

Leitlinien Landentwicklung – aktuelle Aufgaben und künftige Herausforderungen in den ländlichen Räumen

Anmerkungen zur strategischen Ausrichtung aus wissenschaftlicher Sicht

Theo Kötter

Zusammenfassung

Die Leitlinien Landentwicklung 1998 fordern eine integrierte und nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume. Angesichts des fünfjährigen Einsatzes der Leitlinien wird die Frage diskutiert, welchen Einfluss die zwischenzeitlichen Veränderungen der agrarstrukturellen, demographischen und siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen und politischen Zielvorstellungen auf das Aufgabenfeld haben und welche künftigen Herausforderungen schließlich auf die Landentwicklung zukommen.

Summary

The reference framework for rural development from 1998 demands an integral and sustainable development of rural areas. In view of the five years lasting use of this framework it will be discussed which effects on the tasks of rural development result from the changing agricultural, demographic and settlement context and also from the changing political aims and finally which future challenges can be identified.

1 Vorbemerkungen

Mit den »Leitlinien Landentwicklung – Zukunft im ländlichen Raum gemeinsam gestalten« hat die ARGE Landentwicklung 1998 erstmals eine Strategie mit dem Anspruch formuliert, der Landentwicklung einen umfassenden Auftrag für die Entwicklung der ländlichen Räume zu erteilen, dem das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung zugrunde liegt. Wesentliches Ziel sollte es sein, die Attraktivität dieser Gebiete als eigenständige Lebens-

und Wirtschaftsräume sowie als Natur-, Kultur- und Erholungsräume zu sichern. Dazu sollen die Land- und Forstwirtschaft in ihrem Strukturwandel unterstützt, die regionale und gemeindliche Entwicklung gefördert sowie die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt werden. Allen Akteuren in den ländlichen Räumen sollen die Leitlinien mit ihrem notwendigerweise integrierten Konzept als Orientierungsrahmen dienen, an dem sie ihre lokalen Strategien ausrichten können.

Der fünfjährige Einsatz der Leitlinien erlaubt naturgemäß noch keine abschließende und vor allem empirisch belegte Evaluierung und Bewertung der bisherigen Wirkungen auf die Praxis der Landentwicklung. Es bietet sich indessen an, den Auftrag und die strategischen Ansätze im Hinblick auf die aktuellen Aufgaben und die künftigen Herausforderungen für die Entwicklung ländlicher Räume kritisch zu betrachten. Eine solche Bewertung der Leitlinien setzt zunächst eine systematische Auseinandersetzung mit den Trends auf der Ebene der Rahmenbedingungen, der raumordnungs- und agrarpolitischen Leitvorstellungen und auch hinsichtlich der raumplanerischen Strategien in den ländlichen Räumen voraus.

2 Neue Herausforderungen und künftige Handlungsbedarfe aufgrund des agrarstrukturellen Wandels und dessen Auswirkungen auf Dorfentwicklung und Landnutzung

Der Strukturwandel in der Landwirtschaft hat sich auch in den letzten fünf Jahren rasant fortgesetzt, und es ist zu

erwarten, dass die Trends auch künftig weiterhin anhalten werden. Gegenüber 1998 hat sich die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland im Jahre 2002 um immerhin 121.000 auf insgesamt rund 395.000 Betriebe (> 2 ha LF) bei gleichzeitigem Anwachsen der durchschnittlichen Betriebsgröße verringert. Während bisher die Wachstumsschwelle bei 50 ha lag, haben im Jahre 2002 erstmals lediglich die Betriebe mit mehr als 100 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche gegenüber dem Vorjahr zugelegt. Nur noch 42 % der Betriebe wurden im Jahr 2001 im Haupterwerb mit rund 74 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche bei einer durchschnittlichen Größe von 50 ha LF geführt. Dieser anhaltende Konzentrationsprozess in der Betriebsstruktur führt zu einem fortgesetzten Funktionsverlust landwirtschaftlicher Anlagen mit umfangreichen Gebäudeleerständen und Brachflächenbildungen sowohl in den Ortslagen als auch in den Außenbereichen der Dörfer.

Mit dieser Entwicklung geht eine verringerte Beschäftigungsfunktion der Landwirtschaft einher, denn auch bei den Arbeitskräften war ein erheblicher Rückgang zu verzeichnen: Waren 1991 noch 1,89 Mio. und im Jahre 1995 rund 1,49 Mio. Arbeitskräfte in der Landwirtschaft tätig, so reduzierte sich ihre Anzahl im Jahre 2002 auf rund 1,27 Mio. (-3,8 % gegenüber 2001). Die Gesamtzahl der in der Agrar- und Ernährungswirtschaft Beschäftigten liegt zwar mit rund 4 Mio. Personen – bei ebenfalls abnehmender Tendenz – erheblich höher, indessen ist der überwiegende Teil dieser gewerblichen und industriellen Arbeitplätze in den Städten außerhalb der ländlichen Räume gelegen. Dieser anhaltende Arbeitskräfteabbau ist vor allem eine Folge der gesteigerten Produktivität in der Nahrungsmittelerzeugung durch Intensivierung der Landnutzung, des zunehmenden Großmaschineneinsatzes im Ackerbau, der Technik der Tierhaltung sowie der Fortschritte in der Biotechnologie. Im Jahr 1991 ernährte ein Landwirt 85 Personen, im Jahr 1998 waren es bereits 124. Dieser Trend wird vor allem in strukturschwachen ländlichen Räumen die arbeitsplatzmotivierte Abwanderung verstärken mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf die ohnehin geringe Bevölkerungsdichte und die Infrastrukturauslastung (BMVEL 2003).

Im Hinblick auf das Flächenmanagement ist der von den Betrieben im Rahmen einer Pacht bewirtschaftete zunehmende Flächenanteil bedeutsam, der in den letzten zwei Jahren im Bundesdurchschnitt weiterhin leicht um ca. 1 % auf 63,9 % im Jahr 2001 anstieg, während der Pachtflächenanteil in den neuen Bundesländern mit durchschnittlich 88 % erheblich darüber liegt. Damit wird auch in den alten Bundesländern die Identität von Eigentums- und Nutzungsstrukturen, wie dies bei den traditionellen bäuerlichen Familienbetrieben noch weitgehend der Fall war, zunehmend aufgehoben und der Agrarsektor wird durch eine wachsende neue Unternehmensbranche ergänzt, die die Bearbeitung der landwirtschaftlichen Flächen als Dienstleistung für die Pächter mit rationellen Großmaschinen durchführt (Lohnunternehmer).

Bei der Landbewirtschaftung driften intensive und extensive Landnutzungsformen immer weiter auseinander (Schön 2003). Offenbar hat die aus betriebswirtschaftlicher Sicht notwendige Kompensation der Einkommensverluste in der landwirtschaftlichen Produktion zu einer Intensivierung auf den ertragreichen Standorten geführt, während die ertragschwächeren von Extensivierung betroffen und Brachenbildung bedroht werden. Die Nettoverwertschöpfung pro Arbeitskraft in der Landwirtschaft hat im Jahr 2002 im Vergleich zum Vorjahr um 16,6 % abgenommen (BMVEL 2003). Dadurch werden einerseits natürliche Ressourcen wie Boden, Wasser und Artenvielfalt gefährdet und das Landschaftsbild beeinträchtigt sowie andererseits eine flächendeckende Landbewirtschaftung erschwert. Hinzu kommt, dass ein wirtschaftlicher Großmaschineneinsatz eine optimale Schlaggröße von 10–30 ha bedingt. Während beispielsweise in Bayern erst 1 % der Feldschläge dieser Größenordnung entsprechen, liegt die Durchschnittsgröße in den neuen Ländern bereits bei 100 ha. Die weitere Spezialisierung und Differenzierung der landwirtschaftlichen Betriebe und der Bewirtschaftungsformen sowie der zunehmende Großmaschineneinsatz verlangen neue Modelle und Konzepte für die Landnutzung, die sowohl ökonomisch tragfähig als auch ökologisch vertretbar sind. In den benachteiligten Gebieten, insbesondere in den Mittelgebirgslandschaften, werden Zusatzeinkommen bzw. Einkommenstransfers für die Landwirtschaft wie bisher unverzichtbar sein, wenn hier die landwirtschaftlich geprägte Kulturlandschaft und das Landschaftsbild als Grundlage für den Fremdenverkehr erhalten werden sollen, zumal vor allem hier auch der Anteil der Haupterwerbsbetriebe und die Wertschöpfung aus der Landwirtschaft rückläufig sind.

Hinzu kommt, dass auch in der Tierhaltung eine weitere Spezialisierung und Vergrößerung der Betriebe Einzug gehalten hat. Die flächenintensiven Stallanlagen für die Intensivtierhaltung werfen vielfältige städtebauliche und immissionsschutzrechtliche Fragen auf. Mit ihrem Flächenbedarf für die rationellen und tiergerechten Ställe sowie für die notwendigen Abstandsflächen sprengen die Anlagen der Tierhaltung die historischen Dorfstrukturen. Eine Neuansiedlung kommt fast ausschließlich noch im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 4 in Betracht. Jedoch auch hier sind die Konflikte mit der Wohnbevölkerung aufgrund ihrer Ansprüche an die Landschaft als Erholungsraum sowie in Fremdenverkehrsgebieten unübersehbar und lassen einen dringenden Planungs- und Steuerungsbedarf erkennen (Gierke 2003). Die Auslagerung der Ställe verstärkt die städtebauliche Brachflächenproblematik in den Dörfern und verlangt zugleich zweckmäßige Nachnutzungskonzepte für die baulichen Anlagen bzw. deren innerörtliche Standorte.

Angesichts der drastischen Veränderungen des Agrarsektors hat sich die Rolle der Landwirtschaft für die Entwicklung der ländlichen Räume gewandelt. Als dominierender Flächennutzer prägt sie zwar nach wie vor weit-

gehend das Landschaftsbild. Für die Dorfentwicklung hat sie indessen erheblich an Bedeutung verloren, denn die meisten Dörfer haben sich zu reinen Wohnorten mit ver einzelten gewerblichen Arbeitsstätten entwickelt. Daraus ergeben sich vielfältige Aufgaben für die Landentwicklung, diese bisweilen divergierenden Standortanforderungen und Flächenansprüche zur integrieren und zu koordinieren. Dies sollte aus dem Blickwinkel einer umfassenden kommunalen Gesamtentwicklung erfolgen.

3 Herausforderungen für die Landentwicklung aufgrund siedlungsstruktureller und demographischer Veränderungen

3.1 Kategorien ländlicher Räume

Der künftige Handlungsbedarf zur Entwicklung ländlicher Räume wird nicht allein und auch nicht primär durch den agrarstrukturellen Wandel geprägt, sondern vor allem durch die jeweiligen raumstrukturellen Standortpotenziale und Defizite, die zu einer fortgesetzten Ausdifferenzierung der einzelnen Teirläume mit teilweise entgegengesetzten Entwicklungstrends führen. So haben sich Raumkategorien herausgebildet, deren strukturelle Unterschiede untereinander schon heute größer sind als die zwischen den ländlichen Räumen und den Verdichtungsgebieten. Nach Lage, Struktur und Dynamik lassen sich die vielfältigen Teilgebiete in folgenden vier Typen zusammenfassen (BBR 2000):

- ländliche Räume im Einzugsbereich großer Städte oder Agglomerationen,
- ländliche Räume mit wirtschaftlicher Entwicklungsdynamik,
- ländliche Räume mit guten Einkommensmöglichkeiten in der Landwirtschaft und Potenzialen im Tourismus,
- strukturschwache ländliche Räumen.

Die Problemlagen und die daraus resultierenden Handlungsbedarf für die Landentwicklung variieren zwischen diesen Raumtypen erheblich und lassen sich folgendermaßen umreißen.

3.2 Ländliche Räume im Einzugsbereich großer Städte oder Agglomerationen

Dieser Raumtyp weist insgesamt alle Vorteile für eine dynamisch sich entwickelnde Region auf und profitiert insbesondere von der räumlichen Nähe zu den Städten. Als besondere Stärken sind die attraktiven Standortvoraussetzungen und guten Standortpotenziale für Wohnen, Arbeiten und Freizeit, die gute Erreichbarkeit und die Versorgungsstandards von sozialer und technischer Infrastruktur, die dynamische wirtschaftliche Entwicklung sowie die guten Entwicklungschancen für die Landwirt-

schaft aufgrund der Marktnähe und günstigen natürlichen Bedingungen zu nennen.

Der Siedlungsdruck in diesen Räumen hat zu einer Verstädterung des Umlandes mit disperser Siedlungsstruktur geführt und wird sich bei wachsender Mobilität und Ausbau der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur mit immer größeren Radien in das agglomerationsferne Umland fortsetzen. Schon jetzt wohnen mehr Menschen im Umland als in den Kernstädten und auch die Arbeitsstätten folgen diesem Trend. In NRW konzentriert sich nach Untersuchungen des ILS das Wachstum der Beschäftigung inzwischen auf die dezentralen Orte in den ländlichen Räumen. 60–70 % der aus den Städten abwandernden Bevölkerung zieht aufgrund der höheren Wohn- und Lebensqualität für Familien, der geringeren Umweltbelastungen sowie auch wegen der vergleichsweise geringeren Bodenpreise in das angrenzende Umland. Gleichzeitig werden sogar geringere Standards und eine schlechtere Erreichbarkeit von Gemeinbedarfseinrichtungen durchaus in Kauf genommen.

Die politisch geförderte Eigentumsbildung sowie der nach wie vor bestehende Wunsch großer Teile der Bevölkerung nach einem Einfamilienhaus werden den Trend auch künftig beeinflussen. So wird ein Großteil der jährlich erstellten Ein- und Zweifamilienhäuser (zwischen 48 und 65 % der mittelfristig erwarteten 252.000 WE/Jahr) in den ländlichen Räumen entstehen (Strubelt 2002), wenngleich zunehmend auch die Städte Bauland für diese Zielgruppe ausweisen, um die Abwanderungstrends zu stoppen. Angesichts stagnierender bis rückläufiger Bevölkerungszahlen ist künftig ein verstärkter Wettbewerb um Einwohner zwischen den Kommunen zu erwarten.

Die zahlreichen Strategien und Ordnungsmodelle der Regionalplanung (dezentrale Konzentration) haben auf den bisherigen Trend der Verstädterung des Stadtumlandes (»Zwischenstadt«) kaum steuernden Einfluss entfalten können. Wesentliche Gründe dafür sind der steigende Motorisierungsgrad, der eine flächenhafte Erschließung der agglomerationsnahen Gebiete mit einem Radius von ca. einer Stunde Fahrtzeit ermöglicht, sowie die erheblichen Baulandbereitstellungen der Kommunen im Einzugsbereich. Durch den gezielten Ausbau von radialen Nahverkehrsachsen und die konsequente regionalplanerische Ausweisung und bauleitplanerische Umsetzung von Siedlungsschwerpunkten an den Haltepunkten konnten mancherorts Konzentrationsansätze für die Siedlungsentwicklung erreicht werden. Die Verfügbarkeit der Ressource »Fläche« hat in den ländlichen Räumen die Zunahme sowohl der Wohn- als auch der Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Person überproportional ansteigen lassen. Die Pro-Kopf-Wohnfläche beträgt bereits 52 m^2 , ein Wert, der im Bundesdurchschnitt erst im 2002 erwartet wird (Dosch 2002). Die Dynamik der Umlandwanderung in den neuen Bundesländern ist aufgrund der nachholenden Suburbanisierung besonders hoch.

Die Flächenumwidmungen erfolgen überwiegend zu Lasten der landwirtschaftlichen Nutzfläche, die zwischen

1993 und 2001 um 410.000 ha (2,1 %) zurückgegangen ist, während die Siedlungs- und Verkehrsflächen um 9 % (360.000 ha) zugenommen haben. Um diesen Trend der Flächenumwidmung von bundesweit 130 ha/Tag zu brechen, hat die Bundesregierung im Rahmen ihrer Nachhaltigkeitsstrategie 2002 »Perspektiven für Deutschland« eine Reduzierung der Umwidmungsrate auf 30 ha/Tag eingefordert. Eine wesentliche Aufgabe der Landentwicklung mit ihrem Instrumentarium des Flächenmanagements besteht darin, im Hinblick auf die Nachhaltigkeitsanforderungen die Effektivität, Effizienz und Akzeptanz für die Flächennutzung zu verbessern, denn in allen anderen Umweltbereichen hat die Effizienz bei der Ressourcennutzung bereits zugenommen. Dringender Handlungsbedarf ergibt sich vor allem in folgenden Bereichen (Kötter 2001):

- Bewältigung bzw. Auflösung der erheblichen Standortkonkurrenzen und Flächennutzungskonflikte und Förderung flächensparender Standort- und Siedlungskonzepte (umfassendes Umweltressourcenmanagement),
- Sicherung landwirtschaftlicher Standorte und Flächennutzungen gegen den Suburbanisierungsdruck, da auch die Landwirtschaft hier günstige Standortbedingungen vorfindet,
- Durchführung identitätsfördernder Maßnahmen im Rahmen der bestandsorientierten Ortsentwicklung,
- Förderung der Innenentwicklung (Brachflächenrecycling, Gebäudeum- und -nachnutzung, Gebäude- und Hofbörsen),
- Entwicklung bedarfsorientierter, integrierter Standorte für Wohnen, Gewerbe, Dienstleistungen und Einzelhandel mit intensiver regionaler und interkommunaler Abstimmung,
- Koordination der flächenintensiven Naherholungs- und Freizeiteinrichtungen sowie der Verkehrsanlagen und des oberflächennahen Rohstoffabbaus mit den übrigen Flächennutzungsansprüchen (Vermeidung weiterer Zerschneidungen und Verinselungen der Landschaft und des Freiraumes) und mit den Belangen von Natur- und Landschaft (z.B. Flächen- und Maßnahmenpools für naturschutzrechtlich erforderliche Ausgleichsmaßnahmen).

3.3 Ländliche Räume mit wirtschaftlicher Entwicklungsdynamik

Die Entwicklung dieser Raumkategorie lässt die strukturellen Wirkungen und Effekte von großräumigen Infrastrukturmaßnahmen deutlich werden. Wurden diese Gebiete noch vor einiger Zeit als peripher eingestuft, so konnte ihre Lagegunst und demzufolge auch ihr Arbeitsplatzbesatz im sekundären und tertiären Sektor aufgrund der großräumigen Erschließungsmaßnahmen, vor allem durch regionale Verkehrsanbindungen, erheblich verbessert werden. Die Mittelpunkte dieser Räume und deren

Umland haben sich inzwischen sogar zu kostengünstigen Entlastungsstandorten für Agglomerationen entwickelt und profitieren offensichtlich auch von deren dynamischer Entwicklung. Zu dieser Raumkategorie gehören z.B. das Emsland und Teile Nord-Ost-Bayerns, Teilgebiete in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt (BBR, 2000). Zur Sicherung und Förderung der positiven Entwicklungstrends ergeben sich insbesondere folgende Schwerpunktaufgaben:

- interkommunal abgestimmte Flächenentwicklungen für städtebauliche und naturschutzfachliche Zwecke,
- Identifizierung von Alleinstellungsmerkmalen und Förderung eines gezielten Regionalmarketings im Wettbewerb der Regionen,
- Sicherung vorhandener Standorte für Gewerbe und Dienstleistungen durch Infrastrukturmaßnahmen und Schaffung von Investitionsanreizen für Unternehmen,
- Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität zur Bindung der ansässigen Bevölkerung,
- Um- und Nachnutzung freigesetzter landwirtschaftlicher Bausubstanz im Rahmen einer bestandsorientierten Dorfentwicklung.

3.4 Ländliche Räume mit guten Einkommensmöglichkeiten in der Landwirtschaft und Potenzialen im Tourismus.

Diese Räume umfassen einerseits Standorte wie z.B. Bördelandschaften oder Weinbaugebiete, die einer immer intensiveren und effizienteren Landwirtschaft auch im europäischen Rahmen konkurrenzfähige Bedingungen bieten, sowie andererseits auch Regionen mit hoher landschaftlicher Attraktivität, wie beispielsweise die Küstenregionen, die Mittelgebirgslandschaften und das Alpenvorland, die eine saisonal tragfähige Basis für den Tourismus und den Fremdenverkehr bieten. Zu den vordringlichen Aufgaben gehört es,

- die weiterhin wettbewerbsfähige Landbewirtschaftung zu unterstützen (z.B. durch Entflechtung von Nutzungskonflikten, die Schaffung rationeller Bewirtschaftungseinheiten, Verbesserung der Erschließung),
- flächensparende Konzepte für notwendige Siedlungsweiterungen zu entwickeln,
- die durch die intensive Landnutzung gefährdeten natürlichen Ressourcen zu schützen (z.B. durch Anlage großräumiger Biotopverbundsysteme mit Schutzgebieten und Extensivierung von Teilländern),
- den Tourismus durch interkommunale Marketingstrategien und landschaftsschonenden Ausbau freiheitrelevanter Infrastruktur zu fördern,
- Maßnahmen zur Erhaltung der Kulturlandschaft zusammen mit der Landwirtschaft zu erarbeiten und umzusetzen,
- ökologisch vertretbare und ökonomisch tragfähige Modelle der Landnutzung zu entwickeln und durch Übertragung von landespflegerischen Maßnahmen auf die

Landwirtschaft auf der Basis integrierter Landnutzungsmodelle nach Haber umzusetzen z. B. als »Koppelprodukt« mit Nahrungsmittelproduktion und Kulturlandschaftspflege, Kosten: 150–250 €/ha und Jahr je nach Anteil der Landschaftspflegeaufgaben (Schön 2003).

3.5 Strukturschwache ländliche Räume

Die strukturelle Schwäche dieser Raumkategorie resultiert vor allem aus der peripheren Lage innerhalb Deutschlands und auch in Bezug auf europäische Verflechtungen, da sie abseits wichtiger transnationaler Verbindungsachsen liegen. Bei rückläufiger Arbeitsplatzfunktion der Landwirtschaft, überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote und fehlenden Arbeitsplatzalternativen im gewerblichen Sektor oder Dienstleistungsbereich kommt es zu anhaltenden Abwanderungen bei ohnehin extrem niedriger Bevölkerungsdichte, so dass die Funktionsfähigkeit dieser Gebiete gefährdet ist. Diese negative Dynamik wird durch selektive Abwanderung jüngerer, aktiver Bevölkerungsgruppen (Ausbildungswanderung) bei gleichzeitig geringen Geburtenzahlen noch verstärkt.

Zu den wichtigen Zukunftsaufgaben der Landentwicklung gehört es sicherlich, einen Beitrag dazu zu leisten, die passive Sanierung dieser ländlichen Räume zu stoppen. Anknüpfungspunkte für Entwicklungsstrategien sind die Potenziale dieser Räume, zu denen beispielsweise in Teilgebieten die umfangreichen natürlichen Ressourcen mit hoher Leistungsfähigkeit ebenso gehören wie das siedlungs- und baukulturelle Erbe in den Dörfern sowie großräumige erhaltenswerte Kulturlandschaften. In solchen Räumen bieten sich günstige Ansätze für einen landschaftsbezogenen Tourismus.

Wesentliche Handlungsfelder sind:

- Förderung einer multifunktionalen Landwirtschaft, die Zusatzeinkommen durch Aufgaben und Dienstleistungen in den Bereichen Naturschutz, Kulturlandschaftspflege und Fremdenverkehr erzielen kann (Thiemann 2002),
- Entwicklung und Verwirklichung von Infrastrukturprojekten zur Verbesserung der Standortbedingungen,
- Identifizierung der Entwicklungspotenziale und Aufbau eines Regionalmarketings,
- Anpassung der sozialen Infrastruktur z. B. durch Verkleinerung, Mobilisierung, angemessene Konzentration der Einrichtungen (Hahne 2003),
- Umbau der technischen Infrastruktur und Entwicklung dezentraler kostengünstiger Systeme für die Ver- und Entsorgung,
- Aufbau einer bedarfsgerechten regionalen Erschließung und Bedienung durch den ÖPNV,
- Umbau der Ortskerne in den Dörfern auf Grundlage angepasster Nutzungskonzepte,
- Bewältigung des Gebäudeleerstands und des Gebäudeumnutzungsbedarfs.

4 Strategiebausteine einer nachhaltigen Landentwicklung und Fazit

Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung, 1994 bereits als Staatsziel in Art. 20a GG verankert, wurde 1998 als zentrales Leitbild in das Raumordnungsgesetz und das Baugesetzbuch aufgenommen. Auch die Novelle zum Bundesnaturschutzgesetz zielt darauf ab, die Flächennutzung künftig natur-, umwelt- und landschaftsverträglicher zu gestalten und fordert mindestens 10 % der Fläche der einzelnen Bundesländer in ein Biotopverbundsystem einzubringen. Damit wird das Prinzip der Nachhaltigkeit mit den vorgenannten Handlungsfeldern auch für die Landentwicklung zum dominierenden Leitbild. Für die weitere Operationalisierung bedarf es indessen eines Systems von Indikatoren, mit dem sich die Wirkungen »messen« und ein wirksames Controlling für die Maßnahmendurchführung etablieren lassen. Nur durch einen solchen Ansatz wird es gelingen, das Prinzip der Nachhaltigkeit auf Dauer in Standards für die Landentwicklung zu überführen.

Zur nachhaltigen Entwicklung gehört in den neuen Ländern zunächst zweifellos die Aufgabe, das Eigentum an Grund und Boden flächendeckend zu gewährleisten und zu sichern. Deshalb besteht bis zur vollständigen Bewältigung dieser Aufgabe weiterhin ein Bedarf an Verfahren zur Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse, die indessen wie bisher mit weiteren Maßnahmen zur integralen Entwicklung verknüpft werden sollten.

Vor diesem Hintergrund ist das durch die Leitlinien formulierte generelle Aufgabenspektrum nach wie vor aktuell und deckt den erkennbaren Handlungsbedarf in den ländlichen Räumen voll ab. Allerdings erscheinen auf Länderebene weitere räumlich differenzierte Schwerpunktsetzungen sinnvoll, die sich aus dem regionalen und örtlichen Handlungsbedarf ableiten lassen. Dass Landentwicklung sich künftig verstärkt mit Schrumpfungsprozessen auseinandersetzen muss, die nach heutigen Erkenntnissen in allen Teilräumen – wenn auch in unterschiedlicher Intensität und zu unterschiedlichen Zeitpunkten – einsetzen werden, stellt keine grundsätzlich neue Herausforderung dar, waren doch die strukturschwachen ländlichen Räume immer von Abwanderungen bedroht. Allerdings erhält die Aufgabe durch den allgemeinen natürlichen Bevölkerungsrückgang eine neue Dimension. Die Bewältigung der damit einhergehenden Aufgaben erfordert einen Paradigmenwechsel in der Landentwicklung, zumindest in den bisher prosperierenden Raumkategorien, denn Ziele, Maßnahmen und Instrumente, die für Wachstumsprozesse entwickelt wurden, müssen auf ihre Anwendbarkeit in Zeiten der Schrumpfung überprüft und ggf. modifiziert werden. Die Kommunen und Regionen gilt es vor allem bei Anpassungs- und Sicherungsstrategien für die soziale und technische Infrastruktur, bei der Initiierung und beim Ausbau interkommunaler Kooperationen auf allen Gebie-

ten der räumlichen Entwicklung, bei der Forcierung der Innenentwicklung der Siedlungsbereiche sowie auch bei der Verbesserung der Standortqualitäten zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen.

Maßnahmen der Landentwicklung sind in eine ganzheitliche Sichtweise für die Entwicklung der ländlichen Räume einzubinden. Daher gewinnen die Kommunen und auch die Regionen (z. B. regionale Gebietskörperschaften, Umland- und Zweckverbände, Regionalplanungsstellen) als strategische Partner der Landentwicklung an Bedeutung (Thöne 2000). Als Trägerin der entsprechenden Planungshoheit verfügen sie über eine Gesamtschau der Flächenansprüche und über die erforderliche Entscheidungskompetenz für die Planungs- und Umsetzungsprozesse. Dabei sind zunehmend gemeindegrenzenüberschreitende Kooperationen erforderlich und sinnvoll, um die kommunalen Handlungsspielräume zu erweitern und Mehrwerte und Synergien für die lokale und regionale Entwicklung zu erreichen. Dies wird künftig für alle städtebaulichen Flächenentwicklungen, aber auch in den Bereichen Landwirtschaft, Fremdenverkehr sowie Naturschutz und Landschaftspflege immer bedeutsamer werden. Für diese Aufgaben bedarf es indessen auch interesseneutraler Partner für die Umsetzung.

Der skizzierte aktuelle und künftige Handlungsbedarf für die Entwicklung ländlicher Räume lässt sich zweifellos nur mit einem integrierten Ansatz bewältigen. Die Planung und Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen einer solchen Strategie setzt daher eine konsistente und ressortübergreifende Förderpolitik voraus. Wegen der notwendigen engen Anlehnung der GAK an den Agrarstrukturbegriff sind der umfassenden Aufgabenbewältigung mit diesem Instrument bisher Grenzen gesetzt. Abgrenzungsprobleme bei den Fördertatbeständen treten beispielsweise beim Naturschutz, beim FFH-Ausgleich und bei der Dorferneuerung auf (Schulz 2002). Vor diesem Hintergrund werden von den derzeit laufenden Modellvorhaben des BMVEL und des BMVBW neue Erkenntnisse darüber erwartet, wie die verschiedenen, teilweise konkurrierenden Ansprüche und Funktionen in den ländlichen Räumen im Sinne einer ausgewogenen Gesamtentwicklung zum Ausgleich gebracht werden können (Kooperationsansätze zwischen Stadt und Land, multifunktionale Landbewirtschaftung, künftige Anforderungen an die EU-Förderpolitik aufgrund der EU-Osterweiterung und WTO) bzw. welche Anpassungsmaßnahmen in den Bereichen der sozialen und technischen Infrastruktur in strukturschwachen Gebieten mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung erforderlich sein werden (BWVBW 2001).

Im Rahmen der Modulation kann seit diesem Jahr durch eine Kürzung der Direktbeihilfen an die landwirtschaftlichen Betriebe (um 2 %) eine weitere Komponente der ländlichen Entwicklung, nämlich umwelt- und tiergerechte Produktionsverfahren, gefördert werden (2. Säule der Agrarpolitik, Gesamtvolumen max. 85 Mio. €). Es besteht indessen darüber hinaus weiterhin ein Bedarf an ei-

nem integralen Förderinstrument, das in den ländlichen Räumen über die Ressortgrenzen hinweg agrarstrukturelle, umwelt- und naturschutzfachliche, städtebauliche und regionalpolitische Fördertatbestände umfasst.

Für die Landentwicklung haben sich zunehmend die informellen Planungs- und die kooperativen Umsetzungsinstrumente (Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, Dorferneuerungsplanung, freiwilliger Landtausch, Nutzungsaustausch etc.) bewährt und sollten demzufolge in der praktischen Anwendung konsequent weiter entwickelt werden. Hinzu kommen die für die Kommunal- und Regionalentwicklung inzwischen bedeutsamen informellen Verfahren und Instrumentarien (z. B. AGENDA 21-Prozesse, Kommunale Entwicklungskonzepte, Regionale Entwicklungskonzepte als Grundlage für die Förderung im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiativen LEADER + und INTERREG III, Regionalkonferenzen, Modellvorhaben »Regionen aktiv« etc.). Diese Instrumente und Prozesse eignen sich für einen problem- und projektspezifischen Einsatz über kommunale Gebietsgrenzen hinweg und ermöglichen mit ihrem Bottom-up-Ansatz eine umfassende Partizipation und vor allem Aktivierung der Betroffenen in einem offenen Prozess. Planung und Umsetzung als kommunikatives Handeln gehört zu den Kernforderungen nachhaltiger Entwicklung und der AGENDA 21 und lässt eine hohe Akzeptanz der Ergebnisse erwarten.

Allerdings ist dazu auch eine zielorientierte Projektsteuerung unverzichtbar. Zahlreiche offene Planungs- und AGENDA 21-Prozesse sind inzwischen ins Stocken geraten, weil die für einen ergebnis- und umsetzungsorientierten Ablauf notwendige Moderation und Konfliktmediation sowie die fachliche Beratung nicht oder nicht professionell durchgeführt wurde. Diese Aufgaben können die in der Umsetzung erfahrenen Verwaltungen der Landentwicklung als neutrale und sachkompetente Stelle effizient erfüllen.

Im Zusammenhang mit kooperativen Planungsverfahren bieten sich zur Maßnahmenumsetzung naturgemäß vertragliche Lösungen an. Solche Vertragsinstrumente sind seit langem im Raumordnungs- und Städtebaurecht verankert und durch langjährigen Einsatz erprobt. Konsensuale Handhaben könnten daher analog auch für die Planung, Durchführung und Finanzierung von Maßnahmen der Landentwicklung erfolgreich eingesetzt werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Landentwicklung mit den in den Leitlinien 1998 aufgeführten Instrumenten und Prinzipien auch zur Bewältigung der künftigen Herausforderungen für die nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume einen essentiellen Beitrag leisten kann. Auf die Verwaltung kommen wichtige Zukunftsaufgaben zu, die vor allem auf den Gebieten der zielorientierten Projektsteuerung der Maßnahmen, der fachkompetenten Beratung und der Moderation der Entwicklungsprozesse liegen. Eine nachhaltige Nutzung insbesondere der Ressource »Boden« wird dabei auch weiterhin ein umfassendes und vorausschauendes Flächen-

management für die vielfältigen bodenrelevanten Nutzungsansprüche in den ländlichen Räumen erfordern.

Literatur

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Raumordnungsbericht 2000. Bonn, 2000.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW): Modellvorhaben »Anpassungsstrategien für ländlich/peripherie Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern« – Modellprojekt im Rahmen der Modellvorhabens der Raumordnung (MORO). (www.regionale-anpassung.de), Berlin, 2002.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BVEL) (Hrsg.): Modellvorhaben »Regionen aktiv – Land gestaltet Zukunft«. (www.modellregionen.de), Bonn, 2001.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BVEL) (Hrsg.): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht 2003. Bonn, 2003.
- Dosch, F.: Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Flächennutzung? Informationen zur Raumentwicklung 1–2/2002, S. 31–46, 2002.
- Gierke, H.-G.: Instrumente des Bauplanungsrechts zur Steuerung von Standorten für Tierhaltungsanlagen im Außenbereich. Flächenmanagement und Bodenordnung, 65, S. 16–34, 2003.
- Hahne, H.: Regionalentwicklung in Zeiten der Schrumpfung – Regionalplanerische Antworten auf demographische Entwicklungen. Vortrag beim 443. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin, 2003.
- Kötter, Th.: Flächenmanagement – zum Stand der Theoriediskussion. Flächenmanagement und Bodenordnung 63, S. 145–166, 2001.

Schön, H.: Forderung an nachhaltige Politiken und Strategien für Landschaft und Landnutzung aus der Sicht der Landwirtschaft. Vortrag anlässlich der 5. Münchener Tage der Bodenordnung und Landentwicklung am 17./18.03.2003, München 2003.

Schulz, S.: Der neue Auftrag der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes«. In: 4. Münchener Tage der Bodenordnung und Landentwicklung am 18./19.3.2002. Materialiensammlung H. 27/2002.

Thiemann, K.-H.: Zukunftsperspektiven für die Entwicklung ländlicher Räume aufgrund der gesellschaftlichen und agrarpolitischen Veränderungen. In: Flächenmanagement und Bodenordnung 64, S. 1–10, 2002.

Thöne, K.-F.: Zukunft der Landentwicklung aus der Perspektive eines jungen Bundeslandes. In: Zeitschrift für Vermessungswesen 125, S. 161–169, 2000.

Strubelt, W.: Wo werden welche Wohnungen gebraucht? BauGrund AG (Hrsg.): Bonner Städtebautag 2002 »Neue Wohnungsnot? Die Wohnungsmärkte zwischen Leerstand und Knappheit« Tagungsdokumentation, Bonn, 2002.

Anschrift des Autors

Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter

Institut für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität

Bonn

Nußallee 1

53115 Bonn

staedtebau@uni-bonn.de