

28.11.2016

Landentwicklung in Europa
Strategische Ansätze und Umsetzungsinstrumente von der
Alpenraumstrategie bis zur Flurbereinigung

in der Landesvertretung Baden-Württemberg in Brüssel

Rural development in Europe
strategic approaches and implementation tools from the Alpine region
strategy to land consolidation

in the Baden-Württemberg Representation House in Brussels



Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft **ARGE**
LANDENTWICKLUNG

Impressum Inhalt

Impressum

Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft
Nachhaltige Landentwicklung
Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz
Baden-Württemberg
Kernerplatz 10
70182 Stuttgart

GESCHÄFTSSTELLE ArgeLandentwicklung:
Julia Gruber
Ministerium für Ländlichen Raum und
Verbraucherschutz Baden-Württemberg
Kernerplatz 10 - 70182 Stuttgart
Telefon: +49 (0)711 / 126 - 2264
Telefax: +49 (0)711 / 126 - 162 - 2264
E-Mail: arge-landentwicklung@mlr.bwl.de
Internet: www.landentwicklung.de

Graphisches Design und Druck:
Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung
Baden-Württemberg
Büchsenstraße 54
70174 Stuttgart

4	→	Vorwort
5	→	Foreword
6	→	Programm
7	→	Program
8	→	Landentwicklung in Europa
9	→	Rural development in Europe
10	→	Integrale Flurbereinigungsverfahren im Kontext der EU-Förderstrategie
18	→	Integral Land Consolidation Process under the EU Funding Strategy
26	→	Anhang: Fragebogen
28	→	Appendix: Questionnaire

Vorwort Foreword

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (ArgeLandentwicklung) ist der Agrarministerkonferenz zugeordnet. Sie wurde vor fast 40 Jahren gebildet. Mitglieder sind das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft sowie die für den Fachbereich Landentwicklung zuständigen Ministerien der Länder. Diese werden durch einen Angehörigen ihrer Verwaltung vertreten.

Die Grundlage für die Tätigkeit der Arbeitsgemeinschaft sind die "Leitlinien Landentwicklung - Zukunft im ländlichen Raum gemeinsam gestalten". Neben der Aufgabe, Empfehlungen für die Vorbereitung, Planung und Durchführung der Vorhaben der Landentwicklung zu geben, hat die Arbeitsgemeinschaft die Aufgabe, die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Landentwicklung zu fördern. Deshalb ist es mir ein besonderes Anliegen, die Veranstaltung „Landentwicklung in Europa“ durchzuführen.

Ziel der Veranstaltung ist, die Wichtigkeit und die aktuellen sowie zukünftige Aufgaben der Flurbereinigung darzustellen. Dabei steht der integrale Ansatz der Flurbereinigung im Mittelpunkt.

Wir als Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung tragen dafür Sorge, dass die Gemeinden in den Ländlichen Räumen ihre Chancen und Potentiale nutzen können. Wir bieten ein Netzwerk, um den Ländlichen Raum zu stärken. Doch nur wenn erkannt wird, welche Möglichkeiten unsere Instrumente -insbesondere die Flurbereinigung- bieten, können wir mit deren Einsatz die bestmöglichen Ergebnisse erzielen. Deshalb wollen wir über moderne Flurbereinigungen als ein wesentlicher Bestandteil der Entwicklung des Ländlichen Raums in Europa diskutieren und gemeinsam einen Weg für einen noch effektiveren Einsatz ausloten.

Unsere Broschüren, beispielsweise die aktuellen Strategiepapiere zu den Themengebieten Infrastruktur, Naturschutz, Hochwasservorsorge und erneuerbaren Energien sowie weitere Informationen finden Sie auf unserer Internetseite unter www.landentwicklung.de.

Hartmut Alker
Vorsitzender der ArgeLandentwicklung



Ladies and gentlemen,

The Federal and State Working Group on Sustainable Land Development (ArgeLandentwicklung) is associated with the Ministers of Agriculture Conference and was founded nearly 40 years ago. Its members are the Federal Ministry of Food and Agriculture and the ministries from each German state responsible for the field of land development. These are represented by a member of their administration.

The basis for the activities of the working group is formed by the "Guidelines for Rural Development – Shaping the future in rural areas together". Alongside the task of providing recommendations for the preparation, planning and implementation of rural development projects, the working group also has the task of promoting international cooperation in rural development. For this reason, the organisation of the "Rural Development in Europe" event is especially important to me.

The event's goal is to present the importance of land consolidation, as well as the current and future tasks it requires. The focus thereby is on an integral approach to land consolidation.

We, as the Federal and State Working Group on Sustainable Land Development, must ensure that communities in rural areas are able to make the most of their chances and potential. We offer a network to strengthen rural areas. But only when the opportunities offered by our instruments – i.e. in particular land consolidation – are recognised, can we achieve the best possible results when implementing these. For this reason, we would like to discuss modern land consolidation as an essential component for the development of rural areas in Europe and sound out a path together for even more effective operations.

Our brochures, for example the current policy documents on the topics of infrastructure, nature conservation, flood prevention and renewable energy, as well as further information, are available on our website at www.landentwicklung.de.

Hartmut Alker
Chairman of the Federal and State Working Group on Land Development

Programm Program

11.45 Uhr	Beginn der Veranstaltung
ab 11.45 Uhr	Gemeinsamer Mittagsimbiss
12.30 Uhr	<p>Eröffnung durch den Vorsitzenden der ArgeLandentwicklung Hartmut Alker, Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg</p> <p>Blick auf die Ländliche Entwicklung in Europa Martin Scheele, Leiter der Unit „Consistency of rural development“, GD Agri, EU-Kommission</p> <p>Regionale Herausforderungen in Europa am Beispiel der Alpenraumstrategie 1) Vorstellung der Strategie, Dr. Frithjof Ehm, Unit „Competence Centre Macroregions and European Territorial Cooperation - Transnational and Interregional Cooperation“, GD Regio, EU-Kommission 2) Umsetzungsmöglichkeiten durch Landentwicklungsinstrumente, Prof. Dr. Anka Lisec, Leiterin der Unit „Faculty of Civil and Geodetic Eng.“, Universität von Ljubljana, Slowenien</p>
14.30 Uhr	Pause mit Kaffee und Kuchen
15.00 Uhr	<p>Podiumsdiskussion</p> <ul style="list-style-type: none"> • Moderatorin: Silke Franke, Hanns-Seidel-Stiftung, München • Teilnehmer/innen: <ul style="list-style-type: none"> - Maximilian Geierhos, ArgeLandentwicklung, Deutschland - Griet Celen, Abteilungsleiterin „Land Development“, Vlaamse Landmaatschappij, Belgien - Frosoula Christofidou, Abteilungsleiterin „Land Consolidation Service“, Innenministerium, Zypern - Jochen Dettmer, Arbeitskreis Landwirtschaft, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) - Pekka Pesonen, Generalsekretär des Europäischen Bauernverbandes (COPA-COGECA) - Martin Scheele, Leiter der Unit „Consistency of rural development“, GD Agri, EU-Kommission - Dr. habil. Stanisław Sorys, Vizemarschall der Woiwodschaft Kleinpolen, Polen - Kiril Ivanov Stoyanov, Leiter der Unit „Management of State Lands“, Landwirtschafts- und Ernährungsministerium, Bulgarien <p>Schlusswort Hartmut Alker, Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg</p>
17.00 Uhr	Ende der Veranstaltung

11:45 hrs	Start of the event
from 11:45 hrs	Midday meal refreshments, partaken together
12:30 hrs	<p>Opening address by the Chair of the German Federal Working Group Sustainable Land Development Hartmut Alker, Ministry of Rural Affairs and Consumer Protection Baden-Württemberg</p> <p>Looking at rural development in Europe Martin Scheele, Head of Unit “Consistency of rural development”, DG Agri, EU Commission</p> <p>Regional challenges in Europe based on the example of the Alpine Region strategy 1) Introduction of the strategy, Dr. Frithjof Ehm, Unit “Competence Centre Macro-regions and European Territorial Co-operation - Transnational and Interregional Co-operation” GD Regio, EU Commission 2) Possibilities for implementation through rural development tools, Prof. Dr. Anka Lisec, University of Ljubljana, Slovenia</p>
14:30 hrs	Break with coffee and cake
15:00 hrs	<p>Panel discussion</p> <ul style="list-style-type: none"> • Moderator: Silke Franke, Hanns-Seidel-Foundation, Munich • Participants: <ul style="list-style-type: none"> - Maximilian Geierhos, German Federal Working Group Sustainable Land Development, Germany - Griet Celen, Head of Department “Land Development”, Vlaamse Landmaatschappij, Belgium - Frosoula Christofidou, Acting Director “Land Consolidation Service”, Ministry of Interior, Cyprus - Jochen Dettmer, Working Circle for Agriculture, German Federation for Environment and Nature Conservation e.V. - Pekka Pesonen, General Secretary of the European Farmer’s Association (COPA-COGECA) - Martin Scheele, Head of Unit “Consistency of rural development”, DG Agri, EU Commission - Dr. habil. Stanisław Sorys, Vice Marshal MaBopolska Region, Poland - Kiril Ivanov Stoyanov, Head of Unit “Management of State Lands”, Ministry of Agriculture and Food, Bulgaria <p>Closing words Hartmut Alker, Ministry of Rural Affairs and Consumer Protection Baden-Württemberg</p>
17:00 hrs	End of event



Landentwicklung in Europa

Strategische Ansätze und Umsetzungsinstrumente von der Alpenraumstrategie bis zur Flurbereinigung

Landentwicklung und Flurbereinigung sind zu Schlüsselinstrumenten zur Gestaltung ländlicher Räume und zur Umsetzung regionaler Strategien geworden. Waren sie ursprünglich hauptsächlich auf agrarische Ansprüche und Interessen der Raumplanung ausgerichtet, stellen sie heute eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung vieler politischer und gesellschaftlicher Ziele in den ländlichen Räumen dar. Moderne Flurbereinigungsverfahren bereiten Grund und Boden, um Wirtschafts-, Umwelt-, Infrastruktur- aber auch Interessen der Daseinsvorsorge und soziale Interessen in der ländlichen Entwicklung aufeinander abzustimmen und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Damit schaffen sie erst die Voraussetzung für zahlreiche Projekte, die dann auf den neu zugeschnittenen Flächen ihre Dynamik entfalten können. Beispielsweise innovative Wirtschaftsstrukturen, touristische Naherholungsangebote, Hochwasservorsorge, Naturschutz bis hin zu LEADER-Projekten. Gleichzeitig ermöglichen Landentwicklung und Flurbereinigung neue Nutzungskonzepte, die den Flächenverbrauch eindämmen und minimieren helfen.

Die territorialen Ansätze der europäischen Regionalpolitik, wie beispielsweise die Alpenraumstrategie, verdeutlichen, dass regionale Entwicklungskonzepte und die Gestaltung ländlicher Räume auch weit über politische und administrative Grenzen hinausreichen können. Im Alpenraum haben sich sieben Staaten und 48 Regionen auf den Weg gemacht, gemeinsame Ziele und Projekte in den Bereichen Wachstum und Innovation, Mobilität sowie Umwelt und Energie für eine zukunftsfähige regionale und ländliche Entwicklung zu formulieren. Für deren Umsetzung werden integrale Landentwicklungsinstrumente benötigt.

In der Veranstaltung analysieren wir mit den Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Regionen Europas, den Verbänden und den Institutionen der Europäischen Union aktuelle Maßnahmen der Landentwicklung und Flurbereinigung in Europa. Dabei geht es auch um deren wichtige Rolle bei der Umsetzung territorialer Konzepte der Regionalpolitik. Es wird aufgezeigt, welche Beiträge die Landentwicklung und Flurbereinigung für die Integration von Wirtschafts-, Umwelt- und sozialen Zielen leisten und welche künftigen Herausforderungen bei ihrer Weiterentwicklung zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus diskutieren wir, welchen Verbesserungs- und Unterstützungsbedarf es sowohl in den Mitgliedsstaaten, als auch von Seiten der EU, insbesondere bei der Weiterentwicklung der Regionalpolitik und der Politik für ländliche Räume geben kann.

Rural development in Europe

Strategic approaches and implementation tools from the Alpine region strategy to land consolidation

Rural development and land consolidation have become key instruments for designing rural areas and for implementing regional strategies. Although originally mainly oriented to agricultural claims and interests of land use planning today they represent an essential pre-requisite for the implementation of many political and social objectives in rural areas. Modern land consolidation projects prepare the land in order to coordinate and balance economic, environmental, infrastructural interests, however, also interests of public services and social interests in rural development. This way they actually create the pre-requisite for numerous projects, which can then unfold their impacts on the new tailor-made areas, for example, innovative economic structures, local recreational offers for tourists, flood prevention, nature conservation to LEADER projects. At the same time land development and land consolidation enable new land use concepts, which help to curb and minimise the use of areas for public purposes.

The territorial approaches of the European regional policies such as, for example, the Alpine region strategy illustrate that rural development concepts and the design of rural areas can also reach far beyond political and administrative borders. Seven states and 48 regions in the Alpine regions are mobilising themselves to develop collaborative objectives and projects in the fields of growth and innovation, mobility as well as environment and energy for a future-proof regional and rural development. Integral land development tools are required to implement these projects.

In this event, the current measures being taken for land development and land consolidation in Europe are to be analysed together with experts from various regions of Europe, the federations and institutions of the European Union. It also concerns their important role in the implementation of territorial concepts of regional policies. It will be demonstrated which contributions land development and land consolidation make for the integration of economic, environmental and social objectives and which future challenges are to be taken into consideration with their further development. In addition, we will discuss which need for improvement and support may exist both in the member states as well as on the part of the EU, in particular with regard to the further development of the regional policies and the policies for rural areas.



Integrale Flurbereinungsverfahren im Kontext der EU-Förderstrategie

→ 1 Flurbereinigung – vom sektoralen zum integralen Ansatz

Die Flurbereinigung war in den letzten Jahrzehnten wie kaum ein anderes Instrument der ländlichen Entwicklung einem grundlegenden Wandel unterzogen. Diente sie früher fast ausschließlich der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft ist sie heute bereits in vielen europäischen Ländern ein zentrales Element einer zukunftsorientierten ländlichen Entwicklungspolitik, da sie gleichermaßen

- die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe stärkt,
- zwischen Landwirtschaft und Naturschutz, Wasserwirtschaft oder Verkehrsplanungen bestehende Landnutzungskonflikte eigentumsfreundlich und flächensparend löst sowie
- zur Erhaltung und Verbesserung einer intakten Umwelt, der ökologischen Vielfalt und eines hohen Erholungswertes der Landschaft beiträgt.

Eine aktuell von der deutschen Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung (ArgeLandentwicklung) durchgeführte Abfrage in europäischen Staaten (siehe Abb. 1 rechte Seite) belegt die hohe und weiter wachsende Bedeutung der Flurbereinigung (Fragebogen für die Erhebung siehe Anhang). So werden in 27 Staaten derzeit 7.310 Verfahren mit 3,67 Mio. ha bearbeitet und allein in den nächsten fünf Jahren sind weitere 6.325 Verfahren mit 1,96 Mio. ha zur Einleitung geplant.



Abbildung 1: Rückmeldungen (Grafik Thomas Gollwitzer)



Integrale Flurbereinigungsverfahren im Kontext der EU-Förderstrategie

Eine Auswertung der Abfrage im Rahmen einer Bachelor-Arbeit an der Technik Hochschule Mainz belegt den erreichten hohen Grad des integralen Ansatzes in diesen Ländern (siehe Abb. 3). Die breiten Zielsetzungen spiegeln sich in den geplanten Projekten wieder. So nannten die 27 Staaten bei der Frage, welche drei Hauptziele in den geplanten Verfahren verfolgt werden, zahlreiche über die Landwirtschaft hinausgehende Handlungsfelder (siehe Abb. 4).

Grund dafür ist, dass viele Staaten in Osteuropa einen ähnlichen Wandel in der Flurbereinigung hin zu einem modernen integrierten Ansatz der Flurbereinigungsverfahren vollziehen, wie er in anderen Staaten (wie z.B. Dänemark, Niederlande, Belgien und Deutschland) bereits erfolgreich praktiziert wurde. So ist in 11 dieser Staaten eine Nationale Flurbereinigungsstrategie und in acht Ländern eine Gesetzgebung zur Flurbereinigung in Vorbereitung bzw. bereits vorhanden (siehe Abb. 2). Es ist zweifellos nur eine Frage der Zeit bis auch diese Staaten den integralen Ansatz in der Flurbereinigung weiter ausbauen.

Land	Pilotprojekt in Durchführung	Pilotprojekt beendet	Nationale Flurbereinigungsstrategie in Vorbereitung/ vorhanden	Gesetzgebung zur Flurbereinigung vorhanden	Flurbereinigungsprogramm vorhanden	operationelle Flurbereinigungsaktivität
Albanien		x				
Armenien	x		x			
Aserbaidschan						
Bosnien n Herzegowina	Unterstützung einer „land consolidation policy“ durch die UN FAO (2011)					
Bulgarien		x	x			
Estland		x				
Georgien	außer ersten Überlegungen im Jahre 2002 keine Aktivitäten					
Kosovo	x			(x)		
Kroatien	x		x			
Lettland		x	x			
Litauen		x	x	x	x	
Makedonien	x		x	x		
Moldawien	x		x			
Polen			x	x	x	
Rumänien	x		x			
Serbien	x		x	(x)		
Slowakei				x	x	x
Slowenien				x	x	x
Tschechien				x	x	x
Ukraine	außer einigen Verhandlungen keine wirklichen Aktivitäten feststellbar					
Ungarn		x	x			

Abbildung 2: Osteuropa auf dem Weg: Fachlicher und gesetzlicher Ausbau der Flurbereinigung (Thomas Gollwitzer (2016): Landentwicklung in der internationalen Zusammenarbeit. DLKG Schriftenreihe Heft 8)

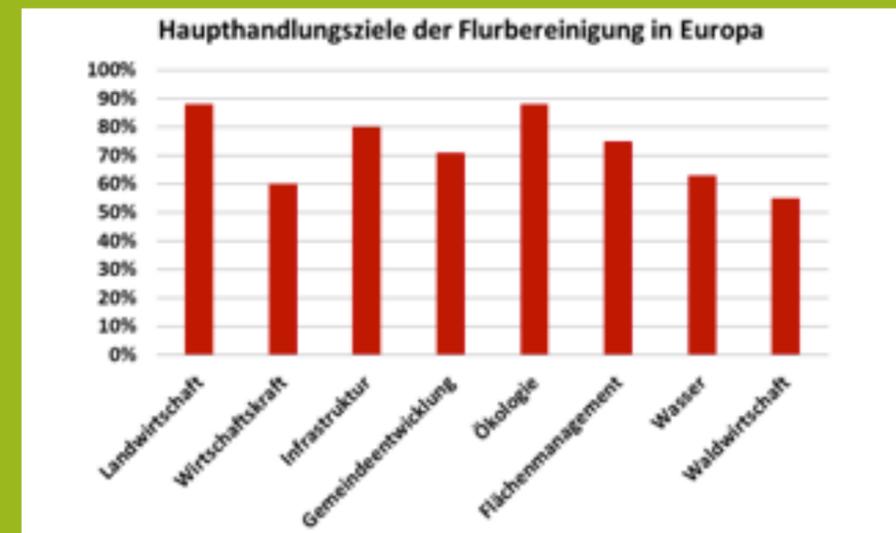


Abbildung 3: Integrale Ziele der Flurbereinigung in Europa

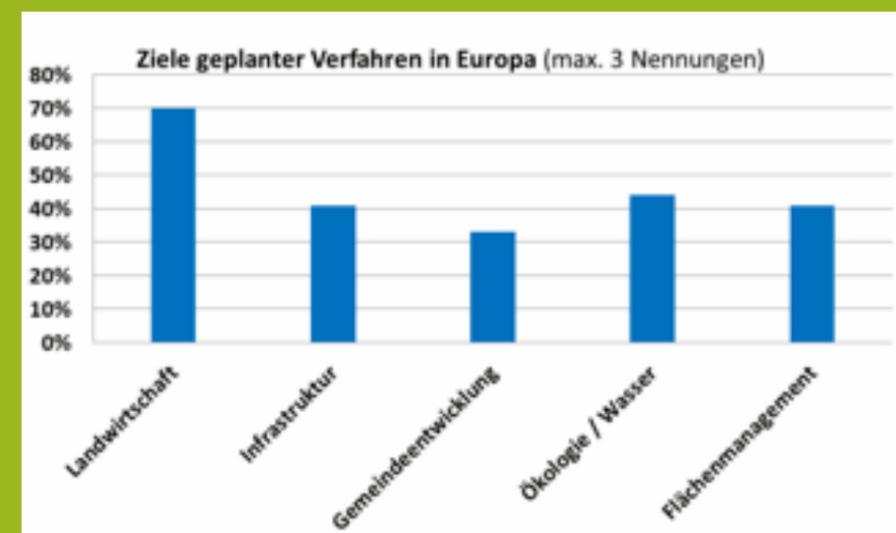


Abbildung 4: Umsetzung der Ziele in geplanten Verfahren

Integrale Flurbereinungsverfahren im Kontext der EU-Förderstrategie

Dies zeigt sich ganz aktuell auch bei der Alpenraumstrategie, in der es gilt, die strategischen Überlegungen in den Bereichen Landwirtschaft, Tourismus, Ökologische Anbindung, regionale Wertschöpfungsketten und erneuerbare Energien mit geeigneten Instrumenten der ländlichen Entwicklung umzusetzen. Die Vielzahl an flächenrelevanten Handlungsfeldern und die Bedeutung der ländlichen Infrastrukturausstattung als Entwicklungsfaktor sind die wesentlichen Gründe dafür, dass die Flurbereinigung mit ihren Möglichkeiten der Bodenordnung und der Infrastrukturverbesserung ein Kernbestandteil des Angebots der ländlichen Entwicklung ist und bleibt.

2 Flurbereinigung in den EU-Verordnungen: Vom integralen Verfahren zur sektoralen Infrastrukturförderung

Ganz im Gegensatz zu der vorstehend dargelegten Entwicklung der Flurbereinigung hin zu einem integralen Verfahren in vielen Ländern Europas erfolgte in der ländlichen Entwicklungspolitik der EU eine Abwertung von der noch in Art. 33 EAGGF (2000-2006) möglichen Förderung der Flurbereinigung als integrales Gesamtverfahren hin zu einer sektoralen Infrastrukturförderung ohne integralen Überbau. Die ländliche Entwicklungspolitik der EU setzt bei integrierten Entwicklungsstrategien inzwischen allein auf den LEADER-Ansatz. Die dabei zu erarbeitenden Lokalen Entwicklungsstrategien (LES) sind in der Tat zur Lösung vieler regionaler Fragestellungen geeignet. Der LEADER-Ansatz ist allerdings nicht dafür gedacht und geeignet, eine auf Grund und Boden bezogene integrierte Entwicklungsstrategie zu erarbeiten und vor Ort umzusetzen. Neuordnungsverfahren verfolgen fachliche Ziele, begründen Ansprüche und Einschränkungen sowie Rechte und Pflichten für Teilnehmer bzw. Eigentümer. Daher bedarf die Neuordnung von Grundeigentum eines gesetzlich normierten und von einer staatlichen Behörde geleiteten Verfahrens.

Die in den verschiedenen Bodenordnungsgesetzen der Staaten normierten Abläufe und Entscheidungen und die darauf aufbauenden Fördermaßnahmen sind inzwischen kaum mehr mit den Regelungen der ländlichen Entwicklungspolitik der EU zu vereinbaren. Die Weiterentwicklung des „Maßnahmenverständnisses“ in den Programmperioden hat dazu geführt, dass anstatt der ursprünglich einen Maßnahme

Flurbereinigung noch in der ELER-Programmperiode 2007-2013 seit der ELER-Förderperiode 2014 - 2020 eine Vielzahl von Teilmaßnahmen bei der Programmumsetzung von der Finanzsteuerung bis zum Monitoring getrennt bearbeitet und belegt werden müssen. Für alle diese Teilmaßnahmen (z. B. Konzeption, Planung, öffentliche/private Infrastruktur, grüne Infrastruktur, Wasserbau, öffentliche Einrichtungen, private Einrichtungen etc.) greifen unterschiedliche Fördervorgaben und Auswahlssysteme. Dies widerspricht immer mehr dem Ansatz der integralen Flurbereinigung, denn dort wird in einem genau definierten Gebiet ein Bündel aufeinander abgestimmter und einander vielfach bedingender Projekte gemeinsam mit der Bevölkerung umgesetzt. Durch die sehr detaillierte Aufteilung auf Maßnahmen und Untermaßnahmen und den damit verbundenen Bürokratie- und Kontrollaufwand ist eine derartige Umsetzung kaum noch praktikabel.

Besonders kritisch ist hier die Vorgabe, dass die Projekte nach bestimmten Kriterien ausgewählt werden müssen, da eine Ablehnung einzelner Projekte innerhalb eines Verfahrens zum Scheitern des gesamten integralen Verfahrens führen kann. Dies konterkariert den in vielen Ländern bewährten bürger- und umsetzungsorientierten Ansatz bei der Vorbereitung von solchen Verfahren. Damit kommt die EU-Förderung – entgegen deren eigenem Anspruch – nicht mehr für die besten, weil integral angelegten Verfahren in Betracht, sondern nur noch für die mit den Förderregelungen kompatiblen Einzelmaßnahmen im Sinne des verengten „Maßnahmenverständnisses“, auf dem die Förderregelungen beruhen.

3 Unterstützung integraler Flurbereinigungs- verfahren über die 2. Säule der GAP

In der Gesamtsicht der in Kap. 1 und 2 dargestellten gegenläufigen Entwicklung stellt sich die grundsätzliche Frage, ob und wie integrale, auf die Neuordnung von Grund und Boden sowie die Förderung der Landentwicklung ausgerichtete moderne Flurbereinigungsverfahren in der ländlichen Förderpolitik der EU noch Platz haben. Der Verzicht auf den Einsatz von ELER-Mitteln für dieses wichtige und in der Bedeutung weiter zunehmende Instrumentarium der ländlichen Entwicklung kann weder für die EU noch für Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten eine dauerhafte Option sein! Es müssen daher Wege gefunden werden, diese gegenläufige Entwicklung zu überwinden und den integralen Ansatz



Integrale Flurbereinigungsverfahren im Kontext der EU-Förderstrategie

→ 4 Verflechtungen der Agrarstrukturentwicklung mit der 1. Säule der GAP

Bei den Vorgaben zur Gewährung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP zeigt sich (z.B. bei historischen Statusfestlegungen), dass die EU-Kommission eher von einem statischen System der Agrarstrukturen ausgeht, bei dem sich allenfalls durch Zupachtung oder Pächterwechsel sowie Tausch oder Verkauf von ganzen Grundstücken Änderungen ergeben. Mit der Flurbereinigung ist demgegenüber eine flächenhafte Neuordnung der Agrarstrukturen in einem abgegrenzten Gebiet verbunden. Ziel ist eine umfassende und nachhaltige Strukturverbesserung.

Damit diese Verbesserungen auch voll wirksam werden, sind Sonderregelungen in EU-Verordnungen erforderlich, die dieser dynamischen Entwicklung der Agrarstrukturen gerecht werden (z.B. Übertragbarkeit von Statusfestlegungen, Umwandlung bzw. Erhalt von Dauergrünland oder Neuordnung auch von umweltsensiblen Dauergrünland).

Oftmals sind es fehlende Öffnungsklauseln in den EU-Verordnungen für Bodenordnungsverfahren, die praxisgerechte Lösungen erschweren oder gar verhindern. Solche Öffnungsklauseln verändern nicht die grundsätzlichen Zielrichtungen der jeweiligen Verordnungen, lassen aber flexiblere Lösungen zum Vorteil aller Beteiligten in einem durch das Bodenordnungsverfahren klar abgegrenztem Raum zu. Sie würden zugleich den ökologischen und ökonomischen Zielen dienen, die mit der GAP verfolgt werden.

→ 5 Vorschlag

Zur Klärung der in Kap. 3 und 4 dargestellten Fragestellungen wird die Einsetzung einer mit Vertretern der EU-Kommission und der Mitgliedstaaten besetzten gemeinsamen Arbeitsgruppe vorgeschlagen.



Integral Land Consolidation Process under the EU Funding Strategy

→ 1 Land Consolidation – from a Sectoral to an Integral Approach

In recent decades, land consolidation has undergone a fundamental transformation unlike nearly any other instrument for rural development. Whereas the instrument almost always served the purpose of improving competitiveness of agriculture and forestry in the past, it has now become a central element for future-oriented rural development policies in many European countries. This owes to the fact that land consolidation equally

- enhances the competitiveness of agricultural farms,
- provides space-saving solutions for existing land use conflicts in areas such as agriculture and nature conservation or the water sector and traffic planning that are also friendly to property owners,
- and that also maintains and improves a healthy environment, ecological diversity and contributes a high degree of recreational value for the country side.

A current survey conducted in European countries (see figure 1) by the German Federal-State Working Group for Sustainable Rural Development (ArgeLandentwicklung) verified the high and growing significance of land consolidation (questionnaire of the survey see in the appendix).



Figure 1: Responses (Thomas Gollwitzer)



Integral Land Consolidation Process under the EU Funding Strategy

A total of 7.310 projects involving 3.67 million hectares of land across 27 countries are currently being executed, and another 6.325 projects covering 1.96 million hectares are set to be launched in the next five years alone. An evaluation of this survey carried out in a Bachelor thesis at the University of Applied Sciences in Mainz substantiates the high relevance of the integral approach in these countries (see figure 3). The broad range of objectives is reflected within the planned projects. The 27 states involved in the survey indicated the three primary goals that are to be pursued within the planned projects, extending far beyond areas associated with agriculture (see figure 4).

The reason behind this is that many states in Eastern Europe are undergoing a similar transformation in terms of land consolidation or are even carrying out a modern and integrated approach to land consolidation, as already successfully practiced by other states (such as Denmark, the Netherlands, Belgium and Germany). As such, eleven of these states already have a national land consolidation strategy in place and eight have established a legal framework for land consolidation (see figure 2). It is certainly only a matter of time before these countries also further develop the integral approach for land consolidation.

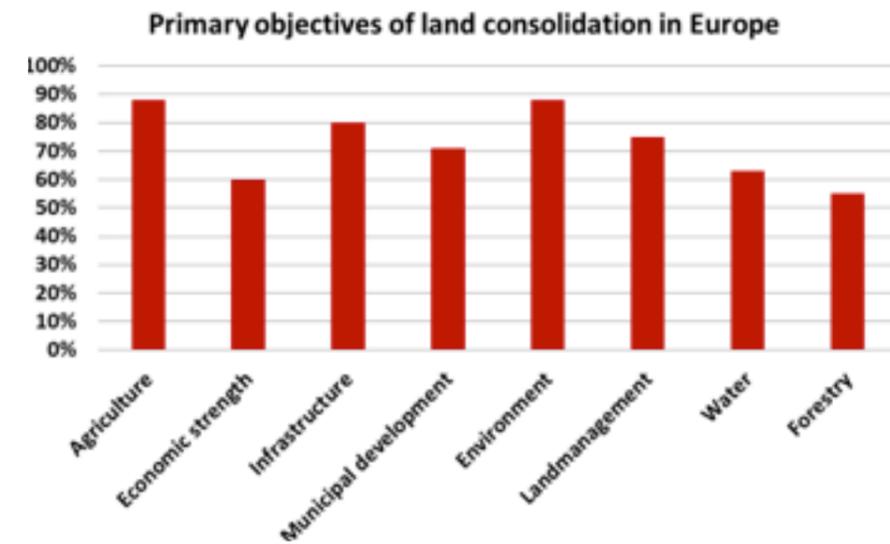


Figure 3: Integral objectives of land consolidation in Europe

Country	pilot projects in implementation	pilot projects finished	„national land consolidation strategy“ in preparation/ existing	legislation on land consolidation enforced	land consolidation programme adopted	ongoing operational land consolidation activities
Albania		x				
Armenia	x		x			
Azerbaijan						
Bosn. & Herzeg.	support to a „land consolidation policy“ by UN FAO (2011)					
Bulgaria		x	x			
Estonia		x				
Georgia	apart from some considerations during the year 2002 no activities					
Kosovo	x			(x)		
Croatia	x		x			
Latvia		x	x			
Lithuania		x	x	x	x	
Macedonia	x		x	x		
Moldova	x		x			
Poland			x	x	x	
Romania	x		x			
Serbia	x		x	(x)		
Slovakia				x	x	x
Slovenia				x	x	x
Czech Republic				x	x	x
Ukraine	apart from some announcing no real activities visible					
Hungary		x	x			

Figure 2: Central and Eastern Europe on its way: Professional and legal expansion of land consolidation (Thomas (2016)); National development within international cooperation. DLKG

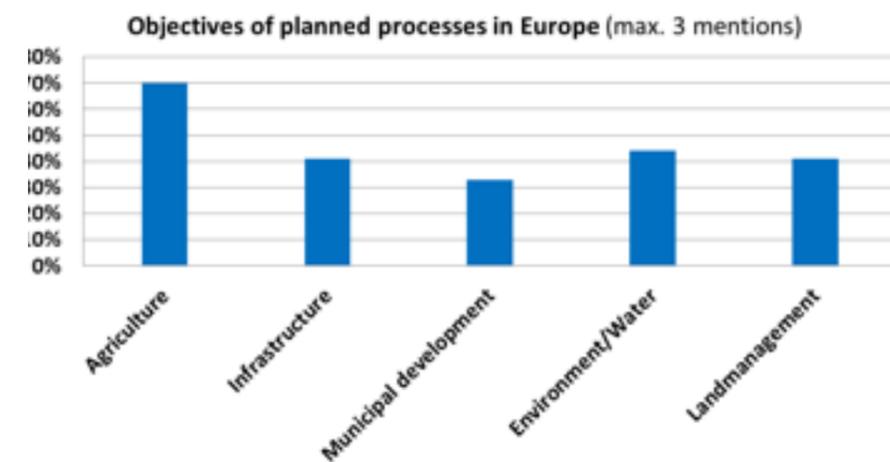


Figure 4: Implementation of objectives in planned projects

Integral Land Consolidation Process under the EU Funding Strategy

The responsible parties in countries across Eastern Europe have likewise recognized that rural land consolidation assumes a key role in implementing a sustainable development strategy that is also connected to land and property. Land mobility and the possibilities for reallocation within a land consolidation process are what initially enable competing land-use interests to unravel in a socially acceptable manner and for establishing an overall scheme for land use that promotes development objectives in a manner acceptable to property owners. This is currently also apparent in the context of the Strategy for the Alpine Region that sets out to implement strategic considerations in the areas of agriculture, tourism, ecological linkages, regional value chains and renewable energies using suitable instruments for rural development. The multitude of area-relevant fields of action and the significance of rural infrastructure as a development factor are the primary reasons for why land consolidation and

2 Land Consolidation within EU Regulations: from an Integral Approach to Sectoral Infrastructure Promotion

Quite contrary to the development of land consolidation into an integral process in many European countries as laid out above, EU rural development policies are downgrading the possible funding sources still covered by article 33 of the EAGGF regulation (2000-2006) for land consolidation as an integral overall process and means of promoting sectoral infrastructure, without offering an integral framework. The EU's rural development policies now only employ the LEADER approach for integrated development strategies. The local development strategies to be elaborated within are, in fact, suitable for resolving a number of regional challenges. However, the LEADER approach is neither intended nor suited for creating and locally implementing an integrated development strategy linked to land and property. Reallocation processes pursue technical objectives and justify entitlements and limits as well as rights and obligations for users and property owners. The reallocation of property therefore calls for a process that is both established in legal norms and guided by a state authority.

The normalized procedures and decisions found in various land management regulations implemented by states and the funding measures that build on them are no longer compatible with the regulations set out in the EU's rural development policies. The further development of the "measure conception" throughout the

program periods has now resulted in a situation in which the single land reallocation measure originally found in the EAFRD program period of 2007 - 2013 has, since the 2014 - 2020 EAFRD financing period, been turned into a multitude of submeasures for program implementation, spanning financial control to monitoring, that must be processed and allocated individually. Different sets of funding requirements and selection schemes cover all of these sub-measures (e.g., conception, planning, public/private infrastructure, green infrastructure, hydraulic engineering, public facilities, private facilities, etc.). This is increasingly contradicting the integral land consolidation approach to a greater extent, which foresees the implementation of a bundle of coordinated and, in many cases, co-dependent projects within clearly defined areas in cooperation with the population. An implementation of this sort is hardly feasible for the overly complex division of measures and sub-measures and the required degree of bureaucracy and monitoring that goes along with it.

One particular point of criticism here is the provision that projects must be selected according to specific criteria – the rejection of individual projects within a single operation can result in the failure of the entire integral approach. This contradicts the citizen- and implementation-oriented approach for preparing such operations that is well-established in many countries. This causes EU funding – against its own pretenses – to no longer come into consideration for the best (due to their integral intentions) approaches but rather only for the individual measures compatible with the funding regulations, in accordance with the narrowed "measure conception" on which the funding regulations are based.

3 Supporting Integral Land Consolidation Projects through the 2nd Pillar of the CAP

Within the complete overview of the current developments laid out in chapters 1 and 2, a fundamental question arises as to whether and how modern and integral land consolidation projects oriented towards the reallocation of land and property and towards the promotion of rural development may still find room within the rural development policies of the EU. Abandoning the approach offered by EAFRD funds for this vital and increasingly prominent instrument of rural development cannot remain a lasting option for the EU or for its member states and pre-accession countries! As such, strategies must be identified for overcoming this contrary development and to once again embed the integral approach of modern land consolidation within the EU's rural development policies.



Integral Land Consolidation Process under the EU Funding Strategy

→ 4 Linkages among Agricultural Structural Development with the 1st Pillar of the CAP

The requirements for granting direct payments under the CAP demonstrate (e.g., for historical status determinations) that the EU Commission tends to assume the existence of a static system of agrarian structures in which transformations occur through leaseholds or changes in tenants and through the exchange or sale of entire lots. In contrast to this, land consolidation is connected to an extensive reallocation of agrarian structures in a delimited area, aimed at comprehensive and sustainable structural improvements.

In order for such improvements to be fully effective, special provisions are required within EU regulations that fulfill this dynamic development of agrarian structures (e.g., the transferability of status determinations, conversion and maintenance of permanent grasslands or reallocation, including for environmentally sensitive permanent grasslands). A lack of flexibility clauses within the EU regulations for land management processes often impedes or even prevents practical solutions from being implemented. Such flexibility clauses do not alter the fundamental objectives of the respective provision but rather allow for flexible solutions, to the benefit of all involved, for an area clearly delineated by the land management process. They would also serve the ecological and economic goals that are pursued through the CAP.

→ 5 Recommendation

In order to clarify the issues laid out in chapters 3 and 4, the appointment of a joint working group comprised of representatives from the EU Commission and the Member States is recommended.



Anhang Fragebogen

Frage 1: Welche staatlichen Maßnahmen werden in Ihrem Lande für die Entwicklung der ländlichen Bereiche durchgeführt?

- Durchführung einer Landreform
- Privatisierung von Staatsland
- Durchführung von Flurbereinigungsmaßnahmen
- Förderung des Grundstückmarktes durch einen Landfonds
- Initiierung von Ländlichen Entwicklungsstrategien
- LEADER-Aktivitäten
- Weitere Aktivitäten

Frage 2: Welcher Typ von Flurbereinigungsverfahren wird in Ihrem Land angewendet?

- Flurbereinigung nur auf freiwilliger Basis (Voluntary Land Consolidation)
- Flurbereinigung auf gesetzlicher Grundlage (Compulsory Land Consolidation)
 - zum Austausch und zur Zusammenlegung von Grundstücken
 - Zur Schaffung einer ländlichen Infrastruktur (gemeinschaftliche Anlage) und zur Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes

Frage 3: Welche Ziele werden verfolgt (ankreuzen aller Ziele, ggfls. ergänzen)?

	aktuell	zukünftig	aktuell + zukünftig
Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft verbessern			
Wirtschaftskraft und Beschäftigung beleben			
durch Landmanagement für Gewerbegebiete und Industriegebiete			
durch Landmanagement zur Förderung des regionalen Tourismus			
Bedarfsgerechte öffentliche Infrastruktur ermöglichen (Straßen, Eisenbahnen, Wasserwege)			
Gemeindeentwicklung unterstützen (innerörtliche infrastrukturelle Maßnahmen)			
Natürliche Lebensgrundlagen nachhaltig schützen und entwickeln			
Flächenmanagement			
für Hochwasserprävention			
für die Umsetzung EU-Wasserrahmenrichtlinie			
Waldflächen ordnen, erschließen und nachhaltig entwickeln			
Weitere Aktivitäten			
Weitere Aktivitäten			

Frage 4: Wie viele Verfahren der Flurbereinigung werden zurzeit in Ihrem Land bearbeitet?

Anzahl aller derzeit laufenden Verfahren

Flächensumme aller derzeit laufenden Verfahren in Hektar (ggf. Schätzung)

Frage 5: Wie viele Verfahren sind notwendig und in den nächsten fünf Jahren geplant?

Anzahl geplanter Verfahren

Flächensumme geplanter Verfahren in Hektar (ggf. Schätzung)

Frage 6: Wo liegen die Aufgabenschwerpunkte der geplanten Verfahren?

Bitte drei Schwerpunkte (vgl. Katalog Frage 3) angeben

Frage 7: Welchen Stellenwert hat die Flurbereinigung in Ihrem Land aus Ihrer fachlichen Sicht?

niedrig			sehr hoch
1	2	3	4

Frage 8: Welchen politischen Stellenwert hat die Flurbereinigung in Ihrem Land aus Ihrer Sicht?

niedrig			sehr hoch
1	2	3	4

Frage 9: Sollte der Flurbereinigung noch mehr Bedeutung zugemessen werden?

- Ja
- Nein

Appendix Questionnaire

Question 1: What rural development measures does your country's government use?

- Land reform
- Privatisation of state land
- Land consolidation measures
- Supporting the real estate market by means of a land fund
- Initiating rural development strategies
- LEADER activities
- Other activities

Question 2: How is land consolidation carried out in your country?

- as Voluntary Land Consolidation
- as Compulsory Land Consolidation
 - to exchange and consolidate plots of land
 - to create rural infrastructure (communal facilities) and restructure rural land ownership

Question 3: What goals are being pursued (tick all goals that apply, adding more if necessary)

	At present	In the future	At present + In the future
Making the agricultural economy more competitive			
Promoting economic performance and employment			
By means of land management for commercial and industrial zones			
By means of land management to promote regional tourism			
Enabling adequate public infrastructure (roads, railways, waterways etc.)			
Supporting municipal development (local infrastructure measures)			
Protecting and developing natural resources in a sustainable way			
Land management			
to prevent flooding			
to implement the EU's Water Framework Directive			
The reorganisation, effective utilisation and sustainable development of forested areas			
Other activities			
Other activities			

Question 4: How many land consolidation processes are currently ongoing in your country?

Total number of processes currently ongoing

Total area of all processes currently ongoing in hectares (estimate also acceptable)

Question 5: How many processes are required and planned for the next five years?

Number of planned processes

Total area of planned processes in hectares (estimate also acceptable)

Question 6: What are the priorities of the planned processes?

Please state three priorities (see catalog question 3)

Question 7: In your professional opinion, how much value is attached to land consolidation in your country?

low				Very high
1	2	3	4	

Question 8: In your professional opinion, how much of a political priority is land consolidation in your country?

low				Very high
1	2	3	4	

Question 9: Should greater significance be attached to land consolidation?

- Yes
- No

Notizen **Notiz**



28.11.2016

Landentwicklung in Europa
Strategische Ansätze und Umsetzungsinstrumente von der
Alpenraumstrategie bis zur Flurbereinigung

in der Landesvertretung Baden-Württemberg in Brüssel

Rural development in Europe
strategic approaches and implementation tools from the Alpine region
strategy to land consolidation

in the Baden-Württemberg Representation House in Brussels



Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft **ARGE**
LANDENTWICKLUNG