

Die »Deutsche Flurbereinigung« als Exportartikel

Zu den Auslandsaktivitäten der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft ARGE Landentwicklung

Joachim Thomas

Zusammenfassung

Flurbereinigung und Landentwicklung sind in Mittel- und Osteuropa in den Blickpunkt der internationalen Staatengemeinschaft und supranationaler Institutionen gerückt; vor allem auch deutsches Expertenwissen wird in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas rege nachgefragt. Vor diesem Hintergrund werden die Auslandsaktivitäten der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung (ARGE Landentwicklung) beschrieben. Es wird dargelegt, nach welchen Grundsätzen sich die deutsche Flurbereinigungsverwaltung international engagiert.

Summary

In Central and Eastern Europe land consolidation and rural development are of interest for the international community and supranational institutions. Knowledge and know-how of German experts in land consolidation and rural development are strongly requested by the countries in transition. Against that background, the paper describes the international activities of the German Federal Working Assembly Rural Development (ARGE Landentwicklung). It discusses principles and procedures for the engagement of the German administration for land consolidation.

1 Einführung

Seit einigen Jahren erfährt die »deutsche Flurbereinigung« – von vielen immer wieder totgesagt – national wie international eine Renaissance. National hat die Flurbereinigung als zentrales Instrument einer integrierten ländlichen Entwicklung durch die Strukturförderung der Europäischen Union einen neuen Bedeutungszuwachs erlangt (Thomas 2002). International sind Fragen des Bodenrechts, der Bodenordnung, der Flurbereinigung und Landentwicklung in den Transformationsländern insbesondere in Mittel- und Osteuropa zu Schlüsselbegriffen und Existenzfragen im Transformationsprozess geworden (Zimmermann und Magel 2001), (Larsson 2001); sie sind in den Fokus der Internationalen Gemeinschaft gerückt (UN 1996).

Vor diesem Hintergrund wurde der Verfasser im Jahre 1998 vom Plenum der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung (ARGE Landentwicklung) zum *Beauftragten für die Internationale Entwicklung* bestellt.

Die Aufgabe besteht darin, die

- Flurbereinigungsverwaltungen der Bundesländer international zu vertreten,

- das deutsche Know-how in die internationale Entwicklungszusammenarbeit einzubringen,
- die unterstützende Zusammenarbeit mit internationalen und supranationalen Institutionen zu koordinieren und
- jährlich einmal dem Plenum der ARGE Landentwicklung darüber zu berichten.

2 Zum Unterstützungsbedarf in den Transformationsländern

Die unterstützenden Maßnahmen der ARGE Landentwicklung konzentrierten sich in den zurückliegenden drei Jahren auf die Transformationsländer Mittel- und Osteuropas (MOE-Staaten) (englisch: Central and East European Countries, CEECs) sowie die GUS-Länder (Gemeinschaft unabhängiger Staaten), welche aus der ehemaligen Sowjetunion hervorgegangen sind (englisch: Commonwealth of Independent States, CIS).

Nach dem Zusammenbruch des ehemaligen Ostblocks haben sich diese Länder auf den Weg von einer zentralen Planwirtschaft zu einem auf Privateigentum ausgerichteten Gesellschaftssystem und einem marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftssystem begeben.

Als Antwort auf *Sozialisierung* und *Nationalisierung* wurden in diesen Ländern neue Eigentumsordnungen geschaffen. Die Staatsbetriebe und Banken wurden privatisiert; staatliches oder genossenschaftliches Immobilienvermögen in Form von Gebäuden, Wohnungen und Land wurde in Bodenreformen (land reforms) auf alle Bürger des Landes verteilt und in einem neu eingerichteten öffentlichen Register (Land Register, Real Property Cadastre, Unified Real Property Cadastre) nachgewiesen (First Title Registration). Konfisziertes Privateigentum wurde bzw. wird restituiert (restitution); in Bürgerkriegsregionen müssen die vertriebenen, jedoch rechtmäßigen Eigentümer wieder in den Besitz ihres beschlagnahmten Grundvermögens gebracht werden (reinstatement).

Diese maßgeblich von der Weltbank begleiteten und finanziell geförderten Prozesse machten die Bürger zu Grundeigentümern; in Form von Wohnungs-, Gebäude- oder Grundeigentum wurde privates Vermögen geschaffen – unerlässliche Voraussetzung für ein marktwirtschaftliches System, wirtschaftlichen Wohlstand und persönliche Freiheit.

Durch diese Maßnahmen wurden aber auch die vormaligen (Wirtschafts-)Strukturen zerschlagen. In den ländlichen Bereichen wurde die Großflächenwirtschaft der Sowchosen und Kolchosen in Kleinstbesitz mit einer unvorstellbaren Besitzersplitterung (fragmentation) übergeleitet mit der Folge des *Absturzes* auf das Niveau einer Subsistenzwirtschaft. Die Landwirtschaftsproduktion brach in nahezu allen Ländern zusammen und pendelte sich dann auf einem Niveau von etwa 50% des vorherigen Volumens ein. Aus ehemaligen Exportländern landwirtschaftlicher Produkte wurden Importländer, wel-

che auf internationale Unterstützung und Nahrungsmittelhilfen angewiesen sind. Auch 12 Jahre nach Beginn des Transformationsprozesses ist ein funktionierender Grundstücksmarkt immer noch nicht in Gang gekommen.

Als Ausweg aus dem ökonomischen Desaster der Bodenreformen rücken nun die Bodenordnung und die Landentwicklung in den Fokus der betroffenen Länder und der internationalen Staatengemeinschaft. Dabei fällt auf, dass insbesondere deutsche Erfahrungen auf dem Gebiet der Flurbereinigung und ländlichen Entwicklung nachgefragt werden.

3 Die »Deutsche Flurbereinigung« als Exportartikel

Das ist einmal die über 100 Jahre alte Flurbereinigungserfahrung (land consolidation), die übrigens weltweit (!) bekannt ist und die man sich zu Nutze machen will. Geschätzt werden auch die klaren gesetzlichen Regelungen und professionellen administrativen Strukturen (good governance) in Deutschland, von denen man profitieren will. Schließlich trägt auch der deutsche partizipative Ansatz, also die weitgehende Einbeziehung der Bürger und (neuen, noch unerfahrenen) Grundeigentümer bei der Vorbereitung und Durchführung von Neuordnungsverfahren, der Befindlichkeit der Bevölkerung in den Transformationsländern angemessene Rechnung (participation, bottom up).

Weniger ausgeprägt in den Transformationsländern sind das Bewusstsein für Umweltfragen (environmental aspects) und das Verständnis für die Prinzipien der Nachhaltigkeit (sustainability). Auch wenn vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Zwänge in den betroffenen Ländern diese Aspekte zunächst als nicht vordringlich angesehen werden, stellen die Geberorganisationen (donors) im Falle von konkreten Pilot- oder Förderprojekten die Durchsetzung dieser Prinzipien im Projekt sicher.

In den meisten Transformationsländern wird die »Flurbereinigung« als Geheimwaffe angesehen. Für eine mittelfristige Stabilisierung und Festigung der wirtschaftlichen Situation kommt es aber auf eine nachhaltige integrierte Entwicklung an. Hierfür die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen und hinreichende Impulse zu geben, sollte gerade für die deutschen Experten aus den deutschen Flurbereinigungsverwaltungen eine Herausforderung sein.

Soweit es sich um Beitrittsländer zur Europäischen Union handelt (accession countries), sind diese daran interessiert, wie die Ansätze für eine integrierte ländliche Entwicklung in die nationalen Entwicklungsprogramme eingestellt und effektiv umgesetzt werden können.

Bei alledem geht es nicht um ein *Überstülpen* deutscher Strukturen oder eine unkritischen Übertragung deutscher Standards. Situationsangepasst muss jedes Transformationsland seinen eigenen Weg finden auf der

Basis der jeweiligen nationalen Gesetzgebung, Verwaltungsstrukturen und verfügbaren Ressourcen an Geld, Technik und Personal.

4 Zur Organisation der Entwicklungs- zusammenarbeit der ARGE Landentwicklung

Nachdem sich in der Vergangenheit die Entwicklungszusammenarbeit der einzelnen Bundesländer mehr oder minder aus zufälligen Kontakten entwickelte und bilateral abgewickelt wurde, werden nunmehr die internationalen fachlichen Aktivitäten systematisch angegangen und auf Bundesebene durch die ARGE Landentwicklung koordiniert; dies ist möglich, weil die ARGE Landentwicklung als beratendes Gremium institutionell an die nachfolgend aufgeführten supranational und international tätigen Einrichtungen »angedockt« wurde.

UNO

Die *United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)* mit Sitz in Genf befasst sich in den letzten Jahren vornehmlich mit der wirtschaftlichen Entwicklung der MOE-Staaten und der GUS. In der *Working Party on Land Administration (WPLA)* werden alle Fragen um Bodenrecht, Landnutzung, Grundeigentum und Bodenmärkte in internationalen Workshops aufgearbeitet, Deklarationen erarbeitet und in Papers veröffentlicht. Auf Anforderung führt die UNECE mit internationalen Expertenteams Missionen zur Evaluierung von Projekten, zur Erarbeitung von Statusberichten und zur Abgabe von Empfehlungen durch.

In einer Steuerungsgruppe der WPLA wird für jeweils zwei Jahre ein Arbeitsprogramm festgelegt (Creuzer 2000). Die ARGE Landentwicklung bringt sich in die Steuerungsgruppe über die *Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV)* ein.

FAO

Die *Food and Agriculture Organisation* der Vereinten Nationen mit Sitz in Rom befasst sich in den MOE-Staaten sowie der GUS vornehmlich mit dem Wiederaufbau einer leistungsfähigen und wettbewerbsfähigen Landwirtschaft. In diesem Zusammenhang spielen Fragen der Landnutzung sowie der Flurbereinigung (land consolidation) und der Veränderung von Besitzstrukturen (readjustment) eine wichtige Rolle, um die sich vornehmlich der *Land Tenure Service* in der Zentrale in Rom und das *Subregional Office* der FAO in Budapest kümmern.

Die FAO unterstützt die Transformationsländer, indem sie durch Gutachten und Machbarkeitsstudien Projekte anschiebt und bei der internationalen Gebergemeinschaft empfiehlt; sie führt Fachtagungen durch und unterstützt Forschungsvorhaben – auch auf dem Gebiet der Ländlichen Entwicklung und Flurbereinigung.

WORLDBANK

Ende 2003 wurde auf Betreiben von WELTBANK und FAO und finanziell getragen von der WELTBANK in Budapest (Ungarn) das *Central European Land Knowledge Center (CelkCenter)* eingerichtet. Das CelkCenter hat die Aufgabe, als »Netzknotten« und Wissens- und Informationspool die Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa, vornehmlich in den EU-Beitrittsländern und Balkanstaaten, hinsichtlich Grundeigentum, Landnutzung, Grundstücksmarkt und Landentwicklung zu unterstützen und zu befördern. Durch das Zentrum sollen nach den Vorstellungen von Weltbank und FAO die Entwicklungsaktivitäten in diesen Ländern besser strukturiert und gebündelt und damit professionalisiert und effektiviert werden. Die ARGE Landentwicklung unterstützt die Arbeit des Zentrums und ist Mitglied des Advisory Committee des CelkCenters.

EU

Die *Kommission der Europäischen Union* ist gleichfalls in den meisten Transformationsländern durch Regionalbüros präsent. Hier erlangen die Flurbereinigung und die Ländliche Entwicklung über die *Food Security Programs* Bedeutung. Für die Beitrittsländer gilt es, das SAPARD-Programm hinsichtlich Ländlicher Entwicklung und Flurbereinigung mit Leben zu erfüllen. Inwiefern die im Aufbau begriffene *Entwicklungsagentur der Europäischen Union (EUAID)* bei ihrer künftigen Tätigkeit in Mittel- und Osteuropa deutsches Expertenwissen abrufen wird, ist zur Zeit noch nicht absehbar.

GTZ

Schließlich ist die deutsche *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, die Entwicklungsgesellschaft der Bundesregierung, auf das Fachwissen deutscher Flurbereinigungspraktiker und Landentwicklungsexperten angewiesen. Die GTZ berät die Regierungen in Gesetzgebungsfragen und administrativen Fragen und unterstützt sie beim Aufbau von Verwaltungsorganisationen, lässt Statusberichte erarbeiten, kooperiert mit den vorgenannten Institutionen und führt selbst Entwicklungsprojekte durch; zudem fördert sie durch Fachtagungen und gezielte Fortbildungsangebote die Qualifizierung nationaler Experten (capacity building).

Die Nachfrage nach Bodenordnungsexperten und Experten der Landentwicklung ist also groß! Der Einsatz deutscher Flurbereinigungsexperten in der Entwicklungszusammenarbeit erfolgt nach folgenden Grundsätzen:

Die Fachverwaltungen der Bundesländer haben in einem Beschluss des Plenums der ARGE Landentwicklung ihre grundsätzliche Bereitschaft erklärt, Fachpersonal für die Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen ihrer Möglichkeiten bereitzustellen. Die beim Verfasser eingehenden Anforderungen von UNO, FAO und GTZ werden hinsichtlich Art und Umfang der Unterstützung bewertet und in Abstimmung mit den Ansprechpartnern in den Länderverwaltungen bedient.

Die Entsendung erfolgt in Kurzzeit- oder Langzeiteinsätzen nur auf Anforderung und nur, wenn das jeweils zuständige Landesministerium dem speziellen Einsatz zugestimmt hat. Die Entsendung wird auf der Grundlage der landesspezifischen Entsenderichtlinien abgewickelt, z. B. für NRW »Tätigkeit von Beschäftigten des Landes NRW in Internationalen Organisationen und Dienststellen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften«, Gemeinsamer Runderlass des Innenministeriums und des Finanzministeriums (SMBl. NRW. 103033) in der Fassung vom 02.02.2001.

Die Kommunikationssprache ist grundsätzlich Englisch. Soweit die Kontaktpersonen in den Empfängerländern kein Englisch sprechen, haben die Länder Dolmetscher für die Übertragung der Landessprache ins Englische zu stellen.

Ergebnisse

Folgende Länder wurden bislang durch deutsche Flurbereinigungsexperten unterstützt:

Armenien, Bulgarien, Bosnien-Herzegowina, Zypern, Estland, Georgien, Lettland, Litauen, Slowenien, Tschechien, Ungarn.

Zur Zeit sind ein Einsatz in Serbien sowie eine Projektförderung in Georgien in Vorbereitung.

In folgende Veröffentlichungen haben deutsches Fachwissen und deutsche Facherfahrung zur Landentwicklung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit Eingang gefunden:

- GTZ: Bodenrecht und Bodenordnung – ein Orientierungsrahmen. Eschborn 1997.
- GTZ: Schlichtung von Landkonflikten – Workshop Berlin, 15.–17.02.1999.
- Thöne, K.-F.: Transformation Process in Privatization and Reorganization of Real Estate. Workshop Bonn, 11.–12.03.1999.
- GTZ: Land Tenure Issues in Post-Conflict Countries, the case of Bosnia and Herzegovina. Eschborn, July 2000.
- Rose, Thomas, Tumler: Land Tenure Issues in Post-Conflict Countries, the Case of Bosnia and Herzegovina. Eschborn, March 2000.
- FAO: Strategy for Land Consolidation and Improved Land Management in Armenia. Pre-Feasibility Study. Budapest, Dezember 2001.
- FAO: Strategy for Land Consolidation and Improved Land Management in Georgia. Pre-Feasibility Study. Budapest, Dezember 2001.
- UNECE: Land Administration Review – Georgia. United Nations Economic Commission for Europe, Working Party on Land Administration. HBP/WP. 7/2001.
- UNECE: Land Administration Review – Armenia. United Nations Economic Commission for Europe, Working Party on Land Administration. HBP/WP. 7/2001.
- Thomas, J.: Public – Private Partnership in Land Consolidation. UNECE-Workshop, Vienna 12.–13.09.2002. Presented Paper.

- Thomas, J.: Political Awareness on Land Management and Land Consolidation. UNECE-Workshop, Vienna 12.–13.09.2002. Presented Paper.
- TUM: Munich Declaration. International Symposium, Munich 25.–28.02.2002.
- Thomas, J.: German Planning Tools for Urban and Rural Development. International Conference Nicosia, 8.11.2002, Cyprus.
- Thomas, J.: Land consolidation in Settled Areas. International Conference Nicosia, 8.11.2002, Cyprus.
- Meindl, R.: Land Management and Land Readjustment Tools of Urban Planning in Developing Areas. International Conference Nicosia, 8.11.2002, Cyprus.
- Thomas, J.: Property Rights, Land Fragmentation and Emerging Structure of Agriculture in Central and East European Countries. Food and Agriculture Organization, Rome 2003.

5 Schlussbemerkung

Die Rückmeldungen aus den Empfängerländern und den suprastaatlichen Organisationen über die Arbeit der deutschen Experten sind äußerst positiv. Es besteht auch weiterhin Nachfrage gerade an deutscher Erfahrung und deutschem Fachwissen auf dem Gebiet der Flurbereinigung und Ländlichen Entwicklung. Unter den deutschen Fachkolleginnen und Fachkollegen ist die Bereitschaft für Auslandseinsätze im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit verbesserungsfähig. Diejenigen, die sich der Mühe unterzogen haben, berichten immer wieder von einer großen persönlichen Bereicherung.

Literatur

- Creuzer, P.: Support of Good Land Administration by the Work of the UNECE Working Party on Land Administration. Zeitschrift für Vermessungswesen, 125. S. 349 ff., 2000.
- Larsson, G.: Matching Land Use and Land Tenure Arrangement for Development Programs. Landnutzung und Landentwicklung, 43, S. 71, 2001
- Thomas, J.: Ländliche Entwicklung – nationale Strukturförderung im europäischen Kontext. Zeitschrift für Vermessungswesen, 127, S. 71 ff., 2002.
- UN: Land Administration Guidelines – with Special Reference to Countries in Transition. United Nations Economic Commission for Europe. New York – Geneva 1996, ECE/HBP/96, 1996.
- UN: Social and Economic Benefits of Good Land Administration. United Nations Economic Commission for Europe. Geneva 1998.
- Zimmermann, W. und Magel, H.: Internationale Landnutzungs- und Landentwicklungsaspekte: Diskussionen und Trends. Landnutzung und Landentwicklung, 43, S. 49 ff., 2001.

Anschrift des Autors

Prof. Dr. Joachim Thomas
 Bezirksregierung Münster
 Abteilung Obere Flurbereinigungsbehörde
 Castroper Straße 30
 45665 Recklinghausen
 joachim.thomas@bezreg-muenster.nrw.de