

Landentwicklung 2011 in Europa – Gemeinsamkeiten im Grundsätzlichen und Vielfalt im Detail (Teil 1)

Joachim Thomas

Zusammenfassung

In einem europäischen Querschnitt wird die Landentwicklung als Teil der ländlichen Entwicklung beleuchtet und hinsichtlich ihrer Ziele, angewendeten Methoden und eingesetzten Instrumenten analysiert. Im diesem ersten Teil werden die »Landfrage« sowie die nationalen strategischen Ansätze zur Entwicklung der ländlichen Bereiche beleuchtet. In den ehemals staatswirtschaftlich ausgerichteten Gesellschaften hat die ländliche Entwicklung ihren Ausgangspunkt und ihre Dringlichkeit in den Landreformen, mit denen der Übergang in das marktwirtschaftliche System gestaltet wurde. Gemeinsam ist allen nationalen Ansätzen zur Landentwicklung die Vielfalt im Detail; doch sind zentrale Gemeinsamkeiten in den Grundsätzen auszumachen. Die jeweiligen Bezüge zur Landentwicklung in Deutschland erlauben eine Einordnung der deutschen Praxis in die internationale Szene.

Summary

By an European cross section, Land Development as part of rural development is lighted and analysed concerning pursued objectives, applied methods and adopted instruments. In that first part of the report, the »land issue« in general as well as the national strategic approaches on development of rural areas are illustrated. In the former stately planned economies, land development finds its starting point and urgency in the land reforms as part of the transition process to a market oriented system. Common to all national approaches is the multiplicity in detail; but central common ground is to find within the applied fundamentals. Regards to the Land Development in Germany allow a classification of the German practice in the international land development activities.

Schlüsselworte: Europa, ländliche Entwicklung, Landentwicklung, Flurbereinigung

1 Einleitung

Wenn in der Vergangenheit vergleichende Studien über Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung in den Staaten Europas gemacht wurden, so waren diese im Wesentlichen auf die Flurbereinigung ausgerichtet und behandelten die methodischen Ansätze, die gesetzlich normierten Instrumente sowie den Stand der Umsetzung (vgl. Gamperl 1955, Welling 1955, Läpple 1992). Schon diese Studien waren so umfangreich, dass sie in Buchform abgefasst werden mussten und teilweise mehrere hundert Seiten umfassten. Spätestens seit der Einrichtung der sogenannten Zweiten Säule der EU-Agrarpolitik sind vergleichenden

de Betrachtungen zur ländlichen Entwicklung in Europa noch schwieriger geworden. Bis zum Jahr 1999 war die Flurbereinigung die wesentliche, von der Europäischen Gemeinschaft geförderte überbetriebliche Maßnahme zur Entwicklung ländlicher Räume, doch bereits für die Förderperiode 2000 bis 2006 gab es einen breit aufgefächerten Maßnahmenkatalog (vgl. Art. 39 der Verordnung Nr. 1257/1999 des Rates vom 17.05.1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, ABl. L 160 vom 26.06.1999). Für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 liegen die Grundlagen für die ländliche Entwicklung in der Europäischen Union in der Verordnung Nr. 1698/2005 des Rates vom 20.09.2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. L 277 vom 21.10.2005. In der VO 1698/2005 werden die Fördermaßnahmen nicht mehr ausdrücklich genannt, sondern in vier Förderschwerpunkten (sog. Achsen) relativ allgemein beschrieben (s. Ziff. 3).

Schon in Thomas 2006b wurde auf die begrifflichen Schwierigkeiten aufmerksam gemacht, die unterschiedlichen Aktivitäten zur ländlichen Entwicklung auf der internationalen Ebene miteinander zu vergleichen, zumal dann, wenn in die Betrachtung auch weitere, nicht der Europäischen Union angehörige Länder einbezogen werden. Will man zudem in die Details der methodischen Ansätze und instrumentellen Durchführungsformen eindringen, tut sich eine kaum überschaubare Vielfalt auf (statt vieler Lopez, Thomas et al. 2007). Daher kann der Versuch dieses, vom Schriftleiter der zfv für den Bereich Landmanagement, Prof. Dr.-Ing. Karl-Heinz Thiemann, angeregten Vergleichs, der zudem den Umfang eines Fachbeitrags nicht überschreiten soll, nur darin bestehen, aktuelle und typische Entwicklungen in einzelnen Ländern aufzuzeigen und auf einer höheren Abstraktionsebene miteinander zu verbinden. Es handelt sich bei diesem Beitrag um eine kaleidoskopartige Momentaufnahme, welche zudem nicht ganz frei sein kann von persönlichen Einschätzungen. Das breit angelegte Quellenverzeichnis möge dem Interessierten ein tieferes Eindringen in die aufgezeigten Sachverhalte ermöglichen. Terminologisch setzen die nachfolgenden Ausführungen an der in Thomas 2006b (s. Abb. 1) vorgenommen Begriffsbestimmung an.

Die Landentwicklung ist inhaltlich eingebettet in die ländliche Entwicklung und die Landesentwicklung. Das jeweils größere Handlungsfeld beinhaltet die vorher-

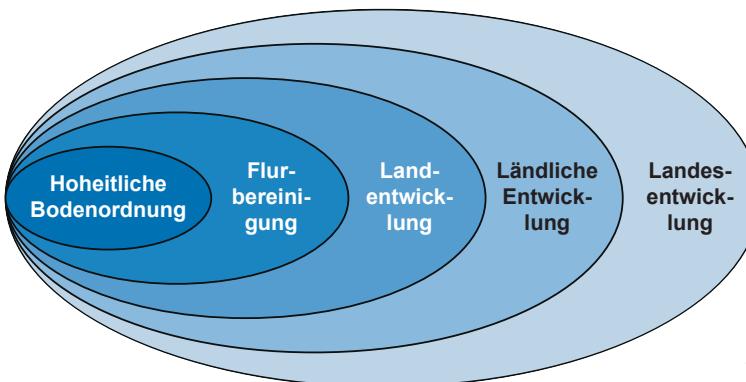


Abb. 1:
Die »Zwiebel Landentwicklung«

gehenden Ziele und zeichnet sich durch einen größeren instrumentellen und ggf. institutionellen Rahmen aus. So beinhaltet die Flurbereinigung über die hoheitliche Bodenordnung hinausgehend das fachplanerische Segment der Agrarstrukturverbesserung. Die Landentwicklung umfasst alle auf das Land und auf die Landnutzung bezogenen Maßnahmen, welche auf das Oberziel der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im ländlichen Raum ausgerichtet sind. Sie umfasst die Planung, Vorbereitung und Durchführung aller Maßnahmen, die dazu geeignet sind, die Wohn-, Wirtschafts- und Erholungsfunktion des ländlichen Raumes zu erhalten und zu verbessern, um damit für die Förderung und die dauerhafte Verbesserung der Lebensverhältnisse außerhalb der städtischen Gebiete zu sorgen. Die »Landentwicklung in Europa« kann insofern nicht behandelt werden ohne einen Bezug zur allgemeinen »Landfrage in Europa«; dies stellt zudem den globalen Bezug her.

2 Land-Themen im internationalen Kontext

Zur Landfrage (land policy) im internationalen Kontext sind in dieser Zeitschrift schon mehrfach Beiträge erschienen, insb. von Zimmermann 2006, Creuzer 2006, Magel u. Wehrmann 2006. Aus allen Beiträgen geht die zentrale Bedeutung einer nachhaltigen Landnutzung für die Beseitigung von Hunger und Armut sowie für eine nachhaltige Entwicklung der Umwelt hervor. Voraussetzung für eine nachhaltige Landnutzung sind eine verantwortliche Landverwaltung (Good Land Administration) im Verbund mit gesicherten Rechten am Grund und Boden (Secured Land Rights) und ein nachhaltiges Landmanagement (Sustainable Land Management). Insofern darf es nicht verwundern, wenn diese Themen ständig auf der Agenda der international tätigen Organisationen und Akteure stehen.

2.1 Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land and Other Natural Resources der Welternährungsorganisation

Die jüngste Entwicklung wird geprägt durch die »Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land and Other Natural Resources« (s. Abb. 2) seitens der Welternährungsorganisation (Food and Agriculture Organisation of the United Nations – FAO) und deren Annahme durch die internationale Gemeinschaft. Diese Leitlinien sollen eine praktische Anleitung zum verantwortlichen Umgang mit Landbesitz geben und sind darauf ausgerichtet »Hunger und Armut in der Welt zu verringern, die Umwelt zu verbessern, die nationale und lokale Wirtschaftsentwicklung zu unterstützen und die öffentlichen Verwaltungen zu reformieren« (UN FAO 2011). Sie wurden in einem zweijährigen Konsultationsprozess in regionalen Konferenzen auf die unterschiedlichen ethnischen und kulturellen Verhältnisse in den Kontinenten abgestimmt. Der Autor hat in seiner Funktion als Beauftragter für internationale Entwicklung der Bundesländer-Arbeitsgemeinschaft nachhaltige Landentwicklung in der Konferenz für Europa mitgewirkt.

Diese Leitlinien sind nicht nur an die Entwicklungsländer oder die noch im Transformationsprozess befindlichen Länder Mittel- und Osteuropas gerichtet; an den hier aufgezeigten Regeln haben sich auch die entwickelten und mit stabilen Rechtssystemen ausgestatteten Staaten messen zu lassen. So besteht zum Beispiel in Deutschland nach wie vor dringender Handlungsbedarf hinsichtlich eines sparsamen Umgangs mit der Ressource Land bei allen öffentlichen Planungen, und zwar nicht nur durch Formulierung abstrakter Politikziele, sondern an deren konkreter Umsetzung (vgl. REFINA: Progress Report 2008 – on the National Strategy for Sustainable Development, www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Publikation/Bestellservice/2008-11-17-fortschrittsbericht-2008.html). Behandelt werden auch Prinzipien zum Geschehen auf dem Grundstücksmarkt und zur Enteignung, zur Bewertung und Besteuerung von Grundbesitz, Grundsätze zur Bodenordnung und Flurbereinigung sowie zur Restitution von vormals enteignetem oder kollektiviertem Grundvermögen.

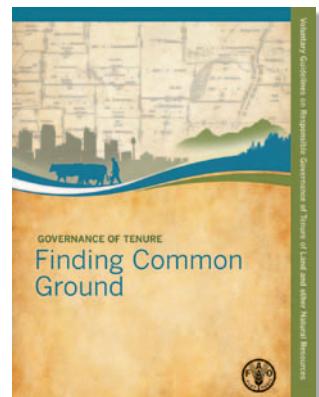


Abb. 2: Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land and Other Natural Resources

2.2 Land als knappe Ressource im Wettstreit verschiedener Nutzerinteressen

Anhaltendes Bevölkerungswachstum, Urbanisierung, Klimawandel und damit einhergehende Probleme, wie fortschreitende Flächenversiegelung, Erosions- und Desertifikationsprozesse, erhöhen den Druck auf die Ressource Land. Gleichzeitig verstärkt sich die Konkurrenz um begrenzt verfügbare landwirtschaftliche Nutzflächen durch steigende Nachfrage nach Nahrungs- und Futtermitteln sowie Biomasse.

2.2.1 Umwidmung von Landwirtschaftsflächen

Die Problematik der Inanspruchnahme von Landwirtschaftsflächen für Siedlungs- und Verkehrsvorhaben, kurz mit Flächenverbrauch bezeichnet, ist inzwischen auf der regionalen und kommunalen Ebene angekommen und im gesellschaftlichen Diskurs. Denn das fortschreitende Anwachsen der Siedlungs- und Verkehrsflächen und die hiermit verbundene Umwidmung von Landwirtschaftsflächen haben erhebliche ökologische und ökonomische Folgen. Auf Empfehlung des Rates für nachhaltige Entwicklung (www.nachhaltigkeitsrat.de) beschloss die deutsche Bundesregierung im Jahr 2002 in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 30ha pro Tag verringern zu wollen. Vergleichbare Ziele sind, abgesehen von wenigen ersten Ansätzen zum Beispiel in Flandern/Belgien, den Niederlanden und in Frankreich, in anderen europäischen Ländern nicht vorzufinden.

2.2.2 Innenentwicklung der Städte und Dörfer

Auch die damit verbundene Priorisierung der Innenentwicklung der Städte und Dörfer gegenüber einer unreflektierten Inanspruchnahme der Außenbereiche steht nicht auf der europäischen Agenda. Hier befasst man sich zwar mit Problemen von »informal settlements« (FIG 2008), z.B. in Griechenland, Albanien, oder dem Kosovo, bzw. der Zersiedlung der Landschaft wegen fehlender landesplanerischer Grundlagen. Programmatische Ansätze für die Landentwicklung hinsichtlich des Themas Flächenverbrauch sind außerhalb von Deutschland jedoch nicht auszumachen.

2.2.3 Steigendes Interesse an Agrarland

Weltweit ist ein steigendes Interesse an Agrarland zu beobachten, das – jedenfalls in bestimmter Ausprägung – auch als Landnahme oder Landgrabbing bezeichnet wird: Private ausländische oder inländische Investoren sowie Spekulanten sichern sich mittels langfristiger Pacht- oder Kaufverträge große Agrarflächen in Entwicklungsländern. Die Weltbank kommt 2010 in »Rising Global Interest in Farmland – Can it yield sustainable and equitable benefits?« zu dem Ergebnis, dass allein im Jahr 2009

über 42 Mio. ha an landwirtschaftlicher Fläche im Rahmen von Direktinvestitionen verhandelt wurden; davon befinden sich 75% in der afrikanischen Sub-Sahara, also in Ländern mit schwacher Regierungsführung.

Investitionen in die Landwirtschaft und in die Ressource Land können in den Entwicklungsländern zu Kapital- und Technologietransfer, landwirtschaftlichen Produktionssteigerungen sowie Verbesserungen beim Marktzugang und in der Infrastruktur führen. Investitionen, die nicht nachhaltig und ethisch verantwortungsbewusst getätigten werden, können allerdings auch zur Vertreibung lokaler Bevölkerungsgruppen beitragen sowie die Umwelt und die langfristige Ernährungssouveränität der Länder gefährden. In vielen Fällen sichern sich die Investoren vertraglich nur die Flächen, ohne tatsächlich mit der geplanten Produktion zu beginnen; bei lediglich 20% der bekannten Investitionsvorhaben sind bereits örtliche Aktivitäten erfolgt (Richter 2011). Es ist festzustellen, dass in der Mehrzahl der Fälle die Potenziale hinsichtlich Produktivität und Verringerung der Armut nicht erreicht wurden; die Ursache wird im Wesentlichen in der Komplexität der Landrechte, in einem schwachen öffentlichen Sektor sowie im Fehlen einer Entwicklungsstrategie gesehen. Zu diesem Ergebnis kommen auch die Studien der International Land Coalition (ILC, www.landcoalition.org/cplstudies), einer von der EU-Kommission, der Canadian International Development Agency, dem Außenministerium der Niederlande, der Swiss Agency for Development and Cooperation SDC sowie dem International Fund for Agricultural Development (IFAD) geförderten Initiative. Viele derartiger Agri-Business-Projekte müssen rückblickend hinsichtlich ihrer sozialen, ökologischen und auch ökonomischen Wirkungen durchweg negativ beurteilt werden (siehe z.B. ILC 2011 und Üllenberg 2010 für Madagaskar und weitere Studien der GIZ/GTZ zu Foreign Direct Investment (FDI) für Kambodscha, Laos und Mali). Es ist nicht auszuschließen, dass derartige Praktiken wegen ähnlicher Rahmenbedingungen auch auf Osteuropa übergreifen werden.

Den wachsenden Bedarf an Landwirtschaftsflächen im Blick, aber doch mit anderer Zielrichtung, veranstaltete im Jahr 2009 die portugiesische Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (DGADR) in Zusammenarbeit mit der FAO einen internationalen Workshop mit dem Thema »How to revitalize farming and agricultural land use? – European options for the future«. Der Workshop befasste sich mit der Frage, wie (aus welchen Gründen auch immer) verlassenes Land (abandoned land) wieder für die Landwirtschaft nutzbar gemacht werden kann. Im Gegensatz zu den Aktivitäten auswärtiger Investoren geht es bei diesem Ansatz um Hilfestellung für die nationalen Landpolitiken (land policy) sowie die Nutzbarmachung des Landes für die örtliche Landwirtschaft.

2.2.4 Flächenverbrauch als Herausforderung

Die Landbeschaffung im großen Umfang (large-scale land acquisition) spielt sich nicht nur im internationalen Agribusiness ab; auch die Landbeschaffung für öffentliche Zwecke, etwa für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur (s. Abb. 3) oder Maßnahmen des Natur- und Hochwasserschutzes, stellt europaweit eine immer größer



Abb. 3: Große Infrastrukturprojekte »verbrauchen Land« in großen Umfang und verändern die Landschaft erheblich

werdende Herausforderung für den jeweiligen Vorhabenträger dar und wird häufig als »compulsory land acquisition« über Enteignungsverfahren sichergestellt.

Die Herausforderung ist umso größer, je konsolidierter die von dem Vorhaben betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe sind und je größer der »Landhunger« in der jeweiligen Region ist. Denn jeder Verlust an landwirtschaftlicher Produktionsfläche reduziert die Produktivität der Betriebe. Kleinbäuerliche Betriebe bevorzugen häufig Geldentschädigungen für den Landverlust und Folgeschäden als willkommene Aufbesserung des Familieneinkommens. Für konsolidierte landwirtschaftliche Vollerwerbsbetriebe ist die langfristige, das heißt auf Dauer

verbleibende Beeinträchtigung der Rentabilität, keine Lösung. Mindeststandards beim administrativen Vollzug der hoheitlichen Landbeschaffung sind z.B. in UN FAO 2008 und FIG 2010 gesetzt worden. Eine aus fachlicher Sicht gebotene Ergänzung, welche die Möglichkeiten der ländlichen Bodenordnung in Verbindung mit öffentlichen Infrastrukturvorhaben aufzeigt, findet sich in Thomas 2012.

3 Ländliche Entwicklung und Landentwicklung in Europa

Die Förderung der ländlichen Entwicklung basiert in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf der EG-Verordnung Nr. 1698/2005 (kurz ELER 2005). Hierin sind die programmatischen und finanziellen Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung in den Regionen geschaffen worden. Sie erfolgt über vier Schwerpunkte (sog. Achsen):

1. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft,
2. Agrarumweltmaßnahmen,
3. Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum,
4. LEADER.

Auf dieser Grundlage sind in allen 25 Mitgliedstaaten insgesamt 65 nationale Entwicklungsprogramme beschlossen worden, welche den inhaltlichen Rahmen der ELER-Verordnung auf nationaler und regionaler Ebene ausfüllen und konkretisieren. Während die Programmdokumente auf der Ebene der Entwicklungsziele durchweg ähnlich sind und auch auf der Instrumenten- und Maßnahmenebene auf dasselbe Portfolio zurückgreifen, sind deutliche Unterschiede auszumachen in den Finanztabellen, d.h. dem jeweiligen Nachweis über den beabsichtigten Finanzmitteleinsatz (s. Tab. 1). Hier lässt sich die Schwerpunktbildung in der jeweiligen nationalen Agrarpolitik deutlich ablesen.

Tab. 1: Finanzmitteleinsatz für die Ländliche Entwicklung in ausgewählten EG-Mitgliedstaaten 2007 bis 2013

Land	Schwerpunkt 1	Schwerpunkt 2	Schwerpunkt 3	LEADER	Techn. Hilfe	Insgesamt
Bulgarien	37,2%	24,0%	27,1%	2,4%	3,8%	100 %
England	8,6%	80,6%	6,4%	4,2%	0,1%	100 %
Estland	37,6%	36,2%	12,9%	9,3%	4,1%	100 %
Frankreich	36,2%	51,7%	6,4%	4,8%	1,0%	100 %
Lettland	47,7%	26,8%	19,1%	2,4%	4,1%	100 %
Litauen	41,2%	36,5%	12,2%	6,1%	4,1%	100 %
Niederlande	29,9%	29,7%	29,8%	10,0%	0,6%	100 %
Österreich	13,8%	72,4%	6,5%	5,4%	2,0%	100 %
Polen	41,7%	32,2%	19,9%	4,6%	1,6%	100 %
Slowakei	32,6%	48,5%	14,0%	2,9%	2,0%	100 %
Tschechien	23,6%	58,1%	17,8%	0,5%	0,1%	100 %

Aufschluss über das Verhältnis von einzelbetrieblichen Transfers (wie etwa für Agrarumweltmaßnahmen, betriebliche Investitionen oder Betriebsführungsdiene) zu überbetrieblichen Investitionen (wie etwa für die Dorfentwicklung, die Flurbereinigung oder den ländlichen Wegebau) gibt nur der Nachweis über den Mitteleinsatz für die einzelnen Maßnahmen, wie für Deutschland in Thomas 2002 aufgezeigt wurde. So enthält das bulgarische Entwicklungsprogramm vollmundige Programmsätze zur Entwicklung der ländlichen Räume und die Notwendigkeit von Flurbereinigungsverfahren zur Effektivierung der Landwirtschaft; der Finanzrahmen sieht dafür jedoch keinerlei Mittel vor (vgl. Land Administration Review Bulgaria. United Nations Economic Commission for Europe, www.unece.org/hlm/wpla/publications). Das lettische Entwicklungsprogramm sieht 47,7 % der Fördermittel für Schwerpunkt 1 vor (s. Tab. 1); ein Blick auf die Maßnahmenebene macht aber deutlich, dass es sich ganz überwiegend um direkte Transfers in die einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe handelt (s. Abb. 4 und Abb. 5). Das Programm erwähnt erst gar nicht die »Flurbereinigung« als Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raumes.

Dieses Phänomen ist in einigen osteuropäischen Programm-dokumenten vorzufinden. Bei Nachfragen zu diesen Widersprüchlichkeiten wird auf die »Bedarfslage« verwiesen; doch wird nicht auszuschließen sein, dass sich in diesen Sachverhalten auch das politische Gewicht der jeweiligen nationalen Lobby der landwirtschaftlichen Großbetriebe widerspiegelt.

Auch (noch) nicht zur Europäischen Union gehörende Länder, wie Kosovo, Kroatien oder die Türkei, haben in Anlehnung an die Philosophie der EU-Entwicklungsprogramme nationale Programme für die ländlichen Bereiche aufgestellt oder in Vorbereitung (siehe z.B. für die Türkei IPA Rural Development (IPARD) Programme for Turkey. MEMO/07/609, www.europa.eu/rapid/press_releasesActions.do oder für Kroatien IPARD Programme 2007–2013. Agriculture and Rural Development Plan, Ministry for Agriculture, Fisheries and rural Development, Zagreb). Diese Aktivitäten sind darauf ausgerichtet, die Landwirtschaft zu rationalisieren und die Lebensver-

hältnisse in den ländlichen Bereichen nachhaltig zu verbessern. Darauf aufsetzend wurden teilweise bereits Flurbereinigungsstrategien (land consolidation strategies) entwickelt, z.B. in Litauen (National Land Consolidation Strategy. www.nzt.lt/stotisFiles/uploadedAttachments/En/.../NLC_strategy.pdf) oder Bulgarien (The Bulgarian Land Consolidation Strategy 2007–2013 and the share of the Rural Development Programme within the land con-

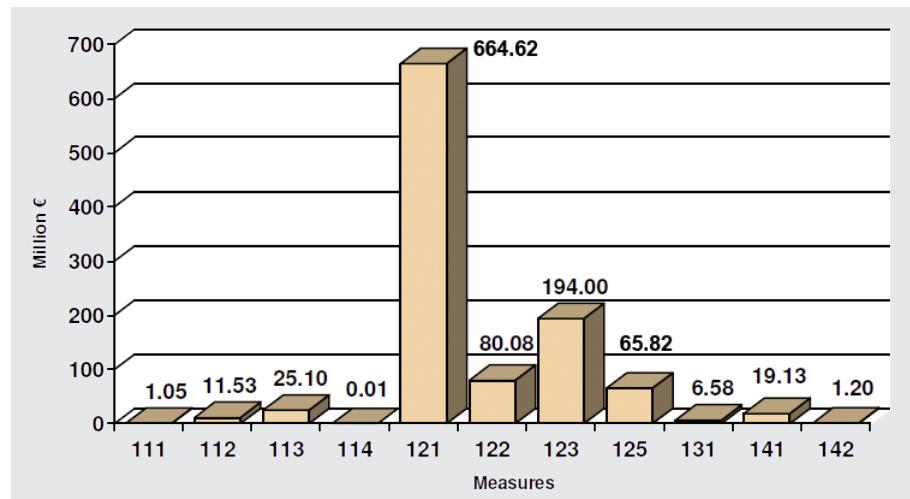


Abb. 4: Mittelverteilung auf die einzelnen Maßnahmen im Schwerpunkt 1 im lettischen Programm zur Ländlichen Entwicklung 2007 bis 2013

Axis 1 - Improving the competitiveness of the agricultural and forestry sector	111	Vocational training and information actions
	112	Setting up of young farmers
	113	Early retirement
	114	Use of advisory services
	115	Setting up of management, relief and advisory services
	121	Modernisation of agricultural holdings
	122	Improvement of the economic value of forests
	123	Adding value to agricultural and forestry products
	124	Cooperation for development of new products, processes and technologies in the agriculture and food sector and in the forestry sector
	125	Infrastructure related to the development and adaptation of agriculture and forestry
	126	Restoring agricultural production potential
	131	Meeting standards based on EU legislation
	132	Participation of farmers in food quality schemes
	133	Information and promotion activities
Transitional measures	141	Semi-subsistence farming
	142	Producer groups
	143	Providing farm advisory and extension services

Abb. 5: Maßnahmenschlüssel im Schwerpunkt 1 im lettischen Programm für die Ländliche Entwicklung 2007 bis 2013

solidation process. Ministry of Agriculture and Forestry of Bulgaria, Sofia, www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/.../Land2007/Bulgaria.pdf) bzw. damit begonnen, die Rolle der Flurbereinigung näher zu analysieren (siehe z.B. für den Kosovo www.bvvg.de/internet/internet.nsf/HTMLST/iprojects).

Die wohl schwierigsten Verhältnisse in den mittel- und osteuropäischen Ländern hinsichtlich ländlicher Entwicklung sind gegenwärtig in Aserbaidschan anzutreffen, wo trotz abgeschlossener Landreform 42 % der Bevölkerung unter der Armutsgrenze leben und 13 % in äußerster Armut verharren. Der Internationale Währungsfonds und die Weltbank erarbeiteten zusammen mit der aser-

baidschanischen Regierung ein »Programm zur Armutsbekämpfung und nachhaltigen Entwicklung (SPPRSD) 2006 bis 2015«, welches die langfristige Regierungsstrategie zur Armutsbekämpfung beinhaltet (www.rural-povertyportal.org/web/guest/country/approaches/tags/azerbaijan). Auf dieser Grundlage werden in einem »integrierten ländlichen Entwicklungsprojekt« des International Fund for Agricultural Development (IFAD) Maßnahmen zur Reaktivierung der landwirtschaftlichen Infrastruktur realisiert und der Bevölkerung geholfen, ihre »Fähigkeiten im Umgang mit den natürlichen Ressourcen effizient und effektiv zu nutzen« (www.ifad.org/operations/pipeline/pn/azerbaijan.htm). Maßnahmen zur Landentwicklung im eigentlichen Sinne sind jedoch nicht feststellbar; das gilt trotz anders lautender Ankündigungen auch für Moldawien (vgl. Projektausschreibung »Rural development and agricultural expert for Moldova«, www.europeansolutions.nl/index.php?module=joblist). Erwähnenswert ist hier jedoch die Studie »Sustainable Integrated Land Use of the Eurasian Steppe – assessment of steppe protection and restauration policy in Ukraine, Moldova and Russia«, welche im Rahmen des TACIS-Programms erarbeitet wurde (TACIS 2004).

3.1 Regionale Entwicklungskonzepte

Neben einer von der EU-Kommission verlangten Entwicklungsstrategie auf nationaler Ebene braucht es für die nachhaltige Entwicklung der ländlichen Bereiche regionale Entwicklungsstrategien. Dazu bedarf es einer pro-aktiven Bürgerschaft. In Deutschland werden Entwicklungsstrategien in enger Zusammenarbeit mit den

örtlichen bzw. regionalen Akteuren erarbeitet; Grundsätze, methodische Hilfen und mögliche Organisationsformen für diese Zusammenarbeit sind z.B. in BMVEL 2005 zusammengestellt. Diese Form der Aktivierung und Einbeziehung der regionalen Akteure hat sich als die wirksamste und nachhaltigste Methode herausgestellt. Ihr zugrunde liegt die LEADER-Philosophie, welche davon ausgeht, dass Entwicklungsprozesse am wirksamsten sind, wenn sie von den örtlichen Akteuren als »ihre Sache« angesehen werden.

Während die LEADER-Förderung von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Anspruch genommen wird und folglich in allen Mitgliedstaaten teilweise sogar flächendeckend LEADER-Aktionsgruppen (LAG) existieren und LEADER-Projekte ausgeführt werden (s. Abb. 6), ist eine Verallgemeinerung der Methode in Form von integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEK) nicht vorzufinden. In Belgien und den Niederlanden befasst man sich, angeregt durch die Erfahrungen aus dem FARLAND-Projekt (FARLAND 2007), interessiert mit diesem Ansatz; auch in Portugal ist man bemüht, die regionalen Entwicklungsprozesse auf eine breitere regionale Akzeptanz zu bauen. Konkrete regionale Entwicklungskonzepte oder regionale Entwicklungsstrategien sind aber noch nicht festzustellen.

Derartige Entwicklungsprozesse erfordern eine offene, selbstbewusste, pro-aktiv handelnde Bürgerschaft. Das ist schon innerhalb Deutschlands sehr unterschiedlich ausgebildet; das gilt aber insbesondere mit dem Blick auf Europa. Am schwersten tun sich da die vormals sozialistischen Gesellschaften mit ihrem mentalen und emotionalen Erbe. So spiegeln die einzelnen LEADER-Programme in den mittel- und osteuropäischen Staaten eher

den Planungswillen und Infrastrukturbedarf der jeweiligen Landkreise und Gemeindeverwaltungen wider als den breiten Bürgerwillen aus der Region. Doch ist davon auszugehen, dass die vielfältigen und auch im Rahmen von LEADER geförderten transnationalen Netzwerke zwischen den LEADER-Aktionsgruppen und anderen Partnerschaften (wie z.B. ECOVAST, PREPARE oder REDE RURAL NACIONAL) als »neues Paradigma in der ländlichen Entwicklung« (Murdoch 2010) mit der Zeit ihre befruchtende Wirkung entfalten werden.

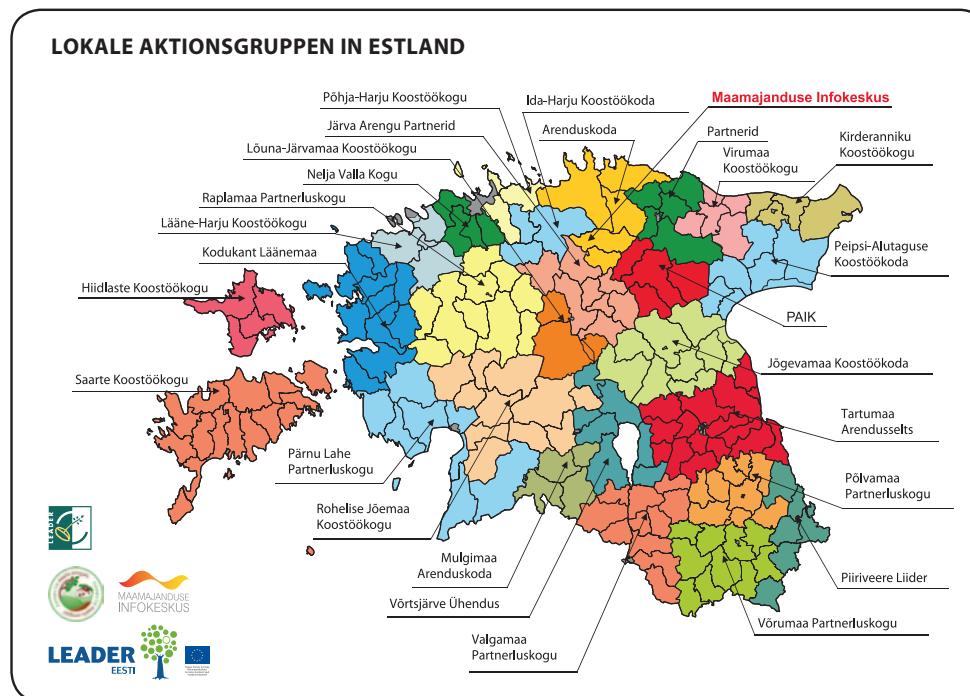


Abb. 6: In Estland gibt es insgesamt 26 Lokale Aktionsgruppen (LAG), die 99 % des ländlichen Gebietes abdecken.

3.2 Stand der Landreformen in den mittel- und osteuropäischen Staaten

In den mittel- und osteuropäischen Ländern finden die Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung ganz wesentlich ihren Ausgangspunkt im Zusammenbruch der vormals staatswirtschaftlich ausgerichteten Gesellschaftssysteme. Der Übergang in das marktwirtschaftliche System erfolgte durch Landreformen (land reform), welche Anfang der 1990er-Jahre durchgeführt wurden und durch die das Staatseigentum und die durch Zwangskollektivierung entstandenen Wirtschaftsformen wieder privatisiert wurden. Doch wurde in der Regel nicht das ganze Staatsland privatisiert, Teile verblieben als sogenannte strategische Reserve in der Hand von staatlichen Landfonds oder in der Hand der Gemeinden. Auch wurden vielfach vormalige Staatsgüter (Sowchosen) als »landwirtschaftliche Versuchsbetriebe« in staatlicher Regie belassen; die Staatsforste blieben grundsätzlich im Eigentum des Staates.

Die Formen, in denen diese Landreformen stattfanden, sind z.B. von Mathijs u. Swinnen 1996 (s. Tab. 2) oder Swinnen 1998 beschrieben worden; sie bestanden im Wesentlichen aus

- einer Verteilung des (verstaatlichten) Landes (physical distribution),
- einer Rückgabe des kollektivierten Grundbesitzes (restitution (in kind)),
- Verkauf des Landes (sale),
- Verpachtung des Landes (lease),
- Verteilung von Anteilen an Land (distribution of shares).

Einzelheiten enthalten Fallstudien der FAO zu den einzelnen Ländern, zusammengefasst in Thomas 2006a. Jedenfalls ist der durch die Landreformen erzeugte Zustand Ausgangspunkt und Herausforderung für die vielfältigen Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft zur Entwicklung dieser ländlichen Bereiche.

Die Arbeiten zu den Landreformen können in allen Ländern als im Wesentlichen abgeschlossen angesehen werden (mit ca. 95 bis 98%); die nach nunmehr 20 Jahren verbliebenen offenen Fälle sind verursacht durch

- unklare Eigentumsverhältnisse,
- offene, noch nicht angemeldete Restitutionsansprüche,

- widerstreitende Anspruchsberichtigte,
- noch anhängige Rechtstreitigkeiten gegen die Entscheidungen der Bodenreformbehörden.

Doch sollte nicht der Eindruck entstehen, das Thema Landreform könne in Europa als endgültig abgeschlossen angesehen werden. In Form der Restitution von Grundeigentum und Grundbesitzrechten (re-instatement) ist diese Aufgabe noch überall da relevant, wo durch Krieg und Vertreibung gegen das Menschenrecht auf privates Eigentum verstößen wurde. In Bosnien-Herzegowina (Thomas 2000), in Slawonien, dem kroatisch-serbischen Grenzraum, zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach, zwischen Georgien und Abchasien, im Kosovo und auf Zypern liegen zum Beispiel solche Rechtsverhältnisse vor – ein Umstand, der regelmäßig die internationale Staatengemeinschaft herausfordert. Deren rechtstaatliche Regulierung wird oftmals zur Voraussetzung für völkerrechtliche oder finanzielle Zugeständnisse gemacht.

Tab. 2: Die wichtigsten Modalitäten bei der Bodenreform in den mittel- und osteuropäischen Ländern

	COLLECTIVE FARMLAND		STATE FARMLAND^a	
	Procedure	% of TAL	Procedure	% of TAL
Albania	Distribution (physical)	76	Distribution (physical) ^b	24
Bulgaria	Restitution	72	Miscellaneous ^d	9
Czech Republic	Restitution	61	Sale (leasing ^c)	25
East Germany	Restitution	82	Sale (leasing ^c)	7
Hungary	Restitution + distribution (phys.) + sale for compensation bonds ^f	70	Sale for compensation bonds + sale (leasing ^c)	12
Latvia	Restitution	57	Restitution	38
Lithuania	Restitution	62	Restitution	30
Poland	-	4	Sale (leasing ^c)	19
Romania	Restitution + distribution (phys.)	58	Undecided ^e + Restitution	28
Russia	Distribution in shares ^{g, h}	40	Distribution in shares ^g	58
Slovakia	Restitution	71	Sale (leasing ^c)	15
Slovenia	-	0	Restitution	17
Ukraine	Distribution in shares ^g	n.a.	Distribution in shares ^g	n.a.

(*) Special procedures for marginal amounts of land are not included in the table.

^a Excluding research farms which are nowhere privatized.

^b Farm workers received vouchers in newly established joint ventures. However, as most of these joint ventures failed, farm workers received first user rights and eventually full property rights.

^c Land is leased to individuals or entities pending sale.

^d In Bulgaria, the distinction between state and collective farms is more complicated than in other CEECs because the creation and later abolishment of the so-called Agro-Industrial Complexes. Part of the land classified under "state farmland" is restituted, because it was initially collective farmland and has a similar status; another part will not be privatized, and another part is the land on which large pig and poultry enterprises are built and which will be privatized separately.

^e The Romanian government has not decided how to privatize the state farms, including the land, on two-thirds of the state farmland.

^f Each of the land reform procedures applies to approximately one-third of the collective farmland.

^g Distribution of collective and state farmland equally per capita among collective farm members or state farm employees in the form of paper shares or certificates. Outsiders who are not entitled to land shares can receive land for private farming from a special state reserve established for this purpose (15-20% of TAL).

^h Private ownership is prohibited in 10 ethnic republics of the Russian Federation.

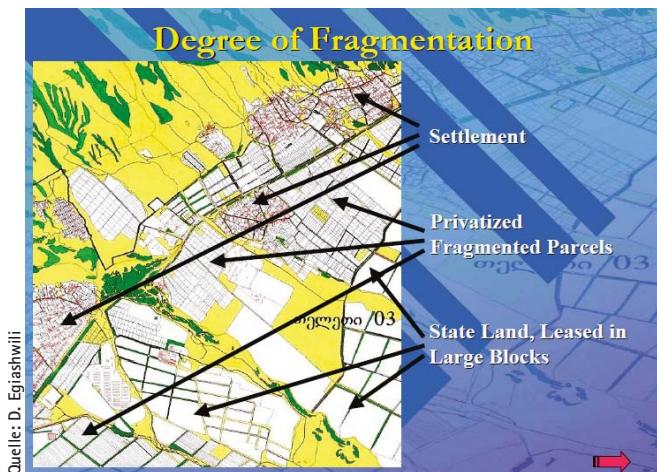


Abb. 7: Ergebnis der Landreform in Georgien

Seit Anfang 2011 hat sich die Regierung der Republik Zypern dieses Problems angenommen: Im Zusammenhang mit der Besetzung des Nordteils von Zypern durch türkische Truppen im Jahr 1974 hat es Flucht und Vertreibung griechischer Zyprioten aus dem Norden in den Südtteil sowie türkischer Zyprioten aus dem Südtteil in den Norden der Insel gegeben. Damit verbunden war das Zurücklassen von Land und Gebäuden, welche nachfolgend von der jeweils verbliebenen Ethnie übernommen wurden. Die politischen Bemühungen um eine Wiedervereinigung beider Inselteile machen eine rechtstaatliche Regelung dieser Grundbesitzverhältnisse erforderlich. Hierauf bereitet sich die zypriatische Flurbereinigungsverwaltung gegenwärtig in Expertengesprächen auf der Ebene der deutschen Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft nachhaltige Landentwicklung unter der Leitung des derzeitigen Vorsitzlandes Mecklenburg-Vorpommern vor; man möchte aus den in Ostdeutschland bei der deutschen Wiedervereinigung gemachten Erfahrungen lernen.

Im zweiten Teil des Beitrags, der in der nächsten zfv erscheint, wird die Bedeutung der Flurbereinigung für die ländliche Entwicklung in Europa näher vorgestellt und diskutiert. Hierbei stehen die aktuellen Aufgaben, strategischen Ansätze und neuen Herausforderungen der Bodenordnung im Vordergrund. Teil 1 und 2 geben so einen Überblick über die Ziele sowie die angewendeten Methoden und eingesetzten Instrumente der Bodenordnung und Landentwicklung in Europa.

Literatur

- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL): Ländliche Entwicklung aktiv gestalten – Leitfaden zur integrierten ländlichen Entwicklung. Bonn, 2005.
- Creuzer, P.: Internationale Entwicklungszusammenarbeit – der Beitrag der Working Party on Land Administration der United Nations Economic Commission for Europe (UNECE WPLA). zfv 131, S. 274–280, 2006.
- FARLAND: FAR LAND NEAR FUTURE; future approaches to land development. INTERREC III C. 4C Hungary, Budapest 2007.

Fédération Internationale des Géomètres (FIG): Informal Settlements: the Road towards More Sustainable Places. FIG-Report Nr. 42, 2008.

Fédération Internationale des Géomètres (FIG): Compulsory Purchase and Compensation. Recommendations and Good Practice. FIG-Report Nr. 54, 2010.

Gamperl, H.: Die Flurbereinigung im westlichen Europa. Bayerischer Landwirtschaftsverlag, München, 1955.

International Land Coalition (ILC): After Daewoo? Current status and perspectives of large-scale land acquisitions in Madagascar. Rome, 2011.

Läpple, Ch.: Flurbereinigung in Europa. Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup, 1992.

Lopez, F. O., Thomas, J. et al.: What's cooking in land development? In: FAR LAND NEAR FUTURE; future approaches to land development. INTERREC III C. 4C, Hungary, Budapest 2007.

Magel, H., Wehrmann, B.: »It's all about Land« oder Wie internationale Netzwerke die Landfrage angehen. zfv 131, S. 287–291, 2006.

Mathijs, E., Swinnen, J.F.M.: The Economics of Agricultural Decollectivisation in East Central Europe and the Former Soviet Union. Katholieke Universiteit Leuven, Policy Research Group, working paper No. 9, www.agr.kuleuven.ac.be/aee/clo/prgwp/PRG-WP09.PDF, 1996.

Murdoch, J.: Networks – a new paradigm of rural development? Journal of Rural Studies, Vol. 16, Issue 4, pp. 407–419, 2010.

Richter, B.: Tischvorlage der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) für die Sitzung der Beratungsgruppe für Internationale Entwicklung im Vermessungs- und Geoinformationswesen (BEV) am 08.06.2011 in Frankfurt/Main, unveröffentlicht, 2011.

Swinnen, J.F.M.: An explanation of land reform choices in Central and Eastern Europe. Katholieke Universiteit Leuven, Policy Research Group, working paper No. 5, www.agr.kuleuven.ac.be/aee/clo/prgwp/prg-wp05.pdf, 1998.

TACIS: Sustainable Integrated Land Use of the Eurasian Steppe – assessment of steppe protection and restoration policy in Ukraine, Moldova and Russia. TACIS Regional Action programme 2004: Biodiversity Component; Technical Report Activity: 2.1.1. Europe Aid/124907/C/SER/Multi/5, 2004.

Thomas, J.: Ländliche Entwicklung in Bosnien und Herzegowina zwischen Resignation und Aufbruch. Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung 41, S. 193–197 und S. 267–273, 2000.

Thomas, J.: Ländliche Entwicklung – nationale Strukturförderung im europäischen Kontext. zfv 127, S. 71–81, 2002.

Thomas, J.: Property rights, land fragmentation and the emerging structure of agriculture in Central and Eastern European countries. electronic Journal of Agriculture and Development Economics, Vol. 3, No. 2, pp. 225–275, www.fao.org/es/eJADE, 2006a.

Thomas, J.: Landentwicklung – international. zfv 131, S. 281–287, 2006b.

Thomas, J.: Is there any Alternative to Compulsory Land Acquisition by Big Public Infrastructure Projects? FAO Land Tenure Journal, 2012, in Vorbereitung.

Üllenberg, A.: Foreign Direct Investment in Land in Madagascar. Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Atanarivo, Madagascar, 2010.

UN FAO: Compulsory acquisition of land and compensation. FAO Land Tenure Studies, No. 10, Rome, 2008.

UN FAO: Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land and Other Resources. Rome, www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en, 2011.

World Bank – Agricultural and Rural Development & Development Economics (WB): Rising Interest in Farmland and Importance of Responsible Agricultural Investment. Joint Notes – Land Policy and Administration, Issue 54, 9/2010.

Welling, F.: Flurzersetzung und Flurbereinigung im nördlichen und westlichen Europa. Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 6, 1955.

Zimmermann, W.: Internationale Entwicklungszusammenarbeit – die entwicklungspolitischen Auswirkungen des globalen Wandels. zfv 131, S. 263–273, 2006.

Anschrift des Autors

Prof. Dr.-Ing. Joachim Thomas
Breslauer Straße 34, 48157 Münster
joachim.thomas1@gmx.net