

Von der Landwirtschaftsanpassung in Wendezeiten zur Integrierten Ländlichen Entwicklung in den neuen Ländern*

Karl-Friedrich Thöne

Zusammenfassung

Am Beispiel der neuen Länder wird der schwierige Weg von der Umstrukturierung des Agrarsektors und der nach den sozialistischen Veränderungen zu DDR-Zeiten notwendigen Neugestaltung von Bodeneigentum und Landnutzung nach rechtsstaatlichen und marktwirtschaftskonformen Grundsätzen bis zum heutigen modernen Ansatz der integrierten, nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume aufgezeigt. Die Instrumente für Bodenordnung und Landmanagement spielen in diesem Prozess stets eine gesellschaftspolitisch unverzichtbare Rolle. Aktuelle Rahmenbedingungen wie fortschreitende Globalisierung, Klimaveränderungen, demographischer Wandel, Verlust an Biodiversität, Konkurrenzen zwischen energetischer Flächennutzung und Nahrungsgüterproduktion und ökonomische Schrumpfung in abgelegenen, strukturschwachen ländlichen Regionen erfordern eine inhaltliche und organisatorische Neuausrichtung von ländlichen Anpassungsstrategien. Schlüsselbegriffe sind dafür das Prinzip der eigenständigen Entwicklung ländlicher Räume statt uniformer Lösungen, neue regionale Verantwortungsgemeinschaften als Entwicklungspartnerschaften aller maßgeblichen Akteure sowie die enge Einbindung privatwirtschaftlicher Planungs- und Ingenieurbüros in ein Regionalmanagement.

Summary

The difficult road from the restructuring of the farming sector and the reorganisation of land property and land use after the changes during communist times in East Germany in accordance with the rule of law and of the market to the present modern approach of integrated, sustainable development of rural spaces is illustrated by the example of the eastern German federal states. The tools of land tenure and land management have always played a crucial socio-political part in this process.

Current framework conditions such as the demographic change, continuing globalisation, and economic shrinkage in out-of-the-way rural regions with weak structural patterns require a reorientation of the rules of rural adjustment in terms of content and organisation. Key terms in this process are the principle of independent development of rural spaces to replace uniform solutions, new regional partnership of responsibility as development communities of all major actors and the direct involvement of private planning and engineering offices in regional development patterns.

1 Einleitung

Boden- und Ressourcenpolitik sind Eckpfeiler einer nachhaltigen Entwicklung wie sie als Maxime menschlichen Fortschritts im globalen Kontext mit der Rio-Agenda 21 in einer globalisierten Welt definiert wurde. Bei der Transformation des sozialistischen Gesellschaftssystems nach der deutschen Wiedervereinigung wurden die Wiederherstellung des Privateigentums und eine darauf beruhende Landnutzung auch im weitgehend vergesellschafteten Agrarbereich als unabdingbar angesehen. Individualisierung und Neugestaltung von Bodeneigentum als Maßnahmen zur tatsächlichen Gewährleistung der verfassungsgemäßen Eigentumsgarantie gehören unmittelbar zum Modell einer Gesellschaftsordnung, deren Säulen die soziale Marktwirtschaft, das Rechtsstaatsprinzip und individuelle Freiheit sind. Angesichts der zu DDR-Zeiten vorgenommenen eigentumsrechtlichen Veränderungen stellte sich im Zuge der Gesetzgebung zur deutschen Wiedervereinigung die Aufgabe, einen bodenpolitischen Ordnungsrahmen (land tenure system) – zwar in enger Anlehnung an das bundesdeutsche Referenzsystem aber unter Beachtung der faktischen Verhältnisse – nach folgenden Grundsätzen neu zu konzipieren:

- Das Eigentum war gegenüber Zugriffen des Staates und Privater wieder zu schützen.
- Der Zugang zu Land im Wege der Wiederherstellung ausgehöhlter oder genomener Eigentumsrechte von Berechtigten oder der Entstaatlichung von Bodeneigentum war zu gewährleisten.
- Sichere Eigentums-, Verfügungs- und Nutzungsrechte, mithin auch Instrumente und Institutionen zur Auflösung von Landnutzungskonflikten im gerichtlichen und außergerichtlichen Wege (Bodenordnung), waren wiederherzustellen (Zimmermann 2002).

Maßgebliche Rechtsgrundlage für die Umstrukturierung des Agrarsektors ist das zwischenzeitlich mehrfach novellierte Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG) von 1990. Zielstellung des Gesetzes ist die Entwicklung einer vielfältig strukturierten Landwirtschaft mit leistungs- und wettbewerbsfähigen Landwirtschaftsbetrieben, um

* Überarbeitete deutsche Fassung eines Vortrages beim Workshop »Effective and sustainable land management – a permanent challenge for each society«, der vom 24. bis 25. Mai 2007 in München durch die UNECE WPLA (United Nations Economic Commission for Europe – Working Party on Land Administration) durchgeführt wurde.

die in ihnen tätigen Menschen an der Einkommens- und Wohlstandsentwicklung zu beteiligen. Danach

- wurde das kollektive Bodennutzungsrecht der LPGen aufgehoben,
- das Privateigentum in der Land- und Forstwirtschaft einschließlich der darauf beruhenden Landnutzung wiederhergestellt und
- die sozialistischen Agrarbetriebe marktwirtschaftskonform – in der Nachschau sehr erfolgreich – umstrukturiert.

Das Landwirtschaftsanpassungsgesetz wendet sich bereits in seinen Grundsätzen der Bodenfrage zu. Diese Regelungen werden im 8. Abschnitt mit den **Verfahren zur Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse** (Flurneuordnung) als spezielles Bodenordnungsinstrumentarium zur Flankierung der Transformation im Agrarbereich ausgestaltet. Der unvermehrte und unentbehrliche landwirtschaftliche Produktionsfaktor Boden wird insofern wieder in einen untrennbaren Sachzusammenhang mit dem Bodeneigentum gebracht. Die Bodennutzung soll – im Unterschied zum vorherigen kollektiven, eigentumsunabhängigen Bodennutzungsrecht der LPGen nach § 18 DDR-LPG-Gesetz – wieder mit untrennbarem Bezug zum Eigentum erfolgen. Diese fachgesetzliche Eigentumsgarantie war jedoch mehr als Bekenntnis und Zielvorgabe im Sinne der Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG zu verstehen. Zur Zielerreichung bedurfte es zwingend in einem prozessualen Vorgehen der **Bodenordnung**.

Zugleich bieten die Bodenordnungsregelungen im Landwirtschaftsanpassungsgesetz beispielsweise mit dem Bezug zum Flurbereinigungsgesetz den Einstieg in eine umfassende Erneuerung ländlicher Räume, die über den reinen Landwirtschaftsbezug hinausgeht. Dieser Ansatz wird aus der Funktion der kollektiven Landwirtschaftsbetriebe zu DDR-Zeiten heraus verständlich, die seinerzeit über die Agrarproduktion weit hinausgehende Aufgaben gesellschaftlicher, sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Art anstelle der nach heutigem Selbstverwaltungsverständnis dafür zuständigen Gemeinden wahrnahmen. Insofern war es auch folgerichtig, den Strukturwandel in den ländlichen Räumen entscheidend über ein Gesetz zur Anpassung des Agrarsektors einzuleiten.

2 Ursachen für den Bodenordnungsbedarf – Eigentumskonfusion und Entwicklungsdefizite

Zunächst galt es also, die eigentumsrechtlichen Veränderungen zu DDR-Zeiten mit Hilfe des neuen Bodenrechts im Zuge der Wiedervereinigung und der dazu ergangenen Rechtsprechung aufzuarbeiten.

Die erste prägende Phase war die **Bodenreform** von 1945 bis 1949 mit der entschädigungslosen Enteignung

des land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes über 100 ha und dessen Überführung in Volkseigentum sowie die Schaffung von so genanntem Neubauerneigentum. Der Rechtsrahmen zur Behandlung der Bodenreformenteignungen im Einigungsvertrag besagt, dass diese nicht rückgängig gemacht werden, sondern die Bodenreformopfer lediglich Ausgleichsleistungen beanspruchen können. Das Neubauerneigentum wurde in Volleigentum der Rechtsinhaber oder ihrer Erben umgewandelt. Die Privatisierung des ehemals volkseigenen land- und forstwirtschaftlichen Grundvermögens wird heute in der Treuhandnachfolge von der BVVG als ein auch in der internationalen Betrachtungsweise äußerst erfolgreiches Modell betrieben. Verkauf und vorgeschaltete langfristige Verpachtung von rund 1,5 Mio. ha landwirtschaftlicher Fläche sowie die Veräußerung von rund 600.000 ha Waldflächen sind von essenzieller Bedeutung für die Agrarstrukturen in den neuen Ländern und zugleich eine anspruchsvolle Aufgabe des Bodenmanagements und der flankierenden Bodenordnung.

Eine weitere prägende Phase war die **Kollektivierung** der Landwirtschaft, die mit Gründung der ersten LPG im Jahr 1952 begann und 1960 mit der Vollkollektivierung abgeschlossen wurde. Ab 1970 wurde sie in eine Industrialisierung der Landwirtschaft mit Trennung von Tier- und Pflanzenproduktion übergeleitet. Grundlage der Landbewirtschaftung war das kollektive Nutzungsrecht der LPGen kraft Gesetzes, welches die Eigentumsrechte zwar formal beließ, sie aber bis zur Bedeutungslosigkeit aushöhlte. Aus heutiger Sicht ergibt sich dazu eine zwiespältige Beurteilung. Zwar wurden einerseits wettbewerbsfähige und auch aus heutiger Einschätzung heraus zukunftsorientierte Agrar- und Betriebsstrukturen geschaffen. Die Art und Weise ihrer Einführung und Durchsetzung sowie die Eigentumsfeindlichkeit sind jedoch die andere Seite der Medaille, die nicht verschwiegen werden darf.

Aus diesen eigentumsrechtlichen Veränderungen bezieht die Flurneuordnung nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz zur Eigentums- und Nutzungsentflechtung zwischen den neuen Landwirtschaftsbetrieben und zwischen neuen Landwirtschaftsbetrieben und Bodeneigentümern sowie zur Zusammenführung von getrenntem Boden-, Anlagen- und Anpflanzungseigentum ihre auch heute noch bestehende Notwendigkeit.

Auch die **teilungsbedingten Enteignungen** in den Jahren von 1949 bis 1989 wirken in der Aufbereitung beispielsweise im Bereich des ehemaligen innerdeutschen Grenzstreifens, dem in Thüringen so genannten GRÜNEN BAND, bis heute als Bodenordnungsaufgabe fort. Hier geht es derzeit darum, die nicht mit Ansprüchen von Berechtigten nach dem Mauergesetz belasteten Grundstücke von Bundeseigentum in Landeseigentum zu überführen, um diesen einstmals trennenden Streifen auf einer Gesamtlänge von nahezu 1.400 km als Naturschutzvorhaben, historisches Mahnmahl und integriertes

Entwicklungsprojekt mit Wertschöpfungspotenzialen zu entwickeln.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist eine nachhaltige Entwicklung ohne zuverlässige Verwaltung und effizientes Management von Grund und Boden nicht erreichbar. Diesen Sachzusammenhang hat die fundamentale Erklärung von Bathurst (UN und FIG 1999) im globalen Kontext näher beleuchtet (no sustainable development without effective land administration and land management!), er lässt sich aber auch am Beispiel des deutschen Transformationsprozesses nachvollziehen:

Eine Vielzahl von Konflikten zwischen den Bürgern und zwischen Staat und Bürgern sowie Hemmnisse für den wirtschaftlichen Aufschwung hatten ihre Ursache in einer mangel- oder fehlerhaften **Eigentumsdokumentation**. Dies galt für den Nachweis sowohl in rechtlicher als auch in geometrischer Hinsicht, zu DDR-Zeiten in der Liegenschaftsdokumentation einheitlich geführt und nach der Wende wieder in Kataster und Grundbuch separiert. Vielfach waren Grundstücke örtlich nicht identifizierbar und deshalb einer Bewertung nicht zugänglich.

Die Lösung bodenbezogener Probleme durch Eigentumsneuordnung, Auflösung von Landnutzungskonflikten und Umsetzung von Infrastrukturvorhaben in der Fläche genauso wie die Landwirtschaftsanpassung setzen aber zwingend eine Bestandsaufnahme der Geometrie (Kataster), der Legitimation der Eigentümer und Berechtigten (Grundbuch) und des Grundstückswertes (Wertermittlung) voraus. Diese Bestandsaufnahme ist Grundlage jedweder bodenbezogener Veränderungen, wobei am Ende des Verfahrens stets die Frage nach der wertgleichen Abfindung jedes Teilnehmers in Land, um in der Flurbereinigungsterminologie zu bleiben, als Kernregelung des Bodenordnungsinstrumentariums zu beantworten ist.

Angesichts des Veränderungsdruckes in der Landwirtschaft und generell in den ländlichen Räumen und im Blick auf eine diesen Anforderungen weder technisch noch rechtlich gewachsene Liegenschaftsdokumentation aus DDR-Zeiten, ergab sich ein Bodenordnungsbedarf im umfassenden Sinne.

Der rechtssichere Nachweis des **Eigentums in den öffentlichen Büchern** (Grundbuch und Kataster) und die Identifizierbarkeit des Eigentums in der Örtlichkeit sind zunächst Ausgangsbasis und schließlich in erneuerter Form Ergebnisse der Bodenordnung. Mit Blick auf die speziellen Verhältnisse in den neuen Ländern erwies sich dies als schwierige Aufgabe. Die ursprünglichen Parzellen einschließlich ihrer Wegeerschließung waren nach den Veränderungen durch die LPG-Bewirtschaftung, überpflügte Wege und Großschläge, nicht mehr in der Örtlichkeit auffindbar. Diese »Hubschraubergrundstücke« erwiesen sich als stetiger Zankapfel zwischen Wieder- und Neueinrichtern von Landwirtschaftsbetrieben und den umgewandelten Großbetrieben.

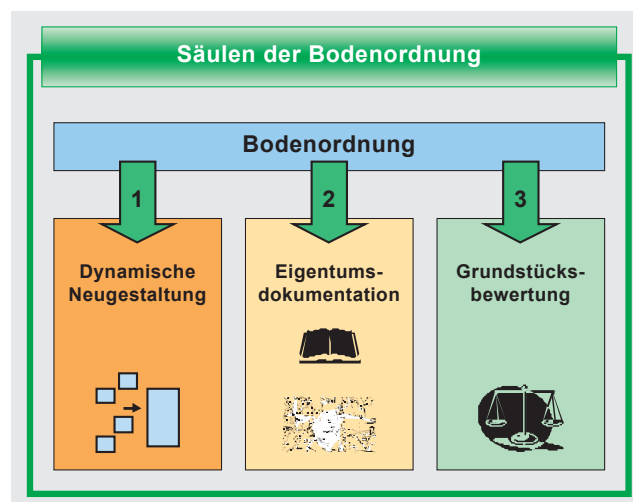


Abb. 1: Eigentumsverfassung und Bodenordnung

In der Anfangsphase verhinderten Bewirtschaftungskonflikte wegen unklarer Eigentumsverhältnisse, nicht legitimierter Eigentümer und fehlender Erschließung der Grundstücke eine geordnete Landnutzung. Vorläufige Bodenbewirtschaftungsregelungen in den Händen der Flurneuordnungsbehörden und moderierte so genannte »Pflugtausche« schufen übergangsweise Abhilfe.

Bis heute ist die Ermittlung der Eigentümer und Berechtigten im Zuge der **Legitimation** eine Aufgabe, die im Vergleich zu den alten Ländern einen vielfach höheren Aufwand erfordert, weil Grundbücher nicht aktualisiert, Erbfolgen nicht nachvollzogen und Eigentümer nicht legitimierbar sind.

Auch ein **Bewertungssystem**, zugleich Voraussetzung für die Gewährleistung des Gebots der wertgleichen Landabfindung und über die Bemessung der Kreditbasis Grundlage für Investitionen, musste als tragende Säule der Bodenordnung erst wieder etabliert werden.

Auf eine überaus erfolgreiche Bilanz kann die Bodenordnung im Sinne **dynamischer Neugestaltung** zurückblicken. Auch in den ländlichen Räumen galt es, das wieder gewährleistete Privateigentum an Grund und Boden zu individualisieren und es an veränderte Verhältnisse anzupassen. Eigentumsbewusstsein in breiten Kreisen der Bevölkerung wieder zu erwecken, Wertschätzung zu vermitteln, hieß zugleich, aus neu gestaltetem Eigentum heraus wieder Wertschöpfung zu ermöglichen.

Zur Individualisierung und zur Wiederherstellung der Werthaltigkeit von Eigentum gehört schon wegen des hohen Maßes an Betroffenheit die Lösung des Zusammenführungsproblems. Eigenheimsiedlungen, komplexe LPG-Bebauungen, Anlagen der Be- und Entwässerung und Anpflanzungen waren ohne Eigentumsregelung auf fremden Grundstücken errichtet worden und mussten BGB-konform wieder zu einer rechtlichen und tatsächlichen Einheit verschmolzen werden. 18 Jahre nach dem Mauerfall ist das Gros der Zusammenführungsfälle im Wege rein privatrechtlicher Verträge, privatrechtlich nach Moderation durch die Flurneuordnungsbehörden sowie durch freiwillige Landtausche oder Bodenordnungsver-

Zusammenführung von Boden- und Gebäudeeigentum

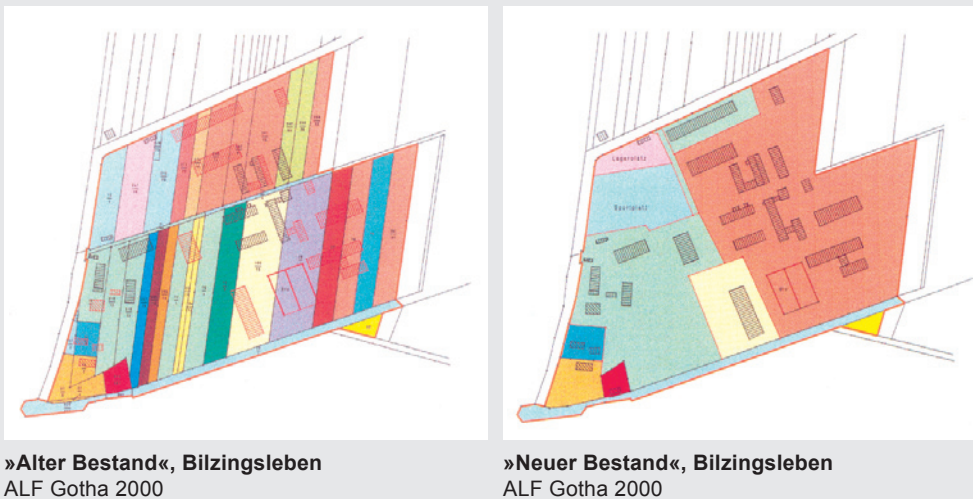


Abb. 2: Bodenordnende Neugestaltung bei komplexen Bebauungen auf fremden Grundstücken

fahren nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz im Lichte des Sachenrechtsbereinigungsgesetzes überaus erfolgreich abgeschlossen worden. Von den beispielsweise in Thüringen vorliegenden rund 5.000 Anträgen sind über 4.000 erledigt.

In Verfahren nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz oder in unmittelbar angeordneten Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz, in denen die Ziele des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes mit verfolgt wurden, sind Eigentumsverhältnisse neu geordnet und stabile, rechtssichere Nutzungsverhältnisse zwischen Pächtern und Verpächtern gestaltet worden. Die in der ersten Phase angeordneten Verfahren stehen in Thüringen mittlerweile vor dem Abschluss.

Zur dynamischen Neugestaltung gehört auch, Eigentum für Gemeinwohlbelange verfügbar zu machen. Diese Bodenordnungsaufgabe stellte sich insbesondere bei der Begleitung der Verkehrsinfrastrukturprojekte »Deutsche Einheit« und weiterer Großinfrastrukturvorhaben in den neuen Ländern. Hierbei war nach über 40-jähriger Beschränkung der individuellen Eigentumsrechte ein besonders sensibler Umgang mit den wiedererstandenen Eigentumstiteln geboten. Dafür sind in Thüringen so genannte Unternehmensflurbereinigungen zur Flächenbereitstellung und zur Anpassung des betroffenen ländlichen Raumes mit über 50 Verfahren auf rund 55.000 ha in Durchführung. Anerkanntes Erfolgskriterium ist es, dass ohne Bodenordnung ein beschleunigter Ausbau der Infrastruktur mit hoher Befriedungswirkung aller Beteiligten nicht realisierbar gewesen wäre.

Bodenordnung hat sich schließlich als wirksame Konfliktlösungsstrategie erwiesen. Die bevorzugten Verfahrensarten sind dafür in Thüringen vereinfachte Flurbereinigungsverfahren nach § 86 Flurbereinigungsgesetz, mit denen beispielsweise ein Interessenausgleich zwischen Landwirtschaft und Naturschutzinteressen oder bei Nutzungskonflikten infolge Siedlungsentwicklung erfolgen kann.

3 Good Governance in der Landentwicklung – Erfahrungen aus dem Transformationsprozess

Mit der Herstellung der Deutschen Einheit wurde auch das Landentwicklungs- und Bodenordnungsinstrumentarium mit den Komponenten Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, Dorferneuerung und Flurbereinigung übernommen. Hierbei zeigte sich jedoch, dass die in der alten Bundesrepublik bewährten Instrumente auf die faktischen, gesellschaftlichen, eigentumsbezogenen und agrarstrukturellen Gegebenheiten aus DDR-Zeiten nicht unverändert übertragbar waren, sondern eine Adaption erfolgen musste.

Als eine positive Entscheidung sowohl im Bodenrecht als auch allgemein im Transformationsprozess hat sich ein **prozessuales Vorgehen** in Form von Übergangsregelungen erwiesen. Die neue Rechts- und Wirtschaftsordnung wurde nicht in Form einer radikalen Zäsur übergestülpt, sondern bei Bodeneigentum und Landnutzung berücksichtigte der Rechtsrahmen zugleich die historischen und faktischen Gegebenheiten. Auf der Basis eines Leitbildes wurden für den Abschluss des Transformationsprozesses klare zeitliche und inhaltliche Vorgaben gegeben. Es lag in der Natur der Sache, dass diese zum Teil mangels Zielerreichung verlängert, an aktuelle Entwicklungen angepasst oder durch höchstrichterliche Entscheidungen korrigiert wurden.

Die Durchführung und bodenordnerische Begleitung des Transformationsprozesses auf dem Lande setzt auch die Schaffung der institutionellen Basis mit effizienten Organisationsformen voraus. Hierzu wurden entsprechende **Verwaltungsstrukturen** auch mit partnerschaftlicher Hilfe aus den alten Bundesländern in diesem dem DDR-Rechtssystem fremden Behördenzweig neu aufgebaut. In Thüringen wurde dazu eine zweistufige Sonderverwaltung für Landentwicklung und Flurneuordnung

gebildet, die bisher in allen Behördenstrukturreformprozessen im Bestand bestätigt wurde. Die Aufgabe ist jedoch nicht ausschließlich der staatlichen Verwaltung vorbehalten, sondern sollte zweckmäßigerweise durch Aufgabenverteilung und Ausbalancierung zwischen Staatsverwaltung, Selbstverwaltungskörperschaften, halbstaatlichen und nichtstaatlichen Institutionen, Betrieben der Privatwirtschaft und engagierten Bürgen oder Bürgergruppen bewältigt werden – **Private-Public-Partnership** und **Partizipation**.

Die Beteiligung Privater (z. B. Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure, Architekten, Planungsbüros etc.) an der Wertschöpfungskette von Eigentumsdokumentation, Eigentumssicherung und Wirtschaftsentwicklung hat sich außerordentlich bewährt. Damit wurden die Projektentwicklung beschleunigt, Eigeninitiative und Kreativität geweckt, Wirtschaftlichkeitserwägungen befördert, Arbeitsplätze geschaffen und nicht zuletzt Machtverhältnisse zwischen staatlichem und privatem Sektor austariert. Nach Thüringer Verständnis sind sowohl Verwaltungsmonopolisierung als auch reine Privatisierung Irrwege; das partnerschaftliche Miteinander ist der Königsweg (vgl. auch Thöne 2000).

Die angesichts der Problemfülle, knappen Personals und knapper Mittel bestehende Notwendigkeit, schnelle, einfache, kostengünstige und bürgernahe Lösungen von Eigentums- und Nutzungskonflikten zu gestalten, hat zu neuen Wegen im Verwaltungshandeln geführt. Das Ziel besteht darin, formelle Verwaltungsverfahren zur Bodenordnung, die zwangsläufig mit hohen Kosten- und Zeitaufwand verbunden sind, dort einzusetzen, wo der Problemdruck keine andere Lösung zulässt. Vielfach haben Landentwicklungsinstitutionen durch örtliche Moderationsverfahren Konflikte schnell in den Griff bekommen. Ein Beispiel für erfolgreiches informelles Verwaltungshandeln ist das GRÜNE BAND THÜRINGEN, in dem auf 750km Thüringer Anteil an der ehemaligen innerdeutschen Grenze Landentwicklung im Sinne von Naturschutz, Vermittlung von Geschichtsbewusstsein, Fremdenverkehrs- und Erholungsaspekten sowie Klärung von Eigentumsverhältnissen und künftiger Landnutzung vollzogen wurde.

4 Auf gutem Wege zur Integrierten Ländlichen Entwicklung

Als wichtige, heute noch gültige Anpassungsstrategie auf dem Weg zur integrierten, nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume unter Einbeziehung des Bodenordnungsinstrumentariums haben sich die »Leitlinien Landentwicklung – Zukunft im ländlichen Raum gemeinsam gestalten« der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung (*Arge Landentwicklung*, 1999) erwiesen. Im Blick auf sich rasant verändernde gesamtgesellschaftli-

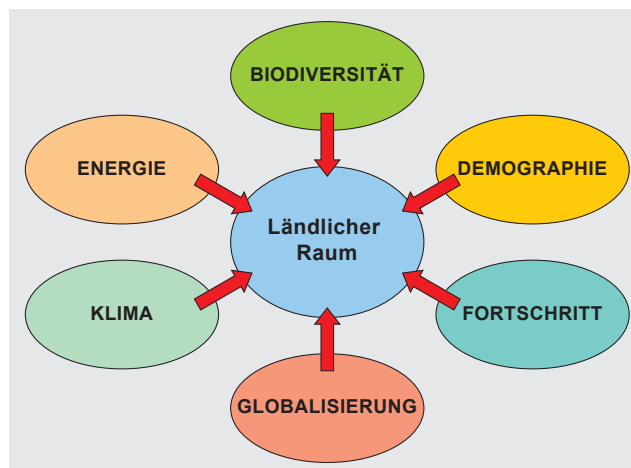


Abb. 3: Bestimmungselemente ländlicher Entwicklung

che Rahmenbedingungen wurden die Landentwicklungsinstrumente auf die Zielmatrix

- Unterstützung der Land- und Forstwirtschaft,
- Förderung der regionalen und kommunalen Entwicklung,
- nachhaltiger Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

neu ausgerichtet. Unterstrichen wurde dabei die zentrale Bedeutung des Boden- und Flächenmanagements bei der Überleitung des Bodenrechts in den neuen Ländern, bei der Auflösung von Nutzungskonflikten und bei der Umsetzung von Infrastrukturvorhaben.

Zu den die nächsten Jahrzehnte prägenden Rahmenbedingungen wird ohne Zweifel insbesondere der **demographische Wandel** gehören. Gerade die strukturschwachen ländlichen Räume der neuen Länder sind von den Folgen der demographischen Entwicklung – in unterschiedlicher regionaler Ausprägung – besonders hart betroffen. Mehr als bedenklich im Blick auf Zukunftsgestaltung und Innovation ist die anhaltende Abwanderung junger Menschen mit einem hohen Anteil an gut ausgebildeten Frauen. Eine kritische, vorausschauende Auseinandersetzung mit den Folgen des Geburtenrückgangs, der Alterung der Bevölkerung und der Migration muss deshalb zwingend erfolgen. Die Thüringer Landesregierung hat darauf mit dem **Demographiebericht** reagiert, der derzeit Gegenstand einer breiten gesellschaftlichen Diskussion ist. Misstrauen ist jedoch immer dann angebracht, wenn der demographische Wandel auf Begriffe wie Landflucht, Vergreisung und Verödung ganzer Landstriche reduziert und in scheinbar logischer Konsequenz das Umlenken von Finanzströmen weg vom ländlichen Raum und weg von der Landwirtschaft gefordert wird, weil Investitionen in vermeintlich sterbende Regionen verschwendetes Geld seien. Die gegenwärtige Diskussion um Metropolregionen leistet wohl auch zu Recht Ängsten Vorschub, von der Entwicklung abgekoppelt zu werden. Es gibt einen besseren und fairen Weg: Wir müssen unseren ländlichen Räumen die Chance einer eigenständigen Entwicklung geben. Prosperierende Regionen mit verbessertem Ar-

beitsplatzangebot bieten auch den Dörfern und den darin wirtschaftenden landwirtschaftlichen Unternehmen Perspektiven. Dafür sind Anpassungsstrategien erforderlich, die die Kommunen und die in ihnen wirtschaftende Landwirtschaft in die regionale Entwicklung einbinden. Es geht um eine Rückbesinnung auf die lokalen und regionalen Potenziale und Stärken auch als Antwort auf die allenthalben in Europa bestehenden Ängste vor einer rohen Globalisierung verbunden mit Identitätsverlust, von denen auch die Diskussionen um die europäische Verfassung und das ablehnende Votum in einigen Mitgliedstaaten bestimmt waren.

Klimaveränderungen wirken sich zunehmend auch auf die Agrarproduktion und den notwendigen Waldumbau aus. Inwieweit Rohstoffmangel, **Energiehunger** und steigende Nahrungsmittelpreise weltweit zu veränderten Raumstrukturen auch hierzulande führen werden, ist derzeit noch nicht absehbar aber wohl vorhersehbar. Der Naturschutz erlebt unter dem neuen Synonym der **Biodiversität** nach langen Jahren in der Defensive derzeit gerade in Deutschland als Gastgeber der diesjährigen Biodiversitätskonferenz in Bonn und damit verbundener Kampagnen einen Aufschwung, nicht zuletzt auch der zunehmenden Einsicht geschuldet, dass aus Naturqualität als Alleinstellungsmerkmal von Regionen Wertschöpfung und schließlich Regionalentwicklung generiert werden kann.

Auf diese Rahmenbedingungen muss jetzt reagiert werden. Thüringen setzt, basierend auf der LEADER-Strategie der EU, konsequent auf Subsidiarität in Form neuer regionaler **Verantwortungsgemeinschaften**. Dabei geht es um ein Miteinander von

- gewählten Mandatsträgern in den Kommunen und Landkreisen,
- staatlichen Autoritäten (Behörden) und
- sog. Wirtschafts- und Sozialpartnern.

Ein solches ausbalanciertes Akteursbündnis wird am ehesten Akzeptanz und Vertrauen beanspruchen können und in der Umsetzung erfolgreich sein.

Die Landentwicklung mit ihren Instrumenten und Institutionen hat sich gerade in den neuen Ländern als durchgreifende Problemlösungsstrategie zur Bewältigung radikaler Umbrüche erwiesen. Wie sähe es denn heute in den ostdeutschen Landgemeinden ohne das segensreiche Wirken der Dorf- und Flurentwicklung aus? War nicht die Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums der entscheidende »Bremsklotz« der Abwanderung? Wie viele Menschen hat neu geordnetes Eigentum letztlich in der Heimat gehalten? Wie viele Arbeitsplätze sind durch die Maßnahmen der Landentwicklung als Konjunkturprogramm gerade bei mittelständischen Handwerks- und Gewerbebetrieben gesichert oder durch Schaffung dörflicher Infrastruktur initiiert worden? Die großen Heraus-

forderungen der demographischen Entwicklung können nur bewältigt werden, wenn die Akteure vor Ort gemeinsam und mit professioneller Unterstützung Konzepte und Strategien zur Sicherung und Stärkung der ländlichen Räume entwickeln und umsetzen. Dabei kann es jedoch keine einheitliche Handlungsoption für »den« ländlichen Raum geben, vielmehr benötigen die einzelnen Regionen individuelle, auf ihre besonderen Potenziale und Defizite zugeschnittene Strategien. Die in der neuen EU-Strukturfondsförderperiode 2007–2013 absehbar knapper werdenden Mittel zwingen zu einer inhaltlichen und räumlichen Konzentration. Die besten Konzepte und das Engagement in den Regionen müssen maßgebende Auswahlkriterien sein. Nur dieser Ansatz wahrt Chancengleichheit im Wettbewerb um Entwicklung und die Balance zwischen sozialem Ausgleich und Wachstum.

Hierzu sind in Thüringen neue inhaltliche und institutionelle Schwerpunkte als Handlungsmaxime definiert worden:

- Vorrang für Arbeit und Beschäftigung! Wertschöpfende und beschäftigungswirksame Projekte werden in 1. Priorität unterstützt.
- Neuansiedlung und Erweiterung von Unternehmen fördern und begleiten!
- Innovative Projekte bevorzugt behandeln!
- Die Landwirtschaft aktiv in die regionale Entwicklung einbinden!
- Die Bindung an die Heimat statt Abwanderung fördern! Projekte für Jugend und junge Familien unterstützen!
- Auf Alterung der Bevölkerung reagieren und altersgerechte Einrichtungen etablieren!
- Einrichtungen für Grundversorgung und soziale Dienstleistungen sicherstellen!
- Soziale und technische Infrastrukturen anpassen und bedarfsgerecht entwickeln!
- Telekommunikation aufs Land!
- Abwanderung durch Erreichbarkeit verhindern! Verkehrsinfrastruktur als Standortfaktor für wirtschaftliche Aktivitäten angepasst ausbauen.
- Kulturelles Erbe und Naturerbe erhalten und nachhaltig für wertschöpfende touristische Nutzung erschließen!
- Innenentwicklung in den Dörfern auch durch Umnutzung verstärken!
- Neue Flächeninanspruchnahme durch Brachflächenrevitalisierung reduzieren!
- Vitalitätsprüfung für unsere Dörfer!
- Flächendeckender LEADER-Ansatz für ganz Thüringen, 15 Regionale Aktionsgruppen (RAG) als Ergebnis eines Wettbewerbs!
- Verzahnung von ILE und LEADER zu einem innovativen strategischen Entwicklungsansatz! **EIGENINITIATIVE – KOOPERATION – INNOVATION !**
- Zusammenführung, ggf. Überarbeitung vorhandener Planungen (AEP, ILEK, REK, andere Konzepte) statt zeitaufwändiger, teurer Neuplanungen!

- Finanzierungspartnerschaften von Interessenträgern (ELER, EFRE, ESF, Bundesprogramme, Ländermittel, Kommunen, Private)!
- Vielfalt als Chance begreifen! Unterstützung von Eigeninitiative als Impulsgeber aus der Region heraus statt von oben verordneter Standardlösungen!
- Professionelles Regionalmanagement (Moderation, Finanzmanagement, Prozesssteuerung, Geschäftsstelle)!
- Delegation von Kompetenzen, Finanzmitteln und Verantwortung! Finanzieller Handlungsrahmen für die RAG sichert flexiblen Einsatz von Fördermitteln vor Ort!

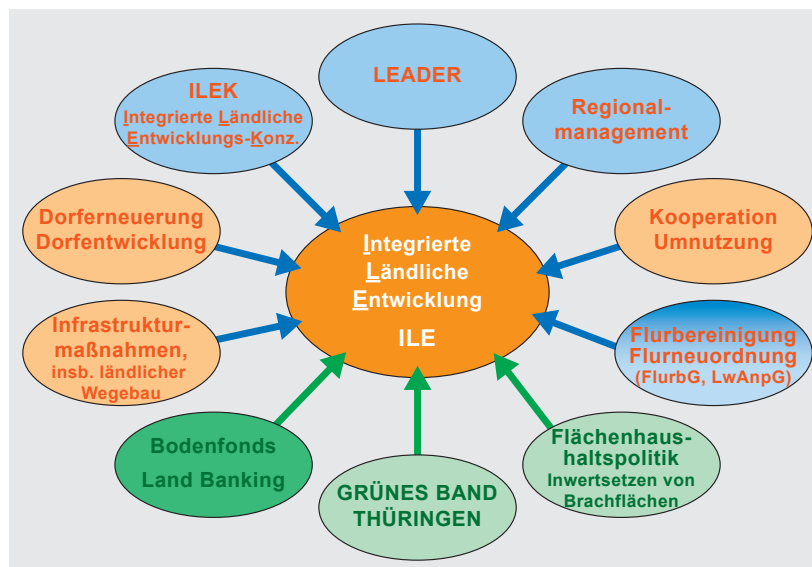


Abb. 4: Bausteine der Integrierten Ländlichen Entwicklung in Thüringen

Die vorgenannten Rahmenbedingungen erfordern flexible Anpassungsstrategien

– nämlich solche, die die Kommunen und die in ihnen wirtschaftenden Landwirtschaftsbetriebe als wichtige, oftmals tragende Bestandteile einer mittelständischen Wirtschaftsstruktur in die regionale Entwicklung einbinden. Thüringen setzt dabei auf das Prinzip der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) mit den Komponenten

- Planung und Organisation von Entwicklungsprozessen
- Investitionsförderung in die ländliche Infrastruktur,
- zweckmäßige Neugestaltung von Grund und Boden,
- Land Banking (staatlicher Bodenfonds) und
- politisch hochkarätige Schwerpunktprojekte (GRÜNES BAND, Flächenhaushaltspolitik – verbunden mit einer Brachflächenrevitalisierung).

Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte dienen dazu, in Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteuren auf der Basis einer Analyse regionaler Potenziale und Defizite die Ziele für die weitere Entwicklung der Region zu definieren und wesentliche Handlungsfelder sowie die zeitlich, räumlich und inhaltlich vordringlichen Projekte zu definieren. Mit dem **Regionalmanagement** soll die zeitnahe Umsetzung der notwendigen Maßnahmen initiiert, organisiert und begleitet werden. Dies schließt Finanzierungspartnerschaften von öffentlichen und privaten Interessenträgern ein. Insgesamt soll bei der Umsetzung der integrierten ländlichen Entwicklung der **LEADER-Ansatz** der EU mit seinem partizipativen Ansatz flächendeckend in Thüringen genutzt werden.

Die **Flurbereinigung** ist sowohl in Thüringen als auch bundesweit mit rund 8500 Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz und dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz auf 3,2 Mio. ha ein Eckpfeiler der ILE. Mit ihrer Eigentum und Nutzung regelnden Komponente und mit der Komponente der Investitionsförderung für Infrastruktur im ländlichen Raum liegt sie im essenziellen Interesse

der Landwirtschaft, der Landgemeinden und des Umweltbereichs.

Eine Schlüsselrolle haben auch die planerischen und investiven Maßnahmen der **Dorferneuerung** als Teil einer Gesamtstrategie gegen Abwanderung. Es gilt daher, die Dörfer unter Einbeziehung der Landwirtschaft als Wirtschaftsstandorte zu entwickeln. Auch im ländlichen Raum sind Ausbildungs- und Arbeitsplätze zu erhalten und im Hochlohnsegment zu schaffen, damit besonders jüngere, gut ausgebildete Menschen nicht abwandern. Zugleich muss es darum gehen, die Dörfer auch in ihrem kulturellen Erscheinungsbild zu sichern und sie zu attraktiven Wohnstandorten auszugestalten. Eine ganzheitliche Dorferneuerung schließt soziokulturelle Aspekte mit ein, die in der Regel zwar keinen direkten wirtschaftlichen Effekt haben, indirekt aber sehr wohl die Lebensqualität erhöhen, das Image und damit die Bleibebereitschaft positiv beeinflussen können. In diesem Zusammenhang muss auch die Grundversorgung in den Dörfern sichergestellt bzw. entwickelt werden, beispielsweise durch dezentrale, mobile Angebotsstrukturen. Im Hinblick auf die zunehmende Alterung der Bevölkerung ist die Schaffung einer altersgerechten Grundversorgung in den relevanten Bereichen des Gesundheitswesens, der Pflege und der Versorgung mit Lebensmitteln unverzichtbar. In Zeiten von Schrumpfung muss leer stehenden Gebäuden im Dorf eine besondere Aufmerksamkeit zuteil werden – anstelle neuer Wohngebiete und Gewerbeflächen auf der »grünen Wiese«.

Die entscheidenden Vorteile der Dorferneuerung sind von ihrer Tradition her im lokalen und regionalen Bezug sowie im partizipativen Ansatz begründet. Engagierte Bürger und Gemeinden können aktiv und engagiert gemeinsame Ziele verfolgen. Wo dies mit wenn auch künftig geringeren Mitteln der Dorferneuerung weiterhin unterstützt werden kann, muss einem um die Zukunft des ländlichen Raums nicht bange sein.

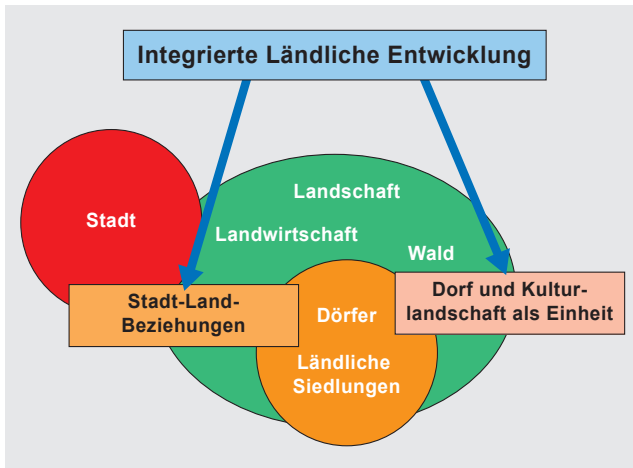


Abb. 5: Eigenständige Entwicklung und positive Stadt-Land-Beziehungen

Ein wichtiger Baustein ländlicher Entwicklungspolitik ist ein intelligentes **Brachflächenmanagement**. Worum geht es dabei? Der Strukturwandel in den neuen Ländern hat zu einem rapiden Anwachsen von Brachflächen auch in Thüringen geführt. Gleichzeitig haben Suburbanisierung und Infrastrukturmaßnahmen wie ICE-Neubaustrecken, Autobahnen, Bundes- und Landesstraßen zu einem starken Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsflächen geführt. Die sich weiter öffnende Schere zwischen Bevölkerungsrückgang einerseits und Flächeninanspruchnahme andererseits beschreibt eine bedenkliche Entwicklung – immer weniger Menschen nutzen immer mehr Fläche!

Das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt hat deswegen eine Flächenhaushaltspolitik für das Land konzipiert, deren wesentliche Bausteine

- die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme,
- die Wiederherstellung der ökologischen Funktionen des Bodens als Qualitätsziel des Bodenschutzes sowie
- Maßnahmen zur Standortqualitätsverbesserung durch die Beseitigung von »Schandflecken« und die damit verbundene Steigerung der Attraktivität einer Region sind.



Abb. 6: Brache als Ressource

Thüringen hat als erstes Flächenland eine landesweite Erfassung von Brachflächen vorgenommen, die einen Bestand von ca. 6.400 ha ergab. Davon sind etwa 46% zur Baulandmobilisierung und etwa 53% für eine Renaturierung oder als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geeignet. Hierbei geht es zumeist um komplexe Lösungen in Verbindung mit Bodenordnungsinstrumenten. Brachflächen als Potenzial anzusehen und sie entsprechend zu mobilisieren ist eine Investition in die Zukunft.

Literatur

- Arge Landentwicklung (Hrsg.): Leitlinien Landentwicklung, Erfurt 1999.
- Thöne, K.-F.: Zukunft der Landentwicklung aus der Perspektive eines jungen Bundeslandes. In: zfv 5/2000, 161–169, 2000.
- UN und FIG: The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development. FIG-Publication No. 21, Dec. 1999.
- Zimmermann, W.: Die entwicklungspolitische Relevanz der Bodenordnung. In: ZKL 41/2000, 133–137, 2000.

Anschrift des Autors

Ministerialdirigent Dr.-Ing. Karl-Friedrich Thöne
 Abteilungsleiter Forsten, Naturschutz, Ländlicher Raum im
 Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt
 Arnstädter Straße 28, 99096 Erfurt
 karl-friedrich.thoene@tmlnu.thueringen.de