

# Potenziale der Grundzusammenlegung als Instrument des Flächenmanagements in ländlichen Räumen Österreichs

Walter Seher

## Zusammenfassung

Die Grundzusammenlegung in Österreich ist vom gesetzlichen Auftrag her noch stark auf die Agrarstrukturverbesserung ausgerichtet. Dennoch ist der Umgang mit außerlandwirtschaftlichen Nutzungsansprüchen gelebte Praxis in den Zusammenlegungsverfahren. Dieser Beitrag skizziert bodenpolitische Herausforderungen, die den Stellenwert eines intensivierten Flächenmanagements besonders für öffentliche Interessen deutlich machen, und zeigt am Beispiel von Hochwasserschutz und Gewässerentwicklung die Vorteile eines Flächenmanagements mittels Grundzusammenlegung. Abschließend werden Optionen zur Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen multifunktionaler Zusammenlegungsverfahren in Österreich aufgezeigt, um private und öffentliche Nutzungsinteressen in ländlichen Räumen wirkungsvoller koordinieren zu können.

## Summary

*The legal background of land consolidation in Austria is still focussed on improving farming structures. Managing non-agricultural land use demands is nevertheless a relevant issue in Austrian land consolidation schemes. This paper outlines land use-related challenges demonstrating the importance of an intensified land management especially for public interests and points out the advantages of land management by multifunctional land consolidation using flood protection and river restoration as examples. As a conclusion options for improving the institutional framework of multifunctional land consolidation schemes are presented aiming at an enhanced coordination of private and public land use interests in rural areas.*

**Schlüsselwörter:** Grundzusammenlegung in Österreich, Flächenmanagement, Hochwasserschutz und Gewässerentwicklung, institutionelle Rahmenbedingungen multifunktionaler Grundzusammenlegungsverfahren

## 1 Agrarstrukturverbesserung als traditionelle Aufgabe der Grundzusammenlegung in Österreich

Die Grundzusammenlegung ist in Österreich im Vergleich zu den entsprechenden Verfahren in anderen westeuropäischen Staaten (vgl. u.a. Fehres und Thiemann 2012, Pauwels 2014, Leenen 2014) ihrem gesetzlichen Auftrag gemäß noch stark auf die traditionelle Aufgabe der Verbesserung der Agrarstruktur ausgerichtet. Die Grundzusammenlegung ist in Österreich dem Maßnahmenbündel der sogenannten Bodenreform zuzurechnen. Unter

dem im internationalen Kontext mehrdeutigen Begriff Bodenreform wird in Österreich die Umgestaltung und Neuordnung der Bodeneigentums- und Bodennutzungsverhältnisse auf land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücken verstanden.

Im Zuge eines Grundzusammenlegungsverfahrens werden land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke vergrößert, neu konfiguriert, neu angeordnet und mit Wirtschaftswegen erschlossen. Das Grundzusammenlegungsverfahren ist im Flurverfassungsgrundsatzgesetz (FGG, BGBl. Nr. 103/1951 i.d.g.F.) rechtlich normiert. Auf diesem Gesetz basieren die entsprechenden Ausführungsgesetze der Bundesländer, die die Regelungen des Bundesgrundsatzgesetzes detaillieren. Laut § 1 Abs. 1 FGG besteht das Ziel einer Grundzusammenlegung darin, »im Interesse einer leistungsfähigen und umweltverträglichen Landwirtschaft die Besitz-, Benützung- und Bewirtschaftungsverhältnisse im ländlichen Lebens- und Wirtschaftsraum durch Neueinteilung und Erschließung des land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes sowie Ordnung der rechtlichen und wirtschaftlichen Grundlagen der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe« zu verbessern oder neu zu gestalten. Die Flurneuordnung hat dabei nach »zeitgemäßen volks-, betriebswirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten« zu erfolgen. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen gemäß § 1 Abs. 2 FGG Nachteile abgewendet, behoben oder gemildert werden, die einerseits durch Mängel der Agrarstruktur, wie Besitzersplitterung, ungünstige Grundstücksgrößen und -konfigurationen, fehlende Erschließung oder eine unzureichende naturräumliche Ausstattung, und andererseits durch Maßnahmen im allgemeinen öffentlichen Interesse, wie z.B. die Errichtung von Anlagen der Verkehrsinfrastruktur oder von Hochwasserschutzbauten, verursacht werden. Die Aufgabe der Grundzusammenlegung ist damit in einer Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen durch Reduktion des Bewirtschaftungsaufwandes unter Wahrung eines intakten Landschaftshaushalts zu sehen.

## 2 Multifunktionalität der Grundzusammenlegung

Über die landwirtschaftlichen Schwerpunkte hinaus wurden aber im Rahmen von Grundzusammenlegungsverfahren in Österreich immer wieder auch außerlandwirtschaftliche, bodenbezogene Problemstellungen bearbeitet und gelöst. Dazu zählen die Bereitstellung und die Umliegung von Flächen für Straßen, Eisenbahntrassen,

Hochwasserschutzbauten, Gewässerrenaturierungen, Naturschutzgebiete, Biotopverbundsysteme, Anlagen der Erholungsinfrastruktur und Gemeindebedarfsflächen sowie für Wohn- und gewerbliches Bauland. Grundzusammenlegungsverfahren, die auch derartige Maßnahmen im öffentlichen Interesse beinhalten, werden in Österreich als multifunktionale Verfahren bezeichnet (Seher 2002). Die wesentliche Stärke des Grundzusammenlegungsverfahrens liegt darin, Bodenmobilität zu ermöglichen, die neben der Agrarstrukturverbesserung auch für außerlandwirtschaftliche Zwecke nutzbar wird. Eine spezifische Verfahrenskategorie für außerlandwirtschaftliche Maßnahmen, vergleichbar etwa der Unternehmensflurbereinigung im deutschen Flurbereinigungsgesetz, ist weder im Flurverfassungsgrundsatzgesetz des Bundes noch in den diesbezüglichen Ausführungsgesetzen der Bundesländer vorgesehen. Somit muss nach geltender Gesetzeslage für jedes einzuleitende Zusammenlegungsverfahren die Verbesserung der Agrarstruktur nachgewiesen werden, auch wenn tatsächlich außeragrarisches Verfahrensschwerpunkte im Vordergrund stehen (Seher und Mansberger 2014).

Die derzeitige Fokussierung des Flurverfassungsgrundsatzgesetzes und der Bodenreformgesetze im Allgemeinen auf land- und forstwirtschaftliche Zielsetzungen beschränkt damit den Gestaltungsspielraum für eine multifunktionale Ausrichtung der Grundzusammenlegung (Amsler und Fuchs 2012). Dennoch ist der Umgang mit außerlandwirtschaftlichen Nutzungsansprüchen gelebte Praxis in den Grundzusammenlegungsverfahren der Agrarbezirksbehörden in Österreich. Die diesbezüglichen Potenziale und Leistungen werden vor allem von den Gemeinden und anderen öffentlichen Planungsträgern nachgefragt. Der Praxisaugenblick multifunktionaler Zusammenlegungsverfahren zum Trotz erscheint deren institutionelle Verankerung, insbesondere was die rechtlichen Möglichkeiten der Einleitung von Zusammenlegungsverfahren ohne expliziten land- und forstwirtschaftlichen Schwerpunkt betrifft, jedoch verbesserungswürdig. Dieser Beitrag legt dem gemäß den Schwerpunkt auf die Grundzusammenlegung als Instrument eines über ausschließlich land- und forstwirtschaftliche Interessen hinausgehenden Flächenmanagements in den ländlichen Räumen Österreichs und setzt sich zum Ziel,

- ausgewählte bodenpolitische Herausforderungen zu skizzieren, die sowohl eine verstärkte Koordination unterschiedlicher räumlicher Nutzungsinteressen als auch eine Intensivierung des Flächenmanagements angezeigt erscheinen lassen,
- die Potenziale und Herausforderungen multifunktionaler Grundzusammenlegungsverfahren am Beispiel der Umsetzung von Hochwasserschutz und Gewässerentwicklung darzustellen und
- Optionen aufzuzeigen, wie die institutionellen Rahmenbedingungen multifunktional orientierter Zusammenlegungsverfahren den aktuellen Problemlagen angepasst werden können.

Der Begriff Flächenmanagement wird hier als zielbezogener, umsetzungsorientierter Umgang mit unterschiedlichen bodenbezogenen Nutzungsinteressen verstanden. Die Verwendung des inhaltlich wesentlich breiter angelegten Begriffs Landmanagement (vgl. Magel 2014) erscheint für die Intentionen dieses Beitrags nicht zielführend. Die Bedeutung von Landmanagement als inhaltliche Klammer von Raumplanung, Bodenordnung und Landadministration soll aber damit keineswegs infrage gestellt werden.

### 3 Bodenpolitische Herausforderungen

#### 3.1 Diversifizierung der Raumannsprüche in ländlichen Räumen

Die ländlichen Räume Österreichs haben sich in den vergangenen Jahrzehnten von nahezu ausschließlich land- und forstwirtschaftlich geprägten Räumen zu Räumen mit vielfältigen Nutzungsinteressen und Nutzungsansprüchen entwickelt. Als Folge des Strukturwandels in der Landwirtschaft und vielfältiger wirtschaftlicher und sozialer Transformationsprozesse (vgl. u.a. Nienaber 2015, Weber und Seher 2006) treten auch in den ländlichen Regionen die Bedürfnisse und Nutzungsansprüche aus dem nichtlandwirtschaftlichen Bereich stärker in den Vordergrund. Diese Nutzungsansprüche sind in der Regel mit einem Bedarf an Fläche verbunden. Landwirtschaftlich genutzte Flächen sind dabei die wichtigste Flächenreserve. Sie werden u.a. in Anspruch genommen für:

- Entwicklung von Bauland für Wohnen, Gewerbe und Industrie,
- Bereitstellung technischer und sozialer Infrastruktur auf kommunaler Ebene,
- Realisierung überörtlich bedeutsamer Verkehrsinfrastrukturprojekte,
- Hochwasserschutz und Gewässerentwicklung,
- Tourismus und Naherholung sowie
- Naturschutz und Landschaftsgestaltung.

Diese vielfältigen Nutzungsansprüche führen nicht selten zu räumlichen Nutzungskonflikten. Die Koordination flächenbezogener Nutzungsinteressen sowohl auf strategischer Ebene – durch die Raumplanung und entsprechende Fachplanungen – als auch auf operativer Ebene – durch eine zielgerichtete Ordnung der Eigentumsverhältnisse im Sinne eines Flächenmanagements – hilft, diese Nutzungskonflikte zu vermeiden bzw. sie zu lösen. Vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Herausforderungen, wie z.B. des demographischen Wandels, der Energiewende oder des Klimawandels, steigt der Stellenwert eines nachhaltigen und ressourcenschonenden Umgangs mit Grund und Boden.

### 3.2 Steigende Flächeninanspruchnahme für Bauland und Verkehrsflächen

»Boden wird knapp im ländlichen Raum durch steigenden Bedarf nach natürlichen Ressourcen: Lebensmittel, Energiepflanzen, Holz, mineralische Rohstoffe, Wasser. Die Knappheitseffekte betreffen dabei in erster Linie den Freiraum.« Dieses für Raumwissenschaftler vorerst überraschende Bild als eine von sieben »besonders relevanten und wahrscheinlichen räumlichen Entwicklungen« zeichnet ein von der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) in Auftrag gegebenes Forschungsprojekt zu Szenarien der Raumentwicklung Österreichs 2030

(ÖROK 2009). Werden Bodenknappheiten zukünftig ein flächendeckendes Phänomen? Auch die Debatten um die umweltpolitischen Langzeithemen »Flächenverbrauch« und »Zersiedelung« verlassen die Nische der Umweltbewegten und werden von landwirtschaftlichen Interessenvertretern (»Bauern verlieren jeden Tag Ackerland!« oder »Vorrang für die landwirtschaftliche Nutzung: Der Verlust landwirtschaftlicher Böden sollte durch die Raumordnung verhindert werden.«) genauso aufgegriffen wie von Vertretern der Wirtschaft, die sich aufgrund disperser Siedlungsstrukturen um die Freihaltung von Infrastrukturkorridoren und die konfliktfreie Realisierung von größeren Industrie- und Gewerbeansiedlungen in alpinen Talräumen sorgen. Hier verändern sich Sichtweisen auf den unbebauten Boden. Wie ist darauf zu reagieren?

Die Dynamik des sogenannten Flächenverbrauchs gibt tatsächlich Anlass zur Besorgnis. Umfangreiches Zahlenmaterial belegt retrospektiv die Umwandlung von unbebautem Boden in Bau- und Verkehrsflächen. So betrug in Österreich die tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr zwischen 2002 und 2012 ca. 12 ha (Umweltbundesamt 2015). Die Flächeninanspruchnahme wird als Indikator aber erst aussagekräftig, wenn sie in Bezug zu räumlichen Einheiten gesetzt wird. Als Bezugsrahmen eignet sich dafür der Dauersiedlungsraum, der die potenziell für Siedlungs- und Verkehrszwecke verfügbaren Flächen umfasst.

Aus der regionalisierten Darstellung in Abb. 1 lassen sich Verteilungsmuster dieser Flächeninanspruchnahme ableiten. Diesbezüglich besonders hohe Prozentsätze weisen strukturstarke Regionen, wie Städte und Stadtumlandregionen, Gebiete entlang leistungsstarker, überregionaler Verkehrswege und zweisaisonale Tourismusgebiete, auf. Zudem zeigt sich allgemein eine relativ hohe Flächeninanspruchnahme in Regionen mit begrenztem Dauersiedlungsraum, also in nahezu allen alpinen Talräumen unabhängig von ihrer Strukturstärke. Die regionalisierten Bevölkerungsprognosen bis 2031 (ÖROK 2004) lassen besonders in den strukturstarken Regionen einen weiteren Zuwachs der Bau- und Verkehrsflächen und damit einen steigenden Nutzungsdruck auf die Freiflächen (im Sinne von unbebauten Flächen) erwarten.

Quelle: Umweltbundesamt, Bearbeitung IRUB

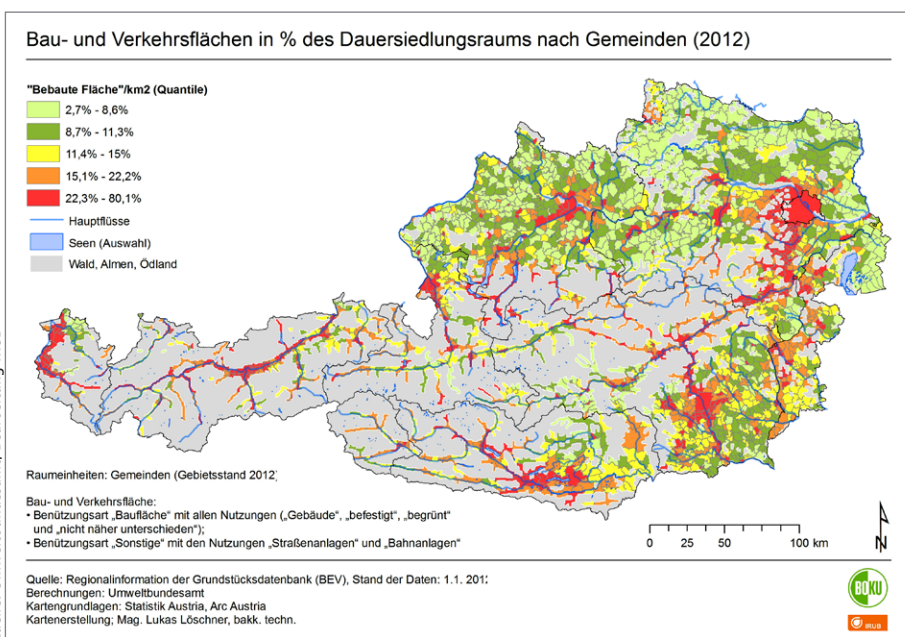


Abb. 1: Bau- und Verkehrsflächen in Prozent des Dauersiedlungsraums nach Gemeinden, Stand 2012

Quelle: Umweltbundesamt, Bearbeitung IRUB

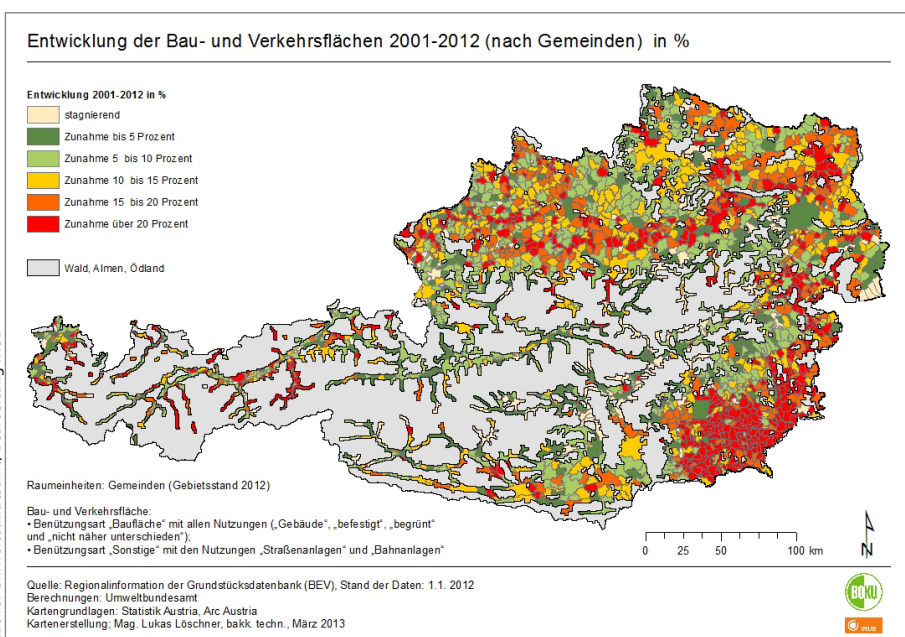


Abb. 2: Entwicklung der Bau- und Verkehrsflächen 2001 bis 2012 in Prozent nach Gemeinden

Den Bodenschutz alleine auf die strukturstarken Räume zu konzentrieren, ist indes nicht zielführend. Abb. 2 zeigt die prozentuelle Entwicklung der Bau- und Verkehrsflächen zwischen 2001 und 2012 nach Gemeinden. Die größten Zunahmen sind in den außeralpinen Gebieten mit einem größeren Angebot an für Siedlungs- und Verkehrszwecke geeigneten Flächen im weiteren Umfeld der Städte zu verzeichnen. Diese Zunahmen können nicht mehr allein mit der Strukturstärke der Regionen erklärt werden. Vielmehr sind in diesem Zusammenhang das vorhandene Flächenangebot, niedrige(re) Bodenpreise und die steigenden Pendeldistanzen von Bedeutung.

Die gestiegene Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke lässt sich als Resultat demographischer und sozioökonomischer Entwicklungen (für eine Übersicht siehe Weber 2010) und daraus resultierender flächenintensiver Bauformen begreifen. Die Diskussion zum Bodenschutz in der Raumplanung offenbart weniger Erkenntnis- als vielmehr Umsetzungsdefizite. Ausmaß, Ursachen und Auswirkungen des »Flächenverbrauchs« sind bekannt, eine Vielzahl an Maßnahmen und Instrumenten wurde formuliert (vgl. u.a. Weber 2009, Bock et al. 2011). Deren Umsetzung aber stößt nicht zuletzt deshalb an Grenzen, weil in Österreich vielfach bodenpolitische Instrumente fehlen.

#### 4 Chancen und Herausforderungen multifunktionaler Grundzusammenlegungsverfahren am Beispiel von Hochwasserschutz und Gewässerentwicklung

Sowohl die EU-Hochwasserrichtlinie (Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken) als auch die Reaktionen von Politik und Verwaltung auf die Extremhochwasser der vergangenen Jahre markieren einen Übergang vom Hochwasserschutz zum integrierten Hochwasser(risiko)management. Integriertes Hochwassermanagement umfasst ein Paket unterschiedlicher Strategien und Maßnahmen zur Verringerung von Hochwasserrisiken, die sich in die Bereiche Prävention, Bewältigung und Nachsorge gliedern lassen (BMLFUW 2006). Im Bereich Prävention kommt neben einem konsequenten Bauverbot auf stark hochwassergefährdeten Flächen der Rückgewinnung von Abfluss- und Rückhalteräumen auf Einzugsgebietsebene eine wachsende Bedeutung zu. Die Forderung nach »mehr Raum für die Fließgewässer« findet in der EU-Hochwasserrichtlinie und deren Umsetzung in den Hochwasserrisikomanagementplänen auf Einzugs- und Flussgebietsebene ihren Niederschlag, wenn dort u.a. von der Schaffung bzw. Wiederherstellung von Hochwasserrückhalte- und -abflussräumen die Rede ist. Damit gewinnen im Zusammenhang mit dem Hochwasserrisikomanagement sowohl die Flächennutzung als auch das Flächenmanagement an Be-

deutung, die einschlägige Fachliteratur spricht vom »spatial turn« im Hochwasserrisikomanagement (Hartmann und Juepner 2014; Löschner, Thaler und Seher 2014).

Als Hochwasserabfluss- und -rückhalteräume kommen in Österreich nahezu ausschließlich land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen infrage, deren Verfügbarkeit von der Zustimmung der betroffenen Grundeigentümer abhängt, da weder für den Rückbau von Schutzbauten noch für die Inanspruchnahme von Flächen für Hochwasserschutzbauten normative Bestimmungen im österreichischen Wasserrechtsgesetz vorgesehen sind. Damit eröffnet sich im Konfliktfall ein bodenpolitisches Spannungsfeld: Das öffentliche Interesse an der Verminderung von Hochwasserschäden steht den Eigentumsrechten privater Grundeigentümer gegenüber. Tatsächlich sind in Österreich schon Hochwasserschutzprojekte (v.a. in Form von Retentionsbecken) am Widerstand einzelner Grundeigentümer gescheitert. Ein Enteignungstitel wäre zwar vorhanden, die Enteignung für Maßnahmen des Hochwasserschutzes wird aber aus Gründen der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme in der Praxis nicht angewendet.

Eine sowohl auf die öffentlichen Interessen als auch auf die Vorstellungen der Grundeigentümer Bedacht nehmende Flächenaufbringung von Hochwasserabfluss- und Hochwasserrückhalteräumen ist im Zuge von Grundzusammenlegungsverfahren möglich. Zahlreiche Umsetzungsbeispiele aus Österreich zeigen, dass sich im Falle eines Ankaufs der benötigten Flächen durch den (in der Regel öffentlichen) Planungsträger Zusammenlegungs- und Flurbereinigungsverfahren (nach FGG vereinfachte Zusammenlegungsverfahren mit wenigen Teilnehmern) als geeignete Instrumente für eine effiziente und zügige Umsetzung von Hochwasserschutzprojekten erweisen. Die Möglichkeit, im Grundzusammenlegungsverfahren Flächen für den Hochwasserrückhalt als sogenannte gemeinsame Maßnahmen und Anlagen, d.h. durch Abtretung der benötigten Flächen durch die verfahrensbeteiligten Grundeigentümer ohne Flächenankauf, aufzubringen, ist flächenmäßig sehr stark beschränkt.

Als beispielgebend für die Möglichkeiten der Grundzusammenlegung für Hochwasserrisikomanagement und Gewässerentwicklung kann das bundesländerübergrei-



Abb. 3: Grundzusammenlegungsverfahren Lafnitz

Quelle: Pelikan 1999

fende Zusammenlegungsverfahren Loipersdorf-Kitzladen im Lafnitztal (die Lafnitz bildet die Grenze zwischen dem Burgenland und der Steiermark) gesehen werden (Abb. 3, Pelikan 1999). Dieses Verfahren hatte vordringlich die Sicherung und die Umlegung von Flächen für den passiven Hochwasserschutz zum Ziel. Für den Ankauf der benötigten Flächen – v. a. Auwaldbereiche und Wiesen – wurden sowohl für den Hochwasserschutz zweckgewidmete Bundesmittel als auch LIFE-Nature, ein naturschutzbezogenes Förderprogramm der Europäischen Union, eingesetzt. Im Zuge weiterer Programme im Rahmen der ländlichen Entwicklung (v. a. LEADER II und LEADER+) konnten weitere Projekte zur extensiven Beweidung und damit zur Erhaltung der Grünlandflächen im flussnahen Bereich, ein Informationszentrum zu Feuchtgebieten sowie die Entwicklung eines naturtouristischen Angebots im Lafnitztal umgesetzt werden. Das Grundzusammenlegungsverfahren fungierte somit als Anstoß für weitere Projekte der ländlichen Entwicklung.

Abb. 4 zeigt das Zusammenlegungsverfahren Leithaprodersdorf im Burgenland, in dem die Grundaufbringung für einen Hochwasserschutzdamm sowie für eine

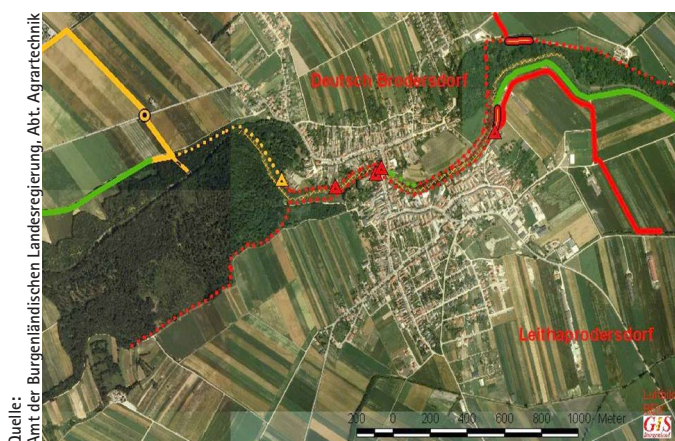


Abb. 4: Grundzusammenlegungsverfahren Leithaprodersdorf

Flutmulde mittels Grundzusammenlegung realisiert wurde. Vor der Einleitung des Zusammenlegungsverfahrens erschien die Umsetzung dieser Schutzprojekte aufgrund des Widerstands einiger betroffener Grundeigentümer ungewiss.

Die Strategie, den Flüssen mehr Raum zu geben, stößt besonders in den alpinen Bundesländern mit geringen Dauersiedlungsräumen an enge Grenzen. Vielfache Nutzungsansprüche an den begrenzten Raum kommen hier in höheren Bodenpreisen zum Ausdruck, was die Flächenakquisition für Hochwasserschutzmaßnahmen tendenziell erschwert. Abb. 5 zeigt lokale Flussaufweitungen an der Mur im Salzburger Lungau, die über einen weiteren Bereich im Zuge von Zusammenlegungs- und Flurbereinigungsverfahren in Kombination mit anderen bodenpolitischen Instrumenten realisiert wurden. Die Aufweitungen dienen einerseits einer Verzögerung des Hochwasserabflusses, andererseits helfen sie auch, die



Abb. 5: Flussaufweitung an der Mur im Bundesland Salzburg

ökologische Durchgängigkeit der Fließgewässer zu verbessern. Letzteres ist eine wesentliche Zielsetzung bei der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik), die auf eine systematische Verbesserung bzw. eine Verhinderung der Verschlechterung der Gütesituation aller europäischen Gewässer sowie der direkt von ihnen abhängigen Landökosysteme und Feuchtgebiete abzielt. Mit diesen Maßnahmen wird auch ein Beitrag zum Naturschutz geleistet (vgl. Barden 2013), was die Akzeptanz der Grundzusammenlegungsverfahren in Österreich sowohl bei den Naturschutzbehörden als auch bei den nichtamtlichen Naturschutzorganisationen verbessert hat.

Steigende Schadenssummen werden in Österreich als Folge von lokalen Starkniederschlagsereignissen – sogenannten flash floods – registriert. Diese Überflutungen durch oberirdisches Hangwasser werden durch die Veränderung der Wasserwege infolge neuer Straßen und Wege, Bebauung und geänderter landwirtschaftlicher Nutzung (z. B. Grünlandumbruch, Entfernung siedlungsnaher Landschaftselemente) verschärft (Haider 2013). Der lokale Wasserrückhalt kann sowohl durch eine angepasste landwirtschaftliche Bewirtschaftung als auch durch kleinräumige, wasserbauliche und landschaftsgestaltende Maßnahmen – etwa in Form dezentraler Retentionsbereiche (vgl. Abb. 6) – verbessert werden. Auch hier bieten Grundzusammenlegungsverfahren erfahrungsgemäß vorteilhafte Rahmenbedingungen zu deren Realisierung, einerseits in Form von größerer Flexibilität in der Flächenaufbringung, andererseits durch die Möglichkeit die landwirtschaftliche Bewirtschaftung zu beeinflussen. Es gilt als sehr wahrscheinlich, dass Häufigkeit und Intensität kleinräumiger Starkniederschläge mit dem Klimawandel zunehmen werden (Niedermair 2007). Das Zusammenlegungsverfahren kann damit auch als Anpassungsmaßnahme gesehen werden, die dazu beiträgt, die Resilienz von Siedlungen und landwirtschaftlichen Nutzflächen gegenüber negativen Klimawandelfolgen zu erhöhen.



Abb. 6: Realisierung von dezentralen Wasserrückhaltebecken mittels Grundzusammenlegungsverfahren

Zusammengefasst liegen die Vorteile einer Umsetzung von Projekten des Hochwasserschutzes und der Gewässerentwicklung mittels Grundzusammenlegungsverfahren in (Seher und Beutl 2004):

- der Bodenmobilität im Grundzusammenlegungsverfahren: Die höhere Bodenmobilität erleichtert die Flächenaufbringung. Flächen können an beliebiger Stelle im Zusammenlegungsgebiet aufgekauft und an den Ort des Bedarfs umgelegt werden. Damit wird die Schaffung zusammenhängender Abfluss- und Retentionsräume ermöglicht, was bei der Vielzahl an Eigentümern im freihändigen Flächenerwerb fast unmöglich ist.
- einer Sozialisierung des Flächenverlusts und damit einer höheren Akzeptanz bei den betroffenen Grundeigentümern,
- der Beschleunigung der Projekte, einerseits durch die Kompetenzkonzentration bei den Agrarbezirksbehörden in den Verfahren der Bodenreform im Allgemeinen und der Grundzusammenlegung im Besonderen, andererseits, indem zeitraubende und oft konflikträchtige, individuelle Grundablöseverhandlungen durch Aushandlung von Ablösepreisen mit der Zusammenlegungsgemeinschaft (Vertretung der im Zusammenlegungsverfahren beteiligten Grundeigentümer nach FGG) vermieden werden können,
- den Synergieeffekten, die im Zuge der Vermessung sowie der grundbücherlichen und katastralen Durchführung entstehen, und in
- der Möglichkeit einer begleitenden Bewusstseinsbildung der Landwirte für eine extensive Bewirtschaftung von Einzugsgebieten, Hochwasserabflussflächen und Gewässerrandstreifen. Die Planung im Rahmen eines Zusammenlegungsverfahrens kann abseits der verbindlichen, hoheitlichen Planungsschritte als Lernprozess verstanden werden.

Der Erfolg von Grundzusammenlegungsverfahren im Zusammenhang mit Hochwasserschutz und Gewässerentwicklung, wie auch jener von multifunktionalen Verfahren im Allgemeinen, hängt stark von der Verfüg-

barkeit der Flächen für den jeweiligen Planungsträger ab. Einschränkungen für multifunktionale Grundzusammenlegungsverfahren sind besonders im Hinblick auf eine zukünftig stärkere Behauptung landwirtschaftlicher Flächenansprüche als Folge der Preisentwicklung landwirtschaftlicher Produkte und der Produktion nachwachsender Rohstoffe und Energieträger zu erwarten. Die in Kap. 3.2 angesprochenen, prognostizierten Knappheitseffekte für das Freiland (im Sinn von unbebauten Flächen, ÖROK 2009) können dazu führen, dass der Ankauf bzw. die Bereitstellung von landwirtschaftlich genutzten Flächen nur für bestimmte außerlandwirtschaftliche Nutzungen finanzierbar bleibt. Diese eingeschränkte Verfügbarkeit von landwirtschaftlichen Flächen für Maßnahmen im öffentlichen Interesse fällt dann besonders stark ins Gewicht, wenn für diese Maßnahmen keine Enteignungsmöglichkeit besteht (Seher und Mansberger 2014).

Die zweite Herausforderung für eine multifunktionale Grundzusammenlegung besteht darin, die nötige Zustimmung der Grundeigentümer für die Einleitung des Verfahrens zu erhalten. In nahezu allen österreichischen Bundesländern werden Zusammenlegungsverfahren nur dann eingeleitet, wenn ein bestimmter Anteil der Grundeigentümer – nicht der aktiven Landwirte – die Einleitung schriftlich befürwortet. Die Niederösterreichische Agrarbezirksbehörde beispielsweise leitet Grundzusammenlegungsverfahren nur dann ein, wenn sich mehr als 50 % der Grundeigentümer mittels Unterschrift für ein Verfahren aussprechen. Zwar ist die Verfahrenseinleitung laut FGG auch von Amts wegen möglich, davon wird aber aus Akzeptanzgründen nur selten Gebrauch gemacht. Die Auswirkungen des landwirtschaftlichen Strukturwandels haben zur Folge, dass sich die Kluft zwischen der Anzahl der Grundeigentümer und jener der wirtschaftenden Bauern in den ländlichen Gemeinden vergrößert. Erstere haben als Verpächter nur sehr begrenzt Interesse, zu den Kosten von Zusammenlegungsverfahren (ein Teil der Verfahrenskosten muss von den Grundeigentümern getragen werden) beizutragen, von denen die Pächter ihrer Flächen infolge verringerten Bewirtschaftungsaufwands profitieren. Was für landwirtschaftlich orientierte Zusammenlegungen gilt, ist umso mehr für Verfahren mit außerlandwirtschaftlichen Schwerpunkten von Bedeutung. Geht es nur sekundär um die Verbesserung der Agrarstruktur, wird das Interesse der nichtlandwirtschaftlichen Grundeigentümer an einem Verfahren tendenziell noch geringer ausfallen.

## 5 Optionen zur Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen multifunktionaler Zusammenlegungsverfahren

Grundzusammenlegungsverfahren mit außerlandwirtschaftlichen Schwerpunkten sind in Österreich den dargestellten Vorteilen für öffentliche Planungsträger (die

über Hochwasserschutz und Gewässerentwicklung weit hinausgehen) zum Trotz nur schwach institutionalisiert. Die gesetzliche Legitimation für Verfahren dieser Art besteht in der schon eingangs dargestellten Behebung von agrarstrukturellen Mängeln, die durch »Maßnahmen im allgemeinen öffentlichen Interesse« (§ 1 FGG) entstehen. Diese Bestimmung legitimiert die Einleitung von Zusammenlegungsverfahren, wenn Nachteile für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung durch Bau- und sonstige Maßnahmen der öffentlichen Hand zu erwarten sind. Sie ist nicht dazu geeignet, die Einleitung einer Grundzusammenlegung bei indifferenten oder den Maßnahmen entgegenstehenden agrarischen Interessen zu ermöglichen. Eine kritische Analyse multifunktionaler Grundzusammenlegungen in Österreich macht deutlich, dass der Stellenwert außerlandwirtschaftlicher Verfahrensinhalte von der Position der zuständigen Landespolitiker sowie der Leiter der jeweiligen Agrarbezirksbehörden, besonders aber von den einzelnen Leitern der Grundzusammenlegungsverfahren (Operationsleitern) abhängt. Persönliches Engagement, entsprechende »Soft Skills« und vor allem die Konfliktbereitschaft der Operationsleiter vermögen die rechtlichen Unzulänglichkeiten und die mangelhafte Institutionalisierung multifunktionaler Zusammenlegungen in der praktischen Umsetzung weitgehend zu kompensieren.

Angesichts der in Kap. 3 dargestellten gesellschaftlichen Herausforderungen mit starken bodenpolitischen Bezügen, und um öffentliche Interessen im Rahmen der Koordination bodenbezogener Nutzungsansprüche wirkungsvoller durchzusetzen, bedarf es gesetzlicher Adaptionen, die die Position der öffentlichen Hand in der Flächenakquisition stärken. Das Flurverfassungsgrundsatzgesetz des Bundes könnte dahingehend novelliert werden, dass Grundzusammenlegungsverfahren auch zur Realisierung außerlandwirtschaftlicher Ziele hoheitlich eingeleitet werden können, wobei strategische Planungen, z.B. die Verkehrs- und Raumplanung oder die wasserwirtschaftliche Planung, die Grundlage zu bilden hätten (Seher und Mansberger 2014). Eine intensive Abstimmung zwischen den öffentlichen Planungsträgern und den Agrarbezirksbehörden im Vorfeld von Verfahren mit außerlandwirtschaftlichen Schwerpunkten sowie die frühzeitige Einbindung der planungsbetroffenen Grundeigentümer und ihrer Interessen sind dafür unerlässlich.

Um die notwendige politische Willensbildung in dieser Richtung voranzutreiben, erscheint eine intensivierte Kommunikation der über die Agrarstrukturverbesserung hinausgehenden Potenziale der Grundzusammenlegung vor allem seitens der Agrarbezirksbehörden gegenüber den Gemeinden und den anderen öffentlichen Planungsträgern erforderlich. Die mediale Darstellung gelungener Verfahren mit außerlandwirtschaftlichen Schwerpunkten im öffentlichen Interesse kann den Agrarbezirksbehörden und der Bodenreform im Allgemeinen auch einen Weg aus ihrer Defensivposition weisen, in die sie im Zuge von Maßnahmen zur Kostenreduktion in der Verwaltung

geraten sind. Wenn die Maßnahmen der Bodenreform dahingehend hinterfragt werden, inwieweit zeitgemäße landwirtschaftliche Nutzungsansprüche noch mit eingriffsintensiven hoheitlichen Verfahren realisiert werden müssen und nicht privatwirtschaftlich gewährleistet werden können, kann eine zügigere und konfliktärmere Realisierung von Projekten im öffentlichen Interesse als erfolgversprechende Argumentationsschiene dienen. In diesem Zusammenhang soll auch der Governanceaspekt der Bodenreformverfahren im Allgemeinen und der Grundzusammenlegung im Besonderen betont werden, indem in den Verfahren Landnutzungskonflikte auch jenseits hoheitlicher Entscheidungen im »Schatten der Hierarchie« (Börzel 2008) gelöst werden können.

Als erster Schritt in Richtung einer verstärkten Institutionalisierung multifunktionaler Zusammenlegungsverfahren würde sich die Intensivierung der Baulandumlegung anbieten. Dieses Instrument ist in den Raumordnungsgesetzen einiger österreichischer Bundesländer normiert, wird aber als Verfahren der Raumordnung nur selten umgesetzt. In jenen Bundesländern, in denen Baulandumlegungen in Grundzusammenlegungsverfahren eingebunden oder mittels dieses Verfahrens realisiert werden, ist der Anteil erfolgreicher Umlegungen signifikant höher. Die Baulandumlegung kann in Verbindung mit den Instrumenten der kommunalen Raumplanung eine flächensparende Siedlungsentwicklung begünstigen und damit zu einer Reduktion der Flächeninanspruchnahme für Bauland und Verkehrsflächen beitragen.

Terminologisch wurde die Erweiterung der Bodenreformmaßnahmen in Richtung Integration außerlandwirtschaftlicher Schwerpunkte mit dem Begriff Ländliche Neuordnung in Österreich bereits vollzogen. Obwohl nicht formalisiert, haben die Agrarbezirksbehörden der meisten Bundesländer diese Begrifflichkeit übernommen. Die Ländliche Neuordnung beinhaltet die Maßnahmen der Bodenreform, sowohl in ihrer traditionellen Ausrichtung als Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur, als auch in ihrer Bedeutung als Umsetzungsinstrument für Maßnahmen im öffentlichen Interesse. Die Ländliche Neuordnung versteht sich dabei als operative Planung, die zur Umsetzung strategischer Planungen in ländlichen Räumen beiträgt (Seher und Mansberger 2014).

## 6 Resümee

Die Grundzusammenlegung in Österreich geht trotz sehr enger rechtlicher Rahmenbedingungen über ein ausschließlich an landwirtschaftlichen Interessen ausgerichtetes Planungs- und Umsetzungsinstrument hinaus. Wie am Beispiel Hochwasserschutz und Gewässerentwicklung gezeigt, stellen die Bodenmobilität, die Möglichkeit des Flächenmanagements für unterschiedliche Planungsträger und die Lösungskompetenz für Landnutzungskonflikte deren wesentliche Stärken dar. Vor dem Hintergrund

des landwirtschaftlichen Strukturwandels, zukünftig steigender Herausforderungen in der Koordination bodenbezogener Nutzungsansprüche, aber auch aus Gründen der politischen und gesellschaftlichen Legitimation als Verwaltungsverfahren stellt eine weitere Konzentration auf die Verbesserung der Agrarstruktur keine langfristig tragfähige Option dar und sollte die strategische Ausrichtung auf die Umsetzung von Maßnahmen im öffentlichen Interesse weiter verfolgt werden.

Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) sieht im Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2011 eine sektorenübergreifende Optimierung der Nutzung natürlicher Ressourcen im Freiland als wesentliche strategische Herausforderung für Raumplanung und Raumentwicklung in den kommenden Jahrzehnten (ÖROK 2011). Als Beitrag dazu sollten die Möglichkeiten der Grundzusammenlegung als Instrument des Flächenmanagements zum Ausgleich privater und öffentlicher Interessen im ländlichen Raum intensiver genutzt und auch die dafür erforderlichen institutionellen Rahmenbedingungen geschaffen werden.

## Literatur

- Amsler, J., Fuchs, A.: Bodenordnung und Landmanagement in Österreich und in der Schweiz. In: Kummer, K., Frankenberger J. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen Themenschwerpunkt 2013: Landesentwicklung für ländliche Räume – Analysen und Antworten zu Demographiewandel, Planungszielen und Strukturveränderung, 407–430. Wichmann Verlag im VDE-Verlag, Berlin und Offenbach, 2012.
- Barden, A.: Flurbereinigung zur Umsetzung der EU-Naturschutzprojekte LIFE und LIFE+ am Beispiel des Verfahrens »Lippeau-Hamm«. zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement 138, Heft 5, 339–346, 2013.
- Bock, S., Hinzen, A., Libbe, J. (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Deutsches Institut für Urbanistik, Eigenverlag, Berlin, 2011.
- Börzel, T. A.: Der »Schatten der Hierarchie« – Ein Governance-Paradox? In: Schuppert, G. F., Zürn, M. (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, 118–131. VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage, Wiesbaden, 2008.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW): Hochwasserschutz in Österreich. Eigenverlag, Wien, 2006.
- Fehres, J., Thiemann, K.-H.: Zentrale Handlungsfelder der Bodenordnung und des Landmanagements. In: Kummer, K., Frankenberger J. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen Themenschwerpunkt 2013: Landesentwicklung für ländliche Räume – Analysen und Antworten zu Demographiewandel, Planungszielen und Strukturveränderung, 377–406. Wichmann Verlag im VDE-Verlag, Berlin und Offenbach, 2012.
- Haider, S.: Bauen und Wassergefahren: Gefahrenarten, Schadensbilder, Datengrundlagen. Unveröffentlichte Vortragsunterlage, 2013.
- Hartmann, T., Juepner, R.: The Flood Risk Management Plan: An Essential Step Towards the Institutionalization of a Paradigm Shift. International Journal of Water Governance 2, No. 1, 107–118, 2014.
- Leenen, H.: Land Development in The Netherlands. zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement 139, Heft 3, 166–172, 2014.
- Löschner, L., Thaler, T., Seher, W.: Tracing the »Spatial Turn« in Flood Risk Management: a Co-Evolutionary Perspective on Policy Change. In: AESOP (Ed.): AESOP Annual Congress: From Control to Co-Evolution. eBook of Abstracts, 2014.
- Magel, H.: Landentwicklung wohin? Reflexionen zu Theorie und Praxis. Flächenmanagement und Bodenordnung – Zeitschrift für Liegenschaftswesen, Planung und Vermessung 76, Heft 6, 248–254, 2014.
- Niedermair, M.: Klimawandel und Hochwasser. Studie der Universität für Bodenkultur Wien, Institut für Meteorologie, im Auftrag des WWF Österreich, 2007. Online unter [www.wwf.at/de/view/files/download/showDownload/?tool=12&feld=download&sprach\\_connect=2390](http://www.wwf.at/de/view/files/download/showDownload/?tool=12&feld=download&sprach_connect=2390), letzter Zugriff 22.7.2015.
- Nienaber, B.: Die Transformation von ländlichen Räumen und der darin lebenden Gesellschaften in Westdeutschland. In: Kühne, O., Gawronski, K., Hernik, J. (Hrsg.): Transformation und Landschaft. Die Folgen sozialer Wandlungsprozesse auf Landschaft, 75–82. Springer Verlag, Wiesbaden, 2015.
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK): Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011. ÖROK Schriftenreihe Nr. 185, Wien, 2011.
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK): Szenarien der Raumentwicklung Österreichs 2030. Regionale Herausforderungen und Handlungsstrategien. ÖROK Schriftenreihe Nr. 176/II, Wien, 2009.
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK): ÖROK-Prognosen 2001–2031, Teil 1: Bevölkerung und Arbeitskräfte nach Regionen und Bezirken Österreichs. ÖROK Schriftenreihe Nr. 166/I, Wien, 2004.
- Pauwels, F.: Land Development in Flanders in a Changing Perspective. zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement 139, Heft 3, 159–166, 2014.
- Pelikan, W.: Grundumlegung im Lafnitztal – Impuls zur Landentwicklung. In: Weber, G. (Hrsg.): Raummuster – Planerstoff, 353–362. Eigenverlag des Instituts für Raumplanung und ländliche Neuordnung an der Universität für Bodenkultur Wien, 1999.
- Seher, W., Mansberger, R.: Landmanagement in Österreich. zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement 139, Heft 3, 141–150, 2014.
- Seher, W., Beutl, H.: Möglichkeiten der Flächenvorsorge in Hochwasserabflussräumen – Handlungsspielräume von Gemeinden und Gemeindekooperationen am Beispiel von Gemeinden im Oberlauf der Triesting/Niederösterreich. Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes Wien im Rahmen von FloodRisk: Analyse der Hochwasserereignisse vom August 2002. Wien, 2004.
- Seher, W.: Die Grundzusammenlegung als multifunktionales Neuordnungsinstrument im ländlichen Raum. In: Bundesanstalt für Alpenländische Landwirtschaft Gumpenstein (Hrsg.): Landwirtschaft und Agrotourismus. Tagungsband des 4. Symposiums Österreichisch-Ukrainische Landwirtschaft, 49–51. Eigenverlag, Gumpenstein, 2002.
- Umweltbundesamt: Versiegelung nimmt zu. Online unter [www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp\\_flaecheninanspruchnahme](http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp_flaecheninanspruchnahme), letzter Zugriff 17.7.2015.
- Weber, G.: Verbaute Zukunft – Plädoyer für mehr quantitativen Bodenschutz. In: Aubauer, H. P., Knoflacher, H., Woltron, K. (Hrsg.): Kapitalismus gezähmt? Sozialer Wohlstand innerhalb der Naturgrenzen, 23–35. Peter Lang, Wien, 2010.
- Weber, G.: Versuch einer praxisnahen Ordnung empfohlener Bodenschutzinstrumente. In: Hepperle, E., Lenk, H. (Hrsg.): Strategies: Patterns, Risks and Responsibilities; Strategien der Raumentwicklung: Strukturen, Risiken und Verantwortung, 143–156. vdf Hochschulverlag an der ETH Zürich, 2009.
- Weber, G., Seher, W.: Raumtypenspezifische Chancen für die Landwirtschaft. Eine Annäherung aus österreichischer Sicht. disp – The Planning Review 42, Issue 166, 46–57, 2006.

## Anschrift des Autors

Ass. Prof. Dipl.-Ing. Dr. Walter Seher  
Department für Raum, Landschaft und Infrastruktur  
Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung  
Universität für Bodenkultur Wien (BOKU)  
Peter Jordanstraße 82, 1190 Wien, Österreich  
[walter.seher@boku.ac.at](mailto:walter.seher@boku.ac.at)

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter [www.geodaesie.info](http://www.geodaesie.info).