

5 Jahre Leitlinien – Landentwicklung ohne Ende?

Andreas Grieß und Thomas Ebert-Hatzfeld

Zusammenfassung

Die Verbesserung der Beschäftigungsverhältnisse und der hierfür optimalen Rahmenbedingungen im Ländlichen Raum ist eine der Hauptaufgaben der Landentwicklung in Sachsen. In Zeiten knapper werdender Personal- und Finanzressourcen müssen daher die Prioritäten so gesetzt werden, dass vorrangig dieses Ziel bestmöglich erreicht werden kann. Gleichzeitig gilt es jedoch, sich den Herausforderungen, die in Sachsen durch die Jahrhundertflut im August 2002 und die EU-politischen Rahmenbedingungen entstehen, auch mit den Instrumenten der Landentwicklung zu stellen.

Summary

An improvement of the conditions of employment and of the frameworks required for this in the rural area is one of the main tasks of rural development in Saxony. In times of shrinking personnel and financial resources priorities must be set to achieve this goal in the best possible way. At the same time, however, it is necessary to resort to the instruments of rural development in order to meet the challenges put up by the flood of the century in August 2002 and the regulatory framework set by EU policies.

1 Vorbemerkungen

Fünf Jahre danach – kein besonders langer Zeitraum, um neue Gedanken in die zeitlich und inhaltlich komplexen Instrumente der Landentwicklung einzubringen und bereits ihre Auswirkungen zu begutachten. Zum Glück waren die Leitsätze ja so neu nicht, wurden sie doch aus den sich ständig weiterentwickelnden Anforderungen an die Landentwicklung verwaltungen gebündelt. Nun, die Zeit ist nicht stehen geblieben und so ist es bereits jetzt notwendig, die Leitlinien unter neuen Bedingungen anzuwenden und sie ggf. anzupassen.

2 Fünf Jahre Landentwicklung in Sachsen

Die Umsetzung der Ziele der Leitlinien Landentwicklung wird durch mehrere Komponenten bestimmt, einerseits durch die landespolitischen Schwerpunktsetzungen, aber auch durch die landesspezifischen Voraussetzungen und damit verbunden durch den spezifischen objektiven Bedarf im Bereich der Landentwicklung.

Der Ländliche Raum in Sachsen ist insbesondere in den peripheren Bereichen besonders stark von Abwanderung betroffen. Eine Hauptursache ist die hohe Arbeitslosigkeit. Daher werden die Instrumente der Landentwicklung vor allem zur Verbesserung der Beschäftigungsverhältnisse insbesondere durch Maßnahmen zur Erhaltung

von Arbeitsplätzen im landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Bereich sowie als flankierende Maßnahmen zur Arbeitsplatzschaffung eingesetzt.

Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG)

Die Bearbeitung der Verfahren der Ländlichen Neuordnung nach dem FlurbG erfolgten daher nach folgender Prioritätensetzung:

- Unternehmensverfahren nach § 87 ff. FlurbG, insbesondere Straßenbauvorhaben mit hoher Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung der ländlichen Regionen,
- Ländliche Neuordnung in Verbindung mit Entwicklungsprojekten wie z. B. begleitende Verfahren zur Sanierung der Folgelandschaften des Braunkohletagebaus,
- Schaffung ländlicher Infrastruktur,
- bodenordnerische Einzelprobleme mit Verfahren nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG) oder § 86 FlurbG (Kleinstverfahren),
- sonstige Neuordnungsverfahren, hier insbesondere Regelverfahren zur Sicherung, zum Ausbau und zur Erhaltung des Ländlichen Wegenetzes, zur Lösung von Nutzungskonflikten sowie zur Durchführung von Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes.

Nach dem Hochwasser im August des Jahres 2002 werden verstärkt Verfahren zur Beseitigung der Schäden angeordnet. Dabei wird darauf Wert gelegt, die Erkenntnisse des vorbeugenden Hochwasserschutzes frühzeitig in die Planung einzubringen, da im Einzelfall die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes mit den zu erarbeitenden Hochwasserschutzkonzepten nicht im Einklang steht.

Ganzheitliche Dorfentwicklung

Im Bereich der ganzheitlichen Dorfentwicklung wurde die Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützt durch

- projektbezogene Moderation, Information, Bildung und Sensibilisierung zur Ansiedlung von klein- und mittelständigen Unternehmen (KMU),
- Forschungsunterstützung für kleine und regionale Stoffkreisläufe,
- konzeptionelle und/oder planerische Vorarbeiten zur Ansiedlung von KMU in Verbindung mit sonstigen Maßnahmen für eine ganzheitliche Dorfentwicklung,
- Ausbau der technischen Infrastruktur einschl. Telekommunikation sowie Erwerb der dazu benötigten Grundstücke,
- Umnutzung leerstehender oder leerfallender ländlicher Bausubstanz für eine standortangepasste wirtschaftliche Tätigkeit,

- Abbruch von baulichen Anlagen in Verbindung mit der Neuerrichtung von Gebäuden und Einrichtungen für eine standortangepasste wirtschaftliche Tätigkeit.

Weitere Schwerpunkte waren die Aufrechterhaltung der Multifunktionalität der Dörfer, die Unterstützung von soziokulturellen Maßnahmen sowie die Unterstützung wirtschaftlich tragfähiger Ver- und Entsorgungslösungen.

Auch die *Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung* (AEP) ist nach wie vor ein wichtiges Instrument insbesondere zur konzeptionellen Verknüpfung der verschiedenen Anforderungen an den Ländlichen Raum.

Investitionsförderung Bodenordnung nach dem LwAnpG – Fazit

Die Verfahren zur Neuordnung der Eigentumsverhältnisse nach dem 8. Abschnitt des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes (LwAnpG) haben auch weiterhin hohe Priorität in der Arbeit der Neuordnungsverwaltung des Freistaates Sachsen. Die Bedeutung dieser Verfahren für die landwirtschaftlichen Betriebe und somit auch für die Landentwicklung ist dabei nicht zu unterschätzen und geht weit über die reine Grundbuchbereinigung hinaus.

Nach einer Studie der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft aus dem Jahr 2002 sehen über 75 % der ca. 100 befragten Betriebe die Durchführung der Zusammenführungsverfahren und die Klärung der Eigentumsverhältnisse als Voraussetzung für die Verwirklichung von Investitionen. Dabei genügte häufig schon die Tatsache, dass ein derartiges Verfahren begonnen wurde und eine Regelung in Aussicht stand, um weitere Investitionen zu tätigen und die notwendige Finanzierung abzusichern. Die Höhe dieser Investitionen betrug durchschnittlich 430 T€ pro Betrieb.

Darüber hinaus geben ca. 25 % der Betriebe an, dass sie in ihren zusammengeführten Betrieben neue Arbeitskräfte eingestellt haben. Es lässt sich natürlich nicht bestimmen, ob diese Arbeitskräfte ohnehin – auch ohne Eigentumsregelung – eingestellt worden wären. Die Schwierigkeiten, in die Betriebe immer dann kommen, wenn eine Eigentumsklärung in Einzelfällen nicht möglich ist oder langwierig verzögert wird, zeigen jedoch deutlich den Einfluss der Neuordnungsverfahren auf das Investitionsverhalten und die weitere betriebliche Entwicklung. Die Gründe für Verfahrensverzögerungen liegen einerseits in anhängigen Widerspruchs- und Klageverfahren und andererseits in den fehlerhaft durchgeführten Umwandlungen der LPGen in ihre Nachfolgegesellschaften.

Rechtssicherheit ist notwendig

In der Frage der Prüfung der ordnungsgemäßen Umwandlung als Bestandteil der Eigentumsfeststellung nach § 57 LwAnpG nimmt der Freistaat Sachsen eine gewisse Sonderstellung ein. Das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) hat sich zum Ziel gesetzt, für die aus ehemaligen LPGen hervorgegangenen

Landwirtschaftsbetriebe die größtmögliche Rechtssicherheit herbeizuführen und das Problem evtl. gescheiterter Umwandlungen nicht zu verdrängen und auf eine irgendwann eintretende Verjährung zu hoffen. Deshalb wird auch in den Zusammenführungsverfahren nach dem LwAnpG großer Wert auf die Klärung des Eigentums an Gebäuden und Anlagen und soweit hierzu erforderlich auf die Prüfung der rechtmäßigen Umwandlung gelegt. Dieses Vorgehen kann heute in Einzelfällen zu Schwierigkeiten führen, für die große Masse der Betriebe bietet es jedoch im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung die dringend notwendige Rechtssicherheit.

Wenn es gelingt, neben der reinen Zusammenführung des getrennten Boden- und Gebäudeeigentums auch noch weitere bodenordnerische Aspekte mit in die Verfahren einfließen zu lassen, können neben der entstandenen Rechtssicherheit auch noch zusätzliche Entwicklungsmöglichkeiten für die Betriebe aufgezeigt und somit weitere Impulse für die Landentwicklung gegeben werden. So war es z. B. in einem Verfahren möglich, in Absprache mit den Bodeneigentümern und Bewirtschaftern durch eine einfache Drehung der bestehenden Bewirtschaftungsrichtung schon jetzt ohne Mehraufwand die flurstücksmäßigen Voraussetzungen für eine mögliche Erweiterung des Betriebes zu schaffen. Kommt es zu einer Betriebserweiterung, könnten die notwendigen Flächen ohne zusätzlichen Vermessungsaufwand erworben werden.

3 Neue Aufgaben der Ländlichen Neuordnung in Sachsen

Hochwasserschadensbeseitigung und –vorsorge

In Sachsen wird derzeit ein landesweiter Hochwasserschutz-Aktionsplan erstellt. Im Zusammenhang damit werden flussgebietsbezogene Hochwasserschutzkonzepte erarbeitet. Neben dem technischen Hochwasserschutz bildet der vorsorgende Hochwasserschutz insbesondere in den Hochwasserentstehungsgebieten einen Schwerpunkt dieser Pläne. Der Erhaltung und Wiederherstellung des natürlichen Wasserrückhalte- und Speichervermögens in der Landschaft, in Gewässern und Auen kommt dabei eine vorrangige Bedeutung zu.

Die Umsetzung sowohl des technischen als auch des vorsorgenden Hochwasserschutzes ist i. d. R. an ein Flächenmanagement gebunden, welches durch die Ländliche Neuordnung realisiert werden muss. Nach vorbereitenden Untersuchungen zur Dringlichkeit der einzelnen Maßnahmen werden derzeit die ersten Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) angeordnet. Dabei kommen vor allem vereinfachte Verfahren nach § 86 FlurbG in Betracht.

Die Anordnungsgründe sind vielfältig. Einerseits werden Maßnahmen im gemeinschaftlichen Interesse erforderlich, so z. B. die Wiederherstellung zerstörter landwirtschaftlicher Wege. Des Weiteren sollen aber auch Maßnahmen öffentlicher Träger unterstützt werden. Dazu

zählt der Wiederaufbau der Infrastruktur ebenso wie die Umsetzung der Neukonzeption des Hochwasserschutzes, insbesondere des Dammbaus und der Ausweisung von Überschwemmungsbereichen. Dabei können die besonderen Interessen der Grundstückseigentümer optimal berücksichtigt werden. Weiterhin können Flächen für Wiederaufforstung landwirtschaftsverträglich verfügbar gemacht, aber ebenso Maßnahmen der Gewässerrenaturierung begleitet oder selbst durchgeführt werden.

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie

Ein weiterer Schwerpunkt wird die Umsetzung der Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie sein, welche derzeit in das Landesrecht eingearbeitet werden. Geregelt werden u. a. die Bewirtschaftung und Koordinierung in den Flussgebietseinheiten, die Fristen für die Erreichung der Bewirtschaftungsziele und die neu eingeführten Instrumente der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme. In diesen Maßnahmenprogrammen werden auch verbindliche Ausbau- und Renaturierungsmaßnahmen enthalten sein. Zur Lösung von Nutzungskonflikten wird auch hier das Flächenmanagement durch Ländliche Neuordnung entscheidende Voraussetzung für den langfristigen Erfolg und die Akzeptanz durch Verringerung der Eingriffe in das Eigentum sein.

Umsetzung von FFH-Managementplänen

Der Schutz der biologischen Vielfalt ist das Hauptanliegen der FFH-Richtlinie. Zur Erhaltung des günstigen Zustands in den gemeldeten Gebieten werden derzeit in Sachsen Managementpläne erarbeitet. Dabei werden intensiv die Bedürfnisse der betroffenen Nutzer diskutiert; diese Planungen gehen also über eine naturschutzfachliche Planung hinaus. Im Ergebnis wird ein Schutzkonzept erarbeitet. Die vorgesehenen Maßnahmen werden vor allem auf vertraglicher Basis durchzuführen sein. Damit lassen sich jedoch häufig nicht alle Anforderungen der Erhaltungsziele einerseits und der Nutzer andererseits vereinbaren. Eine Möglichkeit stellen Schutzgebietsverordnungen dar, ein wesentlich interessanterer Weg ist aber wiederum das Flächenmanagement der ländlichen Neuordnung. Dieses greift nicht nur geringer in das Eigentum ein, sondern erlaubt darüber hinaus wesentlich großräumigere Lösungen als eine Verordnung, denkt man nur an die Möglichkeiten des wertgleichen Flächentausches zwischen extensiv und intensiv wirtschaftenden Betrieben.

Die praktische Realisierung soll zunächst an einem Beispielverfahren erprobt werden. Voraussichtlich wird es sich hierbei um das ca. 35 km nordöstlich von Leipzig gelegene Naturschutzgroßprojekt »Presseler Heidewald und Moorgebiet« handeln (www.presseler-heide.de). Das ca. 450 ha große Kerngebiet soll aus Sicht des Naturschutzes dauerhaft gesichert und weiterentwickelt werden.

Hierzu bedarf es der Überarbeitung der betriebswirtschaftlichen Konzepte für die betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe und eines flexiblen Instrumentes zum

Flächenmanagement. Es wird daher z. Zt. ein Verfahren der ländlichen Neuordnung (evtl. als Gruppenverfahren) vorbereitet, damit die mit den Landwirten zu treffenden Vereinbarungen auch bodenordnerisch unterstützt werden können. Damit werden die Voraussetzungen geschaffen, dass die Landwirtschaftsbetriebe auch in Zukunft auf einer gesicherten Basis in diesem sensiblen Bereich wirtschaften können und gleichzeitig die herausragende Qualität des Gebietes dauerhaft gesichert bleibt.

4 Ausblick

Notwendig ist also nicht nur ein flexibler Umgang mit den Instrumenten der Landentwicklung, sondern auch die flexible Arbeits- und vor allem Denkweise der Verwaltung. So ist es in den Verfahren der ländlichen Neuordnung durchaus möglich, nach den derzeit geltenden Richtlinien Maßnahmen auch zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushalts durchzuführen und zu fördern, denn diese dienen ebenso der Verbesserung der Agrarstruktur. Dies betrifft also auch öffentliche Maßnahmen anderer Träger, sofern sie obigem Anspruch genügen.

Sicherlich ist es darüber hinaus notwendig, an eine Überarbeitung der Gemeinschaftsaufgabe zu denken, denn die Wahrscheinlichkeit des Rückgangs von Fördermitteln aus der EU nach 2006 ist hoch. Ziel sollte es sein, die ganzheitliche Entwicklung des ländlichen Raums auf die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz zu übertragen. Allerdings muss (neben rechtlichen Überlegungen zum Grundgesetz) gewährleistet sein, dass dadurch eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums tatsächlich ermöglicht wird. Da es sich offensichtlich eingebürgert hat, dass einige Interessenvertreter nur alte Ansichten unter dem Deckmantel der Nachhaltigkeit verkaufen wollen, sei noch einmal klargestellt: Nachhaltigkeit heißt *Gleichgewicht* zu schaffen zwischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Anforderungen und nicht einem Interesse den Vorrang zu geben.

Literatur

Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft: Auswirkungen der Verfahren nach dem 8. Abschnitt LwAnpG; Untersuchung zu den Auswirkungen der Zusammenführungsverfahren nach dem 8. Abschnitt LwAnpG auf Investitionen und wirtschaftlichen Aufschwung im ländlichen Raum. Dresden, 2002.

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft: Arbeitspapier zur ländlichen Entwicklung/ganzheitlichen Dorfentwicklung in Sachsen bis 2006 (unveröffentlicht). Dresden 2001.

Anschrift der Autoren

Vermessungsrat Dipl.-Ing. Andreas Grieß

Vermessungsoberrat Dipl.-Ing. Thomas Ebert-Hatzfeld

Referat Bodenordnung, Landentwicklung

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

Archivstraße 1, 01097 Dresden

andreas.griess@smul.sachsen.de

thomas.ebert@smul.sachsen.de