

Zeitgemäße Ansätze für ein staatliches Management von Agrarland in der Republik Serbien

Joachim Thomas

Zusammenfassung

Anhand einiger Aufgaben im Management von Agrarland wird dargestellt, mit welchen deutschen Beiträgen Maßnahmen zu einer Modernisierung der serbischen landwirtschaftlichen Landmanagementverwaltung eingeleitet wurden. Die Anwendung von allgemein anerkannten Regeln zur Effektivierung der öffentlichen Verwaltung lässt auch unter Berücksichtigung nationaler serbischer Rahmenbedingungen erste Ergebnisse sichtbar werden.

Summary

By means of some aspects regarding management of agricultural lands is demonstrated by which German contributions measures to modernizing the Serbian land management authorities are started. The application of generally acknowledged rules to renovating a public administration with respect to national Serbian circumstances lets become visibly first substantial results.

Schlüsselwörter: Staatsland, Landmanagement, Verwaltungsmodernisierung, Serbien

1 Einleitung

Die Republik Serbien (Republika Srbija) liegt im Zentrum der Balkanhalbinsel und ist seit dem Jahr 2006 alleiniger Rechtsnachfolger der 1992 gegründeten Bundesrepublik Jugoslawien. Seit dem 1.3.2012 hat Serbien den offiziellen Status eines Beitrittskandidaten für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU). Der Staat besteht aus den autonomen Provinzen Vojvodina im Norden, Kosovo und Metochien im Südwesten sowie dem verbleibenden Teil Serbiens, der nicht zu diesen Provinzen gehört; informell wird dieser Teil als Zentralserbien bezeichnet. Die am 17.2.2008 vom Kosovo und Metochien einseitig erklärte Unabhängigkeit ist völkerrechtlich umstritten und wird von der serbischen Regierung und dem serbischen Parlament für unzulässig gehalten.

Serbien ist eine parlamentarische Republik mit einem Ein-Kammer-Parlament. Das Staatsgebiet ist in 30 Verwaltungsbezirke gegliedert; davon liegen 18 in Zentralserbien, sieben in der Vojvodina und fünf im Kosovo und Metochien. Auf lokaler Ebene ist Serbien in 145 Selbstverwaltungseinheiten gegliedert (Gemeinden), die teilweise Landkreisgröße haben.

Zwei Großlandschaften bestimmen das Territorium Serbiens: das Tiefland der Vojvodina in der pannonischen Ebene im Norden, die nach Süden durch die Save-Donau-



Abb. 1: Das Staatsgebiet Serbiens

Linie begrenzt wird. Südlich dieser Grenze schließen sich Zentralserbien und Kosovo und Metochien an. Dieser Teil ist überwiegend hügelig bis gebirgig mit Hochebenen, Beckenlandschaften und Flussebenen (s. Abb. 1).

Etwa 65 % des Staatsgebietes werden landwirtschaftlich genutzt. Die Vojvodina ist die »Kornkammer« des Landes. Auf den ertragreichen Steppen-Schwarzerden wird eine intensive landwirtschaftliche Produktion betrieben; agrarindustrielle Intensivkulturen auf Großschlägen prägen das Bild dieser Landschaft. Die hügeligen bis bergigen Regionen Zentralserbiens sind von einer kleinbäuerlichen Landwirtschaft geprägt, die oftmals nur noch als Subsistenzlandwirtschaft betrieben wird. Obstplantagen, Sonderkulturen zum Obst- und Gemüseanbau, Weinbau und Tierhaltung (insbesondere Schafzucht) sind für diese Region typisch. Die Agrarstruktur in Zentralserbien wird bestimmt durch kleinbäuerliche Familienbetriebe mit einer durchschnittlichen Betriebsgröße von 2,5 ha. Die Betriebsflächen sind hochgradig zersplittert, die durchschnittliche Parzellengröße liegt in Zentral-



Abb. 2: Kleinbäuerliche Landwirtschaft in Zentralserbien mit einer noch im Zustand des 19. Jahrhunderts befindlichen Parzellenstruktur (Gemarkung Radujevac, Gemeinde Negotin)

serbien bei 0,11 ha (s. Abb. 2). 424.000 ha des Ackerlandes liegen zurzeit brach bzw. gelten als »verlassenes Land« (»abandoned land«). Die Grundbesitzverhältnisse sowie eine fehlende ländliche Infrastruktur stehen einer rationellen Landwirtschaft entgegen. Rund 900.000 ha des Agrarlandes sind noch im Staatseigentum.

Die serbische Verfassung aus dem Jahr 2006 begründet eine auf Privatautonomie und Privateigentum beruhende Rechtsordnung (s. Tab. 1), welche durchaus teilweise europäischem Standard entspricht.

2 Landmanagement und die Verwaltung von Staatsland in Serbien

Das Landmanagement durchdringt viele Bereiche von Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt – im privaten wie im öffentlichen Sektor. Das gilt auch für die Republik Serbien. Das hier in Rede stehende von der Europäischen Union und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanzierte GIZ-Projekt »Strengthening municipal land management in Serbia; rural development: effective land management« befasst sich mit dem städtischen wie dem ländlichen Bereich. Aus dem Modul »urban land management« wird im nachfolgenden Beitrag zur Wertermittlung von Immobilien berichtet; hier geht es um das Management von Agrarland.

Tab. 1: Auszug aus der Verfassung der Republik Serbien, soweit für die nachfolgenden Ausführungen von Belang

Artikel 58: Privateigentum und andere Eigentümerrechte werden garantiert. Das Recht auf Individual-eigentum kann nur im öffentlichen Interesse durch Gesetz widerrufen oder eingeschränkt werden, welches zugleich die erforderliche Entschädigung regelt.

Artikel 59: Das Erbrecht wird gewährleistet.

Artikel 82: Die Wirtschaftsordnung ist auf die Marktwirtschaft gegründet mit offenen und freien Märkten, Freiheit für unternehmerische Betätigung und Unabhängigkeit der Geschäftsbetriebe.

Artikel 85: Ausländische natürliche und juristische Personen können Grundeigentum erwerben in Übereinstimmung mit dem nationalen Recht und internationalen Vereinbarungen.

Artikel 88: Nutzung und Bewirtschaftung von land- und forstwirtschaftlichen Flächen sowie von Bauland wird in Privateigentum zugelassen. Durch Gesetz kann die Art der Nutzung und Bewirtschaftung eingeschränkt werden, um Gefahren oder Schäden an der Umwelt oder eine Verletzung der Rechte Dritter abzuwehren.

2.1 Das »Gesetz zum Agrarland«

Die einschlägige Rechtsnorm für das Management von Agrarland ist das »Gesetz zum Agrarland« (»Law on Agricultural Land«, LAL 2009). Das Gesetz regelt Planung, Schutz, Entwicklung und Nutzung von Agrarland als Ressource von allgemeinem Interesse. Zudem wird durch das Gesetz das »Direktorat für Agrarland« (»Directorate for Agricultural Land«, DAL) als Verwaltungsbehörde unter der Aufsicht des Ministeriums für Landwirtschaft und Umweltschutz (MAEP) geschaffen. Diese Behörde ist zuständig für die Ausführung der im Gesetz definierten Fachaufgaben sowie die Verpachtung von sich (noch) im Staatseigentum befindlichem Agrarland (§ 77a LAL).

Im Gegensatz zu den Verfassungsnormen, die sich mit rechtlichen Standards westeuropäischer Länder messen lassen können, ist das LAL noch von sozialistisch-planwirtschaftlichem Gedankengut des vormalig sozialistischen Jugoslawien bestimmt. So ist für den Sektor Landwirtschaft jährlich ein Planungsdokument, die »Landwirtschaftliche Basis« (»Agricultural Basis«) zu erarbeiten und von der Regierung zu beschließen. Diese Landwirtschaftliche Basis wird abgeleitet aus den von 145 Gemeinden zu erarbeitenden »Jahresprogrammen für den Schutz, die Entwicklung und Nutzung von Agrarland« (»Annual Program«, AP), in dem alle Maßnahmen zur Entwicklung und zum Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen aufzuführen sind, die im Gemeindegebiet im nachfolgenden Wirtschaftsjahr durchgeführt und mit

staatlichen Fördermitteln ausgestattet werden sollen, und zwar sowohl hinsichtlich des Staatslandes als auch der Privateigentümer. Das Gesetz bestimmt, wie die Grundeigentümer bzw. Pächter mit dem Agrarland umzugehen haben, sowie die Grundsätze für die Verpachtung von Staatsland und das dazu durchzuführende Verwaltungsverfahren. In § 72 LAL wird Art. 85 der Verfassung (s. Tab. 1) dahingehend konkretisiert, dass Agrarland, das sich in Staatseigentum befindet, nicht veräußert werden darf und dass ausländische natürliche oder juristische Personen kein Agrarland erwerben können (§ 1 LAL).

Schließlich ist in den §§ 31 bis 48 LAL das Flurbereinigungsrecht der Republik Serbien normiert.

2.2 Das »Direktorat für Agrarland«

Das in § 77a LAL begründete »Direktorat für Agrarland« ist eine Abteilung im Ministerium für Landwirtschaft und Umweltschutz und hat keine nachgeordneten Dienststellen. Die 12 ständigen und 14 befristet beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben

- die Landwirtschaftlichen Jahresprogramme der Gemeinden zu genehmigen und
- zur »Landwirtschaftlichen Basis« zusammenzufassen,
- die Förderanträge für Entwicklungsmaßnahmen auf dem Agrarland (Wegebau, Meliorationen, Bodenschutzmaßnahmen, Flurbereinigungsmaßnahmen) zu bewilligen,
- das landwirtschaftliche Staatsland zu verpachten und
- die landesweit noch anhängigen Restitutionsverfahren gutachtlich zu begleiten, soweit Agrarland betroffen ist.

2.3 Das »Landwirtschaftliche Inspektorat«

Eine weitere Abteilung im Ministerium mit einem Mehrfachen an Personal und nachgeordneten regionalen Dienststellen bildet das »Landwirtschaftliche Inspektorat« (»Agricultural Inspectorate«). Das Inspektorat hat nach § 83 LAL die sachgerechte Ausführung der vielen im LAL normierten Aufgaben zu kontrollieren und die Einhaltung der gesetzlichen Maßgaben bei der Nutzung und Bewirtschaftung von Landwirtschaftsflächen zu gewährleisten; es repräsentiert somit eine »Landwirtschaftspolizei«.

3 Das GIZ-Projekt »Strengthening Municipal Land Management in Serbia; rural development: effective land management«

Im vorstehend beschriebenen Umfeld wurde Anfang 2013 auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen dem serbischen Ministerium für Landwirtschaft und Umweltschutz und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ein GIZ-Projekt begonnen mit dem Ziel, die Rahmenbedingungen für ein effektives Management von Agrarland in der Republik

Serbien zu verbessern – mit einem besonderen Fokus auf die Rolle und Aufgaben der Gemeinden.

3.1 Die Projektziele

Das Projekt sollte die serbische Politik für die Entwicklung ländlicher Räume unterstützen, das Management von Agrarland in Staatseigentum effektiver machen und die Flurbereinigung an europäischen Maßstäben ausrichten. Außerdem sollten Maßnahmen zur Verringerung des Umfangs von »verlassenem Agrarland« (»abandoned land«) entwickelt werden.

Der Projektauftrag lief also auf eine grundlegende Erneuerung der mit dem agrarischen Landmanagement und der ländlichen Entwicklung befassten Rechtsgrundlagen und Institutionen hinaus. Maßstab für den Grad der Modernisierung sollten »best-practice-Ansätze« in Europa und die im Falle eines Beitritts zur EU zu beachtenden europäischen Rechtsnormen sein. Die Ergebnisse sollten einmünden in Vorschläge zur Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen, in eine Reihe untergesetzlicher Verwaltungsvorschriften und Handbücher sowie in ein Konzept für die Neuausrichtung der Behördenstruktur und eine zielgerichtete Qualifizierung des in die Fachaufgaben involvierten Personals.

3.2 Methodischer Ansatz

Die Arbeiten wurden mit einer systematisch angelegten *Bestandsaufnahme und Analyse* des fachlichen Umfeldes zum Landmanagement in Serbien gestartet. Der Verfasser dieses Artikels hatte als »International Lead Consultant«, unterstützt von serbischen Experten und einem im internationalen Recht bewanderten Rechtsanwalt aus Wien, zunächst die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die institutionelle Aufstellung der involvierten staatlichen, kommunalen und privaten Stellen sowie die jeweils praktizierten Verwaltungsverfahren einer umfassenden Prüfung und Analyse unterzogen. Die hierbei entstandene Studie »Assessment of legal framework on agricultural land in Serbia and capacities of responsible institutions« (GIZ-Belgrad 2014) bildete die fachliche Basis für die nachfolgend in Angriff genommenen Projektaktivitäten. Obwohl die Untersuchung zunächst nur auf das LAL sowie das »Law on State Land Survey and Cadastre« beschränkt werden sollte, waren schließlich mehr als 20 Gesetze und sonstige amtliche Dokumente im Rahmen des Untersuchungsauftrags hinsichtlich Landmanagement in Serbien zu behandeln.

Der umfassende und weit in die Zukunft reichende Erneuerungsauftrag machte es notwendig, die Lösungsvorschläge an allgemein gültigen, also auch in Serbien anerkannten Grundsätzen auszurichten (s. Tab. 2); hierbei sollten ausdrücklich die deutschen Erfahrungen in der Verwaltungsmodernisierung (s. Tab. 3) zugrunde gelegt werden.

Tab. 2: Standards, an denen ein Staats- und Gesellschaftssystem zu messen ist

Rechtstaatlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ausübung staatlicher Macht nur auf der Grundlage der Verfassung und von Gesetzen! ■ Belastende Hoheitsakte nur aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung! ■ Keine den Bürger belastenden Rechtsakte ohne rechtliches Gehör. ■ Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung eines Verwaltungsaktes!
Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung müssen grundsätzlich allen Personen zugänglich sein (Verwaltungstransparenz und Informationsfreiheit, »Öffentlichkeitsprinzip«). ■ Das Handeln der öffentlichen Verwaltung muss durchschaubar und nachvollziehbar sein.
Partizipation	<ul style="list-style-type: none"> ■ Einbeziehung von Personen und Organisationen (so genannte Stakeholder) in Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse.
Gleichbehandlung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gleichbehandlung aller gesellschaftlichen Gruppen in allen Lebensbereichen; sie umfasst die Chancengleichheit und die soziale Gerechtigkeit auf Grundlage der Menschenrechte. ■ Verzicht auf Ausgrenzung bestimmter Interessengruppen (Diskriminierung).

Tab. 3: Grundsätze für eine zeitgemäße Verwaltungsmodernisierung (z. B. Thomas 1995 und 2006)

Aufgabenkritik	<ul style="list-style-type: none"> ■ Welche Ziele werden staatlicherseits verfolgt? ■ Sind es gesetzliche Ziele? ■ Welche Aufgaben sind zwingend als staatliche Aufgaben zu erfüllen? ■ Welche Aufgaben sollten von anderen Verwaltungsstellen wahrgenommen werden? ■ Welche Aufgaben können vom privaten Sektor wahrgenommen werden? ■ Welche Aufgaben können/werden (künftig) entfallen?
Delegation	<ul style="list-style-type: none"> ■ Welche (gesetzlichen) Aufgaben können/sollten von den Gemeinden wahrgenommen werden <ul style="list-style-type: none"> □ als staatliche Aufgabe »zur Erfüllung nach Weisung« oder □ als Selbstverwaltungsaufgabe? ■ Liegen Fachverantwortung und Ressourcenverantwortung in einer Hand?
Deregulierung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vereinfachung der Verwaltungsverfahren! ■ Beseitigung von Doppel-/Mehrfachzuständigkeiten! ■ Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften untereinander! ■ Reduktion von Komplexität in der zu bewältigenden Aufgabe! ■ Aufhebung von verzichtbaren Rechts- und Verwaltungsvorschriften! ■ Zeitliche Befristung von notwendigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften! ■ Nutzung der Informationstechnologie (IT) zu einer konsistenten und aktuellen Datenerhaltung mit medienbruchfreiem Datenaustausch!
Subsidiaritätsprinzip	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aufgaben werden grundsätzlich der jeweils möglichen untersten Verwaltungsebene zugeordnet!
Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	<ul style="list-style-type: none"> ■ Maßnahmen zur Erfüllung von gesetzlich normierten Zielen werden nur dann hoheitlich (d. h. mit Rechtsakt) exekutiert, wenn Marktmechanismen oder freiwillige Maßnahmen der Adressaten nicht greifen. ■ Bei Anwendung hoheitlicher Maßnahmen ist die den Adressaten jeweils am wenigsten belastende Form zu wählen (Übermaßverbot).

4 Ausgewählte Aspekte zum Management von Agrarland

Obgleich im Projekt-Modul zum Landmanagement von Agrarland die Flurbereinigung einen breiten Raum einnahm, sollen in diesem Artikel drei für Deutschland nicht so geläufige Problemstellungen behandelt werden. Über die Modernisierung der traditionellen serbischen Flurbereinigungspraxis wird an anderer Stelle zu berichten sein.

4.1 Das »Jahresprogramm zu Schutz, Entwicklung und Nutzung von Agrarland«

Das »Jahresprogramm zu Schutz, Entwicklung und Nutzung von Agrarland« (kurz: Annual Program), das jährlich von den 145 Gemeinden aufzustellen, vom Ministerium zu genehmigen und von der Regierung anzunehmen ist, hat Art und Umfang aller Arbeiten zu umfassen, die während des Programmzeitraums ausgeführt werden

sollen, den Arbeitsprozess zu beschreiben und erforderliche Investitionen zu benennen und zu quantifizieren. Das betrifft sowohl Maßnahmen auf Agrarland in Staatseigentum als auch Maßnahmen auf privatem Grundeigentum, für das öffentliche Zuwendungen beantragt werden sollen. Zudem sind die im Staatseigentum befindlichen Ländereien zu bezeichnen, die für eine Verpachtung freigeworden sind, und die Vergaberegeln parzellenscharf zu bestimmen.

Dazu waren umfangreiche Übersichten und Tabellen mit agrarfachlichem und baufachlichem Bezug, aber immer zugleich mit Bezug auf das Liegenschaftskataster zu erarbeiten. Die Listen waren in einem aufwändigen, aus 25 Arbeitsschritten bestehenden Verwaltungsverfahren von den Gemeinden unter Einbeziehung von »Experten-Kommissionen« von Jahr zu Jahr in analoger Form neu aufzustellen. Die vielen Querbezüge zu den Jahresprogrammen vergangener Jahre führten zu Widersprüchlichkeiten und waren zunächst zu harmonisieren. Die Daten des Liegenschaftskatasters wurden jeweils nur auf Antrag der Gemeinde und gegen Gebühr in analoger Form von der staatlichen Katasterbehörde, der Republic Geodetic Authority (RGA), herausgegeben – alles in allem ein »Ressourcen verschlingender Prozess«.

Obgleich Zweifel an der Zweckmäßigkeit und Sinnhaftigkeit eines Jahresprogramms dieser Art angezeigt sind, wurde schon im ersten Workshop mit Vertretern von Ministerium und Gemeinden klar, dass das gesetzlich normierte Instrument des Annual Program nicht infrage gestellt werden kann. Es mag dahingestellt bleiben, ob es politische Gründe in der serbischen Regierung waren oder die aufkommende Erkenntnis war, ein lieb gewonnenes Arbeitsfeld im Ministerium aufgeben zu müssen. Jedenfalls konzentrierten sich die Überlegungen nur darauf, das überfrachtete Verwaltungsverfahren zu vereinfachen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten eindeutig zuzuordnen (s. Tab. 4) und den »Workflow« mittels Informationstechnologie zu konsolidieren. Wichtigstes Element wurde dabei eine dem MAEP zugeordnete web-basierte zentrale Datenbank. In dieser Datenbank werden die relevanten Daten vorgehalten; die Gemeinden haben einen online-Zugriff auf die Datenbank und können für ihren Verantwortungsbereich auf die Datenbank lesend und schreibend zugreifen. Die Katasterdaten aus dem »Land Register« (Vereinigtes Liegenschaftskataster und Grundbuch) stehen den Gemeinden ebenfalls über das Internet zur Verfügung.

Tab. 4: Kriterien für die Analyse der Managementaufgabe »Annual Program«

Transparenz	Aufgabenkritik
	Delegation
	Deregulierung
	Subsidiarität

Das vorwiegend aus serbischen Experten bestehende Team zur Entwicklung dieser Datenbank wurde geleitet von Anne Wirtz von der AMBERO consulting GmbH. Die Datenbank ist inzwischen eingerichtet und in einer Reihe von Pilotgemeinden operationell funktionsfähig. Es liegt nun an der serbischen Regierung, auch die anderen Gemeinden mit der erforderlichen Hardware auszustatten und die Mitarbeiter für deren Anwendung zu qualifizieren. Die rechtlichen und administrativen Eckdaten der entsprechenden Verwaltungsvorschrift wurden von Dr. Babette Wehrmann und dem Verfasser dieses Artikels zusammen mit serbischen Experten erarbeitet.

4.2 Verpachtung von Staatsland

Ging es bei dem verwaltungsinternen Vorgang zur Aufstellung des Annual Program nur um eine Verschlinkung des Verwaltungsverfahrens sowie um die Nutzung der Informationstechnologie für eine konsistente und redundanzfreie Datenhaltung, so kamen bei den Arbeiten zur Verpachtung des im staatlichen Eigentum befindlichen Agrarlandes fiskalische Interessen sowie landwirtschaftliche Interessengruppen ins Spiel. Die Studie zu den rechtlichen und verwaltungspraktischen Rahmenbedingungen (s. Tab. 5) hatte schon ergeben, dass auch bei der Verpachtung von Staatsland das mit insgesamt 75 Arbeitsschritten völlig überregulierte Verwaltungsverfahren dringend der Vereinfachung bedürfte.

Obwohl die Verpachtung von Staatsland kein hoheitliches, sondern fiskalisches Handeln darstellt, sind die Grundsätze und das Verfahren im Detail im LAL geregelt. Die Regelung führt jedoch durch die gesetzliche Bevorzugung bestimmter landwirtschaftlicher Interessengruppen zu erheblichen Konflikten:

1. Die Verpachtung von staatlichem Agrarland soll in einer öffentlichen Versteigerung erfolgen.
2. Vorweg werden jedoch die Flächen ausgeschieden, auf denen Bewässerungs- oder Entwässerungssysteme, sonstige landwirtschaftliche Infrastruktur oder mehrjährigen Pflanzungen bestehen. Diese Flächen werden den Eigentümern dieser Anlagen zu einem am Pachtpreis des vergangenen Jahres orientierten Preis zugewiesen (»priority right to lease«). Es handelt sich dabei in der Regel um die Nachfolgebetriebe der vormaligen sozialistischen Genossenschaften (Kolchosen) oder um ehemalige Staatsbetriebe (Sowchosen).

Tab. 5: Kriterien für die Analyse der Managementaufgabe »Verpachtung von Staatsland«

Transparenz	Aufgabenkritik
Gleichbehandlung	Delegation
	Deregulierung

3. Anschließend werden die Flächen für die Flächen der Inhaber von Betrieben der Tierproduktion und von Betrieben, die Futter für die Tierproduktion erzeugen, ausgeschieden und entsprechend der Verfahrensweise zu 2. zugewiesen (»preferential right to lease«). Dabei wird ein Flächenbedarf von 1 ha pro Großvieheinheit (GVE) zugrunde gelegt. Es bestimmten also die Inhaber dieser Betriebe den Umfang des ihnen vorzubehaltenden Staatslandes. Durch diese Regelung im Gesetz bleibt kein Raum für die Förderung der in der serbischen Agrarpolitik favorisierten Familienbetriebe.
4. Für den verbleibenden Rest (wenn denn ein Rest übrig bleibt!) findet ein 2-Runden-Bieterverfahren statt.
- 4.1 Dabei werden in der ersten Runde nur solche landwirtschaftlichen Betriebe zugelassen, die im »Register der Landwirtschaftsbetriebe« eingetragen sind, ihren Sitz in der Gemeinde haben, in der das Staatsland

liegt, und deren Betriebsinhaber über den »nationalen Pensions- und Invaliditätsfonds« versichert sind.

- 4.2 Wenn dann noch weiteres Pachtland zur Verfügung steht, können in der zweiten Runde alle anderen interessierten landwirtschaftlichen Betriebe ein Angebot abgeben, soweit sie im Register der landwirtschaftlichen Betriebe eingetragen sind.

Die Gemeinden, in denen das Staatsland liegt, haben das gesamte Verwaltungsverfahren vorzubereiten – bis hin zum Entwurf der abzuschließenden Pachtverträge. Die Vertragsunterschrift wird jedoch vom Direktor des Direktorates getätigt. Das ist nach der Leseart des Direktorates erforderlich, weil nach § 66 LAL der Pachtvertrag zwischen dem Ministerium und dem Pächter abzuschließen ist. So unterschreibt der Leiter des Direktorates eigenhändig jährlich 6.000 bis 7.000 Pachtverträge.

Für das völlig überregulierte und durch Rückkopplungsschleifen mit dem Ministerium weiter verkomplizierte Verfahren wurden zwei Modelle für einen vereinfachten Arbeitsablauf erarbeitet (s. Abb. 3). Zudem bot sich auch hier an, die zur Bearbeitung des Annual Program entwickelte Datenbank nutzbar und für die kommunalen wie staatlichen Akteure in Abhängigkeit von ihrer jeweiligen Rolle im Prozess verfügbar zu machen.

In Workshops mit Vertretern des Ministeriums, der Gemeinden sowie der Landwirtschaftsverbände wurden darüber hinaus die agrarstrukturellen Auswirkungen der Regelungen im LAL analysiert und Vorschläge für einen Interessenausgleich zwischen den Betrieben der Tierproduktion und der Getreidebauern erarbeitet. Zudem wurde vorgeschlagen, die Endverantwortung für die Verpachtung von Staatsland auf die Gemeinden zu übertragen;

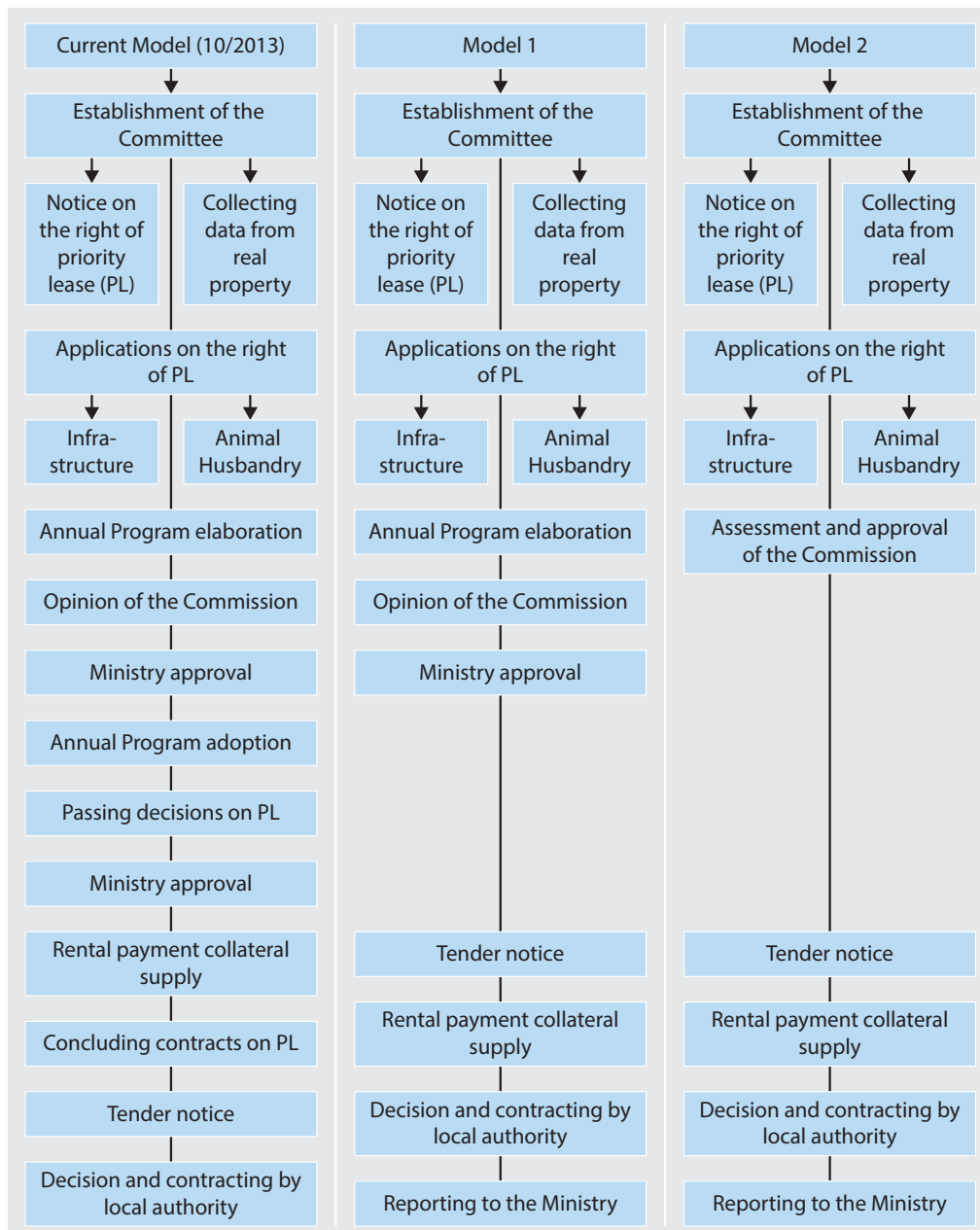


Abb. 3: Workflow-Modelle zur Verpachtung von Staatsland

diese Maßnahme würde durch einen wirksamen Kontrollmechanismus seitens des MAEP flankiert. Eine solche Delegation bietet sich auch deshalb an, weil von den jährlich durch Pacht erzielten Einnahmen in Höhe von etwa 50 Mio. Euro 60 % dem Staatshaushalt zugeführt werden, aber 40 % bei den Gemeinden verbleiben.

Alle Vorschläge wurden seitens des DAL mit Hinweis auf die Gesetzeslage verworfen. Die unter Mitwirkung von Dr. Babette Wehrmann und dem Verfasser erarbeitete Verwaltungsvorschrift nimmt lediglich einige durch die Nutzung der Datenbank für das Staatsland ermöglichten Vereinfachungen bei der Verpachtung von Staatsland auf.

Doch inzwischen ist Bewegung in die Novellierung des LAL hinsichtlich Verpachtung und Verkauf von Staatsland gekommen, nachdem im Sommer 2015 einige hundert Bauern mit ihren Traktoren die Autobahnfahrt zur Hauptstadt Belgrad stundenlang blockierten. Auf Druck der Staatsregierung liegt nunmehr ein Gesetzentwurf vor, der eine flächenmäßige Begrenzung der »priority rights to lease« und der »preferential lease rights« vorsieht. Zudem wird die restriktive Bestimmung zum Verkauf von Staatsland (s. Kap. 2.1) aufgegeben und – wie in GIZ-Belgrade (2014) vorgeschlagen – eine Öffnung des Grundstücksmarktes zwecks Förderung von aufstockungswilligen serbischen Familienbetrieben vorgenommen. Bei der öffentlichen Anhörung wurde die GIZ um eine Stellungnahme ersucht; hierbei wurden noch einmal Vorschläge zur Verwendung des Staatslandes als Instrument der Agrarstrukturpolitik eingebracht.

4.3 »Verlassenes Ackerland«

Hierbei handelt es sich um ein Phänomen, das in Deutschland unbekannt ist. In Serbien gibt es zurzeit (Ende 2015) rund 424.000 ha »verlassenes Ackerland« (»abandoned arable land«); ein großer Teil davon ist in privater Hand. Dieser Umstand stellt ein wirtschaftliches und agrarpolitisches Ärgernis dar (s. Abb. 4 und 5). Das drückt sich im LAL aus: Nach § 59 hat der Eigentümer von Ackerland nach den Regeln der guten landwirtschaftlichen Praxis dieses zu bestellen. Wenn Ackerland länger als drei Vegetationsperioden nicht kultiviert wurde, kann das Ministerium das Land an einen Dritten verpachten – eine in jeder Hinsicht ungewöhnliche und in seinen rechtlichen und praktischen Konsequenzen unüberlegte Regelung.

Diese Gesetzesnorm hat, obgleich schon seit zehn Jahren in Kraft, keinerlei Wirkung entfaltet. Es hat sich nicht nur der Umfang des verlassenen Landes verringert, er ist sogar noch größer geworden. Mit diesem Problem sollte sich auch das GIZ-Projekt befassen. Dazu wurde in einer umfassenden Untersuchung in sieben Pilotgemeinden den Ursachen nachgegangen, weshalb wertvolles Ackerland insbesondere in Zentralserbien ungenutzt bleibt; an der Studie nahmen Experten aus Portugal, Litauen, Ungarn, Slowenien, Serbien und Deutschland teil (Cartwright et al. 2014).



Abb. 4: Das Ärgernis »verlassenes Ackerland«: Erscheinungsform und Verteilung in der Feldlage

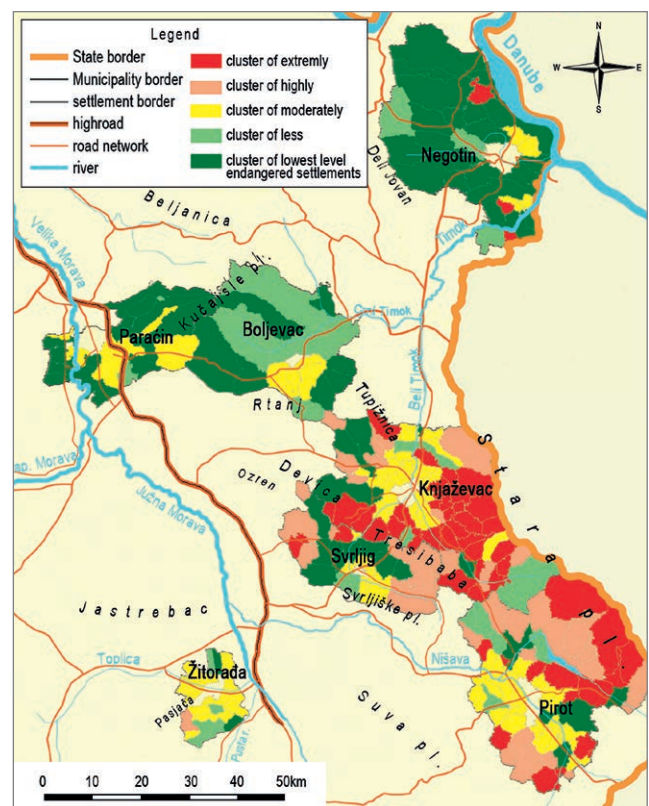


Abb. 5: Umfang von »verlassenem Ackerland« in ausgewählten Gemeinden in Zentralserbien

Die breit angelegte Faktor- und Clusteranalyse machte deutlich, dass es keineswegs Nachlässigkeit ist, die Eigentümer ihr Grundeigentum unbearbeitet sein lässt: zu

Tab. 6: Kriterien zur Lösung des Problems »verlassenes Agrarland«

Rechtstaatlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> ■ Belastende Hoheitsakte nur aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung ■ Keine den Bürger belastenden Rechtsakte ohne rechtliches Gehör ■ Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung
Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> ■ Der Sachverhalt muss klar beschrieben und mit den beteiligten kommuniziert sein.
Partizipation	<ul style="list-style-type: none"> ■ Einbeziehung der Bürger in die Problemlösung, insbesondere die Einbeziehung der betroffenen Grundeigentümer
Subsidiarität	<ul style="list-style-type: none"> ■ Freiwillige Lösungen haben Vorrang vor hoheitlichem Handeln. ■ Wirtschaftliche Anreize sollen die Bereitschaft zum Tätigwerden befördern.
Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bei Fortbestehen von Zuwiderhandlungen gegen § 59 LAL hat die Verhängung eines Bußgeldes Vorrang vor einer »Ersatzvornahme«.

kleine und unwirtschaftliche Grundstücke, fehlende Zugänglichkeit, fehlendes Pächterinteresse, Abwanderung aus dem Dorf, Desinteresse der Kindergeneration an einer landwirtschaftlichen Betätigung, körperliche Unfähigkeit infolge Krankheit oder zu hohen Alters, unklare Rechtsverhältnisse. In vielen Fällen weist das Landregister (Real Estate Cadastre), in dem Grundbuch und Liegenschaftskataster geführt werden, noch einen Rechtszustand aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts oder sogar noch älter aus. Erbvorgänge oder Erwerbsvorgänge werden regelmäßig aus hier nicht näher zu beleuchtenden Gründen in den amtlichen Nachweis der Liegenschaften und Rechte daran nicht übernommen. Die Abb. 6 verdeutlicht die Relevanz der Gründe im Einzelnen.

Vor diesem Hintergrund wurde klar, weshalb die Vorschrift von § 59 LAL ins Leere geht. Deshalb war eine Strategie zu entwickeln, wie dem Phänomen beizukommen ist. Die Strategie wurde in Workshops unter Beteiligung der Gemeinden, der landwirtschaftlichen Berufsvertretung, der landwirtschaftlichen Beratungsdienste sowie des Ministeriums (Direktorat für Agrarland und landwirtschaftliches Inspektorat) erarbeitet. Die Strategie basiert auf in Tab. 6 dargestellten Prinzipien.

Die Vorgehensweise wird in einer Verwaltungsvorschrift konkretisiert und ruht auf vier Säulen:

1. Inventory List: In einer Inventory List wird das gesamte nicht kultivierte Ackerland gemeindeweise erfasst und von den landwirtschaftlichen Fachbeamten in der Gemeindeverwaltung dahingehend kategorisiert, ob es seit mehr als drei Vegetationsperioden nicht mehr bearbeitet worden ist. Die Liste wird nach ihrer erstmaligen Fertigstellung veröffentlicht und mittels Übersichtskarten der Bevölkerung in den Dörfern zugänglich gemacht.

Hierzu wurde unter der Federführung von Jan-Peter Mund für die Gemeinden eine Methode entwickelt und erprobt, diese Liste mittels GIS-Technologie und Remote-Sensing-Daten effizient aufstellen und aktualisieren zu können.

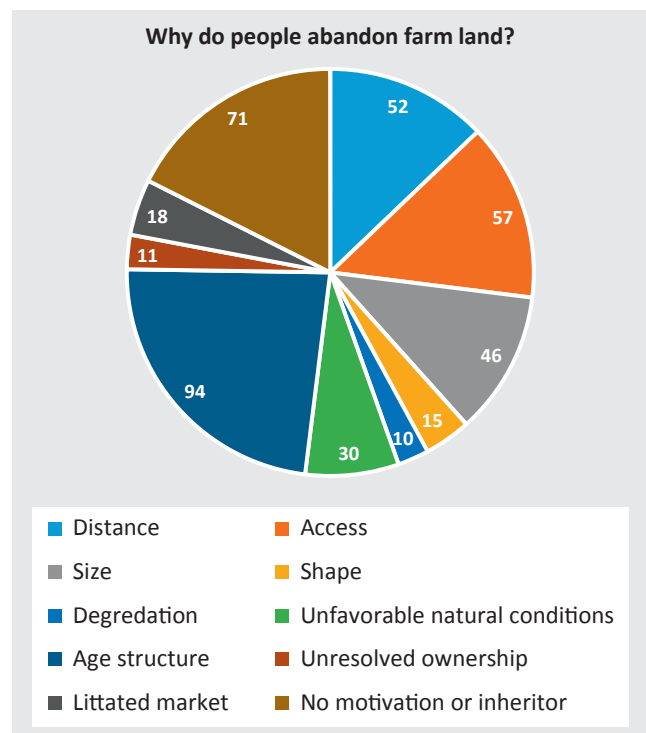


Abb. 6: Warum Grundeigentümer ihr Land unbearbeitet lassen.

2. Freiwillige Verpachtung: In öffentlichen Veranstaltungen sollen die Grundeigentümer und aktiven Landwirte in den Dörfern mit dem Problem des verlassenen Ackerlandes konfrontiert, über die Inventory List über den Sach- und Kenntnisstand informiert und durch entsprechende Ausführungen des landwirtschaftlichen Beratungsdienstes über Fördermöglichkeiten bei einem Wieder-in-Kultur-Nehmen der verlassenen Flächen unterrichtet werden. Die landwirtschaftlichen Fachbeamten der Gemeinde sollen durch das Zusammenstellen von für eine Pachtung interessanten Grundstücken (durch sogenanntes »grouping«) den Prozess der freiwilligen Verpachtung unterstützen und interessierte Pächter vom wirtschaftlichen Nutzen einer Zupacht überzeugen.

3. Hoheitliche Maßnahmen: Erst wenn die freiwilligen Ansätze versagen und gesichert ist, dass der identifizierte Grundeigentümer nicht durch widrige Umstände gehindert ist, sein Ackerland zu bewirtschaften oder zu verpachten, sollen hoheitliche Maßnahmen nach dem LAL ergriffen werden. Bevor das Ministerium mit der administrativ sehr aufwendigen und hinsichtlich seines Erfolges äußerst zweifelhaften Verpachtung im Wege der Ersatzvornahme beginnt, sollte der Gesetzesverstoß zunächst mit einem Bußgeld geahndet werden. Die zwanghafte Verpachtung von verlassenen Land sollte die »ultima ratio« sein.

4. Unterstützungs- und Fördermöglichkeiten: In der Verwaltungsvorschrift werden alle zurzeit bestehenden Unterstützungs- und Fördermöglichkeiten im Zusammenhang mit der Bekämpfung von verlassenen Land zusammengestellt; diese reichen von der Bezuschussung von Bodenuntersuchungen über die öffentliche Förderung der Beseitigung von Buschwerk bis hin zur Flurbereinigung. Sind auf dem verlassenen Land infolge der natürlichen Sukzession Flächen inzwischen in einen naturschutzwürdigen Zustand übergegangen, werden sie unter Beteiligung der staatlichen Naturschutzbehörde förmlich aus dem in der Inventory List zu dokumentierenden Bestand herausgenommen. Die Flurbereinigung sowie der Freiwillige Landtausch stellen in Serbien die insgesamt wirksamste Maßnahme gegen die Aufgabe einer landwirtschaftlichen Nutzung von Ackerland dar; denn durch derartige Neuordnungsmaßnahmen werden die zu kleinen Grundstücke zu größeren Einheiten zusammengelegt und für eine rationelle Bewirtschaftung zweckmäßig geformt. Die Grundstücke erhalten eine Zuwegung und können (mit Einverständnis des Grundeigentümers) auch mit dem Grundeigentum des interessierten Pächters zusammengelegt werden.

5 Resümee und Ausblick

Entwicklungszusammenarbeit ist in der Regel auf die Verbesserung der Lebensverhältnisse der Menschen im Partnerland angelegt; das macht meistens Veränderungen im Umfeld der Menschen notwendig. Und diese Veränderungen brauchen Zeit!

In der Phase, in der Wünsche und Erwartungen definiert werden, kann leicht ein Konsens zwischen den Partnern gefunden werden. Das gilt auch noch, wenn die allgemein anerkannten Grundsätze, nach denen die Veränderungsprozesse angegangen werden sollen, abstrakt verabredet werden. Sobald aber bei der konkreten Arbeit offenkundig wird, dass die Anwendung dieser Grundsätze Veränderungen im beruflichen oder gar persönlichen Umfeld der Akteure bewirken werden, kommen Unsicherheiten und Ängste auf, welche letztendlich Abwehrreaktionen auslösen. Ganz ausgeprägt ist dieser Mechanismus

in der öffentlichen Verwaltung anzutreffen – und zwar in Deutschland wie in Serbien.

Um Veränderungen tatsächlich in Gang setzen zu können, bedarf es zunächst einmal der Einsicht der Akteure in die Notwendigkeit von Veränderungen; das ist nur im persönlichen Diskurs mittels Workshops, Gruppengesprächen oder auch Einzelgesprächen möglich. Konferenzen oder andere öffentliche Veranstaltungen sind dazu denkbar ungeeignet. Es muss aber neben Wissen um und Einsicht in die Notwendigkeit von Veränderung noch ein zweiter Umstand hinzukommen; das ist Handlungsdruck oder gar Leidensdruck.

Diese Erkenntnis bestätigte sich auch in Serbien: Das Gesetzgebungsverfahren zur Novellierung des LAL, welches hinsichtlich der Verpachtung und des Verkaufs von Staatsland drei Jahre lang vor sich hindümpelte, nahm erst Fahrt auf, als einige hundert Landwirte aus der Vojvodina die Autobahnzufahrt nach Belgrad mit Traktoren blockierten. Und der Druck auf die Fertigstellung einer Strategie und Verwaltungsvorschrift zum In-Gang-Setzen von Maßnahmen gegen das Brach-Fallen-Lassen von Ackerland kam nicht vom Direktorat für Agrarland, sondern vom landwirtschaftlichen Inspektorat. Dieses hatte nämlich jährlich der Staatsregierung zu erklären, weshalb trotz gesetzlicher Regelungen der Umfang von verlassenen Ackerland in Serbien nicht ab-, sondern zunimmt.

Es braucht also Zeit! Insofern wird, wie auch die anderen Beiträge in diesem Themenheft teilweise zeigen, »die Ernte« eines Entwicklungsprojektes nicht am Ende des Projektes, sondern oftmals erst Jahre später »eingebracht«.

Literatur

- Cartwright, A., Drobnjaković, M. (2014): The combined approach to reducing abandoned farmland. GIZ-Belgrade, 7/2014.
- GIZ-Belgrade (2014): Assessment of legal framework on agricultural land in Serbia and capacities of responsible institutions. Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH. Belgrade, 2/2014.
- LAL (2009): Law on Agricultural Land. Official Gazette of RS, nos. 62/2006, 65/2008 other Law, 41/2009.
- Mund, J.-P. (2014): Suggestions for the implementation of abandoned agricultural land detection using GIS and Remote-sensing methods. GIZ-Belgrade, 6/2014.
- Thomas, J. (1995): Zur Umorganisation der Flurbereinigungsverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen. Nachrichten aus dem öffentlichen Vermessungsdienst NRW, 28, S. 118–130.
- Thomas, J. (2006): Zur Reform der Reform. Jahresblick 2006, Bezirksregierung Münster, S. 14–17.

Anschrift des Autors

Prof. Dr.-Ing. Joachim Thomas
Breslauer Straße 34, 48157 Münster
joachim.thomas1@gmx.net

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