

Kulturlandschaftsentwicklung in der Flurneuordnung in den 1970er und 1980er Jahren aus persönlicher Sicht

Development of the Cultural Landscape in Land Consolidation in the 1970s and 1980s from a Personal Point of View

Fritz A. Auweck

Zusammenfassung

Der Artikel legt den Fokus auf die Entwicklung der Kulturlandschaft und speziell der Landschaftsplanung in den 1970er und 1980er Jahren in Bayern. Besonders betrachtet werden die beiden Instrumente »Untersuchung zur Erhaltung der Kulturlandschaft« und »Kartierung von Kleinstrukturen« sowie die ökologische Entwicklung und die Landschaftsplanung in der Flurbereinigung. Ziel ist es, die Entstehung und Struktur der einzelnen Instrumente darzustellen, das Planungsumfeld der damaligen Zeit zu beschreiben und damit die besonderen Leistungen von Prof. Dr. Holger Magel zur Ausgestaltung der heute sehr erfolgreichen dreistufigen Landschaftsplanung in der Flurbereinigung zu würdigen.

Schlüsselwörter: Untersuchung zur Erhaltung der Kulturlandschaft, Kartierung von Kleinstrukturen, ökologische Entwicklung in der Flurbereinigung, Landschaftsplanung in der Flurbereinigung

Summary

The article focuses on the development of the cultural landscape and landscape planning in particular in the 1970s and 1980s in Bavaria. Particular attention is paid to the two instruments »investigation into the preservation of the cultural landscape« and »mapping of small structures« as well as ecological development and landscape planning in land consolidation. The aim is to present the development and structure of the individual instruments, to describe the planning environment of the time and thus to honor the special achievements of Prof. Dr. Holger Magel in shaping the three-stage landscape planning in land consolidation, which is very successful today.

Keywords: investigation into the preservation of the cultural landscape, mapping of small structures, ecological development in land consolidation, landscape planning in land consolidation

1 Prolog

Die Zusammenarbeit mit Holger Magel begann, als der Verfasser 1976 in die Bayerische Landesanstalt für Bodenkultur und Pflanzenbau der Landwirtschaftsverwaltung

eintrat, zunächst als Mitarbeiter und ab 1977 als Leiter des Sachgebietes Landschaftspflege. »Landschaftler« waren im ganzen Geschäftsbereich der Landwirtschaftsverwaltung damals noch exotische Mitarbeiter, für die es auch keine Referendarausbildung gab. Gleichzeitig – und damit wohl verbunden mit der Einstellung von »Exoten« – nahm die Bedeutung der Landschaftspflege, der Landschaftsplanung und somit der Entwicklung der Kulturlandschaft in der damaligen Flurbereinigungs- und Landwirtschaftsverwaltung erheblich zu. Ihren Ursprung hatte die Entwicklung in der Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes (FlurbG) 1976 mit dem bis heute gültigen Dreiklang gemäß § 1 FlurbG von Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie Förderung der allgemeinen Landeskultur und Förderung der Landentwicklung (Ewald 2022). Der entscheidende Punkt war der neue Begriff der Landentwicklung. Diesen nahm Holger Magel als Ansatz für seine revolutionäre Weiterentwicklung der Landschaftsplanung in der Flurbereinigung (Magel und Groß 2011).

2 Untersuchung zur Erhaltung der Kulturlandschaft

Eine wesentliche Neuerung war, dass die Flurneuordnungsverfahren auf Basis einer Untersuchung und Konzeption der Landschaftsentwicklung stattfinden sollten. 1975 erfolgte eine Bekanntmachung, in der die sog. »Untersuchung zur Erhaltung der Kulturlandschaft« begriffsmäßig definiert und der Verfahrensablauf näher geregelt wurde. Grundsätzlich gingen alle diesbezüglichen Anfragen an die Bayerische Landesanstalt für Bodenkultur und Pflanzenbau, Sachgebiet Landschaftspflege. Das Sachgebiet hatte zu entscheiden, ob eine eigene Bearbeitung oder eine Vergabe erfolgen sollte, wobei Letzteres jedoch kaum geschah. Somit hatte die Bayerische Landesanstalt für Bodenkultur und Pflanzenbau seit 1976 alle Untersuchungen zur Erhaltung der Kulturlandschaft faktisch selbst bearbeitet. Damit ergab sich ein enger Kontakt zum Landwirtschaftsministerium und zu den neu eingerichteten Referaten für Landschaftspflege bei den Flurbereinigungsdirektionen.

Interessanterweise war die landschaftspflegerische Bearbeitung nicht der Flurbereinigungsverwaltung über-

tragen worden, sondern dem Sachgebiet Landschaftspflege der Bayerischen Landesanstalt für Bodenkultur und Pflanzenbau und damit einer Stelle, die zur Landwirtschaftsverwaltung gehörte. Das Sachgebiet hatte damit eine Art Scharnierfunktion zwischen den Verwaltungen und eine Aufgabe, die später vom Bereich Zentrale Aufgaben in der Flurbereinigungsverwaltung wahrgenommen werden sollte.

Während bei der Flurbereinigung im Landwirtschaftsministerium das Referat Dorferneuerung und Landespflege und damit Prof. Dr. Holger Magel zuständig war, übernahm die Konzeption und Ausführung der Landespflege in der Flurbereinigungsverwaltung ein Sachgebiet der Landwirtschaftsverwaltung und damit der Autor mit seinen Mitarbeitern. Aus dieser Zeit resultiert die enge Verbindung beider Personen. In diesem Zeitraum fand ebenfalls die dynamische Weiterentwicklung der Landschaftsplanung in der Flurneuordnung zu einem eigenständigen Instrument statt.

Die Entwicklung fällt zusammen mit einer grundsätzlich planungsfreundlichen Gesamtstimmung in der Politik. In dieser Zeit wurden die Agrarleitplanung, der Waldfunktionsplan und die Biotopkartierung aus der Taufe gehoben. Sie waren – wenn auch zum Teil heute nicht mehr bestehend – richtungsweisende Instrumente zu einer nachhaltigen Bodennutzung und Entwicklung der Kulturlandschaft (Auweck et al. 1979).

Die Untersuchung zur Erhaltung der Kulturlandschaft war in Bayern das erste landschaftsplanerische Instrument in der Flurneuordnung. 1978 wurden nach ersten Erfahrungen in den Berichten aus der Flurbereinigung Aufbau und Inhalt skizziert (siehe Auweck 1978a). Im Planungsgutachten wurden inhaltlich alle Teilbereiche der Landschaftsplanung behandelt und als Hauptgruppen die Landschaftspflege, der Naturschutz, die Grünordnung und die Erholung angesprochen.

Eine besondere Schwierigkeit bestand in der Beschaffung der notwendigen Daten. Die Auswertung vorhandener Unterlagen war nur beschränkt möglich, weil zu dieser Zeit wenig landesweite Quellen zur Verfügung standen. Deshalb sind die eigenen Erhebungen und Informationsschöpfungen ganz wesentlich gewesen. Aus dieser Notwendigkeit entstand auch die sog. »Kartierung der Kleinstrukturen«, weil keine Daten vorhanden waren. Die Untersuchung zur Erhaltung der Kulturlandschaft beinhaltete auch eine »Zustands- und Entwicklungskarte« im Maßstab 1:25.000, die jedoch keine Detaildarstellungen ermöglichte.

Die Planungswirksamkeit war die eines Gutachtens, das bei der Aufstellung der allgemeinen Grundsätze für die zweckmäßige Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes gemäß § 38 FlurbG Berücksichtigung finden sollte. Also eine eher weit gefasste Wirkung, die von den Aufstellenden der allgemeinen Grundsätze abhing. Im Zeitraum von 1975 bis 1977 wurde jährlich für ca. 62.000 ha die Untersuchung zur Erhaltung der Kulturlandschaft erstellt.

3 Kartierung von Kleinstrukturen

Die Kartierung von Kleinstrukturen wurde 1976/77 entwickelt und seitdem angewendet (Auweck 1978b und 1979a). Die Weiterentwicklung erfolgte in den Jahren 1978 bis 1979 und später – nach der aktiven Mitwirkung des Verfassers – entstand in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre die sog. »Struktur- und Nutzungskartierung (SNK)«. In diesem Artikel soll vor allem die erste Zeit betrachtet werden. Die Kleinstrukturenkartierung wurde in der Regel nach der Aufstellung der Neugestaltungsgrundsätze (§ 38 FlurbG), aber vor der Erstellung des Wege- und Gewässerplanes (§ 41 FlurbG) durchgeführt. Sie war die konkrete Erfassungsarbeit der Untersuchung zur Erhaltung der Kulturlandschaft.

Die Kartierung von Kleinstrukturen hatte die Aufgabe, bei Planungen für konkrete Vorhaben kleinflächige Landschaftselemente – wie zum Beispiel Felddraine, Ranken, Hecken, Einzel- oder Feldgehölze, aber auch dreidimensional weniger wirksame Kleinstrukturen wie kleine Trockenrasen, Feucht-, Moor- oder Sukzessionsflächen – zu erfassen und zu bewerten (Auweck 1978b und 1979a). Neben der Nummerierung und einer Typzuordnung erfolgte die Größenermittlung und ganz wesentlich eine Bewertung, die die Erhaltungsnotwendigkeit ausdrückte. Die jährliche Arbeitsleistung hatte sich bei etwa 75.000 ha in den 1970er und 1980er Jahren eingependelt. Die Erfassung wurde einheitlich in ganz Bayern zunächst ebenfalls im Maßstab 1:25.000, später auch im Maßstab 1:5.000 durchgeführt.

In den Jahren 1978 und 1979 erfolgte die Kombination mit anderen Planungen, und zwar der Biotopkartierung und dem Agrarleitplan (Auweck 1979b, 1980a und b, 1982). Bei der Biotopkartierung konnte eine Angleichung der Typisierung erreicht werden. Die Informationen der Biotopkartierung wurden übernommen und somit konnte der Kartierungsaufwand reduziert werden. Bei der Agrarleitplanung konnte die Übernahme der gleichen technischen Methode erzielt werden. Die Erhebungsbögen der Kartierung der Kleinstrukturen wurden – damals fortschrittlich – eingetippt – später konnte ein Feldcomputer dies vereinfachen und die geometrische Information wurde digitalisiert und war daher mit dem Agrarleitplan und den Flurbereinigungsplänen überlagerbar. Heute kaum mehr vorstellbar, erfolgte die Digitalisierung an der Landesanstalt für Bodenkultur und Pflanzenbau und jeden Abend wurden die Lochkarten zum Einlesen zum Zentralrechner in das Landwirtschaftsministerium gebracht.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Erfassung und Darstellung der Kleinstrukturen eine große Veränderung in der Planung bei den Kollegen der damaligen Flurbereinigungsdirektionen mit sich brachte (hierzu weiterführend Auweck 1982 und 1983).

4 Praktischer Biotopschutz in der Flurbereinigung

Anfang der 1980er Jahre war die Überlegung, nicht nur ein neues Planungsverständnis bei den Partnern nach außen zu tragen, sondern auch das daraus sich ergebende konkrete Handeln darzustellen. Holger Magel hatte die zündende Idee, den konkreten Biotopschutz einer größeren Öffentlichkeit vorzustellen. Dazu bot die IGA (Internationale Gartenbauausstellung) 1983 in München ein geeignetes Medium. Die Broschüre »Biotopschutz in der Flurbereinigung« (Magel und Auweck 1982) konnte dort erfolgreich platziert werden (Abb. 1). Damit wurde klar: Die Flurbereinigung hat nicht nur ein verändertes ökologisch geprägtes Planungsverständnis, sondern setzt auch entsprechende Maßnahmen in den Verfahren um.

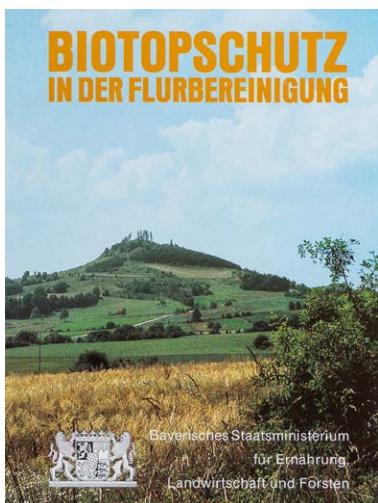


Abb. 1:
Die sog. Biotopschutzbroschüre von Holger Magel und Fritz A. Auweck aus dem Jahr 1982 verhalf der Landschaftsplanung in der Flurbereinigung zum Durchbruch und Erfolg.

Die Broschüre wurde mit einer Auflage von 80.000 Exemplaren ein großer Erfolg. Sie gibt die unterschiedlichen Landschaftspflegemaßnahmen der Flurbereinigung wieder und zeigt damit das gesamte Spektrum auf. Es reicht von der Erhaltung bis zur Sanierung und Neuschaffung von Kleinstrukturen und Biotopen einschließlich des notwendigen Managements zur Unterhaltung und Pflege. Sehr anschaulich werden die verschiedenen Biotopfunktionen erläutert, die vorrangig dem Arten- und Flächenschutz dienen oder in erster Linie eine Stabilisierungsfunktion für den Naturhaushalt haben.

5 Das System der Landschaftsplanung in der Flurbereinigung

Seit 1976 wurde darum gekämpft und gestritten. Der Konflikt zwischen verschiedenen Ministerien war, dass »die Naturschützer« im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens die Aufstellung eines »Landschaftspflegerischen Begleitplanes« forderten und damit die Landschaftsplanung in der Flurbereinigung auf den naturschutzrechtlichen Ausgleich des Eingriffes relevanter Maßnahmen reduzieren wollten. Die Flurbereinigungsverwaltung hat dagegen seit Mitte der

1970er Jahre, als der umfassende Auftrag zur Entwicklung der Kulturlandschaft erfolgte, den Anspruch erhoben, eine ganzheitliche Landschaftsplanung durchzuführen, und mit der Untersuchung zur Erhaltung der Kulturlandschaft und der Kartierung von Kleinstrukturen begonnen. Zu Beginn der Entwicklung waren die landschaftspflegerischen Inhalte mehr von gutachterlicher Art oder integriert in die Planungsstufen der Flurbereinigungsplanung (§ 38, § 41, § 58 FlurbG).

Dies kommt auch deutlich im Planungsverständnis, dargestellt in der Zeitschrift »Schule und Beratung«, Ende 1979 zum Ausdruck, weil noch keine »selbstständige« Landschaftsplanung in der Flurbereinigung existierte (siehe Auweck 1979b, 1980a und b). Erst Magel hat den Schritt zur eigenständigen Landschaftsplanung in der Flurbereinigung auch im Ministerium durchsetzen können. So ist es seinem zähen Ringen zu verdanken, dass die heutige Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung frühzeitig eine eigenständige Landschaftsplanung in der Flurneuordnung erhalten hat (Rill 2022). Wesentliche Vorarbeiten erfolgten durch zwei Projektgruppen mit Kollegen aus den Flurbereinigungsdirektionen, an denen auch der Verfasser mitwirkte. Die Ergebnisse der Landschaftsplanung wurden nach wie vor den Planungsschritten des Flurbereinigungsverfahrens zugeordnet, aber als eigenständige Produkte definiert.

- Stufe 1 – Entwicklung – zu den Neugestaltungsgrundsätzen (§ 38 FlurbG),
- Stufe 2 – Gestaltung – zum Plan nach § 41 FlurbG,
- Stufe 3 – Sicherung – zum Flurbereinigungsplan nach § 58 FlurbG.

Für alle drei Stufen wurden Vorgaben zum Inhalt (Mustergliederung), zur Gestaltung (Text, Karte) und zur Ausführung (Bearbeitung, Termine) definiert (Abb. 2).

Vergleicht man den bisherigen Ablauf der Landschaftsplanung in der Flurbereinigung mit der Neufassung, so wird deutlich, dass auch im bisherigen System eine Dreiteilung erkennbar war. Die Stufe 1 – Entwicklung – war jedoch nicht zu einem Planungsinstrument zusammengefasst, sondern bestand aus einer Vielzahl einzelner Unterlagen. Die Stufe 3 – Sicherung – war nur in Ansätzen vorhanden. Die Landschaftsplanung in der Flurbereinigung hat damit den entscheidenden Schritt vom Fokus auf die Maßnahmenplanung zu einer ganzheitlichen Vorgehensweise getan (Auweck 1984a und b). Wesentliche Inhalte sind heute:

- die systematische Erfassung und Bewertung der natürlichen Grundlagen sowie der bestehenden und geplanten Nutzungs- und Flächenansprüche,
- die Darstellung und Bewertung der Auswirkung der verschiedenen Nutzungen, insbesondere der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung auf den Landschaftshaushalt und das Landschaftsbild,
- die Abstimmung der geplanten Maßnahmen im Flurbereinigungsgebiet mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege,

- eine umfassende Maßnahmenplanung (innerhalb und außerhalb der Flurbereinigung),
- eine Prüfung der Umweltverträglichkeit und gegebenenfalls der erforderlichen Optimierung,
- eine Planung über die Nutzung, Pflege und den Schutz der behandelten Flächen, Anlagen und Bestände sowie
- eine ökologische Bilanzierung nach Abschluss der Flurbereinigungsmaßnahmen.

Durch die vorgenommene Modifizierung der Landschaftsplanung erhielt dieser Bereich eine wesentlich stärkere Bedeutung und Einwirkungsmöglichkeit als bisher. Insbesondere infolge der konsequenten Integration in die gesetzlichen Verfahrensschritte der Flurbereinigung (§§ 38, 41 und 58 FlurbG) erzielte die informelle dreistufige Landschaftsplanung auch eine formale Wirkung. Dies alles war nur möglich durch den engagierten Einsatz von Holger Magel.

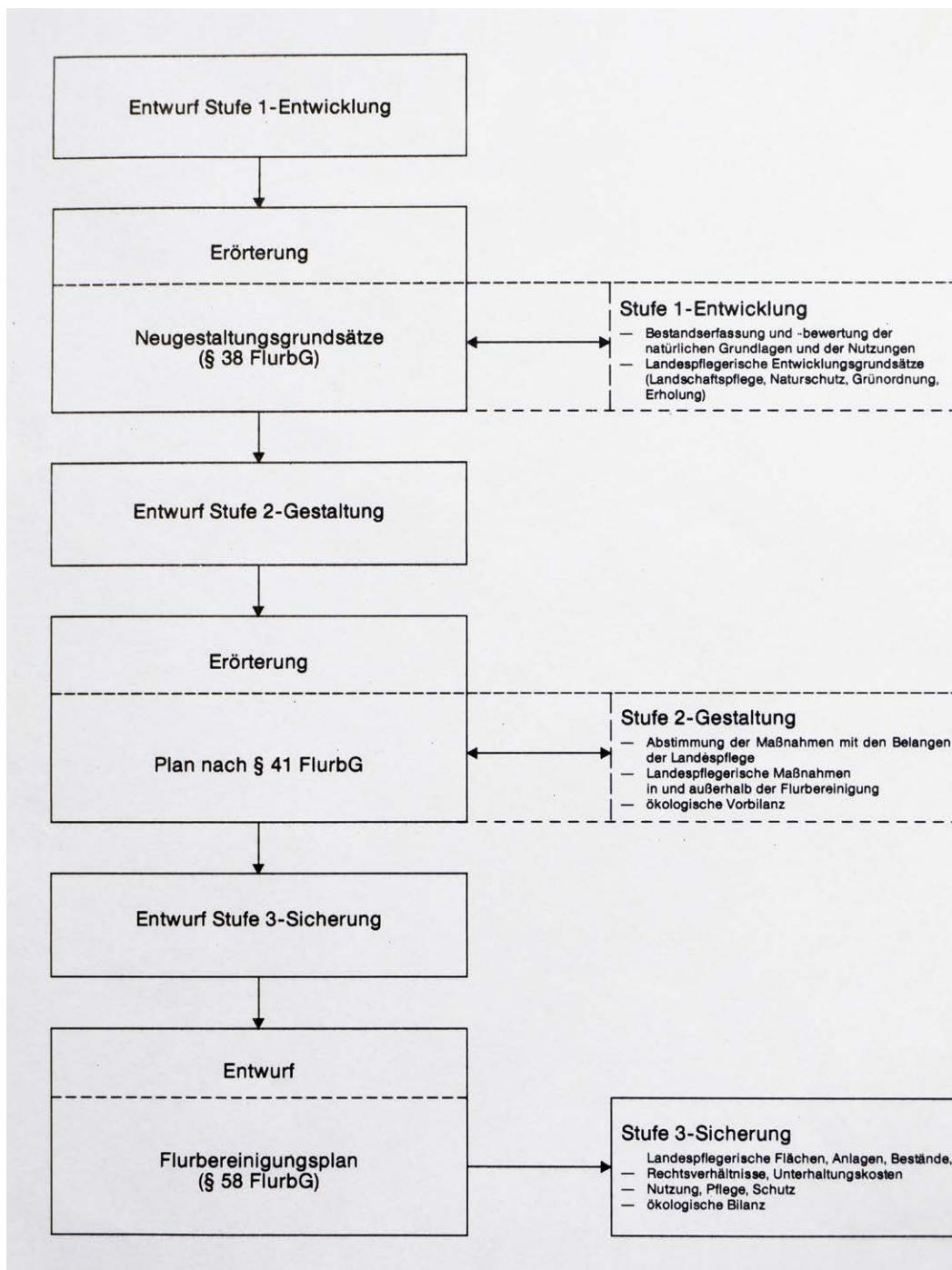


Abb. 2: Inhalt und Ablauf der dreistufigen Landschaftsplanung in der Flurbereinigung in Bayern entsprechend den Empfehlungen des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Oktober 1983

In Zusammenarbeit mit dem Bund Deutscher Landschaftsarchitekten (bdla) konnte in Anlehnung an die Erfahrungen bei der Vergabe von Planungsaufgaben in der Dorferneuerung eine vergleichbare Lösung gefunden werden. Die Einschaltung von freiberuflichen Planern war angestrebt und konnte realisiert werden. Die Bayerische Landesanstalt für Bodenkultur und Pflanzenbau konnte zwar weiterhin Planungen bearbeiten, aber der Schwerpunkt lag vermehrt auf der Steuerung und Anwendungshilfe.

6 Weitere Entwicklung in der Landschaftsplanung

In den 1990er Jahren erfolgte federführend durch Dr. Günther Aulig (Nachfolger des Autors) in Zusammenarbeit mit Holger Magel die inhaltliche Erweiterung um den Biotopverbund und die kulturhistorische Landschaft. Verfahrenstechnisch wurde das dreistufige System weiterentwickelt und modularisiert, die Umweltprüfung einbezogen, die Partizipation berücksichtigt und die Kleinstrukturenkartierung weiterentwickelt zur SNK einschließlich einer stärker EDV-gestützten Bearbeitung.

Mit der Reform der Flurbereinigungsverwaltung Mitte der 1990er Jahre kam das weitgehende Aus für das Regelfahren, auf das die Landschaftsplanung im Wesentlichen ausgerichtet war. Es mussten neue Wege in der Flurneuordnung beschritten werden. Eine der Lösungen war, mit der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) großräumigere strategische Konzeptionen zu entwickeln, aus denen vorrangige Ziel- und Schwerpunktgebiete selektiert werden, mit dem Ergebnis räumlich verteilter kleinerer Bodenordnungsverfahren. Dies hatte auch eine Flexibilisierung und Modularisierung der Landschaftsplanung und die Verlagerung strategischer Vorüberlegungen in die Konzeptphase der ILE zur Folge (Ewald 2022).

7 Weitere Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit mit Holger Magel war keinesfalls beendet durch die Berufung des Verfassers an die Hochschule Weihenstephan-Triesdorf, sondern brachte intensive Jahre der Zusammenarbeit bei der Entwicklung der Schulen für Dorf- und Landentwicklung (SDL), insbesondere in der SDL Thierhaupten, und bei zahlreichen Gutachten. Ge nannt werden kann hier die Dorferneuerung im überörtlichen Kontext, aus der die Regionale Landentwicklung und spätere ILE hervorgegangen ist. Ländliche Regionalentwicklungen wurden gemeinsam in verschiedenen Landesteilen von Bayern durchgeführt. Besonders hervorzuheben sind die großräumigen Entwicklungen zum Beispiel für die Planungsregion Südostoberbayern oder den gesamten Regierungsbezirk Schwaben. Ein weiterer wichtiger Baustein war die strategische Konzeption zur Durchführung der Agenda 21 in Bayern – heute weitgehend vergessen. Zahlreiche angewandte Entwicklungsvorhaben

runden die Kooperation ab. Die weitere Zusammenarbeit mit Holger Magel war dadurch gekennzeichnet, dass die Themenstellungen mehr strategisch und großräumiger wurden und den Fokus auf das Einzelverfahren der Flurneuordnung verlassen haben. Dabei wurden die Bürger partizipativ stark eingebunden und die Moderation gewann große Bedeutung.

Literatur

- Auweck, F. (1978a): Untersuchung zur Erhaltung der Kulturlandschaft als Grundlage für die Landschaftsplanung in der Flurbereinigung. In: Berichte aus der Flurbereinigung, Heft 30/1978, 69–80.
- Auweck, F. (1978b): Kartierung von Kleinstrukturen in der Kulturlandschaft. In: Natur und Landschaft, Heft 3/1978, 53. Jg., 84–89.
- Auweck, F. (1979a): Kartierung von Kleinstrukturen in der Kulturlandschaft – Erfahrungsbericht, weitere Entwicklung und Anwendbarkeit im Vergleich zu anderen Methoden. In: Natur und Landschaft, Heft 11/1979, 54 Jg., 382–387.
- Auweck, F. (1979b): Landschaftspflege in der Flurbereinigung, Teil 1. In: Schule und Beratung, Heft 12/79.
- Auweck, F. (1980a): Landschaftspflege in der Flurbereinigung, Teil 2. In: Schule und Beratung, Heft 1/80.
- Auweck, F. (1980b): Landschaftspflege in der Flurbereinigung, Teil 3. In: Schule und Beratung, Heft 2/80.
- Auweck, F. (1982): Ökologische Auswirkungen von Flurbereinigungsmaßnahmen auf Kleinstrukturen. In: Natur und Landschaft, Heft 4/1982, 57. Jg., 120–127.
- Auweck, F. (1983): Berücksichtigung von Kleinstrukturen bei der Planung und Durchführung von Flurbereinigungsverfahren. In: Zeitschrift für Kulturtechnik und Flurbereinigung, Heft 2/1983, 24. Jg., 77–87.
- Auweck, F. (1984a): Veränderte Landschaftsplanung in der Flurbereinigung. In: Garten und Landschaft, Heft 3/1984, 94. Jg., 3–5.
- Auweck, F. (1984b): Veränderte Landschaftsplanung in der Flurbereinigung in Bayern. In: Schule und Beratung, Heft 4/1984, III 11–12.
- Auweck, F., Schaller, J., Sittard, M. (1979): Kulturlandschaft und Planung. In: Garten und Landschaft, Heft 7/1979, 89. Jg., 513–537.
- Ewald, W. (2022): Verleihung der höchsten Umwelt-Auszeichnung des Freistaates an Professor Dr. Holger Magel. In: Mitteilungen des DVW Bayern, Heft 1/2022, 74. Jg., 65–68.
- Magel, H., Auweck, F. (1982): Biotopschutz in der Flurbereinigung. Hrsg. Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, München.
- Magel, H., Groß C. (2011): 125 Jahre Kulturlandschaftsentwicklung in der Ländlichen Neuordnung – Zur Geschichte der Landschaftsplanung in der Bayerischen Flurbereinigungsverwaltung. In: Mitteilungen des DVW Bayern, Heft 4/2011, 63. Jg., 301–319.
- Rill, L. (2022): Bayerische Staatsmedaille für herausragende Verdienste um die Umwelt für Professor Dr. Holger Magel. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 1/2022, 147. Jg., 78.

Kontakt

Prof. Fritz A. Auweck
Wendelsteinstraße 17
82166 Gräfelfing

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter www.geodaeis.info.