen von den aktiven Akteuren vor Ort auch ohne den Prozess angestoßen worden wären bzw. unabhängig vom Verfahren entstanden und welche durch die Dorferneuerung entstanden. Dennoch lassen sich anhand der Analyse diejenigen Akteure identifizieren, die die Hauptverantwortung für einzelne Instrumente tragen und deren Anwendung initiieren können. Folgende Instrumente in der Verantwortung von Akteuren des Dorferneuerungsverfahrens, der Gemeindepolitik und -verwaltung oder anderen Akteursgruppen zeigen sich als besonders einflussreich in Bezug auf die Bebauung oder Nichtbepbauung von Grundstücken. Diese Instrumente bieten Ansatzpunkte für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, müssen jedoch nicht zwangsläufig auch zu einer faktischen Reduzierung führen, wie sich am Beispiel der Fallstudie zeigt.

#### **Steuerung durch Akteure des Dorferneuerungsverfahrens**

Durch die im Dorferneuerungsverfahren standardmäßig angewendeten Instrumente wie Leitbilderstellung, Erstellung Dorferneuerungsplans; Arbeitskreistreffen und Bauberatung wurde in der Dorferneuerung Weyarn in einigen Aspekten im weiteren Sinne Einfluss auf die Bebauung / Nichtbepbauung von Grundstücken genommen. Besondere Potenziale zur Reduzierung der Außenentwicklung bzw. Förderung der Innenentwicklung bieten die folgenden Instrumente:

- Die Anordnung der gesamten Gemeinde führte zu Schwerpunktsetzung in der Siedlungsentwicklung. Der Hauptort Weyarn wurde durch die gemeindeweite Analyse als Siedlungsschwerpunkt benannt, die Weiler im Außenbereich sollten nur eine „organische Entwicklung“ erfahren. Die Teilnehmergeinschaft bestand aus allen Grundstückseigentümern und die Analysen wurden für das gesamte Gemeindegebiet durchgeführt.
- Die lange Analyse- und Bewusstseinsbildungsphase mit Besuchen an der SDL, Arbeitskreisarbeit, Leitbildentwicklung und Erarbeitung des Dorferneuerungsplans führte zu einem starken Bewusstsein über vorhandene Stärken, Werte und zu einem breit getragenen Konsens, welche Entwicklungen als nicht wünschenswert empfunden werden. Mit dem Leitbild wurde ein Referenzsystem für kommunalpolitische Entscheidungen geschaffen.
- Die Bauberatung von Bauwerbern und der kommunalen Entscheidungsträger durch den Dorferneuerungsplaner führte zu einem hohen Bewusstsein für Baukultur, das durch die konsequenten baurechtlichen Entscheidungen des Gemeinderates gestützt wurde.

- Strukturkarten des Gemeindegebiets und Vertiefungsplanungen für die Umsetzung von Innenentwicklungsprojekten zeigen räumliche Handlungsschwerpunkte und die Realisierbarkeit von Maßnahmen auf.

### **Steuerung von Seiten der Gemeinde**

In Weyarn wird ein starker Steuerungseinfluss von Bürgermeister und Gemeinderat ausgeübt, es herrscht eine selbstbewusste Sichtweise auf die Planungshoheit der Gemeinde. Entscheidungen bezüglich der Siedlungsentwicklung und Flächennutzung haben einen hohen Stellenwert in der Kommunalpolitik. Dies verdeutlichen die Einführung eines Einheimischenmodells und der Ankauf von Grundstücken durch die Gemeinde zur Erhöhung ihrer Steuerungsfähigkeit bereits vor Beginn der Dorferneuerung. Die Gemeinde entwickelte im Prozess durch die unterschiedlichen Anregungen aus DE-Verfahren, weiteren Gutachten und zu einem Großteil aus eigenem Antrieb und Steuerungsinteresse eine Vielzahl zusätzlicher Steuerungsinstrumente. Hervorzuheben sind insbesondere

- die aktive Steuerung durch die Bauleitplanung in Form der Erstellung von innerörtlichen Bebauungsplänen,
- Grundsatzbeschluss zur Bodenpolitik und eine aktive kommunale Bodenpolitik mit Grundstücksankäufen und -zwischenwerb, Schaffung eines Einheimischenmodells für die Vergabe von Bauland,
- ein starker Fokus auf informatorische Instrumente (detaillierte Berichterstattung im Gemeindeblatt) und
- der Aufbau einer Prozess- und Beteiligungsstruktur, die Entscheidungsprozesse und Kommunikationsfluss sicherstellt. Dazu gehören auch die Schaffung einer Koordinationsstelle und die regelmäßige Durchführung von Strategieklausuren für die lokalen Entscheidungsträger.

Für das Instrument „Aktive kommunale Bodenpolitik der Gemeinde Weyarn“ hat Frey (2004) untersucht, inwiefern dieses zu einer Begrenzung der Wohnflächenneuinanspruchnahme beiträgt. Er kommt zu dem Ergebnis, dass unter den in Weyarn getroffenen Prämissen das Instrumentarium insbesondere die Handlungsspielräume der Gemeinde stärkt. Durch die Bodenbevorratung ist sie in ihren Entscheidungen auf dem lokalen Grundstücks- und Immobilienmarkt weniger von den Interessen anderer Akteure abhängig. Eine aktive kommunale Bodenpolitik trage jedoch nur dann auch zu einer Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme bei, wenn die steuernden Akteure Flächensparen auch als subjektive Zielvorstellung mittragen. Die Entwicklung in Weyarn deute darauf hin, dass die kommunale Bodenpolitik eine expansive Wohnflächeninanspruchnahme unterstütze; die Wohnflächeninanspruchnahme der einheimischen Bevölkerung habe in den letzten Jahren enorm zugenommen (ebd. 114).

### **Einflussnahme durch weitere Akteure**

Weitere Akteure wie externe Investoren, Genehmigungsbehörden, Bürger, Wissenschaftler mit Forschungsprojekten nahmen teilweise unabhängig vom Dorferneuerungsprozess Einfluss auf die Siedlungsentwicklung. Als besonders wirksam zeigte sich in Weyarn der Einfluss externer Investoren. Deren Interessen stellten zentrale Hemmnisse für die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme dar. Zwar wurden in beiden Fällen (Klosterwiese und Gewerbebetrieb) einzelne Anliegen der Gemeinde durch die Investoren aufgegriffen. Auf der anderen Seite stehen die Interessen von Bauwerkern aufgrund des Flächenbedarfs und der angestrebten Rendite zumindest im engeren Sinne im Widerspruch zum Ziel des Flächensparens. Planerisch-informelle und informatorische Instrumente können hier zum Ausloten möglichst flächensparender Lösungen beitragen.

### **V. 1.4.4. Interpretation und Bewertung der Entscheidungsprozesse**

Viele Entscheidungen entstanden durch die Diskussion und in Abstimmungsprozessen zwischen mehreren Akteuren. Dabei erfolgte im Dorferneuerungsprozess Weyarn ein Großteil der Entscheidungen

konsensual in der Interaktionsform von Verhandlungen zwischen den Akteuren der Dorferneuerung und den Akteuren der Gemeinde. Vor allem in den kommunikativen und planerisch-informellen Instrumenten spielte die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme eine Rolle. In den Verfahrensschritten der Dorferneuerung sind hier v. a. das Leitbild und der Dorferneuerungsplan von Bedeutung. Die verfolgten Ziele der Steuerungsansätze sind in der Regel sehr vielschichtig. Nicht alle Instrumente beschäftigen sich schwerpunktmäßig mit dem Thema Fläche und zudem wirken nicht alle verwendeten Instrumente in Richtung einer Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme.

Eine Einflussnahme auf Entscheidungen für oder gegen eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ist in vielen Stufen des Prozesses möglich. Trotz der dem Ziel der Reduzierung des Flächensparens grundsätzlich förderlichen Beiträge durch Dorferneuerungsakteure wie der gemeindeweiten Betrachtung, der Bewusstseinsbildung, Bauberatung und räumlichen Konkretisierung ist festzuhalten, dass daraus keine Entscheidungen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme hervorgegangen sind. Verbindliche Entscheidungen mit Wirkung für oder gegen eine Flächenanspruchnahme fanden im Dorferneuerungsprozess nur in Verbindung mit den kommunalen hoheitlichen Steuerungsinstrumenten statt, d.h. in der Regel, wenn durch die Gemeinde Baugenehmigungen erteilt oder verwehrt werden.

Aus der Analyse lässt sich ableiten, dass trotz ursprünglicher Zielformulierungen eine tatsächliche Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme auf lange Sicht nicht erfolgt ist. Anhand der Entscheidungen „Klosterwiese“ und „Gewerbebetrieb“ wird deutlich, dass die zunächst in den Steuerungsinstrumenten der Dorferneuerung entwickelten Zielsetzungen keinen Bestand in der kommunalen Planungspraxis haben. Die Instrumente trugen zwar dazu bei, das Bewusstsein der lokalen Akteure für eine nachhaltige räumliche Entwicklung und Flächennutzung zu fördern und eine langfristige Strategie einzuschlagen. So könnte die Gemeinde aufgrund der Lage an der Autobahn und der räumlichen Nähe zu München wesentlich mehr Wohn- und Gewerbeflächen ausweisen, hat sich jedoch im Vergleich zu anderen Gemeinden für eine maßvollere Siedlungsentwicklung entschieden. Rahmenbedingungen einer durch Wachstumsdynamik geprägten Region müssen also nicht zwangsläufig zu starker Flächenneuanspruchnahme führen, sondern können auch einen bewussteren Umgang mit der zur Verfügung stehenden Siedlungsfläche und Landschaft begünstigen. Entscheidungen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme oder zur Freihaltung von Flächen waren jedoch, selbst wenn sie auf einer baurechtlich verbindlichen Ebene fixiert wurden, nur von temporärer Bedeutung und wurden durch die Neuaufstellung von Bauleitplänen verändert (vgl. Entscheidungen „Klosterwiese“ und „Gewerbegebiet“).

## **V. 1.5. Fazit Fallstudie Weyarn**

Ansatzpunkte für eine Reduzierung der Flächenanspruchnahme im Dorferneuerungsprozess bieten sich durch die Interaktionen von Akteuren in Akteurskonstellationen und können durch Steuerungsinstrumente beeinflusst werden.

Aus der Fallstudie Weyarn lassen sich folgende Schlussfolgerungen bezüglich einer Reduzierung der Flächenanspruchnahme durch den Dorferneuerungsprozess ziehen:

### **Steuerungsinstrumente zur Reduzierung der Flächenanspruchnahme im Dorferneuerungsprozess**

Durch den vor allem durch die Interaktionsformen Verhandlung und Mehrheitsentscheidung geprägten Einsatz von Steuerungsinstrumenten boten sich viele Möglichkeiten, konsensuale Entscheidungen zu erwirken. In Weyarn wurde das Verfahren bereits zu Beginn des Prozesses angeordnet und besonders viel Zeit für die Beteiligung, Analyse und Planung verwendet. Insbesondere in der ersten Hälfte des Prozesses wurden durch informatorische, Beraterische und informelle planerische Instrumente Themen behandelt, die mit der Siedlungsentwicklung und einer möglichen Reduzierung der Flächenanspruchnahme zusammenhängen. Das Bewusstsein für die Freihaltung bestimmter Flächen von Bebau-

ung, eine gemäßigte Siedlungsentwicklung und die Erhaltung der Kulturlandschaft wurden gestärkt. Prozessstrukturen für die dauerhafte Einbindung der Bürger in gemeindliche Entscheidungsprozesse wurden entwickelt und bauliche Entscheidungen sorgfältig diskutiert und abgewogen. Auch die Anordnung des gesamten Gemeindegebietes als Verfahrensgebiet und die auf den Hauptort und die Orts- teile bezogenen Analysen und Beteiligungsprozesse stärkten ein ganzheitliches Verständnis.

Dennoch wurde anhand der beiden untersuchten baulichen Entscheidungen ersichtlich, dass die Zielsetzung einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in den Abwägungsprozessen keine besondere Rolle spielte und die in den informellen Instrumenten getroffenen Ziele einer Nichtbebauung nicht von Dauer waren. Daraus lässt sich folgern, dass das Flächensparziel von Akteuren mitgetragen wird, je abstrakter und unverbindlicher die Planungsebene ist. Im Umkehrschluss lässt sich jedoch auch konstatieren, dass in der konkreten Entscheidungssituation zwischen einer Bebauung und den damit verbundenen monetarisierbaren Vorteilen (Gewerbesteuer, Arbeitsplätze, Bevölkerungszuzug) und des Flächenschutzes letzterer in der Abwägung unterliegt. Ein Manko im Hinblick auf die langfristige Umsetzung der Ziele der Dorferneuerung scheint die fehlende Verankerung der Festlegungen des Dorferneuerungsprozesses in der kommunalen Bauleitplanung.

In Kap. V.1.4.2 wurden einige Möglichkeiten genannt, die Ansatzpunkte für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Dorferneuerungsprozess weiterzuentwickeln. Diese sind den befragten Akteuren in der Regel bekannt, wurden jedoch zumeist nicht für die Situation geeignet gehalten, was vor allem an den demografischen Rahmenbedingungen lag, die den Akteuren z.B. Anstrengungen für eine verstärkte Innenentwicklung als (noch) nicht notwendig erscheinen ließen. Dies verdeutlicht, dass das Thema Flächensparen trotz eines relativ umfassenden Bewusstseinsbildungsprozesses nicht in seiner ganzen Relevanz verinnerlicht wurde, da es insbesondere als ein Thema für Schrumpfsregionen beurteilt wird. Als Einflussfaktoren auf die Realisierbarkeit einer flächensparenden Siedlungsentwicklung wurden von den befragten Akteuren insbesondere demografische und personenbezogene Faktoren oder Rahmenbedingungen wie die räumliche und wirtschaftliche Lage des Ortes oder finanzielle Aspekte genannt.

### **Einflussnahme der Akteure und Zielkonflikte bei der Entscheidungsfindung**

Die steuernden Akteure im Dorferneuerungsprozess Weyarn waren der Gemeinderat und der Vorstand der Teilnehmergeinschaft. Der Vorsitzende des Vorstands und das ALE übernahmen in erster Linie die Verantwortung für die formalen Aspekte des Dorferneuerungsverfahrens. Verbindliche Entscheidungen in Bezug auf die Siedlungsentwicklung wurden durch den Gemeinderat getroffen. Diese Entscheidungen wurden in den meisten Fällen in der Interaktion einer Verhandlung und / oder Mehrheitsentscheidung vorbereitet. Die Steuerungsakteure Gemeinderat und Vorstand der Teilnehmergeinschaft hatten vor allem Interesse an konsensualen Lösungen. In die Festlegung der ortsbezogenen Ziele des Prozesses brachten unterschiedliche Akteure wie Arbeitskreise und Planer ihre Vorstellungen und Interessen ein und sie fanden in den Verfahrensdokumenten ihren Niederschlag. Dazu gehörte auch das Ziel einer Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme, das in einzelnen Dokumenten (wie dem Dorferneuerungsplan) eingebracht wurde, jedoch nur als ein Belang unter vielen. In den zwei baulichen Entscheidungen unterlag dieses Ziel jedoch den Zielsetzungen Schaffung von Wohnraum für die einheimische Bevölkerung und der Schaffung von Arbeitsplätzen. Diskrepanzen zwischen dem übergeordneten normativen Ziel, die Flächenneuinanspruchnahme zu reduzieren und den Zielen der lokalen Akteure treten auf, wenn sich die Zielsetzungen aufgrund veränderter Motive und Rahmenbedingungen änderten.

## V. 2. Auswertung Fallstudie Obbach

### V. 2.1. Rahmenbedingungen

#### Räumliche Lage

Die Gemeinde Euerbach, Landkreis Schweinfurt, Unterfranken, liegt etwa 10 km von Schweinfurt entfernt in der Region Main-Rhön und besteht seit der Gebietsreform im Jahr 1978 aus den drei Orten Euerbach, Obbach und Sömmersdorf (vgl. Reichenbach-Klinke et al. 2003, 5f). Das Gemeindegebiet erstreckt sich auf insgesamt 1.740 ha Fläche (vgl. BayLfStaD 2014b, 12). Im Osten Euerbachs verläuft unmittelbar die Autobahn A 71, etwa 8 km westlich des Gemeindegebietes befindet sich die Autobahn A 7 und ca. 10 km in südlicher Richtung die Autobahn A 70, durch Obbach verläuft die Staatsstraße 2290. Obbach ist der nördlichste Ortsteil der Gemeinde Euerbach und befindet sich zwischen zwei Höhenrücken. Der Dorfkern liegt im Tal entlang des Obbacher Mühlbaches. Das Ortsbild Obbachs wird besonders durch die evangelische Kirche und das Schloss geprägt (vgl. Reichenbach-Klinke / Schraner 2004, 32).

Die Gemeinde liegt in der äußeren Verdichtungszone des Oberzentrums Schweinfurt, allerdings verläuft durch das Gemeindegebiet keine Entwicklungsachse (vgl. Regionaler Planungsverband Main-Rhön 2008, Karte 1 Raumstruktur). Der Regionalplan kommt zum Schluss, dass die Topographie der Siedlungsentwicklung im Verdichtungsraum keine Grenzen setzt und diese sich daher an den infrastrukturellen Erfordernissen orientieren soll, die sich aus der Ausstattung mit Versorgungseinrichtungen und der Anbindung an den Öffentlichen Personennahverkehr zusammensetzen. Das Landesentwicklungsprogramm von 2013 weist die Gemeinde als Raum mit besonderem Handlungsbedarf aus. Prägend für diese Räume ist ein Rückgang der Bevölkerung und Erwerbspersonen, die Abwanderung junger Menschen, die Alterung und eine wirtschaftlich schwierige Situation (vgl. Bayerische Staatsregierung 2012, 12; Begründung zu Grundsatz 1.2).

#### Demografische Entwicklung

Trotz ihrer Lage im äußeren Verdichtungsraum Schweinfurts ist die Gemeinde Euerbach Teil einer demografischen Schrumpfungregion. Das BayLfStaD prognostiziert für den Landkreis Schweinfurt für den Zeithorizont 2031 gegenüber dem Basisjahr 2009 einen Bevölkerungsrückgang von über 7,5% (vgl. BayLfStaD 2014b).

Zu Beginn des Dorferneuerungsprozesses 1998 verfügte die Gemeinde über 3.061 Einwohner (Stand 31.12.1998) zum 31.12.2013 über 3.002 Einwohner (vgl. BayLfStaD 2015) und verzeichnete somit über den Verlauf der Dorferneuerung einen geringfügigen Bevölkerungsrückgang von rund 2%. Dieser Trend hielt auch in einem jüngeren Bezugszeitraum von 2007-2012 an, in dem die Bevölkerung Euerbachs um 2,35% geschrumpft ist (vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2014b; Vitalitäts-Check 2.0-Datenbank, Auswertung für die Gemeinde Euerbach auf Datenbasis BayLfStaD 2014b).

In der Hauptvariante der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes wird für die Gemeinde ein Rückgang der Gemeindebevölkerung auf 2.780 Einwohner zum Bezugsjahr 2021 prognostiziert (vgl. BayLfStaD 2011b), dies würde einen Rückgang um 7,8% im Zeitraum zwischen 2009 und 2021 bedeuten (vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2014b). Die Altersstruktur Euerbachs bewegt sich im Mittel des Landkreises. Die Altersgruppe unter 18 Jahren beträgt 16%, der Anteil der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter zwischen 18 und 65 liegt bei 65% und die Altersgruppe

über 65 Jahren bei 19%. Mit einem Billetermaß<sup>27</sup> von -0,77 liegt die Gemeinde Euerbach ähnlich wie der gesamte Landkreis Schweinfurt stark unter dem bayerischen Durchschnitt von -0,5, der Alterungsprozess ist somit stark fortgeschritten.

Im Ortsteil Obbach lebten Ende 2011 etwa 850 Einwohner. Davon waren ca. 13% der Personen unter 15 Jahre alt, 19,5% waren älter als 65 Jahre. Die Altersstruktur in der gesamten Gemeinde wie auch im Altort Obbachs deutet auf eine Alterungstendenz hin (vgl. auch Auweck / Raab 2005, 7).

### **Wirtschaft und Arbeitsmarkt**

Euerbach ist eine Auspendlergemeinde: 1.215 Beschäftigten am Wohnort stehen nur 472 Beschäftigte am Arbeitsort gegenüber (Stand: 30.06.2012; BayLfStaD 2014b). Die Pendelbeziehungen sind stark auf das Oberzentrum Schweinfurt ausgerichtet, dessen Einzugsbereich laut Regionalplan weit über den Verdichtungsraum hinausreicht. Euerbach verfügt über keine sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze im Bereich von Unternehmensdienstleistungen. Hingegen liegen öffentliche und private Dienstleister mit knapp der Hälfte der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze (49,4%) über den Landkreiswerten von 25,4% (vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2014b; Vitalitäts-Check 2.0-Datenbank, Auswertung für die Gemeinde Euerbach). Das produzierende Gewerbe und Handel, Verkehr und Gastgewerbe bewegen sich mit 24,9 bzw. 25,7% im Bereich des Landkreiswertes.

Mit 6,4 Landwirtschaftsbetrieben je 1.000 Einwohner ist Euerbach gegenüber dem Landkreis mit 3,5 Betrieben relativ stark landwirtschaftlich geprägt (ebd.), allerdings liegen die Arbeitsplätze in diesem Bereich unterhalb der aus Datenschutzgründen darstellbaren Schwelle. Im Ortsteil Obbach waren im Jahr 1971 insgesamt 29 Agrarbetriebe ansässig, davon 19 im Haupt- und 10 im Nebenerwerb. Derzeit liegt die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Obbach noch bei fünf, von denen drei Betriebe im Haupterwerb und zwei Betriebe im Nebenerwerb tätig sind (vgl. Gemeinde Euerbach 2009a, 2). In Obbach gibt es keine Möglichkeit, Güter der Grundversorgung zu erhalten. Die Versorgung wird teilweise über mobile Angebote organisiert. Im Bereich Grund- und Nahversorgung nimmt der Hauptort Euerbach für Obbach daher eine Versorgungsfunktion ein (vgl. Auweck / Raab 2005, 10).

### **Flächennutzung**

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche Euerbachs ist zwischen 1980 und 2012 von 9,8% auf 12,4% angewachsen (vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2014b). Im Verlauf der Dorferneuerung von 2000 bis 2013 hat die Siedlungs- und Verkehrsfläche um 8,8 ha und damit um rund 4% zugenommen (vgl. BayLfStaD 2015).

Die Flächenneuanspruchnahme je Einwohner für Siedlungs- und Verkehrsfläche betrug zwischen 2000 und 2013 2,2 m<sup>2</sup> je Einwohner und Jahr und lag damit ca. die Hälfte unter dem bayernweiten Wert von 5,2 m<sup>2</sup> (vgl. BayLfStaD 2015). Die Gebäude- und Freifläche je Einwohner, also die für private Wohnzwecke in Anspruch genommene Fläche beträgt 218 m<sup>2</sup> und liegt damit deutlich über dem Landkreismittel von 181 m<sup>2</sup> (vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2014b). Die durchschnittliche Wohnungsgröße beträgt 111 m<sup>2</sup> und liegt damit geringfügig über dem Durchschnitt des Regierungsbezirks Unterfranken mit 107 m<sup>2</sup> (vgl. BayLfStaD 2015). Euerbach weist eine Belegungsdichte je Wohneinheit von 2,2 Personen auf und liegt damit nur geringfügig über dem Landkreismittel von 2,18 (vgl. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2014b). Die Siedlungsstruktur Euerbachs ist somit geprägt von einer überdurchschnittlich hohen Flächeninanspruchnahme für Gebäude und Freiflächen je Einwohner, während die Wohnungsgrößen im regionalen Durchschnitt liegen. Die Flächenneuanspruchnahme der Gemeinde liegt im letzten Jahrzehnt in Bezug auf ihre Bevölkerungszahl unter dem bayernweiten Durchschnitt.

<sup>27</sup> Ein Maß für die demografische Alterung einer Bevölkerung, das die Bevölkerung unter 15 Jahren abzüglich der Bevölkerung über 50 Jahren in Relation setzt zur Bevölkerung zwischen 15 und 50 Jahren. Je negativer das Billetermaß, desto fortgeschrittener ist der demografische Alterungsprozess.

Im Rahmen der Modellprojekte FLIZ und INKA (vgl. LfU 2009) wurde in der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal eine Erhebung der Innenentwicklungspotenziale (Baulücken, leerstehende Hofstellen, Brachflächen) durchgeführt. Es zeigte sich, dass im gesamten Allianzgebiet einem erwarteten Baulandbedarf bis 2020 von ca. 26 ha ein Innenentwicklungspotenzial von 252 ha gegenüber steht. Von diesen im Innenbereich vorhandenen Flächen wären 39 ha kurz- und mittelfristig aktivierbar.

Die Entwicklung der Baulandpreise für den Regierungsbezirk Unterfranken wird im Wohnungsmarktbericht der BayernLabo mit mittlerem Preisniveau beschrieben und die Tendenz zum Preisrückgang prognostiziert (vgl. BayernLabo 2011, 27). Von 2004 bis 2010 haben sich die Angebotspreise für Bauland in der Planungsregion Main-Rhön zwischen 60 und 70 Euro / m<sup>2</sup> bewegt und lagen Ende 2010 bei 62 Euro / m<sup>2</sup> (ebd., 25).

## V. 2.2. Prozessanalyse Obbach

Für die Analyse des Dorferneuerungsprozesses in Obbach werden im folgenden Kapitel zunächst die Bestandteile des formellen Dorferneuerungsverfahrens abgegrenzt und der Ablauf und die Ziele des Dorferneuerungsprozesses beschrieben. Auf dieser Basis werden zwei siedlungsentwicklungsrelevante Entscheidungen als Untersuchungsaspekte ausgewählt und deren Behandlung im Prozessverlauf mittels einer Materialanalyse betrachtet. Daraufhin erfolgt in Kapitel 2.2.5 eine Interpretation der Ergebnisse aus der Prozessanalyse in Bezug auf die angewandten Steuerungsinstrumente, die beteiligten Akteure und die Auswirkungen auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Zielsetzung ist es, den Prozessverlauf und die vorhandenen Ansatzpunkte für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu identifizieren und in der Akteursanalyse weiter zu untersuchen.

### V. 2.2.1. Überblick über das Dorferneuerungsverfahren Obbach

Tab. 17: Übersicht Dorferneuerungsverfahren Obbach

<b>Verfahrensname</b>	Dorferneuerung Obbach III, Lkr. Schweinfurt, Unterfranken
<b>Verfahrensart</b>	Verfahren nach §§ 1 und 37 FlurbG, umfassende Dorferneuerung
<b>Größe des Verfahrensgebiets</b>	128 ha und 390 Teilnehmer
<b>Zuständigkeit</b>	DLE / ALE Unterfranken, Würzburg
<b>Beginn</b>	Startseminar 7./08.12.2001, SDF Klosterlangheim Anordnung 06.05.2003
<b>Vorgängerverfahren</b>	1998 - 2003 einfache Dorferneuerung Obbach (wurde in die umfassende Dorferneuerung überführt)
<b>Leitbild</b>	„Drei Dörfer – eine Gemeinde“ (vgl. Gemeinde Euerbach o.J.) „Entwicklung und Ausbau von Obbach als typisch fränkisches Dorf mit hohem Wohn-, Freizeit und Erholungswert; kulturgeschichtlich wertvoller Ort mit intaktem Sozialgefüge; Ort in naturraumtypischer, strukturreicher Landschaft mit einer Vielzahl dorftypischer Biotope.“ (vgl. Kolb et al. 2002, 55)
<b>Zentrale Maßnahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modellprojekt „Bauhütte Obbach“</li> <li>• Schaffung eines zentralen Dorfplatzes durch Abbruch eines Gebäudes</li> <li>• Umbau einer Scheune zum Feuerwehrhaus</li> <li>• Sanierung des historischen Aschenbaus</li> <li>• Nutzungskonzept zur Sanierung der alten Schule und des Rathauses</li> <li>• Verbesserung der Verkehrssituation</li> </ul> (Reichenbach-Klinke et al. 2003; Magel / Groß / Ritzinger 2010a)

### **Besonderheiten in der Prozessbegleitung**

Auch in Obbach nahmen die Modellprojekte des Bereichs Zentrale Aufgaben der Verwaltung für Ländliche Entwicklung (BZA), Forschungsprojekte von Universitäten, die Teilnahme an Wettbewerben und die Einbindung in kommunale Netzwerke Einfluss auf den Dorferneuerungsprozess. Insbesondere das Modellprojekt Bauhütte, ein vom BZA gefördertes Projekt, spielt eine bedeutende Rolle für den Ort und die Auseinandersetzung mit dem Thema Innenentwicklung.

Zentrale Planungen und Förder- bzw. Forschungsprojekte, die sich mit der Entwicklung im Oberen Werntal beschäftigten und zur Etablierung der interkommunalen Zusammenarbeit führten, umfassen ein Strukturgutachten "Interkommunales Entwicklungskonzept Oberes Werntal", das 2003 im Auftrag der Direktion für Ländliche Entwicklung Würzburg, des Verbandes für Ländliche Entwicklung Unterfranken und der Allianz-Gemeinden erstellt wurde und ein 2006 darauf aufbauendes Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept (ILEK), das im Auftrag der Allianzgemeinden erstellt und durch das Amt für Ländliche Entwicklung Unterfranken gefördert wurde.

Innenentwicklung wurde in diesem Zusammenhang zu einem besonderen Identifikationsthema für die interkommunale Zusammenarbeit. Mehrere Forschungsvorhaben trugen hier zur weiteren Schärfung möglicher Handlungsansätze und der Weiterentwicklung der Prozessstrukturen bei: 2005 diente Obbach als Fallstudie für das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „Innenentwicklung in ländlichen Gemeinden im Rahmen der Dorferneuerung“ im Auftrag der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung (vgl. Auweck / Raab 2005). 2007/2008 wurde das Modellprojekt „FLIZ – Flächenmanagement in interkommunaler Zusammenarbeit“ im Rahmen der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal durchgeführt (vgl. LfU 2009) und durch das Nachfolgeprojekt „INKA – Innenentwicklungskonzept der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal“ vertieft (vgl. SDL 2009; Interkommunale Allianz Oberes Werntal 2010; Schmied 2009).

### **Besonderheiten in der Organisationsstruktur**

Aufgrund der Zusammenarbeit mit der Verwaltung für Ländliche Entwicklung und den durch Dorferneuerung und Flurbereinigung angestoßenen Prozessen entwickelten sich besondere Organisationsstrukturen in Obbach, der Gemeinde Euerbach und der interkommunalen Zusammenarbeit.

2003 war Euerbach mit dem Ortsteil Obbach eines der Gründungsmitglieder der interkommunalen Allianz Oberes Werntal und nimmt eine Vorreiterrolle für das Thema Innenentwicklung ein (vgl. Oberes Werntal 2010).

Innerhalb der Gemeinde spielt die Zusammensetzung aus drei Ortsteilen eine besondere Rolle. Die Kommunalpolitik verfolgt den Anspruch, alle drei gleichberechtigt zu behandeln. Dazu gehört der Ansatz, jeweils einen „zuständigen“ Bürgermeister aus jedem Ortsteil zu benennen und die Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen in allen drei Ortsteilen.

Im Zusammenhang mit der Durchführung der Dorferneuerung entwickelten sich in Obbach Abstimmungsstrukturen zwischen Bürgerschaft und Teilnehmergeinschaft. Der erweiterte Vorstand der TG bezeichnet sich als DeO (Dorferneuerung Obbach) und ist ein Zusammenschluss aller interessierten Bürger, der sich regelmäßig trifft, um die Verbindung der Dorfbevölkerung zum Dorferneuerungsverfahren herzustellen (vgl. Magel / Groß / Ritzinger 2010a).

## **V. 2.2.2. Ablauf des Dorferneuerungsprozesses**

Der Beginn des Dorferneuerungsprozesses in Obbach steht in engem Zusammenhang mit der Neuwahl des Bürgermeisters bei der Kommunalwahl 1996. Eine kleine Gruppe um den neuen Ersten Bürgermeister, den aus dem Ortsteil Obbach stammenden Zweiten Bürgermeister und weiteren Obbachern sah dringenden Handlungsbedarf in Obbach und nahm Kontakt zur damaligen Direktion für Ländliche Entwicklung auf. Es wurde zunächst ein Antrag auf einfache Dorferneuerung gestellt, um die

Dorfmitte um den ehemaligen Aschenbau zu sanieren und ein neues Feuerwehrgerätehaus zu bauen. Es erfolgte die Bestandsvermessung, eine Voruntersuchung für die Sanierung des Aschenbaus und die Gestaltung des Dorfplatzes. Mit Fördermitteln aus dem Finanzausgleichsgesetz und erheblicher Eigenleistung der Freiwilligen Feuerwehr Obbach konnten ein Wohnhaus abgerissen und das neue Feuerwehrhaus gebaut werden. Aufgrund der Vielschichtigkeit der Problemlagen wurde von der Gemeinde 2001 der Antrag auf eine umfassende Dorferneuerung gestellt. Diese wurde im Mai 2003 angeordnet.

Abbildung 23 stellt den chronologischen Ablauf des Dorferneuerungsprozesses dar. Die Zeitpunkte wichtiger Entscheidungen der Teilnehmergeinschaft (Ebene Dorferneuerung) und des Gemeinderats (Kommunale Ebene) werden dargestellt, wie auch die Auswirkungen auf der räumlichen Ebene.

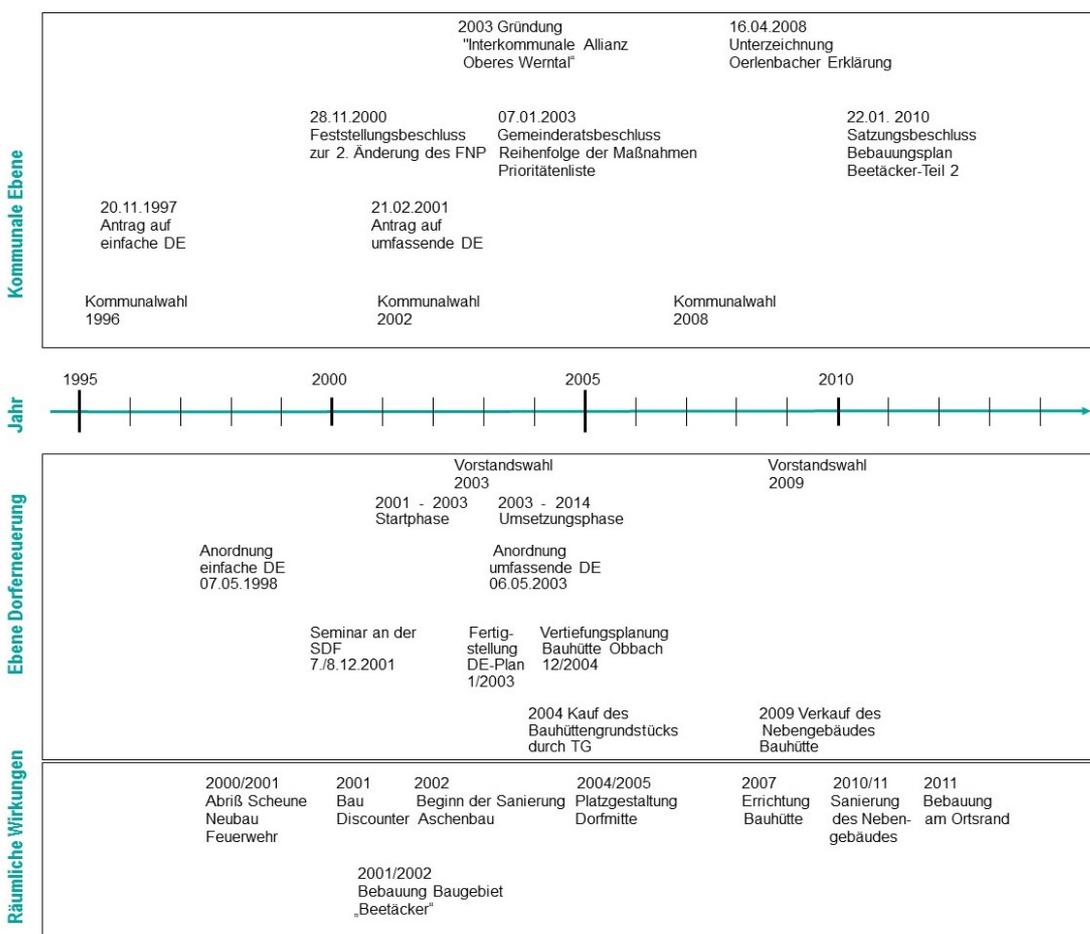


Abb. 23: Ablauf des Dorferneuerungsprozesses Obbach

### V. 2.2.3. Ziele des Dorferneuerungsprozesses

Bei den Zielen des Dorferneuerungsprozesses kann zwischen allgemeinen Zielen des Dorfentwicklungsprogramms (z.B. in DorfR), ortsbezogenen Zielen und Maßnahmen unterschieden werden, die in unterschiedlichen Phasen des Prozesses erarbeitet und in den unterschiedlichen Verfahrensunterlagen schriftlich dargelegt werden. Die Ziele werden auf verschiedenen Ebenen in unterschiedlichem Abstraktionsgrad festgelegt und sind ein Produkt aus normativen Vorgaben und dem Aushandlungsprozess zwischen den beteiligten, größtenteils lokalen Akteuren.

Die im Dorferneuerungsprozess Obbach gültigen allgemeinen Ziele und die im Prozess formulierten ortsbezogenen Ziele werden im Folgenden dargestellt. Die ausführliche Auswertung der einzelnen Dokumente und ein Überblick über die Ziele in den zentralen Schritten des Prozesses finden sich in Kapitel V.2.2.5 und Anhang 11.

### **Allgemeine Ziele der Dorferneuerung**

Die allgemeinen Ziele für die Dorferneuerung leiten sich, wie in Kap. III.3.2 dargestellt, aus den Vorgaben des Flurbereinigungsrechts, den Dorferneuerungsrichtlinien und den übergeordneten Planungsvorgaben (LEP und Regionalplan) ab. Die Dorferneuerung Obbach wurde in einem Zeitraum angeordnet, in dem die Stärkung der Innenentwicklung, eine Förderung interkommunaler Zusammenarbeit und die Frage nach der funktionalen Schwerpunktsetzung der Dörfer stärker in den Fokus rückten. 2005 wurde dann das Ziel der „Förderung der Innenentwicklung der Dörfer sowie der Erhaltung des eigenständigen Charakters der ländlichen Siedlungen und der Kulturlandschaft“ in die Dorferneuerungsrichtlinien aufgenommen.

Der Regionalplan Main-Rhön fordert, die Siedlungsentwicklung im Verdichtungsraum Schweinfurt bevorzugt auf die an Entwicklungsachsen gelegenen zentralen Orte und andere geeignete Siedlungseinheiten auszurichten (vgl. Regionaler Planungsverband Main-Rhön 2008, B II 1.4 Z). Insbesondere die Gemeinden des Verdichtungsraumes sollen im Rahmen eines Bodenmanagements, in dem auch eine möglichst weitgehende Nutzung des innerstädtischen Entwicklungspotenzials eingeschlossen ist, für ihre weitere Entwicklung im Siedlungsbereich Vorsorge treffen (ebd.). Die Siedlungstätigkeit außerhalb der zentralen Orte soll sich sowohl im Wohnsiedlungs- als auch im gewerblichen Siedlungsbereich im Rahmen einer organischen Entwicklung vollziehen (vgl. Regionaler Planungsverband Main-Rhön 2008, B II 1.8 Z).

### **Ortsbezogene Ziele und Maßnahmen**

Schriftliche Aussagen über die ortsbezogenen Ziele liegen im Verfahren Obbach durch die Dokumentation der Wünsche einzelner lokaler Akteure beim Seminar an der Schule für Dorf- und Flurentwicklung (SDF), die Aussagen der Planer im Dorfentwicklungsplan und artikuliert durch das ALE (damals DLE) in der Projektbeschreibung vor. Die Perspektive der Gemeinde wurde gegenüber dem ALE häufig mündlich vorgebracht. Zum Beispiel wurde der Bedarf für eine umfassende Dorferneuerung vom Ersten und Zweiten Bürgermeister unter anderem bei einem Besuch am ALE Würzburg verdeutlicht. Der Erste Bürgermeister führt aus: „Wir haben sehr schnell gemerkt, dass wir mit einer einfachen Dorferneuerung bei der umfassenden Aufgabenstellung in Obbach nicht weiter kommen. Wir haben mit Bildern, die wir vom Kirchturm aus gemacht haben, die Löcher in den Dächern dokumentiert. Dann sind der Zweite Bürgermeister (...) aus Obbach und ich nach Würzburg gefahren und haben die Bilder dem Präsidenten (...) vorgelegt. So sind wir in die umfassende Dorferneuerung gekommen. Nicht weil wir jemanden gesucht haben, der uns die Straßen saniert und mitfinanziert, sondern weil in Obbach wirklich Handlungsbedarf bestand“ (Magel / Groß / Ritzinger 2010a, S. 149).

2001 wurden im Seminar an der SDF mit lokalen Entscheidungsträgern, Vertretern von Vereinen und Institutionen und Bürgern eine Bestandsaufnahme und eine Stärken-Schwächen-Analyse für Obbach durchgeführt. Neben den eher abstrakten Wünschen nach einer Verbesserung der Lebensqualität und der Verkehrsberuhigung wurden bereits viele konkrete ortsbezogene Maßnahmen genannt (vgl. Anhang 11.5.). In der Vorbereitungsplanung wurde durch den Dorferneuerungsarchitekten ein ortsräumliches Leitbild entwickelt. Dies stellt die ortsbezogenen Ziele folgendermaßen dar:

„Durch Aufweitungen in den Bereichen Aschenbau und evangelische Kirche / altes Rathaus wird die Ortsmitte gestärkt (...). Der Ortskern soll in der ortsprägenden dichten Bebauung erhalten und weiterentwickelt werden. Als Entwicklungspotenzial für die Zukunft wird der steile Südhang formuliert. (...). Die ortsräumliche Leitbildgrafik vermittelt die Leitidee: Die Zukunft durch Pflege des Ortskerns in Verbindung mit Neuentwicklungen suchen“ (Reichenbach-Klinke et al. 2003, 62).

Die Grünordnungsplaner fassen das Leitbild für Obbach wie folgt zusammen: „Entwicklung und Ausbau von Obbach als typisch fränkisches Dorf mit hohem Wohn-, Freizeit- und Erholungswert; kulturgeschichtlich wertvoller Ort mit intaktem Sozialgefüge; Ort in naturraumtypischer, strukturreicher Landschaft mit einer Vielzahl dorftypischer Biotope“ (Kolb et al. 2002, 55).

Als Ziele der Gemeinde Euerbach für ihre Ortsteile, insbesondere jedoch für die Dorferneuerung in Obbach lassen sich die Aufwertung der Lebensqualität in der Ortsmitte und die Wiederbelebung leerstehender Bausubstanz bezeichnen (vgl. Gemeinde Euerbach o.J.): „Leben, Wohnen und Arbeiten in der Mitte der Dörfer soll wieder attraktiv werden. Für dieses Ziel hat sich die Gemeinde verpflichtet, einer intensiven Innenentwicklung den Vorrang vor weiterer Außenentwicklung – Ausweisung von Baugebieten – zu geben. Denn zusätzlicher Flächenverbrauch soll vermieden werden. Vielmehr gilt es, Baulücken im Siedlungsbestand und leer stehende Gebäude zu nutzen. Dazu braucht die Gemeinde die Hilfe der Eigentümer und die Ideen aller Bürger.“

Die abstrakten Aussagen zu Zielen werden durch Maßnahmen und eine Prioritätensetzung bei deren Bearbeitung von Gemeinderat und Arbeitskreis weiter konkretisiert und räumlich verortet. Auch die Vorgaben in der Projektbeschreibung (vgl. DLE 2003a) und der Anordnung der Verfahrens (vgl. DLE 2003b) stellen konkretisierte ortsbezogene Maßnahmen dar, die in der Regel einer weiteren Objektplanung bedürfen.

In der Anordnung des Verfahrens werden u.a. folgende Zielsetzungen genannt (DLE 2003b, 2f):

- Steigerung der Wohnqualität durch Entsiegelung, Gestaltung und Begrünung des Dorfplatzes sowie der Haupt- und Nebenstraßen
- Erhalt und Sanierung des denkmalgeschützten Aschenbaus
- Gestaltung des Dorfplatzes als Ortsmittelpunkt unter Berücksichtigung seiner Mehrfunktionalität
- Erstellung eines Nutzungs- und Sanierungskonzeptes für leerstehende Gebäude
- Sicherung und Bewahren des Kulturerbes

Die Prioritätenliste von Gemeinderat und Arbeitskreis nennt als wichtigste Maßnahmen (Reichenbach-Klinke et al. 2003, 62):

- Neue Dorfmitte am Mühlbach
- Rad-, und Fußweg nach Sömmersdorf
- Neugestaltung der Ortsmitte im Schloss- und Kirchenbereich
- Neugestaltung des Umfelds des Friedhofs mit Sanierung des Rathauses
- Sanierungsbebauungsplan mit Ortssatzung und Objektplanungen für ein Demonstrativvorhaben
- Umgestaltung der Straßenräume

Im Folgenden werden diese in den schriftlichen Materialien dargestellten ortsbezogenen Ziele und Maßnahmen mit der Zielsetzung „Reduzierung der Außenentwicklung / der Flächeninanspruchnahme“ in Beziehung gesetzt und mögliche Zielkonflikte ermittelt. Ebenso werden die Materialien auf die Aussagen bezüglich zwei ausgewählter Entscheidungen der baulichen Außenentwicklung analysiert.

#### **V. 2.2.4. Eingrenzung der Untersuchungsbeispiele**

Durch Vorgespräche mit zentralen Akteuren, die Analyse der Siedlungsentwicklung im Zeitverlauf und die Materialanalyse wurden in einem ersten Schritt Ereignisse, die in Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung in der Gemeinde Euerbach / Ortsteil Obbach stehen, identifiziert. Im zweiten Schritt wurden für die detaillierte Untersuchung im Rahmen dieser Arbeit zwei Themen ausgewählt, die

- einen relevanten Zusammenhang mit Flächeninanspruchnahme haben,
- einen Bezug zum Dorferneuerungsprozess haben,
- in einem Großteil des Betrachtungszeitraums des Dorferneuerungsprozesses eine Rolle spielten,

- ein möglichst breites Spektrum an Steuerungsinstrumenten abdecken,
- einen hohen Stellenwert für die lokalen Akteure hatten bzw. bei denen ein Großteil der lokalen Akteure eingebunden war,
- sich aus Gründen der Vergleichbarkeit mit der anderen Fallstudie auf den Ortsteil Obbach bezogen.

Die Auswertung der für die Siedlungsentwicklung relevanten Entscheidungen und die Beurteilung anhand der oben genannten Kriterien finden sich in Anhang 10.

Aufgrund der oben genannten Kriterien wurden die folgenden Themenbereiche für die weitere Untersuchung gewählt:

- Modellprojekt Bauhütte und Sanierung des Nebengebäudes der Bauhütte
- Bebauung am Ortsrand für Ingenieurbüro

Ihre Behandlung im Prozessverlauf steht im Folgenden im Mittelpunkt der Analysen. Im Rahmen der Materialanalyse wurden die Verfahrensunterlagen und Dokumente zum Prozess (Protokolle; Beschlüsse; Anordnungen; Pläne; Konzepte) auf Aussagen bezüglich dieser Themenbereiche (siehe Anhang 11) und die Handlungen der Akteure sowie die Anwendung der Steuerungsinstrumente untersucht (vgl. Kap. V.2.3. und V.2.4.).

### **V. 2.2.5. Interpretation und Bewertung des Prozessverlaufes**

In den Kapiteln 2.2.1 bis 2.2.4 wurde auf die zeitliche Rekonstruktion des Prozessverlaufes und die Ziele des Prozesses eingegangen. In einer Materialanalyse wurden die durch die beteiligten Akteure formulierten schriftlichen Aussagen zum Prozess analysiert, um Interaktionen zwischen verschiedenen Einflussfaktoren zu beleuchten und Kausalprozesse zu verstehen. Welche Faktoren hatten bei der Entscheidungsfindung in der Siedlungsentwicklung besonderes Gewicht und inwiefern ist eine Orientierung am Ziel der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu erkennen? Ebenso soll die Prozessanalyse als vorbereitender Schritt für die Akteursanalyse aufdecken, wo sich Diskrepanzen zwischen der (normativen) Zielsetzung der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und den Zielen der Akteure zeigen.

Dafür wurden ausgewählte Materialien auf ihre relevanten Aussagen zu den Themen:

- „Siedlungsentwicklung / Siedlungswachstum“
- „Wirtschaftliches Wachstum“
- „Reduzierung der Außenentwicklung / Flächensparen / Innenentwicklung“

und die in der Fallstudie Obbach ausgewählten Themenbereiche

- „Modellprojekt Bauhütte und Sanierung des Nebengebäudes der Bauhütte“ und
- „Neubau am Ortsrand für ein Ingenieurbüro“

analysiert.

Die detaillierte Auswertung der Unterlagen findet sich in Anhang 11. Tabelle 18 stellt schematisch dar, inwiefern und mit welcher Zielrichtung die untersuchten Themenbereiche in den einzelnen Dokumenten des Prozesses behandelt wurden.

**Tab. 18: Behandlung ausgewählter Themen in den einzelnen Dokumenten der Prozessschritte**

	Antrag einfache DE	Anordnung einfache DE	Feststellungsbeschluss FNP	Antrag DE	Seminar SDF	Fertigstellung DE-Plan & Leitbild	Projektbeschreibung	Anordnung	Vertiefungsplanung Bauhütte	Oerlenbacher Erklärung	Bebauungsplan Beetäcker Teil 2
	11/1997	5/1998	11/2000	2/2001	12/2001	1/2003	3/2003	5/2003	12/2004	4/2008	01/2010
<b>Bestandteil DE-Verfahren</b>	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein
<b>Steuerungsinstrument</b>	Planerisch-informell	Regulativ-hoheitlich	Regulativ-hoheitlich	Planerisch-informell	Informatorisch	Planerisch-informell	Regulativ-hoheitlich	Regulativ-hoheitlich	Planerisch-informell / finanziell	Planerisch-informell	Regulativ-hoheitlich
<b>Siedlungswachstum</b>	0	0	+	~	0	~	~	0	~	~	+
<b>Wirtschaftliches Wachstum</b>	0	0	+	~	0	0	0	0	0	0	+
<b>Red. d. Flächeninanspruchnahme</b>	+	~	0	~	+	+	+	+	+	+	-
<b>Modellprojekt Bauhütte</b>	0	0	0	0	0	+	+	+	+	+	0
<b>Bebauung am Ortsrand</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	+

- soll nicht stattfinden
- + soll stattfinden
- ~ Zielrichtung bleibt vage
- 0 trifft keine Aussage dazu

### Thematisierung relevanter Aspekte in den Materialien

Die Übersicht in Tabelle 18 zeigt auf, dass von den relevanten Begriffen insbesondere Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme thematisiert werden. Während die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (häufig in Verbindung mit dem Modellprojekt Bauhütte) im Großteil des Prozesses als positives Ziel formuliert werden, fallen Aussagen zum Siedlungswachstum eher vage aus.

„Siedlungswachstum“ wird, nachdem zu Beginn des Prozesses der Flächennutzungsplan mit einer Neuausweisung festgestellt wird und die Bebauung im Wohngebiet Beetäcker 2001/2002 stattfindet, im Folgenden nicht mehr bzw. nur noch mit vager Zielrichtung genannt. In der Fachplanung Grünordnung (Kolb et al. 2002, 35) werten die Gutachter die Siedlungserweiterung „Beetäcker“ als „maßvolle Ortserweiterung“, die „im Einklang mit den regionalplanerischen Zielen“ einer organischen Entwicklung stehe, wie sie für Obbach als Ortsteil ohne zentralörtliche Einstufung vorgesehen sei. „Auf eine Ausweisung weiterer Siedlungserweiterungsflächen, die im Hinblick auf die zunehmende Verödung des Ortskerns ohnehin nicht zu rechtfertigen wäre, wurde verzichtet“ (Kolb et al. 2002, 35). In der Projektbeschreibung wird die bisherige Siedlungsentwicklung kritisiert. Durch die Ausweisung von Neubaugebieten sei der Altort vernachlässigt worden. „Die Bürger sind ins Neubaugebiet gezogen und haben ihre Wohnungen im Altort verlassen, die Häuser und die Nebengebäude stehen teilweise leer und sind in schlechtem Bauzustand“ (DLE 2003a, 1). Die erst kurz vor Beginn der Dorferneuerung erfolgte Neuausweisung des Baugebiets „Beetäcker“ wird jedoch nicht weiter thematisiert, ebenso werden keine Aussagen zum weiteren Siedlungswachstum getroffen.

Kritische Andeutungen finden sich in den von den Planern verfassten allgemeinen, nicht auf spezifische Bauentscheidungen bezogenen Texten: Reichenbach-Klinke et al. beobachten, dass das „Ortsleben vom Ortskern an die Ränder wandere“ (2003, 4). Ziel müsse es sein, „die gewachsene Struktur des Dorfes zu stärken, das Wachstum in den Ortskern zu lenken und Fehlnutzungen zu vermeiden“ (2003, 50). In den Handlungsempfehlungen wird von den Planern als Lösung für die Wiederbelebung des Ortskerns neben der Sanierung von Leerständen z.B. auch eine Bebauung in der zweiten Reihe vorgeschlagen. Die Realisierbarkeit dieser Vorschläge fußt auf der Annahme einer zunehmenden Nachfrage nach Wohnraum. Hierbei wird stillschweigend davon ausgegangen, dass durch die Schaffung von Angeboten (angebotsorientierte Baulandpolitik) ein Zuzug in den Ortskern ausgelöst werden könne, was angesichts der demografischen und wirtschaftlichen Situation als fraglich angesehen werden muss. In der von den Gemeinden der Interkommunalen Allianz verabschiedeten „Oerlenbacher Erklärung“ wird festgehalten, das „die vorrangige Nutzung von Bauland und Gebäuden im Bestand vor der Neuausweisung von Baugebieten im Außenbereich“ erfolgen solle (Interkommunale Allianz Oberes Werntal 2008, 1). Die Erklärung enthält jedoch keine quantitativen Spezifizierungen in Bezug auf das weitere Siedlungswachstum. 2010 wird dann mit der Genehmigung des Bebauungsplans „Beetäcker-Teil 2“ eine weitere Siedlungsentwicklung am Ortsrand genehmigt.

Die Zielsetzung eines wirtschaftlichen Wachstums wird in den Dokumenten kaum thematisiert. Im Flächennutzungsplan wird der Standort des 2001 realisierten Einkaufsmarktes als „das einzige Mischgebiet“ bezeichnet (vgl. Reichenbach-Klinke et al. 2003, 8). Zu einer weiteren geplanten Ansiedlung im Gewerbebereich werden keine Aussagen getroffen. In den Planungen zur Dorferneuerung wird allerdings darauf hingewiesen, dass der Ortskern durch „planerische Sicherungen (...) attraktiver Wohn- und Arbeitsmarkt werden“ solle (vgl. Reichenbach-Klinke / Schraner 2004, o.S.). Mit der Baugenehmigung für das Ingenieurbüro am Ortsrand im Bebauungsplan „Beetäcker-Teil 2“ wird auch die Zielsetzung verfolgt, Arbeitsplätze am Ort zu schaffen bzw. einen Unternehmer mit mehreren Beschäftigten anzusiedeln (vgl. Gemeinde Euerbach 2010)

Die Materialanalyse zeigt, dass der Begriff Innenentwicklung und genannte Projekte der Innenentwicklung in fast allen Dokumenten thematisiert werden. Dies beginnt mit der Antragstellung durch die Gemeinde, zeigt sich in der Äußerung der lokalen Akteure nach Bedarf an Lösungen für alte, teilweise leerstehende Bausubstanz und die Instandsetzung von Gebäuden im Seminar an der SDF und in den weiteren Verfahrensdokumenten bis hin zur Oerlenbacher Erklärung. Kaum bis gar nicht werden in den Dokumenten jedoch die Begriffe Außenentwicklung / Reduzierung der Außenentwicklung bzw. Flächensparen / Reduzierung der Flächeninanspruchnahme verwendet. Reichenbach-Klinke und Schraner heben in der Vertiefungsplanung zur Bauhütte Obbach jedoch hervor, welche „entscheidenden Vorteile die Nutzung der vorhanden Grundstruktur gegenüber der Ausweisung von Neubaugebieten“ habe. Dies seien: kein neuer Freiflächenverbrauch, die Nutzung vorhandener Erschließung, die Reaktivierung alter Bausubstanz, die Schärfung des Bewusstseins für die Qualität des Bestandes wie auch die Aktivierung der Nachbarschaft und die Stärkung der Sozialstrukturen (Reichenbach-Klinke / Schraner 2004, o.S.).

### **Bewertung der baulichen Entscheidungen aus Sicht der Materialanalyse**

Die beiden ausgewählten baulichen Entscheidungen „Modellprojekt Bauhütte und Sanierung des Nebengebäudes“ und „Bebauung Ortsrand für Ingenieurbüro“ werden in den Dokumenten im Verlauf des Dorferneuerungsprozesses sehr unterschiedlich thematisiert: Die Zielsetzung, das Modellprojekt zu verwirklichen wird in allen Dokumenten ab dem Dorferneuerungsplan benannt und zeigt sich als zentraler Bestandteil des Dorferneuerungsprozesses; die Entscheidung „Bebauung am Ortsrand für Ingenieurbüro“ wurde den Verfahrensunterlagen zufolge im Prozessverlauf nicht thematisiert oder geplant und wird erst 2009 relevant. Der Gemeinderat beschloss im Januar 2010 den Bebauungsplan „Beetäcker-Teil 2“, eine aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Erweiterung des Baugebiets Beetäcker am nordöstlichen Ortsrand. Insofern wurde eine mögliche Bebauung an dieser Stelle früher bereits angedacht, dennoch stellt der „Neubau für das Ingenieurbüro“ eine bauliche Neuentwicklung außerhalb der bestehenden Siedlung dar. Im Rahmen der Aufstellung des Bebauungsplans wurde das

ALE als beteiligte Behörde/TÖB informiert. Es gab mit Schreiben vom 29.07.2009 zur Kenntnis, dass gegen die Aufstellung des Bebauungsplans für eine Erweiterung des Baugebiets „Beetäcker“ keine Bedenken bestehen (vgl. Gemeinde Euerbach 2009b). Im Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan „Beetäcker-Teil 2“ begründet die Gemeinde die Notwendigkeit damit, dass sich das Bauvorhaben „bei vorrangig auf Innenentwicklung ausgerichteter Zielsetzung der Gemeinde“ insbesondere wegen erhöhten Stellplatzbedarfs im Innenbereich nicht integrieren ließ (vgl. ebd.).

Die Entscheidung „Modellprojekt Bauhütte“ stellt sich aus Sicht der Materialanalyse als eine zentrale Maßnahme dar. Bereits in der Vorbereitungsplanung wurde angedacht, ein sogenanntes „Demonstrativvorhaben“ für eine dorfgerichte Sanierung zu schaffen (vgl. Reichenbach-Klinke et al. 2003). Die mit der Bauhütte verknüpfte Zielsetzung ist die Förderung der Innenentwicklung durch verschiedene Instrumente. Dies wirft die Frage nach den angewandten Steuerungsinstrumenten und deren Wirkung auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf. Durch die Nennung der Bauhütte in der Oerlenbacher Erklärung der Gemeinden der Interkommunalen Allianz wird die überörtliche Bedeutung des Projekts deutlich.

In Bezug auf die Entscheidung „Bebauung am Ortsrand für Ingenieurbüro“ ergibt sich aus der Dokumentenanalyse ein Widerspruch zu früheren bezüglich der Innenentwicklung formulierten Aussagen und auch zu der Zielsetzung des Modellprojekts Bauhütte. Es ergeben sich Fragestellungen, die in der Akteursanalyse geklärt werden müssen. Wie bewerten und erklären die Akteure diese Entscheidungen? In welchem Zusammenhang sehen Sie die Förderung der Innenentwicklung und die Vermeidung weiterer Außenentwicklung? Welche Möglichkeiten hätten sich im Rahmen des Dorferneuerungsprozesses geboten, auf die Entscheidung „Bebauung am Ortsrand“ Einfluss zu nehmen?

Eine Auseinandersetzung mit den Motiven und Erklärungsmustern der Akteure findet in der Akteursanalyse (vgl. Kap. V.2.3.) statt. Die Fallbeispiele werden in Kap. V.2.3.5. detaillierter beschrieben.

Abbildung 24 stellt anhand von Schwarzplänen die Siedlungsentwicklung des Ortes Obbach zwischen 1997 und 2011 dar. Die baulichen Entwicklungen werden in Tabelle 19 mit ihren quantitativen und qualitativen Folgen dargestellt. In quantitativer Hinsicht hat in Obbach im Prozessverlauf der Dorferneuerung keine signifikante Veränderung der Gebäudefläche stattgefunden. Der Zuwachs ist insbesondere auf die Bebauung im Baugebiet Beetäcker und Beetäcker-Teil 2 sowie den Bau eines Supermarktes 2001 zurückzuführen.

**Tab. 19: Übersicht über die Veränderungen der Siedlungsfläche in Obbach**

Ortsteil Obbach 1997 vor Maßnahmen	Flächenumgriff Bauhütte / Nebengebäude / Haus am Bach	Flächenumgriff Neubau am Ortsrand	Ortsteil Obbach 2011 und nach Maßnahmen	Zuwachs Gebäudefläche	Qualitative Auswirkungen
Gebäudefläche 70.630 m <sup>2</sup> Gebäudeanzahl 909  Stand: 1997	Gebäudefläche ca. 280 m <sup>2</sup>  Stand: 2016	Gebäudefläche ca. 520 m <sup>2</sup>  Stand: 2016	Gebäudefläche 74.460 m <sup>2</sup> Gebäudeanzahl 926  Stand: 2011	5,4%	Fortführung eines Neubaugebiets in exponierter Lage; Schaffung einer innerörtlichen Gebäudemutzung und Nachverdichtung in der zweiten Reihe.
Datenbasis: Eigene Berechnung auf Basis Bayerische Vermessungsverwaltung 1997; 2011a	Datenbasis: Eigene Berechnung auf Basis von StMFLH 2016	Datenbasis: Eigene Berechnung auf Basis StMFLH 2016	Datenbasis: Eigene Berechnung auf Basis Bayerische Vermessungsverwaltung 1997; 2011a; StMFLH 2016		

In Obbach wurden im Prozessverlauf einige Innenentwicklungsmaßnahmen, teilweise mit Förderung durch die Dorferneuerung, ergriffen. Diese umfassen die Sanierung mehrerer Gebäude, u.a. des alten

Rathauses als Veranstaltungshaus, die innerörtliche Unterbringung der Feuerwehr und die Eröffnung eines Gewerbebetriebs in einer ehemaligen Hofstelle.

Die dadurch bedingte Reduzierung einer möglichen Flächenneuanspruchnahme ist nur schwer zu quantifizieren bzw. lässt sich nicht nachvollziehen, ob bei einem anderen Handeln der Akteure eine Flächenneuanspruchnahme entstanden wäre.

Es fanden nur wenige tatsächliche bauliche Außenentwicklungen statt. Dazu zählen die Ausweisung des Baugebiets „Beetäcker“ und die Bebauung durch einen Einkaufsmarkt, die jedoch bereits vor Beginn des Dorferneuerungsverfahrens erfolgen sowie der Bebauungsplan „Beetäcker-Teil 2“ für ein Ingenieurbüro und Wohnhaus am Ortsrand.



**Abb. 24: Schwarzplan der baulichen Entwicklung in Obbach 1997-2011**

### **Reflektion des Prozessverlaufs**

Die Darstellung des Prozessverlaufs in Abbildung 23 und die Übersicht über die Behandlung relevanter Themen in den Prozessschritten in Tabelle 18 zeigen Ansatzpunkte des Instrumentariums auf, in Richtung einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu steuern. In vielfältigen Interaktionen der Akteure im Prozessverlauf ergaben sich Möglichkeiten, Entscheidungsprozesse zu beeinflussen, wie beispielsweise der Leitbildentwicklung, der Erfassung der Problemsituation und der Planung von Maßnahmen in der Dorferneuerungsplanung oder bei der Umsetzung von Innenentwicklungsprojekten. Der Prozessverlauf zeigt, dass die Phase der Arbeitskreisarbeit und der Leitbildentwicklung in der Dorferneuerung Obbach zeitlich kürzer war als in Weyarn. Während der Laufzeit des Dorferneuerungsverfahrens fanden nur wenig bauliche Entscheidungen mit Flächeninanspruchnahme statt, wie gegen Ende des Prozesses die „Bebauung am Ortsrand für ein Ingenieurbüro“. Die Auswertung der Dokumente zeigt – wie auch in Weyarn – deutlich, dass die baulichen Entscheidungen auf die kommunale Bauleitplanung zurückzuführen sind und in der Dorferneuerung zum Teil durch planerisch-informelle, informatorische und finanziell-fördernde Instrumente flankiert wurden. Teilweise spielten sie jedoch im formalen Dorferneuerungsverfahren gar keine Rolle. Hierbei erfolgten in den Zielsetzungen teilweise widersprüchliche Entwicklungen zwischen Dorferneuerung und Bauleitplanung. Vor dem Hintergrund der Innenentwicklungsorientierung muss die Frage nach einem Monitoring von vorher in der Dorferneuerung entwickelten Zielsetzungen aufgeworfen werden. Anhand der Dokumentenanalyse zeigen sich im Prozessablauf zwar Instrumente der Analyse, Planung und Umsetzung. Schritte wie Monitoring und Evaluierung, die für ein nachhaltiges Landmanagement als wichtig eingeschätzt werden (vgl. Magel 2013b) sind jedoch unterrepräsentiert.

Im Prozess nahmen leerstehende Gebäude und notwendige Maßnahmen der Innenentwicklung eine zentrale Rolle ein, was sich sogar in einem Modellprojekt zur Innenentwicklung, der „Bauhütte Obbach“ niederschlug. Die Zielsetzungen des Prozesses scheinen im Prozessverlauf eher von Seiten des Gemeinderats, des Planers und der Verwaltung für Ländliche Entwicklung / Bereich Zentrale Aufgaben beeinflusst worden zu sein als von der Teilnehmergeinschaft oder der Bürgerschaft und sich auf konkrete bauliche Projekte zu beziehen. Hierzu ist im Rahmen der Akteursanalyse zu untersuchen, welche Bedeutung gemeinwohlbezogenen Argumentationen zukommt. Als handlungsleitende Motive sind die Reduzierung von Leerständen, die Sanierung der Bausubstanz sowie die Revitalisierung des Ortskerns zu erkennen. Inwiefern die Akteure dabei die demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Blick hatten und Schrumpfungstendenzen vor diesem Hintergrund realistisch einordneten, muss vertiefend untersucht werden. Die in den Akteurskonstellationen der beiden ausgewählten baulichen Entscheidungen wirksamen Steuerungsinstrumente und Einflussfaktoren werden in den folgenden Kapiteln herangezogen, um anhand konkreter Situationen detailliertere Aussagen treffen zu können.

### **V. 2.2.6. Zwischenfazit: Schlussfolgerungen aus der Prozessanalyse**

In der Analyse des Dorferneuerungsprozesses Obbach wurden die Materialien daraufhin ausgewertet, wie der Prozess ablief und welche Entscheidungen mit Bezug zur Flächeninanspruchnahme im Dorferneuerungsprozess getroffen wurden. Es wurden die zwei baulichen Entscheidungen „Modellprojekt Bauhütte und Sanierung des Nebengebäudes“ und „Neubau am Ortsrand für Ingenieurbüro“ für die weitere Untersuchung ausgewählt. Aus Sicht der Materialanalyse wurde bewertet, welche Themen im Prozessverlauf von Bedeutung waren. Weitere Analyseschritte beschäftigen sich im Folgenden darauf aufbauend mit den Handlungen der Akteure und den angewendeten Steuerungsinstrumenten.

Die in den Materialien dargestellten Ziele hinsichtlich der baulichen Entwicklung stehen quantitativ betrachtet nicht im Widerspruch zum Umfang der stattgefundenen Flächenneuinanspruchnahme. Vielfach sind die Aussagen jedoch sehr unkonkret und in Bezug auf die bauliche Entwicklung „Neubau am Ortsrand für Ingenieurbüro“ treten auch Brüche in der Argumentation auf. Möglicherweise stellen sich

aufgrund des geringen Siedlungsdrucks keine signifikant vom Ziel der Innenentwicklung abweichenden Entwicklungsoptionen.

Die Analyse verdeutlichte jedoch auch, dass die prioritär verfolgten Ziele im Dorferneuerungsprozess nicht im Bereich Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme liegen, sondern das Kernthema die Förderung der baulichen Innenentwicklung ist, ohne explizit eine weitere Außenentwicklung auszuschließen. Konkrete Maßnahmen beziehen sich vorwiegend auf die bauliche Aufwertung des Ortskerns. Es deutet sich an, dass die Realisierung von Innenentwicklungsprojekten ein Schwerpunktthema im Dorferneuerungsprozess Obbach darstellt. Wie abhängig die Umsetzbarkeit solcher Projekte von den Motiven und Interessen der Eigentümer ist, wird durch die Fallstudien sichtbar. Welche Beweggründe hatten die Akteure, eine weitere Bebauung am Ortsrand zu ermöglichen? Wie gestaltete sich die Umsetzung des Modellprojekts Bauhütte mit der Sanierung des Nebengebäudes?

Es zeigt sich, dass im Dorferneuerungsprozess verschiedene Steuerungsinstrumente diese Themen und die Zielsetzung der Innenentwicklung aufgreifen. Aus der Auswertung der Dokumente in Bezug auf die beiden baulichen Entscheidungen „Modellprojekt Bauhütte und Sanierung des Nebengebäudes“ und „Neubau am Ortsrand für Ingenieurbüro“ ergeben sich Fragen zum Zusammenspiel der Akteure, deren unterschiedliche Motive und Interessen und mögliche Steuerungsinstrumente. Als Fragestellungen für die Akteursanalyse lassen sich aus der Prozessanalyse ableiten:

- Welche Ziele mit Bezug zur Reduzierung der Flächenanspruchnahme verfolgen die Akteure?
- Welche Motive stehen hinter den baulichen Entscheidungen? Was sind die Ursachen für Schwierigkeiten bei Innenentwicklungsprojekten? Welche Gründe haben die Akteure für Bebauungen außerhalb der bestehenden Siedlung?
- Welche Rahmenbedingungen beeinflussten die Handlungen der Akteure im Dorferneuerungsprozess?
- In welchen Akteurskonstellationen fanden die Entscheidungen statt? Welchen Einfluss hatte welcher Akteur auf die Entscheidungsfindung?
- Welche Bedeutung hatten die Steuerungsinstrumente im Dorferneuerungsprozess auf die baulichen Entscheidungen?

### V. 2.3. Akteursanalyse Obbach

In der Akteursanalyse werden zunächst die im Dorferneuerungsprozess Obbach relevanten Akteure und ihre Rolle im Prozess dargestellt und ihre Einflussmöglichkeiten auf die Siedlungsentwicklung umfassend untersucht. Die Kernakteure werden identifiziert und deren Einschätzungen zu den Entscheidungen „Modellprojekt Bauhütte / Sanierung des Nebengebäudes“ und „Neubau am Ortsrand für Ingenieurbüro“ analysiert sowie auf dieser Basis ihre Einstellungen zu den Themen Flächensparen und Dorferneuerung untersucht<sup>28</sup>.

#### V. 2.3.1. Inventar der Akteure

Im Dorferneuerungsprozess Obbach sind die Akteure seitens der Gemeinde der Bürgermeister, der Gemeinderat, die Grundeigentümer und Erbbauberechtigten als Teilnehmergeinschaft und die in Arbeitskreisen zusammenarbeitenden Einwohner. Von Seiten des Amts für Ländliche Entwicklung ist der zentrale Vertreter der jeweils zuständige Sachgebietsleiter als der dem Vorstand der TG zugeordnete Vorsitzende. Des Weiteren ist der Dorferneuerungsplaner ein wichtiger Akteur.

In Abbildung 25 wird in einem allgemeinen Inventar dargestellt, welche Akteure im Dorferneuerungsprozess Obbach auftreten. Ein Großteil der beteiligten Akteure sind staatliche und zumeist korporativ

<sup>28</sup> In der Fallstudie Obbach fanden die Befragungen im Herbst 2011 statt.

organisierte Akteure. Diese agieren zum großen Teil in Verbänden oder hierarchischen Organisationen, die regelgebunden sind und in ihren Entscheidungen personenunabhängige Kontinuität wahren müssen. Daher nimmt der Grad der Unabhängigkeit der Interaktionen der einzelnen Personen, die für diese Akteure handeln, potenziell mit dem Organisationsgrad ab (vgl. Kap. III. 1.3).

Im Bereich der Zivilgesellschaft tritt im Dorferneuerungsprozess Obbach eine geringere Anzahl an Akteuren in Erscheinung als in Weyarn. Es kann zwischen Bewohnern außerhalb des Verfahrensgebiets (aggregierter Akteur), sowie Mitgliedern der Teilnehmergeinschaft und des Arbeitskreises (kollektive Akteure), die über eine höhere Strategiefähigkeit verfügen, unterschieden werden. Die Strategiefähigkeit der Akteure wird durch unterschiedliche Faktoren, wie beispielsweise die zur Verfügung stehenden Ressourcen, die vertretenen Interessen, die Akteurskonstellationen und das institutionelle Regelsystem der Kommunalpolitik und der Dorferneuerung beeinflusst (vgl. Kap. III.1.3).



Abb. 25: Inventar der Akteure Obbach (Eigene Darstellung)

### V. 2.3.2. Rollenüberschneidungen

Abbildung 26 stellt die Rollenüberschneidungen der relevanten Akteure der Dorferneuerung Obbach dar, die sich für die Personen durch ihre Funktionen ergeben.

Wie in Kap. III.3.4 ausgeführt, besteht in jedem Verfahren eine Rollenüberschneidung des Vorstandsvorsitzenden der TG als Beamter / Vertreter des Amts für Ländliche Entwicklung und als Vorsitzender des Vorstands der Teilnehmergeinschaft. Eine weitere Doppelrolle hat der Bürgermeister oder Vertreter der Gemeinde im Vorstand der Teilnehmergeinschaft inne. Des Weiteren umfassen die korporativen Akteure „Gemeinderat“ und „Vorstand der TG“ mehrere Einzelpersonen, die in beiden Funktionen tätig sind bzw. teilweise noch weitere Rollen als Mitglieder im Arbeitskreis ausüben.

Eine Besonderheit im Dorferneuerungsverfahren Obbach ist die Trennung von Bewohnern des alten Ortskerns und der neueren Baugebiete durch die Abgrenzung des Verfahrensgebiets. Die Bewohner

außerhalb des Verfahrensgebiets haben im Rahmen der Dorferneuerung nur ein passives Wahlrecht (vgl. Kap. III.3.4). Sie können daher zwar im Vorstand der Teilnehmergeinschaft, jedoch nicht Mitglied der Teilnehmergeinschaft sein.

Um Entscheidungen im Rahmen der Dorferneuerung möglichst konsensual voranzutreiben und die Meinung vieler Akteure einzubinden, kann eine Überschneidung der Gremien der Dorferneuerung (insbesondere Vorstand der Teilnehmergeinschaft) mit dem Gemeinderat vorteilhaft sein. In Obbach waren im Vorstand der Teilnehmergeinschaft unter anderem Personen aus dem Gemeinderat, aus dem Arbeitskreis und Bewohner von außerhalb des Verfahrensgebiets vertreten.

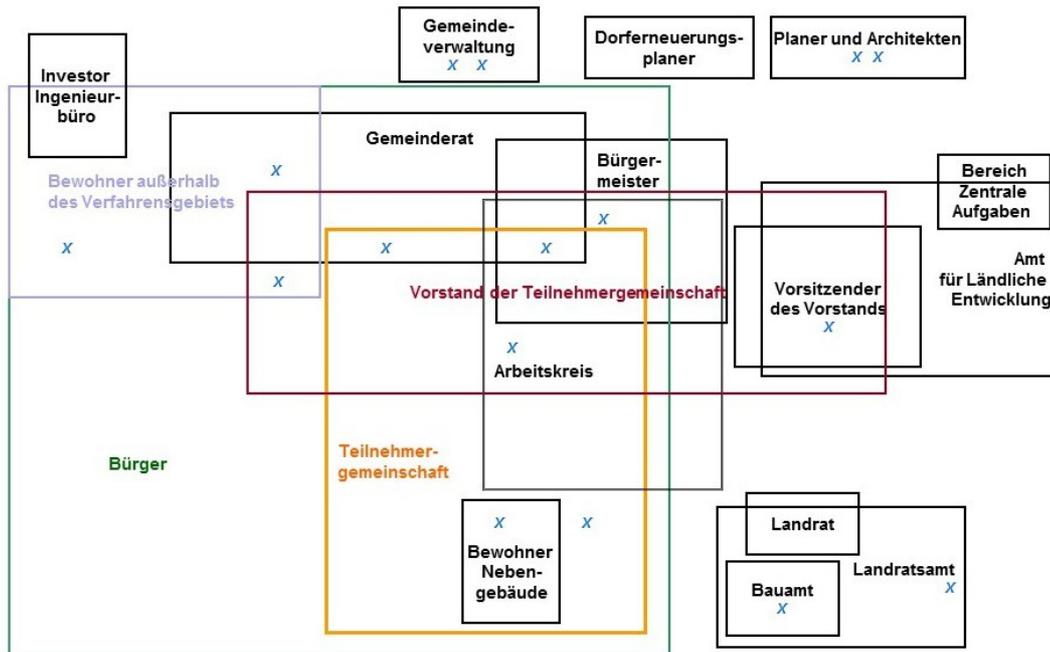


Abb. 26: Inventar der Akteure Obbach – Rollenüberschneidungen<sup>29</sup>

Die (befragten) Mitglieder der Gemeindeverwaltung, die verschiedenen Planer und die Mitarbeiter des Landratsamtes stellen sich als nicht im Gemeindegebiet oder im Verfahrensgebiet wohnende oder mit einer spezifischen Rolle im Dorferneuerungsverfahren betraute Akteure dar. Auch der Investor „Ingenieurbüro“ ist aufgrund der räumlichen Lage der Immobilie außerhalb des Verfahrensgebiets nicht Mitglied der Teilnehmergeinschaft.

### V. 2.3.3. Akteure mit ihrer Rolle im Prozessverlauf

In Bezug auf die zeitliche Einbindung der Schlüsselakteure im Dorferneuerungsverfahren zeigt sich eine große Konstanz. Erster und Zweiter Bürgermeister, Örtlich Beauftragter und Vorsitzender des Vorstands sind seit Beginn im Dorferneuerungsprozess eingebunden bzw. haben diesen mit initiiert.

Einen starken Bruch stellte das Wegfallen der Begleitung durch den ersten Dorferneuerungsplaner dar, der im April 2008 verstarb und einige der zentralen Projekte wie das Feuerwehrhaus und die Bauhütte geplant hatte. Seitdem ist ein neuer Planer eingebunden, der auch das Projekt Bauhütte weiter betreut. In der Analyse der Argumentationen der Akteure wurde darauf geachtet, ob der Veränderung der Akteurskonstellationen eine Bedeutung beizumessen ist (vgl. Kap. 2.3.5).

Der Vorstand der Teilnehmergeinschaft setzte sich in der ersten Wahlperiode vor allem aus Bewohnern des Ortskerns zusammen, in der zweiten Wahlperiode ab 2009 fand eine stärkere Durchmi-

<sup>29</sup>Interviewpartner sind mit einem Kreuz markiert und aus Anonymisierungsgründen nicht namentlich genannt.

schung statt und es wurden auch einzelne Personen aus den neueren Baugebieten außerhalb des Verfahrensgebiets in den Vorstand gewählt. Insgesamt fand bei diesen Akteuren keine nennenswerte Fluktuation statt.

Der Investor, der im späteren Verlauf des Dorferneuerungsprozesses eine zentrale Rolle bei der baulichen Entscheidung „Neubau am Ortsrand für Ingenieurbüro“ einnimmt, ist formal kein Mitglied der TG und auch nicht in den Prozess eingebunden.

#### **V. 2.3.4. Motive und Präferenzen in Bezug auf Flächeninanspruchnahme**

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Experteninterviews hinsichtlich der Präferenzen und Ziele der Akteure zum Thema Reduzierung der Flächeninanspruchnahme dargestellt. Als Informationsquellen dienen dabei nicht nur die jeweiligen Befragten und ihre eigenen Aussagen zu den Zielen, sondern auch Zuschreibungen anderer Befragter. Eine kritische Einordnung der Argumentationen erfolgt anhand der zwei ausgewählten baulichen Entscheidungen in Kap. IV.2.3.5.

##### **Bürgermeister und Gemeinderat**

Die Motivation der Gemeinderäte und der Bürgermeister liegt nach Aussage der Befragten insbesondere darin, vor Ort etwas zu verändern und konkrete Verbesserungen zu schaffen. Vor allem im Orts- teil Obbach bestehe hoher Handlungsbedarf für Sanierung und Aktivierung von Gebäuden und Leer- ständen, so ein Mitglied des Gemeinderats. Dabei sehen einige Gemeinderäte ihre Aufgabe darin, für eine möglichst geringe finanzielle Belastung der Bürgerschaft zu sorgen.

In Bezug auf das Thema Innenentwicklung zeigen sich die befragten Gemeinderäte als homogen ein- gestellter Akteur: Aufgrund der Vielzahl der bereits bestehenden und in näherer Zukunft zu erwarten- den Leerstände im Altort und in den Baugebieten der 60er Jahre und der geringen Nachfrage sei es nicht mehr sinnvoll, weitere Baugebiete auszuweisen. Insbesondere der Erste Bürgermeister vertritt diese Position nach innen und außen und hat dadurch nach eigener Einschätzung für diese Ausrich- tung die Unterstützung der Gemeinderäte, wie auch die Aussage eines Gemeinderats illustriert: *„Wenn man feststellt, im Altort haben wir Leerstand, in den vorhandenen Baugebieten haben wir unbebaute Flä- chen und auch schon Leerstände, die jahrelang keinen Käufer finden, dann darf man sich über kosten- intensive neue Baugebiete überhaupt keinen Kopf machen. Da muss man sich mit Neubaugebieten als Gemeinde gar nicht abgeben, das ist ein finanzielles Risiko.“* (IP 25)

Die Möglichkeiten der Aktivierung innerörtlicher Leerstände wurden in der Gemeinde u.a. durch die Modellprojekte FLIZ und INKA und die Schwerpunktsetzung auf das Thema Innenentwicklung in der Interkommunalen Allianz diskutiert. Die Befragten stellen jedoch klar, dass der Fokus auf Innenent- wicklung nicht bedeutet, dass es gar keine weitere bauliche Entwicklung nach außen gäbe. Es werde in Obbach keine Neubaugebiete mehr geben, aber *„Innenentwicklung heißt ja nicht, dass nicht nach wie vor am Rand bestimmte Ergänzungen in kleinen Bereichen möglich sind. (...) In Einzelfällen muss das beraten werden. (...) Man muss halt aufpassen, dass das keine Gefälligkeitsgeschichten werden, sondern dass auch ein öffentliches Interesse dahinter steht.“* (IP 15)

##### **Vorstand der Teilnehmergeinschaft**

Auch im Vorstand der TG ist man sich einig, dass Innenentwicklung höchste Priorität habe und die Zeit der Ausweisung von Baugebieten vorbei sei. Die Erfassung der aktuellen Situation in Bezug auf Innen- entwicklungspotenziale, die Ansprache der Eigentümer und die Ausbildung von Multiplikatoren für das Thema Innenentwicklung haben stattgefunden. Das Wissen um die Situation und mögliche Schritte sei sehr hoch. Die Aktivität der Grundstückseigentümer sei jedoch bisher recht gering, wenige Aktive wür- den sich engagieren und versuchen den Prozess voranzubringen. Vor diesem Hintergrund betont eine befragte Person ihr Unverständnis für manche Dorfbewohner: es müsse doch im Interesse aller Bewohner liegen, leerstehende und verfallende Gebäude zu revitalisieren, da sich negative Auswirkun- gen auf die Immobilienwerte ergeben. *„Wenn eine Erbengemeinschaft ein Gehöft hat und das steht*

*leer und die sollen eine Menge Geld zahlen [für die Straßensanierung] – das verstehe ich schon, dass das schwer ist. Aber auf der anderen Seite gibt es ein öffentliches Interesse, gibt es das Gemeinwohl. Ich finde, dass jeder der [im Neubaugebiet] ein Grundstück hat, ein Interesse haben muss, dass es im Dorf einigermaßen aussieht, weil der Immobilienwert davon geprägt wird.“ (IP 22)*

Auf ihre Einstellung zur Reduzierung der Außenentwicklung und dem Flächensparen hin befragt, zeigte sich bei den Mitgliedern des Vorstands ein heterogenes Meinungsbild. Einerseits wurde die Notwendigkeit gesehen, bei sinkenden Bevölkerungszahlen aktiven Rückbau zu betreiben. Dieser solle von außen nach innen erfolgen. Zum konkreten Ablauf eines möglichen aktiven Rückbaus konnten die Interviewten jedoch keine Aussagen treffen.

In Bezug auf eine weitere Außenentwicklung war eine Befragte der Ansicht, Flächensparen sei in einer so ländlichen Gegend und insbesondere aufgrund der kompakten Siedlungsstruktur in Franken kein Thema: *„Flächensparen, das ist eine schöne Geschichte in einem Großraum wie Nürnberg oder München. Da kann man sich über Zersiedlung den Kopf zerbrechen. Aber bei uns? Durch die Haufendörfer ist es nicht so weitläufig wie in Oberbayern.“ (IP 22)*

### **Vorsitzender des Vorstands**

Der Projektleiter des ALE hat den Anspruch, für die Dorfentwicklung möglichst viele Maßnahmen umzusetzen und dabei öffentliche Gelder sinnvoll zu verwenden. Innenentwicklung diene vor allem dazu, den Altort wieder zum Leben zu erwecken. Die Dorferneuerungsrichtlinien böten eine Vielzahl an Möglichkeiten, wenn man diese geschickt nutze. Für die Umsetzung von Maßnahmen sei jedoch aufgrund der Kofinanzierung und der kommunalen Planungshoheit ein gutes Zusammenspiel mit dem Gemeinderat, insbesondere mit dem Bürgermeister von großer Bedeutung.

Grundsätzlich könne die Gemeinde im Rahmen der Bauleitplanung viel für die Förderung der Innenentwicklung tun. Wichtig sei es, neue Nutzungen für den Altort zu finden und neue Eigentümer anzuwerben. Die Dorferneuerung könne dabei mit der Aufwertung der Infrastruktur beitragen. Der Vertreter des ALE betont jedoch die Planungshoheit der Gemeinde. Aufgabe der Dorferneuerung sei es nicht, sich über die Gemeinde hinweg zu setzen, sondern gemeinsam und im Einvernehmen zu handeln. Das ALE könne jedoch Stellungnahmen abgeben und dafür sorgen, dass eine Bauberatung durch den Architekten und Grünordnungsplaner erfolge.

Auf seine Einstellung zur Außenentwicklung befragt, meinte der Vorstandsvorsitzende, dass große Baugebiete auf jeden Fall negativ für die Dorfentwicklung seien und möglichst wenig neu ausgewiesen werden solle, zwei bis drei Bauplätze seien jedoch nicht schädlich.

### **Planer**

Schwerpunkt der Dorfentwicklung sollte es sein, den Altort und die Identität des Ortes zu stärken, so der Planer. Er setzt sich als Planer und Bauberater mit großem Engagement für ortsbildgerechte und qualitativ hochwertige Sanierungs- und Baumaßnahmen ein und sieht hier auch in Zukunft den Schwerpunkt für Obbach. Innenentwicklung sei dabei jedoch ein Teil der städtebaulichen Planung, der nicht zu dogmatisch verfolgt werden dürfe. Insbesondere mit Blick auf das Projekt „Neubau am Ortsrand für Ingenieurbüro argumentiert er: *„Letztendlich hängt die Realisierung einer Planung auch von kommunalpolitischen Zusammenhängen ab. Es ist gar nicht möglich, dass man sagt, wir machen nur noch Flächensparen und Innenentwicklung. (...) Gerade in der Gemeinde Euerbach nimmt man Innenentwicklung schon sehr ernst, aber es gibt auch Zwänge, wo man dann Kompromisse machen muss.“ (IP 27)*

### **Landratsamt**

Trotz der demografischen Entwicklung mit eher abnehmender Bevölkerungszahl konstatiert der Mitarbeiter des Bauamts im Landratsamt einen geringen politischen Rückhalt für eine restriktivere Ausweisung von Wohnbauflächen. Er ist als Architekt zwar geprägt durch einen hohen fachlichen Anspruch an

die städtebauliche und baukulturelle Entwicklung in den Orten, als Mitarbeiter des korporativen Akteurs Landratsamt aufgrund der starken Stellung des politisch besetzten Landrats und eine Schwächung der rechtlichen Position durch Veränderungen in der Bayerischen Bauordnung jedoch nicht sehr durchsetzungsstark. Insbesondere die Tendenz zu Fertighausanbietern würde die Dorfbilder extrem negativ beeinflussen, ohne dass hier Einflussmöglichkeiten bestehen. *„Gerade wo die Abwanderung groß ist, neigen die Bürgermeister und Gemeinderäte dazu alles durchzuwinken. Ist egal wie deplatziert das Ganze daher kommt“* (IP 30).

### **V. 2.3.5. Entscheidungsfindung und Steuerungsansätze in den Untersuchungsbeispielen**

In den folgenden beiden Unterkapiteln werden der zeitliche Ablauf der beiden baulichen Entwicklungen A) „Modellprojekt Bauhütte / Sanierung des Nebengebäudes“ und B) „Neubau am Ortsrand für Ingenieurbüro“ skizziert, die Veränderung der Akteurskonstellationen in Bezug auf die Entscheidungen im Prozessverlauf grafisch dargestellt sowie die Argumentationsweisen der beteiligten Akteure diskutiert.

#### **A) Modellprojekt Bauhütte / Sanierung des Nebengebäudes**

##### **Entscheidungsfindung und Zielsetzung des Projekts**

Die Idee der „Bauhütte Obbach“ geht auf den Dorferneuerungsplaner und Architekten zurück (vgl. Reichenbach-Klinke et al. 2003). In zentraler Lage war im Ortskern ein geeignetes Objekt gefunden worden. Ein leer stehendes Gebäude in auffälligem Zustand stand zum Verkauf. 2004 beauftragte der Bereich Zentrale Aufgaben der Verwaltung für Ländliche Entwicklung (BZA) eine Vertiefungsplanung für die Bauhütte Obbach (vgl. Reichenbach-Klinke / Schraner 2004).

Zielsetzung des Projekts „Bauhütte Obbach“ war es zu veranschaulichen, wie eine Sanierung im Altort aussehen kann und so andere Einwohner zur Innenentwicklung zu motivieren. Der mit der Dorferneuerungsplanung beauftragte Architekt wollte mit dem Projekt an die Dombauhütten anknüpfen (vgl. Reichenbach-Klinke / Schraner 2004, o.S.). Das Grundstück sollte eine typische fränkische Dorfsituation mit ihren Herausforderungen umfassen. Beispielhaft könnten neben der Sanierung auch die Klärung und Optimierung von Grundstücksgrenzen und Durchfahrtsrechten durch Bodenordnung erledigt werden. Ein moderner Bau sollte als Informationsgebäude „Bauhütte“ dienen, das Nebengebäude fachmännisch saniert werden und in der zweiten Reihe als Nachverdichtung ein Neubau „Wohnen am Bach“ entstehen (ebd.).

Die Teilnehmergeinschaft konnte das Grundstück mit dem leerstehenden Gebäude 2004 erwerben. Das Modellprojekt Bauhütte, d.h. die Errichtung des Gebäudes wurde zu 100% durch den BZA gefördert. Für die Sanierung des Nebengebäudes wurde bei Umsetzung des Bauplanes ein Zuschuss von 60.000€ in Aussicht gestellt, für die Errichtung des Wohnhauses in der zweiten Reihe bei Umsetzung des genehmigten Bauplanes eine Förderung von bis zu 30.000€. Nach längerer Suche nach Interessenten kaufte 2009 eine Privatperson das Haus und begann mit der Sanierung. Für den dritten Teil des Modellprojekts, den Neubau am Bach in der zweiten Reihe konnte lange Zeit kein Käufer gefunden werden. Erst nach Abschluss der empirischen Untersuchung 2014 wurde das Grundstück bebaut (vgl. Eidel 2014).

Das Modellprojekt Bauhütte wird in allen Dokumenten seit dem Dorferneuerungsplan thematisiert und zeigt sich damit als zentraler Bestandteil des Dorferneuerungsprozesses. Die mit der Bauhütte verknüpfte Zielsetzung ist die Förderung der Innenentwicklung durch verschiedene Instrumente.



**Abb. 27: Impressionen Bauhütte Obbach (Eigene Aufnahmen)**

## **Akteurskonstellationen „Bauhütte / Sanierung des Nebengebäudes“**

Die Akteurskonstellationskonzepte sind statische Abbildungen der Handlungssituation und zeigen Informationen über die Akteure und deren Zusammenwirken zu bestimmten Zeitpunkten. In Abbildung 28 werden die Akteurskonstellationen zum Zeitpunkt 2004 der Erstellung der Vertiefungsplanung durch den Dorferneuerungsplaner, und zum Zeitpunkt der Befragung im Herbst 2011 grafisch dargestellt. Die Akteure im inneren Ring sind die Kernakteure in Bezug auf die bauliche Entscheidung. Je größer der Kreis desto mehr Einfluss hat der Akteur, je näher am Thema der Entscheidung, desto größer ist die Betroffenheit (vgl. Kap. IV.2.2.).

Anhand der Akteurskonstellationen zu diesen beiden Zeitpunkten im Prozess lässt sich veranschaulichen, welche Akteure an der baulichen Entscheidung beteiligt waren, welchen Einfluss die Akteure auf die Entscheidung und welchen Bezug sie zur Bebauung hatten. Es wird auch deutlich, wie sich die Einstellungen der Akteure im Prozessverlauf verändert haben.

Tabelle 12 im Anhang charakterisiert am Beispiel der Entscheidung „Bauhütte / Sanierung des Nebengebäudes“ ausgewählte Akteure in Bezug auf deren Motive und Ziele, den Grad der Betroffenheit und die Interaktionsorientierung gegenüber dem Ziel „Realisierung der Bebauung“.

Die Entscheidung für die Realisierung des Projekts fiel nach mehreren Gesprächen in unterschiedlichen Akteurskonstellationen (Interaktionen vom Typ „Verhandlung“). Nachdem sich ein Objekt gefunden und die TG in Abstimmung mit dem ALE das Grundstück erworben hatte, wurde die Entscheidung für die Förderung als Modellprojekt in behördeninterner Abstimmung (Interaktionsform „hierarchische Steuerung“) getroffen.

Die Entscheidung zur Errichtung der Bauhütte war für die lokalen Akteure wie GR und TG aufgrund der Förderung des BZA ohne finanzielles Risiko. Der innovative Charakter versprach Imagegewinne für die Gemeinde. Von Seiten des ALE fiel die Entscheidung zur Förderung dieses Projektes ebenfalls leicht, da eine Sonderfinanzierung als Modellprojekt durch den BZA möglich war. Für diesen wiederum waren die Aktivität der lokalen Akteure (insbesondere des Bürgermeisters) und die innovative Idee des Dorferneuerungsplaners ausschlaggebend zur Förderbewilligung.

Eine starke Veränderung stellte das Wegfallen des ersten Planers dar. Er hatte in enger Abstimmung mit den öffentlichen Akteuren das Modellprojekt entworfen und die Dorferneuerungsplanung erstellt. Er verstarb 2008, seitdem ist ein neuer Planer eingebunden, der auch das Projekt Bauhütte weiter betreut, diesem jedoch nicht so eng verbunden ist wie der Ideengeber.

Die Akteurskonstellationskonzepte Planer / Bürgermeister / ALE / BZA ermöglichte diese Entscheidung, da alle darin einen Vorteil sahen.

Zum Zeitpunkt 2004 bestanden sehr enge Verbindungen zwischen den in der Dorferneuerung besonders aktiven Akteuren, dem Planer und dem ALE bzw. dem Bereich Zentrale Aufgaben, der das Modellprojekt finanziell und ideell unterstützte. Alle Akteure waren dem Modellprojekt gegenüber positiv eingestellt. Die Bürger sind in das Projekt nicht weiter eingebunden und lassen sich als indifferent charakterisieren. Ein Vergleich der Akteurskonstellationen zeigt zwischen 2004 und 2011 den neu hinzugekommenen Bewohner des Nebengebäudes und den neuen Planer. Der Bewohner, der Vorstand der Teilnehmergeinschaft und die Bürger stehen dem Projekt eher indifferent gegenüber, wohingegen die übrigen Akteure weiterhin positiv eingestellt sind, jedoch größtenteils an Einfluss auf das Projekt bzw. Betroffenheit durch das Projekt verloren haben.

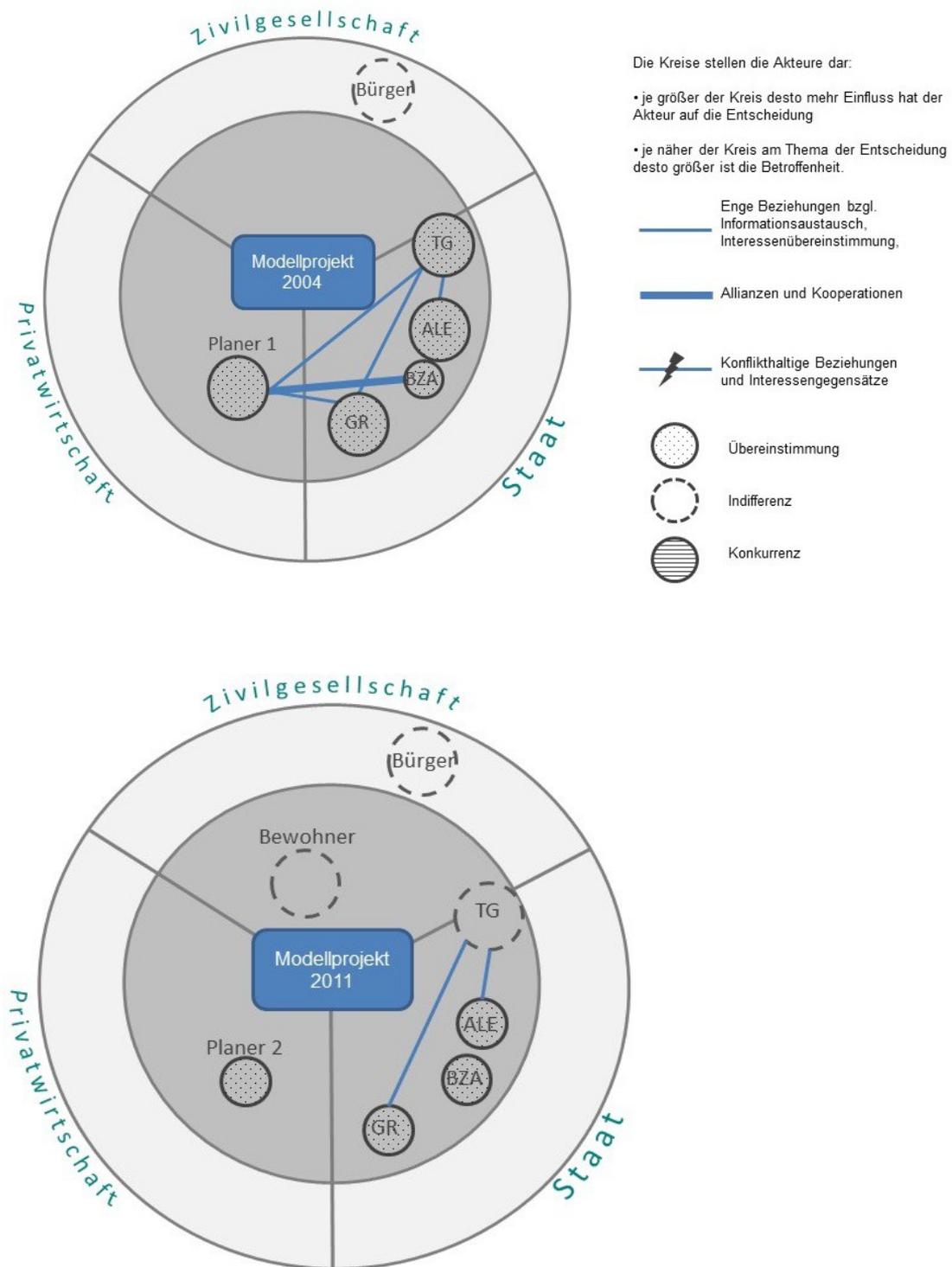


Abb. 28: Akteurskonstellationen zum Zeitpunkt 2004 und 2011 (Eigene Darstellung)

### **Kritische Reflektion des Handelns der Akteure in Bezug auf das „Modellprojekt Bauhütte und die Sanierung des Nebengebäudes“**

Im Folgenden werden die Sichtweisen der Akteure illustriert und unter Bezugnahme auf die theoretischen Ausführungen die folgenden Aspekte kritisch diskutiert:

Welche inhaltlichen Argumente werden genannt und welche Positionen haben die Akteure in Bezug auf das „Modellprojekt Bauhütte und die Sanierung des Nebengebäudes“? Welche Motive haben die Akteure für Schaffung eines Modellprojekts zur Innenentwicklung? Welche Wirkung wird dem Projekt in Bezug auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme beigemessen?

Von Seiten der korporativen Akteure der Dorferneuerung (Amt für Ländliche Entwicklung, Bereich Zentrale Aufgaben) und des ersten Planers war es eine zentrale Motivation, durch die Schaffung des Modellprojekts und die Sanierung des Nebengebäudes möglichst viele Handlungsmöglichkeiten der Dorferneuerung zur Förderung der Innenentwicklung aufzeigen. Dabei spielte, so ist den Aussagen der Befragten zu entnehmen, sicherlich auch die Begeisterungsfähigkeit des ersten Planers eine gewichtige Rolle. Die Bauhütte sollte einerseits der Bewusstseinsbildung in Obbach, andererseits jedoch auch als Anschauungsbeispiel und Vorzeigeprojekt regional und bayernweit dienen.

Auch die Mitglieder des Gemeinderats, insbesondere die Bürgermeister, wollten mit dem Modellprojekt das Thema Innenentwicklung in der Region verankern. Hierfür haben sie auch von Seiten der Gemeindeverwaltung und durch die Interkommunale Allianz Unterstützung, insbesondere was den Betrieb der Bauhütte betrifft, die Organisation von Veranstaltungen und die Bearbeitung von Anfragen externer Interessierter. Die Nachfrage ist hoch und das Modellprojekt in Fachkreisen inzwischen überregional bekannt.

Die Auswertung der Akteurskonstellationen verdeutlicht jedoch, dass zwischen den zwei Betrachtungszeitpunkten die Indifferenz einzelner Akteure gegenüber dem Projekt zugenommen hat. Bemerkenswert ist, dass die Mitglieder des Vorstands der TG nun stärker vom Projekt „betroffen“ sind, da sie u.a. durch Informationsveranstaltungen, die sie ehrenamtlich geben, mehr in das Projekt involviert sind. Gleichzeitig hat sich jedoch auch ihre Interaktionsorientierung von Übereinstimmung zu Indifferenz gewandelt. Ein Befragter führt aus: *„Der Sinn der Bauhütte ist nicht ganz rübergekommen. [Planer 1] hatte das ja an die Dombauhütte angelehnt. Aber es fehlt eine Beschreibung auf was man eingehen soll.“* (IP 20).

Mehrere Befragte geben ähnliche Anmerkungen. Durch die Umsetzung des Projekts nach den Vorstellungen des ersten Planers und dessen Fehlen im weiteren Prozessverlauf können sich die Akteure nicht so stark mit der Bauhütte identifizieren. In Bezug auf die Obbacher Bürger sieht ein befragter Gemeinderat die Situation sogar noch kritischer: *„Die Bauhütte wird von offizieller Seite gelobt, aber die Obbacher sagen, wenn sie dran vorbeifahren, 'Ich weiß nicht warum das Ding da steht, es sieht von außen aus wie gewollt und nicht gekonnt.' Was man damit wirklich sagen will entzieht sich dem Obbacher.“* (IP 25).

Vor Ort erfüllt das Projekt somit offensichtlich noch nicht den Bewusstseinsbildungsauftrag für mehr Innenentwicklung. Hierfür fordern einige Befragte eine Weiterentwicklung. Es brauche konkrete Anschauungsbeispiele und eine bessere Schulungsbasis. Die Veränderung der Akteure im Prozessverlauf hat sich negativ auf das Projekt ausgewirkt. Solche Ereignisse sind jedoch im Prozess nicht vorhersehbar. Unter Umständen hätte im Rahmen des Dorferneuerungsprozesses zu einem früheren Zeitpunkt eine intensive inhaltliche Auseinandersetzung mit der Bauhütte stattfinden sollen, so dass die lokalen Akteure hat sich stärker damit identifizieren würden.

Der Bewohner des Nebengebäudes setzte in viel Eigenleistung die Sanierungsarbeiten um. Seine Motivation war es, einen günstigen Altbau zu erwerben, um sich ein Eigenheim mit kleinem Garten und Werkstatt zu schaffen und dabei die angebotenen finanziellen Zuschüsse zu nutzen. Er schätzt zwar

die alte Bausubstanz, weist jedoch auch darauf hin, dass die Sanierung sehr aufwändig ist. Er ist im Dorferneuerungsprozess bisher noch nicht eingebunden gewesen.

Für viele Personen scheint der Neubau wesentlich attraktiver und finanziell planbarer, als die Sanierung eines Altbaus. Insbesondere in der engen fränkischen Ortskernlage seien die Umbaumöglichkeiten begrenzt und die Häuser in der Regel klein und dunkel, so eine Befragte, die nachdem sie zunächst im Ortskern wohnte, im Wohngebiet neu gebaut hat. Das Thema der Finanzierung und möglicher finanzieller Anreize ist von großer Bedeutung für die Entscheidungsfindung Privater. Die Anreize der Dorferneuerung durch die Förderung von Privatmaßnahmen werden von Befragten als zu gering eingeschätzt, um sich für die Sanierung eines Altbaus zu entscheiden.

Mehrere Befragte heben jedoch auch mentalitätsbedingte Faktoren hervor, die in einem Ort vorhanden sein müssten, um aktiv zur Vitalisierung beizutragen. In Bezug auf Einzelprojekte, wie den Umbau des Feuerwehrhauses, haben sich viele Bürger engagiert, insgesamt sei die Stimmung jedoch bei vielen abwartend und kritisch. Das Modellprojekt Bauhütte scheint sich diesbezüglich nicht besonders förderlich ausgewirkt zu haben. Im Ortsteil Obbach wurden bisher nur wenige weitere Innenentwicklungsprojekte umgesetzt.

Die Aussagen der Befragten zeigen das Spannungsfeld zwischen Förderungsanreizen und intrinsischer Motivation auf, in dem sich Innenentwicklung befindet. Hier bestätigen sich auch die Annahmen, die Werlen für das Handeln von Akteuren trifft (vgl. 2000, 321): Handlungen bestehen aus individuellen, sozial-kulturellen und physisch-materiellen Komponenten. Insbesondere bei der Entscheidung, selbst ein Innenentwicklungsprojekt umzusetzen, sind alle diese Komponenten bedeutsam und fließen in die individuelle Abwägung des Bauherren ein. Persönliche Wertvorstellungen, Prägungen durch das soziale Umfeld, kulturelle und mentalitätsbedingte Aspekte sowie finanzielle und bau- bzw. siedlungsstrukturelle Faktoren nehmen Einfluss auf die Entscheidung. Im Rahmen der Dorferneuerung sollten daher möglichst viele dieser Komponenten aufgegriffen werden, wenn Innenentwicklungsprojekte verstärkte Umsetzung erfahren sollen. Ein Austausch über persönliche Erfahrungen und die Möglichkeit Entscheidungswege zu diskutieren, um die Vorteile von Innenentwicklung zu erkennen, scheinen sinnvoll. Bauberatung und Vorstellung guter Beispiele sind Instrumente, die in Obbach bereits angewendet wurden.

Im Rahmen des Modellprojekts wurde insbesondere auf die Thematik Förderung der Innenentwicklung eingegangen. Der Zusammenhang mit der Problematik der Flächenneuanspruchnahme spielt nur eine untergeordnete Rolle.

## **B) Neubau am Ortsrand für Ingenieurbüro**

### **Entscheidungsfindung und Zielsetzung des Projekts**

Ein Obbacher Bürger, der bisher Standorte seiner Firma in Sachsen und in München hatte, wollte 2009 sein Büro nach Obbach verlegen und dazu auf dem familieneigenen Grundstück am Ortsrand ein Bürogebäude und Wohnhaus errichten. Die Firma beschäftigt nach Aussage der Interviewpartner acht Personen. Bürgermeister und Gemeinderat befanden den angedachten Standort u.a. aufgrund der exponierten Lage als nicht geeignet und schlugen weitere Möglichkeiten u.a. im Ortskern und in leerstehenden Gebäuden auf dem alten Gutsgelände vor. Die Anfrage wurde im Gemeinderat, im Vorstand der Teilnehmergeinschaft und mit dem Landratsamt diskutiert. Aufgrund der Anzahl der benötigten Stellplätze und der möglichen Belästigung durch An- und Abfahrt der Mitarbeiter kam man überein, dass eine Lage im Ortskern nicht geeignet sei.

Der Gemeinderat beschloss im Januar 2010 den Bebauungsplan „Beetäcker-Teil 2“, eine aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Erweiterung des Baugebiets Beetäcker am nordöstlichen Ortsrand. Es entstanden drei Bauplätze, einer für das Ingenieurbüro, zwei weitere können von der Gemeinde verkauft werden. Baurechtlich ist diese Entwicklung zwar nicht als Außenentwicklung zu bewerten, da die

Fläche bereits im Flächennutzungsplan als Wohngebiet ausgewiesen wurde. Dennoch stellt sie eine bauliche Entwicklung außerhalb der bestehenden Siedlung dar. Die Entscheidung „Neubau am Ortsrand für Ingenieurbüro“ wurde in den Verfahrensunterlagen zur Dorferneuerung nicht thematisiert.

Die betroffenen Grundstücke liegen nicht im Verfahrensgebiet der Dorferneuerung. Im Rahmen der Aufstellung des Bebauungsplans wurde das ALE als beteiligte Behörde/Träger öffentlicher Belange informiert. Es gab mit Schreiben vom 29.07.2009 zur Kenntnis, dass gegen die Aufstellung des Bebauungsplans für eine Erweiterung des Baugebiets „Beetäcker“ keine Bedenken bestehen.

Die stattgefundene Entwicklung bietet verschiedene Interpretationsmöglichkeiten. Stellt die bauliche Entwicklung ein Abweichen vom Kurs der Innenentwicklung dar, der in den vorhergehenden Materialien dargestellt wurde? Warum gelang es nicht, dem Investor einen Standort im Ortskern attraktiv zu machen? Welchen Bezug hatte diese Entscheidung zu den im Dorferneuerungsprozess entwickelten Zielsetzungen?



**Abb. 29: Impression Neubau am Ortsrand Obbach (Eigene Aufnahme)**

### Akteurskonstellation „Neubau am Ortsrand für Ingenieurbüro“

Abbildung 30 stellt die Akteurskonstellation zum Zeitpunkt Herbst 2011 dar. Hier war die Entscheidung für die Bebauung bereits getroffen und der Rohbau fertiggestellt. Anhand der Akteurskonstellation lässt sich im Hinblick auf die bauliche Entscheidung veranschaulichen, welche Akteure an der Entscheidung beteiligt waren, welchen Einfluss die Akteure auf die Entscheidung hatten und wie betroffen diese von der Bebauung waren. Tabelle 13 im Anhang charakterisiert ausgewählte Akteure hinsichtlich ihrer Motive und Ziele, den Grad der Betroffenheit und die Interaktionsorientierung gegenüber dem Ziel „Realisierung der Bebauung“.

Die letztendliche Entscheidung war für die lokalen Akteure nicht kontrovers. Nachdem alle Gesprächsoptionen genutzt worden waren, zeigten sich die Beteiligten mit der Bebauung einverstanden, die ihnen sogar eine win-win-Situation bot: Für den Bauwerber war es möglich, an einer gut positionierten Lage neu zu bauen. Aus Sicht des Gemeinderats und der Bürgermeister konnte ein Bürger im Ort gehalten bzw. ein lokaler Gewerbebetrieb angesiedelt werden und es entstanden zwei neue Parzellen, die die Gemeinde vermarkten kann. Die Entscheidung fiel, nachdem Gespräche zwischen unterschiedlichen Akteuren geführt worden waren und Planunterlagen erstellt wurden, letztlich als hierarchische Steuerung des Gemeinderats zur Aufstellung des Bebauungsplans Beetäcker-Teil 2.

Die Akteurskonstellation Bürgermeister / GR / Investor / Planer / LRA ermöglichte diese Entscheidung, da sich die ersten drei davon einen Vorteil versprachen bzw. bei den letzten beiden Akteuren kein größeres Interesse bestand, gegen die bauliche Entscheidung zu handeln („Indifferenz“).

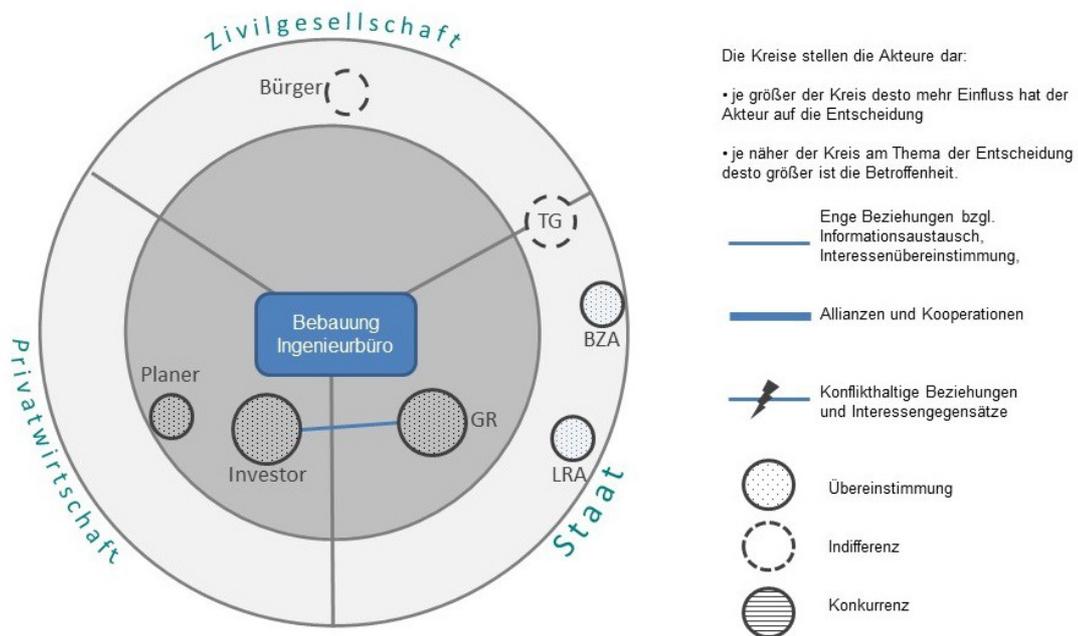


Abb. 30: Akteurskonstellation zum Zeitpunkt 2011 (Eigene Darstellung)

### **Kritische Reflektion des Handelns der Akteure in Bezug auf den „Neubau am Ortsrand für Ingenieurbüro“**

Im Folgenden werden die Sichtweisen der Akteure illustriert und unter Bezugnahme auf die theoretischen Ausführungen kritisch diskutiert. Welche inhaltlichen Argumente werden genannt und welche Erklärungen haben die Akteure für die Ausweisung eines Neubaus am Ortsrand? Welchen Zusammenhang sehen die Akteure mit dem Ziel der Innenentwicklung?

Von Seiten der korporativen gemeindlichen Akteure war die Entscheidung für eine Baugenehmigung klar, nachdem Versuche gescheitert waren, in Interaktionen vom Typ „Verhandlung“, den Bauwerber umzustimmen und in innerörtliche Lagen zu lenken. Ein Mitglied des Gemeinderats wies darauf hin, dass es sich keinesfalls um eine Gefälligkeitsgenehmigung gehandelt habe: *„Es geht nicht darum, dass man die Wünsche der Herrschaften eins zu eins erfüllt, das war da auch nicht der Fall. Wir haben geschaut und beraten und es war objektiv nichts anderes organisierbar.“* (IP 15) Auch ein Befragter aus der Gemeindeverwaltung bestätigt die Bemühungen um eine Innenentwicklungslösung: *„Wir haben im Vorfeld mit erheblichem Aufwand versucht den Interessenten im Altort unterzubringen, das hat nicht geklappt. Das muss man irgendwann auch akzeptieren.“* (IP 29)

Das Verwehren der Bebauung aufgrund der eigentlich propagierten Innenentwicklungsorientierung wäre, so legen es die Befragungen nahe, vermutlich als übertriebene Prinzipienreiterei empfunden worden. Zudem hätte man ungern den Investor verloren, der bereits angekündigt hatte, sonst in ein Gewerbegebiet in der Nachbarstadt zu gehen.

Die korporativen Akteure der Dorferneuerung waren in unterschiedlichem Maße in die Entscheidung eingebunden. Im Vorstand der Teilnehmergeinschaft wurde nach Aussage eines Befragten intensiv über die Anfrage des Bauwerbers diskutiert, ohne dass dies in den in der Materialanalyse ausgewerteten Verfahrensunterlagen seinen Niederschlag gefunden hat: *„Neben der Gemeinde hat sich auch der TG-Vorstand mit dem Architekten sehr stark auseinandergesetzt, ob das gebaut werden soll. Das sind Diskussionen, die nach außen hin nicht so artikuliert werden. Schreiben und Stellungnahmen und Emails gehen hin und her und wir diskutieren im Vorstand darüber. Es wird halt nicht dokumentiert, was da besprochen wurde, aber es bewegt sehr viele Leute in der Vorstandschaft.“* (IP 23)

In die eigentliche Entscheidung waren die Akteure der Dorferneuerung jedoch nur indirekt eingebunden, in dem das Amt für Ländliche Entwicklung die Möglichkeit hatte, zur Aufstellung des Bebauungsplanes eine Stellungnahme abzugeben. Hier wurde aufgrund der erfolgten Diskussionen mit den Akteuren darauf verzichtet, kritische Einwände zu machen.

Aus der Perspektive der Akteure stellt die Entscheidung also kein relevantes Abweichen vom Innenentwicklungsziel dar. In Einzelfällen wie diesem sei es nach reiflicher Abwägung vertretbar, Ausnahmen zuzulassen. Innerhalb der Interkommunalen Allianz stellt das Thema Baulandausweisung ein strittiges Thema dar. Durch die Oerlenbacher Erklärung haben sich alle Gemeinden verpflichtet, vor der Neuausweisung alle Möglichkeiten einer Ansiedlung im Innenbereich auszuschöpfen. Die inzwischen erfolgte Abweichung der Gemeinden Niederwerrn und Bergrheinfeld von dieser Selbstverpflichtung zeigt jedoch, dass sie einer fortlaufenden Überprüfung ausgesetzt ist. Die Gemeinde Euerbach tritt in diesem Zusammenhang für eine konsequentere Verfolgung der Innenentwicklung ein (vgl. Eidel 2012).

Das Beispiel veranschaulicht jedoch auch die Schwierigkeit, einen Bauinteressenten für Ansätze im Ortskern zu gewinnen. Abhängig von den Motiven und Einstellungen des Akteurs kann dieser auch mit guten Beispielen und Bauberatung nicht überzeugt werden. Im Falle dieses Investors spielte wohl die Möglichkeit, am Ortsrand eine Planung nach seinen Vorstellungen zu realisieren eine große Rolle. Als Argument gegenüber der Gemeinde diente die Verkehrsbelastung im Ortskern durch die im Ingenieurbüro tätigen Mitarbeiter. Die Aussage eines Befragten legt nahe, dass die Zielsetzung für den Investor von vornherein feststand: *„Es gibt auch Nutzungen, die kriegen sie im Dorf nicht unter. In dem Fall, der wollte da rauf, das war klar. Er hat gesagt, er hat acht Angestellte, (...). Aber mit An- und Abfahrt kann*

*das im Dorf schon stören. Und die Gemeinde hat sich da ausreichend drüber Gedanken gemacht, die Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen. Das ist doch in Ordnung.“ (IP 27)*

Kritisch lässt sich jedoch anmerken, dass die Verkehrsbelastung im Ortskern durch die Lage an der Staatsstraße ohnehin hoch ist, so dass die Anzahl der Angestellten nicht zu einer signifikanten weiteren Belastung geführt hätte. Damit fehlt der Aufweichung des Innenentwicklungsgrundsatzes die objektive Grundlage und die Diskrepanz zwischen dem grundsätzlichen Anspruch einer Orientierung auf den Innenbereich und dessen Umsetzung im Einzelfall und gegen Widerstände wird deutlich.

### **V. 2.3.6. Zwischenfazit: Schlussfolgerungen aus der Akteursanalyse**

Die baulichen Entscheidungen in der Fallstudie Obbach wurden in sehr unterschiedlichen Akteurskonstellationen verhandelt und getroffen. Im Beispiel „Bauhütte / Sanierung des Nebengebäudes“ waren die Akteure der Dorferneuerung insbesondere von behördlicher Seite (ALE; BZA) intensiv an Planung und Finanzierung beteiligt, die Umsetzung erfolgte durch die Akteure der Dorferneuerung und eine Privatperson, die das Nebengebäude sanierte. Bei der Entscheidung „Neubau am Ortsrand“ waren die Akteure der Dorferneuerung (insbesondere der Vorsitzende des Vorstands und der Vorstand der Teilnehmergeinschaft) zwar in vorbereitende Diskussionen einbezogen, hatten an der Entscheidung an sich jedoch keinen Anteil. Diese wurde durch den Gemeinderat im Rahmen der Bauleitplanung getroffen.

Wie auch im Beispiel Weyarn waren die Investoren (Ingenieurbüro; Privatperson Nebengebäude) bis zu ihrem Engagement in Bezug auf die bauliche Entscheidung und auch danach nicht in den Dorferneuerungsprozess eingebunden. Hier konnte die Dorferneuerung keine Steuerungsfunktion z.B. durch bewusstseinsbildende Maßnahmen entfalten. Es zeigt sich wiederum, dass in Dorferneuerungsprozessen Möglichkeiten gefunden werden müssten, nicht nur diejenigen Akteure zu berücksichtigen, „die sichtbar und bewusst ein System beeinflussen“ (Ratter 2006, 117), sondern auch diejenigen, die beispielsweise als Investoren außerhalb des Prozesses eine Schlüsselrolle für die Siedlungsentwicklung der Gemeinde spielen. In Bezug auf die Aktivierung der Innenentwicklungspotenziale wurde thematisiert, dass die Abgrenzung des Verfahrensgebiets und damit die Aufteilung in Grundeigentümer innerhalb und außerhalb des Verfahrens zu Irritationen führte. Diese wurden im Prozessverlauf durch die Schaffung von bürgernahen Beteiligungs- und Koordinationsstrukturen abgebaut.

Unabhängig von der Strategiefähigkeit der korporativen Akteure wie dem Gemeinderat oder dem Amt für Ländliche Entwicklung zeigten Einzelpersonen (innerhalb der komplexen Akteure) unterschiedliche Fähigkeiten, ihre Interessen einzubringen. So hat beispielsweise die persönliche, individuelle Rolleninterpretation des Planers, des Bürgermeisters oder des Vorstandsvorsitzenden starken Einfluss auf Entscheidungen genommen, die unter anderen Bedingungen vermutlich anders verlaufen wären. Besondere Ressourcen waren z.B. starke Überzeugungen für das Thema Innenentwicklung; hohe Artikulationsfähigkeit und Durchsetzungskraft; gezielte Nutzung von institutionellen oder politischen Kontakten. Dabei scheint für das Gelingen von Projekten auch eine gewisse Kontinuität der aktiven Personen von Bedeutung. Dies verdeutlichte das Fehlen des ideengebenden Planers für die Bauhütte in späteren Phasen des Prozesses.

Beide Beispiele zeigten aus unterschiedlichen Perspektiven die Möglichkeiten und Hemmnisse von Innenentwicklungsprojekten auf. Das Ziel einer Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme spielte jedoch nur eine untergeordnete Rolle, zentrale Motive waren die Belebung des Ortskerns und die Wiedernutzung von Leerständen. Die „Bebauung am Ortsrand für Ingenieurbüro“ fand unter anderem deswegen statt, weil der Bauwerber kein Interesse an den von der Gemeinde angebotenen Innenentwicklungsobjekten hatte. Im Modellprojekt Bauhütte war es schwierig, einen Käufer für das Nebengebäude zu finden, der die umfangreichen Sanierungsmaßnahmen auf sich nehmen wollte. Auch für die Bebauung des weiteren Grundstücks in der zweiten Reihe konnte erst Jahre später ein Käufer gefunden werden. Die Einflussmöglichkeiten der Dorferneuerung waren zwar in Bezug auf die Schaffung eines Modellprojekts für Innenentwicklung hoch, für die weitere Schaffung von Anreizen für

Innenentwicklungsprojekte scheinen die Steuerungsmöglichkeiten jedoch gering zu sein. Insbesondere der Betrachtung der Rahmenbedingungen kommt daher große Bedeutung zu: soziale Faktoren wie z.B. mentalitätsbezogene Aspekte oder handwerkliches Geschick sowie ökonomische und fiskalische Aspekte (Fördermöglichkeiten; finanzielle Ausstattung der Bauwerber) nehmen starken Einfluss auf die Realisierung von Innenentwicklungsprojekten.

Im folgenden Kapitel wird darauf eingegangen, welche Steuerungsinstrumente im Dorferneuerungsprozess und in den ausgewählten baulichen Entscheidungen eingesetzt wurden und deren Bedeutung für eine Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme untersucht.

## V. 2.4. Steuerungsinstrumente im Dorferneuerungsprozess Obbach

Die Prozess- und Akteursanalyse zeigen in der Fallstudie Obbach die Anwendung einer breiten Palette von Steuerungsinstrumenten von regulativ-hoheitlichen, über planerisch-informelle und kommunikative Ansätze, hin zur finanziellen Unterstützung, der Marktteilnahme und der Steuerung durch Organisationsentwicklung. Tabelle 20 zeigt zunächst die in den beiden ausgewählten Untersuchungsbeispielen angewandten Steuerungsinstrumente auf. Im Folgenden wird dann auf die Hemmnisse und Möglichkeiten der einzelnen Instrumente eingegangen.

### V. 2.4.1. Steuerungsinstrumente im Dorferneuerungsprozess Obbach

Aus der Materialanalyse und der detaillierten Analyse der zwei Untersuchungsbeispiele „Bauhütte Obbach“ und „Neubau für Ingenieurbüro“ lassen sich die angewandten Steuerungsinstrumente darstellen. Diese geben Hinweise darauf, welche Ansatzpunkte sich im Dorferneuerungsverfahren bieten, um eine Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme zu unterstützen. Darüber hinaus können natürlich noch weitere Ansatzpunkte existieren, die nicht angewendet wurden.

Die Untersuchung der zwei Beispiele in Tabelle 20 zeigt, dass bei der „Bauhütte Obbach“ Steuerungsinstrumente aus jeder Kategorie zur Anwendung kamen. Im zweiten Fall „Neubau am Ortsrand für Ingenieurbüro“, in dem eine Flächenneuinanspruchnahme am Ortsrand stattfand, wurden aus dem Instrumentenkasten des Dorferneuerungsverfahrens nur Bausteine der „Information und Kommunikation“ sowie „Prozesssteuerung / Organisationsentwicklung“ genutzt.

**Tab. 20: Angewandte Steuerungsinstrumente in den Untersuchungsbeispielen Obbach**

Instrumente	Untersuchungsbeispiel „Bauhütte Obbach und Nebengebäude“	Untersuchungsbeispiel „Neubau am Ortsrand für Ingenieurbüro“
<b>Regulativ-hoheitlich</b>	Mittels <b>Bodenordnung</b> konnten Grundstückverhältnisse und Durchfahrtsrechte in der engen unterfränkischen Ortslage geklärt werden Für die Gebäude wurden vom Dorferneuerungsarchitekten <b>Baupläne</b> erstellt	Baugrundstücke wurden aus dem Flächennutzungsplan entwickelt und mit einem <b>Bebauungsplan</b> genehmigt. Die Flächen wurden vom Bauinteressenten privatrechtlich erworben. Von Seiten der Dorferneuerung fanden keine regulativen Maßnahmen statt
<b>Planerisch-informell</b>	<b>Vorbereitungsplanung</b> der Dorferneuerung beinhaltete „Demonstrativvorhaben“ für eine dorfgerichte Sanierung Dorferneuerungsarchitekt erstellte <b>Planung und Förderungskonzept für Innenentwicklungsprojekt</b> (Information und Anschauungsmaterial in der Bauhütte, beispielhafte Sanierung im Nebengebäude und beispielhafter Neubau im hinteren Teil des Grundstücks)	Es wurden keine planerisch-informellen Instrumente angewendet

Instrumente	Untersuchungsbeispiel „Bauhütte Obbach und Nebengebäude“	Untersuchungsbeispiel „Neubau am Ortsrand für Ingenieurbüro“
<b>Information Überzeugung und Kommunikation</b>	Regelmäßige Durchführung von <b>Informationsveranstaltungen</b> zu Themen der Innenentwicklung in der Bauhütte mit Beispielen gelungener Sanierungsmaßnahmen. Mitunter durch das Modellprojekt Bauhütte wurde die Innenentwicklung in der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal verankert <b>Ausbildung einzelner Ehrenamtlicher zu Multiplikatoren</b> ; Durchführung kostenloser <b>Bauberatungen</b> durch den Planer	Interesse des Bauwerbers wurde in örtlichen Gremien wie GR und Vorstand der TG <b>diskutiert</b> . Eine <b>Bauberatung</b> durch den Planer für den Bauwerber, Diskussion mehrerer möglicher Standorte im Ortskern
<b>Finanzierung und Förderung</b>	Für Umsetzung des Projektes wurden <b>hohe staatliche Zuschüsse</b> bereitgestellt. <b>Zuschuss für die Sanierung des Nebengebäudes</b> war Anreiz für den Sanierer, sich auf das Projekt einzulassen. Dennoch waren weitere Zuschüsse und ein <b>hohes Maß an Eigenleistung</b> nötig	Das Projekt Neubau am Ortsrand wurde finanziell vom Bauwerber getragen
<b>Marktteilnahme</b>	Teilnehmergeinschaft erwarb mit öffentlichen Mitteln das Grundstück über einen Notar von der Bank und finanzierte das Projekt vor. <b>Zwischenerwerb durch die TG</b> war u.a. aufgrund des hohen Engagements des Projektleiters des ALE möglich	Die Fläche am Ortsrand wurde von einem Landwirt erworben Das Dorferneuerungsverfahren spielte in diesem Zusammenhang keine Rolle
<b>Prozesssteuerung und Organisationsentwicklung</b>	<b>Umsetzungsbegleiterin der ILE</b> war u.a. für die Betreuung von Exkursionsgruppen, die Organisation der Vorträge, die Pflege der Homepage und die Einbindung der Multiplikatoren zuständig. <b>Multiplikatoren</b> waren Mitglieder des Vorstands der TG und wurden durch Mitarbeiter des ALE und den Dorferneuerungsarchitekten und Bauberater geschult und damit eine Struktur für die Vermittlung von Informationen zum Thema Innenentwicklung geschaffen	Vorstand der Teilnehmergeinschaft wurde in die <b>Diskussionsprozesse</b> einbezogen. Ebenso kam die <b>Bauberatung</b> durch den Architekten zur Anwendung

### V. 2.4.2. Diskussion der Möglichkeiten und Hemmnisse der Steuerungsinstrumente der Dorferneuerung

Im Folgenden werden die Möglichkeiten und Hemmnisse der einzelnen Steuerungsinstrumente dargestellt. Diese werden sowohl auf Basis der zwei Untersuchungsbeispiele bewertet, wie auch aufgrund der Einschätzungen der Befragten in Obbach zum Instrumentarium der Dorferneuerung und Bauleitplanung. Ergänzend fließen Hinweise aus der Literatur ein, welche weiteren Steuerungsinstrumente zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme zweckdienlich sein könnten.

#### Regulativ-hoheitliche Instrumente

Aus dem Spektrum der regulativen Instrumente wurden neben den formellen Schritten des Verfahrens wie Projektbeschreibung, Anordnung und Abgrenzung des Verfahrensgebietes insbesondere Bodenordnung und Bauleitplanung angewendet.

Nachdem von 1998 bis 2003 mit den Mitteln der einfachen Dorferneuerung gearbeitet wurde, stellte man fest, dass die Problemlage in Obbach nicht durch Einzelprojekte gelöst werden konnte. Die Anordnung als umfassendes Dorferneuerungsverfahren nach §§ 1 und 37 FlurbG bot die Möglichkeit, das gesamte Spektrum an Instrumenten einzusetzen. In der Projektbeschreibung werden Ausgangslage, Zielsetzung, Maßnahmen, Finanzierung und Terminplanung des Dorferneuerungsverfahrens

zusammengefasst. Als Zielsetzungen wurden auch die Erstellung eines Nutzungs- und Sanierungskonzeptes für leerstehende Gebäude und die Durchführung von Bodenordnungsmaßnahmen zur Aufwertung der Ortsmitte genannt. Diese Ziele wurden jedoch nur vereinzelt umgesetzt. Die Abgrenzung des Verfahrensgebietes auf den Altort ermöglichte eine Konzentration auf die Gebiete mit besonderem städtebaulichen Handlungsbedarf. Allerdings erwies sich diese Abgrenzung auch in mehrerer Hinsicht als problematisch. Bei der Wahl der Vorstandschaft haben nur die Mitglieder der Teilnehmergeinschaft, das heißt, die Grundeigentümer aus dem Ortskern aktives Stimmrecht. Die zu Beginn des Prozesses engagierten Personen, die größtenteils aus den neueren Baugebieten stammten, wurden nicht in den Vorstand der TG gewählt, was zunächst zu Verstimmungen führte und die Beteiligung der Bürgerschaft erschwerte (vgl. Magel / Groß / Ritzinger 2010a). Zudem bestehen auch in den Baugebieten der 50er und 60er Jahre bereits Handlungsbedarfe, u.a. die Nachfolgenutzung oder die Barrierefreiheit betreffend.

Das Beispiel Bauhütte zeigt die Möglichkeiten der Bodenordnung für die Umsetzung von Innenentwicklungsprojekten auf. Insbesondere in engen unterfränkischen Ortslagen wie Obbach ist Bodenordnung wichtig, um die zweite Reihe abseits der viel befahrenen Hauptstraße für das Wohnen zu erreichen. Im Rahmen der Dorferneuerung kann eine Entflechtung und Neuordnung von Grundstücken einschließlich Katasterneuvermessung auch ohne notarielle Unterstützung und entsprechende Kosten erfolgen. Kritisch ist zu sehen, dass in Obbach die Bodenordnung um die Bauhütte zwar als Vorzeigebispiel dient, ein umfassendes Bodenordnungs- oder Dorfbaukonzept für den Altort jedoch nicht erstellt wurde. Auch die Bodenordnung um die Bauhütte brachte in Bezug auf die Grunddienstbarkeiten und Überfahrtsrechte noch keine umfassende Entflechtung. Die Erstellung eines Nutzungskonzeptes für den Altort und die Umsetzung über Einzelverhandlungen mit bodenordnerischen Maßnahmen wäre sinnvoll gewesen. Um in den engen Ortslagen mehr Raum zu schaffen und eine zeitgemäße Wohnqualität zu ermöglichen, könnten zwei oder mehr Grundstücke zusammengelegt werden. Eventuell hätten mit Bodenordnungsmaßnahmen (z.B. Grundstückstausch; Bodenordnung für Parkflächen im Dorf) auch Lösungen für den Bauwerber „Ingenieurbüro am Ortsrand“ gefunden und weitere Innenentwicklungsprojekte angeregt werden können. In der Praxis wird Bodenordnung in vielen Dorferneuerungsverfahren vermutlich aufgrund des höheren Verwaltungsaufwands kaum angewendet.

Ein wichtiges hoheitliches Instrument ist die Bauleitplanung. Das Beispiel „Neubau Ingenieurbüro am Ortsrand“ verdeutlicht die Grenzen des Instrumentes Flächennutzungsplan zur Begrenzung der Außenentwicklung: da die Fläche bereits im Flächennutzungsplan als Bauerwartungsland ausgewiesen war, interpretieren die Akteure deren bauliche Nutzung nicht als Außenentwicklung. Diese Interpretation ist zumindest diskussionswürdig, da die vorbereitende Bauleitplanung kein Baurecht schafft und nur einen konzeptionellen, behördenverbindlichen Charakter aufweist. Trotz der Erkenntnisse aus den Erhebungen zu den ungenutzten Innenentwicklungspotenzialen ist keine Rückwidmung von Bauerwartungsland geplant. Der Flächennutzungsplan wird also von den lokalen Entscheidungsträgern nicht als dynamisch anpassbares Steuerungsinstrument gesehen. Mehrfach wurden in den Dokumenten des Prozesses Bebauungspläne für den Altort gefordert. Damit können im Baubestand Vorgaben zur baulichen Dichte, zulässigen Wohneinheiten und Gestaltung im Sinne einer doppelten Innenentwicklung gemacht werden.

Als Hemmnisse einer stärkeren Steuerung durch restriktivere Bebauungspläne werden die Interessen der Bauherren gesehen, die ihre Bauwünsche ohne große Einschränkungen realisieren möchten. Die oftmals geäußerte Kritik an einem gestalterischen Korsett, in das Bauherren bei der Innenentwicklung gezwungen werden, ist als pauschale Aussage nicht haltbar. Vielmehr ist eine gestalterische Qualifizierung der Innenentwicklung über eine stärkere Lenkung durch hoheitliche Instrumente erforderlich.

### **Planerisch-informelle Instrumente**

In der Vorbereitungsplanung wurde ein Dorferneuerungsplan erstellt, der umfassende städtebauliche und landschaftsplanerische Analysen und Planungsvorschläge enthält. Einzelne planerische Empfehlungen wie das Demonstrativvorhaben für die Innenentwicklung wurden im Folgenden durch vertie-

fende Planungen konkretisiert. Andere Vorschläge, wie die Erstellung eines Innerortsbebauungsplanes wurden nicht aufgegriffen. In der Befragung wiesen die Akteure nie auf Aussagen des Planes hin, auch auf das Leitbild wurde nie Bezug genommen. Die Unterlage schien für den weiteren Prozess keine gewichtige Bedeutung zu haben. Es ist jedoch anzunehmen, dass die deutlichen Aussagen der Analysen bezüglich Leerständen und Sanierungsbedarfen zur Bewusstseinsbildung für die Problemlage beigetragen haben.

Vertiefend wurde ein Konzept für die Planung und Förderung des Innenentwicklungsprojektes Bauhütte Obbach erstellt, um beispielhaft die Möglichkeiten der Innenentwicklung zu veranschaulichen. Als Hemmnis stellt sich jedoch die nicht ausreichende Konkretisierung und Weiterentwicklung des Konzeptes dar, dem somit die dauerhafte Tragfähigkeit zu fehlen scheint.

Weitere Möglichkeiten und Grenzen für die planerisch-informelle Unterstützung der Innenentwicklung zeigen sich unter anderem am Beispiel „Neubau Ingenieurbüro am Ortsrand“. Das Interesse des Bauwerbers an einer Lösung in der Ortslage war gering. Möglicherweise hätte man mit bereits vorbereiteten Umnutzungskonzepten für leerstehende Bausubstanz interessierten Bauwerbern die Vorteile einer Innerortslösung deutlicher machen können. Die Gemeinde hätte hier die Möglichkeit über die Schaffung von Baurechten zu steuern, die Dorferneuerung kann die Erstellung von Nutzungskonzepten fördern.

Im Sinne eines lernenden Systems wichtig ist die Weiterentwicklung der Dorferneuerungsplanung zu können. Die Gemeinden benötigen eine übersichtliche Entscheidungshilfe für den gesamten Ort, um Bauanfragen sinnvoll mit Innenentwicklungspotenzialen zu verbinden. Rahmenpläne mit Bestands- und Entwicklungsplan können eine übersichtliche Entscheidungshilfe für den gesamten Ort darstellen, um Bauanfragen sinnvoll mit Innenentwicklungspotenzialen zu verbinden.

Rückbau- bzw. Dorfumbaukonzepte können Strategien für die Entkernung und Nachverdichtung, aber auch für die Schaffung von Freiflächen aufzeigen. Zudem sind Konzepte zur Umnutzung von Baulücken in Neubaugebieten sowie zur Schaffung von barrierefreiem Wohnraum, kleineren Wohnungen und Mietangeboten erforderlich.

Neue Ansätze wie die flächendeckende Erfassung der Innenentwicklungspotenziale und die Ansprache aller Eigentümer von Baulücken und Leerständen wurden in Obbach im Rahmen der Modellprojekte FLIZ und INKA (vgl. LfU 2009) durchgeführt. Daher liegt eine breite Informationsbasis für die weitere Dorfentwicklung vor, aus der allerdings in der kommunalen Planungspraxis oftmals keine entsprechenden Konsequenzen gezogen werden. Diese Ansätze sollten daher standardmäßig mit der Dorferneuerung verknüpft und dadurch verstärkt zur Umsetzung gebracht werden.

### **Instrumente der Information, Überzeugung, Kommunikation**

In Obbach wurden Informationsveranstaltungen, ein Seminar an der Schule für Dorf- und Flurentwicklung und gemeinsame Sitzungen des Arbeitskreises und des Vorstands der TG durchgeführt. Zu bemängeln ist im Hinblick auf den Beteiligungsanspruch einerseits das nachlassende Interesse daran und andererseits die Tatsache, dass breite Teile der Bevölkerung dennoch nicht erreicht werden konnten. In der Bauhütte werden Vorträge zu verschiedenen Themen der Innenentwicklung gehalten und für Interessenten wird eine kostenlose Bauberatung durch den Architekten angeboten. Eine wichtige Rolle spielte die Kommunikation der Ergebnisse aus den Studien über die Innenentwicklungspotenziale des Ortes. Fast alle Befragten weisen darauf hin, dass die Untersuchungen sie überrascht und nachdrücklich beeinflusst haben. So habe das erhobene Verhältnis der Innenentwicklungspotenziale zur zu erwartenden Bevölkerung gezeigt, dass eigentlich keine weiteren Baugebiete nötig sind. Angesichts der geringen Aktivierungsbereitschaft wird jedoch offensichtlich, dass die Information über Innenentwicklungspotenziale alleine noch keine hinreichende Voraussetzung zum Handeln der Akteure, insbesondere der Eigentümer ist.

Nachdem für die Umsetzung von Innenentwicklungsprojekten die Kommunikation mit den Immobilieneigentümern von entscheidender Bedeutung ist, sollte dieser Aspekt beispielsweise in Form der qualifizierten Eigentümeransprache durch ausgebildete Multiplikatoren gestärkt werden. Koordiniert und verstetigt werden sollten diese Initiativen durch eine Stelle für Kommunikation und Bürgerbeteiligung.

Die Kommunikation praktischer Beispiele und die Verbesserung ihrer Wahrnehmung wurden mehrfach als wichtiges Ziel genannt. Zur Visualisierung wirken Beispiele im Maßstab 1:1 auf viele potentielle Nachahmer am überzeugendsten, sowohl in Hinblick auf Umsetzungsprojekte als auch auf Baumaterialien und Techniken. In der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal wird einmal im Jahr ein Tag der Innenentwicklung durchgeführt, an dem mehrere sanierte Gebäude besichtigt werden können. In dieser Hinsicht wurde auch deutlich, dass die Aussagekraft der Bauhütte und ihres Nebengebäudes und die dadurch vermittelte Motivation zur Innenentwicklung noch geschärft werden kann. Auch im Beispiel „Neubau Ingenieurbüro am Ortsrand“ zeigen sich die Grenzen des kommunikativen Instrumentariums für die Reduzierung der Außenentwicklung. Das Interesse des Bauwerbers an Umnutzungskonzepten für bestehende Bausubstanz war gering. Eventuell hätte mit einer plakativeren Darstellung der angebotenen anderen Standorte, deren Umbaumöglichkeiten und einer begleitenden Aufschlüsselung der Kosten und Fördermöglichkeiten der Bauwerber überzeugt werden können.

### **Förderinstrumente**

Als zentrale Aufgabe der Dorferneuerungsförderung wird von den Akteuren die Aufwertung des Ortskerns und damit die Erhöhung der Aufenthaltsqualität und Verschönerung des Ortsbildes gesehen. Die Sanierung der öffentlichen Bereiche und Infrastrukturen aus Mitteln der Dorferneuerung und eine attraktive Gestaltung des Altortes können dazu beitragen, Menschen im Ortskern zu halten oder sogar den Zuzug dorthin zu lenken. Damit kann auch ein Beitrag zur Werterhaltung der Immobilien geleistet werden.

Im Bereich der Privatmaßnahmen gibt die private Förderung in der Dorferneuerung kaum den Ausschlag für die Umsetzung eines privaten Sanierungsprojektes. *„Wenn ich ein Gebäude für 250.000 € saniere und bekomme 30.000 € Zuschuss, dann ist das kein Entscheidungsfaktor“* (IP 23), rechnet ein Befragter vor. Eine Flexibilisierung in Form zeitnah erteilter Förderbescheide, vorläufiger Bauerlaubnisse, Erleichterung der Antragsstellung und Erhöhung der Bagatellgrenzen zur Honorierung auch von Kleinmaßnahmen wäre hierbei förderlich. Bei den Kriterien für die Vergabe von Fördermitteln ist zwischen mehr Flexibilität und einer Bewahrung des gestalterischen Anspruchs abzuwägen.

Bei den befragten Akteuren herrschte ein gewisses Maß an Ratlosigkeit, wie man höhere finanzielle Mittel für Innenentwicklungsprojekte erhalten könne. Neben der artikulierten Idee einer „Eigenheimzulage für den Altort“ können Kommunen hier selbst Mittel umschichten, die sie beispielsweise für nicht mehr erforderliche Neubaugebiete einsparen. Eine Aufschlüsselung und Gegenüberstellung der Kosten und möglicher Förderungen für ein alternatives Projekt im Ortskern können die Akzeptanz für Innenentwicklungsprojekte bei kommunalen Entscheidungsträgern wie bei den Bauwerbern fördern. Ein weiterführender Ansatz, den die Gemeinde zum Befragungszeitpunkt vorantrieb, ist die Ausweisung eines städtebaulichen Sanierungsgebietes nach Baugesetzbuch. Hier sind höhere steuerliche Abschreibungen möglich und Sanierungsmaßnahmen der Innenentwicklung können somit für Private attraktiver werden.

### **Marktteilnahme**

Am Beispiel der Bauhütte Obbach wurde gezeigt, dass durch die Zwischenfinanzierung von Grund- und Gebäudeerwerb eine Unterstützung der Innenentwicklung möglich ist. Eine standardmäßige Förderung von Zwischenerwerbslösungen, also die Gewährung von Darlehen, die der Kommune oder der TG zur Verfügung gestellt werden, ist jedoch ein Kostenfaktor, der abgesehen von punktuellen Modellvorhaben die Förderkapazitäten der Ländlichen Entwicklung überschreitet. Die Kommune sollte hier auch im Innenbereich stärker als Akteur auftreten.

Eine weitere Idee, die in der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal angedacht wurde, ist die Einrichtung eines kommunalen Fonds zur Förderung von Maßnahmen der Innenentwicklung. Grundgedanke ist es, Mittel für den zwischenzeitlichen Ankauf und die baureife Aufbereitung von Grundstücken beispielsweise in Form revolvingender Fonds zur Verfügung zu stellen, die eine Gemeinde in Anspruch nehmen kann. Eine wesentliche Umsetzungsschwierigkeit dieses Ansatzes sind die regelmäßig überhöhten Preisvorstellungen der Eigentümer.

Eine aktive Vermarktung der Grundstücke und Gebäude kann durch eine Personalstelle zur Innenentwicklung erfolgen, die in der Kommune oder im Landkreis angesiedelt werden kann. Mitarbeiter der Verwaltung können zwar als Ansprechpartner für Fragen zur Innenentwicklung agieren, sind jedoch nicht in der Lage, auch diese spezifischen Maklertätigkeiten zu übernehmen.

### **Prozesssteuerung / Organisationsentwicklung**

In der Dorferneuerung Obbach haben sich unterschiedliche Organisationsstrukturen herausgebildet, die eine Förderung der Innenentwicklung unterstützen, wie der erweiterte Vorstand der TG als Zusammenschluss aller interessierten Bürger. In Obbach wurden unter anderem aus dem Kreis des Vorstands der TG Multiplikatoren zur Information und Ansprache der Bevölkerung bezüglich Innenentwicklung ausgebildet.

Zahlreiche Impulse zur Förderung der Innenentwicklung sind auf die Einbindung in die Interkommunale Allianz Oberes Werntal bzw. die Förderstrukturen der ILE zurückzuführen. Die ILE-Umsetzungsbegleiterin koordiniert die Informationsveranstaltungen zur Innenentwicklung und betreut die Bauhütte organisatorisch. Viele Instrumente wurden in interkommunaler Zusammenarbeit oder auf Landkreisebene entwickelt, unter anderem angestoßen von den Förder- und Forschungsprojekten: die Erhebungen der Flächenmanagementdatenbank wurden auf den gesamten Landkreis ausgedehnt, eine Immobilienbörse für Objekte mit Verkaufsbereitschaft eingerichtet und die Innenentwicklungslotsen ausgebildet. Grundsätzlich herrscht in der Interkommunalen Allianz Einverständnis, eine Siedlungsentwicklung im Bestand zu priorisieren und keinen kommunalen Wettstreit um Einwohner führen zu wollen. Werden jedoch konkrete Nachweise beispielsweise für die Notwendigkeit von Neuausweisungen gefordert, entstehen jedoch in der interkommunalen Kooperation Spannungen. Es wird deutlich, dass Themen der Siedlungsentwicklung in interkommunaler Abstimmung politisch anspruchsvoll sind und immer wieder auf den Prüfstand gestellt werden müssen. Die etablierten Instrumente wie die Anwendung und Pflege der Flächenmanagementdatenbank, mehrfache Eigentümeransprache und kostenlose Erstberatung von Nachutzern und Bauherren sollten standardmäßig zur Anwendung kommen.

Prozessbegleiter können den Prozess vor Ort unterstützen sowie die erforderliche fachliche Beratung zu Fördermöglichkeiten bieten, als Vernetzungsstelle zu weiteren Fachkräften wie regionalen Handwerksbetrieben dienen und diese für die Innenentwicklung sensibilisieren. Die Mitarbeiter des ALE sollten in den Verfahren vor Ort stärker präsent sein, was aufgrund der personellen Engpässe derzeit kaum leistbar ist, und die Umsetzungsprozesse von Bodenordnungs- und Innenentwicklungsmaßnahmen beschleunigt werden.

### **V. 2.4.3. Einfluss der Steuerungsakteure im Dorferneuerungsprozess Obbach**

Die Fallstudie Obbach verdeutlicht, dass Steuerungshandeln im Dorferneuerungsprozess nicht nur einem Steuerungsakteur zuzuordnen ist. Die Entwicklung ist stark vom Zusammenspiel der einzelnen Akteure abhängig. Dennoch lässt sich zumeist unterscheiden, wer die Hauptverantwortung für einzelne Instrumente trägt und deren Anwendung initiieren kann bzw. diese durchführt / finanziert. Einzelne Instrumente in der Verantwortung von Akteuren des Dorferneuerungsverfahrens, der Gemeindepolitik und -verwaltung oder aus anderen Akteursgruppen zeigen sich als besonders einflussreich in Bezug auf die Bebauung oder Nichtbebauung von Grundstücken:

### **Steuerung durch Akteure des Dorferneuerungsverfahrens**

Besondere Potenziale zur Reduzierung der Außenentwicklung bzw. Förderung der Innenentwicklung bieten die folgenden im Dorferneuerungsverfahren angewandten Instrumente:

- Die Bauberatung von Bauwerbern und der kommunalen Entscheidungsträger durch den Dorferneuerungsplaner ermöglicht eine realistische Einschätzung von Innenentwicklungsprojekten.
- Mittels Bodenordnung werden Grundstückszuschnitte verändert und so die Nachverdichtung ermöglicht bzw. eine höhere Wohnqualität im Ortskern geschaffen.
- Vertiefungsplanungen für die Umsetzung von Innenentwicklungsprojekten zeigen die Realisierbarkeit auf.
- Sonderleistungen des BZA finanzieren besondere Projekte, die Breiten- und Vorbildwirkung entfalten sollen.
- Der Erwerb von Grundstücken im Ortskern ermöglicht die Umsetzung von Innenentwicklungsprojekten, die ohne Zugang zu Grund und Boden nicht möglich gewesen wären.

### **Steuerung von Seiten der Gemeinde**

Das Thema Innenentwicklung hat einen hohen Stellenwert in der Kommunalpolitik und der Gemeindeverwaltung. Es herrscht von Seiten der lokalen Entscheidungsträger die Überzeugung nicht (mehr) über eine Angebotspolitik im Außenbereich Bevölkerung anziehen zu wollen. Durch unterschiedliche Anregungen wurden zusätzliche Steuerungsinstrumente entwickelt, die in der Gemeinde vorangetrieben werden:

- Mittels Eigentümeransprache können die Immobilieneigentümer bewegt werden, sich Gedanken über die weitere Nutzung zu machen. Für die Gemeinde ist das Wissen um potenzielle Verkäufer eine wichtige Grundlage für die Innenentwicklung.
- Die aktive Mitwirkung in der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal wirkt als selbstbindendes Steuerungsinstrument, um die Innenentwicklung zu fördern und eine weitere Flächenneuanspruchnahme zu begrenzen.

### **Einflussnahme durch weitere Akteure**

Durch weitere Akteure kann teilweise unabhängig vom Dorferneuerungsprozess starker Einfluss auf die Siedlungsentwicklung genommen werden. Als besonders wirksam zeigten sich in Obbach der Einfluss externer Erhebungen / Modellprojekte unter Leitung des Landesamts für Umwelt und das Investitionsinteresse von Privaten bzw. Geschäftsleuten.

- Die Erfassung der Innenentwicklungspotenziale mit der Flächenmanagementdatenbank und die mit den frappierenden Ergebnissen verknüpften Diskussionen nahmen starken Einfluss auf das Bewusstsein der lokalen Akteure.
- Das Investitionsinteresse bzw. der Kauf durch Investoren wirkten sich einerseits darauf aus, Innenentwicklungsprojekte umzusetzen bzw. führten dazu, dass weitere bauliche Außenentwicklung realisiert wurde.

## **V. 2.4.4. Interpretation und Bewertung der Entscheidungsprozesse**

Viele Entscheidungen entstanden durch die Diskussion zwischen mehreren Akteuren und in Abstimmungsprozessen. Dabei erfolgte im Dorferneuerungsprozess Obbach ein Großteil der Entscheidungen konsensual zwischen den Akteuren der Dorferneuerung und den Akteuren der Gemeinde. Auch die

Entscheidungen die durch Interaktionen „hierarchischer Steuerung“ getroffen wurden, wurden in Verhandlungen vorbereitet.

Die Beispiele „Modellprojekt Bauhütte“ und „Neubau am Ortsrand für Ingenieurbüro“ verdeutlichen, dass die Instrumente des Dorferneuerungsverfahrens das Handeln der Gemeinde beeinflussen und Entwicklungen anstoßen können. Dabei spielen vor allem weiche Instrumente wie Bewusstseinsbildung und Information eine Rolle bzw. auch die Anreize, die durch Fördermittel gesetzt werden. In den hoheitlichen Instrumenten der Dorferneuerung werden die Zielformulierungen vage gehalten und die Entscheidung über die umzusetzenden Projekte den lokalen Akteuren im breiten Korridor der Dorferneuerungsrichtlinien überlassen. Die Akteure der Dorferneuerung verstehen sich als Ermöglicher, die z.B. im Modellprojekt Bauhütte umfassende finanzielle Unterstützung gewähren, Kriterien in Bezug auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung werden daran jedoch nicht geknüpft.

Von Seiten der Gemeinde werden im Dorferneuerungsprozess insbesondere informatorische Instrumente durch die Formulierung von Zielvorstellungen in Anträgen oder in Bezug auf die Bewusstseinsbildung der Bürgerschaft angewendet. Regulative Instrumente finden kaum Anwendung. Würde stärker durch Flächennutzungsplan und Bebauungspläne gesteuert, so könnte damit stärkerer Einfluss auf die zukünftige Siedlungsentwicklung genommen werden, als mit den Instrumenten des Dorferneuerungsverfahrens. Auch die Instrumente der Marktteilnahme werden insgesamt wenig angewendet, sowohl von Seiten der Gemeinde als auch von Seiten der Dorferneuerungsakteure. Hier wird insbesondere auf fehlende finanzielle Mittel und das geringe Interesse der Immobilieneigentümer an einem Verkauf hingewiesen.

Weitere Akteure nehmen durch hemmende und unterstützende Impulse Einfluss auf den Dorferneuerungsprozess: Insbesondere Bewusstseinsbildung und Information durch Akteure wie die eingebundenen Planer, durch externe Studien und Erhebungen, zeigen sich als fördernde Faktoren für eine Beschränkung der Außenentwicklung. Ausschlaggebend für die weitere Realisierung von Flächenneuinanspruchnahme sind jedoch Investoren, die durch die Instrumente der Finanzierung und Marktteilnahme Einfluss nehmen. Deren Bereitschaft, Innenentwicklungsprojekte umzusetzen oder bevorzugt doch weitere Außenentwicklung zu realisieren, ist sehr entscheidend. Im Dorferneuerungsprozess Obbach war der Investor „Neubau Ingenieurbüro am Ortsrand“ nicht in den Dorferneuerungsprozess einbezogen und die Fläche nicht im Verfahrensgebiet der Dorferneuerung. Hier konnte mit dem Dorferneuerungsverfahren also kein unmittelbarer Einfluss genommen werden.

## V. 2.5. Fazit Fallstudie Obbach

Ansatzpunkte für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Dorferneuerungsprozess bieten sich durch die Interaktionen von Akteuren in Akteurskonstellationen und können durch Steuerungsinstrumente beeinflusst werden.

Aus der Fallstudie Obbach lassen sich folgende Schlussfolgerungen bezüglich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch den Dorferneuerungsprozess ziehen:

### **Steuerungsinstrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Dorferneuerungsprozess**

Vorwiegend durch informatorische, beraterische und informelle planerische Instrumente konnte von Seiten der Dorferneuerungsakteure auf eine Bewusstseinsbildung und die Realisierung von Innenentwicklungsprojekten hingewirkt werden. Die Ansatzpunkte zur Förderung der Innenentwicklung führten nicht automatisch zu einer Vermeidung der baulichen Außenentwicklung. Die Steuerungsinstrumente seitens des Dorferneuerungsverfahrens ermöglichten bei der derzeitigen Anwendung kaum restriktive Eingriffe, um die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu steuern. Selbstbindende Zielformulierungen der Gemeinde und der Nachbargemeinden in der interkommunalen Allianz, Innenentwicklung

zugunsten einer Neuinanspruchnahme von Flächen zu vermeiden, schienen in Obbach vor allem aufgrund der Rahmenbedingung einer geringen Nachfrage zu wirken.

Die im Dorferneuerungsprozess angewandten Instrumente trugen dazu bei, das Bewusstsein der lokalen Akteure für eine nachhaltige Flächennutzung zu fördern und eine Innenentwicklungsstrategie einzuschlagen. Anhand der Entscheidungen „Bauhütte Obbach“ und „Neubau am Ortsrand für Ingenieurbüro“ wurde jedoch ersichtlich, dass in der kommunalen Wirklichkeit weitere Herausforderungen dominieren, die sowohl die Umsetzung von Innenentwicklung als auch eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme erschweren.

In Kap. V. 2.4.2 wurden Möglichkeiten genannt, die Ansatzpunkte für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Dorferneuerungsprozess weiterzuentwickeln. Es gibt einige Instrumente, die verstärkt angewendet oder weitere Instrumente, die zusätzlich angewendet werden könnten. Diese sind den befragten Akteuren größtenteils bekannt, wurden jedoch aus unterschiedlichen Gründen nicht angewendet oder für relevant gehalten. Ihre Anwendung scheiterte entweder an mangelndem Interesse der Akteure, fehlender Klärung der Zuständigkeiten oder den Rahmenbedingungen. Als Einflussfaktoren auf die Realisierbarkeit von Innenentwicklung wurden von den befragten Akteuren insbesondere Rahmenbedingungen wie rechtliche und förderrechtliche Regelungen, finanzielle Engpässe, demografische und personenbezogene Faktoren oder die räumliche und wirtschaftliche Lage des Ortes genannt. Deren Einfluss wird in Kap. V. 3 im Vergleich mit der Fallstudie Weyarn dargestellt.

### **Einflussnahme der Akteure und Zielkonflikte bei der Entscheidungsfindung**

Die steuernden Akteure im Dorferneuerungsprozess Obbach sind insbesondere der Bürgermeister und Gemeinderat sowie der Vorsitzende des Vorstands und das ALE / der BZA. Diese Akteure setzten die Schwerpunkte durch die Anregung besonderer Projekte wie das Modellprojekt Bauhütte und deren Finanzierung. Die Entscheidungen wurden in den meisten Fällen in der Interaktion einer Verhandlung und / oder Mehrheitsentscheidung vorbereitet. Die zentralen Steuerungsakteure hatten vor allem Interesse an Lösungen, die alle mittragen konnten, mussten jedoch auch mit unterschiedlichen Meinungen aus der Bevölkerung und einem teilweise geringen Interesse und Engagement der Bürgerschaft umgehen.

In die Festlegung der ortsbezogenen Ziele des Prozesses brachten insbesondere der Gemeinderat und der Planer ihre Vorstellungen ein.

Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme hatte gegenüber den Interessen der Belebung des Ortskerns und der Aktivierung von Bausubstanz einen geringen Stellenwert. Als wichtige Ziele wurden die Verschönerung des Ortskerns durch Sanierungsmaßnahmen und die Schaffung von Lebensqualität für die Bürgerschaft gesehen. Insbesondere bauliche Entwicklungen, die zur Sicherung der Nahversorgung oder der wirtschaftlichen Entwicklung des Ortes beitragen, wurden priorisiert. Projekte der Innenentwicklung und die Belebung von Leerständen wurden von den Akteuren der Dorferneuerung und der Gemeinde als wichtig angesehen, scheiterten jedoch vielfach an mangelnder Finanzierung, der Schwierigkeit, die Eigentümer zu erreichen, oder der mangelnden Nachfrage nach sanierungsbedürftigen Altbauten in Obbach.

Die Fallstudie verdeutlicht, dass Diskrepanzen zwischen dem übergeordneten normativen Ziel, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren und den Zielen der lokalen Akteure auftreten, wenn sich die Bauwünsche entweder aufgrund fehlender geeigneter Immobilien oder abweichender Interessen der Bauherren nicht in der Ortslage realisieren lassen. Die Zielsetzung, Innenentwicklung zu fördern und die Außenentwicklung zu reduzieren, kann durch den Einsatz verschiedener Instrumente von allen Akteuren unterstützt werden. Eine strikte Durchsetzung flächensparender Entscheidungen wird jedoch nicht vollzogen, wenn wirtschaftliche Nachteile oder ernsthafte Konflikte mit lokalen Akteuren oder Unternehmen zu erwarten sind.

### V. 3. Zusammenfassung der Ergebnisse der beiden Fallstudien

Im Folgenden werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung zusammengefasst und die beiden Fallstudien kontrastierend gegenübergestellt. Der Aufbau der Zusammenfassung entspricht dem der Fallstudien: zunächst wird auf die Rahmenbedingungen eingegangen, dann der Dorferneuerungsprozess betrachtet und schließlich die Rolle der Akteure und die angewendeten Steuerungsinstrumente dargestellt.

#### Rolle der Rahmenbedingungen

In den Fallstudien stellen die bestehende Siedlungsstruktur, die demografische und wirtschaftliche Entwicklung und soziale Rahmenbedingungen relevante Einflussfaktoren für den Dorferneuerungsprozess dar. In der Untersuchung stand die Erfassung und Exploration relevanter Einflussfaktoren für die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme im Vordergrund.

Hinsichtlich der Siedlungsstruktur ist die Ortslage in Obbach in Folge der historischen Realteilung sehr kleinteilig strukturiert, während im oberbayerischen Weyarn die Siedlungsstruktur durch das Kloster und große ehemalige Hofstellen geprägt ist. Die Nachnutzung leerstehender Gebäude stellt in beiden Fällen ein wichtiges Thema dar, in Obbach ist die Gestaltung attraktiver Zuschnitte für Wohn- oder Gewerbenutzung jedoch durch die enge Ortslage erschwert.

Ein weiterer Unterschied besteht in der Bedeutung der Orte in ihrer Gemeinde. Während Weyarn als Hauptort der Gemeinde der Siedlungsschwerpunkt ist, stellt Obbach einen Ortsteil der Gemeinde Euerbach dar. Zuzüge finden eher im näher am Oberzentrum Schweinfurt gelegenen Euerbach statt. Auch hierdurch lässt sich der geringere Siedlungsdruck in Obbach erklären.

Die demografischen Entwicklung der vergangenen Jahre bzw. die Prognose ist für Weyarn und Obbach unterschiedlich. Während Obbach durch Stagnation gekennzeichnet ist, verzeichnet Weyarn ein gemäßigtes aber kontinuierliches Bevölkerungswachstum, insbesondere durch die Lage im Großraum München. In Bezug auf das Untersuchungsthema führt dies in Obbach zu einem zunehmenden Leerstandsrisiko und einem stärkeren Bewusstsein für die Notwendigkeit von Innenentwicklung. In Weyarn besteht zwar eine hohe Wertschätzung für die Erhaltung des Ortsbilds, aufgrund der attraktiven Lage und des Zuwanderungsdrucks herrscht eine starke Nachfrage nach Wohnbauflächen durch Einheimische und Zuziehende, die die Gemeinde auch zu befriedigen versucht.

In beiden Fällen ist die wirtschaftliche Situation im Ort selbst durch die geringe Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen und eine geringe bis schlechte Ausstattung mit Nahversorgungseinrichtungen gekennzeichnet. Die Verbesserung der Situation stellt in beiden Prozessen ein Ziel dar, das zur Neuausweisung von Flächen für Gewerbenutzung führt. In Weyarn haben die Schaffung von Infrastruktureinrichtungen wie Schule und Mehrzweckhalle und die Bebauung des großflächigen Gewerbes zu einer starken Zunahme der bebauten Fläche geführt.

Insbesondere in Bezug auf die Angebotslage im Bereich der Wohnbaunutzung stellt die Preisentwicklung von Bauland und Gebäuden einen wichtigen Einflussfaktor dar. Zum Untersuchungszeitpunkt 2011 deutete sich zwar bereits an, dass aufgrund der niedrigen Zinsen und der Finanzkrise die Investition in Immobilien zunimmt. Aufgrund des Preisgefälles zwischen den Angebotspreisen für Bauland (vgl. BayernLabo 2011) besteht in Obbach im Vergleich zu Weyarn ein geringerer finanzieller Anreiz für Grundeigentümer, ihre Immobilien zu aktivieren sowie am Ortsrand neues Baurecht zu erwirken. Ebenfalls bestehen vergleichsweise geringere Anreize für die Schließung von Baulücken und aufgrund der geringeren zu erwirtschaftenden Mietrendite für die Instandsetzung und Sanierung von Leerständen. Das geringere Bodenpreisniveau führt zudem zu einem weniger sparsamen Umgang mit Fläche, da vergleichsweise größere Parzellen nachgefragt werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Rahmenbedingungen in der Argumentation der Akteure in beiden Fällen wichtige Entscheidungsfaktoren darstellten und ihre Einbeziehung für die

Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung erforderlich ist. Für die Flächennutzung spielen regional unterschiedliche Faktoren wie die prognostizierte demografische Entwicklung, das Infrastrukturanangebot und die Immobilienpreisentwicklung eine Rolle. Es zeigt sich auch, dass in Schrumpfungsräumen die demografische Entwicklung nicht zwangsläufig zu einer restriktiveren Baulandpolitik führt. Die Fallstudien verdeutlichen neben demografischen und wirtschaftlichen Faktoren auch die Bedeutung sozialer bzw. akteursbezogener Rahmenbedingungen wie die vorherrschende Mentalität und Beteiligungskultur und die Einbindung von Akteuren im Prozessverlauf. Diese Rahmenbedingungen wirken sich fördernd oder hemmend auf bauliche Entwicklungen aus, sie wirken jedoch nicht determinierend: Die Entscheidungen der Akteure werden darüber hinaus auch von vielen individuellen und situationsabhängigen Faktoren beeinflusst, die sich lokal stark unterscheiden können.

### **Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Dorferneuerungsprozess**

Die Prozessverläufe der Dorferneuerungsverfahren in Weyarn und Obbach zeigen trotz des gleichen Verfahrenstyps (Umfassendes Verfahren nach §§ 1, 4 und 37 Flurbereinigungsgesetz) und des fortgeschrittenen Prozessstands in der Umsetzungsphase gewisse Unterschiede.

In Obbach war die Phase der Leitbildentwicklung vergleichsweise kurz, es wurde nur ein Arbeitskreis eingerichtet. Das Leitbild und die Konzepte wurden vorwiegend von den Planern entwickelt und entfalteten für die Einwohner keine selbstbindende Kraft. Hingegen wurde wesentlich früher im Prozessverlauf mit der Umsetzung konkreter Maßnahmen begonnen.

Die Dorferneuerung Weyarn ist gekennzeichnet durch eine sehr umfassende Beteiligung, die einen langen Zeitraum einnahm und zudem durch eine Bandbreite an Instrumenten unterstützt wurde. Es fand eine Vorbereitungsphase mit Informations- und Beteiligungsangeboten wie Informationsveranstaltungen, Exkursionen, diversen Arbeitskreisen zur Leitbilderstellung und Projekterarbeitung und mehreren Besuchen an der Schule für Dorf- und Landentwicklung statt.

Die intensivere Einbeziehung der Bürger in die Leitbildentwicklung bewirkte in Weyarn eine stärkere Identifikation mit den Zielen. Dies führte jedoch nicht dazu, dass die Ziele im Prozessverlauf nicht mehr in Frage gestellt wurden – sie wurden weiterentwickelt und in Bezug auf die Flächenneueinanspruchnahme sogar in Richtung einer Bebauung verändert.

Die Anordnung des Verfahrens führte zu unterschiedlichen räumlichen Bezügen. In Weyarn wurde durch die Betrachtung der Gesamtgemeinde der Hauptort als Siedlungsschwerpunkt deutlicher wahrgenommen und die gesamte Bevölkerung der Gemeinde in das Verfahren einbezogen. In Obbach wurde das Verfahren nur für den Altort angeordnet, was zunächst zu einer räumlichen Fokussierung, aber auch zu Ausgrenzungsgefühlen bei Personen außerhalb des Verfahrensgebiets führte. Eine Abstimmung der räumlichen Entwicklung erfolgte durch die Gemeinde im Hinblick auf die drei Ortsteile und die interkommunale Kooperation in der Allianz. Beide Prozesse wurden in Forschungsprojekten und Modellvorhaben durch externe Akteure beeinflusst. Besonders in Obbach entwickelte sich jedoch das durch den Bereich Zentrale Aufgaben geförderte Modellprojekt Bauhütte zu einer zentralen Maßnahme.

Es wird ersichtlich, dass der Einsatz von Instrumenten im Prozessverlauf relativ flexibel möglich ist. Abhängig vom jeweiligen „Zeitgeist“, den Problemlagen vor Ort und den Prioritätensetzungen der Akteure wurden bestimmte Instrumente wie beispielsweise zur Beteiligung oder Analyse stärker eingesetzt. Entscheidungen zu den formellen Instrumenten im Verfahren wie der Anordnung, der Abgrenzung des Verfahrensgebiets oder der Bodenordnung hängen von fachlichen Kriterien ab. Sie sind jedoch auch von institutionellen Rahmenbedingungen wie Änderungen in den Richtlinien oder in den Vorgaben zum Prozessmanagement der Verwaltung für Ländliche Entwicklung, der jeweiligen Kultur des Amtes für Ländliche Entwicklung und den Schwerpunktsetzungen der Bearbeiter abhängig. Die Unterschiede im Prozessverlauf lassen sich folglich auf unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen und lokale Anforderungen zurückführen.

## Handeln der Akteure

Die Auswertung der Charakterisierung der Akteure, ihrer Aktivitäten im Prozessverlauf und ihres Handelns in den baulichen Entscheidungen verdeutlichte die handlungsleitenden Motive und den Einfluss auf den Dorferneuerungsprozess und die Flächeninanspruchnahme. In Bezug auf das Handeln der Akteure und deren Einflusspotenziale ergaben sich in den Fallstudien keine gravierenden Unterschiede. In beiden Fallstudien zeigte sich, dass die Kernakteure wie Gemeinderat und Vorsitzender des Vorstands der Teilnehmergeinschaft viele Handlungsressourcen haben. Insbesondere die Bürgermeister stellten zentrale Figuren im Prozess dar und nahmen großen Einfluss. Der Einsatz gemeindlicher Steuerungsinstrumente war allerdings in der Fallstudie Weyarn größer; dieses Thema wird unter dem Punkt Steuerungsinstrumente diskutiert.

Alle vier Akteurskonstellationen baulicher Entwicklungen sind im Sinne des „Entscheidens als soziale Praxis“ (Witz 2010) zu interpretieren: Unterschiedliche objektive und subjektive Aspekte führen in der Regel zur Entscheidung. Neben den fachlichen Anforderungen und materiellen Rahmenbedingungen spielten subjektive Faktoren wie persönliche Betroffenheit oder entscheidungsrelevante Kontakte eine Rolle. Die Verfasstheit des jeweiligen Akteurs wirkt sich dabei auf die Durchsetzungsfähigkeit bzw. die Macht im Prozess aus. Je stärker die Organisationsform z.B. durch den Zusammenschluss als Bürgerinitiative oder die zugestandenen Beteiligungsrechte wie z.B. des Steuerungsgremiums in Weyarn, desto größer ist die Möglichkeit, sich in die Entscheidungen im Prozess einzubringen. Letztlich wurden die baulichen Entscheidungen jedoch immer durch die Gemeinderäte getroffen. Die Akteure der Dorferneuerung hatten in beiden Fallstudien in der Regel eine beratende Rolle, jedoch keine Vetomacht. Nur im Beispiel Bauhütte Obbach waren die Akteure der Dorferneuerung durch den Erwerb des Grundstücks und die Finanzierung durch den BZA direkt involviert.

Die systematische Betrachtung der Akteurskonstellationen verdeutlichte die Einstellungen der Akteure zur Realisierung der Bebauung. Die Akteursanalyse konnte Ansätze aufzeigen, um den Handlungsdruck von Akteuren zu verstehen, fehlende Akteure einzubeziehen und Steuerungseffekte zu reflektieren. In drei von vier Beispielen wandelte sich die Einstellung der Kernakteure von Konkurrenz („Dagegen“) zu Übereinstimmung („Dafür“) oder Indifferenz („Egal“). Es zeigte sich, dass die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme keine Chance auf Verwirklichung hat, wenn sie im tatsächlichen oder vermuteten Widerspruch mit individuellen Interessen oder demografischen und wirtschaftlichen Zielsetzungen steht. Auch die persönliche Betroffenheit beeinflusste in beiden Prozessen die Motive und Ziele, sowie die Interaktionsorientierung der Akteure in Bezug auf das Thema Flächensparen. Im Beispiel Weyarn wird dies an der Entscheidung für die Bebauung der Klosterwiese und dem Verhalten der Anwohner ersichtlich, im Beispiel Obbach am Handeln des Investors für die Bebauung am Ortsrand und an den im Beispiel Bauhütte andiskutierten Herausforderungen einer Aktivierung innerörtlicher Leerstände. Eine wachstumskritische Grundhaltung zeigte sich bei den Kernakteuren in beiden Fallstudien, diese ist allerdings vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen zu interpretieren: In Weyarn präferieren die Akteure ein geringes Wachstum und die Ansiedelung vor allem einheimischer Bevölkerung und begründen dies mit dem hohen Siedlungsdruck, der zum Schutz des Ortsbildes zu kanalisieren sei. In Obbach förderte die hohe zunehmende Zahl leerstehender Gebäude die Akzeptanz für die Notwendigkeit der Innenentwicklung. Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme an sich war jedoch in beiden Fällen kein grundsätzliches Ziel der Akteure.

Neben den akteursbedingten Ressourcen zeigte sich auch, wie wichtig und einflussreich individuelle Ressourcen sind. Die Individuen haben innerhalb der institutionellen Rahmenbedingungen relativ große Spielräume. Sie müssen sich jedoch erstens dieser Spielräume bewusst sein und zweitens auch willens sein, sie auszuschöpfen. Ressourcen wie Fachwissen, Überzeugungsfähigkeit und persönlichen Netzwerken kommt hier besondere Bedeutung zu.

Die Rollenüberschneidungen zeigten in beiden Fallstudien ein komplexes Akteursgeflecht. Insbesondere die Rollenüberschneidung des Vorsitzenden des Vorstands der TG als Mitarbeiter des ALE ist interessant. Dieser Akteur hat sowohl eine machtvolle, als auch eine mit inneren Widersprüchen behaf-

tete Position. Er soll einerseits neutral den Verwaltungsprozess begleiten, sich fachlich kompetent im Sinne der Verwaltungsvorgaben einbringen und gleichzeitig den Erwartungen vor Ort entsprechend viele Projekte ermöglichen. In den beiden Fallstudien artikulierten die Befragten diese Widersprüche, zogen sich jedoch in der Regel unter anderem aufgrund der Aufgabenbelastung auf eine neutrale Position zurück. Auch das Verhältnis von Vorstand der Teilnehmergeinschaft und Gemeinderat birgt Spannungspotenzial, aber auch Vorteile. In den Fallstudien wurde die Verbindung unterschiedlich praktiziert: In Weyarn achtete man gezielt darauf, die beiden Gremien getrennt diskutieren zu lassen, und dem Vorstand der TG eine beratende Rolle zukommen zu lassen. In Obbach überschritten sich die Zugehörigkeiten stärker, was insbesondere einer Vertretung von Zielen der Dorferneuerung im Gemeinderat dienlich war. Die Stellung der Bauaufsichtsbehörden in den baulichen Entscheidungen zeigte sich in beiden Fallstudien als sehr schwach.

### **Anwendung der Steuerungsinstrumente im Vergleich**

In den Fallstudien wurden die Steuerungsinstrumente insbesondere in den Interaktionsformen „Verhandlung“ und „Mehrheitsentscheidung“ angewendet. Die baulichen Entscheidungen wurden in diesen Interaktionen vorbereitet, die Letztentscheidung fiel in der Regel durch hierarchische Steuerung des Gemeinderates im Rahmen der Bauleitplanung. Die Kernakteure waren durch ihren institutionellen Kontext als „Organisation“ in der Lage, vielfältige Interaktionsformen zu initiieren und Steuerungsinstrumente anzuwenden. Die Auswertung der Fallstudien bezog sich auf die insgesamt im Dorferneuerungsprozess zur Anwendung gekommenen Steuerungsinstrumente, im Besonderen jedoch auf die in den vier baulichen Entscheidungen verwendeten Instrumente. Der Vergleich der beiden Fallstudien zeigt unterschiedliche Schwerpunktsetzungen in den sechs Kategorien. Tabelle 21 stellt diese schematisch und im Zusammenhang mit den jeweils hauptverantwortlichen Steuerungsakteuren dar, in Anhang 14 werden sie textlich ausgeführt. Die Tabelle stellt eine Einschätzung dar, welche Instrumententypen kaum, mittel oder häufig eingesetzt wurden.

Der schematische Überblick verdeutlicht, dass in beiden Fallstudien der Schwerpunkt auf planerisch-informellen und informatorischen Instrumenten lag. Unterschiede zeigen sich bei der Intensität des Einsatzes der hoheitlichen Instrumente und der Marktteilnahme. In Weyarn wurde keine Bodenordnung durchgeführt, in Obbach nur im Rahmen des Modellvorhabens; in Weyarn engagierte sich die Gemeinde stark im Bereich der aktiven Bodenpolitik durch Grundstücksankäufe und Zwischenerwerb, in Obbach fand dies zumindest im Einzelfall durch die Teilnehmergeinschaft statt.

Die unterschiedlichen räumlichen Rahmenbedingungen führten – soweit sich dies aus dem Material folgern lässt – nur bedingt zu unterschiedlichem Instrumenteneinsatz. Sicherlich war die enge Ortslage in Franken ein Grund, modellhaft Bodenordnung anzuwenden. Doch die Betrachtung der unterschiedlichen Steuerungsschwerpunkte der Akteure in den Instrumentenkategorien unterstreicht nochmals die oben gemachte Aussage: Insbesondere institutionelle Rahmenbedingungen, Prioritätensetzungen der Akteure und unterschiedliche fachliche Notwendigkeiten führen zum Einsatz von Steuerungsinstrumenten. Tabelle 21 veranschaulicht im Vergleich der beiden Fallstudien, dass in Obbach die Dorferneuerungsakteure und in Weyarn die gemeindlichen Akteure die treibenden Kräfte für den Einsatz von Steuerungsinstrumenten waren. Insbesondere der Steuerungsanspruch durch die vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung und durch die aktive Bodenpolitik ist bei der Gemeinde Weyarn ausgeprägter. Dies kann an einer unterschiedlichen „Kultur“ der Gemeinden liegen, aber auch an der aufgrund des hohen Siedlungsdrucks erhöhten Steuerungsnotwendigkeit in Weyarn.

**Tab. 21: Steuerungsinstrumente in den zwei Fallstudien im Vergleich<sup>30</sup> (Eigene Darstellung)**

Hauptverantwortliche Akteure	Steuerungsinstrumente im Dorferneuerungsprozess					
	Regulativ-hoheitlich	Planerisch-informell	Information Überzeugung / Kommunikation	Finanzierung / Förderung	Marktteilnahme	Prozesssteuerung / Organisationsentwicklung
<b>Obbach</b>						
Dorferneuerung						
Gemeinde						
Andere Akteure						
<b>Weyarn</b>						
Dorferneuerung						
Gemeinde						
Andere Akteure						

Als erfolgversprechende Ansatzpunkte für eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme erwiesen sich Instrumente aus unterschiedlichen Kategorien. Aus den Fallstudien lassen sich für eine Steuerung der Akteure in diese Richtung unter anderem die flächendeckende Erfassung der Innenentwicklungspotenziale in Obbach, die umfassende Bürgerbeteiligung in Weyarn und die aktive Bodenpolitik durch den Grundstückszwischenerwerb der TG in Obbach bzw. die Bodenbevorratung der Gemeinde in Weyarn hervorheben. Ansatzpunkte in allen Kategorien werden im folgenden Kapitel diskutiert.

<sup>30</sup> Die Größe der Kreise stellt schematisch dar, welche Instrumententypen kaum, mittel oder häufig verwendet wurden.

## **VI. Diskussion der akteurs- und steuerungsbezogenen Fragestellungen und Ergebnisse**

Die Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit lautet „Welche Ansatzpunkte bietet der Dorferneuerungsprozess des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms, die Akteure in Richtung einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu steuern?“ Als potentielle Ansatzpunkte wurden im Dorferneuerungsprozess alle durch Steuerungsinstrumente hervorgerufenen Interaktionen zwischen Akteuren betrachtet, in denen Flächeninanspruchnahme thematisiert oder auf die Akteure oder die Fläche Einfluss genommen wurden. Diese Ansatzpunkte wurden in zwei Fallstudien mittels einer Akteurs- und Prozessanalyse untersucht.

Die in der Akteursanalyse untersuchten Fragestellungen bezogen sich auf die Untersuchung der Akteure und ihr Handeln. Hierfür wurden die Motive, Problemwahrnehmung, Ressourcen und Handlungsrestriktionen, Interaktionsformen und Akteurskonstellationen empirisch beleuchtet. Die in der Prozessanalyse untersuchten Fragestellungen bezogen sich auf die Untersuchung des Prozessverlaufs und der Steuerungsinstrumente. Hierzu wurden die Instrumententypen nach Selle herangezogen (vgl. Kap. III.4.1).

Auf der Grundlage der empirischen Untersuchung der zwei Fallstudien werden im Folgenden die Ergebnisse in Bezug auf die akteurs- und steuerungsbezogenen Fragestellungen diskutiert sowie die ermittelten und weitere mögliche Ansatzpunkte zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Dorferneuerungsprozess dargestellt.

### **VI. 1. Verankerung des Themas in den Motiven der Akteure**

Die Fallstudien zeigten, dass das Handeln der Akteure in Bezug auf die Siedlungsentwicklung durch eine Vielzahl von Motiven und Interessen geprägt ist. Eine Bebauungsentscheidung mit einer erneuten Flächeninanspruchnahme (z.T. im Außenbereich) scheint in der Regel attraktiver zu sein als eine Innenentwicklungsmaßnahme. Es wird deutlich, dass für bauwillige Akteure – sowohl private Bauherren als auch Investoren – die Nutzung eines Innenentwicklungspotenzials oftmals nicht gleichwertig mit der Option eines Neubaus ist. Die dafür genannten Gründe erscheinen einerseits objektiv nachvollziehbar (keine baulichen Einschränkungen und klarere Baukostenkontrolle im Außenbereich); vorgebracht werden jedoch auch nicht objektiv nachvollziehbare und damit möglicherweise vorgeschobene Gründe (Verkehrsbelastung durch innerörtliche Büronutzung). Unabhängig von eigenen Bauprojekten wird Innenentwicklung als Schlagwort von den befragten Akteuren in der Regel positiv bewertet und auch eine Zersiedlung der Landschaft abgelehnt. Ein direkter Zusammenhang mit einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wird jedoch nicht konsequent hergestellt bzw. in den Handlungen realisiert.

Lokale Akteure verfolgen als Gesamtbild für ihr Dorf oder ihre Gemeinde durchaus am Gemeinwohl orientierte Ziele wie die Erhaltung des Dorfbildes oder der Kulturlandschaft. Je mehr sich die Entscheidungen jedoch konkretisieren, desto stärker rücken individuelle Interessen in den Mittelpunkt. In Abwägungsprozessen der kommunalen Entscheidungsgremien kommen gemeinwohlorientierte Zielsetzungen, die nur mittelbar den Bürgern dienen meist zu kurz: Im Einzelfall wiegen in der Bewertung der Akteure Belange wie die Wohnraumschaffung für junge Familien oder die Ansiedlung von Arbeitsplätzen stärker als eine Entscheidung gegen eine Bebauung (und damit für das Ziel einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme). Ziele, die einen direkten Bezug zur Bevölkerung und damit verbundene politische Anerkennung versprechen, scheinen bei kommunalen Entscheidungen für die gewählten politischen Vertreter attraktiver. Häufig wird hier jedoch von den Akteuren unreflektiert ein Zielkonflikt aufgebaut, der im Rahmen einer qualitativen Innenentwicklung nicht zwangsläufig entstehen muss – auch im Innenbereich lassen sich Wohnraum für Ortsansässige (Stichwort Innenentwicklungspotenziale) sowie Arbeitsplätze schaffen.

Handlungen, die zu einer baulichen Entwicklung führen, werden in der Regel aufgrund der Kostenintensität und Dauerhaftigkeit von baulichen Entscheidungen über längere Zeiträume durchdacht und abgewogen. Dies trifft in den Fallstudien sowohl für die öffentlichen Akteure wie den Gemeinderat als auch die privaten Bauherren zu. Diese lange Abwägung von Bauentscheidungen kann als ein Anzeichen für das Verantwortungsbewusstsein der öffentlichen Akteure interpretiert werden und steht vermutlich mit zwei Aspekten in Verbindung: reflektierte Schlüsselakteure, die in den Entscheidungsprozess in diese Richtung beeinflussen und bewusstseinsbildende Einflüsse durch die Teilnahme am Dorfentwicklungsprogramm und an Modellprojekten. Unbeabsichtigte Folgeerscheinungen des Handelns, wie z.B. die mit der Flächeninanspruchnahme einhergehenden Folgekosten, werden jedoch nicht systematisch und umfassend vorab erfasst und in die Abwägung der Akteure einbezogen. Für private Bauherren ist die Schaffung von Wohneigentum keine rein rationale, sondern eine hoch emotional beeinflusste Entscheidung. Strategien zum Flächensparen müssten daher auch die Marketingstrategien von Akteuren wie Finanzinstituten, aber auch Gemeinden verändern. Diese werben in der Regel mit idealtypischen Motiven vom Neubaugebiet am Ortsrand um Bauwillige und verfestigen somit auch das für das Flächensparziel fatale Wunschbild des alleinstehenden Einfamilienhauses am Ortsrand.

Auch ist in den Fallstudien mehrfach die Argumentation anzutreffen, die Definition von Flächeninanspruchnahme täusche für ländliche Räume eine falsche Situation vor. Zwar sei die Fläche in Anspruch genommen, sie sei jedoch durch die großen Gärten und Freiflächen nur zu einem geringen Teil tatsächlich versiegelt. Hier zeigt sich in Bezug auf die Problematik fehlendes Hintergrundwissen, denn diese Einschätzung der Akteure ist in zweierlei Hinsicht nicht schlüssig: Erstens stellt der Versiegelungsgrad bei der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme nur eine der negativen Begleitererscheinungen dar. Eine Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke bedeutet zumeist, dass diese Flächen irreversibel für andere Nutzungen nicht mehr verfügbar sind und ist als problematisch anzusehen, auch wenn sie nicht automatisch mit einer Versiegelung der Böden einhergeht. Bei der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungszwecke handelt es sich in der Regel um qualitativ gute Böden, die der landwirtschaftlichen Nutzung dauerhaft entzogen werden. Ebenso tangiert die Inanspruchnahme dieser Flächen als Siedlungs- und Verkehrsflächen das freie Betretungsrecht der Landschaft. Der Verlust landwirtschaftlicher Nutzfläche, öffentlichen Freiraums und zukünftiger planerischer Handlungsspielräume sowie der Zuwachs an Infrastrukturfolgekosten sind unabhängig vom jeweiligen Versiegelungsgrad. Zudem belegen satellitengestützte Versiegelungsstudien, dass in Bayern die Gebietskategorie „Ländlicher Raum“ in etwa einen gleich hohen Versiegelungsgrad wie die Gebietskategorie „Verdichtungsraum“ aufweist, pro Einwohner zeigt sich in verschiedenen ländlichen Gemeinden eine rund zehnfach höhere Versiegelung als in Städten (vgl. LfU 2007, 11).

Es scheint notwendig, die Begründungen für flächensparende Siedlungsentwicklung noch stärker im Bewusstsein und damit auch eher im Handeln der Akteure zu verankern sowie die Informationsgrundlagen, auf denen Entscheidungen getroffen werden, zu verbessern (vgl. VI.6.).

Ziele, die in Richtung einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wirken, und in den untersuchten Prozessen eine Rolle spielten, sind die Erhaltung der Kulturlandschaft und des Ortsbildes, die Verhinderung von Grundstücksspekulation und die Folgen einer baulichen Außenentwicklung sowie die Verhinderung von Leerständen im Ortskern. Die Zielsetzung ist also implizit in anderen Zielen enthalten, die von mehr Akteuren geteilt werden als das bloße Flächensparziel. Die Überzeugungskraft dieser Zielsetzungen hängt jedoch sehr stark von den demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab (vgl. VI.5.).

Unabhängig von den Rahmenbedingungen finden sich in den Aussagen der Akteure beider Fallstudien Belege für eine inhärente Wachstumsorientierung. Insbesondere im Zusammenhang mit der Erhaltung von Nahversorgungsstrukturen wird eine zunehmende oder zumindest stagnierende Bevölkerungszahl als notwendig gesehen. Auch wenn in der Fallstudie mit Bevölkerungsstagnation (Obbach) von den meisten Akteuren anerkannt wird, dass keine weitere großflächige Baugebietsausweisung zu erwarten ist, bestehen doch Hoffnungen, weiterhin Interessenten für Leerstände im Altort zu finden und junge

Käufer anzulocken. In der Fallstudie mit Bevölkerungszuwachs (Weyarn) wird zwar ein Wachstum angestrebt. Dieses solle jedoch nicht zu stark, sondern „strukturell verkraftbar“ sein. Insbesondere in den Weilern wird die Gefahr von Leerständen ehemals landwirtschaftlicher Anwesen als ein Problem der näheren Zukunft gesehen. Ein Rückbau oder die Rücknahme bestehender Baurechte werden in beiden Fallstudien nicht thematisiert. Hieraus lässt sich folgern, dass Wachstum bei den meisten Akteuren eine stabile handlungsleitende Präferenz ist.

Jeder Akteur kann sich mit unterschiedlichen Interessen identifizieren und diese für sich in eine Rangordnung bringen. Mayntz und Scharpf führen aus, dass sich stabile Präferenzen zu Elementen einer situationsübergreifenden akteursspezifischen Handlungsorientierung entwickeln können (vgl. 1995, 55). Wachstumsorientierung scheint eine solche konstante Handlungsorientierung zu sein, die Akteuren in der Entscheidungssituation regelmäßig wichtiger erscheint, als beispielsweise eine Suffizienzorientierung. Dies wirft letztlich auch die Frage nach den Erfolgskriterien kommunalpolitischen Handelns auf: Sind Bevölkerungswachstum und Flächenneuanspruchnahme auch in Zukunft die maßgeblichen Erfolgskriterien einer zukunftsfähigen Gemeindeentwicklung oder erfordern zunehmende Ressourcenknappheiten neue Bewertungsmaßstäbe? Hier besteht ein zentraler Ansatzpunkt für die weitere Bewusstseinsentwicklung. Räumliche Entwicklungen, die nicht auf Wachstum, sondern auf Stabilität oder Schrumpfung ausgerichtet sind, müssten den Akteuren bekannter werden und somit ihren Schrecken oder zumindest ihre Unattraktivität verlieren. Auch Weber et al. konstatieren eine Diskrepanz zwischen Wissen und Handeln im Umgang mit Schrumpfung (vgl. 2008, 123). Ein Weg im Dorferneuerungsprozess könnten Exkursionen zu und der fachliche Austausch mit guten Beispielen einer attraktiven Kommunalentwicklung unter Stagnations- oder Schrumpfungsbedingungen sein (z.B. MELAP Plus-Orte wie Heckfeld in Baden-Württemberg; Küpper et al. 2013). Solche Angebote gibt es bereits in Einzelfällen, in der Breite ist dieses informatorische Instrument jedoch noch längst nicht verankert.

Die Wahrnehmung des Themas Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erweist sich also als schwierig und sollte in den Steuerungsinstrumenten des Dorferneuerungsprozesses stärker verankert werden (vgl. F). Es bedarf erstens einer Konkretisierung der realen Auswirkungen der Flächeninanspruchnahme durch verbesserte Instrumente der Analyse und der Information, um Bewusstsein für die Notwendigkeit einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zu schaffen. Zudem kann eine Kopplung des Themas Flächeninanspruchnahme an Zielsetzungen, die breiteren Konsens bei den Akteuren haben und in dieselbe Richtung wirken, wie beispielsweise die Belebung des Ortskerns, die Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung erleichtern und für mehr Akzeptanz bei den Akteuren sorgen. Dafür sollte eine Operationalisierung des Flächensparziels in den ortsbezogenen Zielsetzungen über Teilindikatoren und konkrete Ziele sowie in den hoheitlichen und planerisch-informellen Steuerungsinstrumenten des Prozesses verankert werden.

## **VI. 2. Zielfindung zwischen Privatinteressen und Gemeinwohlorientierung**

Hinweise für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme abzuleiten führt – in einen gesellschaftspolitischen Rahmen gestellt – zu Überlegungen in Bezug auf staatliches Steuerungsverständnis (vgl. Kap. III.2.5.). Die Fallstudien haben dazu beigetragen, Flächensparen als ein Thema zu beleuchten, das zwar politisch und gesellschaftlich erwünscht ist, jedoch im Verhältnis zu anderen Zielsetzungen häufig in der persönlichen, politischen und planerischen Abwägung unterliegt. Eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme liegt zwar gesamtgesellschaftlich und aus ökologischer Perspektive im Interesse des Gemeinwohls, bietet jedoch meist keinen für die Einzelperson direkt erfahrbaren Nutzen und weist damit Parallelen zum Allmendeproblem auf. Eine Bebauung der Fläche liegt, wie die Fallstudien eindrücklich belegen, zumeist im individuellen Interesse des Grundeigentümers bzw. des Bauherren oder der kommunalen Entscheidungsträger. Die Vorteile einer Nichtbebauung wie beispielsweise Erhaltung des Landschafts- und Ortsbilds oder Verbesserung des Wasserrückhalts sind hingegen nicht unmittelbar monetarisierbar (vgl. Naturkapital Deutschland 2012).

Dorferneuerung hat den Auftrag der Abwägung der Interessen der Beteiligten, der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung sowie des Wohls der Allgemeinheit (§ 37 (1) FlurbG). Ein zentrales Anliegen ist es, Nutzungskonflikte zu lösen und möglichst allen legitimen Nutzungsansprüchen zu einer Umsetzung in der Fläche zu verhelfen. Dies kann letztlich sogar zu einer Erhöhung der Flächeninanspruchnahme beitragen. Vor dem Hintergrund der Fragestellung, wie im Rahmen des Dorfentwicklungsprogramms als staatlichem Programm zum Thema Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, also zu einem nachhaltigeren Umgang mit einer begrenzten Ressource beigetragen werden kann, sind folgende Fragen weiter zu diskutieren: Wie und wann sollten solche (ethischen) Abwägungen im Dorferneuerungsprozess geführt und verankert werden? Wie wird in der Dorferneuerung mit dem Spannungsfeld von Privateigentum und Gemeinwohl umgegangen und welche Verantwortung sollte ein staatliches Programm hierfür tragen?

In den untersuchten Dorferneuerungsprozessen taucht das Thema Gemeinwohl in mehreren Facetten in Bezug zur Flächeninanspruchnahme auf. Konflikte zwischen Privatinteressen und Gemeinwohl werden von einigen Befragten sehr differenziert diskutiert.

In der Fallstudie Weyarn werden Interessen des Gemeinwohls sowohl von den Befürwortern als auch von den Gegnern der Bebauung herangezogen. Den Gegnern der Bebauung wird von den anderen Akteuren ein NIMBY-Verhalten<sup>31</sup> unterstellt (vgl. Menzl 2014). Die Anwohner wollten verhindern, dass vor ihrem Grundstück weitere Bebauung entstehe und damit anderen das nicht gönnen, was sie selbst in Anspruch nehmen durften: den Bau eines Eigenheims. Die Gegner der Bebauung berufen sich zu ihrer Legitimation auf viele Aspekte, die eher dem Gemeinwohl zuzuordnen sind: Die Erhaltung der einmaligen Ansicht des Ortes und der wertvollen Kulturlandschaft und die Verantwortung, den nachfolgenden Generationen eine dörfliche Heimat zu erhalten, erforderten es, eine dauerhafte Bebauung der Fläche zu verhindern. Die Gegner der Bebauung übernehmen damit viele gemeinwohlbezogene Argumente, die zu Beginn des Prozesses von Seiten des Gemeinderats und der Dorferneuerungsakteure vertreten wurden.

In diesem Spannungsfeld eine objektive Wahrheit und den Grad der jeweiligen Partikularinteressen zu ermitteln, ist nicht möglich. Aushandlungsprozesse für die Umsetzung planerischer Entscheidungen verlaufen in demokratischen Gesellschaften zumeist so, dass sich die Interessen der Mehrheit durchsetzen. Dennoch lassen sich hier auch Parallelen zur andiskutierten Forderung ziehen, Aufgabe gewählter Politiker sei es, dafür zu sorgen, dass Interessen, die durch Marktmechanismen oder Interessengruppen nicht berücksichtigt werden, vom Staat wahrgenommen werden (vgl. Löb 2008, 183). Die Beteiligungs- und Diskussionsformen der Dorferneuerung können ein geeignetes Mittel sein, um unterschiedlichen Interessen zur Sichtbarkeit zu verhelfen und einen Weg in die Abwägung zu eröffnen. Finden Belange des Flächensparens und der Erhaltung der Landschaft hier keine Berücksichtigung oder Fürsprache, so sollten diese von den öffentlichen Akteuren eingebracht werden. In der Fallstudie sahen die Gegner der Bebauung in den Diskussionsformen der Dorferneuerung keine Möglichkeit, ihre Interessen durchzusetzen und wählten als letztes Mittel den Bürgerentscheid. Letztendlich fand damit eine Abstimmung unter Einbezug aller Wahlberechtigten über die Frage der Flächeninanspruchnahme statt, die zugunsten einer Bebauung ausfiel.

Der steigende Wohnraumbedarf der Bevölkerung wird als Ursache für die Schwierigkeit flächensparenden Bauens und als Herausforderung für die Innenentwicklung erkannt. Dennoch wird ein ländlicher Lebensstil von den meisten Akteuren so verstanden, dass ein ausreichender räumlicher Abstand zu den Nachbarn durch geringe bauliche Dichte bestehe und den Bewohnern viel Platz für die Verwirklichung von Freizeitaktivitäten, wie z.B. flächenintensiven Hobbys zur Verfügung steht. In der Argumentation der Akteure wird die Schaffung von Eigenheimen mehrfach als ein nicht zu hinterfragender Anspruch der Bevölkerung gesehen. Es kann darüber diskutiert werden, ob für Bewohner ländlicher Räume im grundsätzlichen Gegensatz zu Stadtbewohnern tatsächlich ein Anspruch auf kostengünstige Wohneigentumsbildung im Außenbereich und damit mehr Flächeninanspruchnahme besteht?

---

<sup>31</sup> Englischsprachiges Akronym für Not In My Back Yard.

Kann dies, wie es in der Argumentation lokaler Akteure häufig geschieht, als eine Kompensation für andere Nachteile wie z.B. weitere Wege zu Einrichtungen, aufgefasst werden? Dieser Anspruch kann unter der Prämisse einer Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme, wie sie ja als normatives und strategisches Ziel formuliert ist, nicht für jede weitere Generation im ländlichen Raum und unabhängig von der zunehmenden Verfügbarkeit innerörtlichen Wohnraums aufrecht erhalten werden. Gleichwertigkeit könnte in diesem Zusammenhang so interpretiert werden, dass endliche Ressourcen wie Boden in Stadt und Land gleichermaßen zu schützen sind. Hier zeigen sich grundlegende ethische Fragen im Spannungsfeld von ländlichem und städtischem Leben und den damit verbundenen Lebensstilen, die jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht vertieft werden können.

Innenentwicklungsstrategien scheitern oftmals an der mangelnden Verkaufsbereitschaft und den überhöhten Preisvorstellungen der Eigentümer für ihre Immobilien. Ihr Eigeninteresse steht also letztlich gegen das Gemeinwohl einer Belebung des Ortes durch die Wiedernutzung von Leerständen. Um diese Flächen für die Innenentwicklung zu aktivieren, bietet sich beispielsweise eine Reform der Grundsteuer im Sinn einer Besteuerung am Verkehrswert an. Dadurch würde eine langfristige private Bodenbevorratung finanziell wesentlich unattraktiver (vgl. UBA 2003, Rat für nachhaltige Entwicklung 2007). Darüber hinaus müssen ökonomische Anreize oder Kompensationsmechanismen geschaffen werden, um weitgehende Kostenparität zwischen dem Neubau einerseits und der Sanierung des Altbaus andererseits zu schaffen. Solche Förderungen oder Ausgleichszahlungen könnten im Rahmen des Dorferneuerungsprozesses entwickelt und aus verschiedenen Fördertöpfen gespeist werden. Einzelne Beispiele solcher Kompensationsmechanismen bestehen bereits (vgl. Stadt Crailsheim 2011).

Grundsätzliche Spannungsfelder zeigen sich in Bezug auf den Einsatz öffentlicher Fördermittel im Rahmen der Dorferneuerung. Die Vergabe öffentlicher Mittel ist an bestimmte Kriterien und Regelungen gebunden. So stehen Fördermittel für die Sanierung privater dörflicher Bausubstanz – so wichtig diese Innenentwicklung für Nachhaltigkeitsziele wie eine Belebung der Ortskerne, eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme etc. ist – stets auch in Bezug zum damit verbundenen öffentlichen Interesse. Eine Sanierung von Privateigentum oder Grund- und Gebäudeerwerb auf breiter Ebene mit Mitteln der Dorferneuerung, wie sie insbesondere in Schrumpfungsräumen aufgrund fehlender Rentierlichkeit gefordert werden, sind mit dem öffentlichen Interesse nicht zu legitimieren und würden nur einen strukturellen Überhang des Gebäudebestandes konservieren. Hier finden sich Dorferneuerung und Kommunen angesichts zunehmender Leerstände in vielen Orten und sinkender finanzieller Spielräume in einem Dilemma. Der Weg, einzelne ortbildprägende Objekte im Sinne einer Vorbildfunktion mit öffentlichen Mitteln zu sanieren und mit möglichst multifunktionaler Nutzung auszustatten, scheint hier sinnvoll. In Regionen mit rückläufiger Bevölkerungszahl und vielen Leerständen sollten diese Sanierungen jedoch in Verbindung mit Dorfumbau- und Rückbaukonzepten stehen.

Ein weiteres Spannungsfeld von Gemeinwohl und Privatnutzen bietet die Abgrenzung von Förder- oder Verfahrensgebieten in Altort und Neubaugebiete. So entsteht für Grundeigentümer im Ortskern teilweise der Eindruck, sie würden finanziell benachteiligt, da sie Maßnahmen anteilig mittragen müssen, wohingegen die Bewohner der Neubaugebiete kreative Ideen einbringen können, ohne sich finanziell an deren Umsetzung beteiligen zu müssen. Auf der anderen stehen Fördermittel für Privatmaßnahmen nur den innerhalb von Verfahrensgebieten liegenden Eigentümern zur Verfügung. Hier scheint es besonders wichtig, die Verteilung von Kosten und Fördermitteln klar zu kommunizieren und große Transparenz herzustellen. Eine breitere Streuung der Förderung auf alle Einwohner könnte dazu beitragen, die Verantwortlichkeit für die Dorfentwicklung im Gesamtort zu erhöhen.

Auch auf die interkommunale Abstimmung von Baulandausweisungen lässt sich der Gemeinwohlgedanke übertragen: sowohl in wachsenden als auch in schrumpfenden Regionen erfordert eine nachhaltige Siedlungsentwicklung eine Solidarität der Gemeinden untereinander. Wenn eine Innenentwicklungsstrategie wirklich greifen soll, so müssen sich benachbarte Gemeinden darauf verlassen können, dass die jeweils andere keine Neubaugebiete ausweist und damit potentielle Bauherren abzieht. Hier sind gemeinsame informelle Planungen wie interkommunale Allianzen (z.B. im Oberen Werntal) und Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK) ein erster Schritt, sowohl eine umfassende Analyse

der Siedlungsentwicklung zu ermöglichen wie auch gemeinsame informatorische Grundlagen zu schaffen. Weiterführend können Selbstverpflichtungen oder Kompensationsfonds stehen.

Diese Beispiele zeigen, dass in Rahmen der Dorferneuerung Möglichkeiten bestehen, von allen Akteuren anerkannte Verfahren der Entscheidungsfindung und Konfliktlösung über knappe Ressourcen zu etablieren, wie beispielsweise von Häpke 2012 gefordert. Der Dorferneuerungsprozess stellt in dieser Betrachtungsweise einen institutionellen Rahmen zur Abstimmung der Logiken der Akteure unter besonderer Berücksichtigung von Gemeinwohlinteressen, die keine eigene Lobby haben, dar. Für eine stärkere Verankerung des Themas im Prozess könnten Ziele der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme als Querschnittsziel behandelt und bei allen Maßnahmen zur Abklärung in der Abwägung anstehen. Hier sollte das Thema als ein gleichwertiges Ziel von den Vertretern der öffentlichen Hand eingespist und anhand klarer Regeln der Entscheidungsfindung behandelt werden.

### **VI. 3. Einflusspotenzial von Akteuren auf den Prozess**

Das Einflusspotenzial der Akteure auf das Dorferneuerungsverfahren hängt von den vorhandenen Ressourcen (wie Finanzen, Kontakten bzw. Netzwerken und Informationen), individuellen Faktoren und Akteurskonstellationen ab. Fehlende Ressourcen oder bestimmte Rahmenbedingungen stellen Handlungsrestriktionen dar (vgl. Frischknecht 2008), welche die den Akteuren bei ihren Entscheidungen zur Auswahl stehenden bzw. für sie akzeptablen Strategieoptionen beeinflussen. Tabelle 22 stellt eine Einschätzung auf Basis der Fallstudien und der Aussagen der Befragten dar, welche Ressourcen und Handlungsrestriktionen bei welchen Akteuren hoch, mittel und gering ausgeprägt sind. In Anhang 15 werden sie textlich ausgeführt.

Die Übersicht verdeutlicht, dass im Dorferneuerungsprozess eine Vielzahl von Akteuren eingebunden ist und dort mitwirken und auch Einfluss nehmen kann. In Bezug auf die Siedlungsentwicklung stellt sich das Spektrum der Akteure mit hohem Einflusspotenzial sehr viel geringer dar. Interessanter Weise zeigen sich bei allen Akteuren auch viele Handlungsrestriktionen. Diese beziehen sich häufig auf fehlende Finanzmittel, fehlende Steuerungsmöglichkeiten in Bezug auf die Entscheidungen anderer Akteure oder schwer beeinflussbar scheinende Rahmenbedingungen.

Das Einflusspotenzial der Akteure auf den Dorferneuerungsprozess wird zum großen Teil durch ihre formale Position und die damit verbundenen Mitsprache- oder Entscheidungsrechte bestimmt. Insbesondere der Gemeinderat, der Vorstand der TG und das ALE haben zentrale Machtpositionen in der Dorferneuerung. Doch auch Akteure, die mit wenig formaler Macht ausgestattet sind, haben die Möglichkeit durch ihre Rolleninterpretation starken Einfluss auf den Prozessverlauf zu nehmen. Hier sind insbesondere der Planer und die sich in Arbeitskreisen engagierenden Bürger zu nennen. Sie können durch ihre Überlegungen und fachlichen Vorschläge wesentliche Impulse im Prozess setzen, wie sich auch in den beiden Fallstudien zeigt. Maßgeblichen Einfluss – auch ohne formale Einbindung in den Dorferneuerungsprozess – nehmen häufig privatwirtschaftliche Akteure durch ihre Investitionsinteressen. Diese sind meist auch mit Auswirkungen auf die Siedlungsentwicklung verbunden. Teilweise sind diese Investoren als Eigentümer von Grundstücken im Verfahrensgebiet sogar formell in das Dorferneuerungsverfahren eingebunden, nehmen davon jedoch wenig Notiz. Auch der Gemeinderat und die Mehrzahl der Grundeigentümer sind Akteure, die zwar formell in den Prozess einbezogen sind, daran jedoch nicht immer aktiv mitwirken, so dass viele Steuerungsinstrumente sich nicht auf diese Akteure auswirken.

Die Mitarbeiter korporativer Akteure sind stärker durch institutionelle Vorgaben und vertragliche Bindungen an bestimmte Regelungen und Vorgehensweisen gebunden als aggregierte Akteure. Dennoch bestehen große Spielräume, was die individuellen, eher persönlichkeitsbezogenen Ressourcen betrifft. Ein eingeschränktes Einflusspotenzial der Personen ist daher nicht auf die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Akteur zurückzuführen, sondern eher in der Anwendung bestimmter Steuerungsinstrumente zu sehen, die beispielsweise den Akteuren der Verwaltung für Ländliche Entwicklung mehr oder weniger individuelle Spielräume bieten. So sind hoheitliche und finanzielle Steuerungsinstrumente

stärker an Vorgaben gebunden als planerische und informatorische. Diese bieten dem Handelnden mehr Freiräume für die Interpretation entsprechend der eigenen Ressourcen und auch für die Nutzung von Ansatzpunkten für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme.

**Tab. 22: Ressourcen und Handlungsrestriktionen der Akteure im Überblick (Eigene Darstellung)**

Akteur	Ressourcen im Dorferneuerungsprozess	Einflusspotenzial in Bezug auf die Siedlungsentwicklung	Handlungsrestriktionen
Gemeinderat / Bürgermeister			
Vorstand der Teilnehmergeinschaft			
Arbeitskreis(e)			
Amt für Ländliche Entwicklung Vorsitzender des Vorstands			
Dorferneuerungsplaner und andere Planer			
Bürger			
Investor			
Landratsamt als Genehmigungsbehörde			

Entscheidungen werden im Dorferneuerungsprozess in den meisten Steuerungsinstrumenten in den Interaktionsformen Verhandlung oder Mehrheitsentscheidung getroffen. In einigen Steuerungsinstrumenten fallen die letztlichen Entscheidungen als hierarchische Steuerung von Seiten staatlicher Akteure. Doch auch diese werden zumeist mit weiteren Akteuren vorbesprochen bzw. verhandelt. Die Verantwortung für die im Dorferneuerungsprozess getroffenen Entscheidungen liegen beim Vorstand der Teilnehmergeinschaft, dem ALE und dem Gemeinderat. Diese sind die zentralen Steuerungsakteure des Prozesses, die auch über den Einsatz und die Nutzung der Steuerungsinstrumente, sofern sie nicht im Verfahrensverlauf klar vorgegeben sind, entscheiden. Die intensive Anwendung bestimmter Instrumente (z.B. informatorische Instrumente oder Marktteilnahme) hängt folglich von der Entscheidung und dem Interesse der Steuerungsakteure ab. Sie entscheiden je nach der von ihnen empfundenen fachlichen Notwendigkeit und unter Beratung weiterer Akteure wie dem Planer oder von Trägern öffentlicher Belange.

Die Fallstudien zeigten, dass im Dorferneuerungsprozess zwar Themen der Siedlungsentwicklung einen hohen Stellenwert einnehmen, verbindliche Entscheidungen, die mit einer Flächenneuinan-

spruchnahme verbunden sind, jedoch in der Regel durch den Gemeinderat als Träger der kommunalen Planungshoheit getroffen werden und nicht von den Akteuren der Dorferneuerung (TG oder ALE). Teilweise wurden diese Entscheidungen vorab in den Steuerungsinstrumenten behandelt, d.h. es wurden diesbezüglich planerisch-informelle Aussagen getroffen, informiert und teilweise auch darüber in der TG in Mehrheitsentscheidungen abgestimmt. Einzelne bauliche Entscheidungen zur Innenentwicklung, wie zum Beispiel zur Sanierung oder Umnutzung innerörtlicher Bausubstanz, werden jedoch auch verbindlich durch andere Akteure wie private Eigentümer oder durch die TG getroffen. Die Akteure des ALR nehmen ihre Machtposition in Bezug auf die Siedlungsentwicklung als gering wahr und setzen eher auf Instrumente der Bewusstseinsbildung und der Vernetzung der lokalen Akteure. Bei den baulichen Entscheidungen des Gemeinderats wird das ALE bei laufendem Verfahren zu einer Stellungnahme als TÖB aufgefordert und könnte durch Anregungen oder Ablehnung Einfluss nehmen, wenn die Planungen nicht mit den bisherigen Überlegungen in der Dorferneuerung im Einklang stehen. Inwiefern die Akteure der Dorferneuerung stärkeren Einfluss auf die Siedlungsentwicklung nehmen könnten wird in Kap. VI.4. und 6. diskutiert.

Auch die Möglichkeiten der Einflussnahme des Gemeinderats unterliegen einigen z.T. selbst auferlegten Handlungsrestriktionen. Hemmnisse zeigen sich insbesondere bei der Förderung der Innenentwicklung. Trotz der weitläufig bekannten Schwierigkeiten, bestehende Bauflächen zu aktivieren („Baulandparadoxon“; vgl. Davy 2000; Kap. III.1.4.), verzichten viele Gemeinden weiterhin auf die Festlegung eines Baugebotes bzw. scheuen sich, dieses durchzusetzen. Selbst bei Baugebieten ohne Baugebot bestünde die Möglichkeit einer entschädigungsfreien Rückwidmung nach einer Frist von sieben Jahren. Dies wird jedoch ebenfalls nur in den seltensten Fällen von Gemeinden angewandt. Eine kommunale Bodenpolitik und die Flächenbevorratung bieten Gemeinden weitere Spielräume für die Ausübung ihrer kommunalen Planungshoheit.

Der Planer handelt in Dorferneuerungsprozessen zunächst nicht als Akteur mit eigenen Interessen. Er wird in der Regel vom Vorstand der Teilnehmergeinschaft, der Gemeinde und / oder dem Amt für Ländliche Entwicklung beauftragt, um bestimmte Leistungen zu erbringen. Hierbei hat er sich zwar an bestimmte formelle Vorgaben zu den Leistungsbausteinen zu halten, in seiner fachlichen Einschätzung und den Empfehlungen besteht jedoch ein großer Spielraum, der entsprechend der Expertise und individueller Werte gefüllt werden kann. Aufgrund ihrer fachlichen Kompetenzen bringen sich Planer in verschiedenen Phasen des Prozesses und bei der Mitwirkung an unterschiedlichen Steuerungsinstrumenten ein, und sind auch in der Lage, fachliche Gründe den Akteuren überzeugend darzulegen. Dennoch ist der Planer zumindest aufgrund seiner formalen Kompetenz nicht in der Lage, Entscheidungen zu verhindern, auch wenn er sie aus fachlichen oder persönlichen Gründen nicht für richtig hält.

Das Landratsamt hat zwar als Genehmigungsbehörde und Kommunalaufsichtsbehörde der Gemeinde eine wichtige Stellung in Bezug auf die Prüfung von Entscheidungen der Siedlungsentwicklung. Vielfach beschränken sich die für baurechtlichen Fragen zuständigen Mitarbeiter bzw. Kreisbaumeister jedoch auf fachliche Stellungnahmen bei der rechtlichen Genehmigung von Bauleitplanungen und die Beratung von Gemeinden in Fragen der Baugestaltung und der Ortsplanung. Der Akteur Landratsamt stellte sich in den Befragungen als sehr inhomogen dar, was die Zielsetzungen der Einzelpersonen betraf. Zwar traten in Bezug auf die untersuchten baulichen Entscheidungen keine größeren Interessenskonflikte auf, die Befragten beklagten jedoch die generell geringe Handhabe, bei Fehlplanungen einzugreifen. Die Vorgaben der politischen Vertreter des Landkreises an die Mitarbeiter sind häufig nicht fachlich motiviert, sondern entsprechen eher der Ermöglichung kommunaler und wirtschaftlicher Interessen. Die politische Nähe zwischen beantragender Kommune und der Genehmigungsbehörde scheint einer unvoreingenommenen fachlichen Prüfung kommunaler Bauentscheidungen oftmals im Wege zu stehen. Dies äußert sich beispielsweise darin, dass der nach BauGB erforderliche Nachweis kommunaler Innenentwicklungsbemühungen, und damit der Bedarfsnachweis für Neuausweisungen, von den Landratsämtern in der Regel nicht strukturiert überprüft wird.

Die privaten Eigentümer von Grundstücken und Gebäuden stellen entscheidende Akteure im Dorferneuerungsprozess dar. Sie sind Dreh- und Angelpunkt für die Aktivierung von Innenentwicklungspoten-

zieren oder die Realisierung weiterer baulicher Flächeninanspruchnahme. In den Fallstudien zeigte sich, wie viel vom Engagement und dem Bewusstsein dieses aggregierten Akteurs abhängt. Im Dorferneuerungsprozess sind Eigentümer über die Teilnehmergeinschaft und die Arbeitskreise zu erreichen. Die Motive der individuellen Personen und die Mentalitäten nehmen großen Einfluss auf die Mitwirkung im Prozess. So fehle nach Aussagen der Befragten teilweise das Interesse an der Mitwirkung an der Dorfentwicklung, die Bürgerschaft sei schwierig zu aktivieren oder es sei kein bürgerschaftliches Engagement gegen Leerstand sowie überhöhte Preisvorstellungen für den Verkauf ihrer Immobilien zu verzeichnen.

Bei der Abschätzung der Wirkung der Steuerungsinstrumente sollte berücksichtigt werden, dass jede Behandlung von Themen der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in den Instrumenten (also in Planungen, Informationen, Förderungen) eine Steuerungswirkung entfalten kann. Reale Auswirkungen auf die Fläche haben jedoch nur die verbindlichen Entscheidungen des Gemeinderates bzw. die faktische Handlung des Grundeigentümers und der Bauherren. Es zeigt sich, dass ein zentraler Ansatzpunkt zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Dorferneuerungsprozess die Verbindungen zum Gemeinderat und zu den Grundeigentümern sind. Hier fallen die relevanten Entscheidungen und hier müssten die Steuerungsinstrumente ansetzen (vgl. dazu VI.4.). Auch Grundeigentümer bzw. privatwirtschaftliche Akteure, die nicht in den Prozess eingebunden sind, nehmen starken Einfluss auf die Flächeninanspruchnahme. Daher sollten diese bei der Gestaltung der Ansatzpunkte verstärkt berücksichtigt werden (vgl. VI.6.).

#### **VI. 4. Steuerungsverständnis der Akteure der Dorferneuerung**

Normative Ziele zur Steuerung des Prozesses sind durch gesetzliche und institutionelle Vorgaben gegeben. Diese werden im Dorferneuerungsprozess in der Regel in informellen Instrumenten in Strategien und Maßnahmen konkretisiert. Dabei bietet sich ein großer Spielraum für den Einsatz verschiedener Instrumente durch die verantwortlichen Akteure und akteursbezogene Einflüsse: Inwiefern sich ein Mitarbeiter der Verwaltung für eine nachhaltige Landentwicklung, intensive Bürgerbeteiligung, Erhaltung wertvoller Dorfbilder oder Denkmalschutz einsetzt und diese Anliegen verstärkt in den Prozess einbringt, erscheint sehr abhängig von der „Kultur“ des jeweiligen Amtes für Ländliche Entwicklung und der Ausprägung der persönlichen Interessen. Die Möglichkeiten der Einflussnahme sind abhängig vom eigenen Engagement, spezifischen fachlichen Interessen und vorhandenen Kenntnissen und Erfahrungen. Teilweise sehen die Verwaltungsakteure für sich Möglichkeiten und auch Verhandlungsspielräume innerhalb des ALE, um Neues auszuprobieren oder Finanzierungsmöglichkeiten auszuloten. Ebenso können die Mitarbeiter der Verwaltung durch den Überblick über Verfahrensablauf und Fördermöglichkeiten gezielt den Input anderer Akteure wie verschiedener Fachplaner einbinden. Ein Befragter aus der Gemeinde bezeichnete den Vorstandsvorsitzenden in den Anfangsphasen des Prozesses auch als „formalen Möglichmacher“, der das Instrumentenspektrum kreativ zu nutzen weiß. Gegen Prozessende geht es für den Vorsitzenden oft lediglich um die Abarbeitung der vorher festgelegten Maßnahmen.

Die Vorsitzenden des Vorstands sind einerseits in der Rolle, die lokalen Akteure für wichtige Entwicklungen zu sensibilisieren, wollen jedoch andererseits nicht steuernd eingreifen. Alle Befragten betonen, dass ein Eingriff in die gemeindliche Planungshoheit im Rahmen eines Verfahrens nicht gewollt und auch nur in geringem Umfang möglich sei. Wichtiger sei es, die gute Stimmung und die Akzeptanz für das Verfahren und die Behörde vor Ort nicht zu gefährden. Neben diesem Interesse, das eher dem korporativen Akteur ALE zuzurechnen ist, haben auch die Einzelpersonen eine Präferenz dafür, vor Ort akzeptiert und respektiert zu werden. Sie möchten Einfluss auf den Verlauf des Prozesses nehmen und diesen in ihrem Sinne positiv beeinflussen. Dies erscheint vor dem Hintergrund der ohnehin in der Verfahrensorganisation angelegten Rollenkonflikte (Mitarbeiter des ALE und Vorsitzender des Vorstands der TG) nachvollziehbar.

Das Steuerungsverständnis der Dorferneuerungsakteure ermöglicht es also scheinbar nicht, alle Handlungsspielräume des Instrumentariums für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wahr-

zunehmen. Gleichzeitig stehen die Mitarbeiter des ALE durch geringer werdende Zeitressourcen für das einzelne Verfahren, durch zunehmende Verwaltungsaufgaben, Personalabbau in der Verwaltung und durch eine zunehmende Komplexität der Aufgabenstellungen unter Druck.

Eine Rollenklärung der Verwaltung für Ländliche Entwicklung zwischen Kundenorientierung und der Vertretung öffentlicher Interessen ist insbesondere im Hinblick auf das Thema „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ nach wie vor von besonderer Wichtigkeit (vgl. schon Magel / Groß / Ritzinger 2010b.) Wo und wie möchte sich die Verwaltung für Ländliche Entwicklung im Spannungsfeld zwischen einer zunehmenden „Kundenorientierung“, die bis an die Grenze des reinen Fördergeldgebers geht, und einem qualitätsorientierten „Unterstützer nachhaltiger Entwicklungsprozesse“ positionieren?

Die Verwaltung für Ländliche Entwicklung bezeichnet sich als Partner der Kommunen. Entsprechend sollten im Sinne eines partnerschaftlichen Verständnisses sowohl die Orientierung an kommunalen Interessen als auch die Vertretung öffentlicher Interessen bzw. des Gemeinwohls (im Sinne des gesetzlichen Auftrags zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung) im richtigen Maß berücksichtigt sein. Dafür ist es notwendig, bürgernah und kommunalfreundlich zu handeln, gleichzeitig jedoch Wissen und Handlungsinstrumente für eine vorausschauende und zukunftsfähige Entwicklung zu vermitteln und wenn nötig und möglich steuernd einzugreifen. Wieland äußert sich diesbezüglich ähnlich: „Oft genug ist Dorferneuerung, wie wir sie betreiben, nichts weiter als ein Angebot. Aber was in Wahrheit gebraucht wird ist Hilfe. [...]“ (vgl. 1990, Min. 30).

In diesem Spannungsfeld erleichtert eine klare Positionierung transparentes Handeln sowohl nach innen als auch nach außen. Wenn eine Kommune z.B. vor allem an Fördermitteln, nicht jedoch an nachhaltigen Qualitätsstandards wie Flächensparen oder interkommunaler Abstimmung interessiert ist, sollte durch konsequentes Agieren Verständnis geschaffen werden. Durch die Verknüpfung der Förderung mit Leistungen der Gemeinde, wie die Erarbeitung einer umfassenden Problemanalyse (Vitalitäts-Check; Flächenmanagement-Datenbank), die Überprüfung und Nutzung der Instrumente des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts, den Aufbau von Beteiligungsstrukturen, interkommunalen Arbeitsstrukturen und umfassender Bewusstseinsbildung kann die Dorferneuerung solche Qualitätsansprüche sicherstellen.

Eine aktivere Beteiligung der Verwaltung für Ländliche Entwicklung an Stellungnahmen und der Mut, hier auch Bedenken im Sinne einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung zu formulieren sollten ebenso kein Tabu sein wie die Rückforderung von Fördermitteln, wenn Kommunen im Rahmen ihrer Planungshoheit Ziele der Dorferneuerung eindeutig konterkarieren. Wurden beispielsweise Dorferneuerungsmittel in die Innenentwicklung investiert und eine Gemeinde weist – trotz bestehender weiterer Innenentwicklungspotenziale – neue Flächen im Außenbereich aus, sollten eine Rückforderung von Zuwendungen im Sinne einer Verletzung der Zweckbindung nach Art. 44 BayHO (Bayerische Haushaltsordnung) oder andere Sanktionen möglich sein.

## **VI. 5. Bedeutung von Rahmenbedingungen für die Entscheidungsfindung**

Durch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den zwei Fallstudien, insbesondere was die demografische und immobilienwirtschaftliche Situation betrifft, lassen sich Schlüsse für die Möglichkeiten einer flächensparenden Siedlungsentwicklung für eher wachsende und eher schrumpfende Räume ziehen. In den Fallstudien wurden jedoch auch personenbezogene und institutionelle Rahmenbedingungen ersichtlich, die sich in beiden Fällen ähneln und nicht der räumlichen Lage zuzuordnen sind.

Die Lage in ländlichen Räumen führt zu unterschiedlichen, teilweise widersprüchlichen Tendenzen in der Argumentation. Insbesondere in landschaftlich attraktiven Regionen befürworten Akteure das Flächensparen aus Gründen des Landschaftsschutzes und der Tourismusförderung. Starke bauliche Entwicklungen von Nachbargemeinden werden als negative Beispiele abgelehnt. Andererseits gibt es auch Stimmen, die aufgrund der vielen verfügbaren Freifläche das Thema Reduzierung der Flächenin-

anspruchnahme gerade in ländlichen Räumen für irrelevant und nur für ein Problem verdichteter Räume halten.

Das Thema Reduzierung der Flächeninanspruchnahme scheint grundsätzlich leichter bei den Akteuren verankerbar zu sein, wenn demografische Schrumpfung offensichtlich die Dorfentwicklung prägt und die Prognosen keine Hoffnung auf Bevölkerungszuwächse machen. Dabei stellt auch die Preisentwicklung von Immobilien eine Rahmenbedingung dar, die sich dämpfend oder verstärkend auf den Neubau und die Nutzung bestehender Immobilien auswirken kann. In hochpreisigen Regionen bestehen einerseits hohe Ausweisungsanreize, andererseits jedoch auch geringere Risiken für Leerstände und Brachflächen. In Räumen mit niedrigen Immobilien- und Mietpreisen pro Quadratmeter ist der Anreiz sowohl für die Ausweisung von Bauflächen als auch für eine flächensparende Siedlungsentwicklung geringer. Investitionskosten für Gebäudesanierungen rentieren sich verglichen mit nachfragestarken Regionen weniger.

Eine zentrale Rahmenbedingung für die Attraktivität von Gemeinden ist die Verfügbarkeit und Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen und die Ausstattung mit Nahversorgungseinrichtungen. Diese Faktoren haben großen Einfluss darauf, ob sich private Interessenten für Innenentwicklungsprojekte finden. Auf der anderen Seite steigt jedoch auch die Bereitschaft von Kommunen, für Investoren, die Arbeitsplätze oder Versorgungsinfrastrukturen anbieten, weitere bauliche Entwicklungen zu tätigen. Einige Befragte machen die Landespolitik für schlechte Rahmenbedingungen der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen, des ÖPNV Angebotes oder der Schul- und medizinischen Versorgung verantwortlich. Insbesondere die Erreichbarkeit und Ausstattung zentraler Orte kann in einen Zusammenhang mit der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung gestellt werden. Bei der Versorgung mit Arbeitsplätzen und Gütern des täglichen Bedarfs werden jedoch viele Rahmenbedingungen auch von marktlichen Interessen gesteuert und entziehen sich staatlichen Einflüssen. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Steuerung der Daseinsvorsorge unter anderem durch die Steuerung der Regionalplanung ein seit langem kontrovers diskutiertes Thema ist (vgl. Küpper et al. 2013; Vallée 2012; Faber / Oswalt 2005), das hier nicht vertieft behandelt werden kann.

Die Kooperationsstrukturen mit Nachbargemeinden und detaillierte Informationsgrundlagen zur demografischen Entwicklung und Innenentwicklungspotenzialen können Ausweisung von Flächen beeinflussen. Interkommunale Entwicklungskonzepte und Allianzen können auf dieser Basis „interkommunales Wettrüsten“ in Bezug auf die Anziehung von Bauwerbern für Wohnbau und Gewerbe verhindern.

Institutionelle Kontexte wie Förderrichtlinien, Zuständigkeiten unterschiedlicher Ressorts oder rechtliche Vorgaben stellen Rahmenbedingungen dar, welche den Fallstudien zufolge die Handlungsspielräume der Akteure beeinflussten. Finanzielle Anreize für die Innenentwicklung würden die Entscheidungen von Privateigentümern zugunsten der Sanierung alter Bausubstanz begünstigen. Eine Verbindung von Dorferneuerungsfördermitteln mit der Ausweisung eines städtebaulichen Sanierungsgebietes, in dem höhere steuerliche Abschreibungen für Handwerkerkosten möglich sind, war aufgrund der Fördervorgaben der Ministerien schwierig durchzusetzen.<sup>32</sup>

Der Personalabbau in der Verwaltung für Ländliche Entwicklung führt als Rahmenbedingung dazu, dass die Präsenz der Vorstandsvorsitzenden in den Verfahren abnimmt. Für die erfolgreiche Verankerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung und die Förderung von Innenentwicklung sind Kommunikation und Überzeugung jedoch ganz entscheidend und betreffen sowohl die Entscheidungsträger wie auch die Grundeigentümer, aber auch die Mitarbeiter der Verwaltung für Ländliche Entwicklung selbst. Dieter Wieland, ein bayerischer Journalist, stellt hier kritische Fragen: „Wer will da [angesichts 1500 Dorferneuerungsverfahren] auf Niveau achten, wer will da in Ruhe und mit Verstand planen, wie viele Planer mit Fingerspitzengefühl haben wir denn überhaupt in Bayern? Und wie viele betreuende, wirklich gute Beamte? Sind nicht alle Beteiligten restlos überfordert? Kann da überhaupt etwas anderes herauskommen als Serienproduktion?“ (1990, Min. 35:13). Für diese Bewusstseinsbildung werden zeitliche, finanzielle und wissensbasierte Ressourcen benötigt, um sich im Dorferneue-

---

<sup>32</sup> In Obbach gelang es nach Abschluss der Erhebungen für die Ortskerne zusätzlich städtebauliche Sanierungsgebiete auszuweisen.

rungsprozess und in den Steuerungsinstrumenten mit dem Thema auseinanderzusetzen. Die zu schaffenden Rahmenbedingungen erfordern eine Weiterentwicklung der institutionellen Kontexte der Verwaltung für Ländliche Entwicklung, was Ausbildung und Arbeitsschritte der Mitarbeiter, aber auch Förder- und Vergabebedingungen betrifft. Viele Punkte wie eine stärkere Eigentümeransprache können auch durch die Vergabe von Leistungen abgedeckt werden.

## **VI. 6. Weiterentwicklung der Steuerungsmöglichkeiten**

In den Fallstudien wurden die Möglichkeiten und Grenzen der Instrumente des Dorferneuerungsprozesses bezüglich der Einstellungen und Handlungen der Akteure herausgearbeitet. Es zeigte sich, dass Ansätze zur Bearbeitung des Themas Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in den Instrumenten grundsätzlich vorhanden sind, diese jedoch noch verstärkt werden können. Durch die normativen Vorgaben beinhalten die Steuerungsinstrumente das Thema Flächensparen zwar als übergeordnetes Ziel, sie sorgen bisher jedoch nicht nachdrücklich für eine Beachtung des Themas in der Diskussion der ortsbezogenen Ziele der Akteure. Schwerpunkte des Instrumenteneinsatzes liegen bisher eher auf den planerisch-informellen und den informatorischen Instrumenten (vgl. Kap. V.3.).

Nachfolgend werden die bestehenden, aus den Fallstudien abgeleiteten Ansatzpunkte für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Dorferneuerungsprozess kategorisiert nach Steuerungsinstrumenten benannt und diskutiert. Zudem werden aus der Literatur (vgl. Kap. III.2.7.) und Experteninterviews abgeleitete weitere Ansatzpunkte für das Flächensparen benannt, die sich auf die Dorferneuerung übertragen lassen könnten.

Die Ansatzpunkte für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bestehen nicht nur in der Ausgestaltung der Instrumente, sondern auch in der Berücksichtigung der an diesen Prozessschritten beteiligten Akteure. Als zentrale Impulsgeber für die Auswahl und den Einsatz der Instrumente und die Einbeziehung wichtiger Akteure sind das Amt für Ländliche Entwicklung, der Gemeinderat und der Planer zu sehen.

### **Mögliche Ansatzpunkte in den regulativ-hoheitlichen Steuerungsinstrumenten**

Die Zielsetzung, im Dorferneuerungsprozess die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, steht – das zeigen auch die Fallstudien deutlich – nicht im Vordergrund. In den regulativ-hoheitlichen Instrumenten (der Dorferneuerung und der Bauleitplanung) böte sich jedoch vielfach die Möglichkeit, das Thema stärker hervorzuheben (vgl. Tabelle 23). Im Sinne eines nachhaltigen Landmanagements sollte ein Monitoring bzw. eine Evaluierung in den Dorferneuerungsprozess eingeführt werden. Dabei sollte geprüft werden, welche Ziele in Maßnahmen einfließen und ob auch adäquate Maßnahmen für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ergriffen, umgesetzt und dauerhaft verankert wurden. So würde das abstrakte normative Ziel einen höheren Stellenwert bekommen und auch Maßnahmen nach sich ziehen. Hierfür ist eine Operationalisierung des Ziels nötig, die mit der Berechnung von Folgekosten der Flächenneuinanspruchnahme einhergehen könnte (vgl. informatorische Instrumente).

**Tab. 23: Mögliche Ansatzpunkte in den regulativ-hoheitlichen Steuerungsinstrumenten**

Regulativ-hoheitliche Steuerungsinstrumente	Mögliche Ansatzpunkte zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	Zentrale Akteure
Ortstermin	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R.d.F.<sup>33</sup> thematisieren / als Ziel formulieren / konkrete Probleme benennen</li> <li>• Einbindung aller Akteurs- und Gemeinwohlinteressen gewährleisten; ggf. durch öffentliche Akteure</li> </ul>	ALE
Anordnung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfahrensart sollte umfassende räumliche Betrachtung gewährleisten</li> <li>• Förderung von Bodenordnung sollte ermöglicht werden</li> </ul>	ALE
Abgrenzung des Verfahrensgebiets	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nicht nur Ortskern, sondern auch neuere Baugebiete aufnehmen</li> <li>• gesamtes Gemeindegebiet als Verfahrensgebiet abgrenzen, um ganzheitliche Bearbeitung zu gewährleisten</li> </ul>	ALE
Projektbeschreibung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R.d.F. thematisieren / als Ziel formulieren / konkrete Probleme benennen</li> <li>• Einforderung von Lösungen für Zielkonflikte, von konkreten Empfehlungen für die Sicherung der Maßnahmen und von Möglichkeiten des Monitorings der Zielerfüllung</li> <li>• Konzept für die Überführung des Dorferneuerungsplans und seiner Ziele in die kommunale Bauleitplanung</li> </ul>	ALE
Bodenordnung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zu Beginn des Verfahrens Bodenordnungskonzept erstellen</li> <li>• Realisierung von Innenentwicklungsprojekten durch Bodenordnung fördern durch Kauf und Tausch ohne Notarkosten (hemmende Transaktionskosten entfallen); Verbesserung der Zuschnitte der innerörtlichen Grundstücke</li> <li>• Austauschmöglichkeiten von Grundstücken in Flur und Dorf nutzen</li> </ul>	ALE / TG
Genehmigung Plan nach § 41 FlurbG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R.d.F. thematisieren / als Ziel formulieren / konkrete Probleme benennen</li> <li>• Einbindung aller Interessen gewährleisten; ggf. durch öffentliche Akteure</li> <li>• Abwägung der Interessen unter Berücksichtigung des Ziels R.d.F.</li> <li>• Prüfung konkreter Empfehlungen für die Sicherung der Maßnahmen und Möglichkeiten des Monitorings der Zielerfüllung</li> </ul>	ALE / TG
Schlussfeststellung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoring der Zielerfüllung</li> <li>• Aussagen zur Bindung der Maßnahmen an Ziele</li> <li>• Vorschläge für weitere Begleitung</li> </ul>	ALE
Flächennutzungsplan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R.d.F. thematisieren / als Ziel formulieren / konkrete Probleme benennen</li> <li>• relevante Inhalte des Dorferneuerungsplans in Bauleitplanung überführen</li> <li>• Aktive Nutzung als strategisches Instrument zur Siedlungsentwicklung</li> <li>• Ausweisung neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen an Notwendigkeitsnachweis und Nachweis der Ausschöpfung der Innenentwicklungspotenziale binden</li> <li>• Abwägung der Interessen unter Berücksichtigung des Ziels R.d.F.</li> </ul>	GR / LRA
Bebauungspläne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bebauungspläne für den Altort erstellen, um Innenentwicklungsprojekte realisierbar zu machen</li> <li>• Vorgaben für Entsiegelungsmaßnahmen treffen</li> <li>• Bauliche Dichte und geringen Flächenverbrauch als zentrale Ziele festlegen</li> <li>• Baugebot festlegen und anwenden</li> <li>• Baurecht nur auf Flächen in kommunalem Eigentum schaffen</li> </ul>	GR
Genehmigung FNP/B-Pläne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwortungsvollen Umgang mit Fläche in Bauleitplanung einfordern</li> <li>• Ausweisung neuer Siedlungsflächen an Notwendigkeitsnachweis und Nachweis der Ausschöpfung der Innenentwicklungspotenziale binden</li> <li>• Keine Unterordnung fachlicher Beurteilung unter politische Interessen</li> </ul>	LRA
Stellungnahmen als TÖB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R.d.F. thematisieren / konkrete Probleme benennen</li> <li>• Einbindung aller Interessen gewährleisten; ggf. durch öffentliche Akteure</li> <li>• Einforderung von Lösungen für Zielkonflikte, von konkreten Empfehlungen für die Sicherung der Maßnahmen und von Möglichkeiten des Monitorings der Zielerfüllung</li> <li>• Bei abgeschlossenen DE-Verfahren auf Zielkonflikte aktueller Planungen mit vereinbarten Dorferneuerungszielen und geleistete öffentliche Förderung hinweisen</li> </ul>	ALE / LRA / weitere Behörden

<sup>33</sup> Aus Platzgründen wird in den folgenden Tabellen „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ mit R.d.F. abgekürzt.

### Mögliche Ansatzpunkte in den planerisch-informellen Steuerungsinstrumenten

Die in den informellen planerischen Instrumenten angedachten Zielsetzungen für eine Freihaltung von Flächen waren in den untersuchten baulichen Entscheidungen nicht von Dauer. Der Dorferneuerungsprozess ist ein Prozess, in dem die Akteure großen Einfluss auf die Gestaltung der Planungen und die durchzuführenden Maßnahmen nehmen. Eine Veränderung der zu Beginn festgelegten Ziele und ein Hinterfragen und Korrigieren dieser Ziele ist ein natürlicher Prozess, es kann nicht um eine mechanische Planumsetzung (Wiechmann 2008) gehen. Daher sollte die Beeinflussung der Einsichten der Akteure als Ziel einer Planung mehr in den Mittelpunkt rücken. Normative, oft nicht von den Akteuren selbst vertretene Überlegungen wie das Flächensparziel sollten im Prozess durch die Instrumente verankert werden, wie beispielsweise im Dorferneuerungsplan und den darauf aufbauenden Vertiefungsplanungen. Die Überlegungen in den informellen Instrumenten der Dorferneuerung sollten in der Bauleitplanung gesichert werden.

**Tab. 24: Mögliche Ansatzpunkte in den planerisch-informellen Steuerungsinstrumenten**

Planerisch-informelle Steuerungsinstrumente	Mögliche Ansatzpunkte zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	Zentrale Akteure
Antrag auf Dorferneuerung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Von Seiten des ALE prüfen, ob R.d.F. thematisiert / als Ziel formuliert wird</li> <li>• Konkrete Probleme benennen und vorbereitende Maßnahmen wie Erhebung der Innenentwicklungspotenziale einfordern</li> </ul>	GR / ALE
Leitbild	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R.d.F. thematisieren / als Ziel formulieren / konkrete Probleme benennen</li> <li>• Diskussion über Zielkonflikte anstoßen</li> <li>• Regelmäßige Überprüfung des Leitbilds</li> </ul>	TG / AKs / Planer
Dorferneuerungsplan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R.d.F. thematisieren / als Ziel formulieren</li> <li>• Leitfaden räumliche Fachplanung weiterentwickeln</li> <li>• Konkrete Zielkonflikte benennen und Lösungen erarbeiten</li> <li>• Konkrete Empfehlungen für die Sicherung der Maßnahmen erarbeiten</li> <li>• Konkrete Möglichkeiten für das Monitoring der Zielerfüllung benennen</li> <li>• Vorschläge für vertiefende Planungen und Instrumente für eine verbesserte Umsetzung von Innenentwicklungsmaßnahmen</li> </ul>	TG / ALE / Planer
Vertiefungsplanungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flächendeckende Erfassung der Innenentwicklungspotenziale</li> <li>• Dorfumbau- und Rückbaukonzepte entwickeln</li> <li>• Umnutzungskonzepte für leerstehende Bausubstanz entwickeln</li> <li>• Innovative Lösungen anstoßen, um bauliche Dichte zu ermöglichen</li> </ul>	ALE / TG / BZA / Planer
Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R.d.F. thematisieren / als Ziel formulieren / konkrete Probleme benennen</li> <li>• Finanzielle Vorteile einer interkommunalen Abstimmung der Siedlungsentwicklung durch Analyseinstrumente, Erhebungen, Kalkulationen verdeutlichen</li> <li>• Weitere konkrete Maßnahmen anstoßen wie gemeinsame Förderungen, finanzielle Ausgleichsmechanismen, interkommunale Flächennutzungsplanung</li> </ul>	ALE / GR / Planer

### Mögliche Ansatzpunkte in den informatorischen Steuerungsinstrumenten

Um Bewusstseinsbildung zu betreiben liegen zentrale Ansätze im Bereich der Information und Kommunikation. Neben der Schaffung und Vermittlung von Entscheidungsgrundlagen wie einer aktuellen Datenbasis zu Innenentwicklungspotenzialen oder möglichen Auswirkungen der Wohnstandortwahl (z.B. mit dem Wohn- und Mobilitätskosten-Rechner, vgl. Albrecht / Krüger / Marggraf 2009) ist es essentiell Kooperationspartner zu gewinnen. Hier sind Multiplikatoren innerhalb des Ortes wichtig, aber auch externe Partner. Insbesondere was die Beratung und Finanzierung von privaten Vorhaben

angeht, könnten in Zukunft die Bankinstitute stärker in die gesellschaftliche Verantwortung genommen werden. Sie könnten in den Beratungen und Finanzierungen entsprechend auf eine Umnutzung von Bestandsgebäuden eingehen und Personen mit dem Wunsch nach einem Neubau „auf der grünen Wiese“ über die zukünftigen Kosten aufklären.

**Tab. 25: Mögliche Ansatzpunkte in den informatorischen Steuerungsinstrumenten**

<b>Steuerungsinstrumente der Information / Überzeugung / Kommunikation</b>	<b>Mögliche Ansatzpunkte zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme</b>	<b>Zentrale Akteure</b>
Ortstermin	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R.d.F. thematisieren / als Ziel formulieren / konkrete Probleme benennen</li> </ul>	ALE
Informationsveranstaltungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R.d.F. thematisieren / als Ziel formulieren / konkrete Probleme benennen</li> <li>• Bewusstseinsbildung für die Folgen von Flächeninanspruchnahme; durch Visualisierungsmethoden; Anschauungsbeispiele schaffen; Exkursionen anbieten</li> <li>• Vorträge guter Beispiele anbieten</li> <li>• Fortbildungsmaßnahmen für alle Akteure, insbesondere GR, ALE und TG</li> </ul>	ALE / GR / TG
Arbeitskreistreffen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R.d.F. thematisieren / als Ziel formulieren / konkrete Probleme benennen</li> <li>• alle Akteure und Immobilieneigentümer einbinden</li> </ul>	AKs / TG
SDL / SDF Seminare	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R.d.F. thematisieren / als Ziel formulieren / konkrete Probleme benennen</li> <li>• Bewusstseinsbildung für die Folgen von Flächeninanspruchnahme</li> </ul>	ALE / Planer
Bauberatung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovative Lösungen für bauliche Dichte entwickeln und vermitteln</li> <li>• Visualisierung der ästhetischen und finanziellen Folgen baulicher Entscheidungen</li> <li>• Anschauungsbeispiele schaffen</li> <li>• Zusammenarbeit mit örtlichen Banken und Bausparkassen</li> </ul>	ALE / Planer / GR
Multiplikatoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gezielte Ansprache von Multiplikatoren aus allen Akteursgruppen</li> <li>• R.d.F. thematisieren / als Ziel formulieren / konkrete Probleme benennen</li> <li>• Capacity building für Bewusstseinsbildung, Wissensvermittlung und Beratung im Themenbereich Innenentwicklung (Innenentwicklungslotsen)</li> </ul>	ALE / TG / GR
Eigentümeransprache	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strukturierte Ansprache aller Eigentümer von Leerständen und Baulücken auf Basis der Erhebung der Innenentwicklungspotenziale</li> <li>• R.d.F. thematisieren / als Ziel formulieren / konkrete Probleme benennen</li> <li>• Kontinuierliche Erfassung der Planungen der Eigentümer und Prüfung von Folgen für die Innenentwicklung</li> <li>• Gezielte Informationsangebote für Eigentümer und potentielle Interessenten von Immobilien</li> </ul>	TG / GR
Strategieklausuren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R.d.F. thematisieren / als Ziel formulieren / konkrete Probleme benennen</li> <li>• Gezielte Bearbeitung von Zielkonflikten mit externer Moderation / Beratung</li> <li>• Einbindung aller Interessen gewährleisten; ggf. durch öffentliche Akteure</li> </ul>	GR / ALE
Öffentlichkeitsarbeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R.d.F. thematisieren / als Ziel formulieren / konkrete Probleme benennen</li> <li>• Informationen über konkrete Projekte und Folgen der Flächeninanspruchnahme</li> <li>• Darstellung guter Beispiele der Innenentwicklung</li> <li>• Regelmäßige Berichterstattungen durch Webpages, Gemeindeblätter; Presse</li> </ul>	GR
Gebäude- und Grundstücksbörse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentlich zugängliche Informationen über zum Verkauf / Vermietung stehende Immobilien</li> <li>• Nutzerfreundliche und aktuelle Darstellung</li> <li>• gezielte Informationsangebote für Eigentümer und potentielle Interessenten von Immobilien</li> <li>• Interkommunales / regionales Angebot schaffen</li> </ul>	GR / ALE

### Mögliche Ansatzpunkte in den finanziellen Steuerungsinstrumenten

Die Dorferneuerungsförderung hat sich zwar seit längerem bereits von der reinen Fokussierung auf die Platz- und Straßenraumgestaltung gelöst. Eine Förderung der Innenentwicklung erfordert jedoch eine noch stärkere Prioritätensetzung für Gebäudesanierungen, Rückbauprojekte und Beratungsleistungen. Darüber hinaus ist es notwendig, die Wirkungsweise des Instrumentariums weiterzuentwickeln und Anreize sowie auch Konditionen der Förderung darauf abzustimmen (vgl. Tab. 26). Grundsätzlich könnte auch über eine Rückforderung von Fördermitteln nachgedacht werden, wenn Kommunen im Rahmen ihrer Planungshoheit Ziele der Dorferneuerung eindeutig konterkarieren. Wurden beispielsweise Dorferneuerungsmittel in die Innenentwicklung investiert und eine Gemeinde weist – trotz bestehender weiterer Innenentwicklungspotenziale – neue Flächen im Außenbereich aus, könnte eine Rückforderung von Zuwendungen im Sinne einer Verletzung der Zweckbindung nach Art. 44 BayHO (Bayerische Haushaltsordnung) erfolgen. Über die Handlungsmöglichkeiten der Dorferneuerung hinaus ist festzustellen, dass zur Aktivierung innerörtlicher Gebäude- und Flächenpotenziale das Instrumentarium fehlt, um jenseits von Appellen eine Aktivierung wirksam umzusetzen. Eine am Verkehrswert ausgerichtete Grundsteuerreform könnte beispielsweise wirksame Aktivierungsanreize setzen.

**Tab. 26: Mögliche Ansatzpunkte in den finanziellen Steuerungsinstrumenten**

Steuerungsinstrumente der Finanzierung / Förderung	Mögliche Ansatzpunkte zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	Zentrale Akteure
Förderung von Beratung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weiterentwicklung des Spektrums von Beratungsleistungen</li> <li>• Förderung von Kalkulationen zur Schaffung von Kostentransparenz</li> <li>• Förderung von Beratungsleistungen zur Lösung von Nutzungskonflikten</li> <li>• Schaffung von Anreizen für die Nutzung von Beratungsleistungen</li> </ul>	ALE
Förderung von Planung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung von Dorfumbau- und Rückbaukonzepten</li> <li>• Förderung von Umnutzungskonzepten für leerstehende Bausubstanz</li> </ul>	ALE
Förderung von Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verknüpfung von Fördermittelvergabe und Leistungskriterien / Zielerfüllung</li> </ul>	ALE
Förderung Sonderleistungen durch BZA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung innovativer Projekte zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in allen Arten von Steuerungsinstrumenten</li> <li>• Förderungen zur Weiterentwicklung der Instrumente</li> <li>• Förderung von Bewusstseinsbildung an den ÄLE</li> </ul>	BZA
Privatförderung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbindung der Förderung mit intensiver Beratungsleistung zur weiteren Nutzung der Immobilie / Eigentümeransprache</li> <li>• Information über Kombinationsmöglichkeiten mit anderen Fördermitteln</li> <li>• Zusammenarbeit mit Banken und Bausparkassen</li> </ul>	ALE
Fonds zur Förderung von Innenentwicklungsprojekten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einrichtung eines kommunalen oder interkommunalen Fonds zur Förderung von Innenentwicklungsprojekten</li> <li>• Revolvierende Innenentwicklungsfonds</li> </ul>	GR / ALE

### Mögliche Ansatzpunkte in den marktlichen Steuerungsinstrumenten

Grundstückskauf und -zwischenwerb sind sehr effiziente Ansatzpunkte für die Förderung der Innenentwicklung, werden allerdings aufgrund der finanziellen Mittel im Dorferneuerungsprozess eher auf einzelne Projekte zu beschränken sein. Die Dorferneuerung kann jedoch durch die Unterstützung von Gebäude- und Grundstücksbörsen, Eigentümeransprache und die Förderung interkommunaler Netzwerke zentrale Grundlagen für marktliche Steuerungsinstrumente schaffen. Für die Realisierung von Innenentwicklungsprojekten zur Vermeidung weiterer Außenentwicklung sind diese Aktivierungsbemühungen sehr bedeutsam. Ergänzend können alternative Finanzierungsmethoden wie revolvierende Fonds zum Einsatz kommen (s.o.).

**Tab. 27: Mögliche Ansatzpunkte in den marktlichen Steuerungsinstrumenten**

Steuerungsinstrumente der Marktteilnahme	Mögliche Ansatzpunkte zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	Zentrale Akteure
Grundstückskauf	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktive kommunale Bodenpolitik mit der Zielsetzung R.d.F.; Kauf mit Mitteln der TG</li> </ul>	TG / GR
Grundstückszwischenerwerb	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktive kommunale Bodenpolitik mit der Zielsetzung R.d.F.; Zwischenerwerb mit Mitteln der TG</li> </ul>	TG / GR
Investition Private / Gewerbe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verknüpfung der Investitionen Privater mit intensiver Beratung und Prognose; Steuerung in Richtung kleinteiliger und multifunktionaler Lösungen, um durch Bauleitplanung höhere Resilienz zu erreichen</li> </ul>	GR
Aktive Vermarktung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maklertätigkeiten; Vermittlung von Immobilien an Interessenten</li> <li>• Vernetzung mit Banken, um Innenentwicklungsobjekte zu vermarkten</li> </ul>	GR

**Mögliche Ansatzpunkte in den prozessbegleitenden Steuerungsinstrumenten**

Die Schaffung von Beteiligungsstrukturen durch die Einrichtung der Teilnehmergeinschaft und der Arbeitskreise ist ein charakteristisches Merkmal der Dorferneuerung. Hierdurch können Strukturen des zivilgesellschaftlichen Engagements entstehen, die auch zu einer dauerhaften Verankerung von im Prozess erarbeiteten Zielsetzungen führen. Als wichtige Einflüsse für die Bewusstseinsbildung erweisen sich der inhaltliche Austausch mit anderen Gemeinden, die interkommunale Kooperation und die Anregungen durch Forschungsprojekte und Modellvorhaben.

**Tab. 28: Mögliche Ansatzpunkte in den prozessbegleitenden Steuerungsinstrumenten**

Prozesssteuerung / Organisationsentwicklung	Mögliche Ansatzpunkte zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	Zentrale Akteure
Teilnehmergeinschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutzung der Strukturen des Verfahrens für Bewusstseinsbildung über Gemeindeentwicklung</li> <li>• Aktive Einbindung der Grundstückseigentümer und ihrer individuellen Zukunftsplanungen für ihre Immobilien</li> <li>• Stärkere Aktivierung aller Teilnehmer und Information über Rechte u. Pflichten</li> </ul>	TG / GR / ALE
Vorstand der TG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etablierung des Vorstands der TG als Beratungsgremium für die verbindlichen Entscheidungen durch den GR</li> <li>• Stärkung der fachlichen Kompetenz des Vorstands der TG für Themen zur R.d.F.</li> </ul>	TG / GR / ALE
Strukturen zur Beteiligung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaffung einer zentralen Koordinationsstelle zur Innenentwicklungsförderung und für die Informationsflüsse zwischen den Akteuren</li> <li>• Schaffung einer Stelle für Kommunikation und Bürgerbeteiligung</li> <li>• Aufbau von Vernetzungsstrukturen mit Bausachverständigen, Architekten und dem lokalen Handwerk zur Begutachtung, Überplanung und Sanierung von Bausubstanz</li> <li>• Aufbau von über Wahlperioden fortbestehenden Strukturen</li> </ul>	GR / TG
Integrierte Ländliche Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutzung zur interkommunalen Konzeptentwicklung, Erhebung von Innenentwicklungs- und Baulandpotenzialen und zur interkommunalen Abstimmung der Siedlungsentwicklung</li> <li>• Umsetzungsbegleitung für Leuchtturmprojekte der Innenentwicklung</li> </ul>	ALE / GR
Interkommunale Kooperationen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etablierung interkommunaler Abstimmungsstrukturen zur Siedlungsentwicklung</li> </ul>	GR
Wissenschaftliche Begleitung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluationen der Dorferneuerung und kommunalen Entwicklung in Bezug auf Themen der R.d.F.</li> <li>• Forschungsprojekte zur Weiterentwicklung der Instrumente</li> <li>• Etablierung des regelmäßigen Austauschs von Wissenschaft und Praxis</li> </ul>	BZA

## VII. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend stellt dieses Kapitel die zentralen Erkenntnisse der Arbeit untergliedert in vier Bereiche dar. Zunächst werden die Kernaussagen der Arbeit zusammengefasst. Dann werden Handlungsempfehlungen für die Praxis der Dorferneuerung gegeben, die Grenzen der in der Arbeit verwendeten Methoden reflektiert und weiterer Forschungsbedarf aufgezeigt.

### VII. 1. Zusammenfassung der Ergebnisse

#### **Der Einfluss der zentralen Steuerungsakteure hängt von den Eigentumsverhältnissen ab**

Schlüsselakteure für Entscheidungen im Dorferneuerungsprozess sind der Gemeinderat und der Vorstandsvorsitzende der TG als Mitarbeiter des Amts für Ländliche Entwicklung, denn sie verfügen über die zentralen Entscheidungsbefugnisse in Bezug auf den Einsatz von Steuerungsinstrumenten. Die Grundeigentümer in der Teilnehmergeinschaft und der Vorstand der Teilnehmergeinschaft haben formal eine große Bedeutung für Entscheidungen, die Grund und Boden betreffen. In den Fallstudien wird jedoch deutlich, dass deren Beteiligung an den flächenbezogenen Entscheidungen von den Eigentumsverhältnissen an Grund und Boden abhängt. Tritt die TG als Marktteilnehmer auf und wird dadurch Eigentümerin der Fläche (Zwischenerwerb im Beispiel „Bauhütte Obbach“), dann sind flächenbezogene Entscheidungen von ihr abhängig. Ist die Gemeinde im Eigentum der Grundstücke (aktive kommunale Bodenpolitik in den Beispielen der Fallstudie Weyarn), wird der Vorstand der TG nur diskussionsbegleitend einbezogen. Auch wenn private Eigentümer außerhalb des Verfahrensgebiets baulich tätig werden, ist der Vorstand der TG höchstens begleitend einbezogen, die Entscheidung liegt bei der Gemeinde (Fallbeispiel Obbach „Bebauung am Ortsrand“). Es wird zudem klar, dass private Grundeigentümer und deren (zukünftige) Nutzungsmotive ihrer Immobilie die Aktivierbarkeit der Innenentwicklungspotenziale stark beeinflussen.

Die Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden beeinflussen entscheidend, welche Steuerungsakteure im Dorferneuerungsprozess relevant sind. Die Rolle der Teilnehmergeinschaft ist dahingehend zu relativieren. Dem Zusammenwirken der Kernakteure der Dorferneuerung mit der Gemeinde kommt entscheidende Bedeutung zu.

#### **Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist kein handlungsleitendes Ziel der Akteure**

Die eigenen Motive der Akteure und die Akteurskonstellation spielen eine wesentliche Rolle für deren Entscheidungsfindung. Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist kein Ziel, das per se von Akteuren verfolgt wird, sondern unterliegt häufig den vielfältigen anderen Nutzungsinteressen an Grund und Boden. Es zeigt sich, dass für bauwillige Akteure – sowohl private Bauherren als auch Investoren – die Nutzung eines Innenentwicklungspotenzials in der Regel nicht gleichwertig mit der Option eines Neubaus am Ortsrand ist, u.a. weil die eigenen Gestaltungsspielräume begrenzter und die Kosten schwerer kalkulierbar scheinen. Unabhängig von eigenen Bauprojekten wird Innenentwicklung als Schlagwort jedoch positiv bewertet und auch eine Zersiedlung der Landschaft abgelehnt. Ein direkter Zusammenhang des eigenen Handelns mit einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wird jedoch nicht konsequent hergestellt.

Die Arbeit zeigt auf, dass die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme kein handlungsleitendes Ziel der Akteure ist. Bauliche Entscheidungen werden von Akteuren aus individuell sehr unterschiedlichen Gründen getroffen. Eine Koppelung des Themas Flächeninanspruchnahme an Zielsetzungen, die breiteren Konsens bei den Akteuren haben und in dieselbe Richtung wirken, wie Revitalisierung des Ortskerns, Einsparung von Infrastrukturfolgekosten oder Immobilienwerterhalt, kann die Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung erleichtern und für mehr Akzeptanz bei den Akteuren sorgen.

### **Flächensparziel kaum im Dorferneuerungsprozess verankert**

Die im Dorferneuerungsprozess angewandten Instrumente zeigen Steuerungswirkungen, allerdings oft nicht bei den Entscheidungen, die Flächenneuanspruchnahme hervorrufen. Es hat sich bestätigt, dass im Rahmen des Dorferneuerungsverfahrens vielseitige Ansatzpunkte für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bestehen, die theoretisch einen multi-instrumentellen Ansatz ermöglichen würden. Das Flächensparziel ist jedoch kaum in den Instrumenten verankert bzw. wird gleichwertig mit konkurrierenden Zielen behandelt. Es wurde deutlich, dass das bestehende Instrumentarium noch nicht systematisch ausgeschöpft (zum Beispiel durch Bodenordnung) und nur teilweise gezielt um neue Ansätze erweitert wird (z.B. Eigentümeransprache in der Fallstudie Obbach). Vielfach bestehen keine Wissens- sondern Umsetzungsdefizite, die in der Regel auf eine andere Prioritätensetzung der diversen lokalen Akteure zurückzuführen sind. Daher kommt der Bauaufsichtsbehörde eine wichtige Kontrollfunktion zu, Bedarfsnachweise für weitere Siedlungsentwicklung einzufordern. Insbesondere Instrumente der Analyse und Information, die Bewusstsein für die Notwendigkeit und Vorteile einer flächensparenden Siedlungsentwicklung für die Allgemeinheit wie für den Einzelnen schaffen, sollten gestärkt werden. Im Prozessverlauf sollte eine Operationalisierung des Flächensparziels in den ortsbezogenen Zielsetzungen erfolgen und konkrete Ziele in den hoheitlichen und planerisch-informellen Steuerungsinstrumenten verankert werden. Die Umsetzung flächenbezogener Ziele im Dorferneuerungsprozess sollte durch Instrumente des Monitorings stärker überprüft und mit finanziellen Anreiz- oder Sanktionsmechanismen verknüpft werden.

Im Dorferneuerungsprozess steht ein breites Instrumentarium zur Verfügung. Das Flächensparziel müsste jedoch in den Steuerungsinstrumenten stärker verankert werden, um Wirkung zu entfalten. Die Ansatzpunkte im Prozessverlauf sollten diesbezüglich weiterentwickelt werden.

### **Zusammenspiel der Dorferneuerung mit der Bauleitplanung von großer Bedeutung**

Auch wenn im Dorferneuerungsprozess unterschiedliche Ansatzpunkte der Einflussnahme bestehen, werden verbindliche bauliche Entscheidungen stets durch die Gemeinde im Rahmen der Bauleitplanung getroffen. Um zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme beizutragen, kann die Dorferneuerung jedoch mit unterschiedlichen informellen und finanziellen Instrumenten ergänzend, vorbereitend und unterstützend Einfluss ausüben. Hoheitliche und formelle Instrumente wie beispielsweise die Bodenordnung sollten noch gezielter an die Gemeinde herangetragen, und die kommunalen Akteure sollten zur Ausschöpfung des ihnen zur Verfügung stehenden bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Instrumentariums angehalten werden. Anregungen aus der Vorbereitungs- und Konzeptphase sollten in der Bauleitplanung gesichert werden. Rolle der Dorferneuerungsakteure Amt für Ländliche Entwicklung und Vorsitzender des Vorstands der TG sollte es sein, die häufig vorhandene Ambivalenz der Neuausweisung von Wohn- und Gewerbeflächen zu verdeutlichen, zur Bewusstseinsbildung beizutragen, lokalen Vorreitern den Rücken zu stärken und den Instrumenteneinsatz im Dorferneuerungsprozess entsprechend zu steuern.

Dem Zusammenspiel der Steuerungsinstrumente der Dorferneuerung und der gemeindlichen Bauleitplanung kommt für die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme eine grundlegende Bedeutung zu. Dabei kann die Gemeinde bei ihren baulichen Entscheidungen durch verschiedene formelle und informelle Instrumente im Rahmen des Dorferneuerungsprozesses in einer flächensparenden Siedlungsentwicklung unterstützt werden.

### **Auswirkungen von Rahmenbedingungen sind differenziert zu betrachten**

Die Auswertung der kontrastierenden Fallstudien verdeutlichte, wie demografische, wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen sich auf die Handlungsspielräume der Akteure und deren Argumentationen auswirken. Teilweise zeigten sich regional unterschiedlich wirkende Rahmenbedingungen, einige Tendenzen gelten jedoch übergeordnet. Als zentrale Einflussfaktoren sind die demografische Entwicklung, die Verfügbarkeit und Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen und die Ausstattung mit

Nahversorgungseinrichtungen, die Preisentwicklung von Immobilien, die bestehende Siedlungsstruktur und soziale Rahmenbedingungen wie die vorherrschende Mentalität zu bezeichnen.

Sowohl in Regionen mit Wachstumsdruck wie auch in schrumpfenden Regionen bestehen Anreize für Flächenneuanspruhen, sobald privatwirtschaftliche Investoren oder private Bauwerber Interesse an einer Entwicklung im Außenbereich zeigen. Der Umfang der Flächenneuanspruhenahme ist in der Fallstudie in einer wachsenden Region größer. In stagnierenden und schrumpfenden Regionen liegen die Ursachen hingegen eher darin, dass bei der Siedlungsentwicklung trotz geringerer Nachfrage und zunehmender Leerstände Kompromisse eingegangen werden, um die Bevölkerung zu halten. Aufgrund der niedrigeren Immobilien- und Mietpreise pro Quadratmeter ist der Anreiz für eine flächensparende Siedlungsentwicklung und die Aktivierbarkeit von Innenentwicklungspotenzialen zwar einerseits geringer. Das Thema Reduzierung der Flächeninanspruchnahme scheint jedoch grundsätzlich leichter bei den Akteuren verankerbar zu sein, wenn demografische Schrumpfung offensichtlich die Dorfentwicklung prägt.

Institutionelle Rahmenbedingungen wie Förderrichtlinien (z.B. Schaffung von finanziellen Anreizen für Innenentwicklung), Zuständigkeiten unterschiedlicher Ressorts und politische Prioritätensetzungen (z.B. Personalausstattung der Verwaltung für Ländliche Entwicklung) wirken sich unabhängig vom Raumtyp auf die Handlungsspielräume der Akteure aus.

## VII. 2. Schlussfolgerungen für die Praxis

Wissenschaftliche Untersuchungen sollten im Sinne eines transdisziplinären Verständnisses nicht nur dem wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn dienen, sondern auch praxisrelevante Resultate produzieren (vgl. Kromrey 2006, 16). Die vorliegende Arbeit steht durch die Wahl des Forschungsgegenstands in enger Verbindung zur Praxis der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung und der Kommunen. Im Folgenden werden diese zentralen Aussagen der Arbeit als Schlussfolgerungen für Akteure der Praxis zusammenfassend dargestellt.

### **Verantwortung der Verwaltung für eine nachhaltige Landentwicklung wahrnehmen**

Dorferneuerung als Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz hat einen umfassenden Auftrag im Sinne einer Abwägung der Interessen der Beteiligten sowie den Interessen der allgemeinen Landeskultur, der Landentwicklung und des Wohles der Allgemeinheit. Eine wichtige Handlungsmöglichkeit der Dorferneuerung ist es, Nutzungskonflikte zu lösen. Eine zentrale Erkenntnis der vorliegenden Untersuchung ist, dass die Verwaltung für Ländliche Entwicklung und ihre Mitarbeiter in den Dorferneuerungsprozessen als Steuerungsakteure Mitverantwortung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung tragen. Sie sind als staatlicher Akteur auch dafür zuständig, im Sinne eines nachhaltigen Landmanagements in Abwägungsprozessen Verantwortung für die Erreichung von Zielen des Gemeinwohls zu übernehmen, wenn diese von den übrigen Akteuren nicht angemessen vertreten werden. Dies betrifft auch den Flächenschutz und den sparsamen Umgang mit Grund und Boden. Wenn die in den Dorferneuerungsrichtlinien festgelegten Zielsetzungen – seit 2005 Förderung der Innenentwicklung und seit 2009 Förderung eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden – durch die Dorferneuerung wirklich erreicht werden sollen, ist eine Veränderung des Steuerungsanspruchs und eine Weiterentwicklung des Instrumenteneinsatzes in der Dorferneuerung notwendig. Ziele, die in Verbindung mit einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme stehen, sollten als Querschnittsaufgabe angesehen werden und stärker im Instrumentarium sowie im Bewusstsein aller beteiligten Akteure verankert werden.

Zentrale Voraussetzung zur Umsetzung dieser Überlegung ist eine Rollenklärung der Verwaltung für Ländliche Entwicklung im Spannungsfeld der Interessen von Beteiligten und Gemeinwohl. Um Ziele des Gemeinwohls umzusetzen, wäre in einigen Fällen ein konsequenteres Handeln der Verwaltung

gegenüber kommunalen und individuellen Partikularinteressen notwendig. Steuerungsinstrumente könnten die Knüpfung von Fördermitteln an die Umsetzung von Planungszielen, die Berücksichtigung bestehender Analysen beispielsweise zu Innenentwicklungspotenzialen in der Bauleitplanung und die Ausschöpfung der Möglichkeiten hoheitlicher Steuerungsinstrumente des Flurbereinigungs- und des Baurechts sein. Zudem sollte eine weiterführende Beschäftigung mit bestehenden guten Handlungsansätzen in der Dorferneuerung stattfinden. Sich anbietende Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung des Instrumentariums sollten gezielt geprüft und genutzt werden, um Dorferneuerungsprozesse in Hinblick auf eine Förderung flächensparender Siedlungsentwicklung zu optimieren (vgl. Kap. VI.6. und folgende Punkte in diesem Kapitel).

### **Weiterentwicklung des bestehenden Instrumentariums**

Bestehende Ansatzpunkte und darüber hinaus führende Optimierungsmöglichkeiten für das Instrumentarium der Dorferneuerung in Hinblick auf das Ziel Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wurden in Kap. VI.6. dargestellt. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass im Rahmen des Dorferneuerungsverfahrens vielseitige Ansatzpunkte für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme vorhanden sind. Mit der Dorferneuerung liegt also ein multi-instrumenteller Ansatz zur Bearbeitung des Themas Flächensparen vor. Doch es wurde auch deutlich, dass das bestehende Instrumentarium noch nicht systematisch ausgeschöpft wird. Einige Möglichkeiten, wie beispielsweise die frühzeitige Erfassung von Leerständen und Baulücken durch den Vitalitäts-Check für Innenentwicklung mit integrierter Flächenmanagement-Datenbank, sind bekannt und kommen in der Praxis in mehreren Ämtern für Ländliche Entwicklung inzwischen regelmäßig zur Anwendung (vgl. Kap. III.3.6.).

Darüber hinaus sollte jedoch bei den zuständigen Akteuren (v.a. Mitarbeiter der Verwaltung für Ländliche Entwicklung, Vorstand der Teilnehmergeinschaft, Gemeinderat) das Bewusstsein für die weiteren Möglichkeiten der Instrumente verbessert werden. Kernkompetenzen der Dorferneuerung liegen im Einsatz von Bodenordnung und der Einbindung der Grundeigentümer in Entscheidungsprozesse. Diese Stärken könnten noch viel umfassender zur Unterstützung der Innenentwicklung und der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme genutzt werden, z.B. in Verbindung mit planerischen Instrumenten durch Bodenordnungs- und Rückbaukonzepte. Zur wirkungsvollen Aktivierung der Innenentwicklungspotenziale können informatorische Instrumente wie Bauberatung, gemeinsame Strategieklausuren oder Szenarien zur Bewusstseinsbildung aller Akteure eingesetzt und die Verbindung zu den Grundeigentümern zur gezielten Eigentümeransprache genutzt werden. Flexiblere Finanzierungsmodelle im Zusammenspiel unterschiedlicher Fördermittelgeber könnten zur Zwischenfinanzierung bei Immobilienerwerben dienen.

Im Prozessverlauf ist bisher keine systematische Kontrolle der (Zwischen-)Ergebnisse vorgesehen. Ebenso fehlt eine abschließende Erfassung der inhaltlichen Zielerreichung, das sich an übergeordneten Zielen messen lässt. Ein kontinuierliches Monitoring würde die Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen verbessern und die Akteure unterstützen, die Einbindung relevanter Partner und den Instrumenteneinsatz zu reflektieren.

In den Fallstudien zeigte sich, dass Gemeinden das ihnen zur Verfügung stehende bauplanungs- und bauordnungsrechtliche Instrumentarium unterschiedlich intensiv nutzen, um Innenentwicklung zu fördern und Außenentwicklung zu begrenzen. In gewissen Prozessschritten sind Abstimmungen der informellen Dorferneuerungsplanung und des formellen Flurbereinigungsverfahrens mit der kommunalen Bauleitplanung festgelegt. Zur Sicherung von Überlegungen zur Freihaltung von Flächen und zur Innenentwicklung sollte im Rahmen der Dorferneuerung noch gezielter mit der Gemeinde kooperiert werden, was den Einsatz hoheitlicher und formeller Instrumente betrifft. Ebenso kommt der Verbesserung innergemeindlicher und interkommunaler Abstimmungsprozesse in Bezug auf die Siedlungsentwicklung eine große Bedeutung zu. Vielfach werden Dorferneuerungsverfahren bereits in Gemeindeentwicklungskonzepte und Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte eingebunden. In diesem Rahmen sollte jedoch stärker auf das heikle Thema der Neuausweisung von Wohn- und Gewerbeflä-

chen eingegangen werden, um sowohl zur Bewusstseinsbildung wie auch zur Verankerung in kommunalen Gremien im Sinne einer Selbstverpflichtung und zur Umsetzung von Strategien beizutragen.

Die Weiterentwicklung des Instrumentariums sollte durch Projektteams innerhalb der Verwaltung in Zusammenwirken mit wissenschaftlicher Begleitforschung geschehen (vgl. VII.4.). Die Bewusstseinsbildung der Mitarbeiter der Verwaltung in Bezug auf ihre Einflussmöglichkeiten sollte dabei eine zentrale Rolle einnehmen. Defizite des Instrumentariums und der rechtlichen sowie förderrechtlichen Rahmenbedingungen bei der Umsetzung von Flächensparzielen sollten von Seiten der Verwaltungspraxis artikuliert werden und nach dem Gegenstromprinzip zu einer Optimierung dieser Werkzeuge auf der Landes- und Bundesebene führen.

### **Weiterentwicklung des Zusammenspiels der Akteure im Dorferneuerungsprozess**

Die Analyse der Akteure und ihres Handelns in den Fallstudien legt nahe, dass diese Aspekte in Dorferneuerungsprozessen noch differenzierter betrachtet werden sollten. Die Einstellung der Akteure gegenüber der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sowie deren Bewusstsein für mögliche Steuerungsansätze nehmen eine zentrale Rolle für die Steuerung in Dorferneuerungsprozessen ein. Insbesondere die Mitarbeiter der Verwaltung für Ländliche Entwicklung entscheiden über den Einsatz von Instrumenten und damit auch über die Einbindung weiterer Akteure und Akteurskonstellationen, in denen raumbezogene Entscheidungen stattfinden. Zwar sind die handlungsleitenden Motive und Interessen der Personen nur zu einem Teil durch die Steuerungsinstrumente beeinflussbar. Dennoch bieten sich mit den oben genannten Steuerungsinstrumenten insbesondere aus den Bereichen informelle Planungsmethoden, informatorische Instrumente und Prozessgestaltung viele Ansatzpunkte, um Motive und Interessen zu erfassen, diese zu diskutieren, abzuwägen und auch zu verändern, als bisher genutzt werden.

Eine systematische Erfassung der relevanten Akteure und deren Einflusspotenzial auf die Dorfentwicklung sollte ein erster Schritt im Dorferneuerungsprozess sein und über diejenigen Personen und Institutionen hinausgehen, die aufgrund der formalen Bestimmungen in ein Verfahren einbezogen sind. Diese Erfassung sollte regelmäßig wiederholt und mit gezielter Ansprache der Akteure verbunden werden. In Bezug auf die Flächeninanspruchnahme sind insbesondere privatwirtschaftliche Unternehmen und Bauwerber relevant. Hier besteht momentan insbesondere im Bereich der Wirtschaft ein Defizit, so dass zielgruppenspezifische Angebote und Anreize entwickelt werden sollten. Für Grundeigentümer und auch für Mieter innerhalb und außerhalb des Verfahrensgebietes sollten attraktive und bürgernahe Beteiligungs- und Koordinationsstrukturen aufgebaut werden.

Ein Kernelement der Dorferneuerung nach Flurbereinigungsgesetz ist die Teilnehmergeinschaft. Das Zusammenspiel von Gemeinderat und Vorstand der Teilnehmergeinschaft und die Konsistenz entwickelter Ziele hängen sehr stark von den jeweiligen Personen ab. Brüchen in der Begleitung und Bearbeitung von Dorferneuerungsverfahren sollte entgegengewirkt werden bzw. unvermeidbare Wechsel z.B. nach Wahlen durch intensive Information und Austausch begleitet werden.

Insbesondere bei den Mitarbeitern der Verwaltung für Ländliche Entwicklung könnte durch neue Fortbildungsformate ein stärkeres Bewusstsein für die Stellschrauben im Prozess und die methodischen Möglichkeiten der Vernetzung von Akteuren, der Aushandlung von Interessen und den Umgang mit schwierigen Situationen geschaffen werden. Ergänzend sollte die Begleitung der Akteure vor Ort intensiviert und in diesem Bereich stärkere Förderschwerpunkte gesetzt werden. Externe Büros mit interdisziplinären Hintergründen und mit methodischen Schwerpunkten in Bereichen wie Coaching, Mediation, Sozialforschung sollten verstärkt zum Einsatz kommen.

Im Dorferneuerungsprozess kann flankierend zur Bauleitplanung Akzeptanz und Bewusstsein für das kommunalpolitische Agieren in Bezug auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung geschaffen werden. Unpopuläre Ziele einer Nicht-Bebauung („Verhinderungsplanung“) könnten als Erfolg bei politischen Entscheidungsträgern und Bürgerschaft verankert werden, wenn es stärker gelingt, die positiven Effekte auf das Gemeinwohl und zukünftige Handlungsspielräume darzustellen.

Auf der Basis eines kommunalen Konsenses kann eine interkommunale Zusammenarbeit in „heiklen“ Themen wie Flächennutzungsplanung gelingen. Relevante Themenbereiche für eine interkommunale und regionale Abstimmung betreffen gemeinsame Baulandausweisungen, die Sicherung von Freiräumen durch Vermeidung von Landschaftszerschneidungen und die Reduktion der Neuinanspruchnahme für Verkehrszwecke.

Da Fragen der Siedlungsentwicklung Querschnittsthemen sind, muss Dorferneuerung in Zukunft viel stärker mit anderen Ressorts kooperieren, um erfolgreich Ziele der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme umzusetzen. Es ist sowohl eine Verbesserung der horizontalen wie der vertikalen Kooperation notwendig. Horizontal, d.h. mit anderen Fachplanungen sollte insbesondere mit der Städtebauförderung und der Nahverkehrsplanung sowie mit Akteuren wie Banken und Bausparkassen intensiver zusammengearbeitet werden; vertikal mit der Landkreisebene und der Regionalplanung.

### **VII. 3. Begrenzung der Methodik**

Für die vorliegende Arbeit wurde die Untersuchung anhand zweier Fallstudien durch Materialanalyse und qualitative Experteninterviews gewählt. Diese Auswahl bot zur Beantwortung der Forschungsfrage und auch aus forschungspraktischen Gründen ein geeignetes Instrumentarium an. Dennoch lassen sich nach Durchführung der Untersuchung in einigen Punkten auch Grenzen der Methodik feststellen, die zur Einordnung der Ergebnisse und zur Verbesserung möglicher zukünftiger Forschungen dienen können.

#### **Messung der quantitativen Steuerungswirkungen in Bezug auf die Flächeninanspruchnahme**

Dem Forschungsthema der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme inhärent ist immer auch die Problematik, mit der Kontrafaktizität der baulichen Entscheidungen umzugehen: Es ist nur schwer feststellbar, welche Flächeninanspruchnahme aufgetreten wäre, wenn Entscheidungen anders getroffen worden wären. Ebenso ist quantitativ kaum nachzuweisen, ob und wieviel Fläche durch die Nichtumsetzung von baulichen Maßnahmen oder die Stärkung der Innenentwicklung tatsächlich eingespart wurde. Eine quantitative Beurteilung der Flächeninanspruchnahme ist nur auf Basis der amtlichen Statistik möglich und bildet nicht ab, welche möglichen Einsparungen durch die Veränderung baulicher Entscheidungen stattfanden.

Durch die qualitative Befragung und Auswertung konnte für einzelne Entscheidungen erfasst werden, wo es zu Veränderungen und insofern möglicherweise nicht zu einer Bebauung oder zu einer geringfügigeren Bebauung kam. Diese Aussagen sind nur einzelfallbezogen zu erfassen. Da über nicht realisierte Bauentscheidungen keine statistischen Daten geführt werden, konnten im Rahmen der Arbeit nur qualitative Aussagen über die mögliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme anhand ausgewählter baulicher Entscheidungen getroffen werden.

Auch eine Abschätzung der Steuerungswirkungen der Dorferneuerung ist nur mit einer qualitativen Auswertung möglich und kann daher keine statistisch repräsentativen Aussagen liefern: Es ist nicht messbar, was in einem Ort ohne die Durchführung eines Dorferneuerungsverfahrens geschehen wäre. Ebenso ist es nicht realistisch, einen anderen, möglichst ähnlichen Ort, als Kontrollgruppe zu verwenden, da die Ausgangssituationen stets in entscheidenden Parametern unterschiedlich sein wird und die Akteure verschieden agieren werden. Somit ist die angewendete Methodik begrenzt auf qualitative Aussagen. Diese könnten jedoch als Ausgangsannahmen für die Entwicklung quantitativer standardisierter Erhebungen genutzt werden (vgl. VII.4.).

#### **Ableitung der Motive der Individuen**

Auch wenn die Arbeit einen interdisziplinären Anspruch an die Aufstellung des theoretischen Rahmens und die Auswahl der Methodik verfolgt hat, zeigen sich in Bezug auf die Beforschung des Individuums und seiner Beweggründe für Entscheidungen Grenzen. Die genutzten Ansätze aus der Sozialgeo-

grafie, der Soziologie und den Politikwissenschaften bieten zwar die Möglichkeit, Akteure weitaus differenzierter zu erfassen, als dies bisher in Untersuchungen zu Instrumenten des Landmanagements geschehen ist. Doch gerade wenn es um die methodischen Vorgehensweisen der Ermittlung von intrapersonalen Entscheidungsfindungsprozessen, der Gewichtung von Motiven und der Analyse des Ablaufs von Interaktionen geht, würden psychologische Befragungs- und Untersuchungsmethoden vermutlich genauere Ergebnisse hervorbringen (vgl. VII.4.).

Mit der in dieser Arbeit angewandten Interviewmethodik, bei der qualitative Interviews mit Einzelpersonen geführt wurden, und der visuellen Darstellung der Entscheidungssituationen in Akteurskonstellationen konnten die Konflikte zwischen den Rollen und die Interessenunterschiede zwischen den Akteuren zwar aufgezeigt werden. Eine Konfrontation der Akteure mit diesen Konflikten und Unterschieden beispielsweise in Gruppeninterviews oder in realen Aufstellungen der Akteurskonstellationen erfolgte jedoch aus forschungspraktischen Gründen nicht, könnte jedoch weitere Erkenntnisse mit sich bringen. Hierfür müsste allerdings das Untersuchungsfeld eine große Bereitschaft für zeitaufwändigere Befragungen und ein hohes Interesse an der Auseinandersetzung mit dem Untersuchungsgegenstand aufbringen. Zudem wäre wohl mit einer größeren Scheu der Akteure gegenüber der Befragung und mit höheren Ablehnungsquoten zu rechnen.

### **Ex-Post Analyse des Dorferneuerungsprozesses**

Die Prozess- und die Akteursanalyse erfolgten aus einer ex-post Perspektive und stützen sich auf die Auswertung vorhandener schriftlicher Materialien des Prozesses, wie Protokolle und Verfahrensdokumente und die Aussagen von teilnehmenden Akteuren, die z.B. ihre Erfahrungen u.a. von vor mehreren Jahren erinnerten. Die angewandten Methoden der Materialanalyse und der qualitativen Befragung mit Leitfäden stellen klassische Methoden dar. Dennoch zeigten sich in der Auswertung die Grenzen der Methoden in Bezug auf die gewünschte Aussagentiefe. Die schriftlich dargelegten Diskussionsergebnisse und Prozessschritte ließen nur begrenzt Schlussfolgerungen über die genaue Entstehung von Entscheidungen im Diskurs der Akteure zu. Auch waren die Befragten teilweise nicht mehr verfügbar oder hätten ihre Aussagen zu früheren Befragungszeitpunkten im Prozess gegebenenfalls anders getroffen. Methodisch würden sich sowohl teilnehmende Beobachtungen als auch eine Langzeitanalyse mit Befragungen zu Prozessbeginn, zu relevanten Entscheidungssituationen und zum Prozessende anbieten, um einen höheren Erkenntnisgewinn erzielen zu können. Dies stellt jedoch hohe Ansprüche an das zeitliche und finanzielle Engagement von Forschenden und Teilnehmenden an der Untersuchung.

## **VII. 4. Weiterer Forschungsbedarf**

Offene Forschungsfragen ergeben sich aus der Arbeit insbesondere in Bezug auf die systematische Weiterentwicklung des Instrumentariums unter Verwendung trans- und interdisziplinärer Methoden. Auch aus den unter Begrenzung der Methodik dargelegten Ergebnissen lassen sich Schlussfolgerungen für weitere relevante Forschungsarbeiten ableiten.

### **Systematische Auswertung von guten Beispielen zur Weiterentwicklung des Instrumentariums**

Die Auswertung der zwei Fallstudien und die Zusammenstellung möglicher Ansätze zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Rahmen der Dorferneuerung stellt eine Grundlage dar, auf der aufgebaut werden kann. Angewandt-wissenschaftliche Untersuchungen beispielsweise im Auftrag des Bereichs Zentrale Aufgaben der Verwaltung für Ländliche Entwicklung könnten sich damit auseinandersetzen, nun in die Breite zu gehen und bestehende gute Handlungsansätze zur Förderung der Innenentwicklung und Reduzierung der Außenentwicklung zum Beispiel aus der Best Practice Datenbank des Bündnis zum Flächensparen in Bayern, der Schulen für Dorf- und Landentwicklung oder der Erfahrung der Ämter für Ländliche Entwicklung systematisch zusammenzutragen, zu kategorisieren und auf Erfolgsfaktoren und Hemmnisse zu untersuchen. In einem nächsten Schritt können daraus Anregungen für die weitere Schärfung des Instrumentariums der Dorferneuerung entwickelt werden.

Flankierend könnten aus diesem Material Informations- und Seminarveranstaltungen an den Schulen der Dorf- und Landentwicklung entwickelt werden.

Für diese Untersuchung bietet es sich an, möglichst umfassend gute Beispiele auszuwerten. Daher sollten auch Erfahrungen mit der Dorferneuerung in anderen Bundesländern und die vielfältige Datenbasis zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme mit anderen Steuerungsinstrumenten (u.a. Bock / Hinzen / Libbe 2011) einbezogen werden.

### **Ableitung von standardisierten Fragestellungen für quantitative Erhebungen**

Basierend auf den qualitativen Aussagen, die aus den zwei Fallstudien abgeleitet werden konnten, wäre es möglich und sinnvoll, eine quantitative Befragung zu konzipieren. Mittels eines standardisierten Fragebogens könnten Einstellungen zu Steuerungsverständnis, Instrumenteneinsatz und den wahrgenommenen Handlungsspielräumen anonymisiert erfasst werden. Zielgruppe einer solchen Befragung sollten die Kernakteure aus der Verwaltung für Ländliche Entwicklung, der Gemeindepolitik und den Bauaufsichtsbehörden sein. Die Ergebnisse einer quantitativen Befragung könnten einerseits flächendeckend Aufschluss über die Praxis der Dorferneuerung geben und zudem dem normativen Ziel zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme beizutragen Nachdruck verleihen.

### **Argumentationsgrundlagen für die Umsetzung von Strategien zum Flächensparen**

Wie im Rahmen der Arbeit deutlich wurde, bestehen in vielfach keine Wissens- sondern Umsetzungsdefizite, wenn es darum geht Strategien zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme umzusetzen. Flächensparen ist kein Ziel, das per se von Akteuren verfolgt wird, sondern unterliegt häufig den vielfältigen anderen Nutzungsinteressen an Grund und Boden.

Weiterführende Studien könnten sich daher sowohl als Argumentationshilfe wie auch zur Verbesserung von Planungsgrundlagen damit beschäftigen, wie Themen der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme mit anderen Zielen kombiniert werden können. Welche Beispiele gibt es für Synergieeffekte und (wie) können diese standardisiert werden? Welchen Mehrwert können flächensparende Entscheidungen für die Lebensqualität der Bevölkerung bieten und wie kann dieser operationalisiert werden?

### **Stärkere inter- und transdisziplinäre Ausrichtung der Forschung**

Ein zentrales Dilemma stellt häufig die Akzeptanz von Forschungsergebnissen in der Praxis dar. Neuere Ansätze legen daher Wert auf die Durchführung von Forschungen im inter- und transdisziplinären Austausch (vgl. Rogga 2015). Die Untersuchungen werden gleichberechtigt von Wissenschaftlern und Praktikern (z.B. Mitarbeitern der Verwaltung) durchgeführt, so dass die Relevanz der Forschung für die lebensweltliche Anwendung sichergestellt werden kann. Das untersuchte Thema der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist ganz zentral durch die Frage geprägt, warum bestimmte (theoretische) Überlegungen in der Praxis nicht zu Anwendung kommen. Weiterführende Untersuchungen sollten anhand des Forschungsgegenstands die Hemmnisse inter- und transdisziplinären Handelns weiter erforschen und praxisrelevante Ergebnisse für den Abbau von Kooperationshemmnissen sammeln. Das Forschungsdesign sollte dafür transdisziplinär angelegt sein.

Die Arbeit liefert durch die Anwendung von Methoden der Akteursanalyse für ein nachhaltiges Landmanagement für den Forschungsgegenstand erste Ansätze Disziplinen übergreifend zu forschen. Eine Weiterentwicklung dieser interdisziplinären Herangehensweise scheint notwendig: Forschungskonsortien, die unterschiedliche disziplinäre Hintergründe haben, bieten durch die Zusammenführung verschiedener theoretischer Annahmen und Methoden Erkenntnisgewinne für komplexe Probleme. Untypisch für ingenieurwissenschaftliche Forschungen, jedoch sehr vielversprechend wäre z.B. eine Zusammenführung mit sozialwissenschaftlichen und psychologischen Methoden (vgl. Ansätze bei Müller-Christ 2013 mit systemischen Aufstellungen; Wehrmann 2005 mit Psychodrama).

## Bibliografie

- Albrecht, Martin / Krüger, Thomas / Marggraf, Ulrike (2009): „Einmal im Leben ...“. Informationen für private Haushalte über die Folgekosten neuer Wohnstandorte mit Hilfe des WoMo-Rechners. In: Bock, Stephanie / Hinzen, Ajo / Libbe, Jens (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – in der Praxis erfolgreich kommunizieren. (= Beiträge aus der REFINA-Forschung, Bd. IV) Berlin, S. 145-154.
- ALR – Bayerische Akademie Ländlicher Raum e.V. / Bayerischer Gemeindegtag (Hrsg.) (2005): Planungshoheit und Flächensparen – Widerspruch oder Symbiose? (= Tagungsberichte der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum e.V., Heft 41) München.
- Altrock, Uwe / Selle, Klaus (2013): Kommunale Stadtentwicklungspolitik – quo vadis? Uwe Altrock und Klaus Selle im Dialog zu Entwicklung und Stand der Kunst. In: RaumPlanung, Heft 167/2, S. 8-13.
- ARGE – Bund Länder Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (2015): Entwicklung von Dörfern und kleinen Städten. URL: <https://www.landentwicklung.de/instrumente-der-landentwicklung/entwicklung-von-doefern-und-kleinen-staedten/> (12.11.2015)
- ARGE – Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Bodenschutz und Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (o.J.): Strategiepapier zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme in ländlichen Räumen. URL: <https://www.landentwicklung.de/fileadmin/sites/Landentwicklung/Dateien/Leitlinien/StrategieFlaechen.pdf> (10.06.2016)
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2004): Flächenhaushaltspolitik – ein Beitrag zur nachhaltigen Raumentwicklung. (=Positionspapier Nr. 58) Hannover.
- Arnold, Arthur (2009): Innenentwicklung und Landmanagement. Wie professionell gehen wir vor? Beispiel Oberes Werntal. In: Magel, Holger (Hrsg.): Gebot der Stunde: (Neue) Wertschöpfung im ländlichen Raum – Zweckoptimismus oder reale Chance? Dokumentation der 11. Münchner Tage der Bodenordnung und Landentwicklung. (= Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung, Heft 39) München, S. 73-78.
- Atteslander, Peter / Cromm, Jürgen / Grabow, Busso / Klein, Harald / Maurer, Andrea / Siegert, Gabriele (2003): Methoden der empirischen Sozialforschung, 10. überarbeitete und erweiterte Auflage. Berlin.
- Augustin, Gerlinde (2014): Die Schulen der Dorf- und Landentwicklung. In: Bayerische Akademie Ländlicher Raum (Hrsg.): It's all about land. Hommage an Holger Magel zum 70. Geburtstag. München, S. 62-66.
- Auweck, Fritz / Klaus, Michael (2008): Erwartungen an ein zukunftsorientiertes Landmanagement - aus Sicht der Wissenschaft. Erfahrungen und Folgerungen aus dem Forschungsprojekt „Landmanagement“. In: Magel, Holger (Hrsg.): Ländliche Räume – Stiefkinder in einer Republik von Stadtregionen? Dokumentation der 10. Münchner Tage der Bodenordnung und Landentwicklung. (= Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung, TU München, Heft 38) München, S. 91–100.
- Auweck, Fritz / Raab, Andreas (2005): Forschungs- und Entwicklungsvorhaben Innenentwicklung in ländlichen Gemeinden im Rahmen der Dorferneuerung – Fallstudie Obbach, Gemeinde Euerbach (Lkr. Schweinfurt) – Ergebnisse Erfassungs- und Bewertungsbogen zur Innenentwicklung. Unveröffentlichter Forschungsbericht im Auftrag des Bereichs Zentrale Aufgaben der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung, München.
- Bayerischer Landtag (Hrsg.) (2014a): Flächenverbrauch in Bayern reduzieren. Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Dr. Hans Jürgen Fahn, Freie Wähler, vom 13.11.2013 und Antwort des Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz vom 16.12.2013, Drucksache 17/335 vom 29.01.2014. München. URL: [https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage\\_WP17/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/17\\_0000335.pdf](https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP17/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/17_0000335.pdf) (17.08.2015)
- Bayerischer Landtag (Hrsg.) (2014b): Plenarprotokoll 17/30 der 30. Sitzung am Donnerstag, dem 27. November 2014. München. URL: [https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage\\_WP17/Protokolle/17%20Wahlperiode%20Kopie/17%20WP%20Plenum%20Kopie/030%20PL%20271114%20ges%20endg%20Kopie.pdf](https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP17/Protokolle/17%20Wahlperiode%20Kopie/17%20WP%20Plenum%20Kopie/030%20PL%20271114%20ges%20endg%20Kopie.pdf) (13.04.2015)

- Bayerische Staatsregierung (Hrsg.) (2013): Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 1. September 2013. München. URL: <http://www.landentwicklung-bayern.de/instrumente/landesentwicklungsprogramm/landesentwicklungs-programm-bayern-lep/> (31.03.2015)
- Bayerische Vermessungsverwaltung (Hrsg.) (2011a): Digitale Flurkarte Gemeinde Euerbach. München.
- Bayerische Vermessungsverwaltung (Hrsg.) (2011b): Digitale Flurkarte Gemeinde Weyarn. München.
- Bayerische Vermessungsverwaltung (Hrsg.) (1999): Orthophoto Gemeinde Weyarn. München.
- Bayerische Vermessungsverwaltung (Hrsg.) (1997): Orthophoto Gemeinde Euerbach. München.
- Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung (Hrsg.) (2014a): Planen mit System. Vitalitäts-Check 2.0 zur Innenentwicklung für Dörfer und Gemeinden. Leitfaden. München.
- Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung (Hrsg.) (2014b): Vitalitäts-Check 2.0-Datenbank. München. URL: <http://www.stmelf.bayern.de/landentwicklung/dokumentationen/059178/index.php> (30.03.2015)
- Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung (Hrsg.) (2008a): Arbeitshilfen und Vorschriften Ländliche Entwicklung. Gemeinschaftliche und öffentliche Anlagen (AVLE 6), 1. Auflage. München.
- Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung (Hrsg.) (2008b): Verfahrensdatei Ländliche Entwicklung. München.
- Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung (Hrsg.) (2006): Arbeitshilfen und Vorschriften Ländliche Entwicklung. Teilnehmergemeinschaft (AVLE 3), 2. Auflage. München.
- Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung (Hrsg.) (2013): Leitfaden räumliche Fachplanung. München.
- BayernLabo (Hrsg.) (2011): Wohnungsmarkt Bayern 2011. Beobachtung und Ausblick. München. URL: <http://bayernlabo.de/foerderinstitut/bayernlabo/publikationen/> (01.04.2015)
- BayLfStaD – Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.) (2015): Statistikatlas Bayern. München. URL: <https://www.statistik.bayern.de/statistikatlas/> (29.03.2015)
- BayLfStaD – Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.) (2014a): Statistik kommunal 2013 – Gemeinde Weyarn. München.
- BayLfStaD – Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.) (2014b): Statistik kommunal 2013 – Gemeinde Euerbach. München.
- BayLfStaD – Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.) (2011): Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2030. Demographisches Profil für den Freistaat Bayern. (= Beiträge zur Statistik Bayerns Heft 543) München.
- BayLfStaD – Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.) (2011a): Demographie-Spiegel für Bayern. Berechnungen für Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern bis 2021. Gemeinde Weyarn. München.
- BayLfStaD – Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.) (2011b): Demographie-Spiegel für Bayern. Berechnungen für Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern bis 2021. Gemeinde Euerbach. München.
- BayLfStaD – Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.) (o.J.): Zensusdatenbank 2011. Zensus 2011 der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. München. URL: <https://ergebnisse.zensus2011.de/#> (29.03.2015)
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung / DIFU – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2007): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis, Bd. 3. Neue Instrumente für neue Ziele. Bonn. Berlin.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2004): Kompass für den Weg zur Stadt der Zukunft. Indikatorengestützte Erfolgskontrolle nachhaltiger Stadtentwicklung. Eine Orientierungshilfe für die kommunale Praxis. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2015): Wachsen oder schrumpfen?. (= BBSR-Analysen KOMPAKT, Heft 01/2015) Bonn.

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2014): Flächenverbrauch, Flächenpotenziale und Trends 2030. (= BBSR-Analysen KOMPAKT, Heft 07/2014) Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2012a): Laufende Raumb Beobachtung, Interaktive Karte „Wachsende und schrumpfende Gemeinden. Bonn. URL: [https://www.bbr-server.de/imagemap/SWSGEM/WEB/INDEX.HTML\\_29.03.2015](https://www.bbr-server.de/imagemap/SWSGEM/WEB/INDEX.HTML_29.03.2015)
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2012b): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2012c): Trends der Siedlungsflächenentwicklung. Status quo und Projektion 2030. (= BBSR-Analysen KOMPAKT, Heft 09/2012) Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2011): Auf dem Weg, aber noch nicht am Ziel – Trends der Siedlungsflächenentwicklung. (=BBSR-Berichte KOMPAKT Heft 10/2011) Bonn.
- Benz, Arthur (2004): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 11-28.
- Benz, Arthur (2001): Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. München.
- Berlin Institut (Hrsg.) (2011): Die Zukunft der Dörfer. Berlin.
- Berlin Institut (Hrsg.) (2013): Vielfalt statt Gleichwertigkeit. Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet. Berlin.
- Besecke, Anja / Hänsch, Robert / Pinetzki, Michael (2005): Das Flächensparbuch. Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. (= Institut für Stadt- und Regionalplanung, TU Berlin, ISR-Diskussionsbeitrag, Heft 56) Berlin.
- Beutl, Harald (2010): Regional Governance und Regionalplanung. Zwei Fallbeispiele aus Niederösterreich. (= Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung, Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien, Bd. 12) Wien.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2008): Stärkung des Instrumentariums zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Empfehlungen des Bundesamts für Naturschutz. Bonn. URL: [http://www.bfn.de/fileadmin/MDb/documents/themen/siedlung/positionspapier\\_flaeche.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDb/documents/themen/siedlung/positionspapier_flaeche.pdf) (21.07.2010).
- Blatter, Joachim / Janning, Frank / Wagemann, Claudius (2007): Qualitative Politikanalyse – Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden.
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2014): Ländliche Entwicklung aktiv gestalten. Leitfaden. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung / BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Future Landscapes. Perspektiven der Kulturlandschaft. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung / BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2009): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen. (= Schriftenreihe Forschungen, Heft 139) Berlin.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Entwurf zur Konsultationsphase. Berlin.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2015): Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen Schwedens, Norditaliens, Österreichs und der Schweiz. Ergebnisbericht. (= BMVI-Online-Publikation 2) Berlin.
- Bock, Stephanie (2011): Regionalplanerische Ansätze. In: Bock, Stephanie / Hinzen, Ajo / Libbe, Jens (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin, S. 379-384.
- Bock, Stephanie / Hinzen, Ajo (2011): Kommunikation und Fortbildung. In: Bock, Stephanie / Hinzen, Ajo / Libbe, Jens (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin, S. 165.
- Bock, Stephanie / Hinzen, Ajo / Libbe, Jens (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin.

- Bock, Stephanie / Preuß, Thomas (2011): Flächenverbrauch: Fakten, Trends und Ursachen. In: Bock, Stephanie / Hinzen, Ajo / Libbe, Jens (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin, S. 21-31.
- Bogner, Alexander / Menz, Wolfgang (2002): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, Alexander / Littig, Beate / Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen, S. 33-70.
- Boos-Krüger, Annegret (2009): Ortsübergreifende Innenentwicklung in der Hessischen Dorfentwicklung. Gutachten für das Hessische Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (= Hessen Agentur Report Nr. 760) Wiesbaden.
- Boos-Krüger, Annegret / Graß, Christoph / Schüttler, Klaus (2007): Evaluation der Hessischen Dorfentwicklung – neue Anforderungsprofile an ein Programm für die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums im Zeichen des demographischen Wandels. In: Region und Nachhaltigkeit, Heft 4, S. 27-40.
- Born, Karl Martin (1995): Raumwirksames Handeln von Verwaltungen, Vereinen und Landschaftsarchitekten zur Erhaltung der historischen Kulturlandschaft und ihrer Einzelelemente. Eine vergleichende Untersuchung in den nordöstlichen USA (New England) und der Bundesrepublik Deutschland. Dissertation an der Georg-August-Universität Göttingen. Göttingen.
- Bortz, Jürgen / Döring, Nicola (2006): Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, 4. Auflage. Berlin.
- Braun, Dietmar (2000): Politische Gesellschaftsteuerung zwischen System und Akteur. In Lange, Stefan / Braun, Dietmar (Hrsg.): Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung. (= Grundwissen Politik, Bd. 30) Opladen, S. 99-176.
- Brockhaus Enzyklopädie (1992), Bd. 17, 19. Auflage. Mannheim.
- Büchs, Sebastian (2010): Dorfbau: Strategien zum Umgang mit der Baustruktur schrumpfender Dörfer. Eine Studie am Beispiel des Ortes Aidhausen. Norderstedt.
- Büchs, Sebastian / Magel, Holger (2010): Weniger – aber wie? Anmerkungen zur strategischen Entwicklung schrumpfender Dörfer. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Bd. 72, Heft 6, S. 268-274.
- BUND (Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland) et al. (Hrsg.) (2006): Aktiv für Landschaft und Gemeinde. Leitfaden für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Bonn.
- BZA – Bereich Zentrale Aufgaben der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung (Hrsg.) (2016): Abfrage zur Anwendung des Vitalitäts-Checks zur Innenentwicklung in den Ämtern für Ländliche Entwicklung. Schriftliche Mitteilung vom 18.04.2016. München.
- Cassan, Kay de (2006): Aspekte der Immobilienpolitik in einer Großstadt. In: Klaus, Selle (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund, S. 407-414.
- Checkel, Jeffrey T. (2005): It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics. (= Arena Centre for European Studies, Working Paper No. 26). URL: [https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05\\_26.pdf](https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05_26.pdf) (12.08.2015)
- Danielzyk, Rainer / Levin-Keitel, Meike / Sondermann, Martin / Steffenhagen, Pia / Voß, Winrich / Weitkamp, Alexandra (2014): Modellierung von Akteursverhalten in der räumlichen Planung auf lokaler und regionaler Ebene. Dokumentation des Workshops in der Denkwerkstatt der Montag Stiftungen am 24. und 25. Januar 2013. Hannover.
- Danielzyk, Rainer (2011): Erfolgsfaktoren für vitale ländliche Räume. In: Landentwicklung aktuell – das Magazin des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landgesellschaft, 17. Jg., S. 5-9.
- Danielzyk, Rainer (2010): Das 30-ha-Ziel – Fortsetzung einer Misserfolgsgeschichte? In: Klemme, Marion / Selle, Klaus (Hrsg.): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure. Interdependenzen. Optionen. Detmold, S. 304-313.
- DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (2015): Offener Brief „Heimat Bayern 2020“ – Ausverkauf unserer bayerischen Heimat? München, 26.02.2015. URL: [http://www.byak.de/media/Aktuelles/2015/2015-02-26\\_OffenerBrief\\_HeimatBayern-2020.pdf](http://www.byak.de/media/Aktuelles/2015/2015-02-26_OffenerBrief_HeimatBayern-2020.pdf) (14.08.2015)

- Davy, Benjamin (2000): Das Bauland-Paradoxon. Wie planbar sind Bodenmärkte? In: Einig, Klaus (Hrsg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin, S. 61-78.
- Dehne, Peter (2010): Dorferneuerung. In: Henckel, Dietrich / Kuczkowski, Kester von / Lau, Petra / Pahl-Weber, Elke / Stellmacher, Florian (Hrsg.) (2010): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 116-120.
- Denecke, Dietrich (1985): Wüstungsforschung als siedlungsräumliche Prozeß- und Regressionsforschung. In: Siedlungsforschung. Archäologie – Geschichte – Geographie, Bd. 3, S. 9-35.
- Deutsche Bundesregierung – Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) (2012): Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012. Berlin.
- Deutsche Bundesregierung (Hrsg.) (2002): Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Langfassung. Berlin.
- DIFU – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2010): Internetplattform des Förderschwerpunktes „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“ (REFINA) des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Berlin. URL: <http://www.refina-info.de/de/ueber-refina/index.phtml> (19.07.2010).
- Diller, Christian (2013): Ein nützliches Forschungswerkzeug? Zur Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften. In: PNDonline, Ausgabe I/2013. URL: [http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/1\\_2013/diller\\_christian.pdf](http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/1_2013/diller_christian.pdf) (10.08.2014)
- Dirnberger, Franz (2008): Spezifische Fragen beim Flächensparen in Gemeinden des ländlichen Raums. In: Der Bayerische Bürgermeister, Nr. 4, S. 169-170.
- DLE München – Direktion für Ländliche Entwicklung München (Hrsg.) (1993a): Protokoll Bürgerwerkstatt vom 22.01.1993. München.
- DLE München – Direktion für Ländliche Entwicklung München (Hrsg.) (1993b): Niederschrift zur Versammlung der Arbeitskreise und Bürger am 07.09.1993. Unveröffentlichtes Dokument. München.
- DLE München – Direktion für Ländliche Entwicklung München (Hrsg.) (1993c): Flurbereinigungsbeschluss Ländliche Neuordnung Weyarn vom 09. Dezember 1993. München.
- DLE Würzburg – Direktion für Ländliche Entwicklung Würzburg (Hrsg.) (2003a): Projektbeschreibung zur Dorferneuerung Obbach 3. Unveröffentlichtes Dokument. Würzburg.
- DLE Würzburg – Direktion für Ländliche Entwicklung Würzburg (Hrsg.) (2003b): Flurbereinigungsbeschluss zur Dorferneuerung Obbach 3. Unveröffentlichtes Dokument. Würzburg.
- DLE Würzburg – Direktion für Ländliche Entwicklung Würzburg (Hrsg.) (1998): Antrag auf einfache Dorferneuerung. Schreiben der Direktion für Ländliche Entwicklung Würzburg an die Gemeinde Euerbach. Unveröffentlichtes Dokument. Würzburg.
- Dosch, Fabian (2010): Flächenkreislaufwirtschaft als akteursorientiertes Modell der Siedlungsflächenentwicklung. In: Klemme, Marion / Selle, Klaus (Hrsg.): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure, Interdependenzen, Optionen. Detmold, S. 196-213.
- Doehler-Behzadi, Marta / Keller, Donald A. / Klemme, Marion / Koch, Michael / Lütke-Daldrup, Engelbert / Reuther, Iris / Selle, Klaus (2005): Planloses Schrumpfen? Steuerungskonzepte für widersprüchliche Stadtentwicklungen. In: DISP, Bd. 41, Heft 161/2, S. 71-78.
- Dresing, Thorsten / Pehl, Thorsten (2011): Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse. Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende. Marburg.
- Droß, Michael (2003): Konzepte und Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung. Fläche, Kosten, Widersprüche. Dissertation an der Technischen Universität München. München.
- Durner, Wolfgang (2008): Bodenschutz in der Raumplanung – Maßstäbe des deutschen Rechts. In: Local land & soil news, No.26-27/2, S. 15-17.

- EEA – European Environment Agency (Ed.) (2013): Land take. Indicator Assessment. Copenhagen. URL: [http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-2/assessment-2#data\\_specifications](http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-2/assessment-2#data_specifications) (02.06.2016)
- EEA – European Environment Agency (Ed.) (2006): Urban sprawl in Europe. The ignored challenge. (= EEA Report Nr. 10), Copenhagen.
- Eidel, Silvia (2014): Mittendrin und idyllisch am Bach. Mainpost online. URL: <http://www.mainpost.de/regional/schweinfurt/Bauberatung-Dorferneuerung-Informationsquellen-und-Publikationsorgane;art763,8122653> (02.06.2016)
- Eidel, Silvia (2012): Zwischen Kooperation und Konkurrenz. Mainpost online. URL: <http://www.mainpost.de/regional/schweinfurt/Arbeit-und-Beruf-Baugebiete-Literaturhaus-Wipfeld-Naherholung-Standesamt;art763,6954904> (02.06.2016)
- Eidel, Silvia (2007): Fliesen statt Hühnergegacker. Sanieren im Altort. Mainpost online. URL: <http://www.mainpost.de/lokales/schweinfurt/Fliesen-statt-Huehnergegacker;art763,4219305> (02.06.2016)
- Einig, Klaus (2005): Regulierung des Siedlungsflächenwachstums als Herausforderung des Raumordnungsrechts. In: DISP, Bd. 41, H. 160/1, S. 48-57.
- Einig, Klaus (2010): Korporativer Akteur Kommune: Bedeutung baulandpolitischer Ziele und akteurszentrierter Verhaltensmodelle. In: Klemme, Marion / Selle, Klaus (Hrsg.) (2010): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure, Interdependenzen, Optionen. Detmold, S. 169-195.
- Einig, Klaus / Jonas, Andrea / Zaspel, Brigitte (2009): Der Einsatz von Fallstudien zur Evaluation von Raumordnungsplänen. (= Land Use Economics and Planning, No. 09-09) Göttingen.
- Enemark, Stig / Williamson, Ian / Wallace, Jude (2005). Building modern land administration systems in developed economies. In: Journal of Spatial Science, Vol. 50, No. 2, pp. 51-68.
- Enquete-Kommission – Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1998): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung. Heidelberg.
- Europäische ARGE – Europäische Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung und Dorferneuerung (Hrsg.) (2015): Profil und Ziele der Institution. URL: <http://www.landentwicklung.org/profil-and-ziel-2/leitbild/> (25.08.2015).
- Europäische ARGE – Europäische Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung und Dorferneuerung (Hrsg.) (2005):Europäischer Dorferneuerungspreis 2004 – Bewertungsband. Wien.
- Ewen, Christoph (2016): Öffentlicher Raum: Systemische Beratung in Politik und Planung. In: Praxis im Dialog. (= Zeitschrift des Praxis Instituts für Systemische Beratung) Hanau. (im Erscheinen).
- Faber, Kerstin / Oswalt, Philipp (2015): Raumpioniere in ländlichen Regionen. Zivilgesellschaftliches Engagement für mehr Lebensqualität. In: Deutsche Landeskulturgesellschaft (Hrsg.): Dorfbau: Dörfer entstehen im Kopf! Wie können die Veränderungsprozesse mit den Menschen gestaltet werden?. (= Schriftenreihe der DLKG, Heft 12) Münchenberg, S. 79-83.
- FD – Flurbereinigungsdirektion München (Hrsg.) (1991): Niederschrift über den Ortstermin nach Nr. 8.2 DorfErnR am 28. Oktober 1991, Dorferneuerung Weyarn. Aktennotiz vom 19. November 1991. München.
- FIG – Federation Internationale des Geometres (Hrsg.) (1999): The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development. (= FIG Publication, No. 21). Melbourne.
- Flacke, Johannes (2003): Mehr Stadt – Weniger Fläche. Informationssystem nachhaltige Flächennutzung. Ein Instrument zur Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. (= Forschungen zur deutschen Landeskunde, Bd. 251) Flensburg.
- Flick, Uwe (2004): Triangulation. Eine Einführung. (= Reihe Qualitative Sozialforschung, Bd. 12) Wiesbaden.
- Flick, Uwe (2000): Qualitative Forschung - Theorien, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften, 5. Auflage. Reinbek.
- Flick, Uwe (1991): Stationen des qualitativen Forschungsprozesses. In: Flick, Uwe / Kardoff, Ernst von / Keupp, Heiner / Rosenstiel, Lutz von / Wolff, Stephan (Hrsg.): Handbuch qualitative Sozialforschung : Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. München.

- Frey, Thomas (2004): Mehr Dorf – Weniger Fläche. Aktive kommunale Bodenpolitik – Ein Beitrag zur Begrenzung der Wohnflächen-Neuinanspruchnahme? Unveröffentlichte Diplomarbeit am Seminar für sozialwissenschaftliche Geographie der Ludwig-Maximilians-Universität München. München.
- Frey, Ulfert (2008): Interkommunale Allianz Oberes Werntal – Flächenmanagement in interkommunaler Zusammenarbeit. In: Der Bayerische Bürgermeister, Nr. 4, S. 180-181.
- Friesecke, Frank (2008): Stadtumbau im Konsens!? Zur Leistungsfähigkeit und Fortentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums unter Schrumpfungsbedingungen. Dissertation an der Landwirtschaftlichen Fakultät der Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Bonn.
- Friewald-Hofbauer, Theres (2009): Impressionen aus Österreich: Dorferneuerung – zum Erfolg verdammt. In: Dörfer auf dem Weg in die Zukunft: Herausforderung Innenentwicklung. Ländlicher Raum, Schwerpunktheft 3, S. 91/92.
- Frisknecht, Peter / Schmied, Barbara (2008): Umgang mit Umweltsystemen. Methodik zum Bearbeiten von Umweltproblemen unter Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsgedankens. München.
- Fürst, Dietrich (2015): Regional Governance oder »des Kaisers neue Kleider« ? – Stand der Diskussion. In: PNDonline, Ausgabe I/2015. URL: [http://www.planung-neudenken.de/images/stories/pnd/dokumente/1\\_2015/fuerst\\_dietrich.pdf](http://www.planung-neudenken.de/images/stories/pnd/dokumente/1_2015/fuerst_dietrich.pdf) (01.04.2016)
- Fürst, Dietrich (2010a): Akteure der Planung. In: Henckel, Dietrich / Kuczkowski, Kester von / Lau, Petra / Pahl-Weber, Elke / Stellmacher, Florian (Hrsg.) (2010): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 18-21.
- Fürst, Dietrich (2010b): Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold.
- Fürst, Dietrich (2008): Planung als politischer Prozess. In: Fürst, Dietrich / Scholles, Frank (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, 3. vollständig überarbeitete Auflage. Dortmund, S. 48-69.
- Fürst, Dietrich (2004) : Planungstheorie – die offenen Stellen. In: Altröck, Uwe et al. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin, S. 239-259.
- Fürst, Dietrich / Gailing, Ludger / Pollermann, Kim / Röhring, Andreas (Hrsg.) (2008): Kulturlandschaft als Handlungsraum. Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft. Dortmund.
- Fürst, Dietrich / Scholles, Frank (2008a): Das System der räumlichen Planung in Deutschland. In: Fürst, Dietrich / Scholles, Frank (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, 3. vollständig überarbeitete Auflage. Dortmund, S. 70-99.
- Fürst, Dietrich / Scholles, Frank (Hrsg.) (2008b): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, 3. vollständig überarbeitete Auflage. Dortmund.
- Geierhos, Maximilian / Ewald, Wolfgang-Günther / Köpfer, Joseph / Schaller, Angelika (2007): Integrierte ländliche Entwicklung und Leader: Durch Verknüpfung zu Synergien und Mehrwert für die ländlichen Räume. In: DVW-Mitteilungen, Heft 2, S.155-164.
- Gemeinde Euerbach (Hrsg.) (2010): Gemeindeteil Obbach – Bebauungsplan Beetäcker Teil 2. Satzungsbeschluss vom 22. Januar 2010. Planungsbüro Peichl+Metz, Bergheimfeld. Euerbach. URL: [http://geodaten.landkreis-schweinfurt.de/nobackup/bebauungsplaene/euerbach/otobbach/BeetaeckerII\\_EF\\_Rechtspl.pdf](http://geodaten.landkreis-schweinfurt.de/nobackup/bebauungsplaene/euerbach/otobbach/BeetaeckerII_EF_Rechtspl.pdf) (14.05.2016)
- Gemeinde Euerbach (Hrsg.) (2009a): Daten für das Forschungsvorhaben Dorferneuerung 2020. Schriftliche Mitteilung durch Herrn Wolf, Gemeinde Euerbach, 14.04.2009.
- Gemeinde Euerbach (Hrsg.) (2009b): Protokoll der Sitzung des Gemeinderats vom 29.09.2009. Euerbach. URL: <http://www.euerbach.de/29-buergerservice/protokolle-2009/120-sitzung-vom-2992009.html> (14.05.2016)
- Gemeinde Euerbach (Hrsg.) (2008): Gemeinsame Erklärung zu Innenentwicklung und Flächenmanagement in der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal. Gemeinderatsbeschluss. URL: <http://www.euerbach.de/cgi-bin/contray/contray.cgi?DATA=&ID=000022022004&GROUP=003> (09.02.2010)

- Gemeinde Euerbach (Hrsg.) (2001): Antrag auf Umwandlung der einfachen Dorferneuerung in eine umfassende Dorferneuerung. Schreiben des Bürgermeisters Arthur Arnold an die Direktion für Ländliche Entwicklung Würzburg vom 21.02.2001. Unveröffentlichtes Dokument. Euerbach.
- Gemeinde Euerbach (Hrsg.) (2000): 2. Änderung des Gesamtlächennutzungsplans der Gemeinde Euerbach mit Einarbeitung des Landschaftsplans vom 28.11.2000. Bearbeitung: Planungsbüro Peichl+Metz, Bergtheinfeld. Euerbach.
- Gemeinde Euerbach (Hrsg.) (1997): Antrag auf einfache Dorferneuerung für das Projekt Aschenbau. Schreiben des Bürgermeisters Arthur Arnold an die Direktion für Ländliche Entwicklung Würzburg vom 20.11.1997. Unveröffentlichtes Dokument. Euerbach.
- Gemeinde Euerbach (Hrsg.) (o.J.): Innenentwicklung. Internetauftritt der Gemeinde Euerbach. URL: <http://www.euerbach.de/innenentwicklung-dorferneuerung.html> (20.03.2016)
- Gemeinde Weyarn (Hrsg.) (2013): Vergabesystem zum Einheimischen-Programm der Gemeinde Weyarn. Weyarn. URL: <http://www.weyarn.de/Gemeinde/Entwicklung/EPVergabesystem.htm> (20.11.2015)
- Gemeinde Weyarn (Hrsg.) (2011a): Der Arbeitskreis Dorfmitte informiert: Arbeitskreis-Treffen vom 30.11.2010. In: Unser Gmoablatt'1. Informationen & amtliche Mitteilungen, Heft 1. Weyarn, S. 10. URL: <http://www.weyarn.de/Gmoablattl/Weyarn-11-01.pdf> (23.03.2013)
- Gemeinde Weyarn (Hrsg.) (2011b): Aus dem Rathaus. In: Unser Gmoablatt'1. Informationen & amtliche Mitteilungen, Heft 3. Weyarn, S. 1/2. URL: <http://www.weyarn.de/Gmoablattl/Weyarn-11-03.pdf> (23.03.2013)
- Gemeinde Weyarn (Hrsg.) (2011c): Aus dem Rathaus. In: Unser Gmoablatt'1. Informationen & amtliche Mitteilungen, Heft 6. Weyarn, S. 1. URL: <http://www.weyarn.de/Gmoablattl/Weyarn-11-06.pdf> (23.03.2013)
- Gemeinde Weyarn (Hrsg.) (2011d): Aus dem Gemeinderat. In: Unser Gmoablatt'1. Informationen & amtliche Mitteilungen, Heft 7. Weyarn, S. 9. URL: <http://www.weyarn.de/Gmoablattl/Weyarn-11-01.pdf> (23.03.2013)
- Gemeinde Weyarn (Hrsg.) (2011e): Bebauungsplan Nr. 25 „Erlacher Weg Nord“. 3. Änderung vom 11.08.2011. Planungsbüro Otto Kurz. München, Weyarn. URL: [http://weyarn2.gdi-bayern.de/uebersicht/cat\\_view/7-bebauungsplaene/209-bp-nr-25-erlacher-weg-nord-/295-3-aenderung-bp-erlacher-weg-nord.html](http://weyarn2.gdi-bayern.de/uebersicht/cat_view/7-bebauungsplaene/209-bp-nr-25-erlacher-weg-nord-/295-3-aenderung-bp-erlacher-weg-nord.html) (23.03.2013)
- Gemeinde Weyarn (Hrsg.) (2010a): Ortsentwicklung Weyarn – Belegung des Ortskerns. In: Unser Gmoablatt'1. Informationen & amtliche Mitteilungen, Heft 7. Weyarn, S. 3-4. URL: <http://www.weyarn.de/Gmoablattl/Weyarn-10-07.pdf> (23.03.2013)
- Gemeinde Weyarn (Hrsg.) (2010b): Gründung eines neuen Arbeitskreises „DORFMITTE“. In: Unser Gmoablatt'1. Informationen & amtliche Mitteilungen, Heft 10. Weyarn, S. 9-10. URL: <http://www.weyarn.de/Gmoablattl/Weyarn-10-10.pdf> (23.03.2013)
- Gemeinde Weyarn (Hrsg.) (2010c): Der Arbeitskreis Dorfmitte informiert: Arbeitskreis-Treffen vom 26.10.2010. In: Unser Gmoablatt'1. Informationen & amtliche Mitteilungen, Heft 12. Weyarn, S. 12-13. URL: <http://www.weyarn.de/Gmoablattl/Weyarn-10-12.pdf> (23.03.2013)
- Gemeinde Weyarn (Hrsg.) (2009a): Vorwort des 1. Bürgermeisters Michael Pelzer. In: Unser Gmoablatt'1. Informationen & amtliche Mitteilungen, Heft 7. Weyarn. URL: <http://www.weyarn.de/Gmoablattl/gmoablattl07-2009.htm> (23.03.2013)
- Gemeinde Weyarn (Hrsg.) (2009b): Aus dem Notizbuch des Bürgermeisters. In: Unser Gmoablatt'1. Informationen & amtliche Mitteilungen, Heft 9. Weyarn. URL: <http://www.weyarn.de/Gmoablattl/gmoablattl09-2009.htm> (23.03.2013)
- Gemeinde Weyarn (Hrsg.) (2008): Satzung zur Weiterführung der Bürgerbeteiligung (Bürgerbeteiligungssatzung) auf der Grundlage des Bayerischen Dorferneuerungsprogramms aufgrund des Art. 23 Satz 1 GO. Bekanntmachung vom 23. Oktober 2008. Weyarn.
- Gemeinde Weyarn (Hrsg.) (2006): 1. Änderung des Flächennutzungsplans mit Einarbeitung Landschaftsplan vom 18.07.2006. Bearbeitung: Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München, Landschaftsplanung: Büro für Landschaftsarchitektur Dr. H. M. Schober, Freising. Weyarn.

- Gemeinde Weyarn (Hrsg.) (2004): Unterlagen zur Bewerbung um den Europäischen Dorferneuerungspreis. Weyarn.
- Gemeinde Weyarn (Hrsg.) (2002): Antrag auf Budgeterhöhung für das Dorferneuerungsverfahren Weyarn. Schreiben des 1. Bürgermeisters Michael Pelzer vom 29. November 2002 an die Direktion für Ländliche Entwicklung München. Weyarn.
- Gemeinde Weyarn (Hrsg.) (2001): Bebauungsplan Nr. 25 „Technologiepark Weyarn – Erlacher Weg Nord“. Erstfassung vom 03.12.2001. Bearbeitung: Architekturbüro Hans Hagleitner, Waakirchen. Weyarn. URL: [http://weyarn2.gdi-bayern.de/uebersicht/cat\\_view/7-bebauungsplaene/209-bp-nr-25-erlacher-weg-nord-.html](http://weyarn2.gdi-bayern.de/uebersicht/cat_view/7-bebauungsplaene/209-bp-nr-25-erlacher-weg-nord-.html) (23.03.2013)
- Gemeinde Weyarn (Hrsg.) (2000): Grundsätze zur Ausweisung, Verwertung und Vergabe von Bauland durch die Gemeinde Weyarn gemäß Beschluss des Gemeinderats vom 20.01.2000. Weyarn.
- Gemeinde Weyarn (Hrsg.) (1991): Antrag auf Dorferneuerung. Schreiben des 1. Bürgermeisters Michael Pelzer vom 16. Juli 1991 über das Amt für Landwirtschaft Miesbach an die Flurbereinigungsdirektion München. Unveröffentlichtes Dokument. Weyarn.
- Gemeinde Weyarn (Hrsg.) (o.J.): Internetauftritt der Gemeinde Weyarn. URL: <http://www.weyarn.de> (31.03.2016)
- Gemeinde Weyarn / TG - Teilnehmergeinschaft Weyarn (Hrsg.) (o.J.): Weyarn – eine Gemeinde mit Tradition und Zukunft. Leitbildbroschüre. München.
- George, Alexander L. / Bennett, Andrew (2005): Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge.
- Giddens, Anthony (1995): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Frankfurt am Main.
- Giddens, Anthony (1984): The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration. Berkeley.
- Glück, Alois (1994) (Hrsg.): Wege zum Bauland. Strategien und Beispiele für die kommunale Praxis. München.
- Grabski-Kieron, Ulrike (2007): Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland und der EU unter veränderten strukturpolitischen Rahmenbedingungen - Perspektiven für Planung und angewandte Forschung. In: Malburg-Graf, Barbara (Hrsg.): Flächenmanagement als Instrument der integrativen Planung für ländliche Räume und der kommunalen Innenentwicklung. (= Stuttgarter Geographische Studien, Bd. 140). Stuttgart, S. 28-45.
- Groß, Christiane / Ritzinger, Anne / Magel, Holger (2011): Auf der Suche nach dem Dorf von morgen – Szenarien zur Funktionalität bayerischer Dörfer 2020. In: disP, Bd. 57, Heft 185/2, S. 44-55.
- Grotefels, Susan / Schoen, Hendrik (2005): Abwägung der Belange. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Auflage. Hannover, S. 13-18.
- Grube, Joachim (2006): Lebensraum Dorf. Methoden, Inhalte und Ergebnisse der Dorferneuerung. Berlin.
- gtz – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Hrsg.) (o.J.): Mainstreaming Participation. Instrumente zur AkteursAnalyse. 10 Bausteine für die partizipative Gestaltung von Kooperationssystemen. Eschborn.
- Gunzelmann, Thomas (2001): Die Erfassung der historischen Kulturlandschaft. In: StMLF – Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.): Historische Kulturlandschaft. (= Materialienheft 39) München, S. 15-32.
- Haaren, Christina von (Hrsg.) (2004): Landschaftsplanung. Stuttgart.
- Haber, Wolfgang (2001): Kulturlandschaft zwischen Bild und Wirklichkeit. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung/ ÖGR – Österreichische Gesellschaft für Raumplanung (Hrsg.): Die Zukunft der Kulturlandschaft zwischen Verlust, Bewahrung und Gestaltung. (= Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 215) Hannover, S. 6-29.
- Haber, Wolfgang / Bückmann, Walter (2013): Nachhaltiges Landmanagement, differenzierte Landnutzung und Klimaschutz. (= FAGUS-Schriften 16). Berlin.

- Haindl, Erika / Landzettel, Wilhelm (1991): Mensch. Dorf. Landschaft. Heimat – ein Ort irgendwo? (= Materialien zur Ländlichen Neuordnung des Bayerischen Staatsministeriums für Landwirtschaft und Forsten, Heft 28) München.
- Häpke, Ulrich (2012): Freiraumverluste und Freiraumschutz im Ruhrgebiet. Common-Property-Institutionen als Lösungsansatz? (= Dortmunder Beiträge zur Raumplanung: Blaue Reihe, Bd. 139) Dortmund.
- Henkel, Gerhard (2012): Das Dorf. Landleben in Deutschland – gestern und heute. Stuttgart.
- Hensold, Claus (2008): Erfahrungen mit dem Flächenressourcen-Management in Bayern. Paper zum Vortrag auf der Fachtagung REFINA-KoM am 27. und 28. Februar 2008 an der Universität der Bundeswehr München. URL: <http://www.unibw.de/ivr/raumplanung/forschung/raumplanung/forschung/refina-kom-tagung/> (05.06.08).
- Hinzen, Ajo / Preuß, Thomas (2011): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und nachhaltiges Flächenmanagement. In: Bock, Stephanie / Hinzen, Ajo / Libbe, Jens (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin, S. 41-50.
- Hirsch Hadorn, Gertrude / Wölfing Kast, Sybille (2002): Optionen und Restriktionen – eine Heuristik für transdisziplinäre Nachhaltigkeitsforschung. In: Hirsch Hadorn, Gertrude / Maier, Simone / Wölfing Kast, Sybille (Hrsg.): Transdisziplinäre Forschung in Aktion. Zürich, S. 9-52.
- HSS – Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.) (2014): Öffentliches Baurecht in der Gemeinde (= Kommunalpolitischer Leitfaden, Nr. 2) München.
- HSS – Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.) (2008): Rechtliche Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung (= Kommunalpolitischer Leitfaden, Nr. 1) München.
- HSS – Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.) (1989): Das Bayerische Dorferneuerungsprogramm. (= Kommunalpolitischer Leitfaden, Nr. 9) München.
- Hurni, Hans (1997): Concepts of sustainable land management. In: ITC Journal, Nr. 3-4, S. 210-215.
- Interkommunale Allianz Oberes Werntal (2010): Internetauftritt der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal. URL: [http://www.oberes-werntal.de/Wir\\_ueber\\_uns\\_13\\_0\\_0.html](http://www.oberes-werntal.de/Wir_ueber_uns_13_0_0.html) (31.03.2010)
- Interkommunale Allianz Oberes Werntal (Hrsg.) (2008): Oerlenbacher Erklärung. URL: [http://www.oberes-werntal.de/Download\\_11\\_0\\_0.html](http://www.oberes-werntal.de/Download_11_0_0.html) (09.02.2010)
- IW – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.) (2015): Der künftige Bedarf an Wohnungen. Eine Analyse für Deutschland und alle 402 Kreise. (= IW policy paper, No. 24). Köln. URL: [http://www.iwkoeln.de/\\_storage/asset/239760/storage/master/file/7445214/download/Der%20k%C3%BCnftige%20Bedarf%20an%20Wohnungen%20policy%20paper.pdf](http://www.iwkoeln.de/_storage/asset/239760/storage/master/file/7445214/download/Der%20k%C3%BCnftige%20Bedarf%20an%20Wohnungen%20policy%20paper.pdf) (02.09.2015)
- Jahnke, Peter (1988): Entwicklung eines Modells zur Auswahl von Gestaltmaßnahmen in der Dorferneuerung. Dissertation an der Fakultät für Bauingenieur- und Vermessungswesen der Universität der Bundeswehr Neubiberg.
- Jahnke, Peter (2000): Dorferneuerung vor neuen Herausforderungen. In: Magel, Holger (Hrsg.): Dorferneuerung vor neuen Herausforderungen. (= Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung, TU München, Heft 24) München, S. 19-26.
- Jakob, Alexander (2001): Möglichkeiten und Grenzen der Triangulation quantitativer und qualitativer Daten am Beispiel der (Re-) Konstruktion einer Typologie erwerbsbiographischer Sicherheitskonzepte. In: Forum: Qualitative Sozialforschung, Heft 2. URL: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/981/2139> (15.06.2016)
- Job, Hubert / Pütz, Marco (Hrsg.) (2006): Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit Fallbeispielen aus Bayern. (= Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nr. 322) Hannover.
- Jörissen, Juliane / Coenen, Reinhard (2007): Sparsame und schonende Flächennutzung. Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs. (= Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Bd. 20) Berlin.

- Jürges, Nataly (2016): Wahrnehmungen und Funktionen in der Transformation zur Bioökonomie – Eine Akteursanalyse im Politikfeld „Boden“ (= UFZ Discussion Papers 6/2016) Leipzig. URL: [https://www.ufz.de/export/data/global/112004\\_DP\\_06\\_2016\\_Juerges.pdf](https://www.ufz.de/export/data/global/112004_DP_06_2016_Juerges.pdf) (02.06.2016)
- Keiner, Marco (2005): Planungsinstrumente einer nachhaltigen Raumentwicklung. Indikatorenbasiertes Monitoring und Controlling in der Schweiz, Österreich und Deutschland. (= Innsbrucker Geographische Studien, Bd. 35) Innsbruck.
- Kelle, Uwe / Erzberger, Christian (2000): Quantitative und qualitative Methoden – kein Gegensatz. In: Flick, Uwe / Kardorff, Ernst von / Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek, S. 299-309.
- Kilper, Heiderose (2010): Government und Governance. In: Henckel, Dietrich / Kuczkowski, Kester von / Lau, Petra / Pahl-Weber, Elke / Stellmacher, Florian (Hrsg.) (2010): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 203-209.
- Klaus, Michael (2003): Nachhaltigkeit durch Landentwicklung – Stand und Perspektiven für eine nachhaltige Entwicklung. Dissertation an der Fakultät für Bauingenieur- und Vermessungswesen der Technischen Universität München. (= Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung, TU München, Heft 29) München.
- Klee, Katja (Hrsg.) (2014): Von der Dorferneuerungs-Gemeinde zur Bürgergesellschaft. Der Weyarner Weg der Bürgerbeteiligung 1993 – 2014. (= Chronik, Bd. VII) Weyarn.
- Klemme, Marion (2009): Stadtentwicklung ohne Wachstum. Zur Praxis kommunaler Siedlungsflächenentwicklung. Empirische Befunde und Folgerungen zu Steuerungsverständnissen und -formen öffentlicher Akteure. Dissertation an der Fakultät für Architektur der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen. Aachen.
- Klemme, Marion / Selle, Klaus (Hrsg.) (2010): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure. Interdependenzen. Optionen. Detmold.
- Kolb, Stieber und Partner (Hrsg.) (2002): Dorferneuerung Obbach – Fachplanung Grünordnung – Erläuterungsbericht und Maßnahmenplan – Vorläufige Planfassung. Unveröffentlichter Bericht. Güntersleben.
- Kötter, Theo (2008): Von der Dorferneuerung zum Dorfumbau – Neue Herausforderungen für Planung und Flächenmanagement in den Dörfern. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Nr. 2, S. 56-63.
- Kötter, Theo (2004): Leitlinien Landentwicklung – aktuelle Aufgaben und künftige Herausforderungen in den ländlichen Räumen. Anmerkungen zur strategischen Ausrichtung aus wissenschaftlicher Sicht. In: ZfV – Zeitschrift für Vermessungswesen, Heft 2, S. 123-129.
- Kötter, Theo (2003): Neue Wege in der Dorferneuerung und Dorfentwicklung – aus Sicht der Wissenschaft. In: Magel, Holger (Hrsg.): Vom ungebremsten Flächenverbrauch zur nachhaltigen Landnutzung im ländlichen Raum – Dorf- und Flurentwicklung im Zeichen von Bodenverbrauch und Ressourcengefährdung. (= Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung, TU München, Heft 28) München, S. 57-65.
- Kötter, Theo (1989): Wirkungen und Erfolge der Dorferneuerung. Ein Konzept zur Bewertung von Dorferneuerungsmaßnahmen auf der Grundlage eines systemaren Dorfmodells und seine praktische Anwendung. Dissertation an der Landwirtschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. (= Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Heft 10) Bonn.
- Kötter, Theo / Voß, Winrich (2012): Dorfentwicklung, Dorferneuerung, Dorfumbau. In: Kummer, Klaus / Frankenberger, Josef (Hrsg.): Landesentwicklung für ländliche Räume. Berlin, S. 221-260.
- Kötter, Theo / Weigt, Dietmar / Frielinghaus, Benedikt / Schetke, Sophie (2009): Nachhaltige Siedlungs- und Flächenentwicklung. In: Hepperle, Erwin / Lenk, Hans (Hrsg.): Land Development Strategies: Patterns, Risks and Responsibilities. Zürich, S. 60-83.
- Kromrey, Helmut (2006): Empirische Sozialforschung. Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung, 11. überarbeitete Auflage. Stuttgart.
- Krumm, Raimund (2005): Die Baulandausweisungsumlage als preissteuernder Ansatz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, S. 307-310.

- Kuhlmann, Martin / Lintzmeyer, Florian / Wilts, Henning (2014): Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategische Umweltprüfung als Instrumente des Ressourcenschutzes. In: UVP-Report, Bd. 28, Heft3-4. S. 186-194.
- Kurz, Otto (1996): Wie wir heute planen, werden wir morgen leben – Leitbilder zur räumlichen Entwicklung in ländlichen Gemeinden am Beispiel der Gemeinde Weyarn / Bayern. In: Bayerische Akademie Ländlicher Raum (Hrsg.): Leitbilder für ländliche Gemeinden. München, S. 46-55.
- Küpper, Patrick / Steinführer, Annett / Ortwein, Steffen / Kirchesch, Moritz (2013): Regionale Schrumpfung gestalten. Handlungsspielräume zur langfristigen Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe schaffen und nutzen. Braunschweig.
- Lamnek, Siegfried (2002): Qualitative Interviews. In: König, Eckard / Zedler, Peter (Hrsg.): Qualitative Forschung, 2. Auflage. Weinheim, S. 157-193.
- Lamnek, Siegfried (1995): Qualitative Sozialforschung. München.
- Lange, Stefan (2000): Politische Steuerung als systemtheoretisches Problem. In Lange, Stefan / Braun, Dietmar (Hrsg.): Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung. (= Grundwissen Politik, Bd. 30) Opladen, S. 15-97.
- Langer, Julia / Kötter, Theo (2014): Innenentwicklung der Dörfer in Brandenburg – komplexe Handlungsfelder und innovative Strategien. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Bd. 76, Heft 4, S. 156-165.
- Larsson, Gerhard (1997). Land management: Public policy, control and participation. Stockholm.
- Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung (2010): Skriptum zur Vorlesung Bodenordnung und Landentwicklung, Lehrveranstaltung an der Technischen Universität München. München.
- Lendi, Martin (1995): Ethik der Raumplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 3. Auflage. Hannover, S. 232-237.
- Levin-Keitel, Meike (2016): Systemic constellations in spatial planning processes – A method to visualise questions of power and cultural peculiarities? In: Healey, Patsy / Tulumello, Simone (Ed.): Differences and Connections: Beyond Universal Theories in Planning, Urban, and Heritage Studies. In: PlaNext, Volume 3 (im Erscheinen).
- LfU – Bayerisches Landesamt für Umwelt (Hrsg.) (2015): Flächenmanagement Datenbank. Augsburg. URL: [http://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/flaechenmanagement\\_datenbank/index.htm](http://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/flaechenmanagement_datenbank/index.htm) (26.01.2015)
- LfU – Bayerisches Landesamt für Umwelt (Hrsg.) (2009): Flächenmanagement in interkommunaler Zusammenarbeit. Endbericht. Augsburg.
- LfU – Bayerisches Landesamt für Umwelt (Hrsg.) (2007): Satellitengestützte Erfassung der Bodenversiegelung in Bayern. Augsburg. URL: [http://elib.dlr.de/59301/1/stmugv\\_app000006.pdf](http://elib.dlr.de/59301/1/stmugv_app000006.pdf) (26.01.2015)
- LIKI – Länderinitiative Kernindikatoren (2015): Indikator D1 Flächenverbrauch. Recklinghausen. URL: <http://www.lanuv.nrw.de/liki-newsletter/index.php?liki=D1> (18.08.2015)
- Lintzmeyer, Florian / Schwarz, Claudia / Müller-Herbers, Sabine / Fina, Stefan (2015): Verknüpfung von Innenentwicklung und Daseinsvorsorge in der Ländlichen Entwicklung – das Instrument Vitalitäts-Check 2.0. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Perspektiven der Regionalentwicklung in Schrumpfsregionen. Dezentertagung des Arbeitskreises „Städte und Regionen“ der DGD in Kooperation mit dem BBSR. (= BBSR-Online-Publikation 18/2015). Bonn, S. 89-96. URL: [http://www.demographie-online.de/fileadmin/Ak\\_staedte/2014/Lintzmeyer\\_Vitalitaets\\_Check\\_2\\_0.pdf](http://www.demographie-online.de/fileadmin/Ak_staedte/2014/Lintzmeyer_Vitalitaets_Check_2_0.pdf) (31.03.2015)
- Lintzmeyer, Florian / Wörle, Xaver (2014): Alle Grundlagen auf einen Blick – Wie der Vitalitäts-Check 2.0 Gemeinden bei der Innenentwicklung unterstützen kann. In: DVW-Mitteilungen, Bd. 66, Heft 4, S. 413-423.
- Löb, Stephan (2008): Ethikfragen in der Planung. In: Fürst, Dietrich / Scholles, Frank (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, 3. vollständig überarbeitete Auflage. Dortmund, S. 179-194.
- Luhmann, Niklas (1991): Soziologie des Risikos. Berlin.

- Magel, Holger (2014a): Von der Flurbereinigung zum Landmanagement – Lehre und Forschung für die Welt von morgen. In: Bayerischer Gemeindetag, Heft 12, S. 508-509.
- Magel, Holger (2014b): It's all about land – Umsichtiger Umgang mit Grund und Boden kann doch nicht so schwer sein! In: Magel, Holger (Hrsg.): Verspielen wir Grund und Boden? Flächenentwicklung im Praxistest. Dokumentation der 16. Münchner Tage der Bodenordnung und Landentwicklung. (= Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung, TU München, Heft 46) München, S. 107-110.
- Magel, Holger (2014c): Welche Vorteile haben Gemeinden von der Dorferneuerung? Rede vom 01. Juni 2014 beim Bürgerfest in Weyarn zum Abschluss der Dorferneuerung. In: Bayerischer Gemeindetag, Heft 7, S. 279-284.
- Magel, Holger (2013a): Dorferneuerung. Historisches Lexikon Bayerns. München. URL: [http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel\\_45994](http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_45994) (10.01.2015)
- Magel, Holger (2013b): Landmanagement im Dienste einer eigentums- und umweltfreundlichen Kommunalentwicklung. In: vgi – Österreichische Zeitschrift für Vermessung & Geoinformation, Bd. 101, Heft 4, S. 101-109.
- Magel, Holger (2010): Grund und Boden – Salz und Engpass jeder gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung. ZfV – Zeitschrift für Vermessungswesen, Heft 1, S. 1-10.
- Magel, Holger (2008): Vorlesungsskript Bodenordnung und Landentwicklung. Kapitel 14: Dorferneuerung. Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung, Technische Universität München. München, S. 169-182.
- Magel, Holger (2005): Ländlicher Raum wohin? In: AVN – Allgemeine Vermessungs-Nachrichten, Heft 11-12, S. 388-392.
- Magel, Holger (2003a): Landmanagement – die neue Herausforderung an Bodenordnung und Landentwicklung. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Bd. 65, Heft 1, S. 11-15.
- Magel, Holger (Hrsg.) (2003b): Vom ungebremsten Flächenverbrauch zur nachhaltigen Landnutzung im ländlichen Raum – Dorf- und Flurenwicklung im Zeichen von Bodenverbrauch und Ressourcengefährdung. (= Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung, TU München, Heft 28) München.
- Magel, Holger (Hrsg.) (2001): Haushälterisches Bodenmanagement – Herausforderungen an eine nachhaltige Stadt- und Landentwicklung. (= Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung, TU München, Heft 25) München.
- Magel, Holger (Hrsg.) (2000): Dorferneuerung vor neuen Herausforderungen. (= Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung, TU München, Heft 24) München.
- Magel, Holger (1991): Dorferneuerung in Deutschland. Frankfurt a. M.
- Magel, Holger / Bock, Huberta (2007): Eine einmalige Erfolgsgeschichte fortsetzen – Zum Selbstverständnis der Dorferneuerung in Bayern. In: Politische Studien, Themenheft 2, S. 138-149.
- Magel, Holger / Bock, Huberta / Groß, Christiane / Ritzinger, Anne (2007): Dorferneuerung 2020 – Zukunftskonzeption und -strategien der Dorferneuerung in Bayern. Arbeitsbericht 1 – Das Dorf im Wandel der Zeit. Unveröffentlichter Forschungsbericht im Auftrag des Bereichs Zentrale Aufgaben der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung. München. URL: [http://www.bole.bgu.tum.de/fileadmin/w00brh/www/PDFs/Allgemein/Dorferneuerung\\_2020\\_teil1.pdf](http://www.bole.bgu.tum.de/fileadmin/w00brh/www/PDFs/Allgemein/Dorferneuerung_2020_teil1.pdf) (08.09.2014)
- Magel, Holger / Franke, Silke (2008): Zum Stellenwert von Good Governance in der Politik für die ländlichen Räume. In: BELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.): Berichte über Landwirtschaft. Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, Sonderheft 217, S. 23 - 35.
- Magel, Holger / Franke, Silke (2007): 21 Gemeinden – Gute Beispiele für eine nachhaltige Kommunalentwicklung. Endbericht zum Forschungsvorhaben im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz. München.

- Magel, Holger / Groß, Christiane / Ritzinger, Anne (2010a): Dorferneuerung 2020 – Zukunftskonzeption und -strategien der Dorferneuerung in Bayern. Arbeitsbericht 2B – Gute Ansätze der Dorferneuerung. Auswertung der Modell- und Pilotdörfer. Unveröffentlichter Forschungsbericht im Auftrag des Bereichs Zentrale Aufgaben der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung. München. URL: [http://www.bole.bgu.tum.de/fileadmin/w00brh/www/PDFs/Allgemein/Dorferneuerung\\_2020\\_teil2b\\_Bericht.pdf](http://www.bole.bgu.tum.de/fileadmin/w00brh/www/PDFs/Allgemein/Dorferneuerung_2020_teil2b_Bericht.pdf) (08.09.2015)
- Magel, Holger / Groß, Christiane / Ritzinger, Anne (2010b): Dorferneuerung 2020 – Zukunftskonzeption und -strategien der Dorferneuerung in Bayern. Arbeitsbericht 3 – Strategien für die Dorferneuerung 2020. Unveröffentlichter Forschungsbericht im Auftrag des Bereichs Zentrale Aufgaben der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung. München.
- Magel, Holger / Groß, Christiane / Ritzinger, Anne (2009): Dorferneuerung 2020 – Zukunftskonzeption und -strategien der Dorferneuerung in Bayern. Arbeitsbericht 2A – Dorffunktionen der Zukunft. Unveröffentlichter Forschungsbericht im Auftrag des Bereichs Zentrale Aufgaben der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung. München. URL: [http://www.bole.bgu.tum.de/fileadmin/w00brh/www/PDFs/Allgemein/Dorferneuerung\\_2020\\_teil2a.pdf](http://www.bole.bgu.tum.de/fileadmin/w00brh/www/PDFs/Allgemein/Dorferneuerung_2020_teil2a.pdf) (08.09.2014)
- Magel, Holger / Kiehlbrei, Nina / Ritzinger, Anne (2012): Nachhaltige und effiziente Beteiligungs- und Prozessstrukturen in der Ländlichen Entwicklung. Unveröffentlichter Forschungsbericht im Auftrag des Bereichs Zentrale Aufgaben der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung. München.
- Magel, Holger / Thiel, Fabian / Espinoza, Jorge (2016): Bodenpolitik und Landmanagement: Eine internationale Perspektive. In: Freeden, Willi / Rummel, Reiner (Hrsg.): Handbuch der Geodäsie. Berlin, S. 1-33.
- Magel, Holger / Jahnke, Peter (2001): Kommunalentwicklung und Kommunalplanung – Tagespolitik oder strategisches Vordenken. In: Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.): Gestaltung als Auftrag. Ein Handbuch für politisches Handeln in Gemeinden, Städten und Landkreisen. (= Beiträge zur Kommunalpolitik. Politischen Studien, Sonderausgabe) München, S. 105-123.
- Malburg-Graf, Barbara / Schmettow, Petra (2012): Chefsache Innenentwicklung. Kollegiales Coaching zum Flächenmanagement unterstützt Bürgermeister ländlicher Gemeinden. In: Standort. Zeitschrift für angewandte Geographie. Bd. 36, Heft 4, S. 187-193.
- Marschall, Ilke (2006): Die Zukunft der Kulturlandschaft. Diskussionspapier zur Tagung des Bundesamtes für Naturschutz „Die Zukunft der Kulturlandschaft. Verwildertes Land – wuchernde Stadt?“ vom 18. bis 21. September 2006 an der Internationalen Naturschutzakademie Insel Vilm. Kassel. URL: [http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/studie\\_zur\\_tagung\\_marschall.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/studie_zur_tagung_marschall.pdf) (21.07.2010).
- Masum, Fahria (2009): Actors and processes behind urban fringe development: Mechanism to guide urban land management. Study on Dhaka, Bangladesh. Dissertation an der Fakultät für Bauingenieur- und Vermessungswesen der Technischen Universität München. (= Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung, TU München, Heft 41) München.
- Mayntz, Renate (2005): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden, S. 11-20.
- Mayntz, Renate (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, S. 89-110.
- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. (2005): Politische Steuerung – Heute? (= Working Paper des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Nr. 05/1). Köln. URL: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp05-1/wp05-1.html> (30.11.2010)
- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. (= Schriften des Max-Planck Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Bd. 23) Frankfurt a.M.
- Mayring, Philipp (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Weinheim.
- Meadows, Donella / Meadows, Dennis L. / Randers, Jørgen (2006): Grenzen des Wachstums – Das 30-Jahre-Update. Stuttgart.

- Menzl, Marcus (2014): Nimby-Proteste – Ausdruck neu erwachten Partizipationsinteresses oder eines zerfallenden Gemeinwesens? In: Gestring, Norbert / Ruhne, Renate / Wehrheim, Jan (Hrsg.): Stadt und soziale Bewegungen. Wiesbaden, S. 65-81.
- Merkur.de (Hrsg.) (2009): Dunkle Wolken über der Vitalia. Artikel publiziert am 21.09.09. München. URL: <http://www.merkur-online.de/lokales/landkreis-miesbach/dunkle-wolken-ueber-vitalia-473420.html> (09.08.2011).
- Merten, Klaus (2005): Reaktivität und Reflexivität: Sozialwissenschaftliche Datenerhebung als interferierende Kommunikationsprozesse. In: Wienand, Edith / Westerbarkey, Joachim / Scholl, Armin (Hrsg.): Kommunikation über Kommunikation. Theorien, Methoden und Praxis. Wiesbaden, S.102-128
- Meuser, Michael / Nagel, Ulrike (2005): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. In: Bogner, Alexander / Littig, Beate / Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen, S. 71-93.
- Möckel, Stefan (2015): Politische und rechtliche Ziele zum vorsorgenden Schutz der Böden in Deutschland. In: Natur und Landschaft, Bd. 90, Heft 11, S. 497-502.
- Müller-Christ, Georg (2013): Wo stehen Nachhaltigkeit und Ressourcenorientierung im Unternehmen? Ordnungsangebote im Prämissengerangel durch Systemaufstellungen. In: Klinke, Sebastian / Rohn, Holger (Hrsg.): RessourcenKultur. Vertrauenskulturen und Innovationen für Ressourceneffizienz im Spannungsfeld normativer Orientierung und betrieblicher Praxis. (= Nachhaltige Entwicklung, Bd. 4) Baden-Baden, S. 383-392.
- NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V. (2012) (Hrsg.): Grundsteuer: Zeitgemäß! Ein bundesweiter Aufruf zur Grundsteuerreform. Berlin. URL: <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/aktionen-und-projekte/grundsteuerreform/index.html> (17.06.2016)
- NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V. (2015) (Hrsg.): Wettbewerb um Einwohner – versus Regionalplanung. Gerichtsurteil stärkt Instrument der Eigenentwicklung. (= NABU-Impuls Heft 8) Berlin. URL: [https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/nachbarnatur/impuls/150828-nabu-impuls\\_stadtlandfla\\_\\_che.pdf](https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/nachbarnatur/impuls/150828-nabu-impuls_stadtlandfla__che.pdf) (17.06.2016)
- Naturkapital Deutschland – The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) (2012): Der Wert der Natur für Wirtschaft und Gesellschaft – Eine Einführung. München. URL: [http://www.naturkapital-teeb.de/fileadmin/Downloads/Projekteigene\\_Publikationen/TEEB\\_DE\\_Einfuehrungsbericht.pdf](http://www.naturkapital-teeb.de/fileadmin/Downloads/Projekteigene_Publikationen/TEEB_DE_Einfuehrungsbericht.pdf) (31.03.2015)
- Obreque, Francisco (2005): Import von Landentwicklungsinstrumenten am Beispiel der Übertragung der bayerischen Dorferneuerung auf Chile. Dissertation an der Fakultät für Bauingenieur- und Vermessungswesen der Technischen Universität München. (= Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung, TU München, Heft 35) München.
- Oström, Elinor (2005): Understanding Institutional Diversity. Princeton.
- Oswald, Franz / Schüller, Nicola (Hrsg.) (2003): Neue Urbanität – Das Verschmelzen von Stadt und Landschaft. Zürich.
- Pelzer, Michael / Benda, Theresia (2009): Nicht ohne meine Bürger. Eine Wegbeschreibung zur Bürgergesellschaft. In: Der Bayerische Bürgermeister, Heft 3, S. 125-127.
- Perner, Angelika (2006): Optionen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. Konzepte, Anreize, Strategien für quantitativen und qualitativen Freifächenschutz auf kommunaler Ebene. Dissertation an der Fakultät für Architektur und Landschaft der Universität Hannover. Hannover.
- Peter, Heike / Fengler, Birgit / Moser, Andrea (2013): Welches Potenzial bietet die Dorferneuerungsförderung in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein zur Innenentwicklung von Dörfern? In: Raumforschung und Raumordnung, Bd. 71, Heft 1, S. 49-64.
- Planungsverband Region Oberland (Hrsg.) (2001): Regionalplan Oberland. Fassung vom 22. März 2001 und 2006 und 2010 in Kraft getretene Fortschreibungen. Bad Tölz. URL: <http://www.region-oberland-bayern.de/regionalplan/text/> (30.05.2016)

- Raab, Andreas (2006): Nachfrageorientierte Innenentwicklung und Flächenmanagement. Zukunftsaufgabe bei Stadt- und Dorfumbau. In: DVW-Mitteilungen, Heft 4, S. 547-563.
- Rat für nachhaltige Entwicklung (Hrsg.) (2007): Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland. Berlin. URL: [http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Broschuere\\_Evaluation\\_30\\_ha\\_02.pdf](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Broschuere_Evaluation_30_ha_02.pdf) (31.03.2015)
- Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2008): Regionalplan Region Main-Rhön. Fassung vom 18. Januar 2008 und 2011, 2012 und 2014 in Kraft getretene Fortschreibungen. Würzburg. URL: <http://www.regierung.unterfranken.bayern.de/aufgaben/3/6/00726/> (30.05.2016)
- Reichenbach-Klinke, Matthias (2007): Das Experiment von Fraunberg. In: Deutsche Bauzeitung, Nr. 5, S. 32-34.
- Reichenbach-Klinke, Matthias / Schraner, Hans (2004): Innenentwicklung Obbach. Modellhafte Vertiefungsplanung. Unveröffentlichter Bericht. Adlkofen.
- Reichenbach-Klinke, Matthias / Schraner, Hans / Mühlender, Thomas (2003): Dorferneuerung Obbach 3, Vorbereitungsplanung. Unveröffentlichter Bericht. Adlkofen.
- Reichenbach-Klinke, Matthias / Zeitler, Klaus (2005): Gemeinde Weyarn, Landkreis Miesbach. Ergebnisse des Forschungsvorhabens „Welche Strategien bestimmen erfolgreiche Dorfentwicklung?“ In: Bayerische Akademie Ländlicher Raum (Hrsg.): Neues Bauen auf dem Lande. Kulturelle Verantwortung für Europa – Tagungsbericht der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum e.V. Herbsttagung vom 14. bis 15. Oktober 2004. München, S. 86-97.
- Rid, Wolfgang (2008): Analyse von Präferenzstrukturen privater Bauleute im Hinblick auf nachhaltige Siedlungskonzepte unter Verwendung eines discrete choice experiment. Dissertation an der Technischen Universität München. München.
- Rill, Leonhard (2008): Bodenordnung – wesentlicher Bestandteil und Erfolgsfaktor der bayerischen Dorferneuerung. In: DVW-Mitteilungen, Bd. 60, Heft 2, S. 233-242.
- Rill, Leonhard / Drago, Beatrix / Groß, Christiane (2014): Vitalitäts-Check 2.0 - Ein datenbankgestütztes Analyseinstrument zur Innenentwicklung für Dörfer, Gemeinden und interkommunale Kooperationen. In: DVW-Mitteilungen, Bd. 66, Heft 4, S. 403-411.
- Rink, Dieter / Banzhaf, Ellen (2011): Flächeninanspruchnahme als Umweltproblem. In: Groß, Matthias (Hrsg.): Handbuch Umweltsoziologie. Wiesbaden, S. 445-463.
- Ritzinger, Anne (2016): Dorfentwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover (im Erscheinen).
- Ritzinger, Anne (2011): Forschungsprojekt "Dorferneuerung 2020": Neue Schwerpunkte in strukturschwachen, schrumpfenden Dörfern. In: Magel, Holger (Hrsg.): Schrumpfung als Herausforderung für ländliche Räume. Lösungswege, Strategien und Instrumente. Dokumentation der 13. Münchner Tage der Bodenordnung und Landentwicklung. (= Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung, TU München, Heft 43). München, S. 81-89.
- Ritzinger, Anne (2010): Haben unsere Dörfer noch Zukunft? Strategien für die Dorfentwicklung im 21. Jahrhundert. In: Deutsche Landeskulturgesellschaft (Hrsg.): Dörfer ohne Menschen!? – Zwischen Abriss, Umnutzung und Vitalisierung. (= Schriftenreihe der DLKG, Heft 7) Müncheberg, S. 37-52.
- Ritzinger, Anne (2007): Schönere Heimat – Gedanken über die Zukunft unserer Dörfer. In: Schönere Heimat, Heft 1, S. 3-8.
- Ritzinger, Anne / Groß, Christiane / Magel, Holger (2011): Von guten Beispielen lernen – Erfahrungswissen für die Dorferneuerung der Zukunft. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Bd. 73, Heft 2, S. 74-81.
- Röbke, Thomas (2009): Leistungsfähigkeit der Gemeinde mit Bürgerbeteiligung dauerhaft sichern. In: Bayerischer Gemeindetag, Heft 1, S. 13-14.
- Rogga, Sebastian (2015): Transdisziplinarität – Grenzüberschreitung als Prinzip: Erfahrungen aus transdisziplinärer Forschung für ein Nachhaltiges Landmanagement. Arbeitspapier für den Förderschwerpunkt „Innovationsgruppen für ein Nachhaltiges Landmanagement“. Müncheberg. URL: <http://innovationsgrup->

- pen-landmanagement.de/fileadmin/user\_upload/dokumente/Arbeitspapiere/2015/Arbeitspapier---Transdisziplinarietaet-Grenzueberschreitung-als-Prinzip.pdf (30.05.2016)
- Säck-da Silva, Sabine (2009): MitWirkung – Zukunft gestalten: Prozessmanagement in der räumlichen Planung. Dissertation am Fachbereich Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung der Universität Kassel. Kassel.
- Schaloske, Michael (2013): Dorfentwicklung vor neuen Herausforderungen – die wachsende Bedeutung engagierter Bürger. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Bd. 75, Heft 2, S. 67-72.
- Scharpf, Fritz W. (2006): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, 2. unveränderte Auflage. Opladen.
- Schlosser, Franz (1999): Ländliche Entwicklung im Wandel der Zeit – Zielsetzungen und Wirkungen. Dissertation an der Fakultät für Bauingenieur- und Vermessungswesen der Technischen Universität München. (= Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung, TU München, Heft 21) München.
- Schmalholz, Michael (2005): Steuerung der Flächeninanspruchnahme. Defizite des Umwelt- und Planungsrechts sowie alternative Ansätze zur Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Siedlung und Verkehr. Norderstedt.
- Schmied, Doris (2009): Interkommunale Allianz Oberes Werntal: Gemeinsam von der Außen- zur Innenentwicklung. In: Dörfer auf dem Weg in die Zukunft: Herausforderung Innenentwicklung. Ländlicher Raum, Schwerpunktheft 3, S. 18-21.
- Schöfl, Günther (2007): Dörfliche Innenentwicklung – Erkenntnisse aus MELAP zum Forschungsbedarf. In: Malburg-Graf, Barbara (Hrsg.): Flächenmanagement als Instrument der integrativen Planung für ländliche Räume und der kommunalen Innenentwicklung. (= Stuttgarter Geographische Studien, Bd. 140) Stuttgart, S. 71-84.
- Scholl, Bernd (2003): Innenentwicklung vor Außenentwicklung! In: Ministerium für Umwelt und Verkehr / Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg / Universität Karlsruhe, Institut für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): Innenentwicklung vor Außenentwicklung. Strategien, Konzepte, Instrumente. Dokumentation des Fachkongresses am 15./16. Mai 2003 in Karlsruhe. Stuttgart, S.11-14.
- Scholles, Frank (2008a): Wissenschaftliches Arbeiten. In: Fürst, Dietrich / Scholles, Frank (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, 3. vollständig überarbeitete Auflage. Dortmund, S. 237-244.
- Scholles, Frank (2008b): Zielsysteme in der Planung. In: Fürst, Dietrich / Scholles, Frank (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, 3. vollständig überarbeitete Auflage. Dortmund, S. 279-284.
- Scholles, Frank (2008c): Abwägung, Entscheidung. In: Fürst, Dietrich / Scholles, Frank (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, 3. vollständig überarbeitete Auflage. Dortmund, S. 309-312.
- Scholles, Frank (2008d): Entwicklungsplanungen versus Folgenprüfungen – Verfahren und Planungsmethoden. In: Fürst, Dietrich / Scholles, Frank (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, 3. vollständig überarbeitete Auflage. Dortmund, S. 245-264.
- Schröteler-von Brandt, Hildegard / Krämer, Stefan (2014): Land und Leute – Bildung, Kunst und Kultur in kleinen Gemeinden – Schlüsselfaktoren für die zukünftige Entwicklung. Ergebnisse des Wettbewerbs der Wüstenrot Stiftung. In: Schmied, Doris / Born, Karl Martin / Bombeck, Henning (Hrsg.): Bildung im Dorf. Was leistet Bildung für ländliche Räume? Rural 7. Göttingen, S. 151-160.
- Schwantag, Friedrich / Wingerter, Klaus (2008): Flurbereinigungsgesetz. Standardkommentar, 8. Auflage. (= Sammlung: Kommentare zu landwirtschaftlichen Gesetzen, Bd. 13) Butjadingen-Stollhamm.
- Schwing, Rainer / Fryszer, Andreas (2015): Systemisches Handwerk. Werkzeug für die Praxis, 7. Auflage. Göttingen.
- SDF – Schule für Dorf- und Flurentwicklung Klosterlangheim (2001): Dokumentation des Grundseminars „Dorfentwicklung für den Ortsteil Obbach der Gemeinde Euerbach“ am 7./8.12.2001. Unveröffentlichter Bericht. Lichtenfels.

- SDL – Schule der Dorf- und Landentwicklung Thierhaupten (2009): Dokumentation des SDL Seminars „verwurzelt, verjüngt, verweiblicht – verwandelt?“ am 13./14. Februar 2009 in Thierhaupten.
- Sebald, Christian (2015): Zersiedelung. Hügel, Hallen und Hotels. In: Süddeutsche Zeitung vom 30.06.2015. München. URL: <http://www.sueddeutsche.de/bayern/zersiedelung-huegel-hallen-und-hotels-1.2544808> (14.08.2015)
- Sedlacek, Peter (1982): Kulturgeographie als normative Handlungswissenschaft. In: Sedlacek, Peter (Hrsg.): Kultur / Sozialgeographie. Beiträge zu ihrer wissenschaftstheoretischen Grundlegung. Paderborn, S. 187-216.
- Seele, Walter (1987): Vom Landmesser zum Landingenieur – zur Besinnung auf geodätische Aufgaben im Liegenschaftswesen und über die passende Lehre und Forschung. In: Vermessungswesen und Raumordnung, Bd. 49, Heft 1, S. 1-16.
- Selle, Klaus (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund.
- Selz, Peter (2003): Flächensparen als Problematik im ländlichen Raum. Einbindung in die Dorferneuerung. Vortrag auf der Regionaltagung zum kommunalen Flächenressourcenmanagement am 12. November 2003 in Neuburg an der Donau.
- Siedentop, Stefan (2010a): Innenentwicklung / Außenentwicklung. In: Henckel, Dietrich / Kuczkowski, Kester von / Lau, Petra / Pahl-Weber, Elke / Stellmacher, Florian (Hrsg.) (2010): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 235-240.
- Siedentop, Stefan (2010b): Folgekosten der Siedlungsentwicklung als Wahrnehmungsproblem. In: Klemme, Marion / Selle, Klaus (Hrsg.): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure, Interdependenzen, Optionen. Detmold, S. 153-168.
- Siedentop, Stefan (2005): Problemdimensionen der Flächeninanspruchnahme. In: Besecke, Anja / Hänsch, Robert / Pinetzki, Michael (Hrsg.): Das Flächensparbuch. Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. (= ISR-Diskussionsbeitrag, Heft 56) Berlin, S. 19-27.
- Siedentop, Stefan / Schiller, Georg / Koziol, Matthias / Walther, Jörg / Gutsche, Jens-Martin (2006): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung. Endbericht. (= BBR-Online-Publikation Nr. 3) Berlin.
- Söfker, Wilhelm (2007): Einführung. In: Baugesetzbuch. Gebundene Textfassung, 40. Auflage. München, S. IX-XLI.
- Spangenberger, Volker (2008): Raumordnerische Rahmenbedingungen und Vorgaben für den Stadt- und Dorfumbau. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Bd. 70, Heft 2, S. 49-55.
- Stadt Crailsheim (Hrsg.) (2011): Innen vor Außen. Das Crailsheimer Modell zur Förderung der Innenentwicklung. Crailsheim.
- Statistisches Bundesamt (2014a): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2014. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2014b): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2013. (= Fachserie I3, Reihe 5.1) Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008): Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung. Erläuterungen und Eckzahlen. Wiesbaden.
- Stefani, Torben (2010): Zur Konkretisierung der Privatnützigkeit von Bodenordnungsverfahren. Dissertation an der Fakultät Forst-, Geo- und Hydrowissenschaften der Technischen Universität Dresden. Dresden.
- Steffenhagen, Pia / Weitkamp, Alexandra (2015): Perspektive "Leerstand" im Dorf – Möglichkeiten zum Einsatz zivilgesellschaftlichen Engagements. In: Neues Archiv für Niedersachsen, Heft 1, S. 70-81.
- Stemmler, Johannes (2005): Handelbare Flächenausweisungsrechte. Fragen aus planungsrechtlicher und -praktischer Sicht. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4-5, S. 321-324.
- StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (2015): Geschichte der Ländlichen Entwicklung in Bayern. München. URL: <http://www.stmelf.bayern.de/landentwicklung/dokumentationen/059684/index.php> (10.01.2015)

- StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (2014a): Bayerischer Agrarbericht 2014. Ländliche Entwicklung. München. URL: <http://www.agrarbericht-2014.bayern.de/landwirtschaft-laendliche-entwicklung/laendliche-entwicklung.html> (18.08.2015)
- StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (2014b): Brunner: „Flächenverbrauch wirksam steuern“. Pressemitteilung vom 22.05.2014. München. URL: <http://www.stmelf.bayern.de/landentwicklung/dokumentationen/presse/072705/index.php> (18.08.2015)
- StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (2012): Ländliche Entwicklung in Bayern. Informationskompendium, 2. Auflage. München.
- StMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Hrsg.) (2016): Geoportal Bayern, BayernAtlas. München. URL: <http://geoportal.bayern.de/bayernatlas/> (17.06.2016)
- StMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Hrsg.) (2015): 17. Raumordnungsbericht. Bayern 2008-2012. München.
- StMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Hrsg.) (2014): Regierungserklärung „Heimat Bayern 2020“ von Staatsminister Dr. Markus Söder am 27.11.2014. München.
- StMUV – Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2015a): Daten und Fakten zum Flächenverbrauch. München. URL: <http://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/daten.htm> (30.05.2016)
- StMUV – Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2015b): Bündnis zum Flächensparen in Bayern. München. URL: <http://www.stmuv.bayern.de/umwelt/boden/flaechensparen/buendnis.htm> (26.01.2015)
- StMUV – Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2014): Flächenverbrauchs-Bericht 2014 (Stand 31.12.2013). München. URL: <http://www.stmuv.bayern.de/umwelt/boden/flaechensparen/verbrauchsbericht.htm> (18.08.2015)
- StMUG – Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit (Hrsg.) (2013): Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie. München.
- StMLF – Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (2006a): Aktionsprogramm Dorf vital. Innenentwicklung in der Dorferneuerung. (= Materialienheft 40). München.
- StMLF – Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (2006b): Aktionsprogramm Dorf vital. Leitlinien zum Bauen in der Dorferneuerung. München.
- StMLF – Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (2006c): Aktionsprogramm Dorf vital. So werden unsere Dörfer und Gemeinden fit für die Zukunft. München.
- StMLF – Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (2001): Dorferneuerung in Bayern 1981-2001. (= Berichte zur Ländlichen Entwicklung, Heft 78). München.
- StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) (2003a): Arbeitshilfe Kommunales Flächenressourcen-Management. München.
- StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) (2003b): Kommunales Flächenressourcen-Management. Flächensparen – Möglichkeiten der Verankerung in den Regionalplänen. München.
- Stöglehner, Gernot / Grossauer, Franz (2009): Raumordnung und Klima. Die Bedeutung der Raumplanung für Klimaschutz und Energiewende. In: Wissenschaft & Umwelt – Interdisziplinär, Heft 12, S. 137-142.
- TG – Teilnehmergeinschaft Weyarn / Gemeinde Weyarn (2005): Bewerbungsbogen für den Staatspreis des Bayer. Staatsministeriums für Landwirtschaft und Forsten, Bayer. Wettbewerb Ländliche Entwicklung 2005/2006. Weyarn. URL: [www.weyarn.de/Aktuelles/BayrStaatspreis/Bewerbungsbogen\\_BayerStaatspreis.pdf](http://www.weyarn.de/Aktuelles/BayrStaatspreis/Bewerbungsbogen_BayerStaatspreis.pdf) (26.02.13)
- TG – Teilnehmergeinschaft Weyarn / Gemeinde Weyarn (1997): Dorf- und Gemeindeentwicklung Weyarn. Erläuterungsbericht zur Konzeptphase. Bearbeitung: Otto Kurz / Hans M. Schober. Ergänzte Fassung 2005. München.

- Thiel, Fabian (2008a): Strategisches Landmanagement. Baulandentwicklung durch Recht, Ökonomie, Gemeinschaft und Information, 2. geänderte Auflage. Norderstedt.
- Thiel, Fabian (2008b): Der Boden im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum. In: Local land & soil news. The Bulletin of the European Land and Soil Alliance (ELSA). No. 26-27/ 2, S. 21-23.
- Thiemann, Karl-Heinz (2015): Vorwort. In: Deutsche Landeskulturgesellschaft (Hrsg.): Dorfumbau: Dörfer entstehen im Kopf! Wie können die Veränderungsprozesse mit den Menschen gestaltet werden?. (= Schriftenreihe der DLKG, Heft 12) Müncheberg, S. 11-14.
- Trott zu Solz, Levin von (1998): Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie. Projektdokumentation. Band 1: Hearing und Auftaktveranstaltung. Gütersloh.
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2015a): Internetauftritt. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/node/11184>
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2015b): Daten zur Umwelt 2015. Dessau-Roßlau. URL: [http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/daten\\_zur\\_umwelt\\_2015\\_2.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/daten_zur_umwelt_2015_2.pdf) (14.08.2015)
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009): Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden. Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung. Dessau-Roßlau. (= Texte, Nr. 31/2009). URL: <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3858.pdf> (14.08.2015)
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr. Materialienband. Berlin. (= Texte, Nr. 90/03). URL: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/2587.pdf> (12.03.2015)
- UN – United Nations Economic and Social Council (Ed.) (1995): Commission on Science and Technology for Development. Second Session Geneva, 15 May 1995. Geneva. URL: [http://unctad.org/en/Docs/ecn161995d4\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/ecn161995d4_en.pdf) (17.05.2016)
- UVMBW – Umweltministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2006): Aktionsbündnis „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“. Eine Zwischenbilanz. Stuttgart.
- Vallée, Dirk (2012): Strategische Regionalplanung. (=Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 237) Hannover.
- VN – Vereinte Nationen (2013): Resolution der Generalversammlung A/Res/68/232. Weltbodentag und Internationales Jahr der Böden. New York. URL: <http://www.un.org/Depts/german/gv-68/band1/ar68232.pdf> (14.08.2015)
- Voß, Winrich / Güldeberg, Eckard / Kirsch-Stracke, Roswita / Streibel, Nina (2011): Dörfer im Schrumpfungsprozess – Handlungsempfehlungen für die Dorfentwicklung und den Umgang mit Gebäudeleerständen. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Bd. 73, Heft 4, S. 165-171.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (Hrsg.) (2000): Welt im Wandel. Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Biosphäre: Jahresgutachten 1999. Berlin.
- Weber, Gerlind (2014): Zersiedelung – Die verkannte Zukunftsbelastung. In: Wippel, Jörg (Hrsg.): Wohnbaukultur in Österreich: Geschichte und Perspektiven. Innsbruck, S. 65–71.
- Weber Gerlind (2013): Versuch einer praxisnahen Ordnung empfohlener Bodenschutzinstrumente – dargestellt am Beispiel Österreichs. In: Kromp-Kolb, Helga / Geresdorfer Thomas (Hrsg.): Ethik und Ressourcenverknappung. Wien, S.103–118.
- Weber, Gerlind (2010): Boden – ein unvermehrbares Gut. In: Land & Raum – Zeitschrift des Österreichischen Kuratoriums für Landtechnik und Landentwicklung, Bd. 23, S. 6/7.
- Weber, Gerlind / Schmid, Jochen / Höferl, Karl Michael / Stöglehner, Gernot / Krammer, Monika / Peer, Verena (2008): Schrumpfung – die Achillesferse der Raumplanung. Wien.
- Wehrmann, Babette (2005): Landkonflikte im urbanen und peri-urbanen Raum von Großstädten in Entwicklungsländern. (= Forschungsbeiträge zur Stadt- und Regionalgeographie, Bd. 2) Münster.
- Weichhart, Peter (1990): Raumbezogene Identität. Bausteine zu einer Theorie räumlich-sozialer Kognition und Identifikation. (= Erdkundliches Wissen, Bd. 102) Stuttgart.
- Weith, Thomas / Besendörfer, Christian / Gaasch, Nadine / Kaiser, David Brian / Müller, Klaus / Repp, Annegret / Rogga, Sebastian / Strauß, Christian / Zscheischler, Jana (Hrsg.) (2013): Nachhaltiges Landmanagement:

- Was ist das? (= Diskussionspapier, Nr. 7. Müncheberg. URL: [http://modul-b.nachhaltiges-landmanagement.de/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Diskussionspapiere/Weith2013\\_Was\\_ist\\_NLM.pdf](http://modul-b.nachhaltiges-landmanagement.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Diskussionspapiere/Weith2013_Was_ist_NLM.pdf) (16.05.2014).
- Werlen, Benno (2000): Sozialgeographie. Eine Einführung. Bern.
- Werlen, Benno (1997a): Gesellschaft, Handlung und Raum. Grundlagen handlungstheoretischer Sozialgeographie. Stuttgart.
- Werlen, Benno (1997b): Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen. Band 2. Globalisierung, Region und Regionalisierung. (= Erdkundliches Wissen, Bd. 119) Stuttgart.
- Wiechmann, Thorsten (2014): Planung ohne Plan: Der Ausnahmezustand als Regelfall innovativer Raumentwicklung. In: Hohn, Uta / Kemming, Herbert / Reimer, Mario (Hrsg.): Formate der Innovation in der Stadt- und Regionalentwicklung. (= Metropolis und Region. Reflexionen aus Planungstheorie und Planungspraxis, Bd. 13) Detmold, S. 21-42.
- Wiechmann, Thorsten (2008): Strategische Planung. In: Fürst, Dietrich / Scholles, Frank (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, 3. vollständig überarbeitete Auflage. Dortmund, S. 265-275.
- Wieland, Dieter (1990): Dorferneuerung. Dokumentation in der Reihe „Topographie – Bauen und Bewahren“. München. Erstaussstrahlung 10.06.1990.
- Wiesmaier, Hans (2008): Gemeinde Fraunberg, Oberbayern: Dorf vital. In: Der Bayerische Bürgermeister, Nr. 4, S. 174-175.
- Wilz, Sylvia M. (2010): Entscheidungsprozesse in Organisationen. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Wirth, Peter (2007): Schrumpfung und Peripherie. In: Wirth, Peter / Bose, Marc (Hrsg.): Schrumpfung an der Peripherie. München, S. 1-14.
- Wolff, Stephan (2003). Dokumenten- und Aktenanalyse. In: Flick, Uwe / Kardorff, Ernst von / Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbeck, S. 502-513.
- Yin, Robert K. (2003): Case Study Research. Design und Methods. (= Applied Social Research Methods Series, No. 5) Thousand Oaks.
- Zepf, Elmar (1991): Leitbild Dorf. Berücksichtigung sozialkultureller Aspekte bei der Dorferneuerung. (= Materialien zur Ländlichen Neuordnung des Bayerischen Staatsministeriums für Landwirtschaft und Forsten, Heft 26) München.

### **Gesetze, Verordnungen und Richtlinien**

- Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-F), zuletzt geändert durch § 1 ÄndG vom 22. 12. 2015 (GVBl. S. 470).
- Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).
- Dorferneuerungsrichtlinien (DorfR 2015) zum Vollzug des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 22. Dezember 2014, Az.: E2-7516-1/179 und vom 20. Mai 2015, Az.: E5-7516-1/210.
- Dorferneuerungsrichtlinien (DorfR 2011) zum Vollzug des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 19. Dezember 2011, Az.: E2-7516-1/55.
- Dorferneuerungsrichtlinien (DorfR 2009) zum Vollzug des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 5. Mai 2009, Az.: E 2-7516-4456.
- Dorferneuerungsrichtlinien (DorfR 2005) zum Vollzug des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Landwirtschaft und Forsten vom 29. April 2005, Az.: E 5-7516-4000.

Dorferneuerungsrichtlinien (DorfR 1997) zum Vollzug des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 29. Juli 1997, Nr. E3-7516-2981.

Dorferneuerungsrichtlinien (DorfR 1993) zum Vollzug des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 9. Juni 1993, Nr. E3/B4-7516-1500.

Dorferneuerungsrichtlinien (DorfErnR 1986), Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 1. Juni 1986, Nr. N3/B4-7516-250.

Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes (AGFlurbG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Februar 1994.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438).

Finanzierungsrichtlinien Ländliche Entwicklung (FinR-LE), Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 25.11.2013 Az.: E5-7554-1/316.

Flurbereinigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794).

Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 8. August 2006 (GVBl S. 471, BayRS 230-1-5-W), geändert durch Verordnung vom 22. Dezember 2009 (GVBl. S. 650).

Zuständigkeitsverordnung im Bauwesen (ZustVBau) vom 5. Juli 1994 (GVBl S. 573, BayRS 2130-3-I), zuletzt geändert durch § 1 ÄndVO vom 14. 8. 2015 (GVBl S. 317).

## Anhang



## Inhaltsverzeichnis

1. Zentrale normative Vorgaben in BauGB und FlurbG.....	2
2. Vergleich des in den Dorferneuerungsrichtlinien genannten Förderzwecks.....	3
3. Ablauf eines Dorferneuerungsprozesses nach Flurbereinigungsgesetz .....	4
4. Leitfaden Befragung der Akteure.....	5
5. Auswertungskategorien der Interviews.....	7
6. Auswertung raumrelevanter Entscheidungen im Dorferneuerungsprozess Weyarn .....	8
7. Auswertung der Materialien zum Dorferneuerungsprozess Weyarn.....	10
7.1. Antrag auf Dorferneuerung.....	10
7.2. Ortstermin nach Nr. 8.2 DorfErnR .....	11
7.3. Beteiligung in der Voruntersuchungsphase .....	12
7.4. Anordnung des Verfahrens .....	14
7.5. Flächennutzungsplan 1995 (1. FNP) .....	14
7.6. Erhebungen in der Konzeptphase und Leitbildentwicklung .....	15
7.7. Anhörung Plan nach § 41 FlurbG.....	17
7.8. Aussagen im Dorfentwicklungsplan .....	17
7.9. Grundsatzbeschluss Bodenpolitik.....	21
7.10. Bebauungsplan Nr. 25 „Erlacher Weg Nord“, 1. Entwurf 2001 .....	23
7.11. Strukturkonzept Grünsichel und Antrag auf Budgeterhöhung.....	24
7.12. Feststellungsbeschluss Flächennutzungsplan Gemeinde Weyarn.....	25
7.13. SDL Seminar 13./14.Februar 2009 in Thierhaupten .....	28
7.14. Bebauungsplan Nr. 25 „Erlacher Weg Nord“, 2. Änderung 2007.....	29
7.15. Bürgerversammlung und Gründungssitzung des neuen Arbeitskreises Dorfmitte .....	30
7.16. Bürgerbegehren / Ratsbegehren .....	34
8. Charakterisierung der Akteure „Bebauung der Klosterwiese“ .....	36
9. Charakterisierung der Akteure „Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebs“ .....	38
10. Auswertung raumrelevanter Entscheidungen im Dorferneuerungsprozess Obbach .....	40
11. Auswertung der Materialien zum Dorferneuerungsprozess Obbach.....	42
11.1. Antrag auf einfache Dorferneuerung.....	42
11.2. Anordnung einfache Dorferneuerung.....	42
11.3. Feststellungsbeschluss Flächennutzungsplan Gemeinde Euerbach.....	43
11.4. Antrag auf umfassende Dorferneuerung.....	43
11.5. Seminar Schule der Dorf- und Flurentwicklung .....	44
11.6. Fertigstellung Dorferneuerungsplan & Leitbild .....	45
11.7. Projektbeschreibung .....	48
11.8. Anordnung des Verfahrens .....	49
11.9. Vertiefungsplanung Bauhütte Obbach .....	49
11.10. Oerlenbacher Erklärung.....	50
11.11. Bebauungsplan Beetäcker-Teil 2.....	51
12. Charakterisierung der Akteure „Modellprojekt Bauhütte / Sanierung des Nebengebäudes“.....	53
13. Charakterisierung der Akteure „Neubau am Ortsrand für Ingenieurbüro“.....	54
14. Steuerungsinstrumente in den zwei Fallstudien im Vergleich.....	55
15. Ressourcen und Handlungsrestriktionen der Akteure im Überblick .....	56

## **1. Zentrale normative Vorgaben in BauGB und FlurbG**

### **§ 187 BauGB - Abstimmung von Maßnahmen; Bauleitplanung und Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur**

(1) Bei der Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen sind Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur, insbesondere auch die Ergebnisse der Vorplanung nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes", zu berücksichtigen. Ist zu erwarten, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur zu Auswirkungen auf die bauliche Entwicklung des Gemeindegebiets führen, hat die Gemeinde darüber zu befinden, ob Bauleitpläne aufzustellen sind und ob sonstige städtebauliche Maßnahmen durchgeführt werden sollen.

(2) Bei der Aufstellung von Bauleitplänen hat die obere Flurbereinigungsbehörde zu prüfen, ob im Zusammenhang damit eine Flurbereinigung oder andere Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur einzuleiten sind.

(3) Die Gemeinde hat die Flurbereinigungsbehörde und, sofern die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur von anderen Stellen durchgeführt werden, diese bei den Vorarbeiten zur Aufstellung der Bauleitpläne möglichst frühzeitig zu beteiligen.

### **§ 188 BauGB - Bauleitplanung und Flurbereinigung**

(1) Ist eine Flurbereinigung auf Grund des Flurbereinigungsgesetzes in einer Gemeinde nach Mitteilung der Flurbereinigungsbehörde beabsichtigt oder ist sie bereits angeordnet, ist die Gemeinde verpflichtet, rechtzeitig Bauleitpläne aufzustellen, es sei denn, dass sich die Flurbereinigung auf die bauliche Entwicklung des Gemeindegebiets voraussichtlich nicht auswirkt.

(2) Die Flurbereinigungsbehörde und die Gemeinde sind verpflichtet, ihre das Gemeindegebiet betreffenden Absichten möglichst frühzeitig aufeinander abzustimmen. Die Planungen sollen bis zum Abschluss der Flurbereinigung nur geändert werden, wenn zwischen der Flurbereinigungsbehörde und der Gemeinde Übereinstimmung besteht oder wenn zwingende Gründe die Änderung erfordern.

### **§ 1 FlurbG - Grundlagen der Flurbereinigung**

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).

### **§ 37 FlurbG - Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes**

(1) Das Flurbereinigungsgebiet ist unter Beachtung der jeweiligen Landschaftsstruktur neu zu gestalten, wie es den gegeneinander abzuwägenden Interessen der Beteiligten sowie den Interessen der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung entspricht und wie es das Wohl der Allgemeinheit erfordert. Die Feldmark ist neu einzuteilen und zersplitterter oder unwirtschaftlich geformter Grundbesitz nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammenzulegen und nach Lage, Form und Größe zweckmäßig zu gestalten; Wege, Straßen, Gewässer und andere gemeinschaftliche Anlagen sind zu schaffen, bodenschützende sowie -verbessernde und landschaftsgestaltende Maßnahmen vorzunehmen und alle sonstigen Maßnahmen zu treffen, durch welche die Grundlagen der Wirtschaftsbetriebe verbessert, der Arbeitsaufwand vermindert und die Bewirtschaftung erleichtert werden. Maßnahmen der Dorferneuerung können durchgeführt werden; durch Bebauungspläne und ähnliche Planungen wird die Zuziehung der Ortslage zur Flurbereinigung nicht ausgeschlossen. Die rechtlichen Verhältnisse sind zu ordnen.

(2) Die Flurbereinigungsbehörde hat bei der Durchführung der Maßnahmen nach Absatz 1 die öffentlichen Interessen zu wahren, vor allem den Erfordernissen der Raumordnung, der Landesplanung und einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Denkmalschutzes, der Erholung, der Wasserwirtschaft einschließlich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, der Fischerei, des Jagdwesens, der Energieversorgung, des öffentlichen Verkehrs, der landwirtschaftlichen Siedlung, der Kleinsiedlung, des Kleingartenwesens und der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes sowie einer möglichen bergbaulichen Nutzung und der Erhaltung und Sicherung mineralischer Rohstoffvorkommen Rechnung zu tragen.

## 2. Vergleich des in den Dorferneuerungsrichtlinien genannten Förderzwecks

DorfErnR 1986 Zweck der Förderung	DorfR 1993 Zweck der Förderung	DorfR 2005 Zuwendungszweck	DorfR 2009 (2011; 2015) Zuwendungszweck
<p>(1) Die Dorferneuerung in der Flurbereinigung ist eine Maßnahme zur Verbesserung der Agrarstruktur sowie der Lebens- und Arbeitsverhältnisse auf dem Lande.</p> <p>Im Vollzug des Bayerischen Dorferneuerungsprogramms sollen der eigenständige Charakter ländlicher Siedlungen (Dörfer) erhalten und die Dörfer künftigen Erfordernissen angepasst werden, um den heimatischen Lebensraum der Bewohner zu stärken. Hierzu sollen durch geeignete Erhaltungs-, Sanierungs- und Gestaltungsmaßnahmen eine geordnete dorfgemäße Entwicklung unterstützt und bauliche Mißstände behoben oder gemildert werden.</p>	<p>„(1) Die Dorferneuerung dient im Rahmen der angestrebten ländlichen Entwicklung der Verbesserung der Lebens-, Wohn- und Arbeitsverhältnisse auf dem Lande, insbesondere der agrarstrukturellen Verhältnisse und städtebaulich unbefriedigender Zustände.</p> <p>Durch die Dorferneuerung sollen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– die örtlichen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft verbessert,</li> <li>– der heimatische Lebensraum der Landbewohner gestärkt, das Bewußtsein für die dörfliche Lebenskultur vertieft, der eigenständige Charakter ländlicher Siedlungen sowie die Kulturlandschaft erhalten und damit die Dörfer auf künftige Erfordernisse vorbereitet werden.</li> </ul> <p>(2) Über die baulich-gestalterischen und infrastrukturellen Maßnahmen hinaus sollen dabei eine intensive Beschäftigung der Bürger mit ihrem Lebensraum angestrebt und das selbstverantwortliche Handeln auf dörflicher Ebene angeregt werden.</p> <p>(3) Informations- und Planungshilfen sowie geeignete Erhaltungs-, Sanierungs- und Gestaltungsmaßnahmen sollen eine geordnete Dorfentwicklung unterstützen und Anreize zur Behebung oder Milderung baulicher, struktureller und sozialer Mängel geben.“</p>	<p>(...)</p> <p>Durch die Dorferneuerung sollen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- die örtlichen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft verbessert,</li> <li>- das Bewusstsein für die dörfliche Lebenskultur und den heimatischen Lebensraum vertieft,</li> <li>- die ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Potenziale der ländlichen Räume gestärkt,</li> <li>- die Innenentwicklung der Dörfer gefördert sowie</li> <li>- der eigenständige Charakter ländlicher Siedlungen und die Kulturlandschaft erhalten werden.</li> </ul> <p>Damit sollen die Dörfer auf künftige Erfordernisse vorbereitet werden.</p> <p>(2) Die Dorferneuerung baut dabei auf die aktive Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger bei der Erarbeitung gemeindlicher Entwicklungsziele, bei der Vorbereitung, Planung und Ausführung ideeller und materieller Maßnahmen sowie auf deren selbstverantwortliches Handeln auf dörflicher, gemeindlicher und ggf. auch übergemeindlicher Ebene.</p>	<p>(1) Die Dorferneuerung dient im Rahmen der angestrebten ländlichen Entwicklung der nachhaltigen Verbesserung der Lebens-, Wohn-, Arbeits- und Umweltverhältnisse auf dem Lande, insbesondere der agrarstrukturellen Verhältnisse und städtebaulich unbefriedigender Zustände.</p> <p>Durch die Dorferneuerung sollen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– die örtlichen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft verbessert,</li> <li>– das Bewusstsein für die dörfliche Lebenskultur, den heimatischen Lebensraum, die Nahversorgung sowie die Bereitschaft zur Zusammenarbeit in der Region vertieft,</li> <li>– die ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Potenziale der ländlichen Räume gestärkt,</li> <li>– die Innenentwicklung der Dörfer und der sparsame Umgang mit Grund und Boden gefördert,</li> <li>– der eigenständige Charakter ländlicher Siedlungen und die Kulturlandschaft erhalten sowie</li> <li>– Beiträge zum Klimaschutz, zur Energiewende und zur Anpassung an den Klimawandel [<i>neu in 2015: zur Nahversorgung, zur Mobilität und zur Barrierefreiheit</i>] geleistet werden.</li> </ul> <p>Damit sollen die Dörfer und ländlich strukturierte Gemeinden vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen, insbesondere des demografischen Wandels und des Klimawandels, auf künftige Erfordernisse vorbereitet werden.</p> <p>(2) Die Dorferneuerung baut dabei auf die aktive Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger bei der Erarbeitung gemeindlicher Entwicklungsziele, bei der Vorbereitung, Planung und Ausführung ideeller und materieller Maßnahmen sowie auf deren selbstverantwortliches Handeln auf dörflicher, gemeindlicher und ggf. auch übergemeindlicher Ebene.</p>

### 3. Ablauf eines Dorferneuerungsprozesses nach Flurbereinigungsgesetz

(vgl. DorfR 2015, 10; StMELF 2012, 91; Magel 2008, 169ff)

- ◆ Antrag der Gemeinde auf Dorferneuerung beim Amt für Ländliche Entwicklung
- ◆ Aufnahme in das Arbeitsprogramm des Amtes
- ◆ Information von Gemeinderat und Bürgern durch das Amt für Ländliche Entwicklung (§5 FlurbG)
- ◆ Auswahl der Dorferneuerung
- ◆ Vorbereitung der Dorferneuerung (Vorbereitungsphase mit Seminar an der SDL / SDF, Bildung von Arbeitskreisen, Erarbeiten eines Leitbildes und eines vorläufigen Maßnahmenplans durch die Bürger und Gemeindevertreter mit Unterstützung des Amtes für Ländliche Entwicklung)
- ◆ Gebietsabgrenzung
- ◆ Projektbeschreibung (Festlegung der Ziele und Schlüsselmaßnahmen sowie der Förderung in einer Projektbeschreibung durch das Amt für Ländliche Entwicklung)
- ◆ Neugestaltungsgrundsätze nach § 38 FlurbG (seit 1998 in Projektbeschreibung)
- ◆ Anhörung der Träger Öffentlicher Belange
- ◆ Einleitung / Anordnung des Verfahrens (Flurbereinigungsbeschluss nach § 4 bzw. § 86 FlurbG) durch das Amt für Ländliche Entwicklung und Entstehung der Teilnehmergeinschaft
- ◆ Wahl des Vorstands der Teilnehmergeinschaft unter Leitung des Amtes für Ländliche Entwicklung
- ◆ Dorferneuerungsplan (Inhalte: ortsräumliche Planung, Planung Grünordnung–Dorfökologie, land- und hauswirtschaftliche Fachplanung, beabsichtigte bzw. wünschenswerte Maßnahmen, anzustrebende bodenordnerische Maßnahmen / Bodenordnungskonzept, weitere Fachplanungen (z. B. denkmalpflegerische, wirtschaftliche, energetische, soziale und kulturelle Fragen), Aussagen über die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bauleitplänen)
- ◆ Aufstellen der endgültigen Planung sowie der Maßnahmenauswahl und der Finanzierung der Maßnahmen durch die Teilnehmergeinschaft und die Gemeinde
- ◆ Plan nach § 41 FlurbG (Wege und Gewässerplan) / Teilpläne für jede Objektplanung
- ◆ Plangenehmigung, Planfeststellung, Feststellung der Unerheblichkeit
- ◆ Umsetzung der Maßnahmen durch die Teilnehmergeinschaft, die Gemeinde und die Bürger (Ausschreibung, Vergabe, Ausbau)
- ◆ Bodenmanagement (Ermittlung der Eigentümer und Rechte, Wertermittlung, Grundstücksverhandlungen, Neuverteilungsentwurf, Festlegung, Abmarkung und Vermessung der Grenzen)
- ◆ Herstellung der gemeinschaftlichen Anlagen
- ◆ Flurbereinigungsplan nach §§ 58ff FlurbG mit rechtlichen Regelungen und Ergebnissen der Bodenordnung
- ◆ Schlussabrechnung durch die Teilnehmergeinschaft und die Gemeinde
- ◆ Ausführungsanordnung (§ 61 FlurbG)
- ◆ Eintritt des neuen Rechtszustandes / Übergang des Eigentums
- ◆ Berichtigung der öffentlichen Bücher (Kataster; Grundbuch) (§ 79 FlurbG)
- ◆ Schlussfeststellung durch das Amt für Ländliche Entwicklung (§ 149 FlurbG)

## 4. Leitfaden Befragung der Akteure

Die Leitfäden wurden entsprechend der Funktionen der Akteure abgewandelt. Beispielhaft ist im Folgenden je ein Interviewleitfaden dargestellt.

### Analyse Fallstudie Obbach

#### Zur Person

- In welchen Funktionen hatten Sie bisher mit der Gemeindepolitik und / oder der Dorferneuerung zu tun?
- Sind Sie Eigentümer von Grundstücken in Obbach? (Oder: Haben Sie eine persönliche Beziehung zu Obbach? Also haben Sie dort einmal gewohnt oder sind Sie Eigentümer von Grundstücken?)

#### Zur Analyse Obbach

- Eine der Zielsetzungen der Dorferneuerung in Obbach ist es, die Innenentwicklung fördern.
- Was beinhaltet für Sie Innenentwicklung?
- Gab es unterschiedliche Meinungen zum Ziel der Innenentwicklung? Welche Interessen für / gegen Innenentwicklung gibt oder gab es von Seiten des Gemeinderats, der Grundeigentümer, des Amts für Ländliche Entwicklung, der Bürgerschaft?
- Wie kam es zum Erwerb des Bauhüttengrundstücks durch die TG?
- Wie kam es zum Bau des Supermarktes und der Neuausweisung von Baugebieten in Obbach in den 2000er Jahren?
- Welche Personen und / oder Institutionen hatten bei diesem Thema einen besonderen Einfluss auf die Entscheidungsfindung?
- Welchen Stellenwert hat die Zielsetzung Innenentwicklung zu fördern in der Gemeindepolitik?
- Welche Konsequenzen hat die Zielsetzung Innenentwicklung zu fördern für die bauliche Entwicklung im Außenbereich bzw. am Ortsrand?

#### Zur Rolle der Dorferneuerung

- Welche Rolle spielt die Teilnehmergeinschaft (TG) bei Entscheidungen bzgl. der Siedlungsentwicklung? Wie ist die Einbindung der TG in Fragen der Bauleitplanung?
- Wie könnte die Dorferneuerung die Umsetzung von Innenentwicklung fördern?
- Welche Rolle sollte Ihrer Meinung nach das Amt für Ländliche Entwicklung haben?
- Welche Rolle sollte der Dorferneuerungsplaner haben?
- Wie sieht die Zusammenarbeit mit dem Landratsamt / mit den Nachbargemeinden in Bezug auf die Förderung der Innenentwicklung konkret aus?
- Welche Instrumente fehlen in der Dorferneuerung in Bezug auf die Förderung der Innenentwicklung und die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme?

#### Rahmenbedingungen

- Welche Gründe sprechen aus Ihrer Sicht für einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden?
- Wie sehen Sie die weitere Siedlungsentwicklung in Obbach in den nächsten 20 Jahren?
- Was sind grundlegende Faktoren, die Ihrer Meinung nach die Wirkung der Dorferneuerung in Bezug auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung erschweren oder fördern?

## Analyse Fallstudie Weyarn

### Zur Person

- In welchen Funktionen hatten Sie bisher mit der Gemeindepolitik und / oder der Dorferneuerung zu tun?
- Sind Sie Eigentümer von Grundstücken in Weyarn? (Oder: Haben Sie eine persönliche Beziehung zu Weyarn? Also haben Sie dort einmal gewohnt oder sind Sie Eigentümer von Grundstücken?)

### Zur Analyse Weyarn

- Wie kamen die Entscheidungen für einen großen Gewerbebetrieb bzw. die Bebauung Klosterwiese zustande?
- Gab es unterschiedliche Meinungen? Welche Motive steckten Ihrer Ansicht nach dahinter?
- Welche Interessen gab es von Seiten des Gemeinderats, der Grundeigentümer?
- Was ist Ihre persönliche Meinung zu den Motiven / zu der baulichen Entscheidung?
- Welchen Stellenwert haben Ihrer Meinung nach die Zielsetzungen / Leitbilder / Planungen aus der Dorferneuerung?
- Wieso wurden Ihrer Meinung nach die Ziele geändert?
- Was hätten passieren müssen, damit die in der DE entwickelten Zielsetzungen (Grünsichel / kein Gewerbegebiet) erhalten geblieben wären?
- Wer hätte noch zusätzlich eingebunden sein sollen?

### Zur Rolle der Dorferneuerung

- Welche Rolle spielt die Teilnehmergeinschaft (TG) bei Entscheidungen bzgl. der Siedlungsentwicklung? Wie ist die Einbindung der TG in Fragen der Bauleitplanung?
- Wie könnte die Dorferneuerung die Umsetzung von Innenentwicklung fördern?
- Welche Rolle sollte Ihrer Meinung nach das Amt für Ländliche Entwicklung haben?
- Welche Rolle sollte der Dorferneuerungsplaner haben?
- Welche Schritte werden unternommen, um Entwicklungen im Außenbereich zugunsten von Innenentwicklung zu vermeiden?
- Welche Instrumente fehlen in der Dorferneuerung in Bezug auf die Förderung der Innenentwicklung und die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme?

### Rahmenbedingungen

- Welche Gründe sprechen aus Ihrer Sicht für einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden?
- Was sind grundlegende Faktoren, die Ihrer Meinung nach die Wirkung der Dorferneuerung in Bezug auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung erschweren oder fördern?
- Wie sehen Sie die weitere Siedlungsentwicklung in Weyarn in den nächsten 10 / 20 Jahren?

## 5. Auswertungskategorien der Interviews

- Akteur (Akteurstyp)
- Person (Zeitraum der Beteiligung)
- Rolle
  - in Bezug zum räumlichen Konflikt
  - zu Dorferneuerung
  - zu Fläche
- Einflusspotenzial
  - Fähigkeiten / Ressourcen / Macht
  - in der DE
  - in der Gemeinde
  - in Bezug auf die Fläche
- Handlungsrestriktionen
- Motive
  - Präferenzen
  - Ziele
  - in Bezug zur Entscheidung
- Werte
- Betroffenheit
- Problemwahrnehmungen in Bezug auf Flächensparen
- Argumentation in Bezug auf die Änderung der Ziele
- Interaktionsorientierung
  - mit den Zielen
  - in Bezug auf andere Akteure
- Einschätzung der Steuerungsmöglichkeiten der Dorferneuerung
- Institutioneller Kontext
- Akteurskonstellationen

## 6. Auswertung raumrelevanter Entscheidungen im Dorferneuerungsprozess Weyarn

Flächeninanspruchnahme für bauliche Entwicklungen	Beteiligte Akteure	Beurteilung für die weitere Untersuchung
<b>Verkehr</b>		
Trassenfindung für eine mögliche Umgehungsstraße	AK Verkehr Gemeinderat	Ziel wurde im Prozessverlauf nicht weiter verfolgt
Verkehrsberuhigung, Rückbau Straßen / Verengungen, Entsiegelung	AK Verkehr, AK Ortsbild /Ortsmitte TG; Gemeinderat	Ziel zu kleinteilig; Zusammenhang mit Flächeninanspruchnahme schwer zu beurteilen
Gestaltung Ortseinfahrten in den Weilern	AKs der Ortsteile	Nicht auf Hauptort Weyarn bezogen; Zusammenhang mit Flächeninanspruchnahme schwer zu beurteilen
<b>Gewerbe</b>		
Dezentrales Gewerbekonzept (Gewerbe und Wohnen kombiniert) in den Ortsteilen im nördlichen Gemeindeteil  Ausweisung Dorfgebiet Sonderdilching	AK Wirtschaft TG Gemeinderat	Ansiedlung von Gewerbe in dezentralen Lagen wird in Zusammenhang mit Leitbild, Dorferneuerungs- bzw. Gemeindeentwicklungskonzept, FNP thematisiert; Interessanter Aspekt in Bezug auf Flächeninanspruchnahme und Außenentwicklung; Einzelentscheidungen werden jedoch im Dorferneuerungsverfahren nicht weiter behandelt; Nicht auf Hauptort Weyarn bezogen
Ansiedlung eines Fastfoodlokals an der Autobahnabfahrt	GR	Entscheidung zur Nicht-Ansiedlung bereits zu Beginn des Dorferneuerungsprozesses gefallen
Ansiedlung eines Kieswerks	Landratsamt	Spielte im Dorferneuerungsprozess keine Rolle
Vergrößerung der Tankstelle am Ortseingang / Verlegung der Tankstelle	Gemeinderat Landratsamt	Entscheidung bereits zu Beginn des Dorferneuerungsprozesses gefallen, spielte im weiteren Verlauf keine Rolle mehr
Gewerbegebiet / Technologiepark Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebes	TG AK Wirtschaft Gemeinderat Landratsamt	Ansiedlung von Gewerbe in Zusammenhang mit Leitbild, Dorferneuerungs- bzw. Gemeindeentwicklungskonzept, FNP thematisiert; Widerspruch besteht zwischen Wunsch nach dezentralem und örtlichem Gewerbe und der Ablehnung eines Gewerbegebiets und größerer Gewerbebetriebe Interessanter Aspekt in Bezug auf Außenentwicklung und Flächeninanspruchnahme
<b>Wohnen</b>		
Modellprojekt Innerörtliches Bauen „Wohngebäude Neues Dorf“	TG BZA GR Landratsamt Planer	Modellprojekt „Verdichtetes Bauen im Oberland“ des Bereichs Zentrale Aufgaben der Verwaltung für Ländliche Entwicklung zur Bebauung von gemeindeeigenen Grundstücken im Ortsbereich von Weyarn  Interessanter Aspekt in Bezug auf Reduzierung der Flächeninanspruchnahme; Bsp. wird im Dorferneuerungsverfahren nicht behandelt, Entscheidung basiert auf Gemeinderat (B-Plan); Es sind nicht viele lokale Akteure einbezogen

Baulandmobilisierung „Grafwiese“	GR Eigentümer Planer	Auf zentralen innerörtlichen Flächen besteht eine Brache. Es gibt einen B-Plan, die Gemeinde sucht immer wieder Gespräche und ändert die B-Pläne ab, der Eigentümer bebaut diese jedoch nicht.  Interessanter Aspekt in Bezug auf Flächeninanspruchnahme; Entscheidungen basieren jedoch auf Gemeinderat (B-Plan); werden im Dorferneuerungsverfahren nicht weiter behandelt; Es sind nicht viele lokale Akteure einbezogen.
Baulandumlegung Seeham	GR TG AK Seeham Landratsamt	Baurecht ging auf Planungen aus den 70er Jahren zurück; Modifizierungen in den B-Plänen veränderten Dichte der ursprünglich geplanten Bebauung.  Interessanter Aspekt in Bezug auf Reduzierung der Flächeninanspruchnahme; Entscheidungen basieren jedoch auf Gemeinderat und werden im Dorferneuerungsverfahren nicht weiter behandelt; Nicht auf Hauptort Weyarn bezogen
Klosteranger als Teil des Grüngürtelkonzepts / Innerortsbebauung / Bebauung der Klosterwiese	AK Ortsbild (früher) AK Ortsmitte (ab 2010) TG GR Landratsamt Planer	Thema spielt im gesamten Dorferneuerungsprozess eine Rolle, sowohl in Leitbild, Dorferneuerungsplan, FNP behandelt; Widerspruch besteht zwischen Wunsch nach Erhaltung des Klosterangers / Grünsichelkonzept und den späteren Planungen zur Bebauung.  Interessanter Aspekt in Bezug auf Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und Außenentwicklung
Privatmaßnahmen zur Sanierung von Bausubstanz	ALF Bürger	Ziel zu kleinteilig; Zusammenhang mit Flächeninanspruchnahme schwer zu beurteilen; keine große Anzahl von Umnutzungen oder Leerständen
Bodenpolitikmodell	GR	Grundlagen für Kommunale Bodenpolitik bereits zu Beginn des Dorferneuerungsprozesses vorhanden, Einflussnahme zum größten Teil durch Akteur GR, nicht durch weitere Akteure der DE
Vergabe von Bauplätzen im Einheimischenmodell	GR	Grundlagen für Einheimischenmodell bereits zu Beginn des Dorferneuerungsprozesses vorhanden, Einflussnahme zum größten Teil durch Akteur GR, nicht durch weitere Akteure der DE
<b>Gemeinbedarfsflächen &amp; Sonstige Nutzung</b>		
Bau von Schule, Mehrzweckhalle und Sportplatz	GR AK Planer Landratsamt	Erhaltung der Schule in den ehemaligen Klostergebäuden war aufgrund der Wiedernutzung durch den Deutschen Orden nicht mehr möglich, ein Neubau wurde notwendig.  Interessanter Aspekt in Bezug auf Reduzierung der Flächeninanspruchnahme; Entscheidungen basieren jedoch größtenteils auf Gemeinderat (mit Beteiligung von Bürgern und Planer). Thema wurde nicht in den Verfahrensschritten der Dorferneuerung behandelt.
Gestaltung von Plätzen, Entsiegelung	AK Verkehr, AK Ortsbild TG Gemeinderat	Ziel zu kleinteilig; Zusammenhang mit Flächeninanspruchnahme schwer zu beurteilen

## 7. Auswertung der Materialien zum Dorferneuerungsprozess Weyarn

### 7.1. Antrag auf Dorferneuerung

Im Antrag auf Dorferneuerung vom 16.07.1991 (vgl. Gemeinde Weyarn 1991) beschreibt der Bürgermeister die aktuelle Situation der Gemeinde, die strukturellen Veränderungen im Hauptort, wie das lückenhafte Dienstleistungsangebot und die Stagnation des Arbeitsplatzangebots und „die Gefahr, daß sich der Ort aus einem funktionierenden Organismus zu einen reinen Wohn- und Schlafort entwickelt“ (S.6). Er geht auf den derzeitigen Planungsstand des im Entwurf befindlichen FNP, den Beschluss des Gemeinderats Bauland in der Regel nur noch dann auszuweisen, wenn die Gemeinde Eigentümer der Grundstücke ist, das Einheimischenmodell, den Ankauf von landwirtschaftlichen Flächen und des Schlickerieder-Anwesens 1991 ein und betont den Willen der Gemeinde die Entwicklung nachhaltig zu steuern. Dazu diene die aktive Bodenpolitik, die beitrage, mit dem starken Zuzugsdruck umzugehen und der einheimischen Bevölkerung möglichst kostengünstiges Bauen zu ermöglichen. Ziel dieser Maßnahmen sei es, den Menschen, die in Ort aufgewachsen sind, die Möglichkeit zu geben, in der Gemeinde zu bleiben.

„Wir möchten unser Dorf, in dem Freiräume und Treffpunkte in einem historischen Ensembleumfeld angelegt sind, davor bewahren, gesichtslos zu werden“ (S.1), wird die Motivation für den Antrag auf Dorferneuerung benannt. Die finanzielle und planerische Unterstützung durch das Dorferneuerungsprogramm solle zur Erhaltung und Schaffung eines attraktiven Lebensraums mit Wohnen, Arbeiten, Schule und Ortsbild beitragen.

Folgende Zielvorstellungen und Absichtserklärungen der Gemeinde bezüglich der baulichen Entwicklung lassen sich aus dem Antrag entnehmen:

- Aussagen zur Planung eines Gewerbegebietes:  
„Die Gemeinde hat im Flächennutzungsplan, (...), Gewerbeflächen ausgewiesen und sorgt derzeit dafür, daß die Gewerbeflächen in ihr Eigentum übergehen, damit eine Steuerung der Art der anzusiedelnden Betriebe erfolgen kann. Dabei geht die Gemeinde in erster Linie davon aus, daß Betriebe angesiedelt werden sollen, die eine große Anzahl von Arbeitsplätzen zur Verfügung stellen, wobei dies überwiegend Arbeitsplätze sein sollen, die mit Bewohnern der Gemeinde besetzt werden können.“ (S.4)
- Aussagen zur Entwicklung von Handwerk und Gewerbe:  
„Mit den von der Gemeinde erworbenen Grundstücksflächen können Entwicklungen des vielfältigen und soliden örtlichen Handwerks und des lokalen Einzelhandels gefördert werden. Dies ist auch die erklärte Absicht der Gemeinde.“ (S.7/8)
- Aussagen zu den Planungen auf der Klosterwiese:  
„Der Gemeinde ist es nach intensiven 10monatigen Verhandlungen gelungen, Flächen im Ortsbereich von Weyarn zu erwerben. Der Erwerb dieser Flächen gibt der Gemeinde die Möglichkeit eine langfristige Grundstücksbevorratungspolitik zu betreiben. Hinter den Grundstückskäufen steht die Absicht, Vorhalteflächen für die nächsten 30 Jahre in die eigene Gestaltungsmöglichkeit zu bekommen.  
Es ist beabsichtigt, eine Strukturanalyse in Auftrag zu geben und darüber hinaus im Rahmen eines Architektenwettbewerbs Planungssicherheit für diesen Bereich zu schaffen. Kurzfristig ist an eine Bebauung der erworbenen Flächen jedoch nicht gedacht. (S.6)
- Aussagen zum Ortsbild / Entsiegelung / Einbindung in die Landschaft:  
„Die Straßenräume sind derzeit ausschließlich geteert und teilweise vor etwa 10 Jahren in einer Weise "saniert" worden, die funktionell mehr als unzureichend und dazu optisch unpassend ist.“  
„In Zusammenarbeit mit dem Kreisbaumeister des Landratsamtes sind Gedanken entwickelt worden, wie die Einbindung des Dorfes in den Landschaftsraum, (...), auch zukünftig erhalten werden kann.“ (S.9)



- die Erarbeitung einer Konzeption für die dorfgemäße und historisch vertretbare Nutzung bisher zweckentfremdeter Gebäude des ehemaligen Augustiner-Chorherrenstifts,
- die Verbesserung des stagnierenden Arbeitsplatzangebotes durch Ansiedlung dorfgemäßer Gewerbebetriebe,
- eine Vielzahl von Maßnahmen zur dorfbildgerechten Gestaltung von öffentlichen und privaten Gebäuden, Plätzen, Hofräumen und Gärten (insbesondere z. B. des Platzes nördlich des Rathauses).

Die Belange des Naturschutzes werden wie folgt formuliert: „Die Durchführung die Dorferneuerung wird grundsätzlich befürwortet, da hiermit Chancen zur Verbesserung dorfökologischer Sachverhalte sowie des Orts- und Landschaftsbildes gegeben sind. Durch geeignete Veranstaltungen sollen die Dorfbewohner über die Bedeutung der Dorfökologie für ihren heimatlichen Lebensraum informiert werden. Im Rahmen der Dorferneuerung erscheint eine gesonderte Fachplanung Grünordnung als Bestandteil des Dorferneuerungsplans notwendig“ (FD München 1991, S.3).

<b>„Ortstermin nach Nr. 8.2 DorfErnR“ (vgl. FD München 1991)</b>			
Hoheitlich-regulatives und kommunikativ-informatives Steuerungsinstrument Interaktionsform: Verhandlung, hierarchische Steuerung			
Gemeinsame Begehung GR, ALE und TÖB; ALE und GR steuern Austausch über die Ziele der DE; Verständigung über Schwerpunktaufgaben in der DE, Stellungnahme der beteiligten Behördenvertreter und Fachstellen zu den einzelnen fachlichen Belangen			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siedlungswachstum: -</li> <li>• Wirtschaftliches Wachstum: „Verbesserung des stagnierenden Arbeitsplatzangebotes durch Ansiedlung dorfgemäßer Gewerbebetriebe“</li> <li>• Reduzierung der Flächeninanspruchnahme / Außenentwicklung/ Innenentwicklung: Konzept zur Umnutzung der ehem. Klostergebäude</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○</li> <li>+</li> <li></li> <li>+</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klosterwiese: -</li> <li>• Gewerbebetrieb: „Ansiedlung dorfgemäßer Gewerbebetriebe“</li> <li>• dezentrale Ansiedlung: -</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○</li> <li>~</li> <li>○</li> </ul>

Legende:

- soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; ○ trifft keine Aussage dazu

### 7.3. Beteiligung in der Voruntersuchungsphase

In der Voruntersuchungsphase fand eine Vielzahl von Beteiligungsmaßnahmen statt, die umfassend protokolliert wurden.

- Bürgerversammlungen mit Bürgerwerkstatt für den Hauptort Weyarn
  - Ortsteilversammlungen
  - Arbeitskreisgründungen auf Ortsebene und themenbezogene, ortsübergreifende Arbeitskreise
- Exemplarisch wurden zwei Dokumente ausgewertet, die einen Einblick in die Diskussion geben (vgl. Zur Beteiligung in der Voruntersuchungsphase auch Dorferneuerungsplan (TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997, 21ff).

#### Protokoll Bürgerwerkstatt vom 22.01.1993

Im Protokoll „Meinungen und Wünsche aus der Bürgerwerkstatt vom 22.01.1993“ (DLE München 1993a) werden unter vielen anderen Zielsetzungen für die Dorfentwicklung auch folgende Aspekte bezüglich der Siedlungsentwicklung in Stichpunktform als Ergebnisse eines Brainstormings genannt:

- Wachstum: Bis zu welcher Größe soll der Ort wachsen?  
1000 EW = 0%; 2000 EW = 100% neue Baugebiete

Eigene Meinung: Prosperierender Ort = wichtig (Anm. d. Verf.: Wessen eigene Meinung ist nicht mehr nachvollziehbar; zeigt jedoch, dass Wachstum in der Diskussion eine Rolle spielte, ggf. das Meinungsbild nicht einheitlich war)

- FNP solange zurückstellen bis Einigkeit über Grundzüge der Dorferneuerung
- Schaffung eines Ortsmittelpunktes im Bereich Kirche, ehem. Kloster
- Verhinderung der Zersiedelung
- Rückbau der Durchgangsstraßen
- Platz- Straßengestaltung/Beleuchtung/Straßenbegleitgrün
- Reduzierung der versiegelten Flächen
- Verkehrsberuhigung
- Aussichtsberg unbedingt erhalten, keine weiteren Neubauten
- Das zur Veigerleiten abfallende Tal (südlich im Anschluss an den "Alten Wirt" soll möglichst frei von Bebauung bleiben.
- Schaffung von Arbeitsplätzen ohne Industrieansiedlung -> Stärkung des Naherholungswertes
- Landwirtschaft: - Lassen sich ungenutzte Wirtschaftsgebäude in Ortslage im Büroraum umbauen oder für Kleingewerbe nutzen?

### Niederschrift zur Versammlung der Arbeitskreise und Bürger

In einer Versammlung der Arbeitskreise und Bürger im September 1993 wurden von der DLE die verschiedenen Möglichkeiten eines Dorferneuerungsverfahrens und einer Kombination von Dorferneuerung- und Flurbereinigungsverfahren im Gemeindegebiet erläutert. Es wurden die Möglichkeiten einer reinen Dorferneuerung in Weyarn, einer Dorferneuerung in Weyarn mit den Ortschaften im Gemeindegebiet und der Anordnung einer Dorferneuerung und eines Flurbereinigungsverfahrens über das ganze Gemeindegebiet aufgezeigt. Nach einer längeren Diskussion sprach sich die Versammlung für „die Anordnung der Dorferneuerung kombiniert mit einem Flurbereinigungsverfahren auf freiwilliger Basis im Gemeindegebiet“ aus. (DLE München 1993b, 1).

<b>„Beteiligung in der Voruntersuchungsphase“</b>			
Steuerungsinstrument der Information / Überzeugung / Kommunikation Interaktionsform: Verhandlung / keine Entscheidungen			
Es werden keine Entscheidungen getroffen, aber Zielrichtungen besprochen. ALE und Bgm informieren Bürger und Presse ; Lokale Akteure diskutieren untereinander und mit ALE und Planer ; Arbeitskreise gründen sich, diskutieren über Problemlagen, Zielsetzungen und mögliche Maßnahmen			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siedlungswachstum: unterschiedliche Zielrichtungen von prosperierend bis keine weitere Bebauung</li> <li>• Wirtschaftliches Wachstum: Schaffung von Arbeitsplätzen ohne Industrieansiedlung</li> <li>• Reduzierung der Flächeninanspruchnahme / Außenentwicklung/ Innenentwicklung: Verhinderung der Zersiedelung; Reduzierung der versiegelten Flächen; Umnutzung von Leerständen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>~</li> <li>~</li> <li>+</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klosterwiese: -</li> <li>• Gewerbebetrieb: Schaffung von Arbeitsplätzen ohne Industrieansiedlung</li> <li>• dezentrale Ansiedlung: - Nutzung von landwirtschaftlichen Leerständen für z.B. Kleingewerbe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○</li> <li>~</li> <li>+</li> </ul>

Legende:

- soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; ○ trifft keine Aussage dazu

## 7.4. Anordnung des Verfahrens

Am 9. Dezember 1993 wurde dementsprechend für das Gemeindegebiet von Weyarn ein Flurneuerungs- und Dorferneuerungsverfahren mit einer Fläche von 4672 ha und 1745 Besitzständen nach §§ 1, 4 und 37 FlurbG angeordnet (vgl. DLE München 1993c).

Es wird ausgeführt, dass es zweckmäßig sei, das Verfahren auf das ganze Gemeindegebiet auszudehnen um Entwicklungsziele für die gesamte Gemeinde zu erreichen. Unter anderem seien Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen und die Umsetzung der Vorschläge der kommunalen Landschaftsplaner beabsichtigt. Weitere spezifische Zielvorgaben werden nicht getroffen.

<b>„Anordnung des Verfahrens“ (vgl. DLE München 1993c)</b>			
Hierarchisch-regulatives Steuerungsinstrument Interaktionsform: hierarchische Steuerung			
ALE ordnet Verfahren für das gesamte Gemeindegebiet an			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
• Siedlungswachstum: -	<b>O</b>	• Klosterwiese: -	<b>O</b>
• Wirtschaftliches Wachstum: -	<b>O</b>	• Gewerbebetrieb: Schaffung von	<b>O</b>
• Reduzierung der Flächeninanspruchnahme / Außenentwicklung/ Innenentwicklung: -	<b>O</b>	Arbeitsplätzen ohne Industrieansiedlung	<b>O</b>
		• dezentrale Ansiedlung: -	<b>O</b>

Legende:

- soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; **O** trifft keine Aussage dazu

## 7.5. Flächennutzungsplan 1995 (1. FNP)

1980 hat der Gemeinderat beschlossen einen Flächennutzungsplan für die Gesamtgemeinde aufzustellen. Der Gemeinderat hat sich im April 1991 abschließend mit dem Flächennutzungsplan beschäftigt. Die vorgezogene Bürgerbeteiligung hatte stattgefunden. 1993 stellte die Ortsplanungsstelle der Regierung von Oberbayern den Entwurf des Flächennutzungsplans fertig. Der Flächennutzungsplan wurde am 10.05.1995 genehmigt und am 26.09.1995 bekanntgemacht.

### 5.2 Siedlungsstruktur (S.12)

Siedlungsschwerpunkt der Gemeinde ist das Pfarrdorf Weyarn. Das Dorf Neukirchen und das Kirchdorf Holzolling sowie die Dörfer Wattersdorf, Großseeham und Naring sind in ihrer Siedlungsstruktur von der Landwirtschaft geprägt. Sie besitzen darüber hinaus einige Versorgungseinrichtungen und Gewerbebetriebe und entwickelten sich somit auch zu Standorten für Wohnbebauung.

Die übrigen Ortsteile sind überwiegend landwirtschaftlich strukturiert. Als Ansatzpunkte für eine bauliche Entwicklung sind sie nicht geeignet. Mit einer Wohnbauentwicklung wäre die Gefahr einer Einschränkung und Beeinträchtigung der Landwirtschaft (2.8. durch Immissionen) verbunden.

Diese Ortsteile und Splittersiedlungen werden daher gemäß den planungsrechtlichen Bestimmungen (§ 35 Abs. 2 BauGB) als Außenbereich behandelt. Unbeschadet davon sind Nutzungen, die der Landwirtschaft dienen, Maßnahmen im Rahmen des Bestandsschutzes und gelegentliche Einzelvorhaben sind auch weiterhin zulässig.

### Infrastruktureinrichtungen (S. 13)

Als zukunftssträchtige Ergänzung der Erwerbsstruktur der Gemeinde soll die Entwicklung von überwiegend familienbezogenem Fremdenverkehr gefördert werden. Eine Neuschaffung von gewerblichen Arbeitsplätzen ist zur Entwicklung von Gewerbe und Handwerk im Rahmen der Bedarfsdeckung für die ortsansässige Bevölkerung vertretbar und wünschenswert.

Infrastruktureinrichtungen in der Gemeinde sind für den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung und ggf. weiteren Bedarf durch Fremdenverkehr auszubauen. Überörtliche Versorgungsaufgaben sind für das Gemeindegebiet Weyarn nicht abzuleiten.

Die Ausweisung von Wohnbauflächen sollte aus regionalplanerischer Sicht im Rahmen der Bedarfsdeckung für die ortsansässige Bevölkerung, d.h. innerhalb einer organischen Entwicklung der Gemeinde erfolgen. Für eine Bedarfsdeckung von Baufläche für Zuzugswillige von auswärts als sog. Zweitwohnungsbesitzer kann Weyarn jedoch nicht in Betracht kommen.

### **Ortsplanung**

Die bauliche Entwicklung soll im Wesentlichen nur in tragfähigen Ortsteilen stattfinden, eine Zersiedelung ist zu vermeiden. Der Bewahrung des charakteristischen Orts- und Landschaftsbildes kommt besondere Bedeutung zu. Diese vor allem in den typischen Dorfgebietsbereichen und den schützenswerten Ortsrändern.

## **7.6. Erhebungen in der Konzeptphase und Leitbildentwicklung**

- Bestandsaufnahme und Bewertung (vgl. Dorferneuerungsplan (TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997, 17))

Zur Dorfentwicklungsplanung Weyarn wurden durch umfassende Bestandserhebungen und die Auswertung der bereits vorliegenden Arbeitskreisergebnisse die Bestandsaufnahme und Bewertungskarten ausgearbeitet.

- Strukturkonzept und Leitbildformulierung (vgl. Dorferneuerungsplan (TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997, 17))

Die Einzelaspekte aus den vorangegangenen Diskussionen und Arbeitskreisergebnissen wurden zusammengeführt und in ihren Wechselwirkungen dargestellt. Dies geschah in Form von Strukturkonzepten, die durch den Ortsplaner erstellt und mehrfach präsentiert und diskutiert wurden.

Die Aussagen der Bewertungskarten vermittelten den lokalen Akteuren, wie die Befragten in den Experteninterviews bestätigen, ein strukturelles Verständnis für ihre Gemeinde. Die Erhebungen beispielsweise der Gewerbestruktur oder der historischen Orte verdeutlichten Stärken und Schwächen und bildeten die Grundlage für die weiteren Planungen. Hervorzuheben sind in Bezug auf die Siedlungsentwicklung die Erkenntnisse: Hauptort der Gemeinde ist Weyarn, hier ist der Siedlungsschwerpunkt und durch die historische Entwicklung als Klosterdorf das eher gewerblich geprägte Gebiet der Gemeinde. Nördlich der Autobahn befindet sich ein rein landwirtschaftlich geprägter Gemeindeteil. Das Kloster ist ein wichtiges Zentrum der Entwicklung Weyarns. (vgl. Dorferneuerungsplan (TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997), Karte 1: Bestand und Bewertung: Gewerbe- und Nutzungsstruktur; Karte 2: Bestand und Bewertung: Schutzgebiete, Historische Orte).

Das Leitbild wurde in den Arbeitskreisen für ihre jeweiligen Themenbereiche besprochen und dann in der Gesamtschau in gemeinsamen Sitzungen aller AKs und des Vorstands der Teilnehmergeinschaft verabschiedet. Eine zentrale Sitzung zur Leitbildfindung fand im November 1995 statt. Anfang des Jahres 1997 wurde eine Broschüre zum Leitbild herausgegeben, um die Gesamtbevölkerung über die Entwicklungsziele zu informieren (vgl. Gemeinde Weyarn / TG Weyarn o.J.).

Die Leitbildentwicklung wird von der Gemeinde als ein zentraler Aspekt des Dorferneuerungsprozesses gewürdigt (vgl. Gemeinde Weyarn o.J.).

Als übergeordnetes Leitbild wird „Wir wollen ländlicher Raum bleiben“ genannt. Methodisch wurde es ergänzt mit dem Leitbild: „Wir planen die Zukunft mit dem Bürger“.

In verschiedenen Themenbereichen wurden Zielvorstellungen entwickelt, die mit der Siedlungsentwicklung der Gemeinde in Zusammenhang stehen:

### **Leitbild Arbeitskreis „Ortsbild“:**

Das Dorf in seinem Charakter erhalten, Ortskern und historische Gebäude pflegen und Ortsmittelpunkt beleben (vgl. Gemeinde Weyarn / TG Weyarn o.J., S.9).

- Das Dorf in seinem Charakter erhalten  
Beibehalten der Identität des Ortes im Spannungsfeld zwischen Klostersgeschichte und neuzeitlichem Siedlungsdruck. Kultur, Wohnen und Arbeiten bestimmen unser dörfliches Zusammenleben.

- Das Dorf im Ortskern mit seinen historischen Gebäuden gestalten  
Bauliche Entwicklung im Ortskern aus die historische von Klosterbauten geprägte Architektur abstimmen. Zukunftsweisende Nutzung der historischen Gebäude.
- Das Dorf in seinem Mittelpunkt beleben  
Schule, Kindergarten und Rathaus im Ortskern halten. Kleine Gewerbe erhalten und neue Geschäfte ansiedeln. Plätze und Räume für Begegnungen schaffen.

**Leitbild Arbeitskreis „Wirtschaft“:**

Politische Rahmenbedingungen für einen Weyarner Weg schaffen. Dezentral traditionelle Betriebe fördern und neue, innovative Firmen ansiedeln (ebd. S.19).

Wir glauben, daß Arbeiten und Leben an einem Ort auch in Weyarn möglich ist, wenn...

- die Gemeinde mit allen Beteiligten eine aktive Gewerbepolitik betreibt,
- Weyarn in der wirtschaftlichen Entwicklung einen eigenen Weg zur Weiterentwicklung findet und damit neue attraktive Arbeitsplätze schafft,
- Handwerk, Naherholung, Tourismus, Verwaltung, Dienstleistung und Alternativen in der Landwirtschaft in der wirtschaftlichen Entwicklung im Vordergrund stehen,
- Weyarn kein zentrales Gewerbegebiet ausweist, sondern dezentrale Ansiedlungen fördert,
- alle Maßnahmen sich harmonisch in die traditionelle Entwicklung Weyarns einfügen.

Der Arbeitskreis will gemeinsam mit Gewerbetreibenden und der Gemeinde an diesen Zielen arbeiten.

Im Dorferneuerungsplan (TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997, 46) wurden die Hintergründe des Leitbild Wirtschaft noch detaillierter erläutert: „Es sollte kein größeres Gewerbegebiet ausgewiesen werden. Kleine bis mittelgroße Betriebe sollten dezentral in die Einzelorte integriert werden. Dabei ist auch an die Nutzung leerstehender landwirtschaftlicher Hofstellen gedacht. Insbesondere die derzeit nicht angemessen genutzte Klosteranlage ist in ein Konzept zur Neuansiedlung von Betrieben zu integrieren. Für darüber hinausgehenden Bedarf sollten entsprechende Mischgebiete neu ausgewiesen werden.

(...) Kritische, umweltbelastende Gewerbe sind auszuschließen. Größere Industriebetriebe oder Lagerhallen sowie Großtankstellen und Fast-Food-Imbiß-Hallen (Nähe zur Autobahn!) sollen vermieden werden.“(ebd.).

<b>Erhebungen in der Konzeptphase und Leitbild (Gemeinde Weyarn / TG – Weyarn 1997, 17; dies. o.J.)</b>			
Planerisch-informelles Steuerungsinstrument Interaktionsform: Verhandlung			
Planer erarbeitet in Zusammenarbeit mit Vorstand der TG und AKs Karten zur Analyse der aktuellen Situation; Lokale Akteure diskutieren untereinander und mit Planer ; Planer steuert Bewusstseinsbildung Arbeitskreise und TG fassen die Kernziele der geplanten Entwicklung in Worte			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
• Siedlungswachstum: Beibehalten der Identität des Ortes im Spannungsfeld zwischen Klostersgeschichte und neuzeitlichem Siedlungsdruck	~	• Klosterwiese: -	○
• Wirtschaftliches Wachstum: traditionelle Betriebe fördern und neue, innovative Firmen ansiedeln	+	• Gewerbebetrieb: Es sollte kein größeres Gewerbegebiet ausgewiesen werden. / Kritische, umweltbelastende Gewerbe sind auszuschließen	-
• Reduzierung der Flächeninanspruchnahme / Außenentwicklung/ Innenentwicklung: Zukunftsweisende Nutzung der historischen Gebäude	+	• dezentrale Ansiedlung: - Dezentral traditionelle Betriebe fördern und neue, innovative Firmen ansiedeln / Kleine bis mittelgroße Betriebe sollten dezentral in die Einzelorte integriert werden.	+

Legende: - soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; ○ trifft keine Aussage dazu

## 7.7. Anhörung Plan nach § 41 FlurbG

Beim Abstimmungstermin über die Planinhalte bezüglich gemeinschaftlicher und öffentlicher Anlagen am 19.09.1996 in Weyarn werden die Träger öffentlicher Belange gehört und über die Planungen in der Dorferneuerung informiert. Die Fachstellen sind alle mit den Planungen einverstanden und formulieren nur einzelne Einwände, Anmerkungen oder Ergänzungen. Im Text zum Dorferneuerungsplan (TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997, 13f) werden diese wiedergegeben. In Bezug auf die zu analysierenden Punkte sind folgende Aussagen von Interesse:

Anmerkung des Amtes für Landwirtschaft und Ernährung:

„Der Grüngürtel östlich der Ortschaft ist aus Sicht der Landwirtschaft bedenklich und sollte nur in enger Abstimmung mit der Landwirtschaft, auch bezüglich der Bepflanzung, ausgewiesen werden. Letzteres gilt auch für die übrigen Pflanzmaßnahmen. Im Übrigen besteht volles Einverständnis.“ (ebd., S.14)

Anmerkung des Landratsamts Miesbach, Kreisbauamt:

„Die Dorferneuerungsmaßnahmen werden begrüßt. Lediglich die Ausweisung eines Wiesenparkplatzes am nördlichen Ortseingang sollte noch einmal überdacht werden, da die Wiese die Beanspruchung bei schlechtem Wetter nicht aushält. Diskutiert werden sollte außerdem noch einmal die Bebauung des Klosterbereiches. (Anm. d. Verf.: Zum Planungsstand Januar 1997 wurde von einer „baulichen Entwicklungsmöglichkeit des alten Ortskerns durch die Erweiterung der Klosteranlage in Anlehnung an historische Vorbilder“ gesprochen). (vgl. Dorferneuerungsplan (TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997, 110)). Ansonsten besteht volles Einverständnis.“ (ebd.)

Anmerkung der Gemeinde Weyarn:

„Es ist wichtig, den Ort behutsam zu entwickeln, um hohe Qualität zu erreichen.“ (ebd., S.15)

Des Weiteren ist im Protokoll vermerkt: „Die geplanten Maßnahmen sollen umweltverträglich ausgeführt werden. Der Schwerpunkt liegt auf Entsiegelung von Flächen. Insgesamt ergibt sich zusammen mit den vorgesehenen Pflanzmaßnahmen eine positive Umweltbilanz und eine Anreicherung der Landschaft mit Strukturen und ökologisch wichtigen Flächen“ (ebd.).

„Anhörung Plan nach § 41 FlurbG“			
Hoheitlich-regulatives Steuerungsinstrument			
Interaktionsform: Verhandlung, hierarchische Steuerung			
Erörterung des Plans und der geplanten Maßnahmen durch DLE, Gemeinde, TG mit den TÖB			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
• Siedlungswachstum: -	○	• Klosterwiese: Bebauung des Klosterbereichs nochmals diskutieren	~
• Wirtschaftliches Wachstum: -	○	• Gewerbebetrieb: -	○
• Reduzierung der Flächeninanspruchnahme / Außenentwicklung/ Innenentwicklung: Entsiegelung von Flächen; Bebauung des Klosterbereichs nochmals diskutieren	+	• dezentrale Ansiedlung: -	○

Legende:

- soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; ○ trifft keine Aussage dazu

## 7.8. Aussagen im Dorfentwicklungsplan

Der „Erläuterungsbericht zur Konzeptphase Dorf- und Gemeindeentwicklung Weyarn“ wurde von den Planungsbüros Otto Kurz, Neubiberg (Gemeindeentwicklungsplan und ortsräumliche Planung) und Dr. Hans-Michael Schober, Freising (Fachplanung Grünordnung und Dorfökologie) erstellt und vom Vorstand der TG im Juni 1997 beschlossen (vgl. TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997). Aufgrund der Änderung des FNP wurde im Juni 2005 der Unterpunkt Flächennutzungsplan im Kapitel 3.3.2 Siedlungsraum noch-

mals überarbeitet und vom TG Vorstand beschlossen. Diese Änderungen betrafen die Ermöglichung von Neubauten im Außenbereich, um das dezentrale Gewerbekonzept zu realisieren. In diesem Abschnitt werden nur die Aspekte dargestellt, die sich in der späteren Fassung nicht geändert haben, die geänderte Fassung wird im Unterpunkt 13 (FNP 2006) dargestellt.

Zielsetzungen bezüglich der Siedlungsentwicklung und der untersuchten Themen lassen sich mit folgenden Aussagen darstellen:

- Leitbild Siedlungsraum (vgl. Dorferneuerungsplan (vgl. TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997, 80) :  
3.3.2 Entwicklungsmöglichkeiten und Zielvorstellungen Siedlungsraum)

Behutsam entwickelte Ortschaften sowie stimmige Weiler und Einzelgehöfte, eingebettet in eine hervorragende Landschaft, bilden auch künftig das unverwechselbare Erscheinungsbild der Gemeinde.

Die Ortschaften selbst sind geprägt von Gebäuden in regionaltypischen Bauformen, ansprechenden Freiflächen und Plätzen sowie menschengerechten Verkehrsräumen.

Der wachsende Siedlungsdruck in der Gemeinde im gewerblichen und privaten Bereich verlangt nach einer verantwortungsvollen Gemeindepolitik, um einer Zersiedelung der wertvollen Landschaftsgebiete und einer Zerstörung der historischen Siedlungsstrukturen entgegenzuwirken. Hier hat die Gemeinde schon in den letzten Jahren durch das Einheimischenmodell ein zu schnelles Wachstum verhindern können. Durch die Zentrale Lage an der A 8 wird auch im gewerblichen Bereich der Druck immer größer. Hier kann störendes Großgewerbe nur durch vorsichtige Baulandausweisung und entsprechende Festsetzungen innerhalb von Bebauungsplänen verhindert werden.

Das bauliche Wachstum sollte unter Beachtung der „natürlichen“ Wachstumsgrenzen durch die umgebende Landschaft stattfinden.

- Siedlungsschwerpunkte (S.81f)

#### Wohnen

Als Siedlungsschwerpunkt in zentraler Lage wird der Hauptort Weyarn angesehen. Hier sind die wichtigsten infrastrukturellen Einrichtungen vorhanden: Schule, Kindergarten, Kinderspielgruppen, Rathaus, Pfarrzentrum, Sportzentrum, Arztpraxis und einige Geschäfte.

In den kleineren Orten sollten Neuansiedlungen nur in Form von Ortsabrundungen und Lückenschließungen stattfinden. Eine Zersiedelung der Landschaft soll vermieden werden.

#### Gewerbe

Die Ansiedlung von ortsverträglichen Gewerbebetrieben oder Büros und Läden, die für die Bevölkerung zweckdienlich sind und Arbeitsplätze schaffen, ist zu befürworten im Gegensatz zu Industrieansiedlungen, die sich aus Gründen der günstigen Verkehrslage hier ansiedeln möchten und die Gemeinde hauptsächlich belasten würden.

Traditionell waren die Handwerksbetriebe in die Orte integriert. Auch in Zukunft sollten diese typischen Strukturen der Dörfer mit Mischnutzungen erhalten bleiben. Es ist jedoch darauf zu achten, daß nur Gewerbe angesiedelt wird, welches sich in diese Strukturen einfügt und für Mensch und Umwelt verträglich ist. Für besonders verkehrsintensives Gewerbe sollten gesonderte Erschließungen angelegt werden.

Lassen sich Betriebe wegen der Verkehrsproblematik oder aus Gründen des Lärmschutzes nicht in die Dörfer integrieren, so sollten diese Betriebe zu kleineren Einheiten von Gewerbehöfen zusammengefaßt werden. Dies kann durch Umnutzung leerstehender Bauernhöfe, aber auch durch angemessen gestaltete neue Handwerker- und Gewerbehöfe geschehen.

Die Ausweisung eines größeren Gewerbegebietes sollte vermieden werden.

- Aussagen zum dezentralen Gewerbekonzept

Die Aussagen aus dem Leitbild Wirtschaft werden wiederholt und erläutert. Schlussfolgerungen für die Flächennutzungsplanung der Gemeinde sind bei Unterkapitel 13 (FNP 2006) dargestellt.

Im Kapitel 4.2 Wirtschaft und Arbeitsplätze im Ländlichen Raum, Unterpunkt 4.2.1 Gewerbekonzept werden die Überlegungen des AK Wirtschaft zum Leitbild dargestellt:

Leitbild Wirtschaft mit drei Thesen:

– These 1

Die Gemeinde Weyarn braucht in der Wettbewerbssituation mit den Gemeinden der Region eine Gewerbepolitik, die sich harmonisch in die Entwicklungen der Gemeinde einfügt.

– These 2

Weyarn darf kein zentrales Gewerbegebiet ausweisen, sondern muß aufgrund der Tradition und der geografischen Situation dezentral Gewerbe fördern. Hierbei muß infrastrukturell Vorsorge getroffen werden.

– These 3

Die Leitlinie für die wirtschaftliche Entwicklung sollte Handwerk, Ausbildung, Tourismus, Verwaltung + freie Berufe, Alternativen für die Landwirtschaft in den Vordergrund stellen. Kritische, umweltbelastende Gewerbe sind auszuschließen.

• Überlegungen zur Klosteranlage, Schlickerrieder-Anwesen und Klosterwiese

S. 110ff Vorschlag bauliche Entwicklung des alten Ortskerns (vgl. TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997)

Bauliche Entwicklung nach historischem Vorbild (siehe Gestaltungskonzepte)

Die bauliche Entwicklung kann nach Bedarf in verschiedenen Stufen verlaufen. Zunächst ist die Schließung des ehemaligen Konventhofes durch einen Querbau geplant. Ein Querriegel an der Stelle des ehemaligen Prälatenstockes, der den ehemaligen Prälatenhof und jetzigen rückwärtigen Rathausplatz abschließt, könnte den nächsten Bauabschnitt bilden. Ein weiterer niedrigerer Querbau nördlich davon sollte Wohnungen für Mitarbeiter bieten.(...)

Klosterwiese

Die Wiese am Ortseingang sollte den Blick auf die Klosteranlage freigeben und unbebaut bleiben. Wünschenswert ist eine Obstwiese und andere extensive Bewirtschaftungsformen.

• Aussagen zum Bodenschutz und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

S 90ff (3.4.2 Boden; 3.4.2.1 Bestand, Bewertung und Leitbild)

Planungsrelevante Probleme menschlicher Nutzung, Versiegelung:

(...) Insgesamt bilden Asphaltdecken (Vollversiegelung) noch eine recht häufige Belagsart auch bei der privaten Freiflächengestaltung. Als problematisch müssen z.B. die unnötig großflächigen Versiegelungen im Schul- (Vorplatz und Schulhof) und Rathausbereich eingeschätzt werden.

Bedenklich erscheint neben der fortschreitenden Bautätigkeit an sich insbesondere die Tendenz, private Flächen wie Zufahrten und Innenhöfe vollständig zu versiegeln. Diese sind dann zwar gut sauber zu halten, stellen aber eine lebensfeindliche Umgebung dar. Unnötig großzügig gestaltete öffentliche Verkehrsflächen sollten im Rahmen der Dorferneuerung rückgebaut werden.

Im Punkt 3.4.2.2 werden Maßnahmen und Hinweise zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme gegeben und Handlungsempfehlungen für die Kommunalverwaltung ausgesprochen:

„Möglichkeiten zur Verringerung des Flächenverbrauches durch

- eine restriktive Politik der Baulandausweisung,
- flächenschonendes Bauen bei zukünftigen Siedlungserweiterungen sowie
- durch Entsiegelungsmaßnahmen im öffentlichen und privaten Bereich, wo immer nutzungstechnisch und finanziell vertretbar.

Daraus ergeben sich Hinweise für einen Handlungsbedarf für die Kommunalverwaltung:

#### Flächenschonendes Bauen

- Verstärkte Berücksichtigung flächenschonender Gebäudezuordnung und Verkehrserschließung bei Aufstellung und Genehmigung künftiger Bebauungspläne
- Aufnahme versiegelungsbeschränkender Auflagen für Privatgrundstücke (z.B. Ausführung von Zufahrten und Innenhöfen, Festsetzung maximaler Versiegelungsgrade) in die örtlichen Bauvorschriften; (Forderung von Freiflächengestaltungsplänen für die Genehmigung von Bauanträgen, z. B. für Gewerbeflächen)
- zukünftige und geplante Parkplatzanlagen (z. B. im nordöstlichen Bereich der Klosterwiese) sollten als Schotterrasen ausgebildet werden, um eine Versiegelung zu vermeiden

#### Entsiegelungsmaßnahmen

Gezielte Entsiegelungsmaßnahmen auf Problemflächen im öffentlichen Besitz v.a.

- auf dem Schulgelände, Rathaus- und Kirchhofvorplatz und im Bereich der Gaststätte Alter Wirt; Maßnahmen 1.1, 1.3, 1.4, 1.6
- im Rahmen der baulichen Veränderung von überzogen dimensionierten Dorfstraßen (nur Teilversiegelungen von Fußwegen, randlich offene Flächen für Spontanvegetation bzw. Schotterrasen und Platz für Baumpflanzungen).“ Maßnahme 1.1
- Ziele und Maßnahmen zur Gestaltung von öffentlichen Freiräumen (S. 101)  
u.a. Entwicklung des südlichen Teiles der ehemaligen Schlickerieder-Wiese zu einem mit hochstämmigen Obstbäumen überstandenen Dorfanger. Maßnahme 2.1

### **Maßnahmenliste im Dorfentwicklungsplan**

(vgl. TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997):

- Neugestaltung diverser Straßenräume und Plätze; Neugestaltung Ortsdurchfahrt Weyarn und einzelne Ortsteile
- Bau / Sanierung von Fuß- und Radwegeverbindungen
- Gebäuderenovierung in Teilbereichen der Klosteranlage
- Klosterwiese am Ortseingang: Nutzungskonzept für extensive Bewirtschaftung; Anlage einer Obstwiese und Gehölzpflanzungen zur Ortsrandeingrünung; öffentliche Grünfläche; Anlage von Wegeverbindungen

In der Maßnahmenplanung änderten sich im Laufe der Zeit die Aufgabenstellungen. Z.B. wurden durch den Kauf des Klosters durch den Deutschen Orden 1998 Maßnahmen, wie z.B. der Umbau der bisher in den Klosteranlagen befindlichen Schule obsolet. Planungen für einen Schulhausneubau wurden gemacht.

Weitere Konzepte und Detailplanungen wurden erstellt; die Investorensuche für das Schlickerieder-Anwesen erforderte große Flexibilität. 2002 wurde ein Antrag auf Budgeterhöhung gestellt und weitere bzw. die Veränderung bereits geplanter Maßnahmen erläutert (vgl. Gemeinde Weyarn 2002).

<b>„Dorfentwicklungsplan“ (vgl. TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997)</b>			
Planerisch-informelles Steuerungsinstrument Interaktionsform: Verhandlung, Mehrheitsentscheidung			
TG steuert Ziele und Maßnahmen der Dorferneuerung GR stimmt den Maßnahmen und der Kofinanzierung zu			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siedlungswachstum: „Das bauliche Wachstum sollte unter Beachtung der „natürlichen“ Wachstumsgrenzen durch die umgebende Landschaft stattfinden“</li> <li>• Wirtschaftliches Wachstum: „Die Ansiedlung von ortsverträglichen Gewerbebetrieben oder Büros und Läden, die für die Bevölkerung zweckdienlich sind und Arbeitsplätze schaffen, ist zu befürworten im Gegensatz zu Industrieansiedlungen, die sich aus Gründen der günstigen Verkehrslage hier ansiedeln möchten und die Gemeinde hauptsächlich belasten würden.“</li> <li>• Reduzierung der Flächeninanspruchnahme / Außenentwicklung/ Innenentwicklung: „In den kleineren Orten sollten Neuansiedlungen nur in Form von Ortsabrundungen und Lückenschließungen stattfinden. Eine Zersiedelung der Landschaft soll vermieden werden.“; Umnutzung leerstehender Bauernhöfe für Gewerbe; Revitalisierung der Klosteranlage und bauliche Erweiterung ; Entsiegelungsmaßnahmen und flächenschonendes Bauen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>~</li> <li>+</li> <li>~</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klosterwiese: „Entwicklung des südlichen Teiles der ehemaligen Schlickerrieder-Wiese zu einem mit hochstämmigen Obstbäumen überstandenen Dorfanger.“</li> <li>• Gewerbebetrieb: „Die Ansiedlung von ortsverträglichen Gewerbebetrieben oder Büros und Läden, die für die Bevölkerung zweckdienlich sind und Arbeitsplätze schaffen, ist zu befürworten im Gegensatz zu Industrieansiedlungen, die sich aus Gründen der günstigen Verkehrslage hier ansiedeln möchten und die Gemeinde hauptsächlich belasten würden. (...) Die Ausweisung eines größeren Gewerbegebietes sollte vermieden werden.“</li> <li>• dezentrale Ansiedlung: „Weyarn darf kein zentrales Gewerbegebiet ausweisen, sondern muß aufgrund der Tradition und der geografischen Situation dezentral Gewerbe fördern“.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> <li>-</li> <li>+</li> </ul>

Legende:

- soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; O trifft keine Aussage dazu

## 7.9. Grundsatzbeschluss Bodenpolitik

Im bodenpolitischen Grundsatzbeschluss des Gemeinderats zur Ausweisung, Verwertung und Vergabe von Bauland durch die Gemeinde Weyarn vom 20.01.2000 sind unter anderem folgende Aspekte, die einen Bezug zur Flächeninanspruchnahme bzw. den Untersuchungsfragen haben, festgehalten (vgl. Gemeinde Weyarn 2000):

### „Vorbemerkungen

(...)

2. Bei Grundstücken im Außenbereich besteht kein Baurecht. Hier hat der Eigentümer landwirtschaftlichen Grund. Eine Bebauung ist im Außenbereich regelmäßig unzulässig.

3. Baurecht kann nur geschaffen werden durch die Ausübung der Planungshoheit der Gemeinde. Planungsabsichten zeigt die Gemeinde im Flächennutzungsplan. Baurecht schafft die Gemeinde in

Bebauungsplänen. Dazu gehören auch „Ortsabrundungssatzungen“ oder „Ortsverdichtungssatzungen“.

4. Bei solchen Grundstücken geht die Gemeinde davon aus – um ungezügelt Wachstum zu verhindern – dass Baurecht in erster Linie für Einheimische, insbesondere nachwachsende junge Familien geschaffen werden soll. Das gilt gleichermaßen für junge Familien, die Eigentum an Grund und Boden haben und für diejenigen, die das nicht haben.

Erreichbar ist dieses Ziel nur, wenn

- a) die Gemeinde selbst über ausreichend Grund und Boden verfügt, den sie nur so an Einheimische weitergibt, dass das gewollte Ziel (Sesshaftmachung von Einheimischen) gewahrt bleibt und
- b) einheimische Familien, denen Baurecht auf eigenem Grund geschaffen wird, rechtliche Bindungen eingehen, die verhindern, dass mit dem so geschaffenen Baurecht andere Ziele (insbesondere Spekulation) verfolgt werden.

Zudem dürfen derartige Grundstücke im Erbbaurecht an Gewerbetreibende vergeben werden. Die Verwendung für öffentliche Infrastruktureinrichtungen bleibt unberührt.

### **Grundsätze für die Schaffung von Bauland**

1. Ausweisungen im Außenbereich werden nur vorgenommen, wenn sie ortsplanerisch vertretbar sind. Die Ausweisung erfolgt durch Bebauungspläne oder andere Satzungen.

2. Bei größeren Flächen (mehr als ca. 2000 m<sup>2</sup>) kann Bauland geschaffen werden, wenn der Eigentümer bereit ist, zwei Drittel der Bruttofläche an die Gemeinde zum doppelten landwirtschaftlichen Preis zu veräußern.(...)

5. Unabhängig davon können Grundstücke im Außenbereich als Bauland ausgewiesen werden, wenn dies notwendig ist, um den Wohnbedarf eigener Kinder zu sichern (hier werden die Grundsätze des Einheimischenprogramms der Gemeinde zur Auslegung herangezogen),

- Einheimische für die Sicherung des eigenen Wohnbedarfs lediglich über ein möglicherweise bebaubares Grundstück verfügen.(...)

Der Ankaufspreis errechnet sich aus dem Baulandpreis für 1/3 des Grundstücks und dem doppelten landwirtschaftlichen Grünlandpreis für 2/3 des Grundstücks zuzüglich des Zeitwerts des Hauses, der vom Gutachterausschuss des Landratsamts Miesbach verbindlich festzustellen ist.

### **Grundsätze für die Vergabe und Verwertung von Bauland**

1. Die von der Gemeinde auf solche Weise erworbenen Grundstücke werden ausschließlich

- den ortsansässigen jungen Familien
- an Gewerbetreibende

nach dem jeweils gültigen Kriterienkatalog der Gemeinde im Erbbaurecht vergeben.(...)

2. In Ausnahmefällen können auch auf diese Weise erworbene und baureif gemachte Grundstücke verkauft werden, wenn dies zur Refinanzierung von Grundstückserwerb nötig ist. Der Verkaufserlös (seit 1990) darf den Aufwand für Ankauf von Grundstücken (seit 1990) nicht übersteigen. Der Gemeinderat und die BürgerInnen sind im jährlichen Haushaltsplan zu informieren.

3. Der Verkauf erfolgt grundsätzlich zu dem vom Gutachterausschuss des Landratsamts Miesbach festgestellten Verkehrswert. Dabei sind Grundstücke zuerst den Gemeindebürgern anzubieten. Wenn hierfür keine ausreichende Nachfrage vorhanden ist, kann an Landkreisbürger oder Bürger von Nachbargemeinden verkauft werden.

Bei nicht mit diesen Richtlinien geregelten Fallgestaltungen wird der Gemeinderat nach dem Sinn und Zweck dieser Richtlinien entscheiden.“ (Gemeinde Weyarn 2000).



## 7.11. Strukturkonzept Grünsichel und Antrag auf Budgeterhöhung

Im Laufe des Jahres 2002 wurde vom Vorstand der Teilnehmergeinschaft gemeinsam mit dem Ortsplaner ein sogenanntes „Strukturkonzept Kloostergürtel / Grünsichel“ (Gemeinde Weyarn 2002, S.8ff (Anlage)) erarbeitet und sowohl von Gemeinderat als auch vom Vorstand der TG beschlossen. Dieses Konzept entstand aus der Betrachtung der historischen Entwicklung des Klosters und dem Wunsch nach der Berücksichtigung der Bedeutung des Klosters in der ortsräumlichen Planung. Bei einer Auswertung historischer Fotografien im AK Geschichte und einer Vorstellung und Diskussion in den Gremien war deutlich geworden, dass die Ortsansicht unter anderem durch die zugenommene Bewaldung an Prägnanz verloren hatte. Das Strukturkonzept beinhaltete mehrere Maßnahmen, um „die klösterliche Dominanz im Ortskern von Weyarn deutlich zu machen“ (Gemeinde Weyarn 2002, S.2).

Die Gemeinde Weyarn stellte auf Basis dieses Konzepts einen Antrag auf Budgeterhöhung an die DLE und nannte mehrere Maßnahmen, die in der Gemeinde noch auszuführen seien. Ein wesentlicher Bestandteil war die Sanierung der Klosterweiher, wofür zunächst ein Ankauf der Grundstücke notwendig war. Diese Maßnahme wurde mit Mitteln der Dorferneuerung unterstützt. Im Schreiben vom 29.11.2002 werden folgende Aussagen mit Bezug zu den Untersuchungspunkten (Klosteranger; Schlickerieder-Anwesen) gemacht:

„ (...) hat der Gemeinderat auf Drängen der Teilnehmergeinschaft beschlossen, die ehemalige Klosterbrauerei (früheres Anwesen Schlickerieder) nicht abzureißen, sondern aufgrund einer intensiven Substanzuntersuchung durch ein Fachbüro zu sanieren und Nutzungen festzulegen, die der zentralen Bedeutung dieses Bereichs entsprechen.

Gemeinde und Teilnehmergeinschaft beabsichtigen, in diesem Bereich private Investoren zu suchen, die auf der Grundlage der von der Gemeinde und der Teilnehmergeinschaft vorgegebenen Nutzungsvarianten bereit sind, die dort anfallenden Kosten zu tragen. (ebd., 2).

Um die klösterliche Dominanz im Ortskern von Weyarn deutlich zu machen, hat die Teilnehmergeinschaft eine Grobplanung eines den alten Ortskern umschließenden Grüngürtels geplant. (...)

Die Gemeinde Weyarn ist bereit die nördlich der früheren Klosterhöfe gelegenen Wiesengrundstücke über entsprechende Festlegungen im Flächennutzungsplan von einer Bebauung freizuhalten (ca. 40.000 Quadratmeter) und die wegemäßige Erschließung dieses Geländes durchzuführen. Dies erlaubt zudem die fußläufige Anbindung des von der Gemeinde Weyarn nördlich der Ansiedlung Erlacher Weg geplanten Technologieparks unter der Voraussetzung, dass die Staatsstraße dort mit einer Brücke überquert wird. (ebd., 3). (...)

Das gesamte Konzept der Gestaltung der Klosterhöfe und des naturnahen Grüngürtelprojekts sichert langfristig die Dominanz des klösterlichen Mittelpunkts im alten Ortskern von Weyarn. Die derzeitigen Eigentumsverhältnisse und die Erwerbsmöglichkeiten durch die Gemeinde Weyarn stellen eine einmalige - und auf absehbare Zeit nicht wiederholbare - Chance für Weyarn dar.“ (ebd.)

Am 7.1.2003 beschloss der Vorstand der TG, die Maßnahmen des Strukturkonzepts neu in den Dorferneuerungsplan aufzunehmen bzw. um diese Maßnahmen zu erweitern.

<b>„Strukturkonzept Grünsichel“ (vgl. Gemeinde Weyarn 2002, S.8ff (Anlage))</b>			
Planerisch-informelles Steuerungsinstrument Interaktionsform: Mehrheitsentscheidung TG und GR steuern weitere Entwicklung des Ortsbilds			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siedlungswachstum: -</li> <li>• Wirtschaftliches Wachstum: -</li> <li>• Reduzierung der Flächeninanspruchnahme / Außenentwicklung/ Innenentwicklung: „(...) die ehemalige Klosterbrauerei (früheres Anwesen Schlickerrieder) nicht abzureißen, sondern (...) zu sanieren und Nutzungen festzulegen, die der zentralen Bedeutung dieses Bereichs entsprechen.“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○</li> <li>○</li> <li>+</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klosterwiese: „Die Gemeinde Weyarn ist bereit die nördlich der früheren Klosterhöfe gelegenen Wiesengrundstücke über entsprechende Festlegungen im Flächennutzungsplan von einer Bebauung freizuhalten (ca. 40.000 Quadratmeter)“</li> <li>• Gewerbebetrieb: -</li> <li>• dezentrale Ansiedlung: -</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> <li>○</li> <li>○</li> </ul>

Legende:

- soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; ○ trifft keine Aussage dazu

## 7.12. Feststellungsbeschluss Flächennutzungsplan Gemeinde Weyarn

Die Gemeinde Weyarn beschließt im Sommer 2006 die erste Änderung des Flächennutzungsplans von 1995 mit eingearbeitetem Landschaftsplan. Aufgrund der Planungen zur dezentralen Ansiedlung von Gewerbebetrieben im Außenbereich waren der Genehmigung intensive Diskussionen mit den Genehmigungsbehörden und dem Baujuristen des Bayerischen Gemeindetags vorangegangen.

Der Gemeinderat hatte im September 2000 beschlossen, die erste Änderung des Flächennutzungsplans von 1995 durchzuführen und erforderliche Änderungen wie die Anpassung an inzwischen aufgestellte Bebauungspläne, die Aktualisierung der Flurkarte, die Einarbeitung von realisierten Straßenplanungen und die Anpassung an die gemeindliche Rahmenplanung sowie die Integration des überarbeiteten Landschaftsplans in den Flächennutzungsplan vorzunehmen. Der Landschaftsplan von 1995 wurde durch das Büro Dr. H.M. Schober, Freising im Jahr 2002 überarbeitet und aktualisiert, der Flächennutzungsplan wurde durch den Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München angefertigt.

Zum Stand 2005 steuerte die Gemeinde Weyarn ihre bauliche Entwicklung mit 33 rechtskräftigen und drei in Aufstellung befindlichen Bebauungsplänen, sowie mit 22 Ortsabrundungssatzungen.

Im Flächennutzungsplan 2006 (vgl. Gemeinde Weyarn 2006) werden die folgenden Aussagen bezüglich der für die Untersuchung relevanten Punkte gemacht:

### „ I. Übersicht über die Änderungsbereiche des Flächennutzungsplanes

#### S. 5: I. 9.4 **Nordwesten, nördlich der Holzkirchener Straße: Gewerbegebiet**

Im Nordwesten des Hauptortes in unmittelbarer Nähe zum Autobahnanschluss will die Gemeinde ein Gewerbegebiet realisieren. Der rechtsverbindliche Flächennutzungsplan wird hierfür in seiner Darstellung an den rechtskräftigen Bebauungsplan Nr. 25 "Technologiepark Weyarn – Erlacher Weg Nord" angepasst und ein ca. 3,5 ha großes Gewerbegebiet dargestellt.

#### S. 6: I. 9.7 **Nördlicher Rand des Ortskerns**

(...) Das bestehende Dorfgebiet nördlich der Ignaz-Günther-Straße wurde Richtung Norden um ca. 0,5 ha erweitert. Zugleich wurde nördlich von dieser Erweiterung ein Symbol für die Freihaltung einer Sichtachse zum Kloster in den FNP aufgenommen.

(...)

Die Klosterwiese ist mit der Signatur „Fläche für die Landwirtschaft“ markiert.

#### S. 11: I. 22 **Standkirchen: mögliche Standorte für neue Handwerks-/Gewerbebetriebe, soweit sie die bestehende Ortsstruktur sichern**

Im Rahmen der Dorferneuerungsplanung hat sich die Gemeinde Weyarn intensiv mit der künftigen Entwicklung ihrer zahlreichen, von der Landwirtschaft geprägten kleinen Ortsteile, auseinandergesetzt und entsprechende Zielvorstellungen entwickelt. Aufgrund der historisch gewachsenen Siedlungsstruktur in der Landschaft kommt dabei der Frage der Entwicklung der kleineren Ortsteile besondere Bedeutung zu. Nicht zuletzt unter sozialen Aspekten ist es der Gemeinde wichtig, dass auch kleineren Orten im Einzelfall die Realisierung von Neubauten, die sich sowohl von der Nutzung als auch der Baugestalt einfügen, möglich sein muss. Die Gemeinde will hier besonders kleine und mittelgroße Handwerks- und Gewerbebetriebe dezentral in den kleinen Ortsteilen unterbringen.

In den Ortsteilen, die zwar klein aber kompakt sind und in denen eine Wohnbebauung von einigem Gewicht vorhanden ist, können über Außenbereichssatzungen einzelne neue Vorhaben ermöglicht werden. Es gibt jedoch in Weyarn orts- und landschaftsbildprägende Ortsstrukturen, denen diese Merkmale nicht zugesprochen werden können, für die aber aus Gemeindegesehen im Einzelfall aus Gründen des Erhalts und der Sicherung des Bestands und des Erhalts der Vitalität der Dörfer und Weiler, auch die Möglichkeit gegeben sein soll, ein Vorhaben zu realisieren.

Die Gemeinde will diese Möglichkeit planerisch gezielt steuern bzw. eingrenzen, denn der Schutz des Außenbereichs ist der Gemeinde ein hoher Wert. Die Gemeinde Weyarn bezeichnet deshalb in ihrem Flächennutzungsplan im Bereich Standkirchen Standorte, wo nach Auffassung der Gemeinde, orts- und siedlungstypische Vorhaben (Handwerks- und Gewerbebetriebe), wenn sie in die bestehende Nutzungs- und Sozialstruktur eingebunden oder zum Erhalt dieser sogar notwendig sind bzw. werden, zulässig sein sollen. Dadurch wird weder der Entwicklung einer Splittersiedlung Vorschub geleistet noch die natürliche Eigenart der Landschaft beeinträchtigt.(...)

## S. 42: II. Planung

### 1. Ziele der Gemeinde zur baulichen Entwicklung

Der Gemeinderat hat sich im Rahmen der Dorf- und Gemeindeentwicklung im Zeitraum 1994 bis 1996 intensiv mit der Zielfindung für die weitere gemeindliche Entwicklung auseinandergesetzt. Die Ziele der Dorfentwicklungsplanung entsprechen den ortsplanerischen Zielen, auf denen die vorbereitende Bauleitplanung basiert. Diese Ziele gelten auch weiterhin für das 1. Änderungsverfahren des Flächennutzungsplanes als Leitziele.

Die bauliche Entwicklung soll sich in seinem Umfang auch weiterhin am Prinzip der organischen Entwicklung orientieren und vorwiegend der Bedarfsdeckung der ortsansässigen Bevölkerung dienen. Die bauliche Entwicklung soll nur in tragfähigen Ortsteilen stattfinden, eine Zersiedelung soll vermieden und die schützenswerten Dorfgebiete sowie die schützenswerten Ortsränder sollen ausreichend berücksichtigt werden.

Die weitere bauliche Entwicklung soll vorwiegend in den größeren Ortsteilen stattfinden. Der Siedlungsschwerpunkt ist und bleibt der Hauptort Weyarn. Die bauliche Entwicklung war in den vergangenen Jahren sehr maßvoll, dies soll sich auch in Zukunft so verhalten.

Leitziel der Gemeinde für die wirtschaftliche Entwicklung ist, dezentral traditionelle Betriebe zu fördern und neue, innovative Firmen anzusiedeln.

## S. 43: 2.2 Wohnen

Für die künftige Wohnbauentwicklung stehen der Gemeinde die ausgewiesenen Wohnbauflächen und Dorfgebietsflächen sowie z.T. auch gemischte Bauflächen zur Verfügung und ermöglichen die Schaffung von neuem Wohnraum. Dabei kann unterschieden werden in

- a) Schaffung von Wohnraum durch Gebäudevergrößerungen im Bestand (Aufstockung, Anbauten, Dachausbau, Abriss und größerer Neubau)
- b) Schaffung von Wohnraum durch Errichtung von Gebäuden in Baulücken und durch Verdichtung bebauter Baugrundstücke
- c) Schaffung von Wohnraum durch die Umnutzung von bisher landwirtschaftlichen Gebäuden
- d) Schaffung von Wohnraum auf bisher unbebauten Bauflächenausweisungen.

Die Schaffung von Wohnraum gemäß a) und b) erfolgt entweder auf der Grundlage von Baurecht nach §34 (im Zusammenhang bebauter Ortsteile) oder von Baurecht aufgrund von Bebauungsplänen (d).

Dieses Baurecht ist schon vorhanden und kann in der Regel nicht zurückgenommen werden, unterliegt also nicht mehr der gemeindlichen Steuerung.

Die Schaffung von Baurecht gemäß d) setzt in der Regel die Aufstellung eines Bebauungsplanes voraus. Hier kann die Gemeinde über Zeitpunkt der Aufstellung und Umfang entscheiden.

Bei den theoretisch vorhandenen Potenzialen von a), b), c) und d) sind jedoch Veränderungen in der Haushaltsstruktur und der Wohnfläche je Person zu bedenken. Die Zahl der Personen je Haushalt nimmt derzeit ab und die Wohnfläche je Person steigt. Dadurch wird der neu zu schaffende Wohnraum nicht vollständig zu einer entsprechenden Bevölkerungszunahme führen, sondern in einem bestimmten Teil für diesen Prozess der Wohnraumvergrößerung genutzt werden.

Die Erhebung des Potenzials der bisher unbebauten Bauflächen ausweisungen ergibt insgesamt ca. 7,5 ha noch unbebaute Baufläche (W, MD, MI). Das größte Flächenpotenzial findet sich erwartungsgemäß im Hauptort.

Die Gemeinde Weyarn schätzt das künftige Potenzial an Einwohnerzuwachs auf diesen Flächen gemäß der vorgesehenen Dichtedaten in Abhängigkeit von der Art der Bebauung. Bei der Art der Bebauung handelt es sich überwiegend um Einzel- und Doppelhäuser. Bei einem Einfamilienhaus wird die Belegung durch 4 EW angenommen, bei einer Doppelhaushälfte eine Belegung durch 3,5 EW.

Aufgrund dieser Vorgaben und der spezifischen Überlegungen bezüglich der Art der Bebauung errechnet sich ein möglicher Einwohnerzuwachs von ca. 350 - 370 Einwohnern auf den bisher noch unbebauten Bauflächen (W, MD, MI).

#### S. 44: **2.3 Gewerbe**

Der Flächennutzungsplan will mit seinen Ausweisungen dem Leitziel der Gemeinde für die wirtschaftliche Entwicklung, „dezentral traditionelle Betriebe zu fördern und neue, innovative Firmen anzusiedeln“ gerecht werden.

Deshalb stellt der Flächennutzungsplan einerseits viele Bereiche als Misch- und Dorfgebiete dar. In diesen zahlreichen Dorf- und Mischgebieten befinden sich bereits eine Vielzahl von Betrieben aus dem Bereich Handwerk, Kleingewerbe oder Dienstleistung. Auch künftig sollen weitere kleine oder mittelgroße Betriebe dezentral in die verschiedenen Dorf- und Mischgebiete integriert werden, die Nutzung leer stehender landwirtschaftlicher Hofstellen soll diesbezüglich unterstützt werden.

(...)“

#### **Änderung des Dorferneuerungsplans in Bezug auf die Änderung des FNP**

Der Vorstand der TG beschließt am 21.06.2005 eine Ergänzung des DE-Plans in Bezug auf die Änderung des FNP. In den Dorferneuerungsplan werden Zielsetzungen für die Umsetzung des dezentralen Gewerkekonzpts aufgenommen und die Gemeinde aufgefordert, den FNP dementsprechend fortzuschreiben.

Im DE-Plan wird unter „Punkt 3.3.2 Entwicklungsmöglichkeiten und Zielvorstellungen Siedlungsraum“ folgende Passage aufgenommen: „Zur Umsetzung des dezentralen Gewerkekonzptes (vgl. Pkt. 4.2.1) sollen für die einzelnen Ortslagen im Flächennutzungsplan Bereiche gekennzeichnet werden, in denen Ortserweiterungen für orts- und landschaftsverträgliche Gewerbebetriebe möglich sind. Die Bereiche sollen in einem sinnvollen Zusammenhang mit der jeweiligen Ortschaft stehen. (...) Sinnvoller Weise sollen Gewerbeansiedlungen vorzugsweise als Nutzungsnachfolge für entfallene bzw. sich reduzierende landwirtschaftliche Nutzungen oder als Nutzungsergänzung zur Einkommensstabilisierung für landwirtschaftliche Betriebe entwickelt werden.

Findet die gewünschte gewerbliche Nutzung in leerstehenden oder leerfallenden Gebäuden nicht ausreichend Platz, sollen hierfür bauliche Erweiterungen ermöglicht werden.

Sind für eine geplante, ortsverträgliche Gewerbeansiedlung in der betreffenden Ortschaft und auch anderweitig keine geeigneten leerstehenden Gebäude vorhanden, dann soll auch eine Neuansiedlung möglich gemacht werden. Die Ansiedlung soll in einem erkennbaren und nachvollziehbaren Zusammenhang mit der bestehenden Siedlungsstruktur sein und das Orts- und Landschaftsbild darf dadurch nicht beeinträchtigt werden“ (TG Weyarn / Gemeinde Weyarn 1997, aktualisiert 2005, 82).

<b>„Flächennutzungsplan“ (vgl. Gemeinde Weyarn 2006)</b>			
Regulativ-hoheitliches Steuerungsinstrument Interaktionsform: Mehrheitsentscheidung / hierarchische Steuerung			
Gemeinderat steuert geplante Flächennutzung mit behördenverbindlichem Plan			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siedlungswachstum: „Die bauliche Entwicklung soll sich in seinem Umfang auch weiterhin am Prinzip der organischen Entwicklung orientieren und vorwiegend der Bedarfsdeckung der ortsansässigen Bevölkerung dienen. (...) Die bauliche Entwicklung war in den vergangenen Jahren sehr maßvoll, dies soll sich auch in Zukunft so verhalten.“</li> <li>• Wirtschaftliches Wachstum: -</li> <li>• Reduzierung der Flächeninanspruchnahme / Außenentwicklung/ Innenentwicklung: „Die bauliche Entwicklung soll nur in tragfähigen Ortsteilen stattfinden, eine Zersiedelung soll vermieden und die schützenswerten Dorfgebiete sowie die schützenswerten Ortsränder sollen ausreichend berücksichtigt werden.“</li> </ul>	<p>~</p> <p>O</p> <p>~</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klosterwiese: Symbol für Freihaltung der Sichtachse zum Kloster in FNP aufgenommen</li> <li>• Gewerbebetrieb: „In unmittelbarer Nähe zum Autobahnanschluss will die Gemeinde ein Gewerbegebiet realisieren. Der rechtsverbindliche FNP wird hierfür in seiner Darstellung an den rechtskräftigen Bebauungsplan Nr. 25 "Technologiepark Weyarn – Erlacher Weg Nord" angepasst und ein ca. 3,5 ha großes Gewerbegebiet dargestellt.“</li> <li>• dezentrale Ansiedlung: „Nicht zuletzt unter sozialen Aspekten ist es der Gemeinde wichtig, dass auch kleineren Orten im Einzelfall die Realisierung von Neubauten, die sich sowohl von der Nutzung als auch der Baugestalt einfügen, möglich sein muss. Die Gemeinde will hier besonders kleine und mittelgroße Handwerks- und Gewerbebetriebe dezentral in den kleinen Ortsteilen unterbringen.“</li> </ul>	<p>-</p> <p>+</p> <p>+</p>

Legende:

- soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; O trifft keine Aussage dazu

### 7.13. SDL Seminar 13./14.Februar 2009 in Thierhaupten

„Überprüfung der Leitsätze: „Spinnennetz“ (vgl. SDL Thierhaupten 2009, S. 19/20)

Vor einiger Zeit hat Weyarn ein Leitbild entwickelt. Es wesentliches Element ist die gemeindlichen Philosophie mit den drei Säulen „Wir wollen ländlicher Raum bleiben“, „Wie betreiben aktive Bodenpolitik“, „Wir planen die Zukunft mit dem Bürger“. Außerdem wurden zu verschiedenen Themen Leitsätze definiert, wie beispielsweise zu Geschichte und Tradition, Dorfcharakter, Alt und Jung, Mensch und Natur...

- Geschichte und alte Traditionen erforschen, erhalten und bewusst machen
- Das Dorf in seinem Charakter erhalten, Ortskern und historische Gebäude pflegen und Ortsmittelpunkt beleben
- Lebendige Heimat für Alte und Junge, Neuzugezogene und Altbürger schaffen
- Reduzierung und Beruhigung des Verkehrs auf der Staatsstraße 2073 sowie ein vernünftiges Miteinander von Mensch und Verkehr im Ort
- Politische Rahmenbedingungen für einen Weyarner Weg schaffen. Dezentral traditionelle Betriebe fördern und neue innovative Firmen ansiedeln.
- Die Landwirtschaft soll in unserer Gemeinde auf eigenen wirtschaftlichen Füßen stehen können. Ohne Landwirtschaft keine Zukunft für Weyarn.
- Goldenes Tal in seinem Ursprung erhalten, Tradition fortsetzen und für die Zukunft offen sein
- Seeham als sensibles Naherholungsgebiet erhalten, den dörflichen Charakter wahren, Mensch und Natur in Einklang bringen“ (vgl. SDL Thierhaupten 2009, S.19).

S. 22: Stichworte („O-Ton“):

„Manche haben nicht die Perspektive als aktives Mitglied im Dorfentwicklungsprozess eingenommen, sondern ihre Betroffenheit als Privatperson – das ist dann etwas anderes...“

Wohnen und Arbeiten gehören auf dem Land zusammen, aber wir müssen auch sehen, dass die Betriebe zur ländlichen Struktur passen. Es gibt da auch negative Beispiele.

Wir werden nicht nur die Bodenbewirtschaftung, sondern auch die Kultur verlieren, wenn das Höfesterben in der Landwirtschaft so weiter geht. Es gibt zahlreiche Ideen und Bemühungen, die von den Landwirten selbst jedoch nicht aufgegriffen werden.

Handlungsbedarf im Bereich „Mensch und Verkehr“ ist nach wie vor da – aber sind da die Möglichkeiten schon ausgereizt? Wir haben da vieles nicht in der Hand.

Es gibt Themen, die geringer gewichtet wurden, weil eine gewisse „Ohnmacht“ zu spüren ist: Was vermögen wir tatsächlich zu bewegen, wenn uns der direkte Einfluss fehlt?

Dorfcharakter, Jung und Alt, Geschichte und Tradition etc.: Es gibt Aufgaben, die nie „erreicht werden“ oder „erledigt sind“ werden, weil sie nicht als Ziel, sondern als Prozess zu verstehen sind.

Die Umformulierung mancher Ziele ist notwendig (AKs in Abstimmung über Steuerungsgruppe), doch insgesamt stehen alle noch hinter der Philosophie und den Leitsätzen. “ (vgl. SDL Thierhaupten 2009, S.22).

<b>„SDL Seminar 13./14.Februar 2009 in Thierhaupten“ (vgl. SDL Thierhaupten 2009)</b>			
Steuerungsinstrument der Information / Überzeugung / Kommunikation			
Interaktionsform: Verhandlung / keine Entscheidungen			
Lokale Akteure diskutieren untereinander und mit ALE und Planer			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
• Siedlungswachstum: „Wir wollen ländlicher Raum bleiben“ ist weiterhin ein Ziel mit hoher Zustimmung	~	• Klosterwiese: -	O O +
• Wirtschaftliches Wachstum: k.A.	O	• Gewerbebetrieb: -	
• Reduzierung der Flächeninanspruchnahme / Außenentwicklung/ Innenentwicklung: Erhaltung des Ortscharakters; Belebung des Ortsmittelpunktes ist weiterhin ein Ziel mit hoher Zustimmung	+	• dezentrale Ansiedlung: ist weiterhin ein Ziel mit hoher Zustimmung	

Legende:

- soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; O trifft keine Aussage dazu

## 7.14. Bebauungsplan Nr. 25 „Erlacher Weg Nord“, 2. Änderung 2007

Der Bebauungsplan Nr. 25 wurde von 2001 bis 2011 mehrfach geändert und ergänzt. 2006 wird die Gemeinde von einem Unternehmen, das Reformhausprodukte vertreibt und Flächen für ein Logistikzentrum sucht, kontaktiert. Der Bebauungsplan Nr. 25 wird geändert. Die Bebauung des Grundstücks erfolgt 2007 mit großen Lagerhallen. Die Eingriffsfläche beträgt ca. 42.000 qm, der Geltungsbereich des Bebauungsplans ca. 62.600 qm (vgl. Gemeinde Weyarn 2011e, 18). Die bestehende Erschließung wird teilweise verlegt und aufwändige Maßnahmen zur Eingriffsminimierung ergriffen.

Anlass für die 3. Änderung in 2011 ist, dass die bisherige Nutzung nicht mehr besteht und eine Nachfolgenutzung gesucht werden muss. (...) die Art der baulichen Nutzung wird als Gewerbegebiet (GE), bisher eingeschränktes Gewerbegebiet (GEe), festgesetzt. Die Vorgaben zum Immissionsschutz wurden entsprechend gelockert.

<b>„Bebauungsplan Nr. 25“ (vgl. Gemeinde Weyarn 2011e)</b>			
Hoheitlich-regulatives Steuerungsinstrument Interaktionsform: Mehrheitsentscheidung, hierarchische Steuerung			
GR steuert Siedlungsentwicklung der Gemeinde durch Beschluss des Bebauungsplans			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
• Siedlungswachstum:	+	• Klosterwiese: -	O
• Wirtschaftliches Wachstum:	+	• Gewerbebetrieb: -	+
• Reduzierung der Flächeninanspruchnahme / Außenentwicklung/ Innenentwicklung:	-	• dezentrale Ansiedlung: -	O

Legende:

- soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; O trifft keine Aussage dazu

## 7.15. Bürgerversammlung und Gründungssitzung des neuen Arbeitskreises Dorfmitte

### Zum Hintergrund der Entwicklungen bezüglich der Bebauung des Klosterangers

Im Mai 2009 entscheidet sich der Gemeinderat, sich erneut mit weiteren Planungen im alten Ortskern zu befassen. Es wird eine Arbeitsgruppe bestehend aus den Fraktionssprechern, Bürgermeister und verschiedenen Architekten, Landschaftsarchitekten, dem Dorfplaner und einem Moderator gegründet, die sich über einen Zeitraum von mehreren Monaten damit befasst, ein mögliches Konzept für die Bebauung des Klosterangers zu entwerfen. Im Juli 2009 wird im Gmoablatt 1 7/2009 erwähnt, dass es zwei mögliche Partner gibt, mit denen die Gemeinde in Verhandlungen über die künftige Nutzung der ehemaligen Klosterbrauerei steht. „ (...) wir hoffen, dass es bald zu Ende ist mit dem Leerstand und sich dort etwas Lebendiges entwickelt. Aber das kostet viel Abstimmung und Genauigkeit und Sorgfalt.“ (Gemeinde Weyarn 2009a o.S.)

Im September 2009 findet eine gemeinsame Sitzung von GR und Steuerungsgremium statt, bei dem der GR über die Überlegungen, mit dem Investor zusammenzuarbeiten, informiert. Hier erfährt der Vorstand der TG nach Aussage eines Befragten zum ersten Mal von den Überlegungen des Gemeinderates zur Bebauung des Klosterangers und wird zur Informationsveranstaltung aller Bürger eingeladen.

### September 2009, Gmoablatt 1 9/2009: Klosterforum zu den Planungen in der ehemaligen Klosterbrauerei

In der Rubrik: Aus dem Notizbuch des Bürgermeisters: (...) „Information war groß geschrieben in den letzten Wochen. So konnten wir in einem sehr prominent besetzten Klosterforum über die Absichten der Fraunhofer Gesellschaft informieren, im ehemaligen Schlickerrieder-Anwesen ein Kompetenzzentrum für energetische Altbausanierung zu errichten. Allerdings war auch dort deutlich, dass die finanzielle Deckung noch bei weitem nicht gegeben ist. Ob also dies zustande kommt, ist offen. Andererseits haben wir mit der Firma (...) einen Partner an der Hand, der auf jeden Fall für den Ausbau des Schlickerrieder-Anwesens sorgen wird.“ (Gemeinde Weyarn 2009b, o.S.)

Ein Engagement der Fraunhofer Gesellschaft scheidet letztendlich an der Finanzierung.

Die weiteren Entwicklungen werden im Folgenden durch Zitate aus dem „Gmoablatt“ wiedergegeben:

## **Juli 2010, Gmoablatt 1 7/2010: Ankündigung einer Bürgerversammlung zur Bebauung Klosteranger**

### **„Ortsentwicklung Weyarn – Belebung des Ortskerns**

Im Juli wird es eine Bürgerversammlung geben, in der wir die zukünftige Entwicklung in der Ortsmitte von Weyarn miteinander besprechen wollen.

#### **Was ist der Grund?**

Vor vielen Jahren hat unsere Gemeinde das Schlickerieder-Anwesen gekauft. In den 90-iger Jahren haben wir unser Leitbild für Weyarn erstellt.

#### **Unsere Ziele waren damals:**

Die Belebung des Ortskerns von Weyarn und die Sanierung der ehemaligen Klosterbrauerei.

Zwischenzeitlich hat sich in der alten Ortsmitte manches verändert. Es gibt inzwischen ein Kloster, weil der Deutsche Orden 1998 zu uns gekommen ist. Statt des früheren Edeka-Ladens gibt es einen Dorfladen und statt des Friseurs eine Bücherei. Die Rathausplätze haben wir neu gestaltet, (...). Aber unsere zentralen ortsplannerischen Ziele, die heute noch gelten, haben wir bis heute nicht erreicht. Das war der Grund, warum der Gemeinderat im Mai 2009 beschlossen hat, sich erneut mit der Planung im alten Ortskern zu befassen. Gemeinsam mit der Architektin Rosi Birnbeck-Scheer, der Landschaftsarchitektin Gunhild Brandhoff, dem Dorfplaner Otto Kurz und dem Moderator Uli Saalfrank haben die Fraktionssprecher und der Bürgermeister in einer Reihe von Sitzungen ein erstes planerisches Grundkonzept entworfen.

Dabei hat sich ergeben, dass eine Planung möglich ist, die man in einer Reihe von Schritten über mehrere Jahre hinweg durchführen kann. Das liegt daran, dass der Klosteranger sich – zum Teil aus der Tradition heraus und zum Teil neu angedacht – in vier Funktionsbereiche teilt:

- Der Sichtbezug zum Kloster soll bestehen bleiben,
- der Prälaturhof soll wieder erstehen,
- zwei Baubereiche von denen einer im Osten an die Staatsstraße und einer im Westen an die Bebauung des Klosterwegs angrenzt, sollen die Belebung möglich machen.

Mit dieser Planung haben wir die Neugierde, die Aufmerksamkeit und das Interesse anderer auf uns gelenkt. So haben wir mit der Firma (...) nun einen Partner gefunden, der den gleichen Qualitätsmaßstab hat wie wir. (...) Für uns ist die Zusammenarbeit mit der Firma (...) ein Glücksfall.

#### **Dabei bleibt es unser Ziel:**

- dass die alte Klosterbrauerei hergerichtet und genutzt wird,
- dass der alte Ortskern von Weyarn lebendig wird,
- dass mit dem Erlös aus einem Teil der Grundstücke die wirtschaftlich schwierigen Zeiten leichter gemeistert werden können.

Das ist eine Aufgabe, die uns sicherlich viele Jahre beschäftigen wird. Dabei ist es wichtig, sich Zeit zu lassen und möglichst viele Ideen der Bürgerinnen und Bürger mit einfließen zu lassen. (...) "

(Gemeinde Weyarn 2010a, 3f)

## **Oktober 2010, Gmoablatt 1 10/2010: Gründung eines neuen Arbeitskreises Dorfmitte am 31.08.2010**

„Viele interessierte Bürger fanden sich zur Gründungssitzung des neuen Arbeitskreises am 31.08.2010 im Sitzungssaal des Rathauses zusammen. In einer vorangegangenen Versammlung wurden von allen Beteiligten Vorschläge, Ideen und Anregungen gesammelt, die die geplante bauliche Veränderung des Schlickerieder-Anwesens, namentlich des ehemaligen Pferdestalls der Brauerei, des Prälatenhofs und des Klosterangers für Weyarn und seine Bürger mit sich bringt.

Besonders wichtig war den Menschen eine behutsame und nachhaltige Bebauung rund um den Klosteranger. Ebenso sprachen sich alle einheitlich für den Erhalt des Dorfladens, eine lockere Ansiedlung von Wohnraum und den Erhalt des dörflichen Charakters aus.

Das Dorf Weyarn „ortsverträglich weiterentwickeln und beleben, unter Berücksichtigung der baulichen Entwicklung, des Miteinanders der Generationen und der Erhaltung und Schaffung gewerblicher Kleinstrukturen“ – dieses Leitbild haben sich die Mitglieder des neuen Arbeitskreises Dorfmitte zum Ziel gesetzt. Des Weiteren bietet das Forum des Arbeitskreises Dorfmitte die Möglichkeit, Anregungen zur Dorfbelebung zu schaffen und bei der Gemeinde vorzutragen, wie beispielsweise die Entstehung eines Kloster-Cafes oder die Einrichtung sozialer Projekte. Bei der Gründungssitzung wurde neben dem Titel und dem Leitbild auch ein Sprecher und ein Stellvertreter gewählt.“

(Gemeinde Weyarn 2010b, 9f)

### **Dezember 2010, Gmoablatt 1 12/2010: Der Arbeitskreis Dorfmitte informiert: Arbeitskreis-Treffen vom 26.10.2010**

„Die letzte Sitzung des Arbeitskreises Dorfmitte war sehr gut besucht und es gab interessante Neuigkeiten aus dem Bereich „Bebauung Klosteranger“. Nachdem am Montag zuvor die Projektgruppe gemeinsam mit Vertretern der Firma (...) und der Gemeinde tagte, wurde die vorgeführte Präsentation des Architekturbüros Behnisch für die Arbeitskreisleiter zur Verfügung gestellt. Darin enthalten war ein Masterplan, der eine planmäßige Bebauung der Klosterwiese für ca. 90 Wohneinheiten bei einer Grundstücksgröße von 400-500 qm vorsieht. Dabei soll ein Baukastensystem verwendet werden, das eine Typologieviefalt ermöglicht (EFH, RH, MFH). Die weitere Planung sieht eine Erschließung des Geländes durch eine Straße in der Mitte vor, mit möglichen Anbindungswegen zu den bestehenden Gebäuden. Am nördlichen Rand des Klosters ist ein Supermarkt vorgesehen mit ca. 1000qm Fläche und ca. 100 Parkplätzen. Nach wie vor Ausgangspunkt der geplanten Bebauung ist die Sichtfreiheit auf das Kloster. Diese erfolgt durch die Höhenentwicklung der Bebauung, das heißt, die Höhe der Bauten steigt von Innen nach Außen, maximal Erdgeschoss plus zwei Etagen.

Sehr wichtig ist in diesem Zusammenhang der ökologische Aspekt (Energieeffizienz). Geplant sind derzeit Niedrigenergiehäuser. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die soziale Nachhaltigkeit. Herr Kurz, Dorfentwickler und Berater der Gemeinde, weist in diesem Zusammenhang auf eine strategische Dorfentwicklung hin, Planung von Wegen, Vernetzung und Schaffung von Sozialstrukturen (Treffpunkte, Begegnungsorte, Spielplatz). Die Anzahl der Menschen verändert sich durch die Bebauung ca. um 20 %, dies erfordert Umsicht und genaue Planung.

Hinzu kommt die Planung und Unterbringung eines Mehrvolumens an Autos. Herr Dr. Franke gibt zur Kenntnis, dass der deutsche Orden in nächster Zeit seine Mitarbeiteranzahl verdoppelt und dringend Parkplätze benötigt werden. Bis Ende 01/2011 sollen erste konkrete Planungen für den Umbau des Schlickerrieder Anwesens und dessen näherem Umfeld vorliegen. Für den restlichen Teil des Klosterangers sollen Planungen bis Mitte des Jahres 2011 vorliegen.

Innerorts sollen die Baumaßnahmen bis ca. 2012 erfolgen, parallel hierzu die gewerblichen Nutzungen beginnen. Ab frühestens 2013 ist mit dem Beginn der Wohnbebauung zu rechnen. Herr Pelzer betont ausdrücklich, dass ein Drittel der Fläche vom Klosteranger für kommunale Zwecke zurückbehalten werden könne und der jetzige Planungsstand eine „Ausgangsbasis für weitere Planungsabschnitte“ ist. Am 14. Dezember 2010 findet in der Schule eine Bürgerversammlung statt.

Hieran wird auch der Investor (...) teilnehmen, der die Planung anhand eines Modells vorstellen will.“  
(Gemeinde Weyarn 2010c, 12f)

### **Januar 2011, Gmoablatt 1 1/2011: Der Arbeitskreis Dorfmitte informiert: Arbeitskreis-Treffen vom 30.11.2010**

„Kommunikation ist ein Prozess, der wachsen muss: Dies zeigte sich auch in der letzten Sitzung des Arbeitskreises Dorfmitte, bei der es überwiegend um Klärungsbedarf ging, was den faktischen „Ist-Zustand“ der aktuellen Planungssituation betrifft.

Der Austausch umfasste sowohl persönliche Eindrücke zum vorgestellten Masterplan (letzte Sitzung) als auch noch offene Fragen und fehlende Informationen. Der Arbeitskreis und Mitglieder aus dem Gemeinderat einigten sich auf einen verbesserten und erhöhten Kommunikationsaustausch. Dazu beitragen soll auch ein Seminar in Thierhaupten am 11. und 12. Februar 2011, in der eine „Stoffsammlung“ erarbeitet und an Mediatoren weitergegeben werden soll. Daran teilnehmen soll ein Querschnitt aller Weyarner Arbeitskreise. Auf der Sitzung des Steuerungsgremiums wurde einstimmig ein Budget von 3250 Euro für den Arbeitskreis Dorfmitte befürwortet, darüber hinaus ein „externes“ Budget von 10.000 Euro für Fachberatung, das im Gemeindehaushalt verankert werden soll. Der Arbeitskreis will dieses Budget für Fortbildungen, kompetente Ideen im Bereich soziale Lebensräume und auch strukturelle Planung im Bereich Bebauung ehemalige Brauerei, Prälatenhof und Klosteranger verwenden.

Am 11. Januar 2011 findet im Rathaus ein zusätzliches Treffen des Arbeitskreises Dorfmitte um 19 Uhr statt. Dort haben alle interessierten Bürger die Möglichkeit, unter der Moderation von Herrn Otto Kurz in die kreative Arbeit einzusteigen.

Am Dienstag, den 25. 01.2011 findet dann um 19 Uhr im Rathaus die reguläre nächste Sitzung statt.  
(Gemeinde Weyarn 2011a, 10)

## **März 2011, Gmoablatt 1 3/2011: Bürgerbegehren gegen die Bebauung des Klosterangers wird eingeleitet**

In der Rubrik: Aus dem Rathaus:

„Kein Faschingsscherz ist das jetzt von Anliegern des Klosterangers und anderen initiierte Bürgerbegehren mit dem Antrag: „Sind Sie dafür, dass die Schlickerieder-Wiese / der Klosteranger (Fl.Nr. 412/ Gemarkung Wattersdorf) in der jetzigen Form und Größe ohne Bebauung erhalten bleibt?“

Wer dies unterschreibt, der unterschreibt, dass auf der gesamten Fl.Nr. 412 – also auch bis zur Staatsstraße und bis zum Schlickerieder-Anwesen, einschließlich des Grundstücks mit den großen Bäumen nicht gebaut werden darf.

Mit diesem Bürgerbegehren wenden sich die Betreiber gegen die vom Gemeinderat und vom Steuerungsgremium einstimmig geplante Entwicklung der Ortsmitte Weyarns. Diese Ortsmitte - so hatte der Gemeinderat das vor – sollte aus vier Teilen bestehen:

- Sanierung der alten Klosterbrauerei (Schlickerieder-Anwesen) auf die wir seit zwei Jahrzehnten warten.
- Herstellung des Prälatenhofs und der Schaffung von 12 bis 14 altersgerechten barrierefreien Wohnungen als Querbau (so wie es in früheren Zeiten einmal die Hofstruktur des Klosters vorgegeben hat).
- Einkaufsmöglichkeiten, die wir bisher noch nicht hatten (Lebensmittelmarkt, Apotheke) und Infrastrukturverbesserungen (Facharzt, Fitnessstudio, etc. ).
- Wohnbebauung in drei Abschnitten zwischen 2012 und 2017 (oder länger).

**Was hatte nun den Gemeinderat bewogen, einen solchen Plan zu entwickeln?** Zwei Jahre hat der Gemeinderat mit Fachleuten gemeinsam beieinander gesessen und darüber nachgedacht.

1. Wir brauchen Wachstum am Ort, um die Infrastruktur zu erhalten und nicht noch mal (wie das in den 80iger Jahren schon einmal der Fall war) diese Infrastruktur zu verlieren. Nur mit mehr Menschen gibt es ausreichend Einkaufsmöglichkeiten. Nur mit mehr Menschen ist die Auslastung unserer Schulen und Kindergärten und die Lebendigkeit unserer Vereine mittelfristig gewährleistet. Auch Kanal- und Wassergebühren bleiben stabiler. Mehr Menschen: das heißt nicht Fremde. Bereits über 25 Nachfragen nach Häusern kommen aus Weyarn, Valley, Warngau, Feldkirchen und Miesbach.

2. Eine Verdichtung im Inneren stärkt das Dorfleben. Eine Randbebauung lässt es verkümmern. Die alte Dorfmitte mit Kirche, Kloster und Rathaus soll lebendige Dorfmitte sein und nicht zum Museum werden.

3. Wir haben vor vielen Jahren die Wiese gekauft um sie u. a. vor falscher Bebauung zu retten und als Rücklage für schlechte Zeiten. Wir hätten unser Geld damals auch zur Bank tragen können.

4. Mit der Firma (...) haben wir einen Partner gefunden, der für Qualität steht (...) und der als Einziger bereit ist, die Klosterbrauerei zu sanieren. Dass diese Firma alte Bausubstanz qualitativ hochwertig sanieren kann, hat sie bewiesen. Andere können das nicht.

5. Angesichts der dramatisch in Bayern zurückgehenden Kommunaleinnahmen in den nächsten Jahren (10 Milliarden im Jahr 2011) haben wir allein durch Verkäufe die Chance, uns wieder Handlungsfreiheit und Schuldenfreiheit zu verschaffen. Sonst ist auf absehbare Zeit nicht mehr viel möglich bei uns. Ein Wort zu den Schulden: Vor zwanzig Jahren hatte die Gemeinde Weyarn keinen Kanal. Wir hatten deshalb Baustopp. Die Entwicklung war total gebremst. Wir hatten eine alte nicht mehr auf dem Stand befindliche Schule. Wir hatten keine Turnhalle und keine Mehrzweckhalle. Wir hatten kein Sportgelände. Die Staatsstraße war eine Teerwüste. Die Ignaz-Günther-Straße und Johann-Baptist-Zimmermann Straße sahen nicht viel besser aus. Viele Spielplätze gab es nicht. Auch kein Moorbad. Kein um das Wirtshaus in Neukirchen verbessertes Umfeld. Keine Ortsdurchfahrt in Naring, die den heutigen Ansprüchen genügt. Ebenso keine entsprechende Ortsdurchfahrt durch Holzolling oder durch Thalham, keinen Kreisverkehr, keine Rad- und Gehwege nach Fentbach und Wattersdorf. Das Freizeitzentrum in Seeham stände nicht. Die Ortsdurchfahrt in Wattersdorf wäre auch nicht hergerichtet. Auch nicht die durch Fentbach und Standkirchen. Es gäbe keine Chroniken, keine renovierten Marterl, keinen Kulturpfad, keine renovierten Plätze und vieles mehr. Allein der Kanal hat über 20 Millionen DM gekostet. Dass eine Gemeinde nach solchen Investitionen, die alle angestanden haben und derartigen Kraftanstrengungen immer noch im Vergleich zu anderen Kommunen ordentlich da steht, selbst wenn sie Schulden hat, zeigt, dass ordentlich gewirtschaftet worden ist.

6. Wir möchten aus der Umfrage des Arbeitskreises Altersplanung wichtige Dinge umsetzen: Gerade heute, wo die Menschen immer älter werden, kann ein generationenübergreifendes, barrierefreies, altersgerechtes Wohnhaus mitten im Ort, in der Nähe des Dorfladens, wo später auch die Bücherei einziehen kann, beispielgebend sein. Und ein Dorfcafé soll den Dorfladen stärken.

7. Wir möchten aus der Umfrage des Arbeitskreises Energie ebenso Wichtiges umsetzen: Die Rückkehr zur regionalen und kommunalen Energieversorgung durch ein Nahwärmekonzept für die alten Klostergebäude, die Neubauten und - wenn gewünscht – für Anlieger der Johann-Baptist-Zimmermann-Straße, des Klosterwegs

und der Ignaz-Günther-Straße. Über all das und manches mehr haben wir seit Juli 2010 in vielen Bürgerversammlungen, Arbeitskreisen, im Gmoablatt'1 und im Merkur informiert. Aus den Entwürfen von Architekten und eigenen Gedanken haben wir (Gemeinderat und Mitglieder der Arbeitskreise) ein Konzept erarbeitet. An dem wird weiter gefeilt. Wir sehen in dieser Arbeit eine große Chance. Weyarn hat das Glück, einen Gemeinderat zu haben, der hochprofessionell und fleißig nur eines im Auge hat: Das Wohl der Allgemeinheit und nicht die eigene Gruppierung. Das gibt es nicht oft. Das verdient Vertrauen. Weyarn hat sich bisher dadurch ausgezeichnet, dass wir eine Gesprächs- und Diskussionskultur haben, an der sich jeder beteiligen kann. Jeder konnte und kann in Arbeitskreisen mitgestalten. Bürgerbeteiligung steht sogar in unserer Satzung. Was wir bisher nicht hatten: Durchsetzen von Privatinteressen auf Kosten der Allgemeinheit. Ich bin fest überzeugt, dass das auch so bleibt. (...)  
Ihr Bürgermeister“ (Gemeinde Weyarn 2011b, 1f)

<b>„Bürgerversammlung“ (vgl. Gemeinde Weyarn 2010b und c)</b>			
Steuerungsinstrument der Information / Überzeugung / Kommunikation			
Interaktionsform: Verhandlung / keine Entscheidungen			
Bürger diskutieren untereinander und mit TG, GR und Planer			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
• Siedlungswachstum:	~	• Klosterwiese: -	~
• Wirtschaftliches Wachstum:	○	• Gewerbebetrieb: -	○
• Reduzierung der Flächeninanspruchnahme / Außenentwicklung/ Innenentwicklung:	○	• dezentrale Ansiedlung: -	○

Legende:

- soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; ○ trifft keine Aussage dazu

## 7.16. Bürgerbegehren / Ratsbegehren

Am 22. Mai 2011 findet der Bürgerentscheid in der Gemeinde Weyarn statt. Die Wähler stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 62% (1565 von 2526 Stimmberechtigten) mit 717 Ja- und 739 Nein-Stimmen gegen das Bürgerbegehren "Erhalt der Wiese mit Ansicht zum Kloster in der jetzigen Form und Größe" und mit 869 Ja- und 605 Nein-Stimmen für das Ratsbegehren "Weyarns Dorfmitte beleben".

### Juni 2011, Gmoablatt'1 6/2011:

In der Rubrik: Aus dem Rathaus: „(...) der Bürgerentscheid über die Zukunft der Weyarner Ortsmitte hat Viele beschäftigt. 62 Prozent Wahlbeteiligung ist ein gutes Zeichen. Das beweist, dass Viele bereit sind, sich mit der eigenen Heimat zu beschäftigen. Das, was während des Bürgerentscheids teilweise zu beobachten war, hat mich nachdenklich gemacht. Es ist legitim, für oder gegen die Bebauung des Klosterangers zu sein. Ich frage mich aber:

- Auf welche Weise muss Information zum Bürger gebracht werden? Oder ist der Bürger nicht auch verantwortlich, sich Informationen zu holen? Ab dem 10. Februar 2010 gab es ständige Informationen im Gmoablatt'1, in der Presse und auf Bürgerversammlungen.
- Sollen wir schon dann informieren, wenn auch im Gemeinderat Ideen noch völlig unausgegoren sind? Oder erst dann, wenn wir uns mit ihnen beschäftigt haben?
- Wie können unsere Beteiligungsformen verbessert werden?
- Wie schaffen wir es, dass bei aller Gegensätzlichkeit von Meinungen, der Respekt und die Achtung vor dem Anderen und seiner Meinung bleiben?
- Gilt Vertrauen in einen gewählten Gemeinderat, der keine persönlichen Vorteile aus seinem Ehrenamt zieht, nicht mehr?
- Ist es sinnvoll, dass im Gemeinderat eine „Opposition“ besteht? Gegen wen eigentlich? Gemeinderäte sind keine Parlamente. Sie sind sozusagen der Vorstand eines Unternehmens. Unternehmen mit Oppositionen gehen gewöhnlich pleite.
- Warum wurden beim Bürgerentscheid Wahlkampfmethoden angewandt, die wir selber missbilligen, also persönliche Unterstellungen und Verdächtigungen?

Viele Fragen. Eine Frage beantworten unser Grundgesetz und die Gemeindeordnung eindeutig. Demokratie heißt: Die Mehrheit entscheidet. Dazu gehört auch, dass die Minderheit demokratische Entscheidungen akzeptiert. Neben dem Gemeinderat haben diesmal auch die Bürger entschieden: Der Gemeinderat einstimmig für die weitere Planung. Die Bürger haben das Bürgerbegehren mehrheitlich abgelehnt und das Ratsbegehren mit 869 zu 605 Stimmen angenommen. Das sind 59,4 % Zustimmung. Auf die Stichfrage kam es deshalb nicht mehr an. Die grundsätzliche Entscheidung ist also gefallen. Ich denke, wir sollten darüber nachdenken, wie wir auf dieser Basis konstruktiv weitermachen. Jetzt nachtarocken wird dabei nicht helfen. Das vertieft nur die Gräben und das würde unserer Gemeinde nicht gut tun. Ich wünsche uns, dass wir alle ein paar Tage durchatmen, um mit klarem Kopf unsere Gemeinde lebenswert zu erhalten und auch für die Zukunft vorzubereiten. In diesem Sinne auf eine gute Zeit  
Ihr Bürgermeister (Gemeinde Weyarn 2011c, 1)

### **Juli 2011, Gmoablatt'1 7/2011: Ergebnisse und Konsequenzen aus dem Bürgerentscheid**

In der Rubrik: Aus der Arbeit des Gemeinderats: „Der Erste Bürgermeister informierte den Gemeinderat, dass die Arbeitskreise Dorfmitte, Energie und Umwelt und Altersplanung sich derzeit verstärkt mit der Planung des Klosterangers beschäftigen. Um hier eine Harmonisierung und Koordination zu erzielen, soll der Projektausschuss Klosteranger alle 4 Wochen mit jeweils 2 Vertretern dieser Arbeitskreise zusammenkommen. Diese Planungsphase soll bis Ende des Jahres abgeschlossen sein. Danach soll das Bebauungsplanverfahren eingeleitet werden. Zudem sollen die Zwischenergebnisse jeweils auf einer Bürgerversammlung vorgestellt werden. Unabhängig davon soll im Herbst damit begonnen werden, die Bürgerbeteiligung im Rahmen eines Förderprojekts des Bayerischen Umweltministeriums zu verstetigen. Das bedeutet auch, dass es einen Mediationsprozess zwischen den Beteiligten geben wird.“  
(Gemeinde Weyarn 2011d, 9)

<b>„Bürgerentscheid“ (vgl. Gemeinde Weyarn 2011d)</b>			
Regulativ-hoheitliches Steuerungsinstrument Interaktionsform: Mehrheitsentscheidung			
Bürgerinitiative und GR stellen Frage der Bebauung bzw. Nichtbebauung der Klosterwiese zur Entscheidung durch die Bevölkerung im Bürgerbegehren und Ratsbegehren			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
• Siedlungswachstum:	+	• Klosterwiese: Entscheidung durch die Bevölkerung mit 717 Stimmen für das Bürgerbegehren; 869 für das Ratsbegehren für eine Bebauung der Wiese	+
• Wirtschaftliches Wachstum:	+		
• Reduzierung der Flächeninanspruchnahme / Außenentwicklung/ Innenentwicklung:	-	• Gewerbebetrieb: - • dezentrale Ansiedlung: -	0 0

Legende:

- soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; 0 trifft keine Aussage dazu

## 8. Charakterisierung der Akteure „Bebauung der Klosterwiese“

Akteur	Motive und Ziele	Betroffenheit	Interaktionsorientierung ggü. Ziel „Realisierung der Bebauung“
<b>Gemeinderat / Bürgermeister</b>	<p>Leerstehendes Schlickerieder-Anwesen sanieren</p> <p>Ortskern beleben und attraktiver gestalten</p> <p>Wohnraum für Gemeindeglieder und Neubürger schaffen</p> <p>Nahversorgung durch Ansiedlung eines Supermarktes verbessern</p> <p>Bürgerschaft in Gestaltung der Dorfentwicklung einbeziehen</p> <p>Anspruchsvolle Gestaltung der Bebauung</p> <p>Investor halten</p> <p>gemeindliche Entwicklung verantwortungsbewusst steuern / finanziell gut haushalten</p> <p>Siedlungsentwicklung auf Hauptort konzentrieren</p> <p>Vorzeigeprojekt für gelungene Bebauung schaffen</p> <p>Freiflächen für Wohn- und Gewerbebebauung nutzen</p>	<p>Hoch</p> <p>Langjähriger Leerstand im Schlickerieder-Anwesen wird beseitigt</p> <p>Nicht Realisierung wird in der öffentlichen Wahrnehmung eher als Scheitern wahrgenommen; wird angegriffen weil bereits jahrelanger Leerstand</p> <p>Kosten / Gemeinde hatte in Grundstück investiert</p>	<p>2002: Konkurrenz</p> <p>2010: Übereinstimmung</p> <p>homogener Akteur</p>
<b>Vorstand der Teilnehmergemeinschaft / Steuerungsgremium</b>	<p>Leerstehendes Schlickerieder-Anwesen sanieren</p> <p>Ortskern beleben und attraktiver gestalten</p> <p>Nahversorgung durch Ansiedlung eines Supermarktes verbessern</p> <p>Bürgerschaft in Gestaltung der Dorfentwicklung einbeziehen</p> <p>Den Gemeinderat beraten und die Arbeitskreise koordinieren</p> <p>Bisherige Überlegungen im Dorferneuerungsprozess würdigen</p> <p>mit eigenem Ehrenamt etwas bewirken</p> <p>Formelle Abwicklung der im DE Verfahren noch verbleibenden Maßnahmen</p>	<p>Mittel</p> <p>z.T. viel eigenes Engagement eingebracht in Diskussionsprozesse</p> <p>eher ideelle / emotionale Betroffenheit, keine finanzielle Betroffenheit / Verantwortung; für Einzelakteure der TG in der Regel keine räumliche Betroffenheit von der Bebauung;</p> <p>neuere Personen im Gremium haben kaum persönlichen Bezug zu den früher entwickelten Konzepten</p>	<p>2002: Konkurrenz</p> <p>2010: Übereinstimmung</p> <p>homogener Akteur</p>
<b>Arbeitskreis Ortsbild</b>	<p>Belebung des Ortskerns</p> <p>attraktives Ortsbild</p> <p>Klosterwiese von Bebauung freihalten</p>	<p>Mittel</p>	<p>2002: Konkurrenz</p> <p>2010: –</p>
<b>Arbeitskreis Dorfmitte</b>	<p>Gestaltung der Ortsmitte</p> <p>Diskussion über die Entwicklung der Klosterwiese mitgestalten</p>	<p>Mittel bis hoch</p> <p>als Anwohner der Wiese hohe direkte Betroffenheit im Lebensumfeld; als andere Mitglieder Interesse an der Gestaltung der Gemeinde; z.T. viel eigenes Engagement eingebracht</p>	<p>2002: –</p> <p>2010: Übereinstimmung bis Konkurrenz (→ Indifferenz)</p> <p>heterogen</p>

Akteur	Motive und Ziele	Betroffenheit	Interaktionsorientierung ggü. Ziel „Realisierung der Bebauung“
<b>Initiatoren des Bürgerbegehrens / Anwohner</b>	Sich eine Stimme für ihre Ziele verschaffen durch Bürgerbegehren Keine Bebauung angrenzend an eigene Häuser und Gärten Freihaltung der Wiese keine weitere Wohnbau- und Gewerbeentwicklung an dieser Stelle	Hoch  sind als direkte Anwohner von der Realisierung der Bebauung betroffen; Nichtbebauung ist das Kernziel des Bürgerbegehrens hohe persönliche Betroffenheit	2002: – 2010: Konkurrenz  homogen
<b>Bürger / Einwohner</b>	Sehr unterschiedliche Motive: Freihaltung der Wiese Möglichkeit für Wohnbauentwicklung für eigene Familie Erwartungen in Bezug auf die Belebung des Ortes und die Nahversorgung keine Erwartungen	Gering bis Mittel  Bebauung hat Einfluss auf das Ortsbild; die Dorfstruktur; die Wohn- und Versorgungssituation je nach räumlicher Nähe unterschiedliche hohe individuelle Betroffenheit im eigenen Lebensumfeld	Übereinstimmung / Indifferenz / Konkurrenz  heterogen (Ergebnis Bürgerentscheid: Mehrheit der Bevölkerung hat für Bebauung gestimmt hat, jedoch auch ein großer Teil für Erhaltung der Wiese)
<b>Amt für Ländliche Entwicklung</b>	Leerstand des Schlickerrieder-Anwesens beseitigen durch attraktive Nutzung für das Gebäude Bisherige Überlegungen im Dorferneuerungsprozess würdigen Zielsetzungen der Gemeinde unterstützen Formelle Abwicklung der im DE Verfahren noch verbleibenden Maßnahmen	Gering  keine direkte persönliche Betroffenheit Akteure sind jedoch interessiert an weiterer Entwicklung und versuchen Veränderung der ursprünglichen DE-Konzepte zu verstehen	2002: Konkurrenz 2010: Übereinstimmung bis Indifferenz  heterogen (sehr heterogenes Meinungsbild der Einzelpersonen)
<b>Dorferneuerungsplaner</b>	neutraler Berater der Gemeinde sein sinnvolle Planungen und fachlich gute Konzepte unterstützen Arbeitsgremien in ihrer Projektarbeit unterstützen funktionalen Schwerpunkt Weyarn stärken wirtschaftlich tragfähig arbeiten	Mittel bis gering  keine direkte persönliche Betroffenheit	2002: Konkurrenz 2010: Übereinstimmung  homogen
<b>Investor Klosterwiese</b>	Nicht nur Schlickerrieder-Anwesen sondern auch Klosteranger in die Planung einbeziehen und in Planungsabschnitten bebauen qualitätvolle Altbauersanierung und Brachflächenrevitalisierung in Kombination mit Neubauprojekten realisieren	Mittel bis hoch  Hat bereits Investitionen (v.a. Planungskosten) getätigt ist nach eigenen Aussagen finanziell nicht auf die Realisierung des Projekts angewiesen	2002: – 2010: Übereinstimmung  homogen
<b>Kreisbaumeister / LRA</b>	geringere oder keine Bebauung des Klosterangers ansprechende Gestaltung der Wohn- und Gewerbeansiedlung fachliche Stellungnahme im Rahmen der Einbindung Träger öffentlicher Belange Fachliche Stellungnahme speziell in Bezug auf Denkmalpflege und -schutz	Gering  ist nur indirekt betroffen; fachlicher Bezug; Spielraum bei der Genehmigung ist durch Novellierungen der Bay-BauO eingeschränkt gesetzliche Situation erlaubt Bebauung Klosteranger	2002: Konkurrenz 2010: Indifferenz bis Konkurrenz  homogen (aber innerhalb des Landratsamtes heterogen)

## 9. Charakterisierung der Akteure „Ansiedlung eines großflächigen Gewerbebetriebs“

Akteur	Motive und Ziele	Betroffenheit	Interaktionsorientierung ggü. dem Ziel „Realisierung der Bebauung“
<b>Gemeinderat / Bürgermeister</b>	<p>Geeignetes, d.h. leises, sauberes Gewerbe ansiedeln</p> <p>Vorfinanzierung durch Gemeinde wieder einnehmen</p> <p>Arbeitsplätze schaffen</p> <p>möglichst unauffällige Gestaltung der Bebauung</p> <p>Investor halten</p> <p>gemeindliche Entwicklung verantwortungsbewusst steuern / finanziell gut haushalten</p>	<p>Hoch</p> <p>Langjährige Suche nach einem Investor erhöht Druck der Öffentlichkeit</p> <p>Kosten / Gemeinde hatte in Grundstück investiert</p>	<p>1997: Konkurrenz 2007: Übereinstimmung</p> <p>homogen</p>
<b>Vorstand der TG / Steuerungs-gremium</b>	<p>Nahversorgung durch Ansiedlung eines Fabrikverkaufs verbessern</p> <p>Den Gemeinderat beraten und die Arbeitskreise koordinieren</p> <p>Bisherige Überlegungen im Dorferneuerungsprozess würdigen</p> <p>mit eigenem Ehrenamt etwas bewirken</p>	<p>Mittel</p> <p>eher ideelle / emotionale Betroffenheit und Ablehnung der Großflächigkeit des Betriebsgebäudes</p> <p>keine finanzielle Betroffenheit / Verantwortung;</p> <p>neuere Personen im Gremium haben kaum persönlichen Bezug zu den früher entwickelten Konzepten</p>	<p>1997: Konkurrenz 2007: Indifferenz</p> <p>homogen</p>
<b>Arbeitskreis Wirtschaft</b>	<p>Für Gemeinde geeignetes Gewerbe ansiedeln (d.h. Handwerksbetriebe; sauberes / leises Gewerbe)</p> <p>mit eigenem Ehrenamt etwas bewirken</p>	<p>Mittel bis hoch</p> <p>ideelle Betroffenheit für die Mitglieder des AK die an den früheren Konzepten mitgearbeitet hatten; z.T. viel eigenes Engagement eingebracht; keine finanzielle Betroffenheit</p>	<p>1997: Konkurrenz 2007: Übereinstimmung</p> <p>heterogen (Wechsel der Personen in der Mitgliedschaft des AK)</p>
<b>Bürger / Einwohner</b>	<p>Freihaltung der Wiese</p> <p>Gewerbe und Arbeitsplätze ansiedeln</p> <p>ästhetische / unauffällige Gestaltung der Bebauung</p> <p>keine Erwartungen</p>	<p>Gering</p> <p>Bebauung hat Einfluss auf das Ortsbild; geringe Betroffenheit für die Einzelperson jedoch öffentliches Interesse an der Entwicklung (Presse)</p>	<p>1997: Indifferenz 2007: Übereinstimmung / Indifferenz / Konkurrenz</p> <p>heterogen</p>
<b>Amt für Ländliche Entwicklung</b>	<p>Zielsetzungen der Gemeinde unterstützen</p> <p>Bisherige Überlegungen im Dorferneuerungsprozess würdigen</p> <p>ästhetische / unauffällige Gestaltung der Bebauung</p> <p>Formelle Abwicklung der im DE Verfahren noch verbleibenden Maßnahmen</p>	<p>Gering</p> <p>keine direkte persönliche Betroffenheit; Akteure sind jedoch interessiert an weiterer Entwicklung und versuchen die Überlegungen der lokalen Akteure zu verstehen</p>	<p>1997: Konkurrenz 2007: Übereinstimmung</p> <p>heterogen (sehr heterogenes Meinungsbild der Einzelpersonen)</p>

Akteur	Motive und Ziele	Betroffenheit	Interaktionsorientierung ggü. dem Ziel „Realisierung der Bebauung“
<b>Dorferneuerungsplaner</b>	neutraler Berater der Gemeinde sein sinnvolle Planungen unterstützen wirtschaftlich tragfähig arbeiten möglichst ästhetische / unauffällige Bebauung	Mittel bis gering  direkt betroffen durch Einbindung in die Erstellung der letzten Fassung des Bebauungsplans (2011)	1997: Konkurrenz 2007: Übereinstimmung  homogen
<b>Investor</b>	Gewerbefläche mit Autobahnanchluss erwerben ausreichend Fläche für notwendige Nutzungen gute Kooperation mit Gemeinde Rentabilität des Unternehmens	Mittel bis hoch  Lage der Fläche ist sehr attraktiv Gemeinde hat hohe gestalterische Ansprüche	1997: – 2007: Übereinstimmung  homogen
<b>Kreisbaumeister</b>	geringere oder keine Bebauung der Fläche ansprechende Gestaltung der Gewerbeansiedlung fachliche Stellungnahme im Rahmen der Einbindung Träger öffentlicher Belange	Gering  ist nur indirekt betroffen; gesetzliche Situation erlaubt Bebauung	1997: Konkurrenz 2007: Indifferenz  heterogen (persönlich Konkurrenz; innerhalb des Landratsamt Übereinstimmung) Befragte Person zum Zeitpunkt der Entscheidung noch nicht in dieser Position

## 10. Auswertung raumrelevanter Entscheidungen im Dorferneuerungsprozess Obbach

Räumliche Konfliktpunkte: Flächeninanspruchnahme für bauliche Entwicklungen	Beteiligte Akteure	Beurteilung für die weitere Untersuchung
<b>Verkehr</b>		
Verkehrsberuhigung / Sanierung Ortsdurchfahrt, Staatsstraße und Straßenräume	TG Gemeinderat Planer Straßenbauamt	Ziel zu kleinteilig; Bedeutung für Flächeninanspruchnahme schwer zu beurteilen
Umgehungsstraße	Gemeinderat	In FNP eingetragen, spielte aber in den Diskussionen zur DE keine Rolle ; Planung wurde nicht weiterverfolgt da Realisierungschance gering
<b>Gewerbe</b>		
Ansiedlung Supermarkt	Gemeinderat Landratsamt	Relevante Flächeninanspruchnahme Entscheidung bereits zu Beginn des Dorferneuerungsprozesses gefallen, spielte im weiteren Verlauf keine Rolle mehr
Ansiedlung Bella Ceramica	GR TG ALE	Gutes Beispiel für Umnutzung einer ehem. Hofstelle für gewerbliche Nutzung Maßnahme unterstützt durch Privatförderung der DE
Bebauung Ortsrand für Ingenieurbüro B-Plan „Beetäcker Teil 2“	Gemeinderat (TG) Landratsamt Investor	Relevante Flächeninanspruchnahme, die gegen Ende des Dorferneuerungsprozesses entstand  Finale Entscheidung durch Gemeinderat, aber Diskussion im TG Vorstand  spielte in den formellen Schritten des Dorferneuerungsprozesses keine Rolle  baurechtlich aus FNP entwickelt
Leerstehende landwirtschaftliche Bausubstanz	TG Gemeinderat	Aufgrund des starken Rückgangs der Landwirtschaft ist eine Vielzahl an Gebäuden untergenutzt und in den kommenden Jahren von Leerstand bedroht  Interessanter Aspekt in Bezug auf Innenentwicklung
<b>Wohnen</b>		
Modellprojekt „Bauhütte“	TG BZA Gemeinderat Planer	Mehrere interessante Aspekte in Bezug auf Umnutzung im Innenbereich (Bodenordnung; Sanierung; Neubau in zweiter Reihe)  Kauf durch die TG / Modellprojekt des Bereich Zentrale Aufgaben der Verwaltung für Ländliche Entwicklung  kein typisches DE Projekt da sehr hoher Anteil an Förderung  spielt zentrale Rolle im Dorferneuerungsprozess  zentraler Akteur (Planer) verstorben und daher nicht für Befragungen verfügbar

Sanierung des Nebengebäudes der Bauhütte	Gemeinderat Eigentümer Planer (TG)	Teil des Modellprojekts des Bereich Zentrale Aufgaben der Verwaltung für Ländliche Entwicklung  kein typisches DE Projekt da sehr hoher Anteil an Förderung  Interessanter Aspekt in Bezug auf Umnutzung im Innenbereich
Sanierung Aschenbau	Eigentümer Gemeinderat TG	Sehr hohe Bedeutung für die lokalen Akteure  kein Projekt der DE sondern private Sanierung der Eigentümer, keine DE Förderung. Beginn vor Dorferneuerungsprozess der umfassenden DE
Bebauungsgebiet „Beetäcker“	Gemeinderat Landratsamt Planer	Entscheidung bereits zu Beginn des Dorferneuerungsprozesses gefallen, spielte im weiteren Verlauf keine Rolle mehr.  Interessanter Aspekt in Bezug auf Außenentwicklung und Flächeninanspruchnahme
Leerstehende Gebäude und Baulücken	TG Gemeinderat	Auf zentralen innerörtlichen Flächen bestehen Baulücken, eine Vielzahl an Gebäuden ist untergenutzt und in den kommenden Jahren von Leerstand bedroht.  Interessanter Aspekt in Bezug auf Innenentwicklung  Vielzahl an Akteuren / nur allgemeine Aussagen dazu in den Interviews
<b>Gemeinbedarfsflächen &amp; Sonstige Nutzung</b>		
Abriss alte Scheune / Feuerwehreubau im Ortskern	Gemeinderat AK Planer Landratsamt	Gutes Beispiel für Umnutzung einer ehem. Milchsammelstelle und Neubau Feuerwehrhaus im Ortskern.  Förderung durch einfache DE / wurde nicht im förmlichen Dorferneuerungsverfahren behandelt. Fehlende Unterlagen, teilweise dargestellt in Vorbereitungsplanung als Sondergutachten  Umfeldgestaltung / neue Ortsmitte in der DE wurde in der DE durchgeführt  Planer als zentraler Akteur konnte nicht befragt werden
Sanierung Altes Rathaus	Gemeinderat TG Planer	keine Unterlagen vorhanden  Sanierung des alten Rathauses und Umfeld Gesamtsumme ca. 300.000 € in DE Plan Sanierung des historischen Gebäudes als Versammlungs- und Veranstaltungsort und Archiv für historische Gegenstände und Unterlagen.
Gestaltung von Plätzen Bachrenaturierung Entsiegelung	TG Gemeinderat	Ziel sehr kleinteilig; Zusammenhang mit Flächeninanspruchnahme schwer zu beurteilen

## 11. Auswertung der Materialien zum Dorferneuerungsprozess Obbach

### 11.1. Antrag auf einfache Dorferneuerung

Am 20.11.1997 stellt die Gemeinde Euerbach einen Antrag auf Einfache Dorferneuerung für das Projekt „Aschenbau“ im Gemeindeteil Obbach.

Der Aschenbau als ältestes Wohngebäude der Gemeinde sei in die Denkmalschutzliste aufgenommen worden, die Gebäude befinden sich in Privatbesitz. Der angrenzende Platz und der Dorfbach bedürften aus gestalterischen, ortsplannerischen und sicherheitsrechtlichen Gründen einer Neugestaltung. Im Rahmen der Bürgerbeteiligung würde derzeit ein Nutzungs- und Finanzierungskonzept erarbeitet, für das Gebäude sei eine Multifunktionslösung angedacht.

<b>„Antrag auf einfache Dorferneuerung“ (vgl. Gemeinde Euerbach 1997)</b>			
Planerisch-informelles Steuerungsinstrument Interaktionsform: Mehrheitsentscheidung			
Bürgermeister stellt Antrag auf einfache Dorferneuerung Gemeinderat steuert geplante Flächennutzung und Förderung			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
• Siedlungswachstum: Ausweisung einer neuen Wohnbaufläche	O	• Sanierung des Aschenbaus:	+
• Wirtschaftliches Wachstum: Ausweisung des Standorts Einkaufsmarkt	O	• Modellprojekt Bauhütte:	O
• Reduzierung der Außenentwicklung / Flächensparen / Innenentwicklung:	+	• Bauhütte Sanierung des Nebengebäudes:	O
		• Bebauungsgebiet „Beetäcker“:	O
		• Bebauung am Ortsrand für Ingenieurbüro:	O

Legende:

- soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; O trifft keine Aussage dazu

### 11.2. Anordnung einfache Dorferneuerung

Am 07.05.1998 teilt die Direktion für Ländliche Entwicklung Würzburg mit, dass Obbach für die Durchführung einer einfachen Dorferneuerung ausgewählt wurde, da die angestrebten Maßnahmen um den Aschenbau eine Verbesserung des Ortsbildes und eine Stärkung der Dorfgemeinschaft erwarten lassen.

<b>„Anordnung einfache Dorferneuerung“ (vgl. DLE 1998)</b>			
Regulativ-hoheitliches Steuerungsinstrument Interaktionsform: hierarchische Steuerung			
Direktion für Ländliche Entwicklung gewährt Antrag auf einfache Dorferneuerung			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
• Siedlungswachstum: Ausweisung einer neuen Wohnbaufläche	O	• Sanierung des Aschenbaus:	+
• Wirtschaftliches Wachstum: Ausweisung des Standorts Einkaufsmarkt	O	• Modellprojekt Bauhütte:	O
• Reduzierung der Außenentwicklung / Flächensparen / Innenentwicklung:	~	• Bauhütte Sanierung des Nebengebäudes:	O
		• Bebauungsgebiet „Beetäcker“:	O
		• Bebauung am Ortsrand für Ingenieurbüro:	O

Legende: - soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; O trifft keine Aussage dazu

### 11.3. Feststellungsbeschluss Flächennutzungsplan Gemeinde Euerbach

Am 28. November 2000 fällt der Gemeinderat Euerbach den Feststellungsbeschluss zur 2. Änderung des Flächennutzungsplans und der Integration des Landschaftsplans. Der FNP wurde im März 2001 vom Landratsamt Schweinfurt genehmigt (vgl. Gemeinde Euerbach 2000)

Folgende Zielvorstellungen und Absichtserklärungen der Gemeinde bezüglich der baulichen Entwicklung lassen sich aus dem Flächennutzungsplan entnehmen (vgl. Kolb et al. 2002, 5; Reichenbach-Klinke et al. 2003, 8):

- Aussagen zur Wohnsiedlungsentwicklung:

Der Ortskern ist zum größten Teil als Dorfgebiet ausgewiesen, an den Kernbereich schließen sich an drei Seiten allgemeine Wohngebiete an, die in ihrer Ausdehnung das Dorfgebiet weit übertreffen.

Es werden neue Siedlungsbereiche, einschließlich einiger bislang unbebauter innerörtlicher Grünflächen als Wohngebiete ausgewiesen. Eine neue, ca. 3,5 ha große Wohnbaufläche (WA) „Beetäcker“ wird am nordöstlichen Ortsrand im Anschluss an das Baugebiet Mönchsberg ausgewiesen.

- Aussagen zur Gewerbeentwicklung:

Das einzige Mischgebiet ist für den Standort des Einkaufsmarktes im Umfeld des Sportplatzes ausgewiesen.

- Aussagen zum Ortsbild / Entsiegelung / Einbindung in die Landschaft:

Eingrünung des Mischgebietes im Norden des Ortes, Eingrünung der neuen Wohnbaufläche im Nordosten des Ortes.

<b>„Flächennutzungsplan Gemeinde Euerbach“ (vgl. Gemeinde Euerbach 2000)</b>			
Regulativ-hoheitliches Steuerungsinstrument Interaktionsform: Mehrheitsentscheidung / hierarchische Steuerung			
Gemeinderat steuert geplante Flächennutzung mit behördenverbindlichem Plan			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
• Siedlungswachstum: Ausweisung einer neuen Wohnbaufläche	+	• Sanierung des Aschenbaus:	○
• Wirtschaftliches Wachstum: Ausweisung des Standorts Einkaufsmarkt	+	• Modellprojekt Bauhütte:	○
• Reduzierung der Außenentwicklung / Flächensparen / Innenentwicklung:	○	• Bauhütte Sanierung des Nebengebäudes:	○
		• Bebauungsgebiet „Beetäcker“:	+
		• Bebauung am Ortsrand für Ingenieurbüro:	○

Legende:

- soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; ○ trifft keine Aussage dazu

### 11.4. Antrag auf umfassende Dorferneuerung

Der Gemeinderat beschließt einstimmig, bei der DLE die Umwandlung der einfachen in eine umfassende Dorferneuerung zu beantragen. Am 21.02.2001 stellt die Gemeinde einen Antrag bei der DLE und zitiert aus dem Beschluss des Rates folgende Begründungen:

„Durch den Wegzug der Bevölkerung, die Aufgabe und den damit einhergehenden Verfall der ehemaligen landwirtschaftlichen Anwesen verschlechtert sich zunehmend die Lebensqualität. Der Altort mit seiner erhaltenswerten Gebäudesubstanz wird nach und nach aufgegeben und verliert seine zentrale Bedeutung für das Dorf.“

Zielsetzung muss darin bestehen, ein Entwicklungskonzept für den Altortbereich unter Einbindung der verschiedenen Gremien und der Öffentlichkeit zu erstellen und mittel- bis langfristig umzusetzen“ (Gemeinde Euerbach 2001, 1).

<b>„Antrag auf Umwandlung der „Einfachen Dorferneuerung Obbach“ in eine umfassende Dorferneuerung“ (vgl. Gemeinde Euerbach 2001)</b>			
Planerisch-informelles Steuerungsinstrument: Gemeinderat beschließt Antragstellung			
Interaktionsform: Mehrheitsentscheidung Gemeinderat steuert geplante Flächennutzung und Förderung			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
• Siedlungswachstum:	~	• Sanierung des Aschenbaus:	○
• Wirtschaftliches Wachstum:	~	• Modellprojekt Bauhütte:	○
• Reduzierung der Außenentwicklung / Flächensparen / Innenentwicklung:	~	• Bauhütte Sanierung des Nebengebäudes:	○
		• Bebauungsgebiet „Beetäcker“:	○
		• Bebauung am Ortsrand für Ingenieurbüro:	○

Legende:

- soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; ○ trifft keine Aussage dazu

### 11.5. Seminar Schule der Dorf- und Flurentwicklung

Am 7. und 8. Dezember 2001 wurde mit Interessierten und Multiplikatoren aus der Gemeinde das Grundseminar „Dorfentwicklung für den Ortsteil Obbach der Gemeinde Euerbach“ in der Schule der Dorf- und Flurentwicklung in Klosterlangheim durchgeführt (vgl. SDF 2001). Ziel des Grundseminars ist die Abfrage von Erwartungen und die Erarbeitung möglicher Themenbereiche und Zielsetzungen der lokalen Akteure. Teilnehmer waren neben Dorfbewohnern, Vereinsvorständen und örtlichem Arzt, der erste und zweite Bürgermeister und der zugeordnete Projektleiter des ALE.

Im Hinblick auf die Siedlungsentwicklung sind folgende Zielvorstellungen und Absichtserklärungen zu entnehmen:

Aussagen zur Siedlungsentwicklung:

Umgang mit alter Bausubstanz; Erhaltung wertvoller alter Bausubstanz; Erhaltung des Dorfbereichs  
 Erneuerung bzw. Instandsetzung von Gebäuden

Für die Akteursanalyse sind folgende Aussagen zum Gemeinschaftsleben interessant:

- „Optimierung des Gemeinschaftsempfindens“ wird als zentrale Aufgabe bewertet
- eine „Gruppenbildung zwischen Altort und Siedlung, katholisch und evangelisch, CSU und SPD, Bauern und Arbeitern“ wird konstatiert.

<b>„Dokumentation Seminar SDF“ (SDF 2001)</b>			
Steuerungsinstrument der Information / Überzeugung / Kommunikation			
Interaktionsform: Verhandlung / keine Entscheidungen			
Das ALE informiert die lokalen Akteure über die DE; es werden gemeinsame Zielvorstellungen erarbeitet			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
• Siedlungswachstum: -	○	• Sanierung des Aschenbaus: Umfeldgestaltung Aschenbau	+
• Wirtschaftliches Wachstum: -	○	• Modellprojekt Bauhütte:	○
• Reduzierung der Außenentwicklung / Flächensparen / Innenentwicklung: Sanierung alter Bausubstanz	+	• Bauhütte Sanierung des Nebengebäudes:	○
		• Bebauungsgebiet „Beetäcker“:	○
		• Bebauung am Ortsrand für Ingenieurbüro:	○

Legende:

- soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; ○ trifft keine Aussage dazu

## 11.6. Fertigstellung Dorferneuerungsplan & Leitbild

Das Büro Reichenbach-Klinke und Schraner wurde vom Gemeinderat und dem Verband für Ländliche Entwicklung mit der Vorbereitungsplanung für die Dorferneuerung beauftragt. Die landschaftsplanerischen Analysen wurden an das Büro Kolb, Stieber und Partner vergeben. Diese Fachplanung Grünordnung wurde dann in die Gesamtplanung integriert.

Zielsetzung der Gutachten war es, „die sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnisse und Zusammenhänge, sowie die anzustrebenden allgemeinen Ziele und die Durchführbarkeit der Sanierung darzulegen und die Einstellung und Mitwirkungsbereitschaft der Bürger zu ermitteln“ (vgl. Reichenbach-Klinke et al. 2003, 4). Im April 2002 fand die Bestandsanalyse in Obbach statt.

Im Dorferneuerungsplan werden zahlreiche Analysen illustriert mit Karten vorgenommen (u.a. zur historischen Siedlungsentwicklung, Leerständen, Dachlandschaft, Eigentumsverhältnissen etc.).

Kolb et al. weisen auf die Vorgaben der Regionalplanung für die Siedlungsentwicklung hin (2002, 4). „Als Ortsteil von Euerbach zählt Obbach zu den Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung. Die Siedlungstätigkeit soll sich im Rahmen einer organischen Entwicklung vollziehen d.h. zusätzliche Flächenausweisungen sollen sich am Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung orientieren, aber auch eine nicht unverhältnismäßige Zuwanderung ermöglichen. Die Baugebietsausweisungen sollen sich auf den Hauptsiedlungskern beschränken, eine Verödung der Ortskerne durch Neubaugebiete an den Ortsrändern soll verhindert werden.“

Die Dorferneuerung soll zur Beseitigung städtebaulicher Mängel beitragen. Förderschwerpunkte sollen die Lösung innerörtlicher Verkehrsprobleme und die Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Versorgungszentralität der alten Ortskerne sein. Der Flächenverbrauch für außerlandwirtschaftliche Zwecke soll auf ein unbedingt notwendiges Maß beschränkt werden.“

Des Weiteren werden die Aussagen des FNP genannt (vgl. Gemeinde Euerbach 2000) und von Kolb et al. (2002) in ihrem Gutachten auch bewertet. Von besonderem Interesse sind die folgenden Aussagen:

- Aussagen zur Siedlungsentwicklung / Baugebiet „Beetäcker“:

„Mit der Ausweisung einer neuen, ca. 3,5 ha großen Wohnbaufläche „Beetäcker“ im Nordosten des Ortes bekundet die Gemeinde den Willen zu einer maßvollen Ortserweiterung. Der Wunsch nach maßvollem Wachstum steht im Einklang mit den regionalplanerischen Zielen, doch die Lage des Wohngebietes im oberen Hangbereich birgt Konflikte – eine erhebliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes ist trotz der vorgesehenen Eingrünung nicht auszuschließen“ (2002, 35).

„Auf eine Ausweisung weiterer Siedlungserweiterungsflächen, die im Hinblick auf die zunehmende Verödung des Ortskerns ohnehin nicht zu rechtfertigen wäre, wurde verzichtet“ (Kolb et al. 2002, 35).

- Aussagen zum Ortsbild / Entsiegelung / Innenentwicklung:

„Das Dorfleben wandert zunehmend vom Ortskern an die Ränder“ (Reichenbach-Klinke et al. 2003, 4).

Große Teile des Ortskerns werden als „Bereiche mit unkontrollierten Umstrukturierungstendenzen“ gekennzeichnet. „Ziel muss es sein, die gewachsene Struktur des Dorfes zu stärken, das Wachstum im Ortskern zu lenken und Fehlnutzungen zu vermeiden“ (Reichenbach-Klinke et al. 2003, 50).

Nur wenige Gebäude werden landwirtschaftlich genutzt, der größte Teil dient als Lagerraum. Es gibt vor allem im Zentrum des Dorfes einige leerstehende Anwesen. Um negative Auswirkungen zu vermeiden ist es notwendig, die leer stehenden Gebäude angemessenen Nutzungen zuzuführen (Reichenbach-Klinke et al. 2003, 36).

Verteilt über den gesamten Altort sind einige Gebäude mit baulichen Mängeln festzustellen. Neben mehreren Scheunen und Nebengebäuden im Kernbereich des Dorfes besteht auch bei verschiedenen Wohnhäusern dringender Sanierungsbedarf (Reichenbach-Klinke et al. 2003, 40).

Als Maßnahmen schlagen Kolb et al. u.a. vor, eine Wiederbelebung des Ortskerns durch eine Bebauung in der 2. Reihe, und die Reduzierung neuer Wohnbauflächen am nordöstlichen Ortsrand zugunsten von Begrünung. Statt dessen eine Ortsabrundung durch Bebauung der Freiflächen südlich des Einkaufsmarktes. (Kolb et al. 2002, 55)

Der Ortsplaner schlägt vor:

Ein Sanierungsbebauungsplan mit Ortssatzung und Objektplanungen für Demonstrativvorhaben ist notwendig. (Reichenbach-Klinke et al. 2003, 56)

- Aussagen zum Aschenbau:

Planungen für die Gestaltung der Fläche im Aschenbau und einem neuen Feuerwehrgerätehaus. In der Spange entsteht durch den Abbruch eines alten Wohnhauses ein großzügiger Freiraum für eine neue Dorfmitte. (Reichenbach-Klinke et al. 2003, 58)

- Aussagen zum Einkaufsmarkt:

Gebäude, die sich aufgrund funktionaler, wie gestalterischer Mängel nicht in die Gesamtstruktur des gewachsenen Ortskerns einfügen: Einkaufsmarkt am Südhang. Das großmaßstäbliche Gebäude steht ohne räumlichen Bezug zum Ortskern im freien Feld. Durch die exponierte Aussichtslage ist es von vielen Punkten aus sichtbar und prägt so das Erscheinungsbild des Dorfes. (Reichenbach-Klinke et al. 2003, 50)

„Bereits vollzogen wurde die Bebauung des südlich der Sportanlage ausgewiesenen Gewerbestandortes. Hier ist ein neuer Einkaufsmarkt entstanden, Leider ist es jedoch nicht gelungen, eine städtebaulich und architektonisch zufriedenstellende Lösung für dessen Gestaltung zu finden. Aufgrund seiner Höhenlage ragt das Gebäude über den Ort und beeinträchtigt als weit sichtbarer Solitär die gesamte Ensemblewirkung des Ortes. Einzige Möglichkeit, um den Schaden für das Landschaftsbild zu begrenzen, ist die maßvolle Bebauung oder Begrünung der südlich des Marktes befindlichen Ackerfläche auf Flur Nr. 378“ (Kolb et al. 2002, 35).

#### **Aussagen zum Leitbild:**

„Eine Leitbildformulierung durch den Arbeitskreis liegt bisher nicht vor. Ein ortsräumliches Leitbild ist jedoch deutlich festgestellt:

Durch Aufweitungen in den Bereichen Aschenbau und evangelische Kirche / altes Rathaus wird die Ortsmitte gestärkt, Dies ist in der Prioritätenliste von Gemeinderat und Arbeitskreis (...) beschlossen. Der Ortskern soll in der ortsprägenden dichten Bebauung erhalten und weiterentwickelt werden. Als

Entwicklungspotenzial für die Zukunft wird der steile Südhang formuliert. (...)

Die ortsräumliche Leitbildgrafik vermittelt die Leitidee: „Die Zukunft durch Pflege des Ortskerns in Verbindung mit Neuentwicklungen suchen.“ (Reichenbach-Klinke et al. 2003, 62)



## 11.7. Projektbeschreibung

Die Projektbeschreibung fasst die Ausgangslage, Zielsetzung; Maßnahmen, Finanzierung und Terminplanung eines Dorferneuerungsverfahrens zusammen. Sie wird vom zuständigen Projektleiter aufgestellt und durch den Abteilungsleiter an der DLE genehmigt. Sie dient gleichzeitig als Entwurf der allgemeinen Grundsätze für die zweckmäßige Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes und wird den entsprechenden beteiligten Behörden und Organisationen mit der Bitte um Stellungnahme zugesandt.

Folgende Bewertungen und Zielvorstellungen in Bezug auf das Dorferneuerungsverfahren lassen sich aus der Projektbeschreibung entnehmen:

- Aussagen zur Siedlungsentwicklung:

Durch die Ausweisung von Neubaugebieten ist der Altort vernachlässigt worden. Die Bürger sind ins Neubaugebiet gezogen und haben ihre Wohnungen im Altort verlassen, die Häuser und die Nebengebäude stehen teilweise leer und sind in schlechtem Bauzustand (DLE 2003a, 1).

Die Nutzung der bestehenden landwirtschaftlichen Bausubstanz ist in vielen Fällen in Frage gestellt (ehemals 60 Hofstellen). Für die weitere Entwicklung im Altort und der landwirtschaftlichen Bausubstanz gibt es keine Nutzungskonzepte (DLE 2003a, 1).

- Aussagen zum Aschenbau:

Die Sanierung des Aschenbaus wird als private Maßnahme gefördert, wenn die planerischen Voraussetzungen geschaffen werden.

- Nennung der folgenden Zielsetzungen u.a.

-Steigerung der Wohnqualität durch Entsiegelung, Gestaltung und Begrünung des Dorfplatzes sowie der Haupt- und Nebenstraßen

-Erhalt und Sanierung des denkmalgeschützten Aschenbaus

-Erstellung eines Nutzungs- und Sanierungskonzeptes für leerstehende Gebäude (DLE 2003a, 3)

-Durch Gestaltungsmaßnahmen und Bodenordnung kann die Ortsmitte aufgewertet werden (DLE 2003a, 2).

<b>„Projektbeschreibung“ (DLE 2003a)</b>			
Hoheitlich-regulatives Steuerungsinstrument Interaktionsform: hierarchische Steuerung DLE stellt die Grundzüge des Dorferneuerungsverfahrens dar in Bezug auf Ziel, Vorgehensweise, Finanzierungsrahmen.			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siedlungswachstum: bisherige Siedlungsentwicklung wird kritisiert, keine Aussagen über weiteres Wachstum</li> </ul>	~	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanierung des Aschenbaus: als private Maßnahme</li> </ul>	+
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wirtschaftliches Wachstum: -</li> </ul>	O	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modellprojekt Bauhütte: Nutzungs- und Sanierungskonzept für leerstehende Gebäude geplant</li> <li>• Bauhütte Sanierung des Nebengebäudes</li> </ul>	+ O
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduzierung der Außenentwicklung / Flächensparen / Innenentwicklung: Entsiegelung von Flächen und Umnutzung von Leerständen</li> </ul>	+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bebauungsgebiet „Beetäcker“:-</li> <li>• Bebauung am Ortsrand für Ingenieurbüro:-</li> </ul>	O O

Legende: - soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; O trifft keine Aussage dazu

## 11.8. Anordnung des Verfahrens

Mit dem Flurbereinigungsbeschluss vom 06.05.2003 ordnet die DLE Würzburg das Verfahren nach §§ 1 und 37 FlurbG an. Die rechtlichen Grundlagen und Widerspruchsmöglichkeiten werden ausgeführt. Die in der Projektbeschreibung genannten Zielsetzungen des Verfahrens werden wiederholt.

Nennung der folgenden Zielsetzungen u.a.

- Steigerung der Wohnqualität durch Entsiegelung, Gestaltung und Begrünung des Dorfplatzes sowie der Haupt- und Nebenstraßen
- Erhalt und Sanierung des denkmalgeschützten Aschenbaus
- Erstellung eines Nutzungs- und Sanierungskonzeptes für leerstehende Gebäude (DLE 2003b, 2f)

<b>„Flurbereinigungsbeschluss / Anordnung“ (DLE 2003b)</b>			
Hoheitlich-regulatives Steuerungsinstrument			
Interaktionsform: hierarchische Steuerung			
DLE ordnet das Verfahren förmlich an			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siedlungswachstum: bisherige Siedlungsentwicklung wird kritisiert, keine Aussagen über weiteres Wachstum</li> <li>• Wirtschaftliches Wachstum: -</li> <li>• Reduzierung der Außenentwicklung / Flächensparen / Innenentwicklung: Entsiegelung von Flächen und Umnutzung von Leerständen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○</li> <li>○</li> <li>+</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanierung des Aschenbaus: als private Maßnahme</li> <li>• Modellprojekt Bauhütte: Nutzungs- und Sanierungskonzept für leerstehende Gebäude geplant</li> <li>• Bauhütte Sanierung des Nebengebäudes</li> <li>• Bebauungsgebiet „Beetäcker“:-</li> <li>• Bebauung am Ortsrand für Ingenieurbüro:-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+</li> <li>+</li> <li>○</li> <li>○</li> <li>○</li> </ul>

Legende:

- soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; ○ trifft keine Aussage dazu

## 11.9. Vertiefungsplanung Bauhütte Obbach

Um die Umnutzung alter Bausubstanz zu erleichtern entwickelt der Dorfplaner und Architekt Reichenbach-Klinke die Idee der „Bauhütte Obbach“. 2004 wird von ALE/BZA der Auftrag für eine Vertiefungsplanung an das Büro vergeben.

Hier wird ausgeführt: „Bauform und Grundschema der Hofanlagen ermöglichen vielfältige Nutzungsmöglichkeiten für Wohnen, Handwerk, Gewerbe und Dienstleistung, ohne die Charakteristik des Bestandes aufzugeben. Die Nutzung der vorhandenen Grundstruktur hat gegenüber der Ausweisung von Neubaugebieten entscheidende Vorteile:

- Kein neuer Baulandverbrauch
- Nutzung vorhandener Erschließung
- Reaktivierung der alten Bausubstanz
- Schärfung des Bewusstseins für Qualität des Bestandes
- Aktivierung der Nachbarschaft und Stärkung der Sozialstrukturen“ (o.S.)

Durch den Erwerb eines Grundstücks durch die Teilnehmergeinschaft besteht die Möglichkeit die Idee einer Bauhütte zu verwirklichen. Ein kleines Musterhaus soll die ortstypischen Konstruktionen und Materialien veranschaulichen. In einem zweiten Schritt soll ein bestehendes Wohnhaus auf dem Grundstück beispielhaft saniert werden. „Die „Bauhütte“ soll als Ausstellungs- und Demonstrationsgebäude den Hand-

werkern ein Forum bieten, Besucher informieren und auf Potenziale der Bausubstanz und freie Grundstücke im Ort aufmerksam machen. In einem dritten Schritt kann ein weiteres Baurecht für einen Neubau „Wohnen am Bach“ geschaffen werden und gleichzeitig das gesamte Grundstück neu geordnet werden.“ (o.S.)

Folgende Zielvorstellungen bezüglich der baulichen Entwicklung lassen sich aus der Vertiefungsplanung entnehmen:

- Aussagen zur Planung eines Gewerbegebietes:  
Nutzung der vorhandenen Grundstruktur hat gegenüber der Ausweisung von Neubaugebieten u.a. den entscheidenden Vorteil, dass kein weiterer Flächenverbrauch entsteht.

<b>„Vertiefungsplanung Bauhütte Obbach“ (Reichenbach-Klinke, Schraner 2004)</b>			
Planerisch-informelles / finanziell-förderndes Steuerungsinstrument			
Interaktionsform: Verhandlung			
Dorfplaner erstellt Konzept für Planung und Förderung			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
• Siedlungswachstum: Nutzung der vorhandenen Grundstruktur hat Vorteile gegenüber einer Neuausweisung; Planung für neues Gebäude in der zweiten Reihe „Wohnen am Bach“	~	• Sanierung des Aschenbaus:-	○
		• Modellprojekt Bauhütte: Modellhaus als Anschauungsbeispiel	+
• Wirtschaftliches Wachstum: -	○	• Bauhütte Sanierung des Nebengebäudes: Beispielhafte Sanierung	+
• Reduzierung der Außenentwicklung / Flächensparen / Innenentwicklung: Nutzung der vorhandenen Grundstruktur hat Vorteile gegenüber einer Neuausweisung; Sanierung von Gebäuden	+	• Bebauungsgebiet „Beetäcker“:-	○
		• Bebauung am Ortsrand für Ingenieurbüro:-	○

Legende:

- soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; ○ trifft keine Aussage dazu

### 11.10. Oerlenbacher Erklärung

Basierend auf den Erkenntnissen des Modellprojekts „Flächenmanagement in interkommunaler Zusammenarbeit“ des Bayerischen Landesamts für Umwelt haben die Kommunen der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal am 16. April 2008 eine gemeinsame Erklärung zu Innenentwicklung und Flächenmanagement, die sogenannte „Oerlenbacher Erklärung“ unterzeichnet. Grundlage war die Erkenntnis, dass in den Allianzkommunen in erheblichem Umfang Baulandpotenziale im Bestand (Baulücken, leerstehende Hofstellen, Brachflächen) vorhanden sind.

„Die Gemeinden der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal bekennen sich zu einem schonenden und flächensparenden Umgang mit der Ressource Boden sowie zu einer effizienten Nutzung der vorhandenen Bau- und Infrastrukturen. Die Allianzkommunen sind sich der Bedeutung einer aktiven, d. h. einer initiativergreifenden Innenentwicklung als Basis für den Erhalt dauerhaft lebenswerter Wohn- und Arbeitsstrukturen im Oberen Werntal bewusst“ (Interkommunale Allianz Oberes Werntal 2008,1).

Konkret werden folgende Handlungsansätze zur Innenentwicklung verfolgt:

- Die vorrangige Nutzung von Bauland und Gebäuden im Bestand vor der Neuausweisung von Baugebieten im Außenbereich
- Fortführung und regelmäßige Aktualisierung der Datenbank der Innenentwicklungspotenziale inkl. jährlicher Berichterstattung an die einzelnen Gemeindegremien und die Interkommunale Allianz
- Gegenseitiger und frühzeitiger Informationsaustausch über flächenbezogene Entwicklungen und

Entscheidungen in den einzelnen Allianzgemeinden

- Durchführung gemeinsamer Aktivitäten zur Förderung des Bewusstseinswandels für unterschiedliche Zielgruppen wie Bevölkerung, politische Gremien und Bauwillige (z.B. Informationsveranstaltungen, Flyer, Broschüren, gelungene Beispiele)
- Durchführung konkreter Maßnahmen zur Aktivierung innerörtlicher Baulandpotenziale, wie z. B. die systematische Ansprache von Baulückeneigentümern
- Aufbau einer interkommunalen Grundstücks- und Immobilienbörse zur Vermarktung von Baugrundstücken und Gebäuden im Bestand
- Prüfung und Einführung finanzieller Anreize für Bauen im Bestand in den Allianzkommunen
- Prüfung der Einrichtung einer Börse für wieder verwertbare Baumaterialien

„Die Bürgermeister der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal werden diese Grundsatzerklärung den politischen Gremien ihrer Gemeinden zur Beratung vorlegen und für die Verabschiedung dieses kommunalpolitischen Grundsatzbeschlusses zu Innenentwicklung und Flächenmanagement Sorge tragen“ (Interkommunale Allianz Oberes Werntal 2008, 2).

<b>„Oerlenbacher Erklärung“ (Interkommunale Allianz Oberes Werntal 2008)</b>			
Planerisch-informelles Steuerungsinstrument Interaktionsform: Mehrheitsentscheidung GR steuert Siedlungsentwicklung der Gemeinde			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
• Siedlungswachstum: vorrangige Nutzung von Bauland und Gebäuden im Bestand vor der Neuausweisung von Baugebieten im Außenbereich	~	• Sanierung des Aschenbaus: -	○
		• Modellprojekt Bauhütte: wird als erfolgreicher Ansatz einer aktiven Innenentwicklung genannt	+
• Wirtschaftliches Wachstum: -	○	• Bauhütte Sanierung des Nebengebäudes: -	○
• Reduzierung der Außenentwicklung / Flächensparen / Innenentwicklung: schonender und flächensparender Umgang mit der Ressource Boden und aktive Innenentwicklung sind Zielsetzung	+	• Bebauungsgebiet „Beetäcker“: -	○
		• Bebauung am Ortsrand für Ingenieurbüro: -	○

Legende:

- soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; ○ trifft keine Aussage dazu

## 11.11. Bebauungsplan Beetäcker-Teil 2

Der Gemeinderat beschloss im September 2009, das im Flächennutzungsplan dargestellte Wohngebiet Beetäcker in nordöstlicher Richtung weiterzuentwickeln und einen Bebauungsplan aufzustellen. Im Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan „Beetäcker-Teil 2“ begründet die Gemeinde die Notwendigkeit damit, dass sich das Bauvorhaben „bei vorrangig auf Innenentwicklung ausgerichteter Zielsetzung der Gemeinde“ insbesondere wegen erhöhten Stellplatzbedarfs im Innenbereich nicht integrieren lies (vgl. Gemeinde Euerbach 2009b). Der Gemeinderat beschloss im Januar 2010 den Bebauungsplan „Beetäcker-Teil 2“ als Satzung. Im festgesetzten Wohngebiet sind ausnahmsweise auch Unternehmensberatungs- oder Steuerberatungsbetriebe mit dazugehörigen Bürogebäuden zulässig. Es wurden Ausgleichsflächen südwestlich der Ortslage von Euerbach geschaffen.

<b>„Bebauungsplan Beetäcker-Teil 2“ (Gemeinde Euerbach 2010)</b>			
Regulativ-hoheitliches Steuerungsinstrument Interaktionsform: Mehrheitsentscheidung, hierarchische Steuerung GR steuert Siedlungsentwicklung der Gemeinde durch Beschluss des Bebauungsplans			
<b>Ziele mit Bezug zur Fläche</b>			
• Siedlungswachstum:	+	• Sanierung des Aschenbaus: -	○
• Wirtschaftliches Wachstum: -	+	• Modellprojekt Bauhütte: wird als erfolgreicher Ansatz einer aktiven Innenentwicklung genannt	○
• Reduzierung der Außenentwicklung / Flächensparen / Innenentwicklung:	-	• Bauhütte Sanierung des Nebengebäudes: - • Bebauungsgebiet „Beetäcker“: - • Bebauung am Ortsrand für Ingenieurbüro: -	○ ○ +

Legende:

- soll nicht stattfinden; + soll stattfinden; ~ Zielrichtung bleibt vage; ○ trifft keine Aussage dazu

## 12. Charakterisierung der Akteure „Modellprojekt Bauhütte / Sanierung des Nebengebäudes“

Akteur	Motive und Ziele	Betroffenheit	Interaktionsorientierung ggü. „Realisierung der Bebauung“
<b>Gemeinderat / Bürgermeister</b>	Demonstrationsgebäude für Sanierung schaffen und damit ev. weitere Bauherren anregen Thema Innenentwicklung verorten Versammlungsgebäude schaffen hohe Förderquote nutzen Bürgerschaft von DE überzeugen Erfolgreiches Vorzeigeprojekt mit möglichst wenig Aufwand	Mittel Vorzeigeprojekt für Innenentwicklung geschaffen ohne größere Kosten für Gemeinde v.a. Bürgermeister: viel eigenes Engagement eingebracht	2004: Übereinstimmung 2011: Übereinstimmung homogen
<b>Vorstand der Teilnehmergeinschaft</b>	Demonstrationsgebäude für Sanierung schaffen Thema Innenentwicklung verorten Versammlungsgebäude schaffen überregionale Aufmerksamkeit erregen hohe Förderquote nutzen Bürgerschaft und Gemeinderat von DE überzeugen mit eigenem Ehrenamt etwas bewirken	Mittel z.T. viel eigenes Engagement eingebracht keine eigenen finanziellen Ressourcen aufgewendet	2004: Übereinstimmung 2011: Indifferenz homogen
<b>Sanierer Nebengebäude / Bewohner</b>	Günstigen Altbau erwerben finanzielle Zuschüsse nutzen Haus mit kleinem Garten und Werkstatt für sich sanieren in der Nähe seines Arbeitsortes Eigenheim schaffen in Dorfgemeinschaft leben Gebäude Bauhütte später selbst nutzen	Hoch eigenes Wohnhaus geschaffen sehr viel privates Engagement und finanzielle Ressourcen eingebracht	2004: - 2011: Indifferenz homogen
<b>Bürger / Einwohner</b>	Sehr unterschiedliche Motive: Ablehnung keine Erwartungen z.T. hohe Erwartungen in Bezug auf Anstoß für die Entwicklung des Ortes	Gering	2004: Indifferenz 2011: Indifferenz heterogen
<b>Amt für Ländliche Entwicklung / BZA</b>	Modellvorhaben schaffen Demonstrationsgebäude für Sanierung schaffen und damit ev. weitere Bauherren anregen überregionale Aufmerksamkeit erregen Bürgerschaft und Gemeinderat von DE und Thema Innenentwicklung überzeugen Erfolgreiches Vorzeigeprojekt	Hoch landesweite Beachtung für Modellprojekt	2004: Übereinstimmung 2011: Übereinstimmung homogen
<b>Dorferneuerungsplaner (Planer 1)</b>	Modellvorhaben schaffen Eigene Projektidee verwirklichen Demonstrationsgebäude für Sanierung schaffen überregionale Aufmerksamkeit erregen Bürgerschaft und Gemeinderat von DE und Thema Innenentwicklung überzeugen	Mittel eigene Vision verwirklicht	2004: Übereinstimmung 2011: - homogen
<b>Architekt / Bauberater (Planer 2)</b>	Lokale Baukultur erhalten Ortsbildgerechte Sanierungen unterstützen	Gering persönliche Motivation, Themen wie Baukultur, Sanierung, Innenentwicklung voranzubringen ist hoch	2004: Übereinstimmung 2011: Übereinstimmung homogen

### 13. Charakterisierung der Akteure „Neubau am Ortsrand für Ingenieurbüro“

Akteur	Motive und Ziele	Betroffenheit	Interaktionsorientierung ggü. dem Ziel „Realisierung der Bebauung“
<b>Gemeinderat / Bürgermeister</b>	Einwohner / Investor im Ort halten acht Arbeitsplätze schaffen / ansiedeln Neubau an städtebaulich geeignetem Standort ansiedeln glaubwürdig sein / wirken keine finanziellen Einbußen erleiden zwei weitere Bauplätze in Reserve halten	Hoch erfolgreiche Standortsuche ermöglicht Halten des Büros und Bebauung an einem für geeignet gehaltenen Standort	Übereinstimmung homogen
<b>Vorstand der Teilnehmergeinschaft</b>	Keinen Neubau in exponierter Lage stattdessen Umnutzungsprojekte fördern	Gering	Indifferenz heterogen
<b>Investor Ingenieurbüro</b>	Favorisiert Neubau in Obbach ausreichend Parkplätze für Mitarbeiter keine Umbauarbeiten an bestehenden Gebäuden vornehmen möchte sonst im Gewerbegebiet in Schweinfurt bauen	Hoch	Übereinstimmung homogen
<b>Bürger / Einwohner</b>	Möchten keine Belästigung durch An- und Abfahrt von Pkws	Gering	Indifferenz homogen
<b>Amt für Ländliche Entwicklung</b>	Nicht in kommunale Planungshoheit einmischen	Gering	Übereinstimmung homogen
<b>Planer</b>	Städtebaulich integrierter Bau an geeignetem Standort Bauberatung durchführen und größtmögliche Umsetzung der Vorschläge	Mittel	Übereinstimmung homogen
<b>Landratsamt</b>	sich nicht gegen den Willen der Kommunalpolitik stellen bestehenden Rechtsrahmen einhalten	Gering	Übereinstimmung heterogen

## 14. Steuerungsinstrumente in den zwei Fallstudien im Vergleich

Hauptverantwortliche Akteure	Regulativ-hoheitlich	Planerisch-informell	Information / Überzeugung / Kommunikation	Finanzierung / Förderung	Marktteilnahme	Prozesssteuerung / Organisationsentwicklung
<b>Obbach</b>						
<b>Dorferneuerung: ALE, TG, BZA</b>	Mittel Ortstermin; Anordnung; Abgrenzung des Verfahrensgebiets; Anhörung nach §41 FlurbG; Bodenordnung; Projektbeschreibung	Viel Leitbild; Dorferneuerungsplan; Vertiefungsplanungen	Viel Ortstermin; Informationsveranstaltungen; Arbeitskreistreffen; SDF Seminar; Bauberatung; Multiplikatoren	Mittel Förderung von Beratung, Planung und Maßnahmen; Förderung Sonderleistungen durch BZA; Privatförderung	Mittel Grundstückskauf /-zwischen-erwerb	Mittel Teilnehmergemeinschaft / Vorstand der TG; ILE Umsetzungsbegleitung
<b>Gemeinde: Bürgermeister Gemeinderat Gemeindeverwaltung</b>	Wenig Flächennutzungsplan Bebauungspläne	Mittel Antrag auf DE Interkommunale Allianz; Oerlenbacher Erklärung	Viel Informationsveranstaltungen; Bürgerversammlungen; Berichterstattung Homepage; Eigentümeransprache	Mittel Kofinanzierung von Maßnahmen	Wenig Gebäudeankäufe	Mittel Interkommunale Allianz
<b>Andere Akteure: Investoren, Bürger, Planer, Landratsamt, Presse, Forschungseinrichtungen; LfU</b>	Wenig Genehmigung FNP/B-Pläne	Wenig Flächendeckende Erfassung der Innenentwicklungspotenziale mit der FMD (LfU)	Mittel Berichterstattungen (Presse); Innenentwicklungslotsen; Gebäude- und Grundstücksbörse	-	Mittel Investition Private / Gewerbe	Mittel Forschungsprojekte BZA, TUM etc.
<b>Weyarn</b>						
<b>Dorferneuerung: ALE, TG, BZA</b>	Wenig Ortstermin; Anordnung; Anhörung nach § 41 FlurbG	Mittel Leitbild; Dorferneuerungsplan; Strukturkonzept	Mittel Ortstermin; Informationsveranstaltungen; Arbeitskreistreffen; SDL Seminare; Bauberatung	Mittel Förderung von Beratung, Planung und Maßnahmen	-	Wenig Teilnehmergemeinschaft / Vorstand der TG
<b>Gemeinde: Bürgermeister Gemeinderat Gemeindeverwaltung</b>	Viel Grundsatzbeschluss Bodenpolitik; Flächennutzungsplan / Bebauungspläne; Ratsbegehren	Wenig Antrag auf DE	Viel Bürgerversammlungen; Strategieklausuren des Gemeinderats; Gemeindeblatt	Mittel Einheimischenmodell	Viel Aktive Bodenpolitik; Grundstücksankäufe, -zwischen-erwerb	Viel Grundsatzbeschluss Bürgerbeteiligung; Steuerungsgremium; Einrichtung Koordinationsstelle
<b>Andere Akteure: Investoren, Bürger, Planer, Landratsamt, Presse, Forschungseinrichtungen</b>	Mittel Genehmigung FNP/B-Pläne; Bürgerbegehren	-	Wenig Berichterstattungen (Presse)	Mittel	Mittel Investitionsinteresse / Kauf (Investor)	Mittel Evaluationen, Forschungsprojekte TUM / Civitas Netzwerk

## 15. Ressourcen und Handlungsrestriktionen der Akteure im Überblick

Akteur	Ressourcen im Dorferneuerungsprozess	Einflusspotenzial in Bezug auf die Siedlungsentwicklung	Handlungsrestriktionen
<b>Gemeinderat / Bürgermeister</b>	<p>Hoch</p> <p>Entscheidet über Kofinanzierung der Maßnahmen und stimmt deren Realisierung zu. Bürgermeister/-innen oder deren Vertretungspersonen sind im Vorstand der TG vertreten</p> <p>Kernressourcen: Finanzmittel, gutes Netzwerk, guten Zugang zu Informationen. Variable Ressourcen: - Fachwissen / ggf. in Ausschüssen - Kommunikationsmacht - personelle Konstanz - innere Geschlossenheit des Akteurs (sachorientierte statt parteipolitisch dominierte Diskussionen) - Rückhalt in der Gemeindeverwaltung</p>	<p>Hoch</p> <p>Gewähltes Entscheidungsgremium bestimmt in kommunaler Planungshoheit über bauliche Entwicklung; abhängig vom Immobilienbestand in Gemeindeeigentum</p>	<p>Mittel</p> <p>Finanzkraft der Gemeinde</p> <p>wirtschaftliche und demografische Rahmenbedingungen</p> <p>Grenzen des Instrumentariums der Bauleitplanung</p> <p>mangelndes Bewusstsein bei Entscheidungsträgern</p> <p>Grenzen der Bürgereinbindung / Öffentlichkeitsarbeit</p> <p>mangelnder Einfluss auf Bewusstsein, Entscheidungen und Solvenz der Grund- und Immobilieneigentümer</p>
<b>Vorstand der Teilnehmergeinschaft</b>	<p>Hoch</p> <p>Eigene Entscheidungen werden bzgl. Maßnahmenliste / DE-Plan, Baumaßnahmen, Vergabe von Leistungen getroffen. Finanzielle Beschlüsse, Verträge und Vergaben werden durch den Vorstandsvorsitzenden vorbereitet; Beratende Funktion für den GR; Vertritt als gewähltes Gremium die Grundeigentümer</p> <p>Kernressourcen: Finanzmittel, gutes Netzwerk, guten Zugang zu Informationen Variable Ressourcen: - Fachwissen - Kommunikationsmacht - Kreativität - personelle Konstanz - innere Geschlossenheit des Akteurs</p>	<p>Gering</p> <p>Grundstücke in der Regel nicht im Eigentum der TG sondern der Gemeinde oder der einzelnen Eigentümer teilweise beratende / stellungnehmende Funktion in der Bauleitplanung; bauliche Entscheidungen werden vom Gemeinderat getroffen.</p>	<p>Mittel</p> <p>Mangelnder Einfluss auf Bewusstsein der Immobilieneigentümer Abhängigkeit von Bereitschaft der Grundeigentümer, sich zu engagieren ALE ist Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde der TG geringe Entscheidungsmacht gegenüber GR; Abhängigkeit von Finanzrahmen der Gemeinde und Zustimmung des GR wirtschaftliche Interessen von Investoren</p>
<b>Arbeitskreise</b>	<p>Mittel</p> <p>Entwickeln Ideen für die Gestaltung des Ortes und die Inhalte und Ziele des Dorferneuerungsplans Erhalten Unterstützung durch den Planer</p> <p>Kernressourcen: Kreativität, Zugang zu Informationen. Variable Ressourcen: - Netzwerk - finanzielle Ressourcen - Fachwissen - Kommunikationsmacht - personelle Konstanz - innere Geschlossenheit des Akteurs</p>	<p>Gering</p> <p>Entwickeln Ideen für die bauliche Gestaltung des Ortes</p>	<p>Hoch</p> <p>Keine formelle Entscheidungsmacht; Abhängigkeit von Finanzrahmen der Gemeinde und der DE Weiterbestehen im Prozess abhängig von Verankerung in GR und TG Abhängigkeit von Bereitschaft der Bürger, sich zu engagieren Einflusspotenzial der AKs sinkt bei Auftreten von Investoren als Verhandlungspartnern</p>

Akteur	Ressourcen im Dorferneuerungsprozess	Einflusspotenzial in Bezug auf die Siedlungsentwicklung	Handlungsrestriktionen
<b>Amt für Ländliche Entwicklung</b> <b>Vorsitzender des Vorstands / ALE Projektleiter</b> (in unterschiedlichen Rollen)	<p>Hoch</p> <p>Kenntnis der Vorschriften; Leitung der Sitzungen; gute Vernetzung zu den aktiven Personen; Möglichkeit, Ideen und Impulse einzubringen; formale Abwicklung der Maßnahmen nach FlurbG und Zugang zu Finanzierungsmitteln; gegen Ende des Dorferneuerungsverfahrens keine weiteren Finanzmittel; kein Vetorecht im Vorstand der TG, bei Stimmgleichheit entscheidet jedoch seine Stimme;</p> <p>„Zwitterrolle“ als Beamter des ALE und Vorstandsvorsitzender der TG; muss gegenüber dem ALE die TG vertreten, das ALE ist Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde der TG</p> <p>Kernressourcen: Netzwerk, Finanzmittel, Zugang zu Informationen, Fachwissen.            Variable Ressourcen:            - Kreativität            - Kommunikationsmacht            - personelle Konstanz            - innere Geschlossenheit des Akteurs</p>	<p>Gering</p> <p>Machtposition wird als gering wahrgenommen. Einflussmöglichkeiten beziehen sich auf Bewusstseinsbildung; Vernetzung mit den lokalen Akteuren; Flächen sind nicht im Besitz der TG; indirekter Einfluss über Beratung bei Planungen; finanzielle Förderung von Flächenerwerb; Entscheidungen über Einsatz von Instrumentarium der DE</p>	<p>Mittel</p> <p>Personalmangel</p> <p>gebunden an rechtliche und fördertechnische Vorgaben</p> <p>nur beschränkter Einfluss auf die kommunale Planung und die lokalen Akteure</p> <p>formale Vorgaben;</p> <p>finanzielle Spielräume schwanken</p> <p>nur beschränktes Interesse eigene Einflüsse einzubringen (Rollenbild als Moderator und Katalysator der Wünsche der Bürger und des GR / Bgm)</p>
<b>Dorferneuerungsplaner und andere Planer</b>	<p>Hoch bis mittel</p> <p>häufig über den gesamten Prozess planend und beratend eingebunden; bringt wichtige Impulse und neue Ideen in die Arbeit der TG und der AKs; hohe fachliche Kompetenz (z.B. städtebaulich, raumplanerisch, Moderationskompetenz)</p> <p>Kernressourcen: Fachwissen, Netzwerk, Zugang zu Informationen.            Variable Ressourcen: :            - finanzielle Ressourcen            - Kreativität            - Kommunikationsmacht            - personelle Konstanz            - innere Geschlossenheit des Akteurs</p>	<p>Gering bis mittel</p> <p>keine direkte Macht; durch Fachkompetenz in Planung und Beratung Einflussnahme auf die Gestaltung</p>	<p>Mittel</p> <p>muss wirtschaftlich tragfähig arbeiten</p> <p>hohe zeitliche Belastung;</p> <p>hoher Abstimmungsaufwand: Planungsergebnisse müssen von lokalen Akteuren mitgetragen werden;</p> <p>Abstimmung mit anderen Akteuren</p>
<b>Bürger</b>	<p>Mittel</p> <p>Einbindung über Arbeitskreise; Wahlrecht und weitere Rechte abhängig von Abgrenzung des Verfahrensgebiets</p> <p>Variable Ressourcen: :            - Fachwissen            - Netzwerk            - Zugang zu Informationen            - finanzielle Ressourcen            - Kreativität            - Kommunikationsmacht            - personelle Konstanz            - innere Geschlossenheit des Akteurs</p>	<p>Mittel</p> <p>Entscheidungsmöglichkeit durch Kommunalwahlen; durch Beteiligungsformen nach BauGB; über Engagement in Arbeitskreisen teilw. Einflussnahme auf Planungen möglich; Entscheidungen über Nutzung der eigenen Immobilie</p>	<p>Mittel bis hoch</p> <p>Zugang zu Informationen ist von eigenem Engagement abhängig;</p> <p>gewählte politische Vertreter treffen die Entscheidungen</p> <p>Finanzielle Ressourcen; fehlendes Wissen über Sanierungsbedarf bei Innenentwicklungsprojekten;</p>

Akteur	Ressourcen im Dorferneuerungsprozess	Einflusspotenzial in Bezug auf die Siedlungsentwicklung	Handlungsrestriktionen
<b>Investor</b>	<p>Gering</p> <p>ist meist nicht in das Verfahren eingebunden, kann durch seine Investition beitragen, die Zielsetzungen zu erfüllen</p> <p>Sieht weder ALE noch Bürgergremien als Ansprechpartner für sich, sondern verhandelt i.d.R. nur mit Gemeinderat</p> <p>Kernressource: Finanzmittel. Variable Ressourcen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fachwissen</li> <li>- Netzwerk</li> <li>- Zugang zu Informationen</li> <li>- Kreativität</li> <li>- Kommunikationsmacht</li> <li>- personelle Konstanz</li> <li>- innere Geschlossenheit des Akteurs</li> </ul>	<p>Mittel bis hoch</p> <p>kauft Flächen oder Gebäude von der Gemeinde oder privatem Eigentümer; hat Interesse / Bedarf an Bebauung</p> <p>Hat durch seine finanzielle Situation Machtposition in der Gemeinde;</p>	<p>Mittel</p> <p>Vorgaben und Anforderungen der Gemeinde an die Bebauung,</p> <p>zeitliche Dauer des Planungsprozesses;</p> <p>unternehmerische Risiken</p> <p>finanzielle und wirtschaftliche Rahmenbedingungen;</p>
<b>Landratsamt als Genehmigungsbehörde (Landrat; Verwaltungsmitarbeiter; Kreisbaumeister)</b>	<p>Mittel bis gering</p> <p>Information und fachliche Stellungnahme im Rahmen der Einbindung Träger öffentlicher Belange durch verschiedene Fachabteilungen (Untere Naturschutzbehörde; Kreisbaumeister; Kreisfachberater für Gartenbau und Landschaftspflege)</p> <p>Fachliche Stellungnahme und Beratung bei der Genehmigung von Bauvorhaben (speziell in Bezug auf Denkmalpflege und -schutz)</p> <p>Kernressourcen: Zugang zu Informationen, Netzwerk Variable Ressourcen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fachwissen</li> <li>- finanzielle Ressourcen</li> <li>- Kreativität</li> <li>- Kommunikationsmacht</li> <li>- personelle Konstanz</li> <li>- innere Geschlossenheit des Akteurs</li> </ul>	<p>Mittel</p> <p>Fachliche Stellungnahme bei der Genehmigung von Bauleitplanungen und Bauvorhaben; Genehmigungsbehörde</p> <p>Absprachen mit Bgm / Gemeinderat und Beratung der Bauwilligen in Fragen der Architektur, der Baugestaltung, der Ortsplanung</p>	<p>Mittel bis hoch</p> <p>rechtliche Handhabe bei Fehlplanungen einzugreifen wird geringer; Schwächung der Einflussnahme auf Genehmigung von Bauvorhaben durch Novellierungen der Bayerischen Bauordnung (BayBO);</p> <p>Möglichkeiten Bewusstseinsbildung zu betreiben gering;</p> <p>Politische Vorgaben entsprechen häufig der Ermöglichung kommunaler und wirtschaftlicher Interessen Kreisbaumeister ist an Weisungen von Abteilungsleitung und Landrat gebunden;</p>