

# Integrierte Ländliche Entwicklung – Eine neue Perspektive für ländliche Räume in Kleinpolen

Michael Kuhn, Jacek M. Pijanowski, Rolf Richter, Stanisław Sorys und Josef Zedler

## Zusammenfassung

Das polnische Zusammenlegungsrecht entstammt dem Jahr 1982. Es hat rein agrarisch-betriebswirtschaftliche Ziele. Durch die Teilhabe an der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik stehen seit einigen Jahren auch in Polen umfangreiche Mittel zur Entwicklung und Förderung des ländlichen Raumes bereit. Ein Ziel der Agrarpolitik muss es daher sein, das bewährte Zusammenlegungsrecht weiterzuentwickeln und die gesetzliche Grundlage für integrierte ländliche Entwicklungsverfahren (ILE) zu schaffen. Die Wojewodschaft Kleinpolen hat deshalb in zwei Pilotprojekten mögliche Inhalte und Abläufe von ILE erprobt. Im Rahmen eines Kooperationsprojekts zwischen dem Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie der Wojewodschaft Kleinpolen wurde die Planung eines derartigen Verfahrens nach der in Bayern bewährten Methodik in den Jahren 2014 und 2015 begleitet.

## Summary

*The Polish law of land consolidation has been established in 1982. It is exclusively focused on agrarian and economic objectives. Substantial means for the development and promotion of rural areas are available for several years in Poland due to the participation in the common European agriculture policy. For this reason, one objective of agriculture policy must be the advancement of the established law of land consolidation and to form a legal basis for integrated rural development procedures. The region (Wojewodschaft) Lesser Poland has realized two pilot projects to check possible topics and procedures of integrated rural development procedures. The planning of a corresponding procedure pursuant to the established Bavarian methodology has been realized in 2014 and 2015 in a cooperative project between the Bavarian Ministry of Food, Agriculture and Forestry and the Wojewodschaft Lesser Poland.*

**Schlüsselwörter:** Zusammenlegungsverfahren, Integrale ländliche Entwicklungsverfahren, Planungsmethodik, Rechtsentwicklung, Kooperation Bayern-Polen, Kleinpolen

## 1 Ländliche Entwicklung in Kleinpolen – gestern, heute und morgen

Polen ist eines der größten und ökologisch wertvollsten Länder der Europäischen Union (EU). Auch historisch und politisch spielt die Republik Polen (Polen) in Mittel- und Osteuropa eine wichtige Rolle. Im Bereich der Entwick-

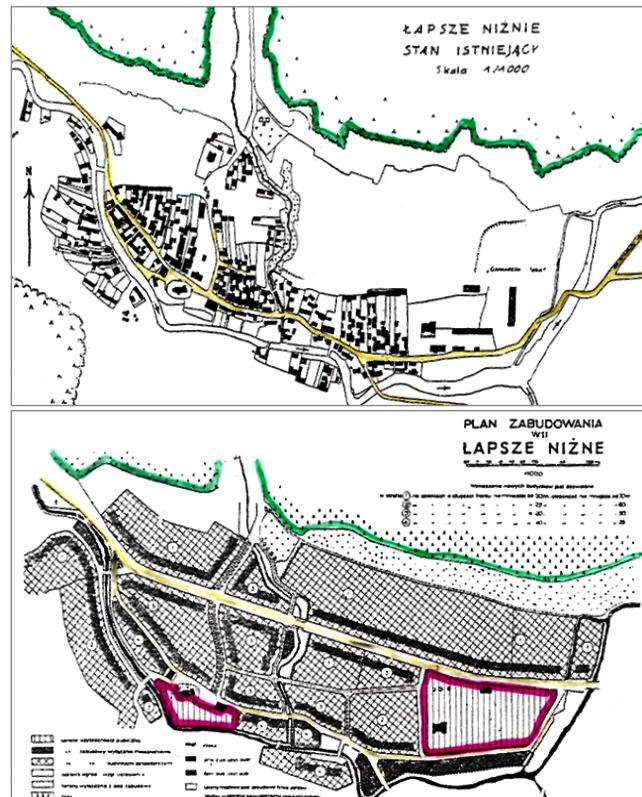


Abb. 1: Landentwicklung im Dorf Łapsze Niżne

lung des ländlichen Raums und der Flurbereinigung hatte Polen im Lauf der letzten 100 Jahre eine wechselvolle Geschichte.

Die Wiedererlangung der staatlichen Unabhängigkeit Polens 1918 war mit der Integration von ländlichen Gebieten unterschiedlicher Agrarstrukturen und stark voneinander abweichenden Entwicklungsständen verbunden. Durch das damalige Ministerium für Landwirtschaft und Agrarreform wurden umgehend Maßnahmen zur Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume vorgenommen. Die Strukturpolitik für den ländlichen Raum wurde besonders gefördert. Es wurden zügig das Agrarreformgesetz (1920), das Meliorationsgesetz (1921) sowie das Gesetz über die Zusammenlegung der Grundstücke (1923) als Grundlagen der Landentwicklung eingeführt.

Im Zeitraum von 1919 bis 1939 wurden Zusammenlegungsarbeiten auf einem Areal von über 5,4 Mio. ha durchgeführt. Die Methodik und Organisation der durchgeföhrten Zusammenlegungsverfahren entsprach den damaligen westeuropäischen Standards. So fungierten beispielsweise genossenschaftlich organisierte Teilnehmergemeinschaften als Träger der Zusammenlegungsmaßnahmen. In ca. 10.000 Schultheißbezirken (Gemein-

den) wurden Zusammenlegungsverfahren für ca. 860.000 Betriebe durchgeführt. In Verbindung damit wurden etwa 2,5 Mio. ha landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) melioriert. Die Leistungsspitze wurde 1931 erreicht und eine Rekordfläche von 566.000 ha neu geordnet. Die Verfahren wurden seinerzeit auch mit der Raumplanung koordiniert. Die Abb. 1 zeigt ein Beispiel aus einem Dorf in der Wojewodschaft Kleinpolen, in dem in den 1930er Jahren die Flurbereinigung mit der Raumplanung und weiteren investiven Maßnahmen kombiniert wurde.

Nach 1945 hat sich die Sichtweise auf diese Thematik geändert. Das Gesetz über die Zusammenlegung und den

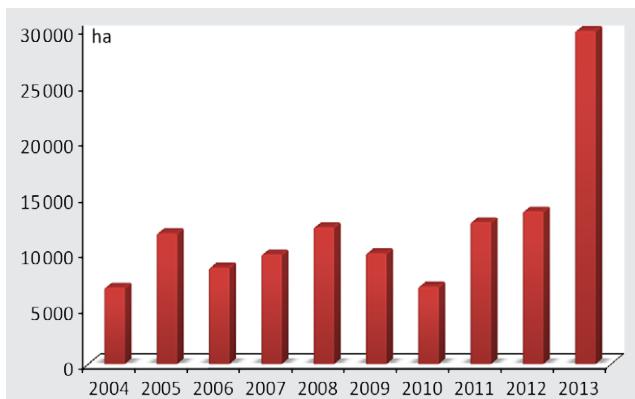


Abb. 2: Gesamtflächen der Zusammenlegungsverfahren in Polen

Tausch der Grundstücke von 1968 hatte – ebenso wie das heute noch geltende Gesetz über die Zusammenlegung und den Tausch der Grundstücke (Ustawa 1982) (Zusammenlegungsgesetz) – ausschließlich die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Produktionssteigerung in der Landwirtschaft zum Ziel. Gemäß dieser Gesetze sowie der geltenden Terminologie ist die Zusammenlegung der Grundstücke definiert als eine »Projektierungs- und technische Arbeit, die eine Verbesserung der Raumstruktur der Betriebe sowie eine Anpassung der Grundstücksgrenzen an Meliorationsanlagen, Straßen und Wege sowie an die Topographie« zum Ziel hat (Polska Norma 1997). Seit 1968 wurden die Zusammenlegungen allerdings oft auch als ein Instrument zur Bildung von Genossenschaften und von Staatsbetrieben genutzt. Diese Praxis hat zu einer starken Abneigung der Landwirte gegenüber diesem Verfahren geführt. In der Novelle von 1982 wurde deshalb als eine Voraussetzung zur Einleitung von Zusammenlegungsverfahren die Bedingung eingeführt, dass ein Zusammenlegungsverfahren nur dann eingeleitet werden kann, wenn die Mehrheit der Grundstückseigentümer der Durchführung des Verfahrens zustimmt. Diese Neuerung war vom Ergebnis her katastrophal – betrug die durchschnittliche Fläche der Zusammenlegungen in den Jahren von 1968 bis 1982 jährlich etwa noch 300.000 ha, so fiel diese in der Periode zwischen 1982 und 2004 auf einen Jahresdurchschnitt von 30.000 ha. 2004 trat Polen der EU bei. Seitdem verringerten sich die jahresdurchschnittlichen Zusammenlegungsflächen nochmals (s. Abb. 2).

## 2 Ländliche Räume in Polen – eine Herausforderung an die Politik

Seit dem Beitritt Polens in die EU nimmt Polen an der gemeinsamen Agrarpolitik der EU teil und hat auch Zugang zu den EU-Förderprogrammen durch die Einführung des Sektoralen Förderprogramms für die Umstrukturierung und Modernisierung des Nahrungsmittelsektors und die Entwicklung des ländlichen Raums (SPO-ROL 2004–2006). Dieses Förderprogramm basiert auf dem Europäischen Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) und lässt auch in Zusammenlegungsverfahren investive Maßnahmen zu. Diese Maßnahmen wurden in Zusammenlegungsverfahren jedoch auf die für den Besitzübergang der neuen Grundstücke unbedingt erforderlichen Maßnahmen beschränkt.

Wissenschaftliche Untersuchungen in Polen (Woch et al. 2011) zeigen, dass in der heutigen Phase der sozio-ökonomischen Entwicklung die Durchführung von ausschließlich bodenordnenden Zusammenlegungsverfahren nicht mehr den Erwartungen der Landwirte und der Dorfbewohner entspricht; die Teilnehmer von Zusammenlegungsverfahren erwarten auch Investitionen in den Bereichen Wegebau, Dorferneuerung, Verbesserungen der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse, Verminderung der Bodenerosion sowie weitere lokalspezifische Maßnahmen.

Aufgrund der Verpflichtungen Polens gegenüber der EU wird immer häufiger der Begriff »erweiterte Zusammenlegung« benutzt, der mit dem deutschen Begriff »Flurbereinigung« besser vergleichbar ist. Wegebauliche und wasserwirtschaftliche Maßnahmen wurden bereits in den erweiterten Zusammenlegungen im Rahmen des Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums (PROW 2007–2013) ausgeführt und werden auch im Rahmen des jetzt geltenden PROW 2014–2020 fortgesetzt. Aber auch diese investiven Maßnahmen werden nur in dem Umfang durchgeführt, wie sie zur Übernahme des Besitzes der neu geordneten landwirtschaftlichen Flächen unbedingt erforderlich sind. Sie werden auch erst nach dem Besitzübergang realisiert. Sowohl in der früheren (2007–2013), als auch in der aktuellen (2014–2020) EU-Förderperiode wurden und werden diese Arbeiten mit ELER-Mitteln gefördert. Dennoch haben die Verfahren immer noch wenig Gemeinsames mit der Idee der Landentwicklung und Flurbereinigung in der »alten EU«.

Seit dem Zugang Polens zu den EU-Förderprogrammen wächst jedoch das Interesse der Wojewodschaften (Regionen) und der Gemeinden – und vor allem der Landwirte – an der Durchführung von Zusammenlegungsverfahren in Verbindung mit Investitionen in die ländliche Infrastruktur. Dabei geht es im Wesentlichen um Maßnahmen des ländlichen Wegebaus und der Wasserwirtschaft, kleinere Hochwasserschutz- und Retentionsmaßnahmen, Dorferneuerung sowie LEADER-Projekte. Denn in agrarstruktureller und infrastruktureller Hinsicht befinden sich viele ländliche Gemeinden in großen Teilen Polens immer



Abb. 3: Beispiele von Strukturproblemen in den kleinpolnischen Dörfern Sułków und Nowa Biała

noch in einem Entwicklungsstand, der mit jenem der 1960er Jahre in Westeuropa vergleichbar ist (vgl. Abb. 3). Um diesen Zustand zu verbessern wäre es dringend erforderlich, in Zusammenlegungsverfahren eine Reihe von investiven Maßnahmen nach den bewährten westeuropäischen Modellen zu realisieren (vgl. Korta et al. 2014).

Eine integrierende ländliche Entwicklung wird zunehmend auch für Polen bedeutungsvoll, weil der ländliche Raum immer häufiger außerlandwirtschaftliche Funktionen erfüllen muss. Es entwickeln sich rasant neue Gewerbezonen; der gemeindliche Flächenbedarf für Handel, Wohnungsbau, Sport und andere kommunale Bedürfnisse wächst. Der Bedarf an lokaler und interkommunaler, sozialer und technischer Infrastruktur nimmt schnell zu. Der ländliche Raum ist darüber hinaus auch ein wichtiger ökologischer Ausgleichsraum für die Verdichtungsräume. Angesichts der großen natürlichen und kulturellen Ressourcen wächst die Bedeutung dieses Raums für Naherholung und Tourismus. Parallel dazu benötigt der voranschreitende Wandel der landwirtschaftlichen Betriebe eine vorausschauende planerische Unterstützung. Das erfordert schnelle, thematisch breit angelegte, integrierte Landentwicklungsverfahren für eine koordinierte Anpassung und einen zielgerichteten Umbau der landwirtschaftlichen Betriebe, der Dörfer und des gesamten ländlichen Raums. Dabei ist es wichtig, dass für diese Entwicklung eine aktivierende Bürgerbeteiligung stattfindet und der Bürger selbst an den Planungen und deren Verwirklichung mitwirkt.

Mit Blick auf die Verhältnisse in Kleinpolen ist es deshalb vordringlich, das bisherige Recht der Zusammenlegung zu einem Instrument der Landentwicklung und zur Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum zügig weiterzuentwickeln. Am wichtigsten dabei ist es, koordinierte und möglichst breit angelegte investive Maßnahmen im Zuge der Bodenordnung zu ermöglichen und zu realisieren. Dabei müssen sich die örtlichen Planungen in die übergeordnete Raumplanung und Regionalentwicklung einfügen; die Zusammenhänge zwischen der Raumordnung und Regionalplanung einerseits und der ländlichen Entwicklung andererseits sind zu beachten (vgl. Faschingbauer 2015, Kuhn/Richter 2015, Magel 2015, Müller 2015).

In der Region Kleinpolen werden seit einigen Jahren geeignete Lösungen gesucht. Unter anderem wurden dafür zwei Modellprojekte konzipiert und zwischenzeitlich auch realisiert:

- ein gemeinsames Projekt mit dem Freistaat Thüringen: »Verbesserung der regionalen Verwaltung für Landentwicklung und Flurneuordnung in Kleinpolen« (2011–2013) und
- ein gemeinsames Projekt mit dem Freistaat Bayern: »Integrierte Programmierung der ländlichen Entwicklung in Kleinpolen in Anlehnung an bayerische Muster« (2014–2015).

### 3 Projekte der Zusammenarbeit zwischen Bayern und Polen – ein Werkstattbericht

#### 3.1 Allgemeines

Die Kooperation zwischen der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung und den polnischen Fachverwaltungen auf dem Gebiet der ländlichen Entwicklung reicht zurück in das Jahr 1990. Unter Leitung des seinerzeitigen polnischen Vizeministers für Landwirtschaft und den Ländlichen Raum Prof. Dr. M. Stelmach besuchte eine Delegation von Agrarpolitikern, Hochschullehrern, Verwaltungsfachleuten und Geodäten einige interessante Dorf- und Landentwicklungsprojekte in Bayern. Ein Ergebnis dieser Exkursion war der Abschluss einer Vereinbarung unter dem Dach der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) mit dem Ziel einer engen bilateralen Zusammenarbeit. Im Zentrum dieser Zusammenarbeit standen die seinerzeit aktuellen Themen und Grundsatzfragen der Ländlichen Entwicklung, flurbereinigungsrechtliche und -planerische Fragen, die Dorfentwicklung und ökologische Planungsaspekte.

Eine erste konkrete Maßnahme zu Beginn des kontinuierlichen Gedankenaustausches von Experten beider Länder über den Zeitraum von nunmehr 25 Jahren war ein mehrtagiges polnisch-bayerisches Referentengespräch Ende 1990 im Landwirtschaftsministerium in Warschau. Flurbereinigungsjuristen und Geodäten beider

Länder analysierten gemeinsam die unterschiedliche Gesetzesmaterie und definierten zukunftsorientierte Ziele zur Fortentwicklung des polnischen Zusammenlegungsgesetzes aus dem Jahr 1982. Bemerkenswert ist, dass damals die bevorstehenden raumordnerischen Herausforderungen in Polen, beispielsweise die Planung und der Bau eines leistungsfähigen Autobahnnetzes und deren Unterstützung durch Bodenordnungsverfahren, keine Priorität für die Verwaltung hatten. Auch konnte man sich seinerzeit nicht die Einrichtung einer kompetenten Bodenordnungsbehörde mit hoher Bündelungswirkung vorstellen, die geeignet wäre, rasche und raumwirksame Lösungen zu erbringen. Zu stark war man noch den klassischen Aufgaben eines überwiegend landwirtschaftlichen Bodenordnungsverfahrens verhaftet. Angeregt wurde seinerzeit auch, den Verfahrenszweck von Bodenordnungsverfahren durch eine Gesetzesnovelle umfassend zu definieren, wonach neben der traditionellen Aufgabe eines Zusammenlegungsverfahrens auch die Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung – und nach Möglichkeit auch die Dorfentwicklung – als gesetzlicher Handlungsauftrag durch eine neu zu formierende Behörde vollzogen werden sollte.

Ebenfalls in Zusammenarbeit der bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung mit der DSE wurden 1991 zwei Seminare in Posen (Polen), Berlin und Bayern konzipiert und für polnische Fachleute durchgeführt. Bayrische und thüringische Verwaltungsfachleute referierten anhand unterschiedlicher Fallbeispiele über Problemlösungen, die auf der Grundlage des deutschen Flurbereinigungsrechts erzielt worden waren. Im praktischen Teil dieser Seminare wurden in Übungen anhand von Beispielen aus der Praxis Lösungsansätze entwickelt, örtliche Projekte besucht und Möglichkeiten der Übertragbarkeit auf polnische Verhältnisse diskutiert.

Schließlich hospitierten in den Jahren 1994, 2002 und 2004 einige polnische Kollegen an bayerischen Behörden, um durch »learning by doing« die Arbeitstechnik und Verfahrensabläufe im Arbeitsalltag kennenzulernen. Über viele Jahre waren polnische Experten gern gesehene, regelmäßige Gäste bei den damals noch mehrtägigen Fachtagungen der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung, einem Schaufenster für praktizierte Problemlösungen und einem Diskussionsforum für aktuelle Entwicklungstendenzen. Im Gegenzug referierten auf den polnischen Seminaren und Fachkonferenzen in Breslau, Krakau und Warschau bayerische Experten. Hauptthemen waren seinerzeit die Vorbereitung Polens auf den Beitritt zur EU und der Beitrag der Fachverwaltungen zur Teilnahme an den Förderprogrammen einer gemeinsamen europäischen Agrarpolitik mit dem »Förderschwerpunkt Ländlicher Raum«.

Initiiert durch die Landwirtschaftliche Universität Krakau wurden 2002 in Nordbayern drei Seminarwochen für Agrarwissenschaftler, Bürgermeister und Verwaltungsbeamte über Fachfragen des ländlichen Raums, insbesondere der Dorf- und Flurentwicklung sowie über

zeitgemäße Planungsmethoden und Fragen der Bürgerbeteiligung durchgeführt. 2010 fand eine Studienreise von wissenschaftlichen Mitarbeitern der Landwirtschaftlichen Universität Krakau nach Bayern statt, in deren Rahmen die Ämter für Ländliche Entwicklung Oberbayern, Mittelfranken und Unterfranken sowie die Technische Universität in München besucht wurden. Diese Veranstaltungen erfolgten im Rahmen des europäischen Förderprogramms Leonardo da Vinci.

### 3.2 Kooperation zwischen Ämtern, Gemeinden und Teilnehmergemeinschaften

Eine ganz besonders enge Form der Zusammenarbeit entwickelte sich ab 1994 im Rahmen einer doppelten Kooperation zwischen dem damaligen Büro für Geodäsie und Agrarflächen in Liegnitz und der Direktion für Ländliche Entwicklung Würzburg einerseits und den von dort aus jeweils betreuten örtlichen Teilnehmergemeinschaften in Siedliska, einem Ortsteil der Gemeinde Milkowice in Niederschlesien und Tiefenstockheim, einem Ortsteil der Marktgemeinde Seinsheim im Landkreis Kitzingen.

In beiden Teilnehmergemeinschaften wurden zeitgleich Verfahren der ländlichen Entwicklung einschließlich der Dorferneuerung geplant und durchgeführt. Diese Konstellation war Ausgangspunkt für jährlich abwechselnde Konsultationsbesuche von jenen Personen, die mit den technischen Verfahrensarbeiten befasst waren. Dabei ging es im Wesentlichen um Planungsmethodik, Planabstimmung, Bewertung des Bodens, Vermessung und Bodenordnung sowie Baumaßnahmen. In den Austausch waren darüber hinaus auch Landwirte, Dorfbewohner sowie Jugendliche und Vereine eingebunden, die neben dem fachlichen Erfahrungsaustausch eine menschliche Brücke des gegenseitigen Verstehens beim Bau »des gemeinsamen Hauses von Europa« schufen.

Das Besondere am Verfahren von Siedliska war, dass neben den guten fachlichen Lösungen eine in Polen sonst unübliche Aufweitung des Planungsumfangs vorgenommen wurde, die über rein agrarische Bedürfnisse hinausging. In Siedliska wurden neben den agrarischen Zielen auch die anstehenden Maßnahmen der Wasserwirtschaft, der Landschaftspflege, der Naherholung, der Betriebsaufstockung, der Siedlungsentwicklung und auch der Dorferneuerung in den durch das Zusammenlegungsgesetz vorgegebenen Rahmen eingebunden und zeitgleich gefördert. Das Planungskonzept (Plan) wurde zu Beginn des Verfahrens aufgestellt, mit den Trägern öffentlicher Belange abgestimmt und von den jeweils zuständigen Behörden technisch geplant, genehmigt und koordiniert finanziert. Im Einzelnen wurden folgende Fachpläne von den dafür zuständigen Behörden erstellt: Wegeplan als Grundlage des Wegenetzes und der Gewannenbildung sowie zur Verteilung des staatlichen Landes an aufstockungswillige Betriebe, Gewässerplan, Grünordnungsplan, Siedlungsentwicklungs- und Dorferneuerungsplan.

Die Ausführung und Finanzierung erfolgte koordiniert unter Wahrung der traditionellen behördlichen Zuständigkeiten. Die Bodenordnung lief zeitlich der Ausführung der Maßnahmen voraus. Die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Einzelmaßnahmen wurde durch ein niederländisches Consultingbüro im Auftrag der EU geprüft. Siedliska war eines der beiden polnischen Verfahren, die im Rahmen des europäischen PHARE-Projekts gefördert wurden. Die Ergebnisse des Verfahrens von Siedliska galten in Polen zeitweise als modellhaft für eine zukunftsweisende Verfahrensdurchführung. Allerdings wurden daraus keine Folgerungen zur Fortentwicklung des Zusammenlegungsgesetzes von 1982 gezogen.

### 3.3 ILE-Projekt in Kleinpolen

#### 3.3.1 Projektverlauf

Im Rahmen eines Partnerschaftsabkommens zwischen der Wojewodschaft Kleinpolen und dem Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie dem Verband für Ländliche Entwicklung Unterfranken aus dem Jahr 2013 wurde die Zusammenarbeit in bemerkenswerter Art und Weise vertieft. Ziel der polnischen Partner war es, ein Vorhaben für eine ILE in Kleinpolen entsprechend der in Bayern angewandten Methodik zu konzipieren. Für die praktische Durchführung wurde die Ortschaft Strzelce Wielkie ausgewählt, ein Ortsteil der Gemeinde Szczurowa im Landkreis Brzesko. Auf kleinpolnischer Seite war auch die Landwirtschaftliche Universität Krakau und das Krakauer Büro für Geodäsie und Landwirtschaftliche Flächen in die Kooperation eingebunden. Ein wesentliches Merkmal der in Bayern bewährten Methodik bei der Durchführung von ILE ist die intensive Vorbereitung solcher Projekte gemeinsam mit den davon betroffenen Bürgern und einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit freiberuflich tätigen Planungsbüros. Neben einem funktional abgegrenzten Planungsraum (Feldflur, Schutzgebiete von Natura 2000, Wald und Dorf), wird besonders darauf geachtet, möglichst viele Bürger am Planungs- und Entscheidungsprozess zu beteiligen. So können die anstehenden örtlichen Probleme aufgezeigt und in Übereinstimmung mit den im Einzelfall zuständigen Fachbehörden gelöst werden.

Bei einem Besuch der polnischen Partner in der Schule für Dorf- und Flurenentwicklung in Klosterlangheim konnten die polnischen Teilnehmer die Methoden der Bürgerarbeit in Bayern kennenlernen. Anlässlich mehrerer einwöchiger Arbeitsbesuche der bayerischen Experten in Polen wurden Bürgerversammlungen abgehalten, Arbeitskreise gebildet und Ortsbegehungen gemeinsam mit den Ortsbürgern durchgeführt. Dabei wurden die



Abb. 4: Bürgerbeteiligung in Strzelce Wielkie



Abb. 5: Planabstimmungen mit den Trägern öffentlicher Belange

polnischen Kollegen von der Landwirtschaftlichen Universität Krakau für eine spätere selbstständige Leitung der Arbeitskreise eingearbeitet. Sie wurden ferner mit der bayerischen Methodik der örtlichen Erhebungen, der Systematik der Kartierungen und der Bestandserhebungen vertraut gemacht. Derart vorbereitet haben die Mitglieder der Arbeitskreise schnell konkrete und wichtige Bausteine für eine ILE in ihrem Heimatdorf erarbeitet (s. Abb. 4).

Da das Planungsgebiet mit rd. 1.000 ha Verfahrensfläche für eine systematische Erfassung durch die bayerischen Experten zu groß war, haben die polnischen Kollegen die weiteren Erfassungsarbeiten eigenständig vollendet. Die Ergebnisse wurden schließlich gemeinsam ausgewertet und darauf aufbauend konkrete Planungen erstellt. In zwei Anhörungen von Trägern öffentlicher Belange wurden die regionalen und überörtlichen Fachplanungen erfasst und die eigenen Planungsabsichten vorgestellt (s. Abb. 5). Die Planentwürfe wurden in den Arbeitskreisen besprochen und – wo erforderlich – angepasst (s. Abb. 6). Schließlich wurde der Planentwurf in



Abb. 6:  
Fachplanungen Landschaft,  
Dorf, Flur

einer Teilnehmerversammlung vorgestellt und ausführlich diskutiert. Das Ergebnis der Planungen wurde für die Fachbereiche Landschaft, Dorf und Flurneuordnung in drei Expertisen dokumentiert. Weiterführende fachtechnische, organisatorische und rechtliche Empfehlungen wurden abschließend in einer Konferenz an der Landwirtschaftlichen Universität Krakau am 21.05.2015 öffentlich diskutiert (weiterführend Pijanowski/Richter 2015).

### 3.3.2 Ergebnisse und Folgerungen

Die in Bayern angewandte Methodik bei der Vorbereitung von ILE ist auch für vergleichbare Planungen in Polen geeignet. Eine Übernahme der Lösungsansätze aus Bayern im Verhältnis 1:1 wird nicht empfohlen. Vielmehr sollten unter Berücksichtigung der wesentlichen Grundideen Modifikationen für die in Kleinpolen geltenden Verwaltungsregeln gefunden und auch die Mentalität der häufig noch kleinstbäuerlich geprägten Landbevölkerung berücksichtigt werden. Nach dem geltenden Zusammenlegungsrecht ist die Zusammenlegungsbehörde für die Planung und Ausführung einer ILE nicht legitimiert. Gleiches gilt für die Finanzierung von ILE-typischen Maßnahmen. Bis zur Neufassung des polnischen Bodenordnungsrechts (vgl. Pijanowski 2009) und organisatorischen Änderungen müssten deshalb das Marschallamt (vergleichbar mit einer deutschen oberen Landesbehörde), das Landratsamt (eine der polnischen Zentralregierung in Warschau unterstellte und weisungsgebundene Behörde) und die Zusammenlegungsbehörde (vergleichbar mit einem regionalen Flurbereinigungsamt, allerdings mit wesentlich geringeren Zuständigkeiten) die beabsichtigten und zur Ausführung vorgesehenen Maßnahmen der ILE jeweils getrennt genehmigen und finanzieren, wobei zur Koordinierung der Maßnahmen eine Koordinierungsstelle zu benennen wäre.

Die wesentlichen Erkenntnisse aus den Vorbereitungsarbeiten in Strzelce Wielkie werden wie folgt zusammengefasst:

1. Dorf und Flur bedürfen einer aufeinander abgestimmten umfassenden Strukturverbesserung. Besonders verwoben sind die wasserwirtschaftlichen Probleme mit dem landwirtschaftlichen Wegebau und der Bodenordnung.
2. Die in Strzelce Wielkie angetroffene Ausgangssituation enthält eine Fülle von Einzelproblemen, deren gemeinsame Lösung nachhaltig nur in einer ILE erfolgen kann. Dafür bedarf es der Leistungen und der Fähigkeiten verschiedener Experten und Behörden unter der Leitung eines verantwortlichen Koordinators.
3. Das Zusammenlegungsgesetz von 1982 bietet, trotz seiner zwischenzeitlich erfolgten Änderungen, nicht den für eine ILE erforderlichen rechtlichen und organisatorischen Rahmen. Es sollte baldmöglichst grundlegend geändert werden.
4. Das Bodenmanagement ist eine der tragenden Säulen einer ILE. Neben den klassischen Aufgaben der Zusam-

menlegung für landwirtschaftlich-betriebswirtschaftliche Zwecke bedarf es deshalb einer Erweiterung des Aufgabenspektrums der Bodenordnungsbehörde mit zusätzlichen bodenordnerischen Zuständigkeiten sowie der Übertragung der Koordinierungsfunktion für die anstehenden Detailplanungen. Eine vorausschauende Flächenbereitstellung für gemeinschaftliche und öffentliche Anlagen im bebauten und unbebauten Raum ist anzustreben.

5. Grundsätzlich sollte nur eine einzige Behörde befugt sein, die geplanten Maßnahmen einer ILE zu genehmigen. Allerdings müsste diese Stelle auch mit den erforderlichen Mitteln ausgestattet werden.
6. Sofern in Kleinpolen der Wille besteht, künftig ILE durchzuführen, sollten für solche Projekte, die eine komplexe Aufgabenstellung beinhalten, in einer Erprobungsphase Regeln der Zusammenarbeit und Koordinierung der beteiligten Fachstellen erarbeitet werden. In ausgewählten Pilotprojekten könnten dabei Erfahrungen gesammelt und eine für kleinpolnische Verhältnisse geeignete Optimierung gesucht werden. Strzelce Wielkie ist für ein derartiges Pilotprojekt geeignet.
7. Die Zuständigkeiten für die strategische Planung der Zusammenlegungsverfahren, die Erstellung der fachlichen Programme, die Einleitung der Verfahren und die Genehmigung der Pläne für die technischen Projektarbeiten sowie die Ausführung der Investitionen liegen in Polen in unterschiedlichen Händen. Ressortzuständigkeiten sind dabei zu beachten. Sie wären gegebenenfalls neu zu ordnen. Die Entscheidungswege sollten verkürzt und die Organisation gestrafft werden. Zur Durchführung einer ILE bedarf es einer Koordinierungsstelle, eines sog. »Kümmerers«. Am Ende einer Erprobungsphase sollte eine Verwaltungsstelle eingerichtet werden, die für die Gesamtheit der Maßnahmen einer ILE verantwortlich ist; sie wäre mit entsprechendem Fachpersonal und Mitteln auszustatten.
8. Die in einer ILE anstehenden Fragestellungen und Probleme sind vielfältig. Sie sind nicht auf einen einzigen Personenkreis, z.B. die Landwirte, ausgerichtet; sie bedürfen einer intensiven Bürgerbeteiligung, besser noch einer aktivierenden Bürgerarbeit. Eine vertraulose Beteiligung aller Bürger am Planungsprozess entspricht dem natürlichen Grundverständnis vom mündigen Bürger. Deshalb wird für Kleinpolen empfohlen, geeignete Formen der Bürgerbeteiligung im Zuge von Pilotverfahren zu erproben.
9. Der hohe Anteil an brach gefallenen landwirtschaftlichen Nutzflächen ist ein unverkennbares Zeichen für eine sich schnell wandelnde Agrarstruktur. Es handelt sich vielfach um Sozialbrachen. Dennoch klagen aufstockungswillige Betriebsinhaber über ein fehlendes Angebot an Pacht- und Kaufflächen. Die Vielzahl der noch selbst wirtschaftenden Kleinstbetriebe lässt vermuten, dass diese Betriebsform in den nächsten Jahren an Bedeutung verlieren wird. Politisch wäre zu

- entscheiden, inwieweit die Prämien zur Flächenbewirtschaftung auch bei dem Landbewirtschafter ankommen und nicht bei den Verpächtern verbleiben. Prämien sollten nur dann gezahlt werden, wenn die Flächen auch tatsächlich bewirtschaftet werden. Zur Stärkung leistungsfähiger Familienbetriebe wäre es hilfreich, dass die durch den agrarstrukturellen Wandel freigesetzten Flächen im Zuge der Bodenordnung mit den Flächen der Pächter zusammengeführt werden könnten.
10. Die Meliorationsanlagen befinden sich zum großen Teil in einem schlechten Zustand. Die derzeitige Organisation und rechtliche Form für die Unterhaltungsmaßnahmen ist, zumindest in Strzelce Wielkie, nicht in der Lage, die Funktionsfähigkeit der Anlagen zu gewähren. Deshalb sollte vor der Ausführung neuer gemeinschaftlicher und öffentlicher Anlagen eine ortsnahe – vielleicht auch eine gemeindliche – Zuständigkeit für die Unterhaltung dieser Anlagen gefunden werden.

#### 4 Fazit

Eine ILE ist in Strzelce Wielkie realisierbar (Anduła et al. 2015). Die in Bayern angewandte Methode der Bürgerbeteiligung für eine aktivierende Planung ist auch in Kleindenpolen möglich. Sie wurde in Strzelce Wielkie erfolgreich eingesetzt. Das durch das polnische Zusammenlegungsrecht erforderliche Quorum der Grundstückseigentümer als eine Voraussetzung zur Einleitung eines Zusammenlegungsverfahrens wurde erfolgreich durchgeführt. Das Marschallamt hat die Koordinierung der Fachplanungen übernommen und ist willens, die unterschiedlichen Fachplanungen zeitlich und finanziell aufeinander abzustimmen. Wichtiges politisches Ziel muss allerdings sein, das Zusammenlegungsgesetz aus dem Jahr 1982 grundlegend zu novellieren und dabei zugleich die behördliche Organisation und die Zuständigkeiten neu zu regeln. Entsprechende Vorschläge wurden unterbreitet.

#### Literatur

- Anduła, M., Pijanowski, J.M., Zedler, J. (2015): Konzept eines integrierten ländlichen Entwicklungsverfahrens einschließlich Empfehlungen für künftige Verfahrensdurchführungen. Marschallamt der Wojewodschaft Kleinpolen, Krakau.
- Faschingbauer, B. (2015): Expertise zu landschaftlichen und ökologischen Aspekten der Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen des Projektes »Integrierte Programmierung der ländlichen Entwicklung in Kleindenpolen in Anlehnung an bayerische Muster«. Unveröffentlicht, Sulzbach am Main.
- Korta, G., Kozłowski, J., Pijanowski, J.M., Sorys, S. (2014): Stand der Grundstückszusammenlegung und Perspektiven für eine Landentwicklung in der Republik Polen. *zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement* 139, Heft 3/2014, S. 151–158.
- Kuhn, M., Richter, R. (2015): Expertise zur Integrierten Ländlichen Entwicklung im Rahmen des Projektes »Integrierte Programmierung der ländlichen Entwicklung in Kleindenpolen in Anlehnung an bayerische Muster«. Unveröffentlicht.

Magel, H. (2015): Where is the rural territorial development going? Reflections on the theory and practice. *Geomatics, Landmanagement and Landscape (GLL)*, Publishing House of the University of Agriculture in Kraków, No. 1/2015, S. 55–67.

Müller, B. (2015): Expertise zur Dorferneuerung und Dorfentwicklung im Rahmen des Projektes »Integrierte Programmierung der ländlichen Entwicklung in Kleindenpolen in Anlehnung an bayerische Muster«. Unveröffentlicht, Rothenfels.

Pijanowski, J.M. (2009): Potrzeba nowelizacji ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, jako istotnego elementu wspierania restrukturyzacji obszarów wiejskich w Polsce. *Materiały XVII Ogólnopolskiej Konferencji z cyklu »Nowe tendencje w teorii i praktyce urządzania obszarów wiejskich« na temat: Rozwój obszarów wiejskich – stan obecny i perspektywy*. Puławy 24.06.2009 r., s. 27–37 (Notwendigkeit der Novellierung des Gesetzes über die Zusammenlegung und den Tausch der Grundstücke als ein wesentliches Element der Landentwicklung Polen).

Pijanowski, J.M., Richter, R. (2015): IX. Internationale Landentwicklungskonferenz in Krakau am 21. Mai 2015. *zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement* 140, Heft 6/2015, S. 391–392.

Woch, F., Wierzbicki, K., Eymontt, A., Dziadkowicz-Ilkowska, A., Syp, A., Kopiński, J., Pietruch, Cz., Nierubca, M., Miklewski, A., Maśloch, P. (2011): Efektywność gospodarcza i ekonomiczna scalania gruntów w Polsce. *Monografie i rozprawy naukowe*, nr 32/2011, IUNG-PIB Puławy, ss. 201 (Ökonomische Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit von Zusammenlegungen der Grundstücke in Polen).

#### Rechtsakte

Polska Norma PN-R-04151. PKN (1997): Gospodarka ziemią w rolnictwie – terminologia. Warszawa (Polnische Norm Bodenwirtschaft in der Landwirtschaft – Terminologie).

Ustawa (1982): 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).

#### Anschrift der Autoren

Michael Kuhn  
Amt für Ländliche Entwicklung Unterfranken  
Zeller Straße 40, 97070 Würzburg, Deutschland  
michael.kuhn@ale-ufr.bayern.de

Jacek M. Pijanowski  
Landwirtschaftliche Universität Krakau  
ul. Balicka 253a, 30-198 Kraków, Polen  
jacek.pijanowski@umwm.pl

Rolf Richter  
Norbertstraße 2, 97204 Höchberg, Deutschland  
rolfrichterhoechberg@yahoo.de

Stanisław Sorys  
Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego  
ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków, Polen  
stanislaw.sorys@umwm.pl

Josef Zedler  
Verband für Ländliche Entwicklung Unterfranken  
Laufergasse 7, 97082 Würzburg, Deutschland  
josef.zedler@vle-ufr.bayern.de