Idylle Ländlicher Raum? – Der Kampf um die Fläche

Schriftenreihe
der Deutschen Landeskulturgesellschaft

Heft 15, 2017

Idylle Ländlicher Raum? – Der Kampf um die Fläche

Idylle Ländlicher Raum?

Der Kampf um die Fläche

Heft 15

Herausgeber der Schriftenreihe:
Deutsche Landeskulturgesellschaft (DLKG)

© 2017 DLKG

Zitiervorschlag:
Deutsche Landeskulturgesellschaft (2017): Idylle Ländlicher Raum? – Der Kampf um die Fläche. – Schriftenreihe der Deutschen Landeskulturgesellschaft 15/2017: 124 S.

Einzelne Beiträge bitte wie folgt zitieren:
Hendricks, A. (2017): Grundlagen zur zukünftigen Flächeninanspruchnahme – In: Deutsche Landeskulturgesellschaft [Hrsg.] (2017): Idylle Ländlicher Raum? – Der Kampf um die Fläche. – Schriftenreihe der Deutschen Landeskulturgesellschaft 15/2017: 17–32.

Impressum

Die Schriftenreihe erscheint seit dem Jahr 2004 im Eigenverlag der DLKG.
Darin zusammengefasst sind die Vorträge der jährlichen Bundestagungen der DLKG.
Mit dem Thema „Idylle Ländlicher Raum? – Der Kampf um die Fläche" fand die
38. Bundestagung vom 14. bis 16. November 2017 in Stuttgart (Hospitalhof) statt.

Organisation und fachliche Vorbereitung der Bundestagung 2017:
Isabel Brüstle, Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, Referat Geoinformationsdienste, Kernerplatz 10, 70182 Stuttgart
Matthias Debatin, Veilchenweg 9, 74722 Buchen
Dipl.-Betriebsw. Susanne Hilland, Hochschule Heilbronn,
Master Fakultät International Business, Max-Planck-Str. 39, 74081 Heilbronn
Dipl.-Ing. Claudia Kallning, Landratsamt Rems-Murr-Kreis,
Amt für Vermessung und Flurneuordnung, Stuttgarter Straße 110, 71332 Waiblingen
Friedrich Küßner, Landratsamt Hohenlohekreis, Flurneuordnungsamt,
Austraße 17, 74653 Künzelsau
Werner Rüger, Landratsamt Main-Tauber-Kreis, Dezernent Ländlicher Raum,
Amtsleiter Vermessung und Flurneuordnung, Wellenbergstraße 3, 97941 Tauberbischofsheim

Titel des Heftes in der Schriftenreihe der Deutschen Landeskulturgesellschaft:
Idylle Ländlicher Raum? – Der Kampf um die Fläche

Ausgabe:
Heft 15/2017

Herausgeber:
Deutsche Landeskulturgesellschaft (DLKG)
c/o. Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V.
Eberswalder Straße 84, 15374 Müncheberg

Verantwortlich für den Inhalt:
Die Verfasser der Beiträge

Fachliche und redaktionelle Begleitung:
Dr. Andreas Blaufuß-Weih, Ginster Landschaft und Umwelt,
Marktplatz 10a, 53340 Meckenheim
Dipl. Ing. agr. Kerstin Ebke, Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein,
Grüner Kamp 15–17, 24768 Rendsburg
Viola Kranich, Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V.
Eberswalder Straße 84, 15374 Müncheberg
Dipl. Ing. agr. Joachim Omert, Amt für Ländliche Entwicklung Unterfranken,
Zeller Str. 40, 97082 Würzburg

Cover:
Layout: Viola Kranich, Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V.,
Eberswalder Straße 84, 15374 Müncheberg
Grafik: www.pixelio.com

Druck und Bindung:
Pro BUSINESS Digital printing & copyservice GmbH
Schwedenstraße 14, 13357 Berlin

Zu beziehen über:
Geschäftsstelle der Deutschen Landeskulturgesellschaft (DLKG)
c/o. Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V.
Eberswalder Straße 84, 15374 Müncheberg

Telefon: +49 (0) 33432/82-4076
E-Mail: dlkg@dlkg.org
Web: www.DLKG.org

Preis: 15,00 EUR zuzüglich Versand

Alle Rechte vorbehalten.
Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des Herausgebers.

© 2017 DLKG
ISSN: 16-14-52-40

Inhalt

VORWORT

Idylle Ländlicher Raum? – Der Kampf um die Fläche *(Karl-Heinz Thiemann)* ... 11

EINLEITUNG

Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Grundlagen *(Andreas Hendricks)* ... 17
- Einleitung ... 17
- Aktuelle Landnutzung ... 17
- Entwicklung der Landnutzung ... 18
- Erneuerbare Energien ... 18
- Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen ... 19
- Landnutzungskonflikte ... 21
- Ansätze für die Reduzierung ... 22
- Innenentwicklung ... 22
- Feststellung von Innenentwicklungspotenzialen ... 22
- Mobilisierung durch kooperative Verfahren ... 24
- Berücksichtigung der zukünftigen Entwicklung (Demografischer Wandel) ... 25
- Renaturierung von Brachflächen ... 27
- Ländlicher Bereich (Optimierte Landnutzung) ... 27
- Flächenpools für den ökologischen Ausgleich ... 27
- Optimierung des Wegenetzes ... 29
- Mehrfachnutzungen ... 30
- Produktionsintegrierte Maßnahmen ... 30
- Fazit ... 30
- Literatur ... 32

FLÄCHENKONKURRENZ

Triebkräfte für Veränderungsprozesse im Ländlichen Raum *(Rainer Luick)* ... 33
- Zusammenfassung ... 33
- Hintergrund ... 34
- Hypothesen ... 35
- Hintergrundberichte und Fakten ... 36
- Fazit ... 47
- Literatur ... 47

Preisentwicklungen und Preisbildung auf dem Agrarflächenmarkt *(Peter Ache)* ... 49
- Allgemeines und Hinweise ... 49
- Der Marktwert und die Marktbeobachtung von Immobilien ... 49
- Einordnung von Agrarflächen in den deutschen Immobilienmarkt ... 50
- Transaktionen, Flächen- und Geldumsatz bei Agrarland ... 51
- Preisniveau und Preisentwicklung von Ackerflächen ... 53
- Preisbildung bei Agrarland ... 55
- Fazit ... 56

Reduzierung des Flächenverbrauchs durch intelligente Ansätze in der Flurbereinigung – Beispiel Kylltalmündung *(Martin Schumann)* ... 57
Einleitung ... 57
Ausgangssituation ... 57
Flächenansprüche ... 57
Landwirtschaft ... 57
Straßenverwaltung ... 58
Zweckverband Wirtschaftsförderung im Trierer Tal ... 58
Stadt Trier ... 58
Ökologische Ziele ... 59
Planerische Lösung ... 59
Umsetzung ... 59
Fazit ... 60

Der Kampf um die Fläche – was bleibt für die Natur? *(Gerhard Bronner)* ... 63
Etwas Statistik ... 63
Wald und Natur ... 64
Landwirtschaft und Natur ... 66
Anreize ... 68
Ordnungsrecht ... 68
Siedlung und Natur ... 68
Wo stehen wir? ... 68
Worin liegen die Ursachen? ... 70
Was ist das Problem? ... 71
Reduzierung von Freiflächen im Lebensumfeld der Menschen ... 71
Landschaftliche Auswirkungen ... 72
Reduzierung der landwirtschaftlichen Fläche ... 73
Reduzierung von Biotopflächen ... 73
hydrologische und klimatische Aspekte ... 74
Was können wir tun? ... 74
Flächenausweisungskontingente ... 74
Grundsteuer, Flächenverbrauchssteuer ... 75
Kommunale Planung ... 76
Flächenmanagement, Innenentwicklung ... 77
Fazit ... 78
Literatur ... 78

INNENENTWICKLUNG

Die Rolle von Modellprojekten in der Innenentwicklung – Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Förderung der Dorf- und Wohnumfeldentwicklung *(Martina Klärle)* ... 79
Innenentwicklung hat Vorrang ... 79
MELAP und MELAP PLUS ... 79
Beispiel Creglingen-Münster ... 80
Beispiel Heckfeld ... 82
Erfolge/Erkenntnisse für das Flächensparen ... 85
Weitere Informationen: ... 86
Literatur ... 86

Vitalitäts-Check (VC) 2.1 – Analyseinstrument zur Innenentwicklung *(Willi Perzl)* ... 87
Einleitung ... 87
Die Ausgangssituation ... 87
Vitalitäts-Check (VC 2.1) – ein Analyseinstrument ... 89
Fazit ... 91
Literatur ... 92

Flurneuordnung im Dorf *(Friedrich Küßner)* ... 93
Typische Ausgangssituation ... 93
Intensive Bürgerbeteiligung ... 94
Flurneuordnungsverfahren: Möglichkeiten und Chancen, Grenzen (Förderpraxis Baden-Württemberg) ... 95
Weitere Vorteile bei Durchführung von Flurneuordnungsverfahren ... 96

INTELLIGENTE FLÄCHENNUTZUNGEN

Multiple use or obsolescence? – „Local distinctiveness" and participation in decision-making about land use *(Daniel Keech)* ... 97
Introduction – language and „the view" ... 97
Changes in landscape features ... 98
Cultural continuity through social and environmental entrepreneurialism ... 102
a) Streuobst ... 102
b) Bamberg Gärtnerstadt ... 104
References ... 107

BEST-PRACTICE-BEISPIELE

Rahmenkonzept „Kompensationsflächen und Umsetzungspool Sonneberg", ein Beitrag zur Reduzierung des Flächenverbrauchs *(Andreas Harnischfeger)* ... 109
Ausgangssituation ... 109
Flächenansprüche ... 109
Planerische Lösung ... 110
Umsetzung ... 111
Die Rahmenvereinbarung als Voraussetzung für die Umsetzung des Rahmenkonzeptes „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg" ... 112
Der Vollzug des Rahmenkonzeptes „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg" ... 113
Die Röthen – Beispiel einer gelungenen Renaturierungsmaßnahme über den „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg" ... 114
Erweiterung des Rahmenkonzeptes „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg" ... 115
Fazit ... 116
Literatur ... 116

Flächennutzung in terrassierten Steillagen sicherstellen? *(Steffi Kahleyß)* ... 117
Die Ausgangslage ... 117
Möglichkeiten der Landentwicklung ... 118
Ziele der ILEK ... 118
Die Ergebnisse ... 119
Steillageninitiative ... 120
Steillageninitiative – EIP-Antrag ... 120
Trockenmauersanierung als ökokontofähige Maßnahme ... 120
Trockenmauerkurse ... 120
Aktivierung Brache ... 120
Vereinfachte Flurbereinigung ... 121
Steillagenrundwanderwege ... 121
Fazit ... 121
Quellen ... 122

Die Autoren: ... 123

Vorwort
Idylle Ländlicher Raum? – Der Kampf um die Fläche

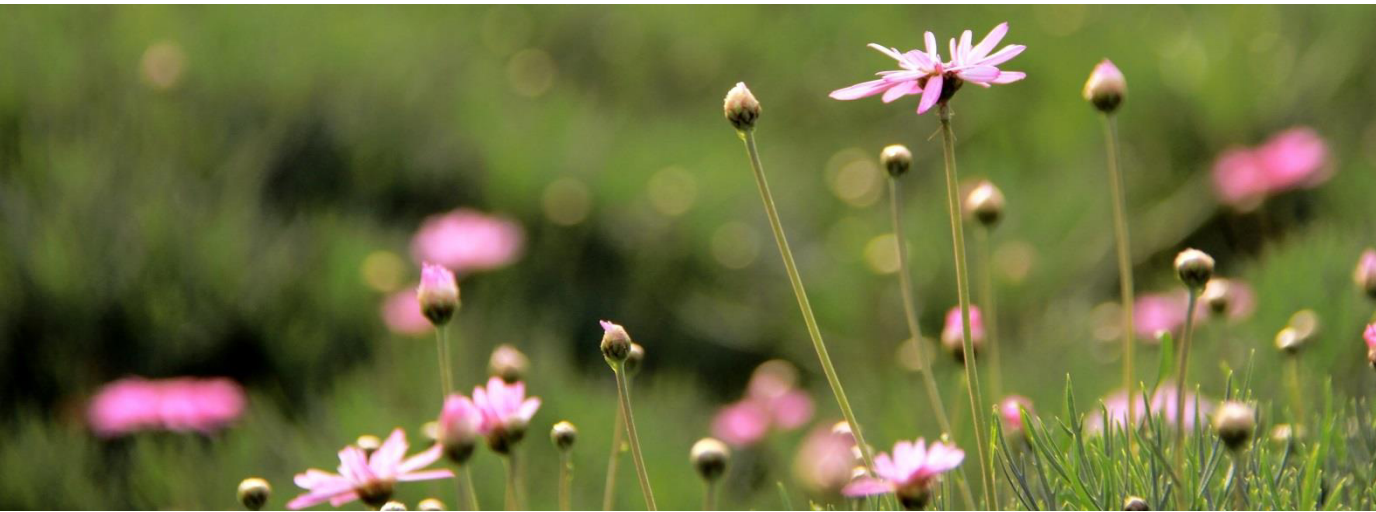
Karl-Heinz Thiemann
Universität der Bundeswehr München

Die 38. Bundestagung der Deutschen Landeskulturgesellschaft knüpfte mit dem Motto „Idylle Ländlicher Raum? – Der Kampf um die Fläche" unmittelbar an die vorherige Bundestagung vom 7. bis 9. Juni 2016 in Freising an, bei der es unter dem Thema „Flächenkonkurrenz entschärfen: gemeinsam – maßvoll – zukunftsfähig" vor allem um die Planung und Umsetzung von multifunktionalen Landnutzungskonzepten im Konsens mit der Landwirtschaft und den anderen Flächennutzern ging.

Der Ansatz einer multifunktionalen Landnutzung ist nicht neu, sondern vom bekannten Landschaftsökologen Herrn Prof. em. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Haber, emeritierter Ordinarius für Landschaftsökologie der Technischen Universität München, unter der Bezeichnung „doppelt differenzierte Bodennutzung" vor mehr als 40 Jahren entwickelt worden (statt vieler Beiträge: Landschaftspflege durch differenzierte Bodennutzung, Bayerisches Landwirtschaftliches Jahrbuch, Sonderheft 1/1971, S. 19–35).

Professor Haber schlug bereits Anfang der 1970er Jahre vor, zum Beispiel in Gebieten mit der Vorrangnutzung Landwirtschaft innerhalb der Hauptnutzung rund 10 % der Fläche – möglichst gleichmäßig im Raum verteilt – für ökologische Ausgleichsfunktionen vorzusehen und die Hauptnutzung als solche durch Diversifizierung natur- und umweltverträglich zu gestalten. In den letzten Jahren haben sich die Rahmenbedingungen jedoch grundlegend geändert.

Die Kulturlandschaftsentwicklung war bis vor etwa zehn Jahren von einem deutlichen Überschuss an Fläche geprägt. Dies verdeutlicht ein kurzer Rückblick: Im Anbaujahr 1988/89 führte die Europäische Union (EU) zur Senkung der Überproduktion zunächst die freiwillige und fünf Jahre später (1993/94) die obligatorische Flächenstilllegung ein. Sie bezog sich mit einem Stilllegungssatz von 15 % zunächst nur auf die Getreide- und Ölsaatenfläche als Referenzfläche zur Berechnung der jeweiligen betriebsindividuellen Stilllegungsrate.



Zur Vereinfachung wurde die Stilllegung dann im Jahr 2005 auf 10 % der gesamten Ackerfläche ausgedehnt, was dazu führte, dass in den Ackerbauregionen mit hohen Gemüse-, Kartoffel- und Zuckerrübenanteilen der Umfang der stillgelegten Flächen stark anstieg.

Wie bekannt, wurde die Flächenstilllegung im Jahr 2008 erstmals ausgesetzt und ab 2009 ganz abgeschafft. Hierdurch konnte dem zunehmenden Flächenbedarf für den Energiepflanzenanbau entsprochen werden. Dieser ist zu Beginn der 2000er Jahre stark angestiegen und hat mittlerweile ein Niveau von rund 2,5 Millionen ha erreicht. Agrarstrukturell konnte der erhöhte Bedarf für den Biomasseanbau für die Kraftstoffproduktion und die Stromerzeugung also durch den Wegfall der Flächenstilllegung weitestgehend kompensiert werden.

Nach allgemeiner Einschätzung werden bei den herkömmlichen Biokraftstoffen (Biodiesel und Bioethanol) keine relevanten Entwicklungen mehr erwartet. Die Märkte für reine Biokraftstoffe (B100) sind durch die Einführung der vollen Besteuerung ab dem 1. Januar 2007 mittlerweile zusammengebrochen und eine Anhebung der Zwangsbeimischungen zu Diesel (B7) und Benzin (E10) ist derzeit nicht absehbar und politisch kaum durchzusetzen. Daher stagnieren die abgesetzten Mengen; schon jetzt sind bei den deutschen Biodieselproduzenten erhebliche Überkapazitäten vorhanden. Hinzu kommt, dass auch in Zukunft trotz EU-Maßnahmen zur Eindämmung der Biodiesel- und Bioethanol-Importe eine Einfuhr aus Ländern mit Wettbewerbsvorteilen nicht zu verhindern sein wird. Daher dürfte die Anbaufläche für Öl-, Zucker und Stärkepflanzen für Biokraftstoffe der ersten Generation eher abals zunehmen. Die Biokraftstoffproduktion der sog. zweiten Generation durch direkte Biomasseverflüssigung (Biomass to Liquid) ist trotz intensiver Forschung noch nicht technisch ausgereift und marktfähig.

Völlig anders sieht es dagegen beim Biogas zur Stromerzeugung aus. Hier ist nach den letzten Änderungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG 2017) auch in Zukunft vor allem in Süddeutschland noch mit einem weiteren Ausbau und Anstieg der Anbauflächen zu rechnen. Regional, wie zum Beispiel in Schleswig-Holstein, ist momentan aber auch ein Rückgang der Anbaufläche von Silomais zu verzeichnen.

Zusätzliche weitere Flächenansprüche entstehen durch die verstärkten Anstrengungen zur Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) sowie die dringend notwendigen Maßnahmen zum Hochwasser- und Bodenschutz. Gerade der Klimawandel erfordert in Zukunft noch stärkere Bemühungen zur Anpassung der Kulturlandschaften an die veränderten Klimaverhältnisse. Nach den vorliegenden Prognosen werden die Jahresmittel der Niederschläge in Mitteleuropa in etwa gleich bleiben. Es ist jedoch eine Verschiebung der Regenmengen um bis zu 40 % von den Sommer- in die Wintermonate zu erwarten, so dass in den zunehmend milderen Wintern ohne Schnee als Niederschlagspuffer vermehrt Hochwasserereignisse auftreten werden. Ferner nehmen die Wetterextreme, insbesondere Sturm, Hagel und Regen zu, was dazu führt, dass auch in den trockeneren Sommern mit Starkniederschlägen zu rechnen ist. Deshalb ist eine Anpassung der Kulturlandschaften an den Klimawandel zwingend notwendig.

Bei der Klimaanpassung geht es neben dem Bodenschutz vor allem um den Hochwasserschutz, d. h. große steuerbare Flutpolder an den Strömen und Flüssen sowie kleine dezentrale Maßnahmen zur Wasserrückhaltung in der Fläche.

Hinzu kommen die Maßnahmen zur Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), also die Renaturierung von Flussauen und die Anlage von begleitenden Gewässerschutzstreifen möglichst an allen Fließgewässern, die ebenfalls zum Hochwasser- und Bodenschutz beitragen.

Andererseits sind aber auch Erfolge im Flächensparen zu verzeichnen. Die Umwidmungsrate für Siedlungs- und Verkehrszwecke, die vielfach als Flächen- oder Landschaftsverbrauch bezeichnet wird, erreichte im Jahr 2000 mit 129 ha pro Tag den absoluten Höchstwert und liegt heute bei rund 66 ha pro Tag. Betrachtet man diese Entwicklung, ist festzustellen, dass die Abnahme in ihrem Trend durchaus dem Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung aus dem Jahr 2002 entspricht, bis zum Jahr 2020 das sog. 30 ha-Ziel zu erreichen. Aufgrund der neueren Entwicklungen zur Forcierung des Wohnungsbaus dürfte das Ziel mittelfristig aber deutlich verfehlt werden. Zu nennen ist hier zum Beispiel die mit der letzten Städtebaurechtsnovelle vom 4. Mai 2017 eingeführte Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen für Wohnnutzungen im Außenbereich (§ 13b BauGB).

Auf der anderen Seite handelt es sich beim sog. Flächenverbrauch um ein schleichendes Phänomen. Es wird von den Bürgern und vielen örtlichen Entscheidungsträgern nicht als ernsthaftes Umwelt- und Landnutzungsproblem wahrgenommen, weil vermeintlich genügend Fläche vorhanden ist und damit großzügig umgegangen werden kann. Dies gilt insbesondere für die strukturschwachen ländlichen Regionen. Insofern besteht in Bezug auf die Kulturlandschaftsentwicklung durchaus noch die Vorstellung von einer „Idylle Ländlicher Raum".

Ernsthafte Akzeptanzprobleme bereitet in diesem Zusammenhang die Inanspruchnahme von Landwirtschaftsflächen für die naturschutzrechtlich notwendigen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Hier ist mit dem neuen Bundesnaturschutzgesetz aus dem Jahr 2009, welches am 1. März 2010 in Kraft getreten ist, die in der Bauleitplanung seit 1993 bewährte räumliche, zeitliche und instrumentelle Trennung von Eingriffen und deren Kompensation nun in das allgemeine Planungsrecht übernommen worden (siehe § 16 BNatSchG). Dies eröffnet die Möglichkeit, die Kompensationsmaßnahmen in die landwirtschaftliche Nutzung zu integrieren oder losgelöst vom Eingriff an optimaler Stelle auszuführen.

Anzumerken ist, dass dieses Vorgehen auch vorher schon nach dem Bundesraumordnungsgesetz möglich war, wenn in der Regionalplanung zur Freiraumstruktur geregelt wurde, dass unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs ausgeglichen, ersetzt oder gemindert werden können.

Beim Bau der Ostseeautobahn Lübeck–Uckermark (A 20) wurde von dieser Regelung erstmals überaus erfolgreich Gebrauch gemacht, indem keine trassenbegleitenden Ausgleichsmaßnahen im landwirtschaftlichen Gunstraum der Küstenregion durchgeführt wurden, sondern überwiegend Gewässer- und Moorrenaturierungen sowie Grünlandextensivierungen auf Flächen, die ohnehin für die Landwirtschaft weniger geeignet waren.

Dieses Vorgehen aus der Bauleit- und Regionalplanung ist nun zum Mainstream erhoben worden. Es ermöglicht die Integration der Kompensation in die landwirtschaftliche Nutzung und deren Optimierung aus landschaftsökologischer und agrarstruktureller Sicht.

Gleichzeitig können damit weitere Inwertsetzungen der Kulturlandschaft für den Boden- und Gewässerschutz sowie für Freizeit, Erholung und Tourismus erzeugt werden. Dennoch tragen auch produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen (PIK) zur Flächenverknappung bei, weil die landwirtschaftliche Nutzung eingeschränkt bzw. extensiviert wird und die Flächen damit aus der normal-intensiven Bewirtschaftung nach den Regeln der guten fachlichen Praxis fallen. Landschaftsgestaltende Maßnahmen für den Biotop-, Boden-, Gewässer- und Hochwasserschutz haben in der Regel Auswirkungen auf die Grundstücksstruktur und erfordern somit Maßnahmen der Bodenordnung, um sie durch ein intelligentes Flächenmanagement ohne Schäden für die Agrarstruktur umsetzen zu können.

Zu erwähnen ist auch, dass Agrarflächen mittlerweile auch von Investoren als sichere Kapitalanlage erworben werden, weil durch die Preissteigerungen auf dem Agrarflächenmarkt sehr gute Gewinne zu erwarten sind. Damit konkurrieren heute verschiedenste Nutzungen und Ansprüche um die mittlerweile knapp werdende landwirtschaftliche Fläche. Herr Prof. Dr. Theo Kötter von der Landwirtschaftlichen Fakultät der Universität Bonn charakterisiert dies sehr prägnant mit dem Schlagwort „Landschaft unter Stress".

Die vorstehend skizzierte Auseinandersetzung um die landwirtschaftlich genutzte Fläche, d.h. die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für außerlandwirtschaftliche Zwecke, war zentrales Thema der 38. DLKG-Bundestagung. Rund 180 Teilnehmer aus dem gesamten Bundesgebiet sowie aus Österreich, der Schweiz und Luxemburg verdeutlichen, dass die DLKG mit der Tagung unter dem Motto „Idylle Ländlicher Raum? – Der Kampf um die Fläche" ein drängendes Problem in der Kulturlandschaftsentwicklung aufgegriffen hat. Am ersten Tag der Tagung wurden vor allem die Flächenkonkurrenzen näher beleuchtet und analysiert, um vor diesem Hintergrund die Möglichkeiten zur Reduzierung des Flächenverbrauchs durch innovative Ansätze in der ländlichen Bodenordnung aufzuzeigen. Am zweiten Tag ging es schwerpunktmäßig um die Innenentwicklung und Schlüsselfaktoren einer intelligenten Flächennutzung. Den Abschluss der Tagung bildeten – wie auf den DLKG-Bundestagungen üblich – Best-Practice-Beispiele, um den Bogen von der Theorie zur Praxis zu spannen.

Ein außergewöhnliches Interesse fand der Impuls- und Key-Note-Vortrag von Herrn Minister Peter Hauk MdL, Minister für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg. Er stellt die landespolitische Sicht dar und schilderte erfolgreiche Strategien in Baden-Württemberg.

Besondere Anerkennung fanden sein klares Bekenntnis zur Flurneuordnung, die Würdigung der Leistungen der Flurneuordnungsverwaltung sowie die Darstellung ihrer unverzichtbaren Rolle für eine nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume und zur Lösung von Landnutzungskonflikten.

Für die Vorbereitung und Organisation der Tagung gilt mein herzlicher Dank der DLKG-Landesarbeitsgruppe Baden-Württemberg, die sich erst vor drei Jahren (2014) gegründet hat.

Von den vielen Helfern vor Ort möchte ich Frau Claudia Kallning und Frau Susanne Hilland besonders hervorheben. Frau Kallning und Frau Hilland haben die Tagung mit einer eigenen Arbeitsgruppe organisiert und fachlich vorbereitet.

Dem Organisationsteam gehörten ferner Frau Isabel Brüstle, Herr Matthias Debatin, Herr Friedrich Küßner und Herr Werner Rüger an. Ihnen allen gilt mein ausdrücklicher Dank für die intensive Arbeit der letzten Monate und die Ausgestaltung der Tagung.

Danken möchte ich ferner Frau Viola Kranich (ehemals Kannemann) für das gesamte Einladungsmanagement, die Zusammenstellung der Tagungsunterlagen und die Leitung des Tagungsbüros sowie Frau Stefanie Flecke für die finanzielle Abwicklung der Bundestagung.

Die DLKG versteht sich als Forum für die unterschiedlichsten Themen zur Entwicklung der ländlichen Räume mit den Schwerpunkten Landeskultur und Landentwicklung. Ihr Ziel ist vor allem der Austausch von Wissenschaft und Praxis und die Erarbeitung von Strategien zur nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Räume. Um den Kontakt zu Lehre, Forschung und Wissenschaft zu intensivieren, fand in diesem Jahr begleitend zur Bundestagung erstmals das Hochschulforum Ländlicher Raum statt. Insgesamt beteiligen sich sechs Universitäten bzw. Hochschulen und stellen sich und ihre einschlägigen Studiengänge vor. Es waren dies im Einzelnen:

- die Humboldt-Universität zu Berlin,
- die Hochschule für Nachhaltige Entwicklung Eberswalde,
- die Universität Hohenheim,
- das Karlsruher Institut für Technologie (KIT),
- die Hochschule Karlsruhe und
- die Hochschule für Forstwirtschaft Rottenburg.

Den Vertretern der Universitäten und Hochschulen gilt mein besonderer Dank für ihr Engagement. Sie boten Gelegenheit, um sich an den Ständen zu informieren, Kontakte aufzubauen und sich weiter zu vernetzen. Aufgrund der überaus erfolgreichen Premiere und des regen Interesses seitens der Tagungsteilnehmer soll das Hochschulforum in den nächsten Jahren fortgeführt und nach Möglichkeit ausgebaut werden. Dem Organisationsteam sei daher für diese Initiative und die Organisation ausdrücklich gedankt.

Natürlich lässt sich eine Tagung mit rund 180 Teilnehmern nicht ohne Kooperationspartner durchführen. Neu war in diesem Jahr die Zusammenarbeit mit der Landwirtschaftlichen Rentenbank, die die Tagung in Form einer Projektförderung maßgeblich unterstützte.

Die DLKG plant, diese Form der Förderung und Zusammenarbeit in den nächsten Jahren weiter zu verstetigen.

Als Partner vor Ort hat das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung des Landes Baden-Württemberg (LGL) sowohl finanzielle als auch organisatorische Hilfestellung geleistet, ohne die zum Beispiel die moderate Tagungsgebühr nicht möglich gewesen wäre. Besonderer Dank gilt in diesem Zusammenhang dem Engagement von Herrn Präsident Luz Berendt, der darüber hinaus stets beratend zur Seite stand, um die Tagung zu konzipieren.

Mein besonderer Dank gilt ferner der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (ArgeLandentwicklung), mit der sich seit nunmehr über zwölf Jahren eine äußerst konstruktive und fruchtbringende Zusammenarbeit entwickelt hat.

Neu war bei der 38. Bundestagung 2017 auch die Zusammenarbeit mit der Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement – kurz DVW – und insbesondere ihres Arbeitskreises „Landmanagement". Der DVW-Arbeitskreis hat das Thema „Reduzierung der Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen" in den letzten Jahren intensiv bearbeitet und seine Ergebnisse bereits im gleichnamigen Heft 84/2016 der DVW-Schriftenreihe publiziert. So lag es auf der Hand, zusammenzuarbeiten und die wesentlichen Erkenntnisse mit in die Tagung zu nehmen. Fünf Mitglieder bzw. ehemalige Mitglieder des Arbeitskreises „Landmanagement" waren daher auch als Referenten im Vortragsprogramm vertreten. Die nachfolgenden Beiträge von Herrn Privatdozent Dr.-Ing. Andreas Hendricks, Herrn Dipl.-Ing. Martin Schumann, Frau Prof. Dr.-Ing. Martina Klärle, Herrn Dipl.-Ing. Willi Perzl und Herrn Dipl.-Ing. Andreas Harnischfeger wurden mit freundlicher Genehmigung des DVW und des Wißner-Verlages, Augsburg, dem oben genannten Heft 84/2016 der DVW-Schriftenreihe entnommen.

Abschließend möchte ich Herrn Minister Peter Hauk MdL und allen 13 Referenten für ihre exzellenten Vorträge danken. Sie haben den Erfolg der Tagung sichergestellt, einen zielführenden Austausch ermöglicht und richtungsweisende Impulse für einen nachhaltigen Umgang mit der Flächen und zur Lösung von Flächenkonkurrenzen gegeben, die weit über die Tagung hinaus weiter wirken werden.

So wünsche ich allen Leserinnen und Lesern des vorliegenden Tagungsbandes der 38. Bundestagung der DLKG „Idylle Ländlicher Raum? – Der Kampf um die Fläche" ebenso aufschlussreiche Erkenntnisse, verbunden mit einem ausdrücklichen Dank an die Referenten der Tagung und Autoren der folgenden Beiträge.

Ihr

Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Grundlagen

Andreas Hendricks
Universität der Bundeswehr

1. Einleitung

Die Flächenkonkurrenz nimmt in ländlichen Gebieten immer stärker zu. Die Entwicklung neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen und die damit verbundenen ökologischen Ausgleichsmaßnahmen führen genau wie die Ausweisung neuer Schutzgebiete zu einem Verlust an landwirtschaftlicher Fläche. Zudem werden folgende politische Entscheidungen der letzten Jahre großen Einfluss auf die zukünftige Landnutzung haben.

Zum einen verlangt der Klimaschutz eine deutliche Reduzierung der Treibhausgase. Zum anderen hat die Bundesregierung den Ausstieg aus der Nutzung der Atomenergie bis 2022 beschlossen und strebt eine Reduzierung der Abhängigkeit von Energieimporten an. Zum Erreichen dieser Ziele soll gemäß dem Energiekonzept der Bundesregierung von 2010 der Energieverbrauch um 50 % gesenkt und der Anteil erneuerbarer Energien auf 60 % erhöht werden. Dadurch wird sich der Anbau sogenannter Energiepflanzen stark erhöhen.

Der Hochwasserschutz ist ein weiterer wichtiger Punkt auf der politischen Agenda. Als Konsequenz aus zahlreichen katastrophalen Hochwasserereignissen (z.B. Elbehochwasser 2002) hat sich der Bedarf an Retentionsflächen zur Rückhaltung der Wassermengen stark erhöht.

Zudem ist die Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments (Wasserrahmenrichtlinie) zu berücksichtigen, die einen Ordnungsrahmen für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik schafft, die dem Schutz von Binnenoberflächengewässern, Übergangsgewässern, Küstengewässern und des Grundwassers dient. Die wichtigsten Bestimmungen im landwirtschaftlichen Bereich sind die Regulierung der Düngemittel und die Verpflichtung zur Anlage von Gewässerrandstreifen (EG 2000).

Aufgrund dieser immensen Nachfrage nach Land durch unterschiedlichste Interessengruppen ist es dringend geboten, innovative Lösungen zur **Reduzierung der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen für nichtlandwirtschaftliche Zwecke** zu finden. Die Betrachtungen in dieser Ausgabe der Schriftenreihe richten sich daher auch nicht nur auf die Reduzierung der oftmals als „Flächenverbrauch" bezeichneten Umwandlung von landwirtschaftlichen oder naturbelassenen Flächen in Siedlungs- und Verkehrsfläche, sondern auf alle Maßnahmen, die dem Erhalt der landwirtschaftlichen Fläche dienen.

2. Landnutzung

2.1 Aktuelle Landnutzung

Die Bundesrepublik hat insgesamt eine Fläche von 357.169 km² oder 35.716.900 Hektar. Ende 2012 waren davon 4.822.500 ha Siedlungs- und Verkehrsfläche (13,5 %), 10.797.000 ha waren mit Wald bedeckt (30,2 %), 18.646.500 ha wurden landwirtschaftlich genutzt (52,2 %), 863.400 ha waren von Wasserflächen bedeckt (2,4 %) und es gab 587.500 ha sonstige Flächen (1,6 %) (DESTATIS 2013).

2.2 Entwicklung der Landnutzung

Im Zeitraum bis 2050 wird es zwei wesentliche Entwicklungen geben, die maßgeblichen Einfluss auf die Nutzung von Agrarflächen haben. Zum einen wird es durch den weiteren Ausbau der Siedlungs- und Verkehrsflächen zu Flächenverlusten kommen. Zum anderen wird der Ausbau der Nutzung von erneuerbaren Energien zu einer Umnutzung von Flächen führen, die bisher zur Nahrungsmittelproduktion genutzt wurden. Die landwirtschaftliche Fläche wird durch den letztgenannten Aspekt zwar nicht verringert, aber es greifen mehr Interessensgruppen auf die gleiche Fläche zu und erhöhen somit die Nutzungskonflikte.

2.2.1 Erneuerbare Energien

2011 wurden 11,2 % des gesamten Energieverbrauchs durch erneuerbare Energien gedeckt. Die meisten Sektoren (z.B. Wind- oder Solarenergie) benötigen dafür allerdings nur eine geringe Menge von Land. Der zweifellos größte Flächenbedarf resultiert aus der der Bioenergie. Insgesamt wurden in Deutschland im genannten Jahr ca. 2,08 Millionen Hektar landwirtschaftlicher Fläche für die Produktion erneuerbarer Energien genutzt.

Tabelle 1: Landanspruch für die Produktion erneuerbarer Energien in 2011 (Quelle: nach Temmler 2013)

Energiequelle		Landanspruch [ha]	
Bioenergie			**2.938,737**
Produktion in Deutschland		2,056,00	
Davon:	Biogas	900,00	
	Biodiesel und Pflanzenöl	910,00	
	Bioethanol	240,00	
	Agroforst	6,000	
„Importe“		882,737	
Windenergie			**9.066**
Solarenergie			**16.527**

Die aktuelle Strategie der Bundesrepublik zur Realisierung der Energiewende wird wesentlich durch das „Szenarium 2011 A” beeinflusst (Nitsch et al. 2012). Dieses Szenarium wurde 2012 publiziert und stellt einen Überblick über die wahrscheinliche Entwicklung der Energieproduktion bis 2050 bereit.

Die Bioenergie wird demnach immer noch der bei weitem größte Faktor bezüglich der Nachfrage nach Land sein. Zur Erhöhung des Bedarfs in diesem Sektor werden insbesondere die größere Nachfrage nach Bioenergie, die steigende Nutzung von Holz als Energiequelle und der Stopp des Imports von biogenen Flüssigkraftstoffen oder korrespondierenden natürlichen Ressourcen beitragen. Auf der anderen Seite lässt sich aufgrund des technischen Fortschritts ein Rückgang der benötigten Ressourcen pro Terrawattstunde produzierter Energie prognostizieren, sodass 2050 insgesamt eine Fläche von ca. 4,2 Millionen Hektar benötigt werden wird (Temmler 2013).

Insgesamt ergibt sich aus der Energiewende somit ein Mehrbedarf von ca. 2,1 Millionen Hektar.

2.2.2 Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen

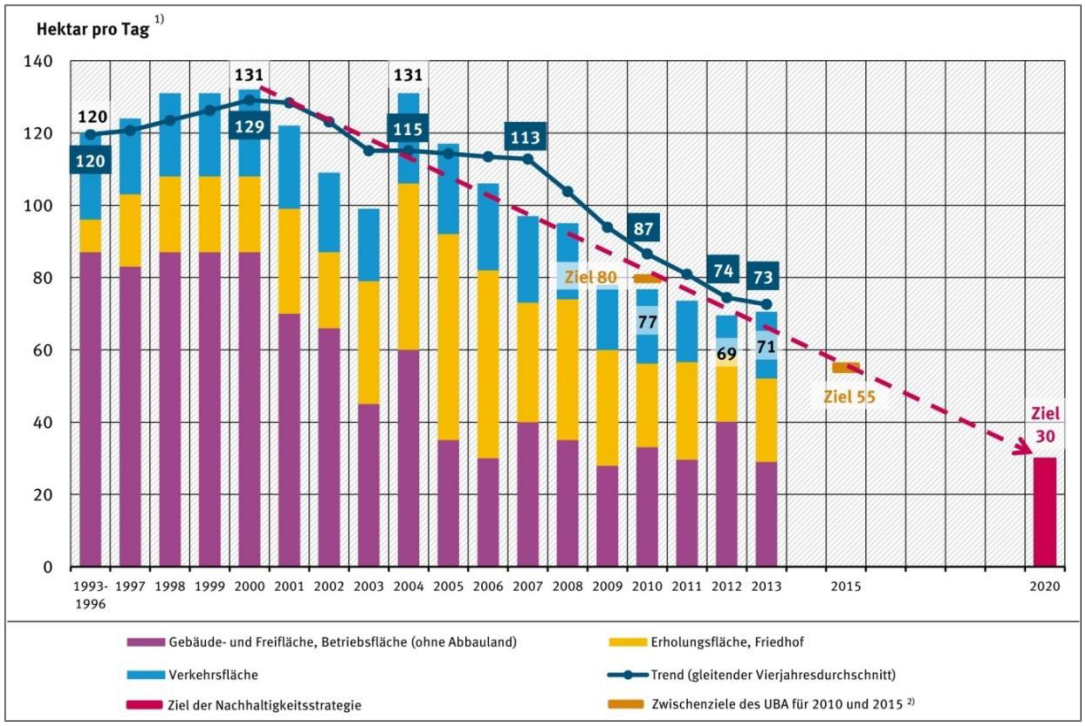


Abbildung 1: Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche
(Quelle: Statistisches Bundesamt 2014, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2009)

Im Jahr 2000 wurden etwa 130 ha pro Tag in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewandelt. Dazu gehören neben Flächen für Wohnen und Arbeiten auch jene für Mobilität, innerörtliche Erholung und Freizeit. In dieser Situation sah sich die Bundesregierung gezwungen, als Teil der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel zu setzen, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 30 ha pro Tag zu verringern. Bis 2013 wurde eine substantielle Reduzierung auf 71 ha pro Tag erreicht, die vor allem durch einen verlangsamten Anstieg der Siedlungsflächen erreicht wurde (vgl. Abbildung 1). Nichtsdestotrotz bedarf es weiterer großer Anstrengungen, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Nach einer wissenschaftlichen Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) wird es sehr schwierig sein, den täglichen Anstieg auf weniger als 50 ha zu reduzieren. Basierend auf einem (optimistischen) Mittelwert von 40 ha pro Tag (14600 ha pro Jahr) wäre der Verlust an anderweitig verfügbarem Land bis 2050 auf etwa 0,5 Million ha zu beziffern.

Auf der anderen Seite existieren große Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern und den Regionen in den Ländern (vgl. Abbildung 2). Die größten Anteile an Siedlungs- und Verkehrsfläche werden in den Stadtstaaten Berlin (70 %), Hamburg (60 %) und Bremen (57 %) verzeichnet. In den übrigen Bundesländern liegt der Prozentsatz zwischen 8 % (Mecklenburg-Vorpommern) und 22 % (Nordrhein-Westfalen) (BBSR 2011).

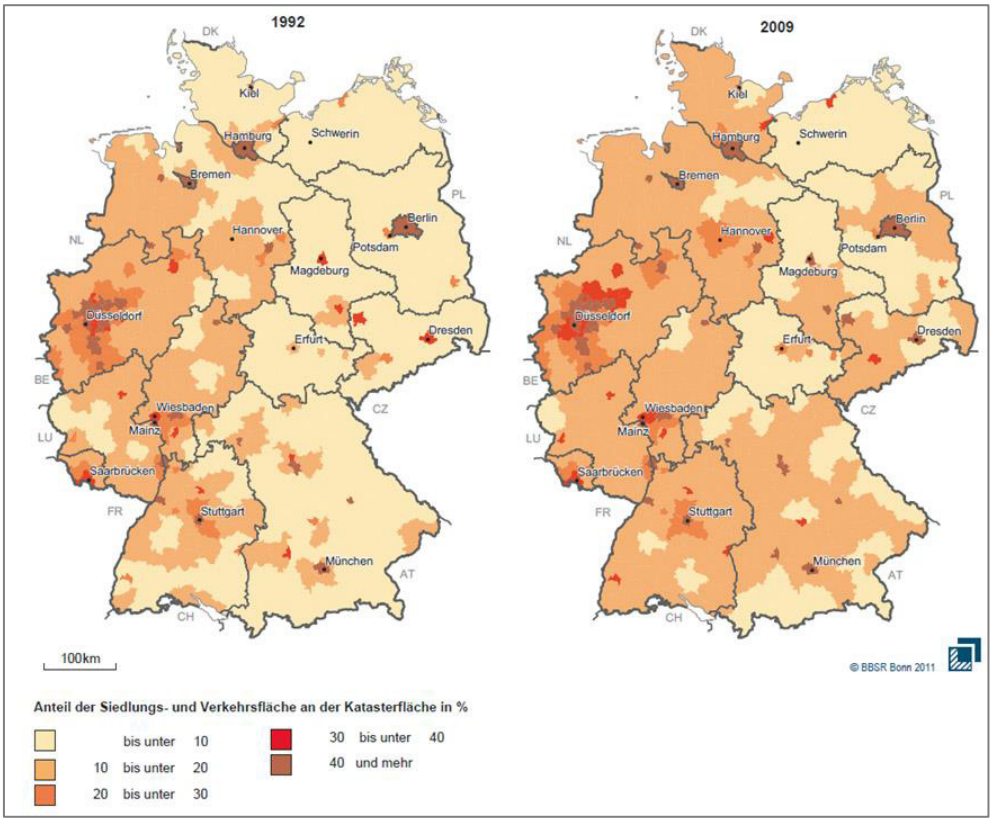


Abbildung 2: Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Katasterfläche (Quelle: BBSR 2011)

Der größte prozentuale Anstieg an Siedlungs- und Verkehrsfläche ist in Gebieten mit unterdurchschnittlichen Bodenwerten zu beobachten. Der Grund hierfür liegt darin, dass der negative wirtschaftliche Effekt einer geringen Bebauungsdichte in diesen Regionen kleiner ist als in Regionen mit hohen Bodenwerten. Zudem ist in diesen Niedrigpreisregionen häufig die Tendenz zur Zersiedelung zu beobachten und damit einhergehend ein erhöhter Bedarf an Infrastrukturanlagen. Daher ist der Anstieg des Flächenverbrauchs im ländlichen Raum generell höher als in Agglomerationszonen (vgl. Abbildung 3, Westdeutschland). Eine Ausnahme kann es in Schrumpfungsregionen geben. Wenn der Bevölkerungsverlust groß ist, dann kann der Effekt dieser Entwicklung größer sein als der Effekt der niedrigen Bodenwerte (vgl. Abbildung 3, Ostdeutschland).

Darüber hinaus ist das Problem der Zerschneidung des ländlichen Raums durch urbane Agglomerationsräume und Verkehrsnetze zu beachten. Die negativen Konsequenzen äußern sich abgesehen vom Landverlust und der Zerschneidung von Flora- und Fauna-Habitaten in Umwegen und unvollständigem Zugang zu den Parzellen für die Bewirtschaftung und in unwirtschaftlich geschnittenen Grundstücken der Land- und Forstwirtschaft.

Die übermäßige Vergrößerung der Siedlungs- und Verkehrsfläche ist auch eine Konsequenz des interkommunalen Wettbewerbs und der Zahlung von öffentlichen Fördermitteln. Solange eine starke Abhängigkeit des kommunalen Einkommens von der Einwohnerzahl gegeben ist, werden alle Kommunen versuchen, junge Familien über die Entwicklung neuer Baugebiete anzulocken.

Zudem erfahren sowohl die Entwicklung neuer Gewerbegebiete als auch die Errichtung von Eigenheimen oftmals die finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand.

2.2.3 Landnutzungskonflikte

Die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien erfordert die Umnutzung einer Fläche von 2,1 Millionen ha, die zurzeit für die Nahrungsmittelproduktion genutzt wird. Hinzu kommt bis 2050 ein Flächenverlust von 0,5 Millionen ha durch die Ausweitung der Siedlungs- und Verkehrsfläche. Darüber hinaus werden Flächen für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen benötigt.

Andererseits gibt es einige Punkte, die einen positiven Einfluss auf die verfügbare landwirtschaftliche Fläche haben werden. Die Bevölkerungszahlen waren in Deutschland über viele Jahre rückläufig.

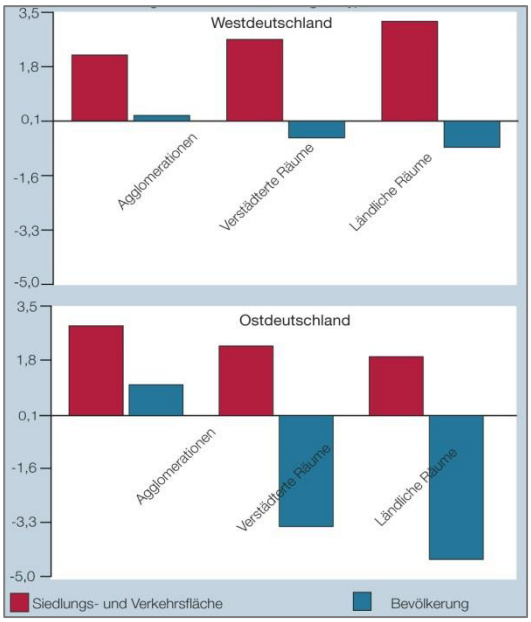


Abbildung 3: Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie der Bevölkerung 2005 bis 2008 nach Regionstypen in % (Quelle: BBSR 2011)

Gemäß Szenarium 2011 A sollte die Bevölkerungszahl bis 2050 von 81,8 Millionen auf 72,3 Millionen Einwohner abnehmen. Durch diesen Rückgang um 11,6 % könnte auch ein entsprechender Prozentsatz der 14,4 Millionen ha landwirtschaftlicher Fläche, die derzeitig für die Nahrungsmittelproduktion genutzt wird, anderweitig genutzt werden. Die Zahlen zur Bevölkerungsentwicklung beruhen allerdings auf einer Migrationsbilanz (Differenz aus Zu- und Abwanderung) von + 200.000 Personen. In Anbetracht der momentanen Flüchtlingskrise sind diese Zahlen als überholt anzusehen. Eine seriöse Schätzung der Entwicklung in den nächsten Jahren gestaltet sich schwierig. Langfristig ist aber mit einer deutlichen Abnahme des Zuzugs zu rechnen, sodass davon auszugehen ist, dass sich wieder sinkende Bevölkerungszahlen einstellen und sich bis 2050 eine geringere Anzahl von Einwohnern ergibt als heute. Wegen der Schwierigkeit genauer Prognosen bleibt der Einfluss aber unberücksichtigt.

Ohne Zweifel wird es aber trotz eines steigenden Anteils an extensiv wirtschaftenden Betrieben insgesamt gesehen weitere Produktivitätssteigerungen geben, die dazu führen, dass weniger landwirtschaftliche Fläche für die Produktion einer gewissen Menge von Nahrungsmitteln benötigt wird. Unterstellt man einen Anstieg der Produktivität um 10 % bis 2050, so würde daraus ein Potenzial umnutzbarer Flächen von 1,44 Million ha resultieren.

Weiterhin ist in Deutschland eine steigende Zahl von Vegetariern/Veganern zu verzeichnen bzw. von Menschen, die generell weniger Fleisch verzehren. Da die Produktion von Fleisch erheblich mehr Fläche erfordert als die Erzeugung einer vergleichbaren Menge von Nahrungsmitteln für die fleischlose Ernährung, ergeben sich hieraus weitere verfügbare Flächen. Eine Reduktion des Fleischkonsums um 10 % bis 2050 würde zu Einsparungen von ca. 0,9 Millionen ha führen (Thiemann 2014).

In der Summe ergibt sich rein rechnerisch ein leicht negatives Ergebnis. Berücksichtigt man allerdings die Unsicherheiten, mit denen solche langfristigen Prognosen behaftet sind, so kann man auch von einer ausgeglichenen Bilanz sprechen. Es wird also wohl auch in Zukunft generell genügend Platz für die Nahrungsmittelproduktion und andere Nutzungsansprüche im ländlichen Raum geben, wenn man den Focus auf die deutsche Selbstversorgung setzt. Aber zum einen können Landwirte Nahrungsmittel auch exportieren und zum anderen gibt es große regionale Unterschiede bezüglich der Entwicklung von Siedlungs- und Verkehrsflächen und korrespondierenden Zerschneidungsschäden (vgl. Abschnitt 2.2.2). Speziell im Umland von Ballungsräumen kommt es häufig zu Landnutzungskonflikten zwischen Landwirtschaft, Naturschutz, Erholung und städtebaulicher Entwicklung. Aus diesem Grund kommt es häufig zu einem Mangel an verfügbaren Flächen im lokalen und regionalen Maßstab.

Insgesamt ist daher unter Berücksichtigung der Unsicherheit von langfristigen Prognosen und der Diversität lokaler bzw. regionaler Entwicklungen die Reduzierung der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen für nichtlandwirtschaftliche Zwecke dringend geboten.

3. Ansätze für die Reduzierung

Generell kann man zwischen Ansätzen im ländlichen und städtischen Bereich unterscheiden. Die Ansätze im städtischen Bereich versuchen, bauliche Außenentwicklungen und Kompensationsmaßnahmen im Außenbereich zu vermeiden, indem Innenentwicklungspotenziale genutzt werden. Demgegenüber versuchen Methoden im ländlichen Bereich, die negativen Konsequenzen von nichtlandwirtschaftlichen Nutzungen für den agrarischen Bereich zu minimieren.

3.1 Innenentwicklung

Die Priorität der Innentwicklung ist ein sehr wichtiges bodenpolitisches Ziel in den meisten Landesentwicklungsprogrammen und Regionalplänen (BBSR 2011). Die wichtigsten Punkte in diesem Zusammenhang sind das Monitoring von Innenentwicklungspotenzialen, die Mobilisierung dieser Potenziale durch kooperative Verfahren und die Vorhersage zukünftiger Leerstände.

3.1.1 Feststellung von Innenentwicklungspotenzialen

Das Innenentwicklungspotenzial ist das „theoretisches Potenzial" von verfügbaren Flächen im Siedlungsbestand (unabhängig von der Marktverfügbarkeit und konkreten Nutzungsabsichten). Die wichtigsten Bestandteile sind Brachflächen, Baulücken und Nachverdichtungspotenziale. Brachflächen sind unbebaute oder bebaute stillgelegte Flächen, die ehemals baulich genutzt wurden. Demgegenüber versteht man unter Baulücken generell unbebaute, aber bebauungsfähige Flächen.

Diese grenzen sich von den Nachverdichtungspotenzialen dadurch ab, dass es sich bei letztgenannten um ungenutzte Teilflächen von bereits bebauten Grundstücken handelt (z.B. Innenhofbebauung) (Hecht und Meinel 2014).

Das Monitoringsystem der Innenentwicklungspotenziale (z.B. Brachflächenkataster) ist die Basis für ein effektives Landmanagement und muss sich an dessen Anforderungen orientieren. Die Interpretation des Begriffs „Brachflächen" sollte dabei nicht nur kontaminierte Grundstücke umfassen, sondern auch offengelassene Wohngebäude und Brachen der sozialen Infrastruktur einschließen (Ferber et al. 2013).

Im Falle von Altlasten sollten zudem Informationen über die Kontaminierung erfasst werden. Brachflächen verfügen oftmals über eine gute Lage und Infrastruktur, aber der Mangel an Informationen über die Art und den Umfang der Verunreinigung schrecken potenzielle Käufer ab. Im ersten Schritt sollten dabei Brachflächen oder Teilflächen davon in verschiedene Klassen eingeteilt werden (z.B. „nicht altlastenrelevant (kein Risiko)", „eingeschränkt altlastenrelevant (begrenztes Risiko)" und „uneingeschränkt altlastenrelevant (Altlasten sehr wahrscheinlich)"). Der zweite Schritt ist eine detaillierte Analyse der bestehenden Verschmutzung, insbesondere bei den Flächen, die aufgrund sonstiger Eigenschaften (z.B. gute Lage, kooperativer Eigentümer) eine gute Vermarktbarkeit erwarten lassen. Das Ergebnis sollte eine detaillierte Karte sein, aus der hervorgeht, welche Flächen unbelastet sind, welche eine umfassende Bodensanierung benötigen und in welchen Fällen eine Versiegelung des Bereichs als Sicherungsmaßnahme ausreicht. Die Analyse sollte ferner Informationen über die entstehenden Kosten enthalten (Dahlmann et al. 2007).

Die Erhebung der Daten für das Monitoringsystem ist mit einem hohen Aufwand verbunden. Sie erfolgt in der Regel über die manuelle Auswertung von Karten und Luftbildern in Verbindung mit Ortsbegehungen. Aus diesem Grund schrecken insbesondere kleine Gemeinden vor den resultierenden Kosten und dem Personalaufwand zurück. Daher betreibt auch nur ca. ein Drittel aller Kommunen eine systematische Erfassung der Innenentwicklungspotenziale. Mittlerweile stehen auch semiautomatische Verfahren zur Verfügung, die den kommunikativen Ansatz der manuellen Erfassung mit GIS-gestützten Elementen verknüpfen. Wegen des Problems von Übererfassungen besteht hier allerdings weiterer Forschungsbedarf.

Um ein bundesweit einsetzbares System zu generieren, sind flächendeckend vorhandene Daten notwendig. Bisher kamen hierfür nur die Datenbestände des Amtlichen Topographisch-Kartographischen Informationssystems (ATKIS) und die amtlichen Hausumringe (HU-DE) sowie Hauskoordinaten (HK-DE) in Betracht. Die Datenlage hat sich durch die Fertigstellung des neuen Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystems (ALKIS) deutlich verbessert, da in ALKIS deutlich mehr Informationen enthalten sind (z.B. Gebäudefunktion, Flurstücke). In einem ersten Pilotprojekt für die automatische Erfassung (ohne Berücksichtigung der ALKIS-Daten) wurden bebaute Brachflächen ausgeklammert, da eine automatische Detektion mit der bestehenden Datengrundlage nicht möglich war. Eine Validierung durch einen Vergleich mit einer manuellen Auswertung zeigte eine deutliche Übererfassung der Innenentwicklungspotenziale. Das Verhältnis zwischen automatisch detektierten und realen Potenzialen lag bei 3 zu 1. Die wichtigsten Gründe hierfür waren der zu große Abstraktionsgrad des ATKIS-Basis-DLM und das Fehlen der Flurstücksgeometrie (Hecht und Meinel 2014).

Eine Weiterentwicklung dieses Ansatzes wurde 2014 im Freistaat Sachsen umgesetzt. Als Datengrundlage dienten dabei ALKIS und die vorhandenen Flächennutzungspläne. Zur Evaluierung wurden Luftbilder und kommunale Sachverständige herangezogen, die über die nötige Ortskenntnis verfügten. In 12 Gemeinden wurden 3369 Baulücken identifiziert. Davon haben sich in der Evaluierung fast 50 % als echte Innenentwicklungspotenziale erwiesen. Das Ergebnis war damit zwar deutlich besser als beim ersten Ansatz, aber das Problem der Übererfassung ist immer noch immens. Die Hauptgründe hierfür sind die mangelnde Aktualität und Qualität der Basisdaten und unberücksichtigte Konflikte. So wurden 560 Baulücken fälschlich ausgewiesen, da bestehende Gebäude in ALKIS nicht erfasst waren. Dieses Problem wird in der Regel dadurch verursacht, dass Grundstückseigentümer ihrer Meldepflicht nicht nachkommen. Weitere 334 Baulücken wurden aufgrund der begrenzten räumlichen und inhaltlichen Auflösung des Flächennutzungsplans fehlerhaft identifiziert (z.B. kann ein Spielplatz, der in einer Wohnbaufläche nach FNP liegt, wegen seiner aktuellen Nutzung nicht bebaut werden). Schließlich kam es noch zu weiteren 550 unzutreffenden Festsetzungen, die dadurch verursacht wurden, dass Konflikte zwischen einer Bauabsicht und anderen rechtlichen Bestimmungen (z.B. Hochwasser- oder Immissionsschutz) nicht berücksichtigt wurden.

Demzufolge besteht die berechtigte Hoffnung, dass der Prozentsatz korrekt identifizierter Innenentwicklungspotenziale durch die Verbesserung der ALKIS-Daten und die Einbindung weiterer Geodaten (z.B. Hochwasserschutzgebiete, Geländeneigung) auf 80 bis 90 % gesteigert werden kann.

Gleichwohl wird eine kommunale Kontrolle immer notwendig bleiben. Schließlich bedarf es auch noch weitere Informationen, um die Chancen für eine Mobilisierung der Flächen ausloten zu können (z.B. Eigentümerinteressen, Nachfrage am Grundstücksmarkt) (Gutting 2015).

3.1.2 Mobilisierung durch kooperative Verfahren

Der zweite Schritt der Innenentwicklung ist die Mobilisierung der detektierten Potenziale. In einer diesbezüglichen empirischen Studie wurden in 10 Gemeinden in Baden-Württemberg 59 Instrumente untersucht (47 existierende Instrumente und 12 Instrumente in Entwicklung) (Munzinger 2015). Gemäß dieser Studie waren die am häufigsten genannten Hemmnisse für eine Verwertung das Altlastenrisiko, geringe Gewinne, ein fehlendes Nutzungskonzept, die Kosten von vorbereitenden Untersuchungen und bestehende Gebäude. Positiv wirken sich hingegen Erleichterungen bei der Beantragung und Vergabe von Fördermitteln, eine Absenkung der Grunderwerbssteuer, die Verbesserung von steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten, zinsgünstige Kredite und erleichterte Zwischennutzungen aus.

Während die meisten Akteure, die der Öffentlichen Hand zuzuordnen sind, eine positive Motivation zeigen, weist ein großer Teil der privaten Immobilieneigentümer und Investoren eine negative Handlungstendenz auf. Das liegt auch daran, dass die meisten existierenden Instrumente darauf abzielen, Druck auf die Grundstückseigentümer auszuüben (Push-Faktor) und es an Anreizen (Pull-Faktor) mangelt. Die größte Akzeptanz bei den privaten Akteuren haben kooperative Verfahren.

Die Wertschätzung kann auch durch eine Steigerung der Verbindlichkeit der Instrumente erhöht werden sowie durch eine ausführliche Information der Bevölkerung über die Instrumente (*vgl. den Beitrag von Klärle: Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Förderung der Dorf- und Wohnumfeldentwicklung*).

Zur Weiterentwicklung des Instrumentariums sollte daher zum einen das System der finanziellen Förderung verbessert werden. Ein möglicher Ansatz besteht dabei in einer integrierten, ressortübergreifenden Förderpolitik der Bundes- und Länderministerien. Ein „Fördermittelnavigator" könnte zudem die Antragsstellung erleichtern (Munzinger 2015).

Andererseits sollten auch die Push-Faktoren optimiert werden. Eine Möglichkeit ist eine Reform der Grundsteuer. Die Festsetzung von höheren Steuersätzen für unbebaute Grundstücke ist in vielen Ländern verbreitet, um die Grundstückseigentümer zu einer Bebauung ihrer Grundstücke zu veranlassen. Ein interessantes Beispiel hierfür ist Rio de Janeiro. In Rio wird die Erteilung der Baugenehmigung mit der Verpflichtung verbunden, das Bauwerk in einer definierten Zeitspanne fertigzustellen. Erfüllt der Eigentümer diese Vorgabe nicht, so wird der Steuersatz in einem Zeitraum von 5 Jahren sukzessive erhöht. Er kann sich dabei jedes Jahr verdoppeln bis zu einem Maximum von 15 % des Katasterwertes am Ende des Zyklus. Weiterhin erhält die Gemeinde zu diesem Zeitpunkt das Recht auf Enteignung (Hendricks 2015a).

3.1.3 Berücksichtigung der zukünftigen Entwicklung (Demografischer Wandel)

Der demografische Wandel hat großen Einfluss auf die adäquate Wohnraumversorgung. In Ballungsräumen geht es vor allem um die Beseitigung des Wohnraummangels und in Schrumpfungsregionen um das Leerstandmanagement. In beiden Fällen müssen optimale Lösungen gefunden werden. Zudem hilft eine entsprechende Analyse bei der Antwort auf die Frage, ob Brachflächen eher einer erneuten baulichen Nutzung oder einer Renaturierungsmaßnahme zugeführt werden sollten.

In Städten wie Mainz ist der Zuwachs an Wohnraum kleiner als das Bevölkerungswachstum (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Entwicklung von Bevölkerung, Wohngebäuden und Wohnungen in Mainz zwischen 2000 und 2011 (Quelle: Ziegler 2013)

Indikator	Jahr 2000	Jahr 2011	Veränderung in %
Bevölkerung	182.870	200.957	+ 9,9 %
Wohngebäude	28.238	30.137	+ 6,7 %
Wohnungen	95.548	101.319	+ 6,0 %

Der durchschnittliche Wohnraumbedarf pro Person lag im Jahr 2000 bei 43,4 m^2. Daraus ergibt sich bei 182.870 Einwohnern eine Wohnfläche von 43,4x182.870=7.936.558 m^2. Im Jahr 2011 lag der statistisch ermittelte persönliche Bedarf bei 46,5 m^2. Demnach wären für eine adäquate Wohnraumversorgung 9.344.500 m^2 Wohnfläche nötig gewesen. Im Zeitraum zwischen 2000 und 2011 wurden allerdings nur 5771 Wohnungen gebaut. Legt man hier eine durchschnittliche Größe von 100 m^2 zugrunde, so ergibt sich lediglich ein zusätzlicher Wohnraum von 577.100 m^2.

Dem steht aber der zusätzliche Bedarf von fast 1,4 Millionen m² gegenüber. Es ergibt sich somit ein Fehlbedarf von mehr als 830.000 m² (Ziegler 2013). Dieses Beispiel zeigt eindrucksvoll, dass sowohl ein Monitoringsystem des Immobilienmarktes als auch hochqualitative Prognosen über die Bevölkerungsentwicklung notwendig sind, um zu einer angemessenen Wohnraumversorgung zu gelangen. Dabei ist die Priorität der Innenentwicklung wichtig, um die Entwicklung neuer Siedlungsflächen im Außenbereich zu minimieren.

Die Situation in Schrumpfungsregionen stellt sich umgekehrt dar. In Kusel (Rheinland-Pfalz) weist die Statistik zwischen 2000 und 2011 zwar auch eine ansteigende Anzahl von Wohngebäuden und Wohnungen aus, aber auf der anderen Seite eine Verminderung der Einwohnerzahl (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Entwicklung von Bevölkerung, Wohngebäuden und Wohnungen in Kusel zwischen 2000 und 2011 (Quelle: Ziegler 2013)

Indikator	Jahr 2000	Jahr 2011	Veränderung in %
Bevölkerung	78.685	71.848	- 8,7 %
Wohngebäude	24.689	26.727	+ 8,2 %
Wohnungen	34.088	36.960	+ 8,4 %

Der Wohnraumbedarf im Jahr 2000 lag bei 3.580.168 m² (= 78.685 x 45,5 m²/Person). Dieser verringerte sich bis zum Jahr 2011 auf 3.491.813 m² (= 71.848 x 48,6 m²/Person).

Demgegenüber ergab sich durch die fortgesetzte Bautätigkeit ein verfügbarer Wohnraum von 3.951.528 m² (basierend auf einer größeren Durchschnittsgröße der Wohnungen im ländlichen Raum von 130 m²) (Ziegler 2013). Diese Zahlen illustrieren ein typisches Problem in Schrumpfungsregionen. Viele Gemeinden entwickeln neue Wohngebiete in der diffusen Hoffnung auf Zuwanderung und verschlimmern dadurch die Probleme in anderen Teilen der Stadt (insbesondere im Zentrum) oder in den Nachbargemeinden (Kirchturmpolitik).

Daher muss vor allem im Rahmen der Dorfentwicklung die demografische Entwicklung ins Kalkül gezogen werden. Aufgrund der Schrumpfungsproblematik sollte die Innenentwicklung Priorität vor der Außenentwicklung haben. Hierfür benötigen die lokalen Behörden eine intelligente Strategie für den Umgang mit defizitären Nutzungen und Leerständen vor allem im Stadtzentrum. Als Basis für diese Strategie wird eine detaillierte Analyse der aktuellen und zukünftigen Leerstände sowie unbebauten Grundstücke benötigt. Ein gutes Beispiel für diese Art der Analyse ist der „Vitalitäts-Check 2.0", der vom Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten entwickelt wurde. In diesem Tool werden wichtige Indikatoren der Bevölkerungsentwicklung, der Flächennutzung, der Siedlungsstruktur und Bodenpolitik, der Versorgung und Erreichbarkeit, des bürgerlichen Engagements und der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts genutzt, um die Möglichkeiten und Grenzen der Innenentwicklung zu beschreiben (*vgl. den Beitrag von Perzl: Vitalitätscheck (VC) 2.0 – Analyseinstrument zur Innenentwicklung*). Weiterhin sollte die örtliche Planung mit der regionalen bzw. interkommunalen Entwicklungsplanung harmonisiert werden.

3.1.4 Renaturierung von Brachflächen

Die Renaturierung von Brachflächen ist ein weiteres Instrument, um den Verlust an landwirtschaftlicher Fläche im Außenbereich zu reduzieren (*vgl. den Beitrag von Gerke: Interkommunales Kompensations- und Brachflächenmanagement im Grünen Ring Leipzig*). Insbesondere die Entsiegelung solcher Bereiche hat eine sehr hohe ökologische Wertigkeit, die flächenintensive naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen im Außenbereich ersetzen kann.

3.2 Ländlicher Bereich (Optimierte Landnutzung)

Im ländlichen Bereich besteht eine große Konkurrenz zwischen verschiedenen Landnutzungsansprüchen (z.B. Land- und Forstwirtschaft, Naturschutz, Freizeit und Erholung, Ausbau der Siedlungs- und Verkehrsflächen, Tourismus). Alle Nutzungen außerhalb des Agrarbereichs sind häufig mit einem erheblichen Verlust an landwirtschaftlicher Fläche verbunden. Die Bodenversiegelung zum Ausbau der Siedlungs- und Verkehrsflächen hat sogar einen doppelten negativen Effekt, da zum einen die eigentlichen Flächen bereitgestellt werden müssen und zum anderen das Erfordernis von naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen besteht. Es sind diesbezüglich zwar keine exakten statistischen Zahlen verfügbar, aber in der Literatur findet sich die Schätzung, dass der Flächenbedarf für ökologische Ausgleichsmaßnahmen durchschnittlich genauso groß ist wie der Bedarf für die Entwicklung von Siedlung und Verkehr (Uventus 2011). Aus diesen Gründen ist eine Optimierung der Landnutzung dringend notwendig. Elementare Werkzeuge sind dabei Flächenpools für den ökologischen Ausgleich, die Optimierung des Wegenetzes, Mehrfachnutzungen und produktionsintegrierte Maßnahmen.

3.2.1 Flächenpools für den ökologischen Ausgleich

Durch zahlreiche Änderungen in verschiedenen Rechtsbereichen wurde seit Beginn der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts die ehemals starke Verknüpfung von Eingriff und ökologischem Ausgleich mehr und mehr aufgebrochen. Die räumliche und zeitliche Flexibilisierung führte zum Aufbau von zahlreichen Flächenpools im kommunalen oder regionalen Bereich. Darunter versteht man eine Ansammlung von potenziellen Ausgleichsflächen, auf denen Eingriffe durch geeignete Maßnahmen kompensiert werden können. Entscheidende Vorteile dieser zentralen Herangehensweise sind die höhere ökologische Effektivität von Netzwerklösungen und die geringeren Kosten der Einrichtung, Erhaltung und Kontrolle der Maßnahmen (*vgl. den Beitrag von Bottmeyer: Ökologisches Bodenfondsmanagement am Beispiel der Umgestaltung des ehemaligen Standortübungsplatzes Auberg in Mülheim a.d. Ruhr*).

Abgesehen von der Realisierung der Maßnahmen sollte das Konzept für einen Flächen- und Maßnahmenpool auch Regelungen bezüglich der Planung, Instandhaltung und Kontrolle umfassen. Die Kompensationsmaßnahmen können auch vor dem Eingriff in das Ökosystem durchgeführt werden und in sogenannten „Ökokonten" gespeichert werden. Die „Währung" in diesem Biotopwertverfahren sind oftmals salopp als „Ökopunkte" bezeichnete Wertpunkte. Diese ergeben sich aus einer gutachterlichen Ermittlung des Zustands eines Verfahrensgebietes vor und nach dem Eingriff.

Diese Erfolgskontrolle sollte die Umsetzungs-, Zustands- und Funktionskontrolle umfassen. Im Rahmen der Zustandskontrolle wird die ordnungsgemäße Realisierung entsprechend der definierten Vorgaben und es werden mögliche spätere Beeinträchtigungen kontrolliert. Die erste Zustandskontrolle nach Herstellung der Kompensationsmaßnahmen ist zugleich die Umsetzungskontrolle. Die Funktionskontrolle dient zur Überprüfung, ob die durchgeführten Maßnahmen den gewünschten ökologischen Effekt nach sich ziehen. Wichtige Kriterien für die Qualität von Flächen- und Maßnahmenpools sind die Art und die Ausdehnung der Flächen, die räumliche Konzeption, das Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren und die dauerhafte Sicherung der Flächen. Zudem sollte die Berücksichtigung von produktionsintegrierten Maßnahmen und von Realsierungen im Wald möglich sein.

Das Konzept für den Pool sollte auf einer sorgfältigen Analyse der unterschiedlichen Landnutzungsansprüche und potenziellen Kompensationsflächen basieren. Empfehlenswert ist weiterhin ein interkommunaler Ansatz, der in die bestehenden Freiraumentwicklungsplanungen integriert werden sollte. Zudem hat sich in Studien gezeigt, dass die öffentliche Akzeptanz höher ist, wenn das Konzept von einer interdisziplinären Arbeitsgruppe erarbeitet wurde.

Im Falle der interkommunalen Kooperation müssen allerdings die Voraussetzungen für einen problemlosen Datenaustausch geschaffen werden, um die Daten des Pools gemeindeübergreifend visualisieren und managen zu können (*vgl. den Beitrag von Gerke: Interkommunales Kompensations- und Brachflächenmanagement im Grünen Ring Leipzig*). Ein weiteres Problem kann in der Verwendung von unterschiedlichen lokalen Bewertungssystemen liegen. Das führt zu einer unterschiedlichen Bepunktung bezüglich der negativen Auswirkungen des Eingriffs bzw. des positiven Effekts des Ausgleichs.

Daher gehört die Umrechnung zwischen verschiedenen Systemen oder die Einrichtung eines einheitlichen Bewertungssystems zu den fundamentalen Herausforderungen bei der Umsetzung von Poollösungen.

Bei der Planung ist „Qualität statt Quantität" ein wichtiger Grundsatz, um den Verlust landwirtschaftlicher Fläche zu minimieren (*vgl. den Beitrag von Harnischfeger: Rahmenkonzept „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg", ein Beitrag zur Reduzierung des Flächenverbrauchs*). Hochqualitative Kompensationsmaßnahmen führen zu einer höheren ökologischen Bewertung pro m^2 als Maßnahmen niedriger Qualität. Ein gutes Beispiel für hochwertige Verfahren sind hydraulische Konstruktionen im Bereich der Wasserstandkontrolle. Eine weitere Alternative sind Aufforstungen. Diese sind generell höher eingestuft als die Extensivierung von landwirtschaftlichen Flächen. Andererseits wird die Verbesserung von existierenden forstwirtschaftlichen Flächen in der Regel niedriger bewertet (Uventus 2009).

Im Anschluss an die Umsetzungskontrolle müssen weitere Zustands- und Funktionskontrollen (s. o.) durchgeführt werden. Das Zeitintervall hängt von der Art der Kompensation ab (von einem Jahr bis zu fünf Jahren). Bei den Zustandskontrollen liegt der Schwerpunkt auf der Überprüfung der produktionsintegrierten Maßnahmen. Das Monitoring sollte sich aus naturschutzfachlicher Sicht insgesamt über ca. 30 Jahre erstrecken und als Berichtszeitraum bietet sich ein fünfjähriger Zyklus an.

Zur dauerhaften Flächensicherung stehen neben der grundbuchrechtlichen Absicherung vor allem der Eintrag einer Baulast, vertragliche Regelungen und planerische Festsetzungen (z.B. im Bebauungsplan) zur Verfügung.

3.2.2 Optimierung des Wegenetzes

Die Mechanisierung in der landwirtschaftlichen Produktion unterliegt der ständigen Veränderung und damit auch die Anforderungen an die Agrarstruktur. Die optimale Schlaggröße ist in den vergangenen 50 Jahren von 2 ha auf 20 ha gestiegen. In einer Flurbereinigung kann diesem Problem Rechnung getragen und es können zudem entbehrliche Wege entfernt werden. Oftmals ist auch eine erneute Flurbereinigung (auch als Zweitflurbereinigung oder Flurbereinigung der zweiten Generation bezeichnet) sinnvoll, um die Struktur an die neuen Erfordernisse anzupassen.

Diese Flurbereinigung kann zum einen genutzt werden, um ökologische Flächen aus einem Flächenpool (vgl. Abschnitt 3.2.1) zu vernetzen.

Vor allem aber werden viele Straßen und Wege aufgrund der größeren Schläge entbehrlich. Die Umwidmung und/oder Entsiegelung dieser Flächen ist ein weiteres wichtiges Werkzeug für die Schaffung von ökologischem Ausgleich oder zur Erhöhung der landwirtschaftlichen Fläche. Je kleinteiliger die Besitzstruktur vorher war und je größer der Zusammenlegungsgrad ist, umso höher ist der Vorteil der wegfallenden Wegefläche zu beziffern.

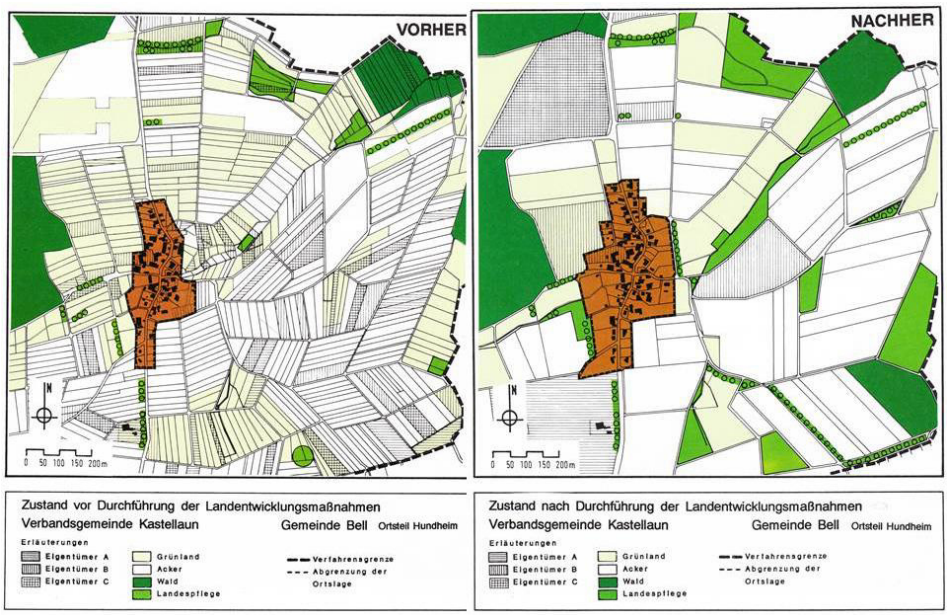


Abbildung 4: Zustand vor und nach der Zweitflurbereinigung in Hundheim (Quelle: IfS Bonn 1990)

Beide Effekte sind sehr gut in Abbildung 4 erkennbar. Zum einen wird durch die linienhaft gestalteten landespflegerischen Elemente im östlichen Bereich eine erhebliche Verbesserung der Vernetzung der ökologisch bedeutsamen Flächen erreicht. Zum anderen werden im gesamten Gebiet obsolete Wege in die Bewirtschaftungseinheiten integriert.

Bei der Umnutzung können allerdings auch Probleme auftreten. So wird Erdwegen im Bereich von Ackerland häufig ein so hoher ökologischer Wert für den Artenschutz beigemessen, dass deren Umnutzung zu landwirtschaftlicher Fläche mit einem Ausgleichsbedarf verknüpft wird, der den Flächenvorteil für die Landwirtschaft komplett neutralisieren kann. Zur Optimierung sollten hier qualitativ hochwertige Ausgleichmaßnahmen umgesetzt werden, um den Flächenbedarf zu minimieren. Die Umnutzung im Grünlandbereich stellt sich demgegenüber generell weniger problematisch dar. Bei der Umnutzung befestigter Wege spielt neben den Kosten auch der Aspekt eine Rolle, dass die Bodenqualität durch die lange Versiegelung und Beanspruchung durch schwere Maschinen erheblich gelitten hat.

Weiterhin ist zu beachten, dass die verbleibenden Wege häufig breiter ausgebaut werden müssen, sodass in deren Bereich Flächenverluste zu verzeichnen sind. Um diese Verluste zu minimieren ist auf eine multifunktionale Nutzung zu achten, d. h. neben den Nutzern aus dem landwirtschaftlichen Bereich ist auch den Interessen anderer Gruppen (z.B. Freizeit und Erholung) Rechnung zu tragen. Zusammenfassend kommt es bei der Vorteilhaftigkeit der Optimierung also vor allem darauf an, wieviel Wege durch die Zusammenlegung obsolet werden und inwiefern diese Wege ohne größere Hemmnisse einer anderweitigen Nutzung zugeführt werden können.

3.2.3 Mehrfachnutzungen

Die Kombination verschiedener Landnutzungen ist eine weitere Option, um landwirtschaftliche Flächen zu erhalten (*vgl. den Beitrag von Bix und Bücking: Das Flächenmanagementverfahren Berkelaue – eine Chance gegen den Flächen"verbrauch"*). Insbesondere die gemeinsame Realisierung von Maßnahmen des Naturschutzes, der Freizeit und Erholung und des Wassermanagements können zu einer Reduktion des Landverlustes beitragen (*vgl. den Beitrag von Schumann: Reduzierung des Flächenverbrauchs durch ein intelligentes Bodenmanagement – Beispiel Kylltalmündung*). So können beispielsweise in den Gewässerrandstreifen gemäß der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie auch ökologische Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt werden. Eine andere Alternative ist die kombinierte Nutzung eines Areals für den Hochwasserschutz, den Naturschutz und den Bereich Freizeit und Erholung. Schließlich sind Mehrfachnutzungen auch eine sehr interessante Option im Rahmen der Revitalisierung von Brachflächen.

3.2.4 Produktionsintegrierte Maßnahmen

Bei den produktionsintegrierten ökologischen Ausgleichsmaßnahmen spielt vor allem die sogenannte Extensivierung der Landwirtschaft eine wichtige Rolle. Diese wird vor allem durch eine reduzierte Verwendung von Düngemitteln und Pestiziden umgesetzt. Die entsprechenden Kontrollen erfolgen mittels einer Analyse von Bodenproben und Vegetationsarten (Uventus 2009).

Fazit

Insbesondere im Umland von Ballungsgebieten liegen oftmals Landnutzungskonflikte zwischen Landwirtschaft, Naturschutz, Freizeit und Erholung und der Entwicklung von Siedlungs- und Verkehrsflächen vor.

Vor diesem Hintergrund ist es dringend erforderlich, die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen für nichtlandwirtschaftliche Zwecke zu reduzieren. Generell kann man zwischen Ansätzen im städtischen und ländlichen Bereich unterscheiden.

Das Monitoring der Innenentwicklungspotenziale muss sich an dessen Erfordernissen orientieren. Im Falle von Altlasten sollten zusätzlich Informationen über die Kontaminierung und die Vermarktungsfähigkeit erfasst werden. Für die (halb-)automatische Detektion der Potenziale stehen zwar bereits Ansätze zur Verfügung, sie sind aber wegen der problematischen Übererfassung Gegenstand weiterer Forschung. Es besteht die Hoffnung, dass in der näheren Zukunft der Anteil der echten Innentwicklungspotenziale auf 80 bis 90 % gesteigert werden kann. Trotzdem wird eine Kontrolle durch kommunale Experten notwendig bleiben.

Eines der größten Hemmnisse für die Entwicklung von Innenentwicklungspotenzialen ist das mangelhafte System der finanziellen Förderung. Abhilfe könnte ein integrierter und interdisziplinärer Ansatz schaffen, in dem sowohl die Bundes- und Landesebene als auch die Zuständigkeiten verschiedener Abteilungen bzw. Ministerien gebündelt werden. Auf der anderen Seite sollten aber auch die sogenannten Push-Faktoren optimiert werden.

So wären höhere Steuersätze für unbebaute Grundstücke ein probates Mittel, um Druck auf die Eigentümer auszuüben, damit diese die Grundstücke einer Bebauung zuführen.

Der demografische Wandel hat einen großen Einfluss auf die adäquate Versorgung mit Wohnraum. In Ballungsräumen benötigt man neben Beobachtungssystemen des Immobilienmarktes auch hochqualitative Prognosen, um die Versorgungslage zu optimieren. Die Priorisierung der Innenentwicklung ist wichtig, um die Ausweisung neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen zu minimieren. Die Gemeinden in Schrumpfungsregionen benötigen demgegenüber eine Strategie, um insbesondere den Unternutzungen bzw. Leerständen in den Zentren entgegenzuwirken. Diese Strategie muss auf einer detaillierten Analyse der aktuellen und zukünftigen Leerstände und unbebauten Grundstücke fußen.

Abgesehen von der baulichen Wiedernutzung ist auch die Renaturierung von Brachflächen eine Alternative, um Kompensationsmaßnahmen im Außenbereich zu vermeiden.

Flächenpools für ökologische Ausgleichsmaßnahmen beruhen generell auf interkommunalen Konzepten, die von interdisziplinär besetzten Arbeitsgruppen entwickelt werden sollten. „Qualität statt Quantität" ist ein bedeutendes Prinzip bei der Planung von Ausgleichsmaßnahmen. Zu den fundamentalen Herausforderungen bei der Einrichtung von Flächenpools zählt die Umrechnung zwischen verschiedenen Bewertungssystemen bzw. die Einrichtung eines einheitlichen Systems. Schließlich kommt auch der Sicherung und Kontrolle der Einrichtung und Erhaltung der Maßnahmen besondere Bedeutung zu.

Der wichtigste Punkt bei der Optimierung des Wegenetzes ist der Wegfall der nicht mehr benötigten Verkehrsflächen und der damit verbundene Flächengewinn bzw. die Realisierung von hochwertigen ökologischen Ausgleichsmaßnahmen durch die Entsiegelung der Flächen.

Speziell die gemeinsame Realisierung von Maßnahmen des Naturschutzes, der Freizeit und Erholung und der Wasserhaltung können zur Reduzierung des Verlustes an landwirtschaftlicher Fläche beitragen.

Produktionsintegrierte Ausgleichsmaßnahmen beschränken sich im Wesentlichen auf die Extensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung.

Literatur

BBSR: BBSR-Berichte KOMPAKT 10/2011. Auf dem Weg, aber noch nicht am Ziel – Trends der Siedlungsflächenentwicklung. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn, 2011.

Dahlmann, I. et al. (2007): Vom Brachflächenkataster zum Flächenmanagement. GeoBerichte 1 – Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie (Niedersachsen), Hannover, 2007.

DESTATIS: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei: Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2012). Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2013.

EG: Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (Wasserrahmenrichtlinie). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 327/1 ff., 2010.

Ferber, U. et al. (2013): Aufbau eines Brachflächenkatasters auf Landesebene – Bedeutung für das Flächenmanagement. Flächenmanagement und Bodenordnung 3/2013: S. 119–123, 2013.

Gutting, R. (2015): Innenentwicklungspotenzial Baulücke – Evaluierung einer Methodik zur Baulückendetektion. Flächenmanagement und Bodenordnung 1/2015: S. 38–44, 2015.

Hecht, R. und G. Meinel (2014): Automatisierte Baulückendetektion in Geobasisdaten – Möglichkeiten und Grenzen der Ermittlung von Innenentwicklungspotenzialen. Vermessung Brandenburg 2/2014: S. 17–25, 2014.

Hendricks, A. (2015a): Different models for the absorption of the surplus value of developed land to refinance the costs of urban development. In: Challenges for governance structures in urban and regional development. 1. Zürich: Erwin Hepperle, Robert Dixon-Gough, Reinfried Mansberger, Jenny Paulsson, Franz Reuter und Meltem Yilmaz (vdf-Hochschulverlag), S. 161–172, 2015a.

IfS Bonn: Landentwicklung in Rheinland-Pfalz – Untersuchungen über zukünftige Zielsetzungen und Aufgabenschwerpunkte für die Entwicklung des ländlichen Raumes. Institut für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn, 1990.

Munzinger, T. (2015): Anreizsysteme zum Flächenrecycling für mindergenutzte bzw. brachgefallene Flächen – Untersuchung in 10 Modellkommunen in Baden-Württemberg. Flächenmanagement und Bodenordnung 2/2015: S. 58–65, 2015.

Nitsch, J. et al. (2012): Langfristszenarien und Strategien für den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland bei Berücksichtigung der Entwicklung in Europa und global. Schlussbericht, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) – Institut für Technische Thermodynamik, Fraunhofer Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik (IWES), Ingenieurbüro für neue Energien (IFNE), Stuttgart, 2012.

Temmler, M. (2014): Auswirkungen der Energiewende auf die Landnutzung in Deutschland, Universität der Bundeswehr München, Masterarbeit, 2013

Thiemann, K.-H.: Energiewende – Kulturlandschaft im Wandel. Flächenmanagement und Bodenordnung 1/2014: S. 37–43, 2014.

Uventus: Optimierung von ökologischen Entwicklungsmaßnahmen hinsichtlich der Treibhausgasbindung/-freisetzung und Überprüfung von Möglichkeiten zur Implementierung in Bewertungssystematiken der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Projektskizze, Uventus GmbH, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Gladbeck, 2011.

Uventus: Musterhafte Entwicklung von Standards zur Qualitätssicherung von Flächen- und Maßnahmenpools im Gebiet des Regierungsbezirks Münster (NRW). Werkstattbericht, Uventus GmbH, Gladbeck, 2009.

Ziegler, K. (2013): Leerstandsentwicklung in Rheinland-Pfalz – Situation und planerische Anforderungen in Dörfern. Flächenmanagement und Bodenordnung 5/2013: S. 214–224, 2013.

Triebkräfte für Veränderungsprozesse im Ländlichen Raum

Drivers for change in rural areas

Rainer Luick
Hochschule für Forstwirtschaft Rottenburg

Zusammenfassung

Unsere (Kultur-)Landschaften (der Ländliche Raum) haben sich in den vergangenen Jahrzehnten rasant verändert. Zahlreiche Indikatoren zur Abbildung von Nachhaltigkeit und Biodiversität zeigen dramatische und negative Entwicklungen, die mit benennbaren Ursachen korrelieren. Dieser Wandel kann auch als Spiegelbild unserer Gesellschaft selbst und ihrer Bedürfnisse, respektive ihrer Gleichgültigkeit gegenüber Veränderungen wie z.B. den massiven Verlusten an Ökosystemleistungen und biologischer Vielfalt (Biodiversität) gesehen werden.

Die Identifikation und das Verständnis der auslösenden Prozesse für Veränderungen im Ländlichen Raum sind elementar wichtig und auch für die Entwicklung von zukunftsfähigen und ökologisch nachhaltigen Leitbildern unumgänglich. Allerdings werden derartige Leitbilder für die Kulturlandschaften der Zukunft oft nur vor ihrem historischen Hintergrund diskutiert und aktuelle Entwicklungen werden nur unzureichend berücksichtigt.

Als Bildungskräfte (Driver), die zur Entstehung „neuer" Kulturlandschaften führen, können aktuell benannt werden:

- struktur- und demografischer Wandel,
- geo-klimatische Veränderungen,
- Ressourcen- und Energieträgersubstitutionen (BioÖkonomie)Politik, Subventionen und Strukturförderungen,
- ökonomische (globale) Entwicklungen/Anreize.

Interessant ist auch die Frage, was dort passiert, wo Landwirte als die eigentlichen Gestalter von Landschaften nicht mehr auf der Fläche ihren Lebensunterhalt sichern können. Das ist in marginalen Regionen eine latente Thematik. So werden regelmäßig Evaluationen und Bilanzierungen vorgelegt, die auf der Annahme basieren, dass es regional zu erheblichen Flächenfreisetzungen kommen wird. Dies wiederum führt zu vorstellbaren Modellbildungen, dass erhebliche Flächenpotenziale für Sukzession, Prozessschutz, Wildnisgebiete, großflächige Weidesysteme und für die Produktion von bioökonomischen Rohstoffen (energetisch und stofflich) bestehen.

Was im ländlichen Raum erlaubt und möglich ist und welche biotische und strukturelle Ausstattung und Ästhetik unsere Kulturlandschaften bekommen haben, wurde und wird vor allem durch die Rahmenbedingungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union vorgegeben und gesteuert. Riesige Geldmengen, rund 40 Prozent des gesamten EU-Haushaltes, fließen in den Agrarbereich und verändern dadurch Landschaften und Prozesse in vielfältiger und teilweise extremer Weise.

Doch Glück und Erfolge scheinen diese jährlich verausgabten Milliardenbeträge nicht zu bringen, denn dieser Geldfluss ist auch von zunehmenden Betriebsaufgaben, unbefriedigenden/schlechten Einkommenssituationen der Landwirte, zunehmenden Umweltbelastungen aus dem Agrarsektor (Wasser, Boden, Atmosphäre), Artensterben und dadurch ausgelöste gestörte/nicht mehr funktionierende Ökosystemleistungen begleitet.

Es muss aber auch thematisiert werden, dass es Lobby-getragene und intendierte Diskussionen für Landschafts-verändernde Driver gibt, die in Wirklichkeit keine Gestaltungskraft für Veränderungen aufweisen. Dazu zählt z.B. die Flächeninanspruchnahmen des „Naturschutzes", z.B. für Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen im Kontext von baulichen Entwicklungen (Siedlung, Industrie) oder für Infrastrukturprojekte.

1. Hintergrund

Es ist vergleichsweise einfach, im geschichtlichen Rückblick zu schlussfolgern, warum bestimmte Ereignisse eingetreten sind und welche Prozesse von diesen ausgelöst wurden. Ganze Wissenschaften begründen so ihre Forschungsfelder. Auch in der Landschaftsökologie oder ähnlichen Disziplinen ist die kulturgeschichtliche Dimension ein intensiv verfolgter Forschungsbereich. Doch ungleich schwieriger ist ein Blick in die Zukunft. Schon über kurze Zeitintervalle hinweg lassen sich nur sehr beschränkt genaue gesellschaftliche Entwicklungen und sich davon ableitende landschaftliche Zustände definieren. Ein interessantes Beispiel dazu ist die Thematik der Energiegewinnung aus Biomasse, die dazugehörigen extrem dynamischen Entwicklungen seit dem Beginn der modernen deutsche Energiewende (seit den späten 1990er Jahren) und ihre Triebkräfte als landschaftsverändernde Faktoren.

Als Bildungskräfte (Driver), die zur Entstehung „neuer" Kulturlandschaften führen, können aktuell benannt werden:

- struktur- und demografischer Wandel,
- geo-klimatische Veränderungen,
- Ressourcen- und Energiesubstitutionen und
- Politik, Subventionen und Strukturförderungen.

Mit Bezug auf diese „Driver" wird im Folgenden der Versuch gewagt, sich in das Jahr 2030 zu versetzen und prophetisch Prozesse zu definieren, die möglicherweise in den kommenden beiden Jahrzehnten Ursachen für gesellschaftlichen Wandel sein können und Begründungen für neue kulturlandschaftliche Zustände liefern. Der Zeitpunkt 2030 ist willkürlich gewählt. Es könnte auch das Jahr 2050 sein.

Die aufgestellten Hypothesen setzen für den Zeitpunkt, bzw. für den Zeitraum 2030/2050, selbstverständlich entsprechend vorhandene „Driver" und Prozesse voraus. Sie erheben in ihrer Abhandlung allerdings nicht den Anspruch auf eine sich bedingende Logik oder innere Kohärenz, sondern sind bewusst plakativ und solitär gesetzt und sollen Ansatzpunkte für Diskussion, Kritik und Reflexion bieten. Zur Hilfestellung für den geneigten Leser werden die Hypothesen mit realen Fakten garniert.

Für den seriösen, wie auch für den an „Fiction" interessierten Leser sei als Lektüre empfohlen: Rifkin (1994), Schlosser (2002), Stern (2006), Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (2008), Weissman (2009), Hutter und Goris (2009).

2. Hypothesen

1. Fördergelder für Landwirtschaft und Naturschutz stehen nur noch in geringem Maße zur Verfügung. Die nationalen Haushalte sind zur Zins- und Schuldenbedienung und in zunehmenden Maß zur Katastrophenbewältigung – ausgelöst durch den Klimawandel – extremst belastet. Gleiches gilt für die EU. Der vorhandene Haushalt wird größtenteils für außenpolitisches Engagement, zur Sicherung von Blockadelinien gegen Einwandererströme und für EU-internes und internationales Konfliktmanagement (Umweltkatastrophen) benötigt.
2. Schrumpfende Bevölkerungen – vor allem in den östlichen ländlichen Regionen – und die explodierenden Kosten zur Aufrechterhaltung von Infrastruktur führen zur schleichenden aber auch gesteuerten Absiedlung in urbane Metropolregionen und Kernsiedlungsräumen. 2030 gibt es nur noch hochspezialisierte Agrarunternehmen. Die Betriebsgrößen liegen in den alten Bundesländern zwischen 500 und 1.000 ha, in den neuen Bundesländern zwischen 2.000 und 5.000 ha. Die Zahl der Landwirte hat sich auf 1/10 zur Zahl von 2010 reduziert.
3. Die allgemeinen Grundsätze zur Erhaltung der Biodiversität für mitteleuropäische Kulturlandschaften wurden aufgegeben. Man beschränkt sich auf einige wenige Schutzgebietskulissen. Das sind in erster Linie Nationalparke, einige wenige Bannwälder und FFH und SPA-Gebiete mit Vorkommen besonderer Arten und/oder Lebensräume. Die Naturschutzgebiete außerhalb von NATURA-2000-Gebieten wurden aufgelöst. Artenreiches Grünland gibt es nur noch in speziellen Managementgebieten.
4. Die Umstellung des Steuer- und Abgabensystems auf THG-orientierte Bilanzierungen führten dazu, dass vor allem Fleischprodukte (aber auch Milchprodukte) sich extrem verteuert haben und sich der Fleischkonsum von rund 68 kg/Person/a auf 20 kg/Person/a reduziert hat. Bis zum Jahr 2030 haben 50 Prozent der Deutschen ihre Ernährungsgewohnheiten geändert und sind Vegetarier geworden. Die reduzierte Rind- und Lammfleischproduktion wurde weitgehend in standortsbenachteiligte Regionen verlagert und erfolgt dort in Form von meist großflächigen Weidemast-orientierten, extensiven Verfahren. Prozessschutz-orientierte Extensivweidesysteme haben die klassische Landschaftspflege, wie sie bis zum Jahr 2017 vorherrschend war, abgelöst.
5. Der Energiemangel, ausgelöst durch den weitgehenden Verbrauch der Energieträger Öl, Gas und Uran, führt zu einer extremen Nachfrage nach Biomasse aus Land- und Forstwirtschaft. Es haben sich Konversionstechnologien durchgesetzt, die sich bereits bei Preisen von 200 $/Barrel ökonomisch rechnen. Wo land- und forstliche Produktion von energetischer Biomasse möglich ist, wird diese intensivst betrieben. Bis zum Jahr 2030/2050 weitgehend abgesiedelte ländliche Regionen in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Brandenburg konvertieren zu Biomasseproduktionslandschaften mit Kurzumtriebsplantagen.
6. Zunehmende Überflutungen an der Küste und in den Ästuaren schaffen neue Küstenlandschaften. Der Anstieg der Meereswasserspiegel und fehlende Finanzmittel führen zu einem Überdenken von aufwändigen Küstenschutzmaßnahmen. Zahlreiche bislang intensiv landwirtschaftlich genutzte Polder werden aus ökonomischen Gründen (Pumpenergie) aufgegeben und werden dem Konzept neuer Wildnisgebiete zugeführt.

3. Hintergrundberichte und Fakten

3.1 Themenkreis 1

Im Jahr 1990 erschien die BBC Produktion „DER MARSCH" des englischen Regisseurs David Wheatly (1949–2009). Der Film wurde damals nicht zum Blockbuster und entwickelte seine Bekanntheit und gesellschaftskritische Bedeutung vielmehr über die Programmkinos. Er basiert auf dem Drehbuch von William Nicholson (1946) und beschreibt Nordafrika in einer zukünftigen Situation (in den ersten Jahrzehnten des 21. Jahrtausends), in der aufgrund des Klimawandels große Teile unbewohnbar geworden sind und in Europa die rassistischen Spannungen zugenommen haben. Fünf Jahre, so die geschilderte Situation, hat es in Äthiopien und Somalia, im Tschad und im Sudan nicht mehr geregnet, und die Hilfsmittel aus Europa und den Vereinigten Staaten sind im Filz der korrupten Regime ihrer afrikanischen Heimatländer verschwunden.

Angeführt von dem charismatischen Lehrer Isa El-Mahdi, zieht der Treck in Richtung Europa, um dem sicheren Hungertod zu entkommen. Auf dem Weg zur marokkanischen Küste schwillt das Heer der Hoffnungslosen auf Millionen von Menschen an. Nicht kriegerische Absicht treibt sie gen Norden, sondern Verzweiflung. Die Masse der Ohnmächtigen besitzt keine andere Macht mehr als die, vor unseren Augen zu sterben. Ihre Botschaft ist unmissverständlich: *„Wir sind arm, weil ihr reich seid. Jetzt kommen wir zu euch, damit ihr uns sterben seht."* Seine Wirkung bezieht der Marsch der Hungernden vor allem daraus, dass er schnell zu einem internationalen Medienereignis wird. Reporterteams schwärmen aus und liefern die Bilder des Elends direkt in die Wohnzimmer der Wohlstandsgesellschaft.

Im Film verspricht die Entwicklungskommissarin Claire Fitzgerald im Gegenzug für die Rückkehr in ihre Heimatländer millionenschwere Unterstützung. Die Kommissarin setzt sich intensiv für eine Verhandlungslösung ein, doch scheitert sie bei den verschiedenen Gremien und den Widerständen der Mitgliedsstaaten zur Finanzierung ihrer Vorhaben. In Europa macht sich Angst vor dem bevorstehenden Ansturm breit. Als die Flüchtlinge mit Tausenden von Booten nach Gibraltar übersetzen, werden sie an der spanischen Küste von Panzern empfangen. Im Widerstreit von humanitärer Hilfe und militärischer Härte sichert die Festung Europa ihren Burggraben mit Waffengewalt. *„Wir sind noch nicht bereit für euch, vielleicht später, vielleicht eines Tages. Wir können es nur hoffen. Was für eine Welt würde es sonst sein?"* So spricht Mrs. Fitzgerald zu dem „schwarzen Gandhi" aus dem Sudan, als Europa seine Grenzen endgültig verschließt. Am Schluss erklärt sie: *„Wir brauchen euch, wie ihr uns braucht. Wir können nicht weitermachen, wie bisher. Sie können uns helfen, die Zerstörung aufzuhalten, die wir anrichten. Aber wir sind noch nicht bereit für euch, ihr müsst uns noch mehr Zeit geben."*

Wer heute in den Norden von Marokko reist und an den spanischen Exklaven in Melilla und Ceuta die kilometerlangen und sechs Meter hohen Sperrzäume sieht, dem wird schnell klar, dass die Szenen aus dem Film „DER MARSCH" schon längst brutale Realität geworden sind. Es sind Hunderttausende von Flüchtlingen aus Ländern südlich der Sahara, die rings um das nördliche Afrika auf eine Chance zum Durchbruch nach Europa warten. Unzählige sind bereit, auf der Fahrt über das Mittelmeer ihr Leben zu riskieren, viele finden in ihren seeuntüchtigen Booten den Tod: Wir haben keine Garnelen, sondern Leichen in den Netzen – das ist die Situation im Mittelmeer vor der libyschen Küste, berichteten italienische Fischer.

Diejenigen, die es schaffen, lebend Kontinentaleuropa zu erreichen, verschwinden dann als namen- und papierlose Arbeitssklaven irgendwo in den Servicekellern europäischer Großstädte oder vor allem in Südeuropa in den Giftnebeln des Gemüsebaus.

3.2 Themenkreis 2

Aufgrund der nach wie vor latenten globalen Finanz- und Wirtschaftsunsicherheiten stehen die öffentlichen Haushalte in der EU massiv unter Druck und eine Besserung ist trotz des derzeit guten globalen wirtschaftlichen Umfeldes nicht in Sicht. Die Verschuldung in den meisten Staaten der Europäischen Union hat dramatische Rekordhöhen erreicht. Die Konjunkturförderung, Kosten zur Bewältigung der nach wie vor sehr hohen Arbeitslosigkeit in vielen Ländern (vor allem der Jugendarbeitslosigkeit) und sinkende Einnahmen in vielen Ländern, sind Ursachen dafür, dass immer mehr Mitgliedsländer die Maastricht-Kriterien, schon über Jahre nicht einhalten konnten und dies wohl ein dauerhafter Zustand bleiben wird. Wann die Verschuldungen wieder abgetragen werden können bleibt unbestimmt und wird weit in die Zukunft verschoben. Abbildung 1 zeigt die aktuelle Verschuldungssituation der EU Staaten.

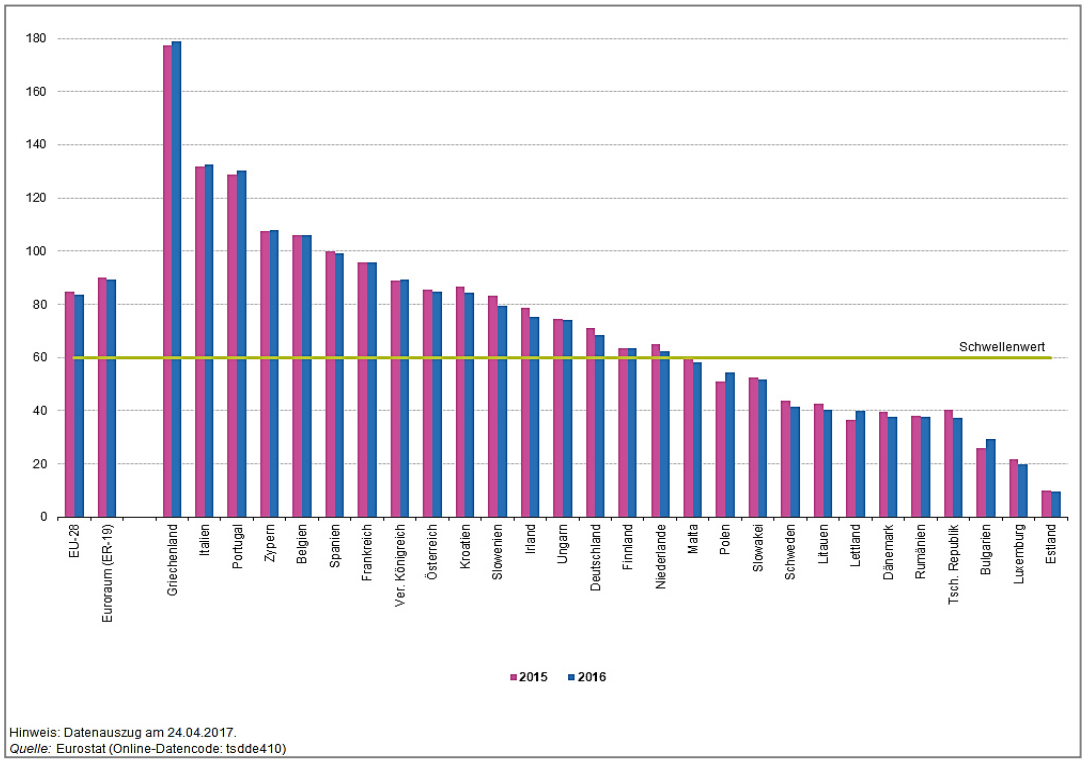


Abbildung 1: konsolidierter Bruttoschuldenstand in Prozent des BIP in den EU Ländern
(Quelle: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics/de)

Die Augen richten sich immer auf Griechenland, allerdings ist die Haushaltslage und der Verschuldungsstand in anderen Ländern ähnlich prekär. Ökonomen haben geschätzt, wie sich die Haushaltslage von zwölf großen Industriestaaten bei konstanten Ausgaben bis 2020 entwickelt.

Das Ergebnis: Ohne Sparmaßnahmen würde z.B. Großbritannien auf ein Schuldenniveau von rund 200 Prozent des BIPs kommen. Ob sich das nach dem Austritt aus der EU in 2019 substantiell verbessern wird, wird sich zeigen. Übertroffen würde der Inselstaat unter den großen Industrieländern nur noch von Japan mit einer Quote von etwa 300 Prozent.

Angesichts dieser immer dramatischer werdenden finanziellen Situation in vielen der EU-Staaten und der Bewältigung anderer globaler Konfliktfelder wird bezweifelt, dass für zukunftsorientierte Aufgaben in „weichen" Themenbereichen wie Naturschutz/Biodiversitätssicherung/NATURA 2000, Klimawandel, Wasserrahmenrichtlinie, Ländliche Entwicklung und andere mehr, von den politischen Mehrheiten in der EU die zur Umsetzung notwendigen monetären Ressourcen bereitgestellt werden. Im Jahr 2015 wurden in Paris die „Ergebnisse" der Weltklimakonferenz frenetisch als Durchbruch gefeiert; doch was wurde da eigentlich genau verabschiedet? Jeder anwesende Staat hat versprochen, das er bereit ist zu handeln, aber es wurde weder vereinbart, was und wann und mit welchen Instrumenten etwas erreicht werden soll, noch wurden konkrete Ziele vereinbart und jeder kann auch seine (Erfolgs)Bilanzen nach eigener Methodik entwickeln und interpretieren. Das Jahr 2017 war erneut wieder eines der wärmsten, die seit Beginn der modernen Aufzeichnungen gemessen wurden, die atmosphärischen CO_2-Konzentrationen haben neue Höchstwerte erreicht, wie auch die zivilisationsbedingten CO_2-Emissionen.

3.3 Themenkreis 3

Die Bevölkerung in Deutschland nimmt im Gesamttrend trotz erheblicher Immigration in den vergangenen Jahren kontinuierlich ab und sie wird älter. Das Statistische Bundesamt macht folgende Prognosen für die Entwicklung der Bevölkerungszahlen: 2020: 80 Millionen, 2030: 77 Millionen, 2040: 73 Millionen und 2050: 68 Millionen Vor allem ländliche Regionen – und hier wiederum vor allem in den Neuen Bundesländern – sind vom demografischen Wandel besonders betroffen. In bereits dünn besiedelten Räumen mit oft noch stark zersplitterten Strukturen kann dort bereits real studiert werden, was zukünftig erwartbar ist. Besonders betroffen ist die Quantität und Qualität der Infrastrukturen. Hier kommt es aufgrund des Nachfragemangels zu Schließungen (z.B. Kindergärten, Schulen, Banken, Apotheken, Geschäfte usw.) und zu Tragfähigkeitsgrenzen (z.B. bei ÖPNV, Kläranlagen, Wasser- und Energieversorgungen, Kommunikation, Müll). Letzteres führt in Konsequenz zu drastischen System-bedingten Kostenerhöhungen mit weiteren negativen Rückkopplungen. Zur Beschreibung dieser Phänomene hat sich in der Szene der Geographen und Raumplaner ein neues Fachvokabular entwickelt. Dazu gehören Begriffe wie Entdichtung, Reurbanisierung, Suburbanisierung, Marginalisierung, Fragmentierung, Peripherisierung, Kostenremanenz, Brain Drain, Raumpioniere oder Planerischer Rückbau.

Im ländlichen strukturell benachteiligten Raum wird ein weiterer landschaftsgestaltender Driver zunehmend manifest: Das sind die bereits mittelfristig wohl deutlich zurückgehenden Fördermittel aus den Agrarhaushalten der EU und der Länder. Dies wird sich ab dem Jahr 2020 für alle bisherigen Profiteure sehr unangenehm bemerkbar machen, wenn einer der wenigen Netto-Einzahler in den EU-Haushalt, Großbritannien, seine Überweisungen einstellt.

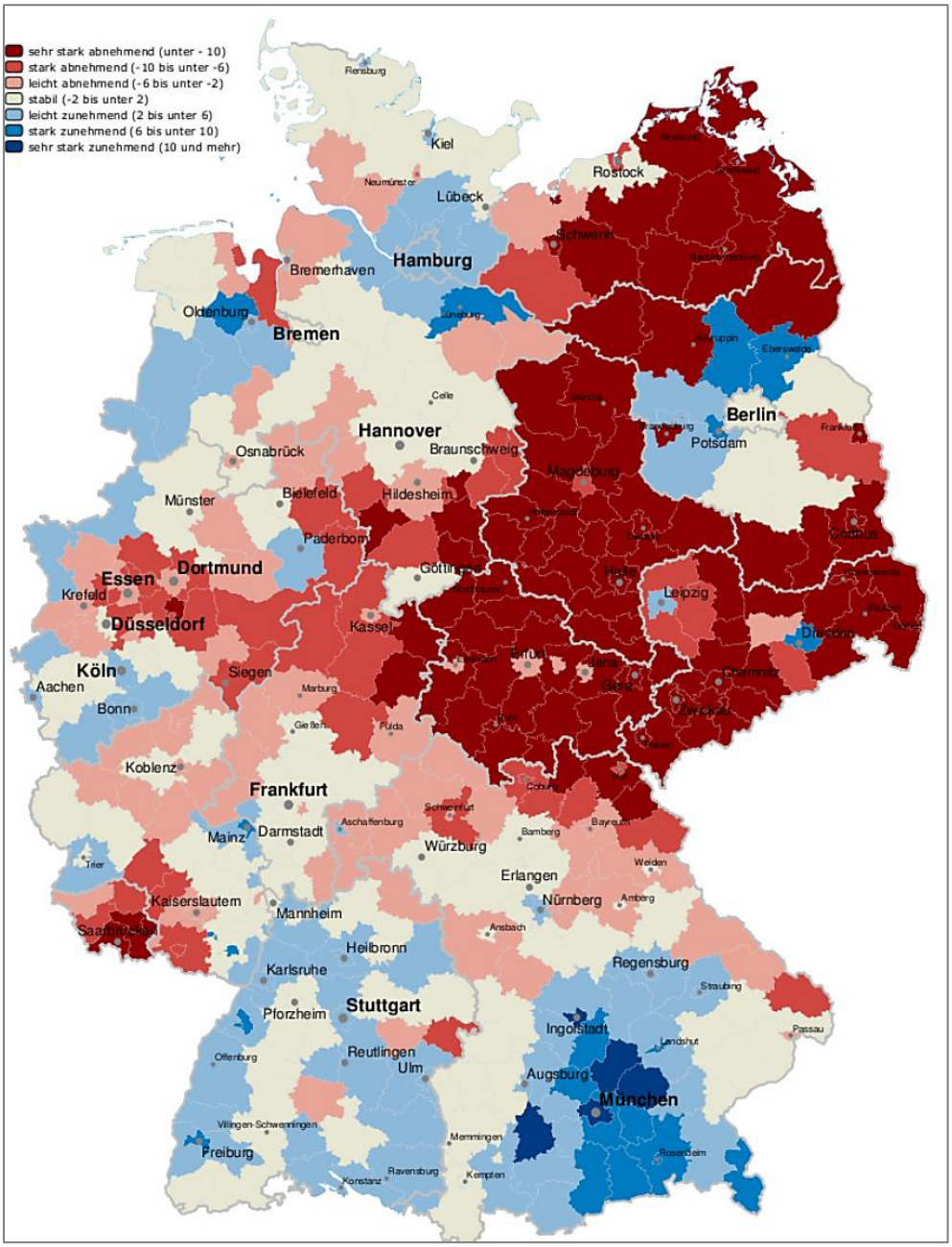


Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung von 2005 bis 2025 für Landkreise und kreisfreie Städte in Deutschland. Rot bezeichnet teils drastische Bevölkerungsrückgänge, Blautöne markieren Kreise und Städte mit Bevölkerungszugewinnen (Quelle: www.wegweiser-kommune.de, Download 14.04.2018).

Landwirtschaftliche Aktivitäten werden sich dann wohl immer mehr in einem Wechselspiel aus standörtlich und strukturell sinnvollen Produktionssystemen darstellen. Oder anders ausgedrückt: Wo sich intensiv geführte Kulturen mit hoher Wertschöpfung lohnen, werden diese ausgedehnt und noch weiter intensiviert. Was sich nicht lohnt, wird aufgegeben.

Ein gutes Beispiel dazu ist die Milchproduktion. Allgemein verlagert sich diese zunehmend in Regionen, wo sowohl günstige Voraussetzungen zur Energiegewinnung aus dem Grünland (Silagewirtschaft mit intensiver Düngung) bestehen als auch die standörtlichen Möglichkeiten zum Silomaisbau gegeben sind. Grünland im klassischen Sinne – also artenreiche Wiesen und Weiden – werden in der intensiven Milchwirtschaft immer weniger gebraucht. Die betriebswirtschaftliche Mindestgröße ist ein Milchviehbestand von 100 Tieren; in solchen Betrieben gibt es keine Weidehaltung mehr.

In den kommenden Jahrzehnten wird sich auch die Struktur der landwirtschaftlichen Unternehmensformen grundsätzlich ändern. Ein belastbarer Indikator ist die Motivation und Ausbildung qualifizierter Betriebsleiter. Dazu die Situationsbeschreibung für Baden-Württemberg: Nach der offiziellen Agrarstatistik gab es im Jahr 2016 noch rund 40.600 landwirtschaftliche Betriebe mit mehr als 20 ha Betriebsfläche (im Jahr 2010 waren es noch 44.500, 2007 wurden noch 57.000 gezählt).

Wollte man nur diese Betriebsgruppe in ihrem aktuellen Umfang am Markt halten, wäre eine jährliche Ausbildungsquote von ca. 600 qualifizierten Betriebsleitern notwendig. Die tatsächliche Situation ist dramatisch, jährlich bekommen in der Regel weniger als 100 Landwirtschaftsmeister im ganzen Land ihre Urkunde. Diese Entwicklung in die Zukunft projiziert, heißt automatisch, dass aufgrund der massiven Abnahme der Betriebsleiter neue Unternehmensformen mit wesentlich größeren Einheiten entstehen werden.

3.4 Themenkreis 4

Der agrarischen Primärproduktion in Deutschland sind durchaus relevante Treibhausgas- (THG-) Emissionen zuzuordnen. Nach im Folgenden zitierten Daten von Hirschfeld et al. (2008) waren dies im Jahr 2006 ca. 133 Millionen Tonnen CO_2-Äquivalente (=THG-relevante Emissionen, z.B. CO_2, N_2O, CH_4, die entsprechend ihrer Wirkintensität über Umrechnungsfaktoren zueinander ins Verhältnis gesetzt werden) bzw. 13 Prozent aller THG-Emissionen in Deutschland. Dieser Betrag beinhaltet auch Emissionen aus notwendigen Vorkettenprozessen, z.B. der Energiebereitstellung und Düngemittelproduktion.

Rechnet man auch die Futtermittelproduktion der Erzeugung tierischer Produkte zu, so trägt die Tierhaltung zu 71 Prozent zu den THG-Emissionen bei (94,9 Mio. t CO_2-Äqv.), wobei die Rinderhaltung (Milch- und Fleischproduktion) mehr als 50 Prozent ausmacht. Diese Abschätzungen für Deutschland haben selbstverständlich global gesehen noch völlig andere Dimensionen. Bei der Berechnung der THG-Emissionen in der Tierhaltung spielen die direkten Emissionen eine große Rolle. Als direkte Emissionen werden bezeichnet:

- Emissionen aus der Verdauung bei Wiederkäuern („enterische Fermentation"),
- Emissionen aus dem Wirtschaftsdüngermanagement (Behandlung der Exkremente im Stall/Lagerung von Gülle und Mist).

Bei weiterer Differenzierung der direkten Emissionen durch Rinderhaltung hat die Erzeugung von Milch- und Milchprodukten mengenbedingt 70 Prozent Anteil (inkl. weiblicher Nachzucht), die Rindfleischproduktion (Mutterkühe, Mastbullen und -färsen) ist dagegen lediglich mit 26 Prozent beteiligt.

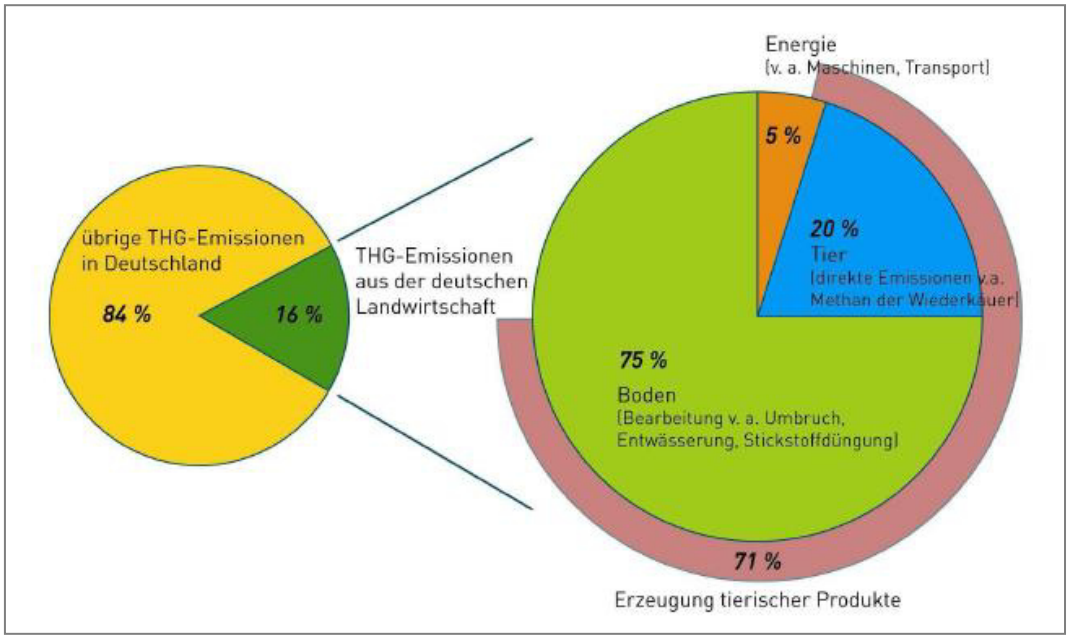


Abbildung 3: Die Bilanz THG-relevanter Gase, die durch landwirtschaftliche Aktivitäten verursacht ist, hat durchaus Klima-relevante Dimensionen. National, aber in Bezug auf die absoluten Mengen vor allem global, hat die Tierhaltung einen Anteil von rund 75 Prozent (BMELV 2008 und Hirschfeld et al. 2008).

Problematisch ist außerdem, dass ca. 40 Prozent der Weltgetreideernte an Tiere verfüttert werde, um Fleischwaren, Milch und Eier zu produzieren. 1950 lag die weltweite Fleischproduktion noch bei 44 Mio. t; 2009 wurden 290 Mio. t. produziert und die OECD erwartet, dass die Produktionsziffern bis 2020 auf rund 350 Mio. t anwachsen (siehe Tabelle 1). Deutschland hat sich dabei zu einer Drehscheibe für Import von Futtermitteln, Produktion von Schweinefleisch, Verarbeitung von Fleisch und auch für den Export von Fleisch (vor allem für Schweinefleisch) entwickelt. Die exportierten negativen Fußspuren für diese Position sind gewaltig (siehe dazu u.a. Fleischatlas 2013 bis 2018).

Tabelle 1: Fleischproduktion weltweit (Quelle: Fleischatlas 2013–2018, FAO, OECD)

1950: 44 Mio. Tonnen	1990: 170 Mio. Tonnen
1994: 194 Mio. Tonnen	1997: 210 Mio. Tonnen
1999: 217 Mio. Tonnen	2002: 242 Mio. Tonnen
2005: 267 Mio. Tonnen	
2012: 302 Mio. Tonnen	davon: • 106 Mio. Tonnen (Schwein) • 95 Mio. Tonnen (Geflügel) • 65 Mio. Tonnen (Rind) • 14 Mio. Tonnen (Schaf)
Die globale Fleischproduktion wird wohl bis 2020 auf rund 350 Millionen Tonnen anwachsen, prognostiziert die Organisation für Wirtschafte Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).	

Das sind die Hintergründe, warum die Ernährungsgewohnheiten in den industrialisierten Ländern mit einem hohen Fleischkonsum weitreichende Folgen auf Umwelt und Landschaften, aber auch auf Volkswirtschaft und Gesundheit haben.

Ein Deutscher verzehrt nach FAO-Statistiken jährlich 83,3 kg Fleisch und liegt damit etwa im Durchschnitt der Industrienationen. In den Entwicklungsländern hat sich der Fleischkonsum zwischen 1980 und 2005 auf 30,9 kg pro Person im Jahr mehr als verdoppelt. In China vervierfachte sich der Verbrauch sogar auf aktuell 59,5 kg. Die Kehrseite dieser Entwicklung ist eine dramatische Zunahme vieler ernährungsbedingter Krankheiten. Zum Spektrum gehören z.B. Antipositas (Fettleibigkeit), Bluthochdruck, Diabetes oder auch Zöliakie (Glutenallergie). Diese Krankheiten sind auch mitverantwortlich für eine extreme Kostenexplosion im Gesundheitssystem und haben rund 1/3 Anteil an den volkswirtschaftlichen Gesamtkosten von ca. 100 Mrd. € in Deutschland.

Und die Entwicklung wird vermutlich weiter gehen und es scheint kein Korrektiv zu existieren, denn zu viele Beteiligte profitieren von diesen Geschäften. So ist die Viehwirtschaft nach Angaben der FAO einer der am schnellsten wachsenden landwirtschaftlichen Sektoren und trägt zu 40 Prozent zur Wertschöpfung in der globalen Agrarproduktion bei.

Von der FAO kommt auch die Parole, dass die Fleischproduktion aufgrund der ständig zunehmenden Nachfrage in den kommenden 40 Jahren mehr als verdoppelt werden müsse. Statt der heute 1,5 Mrd. wird die Zahl der Rinder in 40 Jahren 2,6 Mrd.; die Zahl der Schafe und Ziegen um eine Milliarde auf 2,7 Mrd. steigen. Keine Vorstellungen gibt es allerdings, wie und wo bei wachsender Weltbevölkerung die Futtermengen und Weideflächen für diese Tiermassen noch bereitgestellt werden können.

Ein Gegenmodell wurde in einer Studie von Bioland (2009) skizziert. Hier ging es um die Frage, wie für das Beispiel Deutschland die zusätzliche benötigte Agrarfläche bei einer kompletten Umstellung der Agrarwirtschaft auf ökologische Verfahren generiert werden könnte. Denn der biologische Landbau braucht im Durchschnitt 30 Prozent mehr Fläche, um die geringere Produktivität auszugleichen. Dies könnte problemlos durch verminderten Futtermittelanbau bei reduziertem Fleischkonsum realisiert werden:

- 2,1 Millionen ha bei Reduzierung tierischer Lebensmittel, insbesondere Fleisch um 25 Prozent (Zwischenschritt) und
- 4,2 Millionen ha bei Reduzierung tierischer Lebensmittel, insbesondere Fleisch um 50 Prozent (dies entspricht einem Wert wie er von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung empfohlen wird).

3.5 Themenkreis 5

Mit der Wahrnehmung der tatsächlichen Limitierung der fossilen Rohstoffe und der Explosion der Energiepreise (bis 2014), ist den land- und forstwirtschaftlichen Flächen eine neue Bedeutung zugefallen: die Produktion von erneuerbaren Energien. In einer extremen und dynamischen Entwicklung hatte sich hier nicht nur in Deutschland und Europa, sondern auch global, in kurzer Zeit eine enorme Nachfrage nach Flächen entwickelt, die als Anbaufläche für regenerative Energieträger benötigt werden.

Mit dem ebenfalls völlig unerwarteten Verfall der Energiepreise im Jahr 2015, die sich seitdem nur leicht wieder erholt haben, ist diese Entwicklung allerdings ebenfalls wieder abrupt zum Stillstand gekommen, bzw. manche auf Biotechnologie und Biomasse basierenden Verfahren sind derzeit völlig unwirtschaftlich weil nicht konkurrenzfähig.

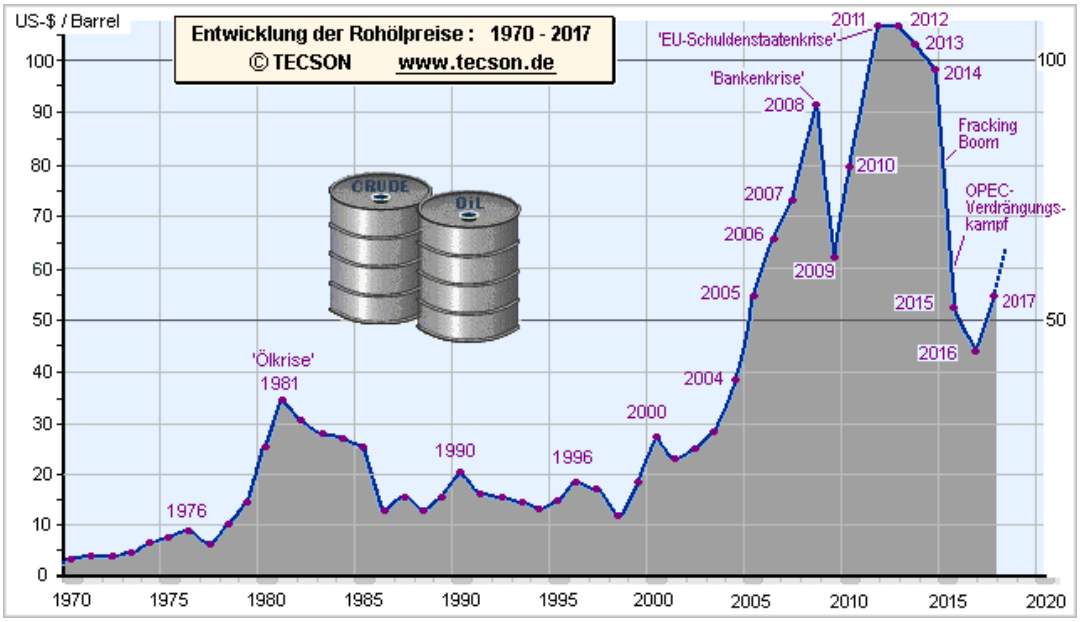


Abbildung 4: Im Jahr 2015 stürzten die Ölpreise und damit insgesamt die Energiepreise von einem Hoch von über 100 UDS/bbl in kürzester Zeit auf einen Jahresdurchschnittspreis von 52 UDS/bbl ab. Einen solch starken Preisrückfall binnen eines Jahres hat es niemals zuvor gegeben, am Jahresende 2015 kostete das Fass Rohöl nur noch rund 35 USD; das niedrigste Preisniveau seit 10 Jahren. Mit Stand April 2018 haben sich die Preise wieder auf ein Niveau von ca. 70 UDS/bbl erholt (Quelle: www.tecson.de/historische-oelpreise.html, Download 14.04.2018).

Einst war die energetische Biomassenutzung angetreten, um einen substantiellen Beitrag zur Entschärfung des Klimawandels zu leisten. Die dazu entwickelten Förderpolitiken verhindern jedoch umweltbelastende Produktionsmethoden kaum, ja, sie können sie sogar begünstigen und bestehende Problemlagen sogar noch verstärken. Besonders dort, wo durch Konzentrationseffekte Nutzungskonkurrenzen um Produktionsflächen manifest werden, verschärfen sich bestehende Konflikte im Naturschutz und die Multifunktionalität der Landschaft geht verloren. Insbesondere die Ressource Boden wird regional beansprucht, als wenn es mehrere vertikale Produktionsebenen geben würde. Darüber hinaus zeigt sich in erschreckender Weise, dass der maßgeblich durch deutsche Politiken beförderte Biomassehype auch in globalem Maßstab zu gravierenden Verschlechterungen von Umweltqualitäten führt.

Zumindest für eine deutsche Situationsbestimmung wird hier die Auffassung vertreten, dass die energetische Biomassenutzung unter der Prämisse einer nachhaltigen Nutzung schon sehr bald eine Potenzialgrenze erreichen wird und regional diese auch schon überschritten hat. Das betrifft sowohl die möglichen Stoffströme aus der Landwirtschaft wie auch aus der Forstwirtschaft. Energie aus Biomasse kann und soll nachhaltig und damit begrenzt bereitgestellt werden, aber dazu braucht es dringend gesellschaftliche Leitplanken und Steuerungsinstrumente.

Um den avisierten Ausbau des Bioenergiesektors zu ermöglichen, hat der Gesetzgeber vielfältige Regelungen getroffen, auf denen die bekannten „Karrieren" einzelner Bioenergielinien basieren. Hervorzuheben sind vor allem die Initiativen im Bereich der Biokraftstoffe und der Biogaswirtschaft. In Deutschland wurden mit der Begünstigung für Biodiesel im Rahmen der Einführung der ökologischen Steuerreform (1999/2003), der bis 2007 gültigen Mineralölsteuerbefreiung für Biokraftstoffe (Änderung Mineralölsteuergesetz 2002 und Steueränderungsgesetz 2003) und dem Markteinführungsprogramm „Treib- und Schmierstoffe" (2000/2003) starke Anreize für die Produktion von Biokraftstoffen gesetzt. Die Biogaswirtschaft profitierte erheblich durch das Erneuerbare Energien Gesetz (= EEG) aus dem Jahr 2000 und den folgenden Novellen – vor allem aber durch die Einführung des NawaRo-Bonus im EEG in 2004 (NawaRo= nachwachsende Rohstoffe).

Ergänzende Anreize wurden durch das Marktanreizprogramm für erneuerbare Energien sowie die Investitionsförderungsprogramme der Länder gesetzt. Zwischen 1992 und 2007 bestand zudem die Möglichkeit, Energiepflanzen auf Stilllegungsflächen anzubauen und gleichzeitig die Stilllegungsprämie für die betreffenden Flächen zu erhalten.

Außerdem wurde bis 2009 (letztmalig) für den Anbau auf Nicht-Stilllegungsflächen von der EU eine Energiepflanzenprämie gewährt (bis zu 45 €/ha).

Insgesamt wurde ein Förderkollektiv an Maßnahmen erschaffen, das seine stimulierende Wirkung nicht verfehlt hat. So hat sich etwa die Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien, von knapp 37 Mrd. kWh im Jahr 2000 (Biomasseanteil ca. 29 Prozent) auf 655 Mrd. kWh im Jahr 2017 enorm gesteigert daran hat die Biomasse noch einen Anteil von 7 Prozent.

Insbesondere der Bonus für nachwachsende Rohstoffe kurz „NawaRos", der für naturbelassene Biomasse bezahlt wird, hatte die Flächennutzung zu Beginn der 2000er Jahre kürzester Zeit massiv beeinflusst. In den ersten Jahren der Energiewendegestaltung war vor allem der auf Biomasse basierende Sektor nahezu ekstatisch von vorhandenen und mobilisierbaren Flächenpotenzialen ausgegangen; diese wurden auf bis 43 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche geschätzt, das wären 7,3 Millionen ha gewesen. So hat sich in Deutschland innerhalb von nur wenigen Vegetationsperioden die Anbaufläche von nachwachsenden Rohstoffen, darunter hauptsächlich Energiepflanzen zur Verwertung in Biogasanlagen und zur Produktion von Biodiesel, auf ca. 2,2 Millionen Hektar erhöht; doch ist dieser Flächenanteil seit einigen Jahren nahezu konstant geblieben; das sind bereits ca. 12 Prozent der gesamten Agrarfläche oder ca. 18 Prozent der Ackerflächen in Deutschland. Mittlerweile ist sogar davon auszugehen, dass mit dem Erliegen des Zubaus an Biogasanlagen und dem in wenigen Jahren beginnenden Herausfallen vieler Anlagen aus der privilegierten Bonifördерung, viele Biogasanlagen unwirtschaftlich werden und ihren Betrieb einstellen werden.

Doch lassen wir ein anderes Szenario sich entwickeln: Das der bevorstehenden Knappheiten bei den Ölvorräten. Wir sind zwar technologisch in der Lage, manche konservativen Energiequellen zu substituieren, doch im Bereich der Mobilität, ob zu Land, in der Luft oder zu Wasser, wird es auf absehbare Zeit bei Treibstoffen auf Ölbasis bleiben.

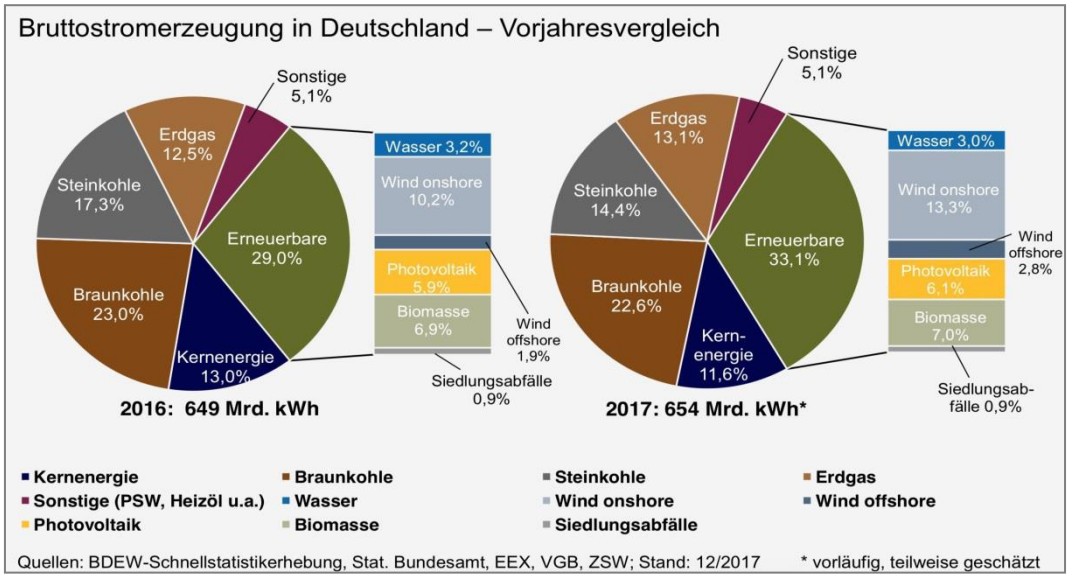


Abbildung 5: Die Bruttostromerzeugung in Deutschland und der Anteil der Erneuerbaren Energieträger im Vergleich der Jahre 2016 und 2017; Strom aus Biomasse (Biogasanlagen) hat noch einen Anteil von 7 Prozent (Quelle: www.heise.de/newsticker/meldung/Deutlich-mehr-Strom-kam-2017-aus-erneuerbaren-Energien-3924755.html, Download 14.04.2018).

Deren Substitutionspotenzial ist nur über Biomasse zu realisieren. Und wenn in den kommenden Jahren die Preise für fossiles Öl auf 200 US$/Barrel und mehr steigen werden, dann wird es vermutlich keine Hemmungen geben, jede verfügbare Biomasse entsprechend zu konvertieren. Man sollte sich auch nicht auf Nachhaltigkeitsfaktoren verlassen, denn diese werden jetzt schon missachtet, vor allem in Regionen, wo diese auch nicht implementierbar sind.

3.6 Themenkreis 6

Die Leitbilder für Naturschutz im kulturlandschaftlichen Kontext leiten sich überwiegend von gesetzlichen Vorgaben ab, die als zentrales Kennzeichen das Bewahren („Einfrieren“) bestimmter, vielfach historischer, landwirtschaftlicher Nutzungen aufweisen. Sowohl länderspezifische Vorgaben als auch der Rechtskomplex der FFH-Richtlinie der EU fordern zum Beispiel für Deutschland, im Handlungsfeld des artenreichen Grünlandes, dass in entsprechend ausgewiesenen Gebieten nur Mähnutzungen (möglichst mit detaillierter Festlegung der Mähzeitpunkte und strengen Düngerestriktionen) erlaubt sind. Über Pflegeprogramme und über entsprechende Bausteine in Agrarumweltprogrammen wird versucht, diese Vorgaben umzusetzen. Doch wo sich die Milchviehwirtschaft verabschiedet, bzw. Grünland nur noch als hochgedüngte Silagefläche oder Vielschnittwiese interessant ist, bleiben derartige Anreize zunehmend wirkungslos.

Grundsätzlich ist zu bemerken, dass wünschenswerte dynamische Prozesse in unseren Landschaften, zu denen auch die Fließgewässer gezählt werden dürfen, nahezu immer durch statische Vorgaben, sei es durch Planungen oder direkt durch gesetzliche Vorgaben, be- und verhindert werden.

Auch die Landschaftsplanung, in ihrer Funktion, gesetzlich, normative Vorgaben in konkrete Konzepte umzusetzen, zeigt ein ambivalentes Verhalten gegenüber unkalkulierbaren, dynamischen, ungeplanten Prozessen. So gibt es beispielsweise Auflagen nach Eingriffen in den Naturhaushalt (z.B. Kiesabbau), Landschaftszustände wieder „naturgemäß" herzustellen, was oft mit planerisch und technisch aufwändigen und teuren Rekultivierungsmaßnahmen verbunden ist. Ökologisch hochinteressante Prozessschutzmodelle mit geringen Kosten sind dagegen meist nicht genehmigungsfähig. Hier spielt vielleicht auch eine Rolle, dass sich dynamische Systeme planerischen Kategorien entziehen, ja diese überflüssig machen. Denn wo wäre der Auftrag, das klare Leitbild und das konkrete, gebaute Ergebnis, wo nicht gemessen, bilanziert, kalkuliert werden kann und sich Systeme wenig vorhersagbar entwickeln?

Nicht zu unterschätzen sind weiterhin auch indirekte Behinderungen durch fehlende und noch nicht kommunizierte gesellschaftliche Akzeptanz. Das mehrheitliche gesellschaftliche Empfinden von Ästhetik in unseren Kulturlandschaften erwartet klare Ordnung und gepflegte Formen. Schon kleinste Bereiche, wo sich vielleicht Brombeergebüsche oder Brennesselfluren entwickeln, geben Anlass für ordnungsrechtliches Handeln. Auch hier kann man sich auf gesetzliche Vorgaben zurückziehen. So gibt es in den Gesetzgebungen der Länder (Naturschutzgesetze oder wie in Baden-Württemberg im sogenannten Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz) Regelungen, die Grundeigentümer dazu verpflichten, dass landwirtschaftliche Flächen ordnungsgemäß bewirtschaftet oder gepflegt werden oder die Pflege geduldet werden muss; im Extremfall sogar unter Kostenanlastung.

Ja, es ist sogar geregelt, dass Sukzession einer behördlichen Gestattung bedarf: Ob es in der Realität allerdings, derartige Fälle schon gegeben hat, sei dahingestellt.

Von Kritikern einer notwendigen Wertediskussion und Reform der Naturschutzgesetzgebung wird geäußert, dass

- es sowieso extrem schwierig sei, die Anliegen des Naturschutzes gesetzgeberisch zu verankern und selbst die erzielten Kompromisse nur mit großem Aufwand und Beharrlichkeit erreicht würden,
- ständige Anpassungsdiskussionen dazu führen würden, dass erreichte Positionen wieder neu zur Diskussion stünden,
- Naturschutz im Grunde definitionsgemäß eine konservierende, erhaltende Aufgabe habe und nicht ständige auf Modetrends reagieren könne.

Zukunftsfähige Landnutzungskonzepte sind bei geeigneten Rahmenbedingungen halboffenen extensive Weidesysteme zur Produktion von Fleisch oder auch sogenannte „Megaherbivorensysteme", das sind großflächige Weidesysteme (> 1.000 ha) mit Großsäugern ohne direktes Produktionsinteresse.

Extensive Weidesysteme können, unabhängig davon, ob es traditionelle oder neu entstehende Systeme sind, ob ganzjährige Außenhaltungen oder Mähweidesysteme grundsätzlich günstige Eigenschaften aufweisen. Sie sind kapital- und arbeitsextensiv, großflächig wirksam und können bei intelligentem Betriebsmanagement dennoch eine akzeptable Wertschöpfung mit gutem Betriebsgewinn aufweisen. Aus ökologischer Sicht entstehen bei durchdachtem Management zahlreiche positive Effekte.

Fazit

Was ist nun das Fazit aus dieser Sammlung an Prophezeiungen, Hypothesen und Fakten mit überwiegend pessimistischen ja vielfach sogar fatalistischen Konnotationen?

Hierzu passt treffend der berühmte Satz von Carl Valentin:

> *„Erstens kommt es anders und zweitens als man denkt".*

In einer der Masurischen Geschichten von Siegfried Lenz wird im Rückblick auf einen Besuch bei einer Wahrsagerin festgestellt, dass es manchmal ganz schön Arbeit macht, die Prophezeiungen auch so eintreten zu lassen. Hierin liegt vielleicht der Schlüssel von Lösungsstrategien. Bestimmte Entwicklungen sind nicht unbedingt zwangsläufig, sondern sind durch vernünftige Entscheidungen korrigierbar bzw. können auch induziert werden.

An diesen gesellschaftlich äußerst wichtigen Schnittstellen haben zahlreiche Wissenschaften eine besondere Verantwortung, bzw. hier liegen auch die Risiken. Werden Entwicklungen erlebbar und nachweisbar falsch prognostiziert, wird sich die Politik schwer tun, notwendige Entscheidungen mit vielleicht drastischen Konsequenzen für Gesellschaften und Wirtschaften zu treffen. Genauso wichtig ist eine seriöse wissenschaftsanalytische Aufarbeitung, dass bestimmte schlimme Prophezeiungen nicht eingetreten sind, da noch rechtzeitig „Driver" und ihre Wirkungen beeinflusst werden konnten.

Dazu abschließend ein kleines Beispiel: Weltweit gibt es noch vier Länder ohne Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Autobahn-ähnlichen Straßen. Das sind neben Deutschland die Länder Bhutan, Nepal und Uganda. Es gibt Berechnungen, nach denen das energetische Einsparpotenzial in Deutschland durch eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf 100 km/h dem Äquivalent des kompletten nachhaltig nutzbaren Potenzials an land- und forstlicher Biomasse entspricht. Oder anders ausgedrückt, eine einfache legislativ/normative Maßnahme hätte einen gewaltigen ökologischen Hebel.

Wann wird wohl eine derart weise Entscheidung getroffen?

Literatur

Bioland Bundesverband (2009) [Hrsg.]: Im Blickpunkt: Klimaschutz und Biolandbau in Deutschland. Bioland-Hintergrundpapier. Mainz, 34 S. Stand 23.11.2009. Bioland_Klimapapier_Langfassung-3.pdf [Download: 14.04.2018]

BMU (2009): Landfristszenarien und Strategien für den Ausbau Erneuerbarer Energien in Deutschland – Leitszenario 2009. – Reihe Umweltpolitik, 106 S.

Fleischatlas 2013–2018: www.boell.de/de/fleischatlas

Hirschfeld, J., Weiss, J., Preidl, M. und T. Korbun (2008): Klimawirkungen der Landwirtschaft in Deutschland. Schriftenreihe des IÖW 186/08. Berlin, 187 S.

Hutter, Cp und E. Goris (2009): Die Erde schlägt zurück – Wie der Klimawandel unser Leben verändert – Szenario 2035. – Droemer, 256 S.

Rifkin, J. (1994): Das Imperium der Rinder. – Campus, Frankfurt/New York.

Schlosser (2002): Fast Food Gesellschaft. – Rieman Verlag, München.

Stern, N. (2006): Stern Review on the Economics of Climate Change, London, 650 S.

Weissman, A. (2009): Die Welt ohne uns – Reise über eine unbevölkerte Erde, Piper, 379 S.

Wuppertalinstitut für Klima, Umwelt, Energie (2008): Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt – Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte. – [Hrsg.]: Brot für die Welt, Evangelischer Entwicklungsdienst (EED), Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Fischer, 655 S.

Yousefi, A., Marisa Bellantonio, M. und G. Hurowitz (2018): Die vermeidbare Krise – die Umweltkatastrophe der deutschen Fleischindustrie. www.mightyearth.org/avoidablecrisis/de/ [Download: 14.04.2018]

Preisentwicklungen und Preisbildung auf dem Agrarflächenmarkt

Peter Ache
Geschäftsstelle des Oberen Gutachterausschusses Niedersachsen

Allgemeines und Hinweise

In den nachfolgenden Ausführungen soll sich der Bedeutung des Agrarflächenmarktes in Relation zu dem gesamten deutschen Immobilienmarktgeschehen und dem allgemeinen Preisniveau und der Preisentwicklung von Agrarflächen genähert werden. Grundlage sind die Daten der Gutachterausschüsse in Deutschland; diese werden in einem zweijährigen Rhythmus von dem Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (AK OGA) zusammengeführt und ausgewertet. Das Ergebnis dieser Auswertung fließt in den Immobilienmarktbericht Deutschland ein. Rechtliche Grundlage für die Bildung des AK OGA ist die Verwaltungsvereinbarung der Länder und des Bundes über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der amtlichen Grundstückswertermittlung[1]. Der Bericht ist im Dezember 2017 veröffentlicht worden und steht auf der Internetseite des AK OGA kostenfrei zur Verfügung[2].

Der Marktwert und die Marktbeobachtung von Immobilien

Immobilien sind ortsgebundene Güter, deren Investitionsmittel für den Kauf in der Regel hoch und über einen längeren Zeitraum gebunden sind. Investitionsüberlegungen zu Immobilien sind aus diesem Grund auf einen längeren Zeitraum angelegt und dienen in der Regel nicht spekulativ angelegten Zielen.

Der Marktwert einer Immobilie wird durch den Zweck bestimmt, zu dem die Immobilie gehalten bzw. erworben wird. Eine solche Nutzung muss dabei zum Kaufzeitpunkt hinreichend sicher realisierbar sein[3].

Die Beschreibung des Immobilienmarktes erfolgt durch die Darstellung von Transaktionszahlen, die Beschreibung des in den Kauf von Immobilien eingesetzten Investitionsvolumens und der Angabe der umgesetzten Grundstücks-, Wohn- oder Nutzflächen. Die Entwicklung des Immobilienmarktes wird durch die zeitliche Entwicklung von Umsätzen und Preisen dargestellt. Je nach Verwertungsziel einer Studie ist der Immobilienmarkt in den Analysezielen entsprechenden sachlichen (Immobilienarten) und räumlichen (regionalen) Teilmärkten zu untersuchen.

---

[1] BAnz AT 13.05.2016 B2.

[2] www.immobilienmarktbericht-deutschland.info

[3] Strukturierung des sachlichen Teilmarktes wirtschaftlich genutzter Immobilien für die Zwecke der Marktbeobachtung und Wertermittlung, 1. Ergebnisbericht, Federführung: Peter Ache/Sabine Georgi, Zentraler Immobilienausschuss, August 2016.

Die Ergebnisse von Marktanalysen ergeben die von Sachverständigen und Gutachterausschüssen zu verwendenden, für die Verkehrswertermittlung erforderlichen Daten[4] nach der Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV). Diese Daten werden nach § 193 Abs. 5 des Baugesetzbuches (BauGB) von den Gutachterausschüssen auf der Grundlage der Auswertungen von Kaufpreissammlungen ermittelt und veröffentlicht.

Einordnung von Agrarflächen in den deutschen Immobilienmarkt

Das Kaufinvestitionsvolumen auf dem deutschen Immobilienmarkt entspricht mit einem Betrag von 237,5 Mrd. Euro im Jahr 2016 etwa 7,6 % des Bruttoinlandproduktes (Abbildung 1) und stellt damit einen der größten Investitionsmärkte Deutschlands dar. Zudem ist festzustellen, dass sich der Anteil der Kaufinvestitionen für Immobilien am Bruttoinlandsprodukt seit 2008 stetig erhöht.

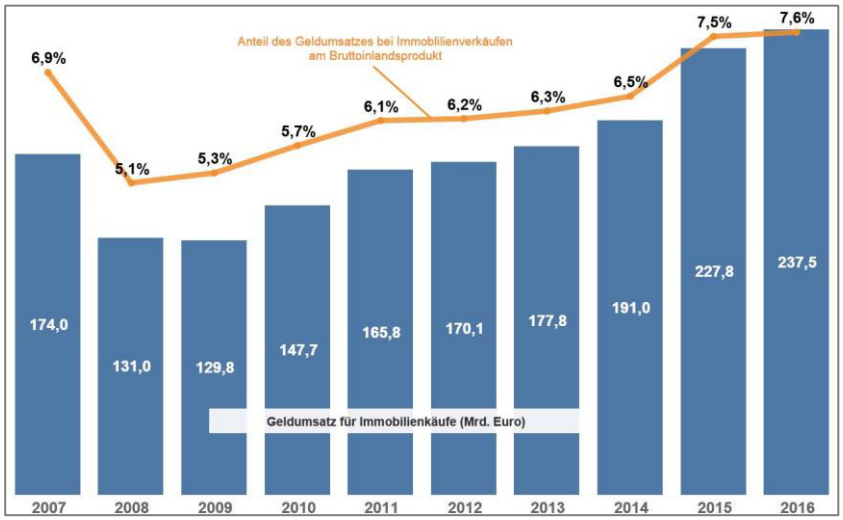


Abbildung 1: Kaufinvestitionsvolumen bei Immobilien und Bruttoinlandsprodukt

Der Anteil des Investitionsvolumens für den Kauf von land- und forstwirtschaftlich genutzten Immobilien beträgt mit rd. 4,3 Mrd. Euro (2016) etwa 2 % des gesamten Geldumsatzes (2016: 237,5 Mrd. Euro) für den Kauf von Immobilien (s. Abbildung 2). Im Vergleich zu dem Anteil des Investitionsvolumens für den Kauf von Wohnimmobilien ist dieses vergleichsweise gering.

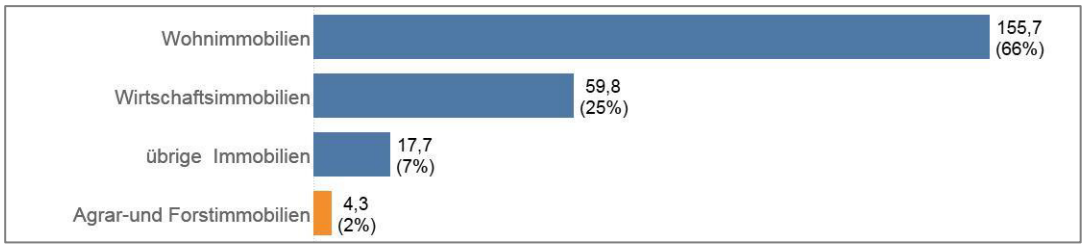


Abbildung 2: Anteile des Geldumsatzes für den Kauf von Immobilien nach Kategorien

[4] §§9 ff. Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (ImmoWertV) vom 19.05.2011 (BGBl. I S. 639).

Bei den im weiten Sinne land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen – dazu gehören z.B. auch Wein- und Spargelanbauflächen, Flächen für den Hopfenanbau etc. – dominiert das Investitionsvolumen in den Kauf von Ackerflächen mit rd. 2,2 Mrd. Euro (2016); dies entspricht einem Anteil von 51 %. Übrige land- und forstwirtschaftlich genutzte Immobilien umfassen mit 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2016 einen Anteil des Geldumsatzes in Höhe von 1,2 % und dann erst folgen die Grünland- und Forstflächen mit einem Anteil von 0,5 % des Geldumsatzes (Abbildung 3).

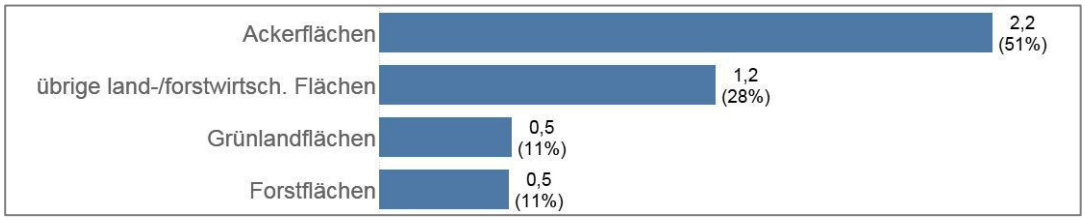


Abbildung 3: Anteile des Geldumsatzes für den Kauf von agrar- und forstwirtschaftlich genutzten Immobilien nach Kategorien

Transaktionen, Flächen- und Geldumsatz bei Agrarland

Die Zahl der Transaktionen über land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen ist seit 2009, ebenso wie der Grundstücksflächenumsatz, kontinuierlich zurückgegangen. Der Geldumsatz hingegen hat sich von 2009 bis 2013 nahezu konstant gezeigt. Seit 2014 ist der Geldumsatz für Verkäufe vergleichsweise stark angestiegen (Abbildung 4). Dies deutet, bezogen auf den Bundesdurchschnitt, auf ein allgemein gestiegenes Preisniveau hin.

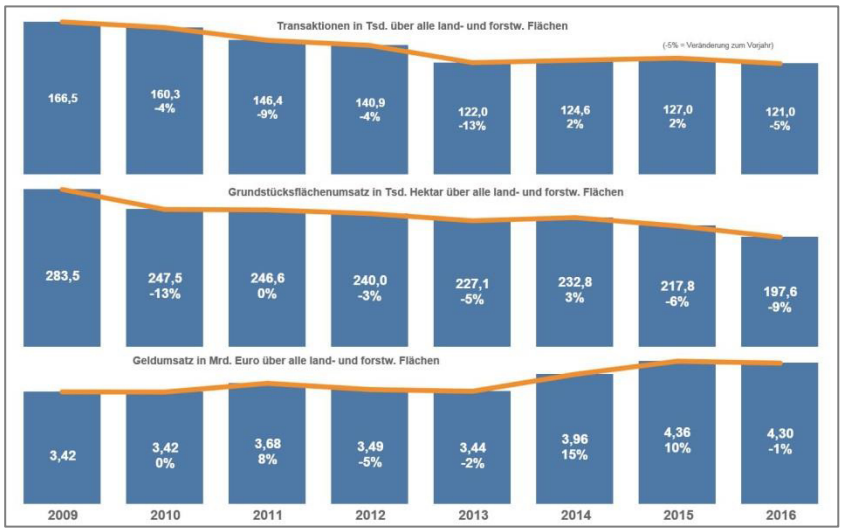


Abbildung 4: Umsatzdaten für Verkäufe von land- und forstwirtschaftlich genutzten Immobilien

Insgesamt zeigt sich seit 2009 eine mittlere jährlicher Rückgang des Flächenumsatzes um ca. -3 %. Der Geldumsatz dagegen ist um ca. 3 % je Jahr gestiegen.

Deutlich erkennbar ist der Rückgang des Grundstücksflächenumsatzes in nahezu allen Bundesländern. Lediglich im Saarland und in Hessen zeigt sich eine leichte jährliche Steigerung des Grundstücksflächenumsatzes (Abbildung 5).

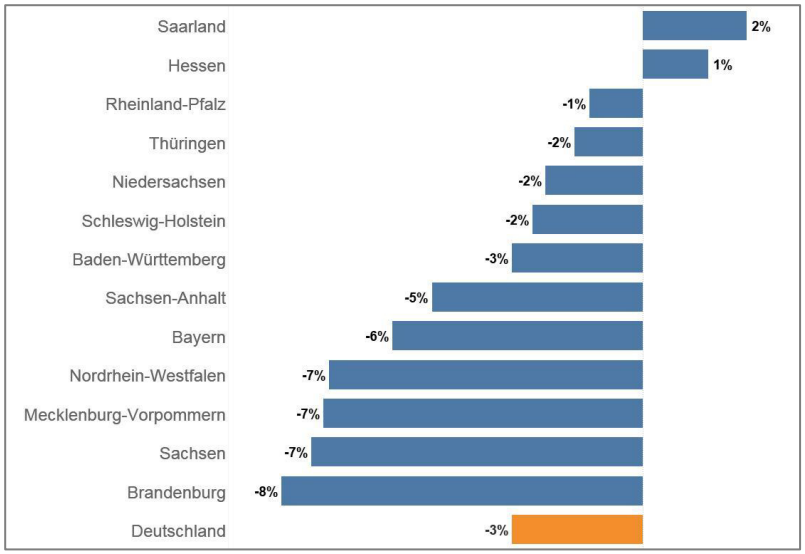


Abbildung 5: mittlere jährliche Entwicklung des Grundstücksflächenumsatzes für land- und forstwirtschaftlich genutzte unbebaute Immobilien nach Ländern seit 2009

Der höchste jährliche Rückgang der Grundstücksflächenumsätze ist im Land Brandenburg (minus 8 %), gefolgt von Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen (minus 7 %) festzustellen.

Die Darstellung des aktuellen Flächenumsatzes zeigt einen deutlichen Schwerpunkt in den östlichen und nördlichen Bundesländern. Hier sind die verkauften Grundstücksflächen je Transaktion größer und insoweit werden in den östlichen Bundesländern etwa 52 % des gesamten Grundstücksflächenumsatzes erzielt (Abbildung 6).

Die Betrachtung des Geldumsatzes für den Verkauf von land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen zeigt im Vergleich zu dem Flächenumsatz ein nahezu umgekehrtes Bild. In nahezu allen Bundesländern ist ein jährlich steigender Geldumsatz festzustellen. Lediglich in Sachsen ist ein leichter Rückgang von jährlich 2,3 % festzustellen (Abbildung 7).

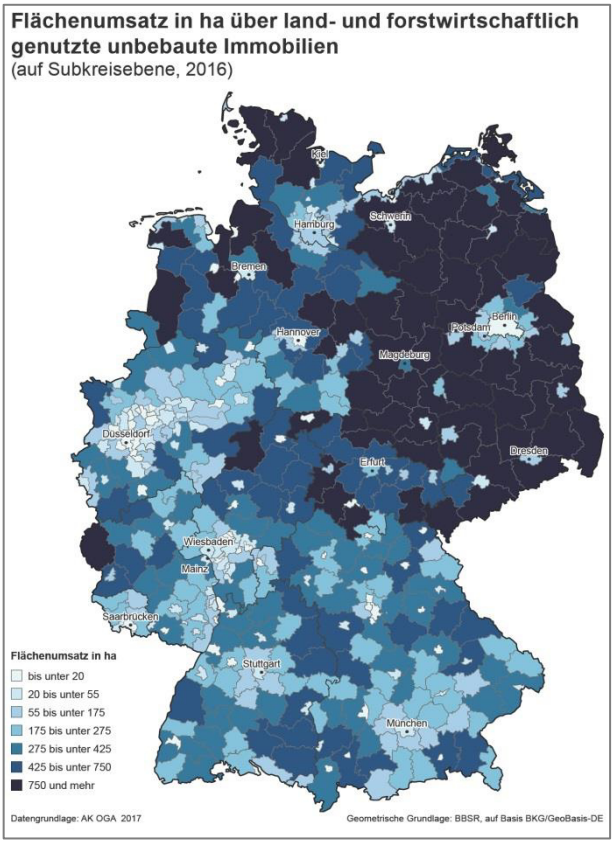


Abbildung 6: Grundstücksflächenumsatz über land- und forstwirtschaftlich genutzte Immobilien (2016)

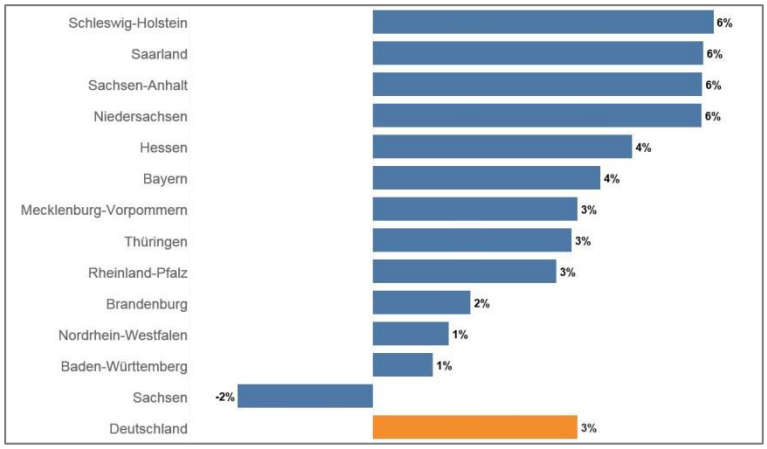


Abbildung 7:
mittlere jährliche Entwicklung des Geldumsatzes für land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen nach Ländern

Preisniveau und Preisentwicklung von Ackerflächen

Die Analyse von Geldumsatz, Transaktionen und Grundstücksflächenumsatz gibt bereits Hinweise auf Tendenzen zur Preisentwicklung von Agrarflächen. Das Preisniveau und die Preisentwicklung von Agrarflächen werden hier am Beispiel der Ackerflächen dargestellt. Die Verläufe von Preisen über Acker- und Grünlandflächen sind in der Regel ähnlich, das Preisniveau von Grünlandflächen liegt unterhalb des Niveaus von Ackerland.

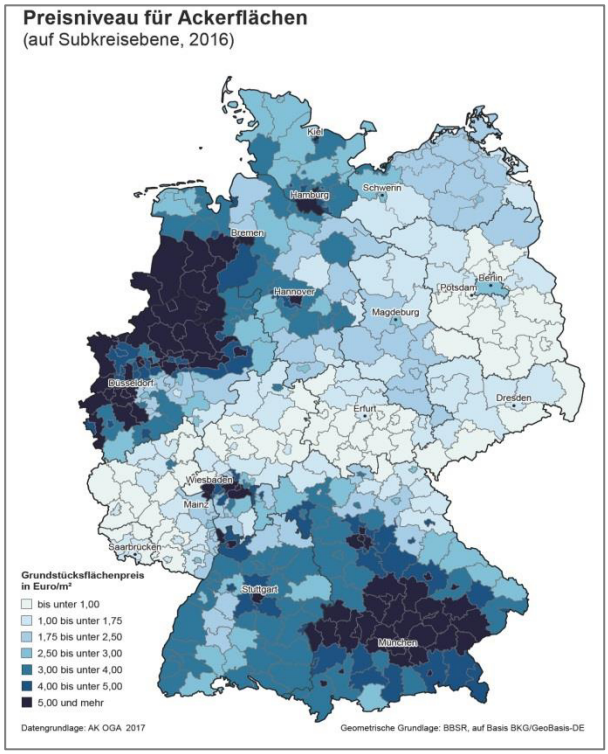


Abbildung 8: Preisniveau von Ackerflächen (2016)

Das Preisniveau von Ackerflächen zeigt deutliche Muster auf. So liegen die Preise in den nordwestlichen Regionen Deutschlands (westliches Niedersachsen um Cloppenburg und Vechta sowie dem Emsland und westliches Nordrhein-Westfalen um Borken und Viersen sowie Rhein-Erft-Kreis) höher als in den übrigen Bereichen. Die gleiche Situation ergibt sich rund um den Großraum München (z.B. Eichstätt, Neu-Ulm, Rottal-Inn, Landkreis München) (Abbildung 8).

Die Analysen zeigen auch den starken Einfluss siedlungsstruktureller Prägungen von Regionen. Die Ackerlandpreise in der Umgebung der großen Großstädte liegen deutlich höher als diejenigen in dünn besiedelten Gebieten. Die Streuung der Preise ist in allen Bereichen sehr erheblich; dies deutet auf einen insgesamt eher inhomogenen Markt hin (Abbildung 9).

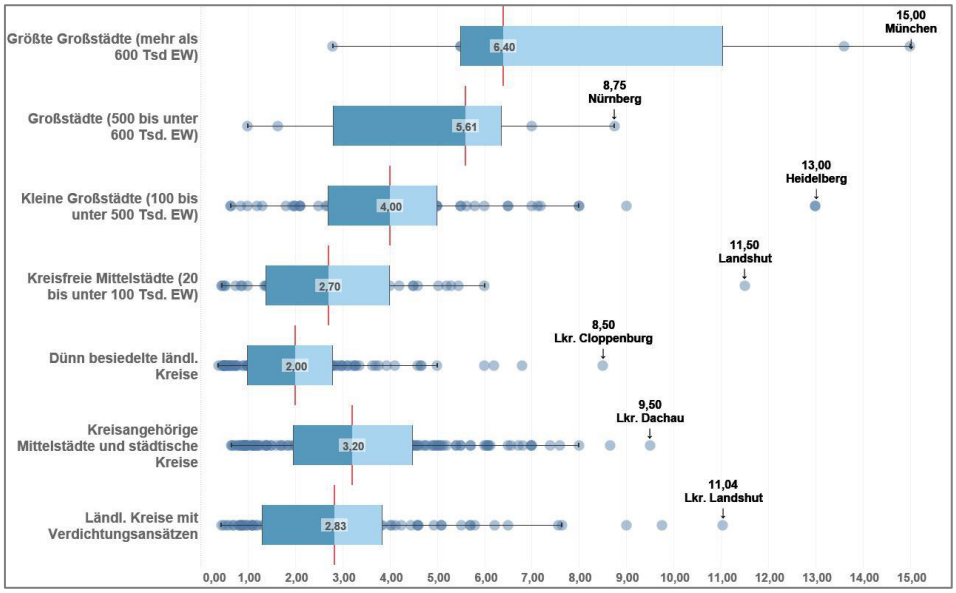


Abbildung 9: Preisniveau von Ackerflächen nach Stadt- und Kreistypen

Wie die Analyse der Grundstücksflächen- und Geldumsätze bereits vermuten lässt, steigen die mittleren Preise von Ackerflächen bundesweit an. Wie bei anderen Immobilienarten zeigt sich auch hier das Phänomen, dass die Preise in denjenigen Regionen stärker steigen, in denen bereits ein hohes Preisniveau vorherrscht. Insgesamt zeigt sich ab 2014 ein starker Preisaufschwung, der in erster Linie durch die starken Zunahmen in den Regionen mit hohen Preisen entsteht (Abbildung 10).

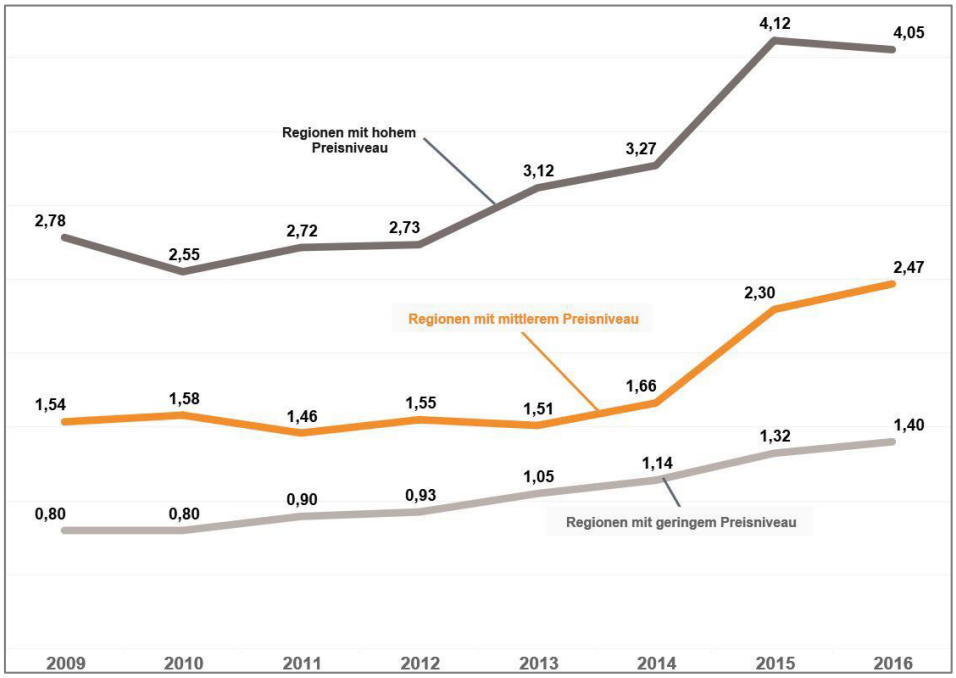


Abbildung 10: Preisentwicklung von Ackerflächen

Preisbildung bei Agrarland

Preise von Immobilien ergeben sich in einem freien Markt durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Dabei bedeutet „freier Markt", dass bei einem vorliegenden Verkaufsangebot über ein Grundstück jeder Interessent die Möglichkeit hat, realistische Kaufverhandlungen zu führen. Bei dem sich aus diesen Verhandlungen letztendlich ergebenden Preis handelt es sich weniger um den Wert eines Gegenstandes, der wiederholt gemessen werden kann, sondern vielmehr um eine Meinung über den Wert, die sich in einem gegenseitigen Preisbildungsprozess zwischen Anbieter und Interessenten ergeben hat. Die Analyse von Preisen ähnelt deshalb eher der Analyse einer Vielzahl von Meinungen zu dem Wert über eine bestimmte Immobilienart mit vergleichbaren Eigenschaften.

Der Agrarflächenmarkt ist im Vergleich z.B. zu den Wohnimmobilien nicht so homogen, dazu bleibt die Anzahl der Transaktionen weit hinter denen über Wohnimmobilien zurück. Die genauigkeitssteigernde Wirkung einer Analyse von Preisen allein aufgrund einer Vielzahl von Datensätzen ist daher lediglich eingeschränkt möglich. Umso mehr kommt es bei der Registrierung von Preisen zu Agrarflächen in den Kaufpreissammlungen auf die sorgfältige Erfassung der Daten zu der jeweiligen Transaktion an.

Mehrjährige bundesweite Untersuchungen von mittleren Preisen auf der Ebene von Landkreisen haben allerdings gezeigt, dass mit Hilfe hedonischer Modelle[5] hinreichend genaue Ergebnisse zur Ableitung von Preisniveaus und Preistrends auf überregionaler Ebene erzielt werden können. Angewandt wurde dabei die multiple Regressionsanalyse mit doppelt logarithmischer Transformation der abhängigen Variable „Preis je m^2 Grundstücksfläche" und der unabhängigen Variablen. Die unabhängigen Variablen stellten im Wesentlichen Strukturdaten der jeweiligen Regionen (z.B. Bevölkerung, Gebietsfläche, etc.) dar. Durch statistische Modelle konnten signifikante Einflüsse insbesondere der Bevölkerungs- und Wohnstrukturen nachgewiesen werden.

So zeigten sich z.B. folgende Einflüsse auf den Preis von Ackerflächen:

Je nach Bundesland	→	Ackerlandpreis **höher** oder **niedriger** als der Durchschnitt
Mietniveau für Wohnimmobilien **steigt um 10 %**	→	Ackerlandpreis **steigt um 3 %**
Anzahl der in der Region vorhandenen Einfamilienhäuser **steigt um +10 %**	→	Ackerlandpreis **steigt um 4 %**
Die Gebietsfläche der Region wird **um 10 % größer**	→	Ackerlandpreis **fällt um -1 %**
Anzahl der Bürobeschäftigten in der Region **steigt um 10 %**	→	Ackerlandpreis **fällt um 3 %**

Die o.g. Tabelle ist nicht geeignet, um konkrete Verkehrswertermittlungen durchzuführen; sie soll lediglich beispielhaft die preisbildenden Prozesse durch Makrolagefaktoren darstellen.

[5] Mit hedonischen Methoden werden die unterschiedlichen wertbestimmenden Eigenschaften (Merkmale der Liegenschaft und Lagemerkmale) von Immobilien mathematisch modelliert. Zu den Lagemerkmalen gehören auch sozioökonomische oder makroökonomische Daten. Der Werteinfluss der einzelnen Eigenschaften (hedonische Preise) wird mit Hilfe von Regressionsverfahren berechnet.

Die Preiswirkung zeigt sich beispielhaft also wie folgt:

Mietniveau für Wohnimmobilien im Landkreis A:	6,00 Euro/m² Wohnfläche
Ackerlandpreis im Landkreis A:	2,50 Euro/m²
Mietniveau im Landkreis B (20 % höher als in A):	7,20 Euro/m² Wohnfläche
Ackerlandpreis im Landkreis B (steigt um 2 x 3 %):	2,50 x 1,06 = 2,65 Euro/m²

Insgesamt ist festzustellen, dass die Höhe des Preises von Agrarflächen auch von großräumigen, strukturellen Gegebenheiten der jeweiligen Regionen geprägt ist. Der Einfluss der Bundesland-Verortung mag u.U. von unterschiedlichen Förderkulissen in den Ländern herrühren; dieses ist nicht untersucht worden. Dagegen kann der Einfluss von siedlungsstrukturellen Prägungen (Kreis- und Gebietstypisierungen) eindeutig identifiziert werden. Auf der Ebene der Mikrolagen sind die bisher bekannten Indikatoren nach wie vor preisbeeinflussend; allerdings wirken diese nach Regionen stark unterschiedlich. So wirkt die Bodengüte in einigen Bereichen erheblich, in anderen Regionen wiederum ist gar kein Einfluss feststellbar. Gleiches gilt für die Größe der veräußerten Grundstücksfläche.

Fazit

Der Landwirtschafts- und Forstflächenmarkt in Deutschland ist, bezogen auf das gesamte Investitionsvolumen des Immobilienmarktes, mit einem Anteil von rd. 2 % des Geldumsatzes eher von untergeordneter Bedeutung. Allerdings beträgt der Anteil des Grundstücksflächenumsatzes mit 66 % mehr als die Hälfte des gesamten Umsatzes bei dem Kauf von Immobilien in der Bundesrepublik.

Auf dem Sektor der land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen gehen die Transaktionen und Flächenumsätze seit 2009 kontinuierlich zurück. Der Geldumsatz für den Kauf solcher Flächen jedoch steigt insbesondere seit 2013 an. Insofern handelt es sich bei der derzeitigen Marktentwicklung weniger um eine Beruhigung des Marktes sondern eher um eine der zunehmenden Agrarflächenverknappung geschuldeten Entwicklung.

Das Preisniveau von Agrarflächen in Deutschland ist sehr unterschiedlich. Allerdings zeigen sich deutliche Muster mit hohen Preisen in den nordwestlichen Teilen Deutschlands und in der Region des Großraums um München. Darüber hinaus zeigen sich auch starke Abhängigkeiten von der Lage in den jeweiligen Bundesländern; ob dies auf unterschiedlichen Förderkulissen der Länder zurückzuführen ist, ist nicht untersucht.

Preise von Agrarflächen hängen sehr von siedlungsstrukturellen Prägungen der Regionen ab. Je enger z.B. eine Region mit Einfamilienhäusern bebaut ist, desto höher sind die Preise. Je höher das Miet- bzw. Kaufpreisniveau von Wohnimmobilien ist, desto höher sind die Agrarflächenpreise. Darüber hinaus gelten die bisher bekannten, auf die Mikrolage und auf das Grundstück selbst bezogenen Einflussgrößen (z.B. Bodengüte, Flächengröße etc.) weiterhin. Die Wirkung der Einflüsse ist jedoch sehr stark abhängig von der großräumigen Lage und den siedlungsstrukturellen Prägungen der Region.

Reduzierung des Flächenverbrauchs durch intelligente Ansätze in der Flurbereinigung – Beispiel Kylltalmündung

Martin Schumann
Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Tier

1. Einleitung

Für eine wirksame Reduzierung des Verbrauches von land- und forstwirtschaftlicher Nutzfläche ist es nicht nur wichtig, den Verbrauch an Siedlungs- und Verkehrsfläche zu minimieren, sondern es müssen auch die anderen Gründe für einen Flächenverbrauch wie landespflegerische und wasserwirtschaftliche Ausgleichsverpflichtungen reduziert werden. Das nachfolgende Beispiel zeigt, wie im Rahmen eines gezielten Bodenmanagements wasserwirtschaftliche und landespflegerische Ausgleichsverpflichtungen gebündelt werden können und die Fläche auch für eine Naherholung verwendet werden kann und damit der Verbrauch an landwirtschaftlicher Nutzfläche reduziert werden kann.

2. Ausgangssituation

Die „Ehranger Flur" ist eine ca. 100 ha große Fläche im Bereich der Stadt Trier, die durch die Mosel im Osten, die Bundesstraße 53 im Westen und die Bundesstraße 52 im Süden begrenzt wird (siehe Abbildung 1 am Ende des Beitrages). Der weitaus größte Teil der Flächen sind landwirtschaftliche Nutzflächen mit einer guten Bodenqualität (Ackerzahl zwischen 60 und 70, in der Spitze sogar von 85), die zu den besten landwirtschaftlichen Nutzflächen im Stadtgebiet von Trier zählen.

Im südlichen Bereich liegt der Mündungsbereich der Kyll in die Mosel, der 1956 begradigt wurde sowie die nicht landwirtschaftlich genutzten Flächen des ehemaligen Kyllverlaufes. In diesem Bereich wurden in den letzten Jahren aus ökologischen Gründen einzelne Renaturierungsmaßnahmen auf ca. 35 ha im Rahmen der „Kyllrenaturierung" durchgeführt. Die landwirtschaftlichen Nutzflächen werden von drei Betrieben bewirtschaftet, wovon zwei Betriebe in dem Gebiet Eigentums- und Pachtflächen haben und ein Betrieb nur auf Pachtflächen wirtschaftet. Der zu diesem Zeitpunkt aktuelle Flächennutzungsplan der Stadt Trier sah diese Flächen als gewerblichen Entwicklungsbereich vor. Diese Entwicklung konnte aber wegen der Bedeutung des Gebietes als Hochwasserretenttionsraum nicht mehr weiter verfolgt werden.

3. Flächenansprüche

3.1 Landwirtschaft

In der Ausgangssituation wurden insgesamt 65 ha landwirtschaftlich von den drei Betrieben genutzt. Von den landwirtschaftlich genutzten Flächen befanden sich ca. 30 ha im Eigentum der Betriebe, ca. 10 ha in Eigentum von weiteren Privatpersonen sowie ca. 25 ha im öffentlichen Eigentum, wie unter den Punkten 3.2 bis 3.4. beschrieben.

Aus landwirtschaftlicher Sicht bestand die Forderung, dass möglichst viel der Fläche auch in Zukunft für eine landwirtschaftliche Nutzung zur Verfügung steht, da es sich einerseits um Böden guter Qualität handelt und andererseits diese Flächen auch für die zukunftsfähige Entwicklung der Betriebe benötigt werden.

3.2 Straßenverwaltung

Begründet durch den Bau der B 53 (Ortsumgehung Ehrang) hatte die Straßenverwaltung noch eine wasserwirtschaftliche Ausgleichsverpflichtung (Retentionsraum) von ca. 100.000 m^3 zu erbringen. Von diesen ca. 100.000 m^3 wurden ca. 20.000 m^3 im Rahmen der o.a. Renaturierungsmaßnahmen im ehemaligen Kyllbett bereits geleistet. Die verbleibenden 80.000 m^3 konnten aus topographischen wie hydraulischen Gründen nur in diesem Gebiet erbracht werden. Hierfür hatte die Straßenverwaltung ca. 8 ha Fläche in diesem Gebiet erworben, die tlw. schon für Retentionsmaßnahmen verwendet worden waren. Diese Flächen waren allerdings nur tlw. arrondiert und eigneten sich nur bedingt für weitere Retentionsmaßnahmen. Aufgrund dieser Gegebenheiten konnte die noch verbleibende Ausgleichsverpflichtung nicht im vollen Umfang auf den vorhandenen Flächen erfüllt werden.

3.3 Zweckverband Wirtschaftsförderung im Trierer Tal

Der Zweckverband Wirtschaftsförderung im Trierer Tal, ein Zusammenschluss der kreisfreien Stadt Trier und des Landkreises Trier-Saarburg, hatte im Rahmen der Umsetzung eines Bebauungsplanes für ein Gewerbegebiet noch eine größere landespflegerische Ausgleichsmaßnahme zu erbringen. Für diese Maßnahme würden bei einer optimalen Flächengestaltung und Lage der Flächen mind. 20 ha benötigt. Der Zweckverband Wirtschaftsförderung im Trierer Tal hatte im Laufe der Jahre Flächen in der entsprechenden Größe erworben. Diese Flächen waren alle an die verschiedenen Landwirte verpachtet. Diese Flächen lagen aber über das gesamte Gebiet verteilt. Diese Flächen waren aufgrund der zerstreuten Lage für die Erbringung der Ausgleichsverpflichtung nur eingeschränkt anrechenbar. Damit die Ausgleichsverpflichtung hätte erfüllt werden können, wäre ein höherer Flächenbedarf notwendig, es hätten noch weitere Flächen eingebracht werden müssen. Andererseits wäre die landwirtschaftliche Bewirtschaftung der verbleibenden Flächen durch die verstreut liegenden Ausgleichsflächen sehr stark eingeschränkt worden.

3.4 Stadt Trier

Die Stadt Trier hatte im vorliegenden Gebiet außer den Wegeflächen fast keine Flächen in ihrem Eigentum. Aufgrund der Nähe zum Stadtteil Ehrang beabsichtigte die Stadt, hier Flächen für eine Naherholung auszuweisen. Eine konkrete Planung für diese Naherholungsflächen gab es jedoch noch nicht.

Weiterhin wollte die Stadt Trier für evtl. noch zu erwartende Bau- und Gewerbegebiete auch wasserwirtschaftliche Retentionsreserven zur Verfügung gestellt bekommen.

3.5 Ökologische Ziele

Aus ökologischer Sicht sollte weiterhin die Renaturierung des ehemaligen Kyllbettes weiter durchgeführt werden. Dabei war es wichtig, auch eine ökologische Vernetzung des Gebietes mit anderen Biotopen zu ermöglichen.

4. Planerische Lösung

Nach einer ca. 1½ jährigen Moderations- und Mediationsphase konnte mit den Beteiligten eine einvernehmliche Lösung gefunden werden. Diese Lösung wurde unter Berücksichtigung der folgenden Ziele erarbeitet:

- Minimierung des Flächenverbrauches für öffentliche Planungen und Ausgleichsverpflichtungen,
- Entflechtung von Bodennutzungskonflikten zwischen den öffentlichen Interessen, den betriebswirtschaftlichen Interessen der Landwirte sowie den ökologischen Zielen,
- Umsetzung der verschiedenen Ausgleichsverpflichtungen der Straßenverwaltung und des Zweckverbandes Wirtschaftsförderung im Trierer Tal sowie von Planungen der Stadt Trier und
- Minimierung der Auswirkungen auf die Landwirtschaft.

Die Lösung wurde in Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrages vereinbart. Basis hierfür war ein Nutzungskonzept (siehe Abbildung 2 am Ende des Beitrages). Der Vertrag hatte folgende Eckpunkte:

- Die wasserwirtschaftliche Ausgleichsverpflichtung des Landesbetriebes Mobilität, die landespflegerische Ausgleichsverpflichtung des Zweckverbandes Wirtschaftsförderung im Trierer Tal sowie Planungsabsichten der Stadt Trier (z.B. Bereitstellung von Retentionsraum) erfolgen auf den gleichen Flächen (Mehrfachnutzung).
- 42 ha verbleiben als landwirtschaftliche Nutzfläche, d. h. die sich derzeit in Privateigentum befindende Fläche sowie weitere 2 ha des Zweckverbandes Wirtschaftsförderung im Trierer Tal werden nicht für die öffentlichen Maßnahmen und Planungen verwendet und verbleiben im Privateigentum. Diese Flächen werden im Flächennutzungsplan der Stadt Trier als „Flächen für die Landwirtschaft" dargestellt.
- Die landwirtschaftlichen Flächen werden möglichst optimal für die zukünftige Bewirtschaftung gestaltet.
- Die bestehenden und die neuen Ausgleichsflächen bilden einen Biotopverbund.
- Die bestehenden und neuen Ausgleichsflächen werden zum Schutz der landwirtschaftlichen Nutzflächen vor Wildschweinschäden mit einem Wildschutzzaun eingezäunt.
- Die Ausgleichsflächen sowie die landwirtschaftlichen Wege können für eine sanfte Naherholung (Spaziergänger, Wanderer) genutzt werden. Ein Badesee wird nicht geplant.

5. Umsetzung

Die eigentumsrechtliche Umsetzung der Planung erfolgt in einem Bodenordnungsverfahren nach den Bestimmungen des § 86 Flurbereinigungsgesetz.

Dabei wurden die Grundzüge der Neuzuteilung schon in dem o.a. Vertrag, soweit dies rechtlich möglich war, vereinbart. In diesem Verfahren wurden die landwirtschaftlichen Nutzflächen durch Erdwege mit punktueller Schotterbefestigung in notwendigem Umfang erschlossen. Die Anordnung des Flurbereinigungsverfahrens erfolgte Anfang 2011, der Besitzübergang schon im Herbst 2012. Die Verfahrensfläche betrug 135 ha, wovon ca. 100 ha landwirtschaftliche Nutzfläche waren.

Weiterhin wurde vereinbart, dass die Straßenverwaltung in einer angrenzenden Gemarkung außerhalb des Gebietes ca. 10 ha an den Landwirt verpachtet, der im Verfahrensgebiet nur Pachtflächen hatte. Diese Regelung wurde zur Vermeidung der Existenzgefährdung als Ausgleich für die im Planungsgebiet wegfallenden Pachtflächen getroffen.

Ein Nebeneffekt war die Bereinigung und Erneuerung des Katasters.

Aus ursprünglich 901 Flurstücken wurden nach der Bodenordnung nur noch 44 Flurstücke. Das Zusammenlegungsverhältnis in der Bodenordnung war demnach ca. 20:1. In dem vereinfachten Flurbereinigungsverfahren wurden 200 m Weg als Schotterweg befestigt und ca. 2,8 km Erdwege neu angelegt. Ca. 2 km unbefestigter Wege konnten durch die Neuplanung entfernt werden. Ausführungskosten entstanden insgesamt ca. 58.000 €, wovon allerdings 30.000 € vom Landesbetrieb Mobilität zu 100 % für Maßnahmen in ihrer Zuständigkeit, die in der Flurbereinigung durchgeführt wurden (besondere Deckungsmittel), erstattet wurden. Die zuwendungsfähigen Ausführungskosten in der Flurbereinigung betrugen daher nur ca. 28.000 €.

Fazit

Durch die o.a. Vorgehensweise mit der Vereinbarung und der Umsetzung in einer Bodenordnung nach dem Flurbereinigungsgesetz konnten folgende Vorteile erzielt werden:

- Die Flächeninanspruchnahme für die Landwirtschaft konnte minimiert werden, indem wasserwirtschaftliche Ausgleichsverpflichtungen der Straßenverwaltung sowie die ökologischen Ausgleichsverpflichtungen des Zweckverbandes Wirtschaftsförderung im Trierer Tal auf den gleichen Flächen durchgeführt wurden. Gleichzeitig wurden diese Flächen auch für eine sanfte Naherholung der Stadt Trier genutzt. Gegenüber einer getrennten Umsetzung der unterschiedlichen Planungen wurde die Flächeninanspruchnahme von landwirtschaftlicher Fläche um mind. 10 ha reduziert.
- Die Flächen konnten aus landwirtschaftlicher wie landespflegerischer Sicht optimal gestaltet werden.
- Trotz der Moderationsphase von 1½ Jahren konnte eine schnelle Umsetzung erfolgen, da es in der Flurbereinigung nur 1½ Jahre bis zum Besitzübergang dauert. Eine andere Lösung war aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen so gut wie nicht umsetzbar.
- Durch die Darstellung der landwirtschaftlichen Flächen als „Flächen für die Landwirtschaft" im Flächennutzungsplan wurde auch die nachhaltige Bewirtschaftung und Nutzung gesichert.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist die o.a. Lösung, die allerdings ohne ein gezieltes Bodenmanagement nicht zu erzielen wäre, insgesamt nur zu begrüßen.

Abbildung 1: Ehranger Flur (Quelle: BGH-Plan und DLR Mosel)

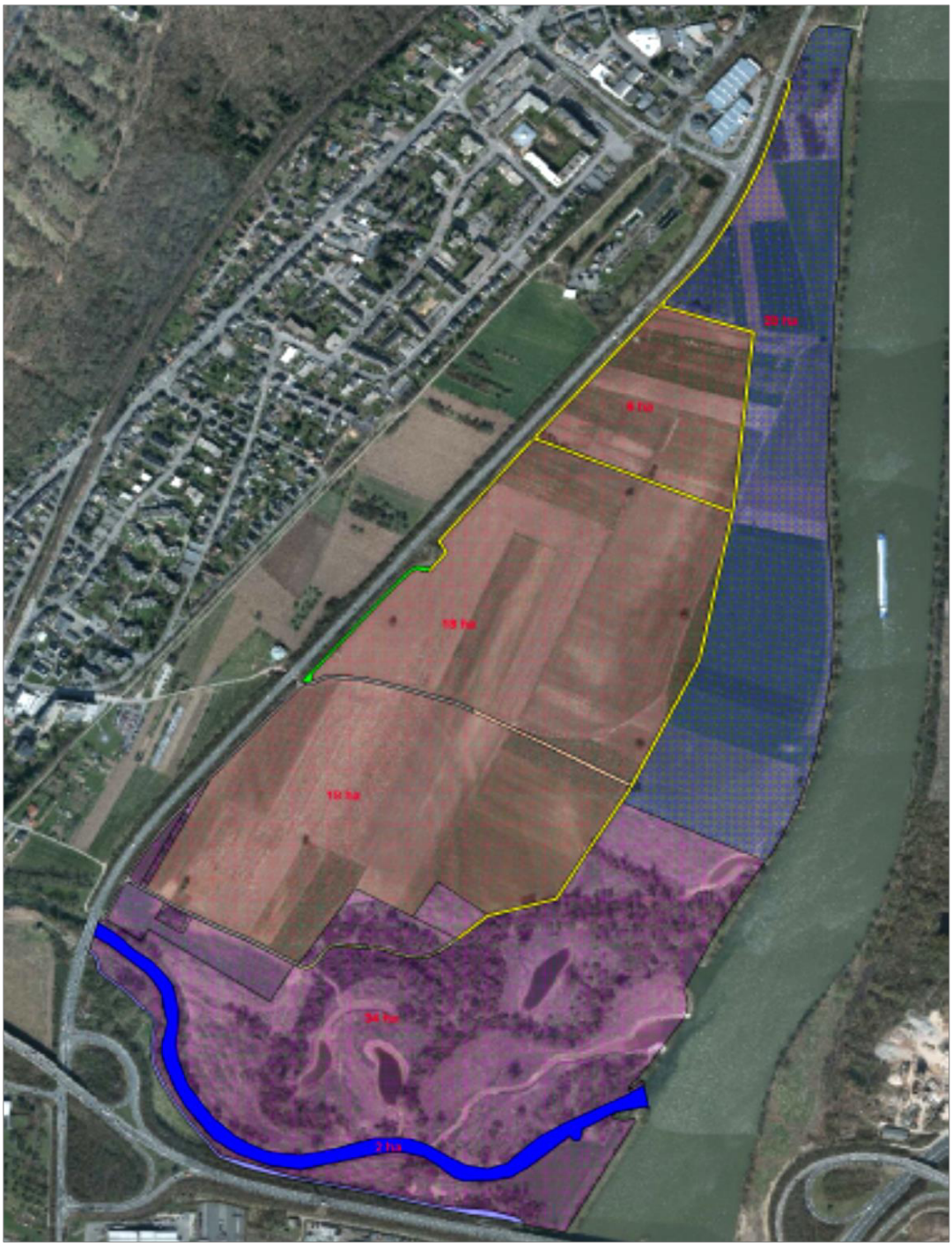


Abbildung 2: Nutzungskonzept in der Ehranger Flur (Quelle: BGH-Plan und DLR Mosel)

Der Kampf um die Fläche – was bleibt für die Natur?

Gerhard Bronner
Vorsitzender des Landesnaturschutzverbandes

Gliederung

I. Etwas Statistik
II. Wald und Natur
III. Landwirtschaft und Natur
IV. Instrumente: Anreize/Ordnungsrecht
V. Siedlungsflächenzuwachs

1. Wo stehen wir?
2. Worin liegen die Ursachen?
3. Was ist das Problem?
3.1 Reduzierung von Freiflächen im Lebensumfeld der Menschen
3.2 Landschaftliche Auswirkungen
3.3 Reduzierung landwirtschaftlicher Flächen
3.4 Reduzierung von Biotopflächen
3.5 hydrologische und klimatische Auswirkungen
4. Was können wir tun?
4.1 Flächenausweisungskontingente
4.2 Grundsteuer, Flächenverbrauchssteuer
4.3 Kommunale Planung
4.4 Flächenmanagement und Innenentwicklung

I. Etwas Statistik …

Die Fläche Deutschlands beträgt etwa 357.000 qkm. Die Aufteilung auf die verschiedenen Flächennutzungen ist in Abbildung 1 wiedergegeben.

Etwas über die Hälfte ist Landwirtschaft, etwa ein Drittel Wald, knapp ein Sechstel Siedlungsflächen. Wenn der Konkurrenzkampf um die Fläche aus der Perspektive der Natur behandelt werden soll, fragt man sich: wo in diesem Diagramm steckt die Natur eigentlich?

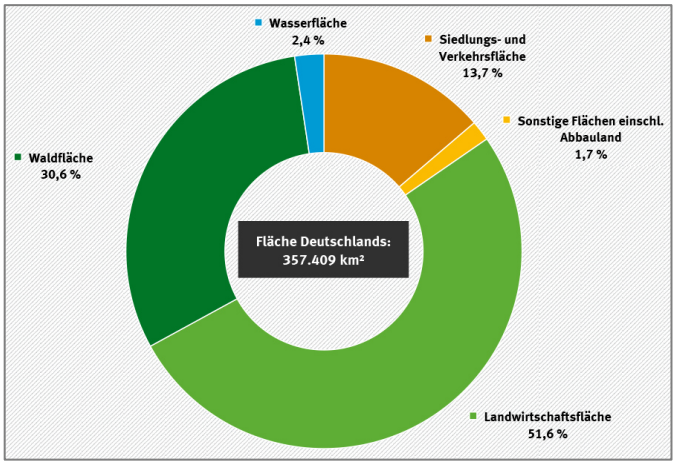


Abbildung 1: Flächennutzung in Deutschland
(Stand 31.12.2015, Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 3 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, R.5.1 Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2015, Wiesbaden 2016)

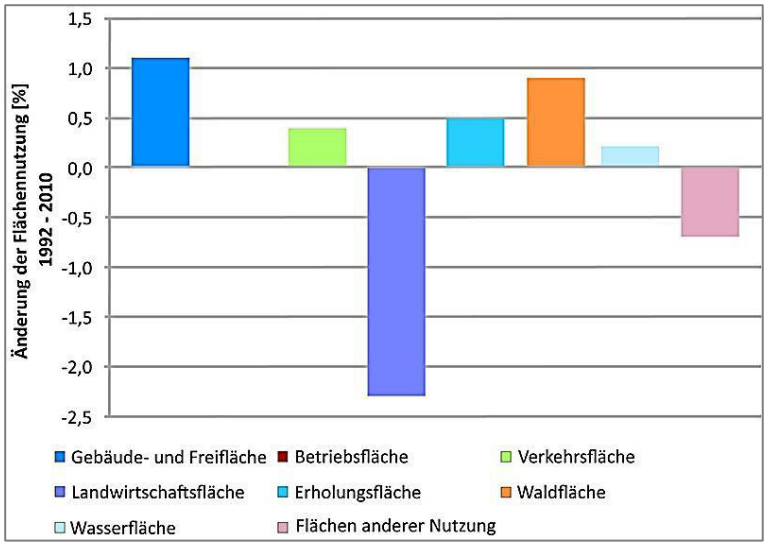


Abbildung 2:
Änderung der Flächennutzung seit 1992 in %
(Quelle: Statistisches Bundesamt)

Im Wald, auf Landwirtschaftsflächen und sogar auf Siedlungsflächen kann sich Artenvielfalt entfalten – oder auch nicht. Die nächste Frage ist: Welche Veränderungen gab es zwischen diesen Nutzungstypen – und welche Auswirkungen hatte das für die Natur?

Die Waldfläche und die Siedlungsfläche nahm zu, die Landwirtschaftsfläche ab.

Was freilich hier nicht dargestellt ist, sind qualitative Veränderungen innerhalb der Nutzungstypen und ihre Folgen für die Natur.

Lassen Sie mich im Folgenden die Frontlinien darstellen – unter anderem beim Wald und den Siedlungsflächen. Das Thema Landwirtschaft handele ich kürzer ab, als es seiner Bedeutung entspricht, weil es in anderen Vorträgen im Fokus steht.

Abbildung 3: Fichtenaltersklassenwald im Schwarzwald
(Quelle: Bronner)

II. Wald und Natur

Wald hat viele Funktionen, und die Forstpolitik betont heute die Multifunktionalität der Wälder. Das war nicht immer so. Vor 100–200 Jahren ging es darum, Holz zu produzieren. Um nichts anderes ging es übrigens auch Carl von Carlowitz, dem Erfinder der Nachhaltigkeit.

Mit seinem auf die ökonomische Sichtweise beschränkten Konzept der Nachhaltigkeit kann er eigentlich heute nicht mehr als Vorbild dienen.

Erst im späteren 20. Jahrhundert ist man vom Altersklassenwald, oft nur aus einer Baumart bestehend, abgekommen. Der naturnahe Waldbau wurde zum Mainstream, bedarf aber in der Praxis immer noch der Aufmerksamkeit.

Abbildung 4: Urwald Bialowiecza (Quelle: Bronner)

Lange wurde die Kielwassertheorie vertreten: der Wald soll Nutzholz produzieren, die anderen Funktionen (Bodenschutz, Erholung, Naturschutz) werden dann im Kielwasser von selbst mitgezogen. Leider ist das nicht so.

Das Fichtenstangenholz hat nicht die ökologische Funktion eines alten Eichen-Hainbuchen-Waldes, und eine Rückegasse ist kein guter Wanderweg. Wenn der Wald verschiedene Funktionen bringen soll, müssen diese sich auch in der Bewirtschaftung widerspiegeln.

Konkret: zu Gunsten des Naturschutzes muss auch in gewissem Umfang auf Ertrag verzichtet werden. So wie beim Alt- und Totholzkonzept des Landes BW für den Staatswald.

Das heißt nicht, flächendeckend Bannwälder oder Nationalparke auszuweisen. Denn dann müssten wir ja unseren Holz- und Zellstoffbedarf aus dem Ausland decken. In gewissem Umfang tun wir das jetzt schon. Intensive und extensive Nutzung und Nutzungsverzicht müssen wohl austariert werden. So ganz schlecht klappt das auch gar nicht: die Populationsentwicklung der waldgebundenen Tier- und Pflanzenarten ist stabil. Und Entomologen sagen sogar: ein bisschen mehr der (zumindest nach FSC und PEFC) verbotenen Kahlschläge dürften es schon sein.

Im Detail geht die waldpolitische Diskussion weiter: wie viel Abweichung von der natürlichen Baumartenzusammensetzung eines Standorts darf sein, wie viel Verzicht auf Ertrag muss sein? Wie viel Verzicht muss im Rahmen der Sozialpflichtigkeit hingenommen werden, ab wann wird es entschädigungspflichtig?

Wie viele „Gastbaumarten" wie Roteiche oder Douglasie dürfen sein – wie bei den „Gastarbeitern" auch wird der Aufenthalt vermutlich nicht vorübergehend bleiben.

In der Fläche ist der Wald als solches gut geschützt. Eingriffe müssen kompensiert werden, Rodungen durch Aufforstungen ersetzt. Das heißt, jeder zivilisatorische Eingriff geht immer zu Lasten landwirtschaftlicher Flächen. Ob das immer sachgerecht ist, sei dahingestellt: die Gesetze sind auf der Seite der Förster, die das manchmal auch ziemlich ausnutzen.

Es gibt nämlich auch die „Kampfzone des Waldes": Grenzertragsflächen der Landwirtschaft, die brachfallen und allmählich zu Wald werden. Der Landwirtschaft ist das egal, aber oft sind das naturschutzwichtige Flächen, beispielsweise Extensivweiden. Und es gab Fälle, wo der Naturschutz sich bei der Pflege von zugewachsenen Weiden mit dem Ziel der Wiederbeweidung mit der Forderung konfrontiert sah, diese „Rodung" durch eine Aufforstung andernorts zu kompensieren. Und das obwohl der Wald sowieso ständig zunimmt! Dem gröbsten Unfug hat das Ministerium einen Riegel vorgeschoben. Über die Waldausgleichsbörse können nun auch Sukzessionsflächen verrechnet werden.

Aufforstungen werden aus Naturschutzsicht häufig kritisch gesehen. Sie finden nämlich nicht auf Maisäckern und in Agrarsteppen statt, sondern meist auf ökologisch interessanten Extensivstandorten, in Gebieten mit ohnehin hohem Waldanteil.

Abbildung 5: zuwachsende Schafweide (Bild: Walther)

Bei einem Windkraftprojekt in Südbaden (im Wald) wurde die Genehmigung zunächst aus Naturschutzgründen versagt, aber nicht weil die Anlagen selbst ein Problem für die Artenvielfalt wären, sondern weil die geforderten Aufforstungen dem Rotmilan zu viel Nahrungsraum genommen hätten.

Sorgen macht mir das Auseinanderklaffen zwischen waldbaulich-ökologischen Zielen und betriebswirtschaftlichen Zwängen. Einen hohen ökologischen Wert haben vor allem ältere Wälder. Bei Nadelwäldern geht die Tendenz aber zu kürzeren Umtriebszeiten, da die Risiken mit dem Alter der Bäume zunehmen (Windbruch, Rotfäule, Käfer).

Und beim im Zuge der naturnahen Waldwirtschaft zunehmenden Laubholzanteil ist die Frage spannend, wie lange der Markt das Holz noch abnimmt, und zu welchem Preis! Wenn Laubwälder nur noch Brennholz produzieren, wird es schwierig.

III. Landwirtschaft und Natur

Abbildung 6: Flächenfraß-Kampagne des Bauernverbandes

Der Kampf um die Fläche zwischen Landwirtschaft und Naturschutz – oder besser der Natur – ist Jahrhunderte, ja Jahrtausende alt. Der Natur wurden Äcker abgetrotzt, auch in Gebieten, wo man dies aus heutiger Sicht besser gelassen hätte. Begradigte Bäche in beackerten Talauen, trockengelegte Moore sollen heute mit viel Mühe und Geld wieder ein bisschen naturnäher gemacht werden.

Mittlerweile ist nicht mehr die Natur, sondern die Landwirtschaft der Verlierer. „Kampf dem Flächenfraß" tönte der Bauernverband vor einigen Jahren. Betrachtete man die Kampagne genauer, so ging es aber weniger um den Flächenverlust für Straßen und Baugebiete – die „brauchte" man ja und sie wurden gut bezahlt. Nein, als schlimm wurde der Flächenverbrauch für Ausgleichsmaßnahmen angesehen.

Nun will ich nicht jede Kompensationsflächenplanung verteidigen, bei der man eine Obstwiese auf einem zufällig der Gemeinde gehörenden Acker anlegte.

Die Renaturierung von Flüssen, die Anreicherung der Agrarflur mit Gehölzen und anderen Strukturen ist aber eigentlich eine Wiedergutmachung vergangener Sünden. Das steht mittlerweile im Gesetz und ist auch nicht verhandelbar.

Abbildung 7: Wacholderheiden sind nur durch Vertragsnaturschutz zu schützen

Es gibt aber nicht nur die Konkurrenz um die Fläche, sondern auch auf der Fläche. Auf einem Niedermoor kann eine Streuwiese oder ein Maisacker stehen. Auf der Schwäbischen Alb gibt es auf denselben Standorten Goldhaferwiesen oder Grasäcker unter Silagenutzung. In Zeiten günstigen Mineraldüngers und günstiger Futtermittelimporte ist eine Intensivnutzung mit 4 Schnitten wirtschaftlicher als eine Heunutzung mit zwei. Dazu kommt, dass gerade in der Landwirtschaft die „Economy of scales" gilt: ein 200-ha-Hof lässt sich profitabler bewirtschaften als ein 50-ha-Hof. Im 1000-Kühe-Stall ist ein Melkroboter sinnvoller als im 50-Kühe-Stall.

Alles klagt, wie viele Betriebe aufgeben und dass keiner mehr Landwirtschaft betreiben will: der Pachtmarkt spricht aber eine andere Sprache. Es herrscht ein extremer Landhunger in der Landwirtschaft. Die Konkurrenz zwischen den Betrieben ist so groß, dass die paar Ausgleichsmaßnahmen nicht ins Gewicht fallen. Eher verschärfend wirkt der Flächenverlust durch neue Siedlungsflächen.

Und dann kamen noch Energieraps und Biogas dazu! Durch die in bestimmten Konstellationen sehr großzügige Förderung wurde nicht nur die Konkurrenz innerhalb der Landwirtschaft angeheizt, es wurde ein Intensivierungsschub ausgelöst, der Biotope in großem Umfang zerstörte und entwertete. Aus der ebenso harmlosen wie sinnvollen Verwertung der Energie in Gülle, Mist und Reststoffen wurde ein Tsunami von nachwachsenden Rohstoffen, der zu Grünlandverlust und Grünlandentwertung (aus ökologischer Sicht) führte.

Ja, sogar zur Regenwaldzerstörung, denn wo kommen wohl die Futtermittel her, die seither zusätzlich importiert werden müssen?

Es gab dann Notbremsen, die freilich teilweise erst verzögert wirkten:

- ein Grünlandumbruchverbot,
- die Umsetzung der FFH-Richtlinie und
- die Novellierung des EEG.

Welche Instrumente braucht es zur Erhaltung der Biodiversität in der Agrarlandschaft?

Anreize

Wenn die Gesellschaft möchte, dass zur Erhaltung der Artenvielfalt Bewirtschaftungsformen praktiziert werden, die sich betriebswirtschaftlich nicht rechnen, so muss sie dafür einen Ausgleich zahlen.

Das geschieht über Agrarumweltprogramme. Das ist auch sinnvoller angelegtes Geld, als über reine Flächenprämien das Geld mit der Gießkanne zu verteilen und nicht verhindern zu können, dass ein erheblicher Teil davon an den Grundeigentümer weitergereicht wird.

Ordnungsrecht

Nur mit freiwilligen Anreizen geht es aber nicht. Eine solide Fundierung durch Ordnungsrecht ist nötig und auch durch die EU vorgegeben. Der Schutz bestimmter selten gewordenen Lebensräume und Arten erfolgt auch auf dem gesetzlichen Weg. Gäbe es ihn nicht, stünde es um die Agrobiodiversität noch schlechter als ohnehin.

Ein Dilemma besteht sowohl bei Anreizen wie bei Ordnungsrecht: es ist ungerecht! Wer als Landwirt vor 30 Jahren seine Wiese in der Talaue wider die Natur umgebrochen hat, wird nun belohnt, wenn er wieder Grünland einsät. Sein vernünftiger Nachbar, der beim Grünland blieb, geht leer aus. Eine Lösung für dieses Dilemma kenne ich aber auch nicht.

IV. Siedlung und Natur

1. Wo stehen wir?

In Baden-Württemberg betrug die Siedlungsfläche (nicht: versiegelte Fläche!) 14,4 % In den letzten 50 Jahren haben wir ebenso viel Fläche neu für Siedlungszwecke in Anspruch genommen wie in den 2000 Jahren zuvor. Im Mecklenburg-Vorpommern liegt die Fläche bei 6,8 %, im Bundesdurchschnitt 12,2 %.

Normiert man diese Zahlen mit der Landesfläche und der Einwohnerzahl, so kommt man in Baden-Württemberg auf eine Zahl von 481 qm pro Einwohner, in MV rund das Doppelte. Mit 46 qm liegt die Wohnfläche pro Einwohner ziemlich genau bei einem Zehntel der Siedlungsfläche. Sie ist übrigens durch die Zuwanderung von Flüchtlingen im Jahr 2015 erstmals seit Jahrzehnten leicht zurückgegangen.

Mit der Fläche wird umso effektiver umgegangen, je dichter ein Gebiet besiedelt ist: das gilt im Staatenvergleich wie im Ländervergleich wie auch innerhalb der Länder zwischen Ballungsraum und ländlichem Raum. Darin spiegeln sich natürlich auch die Baulandpreise.

Der Flächenverbrauch geht weiter. Ziele der jeweiligen Nachhaltigkeitsstrategien liegen bei 30 ha/Tag bundesweit und 3 ha/Tag landesweit. Eigentlich ist das auch nicht nachhaltig, aber selbst diese Werte werden noch deutlich überschritten (Abbildung 9). Der Wert für 2016 ist in der Abbildung nicht vollständig.

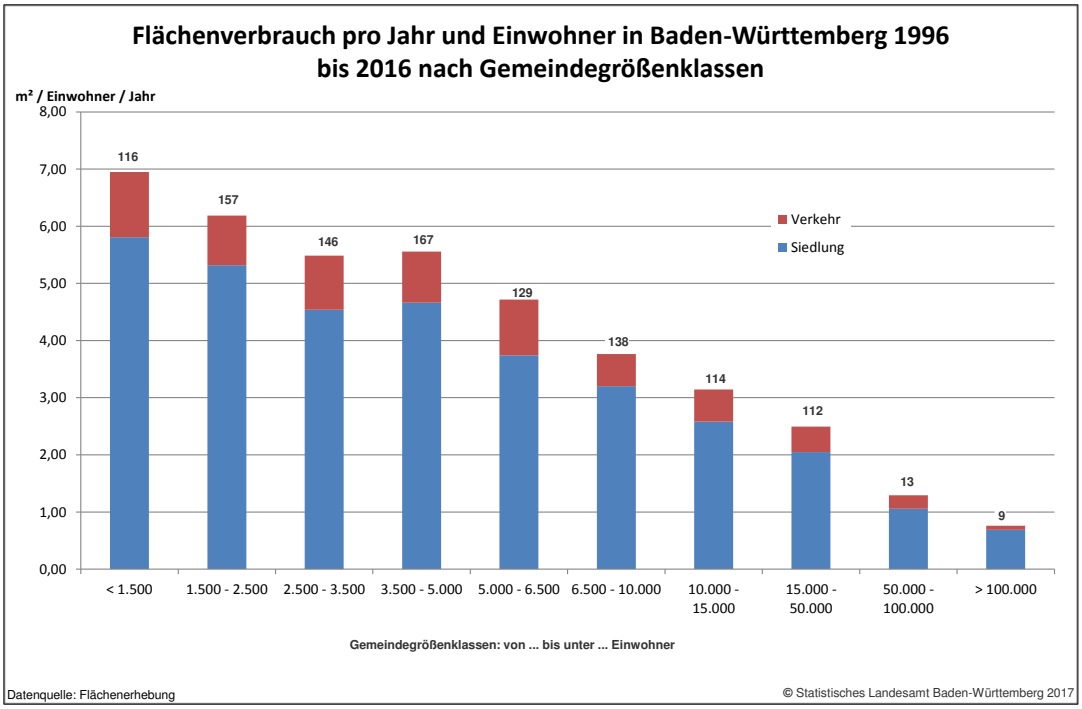


Abbildung 8: Abhängigkeit des spezifischen Flächenverbrauchs von der Stadtgröße

Der Flächenverbrauch ging ganz überwiegend zu Lasten der Landwirtschaftsfläche – häufig hochproduktive Flächen im direkten Umfeld der Siedlungen. Wald war eher selten betroffen, hochwertige Biotope ebenfalls nicht – mit zwei Ausnahmen, auf die ich später komme.

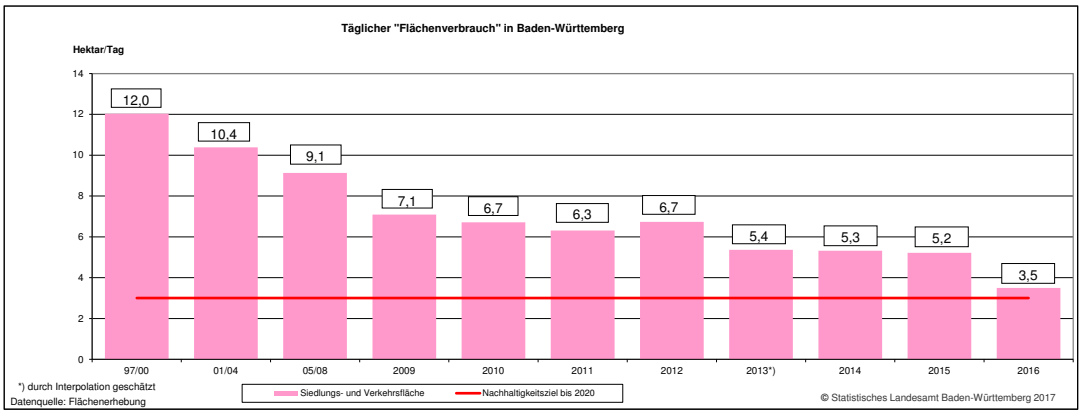


Abbildung 9: täglicher Flächenverbrauch und Nachhaltigkeitsziel in Baden-Württemberg

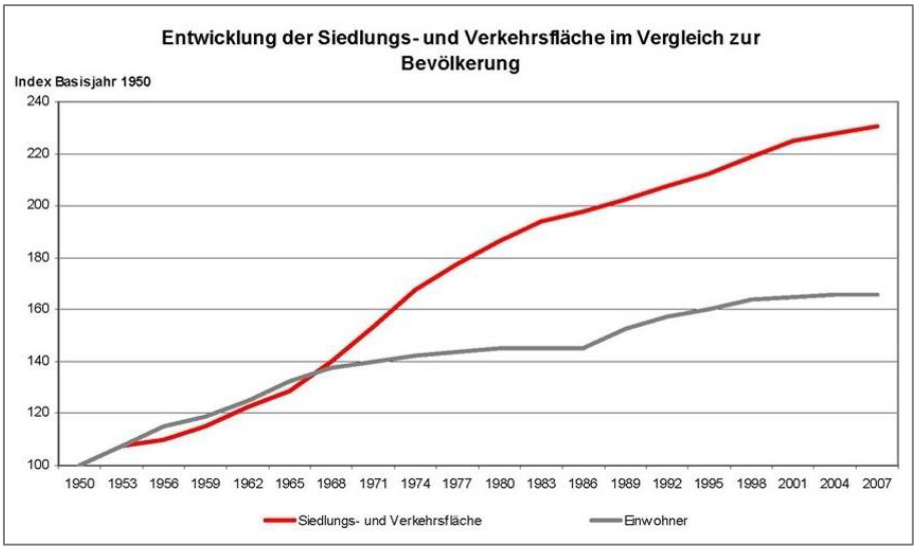


Abbildung 10: Bevölkerungsentwicklung und Siedlungsfläche in Baden-Württemberg 1950 bis 2007
Statistisches Landesamt

2. Worin liegen die Ursachen?

Seit den 70er-Jahren hat sich die Siedlungsfläche von der Bevölkerungsentwicklung abgekoppelt. Die wichtigste Ursache ist heute der zunehmende Reichtum, der es den Menschen erlaubt, größere und besser ausgestattete Wohnungen zu haben. Das gilt übrigens bei uns wie in Europa wie z.B. auch in China. Es gibt vermutlich keine Macht der Welt, die das ändern könnte.

Eine wesentliche Ursache ist auch das Ideal des freistehenden Einfamilienhauses, das im Süden Baden-Württembergs stärker ausgeprägt ist als anderswo. Das ist die flächenfressendste Wohnform.

Abbildung 11: Flächenfresser Einfamilienhaus,
Luftbild: Grohe, aus LAND (1)

Ein Problem sind dabei nicht nur die – authentischen oder werbeproduzierten? – Wünsche der Bauwilligen, sondern auch das Denken vieler kommunaler Entscheidungsträger. „Wer sich nur ein Reihenhaus leisten kann, den wollen wir nicht im Ort" ist sicher kein typisches aber auch kein seltenes Beispiel von kommunaler Ignoranz. Ich habe Verständnis dafür, wenn man in seinem Garten Gemüse anbauen möchte und dafür ein oder zwei Ar Fläche möchte. Aber sehen Sie sich einmal ein heutiges Neubaugebiet an und schätzen Sie, welcher Flächenanteil durch Steinwüsten, Bodendecker und sterilen Rasen eingenommen wird!

Eine Rolle spielen auch Wanderungsbewegungen – die Zuwanderung nach Deutschland insgesamt, aber auch die Binnenwanderungen zwischen und innerhalb der Bundesländer. Diese erfordern in der Zielregion zusätzliche Siedlungsfläche und führen in der Ursprungsregion (oft ländlichen Gebieten) zu einer Entdichtung und zu Leerstand.

3. Was ist das Problem?

Flächenverbrauch – international „urban sprawl" genannt – wird zu Recht als großes Problem angesehen, dem entgegengewirkt werden soll.

Häufig wird es jedoch nicht näher analysiert, was es schwieriger macht, adäquate Lösungen zu finden. Ich will daher versuchen, das Problem etwas aufzugliedern.

Problematische Auswirkungen hat der Flächenverbrauch auf folgende „Schutzgüter":

- Reduzierung von Freiflächen im Lebensumfeld der Menschen,
- landschaftliche Auswirkungen,
- Reduzierung landwirtschaftlicher Flächen,
- Reduzierung von Biotopflächen,
- hydrologische und klimatische Auswirkungen.

3.1 Reduzierung von Freiflächen im Lebensumfeld der Menschen

Abbildung 12: „Urban Sprawl" in Freiburg, Luftbild: Grohe aus LAND (1)

Siedlungsrandlagen sind begehrt. Man baut selbst im Neubaugebiet am Rand einer Kommune und gründet dann eine Bürgerinitiative gegen das nächste Neubaugebiet, das die Randlage zur Innenanlage machen würde. Das sollen dann die Naturschutzverbände richten.

Ein schizophrenes Verhalten, gewiss! Dahinter steckt aber ein reales Bedürfnis. Es ist schön, wenn man nicht nur auf bebaute Umwelt blickt, den Hund in der Stadt ausführt, zwischen Häusern joggt, sondern in nächster Nähe Wiesen und Wälder hat. Ausreichend freie Landschaft im Wohnumfeld trägt zur Lebensqualität bei und ist ein Bedürfnis, das Schutz verdient. Zur Lebensqualität trägt freilich auch bei, dass man in der Nähe ausreichend soziale Kontakte hat, möglichst mit Menschen, die dieselben Interessen haben und Meinungen vertreten. Die findet man leichter in Gebieten mit hoher Einwohnerdichte.

Wohin ziehen die Menschen: nach Hohenlohe, in den Schwarzwald? Oder eher nach Freiburg und München, in die sogenannten „Schwarmstädte"?

Der Schwarzwald entvölkert sich gerade (außer sonntags) und die Rheinschiene, diese aus meiner Sicht grauslich verbaute und zersiedelte Region, zieht immer mehr Bewohner an. Es ist auch keineswegs so, dass die Menschen immer den Arbeitsplätzen nachziehen: oft ist es genau umgekehrt.

Fazit: ja, die Menschen möchten Freiflächen, begnügen sich allerdings oft mit einem begrenzten Umfang, weil ihnen andere Aspekte des Wohnorts wichtiger sind.

3.2 Landschaftliche Auswirkungen

Die Zunahme der Siedlungsfläche hat die Landschaft radikal verändert. Dies hat einen quantitativen und einen qualitativen Aspekt, die sich nicht immer trennen lassen. Gewachsene Dörfer und sinnvoll geplante Städte haben eine andere Qualität als wuchernde Gewerbegebiete und langweilige neue Wohngebiete. Wenn man als älterer Mensch die Landschaft kennt, wie sie vor 50 Jahren ausgesehen hat (oder dies über Fotos erfährt), kommt einem die heutige Situation unschön vor, man nimmt einen Verlust wahr. Sicher „nur" ein ästhetischer Aspekt. Aber für viele ist das die eigentliche Ursache, dass man den Flächenverbrauch als Problem ansieht.

Wer sich dies vergegenwärtigen will, dem empfehle ich das vom LNV herausgegebenen Buch „LAND", das – neben wunderschönen Landschaftsaufnahmen – die Entwicklung der Siedlungen an Hand von Luftbildern von Manfred Grohe veranschaulicht (1). Oder das Buch des anderen großen Luftbildfotografen Albrecht Brugger: „Baden-Württemberg – Landschaft im Wandel" (2). Es ist bezeichnend: wer professionell Luftbilder macht, engagiert sich gegen den Flächenverbrauch.

In Baden-Württemberg waren viele bzw. die meisten Dörfer früher von einem Streuobstgürtel umgeben. Der versorgte die Menschen nicht nur mit Obst, sondern stellte auch eine ideale harmonische Einbindung der Siedlungen in die Landschaft dar. Jedes neue Baugebiet hat eine Bresche in diesen Gürtel geschlagen, die nicht durch neue Obstwiesen in größerem Radius ersetzt wurden. Ein schwerer qualitativer Verlust für das Landschaftsbild, der auch nicht ansatzweise durch die als Ausgleichsmaßnahme gepflanzte Hecke am Rand der neuen Baugebiete ausgeglichen werden konnte.

Der Aspekt des Landschaftsbildes wird nach meiner Wahrnehmung zu oft vernachlässigt – mit Ausnahme der Windkraft. Das liegt daran, dass man die Qualität des Landschaftsbildes nicht so einfach objektivieren kann wie z.B. den Biotopwert einer Fläche.

Sachlich ist diese Vernachlässigung nicht gerechtfertigt – denken Sie z.B. an die Bedeutung einer schönen Landschaft für den Tourismus, die durchaus einen signifikanten ökonomischen Wert darstellt.

Viele Ansätze für eine Objektivierung konnten sich nicht durchsetzen. Vor einiger Zeit hat jedoch die Universität Stuttgart ein auf der Auswertung vorhandener Geodaten basierendes Konzept entwickelt, das durch Begutachtung zahlreicher Bürger normiert wurde (3). Das Ergebnis ist für mich durchaus plausibel. Die Relevanz für unser Thema: Gewerbegebiete werden (neben Autobahnen) am negativsten von allen Elementen der Landschaft bewertet. Nicht ganz nachvollziehbar ist für mich, dass andere Siedlungsflächen neutral bewertet werden – vielleicht muss man da noch eine feinere Eichung vornehmen.

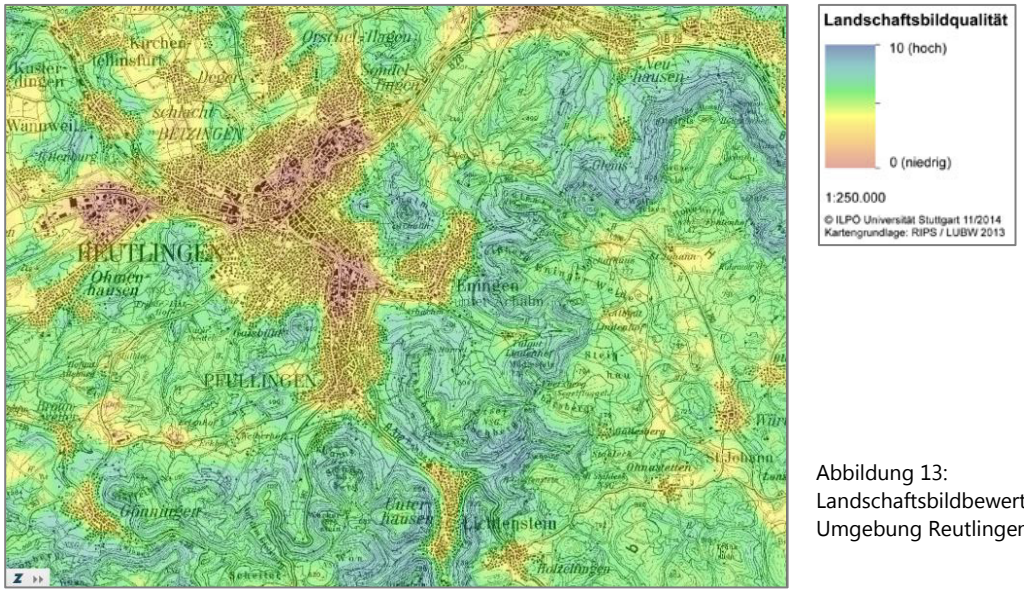


Abbildung 13: Landschaftsbildbewertung Umgebung Reutlingen

3.3 Reduzierung der landwirtschaftlichen Fläche

Vor 20 Jahren war dies noch kein Problem: wir hatten in Europa und weltweit Überschüsse an Nahrungsmitteln. Die Agrarpolitik war froh über jede Fläche, die aus der landwirtschaftlichen Produktion fiel.

Das ist heute anders. Es gibt Phasen mit weltweit knapper Produktion, und was gravierender ist: mittlerweile steigt die Produktion langsamer als die Nachfrage. Die Treiber sind zunehmender Wohlstand in Indien und China und eine ungebremste Bevölkerungsexplosion vor allem in Afrika. Wir werden mittelfristig weltweit eine Knappheit an landwirtschaftlichen Flächen haben, es werden vermutlich Flächen neu unter den Pflug genommen, die man aus Gründen des Erosionsschutzes und der Wasserressourcen besser unbewirtschaftet ließe, und der Druck auf die Urwälder wird weiter wachsen.

Bereits heute kann sich Deutschland nicht selbst vollständig mit Nahrungsmitteln versorgen – hier spielt freilich auch die Bioenergie eine entscheidende und fatale Rolle – und jeder wegfallender ha Ackerfläche verschärft die Situation. Freilich, es wäre ganz anders, wenn wir vegetarischer würden.

Aber die Erfahrungen, die die GRÜNEN mit zaghaften Ansätzen zu einer Erziehung in dieser Richtung gemacht haben, lassen einen doch bei Versuchen in diese Richtung zögern.

Unabhängig von der Versorgung national und global: der Landhunger der real existierenden Landwirte ist trotz (oder wegen?) ihrer oft prekären Einkommenssituation gewaltig. Man könnte ihn nur befriedigen, wenn man eine zweite Ebene in die Landschaft einzieht.

3.4 Reduzierung von Biotopflächen

Dieses Thema wird gerade in Umweltkreisen häufig als erstes genannt, wenn man über die Folgen des Flächenverbrauchs spricht. Aber stimmt das?

Die meisten wertvollen Biotope liegen eher siedlungsfern, wo die Landwirte nicht so intensiv gewirtschaftet haben. Wacholderheiden, Heckenlandschaften, Feuchtwiesen werden zwar gelegentlich, aber doch in Summe eher selten für Siedlungsflächen in Anspruch genommen. Dies gilt umso mehr, als sie heute häufig einen FFH-Status haben, der nicht so ganz leicht zu überwinden ist.

Hauptbetroffene sind eher die Landwirte: Siedlungen wurden früher in fruchtbaren Gebieten gegründet, und Siedlungserweiterungen treffen deshalb vor allem fruchtbare Böden.

Es gibt zwei Ausnahmen, wo auch Biotope stark betroffen sind: Obstwiesen, die wie oben geschildert viele Orte gürtelförmig umgaben, und Talauen. Viele Siedlungen liegen an Flüssen und Bächen, und auch ökologisch wichtige Talauen wurden früher, als man noch nicht so auf Hochwasserschutz achtete, hemmungslos bebaut.

Bei den Obstwiesen liegt die Hauptbedrohung nicht in der Flächenkonkurrenz, sondern in der wegbrechenden weil ökonomisch defizitären Bewirtschaftung. Ketzerisch könnte man sagen, wenn man den Bestand aus arbeitswirtschaftlichen Gründen ohnehin nicht halten kann, macht es ja nichts, wenn die eine oder andere Wiese der Bebauung weicht.

3.5 hydrologische und klimatische Aspekte

Die Auswirkungen auf Hydrologie und Klima hängen weniger von der Brutto-Siedlungsfläche ab, sondern eher von der versiegelten Fläche. Auf Teer und Beton versickert kein Wasser und es wächst keine verdunstende Vegetation. Die Versickerung soll nach neueren Regularien dezentral organisiert werden – wie flächendeckend das funktioniert, sei jedoch dahingestellt.

Wie stark die Versiegelung Hochwässer beeinflusst, bedarf der differenzierten Betrachtung. Bei mittleren Hochwässern ist es sicher relevant, wenn 10 % der Bodenfläche einer Region versiegelt sind und das Wasser schnell in die Flüsse gelangt.

Gegen mittlere Hochwässer kann man sich jedoch schützen – das größte Problem sind Extremhochwässer. Die entstehen, wenn der Boden wegen völliger Wassersättigung oder wegen starkem Frost kein Regenwasser mehr aufnehmen kann.

Und dann ist der Unterschied zwischen Acker und Wiese auf der einen Seite und Straße und Hausdach auf der anderen nicht mehr groß.

Relevante stadtklimatische Auswirkungen gibt es vor allem in größeren Städten. Dort ist die Frischluftversorgung über Frischluftschneisen in der Regel ein planerisches Thema, und zunehmend wird auch über gezielte Begrünung von Gebäuden und Freiflächen in Siedlungen nachgedacht. Dabei spielt freilich die Reaktion auf den Klimawandel eine größere Rolle als die zusätzliche Bebauung von Flächen.

4. Was können wir tun?

4.1 Flächenausweisungskontingente

Die Idee, handelbare Flächenausweisungskontingente für Kommunen einzuführen, hat erstmals der frühere Nachhaltigkeitsbeirat des Landes Baden-Württemberg entwickelt und propagiert (4).

Jede Kommune erhielte für einen bestimmten Zeitraum ein Kontingent, berechnet aus ihrer Einwohnerzahl. Diese Kontingente können die Gemeinden untereinander handeln und dadurch auf Nachfragesituationen reagieren. Damit ließe sich der künftige Flächenverbrauch exakt steuern und durch die Handelbarkeit würden Verwerfungen verhindert. Leider ist die Idee sofort mit dem Totschlag-Argument „kommunale Planungshoheit" verworfen worden, obwohl der Nachhaltigkeitsrat in einem Rechtsgutachten die Legalität belegte.

Mittlerweile gibt es die Idee als Forschungsprojekt des Umweltbundesamtes, an dem sich 87 Kommunen freiwillig beteiligen (5). Es konnte belegt werden, dass Flächenausweisungszertifikate die Zielsetzung des Flächensparens erreichen, wirtschaftskompatibel und kommunalverträglich sind. Ob sie jemals verbindlich eingeführt werden, steht dennoch in den Sternen.

Einige Fakten aus dem Planspiel Flächenhandel:

1. Der Flächenhandel stärkt die Innenentwicklung und aktiviert die Bodenmärkte. Der Zertifikatehandel konnte den Flächenverbrauch im Außenbereich um fast die Hälfte reduzieren.
2. Die auf Basis der Bevölkerungszahl einer Kommune vorgenommene kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate hat sich bewährt.
3. Durch ein Flächenhandelssystem entsteht ein fairer Lastenausgleich zwischen Kommunen, die Bauflächen im Außenbereich ausweisen, und Kommunen, die die Gemeindeentwicklung auf den Innenbereich konzentrieren. Die Ergebnisse des Feldexperimentes zeigen, dass wachsende Städte und Gemeinden Zertifikate hinzukaufen müssen, während Kommunen in Regionen mit starker Abwanderung Zertifikate verkaufen können. Damit wird nicht nur eine nachhaltige Siedlungsentwicklung gefördert. Auch die Kommunalfinanzen werden entlastet, da besonders teure Entwicklungsmaßnahmen an falschen Standorten unterbleiben.

4.2 Grundsteuer, Flächenverbrauchssteuer

Steuerliche Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs wurden vielfach diskutiert. Sie sind bisher daran gescheitert, dass sie politisch nicht durchsetzbar seien. Zwei sollen hier kurz vorgestellt werden.

Eine einheitliche Flächenverbrauchssteuer würde die Inanspruchnahme neuer Siedlungsfläche belasten, Anreize für sparsamere Bauformen setzen und die Innenentwicklung befördern. Sie müsste freilich eine fühlbare Höhe erreichen, also einen zweistelligen Eurobetrag pro qm. Wirksam wäre sie freilich nur im ländlichen Raum: Im Ballungsraum, wo man hohe dreistellige Eurobeträge pro qm Bauland bezahlt, wäre sie nicht fühlbar – und angesichts der Wohnungsknappheit auch nicht vermittelbar.

Tatsächlich wäre auch eine Wirkung im ländlichen Raum am dringendsten. Hier wird noch mit Fläche geaast, hier sind konkrete Wirkungen zu erwarten.

Eine solche Steuer dürfte nicht auf kommunaler Ebene erhoben werden, da sonst die interkommunale Konkurrenz für (zu) niedrige Beträge sorgen würde. Gefordert wären also die Länder oder der Bund.

Die heute gültige Grundsteuer ist verfassungswidrig. Seit vielen Jahren hat die Politik die Aufgabe, für eine Reform zu sorgen, die sie bisher sträflich vernachlässigt. Zwei Modelle, die wesentliche Anreize zur Innenentwicklung setzen würden, sind bisher nicht einmal in die Prüfung einbezogen worden. Finanzminister interessieren sich nicht für den Flächenverbrauch und mögen keine Steuern, die steuern. Immerhin wurde auf Initiative von Baden-Württemberg beschlossen, bei der weiteren Diskussion auch die Wirkungen auf den Flächenverbrauch einzubeziehen.

Das eine Modell wäre eine Ermächtigung der Kommunen, ein zoniertes Satzungsrecht einzuführen („Grundsteuer C"), um in bestimmten Gebieten gewünschte Entwicklungen zu fördern. Der Einwand der Finanzminister, dies würde die ohnehin komplizierte Grundsteuer noch komplizierter machen, ist nicht ganz von der Hand zu weisen.

Abbildung 14: Flächenverbrauch durch ebenerdige Parkplätze, Luftbild: Grohe aus LAND (1)

In eine andere Richtung geht die Idee, als Bemessungsgrundlage der Grundsteuer B nur noch den Bodenwert zu berücksichtigen. Damit würden Gebäude entlastet, die Fläche belastet. Es würde ein Anreiz gesetzt, Baulücken zu nutzen, dichter zu bauen und auch in Gebäude zu investieren. Wie stark die Steuerungswirkung wäre, ist freilich angesichts der insgesamt niedrigen Grundsteuer umstritten (6). Für diese Idee setzt sich die Initiative „Grundsteuer: Zeitgemäß!" ein (www.grundsteuerreform.net), der neben Bürgermeistern aller Parteien, Gewerkschaften und anderen Institutionen auch Umweltverbände wie der NABU und der LNV angehören. Das Institut der deutschen Wirtschaft unterstützt diese Ideen ausdrücklich.

4.3 Kommunale Planung

Kommunen entscheiden bei der Aufstellung von Bebauungsplänen darüber, wie dicht oder locker gebaut wird und damit, wie viel neue Siedlungsfläche benötigt wird. Leider nutzen insbesondere Gemeinden im ländlichen Raum diese Möglichkeit zu selten, auch weil sie sich im Wettbewerb mit anderen Kommunen um die vielzitierten „jungen Familien" befinden oder wähnen.

Dasselbe gilt für Gewerbegebiete: Man könnte (in Maßen) mehrstöckige Bebauung vorschreiben, man könnte ebenerdige großflächige Parkplätze ausschließen, aber man tut es nicht.

Ein vielversprechender Ansatz wäre die Einrichtung eines interkommunalen Gewerbeflächenpools. Der ist nicht zu verwechseln mit einem interkommunalem Gewerbegebiet, das häufig noch „on top" der kommunalen Gewerbegebiete kommt.

In einem Gewerbeflächenpool werden alle vorhandenen freien Gewerbeflächen einer Region einer gemeinsamen Verwaltung und Vermarktung unterstellt.

Der Ansatz von REGENA (Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb), an dem sich rund zwei Dutzend Gemeinden beteiligen wollten, ist freilich am Egoismus einer Gemeinde gescheitert (7). Auch ähnliche Versuche andernorts waren nicht erfolgreich. Freiwillig wird es also schwierig.

4.4 Flächenmanagement, Innenentwicklung

Analysiert man die Siedlungsstruktur von Ortschaften im ländlichen Raum, so stellt man fest, dass es überall große Potenziale der Innenentwicklung gibt: Baulücken, Leerstände, untergenutzte Gebäude.

Könnte man nur die Hälfte davon mobilisieren, so wäre der Bauflächenbedarf auf Jahrzehnte ohne Neubaugebiete gedeckt. Das ist allerdings schwierig, weil es sich um Flächen und Objekte in Privatbesitz handelt, deren Eigentümer zudem häufig den Wert ihrer Immobilie unrealistisch einschätzen. Zudem gibt es weitere Hemmnisse steuerrechtlicher, planungsrechtlicher und auch persönlicher Art.

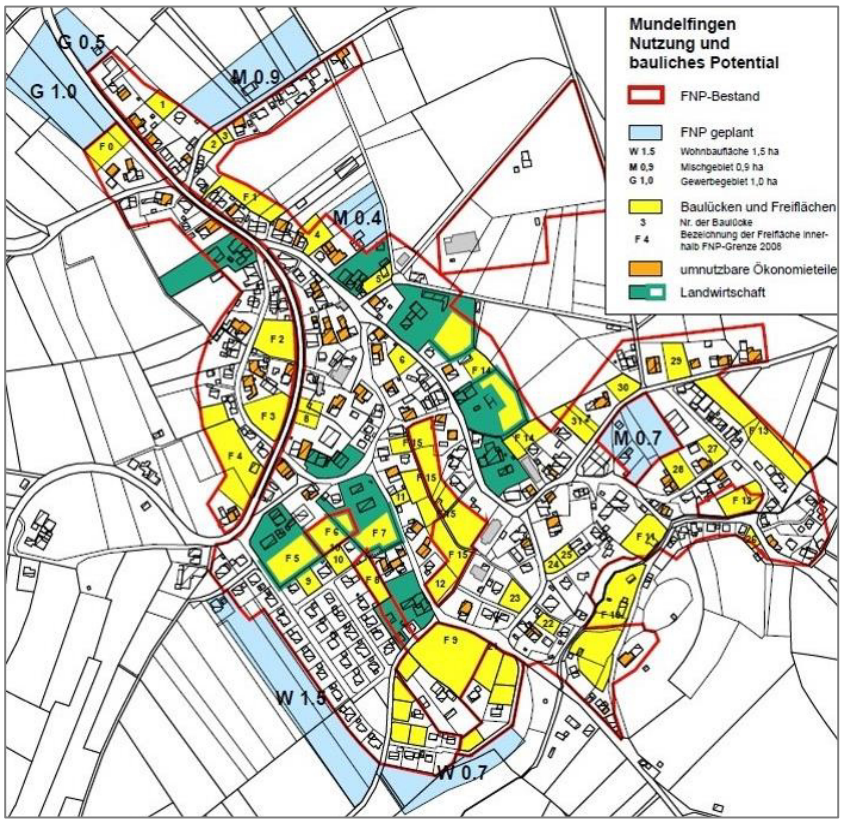


Abbildung 15: Innenentwicklungspotenziale in Dorf (Quelle: GVV Donaueschingen)

Dennoch ist eine Mobilisierung von Teilen des Potenzials möglich. Im Entwicklungsprogramm ländlicher Raum werden Innenentwicklungskonzepte für Dörfer gefördert, ebenso wie bauliche Maßnahmen, um Leerstände neuen Nutzungen zuzuführen.

Dies hat in manchen Orten eine schöne Dynamik ausgelöst. Es geht also, wenn man will – sogar in größeren Städten. Der Tübinger OB Palmer konnte vor einigen Jahren stolz verkünden, dass durch Innenentwicklung die Bevölkerungszahl um 10 % zugenommen hat, ohne neue Baugebiete zu erschließen. Mittlerweile sagt er freilich, das Potenzial sei nun ausgeschöpft und er müsse jetzt leider ins Wasserschutzgebiet bauen.

Das Wirtschaftsministerium hat – u.a. auf Vorschlag des LNV – eine Förderung für kommunale Flächenmanager eingerichtet, die den oben geschilderten Prozess vorantreiben sollen.

Ein Problem in manchen Dörfern sind Abstandsregelungen zu tierhaltenden Betrieben im Ort. Selbst wenn sie seit Jahren leer stehen und sicher nie mehr landwirtschaftlich genutzt werden, darf die Umgebung nicht bebaut werden. Im Rahmen der Wohnraumallianz wird auf unseren Vorschlag hin geprüft, ob man hier eine Änderung der rechtlichen Regelungen bewirken kann.

Besonders relevant für die Innenentwicklung ist auch folgende Situation: alleinstehende Senioren, deren Kinder aus dem Haus und deren Partner gestorben ist und die ein riesiges Haus oder eine riesige Wohnung bewohnen (Altersremanenz). Nun heißt es, alte Bäume solle man nicht verpflanzen. Freilich ist es durchaus nicht so, dass all diese Menschen so wohnen wollen. Oft fehlt die Alternative oder es fehlt das Geld, eine kleine, moderne, seniorengerechte Wohnung zu erwerben oder zu mieten. Wenn es gelingt, diesen Menschen passende Angebote in einem Geschosswohnungsbau mit Aufzug in ihrem bisherigen Wohnumfeld zu machen, könnten große Flächenpotenziale freigesetzt werden.

Fazit

Handlungsmöglichkeiten gibt es durchaus. Sie erfordern jedoch eine Offenheit und Sensibilisierung aller Beteiligter, die bisher nicht durchweg gegeben ist. Finanzminister müssten sich zur Lenkungsfunktion der Grundsteuer bekennen, Kommunen müssten Instrumente wie den Flächenhandel akzeptieren. Und vor allem die kleineren Kommunen müssten flächendeckend wirklich das tun, was sie angeblich schon immer tun: der Innenentwicklung Vorrang vor der Außenentwicklung einräumen. Auch wenn das anstrengender ist.

Literatur

Henkel-Waidhofer, B. und M. Grohe (2011): LAND – Natur und Umwelt in Baden-Württemberg. Eine Bilanz in Bildern; Stuttgart, 208 S.

Brugger, A. (2009): Baden-Württemberg – Landschaft im Wandel; Darmstadt; 144 S.

Roser, F. (2013): Vielfalt, Eigenart und Schönheit – eine landesweite Planungsgrundlage für das Schutzgut Landschaftsbild, in: Naturschutzinfo 1/2013, S 23–29; Karlsruhe.

Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg [Hrsg.] (2004): Neue Wege zu einem Nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg; Stuttgart, 63 S.

Umweltbundesamt [Hrsg.] (2016): Planspiel Flächenhandel – Ziele und Erkenntnisse; Dessau, 32 S.

Lehmbrock, M. und D. Coulmas (2001): Grundsteuerreform im Praxistest; Difu-Berichte 3/2001, Berlin, 232 S.

Dialogik GmbH & Institut für angewandte Forschung der Hochschule Nürtingen-Geislingen (2010): Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb – Abschlussbericht; Nürtingen; 70 S.

Die Rolle von Modellprojekten in der Innenentwicklung – Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Förderung der Dorf- und Wohnumfeldentwicklung

Martina Klärle
Frankfurt University of Applied Sciences
Klärle Gesellschaft für Landmanagement und Umwelt mbH

1. Innenentwicklung hat Vorrang

Leer stehende, oftmals baufällige Häuser in den Ortskernen, damit haben heute vor allem die kleinen Dörfer mit weniger als 1.000 Einwohnern zu kämpfen. In den letzten Jahrzehnten mussten diese kleinen Dörfer einen Einwohnerrückgang von häufig über 30 % verkraften. Zurück bleibt eine ernüchternde Anzahl von leer stehenden Gebäuden in den historischen Ortskernen.

Wenn gebaut wird, dann lieber auf der „grünen Wiese", denn da gibt es genügend Platz, und ein Neubau ist billiger als die Sanierung alter Häuser, so die Meinung vieler Bauwilliger. Des Bauherrn liebstes Kind ist das frei stehende Einfamilienhaus, behaupten unisono die Umfragen der Bauträger. Die Dörfer aber werden durch das Wachsen der Neubaugebiete überprägt. Die gewachsenen Strukturen – Wegführungen, Parzellierungen und Landschaftsbezüge – werden zerstört.

Eine Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Statistischen Bundesamtes hat ergeben, dass seit 1960 bei einer etwa 20%igen Zunahme der Bevölkerungszahlen die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland um über 80 % zugenommen hat. Im ländlichen Raum wird dies sogar noch übertroffen.

Daher ist es extrem wichtig, die Identifikationsräume der Dorfkerne herauszustellen und zu stärken und anhand von guten Beispielen zu zeigen, wie attraktiv die Wahrung der Baukultur im Ortskern sein kann. (Siehe auch: Dörfer beleben, Flächen sparen – So können Dörfer dem demografischen Wandel Paroli bieten, in: Kirche im ländlichen Raum KILR 2014)

2. MELAP und MELAP PLUS

Das „Modellprojekt zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials" ist ein Modellvorhaben des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (MLR) zur Stärkung der Innenentwicklung von Gemeinden im ländlichen Raum.

Das erste MELAP wurde in den Jahren 2003 bis 2008 im Rahmen des Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum (ELR) umgesetzt. Das ELR zählt zu den wichtigsten Instrumenten des Landes, um die integrierte Strukturentwicklung der Gemeinden insgesamt zu unterstützen.

Aus 200 Bewerbern wurden 13 Gemeinden ausgewählt. Ziel des Projektes war es, in diesen Kommunen modellhafte Lösungen zur Aktivierung innerörtlicher Potenziale zu entwickeln, die auf andere Gemeinden im ländlichen Raum übertragbar sind.

Dazu gehören

- die realistische Einschätzung des Bedarfs an Wohnungen und Bauflächen unter Beachtung des demografischen und sozialen Wandels,
- die nachhaltige Entwicklung einer funktionsfähigen und identitätsstiftenden Ortsmitte mit Grundversorgung, Infrastruktur und Gemeinschaftseinrichtungen,
- die Weiterentwicklung der regionalen und lokalen Baukultur,
- die energetische Sanierung des Gebäudebestands.

Von besonderer Bedeutung waren geeignete Maßnahmen der Bürgerbeteiligung und der Öffentlichkeitsarbeit.

MELAP PLUS setzt den erfolgreichen Ansatz von MELAP im Förderzeitraum 2010 bis 2015 fort (www.melap-plus.de). Aus 47 Bewerbern wurden 14 Modellprojekte in 13 Modellorten ausgewählt.

Die Modellorte sollen im Förderzeitraum Strategien entwickeln, um

- den Ortskern durch Leerstands- und Brachflächenmanagement zu verbessern und zu beleben,
- durch Rückbau, Bodenordnung und gestalterische Maßnahmen Freiräume zu schaffen,
- die Bausubstanz durch Umnutzung, Umbau und Modernisierung aufzuwerten,
- die Identifikation der Bewohner mit ihrem Ort und die Bindung junger Familien zu stärken.

3. Beispiel Creglingen-Münster

Münster, ein Teilort von Creglingen im nördlichen Baden-Württemberg, war mit 230 Einwohnern der kleinste aller Modellorte, die in den Jahren 2003 bis 2008 im Rahmen von MELAP gefördert wurden.

2003 startete MELAP mit der Frage: Ist es möglich, die innerörtlichen Leerstände und Brachen eines Dorfes zu mobilisieren und gleichzeitig weitere Flächeninanspruchnahmen im Außenbereich zu vermeiden?

Für jedes Dorf waren maßgeschneiderte Strategien zu entwickeln und Maßnahmen umzusetzen: Umnutzungen, Baulückenschließungen, Modernisierungen, Ortsgestaltungskonzepte, Verbesserung der Grundversorgung, Verbesserung des Angebots an sozialen Einrichtungen, Versorgung durch erneuerbare Energien.

In fünf Jahren MELAP wurden in Münster 4,5 Millionen € investiert, darunter Zuschüsse des MLR in Höhe von 800.000 €. Insgesamt wurden 24 Maßnahmen durchgeführt und 3.500 m² Wohnfläche modernisiert oder neu geschaffen. Rund jede dritte Familie setzte eine Baumaßnahme im Ortskern um. Vor allem die Schließung von Baulücken durch Neubauten, Renovierungen und Umnutzungen bestehender Gebäude verbesserten das Ortsbild immens. (Siehe auch: Creglingen-Münster 2003–2008, Kleiner Ort – große Wirkung!)

Durch MELAP konnte der langanhaltende Trend des Bevölkerungsrückgangs nicht nur aufgehalten, sondern umgekehrt werden. In fünf Jahren stieg die Einwohnerzahl in Münster um 8 %, die Zahl der Kinder unter sieben Jahren sogar um 37 %.

Aufgrund des Anstiegs der Kinderzahlen erbauten die Bewohner von Münster in Eigenregie und mit den Gewinnen mehrerer Dorffeste einen Spielplatz. Eine Krabbelgruppe wurde gegründet und erfreut sich großen Zulaufs.

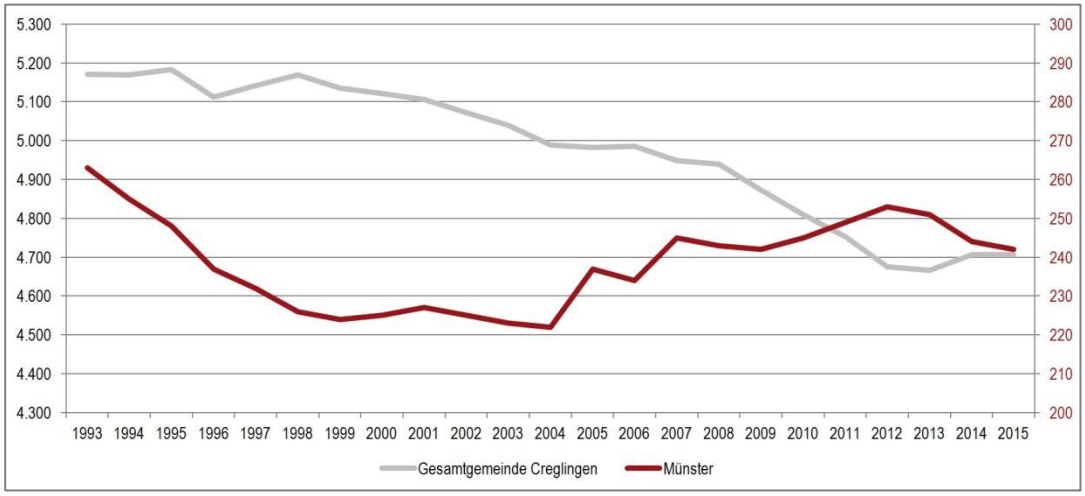


Abbildung 1: Einwohnerentwicklung in der Gesamtgemeinde Creglingen (graue Linie) und im Teilort Münster (rote Linie), 1993 bis 2015

Abbildung 2:
Münster: in Eigenregie erbauter Spielplatz

Trotz des Bevölkerungsanstiegs konnte auf die Inanspruchnahme neuer Flächen verzichtet werden. Im April 2003 fasste der Ortschaftsrat im Hinblick auf MELAP den Beschluss, eine im FNP dargestellte Wohnbaufläche in Ortsrandlage (ca. 1,8 ha) um die Hälfte zu reduzieren.

Großen Anteil am MELAP-Erfolg in Münster hatte die Öffentlichkeitsarbeit, die von der Stadt- und Ortschaftsverwaltung mit Nachdruck betrieben wurde. So wurde in der Ortsmitte ein Aktionsschild mit dem Slogan „Baust du schon in Münster oder überlegst du noch?" aufgestellt. Im Schaukasten am Dorfgemeinschaftshaus informierte ein „Förderbarometer" über die noch zur Verfügung stehenden Fördermittel.

Abbildung 3:
Münster: Aktionsschild in der Ortsmitte

Daneben gab es zahlreiche Gespräche mit Eigentümern und eine Informationsveranstaltung für Planer und Architekten in Zusammenarbeit mit der Architektenkammer des Main-Tauber-Kreises.

MELAP-Münster liefert den Beweis: Es ist möglich, die innerörtlichen Leerstände zu mobilisieren und damit weitere Flächeninanspruchnahmen im Außenbereich zu vermeiden. Junge Familien beleben wieder den Ortskern, und das mit modernen Baustilen. Niveauvolles, innerörtliches Wohnen bietet weit mehr Vielfalt als das Bauen in Neubaugebieten.

4. Beispiel Heckfeld

Heckfeld, ein Ortsteil von Lauda-Königshofen im Main-Tauber-Kreis, ist eine der Modellgemeinden im Rahmen von MELAP PLUS. Im historischen Ortskern sowie in den zwischen 1970 und 1990 entstandenen Neubaugebieten lebten im Jahr 2014: 423 Einwohner.

Der demografische Wandel und der Strukturwandel in der Landwirtschaft sind in Heckfeld deutlich zu spüren. Die Einwohnerzahl ist seit der Jahrtausendwende stetig zurückgegangen, was sich vor allem auf die Auslastung des Ortskerns auswirkt.

Die Ausgangssituation in Heckfeld war schwierig: ein extrem dicht bebauter Ortskern, darunter viele leer stehende Gebäude, schlechte Bausubstanz, mangelnde Infrastruktur, kaum Freiräume.

Im Rahmen von MELAP PLUS wollte Heckfeld die Weiterentwicklung des Ortes im Sinne eines Um- und Rückbaus aktiv gestalten, durch Bodenordnung und Abbruch Freiräume im Ortskern schaffen und möglichst viele Gebäude reaktivieren. Ein wesentliches Ziel war die Entsiegelung und Auflockerung der Bebauung. (Siehe auch: Rückbau rettet den Ortskern, in: LandInForm 3/2014)

Anders als im Fall von Münster ging es nicht um die Vermeidung weiterer Flächeninanspruchnahmen im Außenbereich, da in Heckfeld keine potenziellen Erweiterungsflächen vorhanden waren.

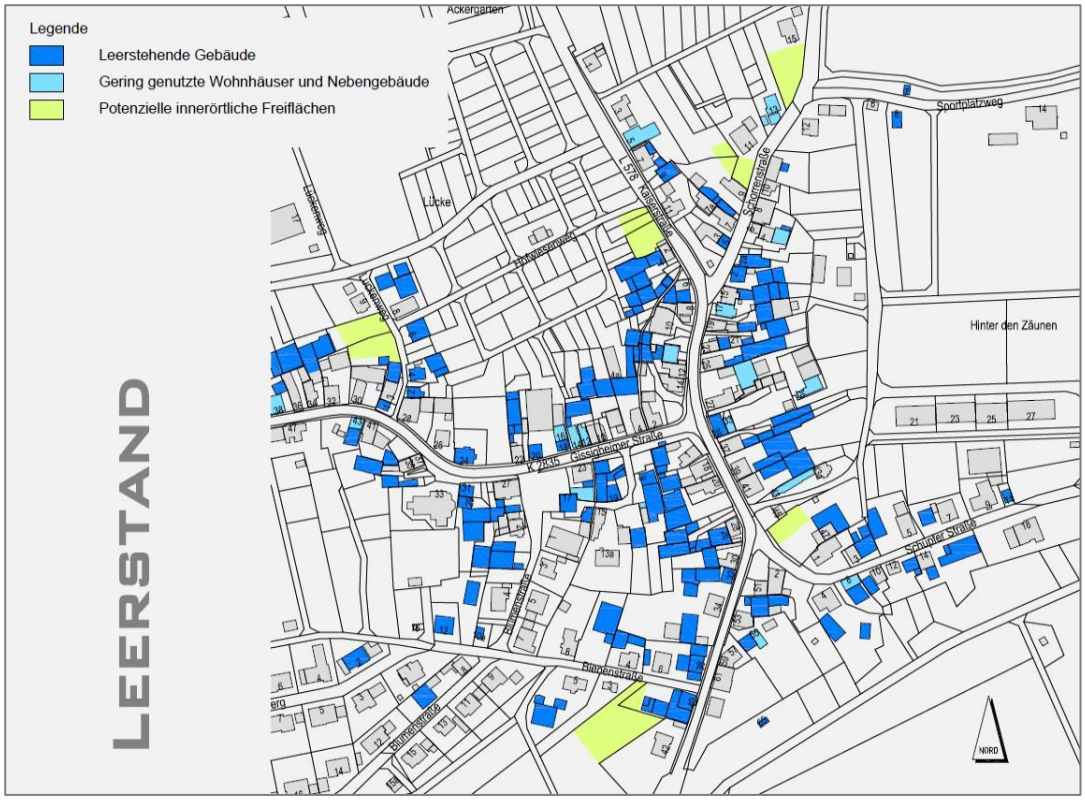


Abbildung 4: Leerstand im Ortskern von Heckfeld

Durch die Schaffung von attraktivem Wohnraum im Ortskern konnte jedoch verhindert werden, dass Bauwillige wegziehen und in anderen Gemeinden zum Flächenverbrauch beitragen.

Durch die breit angelegte Öffentlichkeitsarbeit und eine frühzeitige Einbindung der Bürger konnten 18 über den Ort verteilte Projekte angestoßen werden. Die Projekte umfassen eine große Bandbreite an Innenentwicklungsmaßnahmen: Umnutzung, Sanierung, Modernisierung, Neubau nach Abbruch, Rückbau mit Freiflächengestaltung.

Abbildung 5: Freiflächengestaltung vorher

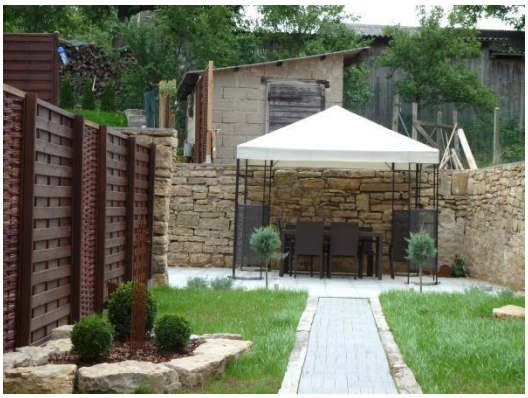


Abbildung 6: Freiflächengestaltung nachher

Dem Rückbau kam in Heckfeld im Vergleich zu anderen MELAP-Modellprojekten eine besondere Rolle zu: Bei 30 % der geförderten Projekte handelte es sich um Rückbaumaßnahmen mit Freiflächengestaltung.

Offensichtlich ist es geglückt, gerade die jüngere Generation mit dem Modellprojekt anzusprechen: 13 der 18 Maßnahmen wurden von jungen Menschen durchgeführt, die sich der Gemeinde verbunden fühlen, aber dennoch einen Wegzug in Erwägung gezogen haben bzw. schon weggezogen waren. Sechs junge Lebensgemeinschaften konnten zurückgewonnen werden. Deren Kinder werden nun in Heckfeld aufwachsen. Für sechs weitere junge Familien wurde das vorhandene Haus oder die Wohnung attraktiver gestaltet, um eine langfristige Beibehaltung des Wohnstandorts zu ermöglichen.

Insgesamt wurden über 3 Millionen Euro investiert, darunter über 500.000 Euro an Fördermitteln. Jede zehnte Familie nahm an MELAP PLUS teil.

Abbildung 7:
MELAP PLUS in Heckfeld

Neben den privaten Baumaßnahmen wurden auch öffentliche Maßnahmen unterstützt. So hat beispielsweise die Lebenshilfe Main-Tauber-Kreis eine leer stehende landwirtschaftliche Hofstelle in ein Multifunktionshaus umgebaut.

Der Zusammenhalt und das bürgerliche Engagement werden besonders gut in der Ortsmitte sichtbar: Ein attraktiver Kommunikationsplatz für Jung und Alt konnte hier gemeinsam gestaltet werden.

Das Modellprojekt MELAP PLUS in Heckfeld zeigt, wie trotz prekärer Ausgangssituation – schlechte Bausubstanz, sehr viel Leerstand, schlechte Infrastruktur – ein für alle Generationen lebenswerter Ortskern entstehen kann. Vor allem junge Familien, die sonst weggezogen wären und in anderen Gemeinden gegebenenfalls neu gebaut hätten, konnten so im Ort gehalten werden.

Entscheidend für den Erfolg von MELAP PLUS waren die frühe Einbindung der Bürger, viele Einzelgespräche und ein intensiv begleiteter Planungsprozess sowie die flexible Auslegung der Förderinhalte, so dass vor allem auch durch Rückbaumaßnahmen eine neue Lebensqualität erreicht werden konnte.

5. Erfolge/Erkenntnisse für das Flächensparen

Aus den unterschiedlichen planerischen Herangehensweisen bei der Umsetzung der MELAP-Projekte in den einzelnen Gemeinden konnten viele Erfahrungen gewonnen werden.

Den einen Kommunen war es wichtig, ein attraktives Wohnumfeld zu bieten, um damit private Investoren anzulocken. Anderen Gemeinden ging es vorrangig um eine beispielhafte Baukultur. Für wieder andere Gemeinden standen die Einbindung aller Bürger und ein maximales Maß an Öffentlichkeitsarbeit im Vordergrund.

Positiv zu bewerten ist in diesem Zusammenhang die flexible Auslegung der Förderinhalte. Was genau gefördert wurde und in welcher Höhe, war nicht für alle Modellprojekte starr vorgegeben, sondern wurde individuell angepasst.

So wurde beispielsweise im Falle von MELAP PLUS in Heckfeld auch der Rückbau gefördert. Die Erkenntnisse aus den Modellprojekten wurden im Anschluss in die Regelförderung übernommen.

In jedem Fall konnten viele Einwohner zurückgewonnen und junge Familien für den Ortskern begeistert werden. Es hat sich gezeigt, wenn die Bewohner eines Dorfes den Charme des Wohnens im Ortskern erkannt haben, werden viele Maßnahmen umgesetzt. Deshalb ist die Öffentlichkeitsarbeit der größte Erfolgsfaktor für den Erhalt der Dörfer.

Andererseits bleiben auch nach 12 Jahren MELAP einige Leerstände und innerörtliche Brachen in den MELAP-Dörfern, die nicht mobilisiert werden konnten. Die Gründe hierfür sind insbesondere falsche Preisvorstellungen der Eigentümer, mangelnde Verkaufsbereitschaft und unbewegliche Erbengemeinschaften.

Das Fazit fällt dennoch deutlich positiv aus:

- Es ist möglich, der allgemeinen Entwicklung in Dorfkernen, dem Verschwinden von baulichen Strukturen, von wichtigen ortsbildprägenden und identitätsstiftenden Gebäuden entgegenzuwirken. Durch den Erhalt und die Sanierung von Gebäuden und die Belegung mit vielfältigen Nutzungen können Dörfer sowohl dem demografischen Wandel als auch der weiteren Flächeninanspruchnahme am Ortsrand Paroli bieten.
- Es ist möglich, auch kleine Orte flächensparend zu entwickeln. Das Beispiel Creglingen-Münster zeigt, dass Erweiterungsflächen am Ortsrand „eingespart" werden können. Das Beispiel Heckfeld zeigt darüber hinaus, dass auch anderswo in der Region weiterer Flächenverbrauch verhindert werden kann, weil Menschen gar nicht erst wegziehen oder wieder zurückkommen.

Was hier gelungen ist, kann auch andernorts umgesetzt werden und wird hoffentlich viele Nachahmer finden.

Weitere Informationen:

→ Broschüre MELAP Creglingen-Münster

→ Broschüre MELAP PLUS Heckfeld

→ Film MELAP PLUS Heckfeld

Literatur

Klärle, M., Langendörfer, U. und C. Pfeuffer (2014): Rückbau rettet den Ortskern – In: Land*InForm* 3/2014, S. 28f.

Klärle, M. (2014): Dörfer beleben, Flächen sparen – So können Dörfer dem demographischen Wandel Paroli bieten, in: Kirche im ländlichen Raum (KILR) 2014, S. 10ff.

Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg [Hrsg.]: Creglingen-Münster 2003–2008, Kleiner Ort – große Wirkung!

Vitalitäts-Check (VC) 2.1 – Analyseinstrument zur Innenentwicklung

Willi Perzl
Amt für Ländliche Entwicklung Oberpfalz

1. Einleitung

Innenentwicklung vor Außenentwicklung, so heißt eines der Postulate gegen ungehemmten Flächenverbrauch. Die Aktivierung der Innenentwicklung ist deshalb eine der Strategien der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung. Strategien brauchen aber Grundlagen, auf denen Beteiligungsprozesse und Folgemaßnahmen aufbauen. Die Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung hat ein Analyseinstrument, den „Vitalitäts-Check (VC) 2.1", entwickelt und stellt es allen Gemeinden unentgeltlich zur Verfügung. In den Vorhaben der Ländlichen Entwicklung wird es in Dorferneuerungen, bei Gemeindeentwicklungen und den Integrierten Ländlichen Entwicklungsprozessen (ILE) verwendet.

2. Die Ausgangssituation

„Weniger und älter", so wird prägnant die Bevölkerungsprognose in Deutschland beschrieben, zudem noch „bunter" (Migration). Der Freistaat Bayern zählt dabei zu den begünstigten Regionen, deren Bevölkerung gegen den Bundestrend sogar leicht wachsen wird. Die Menschen werden im Prognosezeitraum (2015–2035) generell ein deutlich höheres Durchschnittsalter erreichen, der Anteil der Älteren steigt erheblich an. Aber auch in Bayern öffnet sich die Schere weit (www.statistik.bayern.de), von einem erwarteten Bevölkerungszuwachs von +17,2 % im oberbayerischen Landkreis Dachau bis hin zu einem Rückgang von -15,2 % im oberfränkischen Landkreis Wunsiedel im Fichtelgebirge (Abbildung 1). Insbesondere im Norden und Osten Bayerns werden dramatische Rückgänge der Bevölkerungszahlen erwartet.

Die Kommunen überlegen deshalb, was eine vitale Gemeinde charakterisiert, welche Anforderungen bei diesen Prognosen in 10 und 20 Jahren auf sie warten. Jetzt gilt es die Zukunft zu planen, um das seit 2013 in der bayerischen Verfassung verankerte Ziel „gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Landesteilen" mit realem Handeln zu unterlegen.

Sowohl in Wachstumsregionen wie auch in Schrumpfungsgebieten liegt aktuell der Flächenverbrauch für Siedlungszwecke und Verkehrsinfrastruktur deutlich über den formulierten Zielen, in Bayern immerhin bei rund 11 ha pro Tag im Jahr 2014 (neue Berechnung mit ALKIS-Daten) (www.stmuv.bayern.de). Bei ersteren wird die flächenverbrauchende Außenentwicklung (wieder zunehmend) mit der Aufgabe begründet, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. In peripheren Regionen wird das frühere Wachstumsparadigma, das die Ausweisung von Bauland mit dem Zuzug (junger) Familien gleichsetzte, noch viel zu oft gedacht, aber es greift nicht mehr. Die Verwaltung für Ländliche Entwicklung in Bayern formuliert deshalb die Leitlinie „Flächensparen und Ortskerne entwickeln" (Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung, 2014). Die Aktivierung innerörtlicher Baulandpotenziale und die Um- bzw. Nachnutzung leerstehender oder künftig leerfallender Gebäuden innerhalb bebauter Ortslagen stehen als Alternativen zur Außenentwicklung.

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung in Bayern (Quelle: www.statistik.bayern.de)

3. Vitalitäts-Check (VC 2.1) – ein Analyseinstrument

Abbildung 2: Leitfaden VC 2.0

Die Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung bietet den Gemeinden im ländlichen Raum bei deren enormen Herausforderungen Begleitung und Unterstützung u.a. mit den Instrumenten Dorferneuerung, Gemeindeentwicklung und Integrierte Ländliche Entwicklung an. Sie stellt dabei Innenentwicklung und Daseinsvorsorge in den Vordergrund. Da liegt es nahe, diese beiden Themenbereiche strategisch miteinander zu verbinden. Auch bei diesen Themen beginnt der Planungsprozess mit einer zielgerichteten Analyse.

Der Vitalitäts-Check 2.1 (Abbildung 2) steht allen Kommunen kostenfrei als Download zur Verfügung (Demografie-Leitfaden: Vitalitaets-Check 2.0).

Integriert ist die vom Bayerischen Landesamt für Umwelt (Bay LfU) entwickelte Flächenmanagement-Datenbank (www.lfu.bayern.de), mit der Kommunen ihre Innenentwicklungspotenziale (Flächen und Gebäude) strukturiert erheben können. Der VC 2.1 berücksichtigt jedoch nicht nur die baulichen Aspekte der Innenentwicklung, sondern ergänzt sie um funktionale und soziale Aspekte (Abbildung 3).

Abbildung 3:
Aspekte der Innenentwicklung
(Quelle: Leitfaden zum Vitalitätscheck)

Die Anwendung basiert auf einer Access-Datenbank, die amtlich vorgehaltene Statistikdaten und Informationen wie z.B. Bevölkerungsentwicklung (Demografie), soziale Infrastruktur, Versorgung und Erreichbarkeit, Wirtschaft und Arbeitsmarkt enthält und auf Gemeindeebene generiert. Dazu werden weitere kommunale Daten erhoben, die Flächennutzung, Siedlungsstruktur und kommunale Bodenpolitik, Beteiligung und das bürgerschaftliche Engagement abbilden. Im VC 2.1 werden diese differenzierten Informationen und Daten zur Beschreibung der aktuellen Situation zusammengeführt. Sie können auf der Ebene von Ortsteilen (> 50 Einwohner), der gesamten Gemeinde oder im interkommunalen Verbund einer ILE aufbereitet werden.

Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt in vorstrukturierten Berichten sowie in Karten (Abbildung 4 und 5). Die Karten können über eine Schnittstelle auch ins kommunale GIS importiert werden.

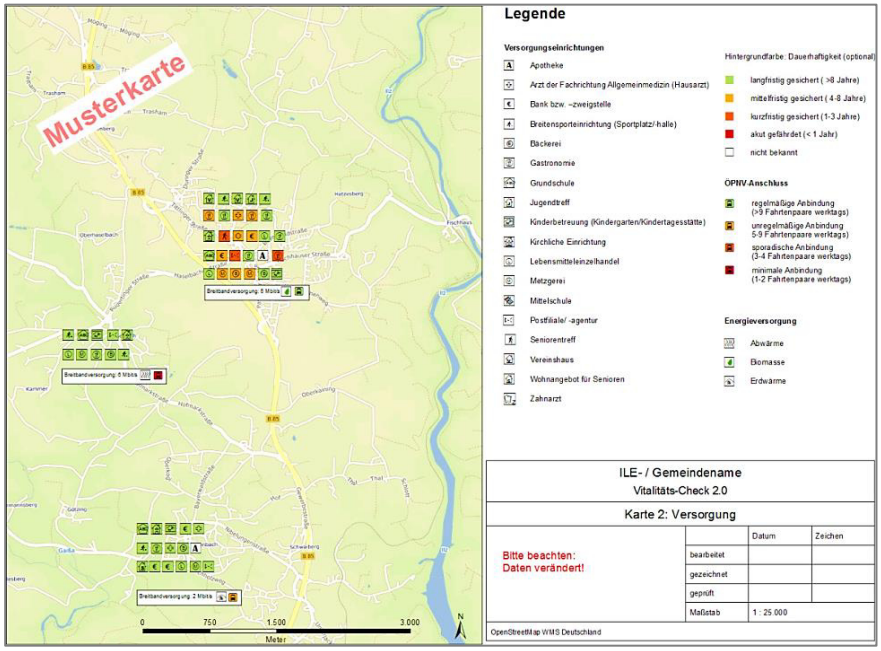


Abbildung 4: Karte Versorgungsstruktur (Quelle: Leitfaden zum Vitalitätscheck)

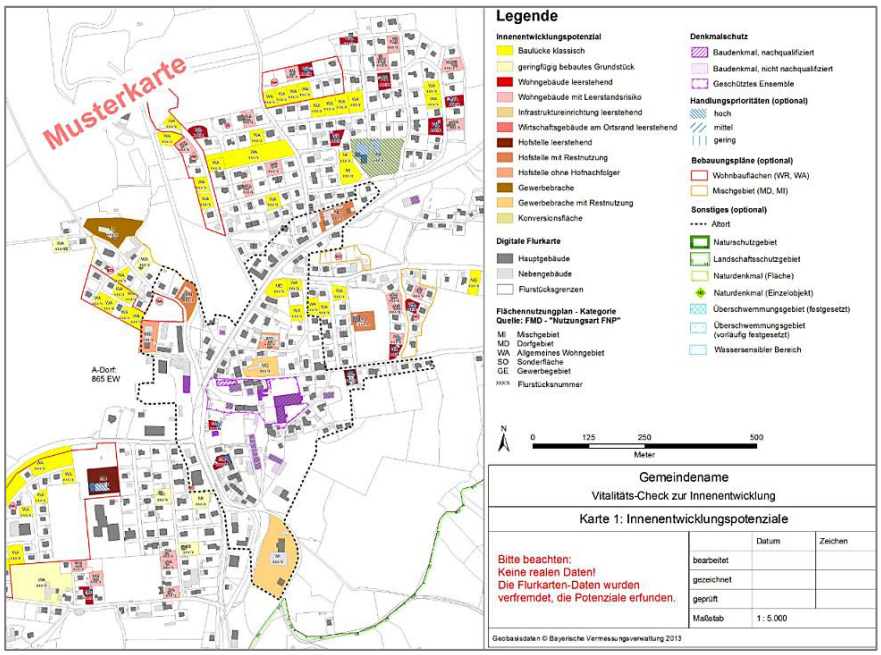


Abbildung 5: Karte Innenentwicklungspotenziale (Quelle: Leitfaden zum Vitalitätscheck)

Der VC 2.1 wurde so konstruiert, dass die Grunddaten und Innenentwicklungspotenziale (Gebäude und Flächen) von den Gemeinden selbst erhoben werden können; die unterstützende Zusammenarbeit mit Planern ist nach bisherigen Erfahrungen insbesondere bei der Interpretation der Ergebnisse und Ableitung von Handlungsbedarfen hilfreich.

Abbildung 6: differenzierte Innenentwicklung (Quelle: Leitfaden zum Vitalitätscheck)

Die Erhebung von Leerständen und Leerstandspotenzialen erfolgt differenziert in mehreren Kategorien (bspw. ehem. landwirtschaftliche Hofstelle leerstehend, mit Restnutzung bzw. ohne Hofnachfolger; Wohngebäude leeerstehend oder mit Leerstandsrisiko; u.a.m.). Dies erfordert Bewertungen, die am besten im Zusammenspiel von örtlicher Sach- und Personenkenntnis mit der fachlichen Expertise externer Planer erstellt wird. Der perspektivische Blick in die Zukunft („alle Bewohner eines Gebäudes über 70") und Informationen, die ggf. Rückschlüsse auf Personen zulassen (bspw. „ohne Hofnachfolger"), erfordern hohe Sensibilität bei der Erfassung und im Umgang mit den Erkenntnissen, dies ist aber für die nötige Fokussierung auf heranwachsende Brennpunkte (Abbildung 6) maßgeblich. Darin unterscheidet sich der VC 2.1 von vergleichbaren statischen Bestandaufnahmen.

Fazit

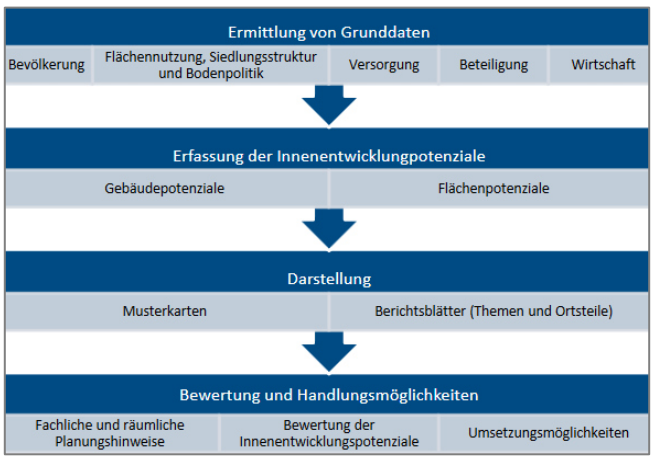


Abbildung 7: Arbeitsschritte Vitalitäts-Check 2.1 zur Innenentwicklung (Quelle: Leitfaden zum Vitalitätscheck)

Der VC 2.1 ist ein Analyseinstrument, das die fachliche Diskussion von Planern, begleitenden Stellen wie dem Amt für Ländliche Entwicklung und der Gemeinde – das bedeutet mit den Gremien und auch den Bürgern – vorbereitet und mit relevanten Daten unterfüttert. Diese zeigen manchmal schonungslos, regelmäßig mit Aha-Effekten die Situation in den oben genannten Themenfeldern. Aufbereitet bilden sie Grundlagen für einen ernsthaften, vielfach auch kontroversen Diskussions- und Entscheidungsprozess zur kommunalen Entwicklung (Abbildung 7). Der VC 2.1 ist ein Analyseinstrument, um eine differenzierte Strategie für eine flächensparende Innenentwicklung vorzubereiten. Dies beinhaltet den sorgfältigen Umgang mit sensiblen Daten und Informationen der betroffenen Bürger.

In der Folge sind die kommunalpolitischen Handlungsansätze anzupassen bzw. neue abzuleiten, die eine Demografie gerechte und resiliente Entwicklung der Gemeinde, am besten im interkommunalen Verbund, absichern sollen.

Die Erkenntnisse aus dem VC 2.1 werden zur Sensibilisierung der Entscheidungsträger in den Kommunen benötigt, zur realistischen Definition von Entwicklungszielen eingesetzt, sie begleiten die Information der Bürger und tragen zur Abwägung erfolgreicher Gemeindepolitik bei.

Die Strategie für eine flächensparende Innenentwicklung wird mit differenzierten Ansätzen passgenau angesetzt und dadurch wirkungsvoller sein.

Literatur

Bayerisches Landesamt für Umwelt (LfU): Flächenmanagement-Datenbank – praktische Hilfe für Kommunen. www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/fmdb/index.htm

Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung (2014): Zukunft durch Zusammenarbeit – Vision 2030 für den ländlichen Raum. München.

www.infoportal-land.de/_Resources/Persistent/14a26f627d5a5636eecf8be8b99a73bc71f6c3eb/visionen-2030-positionspapier.pdf

Drago, B. und C. Hensold (2011): Innenentwicklung aktiv – mit Flächenmanagement und Vitalitäts-Check für eine nachhaltigen Gemeindeentwicklung – In: Mitteilungen des DVW Bayern. Heft 1/2011.

Drago, B. und C. Groß (2015): Innenentwicklung ganzheitlich gestalten: Der Vitalitäts-Check 2.0 als Analyseinstrument für ländliche Gemeinden und interkommunale Kooperationen In: Impulse zur Zukunft des Ländlichen Raums in Bayern/Silke Franke ... [Hrsg.].

Fina, S., Lintzmeyer, F. und S. Müller-Herbers (2015): Der neue Vitalitäts-Check 2.0. Unterstützung der Daseinsvorsorge und Innenentwicklung im ländlichen Raum. – In: PlanerIn, Heft 3_2015, S.33–34.

Groß, C., Drago, B. und L. Rill (2014): Vitalitäts-Check 2.0 – Ein datenbankgestütztes Analyseinstrument zur Innenentwicklung für Dörfer und Gemeinden. – In: Bayerischer Gemeindetag 12/2014.

Ifuplan (2014): Vitalitäts-Check 2.0 zur Innenentwicklung für Dörfer und Gemeinden – Leitfaden. Herausgegeben durch die die Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung, München. www.stmelf.bayern.de/landentwicklung/dokumentationen/059178/index.php

Klimakom eG, Kommunalberatung (2015): VC 2.0 für die Steinwald-Allianz – Erfahrungsbericht zur Umsetzung (unveröffentlicht).

Klimakom eG, Kommunalberatung; Institut agira e.V. (2016): VC 2.0 für die IKom Stiftland – Gesamtbericht (unveröffentlicht).

Lintzmeyer, F. und X. Wörle (2014): Alle Grundlagen auf einen Blick – Wie der Vitalitäts-Check Gemeinden bei der Innenentwicklung unterstützen kann. In: Mitteilungen des DVW Bayern. Jg. 66, Heft 4, 413–423.

Internetverweis

→ Demografie Leitfaden: Vitalitäts-Check 20

→ Flächenmanagement: Schutz unserer Lebensgrundlage

→ Flächenverbrauchs-Bericht 2016 (Stand 31.12.2016)

→ Vitalitäts-Check zur Innenentwicklung für Dörfer und Gemeinden, Anwendung [PDF]

Flurneuordnung im Dorf

Friedrich Küßner
Landratsamt Hohenlohekreis

In vielen ländlichen Ortschaften wird das Wohnen in den Ortskernen als unattraktiv empfunden, weil das Zusammentreffen von typischen Strukturmängeln wie ungünstige Flurstückszuschnitte, Erschließungsmängel und funktionslos gewordene Bausubstanz eine zeitgemäße Nutzung der Grundstücke verhindert. Durch Unterlassen von nötigen Investitionen der Grundstückseigentümer wie auch der Kommunen entsteht ein schleichender Effekt, der sich auf das gesamte Wohnumfeld in wachsendem Maße negativ auswirkt. Um diesen Trend umzukehren und die Dorfkerne als Wohnplatz gegenüber den Neubaugebieten wieder konkurrenzfähig zu machen, führt die Flurneuordnungsverwaltung in Baden Württemberg Flurneuordnungsverfahren in Ortslagen durch. Wie durch Bodenordnung Strukturmängel gezielt beseitigen werden können, welche Möglichkeiten und Chancen bestehen und welche Grenzen zu beachten sind, wird an Best Practice-Beispielen aus dem im Nordosten von Baden-Württemberg gelegenen Hohenlohekreis aufgezeigt.

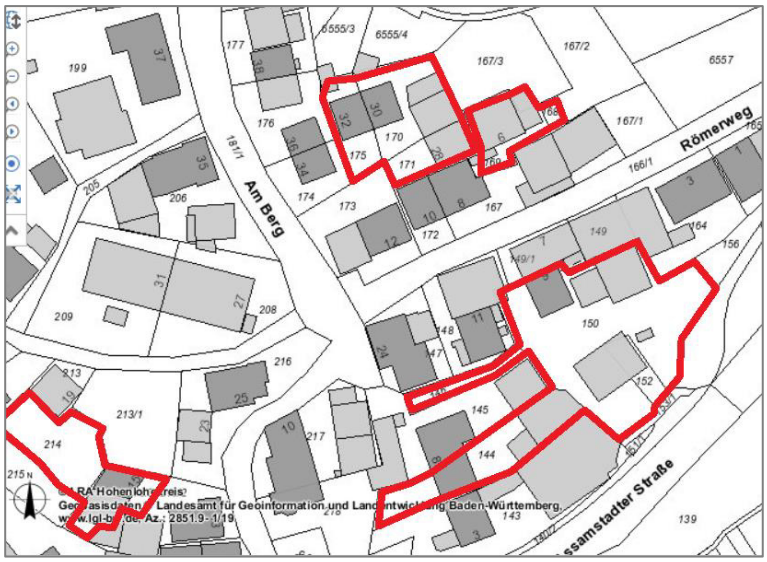


Abbildung 1:
Flurstücke ohne Anbindung an das Straßennetz

Typische Ausgangssituation

Schon beim ersten Blick auf die Katasterkarte wird der Unterschied von Flurstücken im Neubaugebiet und im alten Ortskern erkennbar: Die Flurstücksbildung in den alten Ortskernen entwickelte sich in vormodernen Zeiten, im Neubaugebiet erfolgt die Flurstücksbildung den heutigen Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entsprechend. Dies wirkt sich insbesondere dann für die alten Ortskerne nachteilig aus, wenn die Flurstücksformen so ungünstig sind, dass eine zeitgemäße Nutzung behindert wird, wenn Gebäuden eine Anbindung zum öffentlichen Straßennetz fehlt, wenn Überfahrtsrechte anderer bestehen oder wenn die Modernisierung öffentlicher Infrastruktur an ungünstigen Grundstücksgrenzen scheitert.

Diese Problematik führt dazu, dass Grundstückseigentümer Investitionen scheuen und gerade junge Familien ihr Heil eher in Neubaugebieten suchen. Ein Investitionsstau entsteht. Wird dennoch investiert, kann dies unverhältnismäßig teuer sein. Auch öffentliche Flächen werden bei komplizierten Grundstücksabgrenzungen eher nicht attraktiv gestaltet und es entstehen typische Probleme wie Bürgersteige, die nicht durchgängig begehbar sind, fehlende Flächen für einen Dorfplatz etc.

Manche Orte haben zudem einen hohen Bestand an landwirtschaftlichen Nebengebäuden, die ihre eigentliche Funktion verloren haben. Sie werden somit nicht mehr oder nur sehr extensiv genutzt und beeinträchtigen i.d.R. die Umgebung. Den verbliebenen aktiven Landwirten fehlen Erweiterungs- und Entwicklungsmöglichkeiten.

Die genannten Faktoren neigen dazu, sich gegenseitig zu verstärken, ganze Quartiere zu beeinträchtigen und möglicherweise den ganzen Ort. Hierdurch geht nicht nur „äußere" Attraktivität verloren, sondern auch der Wert der Gebäude und Grundstücke und meistens auch das soziale Gefüge.

Im Idealfall aber entsteht aus dem Leidensdruck auch ein Wunsch nach Veränderung. Hier setzt das Flurneuordnungsverfahren im Dorf an.

Abbildung 2 und 3: Erst die neue Abgrenzung privat – öffentlich ermöglichte den Ausbau.

Intensive Bürgerbeteiligung

Aufgrund der Gesetzes- und Vorschriftenlage ist eine sehr frühe und intensive Beteiligung der Betroffenen zur Durchführung eines Flurbereinigungsverfahrens aus fachlichen wie auch formalen Gründen unumgänglich. § 45 FlurbG lässt eine Veränderung an innerörtlichen Grundstücken nur zu, wenn dies dem Verfahrenszweck dient.

Somit müssen die Verfahrenszwecke bereits vor Anordnung des Verfahrens definiert sein und die tragende Bereitschaft der Betroffenen hierzu vorliegen. Dies kann nur mit sehr intensiver Bürgerbeteiligung gelingen.

Zudem sind die Flächen im Ortskern als Verkehrswertflächen bewertet, was aufgrund des Anspruchs auf gleichwertige Landabfindung bei Veränderungen stets die Zustimmung der Eigentümer erfordert. Auch können die Bürger als mögliche Maßnahmenträger und Investoren ihre besten Ideen selbst einbringen.

Abbildung 4: intensive Bürgerbeteiligung

Eine intensive Bürgerbeteiligung lässt zudem ein Vertrauensverhältnis zur Behörde entstehen, das die Durchführung des Verfahrens wesentlich erleichtert.

Flurneuordnungsverfahren: Möglichkeiten und Chancen, Grenzen (Förderpraxis Baden-Württemberg)

Nach der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für den ländlichen Raum und Verbraucherschutz zur Förderung der Flurneuordnung und Landentwicklung (VwV Förder-ILE) in Baden-Württemberg können z.B. der Bau von Ortswegen, die Ausstattung des Dorfes mit infrastrukturellen Einrichtungen kleineren Umfanges, Erwerb und Abbruch von Gebäuden, Grünordnungsmaßnahmen im Ortsbereich wie auch projektbezogene Vorarbeiten gefördert werden.

Zuwendungsempfänger können u.a. Gemeinden, Teilnehmergemeinschaften und auch natürliche Personen sein. Die Maßnahmen werden nach Einzelfallprüfung in den Ortsgestaltungsplan aufgenommen und mit diesem genehmigt. Dies ist die Voraussetzung für eine Bezuschussung mit bis zu 65 % der Ausführungskosten. Der Ortsgestaltungsplan kann bei Maßnahmen, die sich erst im Laufe der Zeit entwickeln, fortgeschrieben werden. Dies ermöglicht eine gewisse Flexibilität bei der Durchführung.

Abbildung 5: Dorfplatz, in Eigenleistung gepflastert

Noch wirksamer als die Maßnahmenförderung und eigentlicher Schlüssel zum Erfolg ist eine durchgreifende Bodenordnung. Die Durchführung von Bodenordnungsverfahren ist Kernkompetenz der Flurneuordnungsverwaltung und wichtiges Alleinstellungsmerkmal. Nur Bodenordnung bietet die Möglichkeit, viele der eingangs dargelegten Strukturmängel auf Dauer zu beseitigen. Zum Beispiel ermöglicht sie die Beseitigung ungünstiger Grenzziehungen, was in der Regel eine Win-win-Situation für alle Beteiligten schafft. Ohne Bodenordnung wären die zu fördernden Maßnahmen zumeist nicht umsetzbar. Es bietet sich an, bei der Maßnahmendurchführung Synergien mit anderen Trägern zu nutzen, z.B. beim Straßenbau, der Verlegung von Wasser- oder Abwasserleitungen, Glasfaser- oder Stromkabeln etc. Grenzen setzt das Flurneuordnungsverfahren dem Gestaltungswillen u.a. in den Einschränkungen der §§ 44 und 45 FlurbG, die die zu Recht sehr hohe Ansprüche an die wertgleiche Abfindung innerörtlicher Flächen stellen. Durch Abschließen von Abfindungsvereinbarungen können ggf. einvernehmliche Lösungen vereinbart werden, die den Handlungsrahmen erweitern. Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz beschränken sich nach § 1 FlurbG auf „ländlichen Grundbesitz". Dies schließt den Einsatz als Instrument für städtebauliche Entwicklungsplanungen aus.

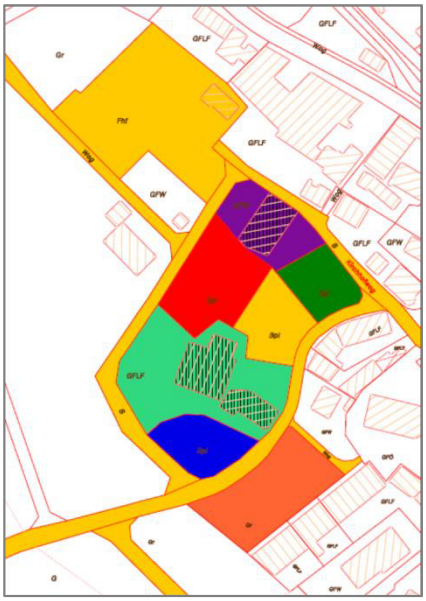


Abbildung 6 und 7: Bodenordnung und Abbrüche im Dorf vorher und nachher

Weitere Vorteile bei Durchführung von Flurneuordnungsverfahren

Zwischen der ersten Bürgerinformation über die Planung, die Umsetzung und Finanzierung bis hin zur Regelung des letzten Widerspruches liegt i.d.R. ein jahrelanges Verfahren. Dieses wird über die gesamte Dauer von der unteren Flurbereinigungsbehörde durchgeführt.

Abbildung 8: Neue Mitte – Neues Leben

Dort ist das technische Knowhow vorhanden und werden die nötigen Genehmigungen und Zuschussmittel beschafft. Zudem kann die Behörde sich über die Verfahrensdauer das Vertrauen der betroffenen Bürger erarbeiten.

Die Rolle der Flurneuordnungsbehörde als neutraler Vermittler zwischen den Interessen aller Teilnehmer und der Kommune wird von allen Beteiligten meist sehr positiv wahrgenommen

Durch die nachhaltige Beseitigung der Strukturmängel und die Verbesserung des Wohnumfelds durch öffentliche und private Maßnahmen kann der eingangs geschilderte Trend zum Verfall der Dorfkerne zum Positiven gedreht werden. Zudem werden die Einwohner angeregt, sich weiterreichende Gedanken zur Gestaltung und Weiterentwicklung ihres Heimatdorfes zu machen.

In vielen Fällen wurden Selbstheilungskräfte aktiviert, weiterreichende Initiativen durch die Einwohner gestartet und es gedeiht die Erkenntnis: Ja, es lohnt sich jetzt wieder, im alten Ortskern in einen Wohnplatz zu investieren!

Multiple use or obsolescence? – „Local distinctiveness“ and participation in decision-making about land use

Mehrzweck oder kein Zweck mehr? – „Lokale Eigenarten“ und Partizipation in Entscheidungen über Flächennutzungen

Daniel Keech
University of Gloucestershire, United Kingdom

Introduction – language and „the view“

This presentation is concerned with perceptions of cultural landscapes from the perspective of consumption, namely tourism. My intention in this conference paper is to briefly explore what rural tourists are consuming (sensing, eating, enjoying …) when they visit landscapes, who mediates the „language“ through which landscapes speak to tourists and, finally, to discuss whether increased participation by people in creating that language and interpreting landscape can help expand and renew the meanings and experiences gleaned from landscape tourism.

Landscapes, and the settlements within them, are culturally constructed, or to be more precise, co-constructed, through the interaction of ecological and social factors, such as geology, weather, economic land uses, localised customs, materials and wild life etc. Very often in our European experience, the complexity of the fabric of places and landscapes is linked to continuity – of activity, of seasonal cycles, of an on-going process of historical layering. This local layering is described as „patina“ (Clifford and King 2006) by the British art and environmental organisation Common Ground (for which I have previously worked, and whose activities can be explored under: www.commonground.org.uk).

In academic circles, especially in landscape architecture, geography, rural sociology as well as in fine arts and humanities scholarship, the co-construction of landscapes has been a matter of much debate. Cultural geographers (Cosgrove 1984, and before him Sauer 1925, for example) have argued that landscapes are representations of class and power, and that culture has a central role in shaping landscapes. More recently, advocates of non-representational theory have argued that landscapes have their own affective agency, which generates and acts as a repository for memory (Jones 2015) or situates people within different forms of experiential dwelling (Wylie 2007).

Mitch Rose (2006) latterly argued that culture was somehow obscuring an understanding of landscape as a stable and a-contextual coherence. In the discussion about what the landscape represents, language comes into focus. The English word „landscape“ implies a vision or a vista. This echoes perspectives within early landscape art that the observing artist is separate, distant from the fabric of the observed land. Recreating the expansive vista as an observable experience for viewers (usually in a city gallery) was the intention of the painter, and this distancing is an iteration of the positioning of „… culture and nature … as a binary, with culture superseding, and thereby repressing nature“ (Wells 2011:5).

There is also an association in England between landscape – because of the spatial sweep of the country implied – and rurality.

Liz Wells, citing Raymond Williams (1975) in her book on landscape photography (2011:163), writes „in the English language 'country' is an exceptionally powerful concept as it signifies both nationhood and land – the whole society and its rural parts. […] The British landscape therefore comes to stand metonymically for the nation …".

Is this connection between landscape, vista, and rurality also captured in the German word „Landschaft"? While the connection with space remains evident, I hope I am not over-simplifying things by reading „schaft" as associated with „schaffen", that is, to make or craft. I am advised that „Landschaft" is originally rooted in the word „Landsmannschaft", which indicates a territory within which the habits and norms of its people are unified, while visual interpretations similar to the English follow later in history. Of course, the distinction between landscape as noun and landscape as verb („landscaping" – Williams again) is a matter of interpretation, as much as language.

My point in this brief examination of perspective and language is simply to suggest that in England, landscape has a visual aspect built into its meaning, while in German the idea of „Landschaft" somewhat more directly indicates a process of cultural cohesion and co-creation. In England, the government agency Natural England has divided the nation up into a list of National Character Areas (NCA) which blend environmental functions and (cultural?) land use (Moore and Tully 2017). To my mind this raises the question: who decides about how the landscape is represented and what meanings are to be communicated? And so this distinction between the view and the activity of co-creation is of interest to me because it relates to debates about by whom, and how, landscapes are managed and how this relates to questions of ownership, access, authority and knowledge. All of these factors influence how landscapes are consumed.

Changes in landscape features

Clearly, landscapes are arenas of consumption in various symbolic or material ways. For example, modern farming has changed the relationship people have with the landscape, even while many farmers claim to act as stewards of the countryside. Daily contact with the land as a place of labour for most of us is linked to the past, an imagination. Indeed, some measures of economic development are related to the proportion of GDP[1] contributed by a nation's agriculture, with a low contribution (below 5 %) indicating high levels of industrial development. But farming and forestry, which define the shape, the profile, the structure and „the doings" of landscape, are also really important tourist services, as well as a highly efficient methods for producing food (some of which will be consumed by tourists).

At the University of Gloucestershire we have been working with other international partners, including the „Institut für ländliche Strukturforschung" at the University of Frankfurt am Main, on an international research project called PEGASUS, which runs until March 2018. All our findings to date are available online (http://pegasus.ieep.eu).

[1] Gross domestic product (Bruttoinlandsprodukt).

One of the objectives of the project is to consider how land management policy in Europe can generate so-called „public goods“. My work in PEGASUS was to investigate the contributions agriculture makes to mental health in the UK, through a formal network of „care farms“.

These are farms that offer opportunities for people with, for example, special educational needs, addiction problems, dementia, or who have been offenders, to participate in farming activities (for more details, see Leck et al. 2014). The effect is very positive. But the social care budgets of local authorities in England (and in many other EU countries) which buy these agricultural therapy services have been constrained in recent years. So we have suggested that the services of care farms could be directly funded by the National Health Service, rather than the Common Agricultural Policy. The relevance of care farming to our conference is that agriculture as a shaper of landscape has many alternative positive functions beyond food production or conservation and these have not yet been fully explored. This has important consequences.

Somerset agricultural landscape, picture: Owain Jones

Consider this picture of a typical farm-scape from Somerset in south-west England. This is, surely, a representation of what the poet William Blake calls England's „green and pleasant land“? We see gently sloping fields, contrasting angularities of crop rows, hedges and shelter belts of trees. Yet the Royal Society for the Protection of Birds (RSPB) and the Department of the Environment, Food an Rural Affairs (DEFRA), since 1970 have warned about the loss of farmland biodiversity, especially birds, and many previously common species have declined by 95 % (Defra 2015). Owain Jones[2] and I have suggested this is a landscape of „ecocide“. It is an ecological ruin, a landscape whose affective agency is to echo a modernist history of mechanised destruction. Yet it is also a designated landscape, within the Cotswolds Area of Outstanding Natural Beauty, where the sensory (sensual?) experience of beauty is a highly valuable tourist attraction.

[2] Owain Jones, Professor of Environmental Humanities, Bath Spa University, UK.

Rural tourism is worth about £17 billion [*NB: Milliarden*] to the English economy (EFRA Committee 2017) which is 16 % of the total tourism value of £106 billion (Visit Britain 2015). Three-quarters of overnight stays in the countryside take place between April and September and 71 % of overnight stays are made by people in the wealthier ABC demographic, as opposed to 66 % for all trips. The weak pound also looks set to persist and to increase demand for domestic rural tourism. The motivations for rural tourism are varied and are divided between those seeking dramatic countryside (e.g. wild places), those looking for a rural experience and those interested in visiting market towns (e.g. for food, cultural and architectural attractions) and their hinterlands.

In addition, it is relevant to our conference that, increasingly, unpaid volunteers are working at rural visitor attractions, partly because 25–40 % of rural visits come from within the same region as the destination (Visit England, undated) but also because the voices who tell the stories of local landscapes are locals themselves.

It is not easy to separate out landscape and biodiversity objectives in Countryside Stewardship (CS) payments. On the basis of surveys on agri-environment payments my colleagues have carried out, it may be reasonable to suggest that about 20 % of CS payments (which amounts to c. £185 million 2015–2020) to landholders in England cover landscape conservation. Stone walls have been taken out of agreements now because they are seen as less value for money in a constrained CS budget with a greater biodiversity focus. Meanwhile, Brexit and its predicted negative economic impacts, combined with our currently volatile parliamentary situation, put many of these issues into an arena of uncertainty. One of the attractions of the English countryside is its pastoral landscape and almost three quarters of it is made of farms. Brexit aside, farming is already a difficult business. While average farmer age is rising, average farm business income in the UK for mixed farms was a modest £29,000 (DEFRA FBS 2016).

Another finding from PEGASUS is the strong sense of local pride among people living in agricultural areas which are defined by small farms and traditional land uses. These are exactly the kinds of landscapes attractive to tourists. Such landscapes are to be found within designated landscapes such as National Parks, wildlife protection areas and areas of landscape beauty and these designations may restrict land use in the areas. It is worth noting that tourism in the UK's 10 National Parks generates around £5 billion[3] [*Milliarden*], which is about the same contribution as the UK aerospace industry. Smaller farms, however, often struggle to compete in the globalised market-place, despite years of EC rural development funds and entrepreneurial support.

A recent report by Eco-Ruralis (2017) suggests:

> *„The European Union [… has] asserted that small family farms are the 'backbone of European farming'. At the same time small farms are typically associated with low incomes, they struggle to compete with multinational agribusiness and their need for better support under the CAP still awaits an adequate response."*

[3] www.nationalparks.gov.uk/students/whatisanationalpark/factsandfigures

The point here is not to criticise modern agriculture but to suggest that perceptions of landscape have everything to do with how we interpret function and whether what we sense is valued in policy. The importance of the visual is not to be underestimated. Consider the following picture of a traditional Cotswold stone wall:

Rapeseed field in the Cotswolds, picture: Nick Lewis

The wall is made from local limestone and is constructed without mortar. This type of field boundary is a characteristic of the Cotswolds cultural landscape.

On the other hand, these days, the enormous arable field behind the wall is characteristic of much lowland farming. The stone walls were originally intended to keep sheep inside their pastures but now changes in agriculture mean that the function of the walls has changed. Now, the walls are linked to the conservation of the look of countryside, their repair has a social and educational function, and the small spaces between the mortarless stones are of interest because of their importance as invertebrate habitats. It is not hard to rationalise their attraction, although state agencies are, perhaps reasonably, asking questions about why public taxes should be directed towards the corralling of arable commodities, whose industrial cultivation is damaging soils and diminishing wildlife.

In cases where cultural landscapes speak fairly clearly – perhaps a former industrial landscape such as an area of disused quarries, or a borderland where there are many castles, the history of which is well-documented – the cultural narratives of the past also speak clearly. Blaenavon in Wales, and parts of the surrounding countryside, have been designated as a UNESCO World Heritage site under the title Blaenavon Industrial Landscape, to commemorate the town's importance as a former coal, iron ore and limestone mining location in the industrial revolution. In other cases, we can't be sure what stories are hidden in the landscape and can only make informed guesses. Stonehenge is such a case, where, despite extensive scientific research, the Stones and their landscape contexts remain mysterious. The danger is that research-based interpretations can close down the narrative voice of Stonehenge itself, and deliver a complete package of heritage experience.

There are critiques of, and much debate in, organisations such as Heritage England (which manages Stonehenge) about the extent to which, and consequences of, heritage narratives are being made over-explicit e.g. through digital/locative media in its recently completed £27 million visitor centre. The writer Will Self (2014) regrets this intention to over-expose the secrets of these Bronze Age monoliths suggesting with some irony:

> *„If only we could accurately interrogate this millennia-long memory, we would somehow discover what the monument truly is and, in the process, find out who we, the English, are."*

This brings us back again to the idea that while some narratives are facilitated by specialist institutions, the voices which carry these stories are also those of local people, especially as visitor attractions become more dependent on unpaid volunteer staff.

The points I have tried to raise so far are that (a) cultural landscapes (of town and country) are perceived sensually and subjectively; (b) that cultural landscapes rely on a co-creative partnership of human and non-human interactions which create a kind of landscape language (or multiple languages) and that (c) when the land use (the generator of a landscape's language) changes, the ways in which landscapes are interpreted can sometimes lead to a stifling of our relationship with places.

In the next section, I want to suggest that an import job is to (a) ensure that cultural connections are maintained, even if the details of how are changed, between people and landscapes and (b) that the continued co-construction of landscapes needs to be very inclusive if it is to be meaningful for many/more people.

Cultural continuity through social and environmental entrepreneurialism

These ideas can be explored in some more concrete detail by considering a couple of German experiences which may be very familiar. The first one is about how the cultural landscape known in English as traditional orchards, or „Streuobstwiesen", has been significantly protected through the interventions of local institutions. In the second experience, I will explore how an urban landscape, the „Gärtnerstadt in Bamberg", is an important part of the city's identity but relies on practices more commonly associated with the countryside. In that respect, although mindful of the conference theme, I want to suggest that in smaller cities, the surrounding rural landscape is an important framework around which local people tend to construct their sense of place and belonging. Both these examples are subjects of CCRI research and I can offer more details as necessary.

a) Streuobst

In Germany (as in England, by the way), traditional orchards – „Streuobstwiesen" – have suffered a great decline since about the 1960s and this decline has had a dramatic effect on biodiversity (Ullrich 1974, Rösler 1996). But orchards also have other functions beyond providing wildlife habitats.

The American sociologist Jennifer Jordan suggests that apples are part of the German identity (Jordan 2011) due to the cultural connections between apples and fruit juice and *„Most“* production.

This seems uncontroversial, given the way that „Streuobstwiesen” are acknowledged as important cultural landscapes in policy documents in the south of Germany (MLR 2009). We see orchards as part of the strata of landscape structures, appearing below the level of woodlands and above the level of the arable fields.

In some cases, such as Neuffen (Baden-Württemberg), seen here from above, it seems that the village is surrounded by orchards, and the ownership of the individual trees is so dispersed that there is no practical possibility or need to delineate land parcels with fences. In some areas, orchards are quite commonly owned by the local state – the „Kreis” – an asset or hardware as well as of seasonal harvests.

Neuffen, Baden-Württemberg, picture: Dan Keech

But, as we know, this type of cultural landscape, has faced serious economic challenges linked to the cost of maintenance, the cost of labour and the low market price for fruit in the globalised marketplace.

The result, in this competition between cultural and commercial logic, is that unprotected orchards are ploughed up for maize, for housing, for horse paddocks. Orchards become yesterday's rural cultural landscapes. This problem has, however, been increasingly successfully tackled by social enterprises led by organisations such as „BUND”, „LPV” and „NABU”, by re-asserting the economic viability of orchards through price incentive schemes, and through the awareness such groups have raised about the cultural importance of orchards in consumer, tourism and policy arenas. We do not need to cover these in great detail here because you will be familiar with them. I will simply add one quotation from an interview I carried out in another district of this state in relation to the success of the „Aufpreis” schemes:

> *„We can very clearly prove that there has hardly been any retreat in „Streuobst” in our district in the last 20 years.“*

The importance of the „Streuobst" initiatives is threefold. Firstly, an innovative re-invention of marketability of the apples can incentivise farmers to maintain their orchards, including replanting. The distinctions of the local landscape – unique varieties and juice blends, wildlife friendly husbandry and the survival and adaptation of recipes, for example – are reflected in the product.

In that way we might say, the cultural landscape can be valued in the market.

Secondly, the retention of landscape features facilitates the constancy of land use and cultural interactions with it. While in many of the „Aufpreis" schemes agricultural labourers take the form of school children, conservation enthusiasts of part-time office workers, the cultural co-creation remains, even if context has changed. Thirdly, tourists frequently cite perceptions of authenticity as a key motivation for choosing destinations, which a continuation of cultural association with the landscape strengthens.

b) Bamberg Gärtnerstadt

Joint research with Otto-Friedrich-University in Bamberg, funded by UoG and the „Bayerische Forschungsallianz", has explored the cultural significance of food in the cities of Bath and Bamberg.

Both of these UNESCO world heritage cities rely heavily on tourism and in both cases local food is a very important feature of the tourist experience, albeit for different reasons. Bath, for almost 250 years, has been marketed as a high quality tourist destination, offering preserved Roman remains, spa hospitals and water cures, and high society entertainments inside or around the finest Georgian architecture (the facades of which are also made of Cotswold limestone). Tourism officials today, learning from and competing with the trendier neighbour, Bristol, have promoted local food via the „Great Bath Feast" to boost the city's attractiveness to visitors in new ways, taking advantage of the rise in consumer interest in local food and of Bath's position in the wider south west of England, the region with the highest proportion of organic farms and the origin of cheddar cheese, Wiltshire ham, West Country cider, Cornish pasties and Gloucester Old Spot pigs. Part of the attraction of these foods is that they are associated with cultural landscapes – orchards, pastures drained from low-lying lands, chalk downs, and heaths.

Urbaner Gartenbau,
Source: Zentrum Welterbe Bamberg,
picture: Jürgen Schraudner

A 15-minute walk from the „Altes Rathaus” takes visitors to the „Gärtnerstadt in Bamberg”. About 20 hectares of horticulture is laid out in strips of vegetables, fruit bushes, flowers and herbs.

Some of these family-owned plots grow locally distinctive varieties such as the „Bamberger Hörnla” potato or „Süssholz” (liquorice). The area is also distinguished by its characteristic architecture of low houses with wide gates behind which the courtyards and gardens are found. The area forms of the aspects of the city's heritage which has earned it UNESCO World Heritage status. Here lies both a challenge and a strength.

On one hand, the area is a unique, working treasure. The persistence of horticulture in the inner city renews and maintains the use of the buildings and provides open space and high value ecosystems services. The survival of the gardening culture also reaffirms elements of social and cultural life in the city, such as the traditional close association between the gardener fraternities and the church, exemplified by the key role fraternity members have in seasonal St Sebastian processions. On the other hand, Bamberg is a growing city with strategic regional importance for economic and industrial development, housing, and transport infrastructure. The land occupied by the gardeners would be enormously valuable as development space, which the council must identify elsewhere. Meanwhile, expansive areas of horticulture exist in the peri-urban areas of the city and it must seem tempting to city planners to think about land use clustering.

Because of the heritage importance of the gardens within the UNESCO designation, and the value of tourism to the city as a whole, it is vital that the „Gärtnerstadt” is retained. This, in turn, demands that the gardeners continue to be able to make a living from their activities. To this end, the World Heritage office in Bamberg has gone to some lengths to support initiatives such as interpretation of the area through guided footpaths, the promotion of the Gardeners' Museum and, significantly, the development of a gardeners' association[4] which aims to help gardeners overcome ancient fraternity rivalries to develop co-operative and innovative practices and share information.

One key link in the Bamberg garden produce supply chain is represented by the city's 10 breweries. Quantitative research by Otto-Friedrich-University (Redepenning and Scholl 2016) reveals that most brewery visits are regular, local, and spend is predominantly modest (under €15).

A key perception of the function of breweries among those surveyed is social and gastronomic. Our qualitative research underscores the importance of local sourcing from gardeners by brewers based on habit, reliability and trust:

> *The majority of the food in the dining room is sourced in the area. … we've had regular contact with people over years, they know us, they know what we want, and that is quite important … We serve a lot of cabbage and potatoes and we get these items directly from the gardeners here in Bamberg. Many people know our cabbage supplier … and when they know the cabbage is from him, then it is OK.*

[4] IG Bamberger Gärtner www.gaertnerstadt-bamberg.de/index.php

The food served in the Bamberg breweries, while locally sourced and characteristically Franconian, is not the high value-added speciality and ethical local food familiar from Bath or other, larger metropolitan areas (DeLind 2011, Reed & Keech 2016). Instead, locally produced and cooked traditional foods are appreciated because of their familiarity and the ways in which they reflect social routines (cf. also Smith & Jehlička 2013). In this respect, for both tourists and local residents, such foods are another type of sensual language which describes cultural landscapes and which underline a very important functional connection between the city and their adjacent rural regions.

Building on my introduction, I have hoped to suggest in relation to both the cases that:

- Cultural landscapes are co-created, can be contested and rely on continued engagement of people in the act of dynamic (ie. not static or fixed) cultural engagements between people and places.
- While rural landscapes are important to rural tourism, a perception of rurality is also rewarding and meaningful to urban dwellers and urban tourists, not least in smaller cities. Rural routines, provincial dishes, and the protection of urban and peri-urban (agri-) cultural landscapes support this cultural connection, although this can be challenging.
- By renewing the ways cultural connections with landscape can materialise, landscapes continue to be imbued with affective agency and „languages" which produce subjective meaning.
- And finally, these meanings need to be subjectively felt as well as officially interpreted, if we are to avoid stasis in the perceived functions of cultural landscapes (exemplified by the difficult prospect of justifying subsidy to repair obsolete stone walls).

It seems to me that there are sometimes fixed ideas about cultural landscapes. In this presentation, I have tried to suggest that cultural engagement is the key to renew cultural landscapes. Efficient economic functionality may not be enough, without some social and cultural meaning and innovative collective action, as we see in the orchard enterprise example. Similarly, the opportunity to convert local distinctiveness into enhanced profit-margins also requires local knowledge, trust and engagement, if „Bamberger Hörnla" potatoes are to remain accessible through regular social routines, not only gastronomic tourists and foodie-hipsters, as we have heard from Bamberg.

Those who see the tourist potential in cultural landscapes could consider:

- How can routine contact with landscapes be maintained through updated and meaningful cultural connections?
- How can these connections build on and sometimes adjust, but not obliterate, past connections?
- Which organisational, infrastructural and market innovations/adjustments could help the economic viability of cultural landscapes in the future, thereby offering new co-creative routines?
- As cultural landscapes tell their stories, which stories are being missed left un-told, and are some interesting story-telling voices are so faint that they need to be actively sought out to be heard? How can that happen?

I want to end with another quotation, this time from the sociologist Armin Nassehi (2012) who talks of:

> *… familiarity with rules of everyday life which are so familiar to us that, in taking them for granted, we don't talk about them.*

Nassehi suggests – and we clearly understand this – that it is much easier to talk about unfamiliar culture, to describe its exoticism and novelty, than to articulate familiar, everyday culture.

Memories are important and form a key motivation for visits to the countryside. Even so, it is through a renewal of common cultural relationships with landscapes – rural and urban – that local distinctiveness is enhanced, functional possibilities are multiplied and culture remains part of an attachment to place.

References

Clifford, S. and A. King (2006): England in Particular: A celebration of the commonplace, the local, the vernacular and the distinctive. Hodder and Stoughton, London.

Cosgrove, D. (1984): Social Formation and Symbolic Landscape. Croom Helm, London.

Department for the Environment, Food and Rural Affairs (Defra) (2015): Wild Bird Populations in the UK, 1970 to 2013 in Annual Statistical Release 2015. Defra, London.

Defra/Rural Business Research (2016): Farm Business Survey, Rural Business Unit, Cambridge.

DeLind, L.B. (2011): Are local food and the local food movement taking us where we want to go? Or are we hitching our wagons to the wrong stars? Agriculture and Human Values, 28: 273.

Environment, Food and Rural Affairs Committee (2017): *Rural Tourism in England Inquiry*. UK Parliament, London.

Gioia, A. (2017): *Small Farms in Europe: Time for a Redefinition*. Ecoruralis, Cluj-Napoca.

Guatarri, F. (1989/2000): *The Three Ecologies*. Continuum, London

Jordan, J.: *Apples, Identity, and Memory in Post-1989 Germany*. Chapter 3 in Fuchs, A., James-Chakraborty, K. and Shortt, L. [eds.] (2011) *Debating German Cultural Identity Since 1989*. Camden House, Woodbridge.

Jones, O. (2015): „Not Promising a Landfall …": An Autotopographical Account of Loss of Place, Memory and Landscape. *Environmental Humanities,* 6, 1–27.

Leck, C., Evans, N. & D. Upton (2014): Agriculture – Who cares? An investigation of 'care farming'in the UK. *Journal of Rural Studies,* 34**,** 313–325.

Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg (MLR) (2009): *Streuobstwiesen in Baden-Württemberg: Daten, Handlungsfelder, Maßnahmen, Förderung.* MLR, Stuttgart.

Nassehi, A. (2012): Warum Kultur? 20.09.2012 www.podcast.de/episode/Folge12

Redepenning, M. and S. Scholl (2016): *Bierkeller und Brauereien im Bamberger Land. Eine sozial- und kulturgeographische Untersuchung zur kulturellen Bedeutsamkeit, zu Regionalität und Netzwerken.* Institut für Geographie, Otto-Friedrich Univeristät, Bamberg.

Reed, M. and D. Keech (2017): Gardening cyberspace – social media and hybrid spaces in the creation of food citizenship in the Bristol city-region, UK. *Landscape Research*,

DOI 10.1080/01426397.2017.1336517

Rose, M. (2006): Gathering 'Dreams of Presence': A Project for the Cultural Landscape. *Environment and Planning D*, 24 (4), 537–554.

Sauer, C. (1925): The morphology of landscape. *University of California Publications in Geography*, 2, 19–53.

Self, W. (2014): *Has English Heritage ruined Stonehenge?* 21st June 2014, The Guardian, London.

Moore, T. and G. Tully (2019): Connecting landscapes: examining and enhancing the relationship between stakeholder values and cultural landscape management in England. *Landscape Research*, DOI 10.1080/01426397.2017.1360471

Visit England (undated) *England's Countryside: What are the opportunities?* Visit England, London.

Visit Britain (2015): *Tourism in England: Key facts and trends 2015*. Visit Britain, London.

Wells, L. (2011): *Land Matters – Landscape Photography, Culture and Identity*. I B Taurus, London.

Williams, R. (1975): *The Countryside and the City*. Paladin, St. Albans (first published by Chatto and Windus, 1973). Citied in Wells (2011), above.

Wylie, J. (2007): The Spectral Geographies of WG Sebald. *Cultural Geographies,* 14 (2) 171–188.

Rahmenkonzept „Kompensationsflächen und Umsetzungspool Sonneberg“, ein Beitrag zur Reduzierung des Flächenverbrauchs

Andreas Harnischfeger
Amt für Landentwicklung und Flurneuordnung Meiningen (ALF)

1. Ausgangssituation

Der Landkreis Sonneberg liegt im Süden des Freistaates Thüringen. Nachbarkreise sind im Norden der Landkreis Saalfeld-Rudolstadt, im Osten der bayerische Landkreis Kronach, im Süden der ebenfalls bayerische Landkreis Coburg und im Westen der Landkreis Hildburghausen. Der Bereich südlich der Kreisstadt Sonneberg bis an die bayerische Landesgrenze wird als „Sonneberger Unterland“ bezeichnet. Das „Sonneberger Unterland“ hat sich nach der Wiedervereinigung auch aufgrund der Nähe zum Freistaat Bayern sehr dynamisch, bisweilen jedoch etwas unkoordiniert entwickelt, sodass Ende des letzten Jahrtausends erhebliche Nutzungskonflikte durch konkurrierende Flächenansprüche zu verzeichnen waren.

2. Flächenansprüche

Insbesondere durch die Siedlungs- und Gewerbeentwicklung der Stadt Sonneberg sowie der angrenzenden Gemeinden, den Flächenverbrauch aus Verkehrsprojekten sowie die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen zum Sand- und Kiesabbau in Verbindung mit den jeweils erforderlichen Flächen für Kompensationsmaßnahmen nach dem Naturschutzrecht wurde und wird in der vorgenannten Region Boden in Anspruch genommen. Zusätzliche Nutzungseinschränkung durch vorhandene und geplante Schutzgebietsausweisungen, zu realisierende Kompensationsmaßnahmen für außerhalb des „Sonneberger Unterlandes“ erfolgte Eingriffe in Natur und Landschaft (z.B. Pumpspeicherwerk Goldisthal, Bahnstromleitung) sowie das vorgesehene Arten- und Biotopschutzprogramm (ABSP) „Umsetzungsprojekt Steinachtal/Linder Ebene“ haben die Situation derart verschärft, dass nach Einschätzung des Amtes für Landentwicklung und Flurneuordnung (ALF) Meiningen zur Entflechtung der Gesamtsituation eine professionelle Moderation zwischen den Akteuren Vorort erforderlich war. Vor diesem Hintergrund hat das ALF Meiningen im Jahre 1999 eine Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) mit der Zielstellung in Auftrag gegeben, die vorhandenen und zu erwartenden Konflikte zu analysieren und im Konsens mit den Betroffenen Vorschläge zu deren Minimierung und Lösung abzuleiten. Hierzu sollte die AEP potenzielle Flächen zur Kompensation der Eingriffe in Natur und Landschaft ausweisen.

In die Erstellung der AEP wurden der Landrat und die Bürgermeister der im Untersuchungsgebiet gelegenen Gemeinden, die Fachbehörden (Naturschutz, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft), die landwirtschaftlichen Berufsvertretungen, die ausgewählten Vereine nach § 45 a ThürNatG und wichtige Planungsträger unmittelbar einbezogen.

Bereits im Frühjahr 2000 lagen erste Ergebnisse vor. Aufgrund dieser Ergebnisse waren sich die vorgenannten Stellen und Personen einig, dass die analysierten Konflikte einer tiefer gehenden Untersuchung in Form eines räumlichen Gesamtkonzeptes bedürfen. Diese Untersuchungen sollten sich auf das „Sonneberger Unterland" als Kerngebiet (ca. 6.600 ha) sowie auf Bereiche des „Sonneberger Oberlandes" (ca. 9.300 ha) erstrecken und unter dem Namen Rahmenkonzept „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg" laufen.

3. Planerische Lösung

Die Aufgabe des zu erarbeitenden Rahmenkonzeptes „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg" bestand darin, unter Beachtung vorliegender und zu erwartender Planungen die in der AEP ausgewiesenen Flächen zur Kompensation von Eingriffen, nachfolgend Suchräume genannt, tiefgründig zu analysieren und innerhalb dieser Suchräume Maßnahmentypen bzw. Maßnahmengruppen festzulegen, welche später als Kompensationsmaßnahmen dienen sollen. Gemäß dem Leitspruch „Qualität auf der Fläche spart Quantität an Fläche" waren Aufwertungsmöglichkeiten auf den identifizierten Flächen zu beschreiben und eine standardisierte Kostenermittlung (Standardkostenkatalog) auf der Grundlage von Richt- und Erfahrungswerten aus anderen Bundesländern für die Umsetzung der Maßnahmen abzuleiten. Ferner waren konkrete Abläufe für die Umsetzung von Maßnahmen, die Mittelverwendung, die Maßnahmenzuordnung sowie die Kontrolle über den Erfolg der Maßnahmen zu entwickeln.

Die Bearbeitung erfolgte unter Leitung des ALF Meiningen durch eine geeignete externe Stelle in enger Abstimmung mit einem begleitenden Arbeitskreis, bestehend aus Vertretern der Gemeinden, des zuständigen Landwirtschaftsamtes, der landwirtschaftlichen Berufsvertretungen, der Bewirtschafter der landwirtschaftlichen Flächen, der Naturschutz- und Wasserbehörden, des zuständigen Forstamtes, des Bundesvermögensamtes Suhl, der Ökologische Bildungsstätte Oberfranken und stellvertretend für die Naturschutzvereine, des BUND.

Dieser Arbeitskreis war regelmäßig in alle wichtigen Projektphasen eingebunden, was sich sehr positiv auf die spätere Akzeptanz des Gesamtprojektes auswirkte. Insbesondere die Prüfung der vorgeschlagenen Suchräume auf ihre Eignung als Flächen für Maßnahmen zur Kompensation der Eingriffe in Natur und Landschaft (Poolflächen) hatte zu intensiven Diskussionen zwischen den Interessenvertretern des Arbeitskreises geführt.

Im Ergebnis dieser Diskussion bestand Einvernehmen darüber, nachfolgende Bereiche auf ihre Eignung als Poolflächen tiefgründiger zu untersuchen (Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt 2002):

- Bereiche des „GRÜNEN BANDES THÜRINGEN",
- Bereiche der Fließgewässer (Röden, Steinach, Gessendorf, Föritz, Tettau u.s.w.),
- Bereiche an Stillgewässer (Hallteich, diverse Kleinteiche im Bereich Rottmar, u.s.w.),
- Brachflächen.

In Ortsbegehungen wurden konkrete Maßnahmen innerhalb dieser Bereiche festgelegt:

- durchgängige Sicherung des „GRÜNEN BANDES THÜRINGEN",
- Renaturierungsmaßnahmen an Fließgewässern,
- Schaffung von Uferrandstreifen,

- Sicherung von Quellbereichen,
- Beseitigung störender Querbauwerke an Fließgewässern,
- Abriss leerstehender Gebäude,
- Entbuschungs-/Entfichtungsmaßnahmen in Talzügen,
- Entwicklung von Bergwiesen.

Der Moderationsprozess und die aktive Mitarbeit aller Arbeitskreisteilnehmer ermöglichte es, die zu erwartenden Kompensationsmaßnahmen in Räume zu legen, die von allen Interessensvertretern weitestgehend akzeptiert wurden. Dadurch konnte langfristig eine Entflechtung der zu erwartenden Flächenansprüche auf hochwertige, landwirtschaftliche Standorte erreicht werden. Zusätzlich stieg durch das Bündeln von Maßnahmen die Qualität und Effizienz der Kompensationsmaßnahmen.

Bei der Festlegung der Standardkosten mussten aufgrund der naturräumlichen Vielfalt und der Vielzahl an Kompensationsmaßnahmen innerhalb der Poolflächen Maßnahmentypen bzw. Maßnahmengruppen gebildet werden.

Zu den Standardkosten zählen:

- Kosten für Flächenerwerb,
- Herstellungskosten für die einzelnen Maßnahmen,
- Fertigstellungs- und Entwicklungspflege,
- dauerhafte Pflege,
- Kosten für erforderliche Fachplanungen,
- Verwaltungskosten.

4. Umsetzung

Mit der endgültigen Festlegung der Flächen für mögliche Kompensationsmaßnahmen und der Einigung über den Standardkostenkatalog für die Berechnung des Ablösebetrags zur Herstellung der Maßnahmen lagen die theoretischen Voraussetzungen für die Umsetzung des Rahmenkonzeptes „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg“ vor.

Offen war die Frage, wie man die durch die Naturschutzverwaltung im Rahmen der Eingriffsgenehmigung quantifizierte Kompensationsverpflichtung für Eingriffe in Natur und Landschaft örtlich tatsächlich umsetzt. Hierzu waren die entsprechenden Verwaltungs- und Verfahrensabläufe zu entwerfen und aufeinander abzustimmen. Als sehr positiv war an dieser Stelle die Tatsache zu bewerten, dass zur Auflösung der einleitend beschriebenen Landnutzungskonflikte bereits 6 Flurbereinigungsverfahren anhängig waren.

Zur Lösung der Problematik wurden zwei Varianten erarbeitet (Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt 2003):

1. Sofern die Kompensationsmaßnahmen innerhalb angeordneter Flurbereinigungsverfahren liegen, überträgt der Eingriffsverursacher seine Kompensationsverpflichtung durch Zahlung des auf der Grundlage des Standardkostenkataloges ermittelten Ablösebetrags an die jeweilige Teilnehmergemeinschaft, welche in Thüringen gemäß §§ 26a ff FlurbG durch den Verband für Landentwicklung und Flurneuordnung (VLF) Thüringen vertreten wird. Hierüber schließen Eingriffsverursacher und VLF eine Vereinbarung ab.

Im Zuge der Verfahrensbearbeitung sind die Kompensationsmaßnahmen in den Plan nach § 41 Flurbereinigungsgesetz bzw. in Änderungen zum Plan nach § 41 FlurbG als öffentliche Anlage aufzunehmen. Die Bereitstellung der erforderlichen Flächen erfolgt grundsätzlich durch Erwerb zu Gunsten der jeweiligen Teilnehmergemeinschaft. Die Teilnehmergemeinschaft überträgt die entsprechenden Arbeiten zur Planung, Herstellung und dauerhaften Pflege der Maßnahmen einschließlich Grunderwerb und Führung der Kassengeschäfte an den VLF als Verwalter des Kompensationsflächenpools.

2. Der Eingriffsverursacher führt alle erforderlichen Arbeiten (Planung, Herstellung und dauerhafte Pflege der Maßnahmen einschließlich Grunderwerb) selbst aus bzw. überträgt diese an einen geeigneten „Dritten".

Falls der Flächenerwerb am Bedarfsort sowie die Beschaffung notwendiger Tauschflächen scheitern, ist die zuständige Naturschutzbehörde zu informieren. Diese entscheidet im Falle der Variante 1 in Abstimmung mit dem ALF Meiningen und dem VLF über die Verlagerung der entsprechenden Maßnahme bzw. Umstellung des Maßnahmentyps. Bei Variante 2 entfällt diese Abstimmung. Hier liegt die Verantwortung in Gänze bei der zuständigen Naturschutzbehörde.

Sofern sich der Eingriffsverursacher an Kompensationsmaßnahmen beteiligt, die außerhalb anhängiger Flurbereinigungsverfahren liegen und die Hinzuziehung des Bereiches zu einem angeordneten Flurbereinigungsverfahren bzw. die Anordnung eines gesonderten Verfahrens nicht möglich ist, übernimmt der VLF ebenfalls die Planung, Umsetzung und die dauerhafte Pflege einschließlich Grunderwerb.

Die Realisierung von Kompensationsmaßnahmen in Poolflächen außerhalb anhängiger Flurbereinigungsverfahren erfordert in jedem Fall den Flächenerwerb bzw. die Sicherung der Flächenverfügbarkeit am Bedarfsort.

Auch wenn mit dem VLF und dem ALF Meiningen professionelle und verlässliche Partner vor Ort waren, bedurfte es nach Auffassung des Arbeitskreises zur „Inbetriebnahme" des äußerst vielschichtigen Prozesses „Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen über das Rahmenkonzept" eines verbindlichen, vertraglich festgelegten Bekenntnisses der vornehmlich beteiligten Behörden und Stellen zur Anwendung des Rahmenkonzeptes.

4.1 Die Rahmenvereinbarung als Voraussetzung für die Umsetzung des Rahmenkonzeptes „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg"

Die Rahmenvereinbarung ist das entscheidende Regelwerk für die Umsetzung des Rahmenkonzeptes „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg". In ihr sind die theoretischen Grundlagen (Übersicht der Poolflächen und Standardkostenkatalog) mit den Grundsätzen für die Umsetzung verknüpft.

Die inhaltliche Ausgestaltung der Rahmenvereinbarung erfolgte unter Federführung des ALF Meiningen in enger Zusammenarbeit mit ausgewählten Arbeitskreisteilnehmern. Nachfolgend eine Auflistung der wesentlichen Festlegungen der Rahmenvereinbarung (ALF Meiningen):

- Das Rahmenkonzept „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg“ ist verbindliche Grundlage für die nach dem Naturschutzrecht durchzuführenden Kompensationsmaßnahmen im Untersuchungsgebiet.
- Kompensationsmaßnahmen sind vorrangig in den Poolflächen des Rahmenkonzeptes durchzuführen.
- Der VLF ist Poolverwalter; er ist mit der Betreuung und Umsetzung des Rahmenkonzeptes „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg“ beauftragt.
- Der Eingriffsverursacher tritt durch Zahlung des auf der Grundlage des Standardkostenkatalogs ermittelten Ablösebetrags seine Kompensationsverpflichtung an den VLF ab.
- Die Umsetzung der Maßnahmen erfolgt grundsätzlich innerhalb von zwei Jahren nach Zahlungseingang beim VLF, sofern nicht im Einvernehmen mit den zuständigen Naturschutzbehörden Maßnahmen durch Zusammenführung mehrerer Kompensationsverpflichtungen umgesetzt werden sollen („Ansparung“).
- Der VLF schließt mit dem Eingriffsverursacher eine Vereinbarung über die zu erbringenden Leistungen sowie der Zahlungsmodalität ab.
- Die Kommunen übernehmen die Poolflächen in die Flächennutzungspläne als Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft gem. § 5 Abs. 2 Nr. 10 Baugesetzbuch.

Die Rahmenvereinbarung wurde im August 2002 durch die betreffenden Stellen und Personen unterzeichnet (Abbildung 1).

Abbildung 1: Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung (Foto: Zitzmann)

4.2 Der Vollzug des Rahmenkonzeptes „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg“

Unmittelbar nach der Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung konnte der erste Vertrag zum Vollzug des Rahmenkonzeptes „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg“ zwischen dem Straßenbauamt Südwestthüringen und dem VLF abgeschlossen werden.

Mittlerweile nutzen 67 Eingriffsverursacher diese elegante Verfahrensweise zur Kompensation unvermeidbarer Eingriffe in Natur und Landschaft. Es handelt sich dabei sowohl um Behörden und Gebietskörperschaften als auch um Firmen und Privatpersonen.

Auf der Grundlage von 87 Vereinbarungen – einige Eingriffsverursacher haben die unbürokratische und schnelle Möglichkeit der Abtretung der Kompensationsverpflichtung auf den VLF mehrfach genutzt – wurden bzw. werden derzeit 14 Maßnahmen umgesetzt. Anfänglich lag der Schwerpunkt auf „Renaturierungsmaßnahmen an Fließgewässern". Mittlerweile steht die „Herstellung und Pflege extensiver Grünlandstandorte" im Vordergrund. Es folgen kleinere Maßnahmen an Stillgewässern sowie Entbuschungs- und Offenhaltungsmaßnahmen an Sonderstandorten wie beispielsweise dem „GRÜNEN BAND THÜRINGEN".

Das Missverhältnis zwischen der Anzahl der Vereinbarungen und der umgesetzten Maßnahmen resultiert aus dem Umstand, dass aufgrund einer geringen Kompensationsverpflichtung Maßnahmen im Einvernehmen mit der Naturschutzverwaltung zu einer größeren Maßnahme zusammengeführt wurden.

4.3 Die Röthen – Beispiel einer gelungenen Renaturierungsmaßnahme über den „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg"

Die Röthen entspringt in der Nähe der Wiefelsburg bei Steinach an der Südabdachung des Thüringer Schiefergebirges im Landkreis Sonneberg. Sie fließt nach Süden durch die Stadt Sonneberg über die Landesgrenze nach Oberfranken und mündet in Rödental in die Itz. In Oberfranken ändert sich die amtliche Schreibweise in Röden.

Der über den „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg" renaturierte Bereich der Röthen beginnt an der Landesgrenze zu Oberfranken und endet an der Eisenbahnstrecke Sonneberg – Meiningen am westlichen Ortsrand der Stadt Sonneberg. Eine Renaturierung dieses Bereiches ist sowohl aus naturschutzfachlicher als auch aus wasserwirtschaftlicher Sicht erforderlich, da im Jahre 1975 die Röthen im Zuge der Grenzbefestigung ab der Landesgrenze in nördliche Richtung auf ca. 700 m verlegt und gleichzeitig die Auewiesen in Ackerflächen mit großen Schlägen umgewandelt wurden. Diverse Stauanlagen/Wehre stören die Durchgängigkeit des Fließgewässers (Abbildung 2 und 3). Sie dienten zu DDR-Zeiten der Bewässerung der angrenzenden landwirtschaftlichen Nutzflächen.

Abbildung 2 und 3: Röthen vor der Renaturierung im Jahr 2008 (Foto: ALF Meiningen)

Ziel der Maßnahme ist die Wiederherstellung eines mäandrierenden Bachlaufes im annähernd ursprünglichen Bachbett sowie der Rückbau der Querbauwerke.

Da der Maßnahmenbereich innerhalb eines Flurbereinigungsgebietes liegt, hat der Eingriffsverursacher seine Kompensationsverpflichtung durch Zahlung eines Ablösebetrages an die Teilnehmergemeinschaft/VLF übertragen (siehe hierzu unter 4. Umsetzung – Variante 1).

Die geplanten Maßnahmen wurden in den Plan nach § 41 FlurbG als öffentliche Anlagen, die dem Zweck der Flurbereinigung dienen, aufgenommen und im Juni 2008 genehmigt. Die Planung, das Vergabeverfahren, die Herstellung im Frühjahr 2010 (Abbildung 4 und 5) und der Grunderwerb erfolgten durch den VLF als Poolverwalter. Im Jahr 2011 war schon das Ergebnis der Renaturierung deutlich erkennbar (Abbildung 6 und 7).

Abbildung 4 und 5: Röthen im Frühjahr 2010 (Foto: ALF Meiningen)

Abbildung 6 und 7: Röthen im Sommer 2011 (Foto: ALF Meiningen)

5. Erweiterung des Rahmenkonzeptes „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg“

In den regelmäßig anberaumten Arbeitskreissitzungen betonten die Erschienenen einvernehmlich die Effizienz, die Zweckmäßigkeit und den Modellcharakter des Konzeptes. Das große Interesse aller beteiligten Stellen und Personen führte dazu, dass seit dem Jahre 2002 die Rahmenvereinbarung zweimal erweitert wurde.

So hat man in der Arbeitskreissitzung im Sommer 2007 die befristete Laufzeit der Rahmenvereinbarung bis zum 31.12.2012 verlängert, sowie deren automatische Verlängerung um jeweils ein weiteres Jahr beschlossen, sofern nicht durch einen Unterzeichner eine Kündigung bis zum 30.06. des laufenden Jahres erfolgt. Gleichzeitig wurde der Arbeitskreis zur Umsetzung des Rahmenkonzeptes „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg“ auf die angrenzenden Kommunen ausgedehnt.

Im Herbst 2009 beantragte die Naturschutzverwaltung des Landkreises Sonneberg die nochmalige Erweiterung des Gebietes. Nach Ansicht der Naturschutzverwaltung sollten die Poolflächen auf den gesamten Landkreis ausgedehnt werden und alle Natura 2000 Gebiete und den Bereich des „GRÜNEN BANDES THÜRINGEN“ berücksichtigen.

Speziell in den aus natur- und artenschutzfachlicher Sicht wertvollen Bereichen der Natura 2000 Gebiete und des „GRÜNEN BANDES THÜRINGEN" ist die Regelung der Eigentumsverhältnisse wesentliche Voraussetzung für eine fachgerechte Erhaltungs- und Entwicklungspflege.

Mit einer diesbezüglichen Erweiterung des Rahmenkonzeptes „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg" wird nach Ansicht der Naturschutzverwaltung die Möglichkeit eröffnet, gezielt Kompensationsverpflichtungen für die nachhaltige Sicherung dieser hochwertigen Bereiche zu nutzen.

Der Antrag der Naturschutzverwaltung wurde im März 2010 im Arbeitskreis erörtert. Im Ergebnis hat man sich einvernehmlich darauf verständigt, dass nicht für den gesamten Landkreis Sonneberg, sondern nur für seinen westlichen Teil in Vorbereitung einer möglichen Erweiterung ein Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) zur Ermittlung aller schutzwürdigen Flächen zu erarbeiten ist. Das Untersuchungsgebiet hat eine Größe von ca. 11.100 ha.

Bereits im Juni 2012 wurde die Erweiterung des Pools um den westlichen Landkreis mit Unterzeichnung einer neugefassten Rahmenvereinbarung wirksam.

Neben diesen wesentlichen Änderungen waren geringfügige Anpassungen des Standardkostenkatalogs aufgrund der allgemeinen Teuerungsrate bei der Herstellung von Maßnahmen erforderlich.

Fazit

Das Rahmenkonzept „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg" hat in erheblichem Maße dazu beigetragen, divergierende Flächenansprüche zu steuern sowie Landnutzungskonflikte zu lösen. Durch die Aufwertung der einvernehmlich abgestimmten Poolflächen im Sinne des Naturschutzes konnte die Inanspruchnahme zusätzlicher landwirtschaftlicher Nutzfläche deutlich reduziert werden. Die intensive Einbindung der Akteure vor Ort trug dazu bei, die allgemeine Akzeptanz für die nach dem Naturschutzrecht erforderliche Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft zu verbessern.

Das Rahmenkonzept „Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg" kann ohne Übertreibung als Erfolgsmodell der Thüringer Landentwicklungsverwaltung bezeichnet werden. Seine durchweg positive Bewertung durch die beteiligten Fachbehörden und Stellen sollte zum Anlass genommen werden, dieses „Landentwicklungsprojekt mit Zukunft" auf andere Regionen des Freistaates zu übertragen. Konkurrierende Flächenansprüche mit den ihnen immanenten Nutzungskonflikten sind auch außerhalb des Landkreises Sonneberg anzutreffen!

Literatur

ALF Meiningen: Rahmenkonzept für den Kompensationsflächen- und Umsetzungspool Sonneberg.

Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt: Bericht zur Landentwicklung 2002.

Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt: Bericht zur Landentwicklung 2003.

Flächennutzung in terrassierten Steillagen sicherstellen?

Steffi Kahleyß
Landratsamt Ludwigsburg

Die Ausgangslage

Die Region zwischen Esslingen und Heilbronn ist geprägt von terrassierten Weinbergsteillagen an den Hängen von Neckar und der Enz. Diese historische Kulturlandschaft hat auch aus ökologischer Sicht mit einer besonderen Flora und Fauna eine hohe Bedeutung. Doch gerade im Hinblick auf die schwierige Ertragslage im Steillagenweinbau stellt der Erhalt dieser beeindruckenden Landschaft eine große Herausforderung dar. Allein im Landkreis Ludwigsburg befinden sich etwa 330 ha der insgesamt rund 1.385 ha (Daten vgl. Höchtl et al. 2013) terrassierter Steillage in Deutschland.

Abbildung 1: Terrassenweinberge bei Besigheim

Der Arbeitsaufwand in diesen Lagen ist um das 4- bis 5-fache höher gegenüber einer Lage, welche im Direktzug bewirtschaftet werden kann. Bei einem Vergleich mit optimalen Bewirtschaftungsbedingungen, z.B. in der Poebene, muss sogar von einem 10–15-fach erhöhten Wert ausgegangen werden. Schon anhand dieser Zahlen ist ersichtlich, dass der Erhalt der weinbaulichen Nutzung nicht einfach ist. Notwendig ist die Möglichkeit zur rentablen Bewirtschaftung der Flächen. Dies zu erreichen, gestaltet sich jedoch schwierig. Hierfür gibt es verschiedene Ursachen. So ist die Hauptrebsorte – der Trollinger – außerhalb von Württemberg kaum bekannt. Des Weiteren ergeben sich durch die Flussnähe zusätzliche Einschränkungen in der Schädlingsbekämpfung.

Darüber hinaus stellen auch das Alter der Trockenmauern sowie die Kleinstrukturen in Württemberg Probleme in der effizienten Bearbeitung dar. Durch das seit 2016 geltende Weinrecht, welches ein Herauslegen von Rebflächen in Flachlagen ermöglicht, wird eine Beschleunigung der Aufgabe der terrassierten Flächen befürchtet. Erste Fälle bestätigen diese Befürchtungen. Auf der anderen Seite ist noch ein großes Potenzial zur besseren Vermarktung der Steillage vorhanden. Sowohl als touristisches Gebiet sowie als besonderes weinbauliches Terroir gilt es gemeinsam die Bekanntheit der Württemberger Steillagen zu steigern. Am eindrucksvollsten ist diese Notwendigkeit an einer nicht repräsentativen Umfrage (Umfrageraum Frankfurt) der Hochschule Geisenheim zu erkennen.

Obwohl in Württemberg etwa 800 ha und an der Mosel etwa 180 ha (Daten vgl. Höchtl et al. 2013) terrassierte Steillagen liegen, kennen 49 % der Befragten das Steillagengebiet Mosel, aber nur 4 % das Gebiet Württemberg (Daten vgl. Loose et al. 2017).

Möglichkeiten der Landentwicklung

Seit mehreren Jahren werden kleinere Flurbereinigungsverfahren in Bereichen der terrassierten Steillagen durchgeführt. Dabei konnte meist keine Bewirtschaftungserleichterung in den Grundstücken selbst, sondern nur die Verbesserung der Zufahrtsmöglichkeit mit heutigen Fahrzeugen erreicht werden. In einigen Verfahren wurden auch umfangreichere Mauersanierungen durchgeführt. Im Kreis Ludwigsburg sind dies Verfahren wie Besigheim (Enzhälde), Asperg (Asperger Berg) und Hessigheim (Wurmberg). Allerdings ist festzustellen, dass auch mit diesen erheblichen öffentlichen Mitteln die weitere weinbauliche Nutzung nicht sichergestellt werden kann.

Auch weitere Akteure versuchten den Erhalt von Trockenmauern zu unterstützen. Zu nennen sind hierbei verschiedene Stiftungen sowie kommunale und genossenschaftliche Förderprogramme. Es zeigte sich aber, dass mit den begrenzten finanziellen Mittel nur kleinere Maßnahmen durchgeführt werden konnten. Auf der anderen Seite wurden die zur Verfügung gestellten Mittel aber von den Eigentümern gar nicht in Anspruch genommen, da eine Sanierung trotzdem nicht lohnenswert erscheint.

Auf Grund des Umfangs von etwa 330 ha noch in Bewirtschaftung befindlichen terrassierten Weinbauflächen im Landkreis Ludwigsburg wurden andere Möglichkeiten zur Sicherung der Flächennutzung gesucht. Es galt somit alle Betroffenen zusammenzubringen und gemeinsam neue Wege zu finden. So entstand die Idee, ein Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept – ILEK – zu erarbeiten. Bereits in ersten Vorgesprächen wurden auch die unterschiedlichen Nutzungs- und Interessenswünsche bezüglich der Steillage angesprochen. Dies hat alle Beteiligten bestärkt, einen ganzheitlichen Ansatz über ein ILEK zu wählen. Insgesamt haben sich zehn Kommunen entlang des Neckars und zwei entlang der Enz jeweils zu einem ILEK-Gebiet zusammengeschlossen. Somit wurden im Jahr 2015 das ILEK Neckarschleifen und das ILEK Enzschleife gestartet.

Ziele der ILEK

Gegenüber dem offenen, regionalen Ansatz eines ILEK fand eine Schwerpunktsetzung auf den Erhalt der terrassierten Steillage statt. Folgende Ziele waren damit verbunden:

- Das Kulturerbe und die attraktive Kulturlandschaft soll durch die Offenhaltung der Steillagen erhalten werden.
- Eine nachhaltige und tragfähige Weinbaunutzung der terrassierten Steillagen soll unterstützt werden.
- Die Potenziale von Naturschutz, Erholung und Tourismus sollen eingebunden und genutzt werden.
- Die Wertschätzung der Steillagen, der Produkte und der Arbeit soll gesteigert werden.
- Nutzungskonflikte, die z.B. durch aufgegebene Rebflächen entstehen, sollen gelöst werden.
- Es sollen neue Wertschöpfungsketten aufgebaut werden.

- Aus den unterschiedlichen Akteursgruppen soll eine interkommunale Allianz geschmiedet werden.
- Mit den Akteuren sollen Projekte zum Erhalt der terrassierten Steillagen entwickelt und umgesetzt werden.

Als weitere Besonderheiten beinhalteten die Ausschreibungen auch die Umsetzung von drei Leitprojekten. Damit sollte zeitnah eine Aufbruchsstimmung erzeugt und nicht nur ein theoretisches Konzept erstellt werden.

Die Ergebnisse

In beiden ILEK-Gebieten haben die Akteure in mehreren Workshops die zentralen Handlungsfelder definiert. Im Bereich Neckar wurden vier Themenblöcke gebildet, welche wiederum in Themenwerkstätten vertieft wurden:

- Steillagenweinbau als kulturelles Erbe und Imageträger der Region: Steillagenweine profilieren,
- die Wein.Kultur.Landschaft: Neckarschleifen als Erlebnisraum und Tourismusdestination ausbauen,
- Weinbergterrassen mit neuer Zukunft: Innovative Nutzungen und Perspektiven für brachfallende Steillagen,
- das Kulturerbe als Gemeinschaftsaufgabe: Bewusstsein schaffen, Partner finden und Sponsoren akquirieren.

Abbildung 2: Bildmontage, agl, Saarbrücken

Im ILEK Enzschleife wurden folgende drei Schwerpunkte gebildet:

- Wertschöpfung und Wertschätzung: Wengerter motivieren, unterstützen und fördern,
- Kulturlandschaft erhalten: Den Steillagenweinbau und die Pflege der offenen Steillagen sichern,
- Infrastruktur und Nutzungskonzepte: Eine konfliktfreie Freizeitnutzung ermöglichen und die dafür notwendige Infrastruktur optimieren.

Unter diesen Handlungsfeldern wurden zur weiteren Konkretisierung einzelne Entwicklungsziele definiert. Zu diesen wurden im Anschluss die eigentlichen Projektideen zugeordnet. Die Ideen wurden in Themenwerkstätten sowie im Rahmen von Bürgerbeteiligungen, wie Versammlungen, Postkartenaktionen und Onlineplattformen, eingebracht. Hierbei wurde eine Vielzahl an Ideen gesammelt. So sind im ILEK Neckarschleifen insgesamt 61 Ideen entstanden.

Zur Festlegung der Leitprojekte folgte eine Bewertung dieser Projektideen. Dabei stellte auch die Realisierbarkeit ein wichtiges Kriterium dar. Mit dieser Grundlage konnte im Prozess der Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes bereits mit der Umsetzung begonnen werden. Durch diese Vorgehensweise wurden bereits erste Erfolge generiert, was zur weiteren Motivation der Akteure beigetragen hat. Durch den sich daraus ergebenden dynamischen Prozess sind sogar bereits mehr als die insgesamt 6 Leitprojekte begonnen wurden. Im Folgenden sind Beispiele aus den bereits in der Umsetzung befindlichen Projekten dargestellt.

Steillageninitiative

Zusammenschluss der privaten Weingüter und Genossenschaften

In dieser Gruppe wurde eine Broschüre „Steillagenweinbau neu erfinden" erstellt. Damit soll auf die Problematik aufmerksam gemacht und auch Lösungen aufgezeigt werden. So haben sich die Beteiligten auf Kriterien für „Flaggschiffweine" geeinigt und möchten die Vermarktung der Steillage gemeinsam voranbringen.

Steillageninitiative – EIP-Antrag

Ziel des Antrages im Programm Europäische Innovationspartnerschaften ist die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit durch Umbestockung auf internationale Sorten. Dazu sind Untersuchungen zu den Konsumentenansprüchen und den weinbaulichen Möglichkeiten in den Terrassenlagen geplant. Leider ist der Antrag bei der diesjährigen Ausschreibung nicht zum Zug gekommen. Es soll aber ein zweiter Versuch unternommen werden.

Trockenmauersanierung als ökokontofähige Maßnahme

Im Pilotprojekt „Schloßberg Ingersheim" konnten gemeinsam die Regeln zur Ökokontoanrechnung festgelegt werden. Es wurde die Mindestfläche, die dauerhafte Sicherung und die finanzielle Anrechnung definiert. Ein Folgeprojekt wurde bereits begonnen.

Abbildung 3: Trockenmauer als Lebensraum

Trockenmauerkurse

In vielen Bereichen ist das Wissen zum Aufbau einer Trockenmauer bereits verlorengegangen. In Kooperation der Landschaftserhaltungsverbände (LEV) Heilbronn und Ludwigsburg mit Lehr- und Versuchsanstalt für Gartenbau (LVG) Heidelberg werden hier Kurse organisiert.

Aktivierung Brache

Mit der Freistellung einer Brachfläche wurde im Jahr 2017 mit Unterstützung des LEV Ludwigsburg begonnen. Es handelt sich dabei um eine seit mehreren Jahren brachliegende Fläche, auf der sich überwiegend Brombeeren und Rosen befinden.

Ein Großteil soll langfristig wieder als Rebfläche aktiviert werden, wobei ein naturschutzfachlich hochwertiger Teil (Gebüsch trockenwarmer Standorte) erhalten bleibt.

Vereinfachte Flurbereinigung

Abbildung 4: verbuschte Trockenmauer

Bönnigheim-Hohenstein (Schlossberg):

Das Flurbereinigungsverfahren wird im Jahr 2018 angeordnet. Hauptziel ist die Freistellung und Sanierung eines einzelstehenden Mauerkomplexes mit Übernahme in das öffentliche Eigentum. Eventuell soll die Einbindung in einen Wanderweg erfolgen.

Steillagenrundwanderwege

Diese Wege sollen in die terrassierten Steillagen hineinführen, damit diese erfahrbar werden. Es ist eine Unterteilung in Erlebnis- und Komfortwege vorgesehen. Erste Konzepte zu den Wegführungen wurden erstellt und abgestimmt. Ziel ist ein kommunenübergreifendes Gesamtkonzept. Auch die Schaffung von Genuss- und Erlebnisplätzen wird angestrebt.

Fazit

Die beiden integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte haben die verschiedenen Akteure und Betroffenen zum Thema terrassierte Steillagen zusammengebracht. Der gegenseitige Austausch hat zum Verständnis für die unterschiedlichen Anliegen beigetragen und die Kompromissbereitschaft erhöht. Vor allem durch die Umsetzung der ersten Projekte hat sich ein dynamischer Prozess entwickelt. Die Motivation zum Erhalt der Steillage hat durch die bereits sichtbaren Ergebnisse zugenommen. Folgeanträge, zum Beispiel für ein Regionalmanagement, im Bereich Tourismus, Flurbereinigung sowie ein weiterer Versuch im EIP-Programm sind in Arbeit bzw. sollen zeitnah gestellt werden. Die Chancen zum Erhalt der terrassierten Weinbausteillagen konnten somit erhöht werden.

Quellen

agl Hartz●Saad●Wendl, Landschafts-, Stadt- und Raumplanung (2017): „Abschlussbericht zum ILEK Neckarschleifen". Saarbrücken.

Höchtl F., Petit C. und W. Konold (2013): „Historische Terrassenweinberge: kunstvoll gestaltete, geschätzte und stark gefährdete Elemente der Kulturlandschaft". In: Konold, W. & C. Petit [Red.]: Historische Terrassenweinberge. Zürich, Bristol-Stiftung; Bern, Stuttgart, Wien, Haupt. S. 19.

Loose, S., Szolnoki, G. und A. Fischer (2017): „Das Image der Steillage". In: Der deutsche Weinbau, Heft 6/2017, S. 18–22.

Ökologie●Planung●Forschung, Dipl.-Geogr. M. Güthler, (2015–2017): Infobriefe Nr. 1–5 des ILEK Enzschleife. Ludwigsburg.

Die Autoren:

Dipl.-Ing. Peter Ache

Leiter der Geschäftsstelle des
Oberen Gutachterausschusses für Grundstückswerte in Niedersachsen
Redaktionsleiter des Immobilienmarktbericht Deutschland
Oldenburg
... mehr zum Autor

Dr. Gerhard Bronner

Vorsitzender des Landesnaturschutzverbandes
Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg e.V.
Stuttgart
... mehr zum Autor

Andreas Harnischfeger

Amt für Landentwicklung und Flurneuordnung Meiningen (ALF)
Koordinierungsstelle ländlicher Raum/
Behördliche Vermessungsstelle/Controlling
Meiningen
Telefon: +49 (0) 03693/400 321

Dr.-Ing. Andreas Hendricks

Universität der Bundeswehr München
Professur für Landmanagement
Institut für Geodäsie
Neubiberg
... mehr zum Autor

Steffi Kahleyß

Landratsamt Ludwigsburg
Geschäftsteil Flurneuordnung
Ludwigsburg
Telefon: +49 (0) 7141/144-44855

Dr. Daniel Keech

Research Fellow, CCRI
University of Gloucestershire
United Kingdom
... mehr zum Autor

Prof. Dr. Martina Klärle

Frankfurt University of Applied Sciences
Frankfurt am Main
... mehr zur Autorin

Die Autoren:

Friedrich Küßner

Landratsamt Hohenlohekreis
Flurneuordnungsamt
Künzelsau
... mehr zum Autor

Prof. Dr. Rainer Luick

Hochschule für Forstwirtschaft Rottenburg
Professur für Natur- und Umweltschutz; Ethikbeauftragter
... mehr zum Autor

Dipl. Ing. Willi Perzl

Abteilungsleiter Land- und Dorfentwicklung
Amt für Ländliche Entwicklung Oberpfalz
Tirschenreuth
... mehr zum Autor

Dipl.-Ing. Martin Schumann

Referatsleiter ländliche Bodenordnung,
ländliche Entwicklung
Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier
... mehr zum Autor

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Karl-Heinz Thiemann

Universität der Bundeswehr München
Fakultät für Bauingenieurwesen und Umweltwissenschaften
Institut für Geodäsie
Professur für Landmanagement
Neubiberg
... mehr zum Autor

Herausgeber der Schriftenreihe
Deutsche Landeskulturgesellschaft

Preis: 15,00 EUR zuzüglich Versand

© 2017 DLKG