

Stand der Grundstückszusammenlegung und Perspektiven für eine Landentwicklung in der Republik Polen

Gustaw Korta, Jerzy Kozłowski, Jacek M. Pijanowski und Stanisław Sorys

Zusammenfassung

Die Grundstückszusammenlegung in der Republik Polen hat eine lange Tradition. Erste Verfahren wurden schon vor dem Ersten Weltkrieg durchgeführt. Für diese frühen Verfahren galt in Abhängigkeit von der regional unterschiedlichen staatlichen Zugehörigkeit deutsches, österreichisches oder russisches Recht. Gleich nach Erlangen der polnischen Souveränität zum Ende des Ersten Weltkrieges wurden durch eine Verordnung des sogenannten Regenzionsrates »Landwirtschaftsbehörden« gegründet, zu deren Aufgaben u.a. die Durchführung von Grundstückszusammenlegungen gehörte. Das erste Gesetz, das für das gesamte polnische Staatsgebiet eine einheitliche Grundlage für die Durchführung von Grundstückszusammenlegungen schuf, wurde am 31. Juli 1923 beschlossen. Zurzeit werden die Bodenordnungsverfahren im landwirtschaftlichen Produktionsraum aufgrund des Gesetzes aus dem Jahr 1982 durchgeführt. Im Wesentlichen beschränkt sich die Zusammenlegungstätigkeit trotz einiger Gesetzesanpassungen nach wie vor überwiegend auf agrarische bzw. betriebswirtschaftliche Ziele. In der Vergangenheit behinderten eng begrenzte Zuständigkeiten und geringe finanzielle Mittel für Folgeinvestitionen eine Erweiterung der Verfahren auf moderne Zielvorgaben zur nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums. Durch den Beitritt Polens zur EU und der Teilhabe an den europäischen Programmen zur Förderung des ländlichen Raums drängen Agrarwissenschaftler und Fachbehörden – und zunehmend auch Politiker – auf eine grundsätzliche Gesetzesänderung.

Summary

Land consolidation has a long tradition within the Republic of Poland. First activities are to observe in advance of the First World War. In these land consolidation activities, a regionally different (German, Austrian or Russian) legal base was applied, depending of the regionally belonging. After the Polish sovereignty at the end of the First World War, Agricultural Agencies are established by Decret of the so called »Regenzionsrat«; these agencies had, besides other tasks, land consolidation projects to implement. The first law, that regulated a uniform base for the whole Polish territory to implementing a re-allotment of plots, was adopted at July 31, 1923. Actually, land consolidation projects are implemented on base of the Law of the year 1982. The re-allotment activities are still mainly focused on agricultural as well as economic agrarian goals. Pretty restricted responsibilities and low financial means to investments into the infrastructure hindered an adjustment of the procedures to modern land consolidation approaches regarding a sustainable development of rural spaces. Due to the accession of Republic of Poland to the EU and its participation in the European Programs to Promoting Rural

Areas, scientists and administrative experts – and politicians with increasing trend – press for a fundamental change of the given Land Consolidation Law.

Schlüsselwörter: Entwicklung des ländlichen Raums, EU-Agrarpolitik, Flurbereinigung, Dorferneuerung

1 Geschichtlicher Überblick

Das erste einheitliche Bodenordnungsrecht der Republik Polen in den Grenzen von 1918 war das »Gesetz über die Zusammenlegung der Grundstücke« von 1923 [4]. Seine wesentlichen Ziele waren die Zusammenlegung von Grundstücken zu größeren Flächen, die Aufhebung von Gemeinschaftseigentum, die Beseitigung von nicht mehr erforderlichen Dienstbarkeiten und nicht zuletzt die Erschließung von landwirtschaftlichen Anwesen und die Ausweisung von Wegen.

Der Bodenordnungsbedarf wurde seinerzeit auf ein Drittel der Staatsfläche oder die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche mit ca. 13 Mio. ha geschätzt. Davon waren bis 1939 Bodenordnungsmaßnahmen auf einer Fläche von 5,4 Mio. ha abgeschlossen. Der Zweite Weltkrieg unterbrach entsprechende Tätigkeiten. Das Gesetz von 1923 wurde bis 1968 auch in den zur Republik Polen 1945 neu hinzukommenden Landesteilen angewandt.

Am 24. Januar 1968 wurde das Gesetz novelliert und als »Gesetz über die Zusammenlegung und den Tausch von Grundstücken« im Gesetzesblatt veröffentlicht [5]. Neben den bis dahin geltenden Zielen des Vorgängergesetzes wurden nun auch die rechtlichen Voraussetzungen für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Grundlagen der staatseigenen und genossenschaftlichen Betriebe geschaffen, auch um die Bildung von Genossenschaften zu unterstützen. Diese Verfahren konnten nach dem Amtsprinzip angeordnet werden, ohne dass, wie zuvor erforderlich, eine qualifizierte Mehrheit der Grundstückseigentümer zustimmen musste. Die Zusammenlegungsleistung während der Gültigkeit dieses Gesetzes betrug jährlich im Durchschnitt mehr als 300.000 ha. Insgesamt wurde in diesem Zeitraum eine Gesamtfläche von etwa 5 Mio. ha neu geordnet (Abb. 1).

Der Wandel von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft wirkte sich in Polen nicht in der Gesetzgebung zur Bodenordnung aus. Das »Gesetz über die Zusammenlegung und den Tausch von Grundstücken« von 1982 ist in seiner novellierten Fassung von 1989 mit geringen Änderungen bis zu einer erneuten Novellierung am 30. August 2013 in

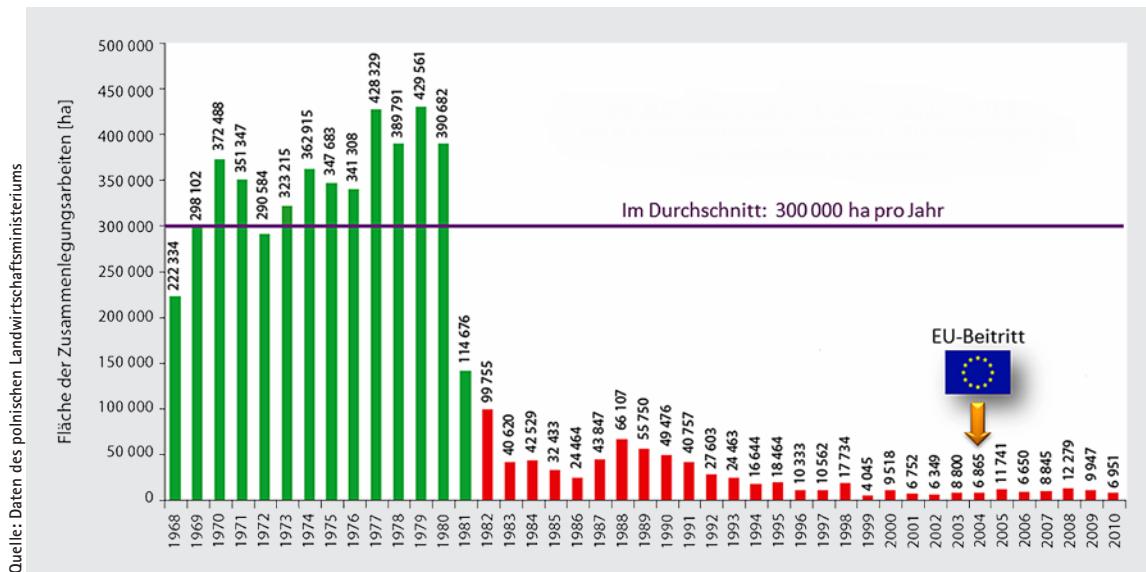


Abb. 1: Flächenleistung der Zusammenlegungsarbeiten in den Jahren 1968 bis 2010

Kraft [6]. Die Bodenordnungstätigkeit verlangsamte sich allerdings ab den 1980er Jahren auf eine durchschnittliche Jahresleistung von zunächst 28.000 ha, obwohl das damalige Arbeitsprogramm von ca. 40.000 ha Jahresleistung ausging. Als Folge einer umfassenden Verwaltungsreform brach im Jahr 1999 die Zusammenlegungsleistung auf lediglich nur noch 4.045 ha ein. Zwischen den Jahren 1999 und 2012 wurde schließlich eine Fläche von 128.190 ha neu geordnet. Dabei konzentrierte sich der überwiegende Teil der Zusammenlegungstätigkeit auf die südöstlichen polnischen Wojewodschaften.

2 Ziele und Grenzen der Zusammenlegungsverfahren nach dem Gesetz von 1982

Das geltende Gesetz von 1982 unterscheidet vier Verfahrensarten: das klassische Zusammenlegungsverfahren, das Zweitverfahren, den Freiwilligen Landtausch sowie Verfahren in Verbindung mit dem Bau von Autobahnen. Die allgemeinen gesetzlichen Ziele sind:

- Verbesserung der Produktionsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft,
- Anpassung der landwirtschaftlich genutzten Flächen an das natürliche Relief und an die vorhandenen Wege und Gewässer sowie eine standortgerechte Bodennutzung,
- Verbesserung von Form und Größe der Wirtschaftsflächen.

Um diese allgemeinen Ziele zu erreichen, sind, wie in Bodenordnungsverfahren andernorts auch üblich, eine Fülle von Einzelzielen, Maßnahmen bei der Planung und deren Umsetzung zu beachten, die zu den allgemein bekannten Verbesserungen führen. Von Bedeutung dabei ist allerdings, dass die Finanzierung und Ausführung entsprechender Investitionen im Zusammenlegungsverfahren selbst nur in dem für die Besitzeinweisung unbedingt

erforderlichen Umfang möglich ist. Diese Maßnahmen werden in Polen als »Erschließung nach einer Zusammenlegung« bezeichnet.

Die Kosten des Zusammenlegungsverfahrens werden zu 100 % – also ohne Eigenleistung der Grundstückseigentümer – aus öffentlichen Mitteln getragen. Gleichwohl besteht bei den Grundeigentümern eine Abneigung an diesen Verfahren teilzunehmen. Als Anreiz für die Grundstückseigentümer, den Zusammenlegungsverfahren zuzustimmen, werden die Grundsteuern der beteiligten Flächen nach Abschluss des Verfahrens für die Dauer von drei Jahren ermäßigt. Die Kosten der Absteckung der Abfindungsgrundstücke, deren Dokumentation im Kataster mit zeitgemäßen technischen Methoden sowie die Umschreibung der Grundbücher sind in den Verfahrenskosten enthalten und damit für die Beteiligten ebenfalls kostenfrei.

3 Ablauf eines Zusammenlegungsverfahrens

Das Zusammenlegungsverfahren ist ein staatlich geleitetes Verfahren, für dessen Durchführung der Landrat zuständig ist. Er ordnet das Zusammenlegungsverfahren durch Beschluss an. Dieser Beschluss wird in einer durch den Landrat einberufenen Teilnehmerversammlung verkündet und in den von der Zusammenlegung betroffenen Gemeinden durch Aushang während der Dauer von 14 Tagen ortsüblich öffentlich bekannt gemacht. Der Landrat beauftragt einen Geodäten des Wojewodschaftsbüros für Geodäsie und Agrarflächen (WBGiTR) mit der Erstellung eines Projektplans für die Zusammenlegung und die Durchführung der Wertermittlung. Dieser Projektleiter wird durch eine ebenfalls durch den Landrat berufene Kommission beraten.

Das Zusammenlegungsgebiet kann den Außenbereich eines Dorfes oder auch mehrerer Dörfer umfassen. Die Beiziehung bebauter Grundstücke zum Verfahren bedarf

der Zustimmung der betroffenen Grundstückseigentümer. Für den Nachweis des Eigentums, die Flächengröße und die Bodenklassen gelten grundsätzlich die Angaben des Katasters. Die Einleitung des Zusammenlegungsverfahrens kann entweder auf Antrag der Mehrheit der landwirtschaftlichen Betriebe oder auf Antrag der Eigentümer, die mehr als die Hälfte der Verfahrensfläche besitzen, erfolgen. Sofern die Anzahl der Teilnehmer in einem Verfahrensgebiet zehn Personen übersteigt, wird ein »Rat der Zusammenlegungsteilnehmer« gewählt, der aus drei bis zwölf Personen besteht. Dieses »basisdemokratische« Beratungsgremium stellt eine Form von Bürgerbeteiligung dar und wird von den Teilnehmern gewählt, kann aber auch von diesen abgewählt werden. Der Rat ermöglicht die Einbringung kreativer Gestaltungsvorschläge von den »Experten vor Ort« und fördert den An Schub einer lokalen nachhaltigen Entwicklung. Er wirkt insbesondere bei der Erstellung des Entwurfsplanes für das Zusammenlegungsprojekt und einer vergleichenden Wertermittlung beratend mit. Auf der Grundlage des Entwurfsplans für die Neuordnung findet eine Wunschentgegennahme aller Teilnehmer über deren beabsichtigte Abfindung statt. Dabei werden die Ergebnisse der Wertermittlung den Teilnehmern erläutert. Grundsatz des Zusammenlegungsverfahrens ist die wertgleiche Abfindung für den eingelegten Besitz auf der Basis der Wertermittlung. Die Wertgleichheit ist auch dann gewahrt, wenn die Flächendifferenz zwischen landwirtschaftlich genutzter Einlage und Abfindung 20 % nicht übersteigt. Die Abfindungsdifferenz für Sonderflächen darf nicht größer als 10 % sein. Mit Zustimmung der betroffenen Teilnehmer können höhere Wertdifferenzen auch in Geld ausgeglichen werden.

Das Zusammenlegungsprojekt wird schließlich in der Örtlichkeit abgesteckt und den Teilnehmern bekannt gegeben. Einwendungen gegen den Projektentwurf können die Teilnehmer innerhalb einer Frist von 14 Tagen beim Landratsamt vortragen. Eine Genehmigung des Projektes durch den Landrat kann erfolgen, sofern die Mehrheit der Teilnehmer keine Einwendungen erhoben hat. In einer Teilnehmerversammlung wird der Genehmigungsbeschluss des Landrats verlesen und anschließend während

einer Frist von 14 Tagen öffentlich bekannt gemacht. Das Datum dieser Versammlung ist zugleich der Zeitpunkt für das Inkrafttreten der Besitzeinweisung. Die Besitzeinweisung ist wiederum die Grundlage für den tatsächlichen Besitzübergang in die neuen Grundstücke der Teilnehmer. Die Besitzeinweisung ist zugleich der Rechtstitel für die Berichtigung von Kataster und Grundbuch.

4 Zur Fortentwicklung des Flurbereinigungsrechts

Die Ausrichtung der polnischen Landwirtschaftspolitik auf die europäische Agrarpolitik führt neuerdings dazu, dass das Interesse der Landwirte an der Durchführung von Zusammenlegungsverfahren zunimmt. Der Gesetzgeber hat jedoch trotzdem das »Gesetz über das Zusammenlegungsverfahren und den Tausch von Grundstücken« an die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts nur in minimalem Umfang angepasst. Das zuständige Ministerium für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes hat bis jetzt im Wesentlichen nur Regelungen getroffen, die für einen EU-konformen Einsatz von Fördermitteln erforderlich sind. Dabei könnten die langjährigen Erfahrungen der benachbarten Länder (wie beispielsweise der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs oder der Niederlande) bei der Weiterentwicklung des Boden-

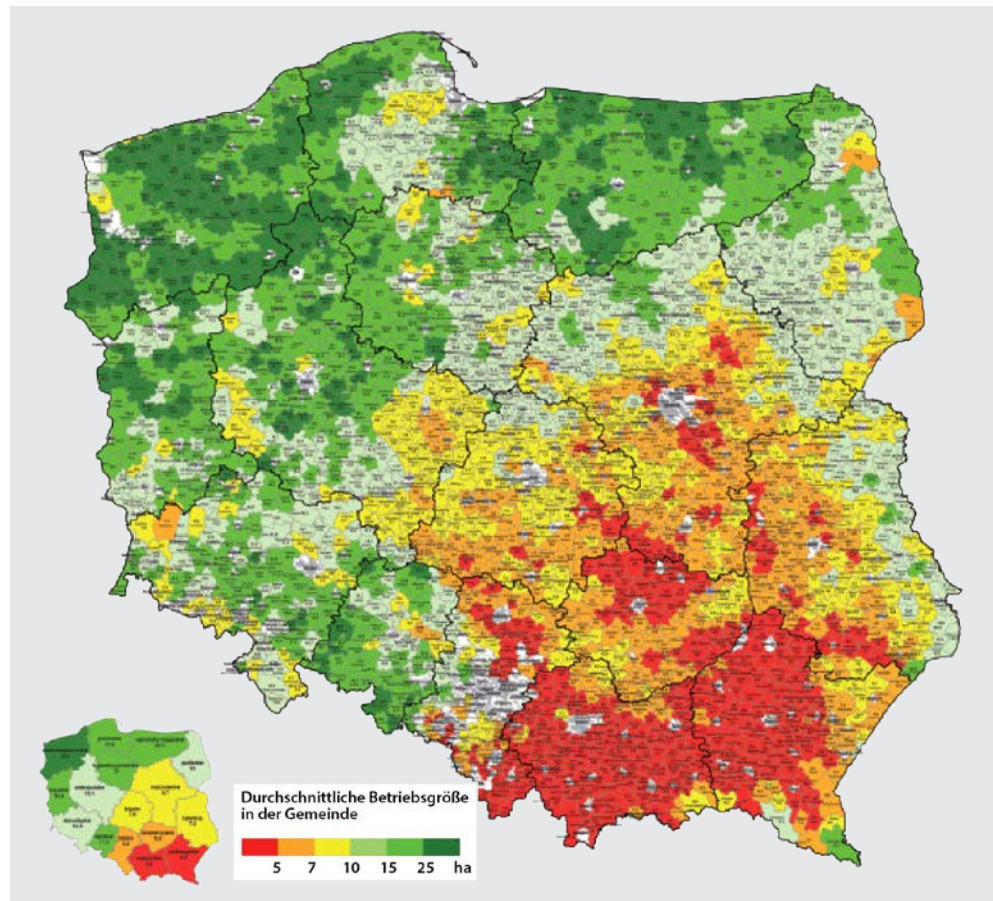


Abb. 2: Die agrarstrukturelle Situation in der Republik Polen

Quelle: Daten des polnischen Landwirtschaftsministeriums

ordnungsrechtes von der Grundstückszusammenlegung zu einer zeitgemäßen integralen ländlichen Entwicklung zielführend angewandt werden.

Bekanntermaßen zielt die europäische Agrarpolitik insgesamt auf eine Strukturverbesserung des gesamten ländlichen Raums ab. Sie verlangt deshalb eine Eingliederung der sektoralen Maßnahmen in die Raumordnungspolitik und erwartet so eine nachhaltige Entwicklung der länd-



Abb. 3: Beispiel von Agrarflächen zwischen den Dörfern Morawica und Chrosna (Malopolskie Wojewodschaft), welche durch das Band der Autobahn A-4 zerschnitten wurden

lichen Räume. Die dafür bereitgestellten europäischen Fördermittel ermöglichen nunmehr in den Zusammenlegungsverfahren auch die Finanzierung von Investitionen über den bisher in Polen möglichen Umfang hinaus. Die jüngste Gesetzesanpassung ermöglicht jedoch lediglich die Erweiterung des gesetzlichen Aufgabenspektrums auf Flächen, die für gemeinschaftliche und öffentliche Anlagen bereitgestellt werden können, die nicht ausschließlich agrarischen Zwecken dienen. Besondere Bedeutung gewinnt dabei die Einbettung der Planung von Zusammenlegungsverfahren in die Raumordnung bei den derzeit anstehenden großen Infrastrukturvorhaben wie z.B. den Autobahnneubau. Für solche Maßnahmen, bei denen die formelle Enteignung greift, aber darüber hinaus auch die Durchschneidung von landwirtschaftlichen Nutzflächen regelmäßig die Folge ist, können gerade durch das Zusammenlegungsverfahren die nachteiligen Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Betriebe vermindert oder gar vermieden werden.

Die Kosten der Begleitinvestitionen beim Bau von öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen wurden deshalb in den beiden zurückliegenden Förderperioden aus Mitteln des europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums gefördert. Beispielsweise konnten in den Jahren 2004 bis 2006 die Zusammenlegungsverfahren im Rahmen des Sektoralen Operationellen Programms zur »Umstrukturierung und Modernisierung der Ernährungswirtschaft und der ländlichen Entwicklung« gefördert werden. Auch in der Förderperiode 2007 bis 2013 konnten die Zusammenlegungs-

Polen ist ein Zentralstaat. Seit 1999 gliedert sich das Staatsgebiet in Wojewodschaften (16) (Województwa), Kreise (Powiaty) und Gemeinden (Gminy). Diese Körperschaften haben, neben einer administrativen Organisationsstruktur, jeweils auch eine aus allgemeinen Wahlen hervorgegangene territoriale Selbstverwaltung. Damit ist im gesetzlich geregelten Rahmen auf dem Gebiet der Wojewodschaft (Gebiet vergleichbar mit einem kleinen Bundesland) für sämtliche Fragen der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Entwicklung, des Schutzes des Natur- und Kulturerbes sowie des Förderwesens die sog. Wojewodschaftsselbstverwaltung zuständig. Hauptorgan der Wojewodschaftsselbstverwaltung ist die Wojewodschaftsversammlung (Sejmik), welche aus ihrer Mitte einen Wojewodschaftsvorstand (Zarząd Województwa) wählt. Der Wojewodschaftsvorstand besteht aus dem Vorsitzenden – dem Marschall (Marszałek) –, zwei Stellvertretern sowie weiteren Mitgliedern (vergleichbar mit Länderministern). Die Einhaltung der zentralstaatlichen Vorgaben wird auf allen drei Ebenen der territorialen Selbstverwaltung durch den Wojewoden (Präfekten), einem von der Zentralregierung in Warschau ernannten Beamten, gewährleistet.

Für den Vollzug der Gesetze und Verwaltungsvorschriften auf dem Gebiet der Grundstückszusammenlegung und der Ländlichen Entwicklung ist in oberster Verwaltungsebene das polnische Ministerium für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes zuständig. Auf der Ebene der Wojewodschaften besteht im Amt des Wojewodschaftsvorstandes (Marschallamt) eine zuständige Fachabteilung für Umwelt, Landwirtschaft und Geodäsie, die wiederum je nach Größe der Wojewodschaft, mehrere Ämter oder Außenstellen für Geodäsie und Grundstückszusammenlegung unterhält, welche mit der Projektdurchführung oder bestimmten Teilen dieser Arbeiten beauftragt werden.

Quelle: Sorys 2009, Sorys 2012

verfahren im Rahmen der Förderrichtlinie »Verbesserung und Entwicklung der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft« finanziert werden. Für die bereits anstehende Planungsperiode 2014 bis 2020 ist vorgesehen, entsprechende Maßnahmen in Zusammenlegungsverfahren im Rahmen der Detailplanung »Wiederherstellung, Schutz und Verbesserung der von der Landwirtschaft abhängigen Ökosysteme« sowie der »Verbesserung der Bodenwirtschaft« zu fördern. Nach dem derzeitigen Planungsstand der Wojewodschaften sollen solche Fördermaßnahmen in Verbindung mit Zusammenlegungsverfahren auf einer Fläche von ca. 192.000 ha durchgeführt werden, was mit der Flächenleistung von 210.000 ha in der bereits abgelaufenen Förderperiode vergleichbar ist.

Durch die Gesetzesnovelle vom 30. August 2013 wurden folgende Neuerungen in das Bodenordnungsrecht eingeführt [8]:

- Der Kreis der Teilnehmer am Zusammenlegungsverfahren wurde um die Maßnahmenträger bei Unternehmensflurbereinigungsverfahren erweitert.
- Es wurde die Beiziehung von nicht landwirtschaftlich genutzten Flächen zum Bodenordnungsverfahren ermöglicht und damit die rechtliche Möglichkeit geschaffen, solche Flächen zu verändern.
- Das Amtsprinzip bei der Einleitung von Zusammenlegungsverfahren wurde erweitert.
- Der Katalog der Zwecke, für die eine Flächenbereitstellung für öffentliche und gemeinschaftliche Anlagen erfolgen kann, wurde erweitert; es können hierfür nunmehr auch gemeindliche Flächen oder Flächen, die im Zuge der Privatisierung in den Flächenpool der »Agentur für landwirtschaftliche Flächen« gelangt sind, verwendet werden.
- Der unbestimmte Rechtsbegriff »Gleichwertigkeit« von Einlage und Abfindung wurde gesetzlich präzisiert.

Der Wojewode wurde als Aufsichtsinstanz in Zusammenlegungsverfahren über den für die Durchführung von Zusammenlegungsverfahren zuständigen Landrat im Falle von Einsprüchen bestimmt (Zuständigkeitsänderung).

5 Eine kritische Analyse der derzeitigen Bodenordnungspraxis

In Polen befinden sich hinsichtlich der strukturellen und infrastrukturellen Ausstattung noch immer viele ländliche Gemeinden und große Teile des ländlichen Raums, verglichen mit den westlichen Nachbarn, auf einem Entwicklungsstand der 1960er Jahre. Und dennoch erfüllt auch hier der ländliche Raum immer mehr außerlandwirtschaftliche Funktionen. Rasch entwickeln sich neue Gewerbegebiete, Flächenumnutzungen für den öffentlichen und gewerblichen Bedarf und vor allem für den Wohnungsbau finden in großem Umfang statt. Intensiv entwickelt sich die lokale und interkommunale, soziale und technische Infrastruktur. Der ländliche Raum ist Ort für wichtige ökologische Funktionen und nicht zuletzt wegen seiner reichen natürlichen und kulturellen Ressourcen auch ein Raum für Tourismus und Erholung.

Parallel dazu erfolgt ein schneller Strukturwandel der landwirtschaftlichen Betriebe. Dies alles zusammen erfordert schnelle und vielseitige – also integrale – Strukturverbesserungsmaßnahmen. Der ländliche Raum bedarf einer entsprechenden Anpassung und eines koordinierten Umbaus nach Maßgabe der Raumordnung.

Das Zusammenlegungsverfahren ist dafür und für eine nachhaltige Landentwicklung ein besonders gut geeignetes Instrument, denn es kann wie kein anderes Verfahren den anhaltenden Strukturwandel vielseitig unterstützen.

Bislang hat das Zusammenlegungsverfahren als wesentliches Ziel eine Verbesserung der Strukturen von landwirtschaftlichen Betrieben verfolgt.

Die Einbindung der polnischen Landwirtschaft und der ländlichen Räume in die gemeinsame europäische Agrarpolitik und der damit verbundene Zugang zu entsprechenden Fördermitteln ermöglichen Investitionen, welche im Sinne der Landentwicklung heute auch in



Foto: J.M. Pijanowski

Abb. 4: Beispiel einer Gewerbezone im ländlichen Raum, im Hintergrund verbuschte Agrarflächen (Gemeinde Dobczyce, Wojewodschaft Malopolska)



Quelle: geoportal.gov.pl

Abb. 5: Beispiel von Strukturen im landwirtschaftlichen Produktionsraum (Gemeinde Sułków, Wojewodschaft Malopolska)

Polen eingesetzt werden können. Es geht vor allem um die Realisierung von investiven Maßnahmen, die durch die Bodenordnung in Zusammenlegungsverfahren vorbereitet, ermöglicht oder unterstützt werden können, wie beispielsweise Ausbau der Infrastruktur, Dorferneuerungs- und Dorfentwicklungsvorhaben, Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen, wasserwirtschaftliche und ökologische Projekte oder Aufforstungen. Diese Maßnahmen bedürfen einer vorausschauenden Koordination und der Abstimmung mit der Raumplanung.

Es gilt deshalb das agrarische Zusammenlegungsverfahren in ein integrales Landentwicklungsverfahren zu überführen. Als Basis dazu kann das in seinem Ablauf bewährte und in der ländlichen Gesellschaft immer mehr bekannte Zusammenlegungsverfahren dienen. Es ist das

beste Instrument, um die widerstreitenden Interessen der öffentlichen Hand mit den Interessen der privaten Grundstückseigentümer erfolgreich auszugleichen. Dazu bedarf es allerdings des weiteren Umbaus des derzeitigen Zusammenlegungsverfahrens in rechtlicher und organisatorischer Hinsicht.

5.1 Derzeitige Hemmnisse für eine moderne Landentwicklung

Die gegenwärtigen rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die daraus resultierenden Zuständigkeiten der am Vollzug beteiligten Behörden behindern eine zielgerichtete Entwicklung des ländlichen Raums in Polen. Die Ursachen dafür liegen in

- den Vorschriften des »Gesetzes über die Zusammenlegung und den Tausch von Grundstücken« vom 26. März 1982 [6], welche die Verbesserung der Betriebsstruktur zum Hauptziel haben, sowie
- dem derzeit dreigeteilten Fördersystem [7], nämlich die Förderung der Zusammenlegungsverfahren [1], die eigenständige Förderung der Basismeliorationen [2] (kleiner Hochwasserschutz und lokale Retentionsflächen) und, davon unabhängig, die Förderung der Dorferneuerung [3].

Hauptziel des »Gesetzes über die Zusammenlegung und den Tausch von Grundstücken« von 1982 war die Verbesserung der Eigentumsstrukturen von land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen. Investive Maßnahmen sind nur insoweit und in dem Umfang möglich, als sie zum Besitzübergang der Landabfindungen erforderlich sind. Dieses Gesetz kann hinsichtlich seiner Legaldefinition nicht die Grundlage zur Vorbereitung und Durchführung von integralen Landentwicklungsverfahren sein. Die Schwachpunkte sind

- eine zu einseitige Legaldefinition der Verfahrensziele für ein zukunftsorientiertes Zusammenlegungsverfahren, da nach dem Wortlaut des Gesetzes sein Hauptziel nur der Verbesserung der Betriebsstruktur dient und nicht der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums,
- Kompetenzmängel im Bereich der Zuständigkeiten bei der Durchführung von Zusammenlegungsverfahren zwischen unterschiedlichen Verwaltungen. Gleiches gilt bei der Förderung anderer Landentwicklungsmaßnahmen nach den Richtlinien zum Landentwicklungsprogramm (PROW) 2007–2013 [2], [3],
- die zu enge finanzielle Begrenzung bei der Realisierung von investiven Maßnahmen in den Zusammenlegungsverfahren, die darüber hinaus erst nach Durchführung der Bodenordnung ausgeführt werden dürfen.

Die geteilte Förderzuständigkeit für Schlüsselmaßnahmen ist fachlich nicht begründet und sollte gebündelt werden. Zurzeit hat dies eine sachlich und zeitlich unkoor-



Foto: J. M. Pijanowski

Abb. 6: Agrarlandschaft im Süden der Republik Polen

dinierte Durchführung von Maßnahmen der Zusammenlegung, der Basismeliorationen oder der Dorferneuerung zur Folge. Dieser kritischen Betrachtung liegt Folgendes zugrunde:

- Für den Vollzug der Förderrichtlinie, die für die Zusammenlegungsverfahren gilt, ist der Landrat zuständig [1]. Die Wahrnehmung dieser Zuständigkeit durch die Landkreise muss als problematisch angesehen werden, da auf diese Weise keine einheitliche strategische Ausrichtung der Zusammenlegungsverfahren, weder im Verwaltungsvollzug noch beim Einsatz und der Steuerung der Fördermittel, erfolgt. Darüber hinaus ist fraglich, ob der Landrat als gewählter Mandatsträger bei Vorliegen eines Konfliktes zwischen dem öffentlichen Interesse und den Rechten der Grundstückseigentümer eine neutrale Entscheidungsinstanz sein kann. In Polen sind im Bereich der Raumordnung bei regional bedeutsamen Maßnahmen die Marschalls und bei kommunalen Maßnahmen die Gemeinden zuständig. Die Landräte haben außer im Zusammenlegungsverfahren gar keine raumbezogene Zuständigkeit. Für die technische Durchführung von Zusammenlegungsverfahren müssen deshalb die Ämter für Geodäsie und Agrarflächen (WBGiTR) beauftragt werden. Diese stehen jedoch unter Aufsicht der Marschallämter.
- Für den Vollzug der Förderrichtlinie »Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Wasserressourcen« [2] sind die Ämter für Meliorationen und Wasseranlagen – welche der Selbstverwaltungswojewodschaft (Marschallämter) unterliegen – zuständig.
- Für den Vollzug der Förderrichtlinie »Dorferneuerung« [3] sind die Gemeinden zuständig.
- Die ersten beiden Förderrichtlinien sind Teil der Förderachse 1 des PROW 2007–2013 (»Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft«), wogegen die Förderrichtlinie Dorferneuerung und Dorfentwicklung Teil der PROW-Förderachse 3 (»Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft«) ist.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass nach dem gültigen Rechtsrahmen und den daraus folgenden Zu-

ständigkeiten eine integrale ländliche Entwicklung in Polen erschwert oder gar unmöglich wird. Es muss deshalb für künftige integrale Landentwicklungsprogramme im Rahmen des PROW 2014–2020 angestrebt werden, die rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen zu ändern, um eine wirklich integrale Planung und koordinierte Durchführung zu ermöglichen.

Bereits heute erarbeiten die WBGiTR sogenannte »Programme der Zusammenlegung«. Diese sind aber lediglich Allgemeinempfehlungen für die Gemeinden und damit nicht verbindlich. Somit können sie auch nicht die Grundlage für die Durchführung von integralen Landentwicklungsmaßnahmen sein. Falls ein Verfahren im Rahmen des PROW durchgeführt wird, fertigen die WBGiTR sogenannte Projektbeschreibungen für das Zusammenlegungsverfahren, die als Anlage zum Förderantrag verpflichtend mit vorgelegt werden müssen. Diese Projektbeschreibungen sind aber entsprechend dem begrenzten gesetzlichen Auftrag im Zusammenlegungsverfahren vorwiegend auf bodenordnerische Aspekte der landwirtschaftlichen Betriebe ausgerichtet.

5.2 Grundideen für eine künftige Neuausrichtung

Auch in Polen sollten förmliche Verfahren zur integralen ländlichen Entwicklung eingeführt werden, wie dies beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland oder in den Niederlanden gängige Praxis ist. Sektorale und unkoordinierte Planungen mit raumbedeutsamer Auswirkung haben in der Regel keine zufriedenstellenden Effekte. Gleiches gilt für die Maßnahmenplanung im Bereich der ländlichen Siedlungen, wo häufig die Erstellung von Bebauungsplänen unterlassen wird.

Es ist allgemein anerkannt, dass eine nachhaltige Entwicklung von ländlichen Räumen möglichst viele Entwicklungsziele integrieren soll. Ein integrales ländliches Entwicklungsverfahren muss daher neben bodenordnerischen Aufgaben sozioökonomische Aspekte, Fragen der Wasserwirtschaft, der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung, des Umwelt- und Landschaftsschutzes, aber auch des Kulturerbes umfassen. Es ist selbstverständlich, dass diese Aspekte – projiziert auf das Planungsgebiet – bereits in der Planungsphase beachtet werden müssen. Dabei kommt dem Bereich der Wasserwirtschaft wegen der häufigen Überschwemmungsereignisse im ländlichen Raum besondere Bedeutung zu, und es bedarf ausreichender Kenntnisse über die lokalen und überörtlichen sowie topographischen und ökologischen Rahmenbedingungen, um entsprechende Vorflutssysteme oder lokale Rückhaltungen planen zu können. Auch die Planung und der Bau von Wirtschaftswegen haben hohe Priorität. Solche Maßnahmen sollten wegen ihrer Auswirkungen auf die Landbewirtschaftung auch weiterhin im Rahmen von Zusammenlegungsverfahren umgesetzt werden.

6 Schlussbemerkung

Das neue nationale Landentwicklungsprogramm (PROW) für die Jahre 2014 bis 2020 ist zurzeit noch in der Bearbeitung. Dabei wird insbesondere diskutiert, welche Rolle die Zusammenlegungsverfahren von ländlichem Grundbesitz bei der Entwicklung des ländlichen Raumes in Polen spielen können. Viele Experten stimmen darin überein, dass diese Bodenordnungsverfahren vermehrt der Erschließung der ländlichen Räume mit zeitgemäßer, multifunktionaler ländlicher Infrastruktur dienen sollen. Wichtige Impulse geben sowohl die jährlichen internationalen Landentwicklungstagen der Wojewodschaft Małopolska als auch das in den Jahren 2011 bis 2012 durchgeführte Modellprojekt der Wojewodschaft Małopolska mit dem Freistaat Thüringen. Zur Einführung eines modernen Landentwicklungssystems müssen in Polen möglichst rasch Anpassungen von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften vorgenommen werden. Dies betrifft vor allem die Verwaltungsstrukturen und ihre Kompetenzen sowie die Finanzierungsmodelle mit Einbindung von EU-Mitteln, aber auch die unerlässliche Koordination von verschiedenen Landentwicklungsmaßnahmen.

Dank

Für die sachkundige und konstruktive Unterstützung bei der Abfassung dieses Beitrags danken die Autoren Herrn Rolf Richter, Amt für Ländliche Entwicklung Unterfranken, Zeller Straße 40, 97082 Würzburg sowie Herrn Josef Zedler, Verband für Ländliche Entwicklung Unterfranken, Laufergasse 7, 97082 Würzburg.

Literatur

- Ender, H., Franke, R., Pijanowski, J.M., Smieszko, W.: Projektbezogener Integrierter Ländlicher Entwicklungsplan (ILEP) zur Vorbereitung eines Flurbereinigungsverfahrens mit Umsetzung investiver Maßnahmen in der Feld- und Walddlage sowie Dorfentwicklungs- und -erneuerungsmaßnahmen in den Ortslagen in den Gemarkungen Nieciecza und Czyżów (Stadt/Gemeinde Żabno), der als Grundlage zur Anordnung eines Flurbereinigungsverfahrens dienen soll. Monographie, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków, 2012.
- Litwin, U.: Dyskusja nad przydatnością niemieckich wzorców scaleniowo-krajobrazowych w warunkach polskich. Program »Uczenie się przez całe życie« Leonardo da Vinci. Uniwersytet Rolniczy w Krakowie, 2010 (*Diskussion des Deutschen Landentwicklungsmodells als Muster für Polen*).
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW): Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007–2013. Warszawa, 2011 (*Nationales Landentwicklungsprogramm PROW 2007–2013*).
- Pijanowski, J.M.: Potrzeba nowelizacji ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, jako istotnego elementu wsparcia restrukturyzacji obszarów wiejskich w Polsce. XVII. Nationale Jahreskonferenz »Neue Trends in Theorie und Praxis der Landentwicklung« z.T.: Entwicklung des ländlichen Raums – Gegenwart und Perspektiven. Puławy 24.06.2009 r., S. 27–37 (*Notwendigkeit der Novellierung des Gesetzes über Zusammenlegung und Tausch der Grundstücke als ein wesentliches Element der Landentwicklung in Polen*).

- Pijanowski, J.M.: Ländliche Entwicklung oder Unterentwicklung? Grundzüge der Strukturprobleme des ländlichen Raumes in Polen. Heimat Thüringen 4/2007.
- Pijanowski, J.M., Woch, F., Franke, R., Smieszko, W., Ender, H., Korta, G., Kozłowski, J.: Integrierte Ländliche Entwicklungspläne (ILEP) als wichtige Aufgabe der in den regionalen Verwaltungen Polens Verantwortlichen für die Landentwicklung und Flurbereinigung. Monographie. Marschallamt der Wojewodschaft Kleinpolen, Krakau, 2012.
- Pijanowski, Z.: Instrumente für die Entwicklung des Ländlichen Raums in Polen, Geschichte, Gegenwart und die Vision der Entwicklung. Schriftenreihe der Deutschen Landeskulturgesellschaft (DLKG), Heft 5/2008, S. 71–85.
- Sorys, S.: Geneza samorządu terytorialnego. Krakowskie studia Małopolskie, red. nauk.: Moskal S., Chodubski A., wyd.: Marszałek A., Kraków, 2009 (*Geneza der territorialen Selbstverwaltung*).
- Sorys, S.: Wpływ funduszy Unijnych na rozwój obszarów wiejskich. W poszukiwaniu skutecznych narzędzi i modeli analizy zjawisk społeczno-gospodarczych, red. nauk.: Grabiński T., Sorys S., Tabor A., Woszczyk L. Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie, 2012 (*Einfluss von EU-Fördermitteln auf die Entwicklung des ländlichen Raums*).
- Thomas, J.: Ländliche Bodenordnung – Ausgleich von Interessen und Impulsen für Entwicklungen in ländlichen Räumen. Vortrag anlässlich der Fachtagung »Forum ländlicher Raum«, Institut für Städtebau Berlin, Januar 2010.
- Thöne, K.-F.: Modell der Landentwicklung in Deutschland am Beispiel des Freistaates Thüringen. Vortrag anlässlich der VI. Internationalen Landentwicklungskonferenz in Krakau, 2012.
- Thöne, K.-F.: Zukunft der Landentwicklung aus der Perspektive eines jungen Bundeslandes. Zeitschrift für Vermessungswesen 125, S. 161–169, 2000.
- Weiss, E., Pijanowski, Z.: Instytucja scaleń gruntów w Republice Federalnej Niemiec. Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Hugona Kołłątaja w Krakowie. Wydawnictwo Drukmar, Kraków, 2005 (*Flurbereinigung in Deutschland*).
- Woch, F., Wierzbicki, K., Eymontt, A., Dziadkiewicz-Ilkowska, A., Syp, A., Kopiński, J., Pietruch, Cz., Nierubca, M., Miklewski, A., Maśloch, P.: Efektywność gospodarcza i ekonomiczna scalania gruntów w Polsce. Monografia Nr. 32/2011 des Nationalforschungszentrums für Landwirtschaft (IUNG-PIB) in Puławy, 2011 (*Ökonomische Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Zusammenlegung der Grundstücke in Polen*).
- Rechtsakte**
- [1] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania »Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów« objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. z 2008 r. nr 80, poz. 480) (*Rechtsverordnung des Ministers für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung zu der besonderen Bedingung und Vergabe der finanziellen Unterstützung im Rahmen der Förderlinie »Verbesserung und Entwicklung der Infrastruktur für die Anpassung der Agrar- und Forstwirtschaft im Rahmen der Zusammenlegung«*).
- [2] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania »Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi« objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. z 2008 r. nr 122, poz. 791) (*Rechtsverordnung des Ministers für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung zu der besonderen Bedingung und Vergabe der finanziellen Unterstützung im Rahmen der Förderlinie »Verbesserung und Entwicklung der Infrastruktur für die Anpassung der Agrar- und Forstwirtschaft im Rahmen der Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Wasserressourcen«*).
- [3] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania »Odnowa i rozwój wsi« objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. z 2008 r. nr 38, poz. 220) (*Rechtsverordnung des Ministers für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (MRiRW) zu der besonderen Bedingung und Vergabe der finanziellen Unterstützung im Rahmen der Förderlinie »Dorferneuerung«*).
- [4] Ustawa z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów (Dz. U. z 1923 r. nr 92, poz. 718) (*Gesetz über die Zusammenlegung der Grundstücke*).
- [5] Ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 1968 r. nr 3, poz. 13) (*Gesetz über die Zusammenlegung und den Tausch von Grundstücken*).
- [6] Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2011 r. nr 178, poz. 1749, tekst jednolity) (*Gesetz über die Zusammenlegung und den Tausch von Grundstücken*).
- [7] Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. z 2007 r. nr 64, poz. 427) (*Gesetz über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums mit Beteiligung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums*).
- [8] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2013 r., poz. 1157) (*Gesetz über die Änderung des Gesetzes über die Zusammenlegung und den Tausch von Grundstücken*).
- Anschrift der Autoren**
- Gustaw Korta
Krakowskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Krakowie
ul. Gazowa 15, 31-060 Kraków, Polen
gustaw.korta@kbgitr.com.pl
- Jerzy Kozłowski
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa, Polen
jerzy.kozlowski@minrol.gov.pl
- Jacek M. Pijanowski
Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie
ul. Balicka 253a, 30-198 Kraków, Polen
j.pijanowski@ur.krakow.pl
Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
ul. Raclawicka 56, 30-017 Kraków, Polen
jacek.pijanowski@umwm.pl
- Stanisław Sorys
Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków, Polen
stanislaw.sorys@umwm.pl

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