

5 Jahre Leitlinien Landentwicklung in Schleswig-Holstein am Beispiel des Flurneuordnungsverfahrens »Obere Treenelandschaft«

Rudolf Meisterjahn und Joachim Hoffmann

Zusammenfassung

Zur integrierten Entwicklung ländlicher Räume werden in Schleswig-Holstein alle Instrumente aus dem Bereich von Flurneuordnung, Dorfentwicklung, Agrarstruktureller Entwicklungsplanung und Landtausch eingesetzt. Besonders erfolgreich zeigen sich die Kooperationen von Naturschutz und Flurneuordnung (FNO) mit intensiver Bürgerbeteiligung. Am Beispiel des »FNO-Verfahrens Obere Treenelandschaft« wird die integrierte Entwicklung eines Raumes mit Landnutzungsmanagement aufgezeigt.

Summary

Integral land development in Schleswig-Holstein is based on a network of different instruments like land consolidation, village development, land-exchange and agrarian preplanning. A most successful partnership is usually possible between protection of nature and land consolidation procedures. It is necessary that citizens are involved in land management projects. The land regulation project »Obere Treenelandschaft« is presented as an important example for cooperation and development of rural areas.

1 Flurneuordnung (FNO) in Schleswig-Holstein

Bei der Weiterentwicklung der ländlichen Räume in Schleswig-Holstein hatten die Instrumente des Flurbereinigungsgesetzes immer eine große Bedeutung. Während die ersten Phasen der Flurbereinigung in der Nachkriegszeit eine deutliche agrarische Komponente mit dem gleichzeitigen Schwerpunkt von Infrastruktur aufzeigten (Beispiel Programm Nord mit Wegebau), folgte Ende der 70er Jahre nach der Novellierung des FlurbG (1976) und Verabschiedung des Bundesnaturschutzgesetzes von 1976 eine »Ökologisierung der Flurbereinigung«. Für eine deutliche Ausrichtung aller Flurbereinigungsmaßnahmen auf die Naturschutzpolitik des Landes wurden dann 1991 die Leitlinien der Landesregierung »Flurbereicherung durch Flurbereinigung« erlassen. Seitdem sprechen wir auch von den Instrumenten der Flurneuordnung (FNO) in Schleswig-Holstein.

Die Leitlinien der Bund-Länderarbeitsgemeinschaft Landentwicklung von 1998 stellen insofern eine Weiterentwicklung der bestehenden Zielsetzungen dar. Eine schnelle und konsequente Übernahme der Leitlinien auf alle Instrumente der Landentwicklung mit den Handlungs-

feldern Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP), Flurneuordnung (FNO), Freiwilliger Landtausch (LT) sowie Dorfentwicklung (DE) war daher zweckmäßig. Als wichtige Strategie stand dabei ein »kunden- und bürgerfreundliches Verwaltungshandeln« im Vordergrund. Da die operative Ebene in den Ämtern für ländliche Räume schon in der Vergangenheit erfolgreicher »Dienstleister« in den ländlichen Räumen war, bildeten die Zielsetzungen der Leitlinien keine ganz neuen, sehr wohl aber aktuellere Maximen. Um dem Anspruch von integrierter Entwicklung Rechnung zu tragen, galt es, die Organisationsstrukturen in den Ämtern für ländliche Räume (ÄLR) in einer Abteilung zu straffen und zu stabilisieren. Die Abteilungen 4 der ÄLR (Abt. Flurneuordnung und Dorfentwicklung) in Husum, Kiel und Lübeck mit Außenstellen in Itzehoe, Heide und Flensburg bilden heute zentrale Ansprechpartner für alle Maßnahmen der Landentwicklung.

Um der Zielsetzung »Schnelligkeit und zügiges Verwaltungshandeln« gerecht zu werden, hat Schleswig-Holstein alle bestehenden Verfahren auf die neuen Leitlinien ausgerichtet und gleichzeitig rd. 1/3 aller FNO-Verfahren in den Jahren 1998 bis 2002 erfolgreich beendet. Alle neuen Projekte wurden unter der Vorgabe der neuen Leitlinien vorbereitet und eingeleitet. Wie erfolgreich eine intensive Bürgerbeteiligung und Vorbereitungsphase wirkt, lässt sich aus der Bilanz der Anträge zur FNO oder der Anzahl der Rechtsmittel gegen Einleitungsbeschlüsse ableiten. Seit 1998 wurden 74 Verfahren abgeschlossen, 14 Verfahren mit rd. 38.000 ha wurden ohne Widerspruch eingeleitet.

In der Zukunft sollen in Schleswig-Holstein die laufenden Verfahren zügig und erfolgreich im Hinblick auf die »Kundenansprüche« bearbeitet werden. Durch moderne Steuerungsmodelle werden die Verfahrensschritte stärker begleitet. Dies wird auch zur Kostensteuerung der Verfahrenskosten notwendig. Wichtig wird aber auch eine neue Flexibilität für den Instrumenteneinsatz. Im Hinblick auf die integrierte Entwicklung der ländlichen Räume sowie enger Finanzspielräume wird es erforderlich, den gezielten und flexiblen Instrumenteneinsatz von AEP, FNO und DE zu nutzen und den Einsatz der Moderation der Prozesse auszubauen. Beispiel hierfür ist der verstärkte Einsatz von Landtauschverfahren unter Einsatz von Helfern zur Bodenordnung. Die jährliche Arbeitsrate liegt bei etwa 110 Verfahren gemäß §§ 103 FlurbG. Davon haben 1/6 das ausschließliche Ziel Naturschutz.

2 Beispiel FNO Obere Treenenlandschaft

Erfolgreiche Modelle der Landentwicklung sind von einem partnerschaftlichen Miteinander der Handlungsfelder Dorf- und Regionalentwicklung, Flurneuordnung und Naturschutz geprägt. Hierbei wird das Mitwirken der Bürgerinnen und Bürger besonders wichtig. Ob sich diese Ansprüche und Ziele in der Praxis bewähren, wollte Schleswig-Holstein bei der Durchführung neuer Verfahren testen und besonders am Beispiel des Großprojektes im Bereich des oberen Treenetals südlich von Flensburg unter Beweis stellen. Der schwierige Spagat zwischen Ökonomie und Ökologie mit interkommunaler Struktur in einem Großraum von rd. 10.000 ha war eine neue Herausforderung. Die Ausgangssituation, die Verfahrensschritte und die ersten Ergebnisse seit der Verfahrenseinführung im Mai 2001 werden nachfolgend aufgezeigt.

Die Ziele von Naturschutz, agrarstruktureller Verbesserung, kommunaler und touristischer Entwicklung zeigen beispielhaft, wie hoch und komplex die Handlungsfelder besetzt sind. 2011 soll das Projekt abgeschlossen werden.



Abb. 1: Obere Treenenlandschaft

2.1 Die Ausgangssituation

Südlich von Flensburg, im Dreieck Jarplund-Weding, Eggebek und Satrup entsteht in Schleswig-Holstein eines der aufwendigsten Naturschutzgroßprojekte des Bundes mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung, die »Obere Treenenlandschaft«. Der Träger des Naturschutzgroßprojektes ist der Verein Obere Treenenlandschaft e.V. Der Antrag des Vereins an das Bundesamt für Naturschutz auf Förderung wurde im Dezember 1999 gestellt. Im Juli 2000 wurde dann der Zuwendungsbescheid in einer Feierstunde im Naturkindergarten in Oeversee von den Umweltministern von Bund und Land an den Verein Obere Treenenlandschaft e.V. und die Kurt und Erika Schrobach-Stiftung übergeben.

Die Planung sieht vor, im Rahmen des Naturschutzgroßprojektes Maßnahmen mit einem Investitionsvolumen von rd. 10,2 Mio. € durchzuführen. Hierfür ist ein

Zeitraum von 10 Jahren vorgesehen. Im Einzelnen handelt es sich um Flächenerwerb bzw. langfristige Pacht, biotopersteinrichtende Maßnahmen, Pflege und Entwicklungsplanung mit den daraus entstehenden Maßnahmen sowie die Verwaltungskosten des Vereins. Die Finanzierung erfolgt zu 75% durch den Bund (BfN), zu 15% durch das Land Schleswig-Holstein (MUNF) und zu 10% durch den Naturschutzverein. Diese Eigenleistung von 10% für Flächenankäufe und Maßnahmen stellt die Kurt und Erika Schrobach-Stiftung bereit.

Die Kurt und Erika Schrobach-Stiftung war seit 1995 entsprechend ihrem Satzungszweck der Erhaltung und Entwicklung artenreicher landschaftstypischer Lebensräume und ihrer Pflanzen- und Tierwelt zunächst in einem Teil des heutigen Projektgebietes, dem Bereich Ihlseestrom, aktiv. Aus der von Beginn an engen Zusammenarbeit mit örtlichen Vertretern aus allen Bereichen ist 1998 der Naturschutzverein Obere Treenenlandschaft entstanden, heute Träger des Naturschutzgroßprojektes.

Das Projekt wird durch eine Arbeitsgruppe begleitet, die sich aus Vertretern der örtlich beteiligten Institutionen und Verbände sowie des amtlichen und des ehrenamtlichen Naturschutzes zusammensetzt.

2.2 Gebietscharakteristik

Die Obere Treenenlandschaft ist geprägt durch den Übergang von der kuppigen Jungmoränenlandschaft Angelns zu den flachen Sanderflächen der Schleswiger Vorgeest. Der Schwerpunkt des Gebietes liegt großflächig östlich der A 7 zwischen Tarp und Flensburg. Westlich der A 7 setzt sich das Kerngebiet mit dem Treenetal bis nach Eggebek fort. Die eiszeitliche Entstehung mit mehrfachem Vor- und Zurückweichen des Eisrandes hat eine große Vielfalt von Geländeformen entstehen lassen, die ein Grund für die für Schleswig-Holstein ungewöhnlich hohe Dichte von naturschutzwürdigen Biotopen ist. Teile des Kerngebietes wurden frühzeitig unter Naturschutz gestellt, so 1936 die Endmoränenlandschaft der Fröruper Berge mit ca. 88 ha und 1937 die Düne am Treßsee mit ca. 8 ha, eine in diesem Raum sehr seltene Binnendüne.

Die Biotoperhebung des Landesamtes für Naturschutz und Landschaftspflege im Jahre 1989 führte zu den Vorschlägen, das Gebiet des Ihlseestromes und das Treenetal unter Naturschutz zu stellen. Die Schrobach-Stiftung hat ihre Ankaufstätigkeit folgerichtig im Ihlseestromgebiet begonnen. Die neue Konzeption des Naturschutzgroßprojektes erfasst und verbindet diese Bereiche der bereits ausgewiesenen Naturschutzgebiete und der zahlreichen naturschutzwürdigen Biotope in einem Kerngebiet von 1986 ha (Fördergebiet) und umschließt diese Flächen mit einem Projektgebiet von 4986 ha zu einer Gesamtfläche von 6950 ha. Für das Naturschutzgroßprojekt wird ein Pflege- und Entwicklungsplan aufgestellt, der die bestehenden Festlegungen für das Kerngebiet in Zukunft ablösen soll. Untersuchungsraum ist das Kerngebiet mit

Randzonen. Unabhängig von eventuellen Korrekturen an der Abgrenzung des Fördergebietes ist festzustellen, dass über den Umfang der geschützten Biotope und der bereits für den Naturschutz erworbenen Flächen hinaus noch ein erheblicher Bedarf an Flächen in der Kernzone existiert, der durch Grunderwerb oder langfristige Pacht (30 Jahre) gedeckt werden muss.

2.3 Ziele des Naturschutzes

Trotz der in Teilbereichen in sehr gutem Zustand bewahrten Biotope stellt die Obere Treenelandschaft insgesamt keine Naturlandschaft mehr dar. Das Gebiet spiegelt eine langandauernde Nutzungsgeschichte wider und ist dementsprechend auch nach Nutzungsaspekten gegliedert. Die durchschnittliche Schlaggröße der bewirtschafteten Flächen liegt bei 2,5 ha. Das Projekt hat das Ziel, diese kleingliedrige Struktur in eine weitläufige Landschaft aufzulösen, die ihre Topographie eindeutiger sichtbar macht und die ihre Struktur aus den verschiedenen standortspezifischen Übergängen zwischen den einzelnen Biotoptypen gewinnt. Eckpunkte des Projekts sind die Entwicklung naturnaher Wälder, die Entwicklung extensiver Weidelandchaften, die Erhaltung von Feuchtgründland und die Wiederherstellung des natürlichen Bodenwasserhaushaltes als Grundvoraussetzung für eine Vielzahl von Einzelzielen. Leitbild ist eine Landschaft mit extensiver Weidenutzung und Bereichen der Sukzession, die durch Pflege soweit gesteuert wird, dass die Vielfalt der Entwicklungsstadien erhalten bleibt.

2.4 Nutzungskonflikte

Die Konzeption des Naturschutzgroßprojektes für den Kernbereich ist ohne Grunderwerb oder langfristige Pacht nicht umsetzbar. Das Projekt bezieht einen guten Teil seiner Akzeptanz bei den Grundeigentümern und den im Gebiet tätigen Landwirten aus dem Bemühen, die Umsetzung des Naturschutzvorhabens möglichst im Einvernehmen mit den Betroffenen vorzunehmen.

Der Flächenerwerb wird daher konsequent auf freiwilliger Basis durchgeführt. Da das Gesamtprojekt aber nicht ohne Bodenordnung allein im freihändigen Flächenerwerb umgesetzt werden kann, ist frühzeitig die Entscheidung gefallen, das Naturschutzgroßprojekt in ein Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG einzubetten. In der Vorbereitung des Flurbereinigungsverfahrens hat die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) wesentliche Konflikte aufgezeigt, die es im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens zu lösen gilt. Die AEP hat das Projektgebiet von 6950 ha erfasst und einen Anteil von 82 % landwirtschaftlich genutzter Fläche, 83 Haupt- und 11 Nebenerwerbsbetrieben, festgestellt. Die Milchviehhaltung dominiert häufig in Kombination mit Rindermast. Der Durchschnittsbetrieb im Haupterwerb bewirtschaftet

94 ha, davon 45 ha Pacht. Die 54 Milchviehbetriebe halten durchschnittlich 67 Milchkühe in ihren Herden. Diese Angaben vermitteln einen repräsentativen Eindruck von der Landwirtschaft in der Oberen Treenelandschaft. Die Betroffenheit der einzelnen Betriebe durch das Projekt wurde bezogen auf das Kerngebiet genauer untersucht.

Das Kerngebiet des Naturschutzgroßprojektes »Obere Treenelandschaft« umfasst 1986 ha, von denen derzeit ca. 50 %, also ca. 796 ha, in landwirtschaftlicher Nutzung (Acker und Grünland) sind. Dabei unterteilen sich die 796 ha in ca. 333 ha Ackerland, 342 ha Dauergrünland und 121 ha bedingt weidefähige Flächen. Von den 94 aktiven landwirtschaftlichen Betrieben, die in der AEP erfasst wurden, bewirtschaften 50 Haupt- und 4 Nebenerwerbsbetriebe Flächen im Kerngebiet des Naturschutzgroßprojektes. 15 Betriebe davon bewirtschaften ausschließlich Pachtflächen. Insgesamt werden im Kerngebiet 294,2 ha Eigenland mit 131 Schlägen und 388,6 ha Pachtland mit 151 Schlägen bewirtschaftet. Die Differenz zu der oben angegebenen landwirtschaftlichen Nutzfläche (796 ha) von 113,2 ha beruht unter anderem darauf, dass auswärtige Landbewirtschafter mit einer Ausnahme nicht erfasst wurden. Im Durchschnitt liegen bei den 54 betroffenen Betrieben 14,4 % der gesamten Betriebsfläche im Kerngebiet. Dabei weisen drei Betriebe eine erhebliche Betroffenheit auf. Ein Betrieb liegt mit gut der Hälfte seiner Betriebsflächen, zwei Betriebe liegen mit rund 90 % ihrer Flächen im Kerngebiet. 4 Betriebe haben ihre Betriebsstätten direkt im Kerngebiet und weitere 23 unmittelbar an das Kerngebiet grenzend (Entfernung unter 400 m). Einen gemeindebezogenen Überblick vermittelt die folgende Tabelle.

Die Darstellung macht deutlich, dass Maßnahmen der Bodenordnung ein gebotenes Mittel sind um die Einteilung der Flächen so zu organisieren, dass die Naturschutzziele erreicht, gleichzeitig aber auch die Belange der Agrarstrukturverbesserung berücksichtigt werden. Dabei geht es nicht nur um die Entflechtung von intensiver Nutzung und Flächenmanagement nach Plänen des Naturschutzes, sondern auch um die Regelung von Vorflut und Erschließung in Abstimmung mit dem Projekt einerseits und den Bedürfnissen der landwirtschaftlichen Betriebe andererseits. Immerhin sind Treßsee und Treene nicht nur ehemalige Schmelzwasserrinnen der Gletscher, sondern heute auch Hauptvorfluter in ihrem Einzugsbereich.

2.5 Das Flurbereinigungsverfahren

Auf der Basis der Untersuchungen der AEP wurde von der Flurbereinigungsbehörde eine zweckmäßige Abgrenzung des Flurbereinigungsgebietes entworfen und den voraussichtlichen Beteiligten in mehreren Aufklärungsterminen mit den Ergebnissen der AEP und der Naturschutzkonzeption vorgestellt. In den Versammlungen zeigte sich ein reges Interesse der Beteiligten am Einsatz

des Flurbereinigungsverfahrens für die Belange des Naturschutzes, für die Verbesserung der Agrarstruktur, aber auch für weitere gemeindliche Aufgaben wie Dorfentwicklung, Förderung des Tourismus und ähnliche Aufgaben.

Am 17. Mai 2001 wurde begleitend zur Umsetzung des Naturschutzprojektes Obere Treenenlandschaft ein Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG (vereinfachtes Verfahren) eingeleitet. Das Flurbereinigungsgebiet umfasst 10.287 ha und erstreckt sich über acht Gemeinden, davon fünf ganzflächig und drei anteilig. Die Ausdehnung des Verfahrensgebietes macht flexibles Handeln im Bereich Grunderwerb/Bodenordnung möglich und gibt den Gemeinden Gelegenheit die notwendigen Verbesserungen ihrer Infrastruktur durchzuführen.

Der Vorstand der Teilnehmergeinschaft wurde am 8. November 2001 gewählt, die zehn Vorstandsmitglieder und zehn Vertreter repräsentieren die betroffenen Gemeinden im Verfahrensgebiet. Der Naturschutzverein Obere Treenenlandschaft e.V. wird zu den Vorstandssitzungen beigegeben. Die Kassenführung sowohl für das Flurbereinigungsverfahren als auch für den Verein Obere Treenenlandschaft e.V. erfolgt über das Amt für ländliche Räume Husum, Außenstelle Flensburg.

2.6 Stand des Flurbereinigungsverfahrens

Im Flurbereinigungsverfahren laufen die Vorarbeiten für die Aufstellung des Wege- und Gewässerplans mit landchaftspflegerischem Begleitplan (§ 41 FlurbG).

Bei dem Umfang der gemeinschaftlichen Maßnahmen ergibt sich ein Bild, das den Vorerhebungen im Trend entspricht. Die Maßnahmen im Wirtschaftswegebau werden voraussichtlich mit allen Ausbauarten einen Umfang von 20 km nicht überschreiten, also nur die dringenden Vorhaben umfassen. Es bestehen vielfältige wasserwirtschaftliche Probleme, für die umweltverträgliche Lösungen gefunden werden müssen. Für einzelne Rohrleitungen sind Maßnahmen zur Öffnung und Umgestaltung angemeldet, die auch im Rahmen des Planes nach § 41 FlurbG umsetzbar sind. Weitergehende Vorhaben wie die umfassende Renaturierung von Fließgewässern oder Maßnahmen, die den verlandenden Treßsee und den Lauf der Treene einbeziehen müssen zunächst einer detaillierten Fachplanung unterzogen werden. Im Rahmen des Flächenerwerbs und des Flächentausches für den Naturschutz stehen Planeinrichtungsarbeiten an. Von den Grundstückseigentümern sind Biotopmaßnahmen außerhalb des Kerngebietes angemeldet. Aus einigen Gemeinden sind noch Dorferneuerungsmaßnahmen zu erwarten. Neben dem Naturschutzgroßprojekt entsteht in dem Flurbereinigungsgebiet als eigenständiges Förderprojekt ein archäologischer Park und es sind Erinnerungsstätten an die deutsch-dänischen Kriege vorhanden. Hieraus ergibt sich ein Bedarf an ergänzenden touristischen Maßnahmen wie Rad- und Wanderwegen oder Parkplätzen, die

Lücken in dem vorhandenen Angebot schließen sollen. Neben den planerischen Aufgaben läuft seit der Einleitung des Flurbereinigungsverfahrens der Grunderwerb für den Naturschutz.

2.7 Stand des Naturschutzgroßprojekts

Bis zum Berichtszeitpunkt Mai 2003 sind für die einzelnen Maßnahmen nachstehende Ausgaben durch die Teilnehmergeinschaft und den Verein Obere Treenenlandschaft e.V. getätigt worden:

Flächenerwerb bzw. langfristige Pacht	
215,8 ha	1.479.695,56 €
Biotopersteinrichtende Maßnahmen	157.017,58 €
Personalkosten	189.636,60 €
Reisekosten	2.256,74 €
Sachkosten	48.871,06 €
Pflege und Entwicklungsplanung	535.186,18 €

Die Pflege und Entwicklungsplanung ist weit fortgeschritten. Danach ist demnächst auch mit einer Konkretisierung der Ziele des Naturschutzes und weiteren Maßnahmen zu rechnen.

3 Ausblick

Das Flurbereinigungsverfahren Obere Treenenlandschaft bietet gute Möglichkeiten eines erfolgreichen Einsatzes des Instrumentes der Landentwicklung zur Förderung von Naturschutz, Agrarstruktur, Tourismus oder Dorfentwicklung. Die Träger des Naturschutzprojektes, die Grundeigentümer und die beteiligten Gemeinden sehen in dem Flurbereinigungsverfahren ein Mittel zur Auflösung von durchaus bestehenden gegenläufigen Interessen. Die Flurbereinigungsbehörde hat hier eine anspruchsvolle und sehr lohnende Aufgabe. Das Verfahren ist vielversprechend angelaufen. Es gilt weiter mit allen für ein gutes Ergebnis zu arbeiten.

Anschrift der Autoren

Ministerialrat Rudolf Meisterjahn
Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und
Tourismus des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrookerweg 104
24105 Kiel
rudolf.meisterjahn@im.landsh.de

Regierungsvermessungsdirektor Joachim Hoffmann
Amt für ländliche Räume Husum
Außenstelle Flensburg
Postfach 1154
24901 Flensburg
poststelle.husum@alr-husum.landsh.de