

Landreform in Schottland

Schmied, Doris

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmied, D. (2001). Landreform in Schottland. *Europa Regional*, 9.2001(4), 182-191. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48980-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

DORIS SCHMIED

Am 11. September 1997 stimmte die Mehrheit der schottischen Bevölkerung im Zuge eines Volksentscheids für ein eigenes regionales Parlament, das gesetzgebende Funktionen hat und sogar Steuern erheben kann; am 1. Juli 1999 trat es erstmals in Edinburgh zusammen. Diese im Zuge der *devolution* erreichte größere Eigenständigkeit Schottlands hat zu einer drastischen Veränderung des politischen Entscheidungsprozesses geführt. Eine der wichtigsten Aufgaben des neuen Parlaments ist die Durchführung einer Landreform, die seit Jahrzehnten von Kritikern eingemahnt, aber im Parlament in London, v. a. aufgrund des erwarteten heftigen Widerstandes der Lords im Oberhaus, nie ernsthaft in Angriff genommen worden war.

Selbst an der Schwelle von der Moderne zur Postmoderne wird Schottlands Gesellschaft noch immer durch überkommene feudale Strukturen geprägt, denen auch der in Schottland in der Vergangenheit praktizierte „Staatskapitalismus“ nichts anhaben konnte. Dabei wurde die Bedeutung der Eigentumsrechte und -verhältnisse für die allgemeine gesellschaftliche Entwicklung lange ignoriert. Doch diese beeinflussen nicht nur die Nutzung von Land, sondern auch die Bevölkerungsentwicklung und -verteilung, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, sie haben sogar weitreichende kulturelle, ökologische, politische und planerische Konsequenzen. Die ungelöste Landfrage war ein Haupthindernis für die wirtschaftlichen Entwicklung in den ländlichen Gebieten, insbesondere in der strukturschwachen Hochland- und Inselregion, wo das historische Erbe staatliche Entwicklungsversuche behindert hat.

Extreme Landkonzentration

Schottland weist eine extreme Konzentration des privaten Eigentums an Land auf, die einmalig für eine westliche industrialisierte Nation ist. Es wird sogar behauptet, dass Land ungleicher verteilt ist als in Brasilien, ja dass Schottland die höchste Konzentration an Land in den

Schottland	7.717.075 ha	100,0%
städtisch	237.003 ha	3,0%
ländlich	7.480.072 ha	97,0%

921.003 ha (12,3%) der ländlichen Fläche sind in öffentlichem Eigentum
6.559.069 ha (87,7%) der ländlichen Fläche sind in Privateigentum

Vom ländlichen Privateigentum gehören:

ein Viertel der Fläche 66 Landbesitzern
ein Drittel der Fläche 120 Landbesitzern
die Hälfte der Fläche 343 Landbesitzern
zwei Drittel der Fläche 1.252 Landbesitzern

Tab. 1: Landeigentumsverhältnisse in Schottland

Quelle: nach Daten von WIGHTMAN 1996, 1998 und unveröffentlichtem Material, zitiert nach WIGHTMAN 1999

Händen weniger auf der ganzen Welt aufweist. Die Beweisführung für diese Behauptung ist allerdings aufgrund der Datenlage schwierig und erfordert teilweise detektivische Kleinarbeit. Denn im sogenannten *Register of Sasines*, das seit 1617 manuell geführt wird und damit eines der ältesten Register für Landtitel überhaupt ist, wird zwar der Übergang von Landeigentum durch Verkauf und Erbschaft eingetragen, aber nicht notwendigerweise zu dem Zeitpunkt, zu dem dieser stattfindet. Zudem handelte es sich in der Vergangenheit nicht um ein echtes Landkataster. Erst seit 1979 wird der Wechsel eines Eigentümers auch in Kartenform und seit 1995 auf Computerbasis dokumentiert.

Die einzige offizielle Erhebung, die die Eigentumsverhältnisse zu einem bestimmten Zeitpunkt erfasste, wurde 1872/73 durchgeführt. Sie war vom damaligen Premierminister in Auftrag gegeben worden, um die Vorwürfe der Landkonzentration in den Händen weniger zu zerstreuen, brachte aber das gegenteilige Ergebnis. Zu diesem Zeitpunkt besaßen 659 Personen 80 % des gesamten Landes in Schottland. Der Großgrundbesitzer John BATEMAN analysierte die Daten, und sein Buch „The Great Landowners of Britain and Ireland“ (1883) ist bis heute ein wichtiger Bezugspunkt für historische Vergleiche.

Erst fast hundert Jahre später legte der Aberdeener Geograph Roger MILLMAN eine Kartensammlung über die Eigentumsverhältnisse im ländlichen Schott-

land an. Diese diente dem Forstbeamten John McEWEN als eine Quelle für seine bekannt gewordene Untersuchung „Who owns Scotland?“ (1977). In den 90er Jahren erschienen dann zwei Nachfolgestudien, die sorgfältig recherchierte Bestandsaufnahme „Who owns Scotland“ von Andy WIGHTMAN (1996) und das eher provokative Buch „Who owns Scotland now? The use and abuse of private land“ von Auslan CRAMB (1996).

Mitte der 90er Jahre gehörten etwa 12 % der Fläche Schottlands der öffentlichen Hand (vgl. Tab. 1). Dabei handelte es sich vor allem um die Landflächen der Forstkommission oder des Landwirtschaftsministeriums. Die übrigen 88 % der Fläche waren in Privateigentum und damit in der Verfügungsgewalt von einzelnen oder Gruppen von Personen sowie von Gesellschaften oder Stiftungen (juristische Personen). 0,01 % der Bevölkerung verfügten über 57 % des Landes (BRYDEN 1996), 0,025 % der Bevölkerung über zwei Drittel des Landes (WIGHTMAN 1999). Noch extremer war und ist die Situation in bestimmten alten *Highlands-and-Islands*-Grafschaften: Invernessshire gehört zu 74 % 179 Landeigentümern, Ross and Cromarty zu 84 % 109, Sutherland zu 86 % 84 und Caithness zu 58 % 35 (WIGHTMAN 1996) (Abb. 1).

Überkommenes Feudalrecht

Zu der extrem ungleichen Verteilung des Landeigentums kam bis vor kurzem die anachronistische Form des Bodenrechts. Denn bis Juni 2000 (siehe unten) galt in

Schottland, Grafschaft Sutherland
Eigentumsverhältnisse 1996

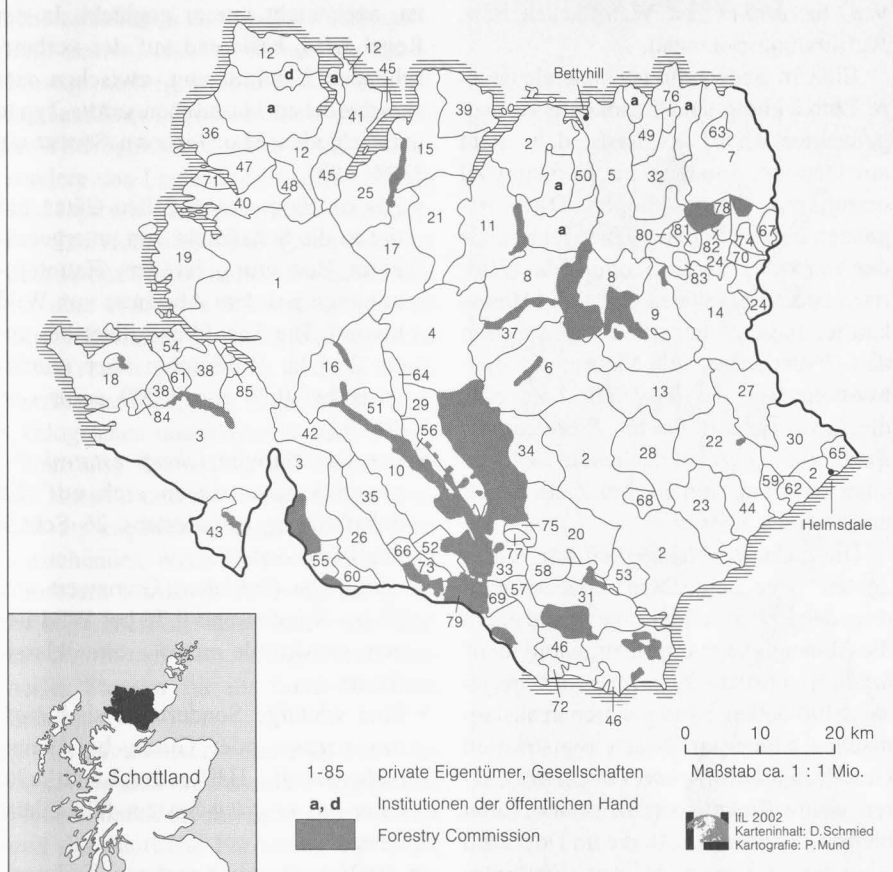


Abb. 1: Eigentumsverhältnisse in der Grafschaft Sutherland
 Die Zahlen stehen für verschiedene private Eigentümer oder Gesellschaften, die Buchstaben für Institutionen der öffentlichen Hand; graue Flächen gehören der Forestry Commission

Quelle: WIGHTMAN 1996, S. 134

Schottland das mittelalterliche Feudalrecht weiter. Einerseits war ein feudales Bodenrecht exklusiv, da es sich auf alles „a caelo usque ad centrum“, vom Himmel bis zum Zentrum der Erde, bezog und damit Binnen- und Küstengewässer, die Luft über und die Materie unter der Landoberfläche mit Bodenschätzen und Energie einschloss. Andererseits war nach feudalem Recht das Verfügungsrecht nicht absolut, sondern konditional. Beim größten Teil des Landes war der eigentliche Eigentümer Gott, der auf Erden durch die Krone als oberstem Lehnsherrn vertreten wurde. Von ihr abhängig waren die sogenannten Vasallen, die selbst wiederum Land als Lehen vergeben konnten. Ausnahmen betrafen erbeigenes Land (*alloidal land*) auf den Orkneys und Shetlands sowie Pfarrland (*glebes*) und Freigut (*udal land*) auf den nördlichen Inseln. In der Regel hat die Krone ihre Lehnsoberrhoheit nicht ausgeübt, so dass trotz der Lehnsauflagen ein Verkauf von Land

möglich war; de facto fand ein einfacher Austausch des Lehnnehmers statt.

Vor der Einführung des Feudalrechtes, das in Schottland fast 900 Jahre galt, herrschte das alte keltische *clan*-System, bei dem Siedlungen und Landwirtschaft in Form von *runrig* organisiert waren. Land war Gemeinschaftsbesitz, wobei Ackerparzellen alljährlich durch ein Losverfahren den einzelnen Familien zur Nutzung zugeteilt wurden, während die Weiden nicht unterteilt und gemeinsam genutzt wurden. Die genaue Praxis ist unklar und es bleibt fraglich, ob es tatsächlich das egalitäre System war, zu dem es als Antithese zu dem später geltenden extrem hierarchischen Feudalsystem hochstilisiert worden ist.

Seit dem 12. Jahrhundert, aber besonders rasch im 16. Jahrhundert, wurde das alte Recht nach und nach durch das angelsächsische verdrängt. Es beinhaltete eine Veränderung der Rolle der *clan chiefs*: gemeine *clan*-Mitglieder wurden

abhängig vom Gutsherren (*laird*), dem sie als Lehnnehmer eine Anfangssumme und zusätzlich jährliche Abgaben, also im Prinzip eine Pacht, zahlen mussten. Während die Flächen in Kirchenbesitz oder in direktem Besitz der Krone immer mehr schrumpften, konnten die Adligen ihren Landbesitz immer mehr ausweiten. Während des 17. Jahrhunderts gelang es ihnen sogar, die Allmend (*commonies*), die 500 Jahre lang den Feudalismus überlebt hatten, in Privateigentum umzuwandeln und in ihre Hand zu bekommen. Im 18. und 19. Jahrhundert fand eine Konzentration des Landes in den Händen von immer weniger Großgrundbesitzern statt.

Der Widerstand der *Highlander* gegen das Aufbrechen bzw. die Umformung des schottischen *clan*-Systems und die Integration in das britische Gesellschafts- und Wirtschaftssystem wurde mit militärischen Mitteln nachhaltig unterdrückt. So kam es in Schottland weder zu einer Aufwertung der Landarbeiter zu freien Bauern noch zu einer Umverteilung von Land. Diese Maßnahmen erfolgten in anderen europäischen Ländern im Zuge politischer Revolutionen oder Reformen und waren eine wichtige Voraussetzung für die Modernisierung der Gesellschaft. Im Gegensatz dazu gelang es der landbesitzenden Elite in Schottland – trotz industrieller Revolution und Verstädterung – ihre Macht zu konservieren.

Dies ist in direktem Zusammenhang mit den sogenannten *Highland Clearances* zu sehen. Ungefähr von 1740 bis 1790 konnten mit Rinderhaltung in den *Highlands* gute Gewinne erzielt werden. Als die Rinderpreise verfielen, begann die Umstellung auf neue Produkte: In den Bergen, wo Menschen der jetzt besonders profitablen Schafzucht im Wege waren, wurden sie von den *lairds* oft gewaltsam vertrieben, nur wenige wurden an der Küste und auf den Inseln angesiedelt, wo billige Arbeitskräfte zur Gewinnung von Kelp (Algen für die Seifen- und Glasindustrie) und zum Fischen benötigt wurden. Den Familien wurde etwas Land zur Pacht gegeben, das nicht zur Subsistenz ausreichte und die Pächter zwang, für die großen Landeigentümer zu arbeiten. Als direkte oder indirekte Folge dieser Umsiedlungsmaßnahmen des späten 18. und frühen 19. Jahrhunderts verließen Tausende von Männern, Frauen und Kindern Schottland; jede Fehlernte löste eine neue Abwanderungswelle aus. Die Hauptphasen der Emigration lagen zwischen 1782

bis 1820 und 1840 bis 1854. Die Folge der Entsiedlung des schottischen Hochlands und der vorgelagerten Inseln war eine tiefgreifende Veränderung der Landschaft, Entwaldung oder nach heutigem Sprachgebrauch eine „nicht-nachhaltige Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung“.

Estates

Bis heute besteht die Dominanz der Großgrundbesitzer in Schottland weiter, obwohl die Größe der größten *estates* (Güter) abgenommen und sich das Spektrum der Eigentümer mit der Zeit deutlich verändert hat. Während des 20. Jahrhunderts verloren die aus alteingesessenen Familien stammenden *lairds*, die die Familientradition fortführten, an Bedeutung. Aufgrund des raschen Wechsels von Erben infolge zweier Weltkriege fielen relativ hohe Erbschaftssteuern an und brachten, in Verbindung mit anderen Faktoren, viele Großgrundbesitzende Familien in finanzielle Schwierigkeiten, die sie zur Zerstückelung oder zum Totalverkauf ihrer *estates* zwangen. Doch das mit dem schottischen Grundbesitz verknüpfte hohe Image hat dazu geführt, dass es stets Kaufinteressenten für die *estates* gab und die Bodenpreise hoch blieben. Die zum Verkauf stehenden Besitzungen wurden – abgesehen von den Zeiten der Expansion des staatlichen Grundbesitzes in den 1950er und 1960er Jahren – meist von um sozialen Aufstieg bemühten Neureichen erworben, und zwar mit Kapital, das in der Regel von außerlandwirtschaftlichen Sektoren stammte. So haben seit Jahrzehnten Geschäftsleute aus dem Finanz-, Bank- und Versicherungswesen und der Industrie, Sportler, Künstler, Popstars usw. schottischen Landbesitz gekauft.

Die Kritik der Massenmedien konzentrierte sich meist auf exzentrische und/oder spekulative *landlords* sowie auf die Herkunft der neuen Eigentümer: Denn viele dieser Eigentümer sind keine Schotten. Aufsehen erregten beispielsweise Landkäufe durch den arabischen Sheikh Mohammed bin Rashid al-Maktum, durch den Ägypter Mohammed Fayed (Eigentümer des Londoner Kaufhauses Harrods), durch den Ex-Beatle Paul McCartney oder durch die dänische Lego-Familie.

Eine wichtige Käufergruppe der 1980er Jahren waren Yuppies, relativ junge, im Finanz- und Hightech-Sektor zu Wohlstand gelangte Einzelpersonen. Daneben erwarben aber auch immer mehr

Investmentgesellschaften schottischen Großgrundbesitz. Sie interessierten sich aufgrund der steuerlichen Begünstigung v. a. für *estates* mit Waldflächen bzw. Aufforstungspotenzial.

Eine an Bedeutung gewinnende neuere Entwicklung sind Landkäufe von sogenannten *social landlords*, d. h. nicht am Gewinn, sondern am Gemeinwohl orientierten Gruppierungen. Diese begannen bereits in den 1930er Jahren, als der *National Trust for Scotland* das historisch bedeutsame Glen Coe und Dalness kaufte, und erlebten eine Renaissance in den 1990er Jahren, als Naturschutzorganisationen wie der *John Muir Trust* oder die *Royal Society for the Protection of Birds* zum Verkauf stehende Landflächen erwarben, um so ihre Ziele besser umsetzen zu können.

Die frühere Abhängigkeit von einem „guten“ oder „schlechten“ *landlord* wurde in den letzten Jahren zunehmend durch die Abhängigkeit von einem „anonymen“ *landlord* ersetzt. 50 *estates* mit insgesamt 300 000 ha Land gehören in ausländischen Steuerparadiesen registrierten Gesellschaften (*off-shore companies*), deren wahre Eigentümer meist unbekannt bleiben. So wissen z. B. die im Dorf Laid lebenden *crofters* nicht, wer sich hinter dem Eigentümer, einer in Liechtenstein eingetragenen Firma, verbirgt (Sunday Herald, 17.12. und 22.12.2000)!

Für fast alle Privateigentümer gilt, dass der schottische Landbesitz meist nur ein Teil ihrer Besitzungen ist. Nur wenige Eigentümer verbringen mehr als vier Monate pro Jahr auf ihrem schottischen Land, vielmehr ist Absentismus der Regelfall. So besuchte der frühere Eigentümer von Raasay House die Insel Raasay nur ein einziges Mal in 25 Jahren. Die Folge der Steuerung aus der Ferne ist häufig eine Unternutzung oder Fehlnutzung der *estates*, was ökonomisch und ökologisch bedenklich ist.

Hinzu kommt bei einem Teil der *estates* ein relativ häufiger Wechsel an Eigentümern, der meist auf einer Fehleinschätzung des Landkäufers beruht, sei es weil das *laird*-Prestige für den neuen Eigentümer relativ schnell an Reiz verliert, sei es weil er die durch den Kauf entstandenen finanziellen Verpflichtungen unterschätzt hat.

Dies hängt eng mit der ökonomischen Nutzung des Großgrundbesitzes zusammen. Während die *estates* in den *Lowlands* in der Regel profitorientierte Landwirtschaft betreiben, ist eine echte Kom-

merzialisierung der *Highland-estates* nicht immer gewollt und, falls sie tatsächlich in Angriff genommen worden ist, auch nicht immer geglückt. In der Regel wird, basierend auf der vorherrschenden Landnutzung, zwischen vier verschiedenen klassischen *estate*-Typen unterschieden (MACGREGOR u. STOCKDALE 1994, 303f.):

- Als *sporting estates* gelten Güter, auf denen die Schafzucht von untergeordneter Bedeutung ist, das Haupteinkommen aus dem Abschuss von Wild kommt. Die Schafdichte liegt bei unter 25, die Wilddichte aber mindestens bei 0,76 pro 1 000 *acres* (ca. 405 ha).
- Die Schaffarmen (*sheep estates*) dagegen konzentrieren sich auf die Schafhaltung (mindestens 26 Schafe pro 1 000 *acres*).
- Güter, die über dem Grenzwert von 25 bei Schafen und 0,76 bei Wild liegen, werden als *mixed estates* klassifiziert.
- Eine wichtige Sonderform sind *crofting estates* oder Güter, bei denen mehr als die Hälfte der Landfläche unter das *crofting*-System fällt (siehe unten).

In der Vergangenheit und zum Teil noch heute ist für viele Eigentümer die nichtkommerzielle Orientierung entscheidend. Ein wichtige Rolle dabei spielt der im 19. Jahrhundert entstandene Kult um Schottland, insbesondere um die schottischen *Highlands*. Er wurde eingeleitet durch die literarischen Werke von Sir Walter Scott und den Besuch von King George IV 1822 in Edinburgh und etablierte sich endgültig, als Queen Victoria 1848 Balmoral Estate erwarb und damit eine anhaltende Assoziierung von politischer bzw. wirtschaftlicher Macht und schottischem Landbesitz begründete („Balmoralismus“). Auch heute noch sind die Mitglieder der königlichen Familie (v. a. Queen Elizabeth, der Duke of Edinburgh und Prince Charles) wichtige Großgrundbesitzer in Schottland und verbringen regelmäßig Ferien im Tal des Dee. Die königliche Vorbildwirkung hält weiterhin an: vor einigen Jahren erwarb ein sozial ambitioniertes amerikanisches Ehepaar Mar Lodge in der Hoffnung, im Kreis der britischen Hocharistokratie verkehren zu können; als diese Hoffnung sich nach einem Skandal zerschlug, wurde das Anwesen wieder abgestoßen (CRAMB 1996).

Allerdings gewannen kommerzielle Gesichtspunkte in den letzten Jahrzeh-

ten des 20. Jahrhunderts zunehmend an Bedeutung. Wichtige Einkommensquellen sind die Vergabe von Jagd- und Fischereirechten, insbesondere für die *sporting estates*, aber nicht nur für diese. Prestigeträchtig sind insbesondere die Jagd auf Rotwild, Moorhühner und andere Wildvögel sowie das Fischen, insbesondere von Lachs und Forellen. Häufig sind Jagd und Fischen mit einem gehobenen Individualtourismus gekoppelt, bei dem finanzkräftigen internationalen Gäste eine exklusive Betreuung geboten wird. Allerdings dürfte der ökonomische Effekt relativ gering sein, da diese Landnutzung zeitlich stark begrenzt ist. Vom ökologischen und ökonomischen Standpunkt sind der praktizierte Überbesatz mit Rotwild und die von der Allgemeinheit zu tragenden Folgekosten für den entstehenden Wildverbiss zu kritisieren. Trotzdem wurden 1995 die *sporting rates* abgeschafft, so dass – zum ersten Mal seit 500 Jahren – *estate*-Eigentümer keinerlei Steuern für ihr Land bezahlen müssen.

Als ökonomisch vorteilhaft für *estates* erwies sich die Privatisierung großer Flächen durch die *Forestry Commission* und die staatliche Förderung von Aufforstungsmaßnahmen, durch die der Anteil des Forstlandes in Großbritannien erhöht werden soll. Bis 1988 konnten Personen, die in Forstland investierten, ihre Ausgaben dafür mit anderweitigen Einnahmen steuerlich ausgleichen. Dies erhöhte deutlich das Interesse von Investitionsfonds und Spitzenverdienern in schottischen Landbesitz. Seit Abschaffung dieser Möglichkeit erhalten aufforstungsbereite Landeigentümer direkte Zuschüsse. Diese Förderungsvariante kommt auch traditionellen Landeigentümern, v. a. von *mixed estates*, zugute; sahen sie in der Aufforstung anfangs eine Möglichkeit, ihre Einnahmen weiter zu diversifizieren, haben sich mittlerweile einige von ihnen bereits auf Holzerzeugung spezialisiert. Das Interesse von externen Investoren ist weiterhin hoch.

Eine bisher ungenügend beachtete ökonomische Einnahmequelle vieler Großgrundbesitzer ist der Naturschutz. Denn sie erhalten Ausgleichszahlungen (*compensation for profits forgone*), wenn sie in ökologisch schützenswerten Gebieten auf die Umsetzung von Profit versprechenden Maßnahmen verzichten. Oft genügt die bloße Absichtserklärung einer „Entwicklungsmaßnahme“ durch ei-

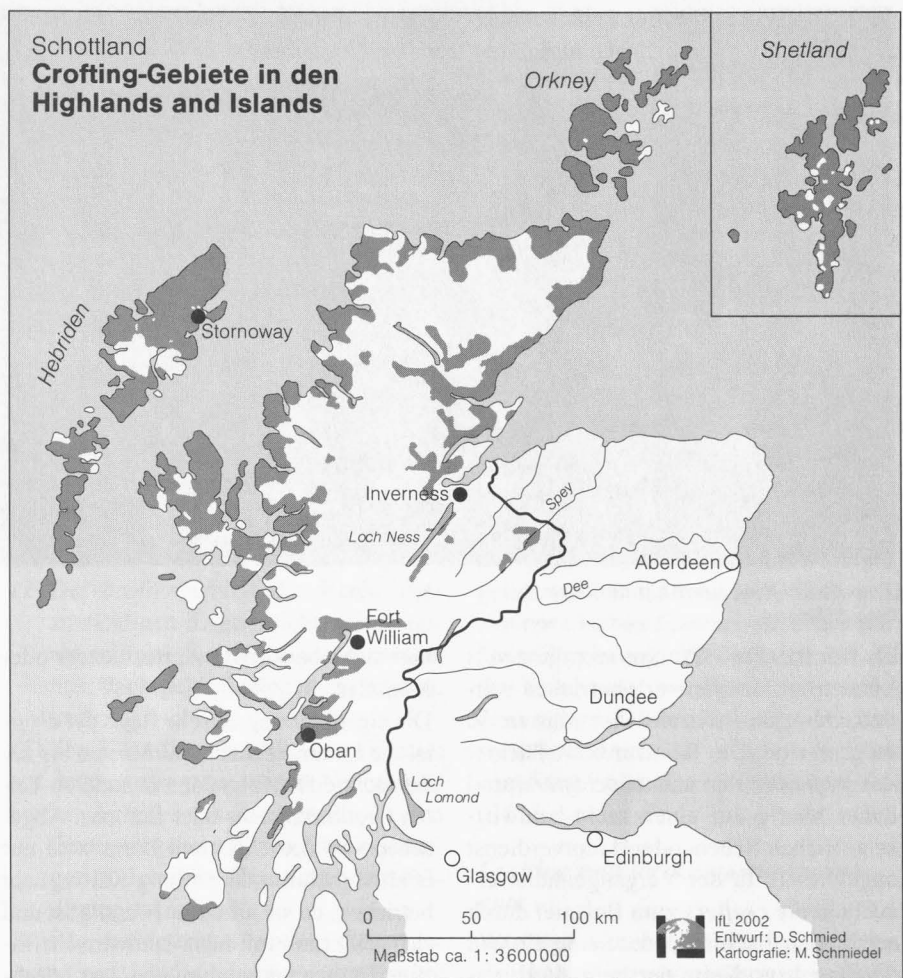


Abb. 2: Crofting-Gebiete in den Highlands and Islands
Quelle: Crofters Commission o. J.

nen *estate*-Eigentümer, um nicht unerhebliche staatliche Mittel zu erhalten. Ähnlich interessant für Großgrundbesitzer sind Ausgleichszahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. So erhielten beispielsweise die Al Tajir aus Dubai, eine der reichsten Familien der Welt, beträchtliche EU-Flächenstilllegungsprämien für ihre *estate* in Perthshire (WIGHTMAN 1996, S. 110). Das Betreiben der meisten *sheep estates* wird erst mit den Subventionen für Benachteiligte Gebiete sinnvoll, sie sind i. d. R. höher als die tatsächlich erwirtschafteten Einnahmen.

Experten gehen davon aus, dass die auf den meisten *estates* praktizierte Landnutzung suboptimal ist, und zwar im ökonomischen und ökologischen Sinne. Die *estates* schaffen sehr wenige permanente Arbeitsplätze (Verwalter, Wildhüter, ein Teil der Farmarbeiter), viele Ortsansässige werden nur saisonal angestellt (zusätzliche Farmarbeiter, Treiber); die gezahlten Löhne sind fast immer niedrig. Als ökonomisch und ökologisch erfolgreiche Ausnahme gilt die in der Nähe von Aviemore gelegene, 10 000 ha große Rothiemurchus Estate, die jährlich von

mehr als einer Million Menschen besucht wird.

Crofting

Historisch eng verbunden mit den *estates* ist eine Vielzahl kleiner Pachtbetriebe, die sogenannten *crofts*. Eine *croft* ist ein landwirtschaftlicher Betrieb, der in einer der sieben ehemaligen *crofting*-Grafschaften (Shetland, Orkney, Caithness, Sutherland, Ross-shire/Ross and Cromarty, Inverness-shire und Argyll) liegt (Abb. 2) und unter die *crofting*-Gesetzgebung fällt. Entgegen einer weit verbreiteten Annahme sind nur 20 % der *Highlands and Islands* dem *crofting*-System unterworfen, auf den äußeren Hebriden allerdings 77 % des Landes. Dort sind etwa 5 000 *crofts* auf 250 meist linear der Straße folgende Weiler verteilt, die irreführenderweise als *townships* bezeichnet werden (Foto 1).

1990 gab es insgesamt 17 670 registrierte *crofts*, die große Mehrheit (14 940) war von Einzelpersonen gepachtet, wenige waren in Gemeinschaftsbesitz. *Crofts* haben in der Regel eine geringe Größe: die überwiegende Mehrzahl verfügt über etwa 3 bis 5 ha, viele sind sogar kleiner



Foto 1: Crofting township auf Skye

Foto: D. SCHMIED

als 0,5 ha (Foto 2). Nur wenige crofts können im Haupterwerb betrieben werden, wenn sie – wie auf Uist – bis ca. 50 ha groß sind. Die Besitzer bzw. Pächter der crofts, die sogenannten crofters, sind daher häufig auf einen nicht-landwirtschaftlichen Neben- oder Hauptverdienst angewiesen. In der Vergangenheit versuchten die crofters zum Beispiel durch saisonalen Fischfang oder Sammeln von Seetang bzw. Kelp, der beim Verbrennen Alkalistoffe für die Seifen- und Glasherstellung lieferte, ihr Lebensminimum zu sichern. Heute liegt ein Schwerpunkt der Diversifizierung auf touristischen Aktivitäten. Daneben üben die modernen crofters ein weites Spektrum von Berufen aus: Weber, Handwerker, Briefträger, Polizisten und LKW-Fahrer fin-

den sich ebenso wie Ärzte, Lehrer oder Künstler.

Die eigentliche agrarische Basis der crofts ist die Lammaufzucht, das Mästen bis zur Schlachtreife erfolgt dann in anderen Teilen Großbritanniens oder Europas. Abgesehen von den Uists und Barra wird nur noch verhältnismäßig wenig Kälberzucht betrieben, da sie arbeitsaufwendig ist und sich schlechter mit nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten kombinieren lässt. Milchwirtschaft für den Markt ist selten, dagegen war sie für den Eigenverbrauch des Haushalts bis vor kurzem die Regel.

Der Hauptfläche der meisten crofts ist permanentes Grasland, das zum Weiden der Tiere und zur Gewinnung von Heu dient. Darüber hinaus werden in der Regel Kartoffeln und Rüben, eventuell auch



Foto 2: Croft auf Skye

Foto: D. SCHMIED

Raps oder Kohl angebaut. Eine wichtige zusätzliche Futtergrundlage für das Vieh bietet das gemeinsame Weideland (*common grazings*), dessen Nutzung vom gewählten Ortskomitee einer *township* geregelt wird. Es legt fest, wie viele – von der Größe der *croft* abhängende und daher unterschiedliche – Großvieheinheiten (1 Kuh/GVO entspricht 6 Mutterschafen) ein *crofter* auf der Allmende weiden lassen kann und verhindert so Überweidung. Wichtig für die *crofters* sind auch die Abbaurechte für Torf, der wesentlich zur Deckung des Energieverbrauchs im *crofting*-Haushalt beiträgt.

Vom ökologischen Standpunkt gesehen ist das traditionelle *crofting* ein extensives, *low-input*- und *low-output*-System, das aufgrund seines geringen Energie- und Chemikalienverbrauchs als nachhaltig eingestuft werden kann. Ökonomisch aber ist die agrarische Nutzung im Rahmen des *crofting*-System wenig sinnvoll. Obwohl *crofters* durch staatliche und europäische Förderprogramme unterstützt werden, werden nach Schätzungen der *Crofters Commission* heute 40 % der *crofts* nicht oder nicht mehr ausreichend von ihren Pächtern oder Eigentümern bewirtschaftet, und zwar sind etwa 15 % aller *crofts* unterverpachtet, weitere 10 % gehören absentistischen *crofters* und circa 15 % der Pächter vernachlässigen die agrarische Nutzung. Neben der peripheren Lage, die den Marktzugang erschwert, ist der Hauptgrund der Vernachlässigung des agrarischen Potenzials die zu geringe Flächenausstattung der *crofts*. Diese ist eine Folge der Abhängigkeit von den *estates*, ihrer Dominanz auf dem Bodenmarkt und dem Mangel an erschwinglichem Pachtland.

Die Folge waren in der Vergangenheit Abwanderung und Rückgang der traditionellen arbeitsintensiven landwirtschaftlichen Bereiche. Interessanterweise ist die Nachfrage nach *crofts* seit einigen Jahren gestiegen, und zwar nicht nur aufgrund des Interesses von jungen Einheimischen, sondern auch von Personen, die sich im schottischen Hochland oder auf den Inseln niederlassen möchten. Der Hauptgrund hierfür dürfte in den verbesserten nicht-agrarischen Einkommensmöglichkeiten (z. B. durch Telearbeit) auch in den abgelegenen Gebieten liegen.

Folgen der Agrarverfassung

Die bestehende Agrarverfassung kann also in weiten Teilen Schottlands als dualistisches System beschrieben wer-

den, bei dem extrem kleinen Einheiten, die als rein landwirtschaftliche Betriebe nicht überlebensfähig wären, extrem großen Einheiten gegenüberstehen, die im Eigentum von Personen oder Gruppen sind, die oft ausgesprochen individualistische/hedonistische Ziele verfolgen. Selbstbewirtschaftete und gepachtete Agrarbetriebe mittlerer Größe finden sich vor allem in den *Lowlands*, aus Datenschutzgründen gibt es über sie aber kaum Informationen.

Die Folge des Dualismus im Hochland und auf einigen Inseln ist, dass Land meist nur suboptimal genutzt wird. Damit ist das bestehende *estate*-System, dem permanente Interessenskonflikte zwischen Eigentümern auf der einen Seite und Pächtern sowie anderen Mitgliedern der ländlichen Siedlungen auf der anderen inhärent sind, ein Entwicklungshindernis. Immer wieder unterbinden Landeigentümer bestimmte Entwicklungsmaßnahmen wie etwa die Ansiedlung von Gewerbe- oder kleinen Industriebetrieben, den Bau von neuen Wohnhäusern oder die Durchführung von touristischen Projekten. So hat beispielsweise ein absentistischer Landeigentümer auf Lewis Widerstand gegen den Plan des *Western Isles Council* (*Comhairle nan Eilean Siar*) angekündigt, die Inseln zu einem Zentrum regenerierbarer Energie zu entwickeln (West Highland Free Press, 13. April 2001).

Beträchtliche Teile des Landes in Schottland sind in den Händen von Personen, die nicht das Wohl der ansässigen Bevölkerung als Primärziel haben. Das endogene Potenzial gerade der peripheren Regionen Schottlands wird daher nicht im Interesse der Mehrheit der dort lebenden Bevölkerung genutzt. Darüber hinaus sind durch den freien Verkauf von Land bzw. durch das anhaltende Interesse von auswärtigen Käufern die Bodenpreise auf hohem Niveau gehalten und Einheimische dadurch de facto vom Erwerb ausgeschlossen worden.

Verbesserungsansätze in der Vergangenheit

Bemühungen um eine Veränderung der Eigentumsverhältnisse sind nicht neu, in der Vergangenheit gelang aber nie eine große durchgreifende Reform, sondern nur eine allmähliche Verbesserung, v. a. der Rechte der *crofters*.

Crofts waren ursprünglich geschaffen worden, um dem wachsenden Wider-

stand der Bevölkerung gegen die *Highland Clearances* zu begegnen. Aber ihre geringe Größe und die permanente Abhängigkeit des *crofters* vom Landeigentümer sorgten für anhaltende Probleme. Es gab wiederholt Versuche von staatlicher Seite, die Situation der *crofters* zu verbessern. Bereits 1886 trat der *Crofters Holdings (Scotland) Act* in Kraft, der die soziale Sicherheit der Kleinpächter in dreifacher Weise verbesserte.

- (1) Der *crofter* durfte nicht mehr von seiner Hofstelle vertrieben werden, er konnte sie innerhalb der Familie vererben und mit Zustimmung der *Crofters Commission*, der zuständigen Regierungsbehörde, „verkaufen“.
- (2) Der *crofter* erhielt das Recht vom zuständigen Landgericht, einer unabhängigen Instanz, ein angemessenes Pachtgeld festlegen zu lassen, und
- (3) der Grundherr wurde verpflichtet, dem *crofter* oder seinen Nachfahren bei Aufgabe des Betriebs für die von ihnen vorgenommenen Verbesserungen an Land und Haus eine Entschädigung zu zahlen.

Seit der bedeutenden *crofting*-Gesetzgebung von 1886 sind die *crofter*-Rechte immer wieder reformiert worden, aber mehr in kleineren Schritten und nicht immer mit dem erwünschten Erfolg. *Crofters* zahlen nur eine geringe Jahrespacht (meist zwischen £20 und £40), da die Bezugseinheit für die Berechnung das „leere Land“ ist und Gebäude, die vom *crofter* oder seinen Vorgängern errichtet worden sind, nicht berücksichtigt werden. Deshalb bevorzugten in der Vergangenheit die meisten *crofter* Pächter zu bleiben, obwohl der *1976 Crofting Reform Act* ihnen erlaubt, die *croft* und damit den Eigentumstitel durch Bezahlung der 15fachen Jahrespacht an den privaten Eigentümer zu erwerben. Dann aber muss ein *crofter*, der die Eigentumstitel für seine *croft* erworben hat, eine Prüfung über sich ergehen lassen, ob er die Kriterien der Bedürftigkeit für bestimmte finanzielle Unterstützungsmaßnahmen erfüllt. Deshalb fand das Aufkaufsrecht nicht immer den Anklang, den man sich erhofft hatte. Genutzt wurde die Möglichkeit des Erwerbs der *croft* durch den Pächter v. a. auf den Orkneys und den Shetlands.

Allerdings gab es auch eine Reihe von *crofters*, die die neu geschaffenen spekulativen Möglichkeiten des Gesetzes er-

kannten. Sie kauften ihre *croft* und machten anschließend von der *decrofting*-Regelung Gebrauch, d. h. sie ließen die gesamte *croft* oder Teile davon aus der *crofting*-Gesetzgebung nehmen. Nach der vorgeschriebenen Frist von 5 Jahren stand ihnen dann die Möglichkeit offen, ihr Eigentum zu recht guten Preisen zu verkaufen. Dies hat dazu beigetragen, dass der Mangel an *crofts* noch größer geworden ist, da die britische Regierung keine neuen kleinere und mittlere landwirtschaftliche Einheiten geschaffen hat, wie sie es in der Phase zwischen 1911 und 1940 getan hat.

Die einzelnen Teile der *crofting*-Gesetzgebung wurden schließlich im *Crofters (Scotland) Act* von 1993 zusammengeführt. Die Einhaltung der Gesetze wird von der *Crofters Commission* überwacht. Diese Regierungsabteilung ist auch für die Betreuung und Weiterentwicklung des *crofting*-Sektors zuständig. Die Interessensvertretung der *crofters* gegenüber dem Staat ist die *Scottish Crofters Union* (SCU).

Crofting und local community buy-outs

Wichtige Vorboten einer weiterführenden Landreform waren seit den 1990er Jahren Übernahmen von größeren Landflächen oder ganzen Gütern zunächst nur durch Zusammenschlüsse von *crofters* (*crofting community buy-outs*), später auch durch lokalen Gemeinschaften (*local community buy-outs*). Zwar hatte es bereits früher zwei Übernahmen durch Gruppen von *crofters* gegeben (durch den Stornoway Trust in den 1920er Jahren und 1956 im Falle der Glendale Estate auf Skye), aber nun erregten die Landübernahmen Aufmerksamkeit im In- und Ausland und machten die Notwendigkeit von grundlegenden gesetzlichen Änderungen deutlich.

Der nördliche Teil der *Assynt Estate* (North Lochinver Estate) auf Skye war 1989 von den Vesteys, einer der reichsten Familien Großbritanniens, an eine Immobilienfirma verkauft worden, die von einem schwedischen Geschäftsmann unterstützt wurde. Das Unternehmen ging bereits nach drei Jahren bankrott und das Land wurde, in mehrere Parzellen aufgeteilt, wieder zum Verkauf angeboten. Um einen erneuten spekulativen Erwerb durch Außenseiter zu verhindern, schlossen sich die ansässigen *crofters* im *Assynt Crofters Trust* zusammen und drohten, vor Gericht zu gehen. Da das 8 500 ha

umfassende Land fast ausschließlich unter die *crofting*-Gesetzgebung fiel, stand ihnen das Recht zu, es gemäß *1976 Crofting Reform Act* zu erwerben. Diese Androhung genügte, um potenzielle Käufer abzuschrecken. Es gelang dem Trust, £300 000 aufzubringen und das von den *crofters* bewirtschaftete Land im Februar 1993 aufzukaufen. Dabei kamen £130 000 aus Eigenmitteln der *crofters* und Spenden aus aller Welt, vor allem von den Nachfahren von bei den *Highland Clearances* vertriebenen Schotten; der Rest waren Zuschüsse aus anderen Quellen. Damit waren die 13 *crofting townships* von Assynt die erste Gemeinschaft der 1990er Jahre, der es gelang, volles Verfügungsrecht über ihr Land zu erhalten

In der Folgezeit hat der Trust mit allmählichen Neuerungen begonnen, die für Pächter nicht oder nur mit Einwilligung des Landeigentümers möglich gewesen wären: So wurden Aufforstungsarbeiten unternommen, die für *crofters* nicht sinnvoll gewesen wären, denn nach dem Gesetz gehören gepflanzte Bäume dem Landeigentümer und nicht dem *crofter*. Aufforstungen wären nur nach Abschließen eines gesonderten Vertrags möglich gewesen. Weitere Einkommensmöglichkeiten für den Trust eröffneten die Genehmigung für ein kleines hydroelektrisches Projekt, die ganzjährige Vermietung der Lodge an eine Computefirma (und nicht wie früher an saisonale Jagdgäste), die Vergabe von Fischereirechten und der Aufbau eines kleinen Tourismusprojekts.

Assynt hatte eine Initialwirkung für die ebenfalls auf Skye angesiedelten *crofting*-Gemeinschaften in *Borve* und *Annishader* sowie *Sconser*, denen es 1993 bzw. 1997 gelang, das Land, das sie bewirtschafteten, zu übernehmen. In beiden Fällen geschah dies mit vollem Einverständnis der jeweiligen *lairds*, denen der Verzicht auf unprofitable Teile ihres Eigentums nicht schwerfiel.

Deutlich mehr Aufsehen aber erregte der Fall von *Eigg*, einer kleinen Insel der Inneren Hebriden, die 700 Jahre lang in privater Hand war, allerdings häufig den Eigentümer wechselte. Als der letzte von ihnen, ein deutscher Feuerkünstler, die Insel nach nur 15 Monaten erneut zum Verkauf anbot, wurden verschiedenste Nutzungsmöglichkeiten vorgeschlagen (so ein von Luciano Pavarotti zu leitendes Gesangsinstitut und ein Ferienkomplex), die sich als nicht realisierbar bzw. wünschenswert erwiesen. Nach monate-

langen harten Verhandlungen wurde im April 1997 das Angebot der 63 Inselbewohner in Höhe von £1,5 Millionen für die etwa 3 000 ha große Fläche akzeptiert, seit Juni 1997 ist der *Isle of Eigg Heritage Trust* Eigentümer der Insel und verwaltet sie in Partnerschaft mit der zuständigen Behörde, dem *Highland Council*, und der Naturschutzorganisation *Scottish Wildlife Trust*. Die von der Inselgemeinschaft getragene Stiftung erhielt kaum staatliche Unterstützung (obwohl dies etwa durch die Nationallotterie, die in Großbritannien Projekte zum Wohle der Allgemeinheit fördert, möglich gewesen wäre), jedoch viele private Spenden, selbst von Personen, die *Eigg* noch nie besucht hatten, aber die Natur und Kultur der Insel unterstützen wollten (MACMILLAN 2000, S. 54). Seit der Übernahme durch die Inselbewohner ist eine Fülle von Projekten zur Verbesserung der Landnutzung, Arbeits- und Wohnsituation sowie der Verkehrsinfrastruktur in Angriff genommen worden.

Die erste Gemeinschaftsübernahme auf den Äußeren Hebriden fand im Februar 1999 statt, als es den 109 Einwohnern von fünf Dörfern auf der westlichen Halbinsel *Bhaltos* auf Lewis gelang, die zum Verkauf stehende *Bhaltos Estate* (*Valtos Estates*) zu erwerben. Die 690 ha umfassende, im Uig-Distrikt gelegene *estate* wurde vom Voreigentümer, einem Architekten aus Glasgow, zu einem reduzierten Preis von £160 000 an den *Bhaltos Community Trust Ltd.* verkauft. Die Finanzierung wurde durch private und gemeinschaftliche Mittel und die Unterstützung verschiedener Behörden und Einrichtungen (*Highlands and Islands Enterprise*, *Comhairle nan Eilean Siar/Western Isles Council*, *The Scottish Office Agricultural Environment and Fisheries Department*, *Crofting Town Development* sowie *Scottish Natural Heritage*) gesichert. Bei dieser Übernahme handelte es sich um den ersten Fall, bei dem ein Eigentümer freiwillig einer Gemeinschaft Land zum Kauf anbot und bei dem darüber hinaus in größerem Umfang Steuergelder verwendet wurden, nachdem die Regierung beschlossen hatte, *community buy-outs* zu unterstützen.

Eine weitere spektakuläre Gemeinschaftsübernahme war *Knoydart Estate*. Dieser Grundbesitz liegt auf der *Knoydart*-Halbinsel, der vielleicht am schwersten zugänglichen Gegend des britischen Festlands. Die während des 2. Weltkriegs über 20 000 ha große *estate* wechselte

mehrfach den Eigentümer. In den 1980er Jahren gehörte sie einem Geschäftsmann aus Surrey, der sie nach und nach verkaufte; in den 1990er Jahren wurden die Anteile an der Gesellschaft von einer Jutefabrik in Dundee erworben, die sich bereits zu diesem Zeitpunkt in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befand. Der Widerstand der Bewohner von *Knoydart* gegen die Führung der *estate* wuchs, als Pläne bekannt wurden, ein Training Camp für jugendliche Straftäter einzurichten. 1998 waren die Schulden so stark angewachsen, dass die Arbeiter der *estate* nicht mehr bezahlt werden konnten. Als alle Versuche fehlschlagen, *Knoydart Peninsula Ltd.* zu sanieren; musste die Gesellschaft im Oktober 1998 Konkurs anmelden. Im März 1999 übernahm die *Knoydart Foundation*, die 70 Bewohner repräsentiert, nach zähem Ringen für £750 000 die Leitung von ca. 7 100 ha der *Knoydart*-Halbinsel. Die Gemeinschaftsübernahme war ermöglicht worden durch die finanzielle Unterstützung durch den *John Muir Trust* (£250 000), *Chris Brasher Trust* (£200 000), *Scottish Natural Heritage* (£50 000), *Highlands and Islands Enterprise* (£75 000), Sir Cameron Mackintosh (£75 000) und einen anonymen Spender (£100 000). Seit dem *community buy-out* versucht die *Knoydart Foundation* die jahrelang vernachlässigte Infrastruktur der *estate* zu verbessern und die Bewirtschaftung wieder rentabel zu machen. Sie hat einen diversifizierten Geschäftsplan vorgelegt und will schwerpunktmäßig das Wildnis-Image der *estate* touristisch vermarkten.

Im August 2001, als bereits die wesentlichen Eckpunkte der schottischen Landreform bekannt waren, wurde *Gigha*, eine etwa 1 380 ha große Insel der Inneren Hebriden, von ihrem Eigentümer, einem Geschäftsmann im Ruhestand, überraschend und mit engem zeitlichen Limit zum allgemeinen Kauf angeboten. Dies zwang die 110 Inselbewohner innerhalb kürzester Zeit zu einen formalen Kaufentschluss. Die Finanzierung der Übernahme durch den *Island of Gigha's Heritage Trust* im Werte von £4,025 Millionen konnte nur dadurch aufgebracht werden, dass die Hauptgeldgeber, der *Scottish Land Fund* und *Highland and Islands Enterprise*, bereit waren, die bis zu diesem Zeitpunkt geltenden maximalen Rahmen für Zuschüsse deutlich zu überschreiten, indem sie £3,525 Millionen bzw. £500 000 gewährten. Die Entscheidung für den Zuschlag zugunsten

der Inselgemeinschaft soll trotz noch höherer Angebote erfolgt sein.

In den beschriebenen Fällen gelang es ansässigen Gemeinschaften – mit Hilfe von Institutionen und Organisationen – das Land, auf dem sie leben, von einem privaten *landlord* oder von juristischen Personen aufzukaufen. Der Fall der *Orbost Estate* auf Skye ist anders gelagert, weil erstmals eine halbstaatliche Organisation Land erwarb, das während der *Highland Clearances* stark gelitten hatte, um darauf eine neue Gemeinschaft zu gründen. Im Oktober 1997 übernahm SALE (*Skye and Lochalsh Enterprise Ltd.*), eine Tochtergesellschaft des HIE (*Highland and Island Enterprise*), der für das Hochland und die Inseln zuständigen Entwicklungsgesellschaft, die etwa 1 860 ha große *estate* mit der Absicht, dadurch einen Anstoß für die wirtschaftliche Entwicklung des Gebietes zu geben. Die Hauptziele waren die Verbesserung der prekären Wohnungssituation auf der Insel durch den Bau neuer Häuser sowie die Schaffung neuer landwirtschaftlicher Einheiten. Doch diese Ziele wurden bisher nicht erreicht, da aufgrund der Interessensgegensätze der bereits in der Gegend lebenden Personen und von SALE keine Einigkeit über das konkrete Vorgehen erzielt werden konnte (West Highland Free Press, 19. Januar 2001). Ein wichtiger Faktor war dabei, dass Jim Hunter, der eigentliche Initiator des *Orbost-Experiments*, das sich als richtungsweisend hätte erweisen sollen, vom Vorsitzenden von SALE zum Vorsitzenden des gesamten HIE befördert wurde und dadurch eine wichtige treibende Kraft vor Ort wegfiel.

Das zeitliche Zusammenfallen der Landübernahmen durch *crofters* und Gemeinschaften mit dem Wechsel der Regierung in London und der Durchführung der *devolution* leiteten eine grundlegende Trendwende ein: innerhalb weniger Jahre wandelte sich die politische Haltung von insgeheimer Ablehnung zu Toleranz und schließlich aktiver Unterstützung von *buy-outs*. 1997 rief *Highlands and Islands Enterprise* eine neue *Community Land Unit* (CLU) ins Leben, die Gemeinschaften berät und auch finanziell bei Übernahmen unterstützt. Von 1997 bis 2001 wurde die CLU bereits bei 40 Landkäufen tätig. Dabei ist festzuhalten, dass es sich nur bei einem Viertel der Fälle um den Erwerb von ganzen *estates*, von Inseln, größeren Farmen oder größeren Forstflächen handelte. Überwiegend

waren Gemeinschaften am einfachen und schnellen Kauf von kleineren Flächen interessiert. Die Finanzierung von Gemeinschaftsübernahmen wurde nochmals verbessert, als der *Scottish Land Fund*, der ein Budget von £10,78 Millionen hat, im Februar 2001 seine Tätigkeit begann. Der Fond, der im Auftrag des gesamtstaatlichen *New Opportunities Fund* von *Highland and Island Enterprise* in Zusammenarbeit mit *Scottish Enterprise* verwaltet wird, verteilt Gelder aus der nationalen Lotterie und soll Gemeinschaften im ländlichen Raum Schottlands dabei unterstützen, Land aufzukaufen und nachhaltig zu bewirtschaften.

Die *crofting* und *local community buy outs* hatten einen deutlichen Demokratisierungseffekt in den jeweiligen Gemeinschaften und setzten Engagement und Kreativität frei. Dabei wurde eine Fülle von neuen Ideen entwickelt, die sich zwar nicht immer als realisierbar erwiesen, aber gezeigt haben, dass die Befreiung aus dem starren Abhängigkeitsverhältnis von einem *landlord* und die neue Eigenverantwortung bisher unerkanntes Entwicklungspotenzial freisetzen können. Die gewonnenen Erfahrungen bilden deshalb eine wichtige Grundlage für die lange erhoffte, umfassende juristische Landreform.

Die gegenwärtige Landreform

Ende des 20. Jahrhunderts waren die Unzufriedenheit mit der bestehenden Bodenverfassung und der Druck der Kritiker so stark gewachsen, dass nun – durch die größer gewordene regionale Selbstbestimmung ermöglicht – eine umfassende Landreform durchgeführt wird. Sie soll

- 1) zu einer breiteren Streuung im Landeigentum führen,
- 2) die Rolle der ländlichen Gemeinschaften bei Landeigentums- und Landnutzungsentscheidungen verbessern,
- 3) Entwicklungshemmnisse beseitigen, die auf den bisherigen Eigentumsverhältnissen basieren, und
- 4) Entwicklungspotenzial freisetzen, das zu einer ökonomisch, sozial aber auch ökologisch nachhaltigen Entwicklung in den ländlichen Gemeinschaften beiträgt. Implizit zielt die Reform damit auch auf eine allmähliche Veränderung der Machtbalance zwischen einzelnen Landeigentümern, lokalen Gemeinschaften und dem Staat ab.

Im Oktober 1997, bereits einen Monat nach dem Referendum zur Schaffung eines schottischen Parlaments, wurde eine *Land Reform Policy Group* ins Leben gerufen, die im Februar 1998 unter Leitung des damaligen Ministers für Landwirtschaft, Umwelt und Fischerei, Lord Sewel, einen ersten Bericht vorlegte. Die abschließenden Empfehlungen wurden im Januar und der darauf basierende *Land Reform Action Plan* im August 1999 veröffentlicht.

Die Landreform, die zur Zeit stufenweise durchgeführt wird, erfordert sehr komplexe legislative und institutionelle Veränderungen, die wahrscheinlich insgesamt vier bis fünf Jahre in Anspruch nehmen werden. Sie besteht aus einem Bündel von legislativen und politischen Maßnahmen, deren Fortschritte im Internet dokumentiert werden (z. B. für Februar 2001 unter <http://www.scotland.gov.uk/landreform/progress6.asp>):

- 1) Eine wichtige Grundlage ist die der Reform der überalterten Eigentumsrechte (*Law Reform Legislation*), zu der die Abschaffung von feudalen Pachtformen, von sogenannten *leasehold casualties* (Leistungen, die ein Landeigentümer bei langfristigen Pachtverträgen vom Pächter zusätzlich zu den üblichen Pachtzahlungen fordern kann) und die Modernisierung von *real burdens* (einschränkende Bedingungen der Nutzung von Land) gehören. Die dazu erforderlichen Gesetze sind zum Teil bereits verabschiedet worden.
- 2) Der eigentliche Kern der Landreform ist die Landreformgesetzgebung (*Land Reform Legislation*), die in Form der *Land Reform Bill* im November 2001 dem Parlament vorgelegt wurde. Die drei Hauptsäulen dieses Gesetzentwurfes sind Zugangsrechte zu Land (*access rights*), das Aufkaufsrecht von Land durch lokalen Gemeinschaften (*community right to buy*) und durch *crofting*-Gemeinschaften (*crofting community right to buy*). Während es in der Vergangenheit nur wenigen lokalen Gemeinschaften unter für sie besonders günstigen Umständen gelang, zum Kauf angebotenes Land zu erwerben, erhalten ländliche Gemeinschaften nun ein allgemeines *community right to buy*, wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllen. Sie können, jeweils vertreten durch eine eingetragene Gemein-

schaftsorganisation, die die Mehrheit der Interessen der lokalen Einwohner/Arbeitnehmer vertreten muss, und mit Zustimmung des zuständigen Ministers ihr Interesse an Land registrieren lassen und dieses Interesse gegebenenfalls alle fünf Jahre erneut bestätigen. Falls Land, für das eine Gruppe ihr Interesse registrieren hat lassen, zum Verkauf kommt, wird eine angemessene Minimalfrist angesetzt, in der die Gemeinschaft abstimmen und mehrheitlich bereit sein muss, es tatsächlich zu erwerben. Der Preis wird von einem unabhängigen Schätzer bestimmt und soll dem gängigen Marktwert entsprechen. Macht das Land, das die Gemeinschaft erwerben will, nur einen Teil des angebotenen Landes aus, so steigt der Schätzwert, um die Wertminderung, die durch die Zersplitterung des zum Kauf angebotenen Landes entsteht, auszugleichen. Diese Regelung soll das befürchtete „Herauspicken von Rosinen“ von Seiten der Gemeinschaft verhindern oder zumindest erschweren.

Während nach dem *Transfer of Crofting Estates (Scotland) Act* von 1997 nur *crofters* der schottischen Exekutive das Recht hatten, ihr Land in Gemeinschaft zu kaufen, werden nunmehr alle *crofters* dieses Recht (*crofting community right to buy*) erhalten. Grundsätzlich haben *crofting*-Gemeinschaften die gleichen Rechte wie *local communities*, sind aber in zwei Punkten deutlich privilegiert: Sie können das von ihnen gepachtete Land (einschließlich der Mineralrechte und Rechte am Lachs-fischen) zu jedem Zeitpunkt erwerben und müssen nicht abwarten, bis es der Eigentümer zum Kauf anbietet. Und das Recht, darüber hinaus gehend Land zu kaufen, kann ihnen auch gegen den Willen des Eigentümers zugesprochen werden, wenn sie es nachweislich zu einer nachhaltigen Entwicklung benötigen.

- 3) Ebenfalls wichtig für die Entwicklung der ländlichen Gebiete, speziell für den Agrarsektor, ist die Einführung neuer flexibler, den modernen Bedürfnissen angepasster Formen der Pacht von landwirtschaftlichen Flächen. Dies soll durch eine begleitende Reform der *Agricultural Holdings Legislation* erreicht werden.

In engem Zusammenhang mit der Landreform steht auch die Gesetzgebung, die den Naturschutz und den Zugang der Öffentlichkeit zu Flächen im ländlichen Raum neu regelt (*Legislation on Countryside and Natural Heritage Issues*), die hier aber nicht weiter berücksichtigt wird.

Kritik an der Landreform

Die derzeit durchgeführte Reform wird von zwei Seiten angegriffen: Die *estate*-Eigentümer, vor allem vertreten durch die *Scottish Landowners Federation* und seit kurzem auch durch *Crofting Counties Fishing Rights Group*, lehnen eine Einschränkung ihrer traditionellen Rechte ab und argumentieren, dass sich die Landreform negativ auf die Ökologie und Ökonomie des ländlichen Schottlands auswirken wird. Die Landreform-Aktivisten hingegen befürchten, dass eine einmalige historische Chance nicht angemessen genutzt wird. Sie sind der Ansicht, dass die Landreform keine grundsätzliche Veränderung der bestehenden Verhältnisse erreichen wird und neue Probleme an die Stelle der alten treten werden. So hat beispielsweise die Abschaffung des Feudalrechtes dazu geführt, dass *lairds* nun ein absolutes anstelle eines konditionellen Rechtes über Land besitzen. Teilweise aus diesem Grund beansprucht der *laird* der MacLeod Estate in Skye nun das national bedeutsame Cuillin-Bergmassiv als privates Eigentum und hat es für £10 Millionen zum Verkauf angeboten.

Weitere wichtige Gesichtspunkte sind folgende:

- 1) Das Recht des Aufkaufs von Land ist an eine Gemeinschaft gebunden und erfordert dörfliche Zusammenschlüsse von mindestens 20 Personen in eine registrierte Kapitalgesellschaft mit Nachschusspflicht (*company limited by guarantee*). Allein aufgrund dieser Größenbeschränkung hätten bei der in weiten Teilen Schottlands vorherrschenden Streusiedlung mehrere der seit den 1990er Jahren durchgeführten Gemeinschaftsübernahmen nicht stattfinden können. Deshalb wird es in das Ermessen des zuständigen schottische Minister gestellt, ob er eine Gemeinschaftsübernahme durch kleinere Gruppen gestattet.
- 2) Der Gemeinschaftszusammenschluss muss verschiedenste Bedingungen erfüllen. Dazu gehören die – nachweisbare – enge Verbindung zu dem Land, für das die Gemeinschaft In-

teresse anmeldet, und das – nachweisbare – Streben nach nachhaltiger Entwicklung (*sustainable development*) des Landes, mit entsprechenden sozialen und wirtschaftlichen Verbesserungen für die Gemeinschaft sowie Sicherung des Schutzes der Umwelt. Dieser modern interpretierte Leitgedanke von „Eigentum verpflichtet“ wird aber nur auf die Gemeinschaften bezogen, die Land erwerben wollen, nicht auf die jetzigen Landeigentümer.

- 3) Es besteht die Gefahr, dass Interessensgegensätze innerhalb von ländlichen Gemeinschaften auftreten. Dies gilt grundsätzlich für *crofting*- und nicht-*crofting*-Gemeinschaften, wenn sie sich mit einer so weitreichenden Entscheidung wie einer Gemeinschaftsübernahme gegenübergestellt sehen. Dies ist aber besonders relevant in gemischten ländlichen Gemeinschaften, da *crofters* weitergehende Rechte haben. Im Falle, dass ein *community buy-out* durch eine lokale Gemeinschaft angestrebt wird, muss die Mehrheit der *crofters* dies unterstützen.
- 4) Ländliche Gemeinschaften werden nur in die Lage versetzt, Land zu kaufen, wenn es tatsächlich angeboten wird, und nur das, was tatsächlich angeboten wird. Ein großer Teil des Landes, vor allem in den *Highlands*, stand in den letzten 100 Jahren aber nie auf dem Immobilienmarkt zum Verkauf, so dass das Gemeinschaftsaufkaufsrecht auch als das „Recht der Urenkel“ bezeichnet worden ist (siehe Abb. 3). Zudem muss das angebotene Land keine für die Gemeinschaft wirtschaftlich sinnvolle Einheit sein.
- 5) In welchem Umfang Gemeinschaftsübernahmen erfolgen werden, wird auch davon abhängen, in welchem Maße ihre Finanzierung von staatlicher Seite und gemeinnützigen Organisationen unterstützt wird. Der Fall von Gigha hat gezeigt, dass unter bestimmten Umständen schnell erhebliche Summen bereitgestellt werden müssen. Bisher waren Gemeinschaftsübernahmen Ausnahmefälle, die allgemeine Aufmerksamkeit erregten und deren politische bzw. finanzielle Unterstützung daher prestigeträchtig war. In Zukunft sollen *community* und *crofting buy-outs* häufiger werden, so dass permanent ein ausreichender



Abb. 3: Cartoon zur Landreform
Willkommen bei der Auchenshoogle-
Dorfversammlung! Es freut mich Euch
mitteilen zu können, dass die schottischen
Minister unser Interesse am Land der
Muckle Estate geprüft und anerkannt
haben. Jetzt müssen wir noch abwarten, bis
das Land zum Verkauf angeboten wird.
Also geht nach Hause und bereitet Eure
Ururururuenkel darauf vor, ihr
Aufkaufsrecht zu nutzen.
Quelle: Wightman 1999, S. 74

Mittelfluss sichergestellt werden muss.

- 6) Die Erfahrungen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass Übernahmeverfahren und die Verantwortung von Gemeinschaftseigentum nicht nur zu unbekanntem finanziellen Belastungen für die Gemeinschaft führen, sondern die Bewohner auch psychisch und sozial schwer belasten. Doch gerade vom kontinuierlichen Engagement der Gemeinschaften wird der Erfolg der neuen Eigentumsform abhängen. Landreformen in anderen Ländern sind häufig infolge einer missglückten Gruppendynamik unter den Nutznießern der Reform und mangelnder Unterstützung von außen gescheitert.
- 7) Die Übernahme von Land durch *crofting*- oder lokale Gemeinschaften ist nicht immer möglich oder wünschenswert. Dies gilt vor allem

bei Land, das kein direktes Entwicklungspotenzial hat, aber beispielsweise aufgrund seiner naturräumlichen Ausstattung oder historischen Bedeutung von allgemeinem Interesse ist und daher auch nicht Privateigentum sein sollte. Bisher sind für diesen Fall keine entsprechenden Regelungen entwickelt worden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Die schottische Landreform lässt die bestehende Verteilung von Landeigentum unangetastet, sie schafft nur die Voraussetzungen für eine allmähliche Veränderung im marktwirtschaftlichen Rahmen. Obwohl im Entwurf zur Landreform ursprünglich vorgesehen, haben schottische Minister das Recht auf Enteignung (*compulsory purchase power*) im Interesse der Öffentlichkeit nicht erhalten und können deshalb nicht proaktiv tätig werden. Sie können nun Landeigentümer nur noch verwarnen, dass sie im Begriff sind, das bestehende Recht zu brechen. Ebenso verzichtet die Reform auf radikalere Eingriffe, wie sie z. B. ein grundsätzliches öffentliches Vorkaufsrecht bei bestehendem Gemeinschaftsinteresse oder die Regulierung des Bodenmarktes darstellen würden. Selbst weniger weitreichende Maßnahmen wie etwa die Einführung von lokalen Landregistern oder einer Bodensteuer für absentistische Landeigentümer wurden nicht in das Gesetz aufgenommen.

Die Suche nach dem Mittelweg, der die ererbten Rechte der Landeigentümer möglichst wenig einschränkt, aber dennoch der ländlichen Bevölkerung Hoffnung auf eine selbstbestimmte Zukunft gibt, kann dazu führen, dass das Ziel, das durch die bestehenden Landeigentumsverhältnisse gehemmte Entwicklungspotenzial freizusetzen, nicht erreicht wird und eine ökonomisch, sozial und ökologisch nachhaltige Landnutzung weiterhin ausbleiben wird. Entscheidend wird sein, wie schnell sich die Eigentumsverhältnisse verändern werden und ob die als Hoffnungsträger gehandelten lokalen Gemeinschaften tatsächlich in der Lage sein werden, die ihnen gebotenen Chancen zu nutzen und die dazu nötigen demokratischen Willensbildungsmechanismen und effektiven Managementstrukturen aufzubauen und langfristig zu erhalten.

Literatur

- BRYDEN, J. (1996): Land tenure and rural development in Scotland. The 1996 John McEwen lecture. Perth, Scotland.
- CRAMB, A. (1996): Who Owns Scotland Now? The Use and Abuse of Private Land. Edinburgh/London.
- HEINEBERG, H. (1997): Grossbritannien. Raumstrukturen, Entwicklungsprozesse, Raumplanung. Gotha.
- LLOYD, M.G. u. D. M. SHUCKSMITH (1985): Economic development and land policies in the Highlands and Islands of Scotland. In: Land Use Policy 2, 2, S. 114-125.
- MC EWEN, J. (1977): Who Owns Scotland? Edinburgh.
- MACGREGOR, B. D. (1988): Owner motivation and land use on landed estates in the North-west highlands of Scotland. In: Journal of Rural Studies 4, 4, S. 389-404.
- MACGREGOR, B. D. u. A. STOCKDALE (1994): Land use change on Scottish Highland estates. In: Journal of Rural Studies 10, 3, S. 301-309.
- MACMILLAN, D. C. (2000): An economic case for land reform. In: Land Use Policy 18, 2, S. 179-190.
- RAVEN, H. (1999): Land reform. In: McDowell, E. u. J. McCormick (eds.) (1999). Environment Scotland: Prospects for Sustainability. Aldershot, S. 139-153.
- SMITH, R. J. (1992): On the margins: uneven development and rural restructuring in the Highlands of Scotland. In: Marsden, T. et al. (eds.) (1992): Labour and Locality. Uneven Development and the Rural Labour Process. London, S. 136-159.
- Sunday Herald, 17.12. und 22.12.2000.
- WEHLING, H.-W. (1985): Die Highlands and Islands Nordschottlands. Kulturlandschaftsentwicklung seit dem 19. Jh. und Ziele der heutigen Regionalplanung und Wirtschaftsförderung. In: Geogr. Rundschau 37, 3, S. 137-146.
- WEHLING, H.-W. (1991): Jüngere Tendenzen in der ökonomischen Entwicklung Schottlands. In: Geogr. Rundschau 43, 1, S. 34-43.
- West Highland Free Press, 13. April 2001.
- WIGHTMAN, A. (1999): Scotland: Land and Power. The Agenda for Land Reform. Edinburgh.
- WIGHTMAN, A. (1996): Who owns Scotland. Foreword by James Hunter. Edinburgh.
<http://www.scotland.gov.uk/landreform/progress6.asp>

PD Dr. DORIS SCHMIED
Lehrstuhl für Stadtgeographie und
Geographie des ländlichen Raumes
Universität Bayreuth
95440 Bayreuth