

Reduzierung des Flächenverbrauchs durch nachhaltiges Flächenmanagement – Erfahrungen aus Sachsen-Anhalt

Hubertus Bertling und Harald Lütke-meier

Zusammenfassung

Die Bundesregierung strebt an, den täglichen Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche von heute mehr als 90 ha bis zum Jahr 2020 auf 30 ha pro Tag zu reduzieren. Im Mittelpunkt dieser Strategie steht ein effizienter Umgang mit Grund und Boden. Eine vorrangige Innenentwicklung (Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung von 3:1) soll bis zum Jahr 2020 mittels nachhaltiger Landentwicklung, vorausschauendem integriertem Flächenmanagement mit der Vision eines Flächenkreislaufes durch Flächenrecycling erreicht werden. Die Schrumpfung der Bevölkerung und die demografische Entwicklung sind eine große Herausforderung für die Entwicklung des ländlichen Raumes. Eine nachhaltige Flächenpolitik und eine abgestimmte Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Politik verbessern die Zukunftschancen der Kommunen und erhalten die Lebensqualität der Menschen.

Summary

The federal government of Germany is working to reduce the daily growth of settlement and traffic area of today more than 90 hectares to 30 hectares per day by the year 2020. An efficient use of land is central to this strategy. A primary internal development (ratio of inner to outer development = 3:1) by the year 2020 will be achieved through sustainable rural development and integrated land management with the foresighted vision of a surface circulation by land recycling. The shrinking population and demographic trends are a major challenge for the development of rural areas. Sustainable land policy and cooperation improve the chances for the future of communities and preserve the quality of human life.

Schlüsselworte: Landentwicklung, vorausschauendes Flächenmanagement, Flurbereinigung, Schrumpfung

1 Einleitung

Unter Flächenverbrauch versteht man die Umwandlung von bisher vor allem landwirtschaftlich genutzten, aber auch naturnah belassenen Flächen in Siedlungs- und Verkehrsfläche. Sprachlich korrekt handelt es sich eigentlich um »Flächeninanspruchnahme«, da die Fläche nicht verbraucht, sondern durch eine neue Nutzung in Anspruch genommen wird. Der Begriff Flächenverbrauch macht jedoch die negativen Folgen dieses Vorgangs deutlicher und ist deshalb weiter verbreitet. Der Flächenverbrauch ist seit Jahren unvermindert hoch. Laut Bundesinstitut

für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) betrug die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Jahren 2001 bis 2005 in Deutschland 116 ha pro Tag. Die Landwirtschaftsfläche in Sachsen-Anhalt hat sich nach Angaben des Statistischen Landesamtes vom Jahr 2000 bis 2007 jährlich im Durchschnitt um 1450 ha verringert (knapp 4 ha pro Tag). Landnutzungskonflikte verstärken sich von Jahr zu Jahr, weil die Fläche immer knapper wird. Ökonomisch betrachtet ziehen die Preise für Agrarflächen stetig an. Das hat Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe. Der Schutz landwirtschaftlicher Nutzfläche vor ungezügelm Verbrauch und die Gewährleistung einer effizienten Nutzung der Flächen ist eine zentrale Forderung des Deutschen Bauernverbandes (Deutscher Bauernverband 2011). In Sachsen-Anhalt wird insbesondere die Ausweisung großflächiger Industriegebiete mit häufig unzureichender Auslastung sichtbar, aber natürlich auch die vielen kleinflächigeren Gewerbe- oder Wohngebiete, die in Eigenverantwortung der Gemeinden ausgewiesen werden. Es ist deutlich zu vermerken, dass rund 80% des Wachstums der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf die Siedlungsnutzung (einschließlich der Erholungsfläche) entfallen. Prioritär sollten deshalb bei der Bauleitplanung Industrie- oder Gewerbebrachen reaktiviert werden. Gegebenenfalls könnten auf diesen Flächen auch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt sowie Möglichkeiten der Innenverdichtung genutzt werden. Flächensparen und Innenentwicklung gelingen nicht in einem Wettbewerb der Gemeinden, sondern nur in einem partnerschaftlichen Miteinander über die Gemeindegrenzen hinweg.

1.1 Ausgangssituation

Eine hohe Flächeninanspruchnahme führt zu ökologischen und ökonomischen Problemen. Sie bewirkt den Verlust unzerschnittener Freiräume im Außenbereich, sodass die Großflächigkeit der Landschaft verloren geht. Ein Ausbau der erneuerbaren Energien ist eng mit dem Neubau von Energietrassen verbunden. Agrarstrukturelle Belange, besonders die Interessen der Grundstückseigentümer und Landwirte sind beim Netzausbau zu berücksichtigen. Der Neubau von Trassen hat auch negative Auswirkung auf die Kulturlandschaft, die Lebensräume von Tier- und Pflanzenarten sowie die Qualität der für Naherholung und Tourismus zur Verfügung stehenden

Flächen. Neben der Einschränkung des Lebensraumes geht die Ausgleichs- und Schutzfunktion wertvoller Biotope verloren. Natürliche Bodenfunktionen werden zerstört und aufgrund zunehmender Versiegelung wächst die Hochwassergefahr. Den Landwirten gehen wertvolle Flächen für die Nahrungsmittelproduktion und eine mögliche Betriebsflächenerweiterung verloren. Bei einem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur wird noch einmal ungefähr die gleiche Fläche durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach Naturschutzrecht überplant, wie für den Verkehrsweg selbst. Es ergeben sich Auswirkungen auf die Siedlungstätigkeit. So ist in unmittelbarer Nähe von Autobahnen mit einem überdurchschnittlich hohen Flächenverbrauch durch Siedlungs- und Gewerbeerweiterungen zu rechnen. Vor allem für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen dürfen nur ausnahmsweise landwirtschaftliche Nutzflächen in Anspruch genommen werden. Die Verminderung der Flächeninanspruchnahme ist eine komplexe Aufgabenstellung aus ökologischen, ökonomischen und sozialen Herausforderungen. Die »Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung« kommt zu dem Entschluss, dass die »Treibkräfte« für die Flächeninanspruchnahme in zwei Kategorien aufzuteilen sind:

- Kommunale Entwicklungsmaßnahmen, wie zum Beispiel Siedlungs- und Gewerbeerweiterungen, und
- Inanspruchnahme von Land in großem Umfang durch Maßnahmen der öffentlichen Hand zur Verbesserung der Infrastruktur und der Umwelt.

Viel zu lange haben Kommunen, Stadtplanung und politische Entscheidungsträger auf die Ausweitung der Siedlungsflächen gesetzt, auch die Bürger ihrerseits haben den Flächenverbrauch durch Wohnbebauung auf der grünen Wiese ausgeweitet. Besonders alarmierend ist dabei, dass sich die Bevölkerungsentwicklung und die Flächeninanspruchnahme für Wohnzwecke zunehmend auseinander bewegen.

1.2 Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Die besondere Schutzwürdigkeit landwirtschaftlicher Nutzflächen entsprechend dem Bundesnaturschutzgesetz (vgl. § 15 Abs. 3 BNatSchG) ist von Politik und Verwaltung konsequent umzusetzen, ebenso der im Baugesetzbuch verankerte Grundsatz »Innenentwicklung vor Außenentwicklung« (vgl. § 1 a Abs. 2 BauGB) ist strikt zu befolgen. Nicht erkannt wird dabei, dass mehr als 80% der Flächeninanspruchnahme nach Angaben des Bundesumweltamtes durch die Bauleitplanung verursacht werden, wo die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung nicht anzuwenden ist (vgl. § 1 a Abs. 3 BauGB), und weniger als 20% durch den Ausbau der Infrastruktur. Im Übrigen handelt es sich bei diesen Flächen neben landwirtschaft-

licher Nutzfläche auch um Waldflächen, Gewässer oder sonstige nicht landwirtschaftlich genutzte Flächen. Die tatsächliche Versiegelung liegt bei etwa 50%. Es ist beabsichtigt, die Statistik dahingehend umzustellen, dass nur die wirklich versiegelte Fläche erfasst werden soll. Aber auch damit ist das genannte Ziel von maximal 30 ha pro Tag weder in der Statistik noch in der Wirklichkeit kurzfristig zu erreichen.

Nicht mit erfasst werden mit den o.g. Zahlen allerdings Flächen, auf denen die gesetzlich gebotenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt werden, da damit kein Verlust an Freifläche verbunden ist. Das gilt zumindest soweit, wie Maßnahmen außerhalb von Bebauungsplänen festgesetzt werden. Die Ausgleichsmaßnahmen – das BauGB unterscheidet nicht zwischen Ausgleich und Ersatz (vgl. § 200 a BauGB) – werden bei der Bauleitplanung, also der Ausweisung neuer Industrie-, Gewerbe- oder Wohngebiete, im Regelfall innerhalb des Geltungsbereichs der jeweiligen Bebauungspläne festgesetzt. Eine zusätzliche Flächeninanspruchnahme erfolgt demzufolge nicht oder nur in sehr geringem Umfang. Diese Flächen werden keineswegs vollständig einer land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung entzogen, nutzungsintegrierte Maßnahmen sind durchaus üblich und werden regelmäßig für die Kompensation der Eingriffsfolgen festgesetzt. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass dann mehr Fläche überplant werden muss als für Maßnahmen mit höherer naturschutzfachlicher Aufwertung, bei denen auf eine landwirtschaftliche Nutzung weitestgehend verzichtet wird. Das Gleiche gilt für Maßnahmen, die darüber hinaus aus Gründen des Artenschutzes, z. B. zum Erhalt von Feldhamsterpopulationen, durchgeführt werden müssen. Hier ist das Ziel im Regelfall nur über eine den Artenschutzbelangen entsprechende Landbewirtschaftung zu erreichen, nicht durch eine Aufgabe der Nutzung. Der Beitrag des Naturschutzes zu diesem Flächenentzug ist relativ gering. In Sachsen-Anhalt hat die von der Landesregierung eingesetzte Allianz für den ländlichen Raum die überarbeiteten Richtlinien für die weitere Entwicklung des ländlichen Raumes beschlossen. Ziel dieser Allianz ist es, die Politik zu beraten. Hier erfolgen auch wichtige Aussagen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs (vgl. Leitlinien der Allianz Ländlicher Raum Sachsen-Anhalt 2011).

2 Vorausschauendes Flächenmanagement

Um den Bedarf an größeren Grundstücken in verkehrsgünstiger Lage für Industrieansiedlungen landwirtschaftsverträglich abdecken zu können, hat die Landesregierung Sachsen-Anhalt eine interministerielle Arbeitsgruppe eingesetzt, die Lösungsvorschläge insbesondere zur Reduzierung der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzfläche entwickeln soll. Darüber hinaus soll durch ein

vorausschauendes integriertes Flächenmanagement unter Einbeziehung des Grundstücksfonds Sachsen-Anhalt und der Landgesellschaft Sachsen-Anhalt gewährleistet werden, dass die Betroffenheit einzelner landwirtschaftlicher Betriebe abgemildert und Existenzgefährdungen ausgeschlossen werden können. Zum Flächenmanagement der Landgesellschaften gehören u. a.:

- Landerwerb und Bodenbevorratung für Agrar- und Infrastruktur sowie ökologische und öffentliche Zwecke,
- Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechtes in Verbindung mit dem Grundstücksverkehrsgesetz und
- Betreuung und Durchführung überbetrieblicher Maßnahmen.

Ein Alleinstellungsmerkmal der Landgesellschaften ist der Instrumentenmix, den sie im Sinne einer integrierten und nachhaltigen Entwicklung einsetzen können. Bei der Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, die bei dem Verlust landwirtschaftlicher Nutzfläche tatsächlich nur eine untergeordnete Rolle spielt, sind die vorhandenen Instrumente, insbesondere die Ökokontoregelungen, so zu nutzen, dass das Konfliktpotenzial zwischen den berechtigten Ansprüchen der Landwirtschaft und den auf gesetzlichen Regelungen beruhenden Ansprüchen des Naturschutzes soweit wie möglich reduziert wird. Beim Ökokonto setzt das ein entsprechendes Angebot an geeigneten Maßnahmen voraus. Einen beachtlichen Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme konnten die Ökokonto-Regelungen bisher allerdings noch nicht liefern.

Unabhängig davon ist geplant, über Kompensationsflächenpools (Flächen, auf denen kurzfristig Kompensationsmaßnahmen umgesetzt werden können) und Maßnahmenpools (Flächen, auf denen Maßnahmen im Sinne der Ökokonto-Regelungen bereits umgesetzt wurden) einen noch weiter gehenden Konsens mit der Landwirtschaft zu erreichen. Aber auch damit wird eine Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzfläche nicht generell ausgeschlossen. Diese Maßnahmen können nur auf Flächen, die ein entsprechend hohes naturschutzfachliches Aufwertungspotenzial aufweisen, sinnvoll umgesetzt werden. Entscheidend ist, dass die Poolbildung unter Inanspruchnahme von für die landwirtschaftliche Bodennutzung weniger geeigneten Flächen und im Konsens mit den Eigentümern und Bewirtschaftern erfolgt. Verkannt wird in diesem Zusammenhang allerdings oft, dass über Ökokontoregelungen oder andere Flächenpoolmodelle weder der funktionale noch der räumliche Zusammenhang zwischen dem Eingriff und dessen Kompensation aufgehoben werden kann. Mit dem Fortfall des Vorrangs von Ausgleichsmaßnahmen mit einem engen räumlich-funktionalen Zusammenhang zum Eingriff vor Ersatzmaßnahmen mit gelockertem räumlich-funktionalen Zusammenhang und der Festlegung des Naturraums als Suchraum für Ersatzmaßnahmen ist

allerdings eine größtmögliche Flexibilisierung erreicht worden.

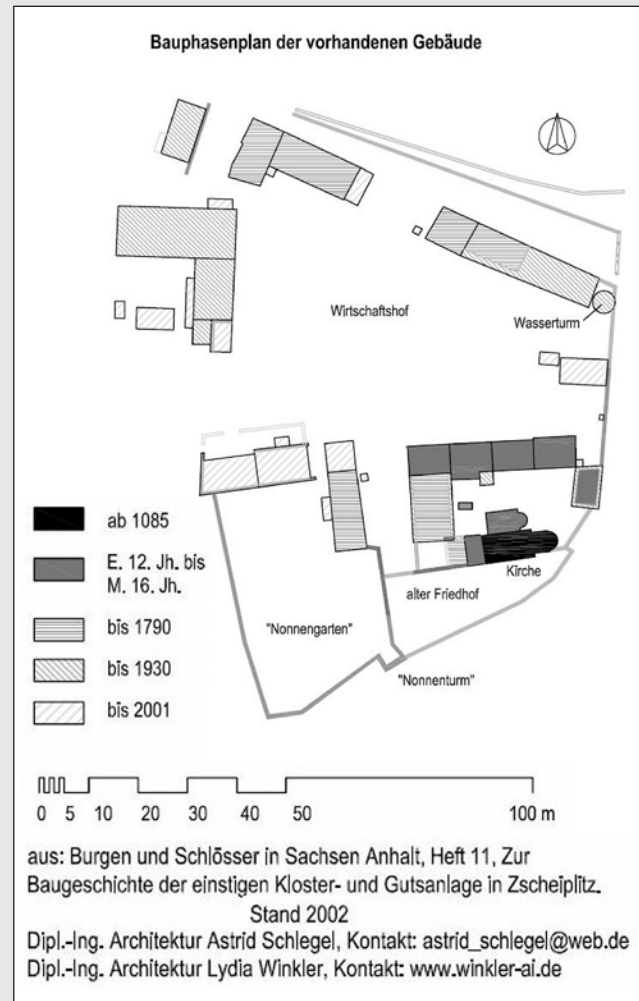
Im § 15 Abs. 3 BNatSchG ist nunmehr die Berücksichtigung agrarstruktureller Belange bei der Inanspruchnahme land- oder forstwirtschaftlich genutzter Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gesetzlich vorgeschrieben. Die Festlegung, dass für die landwirtschaftliche Nutzung geeignete Böden nur im Ausnahmefall in Anspruch zu nehmen sind, und die Prüfpflicht, ob Ausgleich oder Ersatz, soll möglichst durch Maßnahmen zur Entsiegelung, zur Wiedervernetzung von Lebensräumen oder durch Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen erreicht werden. Bei der Entsiegelung ist allerdings zu beachten, dass einer verhältnismäßig geringen naturschutzfachlichen Aufwertung oft sehr hohe Kosten gegenüber stehen, die derartige Maßnahmen für die Vorhabenträger unrentabel machen. Das lässt sich auch nicht über eine Änderung des Bewertungsverfahrens lösen, da dieses gleichermaßen für die zu entsiegelnde Flächen gelten muss wie für Neuversiegelungen, d. h., dort würde dann ein erheblich höherer Kompensationsaufwand entstehen. Deshalb ist zur Lösung des Problems – Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzfläche für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen – insbesondere das Vermeidungs- und Minimierungsgebot bei Genehmigungsverfahren konsequenter umzusetzen, um erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft, die derartige Maßnahmen erforderlich machen, nach Möglichkeit überhaupt nicht entstehen zu lassen. Vermeidung bedeutet hier nicht, dass das Vorhaben vermieden wird, sondern dass negative Veränderungen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes vermieden werden.

Die Eingriffsregelung als Folgenbewältigungsinstrument ist insgesamt nur sehr begrenzt in der Lage, zur Eindämmung des Verbrauchs an landwirtschaftlicher Nutzfläche beizutragen. Sie kommt im Übrigen im Verwaltungsvollzug eigentlich erst zur Anwendung, wenn die Maßnahme selbst bereits »beschlossene Sache« ist. Deshalb ist es viel mehr als bisher notwendig, schon im Vorgriff auf eine Vorhabensgenehmigung oder Bauzulassung die Frage zu klären, wie viele Gewerbe- oder Industriegebiete bzw. Straßen zwingend erforderlich sind. Nur im Kontext mit den planerisch-vorbereitenden Instrumenten der Raumplanung, wie dem Landesentwicklungsplan, den regionalen Entwicklungsplänen sowie den Flächennutzungsplänen der Gemeinden, mit rechtlichen und ökonomischen Instrumenten und anderen Instrumenten, wie sie im Bereich der Nachhaltigkeitsdiskussion seit Jahren diskutiert und im wissenschaftlichen Bereich entwickelt wurden, könnte eine wirkliche Trendwende im Flächenverbrauch – und damit auch im Verbrauch landwirtschaftlicher Nutzfläche – erreicht werden.

Zscheiplitz – Historisches bewahren, Zukunft entwickeln

Geschichte der Gutsanlage in Zscheiplitz

1085	Erwähnung als »Sciplice«
Ende 11. Jh.	Errichtung einer Kirche
Ende 12. Jh.	Klostergründung
Anf. 13. Jh.	Bauerweiterung an der Klosterkirche
1540	Säkularisation des Klosters, Amtsvorwerk
1630	Freies Lehn- und Erbgut (Rittergut)
1813	Lagerung Napoleons auf dem Rittergut
1866	Errichtung eines Turmes (Aussichtsbzw. Wasserturm)
1920/30	Maximale Ausdehnung der Gutsanlage (4 Höfe)
1946	Enteignung des Rittergutes infolge der Bodenreform und Nutzung durch Landwirtschaftsbetriebe seit 1960/61
1976	Sperrung der Kirche infolge Bau-schäden
1985–1995	Rettungsarbeiten an der Klosterkirche durch eine Bürgerinitiative
seit 1991	Leerstand, größtenteils keine Bewirt-schaftung



Idee und wirtschaftliche Nutzung



Umbau des Stallgebäudes zum Weingut

- Nutzung der restaurierten Klosterkirche zu kulturellen Veranstaltungen
- Umnutzung eines unter Denkmalschutz stehenden ehemaligen Stall- und Scheunengebäudes als Betriebsgebäude des Weingutes Pawis mit Straußenwirtschaft und Ferienwohnungen
- Umbau des ehemaligen Wasserturmes zum Aussichtsturm
- Umbau einzelner Gebäude zu privatem Wohnraum
- Umbau der ehemaligen Wirtschaftsgebäude als altersgerechte betreute Wohneinheiten

Abb. 1:
Geschichte, Gebäudebestand und Nutzungskonzept der ehemaligen Kloster- und Gutsanlage in Zscheiplitz (Burgenlandkreis)



Abb. 2:
Umsetzung: Durchführung eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens zur eigentumsrechtlichen Regelung und Erschließung als Voraussetzung für eine wirtschaftliche und touristische Entwicklung einschließlich der Förderung von Umbaumaßnahmen und Nutzungen im Rahmen der Dorferneuerung sowie Initiierung privater Um- und Ausbuarbeiten



3 Bodenmanagement und Flurbereinigung

Die Aufgabe des Bodenmanagements als zentrales Instrument eines Verfahren nach dem Flurbereinigungs-gesetz (FlurbG), aber auch der Verfahren nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG), sind die Neuordnung von ländlichem Grundbesitz oder die Landbereitstellung zur Realisierung von großen Verkehrsprojekten, z. B. die bodenordnerische Begleitung des Ausbaus der Bundesautobahn A 14 Nordverlängerung von Magdeburg nach Schwerin. Es werden die unterschiedlichen Interessen von Landwirten, Grundeigentümern und der öffentlichen Hand berücksichtigt, gebündelt bzw. entflechtet. Die Flurbereinigungsverfahren nach § 87 FlurbG im Zusammenhang mit dem Bau der Bundesautobahn A 14 Magdeburg-Schwerin, die unter enger Abstimmung zwischen den Teilnehmergeinschaften, dem Unternehmensträger und der Flurbereinigungsbehörden durchgeführt werden, leisten einen wichtigen Beitrag zur gemeindlichen und regionalen Entwicklung, d. h., flächen- und ressourcensparend, auch für die Landwirtschaft. Im Rahmen einer »Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung« (AEP) und parallel durchgeführter Flurbereinigungsverfahren konnte durch gezieltes Bodenmanagement 400 ha Fläche für den Autobahnbau gesichert werden. Dem Unternehmensträger werden Flächen angeboten, die nur jährlich verpachtet sind. So erfolgte die Planung der Nordver-

längerung der A 14-Trasse ohne größere Beschwerden, eine zeitraubende Enteignung entfiel. Darüber hinaus konnten für den Unternehmensträger die Nebenentschädigungen von ca. 5000 Euro pro ha eingespart werden. In enger Zusammenarbeit mit den Flurbereinigungsbehörden nehmen die Vorstände der Teilnehmergeinschaften Einfluss auf die Planungen und sind im Flurbereinigungsverfahren verantwortlich für den Ausbau und die Unterhaltung der gemeinsamen Anlagen (z. B. Wege- und Gewässernetz, landschaftsgestaltende Maßnahmen, Ausschreibung, Bauüberwachung und Bauabnahme) sowie deren Finanzierung. Die Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten (ÄLFF) in Sachsen-Anhalt verfügen über alle wesentlichen Instrumentarien der Bodenordnung und Landentwicklung, können für die Kommunen ein wirksamer Ansprechpartner, Förderlotse und Impulsgeber sein. Bodenmanagement bedarf der besonderen Sorgfalt und hohes Verantwortungsbewusstsein. Es muss eine vermittelnde, ausgleichende Rolle spielen und ist entscheidende Voraussetzung für den bürgernahen Vollzug eigentumsrechtlicher Regelungen. Ländliche Entwicklung und die sie begleitenden Förderprogramme sind nachhaltig und effizient, wenn sie qualifiziert umgesetzt werden.

Die Flurneuordnung trägt zur nachhaltigen Stärkung der regionalen Wirtschaft innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft bei. Im Jahr 2010 waren insgesamt

626 Flurneuordnungsverfahren mit einer Fläche von 226.380 ha und 75.026 Teilnehmern bei den ÄLFF in Bearbeitung. Es besteht weiterhin ein hoher Regelungsdruck zur Bodenordnung im ländlichen Raum. Bis zum Jahr 2015 sind weitere 70 Verfahren mit 66.480 ha Fläche und 19.226 Teilnehmern in Sachsen-Anhalt geplant. Sofern weitere Ziele der Agrarstrukturverbesserung in den Gebieten von beantragten Flurneuordnungsverfahren umsetzbar sind, können die Verfahren nach § 87 FlurbG in breitem Umfang mit den Zielen nach § 1 und § 37 FlurbG kombiniert werden. Ferner werden Verfahren nach § 56 LwAnpG mit der integrierten Entwicklung nach § 86 FlurbG kombiniert, angeordnet und prioritär bearbeitet. Damit werden Vorhaben zur Umsetzung der Landesstrategie und der Leitbilder der Regionen unterstützt. Für landeskulturelle Maßnahmen im Rahmen der Landwirtschaft, des Naturschutzes, der Wasserwirtschaft und des Hochwasserschutzes werden vermehrt vereinfachte Flurbereinigungsverfahren angeordnet, z. B. in Deichrückverlegungsgebieten oder für Rekultivierungsmaßnahmen der ehemaligen Braunkohlenförderung, aber auch zur Umsetzung von Naturschutzprojekten.

4 Integrierte nachhaltige Landentwicklung

Die Vorteile einer integrierten, nachhaltigen Landentwicklung heißen: gemeinsam planen, abgestimmt handeln, zügig umsetzen, ein gebündelter Einsatz von Maßnahmen und Finanzmitteln. Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK), das Regional- bzw. Leadermanagement, die Dorfentwicklung und Flurbereinigung können wirkungsvoll genutzt werden, um die Flächeninanspruchnahme zu verringern. Wesentlich ist hierbei, dass der Anstoß und die Umsetzung von ILEK von den regionalen Akteuren ausgehen müssen (Gemeinde, Verbände, Bürger). Informelles Handeln und die Bürgermitwirkung bei der Planung, Moderation und Maßnahmenumsetzung sowie das dabei zur Verfügung stehende Flächenmanagement sind in diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben. Die Aufgaben des Regional- bzw. Leadermanagements bestehen in der Erschließung des kreativen Potenzials und dem Wecken von innovativen Ideen. Es gilt, die Ansätze der ILEK zu vertiefen und mit den Akteuren Chancen zu ergründen, neue Geschäftsfelder zu entwickeln und zu verfolgen. Jede der neun ILE-Regionen in Sachsen-Anhalt beschreibt in ihrem ILEK eine Reihe von Leitprojekten, die mit hoher Priorität umgesetzt werden sollen. Zur flächendeckenden Umsetzung bedarf es meist eines Maßnahmenbündels und der entsprechenden Instrumente. Darauf bezogen wurden Konzepte von 23 LEADER-Gruppen erarbeitet, kontinuierlich aktualisiert und umgesetzt. Dieser integrierte interkommunale Ansatz ermöglicht einen ressortübergreifenden, sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz der sehr begrenzt

zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Die Regionalentwicklung wird zu einem zentralen Handlungsfeld für die Entwicklung ländlicher Räume.

Umfassende Möglichkeiten zur Reduzierung des Flächenverbrauchs bieten die Verfahren der Bodenordnung nach dem FlurbG bzw. LwAnpG. Im Rahmen dieser Verfahren können Flächenankäufe über das ganze Verfahrensgebiet ausgedehnt und dann im Verbund mit der Neuordnung aller Eigentumsflächen auch die Flächenbereitstellung für Dritte sinnvoll und funktionstüchtig verwirklicht werden. In einem zunehmenden gemeindeübergreifenden Flächenmanagement lassen sich vielfältige Innenentwicklungspotenziale aktivieren. Die Bodenordnung in ländlichen Ortslagen kann die flächenschonende Bereitstellung von attraktivem Wohn- oder Gewerbebauland innerorts sowie die Erhaltung und Verbesserung der Infrastruktur in kleineren Gemeinden ermöglichen. Dadurch wird einem weiteren Abwandern von Bewohnern und Gewerbebetrieben entgegengewirkt. Als Beispiel sei das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren »Zscheplitz« (Burgenlandkreis) angeführt, das speziell zur gezielten Innenentwicklung durchgeführt wurde (siehe Abb. 1 und 2).

5 Schrumpfung als Herausforderung für ländliche Räume begleiten

Derzeitig und in Zukunft gibt es erhebliche regionale Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung; es gibt unterschiedlich wirtschaftlich starke und schwache Regionen. Fragen der Gerechtigkeit, der Gleichwertigkeit, wie Menschen und Regionen ihre Chancen nutzen können, stellen sich mehr denn je. Möglichkeiten der Teilhabe und aktiven Mitwirkung sowie Chancengerechtigkeit beim Zugang zur Lebensinfrastruktur und Daseinsvorsorge sind zu schaffen. Diese Entwicklungen erfordern eine Flächenpolitik, die mit unbebautem Ackerland sparsam umgeht und stärker als bisher auf die Bestands- respektive Innenentwicklung ausgerichtet ist. Dies führt auch zu niedrigeren Kosten für die öffentliche Hand und den Bürger, weil bestehende Infrastruktureinrichtungen effizienter genutzt und neue Infrastrukturkosten reduziert werden. Die Bestandsentwicklung bietet die Chance, Lebensqualität für eine insgesamt schrumpfende Bevölkerung zu erhalten und damit die Herausforderungen des demografischen Wandels zu gestalten.

Magel (2011) schlägt drei Strategien vor – Gegensteuern, Anpassen und Schrumpfung planen bzw. begleiten. Dazu braucht es Leitbilder und Gesamtperspektiven auf regionaler Ebene. Primat haben hier die lokale und regionale Selbstverantwortung und Selbstentwicklung mit Blick auf das Gesamte. In diesem Sinn bedarf es in Sachsen-Anhalt in den maßgeblichen Plänen und Programmen weiterer Anstrengungen und neuer Zielset-

zungen. Es fehlt insbesondere ein Brachflächenkataster. Siedlungsmanagement, Brachflächenrevitalisierung, Flächenrecycling und Flächenkreislaufwirtschaft sind so nur erschwert möglich. Das Städtebauförderungsrecht muss im Hinblick auf eine nachhaltige Flächenpolitik angepasst werden. Eine gezielte Bündelung der Förderung und finanzielle Anreize für Gemeinden mit einer nachhaltigen Flächenpolitik sollten angestrebt werden. Folgekostenberechnungen müssen in Anbetracht der finanziellen Lage der Gemeinden verstärkt gefordert werden. Die Umsetzung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen über das Ökokonto ist zu verstärken. Abriss und Entsiegelung müssen prioritär vor konventionellen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erfolgen. Ein Ressort übergreifendes Management ist notwendig.

In Bayern wurde im Rahmen der Dorfflurbereinigung und der Dorfentwicklung das Aktionsprogramm »Dorf Vital« aufgelegt (vgl. Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten 2006). Gemeinden und ihre Bürger werden angeregt und unterstützt, die Potenziale der Innenentwicklung zu erkennen und Vitalitätsstrategien zu entwickeln. Innenentwicklung und Flächenreduzierung werden mit einem Förderbonus belohnt. In diesem Sinne gilt es auch, die in Sachsen-Anhalt vielfältig zum Einsatz kommenden Instrumentarien zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wirksamer als bisher zu nutzen, umschrieben mit »Erkennen, Mobilisieren und Nutzung von Potenzialen im Bestand«.

6 Fazit

Durch eine konsequente Flächeneinsparpolitik, die nicht nur auf ein weniger an »Flächenverbrauch«, sondern vor allem auch auf die Inwertsetzung von Bestandsflächen und Flächenrecycling setzt, können noch erhebliche Potenziale erschlossen werden. Die Flächenkreislaufwirtschaft hat vorrangig die Ausschöpfung aller bestehenden Flächenpotenziale im Bestand zum Ziel. Als zentraler Akteur sollte hier die öffentliche Hand stärker als bisher agieren. Die sich klar abzeichnenden Folgen der demografischen Entwicklung und die damit verbundenen Schrumpfungsprozesse erfordern begleitend ein engagiertes Wirken aller Akteure zur Umsetzung von Lösungsansätzen nach dem Motto »Was alle angeht, muss von allen getragen werden« und bedarf eines Umdenkens in den Köpfen.

Die Flurbereinigungsbehörden des Landes Sachsen-Anhalt und der Verband der Teilnehmergeinschaften Sachsen-Anhalt arbeiten eng zusammen und setzen die vielfältigen Möglichkeiten der Flurneuordnung integriert ein, um konkurrierende Nutzungsansprüche zu entflechten, eine standortangepasste Flächennutzung zu sichern und den Ausgleich von Nutzungsinteressen sicherzustellen. Die Verfahren der Flurneuordnung bewirken vielfach Folgeinvestitionen und Investitionsanreize, die ein Vielfaches der eingesetzten öffentlichen Mittel darstellen. Auch in Zukunft ist die Aufrechterhaltung der staatlichen Förderung von EU, Bund und Land weiterhin notwendig und sinnvoll. Der Weg einer Gesamtstrategie für die ländliche Entwicklung führt über Kooperation, Koordination, Konzentration und Konstanz. Eine nachhaltige Flächenpolitik verbessert die Zukunftschancen der Kommunen und erhält die Lebensqualität der Menschen!

Literatur

- Allianz Ländlicher Raum Sachsen-Anhalt: Leitlinien zur Entwicklung des ländlichen Raumes in Sachsen-Anhalt. Magdeburg, 2011.
- Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten: Ländliche Entwicklung in Bayern – Dorf Vital – Innenentwicklung in der Dorferneuerung. München, 2006.
- Deutscher Bauernverband: Schutzprogramm für landwirtschaftliche Nutzflächen, Erklärung des Präsidiums des DBV vom 17. Mai 2011.
- Magel, H.: Eröffnung und Zusammenfassung der 13. Münchner Tage der Bodenordnung und Landentwicklung, München, 14./15. März 2011.

Internet

- www.refina-info.de: REFINA – Forschung für ein nachhaltiges Flächenmanagement.

Anschrift der Autoren

Dipl.-Ing. (FH) Hubertus Bertling
Ministerialrat im Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt
Sachsen-Anhalt
Olvenstedter Straße 4, 39108 Magdeburg

Dr. habil. Harald Lütke-meier
Mitglied des Kreistages des Salzlandkreises und des Vorstandes des Verbandes der Teilnehmergeinschaften Sachsen-Anhalt
Neue Straße 34, 06408 Ilberstedt