

SCHRIFTENREIHE FÜR FLURBEREINIGUNG

Herausgegeben vom
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

HEFT 48

**Die Entwicklung des ländlichen Raumes
als Aufgabe der Raumordnungs-
und regionalen Strukturpolitik**



VERLAG EUGEN ULMER STUTTGART

Die Entwicklung des ländlichen Raumes als Aufgabe der Raumordnungs- und regionalen Strukturpolitik

Vorträge bei der Vortrags- und Diskussionstagung vom 30./31. Januar 1967 in Berlin
und der Landeskulturtagung vom 20. Oktober 1966 in Tecklenburg/Westfalen

Bearbeitet von Dr. A. BLOCH
Dr. G. BRACK · Prof. Dr. TH. DAMS
Prof. Dr. K. MEINHOLD · Dr. F. RIEMANN
Prof. Dr. H. K. SCHNEIDER · Prof. Dr. G. WEINSCHENCK



VERLAG EUGEN ULMER STUTTGART



© 1967 Eugen Ulmer, Stuttgart, Gerokstraße 19

Printed in Germany

Satz und Druck: Eichhorn-Druckerei, Ludwigsburg

Geleitwort

Die Schriftleitung veröffentlicht nachstehende Vorträge in der Absicht, sie einem größeren Kreis zur Kenntnis zu bringen. Das gilt vor allem für die Vertreter der Bauernverbände, der landwirtschaftlichen Berufsvertretungen, ebenso aber der verschiedenen Fachverwaltungen, die im ländlichen Raum tätig sind, besonders der Angehörigen der Landeskulturverwaltung.

Die Notwendigkeit der Neuordnung des ländlichen Raumes rückt immer stärker in das Blickfeld der breiten Öffentlichkeit. Die bei der Neuordnung auftretenden Probleme wurden hauptsächlich durch den Funktionswandel ausgelöst, dem der ländliche Raum innerhalb einer modernen Industriegesellschaft unterworfen ist. Hinzu kommen die unterschiedlichen Entwicklungsmöglichkeiten und -bedingungen in den ländlichen Teilräumen.

Darüber hinaus ist die moderne, hochmechanisierte und marktorientierte Landwirtschaft auf eine enge räumliche und wirtschaftliche Verflechtung mit anderen Wirtschaftsbereichen angewiesen. Die landwirtschaftliche Bevölkerung bedarf der Ergänzung durch die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung, damit der ländliche Raum in der Lage ist, den heute geforderten Mindeststandard an Einrichtungen der Daseinsversorgung tragen zu können.

Daher kann die Agrarstrukturpolitik künftig um so weniger isoliert betrachtet werden. Sie muß vielmehr sinnvoll in die regionale Wirtschaftspolitik integriert sein. Gerade die Landeskulturpolitik hat seit ihrer Entstehung dieses Ziel immer angestrebt und somit nicht nur zum Nutzen der Landwirtschaft beigetragen, sondern auch der Allgemeinheit gedient.

Die Aufgaben der Landeskulturpolitik – Bodenerhaltung und Bodenverbesserung, Ordnung der Fluren und Ortslagen, Verbesserung der Betriebsgrößenverteilung und nicht zuletzt die Aufgaben der Wasserwirtschaft – sind seit ihrer Entstehung immer zum Nutzen der Allgemeinheit und der Landwirtschaft gelöst worden.

Rechtzeitige Abstimmung der Arbeitsprogramme und der Planungen kann eine ausreichende Berücksichtigung aller berechtigten Ansprüche herbeiführen, so daß eine übereinstimmende Abgrenzung der Förderungsgebiete möglich ist.

Hier können sich Landesplanung und Flurneuordnung bei der Lösung ihrer Aufgaben gut ergänzen.

Dr. BOHTE

Regierungsdirektor im Bundesministerium
für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort	5
 Die Entwicklung des ländlichen Raumes als Aufgabe der Raumordnungs- und regionalen Strukturpolitik	
Referat von Prof. Dr. HANS K. SCHNEIDER, Münster/Westf.	9
I. Zielsetzung von Raumordnung und regionaler Strukturpolitik im ländlichen Raum	9
II. Maßnahmen der Neuordnung	12
Literaturverzeichnis	19
 Strukturwandel und Landwirtschaftsförderung	
Referat von Prof. Dr. GÜNTHER WEINSCHENCK, Stuttgart-Hohenheim	22
I. Das Problem der Einkommensmessung	23
II. Die Höhe der landwirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen und ihre Abgrenzung gegenüber den Ausgaben der Landwirtschaftsministerien	24
III. Die Zusammensetzung der landwirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen	24
IV. Die künftige Entwicklung	26
1. Preiserwartungen und Preispolitik	26
2. Die Erhöhung des Marktanteils	28
3. Die Erschließung von Rationalisierungsreserven	29
4. Organisationsmöglichkeiten für Nebenerwerbsbetriebe	30
5. Die Form der Investitionsbeihilfen und ihre Verknüpfung mit der Wirtschaftsberatung	33
6. Der Umfang der Investitionsbeihilfen	33
7. Die Abgrenzung der Gruppe der Beihilfeempfänger	34
Literaturverzeichnis	36
 Probleme der Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen im ländlichen Raum	
Korreferat von Dr. F. RIEMANN, Göttingen	37

Zur Wirkung von Förderungsmaßnahmen auf den Ablauf des Strukturwandels

Referat von Prof. Dr. KURT MEINHOLD, Braunschweig-Völkenrode	41
I. Die Wirkung von produktgebundenen Einkommensübertragungen auf den Ablauf des Strukturwandels	42
II. Die Wirkung von allgemeinen Investitionshilfen und generellen Zinsverbilligungen auf den Ablauf des Strukturwandels	43
III. An Investitionspläne gebundene Förderungsmittel und ihre Wirkung auf den Strukturwandel	43
IV. Vorschläge zur Anpassung der Förderungsmaßnahmen an die Erfordernisse des Strukturwandels	44
Literaturverzeichnis	45

Die agrarstrukturelle Rahmenplanung Rheinland-Pfalz — Folgerungen für die Agrarstrukturpolitik

Referat von Dr. GÜNTER BRACK, Mainz	46
---	----

Neuordnung des ländlichen Raumes als Aufgabe der Agrar- und Wirtschaftspolitik

Referat von Prof. Dr. THEODOR DAMS, Freiburg i. Br.	50
I. Einführung	50
II. Gründe und Ansätze für die stärkere Betonung regional-politischer Sachverhalte	51
III. Beiderseitige Änderungen in den Auffassungen	52
IV. Voraussetzungen einer erfolgreichen Neuordnung ländlicher Räume	56
V. Forderungen an eine „moderne“ Agrarstrukturpolitik und Regionalpolitik	57
VI. Zukünftige Entwicklungslinien der Agrarstrukturpolitik	61
VII. Schlußbemerkung	62
Literaturverzeichnis	63

Die Bedeutung der Flurbereinigung für die Verwirklichung der Ziele der Landesplanung

Referat von Landesoberverwaltungsrat Dr. ARTHUR BLOCH, Münster/Westf.	65
--	----

Die Entwicklung des ländlichen Raumes als Aufgabe der Raumordnungs- und regionalen Strukturpolitik

Von Prof. Dr. HANS K. SCHNEIDER, Münster/Westf.

I. Zielsetzung von Raumordnung und regionaler Strukturpolitik im ländlichen Raum

Das Entwicklungsproblem für den ländlichen Raum wird heute nicht mehr ausschließlich durch die Probleme des Agrarsektors bestimmt: Die Schaffung einer hochproduktiven Landwirtschaft stellt eine zwar notwendige und deshalb überaus wichtige, keinesfalls aber eine zugleich hinreichende Bedingung dar, damit der ländliche Raum sich gesellschaftlich und wirtschaftlich optimal entwickeln kann. Das Entwicklungsproblem für den ländlichen Raum muß vielmehr im Gesamtzusammenhang der Raumordnungs- und regionalen Strukturpolitik gesehen und durch ein wohlabgestimmtes System von landesplanerischen, administrativen und sektorpolitischen Maßnahmen gelöst werden.

Auf einige dieser Maßnahmen werde ich später im einzelnen eingehen. Jetzt möchte ich mich kurz einer Darstellung der Lage im ländlichen Raume und den Zielen zuwenden.

Wir stellen fest, daß die Mehrzahl der ländlichen Räume hinsichtlich

- ihrer Wirtschaftskraft,
- des durchschnittlichen Lebensstandards und
- der Ausstattung mit öffentlichen und privaten Einrichtungen der „Daseinsvorsorge“ erheblich hinter dem Landes- und Bundesdurchschnitt zurückgeblieben ist.

Nach den Feststellungen des zweiten Raumordnungsberichts umfassen die zurückgebliebenen Gebiete 34% der Fläche und 12% der Bevölkerung des Bundesgebietes (1). Es handelt sich vorwiegend um agrarische Räume, die wegen schlechter natürlicher Produktionsbedingungen, schwacher Wirtschaftskraft und mangelhafter Infrastruktur schon eine gewisse Tradition als Notstands-, Sanierungs- und Entwicklungsgebiete haben. Die zwangsläufigen Folgen des Zurückbleibens hinter der allgemeinen Entwicklung liegen auf der Hand: Stagnation oder sogar Abnahme der Wohnbevölkerung und hohe Fernpendlerquoten, damit aber auch ungünstige Vorbedingungen für ein Durchbrechen des *circulus vitiosus*.

Wir stellen weiter fest, daß die wirtschaftlich und gesellschaftlich optimale Zuordnung der Bevölkerung zum Raum bzw. die Art der Raumnutzung nicht nur in einigen Ballungsgebieten, sondern auch in vielen ländlichen Räumen bisher nicht verwirklicht ist. Soweit die kurze Darstellung der Lage!

Ich kann in diesem Kreise darauf verzichten, die allgemeinen Zielsetzungen von Raumordnungs- und regionaler Strukturpolitik vorzutragen. Es genügt, die für den hier interessierenden ländlichen Raum wichtigsten Zielsetzungen von Raumordnung und regionaler Strukturpolitik herauszustellen:

1. Der ländliche Raum soll so in die Gesamtentwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft eingeordnet werden, daß er den höchstmöglichen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum zu leisten vermag. Das kann sinnvoll nur durch die Aktivierung der diesem Raum eigenen Produktivkräfte geschehen, also z. B. durch die Erschließung latenter

Arbeitskraftreserven, die Absorbierung der aus der Landwirtschaft freigesetzten Arbeitskräfte, die Bereitstellung von Industrie- und Baugelände und nicht zuletzt durch die Schaffung von Rekreatiionsgebieten für die städtisch-industrielle Bevölkerung. Diese erste Zielsetzung kann man als allgemeines ökonomisches Wachstumsziel bezeichnen.

2. Im ländlichen Raum soll mit Hilfe von Raumordnung und regionaler Strukturpolitik eine ausgeglichene, möglichst krisensichere regionale Wirtschaftsstruktur geschaffen bzw. aus der vorhandenen Struktur entwickelt werden. Dies ist das Ziel der konjunktur stabilen Struktur.

3. Das Wohlstands- und Wohlfahrtsgefälle soll verringert werden, um der Bevölkerung in den zurückgebliebenen (durchweg: ländlichen) Räumen den Zugang zu den Gütern der modernen Gesellschaft zu eröffnen und ihr einen Lebensstandard zu ermöglichen, der in den bevorzugten Gebieten als selbstverständlich gilt. Hier wird eine gesellschaftspolitische Zielsetzung angesprochen.

Raumordnung und regionale Strukturpolitik sind demnach keineswegs einseitig auf die Maximierung des Sozialproduktes gerichtet; ihre vielschichtige Zielsetzung enthält vielmehr auch verteilungspolitische Kriterien im Sinne einer ausgleichenden Förderung in den verschiedenen Raumkategorien.

Die Aufgaben werden schlagwortartig in den Begriffen „Neuordnung des ländlichen Raumes“, „Entwicklung des ländlichen Raumes“ und „Landentwicklung“ zusammengefaßt. Die Vorstellungen über eine wünschenswerte Ordnung und Entwicklung des Raumes und die Wege, die zur Erreichung der Ziele für zweckmäßig angesehen werden, haben in zahlreichen Gesetzen ihren Niederschlag gefunden. Für den ländlichen Raum, seine Entwicklung und Neuordnung sind vor allem das Flurbereinigungsgesetz, das Bundesbaugesetz, das Raumordnungsgesetz des Bundes, die Landesplanungsgesetze der Länder und der Entwurf eines Städtebauförderungsgesetzes von Bedeutung. Die in ihnen enthaltenen, den ländlichen Raum betreffenden Zielsetzungen, Grundsätze und Aufgaben sind Ihnen bekannt; ich brauche darauf im einzelnen nicht einzugehen. Notwendig erscheint mir jedoch ein kritischer Vergleich der in den einzelnen Gesetzesbefehlen formulierten Maximen (2). Folgende Feststellungen können getroffen werden:

1. Das Ziel einer befriedigend hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate wird in keinem der genannten Gesetze angesprochen bzw. expressis verbis berücksichtigt. Dabei steht außer Zweifel, daß es sich um ein sozial hoch bewertetes Ziel handelt und daß eine hohe gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate nicht gleich hohe Wachstumsraten der Wirtschaft in den einzelnen Teilräumen verlangt. Die Entwicklungspotentiale der Teilräume einer Volkswirtschaft sind regelmäßig verschieden, und eine bewußt diese Verschiedenheit negierende regionale Strukturpolitik müßte zwangsläufig eine niedrigere als die höchstmögliche Wachstumsrate des gesamten Bruttosozialproduktes zur Folge haben. Hier vor allem – in einer Reihe von Fällen aber auch bei dem Bemühen, die Einseitigkeit einer bestehenden Wirtschaftsstruktur zu beseitigen – tauchen Zielkonflikte auf: Die einseitige Verfolgung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziels würde für die Räume mit einem niedrigen Entwicklungspotential die – in allen Gesetzen implicite ausgeschlossene! – sog. Passiv-Sanierung verlangen, d. h. die Abwanderung unterbeschäftigter Arbeitskräfte (und weniger produktiv eingesetzten Kapitals) an Einsatzstellen, die die höchstmögliche Effizienz bieten. Dadurch aber verlören die wirtschaftlich schwach strukturierten Räume ihre wichtigsten Produktivkräfte mit der Konsequenz, daß das Ziel des Abbaues des regionalen Wohlstandsgefälles nicht erreicht werden kann. Hier gilt es abzuwägen: was wiegt schwerer, ein Verlust am möglichen zusätzlichen Sozialprodukt oder ein Verlust an materieller Freiheit und sozialer Gerechtigkeit? Nur in den Grenzsituationen wird die Entscheidung eindeutig sein. Auf diese Frage werde ich später noch zurückkommen.

2. Viele Forderungen und Zielsetzungen sind unbestimmte Rechtsbegriffe, vage Umschreibungen oder perfekte Leerformeln. Aus allgemeinen Aufgabenformulierungen wie „das Bundesgebiet ist in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient“ (§ 1 Abs. 1 ROG) oder: es ist eine „den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Raumordnung“ anzustreben“ (Landesplanungsgesetz von NRW vom 7. 5. 1962), lassen sich kaum konkrete Folgerungen für die Planung ziehen.

Auch die aus den allgemein umschriebenen Zielen entwickelten Grundsätze für Raumordnung und Landesplanung sind sehr vorsichtig formuliert. So heißt es z. B. im Raumordnungsgesetz (§ 2 Abs. 1 Nr. 5): „Für ländliche Gebiete sind eine ausreichende Bevölkerungsdichte und eine angemessene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie ausreichende Erwerbsmöglichkeiten, auch außerhalb der Land- und Forstwirtschaft, anzustreben“. Das Landesentwicklungsprogramm von NRW fordert, daß alle Landesgebiete an der Entwicklung des Landes angemessen teilnehmen sollen und daß überall die Voraussetzungen für möglichst gute Lebensverhältnisse zu eröffnen und zu sichern sind. Welche Vorstellungen sollen mit den Begriffen „ausreichend“, „angemessen“ und „gut“ verbunden werden? Es ist doch so, daß wir keine verbindliche Rahmenkonzeption für eine nach räumlichen Gesichtspunkten ausgerichtete gesamtwirtschaftliche Wohlstandsmaximierung haben. Konsequenterweise schafft sich jeder Planungsträger – bis herunter zu den Gemeinden – sein eigenes Zielsystem, an das er seine tatsächliche Lage anzupassen trachtet. Jede Planungsinstanz versucht den Wohlstand in ihrem Planungsbereich zu maximieren. Die Begriffe „ausreichend“, „angemessen“ und „gut“ können also durchaus einen sehr unterschiedlichen Inhalt haben.

Auch da, wo Gesetze und Verordnungen auf den ersten Blick konkret zu sein scheinen, ergeben sich bei näherem Hinsehen viele Fragen. So ist z. B. durchaus offen, was beim gegenwärtigen Stand der Agrartechnik und Agrarwirtschaft unter „guten“ Böden zu verstehen ist, die nach Möglichkeit vor anderweitiger Inanspruchnahme geschützt werden sollen. Oder ein anderes Beispiel: Nach welchen Kriterien können „landwirtschaftliche Vorranggebiete“, die z. B. nach der 3. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz von NRW auszuweisen sind, bestimmt werden? Die Fachleute sind sich da keineswegs einig!

3. Es gibt keine echten Prioritäten – weder sachlich noch zeitlich noch räumlich. Es hat den Anschein, als ob wir in einem Wunderland lebten, in dem alles überall gleichzeitig erreicht werden könne. Überall soll aktiv saniert, erneuert und entwickelt werden. Die gesetzlichen Möglichkeiten bieten kaum Handhaben, sachliche, räumliche und zeitliche Prioritäten zu setzen. (Die bevorzugte Berücksichtigung der durch Boden-, Klima- und Standortverhältnisse benachteiligten Gebiete bei der Vergabe von Förderungsmitteln für die Landwirtschaft kann kaum als Priorität bezeichnet werden, weil die Bevorzugung vergleichsweise gering ist). Es besteht daher die Gefahr, daß die verfügbaren Kräfte und Mittel nicht dort eingesetzt werden, wo sie die höchste Effizienz erwarten lassen. Hinzu kommt, daß die Aufgabe der gleichzeitigen und gleichrangigen Sanierung, Erneuerung und Entwicklung unsere Kräfte und Mittel weit übersteigt – zumindest aber, daß sie nicht überall sinnvoll gelöst werden kann.

Außerdem: Da eine passive Sanierung offensichtlich nicht gewünscht wird, kann nicht ausgeschlossen werden, daß erhebliche öffentliche und private Mittel in Projekte und Gebiete investiert werden, die nicht entwicklungsfähig sind. Fehlinvestitionen, infrastrukturelle Leerkapazitäten und permanente Subventionszahlungen wären die unausbleibliche Konsequenz. Ich stelle die Frage: Ist das Entwicklungspotential in allen Teilräumen wirklich hinreichend groß, damit eine aktive Sanierung Erfolg verspricht? Meines Erachtens

kann eine fundierte Aussage nur dann getroffen werden, wenn wir erstens eine bessere Kenntnis der relevanten Zusammenhänge besitzen (das setzt gründliche wissenschaftliche Untersuchungen voraus) und zweitens in einem umfassenden Nutzen-Kosten-Vergleich für jeden Teilraum die optimale Entwicklungsrichtung und -struktur (und damit auch die anzuwendenden Maßnahmen) bestimmen. Dieser Vergleich muß die sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhänge des Teilraums mit dem Gesamtgebiet beachten.

II. Maßnahmen der Neuordnung

Es ist nunmehr nach den Maßnahmen zu fragen, die eine wirtschafts- und gesellschaftspolitisch optimale Neuordnung und Entwicklung des ländlichen Raumes herbeiführen könnten. Dabei muß von der Tatsache ausgegangen werden, daß die Entwicklungsmöglichkeiten und -bedingungen in den einzelnen ländlichen Räumen sehr verschieden sind. Für alle Gebiete gültige Rezepte kann es daher nicht geben. Der „richtige“ Weg muß in jedem Einzelfall auf Grund der vorliegenden spezifischen Möglichkeiten und Restriktionen gesucht werden.

Bei allen Neuordnungs- und Entwicklungsüberlegungen muß, wenn nicht an der Wirklichkeit vorbeigeplant werden soll, vom Funktionswandel des Landes in der modernen Industriegesellschaft ausgegangen werden.

Dieser Funktionswandel ist in seinem Kern Funktionsauffüllung: Zusätzlich zu der in der Agrargesellschaft einzig bedeutsamen Funktion der Nahrungsmittelproduktion muß der ländliche Raum in der Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft neue, weitere Aufgaben übernehmen. Denn nur der Aufbau weiterer Produktionen des „Basisbereichs“ d. h. die Ansiedlung von Industrie, Gewerbe und nichtlandwirtschaftlicher Wohnbevölkerung und der Ausbau geeigneter ländlicher Räume zu Erholungsgebieten schaffen die ökonomischen und finanziellen Voraussetzungen dafür, daß hier der kulturelle, soziale und ökonomische Standard auf ein mit den industriellen Verdichtungsgebieten vergleichbares Niveau gebracht werden kann. Eine Alternative zum Funktionswandel des ländlichen Raumes gibt es nicht, wenn ständige Subventionierung und infrastrukturelle Leerkapazitäten vermieden werden sollen. Man hat längere Zeit versucht, die Rückstandsgebiete zu reinen Agrarregionen mit hochproduktiver, moderner Landwirtschaft zu entwickeln. Dieser Weg führte aber im Zuge der Rationalisierung der Landwirtschaft zur Entleerung des Raumes, weil für die Ausgeschiedenen keine anderweitigen Erwerbsmöglichkeiten in ihrer Heimat vorhanden waren. Die verbliebene landwirtschaftliche Bevölkerung kann aber zusammen mit der Mantelbevölkerung keine voll lebensfähigen sozialen Gebilde mit quantitativ und qualitativ hinreichender infrastruktureller Ausrüstung tragen. Bei einem Arbeitskräftebesatz von 5 bis 10 AK je 100 ha LN stellt die landwirtschaftliche Bevölkerung nicht mehr als 10 bis 20 Menschen je Quadratkilometer. Rechnet man noch eine Mantelbevölkerung in gleicher Höhe dazu, so ergibt sich eine Bevölkerungsdichte von höchstens 40 Personen je Quadratkilometer. Nach Beobachtungen in schwach besiedelten Gebieten (mittleres Frankreich, Nordschweden, Nordholland) reicht dieser Wert nicht aus, um eine soziale Erosion zu verhindern, die schließlich auch die Funktionsfähigkeit der Landwirtschaft in Frage stellt. Die moderne, hochmechanisierte, marktorientierte Landwirtschaft ist auf verhältnismäßig enge räumliche Verbindung mit anderen Wirtschaftsbereichen angewiesen, und die landwirtschaftliche Bevölkerung bedarf der Ergänzung durch nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung, um den heute geforderten Mindeststandard an Infrastruktureinrichtungen tragen zu können.

An dieser Verbindungsstelle zwischen Agrarstrukturverbesserung und regionaler Strukturpolitik wird deutlich, daß eine landwirtschaftliche Strukturpolitik, die nicht in eine

Dauerarbeitsplätze schaffende regionale Strukturpolitik eingebaut ist, sich in ein Dilemma hineinmanövriert; je größer ihr Erfolg in der Strukturverbesserung – sprich: Erweiterung der man-land-ratio –, um so schwieriger wird das komplexere regionale Problem, um so fragwürdiger aber auch der Erfolg der Agrarstrukturpolitik für die im Agrarsektor Verbliebenen. Nur eine regionale Strukturpolitik, die gezielt und in zeitlicher Synchronisierung mit der Agrarstrukturverbesserung darauf hinwirkt, daß für den Hauptteil des Geburtenüberschusses und die von der Landwirtschaft Freigesetzten neue Dauerarbeitsplätze in nichtlandwirtschaftlichen Produktionen im ländlichen Raum geschaffen werden, könnte das Dilemma auflösen. Arbeitsplätze, die nicht auf Dauer angelegt sind, können nur temporär von Nutzen sein. Strukturell wirksam sind sie nicht. Gewisse Gefahren, die z. B. im Programm-Nord-Gebiet am Horizont auftauchen, mögen warnen: trotz erfreulicher Sekundäreffekte der Landentwicklungsmaßnahmen – Zunahme der Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor – fehlen echte Dauerarbeitsplätze für die aus der rationalisierten Landwirtschaft freiwerdenden landwirtschaftlichen und die bei den Entwicklungsarbeiten beschäftigten gewerblichen Erwerbspersonen. Nach Beendigung der Landentwicklungsmaßnahmen müssen sie den ohnehin schon dünn besiedelten Raum verlassen, wenn nicht rechtzeitig neue Arbeitsplätze bereitgestellt oder Anschlußaufträge erteilt werden können (3).

Die Aufgabe, nichtlandwirtschaftliche Dauerarbeitsplätze im ländlichen Raum zu schaffen, darf man aber auch wiederum nicht isoliert sehen: Eine gesellschaftlich und wirtschaftlich optimale Lösung muß außer den sozialen Erträgen einer Schaffung von nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen auch deren eventuelle gesamtwirtschaftliche Kosten sehen, nämlich die im Vergleich zu Standorten in den bereits industrialisierten Räumen eventuell geringere gesamtwirtschaftliche Produktivität dieser Standorte. Die gesellschaftspolitisch erwünschte Funktionsauffüllung des ländlichen Raumes findet daher dort eine Grenze, wo sie zu gesamtwirtschaftlichen Kosten führt, die als nicht tragbar angesehen werden müssen.

Das Problem stellt sich in erster Linie für die immer wieder geforderte *Industrieansiedlung* auf dem flachen Lande. Die vielfältigen Bemühungen, Industrie aufs Land zu bringen, haben bis jetzt nicht den erhofften Erfolg gehabt, und einige Anzeichen deuten auf eine eher rückläufige Entwicklung. Es würde hier zu weit führen, den Gründen im einzelnen nachgehen zu wollen (4).

Immerhin sei erwähnt, daß die Führungsvorteile in den stärker industrialisierten Gebieten, die dort besseren Verkehrsverbindungen und besseren Einrichtungen der Daseinsvorsorge ebenso eine Rolle gespielt haben und auch weiterhin spielen werden, wie die Tatsache, daß die in Verdichtungsräumen wesentlich höheren Folgekosten einer Industrieansiedlung nur zum geringen Teile vom Verursacher, zum überwiegenden Teil aber von der Allgemeinheit getragen werden. Letzteres weist darauf hin, daß das Ergebnis des gesamtwirtschaftlichen Kalküls durchaus nicht mit dem des privatwirtschaftlichen übereinzustimmen braucht. Eine erfolgreiche Industrieansiedlung im ländlichen Raume muß immer auf einige Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen in zumutbarer Pendelentfernung konzentriert werden: nur dort kann sich das günstige Industrieklima entwickeln, nur in der räumlichen Konzentration kann der Komplex an sozialen, kulturellen und technischen Einrichtungen geschaffen werden, der annähernd gleichwertige Lebensbedingungen wie in der größeren Stadt bietet (5).

Wird eine solche Industrieansiedlungspolitik betrieben, so dürften die Chancen aufs Ganze gesehen nicht ungünstig sein, und zwar vor allem dann, wenn man folgende Tendenzen berücksichtigt:

1. Die Automation in der Industrie nimmt zu. Automatisierte Betriebe haben einen erheblichen Flächenbedarf (6), der im ländlichen Raume ohne Schwierigkeiten bereitgestellt

werden kann. Bei rechtzeitiger Bodenvorratswirtschaft durch die Kommunen gelingt es auch, Grundstücke zu einem verlockenden Rohlandpreis anbieten zu können – ein entscheidender Standortvorteil des ländlichen Raumes!

2. Der Arbeitskräftezuwachs wird insgesamt geringer. Er wird ganz überwiegend im ländlichen Raume anfallen. Schon jetzt sind Arbeitskraftreserven im wesentlichen nur noch im ländlichen Raum zu erschließen. Das Mißverhältnis zwischen den verfügbaren und den „betriebsnotwendigen“ Arbeitskräften ist in den Betrieben unter 20 ha noch sehr ausgeprägt (7). Diese strukturell überschüssigen Arbeitskräfte im Verein mit der natürlichen Bevölkerungsentwicklung sind als bedeutsamste Produktivkräfte des ländlichen Raumes zu betrachten.

3. Die Wohnwünsche der Arbeitskräfte richten sich vermehrt auf angenehme Wohngegenden (8). Ländliche Gemeinden können die begehrten Grundstücke für das Familienheim im Grünen zu erschwinglichen Preisen bereitstellen.

Aufgabe der Landesplanung ist es, die geeigneten Standorte für Industrieansiedlungen ausfindig zu machen und zu benennen. Durchweg wird es sich dabei um größere ländliche Gemeinden bzw. um Landstädte handeln, in denen die wesentlichsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Industrieansiedlung vorhanden sind oder geschaffen werden können: erschlossenes Industriegelände mit gutem Fernverkehrsanschluß, ausreichende Grundausrüstung, leistungsfähiger Nahverkehr, ergiebiger Einzugsbereich, „Industrieklima“. Nachdrücklich muß auf die Bedeutung der Verkehrserschließung für die Industrieansiedlung hingewiesen werden. Inwieweit hierfür eine Änderung des Personenbeförderungsrechts notwendig ist, lasse ich hier offen. Ich verweise auf den Aufsatz von GÜNTER FROMM in Heft 1/1967 der Zeitschrift „Innere Kolonisation“ (9).

Abgelegene und schlecht erschlossene Gebiete sind für die meisten Branchen auch bei reichlichem Angebot an Arbeitskräften nicht attraktiv. Die Industrialisierung des ländlichen Raumes ist zeitlich und räumlich eng mit dem Ausbau des Verkehrswesens gekoppelt. Gute Vorbedingungen für eine stärkere Industrieansiedlung auf dem Lande bieten die dezentralisierte Siedlungsstruktur in der Bundesrepublik, die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung und die Entwicklungstendenzen in der Landwirtschaft.

Leider sind wir jedoch von einem gezielten und gut koordinierten Einsatz der verfügbaren Mittel und Maßnahmen der allgemeinen Wirtschafts- und Finanzpolitik, der Struktur-, Verkehrs-, Agrar-, Wohnungsbau- und Sozialpolitik noch weit entfernt. Jeder Bereich verfolgt sein eigenes Leitbild; weder die Ressorts handeln koordiniert noch die Entscheidungsträger der Exekutive auf derselben und auf den verschiedenen Ebenen (Bund, Land, Gemeinde).

So spricht z. B. alles dafür, eine vorbildliche Koordinierung der Programme und Maßnahmen für die Verbesserung der Agrarstruktur einerseits und der gewerblichen Struktur andererseits herbeizuführen. Das ist bislang nicht einmal in den besonders geförderten Gebieten der Fall: wir haben für den landwirtschaftlichen Sektor die von der Natur benachteiligten Gebiete, für den gewerblichen die nach ganz anderen Kriterien abgegrenzten Bundesausbaugebiete und Bundesausbauorte. Es dürfte nicht unmöglich sein, gemeinsame Kriterien für die Abgrenzung von Räumen zu finden, in denen die gegenwärtig unkoordiniert ablaufenden Aktionen im Agrar- und gewerblichen Sektor sachlogisch, gezielt und zeitrichtig koordiniert werden.

Zusätzliche Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten im nichtlandwirtschaftlichen Bereich bieten sich auch in den Erholungsgebieten, weil der Fremdenverkehr eine Basisproduktion ist, die in diesen Gebieten Beschäftigung, Einkommen und Nachfrage erhöht, indem Kaufkraft aus den Industrie- und Handelszentren umgeleitet wird. Mit zunehmendem Wohlstand, wachsender Freizeit und steigender Motorisierung wird die Nachfrage

nach Leistungen des Fremdenverkehrs und auch nach Wohnungen, Ferien- und Wochenendhäusern in Erholungsgebieten kräftig zunehmen. Von dem wachsenden Erholungsbedürfnis können insbesondere die ballungsnahen Mittelgebirge mit ungünstigen landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen, aber reizvoller Landschaft profitieren, wenn sie sich auf die Wünsche und Bedürfnisse der Erholungssuchenden einstellen.

Der Fremdenverkehr stellt natürlich gewisse Forderungen an die Raumordnung, die keineswegs überall auch nur annähernd erfüllt sind: günstige Verkehrsanbindung an die Verdichtungsräume, Sicherung des Landschaftscharakters, freier Zugang zu See- und Flußufern, Verhinderung der Zersiedlung. Ein besonderes Problem stellt das in manchen Erholungsgebieten funktionslos werdende Bodeneigentum dar: die Aufgabe der Großviehhaltung und der geregelten Bodennutzung durch die Bodeneigentümer kann die Attraktivität der Erholungslandschaft empfindlich beeinträchtigen. Langfristig kann dieses Problem wohl nur dadurch gelöst werden, daß der funktionslos gewordene Boden den Eigentümern entzogen und in die öffentliche Hand überführt wird, u. U. über die Besteuerung.

Der ländliche Raum kann seine Funktionen für Gesamtwirtschaft und Gesamtgesellschaft nur dann erfüllen, wenn der Agrarsektor als wesentlicher standortgebundener Wirtschaftsbereich dieses Raumes modern und leistungsfähig ist. Zur Entwicklung des ländlichen Raumes gehört daher unabdingbar die Neuordnung der Landwirtschaft. Die *Agrarstrukturverbesserung* als wichtigster und auf die Dauer einzig erfolgversprechender Teil der Agrarpolitik versucht daher, die Produktionsgrundlagen zu verbessern, die Erzeugung auf den Markt auszurichten und leistungsfähige Vermarktungseinrichtungen zu schaffen. Damit soll erstens die Einkommen der in der Landwirtschaft Beschäftigten an das allgemeine Einkommensniveau herangeführt und zweitens die Wettbewerbskraft des Agrarsektors gestärkt werden. Die Landwirtschaft soll auf EWG-Basis, national und regional ihren Beitrag zur Entwicklung leisten können.

Im Aufgabenbereich der Region und im regionalen Wachstumsprozeß wird die Landwirtschaft ihre Funktionen aber nur dann bestmöglich erfüllen können, wenn bei allen Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung die Wechselbeziehungen und Verflechtungen zur Gesamtwirtschaft der nach funktionalen Gesichtspunkten abgegrenzten Raumordnungseinheit berücksichtigt werden. Die landwirtschaftlichen Probleme dürfen nicht mehr isoliert betrachtet werden. In noch stärkerem Maße, als es bisher schon geschieht, sollten vielmehr die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur gleichzeitig und gleichrangig die Anpassung des ländlichen Raumes an die Anforderungen der Gesamtwirtschaft und -gesellschaft anstreben. Das holländische Flurbereinigungsverfahren kann hier als Vorbild dienen: es ist zu einem schlagkräftigen Instrument der integralen Neuordnung des ländlichen Raumes entwickelt worden, wobei den Anforderungen der Allgemeinheit mindestens das gleiche Gewicht beigemessen wird wie den Interessen der beteiligten Grundeigentümer, Ein Drittel der Investitionen entfällt auf agrarische Maßnahmen, während zwei Drittel zugunsten allgemeiner raumordnerischer Maßnahmen aufgewendet werden (10). Im übrigen werden in den Niederlanden alle Finanzmittel regionalpolitischer Art zusammengefaßt und koordiniert zum Einsatz gebracht.

Es müßte auch bei uns gelingen, das verbreitete Ressortdenken und die zugehörige Töpfchenwirtschaft zu überwinden. Sonst dürfte das Ziel kaum oder doch nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand zu erreichen sein: das Ziel des ausgewogenen Raumes, in dem angemessene Pro-Kopf-Einkommen in allen Wirtschaftsbereichen erreicht werden, die infrastrukturelle Ausrüstung zeitgemäß und ausgelastet ist und die Wirtschaftsbereiche in ausgewogenem zahlenmäßigem Verhältnis zueinander stehen (11).

Die Agrarstrukturpolitik der Bundesrepublik vollzieht gegenwärtig den Übergang von der Förderung einzelner betriebswirtschaftlicher Maßnahmen zu einer den gesamten Be-

trieb umfassenden Entwicklung. Man sollte noch einen Schritt weitergehen und Förderungsmittel an Einzelbetriebe grundsätzlich nur noch im Rahmen integraler Entwicklungs- und Neuordnungsmaßnahmen auf regionaler Basis gewähren. Zumindest muß gefordert werden, daß die agrarstrukturelle Vorplanung abgeschlossen ist. Diese überörtliche Fachplanung soll bekanntlich für einen abgegrenzten Raum (in der Regel: ein oder mehrere zentrale Orte und Nahbereiche):

1. die besonderen Funktionen der Land- und Forstwirtschaft ermitteln,
2. feststellen, in welchen Formen die Land- und Forstwirtschaft in Zukunft zweckmäßig betrieben werden kann, und
3. die agrarstrukturellen Planungsziele aufstellen (12).

Heute fehlt meist noch der räumliche Bezug bei Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur – zum Teil zweifellos deshalb, weil weder die Ziele der Landesplanung noch die zukünftigen Funktionen der Landwirtschaft überall bekannt sind. Viele Aktionen orientieren sich daher praktisch ausschließlich an technischen Kriterien. Sie laufen einzelwirtschaftlich ab, häufig genug ohne in die Gesamtentwicklung des Nahbereichs eingebettet zu sein, nicht selten auch gegen deutlich erkennbare Entwicklungstendenzen. Ist aber die Frage der Funktionen und der Funktionsfähigkeit des zugehörigen Raumes nicht eindeutig geklärt, dann muß damit gerechnet werden, daß derartige einzelbetrieblich ablaufende Aktionen keinerlei agrarstrukturellen, geschweige denn raumordnerischen Effekt zeitigen, es sei denn, daß man etwa die Vermögensbildung und die Aufbesserung des Einkommens der Begünstigten als Verbesserung der Agrarstruktur ansieht. Dieser Gesichtspunkt wäre jedoch entschieden zu eng. Grundsätzlich soll jede Förderungsmaßnahme auch der Allgemeinheit nützen. Daher ist es zu begrüßen, daß Bundesmittel für die Flurbereinigung ab 1. 1. 1967 nur dann zugesagt werden dürfen, wenn eine agrarstrukturelle Fachplanung vorliegt, die erkennen läßt, daß ein erheblicher agrarstruktureller Erfolg und eine reibungslose Einfügung in die Gesamtentwicklung des Raumes zu erwarten ist (13). Ich sehe in dieser neuen Vorschrift einen echten Fortschritt, vor allem dann, wenn das „reibungslose Einfügen“ als die Aufforderung zu einer integralen Planung und Gestaltung des Flurbereinigungsgebiets aufgefaßt wird.

Erlauben Sie mir noch einige kurze Bemerkungen zu verschiedenen Einzelproblemen der Agrarstrukturpolitik im Hinblick auf mein Thema. Ich hoffe, damit Kollegen WEINSCHENCK nicht vorzugreifen – sollte es doch sein, so könnte sich aus einer eventuellen Verschiedenheit der Auffassung ein Ansatz für die Diskussion ergeben. In den meisten Gebieten der Bundesrepublik – und mit Schwerpunkt in den agrarischen Problemgebieten – kommt der flächenmäßigen Betriebsvergrößerung zweifellos eine entscheidende Bedeutung zu. Kollege WEINSCHENCK hat in seinem bekannten Gutachten nachdrücklich darauf aufmerksam gemacht (14), und auch die Ergebnisse agrarstruktureller Rahmenplanungen beweisen, wie weit wir noch von einer Betriebsgrößenverteilung entfernt sind, die den Anforderungen einer „Agrarprodukte erzeugenden Industrie“ entsprechen. So liegen z. B. von den 69 000 hauptberuflich bewirtschafteten Betrieben in Rheinland-Pfalz nicht weniger als 42 000 = 69% unterhalb der keineswegs zu hoch angesetzten Richtgröße für bäuerliche Vollerwerbsbetriebe (15). Dabei ist zu berücksichtigen, daß die für die Existenz einer Bauernfamilie notwendige Mindestbetriebsgröße wegen der dynamischen Einkommenserwartungen ständig weiter nach oben steigt. In den letzten 15 Jahren war zwar ein Bodenbesitzwechsel von rd. 9% der LN zu verzeichnen. Aber die durchschnittliche Betriebsgröße ist nur unbedeutend gestiegen. Der entscheidende Durchbruch zu einer den technischen und wirtschaftlichen Erfordernissen angepaßten Betriebsgrößenstruktur ist noch nicht gelungen.

Bei den Überlegungen, welche Förderungsmaßnahmen zur Bereinigung der Betriebsgrößenstruktur in Betracht kommen, sollte man der Pacht größere Aufmerksamkeit widmen. Zwar kann die Bodenmobilität auch durch Abzugsprämien für ausscheidende Bauern kräftig stimuliert werden, wie Beispiele aus den Niederlanden zeigen; es ist jedoch eine Kosten- und Finanzierungsfrage, wie weit dieser Weg beschritten werden kann. Die Pacht erweist sich aus verschiedenen Gründen immer mehr als der sinnvollste und effektivste Weg der Besitzübertragung und steht darüber hinaus in Übereinstimmung mit dem gesellschaftspolitischen Ziel einer breiten Eigentumsstreuung (16). Langfristige Pachtvorauszahlungen und zusätzliche Darlehen für den Verpächter müßten allerdings durch eine Änderung des Pachtrechts im Sinne einer besseren Sicherung sowohl des Besitzes als auch der Dispositionsfreiheit ergänzt werden. Ich verweise auf die diesbezüglichen Vorschläge von NOLDA in der Zeitschrift „Innere Kolonisation“ (17).

Eine revolutionäre Züge aufweisende Methode, moderne Betriebseinheiten ohne Besitzwechsel zu schaffen, ist die besonders in Frankreich praktizierte und dort auch geförderte Gruppenlandwirtschaft (18). Die Bodeneigentümer – vorwiegend mittlere und größere Bauern – legen die im Einzeleigentum verbleibenden Flächen zusammen und bewirtschaften sie gemeinsam. Diese Form überbetrieblicher Zusammenarbeit auf der Produktionsstufe wirft zwar manche schwierigen Probleme auf – so z. B. die Bewertung des eingebrachten Landes und der geleisteten Arbeit, die Betriebsführung, die Anpassung des Arbeitskräftebestandes, das Ausscheiden einzelner Mitglieder –, das sollte uns aber nicht abhalten, die Brauchbarkeit der Gruppenlandwirtschaft zur Lösung drängender Probleme ernsthaft zu prüfen und die Widerstände gegen ihre Einführung zu beseitigen.

Eines der wichtigsten Instrumente für die Neuordnung und Entwicklung der ländlichen und zurückgebliebenen Gebiete ist zweifellos die moderne Flurbereinigung. Wenn man aber die durch die Art der gegenwärtigen Organisation begrenzte Jahresleistung von rd. 300 000 ha mit der noch zu bereinigenden Fläche – 11,1 Millionen ha (19) – in Beziehung setzt und den finanziellen Aufwand berücksichtigt, scheint es mir unumgänglich, mit unorthodoxen Methoden eine Verkürzung des Zeitraumes und eine Verbilligung der Ausführung anzustreben. Das gilt auch z. B. für die Aussiedlung, die Althofsanierung und den Wirtschaftswegebau (20). Die bisherigen Methoden und Konzeptionen sollten überdacht werden mit dem Ziel, eine Konzentration von Arbeitskraft und Geldmitteln auf die wichtigsten Strukturmängel zu erreichen und neben oder eventuell auch an Stelle perfekter Maßnahmen auch einfachere, billigere und schnell abschreibbare Lösungen zu finden.

Die Agrarstrukturpolitik muß in ihre Überlegungen schließlich auch die durchaus reale Möglichkeit einbeziehen, daß in bestimmten Gebieten der bisher landwirtschaftlich genutzte Boden funktionslos wird. Bei härter werdendem Wettbewerb auf dem Agrarmarkt werden aus ökonomischen Gründen ungünstige Standorte aus der landwirtschaftlichen Produktion herausgenommen werden müssen. Anfänge dieser Entwicklung sind nicht zu übersehen. Die Landwirtschaft zieht sich – so könnte man in Anlehnung an die Verkehrspolitik der Bundesbahn formulieren – aus der Fläche zurück. Sie konzentriert sich auf die von Natur und Absatzlage günstigsten Standorte, nachdem in einer vorausgegangenen Expansionsphase auch manche aus heutiger Sicht wenig siedlungsfreundliche Gebiete besiedelt worden waren. Das heute vorgefundene Bild der ländlichen Besiedlung resultiert weitgehend aus dieser Phase der Expansion (21). Der Prozeß der Kontraktion muß auf längere Sicht zu großen Umwälzungen in der Flächennutzung und der Siedlungsstruktur führen. Mit den Konsequenzen müssen sich Raumordnung, Landesplanung und Agrarpolitik rechtzeitig vertraut machen.

Drei Aufgaben müßten in Angriff genommen werden (22):

1. Die potentiellen Rückzugsgebiete müssen möglichst genau ermittelt und fortlaufend beobachtet werden. Das ist eine sehr schwierige Aufgabe, weil der Kontraktionsprozeß der Landwirtschaft ein sehr komplexer und von vielen noch nicht hinreichend geklärten Faktoren abhängiger Vorgang ist.
2. Es muß ein detaillierter Plan entwickelt werden, was mit diesen Gebieten und Flächen geschehen soll. Das kann nur im Rahmen großräumiger Planung sinnvoll sein.
3. Geeignete Institutionen müssen beauftragt und in die Lage versetzt werden, funktions-los gewordene Flächen aufzufangen und plangemäß zu verwerten.

Vorab sollte bereits jetzt durch Koordination aller Stellen, die sich mit Planung und raumrelevanter Tätigkeit im ländlichen Raum befassen, sichergestellt werden, daß in den kritischen Gebieten keine öffentlichen Mittel in Projekte investiert werden, die mit Sicherheit der Entwicklung entgegenlaufen. Unter diesem Aspekt sollte man z. B. vorsichtig sein mit Aussiedlungen in ausgesprochenen Rückzugsgebieten etwa an der Grenze zwischen dem offenen Land und dem Wald im Mittel- und Hochgebirge. In stadtnahen Gebieten mit starker Entwicklungsdynamik sollte eine Flurbereinigung nur noch eingeleitet werden, wenn die Bauleitplanung abgeschlossen ist (23). Auch darf nicht übersehen werden, daß etwa bei Maßnahmen zur Landmobilisierung unter Umständen erhebliche Steuermittel in Umstrukturierungsvorhaben gesteckt werden, die keinen dauerhaften Erfolg versprechen, weil sie auf potentiell ausscheidenden Standorten liegen (24). Das Risiko von Fehl-investitionen läßt sich deshalb nicht ausschließen, weil gerade in Rückzugsgebieten verstärkt Land angeboten wird, der Wert des Landes aber im Zuge des Kontraktionsprozesses permanent abnimmt.

Der skizzierte Rückzug der Landwirtschaft aus der Fläche verweist wieder auf die unbedingte Notwendigkeit, Agrarstrukturverbesserung nur noch im Gleichklang mit der regionalen Wirtschaftspolitik und der Raumordnungspolitik zu betreiben.

Durch Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik und der regionalen Wirtschaftspolitik allein kann eine Neuordnung des ländlichen Raumes nicht erreicht werden. Sie müssen ergänzt werden durch eine umfassende *Stadt- und Dorferneuerung*, deren Aufgabe es ist, ansprechende Lebens- und Arbeitsbedingungen für die Menschen im ländlichen Raum zu schaffen.

Eine den heutigen Anforderungen entsprechende Vitalsituation erfordert nun keineswegs einen feststehenden Katalog von Maßnahmen für jedes Dorf. Vielmehr muß in jedem Einzelfall je nach der Funktion, die die Gemeinde hat oder übernehmen soll, eine wechselnde Kombination von aufeinander abgestimmten Einzelmaßnahmen geplant und in der jeweils zieladäquaten Reihenfolge verwirklicht werden. Die Interdependenz aller Handlungen in den funktional verflochtenen Gemeinden eines Nahbereichs verbietet die isolierte Betrachtung, Erneuerung und Entwicklung der einzelnen Gemeinde. Recht verstandene Dorferneuerung kann erfolgreich nur unter raumordnerischer Zielsetzung im Rahmen einer aktiven Landentwicklungspolitik betrieben werden, die mindestens den gesamten Nahbereich, besser noch die nach funktionalen Gesichtspunkten abgegrenzte Region sowie alle relevanten Sachbereiche in die Neuordnung einbezieht. Es versteht sich von selbst, daß jede mehrgemeindliche Dorferneuerungsplanung auf einer detaillierten Strukturuntersuchung aufbauen muß. Hier hat sich die Verbindung zwischen der agrarstrukturellen Vorplanung und der Flächennutzungsplanung besonders bewährt (25). Die umfassende Bestandsaufnahme aller Lebensbereiche müßte dann folgerichtig in gemeinsamen oder zumindest abgestimmten Bauleitplänen für den zentralen Ort und die Gemeinden des Nahbereiches und schließlich in einem Raumordnungsprogramm oder -plan gem.

§ 5 Abs. 1 Raumordnungsgesetz münden, bevor mit den Durchführungsmaßnahmen der Dorferneuerung begonnen wird.

Von größter Bedeutung für eine erfolgreiche Dorferneuerung ist die rechtzeitige und umfassende Koordinierung aller planenden und handelnden Stellen. Das gilt vor allem dann, wenn gleichzeitig Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung notwendig sind. Der Entwurf des Städtebauförderungsgesetzes fordert daher im Interesse des gezielten Einsatzes der öffentlichen Mittel und zur Vermeidung von unnötigen Planungsarbeiten und Fehlinvestitionen, daß die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur einerseits sowie die Bauleitplanung und die städtebaulichen Maßnahmen in ländlichen Gemeinden andererseits aufeinander abgestimmt werden. Da beide Bereiche in gesetzlicher, verwaltungsmäßiger und finanzieller Hinsicht selbständig ausgebildet sind, kommt es entscheidend auf frühestmögliche Koordinierung an. Die Zusammenarbeit zwischen Flurbereinigung und Ortsplanung, gegebenenfalls unter Beteiligung weiterer Institutionen und Dienststellen, dürfte sich als besonders geeignetes Verfahren zur Lösung der vielschichtigen Aufgaben einer umfassenden Dorferneuerung anbieten. Erste Erfahrungen aus Musterbeispielen der Dorferneuerung nach diesen Prinzipien lassen jedenfalls ein positives Urteil zu (26).

In den meisten aus der Praxis bekanntgewordenen Fällen kann leider von einer ausreichenden Koordinierung von Landesplanung, Ortsplanung, Agrarstrukturverbesserung, Flurbereinigung, regionaler Wirtschaftsförderung, Wohnungsbau und Straßenbau kaum die Rede sein. Sonst wäre es nicht möglich, daß etwa Fachplanungen vorgenommen werden, bevor ein ausgefeiltes Entwicklungsprogramm vorliegt. Durch unkoordinierte Einzelplanungen und -handlungen werden vollendete Tatsachen geschaffen, die nur mit Schwierigkeiten und zusätzlichen Kosten wieder rückgängig gemacht werden können. Nicht selten werden unerwünschte Zustände direkt zementiert. So wird häufig bei Aussiedlungsmaßnahmen die einmalige Gelegenheit verpaßt, die freigewordenen und aus städtebaulichen oder verkehrstechnischen Gründen eigentlich abzureißenden Altgehöfte im Dorf in die Hand der Gemeinde zu bringen, um die meist dringend erforderliche Ortsauflockerung zu ermöglichen. Der Mangel an Koordinierung verursacht aber zumindest Planungsänderungen mit der Konsequenz, daß Vorarbeiten und Planentwürfe wertlos werden.

Die Dorferneuerung ist eine sehr komplexe und daher komplizierte Aufgabe. Es sind umfangreiche, schwierige und vielgestaltige rechtliche, technische und wirtschaftliche Probleme zu lösen.

Daher wäre es sehr zu begrüßen, wenn das Städtebauförderungsgesetz bald verabschiedet würde, um den Gemeinden und allen an der Dorferneuerung beteiligten Stellen eine gesetzliche Basis für ihr Wirken zu geben.

Die bekanntlich von niemandem verschuldete Finanzmisere, die unser Planen und Handeln sicherlich noch längere Zeit beeinflussen wird, hat auch eine gute Seite. Sie zwingt uns, bisherige Konzeptionen zu überprüfen und die auf manchen Gebieten auch festzustellende Konzeptionslosigkeit zu überwinden. Nutzen wir diese Chance!

Literaturverzeichnis

- (1) Raumordnungsbericht 1966 der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache V/1155, S. 61
- (2) SCHNEIDER, H. K.: Raumordnung und regionale Strukturpolitik im ländlichen Siedlungsraum. In: Entwicklungsprobleme des ländlichen Raumes. Schriftenreihe Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen, Verlag Rudolf Müller, Köln-Braunsfeld 66, 16 f, 1967.

- (3) BIELEFELDT, C. und HANSEN, F.: Mittel und Wege universeller Landentwicklung im Programm Nord. In: Berichte über Landwirtschaft 44, (2), 317, 1966
- (4) Vgl. RIEMANN, FRIEDRICH, Industrialisierung ländlicher Räume. In: Entwicklungsprobleme des ländlichen Raumes, a.a.O., S. 30 f
- (5) Vgl. JOCHIMSEN, R. und TREUNER, P.: Möglichkeiten der Schaffung zusätzlicher außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze. Zur Problematik der zentralen Orte in ländlichen Räumen Heft 58 der Mitteilungen aus dem Institut für Raumforschung, Bad Godesberg 1967
- (6) Vgl. JANSEN, P. G.: Analyse und Prognose der Wirtschaftsstruktur kleiner Regionen und ihr industrieller Flächenbedarf, dargestellt am Beispiel des Raumes Neheim-Hüsten/Arnsberg. Sonderdruck 35 des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, Münster 1966
- (7) DOVRING, F.: Land and Labor in Europe in The Twentieth Century. Den Haag 1966, S. 86 ff. Zit. bei H. NIEHAUS: Das Verhältnis von Mensch und Boden in entwickelten und unterentwickelten Ländern. In: Vorträge der 20. Hochschultagung der Landwirtschaftlichen Fakultät der Universität Bonn, Landwirtschaft – Angewandte Wissenschaft, Landwirtschaftsverlag GmbH, Hilstrup 1966, S. 161
- (8) Vgl. MÜNCH, D.: Die Entwicklung der Wohngewohnheiten in den nächsten 10 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland. Unveröffentlichtes Gutachten des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, Münster 1965
- (9) FROMM, G.: Der ländliche Raum braucht moderne Omnibusnetze. In: Innere Kolonisation, 16, (1), 6, 1967
- (10) Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 1965/66. Hrsg.: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, (1966), S. 9
- (11) DAMS, T.: Neuordnung des ländlichen Raumes als Aufgabe der Agrar- und Wirtschaftspolitik. Vortrag auf der Fachtagung der Landeskulturverwaltung des Landes NRW am 20. 10. 1966 in Tecklenburg
- (12) Raumordnungsbericht 1966, a.a.O., S. 73. Vgl. auch: BOHTE, H.-G.: Die Bedeutung der Vorplanung für die Verbesserung der Agrarstruktur. In: Ausbildung und Beratung, 19, (3), 45, 1966
- (13) BOHTE, H.-G.: Agrarstrukturelle Fachplanung. In: Innere Kolonisation, 15, (12), 314, 1966
- (14) WEINSCHENCK, G. und MEINHOLD, K.: Vorschläge zur künftigen Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten im Auftrage des Wirtschaftsrates der CDU. Stuttgart-Hohenheim 1965
- (15) Agrarstrukturelle Rahmenplanung Rheinland-Pfalz. Ergebnisse der Bestandsaufnahme 1964/65. Tab. 2. Hrsg.: Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten, Mainz 1966
- (16) AUTSCHBACH, P.: Landwirtschaftliche Eigentumsordnung und Verbesserung der Agrarstruktur. In: Die Eigentumsfrage in der Wohnungs- und Raumwirtschaft. Schriftenreihe Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Verlag Rudolf Müller, Köln-Braunsfeld. 61, 91, 1965
- (17) NOLDA, H.: Aufstockung durch Pacht. In: Innere Kolonisation, 14, (5), 138, 1965
- (18) BURBERG, P.-H.: Überbetriebliche Zusammenarbeit in der Landwirtschaft. In: Entwicklungsprobleme des ländlichen Raumes. Schriftenreihe Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Verlag Rudolf Müller, Köln-Braunsfeld, 66, 69 f, 1967
- (19) Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 1965/66, a.a.O., S. 7, (s. auch Nr. 10)
- (20) BURBERG, P.-H.: Probleme der Standortwahl bei der Aussiedlung, untersucht am Beispiel der Verhältnisse in den Dorsiedlungsgebieten von Westfalen. Sonderdruck 34 des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, Münster 1966
- (21) DITTRICH, E.: Raumordnungspolitik in einer Epoche der Strukturwandlungen. In: Informationen des Instituts für Raumforschung, 16, (19), 579, 1966

- (22) BURBERG, P.-H.: Aufgaben und Probleme der Raumordnung und Landesplanung im ländlichen Siedlungsraum. In: Altenkirchener Gespräche 1966
- (23) WIERLING, L.: Landwirtschaft im städtisch-industriellen Ballungsraum, untersucht am Beispiel des rheinisch-westfälischen Industriegebietes. Unveröffentlichtes Gutachten des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, Münster 1967
- (24) GRIESBACH, H.: Über Bodenentwertung und technischen Fortschritt. In: Innere Kolonisation, 15, (8), 205, 1966
- (25) STAHL, F.: Studien- und Modellvorhaben der Dorferneuerung. In: Der Landkreis, (1), 16, 1966
- (26) Dorferneuerung im Landkreis Tecklenburg. In: Eildienst Landkreistag NRW vom 7. 5. 1966

Strukturwandel und Landwirtschaftsförderung¹

Von Prof. Dr. GÜNTHER WEINSCHENCK, Stuttgart-Hohenheim

Die staatliche Agrarpolitik der Bundesrepublik ist in eine ernste Krise geraten. Am 1. Juli 1967 wird die heißumstrittene Senkung der Getreidepreise Wirklichkeit. Im gleichen Jahr stehen der Bundesregierung zur Förderung des landwirtschaftlichen Anpassungsprozesses rd. 800 Millionen DM weniger zur Verfügung als noch 1965. Die Unruhe, die sich aufgrund der gleichzeitigen Kürzung von Subventionen und der Senkung von Preisen in der Bauernschaft ausgebreitet hat, ist durch die unverständliche und ungeschickte Manipulation bei der Dieselölverbilligung und durch die fehlende Abstimmung des Mittelbedarfs auf die angestrebten Ziele noch verstärkt worden.

Die Krise der staatlichen Agrarpolitik ist ein Teil der Krise der allgemeinen Wirtschafts- und Finanzpolitik. Sie ist das Ergebnis einer fehlenden Vorausschau auf den Bedarf und den Anfall an Finanzmitteln oder etwas genauer, die Krise der staatlichen Agrarpolitik ist das Ergebnis der mangelnden Abstimmung der miteinander widerstreitenden Ziele der staatlichen Wirtschafts-, Bildungs-, Kultur-, Sozial- und Rüstungspolitik aufeinander und auf die verfügbaren Finanzmittel. Verführt von dem raschen Anstieg der Staatsmittel in der schnell wachsenden Nachkriegswirtschaft haben wir offenbar geglaubt, daß wir alle Ziele gleichzeitig und mit höchster Intensität verfolgen können. Jetzt müssen wir wieder schmerzlich lernen, daß Politik die Kunst des Möglichen und die Finanzkraft des Staates nicht unerschöpflich ist.

Über den finanziellen Anteil, den die Landwirtschaftsförderung am Gesamthaushalt des Bundes haben wird, kann künftig nur im Zusammenhang mit den Zielen der Politik in allen übrigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen entschieden werden.

Am Anfang der deutschen Agrarpolitik innerhalb der EWG muß daher eine Entscheidung darüber stehen, welcher Platz der Landwirtschaftsförderung im Rahmen der künftigen Finanz- und Wirtschaftspolitik noch eingeräumt werden soll.

Zugleich mit dieser Entscheidung müssen die Zielvorstellungen der staatlichen Agrarpolitik eindeutig und für jedermann verständlich dargelegt und auf die verfügbaren Mittel abgestimmt werden. Beide Probleme, der Raum, den die Landwirtschaftsförderung im Rahmen der staatlichen Wirtschafts- und Finanzpolitik künftig einnehmen soll und die Entwicklung klarer agrarpolitischer Zielvorstellungen haben politischen Charakter.

Ich kann und will sie daher nicht entscheiden, ich will jedoch versuchen, die sachlichen Grundlagen dieser Entscheidung zu diskutieren. Dabei werde ich mich auf drei Probleme konzentrieren:

1. Auf die Frage der Einkommensmessung, die als Richtschnur für die agrarpolitische Förderung und als Argument in der öffentlichen Diskussion eine beträchtliche Rolle spielt.
2. Auf die Ermittlung und Abgrenzung der landwirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen, deren Höhe in der Öffentlichkeit gleichfalls in der einen oder anderen Richtung heftig kritisiert wird.
3. Auf eine Abstimmung der landwirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen auf die Möglichkeiten und Ziele der Agrarpolitik.

¹ Vortrag, gehalten am 30. 1. 1967 anlässlich der Vortrags- und Diskussionstagung über ländliche Strukturfragen in Berlin.

I. Das Problem der Einkommensmessung

Der Anschluß an die allgemeine Einkommensentwicklung gelang wenigstens dem Durchschnitt der Landwirte bisher nicht. Der im Durchschnitt der Betriebe über 5 ha erzielte Lohn lag im Mittel der letzten drei Jahre mit 5300,- DM um 1670,- DM oder um 24% unter dem durchschnittlichen Vergleichslohn der entsprechenden Jahre.

Zugleich nahm der Einkommensabstand zwischen den Betriebsgrößenklassen weiter zu. Der durchschnittliche jährliche Zuwachs des Betriebseinkommens betrug im Bundesgebiet zwischen 1956/57 und 1964/65 565,- DM je AK. In verschiedenen Betriebsgrößenklassen nahm das Betriebseinkommen dagegen wie folgt zu:

- a) unter 10 ha um 339,- DM AK
- b) von 10 bis unter 20 ha LN um 557,- DM AK
- c) von 20 bis unter 50 ha LN um 752,- DM AK
- d) über 50 ha LN um 987,- DM AK.

Diese Zahlen beruhen auf den Ansätzen des Grünen Berichtes, d. h., es handelt sich um Durchschnittswerte von Betriebsgruppen, die unter ähnlichen Umweltbedingungen wirtschaften. Jeder, der mit den landwirtschaftlichen Verhältnissen einigermaßen vertraut ist, weiß jedoch, daß die Einkommensunterschiede innerhalb der in den Grünen Berichten gebildeten Gruppen größer sind als die Einkommensunterschiede zwischen den Gruppendurchschnitten.

Wir haben vor drei Jahren die Einkommensunterschiede in 2000 Betrieben auf der Basis individueller drei Jahresdurchschnitte untersucht. Dabei haben wir die Ergebnisse von Betrieben die unter vergleichbaren, natürlichen und sonstigen Bedingungen wirtschaften, in drei Gruppen geteilt:

1. *Spitzenbetriebe*. In dieser Gruppe sind Betriebe mit den jeweils besten Ergebnissen zusammengefaßt, sie umfaßt ein Viertel aller Betriebe.
2. *Durchschnittliche Betriebe*. In dieser Gruppe sind die Betriebe mit mittleren Ergebnissen zusammengefaßt, sie umfaßt die Hälfte der Betriebe.
3. *Unterdurchschnittliche Betriebe*. In dieser Gruppe sind die Betriebe mit den jeweils schlechtesten Ergebnissen zusammengefaßt, sie umfaßt 25% der Betriebe.

Die Einkommensunterschiede zwischen diesen Gruppen schwanken natürlich in Abhängigkeit von der Größe und den natürlichen Verhältnissen. Je günstiger die natürlichen Verhältnisse und je größer die Betriebe waren, um so größer waren in der Regel auch die Einkommensunterschiede zwischen den drei Gruppen. Im großen und ganzen kann man jedoch sagen, daß die Durchschnittsergebnisse der jeweiligen Spitzengruppen um 30–50% über den Ergebnissen der durchschnittlichen Gruppen lagen, von den schlechten ganz zu schweigen.

Diese Unterschiede, die ausschließlich oder doch überwiegend auf der Persönlichkeit der Betriebsleiter beruhen, müssen im Interesse einer Versachlichung der Erörterung um die staatliche Agrarpolitik transparent gemacht werden. Das Gesetz zum Grünen Bericht schreibt das im gewissen Sinn sogar vor. Nach dem Gesetz sollen für die Grünen Berichte die Ergebnisse aus Betrieben mit durchschnittlichen Produktionsbedingungen herangezogen werden, die bei „ordnungsmäßiger Führung“ die wirtschaftliche Existenz einer bäuerlichen Familie nachhaltig gewährleisten.

Der Begriff des Ordnungsmäßigen bedarf einer näheren Erläuterung. Man kann darunter eine durchschnittliche Wirtschaftsführung, aber auch diejenige Wirtschaftsführung verstehen, bei der Organisation und Führung der Betriebe den herrschenden Bedingungen möglichst optimal angepaßt sind, etwa im Sinne des letzten Abschnitts des § 5 des Land-

wirtschaftsgesetzes, in dem es heißt: „... hierbei ist auf eine Betriebsführung abzustellen, die auf eine nachhaltige Ertragssteigerung gerichtet ist.“

In den Grünen Berichten ist der Begriff des Ordnungsmäßigen dem statistischen Durchschnitt etwa gleichgesetzt. Um die Erörterungen über die Ertragslage der Landwirtschaft zu versachlichen, wäre es notwendig, nicht nur die Durchschnittsergebnisse, sondern die ganze Streubreite der Ergebnisse auszuweisen, nämlich:

- a) die erreichbaren, in Spitzenbetrieben erzielten Ergebnisse,
- b) die im Durchschnitt der Betriebe erzielten Ergebnisse und
- c) die unterdurchschnittlichen Ergebnisse.

Der erste Schritt zur Erfüllung dieser Forderung könnte darin bestehen, daß man die im Grünen Bericht gebildeten Gruppen nach den oben genannten Grundsätzen weiter untergliedert. Bei Nutzbarmachung der Möglichkeiten elektronischer Datenverarbeitung wäre es darüber hinaus möglich, zusätzlich zu den durchschnittlichen Einkommen auszuweisen, welcher Prozentsatz der einzelnen Betriebe jeder Gruppe die durch das Vergleichseinkommen gesteckten Ziele erreicht hat.

Der Nachweis der ganzen Streubreite der erzielten Wirtschaftsergebnisse würde die Glaubwürdigkeit der Grünen Berichte in der Öffentlichkeit beträchtlich erhöhen. Er würde vor allem die Bedeutung von Maßnahmen zur Förderung von Bildung und Beratung unterstreichen, die in der staatlichen Agrarpolitik immer noch nicht genügend berücksichtigt werden. Darüber hinaus würde der Nachweis, daß in vielen Gruppen auch Spitzenbetriebe kaum noch Unternehmergewinne erzielen, die Dringlichkeit der Erfüllung gerechtfertigter Forderungen der Berufsverbände überzeugend erhärten.

II. Die Höhe der landwirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen und ihre Abgrenzung gegenüber den Ausgaben der Landwirtschaftsministerien

Um das Ausmaß der staatlichen Landwirtschaftsförderung richtig beurteilen zu können, ist es erforderlich, zwischen den Ausgaben der Landwirtschaftsministerien und den Ausgaben zur Förderung der Landwirtschaft klar zu unterscheiden. Die Ministerien für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Bundes und der Länder haben bekanntlich auf den Gebieten der Ernährungssicherung, der Landeskultur, der Fischerei und der Forsten Aufgaben, die mit der Landwirtschaftsförderung entweder gar nichts zu tun haben oder, wie die Landeskultur, mit ihr nur in einem sehr bedingten und partiellen Zusammenhang stehen. Die Landwirtschaft wehrt sich daher mit Recht dagegen, daß die Ausgaben der Landwirtschaftsministerien ihr in der öffentlichen Diskussion als Staatssubventionen angelastet werden. 1965 waren von rd. 7 Mrd., die in den Haushalten der Landwirtschaftsministerien des Bundes und der Länder als Ausgaben ausgewiesen wurden, nur 64%, also rd. 4,5 Mrd., eindeutig als landwirtschaftliche Förderungsmaßnahmen klassifizierbar.

Die 1966 für die Landwirtschaftsförderung ausgegebenen Mittel dürften erheblich niedriger sein. Ihre Höhe läßt sich z. Z. noch nicht angeben, da sie infolge der zwar vor-ausschbaren, aber nicht vorhergesehenen Verschlechterung der öffentlichen Finanzlage erheblich unter den Ansätzen der Haushaltsvoranschläge liegen dürfte.

III. Die Zusammensetzung der landwirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen

Die Ausgaben zur Förderung der Ziele der staatlichen Agrarpolitik lassen sich in fünf Bereiche gliedern:

1. *Ausgaben mit vorwiegender und direkter Wirkung auf das landwirtschaftliche Einkommen.* Hierzu gehören vor allem Maßnahmen der Preis- und Außenhandelspolitik, Warensubventionen und direkte Einkommensübertragungen. Ihr Anteil an der gesamten Landwirtschaftsförderung des Bundes und der Länder belief sich 1965 auf rd. 40%.
2. *Ausgaben zur Erhöhung der Effizienz des Faktoreinsatzes.* Hierzu gehören Investitionsbeihilfen und Ausgaben für die Verbesserung der Wirtschaftsgrundlagen wie Flurbereinigung, Aussiedlung etc. Diese Maßnahmen waren 1965 mit 36% an der Landwirtschaftsförderung beteiligt.
3. *Ausgaben zur Förderung von Vermarktung und Verarbeitung.* Ihr Anteil an der Landwirtschaftsförderung belief sich auf 5%.
4. *Ausgaben für Beihilfen zur sozialen Sicherung.* Sie waren an der Landwirtschaftsförderung mit 14% beteiligt.
5. *Ausgaben zur Förderung von Bildung und Beratung.* Ihr Anteil an der Landwirtschaftsförderung belief sich ohne die in den Haushaltsvoranschlägen nicht zu spezifizierenden Personalkosten auf 2%.

In ihrer Wirkung auf die landwirtschaftlichen Einkommen bilden alle diese Maßnahmen langfristig eine Einheit. Das heißt, sie sind innerhalb bestimmter Grenzen gegeneinander austauschbar. Die Einkommensminderung sinkender Preise kann durch direkte Einkommensübertragung, durch Maßnahmen der Sozialpolitik und durch Maßnahmen der Investitions- und Marktstrukturpolitik in gewissem Umfang ausgeglichen werden.

Die Schwierigkeiten der europäischen Agrarpolitik in ihrem ersten gemeinsamen Stadium, das am 1. Juli 1967 beginnen soll, bestehen darin, daß die agrarpolitischen Maßnahmen zunächst nur auf einem Gebiet, dem der Preispolitik, einander angeglichen werden. Die Gleichheit der Einkommens- und Wettbewerbs-Chancen innerhalb der EWG-Landwirtschaft wird dadurch zunächst nicht vergrößert, sondern verringert, und zwar zu Ungunsten der deutschen Landwirtschaft, in der Maßnahmen mit vorwiegend kurzfristiger und direkter Wirkung auf die landwirtschaftlichen Einkommen trotz des im Vergleich zu den übrigen EWG-Ländern hohen Preisniveaus bislang eindeutig den Vorrang hatten. Allein die Stützung der Milchpreise erforderte 1965 rd. ein Drittel des gesamten Agrar-etats des Bundes und der Länder. Die Maßnahmen der Preispolitik werden künftig allen EWG-Partnern im gleichen Maße zugute kommen. Zugleich wird das Preisniveau unter das bisherige deutsche Niveau gesenkt werden. Für die deutsche Landwirtschaft ergibt sich daraus eine beträchtliche Verminderung ihrer Einkommenschancen.

Das Schwergewicht der französischen Landwirtschaftsförderung liegt dagegen eindeutig auf dem Gebiet der Sozialpolitik. Diese Maßnahmen werden in den EWG-Ländern voraussichtlich auch weiterhin erlaubt sein. Sie sollen 1967 noch erheblich ausgedehnt werden. Die französische Landwirtschaft kann also bei steigenden Preisen und steigenden Staatsbeihilfen steigende Einkommen erwarten. Für Landwirte, die unter gleichen natürlichen Bedingungen und bei gleicher Tüchtigkeit wirtschaften, dürften sich nach dem 1. Juli 1967 unter französischen Bedingungen bessere Einkommenschancen als unter west-deutschen ergeben.

Für die deutsche Agrarpolitik folgt daraus, daß sie darauf gerichtet sein muß, die Vorleistungen, die sie durch die Zustimmung zu gemeinsamer Preispolitik erbracht hat, so schnell wie möglich auszugleichen. Der Ausgleich kann auf zwei Wegen erfolgen: entweder auf nationalem Wege dadurch, daß die Maßnahmen vor allem im Bereich der Sozialpolitik an die Maßnahmen der wichtigsten Wettbewerbsländer angeglichen werden oder auf internationalem Wege dadurch, daß sich die Partner des gemeinsamen Marktes auf ein gemeinsames Niveau von Beihilfen und Organisationshilfen einigen.

IV. Die künftige Entwicklung

So bedeutsam die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen innerhalb der EWG kurzfristig ist, langfristig wird das Schicksal der Landwirtschaft durch die Fortsetzung des wirtschaftlichen Wachstumsprozesses bestimmt werden.

Trotz der Unsicherheiten, mit denen Vorhersagen über die weitere Entwicklung des wirtschaftlichen Wachstums angesichts der gegenwärtigen Konjunkturlage belastet sind, kann man wohl annehmen, daß sich das wirtschaftliche Wachstum mehr oder weniger kräftig fortsetzen wird.

Die Einkommensaussichten der Landwirtschaft, die sich aus der Fortsetzung des Wachstumsprozesses ergeben, hängen in hohem Maße von der Zunahme des Nahrungsmittelverbrauchs ab. Der Verbrauch, insbesondere an Obst, Feingemüse und Erzeugnissen der tierischen Produktion, wird mit Fortschreiten des Wirtschaftswachstums weiter zunehmen.

Bei Beurteilung der Chancen, die sich daraus für die Einkommensbildung ergeben, ist jedoch zu berücksichtigen, daß auch die Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Veredelungsprodukten bereits erheblich unter 1 liegt.

Für die durchschnittliche Nachfrage nach Agrarprodukten beträgt sie zur Zeit etwa 0,3. Das bedeutet: Die Pro-Kopf-Nachfrage nach Nahrungsmitteln nimmt gegenwärtig nur um rd. 3% zu, wenn die Pro-Kopf-Einkommen in der übrigen Wirtschaft um 10% steigen. Dementsprechend nehmen auch die landwirtschaftlichen Einnahmen bei unveränderten Preisen und gleicher Bevölkerungszahl nur um 3% zu, wenn die Pro-Kopf-Einkommen in der übrigen Wirtschaft um 10% steigen.

Für die Landwirtschaft folgt daraus: Die landwirtschaftlichen Pro-Kopf-Einkommen müssen zwangsläufig hinter denen in der übrigen Wirtschaft zurückbleiben, wenn Nachfrage und Angebotssteigerung bei gleichbleibendem Arbeitskräftebesatz und gleichbleibenden Preisen einander lediglich entsprechen und die Bevölkerung nur langsam zunimmt.

Der Anschluß an die Einkommensentwicklung in der übrigen Wirtschaft läßt sich nur auf einem oder auf einer Kombination der vier folgenden Wege erreichen:

1. Durch eine Erhöhung des realen Agrarpreisniveaus.
2. Durch eine Vergrößerung des Marktanteils, also durch Zurückdrängung des Imports konkurrierender Länder bzw. durch Ausdehnung des Exports.
3. Durch Erschließung vorhandener Rationalisierungsreserven, und zwar
 - a) in den Betrieben durch eine Senkung der Kapital- und Arbeitskosten je Produktionseinheit,
 - b) durch eine Verminderung der Zahl der Betriebe, im wesentlichen also durch eine Verminderung der durch die Betriebsgröße bedingten Einkommensunterschiede.
4. Durch direkte Einkommensübertragungen, und zwar entweder durch Direktzahlung an die Landwirte nach dem Muster der EWG Anpassungshilfe im Jahre 1956, oder auf dem Umweg über die Sozialpolitik nach französischem Muster.

Von diesen Möglichkeiten scheidet die vierte aus. Direkte Einkommensübertragungen sind eine Art Bankrotterklärung der staatlichen Agrarpolitik, durch die der Nachweis erbracht wird, daß die gesteckten Ziele nicht erreicht sind. Direkte Einkommensübertragungen kommen daher allenfalls als kurzfristige Übergangsmaßnahme in Betracht.

1. Preiserwartungen und Preispolitik

Die realen Getreidepreise sind seit 1958/59, dem Jahre, das als Berechnungsgrundlage für das berühmte Professoren-Gutachten diente, um 22% gesunken. Nach Einführung der

neuen Getreidepreise werden sie um mehr als 30% unter dem Niveau von 1958/59 liegen, das ist genau um das Doppelte niedriger, als die Professoren damals als noch gerade eben tragbar bezeichnet hatten.

Bei den leicht inflationären Tendenzen, die sich bei der Wirtschaftspolitik der meisten Länder der EWG kaum vermeiden lassen, ist damit zu rechnen, daß die reale Tauschkraft für Getreide weiter absinken wird, wenn die Getreidepreise bis 1970 tatsächlich unverändert bleiben sollten.

Die ungünstige Entwicklung der Agrarpreise konnte in ihrer Wirkung auf die landwirtschaftlichen Einkommen bis zum Wirtschaftsjahr 1965/66 durch die ungewöhnlich günstige Entwicklung der Preise für Schlachtvieh und Kartoffeln weitgehend kompensiert werden. Darüber hinaus gelang der Landwirtschaft noch einmal eine beträchtliche Steigerung ihrer Arbeitsproduktivität. Die Nahrungsmittelproduktion je Arbeitskraft nahm zwischen 1958/59 und 1964/65 noch einmal um fast 70% zu.

Man kann jedoch kaum damit rechnen, daß sich dieser Prozeß wiederholen oder auch nur in annähernd gleichem Maße fortsetzen läßt. Die Marktentwicklung für Kartoffeln, Schlachtrinder und vor allem für Schlachtschweine in den letzten Monaten zeigt, daß mit einer Fortsetzung der günstigen Preisentwicklung nicht mehr gerechnet werden kann. Vor allem, wenn die Wiederbelebung der Konjunktur nur langsam voranschreiten sollte, wird auf dem Schweinemarkt voraussichtlich in diesem Jahr mit einem langen und tiefen Preistal zu rechnen sein. Langfristig wird sich der Schweinepreis am Getreidepreis orientieren. Von zyklischen Schwankungen abgesehen, dürfte der Schweinepreis nach Schätzungen von Hanau ab Hof künftig nicht wesentlich über 230–235 DM liegen. (1)

Die Preisentwicklung wird daher zunächst zu einem empfindlichen Einkommensverlust führen. Es ist daher zu fragen, ob die Brüsseler Getreidepreisentcheidung nicht einer Revision bedarf.

Der wirtschaftliche Spielraum für eine Erhöhung der Getreidepreise ist meiner Ansicht nach durch die Brüsseler Getreidepreisbeschlüsse nicht voll ausgeschöpft worden. Mindestens die Preisrelationen zwischen den Getreidearten sind falsch festgesetzt worden. Falsch heißt hier, sie sind so festgesetzt, daß sie die Erzeugung von Weizen und die Verfütterung von Gerste und Mais begünstigen, obwohl auf dem Inlands-Weizenmarkt bereits ein Überschuß, auf dem Inlands-Futtergetreidemarkt aber ein erheblicher Zuschußbedarf besteht (2) (4). Der im Überschuß hergestellte Weizen muß exportiert werden. Die dafür aufgewandten Haushaltsbeträge werden durch die geringeren Abschöpfungen für Futtergetreide, insbesondere für Mais, nur zu einem Teil ausgeglichen. Es wäre also vom Standpunkt der wirtschaftlichen Vernunft und vom Standpunkt der knappen Kassenlage der öffentlichen Haushalte sinnvoll, die Preise für Futtergetreide und Mais dem Weizenpreis etwa anzugleichen.

Darüber hinaus zeichnet sich eine gewisse Entspannung des Weltmarktes für Getreide ab. In den USA scheint sich unter diesem Einfluß zwar noch keine Aufhebung der Anbaurestriktionen, wohl aber eine gewisse Lockerung anzubahnen. Selbst bei vorsichtiger Beurteilung kann man daher wohl sagen, daß sich unter dem Einfluß dieser Entwicklung das Risiko der Überschußerzeugung innerhalb der EWG mindert. Abgesehen davon dürfen die Wirkungen einer Änderung des realen Agrarpreisniveaus nicht überschätzt werden. Angesichts des vergleichsweise hohen Niveaus an ertragssteigernden Aufwendungen nicht nur in Deutschland und in den Niederlanden, sondern auch in den Hauptanbaugebieten in Frankreich einerseits und angesichts der in allen Ländern nicht unbeträchtlich gestiegenen Produktionskosten andererseits, dürfte sich eine Preisänderung in der Größenordnung von 10–15% kaum sehr stark auf das Angebot auswirken, wenn die Preisverhältnisse zwischen den Agrarerzeugnissen unverändert bleiben.

Die Entwicklung der Betriebsmittelpreise wird in der EWG früher oder später eine Wiederanhebung der Getreidepreise erzwingen. Es ist daher nicht einzusehen, warum der Landwirtschaft aus knappen Haushaltsmitteln für eine Preisminderung Ausgleichszahlungen gewährt werden, die nach Ablauf der Ausgleichszahlungen doch wieder rückgängig gemacht werden müssen.

Die wirtschaftliche Vernunft und die Knappheit der öffentlichen Mittel, auch in der EWG, lassen es geboten erscheinen, die geldlichen Zuwendungen in Form von Subventionen, Exportsubventionen, oder in Form einer Stützung der Verwendung von Abfallprodukten – etwa Magermilch – soweit wie möglich zu verringern. [Zur Wirkung von Subventionen vgl. auch (3)].

Um eine Verringerung der direkten Subventionen ohne nachhaltige Einkommensverluste zu erreichen, ist es erforderlich, daß die Preispolitik, soweit das außenhandelspolitisch nur irgend vertretbar ist, an den Knappheitsverhältnissen der inländischen Märkte orientiert wird. Das bedeutet: Preise, die am Inlandsmarkt auch bei weitgehender Abschirmung gegen Einflüsse von außen ohne Subventionen nicht durchgesetzt werden können, müssen gesenkt werden. Preise, die auf dem Inlandsmarkt noch erhöht oder mindestens noch gehalten werden können, müssen gehalten oder angehoben werden.

Die Anwendung dieses Grundsatzes würde allerdings nicht nur bedeuten, daß die Getreidepreise angehoben werden müßten, sondern zugleich müßte die Subventionierung der Magermilchverfütterung mit ihrer sehr zweifelhaften Einkommenswirkung fortfallen. Die freiwerdenden Mittel könnten wirksamer in der Struktur- und Investitionspolitik verwandt werden. Die Kosten der EWG-Agrarpolitik werden schon heute auf rd. 8 Mrd. DM jährlich geschätzt, von denen rd. ein Drittel auf die Bundesrepublik entfällt. Die Höhe dieser Kosten ergibt sich nicht in erster Linie daraus, daß die EWG-Preise zu hoch festgesetzt sind, sondern sie ergibt sich daraus, daß die Preisrelationen falsch festgesetzt sind. Die Notwendigkeit, die Kosten der gemeinsamen Agrarpolitik zu reduzieren, ohne daß der Landwirtschaft daraus Einkommensminderungen erwachsen, erfordert eine Revision der Getreidepreisbeschlüsse und der Beschlüsse zur Regelung der Einkommen aus der Milchviehhaltung.

2. Die Erhöhung des Marktanteils

Der größere Markt bringt nicht nur Risiken mit sich, weil die Maßnahmen der Preis- und Außenhandelspolitik den Gegebenheiten des Augenblicks nicht mehr so elastisch angepaßt werden können, er öffnet auch neue Chancen.

Die deutsche Landwirtschaft ist nicht in allen Bereichen wettbewerbsunterlegen. In der Schweineproduktion beispielsweise kann sie mit den Holländern durchaus konkurrieren und ist den Franzosen und den Italienern eindeutig überlegen. Auf den Märkten dieser Länder sollten daher größere Chancen für eine Ausdehnung des deutschen Marktanteils bestehen. Insgesamt wird man allerdings kaum erwarten können, daß die deutsche Landwirtschaft ihren Marktanteil wesentlich ausdehnen kann. Es wird ihr bestenfalls gelingen, ihren bisherigen Marktanteil zu behaupten. Bereits dazu bedarf es größter Anstrengungen auf dem Gebiet der Marktstruktur und des landwirtschaftlichen Verarbeitungsgewerbes. Auf diesem Gebiet hat die deutsche Landwirtschaft – etwa im Vergleich zu den Niederlanden – einiges nachzuholen. Der Verbesserung des Vermarktungs- und Verarbeitungswesens, also der Zusammenschluß zu Erzeugergemeinschaften, die großhandelsfähige Mengen produzieren, und der Verbesserung der Molkereistruktur kommt daher mindestens die gleiche Bedeutung zu wie der Förderung der einzelbetrieblichen Investitionen. Es ist daher zu begrüßen, daß die Bundesrepublik ihre Förderungsmittel auf diesem wichtigen Gebiet nicht vermindern, sondern kräftig erhöhen will. Im Zusammenhang mit der Verbesserung

der Marktstruktur muß sich die Förderung des Einzelbetriebes auf die Erschließung vorhandener Rationalisierungsreserven konzentrieren.

3. Die Erschließung von Rationalisierungsreserven

Untersuchungen über die Einkommensunterschiede innerhalb der Landwirtschaft zeigen, daß sich in den Einzelbetrieben noch sehr erhebliche Rationalisierungsreserven erschließen lassen. Die Erschließung dieser Reserven hat in Familienbetrieben mit festem Arbeitskräftebesatz zur Folge, daß vor allem die Viehbestände und der Anbau von Intensivkulturen kräftig ausgedehnt werden. Für die Landwirtschaft als Ganzes bedeutet Erschließung von Rationalisierungsreserven daher, daß die Erhöhung der Arbeitsproduktivität zunächst vor allem zu einer Ausweitung der Viehbestände ausgenutzt werden würde. Der Gesamtbestand, insbesondere an Hühnern und Schweinen, würde kräftig zunehmen. Einer größeren Ausdehnung der Bestände sind jedoch vom Markt enge Grenzen gesetzt.

Ein einfaches Rechenexempel ergibt, wenn beispielsweise die Schweinehaltung nur auf einen Bestand von jeweils 500 Schweinen oder 70 Sauen je Betrieb aufgestockt werden würde, Bestände also, die vom Gesichtspunkt der Ausnutzung der technischen Möglichkeiten der Kostensenkung gerade erst optimal wären, würden 60 000 Betriebe ausreichen, um gegenwärtig den gesamten westdeutschen Markt mit Schweinen zu versorgen.

Die Nutzbarmachung der technisch gegebenen Möglichkeiten der Kostensenkung ist demnach zwar für jeden einzelnen Betrieb gegeben, da sie in der Masse der klein- und mittelbäuerlichen Betriebe mit einer Ausdehnung der Veredlungserzeugung verbunden ist, besteht sie jedoch für die Landwirtschaft als Ganzes nur in Verbindung mit einer durchgreifenden Wandlung der Betriebsgrößenstruktur.

Die Ansicht, daß der der Landwirtschaft auferlegte Anpassungsprozeß eine durchgreifende Wandlung der Agrarstruktur erfordert, begegnet zunächst hartnäckigem Widerstand. Inzwischen hat sie sich fast überraschend schnell bei allen durchgesetzt, die für die Agrarpolitik verantwortlich sind oder sich für sie verantwortlich fühlen.

Die gemeinsame Einsicht gründet sich auf die unabänderliche Tatsache, daß die Zahl der Betriebe, deren Inhaber gegenwärtig den gesamten oder den größten Teil ihres Einkommens aus landwirtschaftlicher Tätigkeit beziehen, größer ist als die Zahl der Betriebe, die künftig die wirtschaftliche Existenz einer bäuerlichen Familie noch sicherstellen.

Man kann die landwirtschaftlichen Betriebe daher in drei Gruppen gliedern:

1. *Vollerwerbsbetriebe*. Sie bieten ihrem Inhaber bei ordnungsmäßiger Bewirtschaftung auch weiterhin eine nachhaltige wirtschaftliche Existenz.
2. *Übergangsbetriebe*. Sie bilden für ihre Inhaber zur Zeit noch die einzige oder überwiegende Einkommensquelle. Sie sind jedoch zu klein, um die wirtschaftliche Existenz einer bäuerlichen Familie auch künftig nachhaltig sicherzustellen und werden heute bereits zu einem Teil als Zuerwerbsbetriebe bewirtschaftet.
3. *Nebenerwerbsbetriebe*. Die Inhaber von Nebenerwerbsbetrieben beziehen gegenwärtig bereits mehr als 50% ihres Einkommens aus nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeit.

Geht man davon aus, daß die untere Grenze der Vollerwerbslandwirtschaft da liegt, wo gegenwärtig bei ortsüblicher Wirtschaftsweise im Durchschnitt der Gruppe ein Betriebs-einkommen von 15 000 DM erzielt wird, so ergibt sich, daß in Süddeutschland 70–80% aller Betriebe, die gegenwärtig ihr Einkommen ausschließlich oder überwiegend aus landwirtschaftlicher Tätigkeit beziehen, zu klein sind, um die wirtschaftliche Existenz einer bäuerlichen Familie nachhaltig sicherzustellen. Im norddeutschen Raum sind die Verhältnisse etwas günstiger, aber auch hier liegt der Anteil der Übergangsbetriebe an der Gesamtzahl der Vollerwerbs- und Übergangsbetriebe selten unter 40%. (5)

Mit diesen Zahlen ist das Ausmaß der künftigen Wandlung der Agrarstruktur wenigstens in groben Umrissen bezeichnet. Für den Ablauf dieses Wandels bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

1. Die Inhaber der Übergangsbetriebe bewirtschaften die bisherige Fläche zwar weiter, sie nehmen jedoch einen Zu- oder Nebenerwerb auf und passen die Betriebsorganisation den neuen Arbeitsgewohnheiten an, indem sie den Ackerbau extensivieren und die Viehbestände, vor allem die Milchviehhaltung, aufgeben, z. T. auch die Schweinehaltung vermindern oder ganz aufgeben.

2. In einem Teil der zu kleinen Betriebe wird der Umfang der selbst bewirtschafteten Fläche eingeschränkt, ein Teil der Betriebe wird ganz aufgegeben. Die freiwerdenden Flächen stehen anderen Betrieben zur Aufstockung zu Vollerwerbsbetrieben zur Verfügung.

Die tatsächliche Entwicklung wird sich wahrscheinlich zwischen diesen Extremen vollziehen. Die vorliegenden Beobachtungen und die allerdings nur spärliche Zahl von wissenschaftlichen Untersuchungen lassen es wahrscheinlich erscheinen, daß die Entwicklung zwei Endpunkten zustrebt: Dem kleineren Nebenerwerbsbetrieb und der ländlichen Heimstätte auf der einen Seite und dem Vollerwerbsbetrieb auf der anderen Seite. Dabei erstreckt sich die Entwicklung auf einen längeren Zeitraum. Die Abstockung der Übergangsbetriebe zu Heimstätten oder kleineren Nebenerwerbsbetrieben erfolgt über die Zwischenstufen des größeren und extensiveren Nebenerwerbsbetriebes in mehreren Abschnitten. Dementsprechend kann natürlich auch die Aufstockung nur schrittweise erfolgen.

Wir werden also bei Fortsetzung des wirtschaftlichen Wachstums zunächst mit einer zunehmenden Zahl von Nebenerwerbsbetrieben zu rechnen haben.

4. Organisationsmöglichkeiten für Nebenerwerbsbetriebe

Die Organisationsmöglichkeiten für Nebenerwerbsbetriebe können hier nur in groben Umrissen dargestellt werden. Dazu ist es zweckmäßig, nach der Art und Dauer des Arbeitsinsatzes folgende Typen zu unterscheiden:

1. Nebenerwerbsbetriebe mit einem gleichmäßigen kontinuierlichen Arbeitsanspruch je Tag von etwa 1–2 Stunden und einem stärkeren Arbeitsanspruch einmal in der Woche.

2. Nebenerwerbsbetriebe mit ganztägiger Beanspruchung während eines Teils des Jahres und nur geringer Beanspruchung während eines anderen Teils des Jahres. Der extremste Fall dieser Art ist der vielseitige Ackerbaubetrieb ohne Viehhaltung oder mit schwacher Viehhaltung, in dem der Betriebsinhaber im Winter außerhalb des Betriebes arbeitet. Ein anderes Beispiel ist der Sonderkulturbetrieb ohne Viehhaltung, dessen kurze, aber hohe, häufig durch den Einsatz von Saisonarbeitskräften leicht zu bewältigende Arbeitsspitzen, und dessen tiefe, aber lange Arbeitstäler ihn für die Form der Nebenerwerbslandwirtschaft besonders geeignet machen.

3. Schließlich eine Kombination zwischen 1 und 2, nämlich ein konstanter Arbeitsanspruch während des ganzen Jahres von 1–2 Stunden und 1 oder 2 kürzeren Arbeitsspitzen während des Jahres, in denen die volle Arbeitskraft des Betriebsinhabers erforderlich ist.

Die erste Form ist beispielsweise als ein auf Schweine- oder Hühnerhaltung spezialisierter Betrieb denkbar. In der Legehennenhaltung können bei einer Stunde täglicher Arbeitszeit je Arbeitskraft rd. 1 000 Legehennen versorgt werden. Der dazu erforderliche Kapitalbedarf würde je nach den Umständen zwischen 20 000 und 30 000 DM betragen. Kalkuliert man vorsichtig, daß nach Abgeltung der Kapitalkosten ein Überschuß von 3,— DM je Henne über die laufenden Ausgaben verbleibt, so würden sich die Einnahmen aus dem Nebenerwerbsbetrieb immerhin auf 3 000 DM belaufen.

Die Möglichkeit, sich auf diese Weise ein relativ hohes Nebeneinkommen zu verschaffen, besteht in dieser extremen Form allerdings nur für 60 000 Betriebe, weil 60 000 Betriebe ausreichen würden, um den Eiermarkt in der Bundesrepublik in dem gleichen Umfang zu versorgen, in dem das 1965 der Fall war.

In der Schweinehaltung ergeben sich ähnliche Bedingungen. In einem auf Schweinehaltung spezialisierten Nebenerwerbsbetrieb können in einer Stunde 80–100 Schweine versorgt werden. Der Kapitalbedarf ist je nach den baulichen Voraussetzungen mit 40 000 bis 150 000 DM allerdings erheblich höher als in der Hühnerhaltung. Je nach dem Preisverhältnis zwischen Eiern und Schweinefleisch bietet dieser Betrieb mit einer Produktion von 200 Schweinen je Jahr etwa gleiche Einkommenschancen wie der Hühnerhaltungsbetrieb. Aber wieder würden 120 000–150 000 Betriebe dieser Art ausreichen, um den westdeutschen Markt mit Schlachtschweinen zu versorgen. In Verbindung mit dem Ackerbau müßten derartige Betriebe als extensive Getreidebaubetriebe gegebenenfalls mit Brache geführt werden. Möglichkeiten, das vorhandene Grünland zu nutzen, bestehen nicht.

In Grünlandgebieten ist die Bildung dauerhafter, rationell geführter individueller Nebenerwerbsbetriebe allenfalls in Form von Rindermastbetrieben auf Zukaufsbasis denkbar. Die Milchviehhaltung ist für die individuelle Nebenerwerbslandwirtschaft kein geeigneter Betriebszweig. Sie läßt sich allenfalls über den Zusammenschluß von Betrieben rationell gestalten, also über die Bildung von Betrieben, die betriebswirtschaftlich den Charakter von Vollerwerbsbetrieben haben.

Empirische Untersuchungen bestätigen, die hier nur knapp wiedergegebenen modellmäßigen Überlegungen allenfalls der Tendenz nach. Aus den regionalen Entwicklungstendenzen und den vorliegenden einzelbetrieblichen Untersuchungen kann man folgende Schlußfolgerung ziehen. (6)

Der künftige Nebenerwerbsbetrieb wird rindviehlos oder mindestens sehr rindvieh-schwach wirtschaften. Er zeigt wenig Neigung, die Schweinehaltung auszudehnen. Die Viehhaltung wird sich vorwiegend auf die Hühnerhaltung konzentrieren, die einmal in stadtnahen Gebieten die besten Absatzchancen bietet und die zum anderen der Struktur des Arbeitsaufwandes im Nebenerwerbsbetrieb am besten angepaßt ist.

In der Ackerwirtschaft wird der Nebenerwerbsbetrieb überall da, wo der Anbau von Sonderkulturen nicht in Betracht kommt, zur extensiven Getreidewirtschaft übergehen. Wo der Anbau von Sonderkulturen möglich ist, werden sich die Nebenerwerbsbetriebe diesem in starkem Maße zuwenden.

Sonderkulturen mit hohen Hektarerträgen, meist ein oder zwei scharf ausgeprägte Arbeitsspitzen, langen Arbeitstälern und einem in gewissen Grenzen verschiebbaren Aufwand für die Pflege, scheinen der Mentalität der Nebenerwerbslandwirte am besten zu entsprechen. Eine Untersuchung des Regierungspräsidiums Nordbaden hat beispielsweise ergeben, daß 1963 von der gesamten Sonderkulturfläche etwa die Hälfte auf die Nebenerwerbslandwirtschaft entfällt. (6) Im Bereich der Sonderkulturbetriebe hat die Nebenerwerbslandwirtschaft daher wahrscheinlich ihre größten „Lebenserwartungen“.

Man kann vermuten, daß die an sich auch bei einem Übergang zur Nebenerwerbslandwirtschaft bestehenden Möglichkeiten zu einer Ausdehnung der Schweine- und Hühnerhaltung allenfalls in bezug auf die Hühnerhaltung und auch hier vermutlich nur teilweise genutzt werden. Der Übergang zur Nebenerwerbslandwirtschaft wird auf lange Sicht mit einer Freisetzung landwirtschaftlicher Nutzfläche und in den meisten Produktionszweigen mit einem Rückgang der Produktion verbunden sein, von dem lediglich die Erzeugung einzelner Betriebszweige ausgeschlossen sein wird.

Aus der Freisetzung der Nutzfläche und dem Rückgang der Produktion ergibt sich die Chance, daß die verbleibenden Vollerwerbsbetriebe und die aufstockungswilligen Übergangsbetriebe ihren Marktanteil ausdehnen.

Wenn diese Betriebe nicht in der Lage sein sollten, die ihnen gebotene Chance zu nutzen, weil das notwendige Investitionskapital fehlt, geht der Marktanteil der deutschen Landwirtschaft innerhalb der EWG zwangsläufig zurück. Der Einkommenseffekt des Strukturwandels kommt dann nicht den deutschen Landwirten, sondern in erster Linie den Landwirten der übrigen EWG-Länder zugute.

Wenn man diese Überlegungen mit der Erkenntnis zusammenfaßt, daß Rationalisierung bei gleichbleibender Zahl der Vollerwerbsbetriebe zwangsläufig zu einer Ausdehnung der Erzeugung, insbesondere im Bereich der tierischen Produktion führen muß, ergibt sich folgendes:

Verminderung der Zahl der Vollerwerbsbetriebe ohne Förderung der Kapitalbildung in den verbleibenden Vollerwerbsbetrieben bedeutet Verminderung des Marktanteils der einheimischen Erzeugung, insbesondere auf den für die Einkommensbildung bedeutsamen Märkten für Veredlungserzeugnisse. Förderung der Kapitalbildung ohne Verminderung der Zahl der Vollerwerbsbetriebe bedeutet verstärkte Ausdehnung der tierischen Erzeugung und damit Bildung preisdrückender Überschüsse.

Die Aufgabe der künftigen Agrarpolitik besteht also vor allem darin, die Förderung der Wandlung der Betriebsgrößenstruktur und die Förderung der Kapitalbildung sorgfältig aufeinander abzustimmen. Dazu muß vor allem die Kapitalbildung in den Vollerwerbsbetrieben und in den aufstockungswilligen Übergangsbetrieben erleichtert werden. Im Zusammenspiel mit der allgemeinen regionalen Wirtschaftspolitik muß sie zugleich darauf gerichtet sein, die Abwanderung einer bestimmten Mindestzahl von Übergangsbetrieben bzw. ihre Umwandlung zu kleinen Nebenerwerbsbetrieben zu fördern. Geht man von diesen beiden Aufgaben aus, so lassen sich im engeren Bereich der Strukturpolitik drei Gruppen von Maßnahmen unterscheiden:

1. Allgemeine Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsgrundlagen. Sie kommen Voll- und Nebenerwerbsbetrieben im gleichen Maße zugute.
2. Gezielte Maßnahmen in den aufstockungswilligen Übergangsbetrieben und in den Vollerwerbsbetrieben, die darauf gerichtet sind, Aufstockung und Anpassung der Betriebsorganisation zu erleichtern.
3. Gezielte Maßnahmen für abstockungswillige Übergangsbetriebe, die darauf gerichtet sind, deren Umwandlung zu Nebenerwerbsbetrieben bzw. deren Aufgabe zu erleichtern. Hierzu gehören vor allem Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik und der ländlichen Sozialpolitik, auf die im weiteren nicht näher eingegangen werden soll.

Unter den allgemeinen Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaftsgrundlagen sind Flurbereinigung, Aussiedlung und Förderung des Pachtwesens an erster Stelle zu nennen. Diese Maßnahmen bilden in den meisten Gebieten eine kaum auflösbare Einheit. Die angesichts des für den Einzelfall hohen Finanzbedarfs in letzter Zeit aufgetauchten Zweifel an der Dringlichkeit der Aussiedlung sind daher kaum gerechtfertigt. Der Nutzen der Aussiedlung kann nicht ausschließlich nach der Verbesserung der wirtschaftlichen Möglichkeiten des Einzelfalls beurteilt werden. Vor allem in den süddeutschen Ländern hat sich die Flurbereinigung immer mehr zu einer Art Integralmelioration entwickelt, bei der die gesamte Agrarstruktur der Gemeinden einschließlich der notwendigen Auflockerung der Ortslagen in die Neuordnung einbezogen wird. Die Aussiedlung ist ein wesentlicher Bestandteil und häufig eine unerläßliche Voraussetzung für diese Neuordnung. Von 4 500 in der Vorbereitung befindlichen Aussiedlungsvorhaben sind fast 60% im Rahmen von Flurbereinigungs- oder Dorfsanierungsverfahren geplant. In den beengten Dorflagen der mit Industrie stark durchsetzten Orte Württembergs ist die in den Vordergrund gerückte Althofsanierung meist gar keine echte Alternative. Die Aussiedlung eines Teils der Betriebe, häufig auch ohne Flurbereinigung, ist hier Voraussetzung dafür, daß die Althofsanierung anderer

Betriebe durchgeführt werden kann. In vielen stark mit Industrie durchsetzten Gemeinden ist die Ansiedlung darüber hinaus häufig unabdingbare Voraussetzung für eine Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Produktion.

Unter den gezielten Maßnahmen für den Einzelbetrieb stehen Investitionsbeihilfen und Ausbau der Wirtschaftsberatung an erster Stelle. Nach dem Übergang der Preispolitik auf die EWG-Organen bilden sie das Kernstück der auf den Einzelbetrieb gerichteten nationalen Agrarpolitik.

5. Die Form der Investitionsbeihilfen und ihre Verknüpfung mit der Wirtschaftsberatung

Die neuen Maßnahmen der Bundesrepublik auf dem Gebiet der Investitionsbeihilfen sehen eine Verbindung von Investitionsbeihilfen in Form von verlorenen Zuschüssen und der Gewährung zinsverbilligter Kredite vor.

Die gewährten Beihilfen treten an die Stelle der bislang gewährten Einzelbeihilfen. Sie bedeuten, das seit langem fällige Ende der sogenannten Töpfchenwirtschaft.

Die Gewährung dieser Beihilfen ist von der Vorlage eines Betriebsentwicklungsplanes und der Verpflichtung zu einfachen Aufzeichnungen abhängig gemacht worden, wenn das Investitionsvolumen einen Betrag von 50 000 DM übersteigt, oder die Verschuldung eine bestimmte Mindestgrenze überschreitet. Der Wert dieser Aufzeichnung hängt, abgesehen von der Genauigkeit der täglichen Aufschreibungen und der Art der Kostengliederung, von der Deutung der Zahlen ab. Einfache Aufzeichnungen der vorgesehenen Art sind von bescheidenem betriebswirtschaftlichem Nutzen, wenn sie nicht gedeutet werden. Eine betriebswirtschaftliche sinnvolle Deutung dieser Aufzeichnungen ist jedoch nur im Rahmen eines Vergleichs zwischen ähnlichen Betrieben möglich. Von der Verpflichtung zum Führen einfacher Aufzeichnungen kann daher eine heilsame Wirkung auf Betriebsplanung und Betriebskontrolle nur erhofft werden, wenn sie mit einer Intensivierung der Wirtschaftsberatung verknüpft wird.

Was für die Buchführung gilt, ist in noch stärkerem Maße für die Aufstellung von Betriebsentwicklungsplänen gültig. Es ist im allgemeinen nicht damit getan, einen Entwicklungsplan aufzustellen, er muß auch durchgeführt und in Anpassung an die sich ständig ändernden Bedingungen modifiziert werden. Die Verpflichtung zur Aufstellung von Betriebsentwicklungsplänen wird daher nur dann die beabsichtigte Wirkung haben, wenn der Berater nicht nur zur Aufstellung des Planes herangezogen wird, sondern wenn er auch die Durchführung des Planes begleitend beraten kann.

Die neuen Formen der Investitionshilfe und die mit ihrer Gewährung verbundenen Auflagen erfordern daher einen raschen Ausbau der Wirtschaftsberatung.

Für die Organisation dieser Beratung sollten Formen gefunden werden, die ihr die notwendige Unabhängigkeit und Arbeitseffizienz sowie das unerläßliche Vertrauen ihrer Kunden sichern. Das bedeutet: Die Wirtschaftsberatung sollte weder mit Verwaltungsaufgaben, noch in größerem Umfang mit Lehraufgaben belastet sein. Ihre Tätigkeit sollte durch die Nöte und Wünsche ihrer Kunden und nicht durch staatliche Weisungen gelenkt werden. Bei der Entscheidung über die Gewährung von Investitionsbeihilfen sollten die Berater als Vertreter ihrer Klienten und nicht als Richter über die von ihnen selbst oder von einem Angehörigen ihrer Dienststelle aufgestellten Entwicklungspläne mitwirken.

6. Der Umfang der Investitionsbeihilfen

Der von der öffentlichen Hand für die Gewährung von Zinsverbilligung und verlorenen Zuschüssen vorgesehene Betrag sollte so bemessen werden, daß alle, die aufgrund der

gesetzlichen Regelung Investitionsbeihilfen erhalten können, diese auf Antrag auch unverzüglich erhalten. Unter dem Einfluß der verminderten Einnahmen im kommenden Wirtschaftsjahr wird das Investitionsvolumen der deutschen Landwirtschaft wahrscheinlich zurückgehen. Trotzdem scheint es fraglich, ob die Höhe der vorgesehenen Beihilfen ausreicht, um alle berechtigten Investitionswilligen zu bedienen. Sollte das nicht der Fall sein, so steht der Einzelbetrieb vor der Frage, ob er eine 1967 beabsichtigte Investition, für die er eine Beihilfe von 15 % erhalten könnte, bis 1968 aufschieben soll, wenn 1967 keine Mittel mehr verfügbar sind. Eine einfache Rechnung ergibt, daß eine einjährige Verschiebung wirtschaftlich ist, wenn der jährliche Ertrag der Investition 15 % des Investitionskapitals nicht übersteigt. Bei zweijähriger Wartezeit liegt die Rentabilitätsgrenze des Wartens etwa bei 7,5 % und bei dreijähriger Wartezeit etwa bei 5 %. Das bedeutet, für die meisten Betriebe wäre es wirtschaftlich, eine Verschiebung der Investition bis zu drei Jahren in Kauf zu nehmen, wenn sie dadurch in den Genuß der Investitionsbeihilfe kommen. Mit anderen Worten, je schärfer die Landwirtschaft zum Rechnen gezwungen wird, um so stärker wird sie zugleich gezwungen, ihr Investitionsvolumen auf den Umfang zu begrenzen, der durch den Staat gefördert wird.

Unter diesem Gesichtspunkt sollten zwei Maßnahmen überprüft werden, die Höhe der vom Staat zur Verfügung gestellten Mittel und die Frage, ob die verfügbaren Beratungs- und Verwaltungskräfte ausreichen, um den mit der Investitionshilfe verbundenen Aufgaben gerecht zu werden.

7. Die Abgrenzung der Gruppe der Beihilfempfänger

Die Abgrenzung der Gruppe der Beihilfempfänger gehört zu den schwierigsten und bislang ungelösten Problemen der deutschen Agrarpolitik. Die Zinsverbilligungsrichtlinien des Jahres 1965, die mit geringen Abänderungen auch weiter gültig bleiben, knüpfen die Gewährung von Zinsverbilligung an zwei Bedingungen:

1. Der Empfänger muß Unternehmer im Sinne des § 1 des Gesetzes über eine Altershilfe für Landwirte sein.
2. Der Kreditnehmer muß seinen Haupterwerb aus der land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung seines Betriebes ziehen.

Beide Bedingungen sind nur scheinbar ohne weiteres miteinander in Einklang zu bringen. Als landwirtschaftlicher Unternehmer im Sinne des Gesetzes über die Altershilfe gelten „alle Unternehmer der Landwirtschaft und Forstwirtschaft einschließlich des Wein-, Obst-, Gemüse- und Gartenbaus sowie der Teichwirtschaft und der Fischzucht, deren Unternehmen unabhängig vom jeweiligen Unternehmer eine auf Bodenbewirtschaftung beruhende Existenzgrundlage bildet.“

Eine Existenzgrundlage ist insbesondere gegeben, wenn der Einheitswert oder der Arbeitsbedarf des Unternehmens eine von der landwirtschaftlichen Alterskasse im Einvernehmen mit dem Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen nach billigem Ermessen aufgrund der örtlichen oder bezirklichen Gegebenheiten festzusetzende Mindesthöhe erreicht“.

Diese Mindesthöhe schwankt je nach den örtlichen Gegebenheiten zwischen 2 und 5 ha. Sie liegt also erheblich unter der Schwelle der Vollerwerbslandwirtschaft.

Das bedeutet, durch die gegenwärtig herrschende Regelung werden die Inhaber von Betrieben mit gleicher Einkommenskapazität in zwei Gruppen geteilt. Die Inhaber von zu kleinen Betrieben mit unzureichender Existenzgrundlage, die aus dieser Tatsache die Konsequenz gezogen haben und einen Haupterwerb in einem anderen Wirtschaftszweig nachgehen, werden von der Investitionsbeihilfe ausgeschlossen, während die Inhaber

gleich großer Betriebe, die aus der Tatsache, daß ihr landwirtschaftlicher Betrieb keine angemessene Einkommensquelle mehr darstellt, bislang keine Folgerungen gezogen haben, in den Genuß der Investitionsbeihilfe kommen. Mit anderen Worten, die gegenwärtige Regelung birgt die Gefahr in sich, daß in den kleineren Betrieben vorwiegend die weniger beweglichen und weniger anpassungsfähigen Betriebsinhaber in den Genuß der Investitionsbeihilfen kommen. Um diese Gefahr zu vermeiden, sollte die Grenze zwischen Empfangsberechtigten und Ausgeschlossenen an dem Einkommensziel gemessen werden, das aufgrund des vorgelegten Entwicklungsplanes mindestens erreicht werden muß.

Dafür bestehen zwei Möglichkeiten:

1. Das Einkommensziel wird so niedrig festgelegt, daß auch rationell geführte Nebenerwerbsbetriebe in den Genuß der Investitionsbeihilfe kommen können.

2. Das Einkommensziel wird so festgelegt, daß aus dem landwirtschaftlichen Betrieb, oder aus dem von mehreren kleineren Betrieben gebildeten „Gruppenbetrieb“ wenigstens eine Familie ein angemessenes Einkommen erzielen kann.

Für die erste Möglichkeit spricht der weiter oben geführte Nachweis, daß sich auch Nebenerwerbsbetriebe als rationell organisierte Betriebseinheiten führen lassen. Gegen diese Möglichkeit sprechen folgende Gründe:

1. Die Investitionsbeihilfen in Nebenerwerbsbetrieben würden in erster Linie die Herstellung von Produkten fördern, für die der Markt nur begrenzt aufnahmefähig ist. Die Einkommenschancen für die Vollerwerbsbetriebe würden geschmälert und die Zahl der existenzfähigen Vollerwerbsbetriebe würde sich entsprechend verringern.

2. Bei den Nebenerwerbslandwirten handelt es sich um einen begrenzten Personenkreis, der außerhalb der Landwirtschaft einem vollwertigen Erwerb nachgeht und der gegenüber Personen, die dem gleichen Erwerb nachgehen, durch den Besitz von Boden und Gebäuden bevorzugt ist. Angesichts der Knappheit öffentlicher Mittel ist es schwer zu rechtfertigen, daß diesem Personenkreis mit staatlichen Mitteln zusätzliche Einkommenschancen erschlossen werden. Die Möglichkeit, sich durch rationelle Ausgestaltung der Nebenerwerbsbetriebe zusätzliche Einkommensquellen zu erschließen, bleibt diesem Personenkreis auch ohne staatliche Förderung erhalten. Der Übergang zum Nebenerwerbsbetrieb ist in der Regel mit Desinvestitionen (Verkauf von Rindvieh, ggfs. Verkauf oder Verpachtung eines Teils der Fläche) verbunden, aus denen Mittel für die Rationalisierung des Restbetriebes freigesetzt werden.

3. Die Förderung des Übergangs zu Nebenerwerbsbetrieben macht staatliche Hilfen im Bereich der regionalen Wirtschaftspolitik und der Sozialpolitik vordringlich. Die Einbeziehung der Nebenerwerbsbetriebe in Investitionsbeihilfen würde in gewissem Sinne also eine doppelte Begünstigung dieser Gruppe von Betrieben bedeuten.

Die Knappheit der öffentlichen Mittel wird eine Abgrenzung zwischen Betriebsinhabern, die in den Genuß von Investitionsbeihilfen kommen und solchen, die von ihnen ausgeschlossen bleiben, allein nach der Einkommenskapazität der Betriebe kaum gestatten. Zur Abgrenzung beider Gruppen wird es künftig erforderlich sein, außer dem Einkommensziel den Anteil der Eigenfinanzierung als zusätzliches Kriterium heranzuziehen. Wie Einkommensziel und Eigenfinanzierung zu kombinieren sind, kann hier nicht entschieden werden. Die zweckmäßige Kombination hängt von den Zielen der staatlichen Agrarpolitik und den zu ihrer Durchsetzung verfügbaren Mitteln ab.

Die zu treffenden politischen Entscheidungen über die untere Einkommensschwelle und den Mindestanteil der Eigenfinanzierung sollten jedoch bald und für jedermann verbindlich getroffen werden. Wenn der für den Erfolg der beschriebenen Maßnahmen unabänderliche Wille zur Selbsthilfe nicht erlahmen soll, müssen die betroffenen Landwirte Gewißheit über die ihnen offenstehenden Möglichkeiten erhalten.

Literaturverzeichnis

1. HANAU, A.: Über die Preiserwartungen in der Landwirtschaft. Agrarwirtschaft 321 ff., 1966
2. LANGEN, H.: Anmerkungen zur Gestaltung der neuen europäischen Getreidemarktordnung. Agrarwirtschaft 133 ff., 1966
3. PLATE, R.: Über die Wirkung der Subventionierung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Produktionsmitteln. Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft, **122**, (4) 695 ff., 1966
4. STRECKER, O., STINSHOFF, H. W. u. SCHÜLER, W.: Entwicklungslinien der Getreidepreispolitik in der EWG. Agrarwirtschaft 333 ff., 1966
5. WEINSCHENCK, G. u. MEINHOLD, K.: Vorschläge zur künftigen Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten, erstellt im Auftrag des Wirtschaftsrates der CDU, Stuttgart-Hohenheim, 1965
6. WERSCHNITZKY, U.: Nebenberufliche Landbewirtschaftung in sechs Gebieten der Bundesrepublik. Berichte über Landwirtschaft, 180. Sonderheft, 1965

Probleme der Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen im ländlichen Raum

Korreferat von Dr. F. RIEMANN, Göttingen

Gestern hat Professor Dr. SCHNEIDER einen umfassenden Überblick gegeben, warum eine regionale Entwicklung, die wir Landentwicklung nennen, betrieben werden muß. Es war eine logische Theorie. Hätte die Bundesregierung in den letzten 15 Jahren danach gehandelt, stünde es heute besser um die ländlichen Räume. Da das bislang nicht geschehen ist, müssen wir versuchen, das Beste aus der gegenwärtigen Situation zu machen.

In meinem Diskussionsbeitrag will ich zu zwei Problemkreisen sprechen.

1. möchte ich prüfen, welche Voraussetzungen geschaffen werden müssen, damit überhaupt die Landentwicklung zu realisieren ist und
2. will ich noch einige Hinweise geben zur praktischen Durchführung dessen, was Professor Dr. SCHNEIDER gestern angesprochen hat.

Ich beginne mit den Konsequenzen, die in der Politik und der Verwaltung zu ziehen sind, damit die möglichen Entwicklungen auch verwirklicht werden können. Entscheidend ist natürlich, daß überhaupt eine regionale Wirtschaftspolitik betrieben wird. Diese Feststellung ist banal, aber sie muß nun einmal getroffen werden. Leider ist sie mit der weiteren Feststellung zu verknüpfen, daß in der Bundesrepublik die regionale Wirtschaftspolitik bislang über Ansätze nicht hinausgekommen ist. Es ist lediglich viel von der Lösung von Aufgaben gesprochen worden, die nur mit Hilfe der regionalen Wirtschaftspolitik zu erreichen wären. Herr Professor Schneider hat auf diesen bedauerlichen Tatbestand bereits verwiesen.

Die Grundzüge für eine regionale Wirtschaftspolitik werden in Bonn und teilweise bereits in Brüssel festgelegt. Dort entscheidet sich also, ob die Länder überhaupt einen maßgeblichen Beitrag zur regionalen Wirtschaftspolitik leisten können. Sie sind daher in ihren Möglichkeiten, eine wirkungsvolle Entwicklung ihrer ländlichen Räume betreiben zu wollen, stark eingeengt.

Regionale Wirtschaftspolitik ist letztlich das Ergebnis der Ausrichtung der allgemeinen Wirtschaftspolitik – wobei diese im weitesten Sinne zu verstehen ist – auf die Ziele der Entwicklungspolitik. Es gehören dazu vor allem die spezielle Wirtschaftspolitik, die Finanz- und Steuerpolitik, die Agrarpolitik und die Verkehrspolitik. Aber auch die Sozialpolitik und selbst die Verteidigungspolitik haben je nach ihrer Handhabung positive oder negative Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftspolitik. Nehmen Sie z. B. die Energiepolitik, und denken Sie an die Auswirkungen auf die revierfernen Gebiete wie etwa in Bayern. Ähnlich verhält es sich auch mit der Verkehrspolitik, sowohl hinsichtlich der Tarifpolitik wie der Investitionspolitik – etwa den Bau von Straßen und Kanälen, der Elektrifizierung oder Stilllegung von Eisenbahnstrecken und anderem mehr. Nur am Rande sei vermerkt, daß eine nachhaltige Förderung des Verkehrswesens in den ländlichen Räumen die vielleicht wirkungsvollste Maßnahme zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ländlicher Räume wäre, weil sie unmittelbar sowohl den Menschen als auch der Wirtschaft in den ländlichen Räumen zugute käme.

* Anlässlich der Strukturtagung des BML in Berlin am 30./31. 1. 1967

Wenn also eine bewußte regionale Wirtschaftspolitik betrieben werden soll, dann mußten die regionalen Auswirkungen aller Maßnahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik sehr sorgfältig geprüft werden. Denken Sie auch an die Kreditrestriktionen der jüngsten Vergangenheit, die die schwächsten Glieder unserer Volkswirtschaft naturgemäß am stärksten treffen mußten. Manches, was mühsam zur Entwicklung der ländlichen Räume aufgebaut worden war, geriet in große Gefahr. Um Luxusinvestitionen einiger Gemeinden zu unterbinden, darf man nicht allgemein wirksame Maßnahmen ergreifen, die in anderen Gemeinden die Durchführung von unerläßlichen Grundinvestitionen unmöglich machen. Hier müssen in jeder Richtung gezielte Maßnahmen ansetzen. Auch die Kürzung der landwirtschaftlichen Strukturmittel hemmt nicht nur die Entwicklung der Landwirtschaft. Die damit verbundene Drosselung der Investitionen im ländlichen Raum schädigt dort in erster Linie die meist mittelständische Wirtschaft und in weiterer Folge die Steuerkraft der ländlichen Gemeinde.

Wenn von der Politik her durch richtige Weichenstellung eine regionale Wirtschaftspolitik ermöglicht wird, muß auch ein Instrumentarium geschaffen werden, um die verschiedenen Maßnahmen mit den geringsten Reibungsverlusten durchführen zu können. Die zeitgemäße Entwicklung ländlicher Räume in der umfassenden Form, wie sie heute nun einmal erforderlich ist, ist eine so spezielle Aufgabe, die nicht mit dem Handwerkszeug durchgeführt werden kann, das aus allen möglichen Werkstätten ausgeliehen wird, in denen es früher einmal nützliche Dienste leistete. Oder mit anderen Worten: Die Gesetze, Verordnungen und Förderungsrichtlinien, mit denen heute mühsam versucht wird, die Landentwicklung zu praktizieren, müssen überprüft und auf die neue Aufgabe zugeschnitten werden. Ein maßgeschneidertes Instrumentarium würde nicht nur die Durchführung der nötigen Aufgaben erleichtern, sondern auch den Gegner solcher Maßnahmen – nicht bei jedem geht Gemeinnutz vor Eigennutz – das Opponieren erschweren.

Mit der dritten zu ziehenden Konsequenz fasse ich nun nicht nur ein heißes, sondern gleichsam ein glühendes Eisen an. Ohne einen Umbau in der Verwaltung werden wir die Durchführung der Landentwicklung kaum erleben. Es ist vielleicht etwas kühn zu behaupten, aber viele Beispiele lehren doch, daß sich der Ressortegoismus genauso hemmend auswirkt wie das bisherige Fehlen einer wirkungsvollen regionalen Wirtschaftspolitik. Was sich im kleinen bewährt hat, sollte sich auch auf den Bereich einer Landesregierung übertragen lassen. Auf Gemeinde- und Kreisebene hat sich die Einrichtung von Entwicklungsgesellschaften bewährt. Sie treten nicht nur als Koordinatoren auf, sondern sie sorgen vielfach durch die Übernahme der Zwischenfinanzierung dafür, daß das erforderliche Geld zu dem Zeitpunkt verfügbar ist, wenn es zur technisch koordinierten Durchführung verschiedener Einzelmaßnahmen benötigt wird. Außerdem sorgen die Entwicklungsgesellschaften dafür, daß das gemeinsam aufgestellte Entwicklungsprogramm durch die koordinierte Durchführung auch verwirklicht wird.

Wer mit interministeriellen Koordinierungsausschüssen gearbeitet hat, weiß, wie gering die Produktivität solcher Arbeit ist. So viel Aufwand für Leerlauf können wir uns meines Erachtens nicht länger leisten. Daher sollte man auf Länderebene Entwicklungsministerien einrichten und alle Gruppen und Abteilungen oder Referate, die mit der Durchführung von Entwicklungsaufgaben befaßt sind, aus den bisherigen Ministerien herausnehmen und in Entwicklungsministerien zusammenfassen. Ich weiß, daß solche Überministerien mit großer Skepsis betrachtet werden. Aber ich bezweifle, daß eine Koordinierungsstelle in den Staatskanzleien ausreicht. Ein Entwicklungsministerium, das nicht nur plante, sondern auch die Mittel zur Durchführung hätte, könnte ganze Arbeit leisten. Vom Koordinieren spricht's sich leicht; es durchzusetzen ist ein ander Ding.

Und noch eine weitere Voraussetzung! Landentwicklung vollzieht sich im Raum, aber sie mündet in die Durchführung einzelner Objekte mit ganz speziellen Standorten. Das

heißt, zur Durchführung der Landentwicklung müssen konkrete Standorte für eine schwerpunktartige Entwicklung festgelegt werden. Dazu gehört Mut, weil privaten und örtlichen Sonderwünschen begegnet werden muß. Die Entwicklungsorte und die Zielsetzung ihrer Entwicklung müssen daher beschleunigt so verbindlich wie möglich festgelegt werden, weil sonst die praktische Durchführung der Landentwicklung ohne große Fehlinvestitionen nicht möglich ist. Nur durch eine örtlich fixierte Schwerpunktbildung ist die Entwicklung ländlicher Räume wegen der ohnehin vorhandenen Schwierigkeiten durchzusetzen. Wenn konsequent vorgegangen wird, sind die Chancen auch für die Industrieansiedlung nicht so ungünstig. So hat Professor JOCHIMSEN, Kiel, empirisch ermittelt, daß Standorte mit 20 000 Einwohnern einschließlich ihres Einzugsbereiches dafür durchaus geeignet sind. Mit diesem Netz könnten wir eine genügende Industriedichte über die meisten ländlichen Räume spannen, um den Menschen dort ausreichende Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten zu geben.

Der Landregen ist eben auch für die regionale Strukturpolitik kein geeignetes Instrument. Die Masse der ländlichen Räume wird nur zu entwickeln sein, wenn die in den ländlichen Räumen verstreut, dezentralisiert vorhandenen Entwicklungsmöglichkeiten durch Bündelung in ihrer Potenz verstärkt werden. Alle Entwicklungsmaßnahmen sind daher auf die geeignetsten Standorte zu konzentrieren. Zum Beispiel wird man aufgrund unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung mit ihren garantierten Grundrechten eine Industrieansiedlung in einem kleinen Dorf nicht immer verhindern können. Aber man darf sie nicht fördern, wenn sie nicht in das Konzept der Entwicklung des Gesamttraumes paßt. Der negative oder positive Einfluß der örtlich verantwortlichen Persönlichkeiten ist bekannt. Es geht aber nicht an, daß daraus sich ergebende zufällige Entwicklungen noch gefördert werden. Wenn z. B. der von seiner Struktur her prädestinierte Entwicklungsschwerpunkt stagniert, weil der Bürgermeister der Aufgabe nicht gewachsen ist, dann kann nicht die kleine Nachbargemeinde gefördert werden, nur weil sie einen tüchtigeren Bürgermeister hat. Die Menschen sind austauschbar, jedoch nicht die Funktionen der ländlichen Gemeinden.

Das sind Mindestforderungen, die uns die Möglichkeiten gäben, die Chancen zur Landentwicklung besser nutzen zu können als bisher.

Was können wir aber tun, um heute schon weiterzukommen, bis diese Voraussetzungen erfüllt sind? Es müssen *Entwicklungsprogramme* aufgestellt werden, in die sich alles einfügen hat, was heute schon laufend geschieht. Mit etwas gutem Willen aller Beteiligten ist das eine in relativ kurzer Zeit für die in Frage kommenden Räume zu lösende Aufgabe. Vor allem sind die künftigen Funktionen festzulegen, um sich rechtzeitig auf Strukturveränderungen einstellen zu können. Zum Beispiel auf die Sozialbrache in Fremdenverkehrsgebieten. Aufforsten geht nicht immer, weil z. B. für den Fremdenverkehr die offene Landschaft benötigt wird. Ungemähte Wiesen sind nicht nur häßlich, sie benötigen auch 30 cm mehr Schnee, um das Skilaufen zu ermöglichen. Diese Flächen für den Fremdenverkehr in Ordnung zu halten ist Aufgabe der Kurverwaltung, die in der Ortslage den intensiv gepflegten Kurpark und draußen die extensiv gepflegten Erholungsflächen zu betreuen hat. Die Arbeit des Mähens und Abfahrens des Grases oder Heus – selbst wenn es auf den Komposthaufen geht, wie das Laub in den Städten – können Bauern verrichten, aber zu den Stundenlöhnen der städtischen Arbeiter im Kurpark.

Professor Dr. SCHNEIDER forderte auch das Aufstellen von *Prioritäten*. Das ist richtig; sie aufzustellen ist schwierig wie alles bei diesen Arbeiten. Dazu nur ein Hinweis. Man darf unter bestimmten Umständen die Entwicklung in der Veränderung der Agrarstruktur nicht zu lange sich selbst überlassen, weil dann große Schäden auftreten können. In Gebieten, die weiterhin landwirtschaftlich genutzt werden sollen, brauchen wir Auffangbetriebe. Diese aus bestehenden Betrieben zu entwickeln ist billiger, als sie später völlig

neu zu etablieren. Gerade in Kleinbauerngebieten müssen solche Auffangbetriebe vielfach durch völlig unkonventionelle Methoden erhalten werden, wenn es der künftigen Funktion des Raumes entspricht.

Damit kommen wir zu einem von Professor Dr. WEINSCHENK angeschnittenen Problem, der Abgrenzung förderungswürdiger Betriebe. Weil es dafür keine festen Schablonen gibt, kann das meines Erachtens nur unter Berücksichtigung der persönlichen und örtlichen Verhältnisse z. B. im Rahmen von aufzustellenden Entwicklungsprogrammen geschehen.

Und ein Letztes. Der Strukturwandel des ländlichen Raumes wird am wirkungsvollsten sein, wenn seine Bewohner den dazu erforderlichen *Berufswechsel bewußt* vollziehen. Wer aus der Landwirtschaft kein volles Einkommen beziehen kann, sollte nicht zu wechselnden Gelegenheitsarbeiten Zuflucht nehmen. Ihm ist vor allem durch die Beratung beizubringen, daß nur der durch Umschulung – in welcher Form auch immer – vollzogene Berufswechsel ihn vor sozialem Abstieg bewahren kann. Ich kann das hier nicht weiter ausführen. Das hat aber auch für die Entwicklung der Agrarstruktur weitreichende Folgen. Der gewerbliche Gelegenheitsarbeiter führt seinen landwirtschaftlichen Betrieb wie bisher weiter. Bei dem bewußt vollzogenen Berufswechsel mit Umschulung besteht nach einiger Zeit des Überganges die Chance, durch die Umstellung zum echten Nebenerwerbsbetrieb auch Flächen für die Aufstockung von Vollerwerbsbetrieben frei zu bekommen. Der landwirtschaftlichen Beratung erwächst hier eine neue Aufgabe, deren Lösung auch erheblich den Vollerwerbslandwirten zugute kommen wird.

Um Mißverständnisse vorzubeugen, sei abschließend nur noch der Hinweis gegeben, daß die Landentwicklung nicht dirigistisch von Staats wegen durchgeführt werden kann. Landentwicklung ist eine Selbsthilfeaktion der ländlichen Bevölkerung und Wirtschaft, die durch Staatshilfe, als Hilfe zur Selbsthilfe, gefördert werden muß. Von Staats wegen müssen durch politische Entscheidungen die Voraussetzungen für die Durchführung der Landentwicklung geschaffen werden. Bei der Erarbeitung der Entwicklungsprogramme und der Festlegung der Entwicklungsschwerpunkte muß die betroffene Bevölkerung und Wirtschaft nicht nur gehört, sondern zur Mitarbeit herangezogen werden. Da bei der Durchführung der Landentwicklung, vor allem im Bereich der Wirtschaft, private Entscheidungen und Investitionen und dergleichen zu fällen sind, muß die Bevölkerung durch intensive Ansprache zur Mitarbeit gewonnen, daß heißt zur Selbsthilfe aufgerufen werden. Sie wird dem Appell folgen, wenn sie hinter den Worten auch die Anzeichen für kommende Taten wahrnimmt.

In der mir zur Verfügung stehenden Zeit konnte ich die zur Durchführung der Landentwicklung zu schaffenden Voraussetzungen nur kurz anreißen. Dabei mußte ich mich auf die *aktive* Sanierung beschränken. In manchen Teilgebieten wird diese nicht möglich sein, so daß die *passive* Sanierung durch Abwanderung nicht zu verhindern sein wird. Diese muß jedoch genauso konsequent geplant und durchgeführt werden wie die aktive Sanierung. Anderenfalls entstehen soziale Erosionen, die nur zu leicht soziale Trümmerhaufen hinterlassen.

Professor SCHNEIDER schloß seine Ausführungen mit dem Hinweis, daß die Finanzkrise ein Gutes habe. Es müßten die bisherigen Lösungen überdacht und neue Wege gefunden werden. Nun, in der Agrarstrukturverbesserung ist die Finanzkrise bereits ein Jahr alt. Ich bin nicht sicher, ob wir dieses Jahr in dieser Hinsicht zufriedenstellend genutzt haben.

Zur Wirkung von Förderungsmaßnahmen auf den Ablauf des Strukturwandels

Referat von Prof. Dr. KURT MEINHOLD, Braunschweig-Völkenrode

Der laufende Strukturwandel ist im besonderen eine Folge unzureichender Einkommen in bestimmten Betriebsgruppen. Das erzielte Einkommen in den Betrieben ist bei gegebenen Preisen für Produkte und Produktionsmittel und bei gewinnorientierter Wirtschaftsführung von der Verfügbarkeit über Boden, Arbeit und Kapital und von ihrem Verhältnis zueinander bestimmt. In kleineren Betrieben heißt das, daß vor allem die unzureichende Ausstattung mit Fläche und Kapital die eigentliche Ursache für die unbefriedigende Einkommenssituation ist und für größere Betriebe ergibt sich daraus, daß hier vor allem das Verhältnis der Produktionsfaktoren den veränderten wirtschaftlichen Bedingungen besser angepaßt werden muß (4).

Die agrarpolitischen Maßnahmen und Förderungsmittel müssen daher vor allem auf die *Beseitigung der Ursachen* für die bestehenden Einkommensprobleme ausgerichtet sein und nicht allein auf die Milderung der Auswirkungen dieser Ursachen auf die derzeitigen Einkommen in bestimmten Betriebsgruppen (2, 4).

Die offizielle Agrarpolitik hat bisher nach Maßgabe des Landwirtschaftsgesetzes das Einkommenproblem durch einen breiten Fächer verschiedenster Förderungsmaßnahmen zu beseitigen bzw. zu mildern versucht (5).

Das Schwergewicht der Förderung lag bisher vor allem bei den Ausgaben mit vorwiegend kurzfristiger und direkter Wirkung auf die Einkommen, also den produktgebundenen bzw. produktionsmittelgebundenen Einkommensübertragungen. Dafür wurden 1965 1,8 Mrd. DM verwendet (5).

Die Ausgaben zur Erhöhung des Faktoreinsatzes lagen 1965 zwar auch bei rund 1,6 Mrd. DM. Diese Summe verteilt sich jedoch auf eine Reihe von Förderungsmaßnahmen, die – wie noch zu erörtern sein wird – den Strukturwandel in unterschiedlicher Weise beeinflußt haben (5).

Es bedarf kaum einer Diskussion, daß jede DM der bisher aufgewendeten Förderungsbeträge die Einkommen der Betriebe direkt oder indirekt erhöht hat. Die entscheidende Frage ist jedoch, welche Wirkung die Förderungsmaßnahmen und die ihnen zugeordneten Mittel auf die Anpassung der Betriebe an die veränderten wirtschaftlichen Bedingungen und damit auf den Ablauf des Strukturwandels hatten.

Die teilweise entgegengesetzte Wirkung der bisher vor allem angewendeten Maßnahmen auf den Ablauf des Strukturwandels und damit auf die Beseitigung der eigentlichen Ursachen für die derzeitigen Einkommensprobleme wird deutlich, wenn man die folgenden Fragen zu beantworten versucht:

1. Mit welchen der bisher angewendeten Maßnahmen lassen sich die Ursachen der derzeitigen Einkommensprobleme in bestimmten Betriebsgruppen beseitigen?

¹ Aus dem Institut für Betriebswirtschaft der FAL, Braunschweig-Völkenrode; Direktor: Professor Dr. K. MEINHOLD

2. Welche Wirkung haben die Maßnahmen auf die Veränderung des Faktorbesatzes in den einzelnen Betriebsgruppen und damit auf die Veränderung der Produktionskapazität der Betriebe gehabt?

3. Inwieweit konnten die bisherigen Maßnahmen auf die Probleme, die sich aus unterschiedlichen Standortverhältnissen und verschiedenen Entwicklungsmöglichkeiten in einzelnen Regionen ergeben, abgestimmt werden?

Die Analyse der Wirkung der bisherigen Maßnahmen ergibt etwa folgendes Bild:

I. Die Wirkung von produktgebundenen Einkommensübertragungen auf den Ablauf des Strukturwandels

Die Auswirkung dieser Maßnahmen läßt sich etwa wie folgt charakterisieren:

a) Für Betriebe aller Gruppen, also für Nebenerwerbs-, Übergangs- und Vollerwerbsbetriebe, haben diese Maßnahmen zu einer direkten Erhöhung der Einkommen geführt. Da jedoch die Förderungsmittel an Produkte bzw. Produktionsmittel gebunden sind, konnten in Übergangsbetrieben wegen des zu geringen Produktionsumfangs dieser Betriebe die bestehenden negativen Differenzen zwischen den tatsächlich erzielten landwirtschaftlichen Einkommen und der angestrebten Höhe des Konsumeinkommens nicht ausgeglichen werden.

In Vollerwerbsbetrieben trat dagegen durch diese Maßnahmen eine fühlbare Erhöhung der tatsächlichen Einkommen ein, und zwar um so mehr, je größer die Betriebe wurden, um so geringer also die Einkommensproblematik war.

b) Auf die Verfügbarkeit und Zusammensetzung des Faktorbesatzes und damit auf Produktionsausweitung und Veränderung der Produktionsstruktur haben Einkommensübertragungen dieser Art in den einzelnen Betriebsgruppen ebenfalls sehr unterschiedlich gewirkt:

In kleineren Betrieben floß wegen der bestehenden negativen Differenzen zwischen dem erwirtschafteten Einkommen und dem angestrebten Konsumeinkommen ein großer Teil der aufgewendeten Mittel in den Konsum der Familie. Die Produktionskapazität konnte also durch die an diese Betriebe überwiesenen Beträge kaum ausgeweitet werden. Mit anderen Worten: durch produkt- und produktionsmittelgebundene Einkommensübertragungen wurde das Ziel des Strukturwandels, die Ausweitung der Produktionskapazität, gerade in den Betriebsgruppen nicht erreicht, wo es für die Einkommenssteigerung unerlässlich ist. Darüber hinaus ist zu bedenken, daß solche Einkommensübertragungen den Betriebsinhabern vieler Übergangs- und Nebenerwerbsbetriebe eine Faktoreffizienz vor- spiegeln, die zu der trügerischen Hoffnung führen kann, mit bestehender Ausstattung des Betriebes an Boden, Arbeit und Kapital könne auch zukünftig ein einigermaßen ausreichendes Einkommen erzielt werden. Man muß also befürchten, daß durch die produkt- und produktionsmittelgebundenen Förderungsbeträge nicht nur die Ursachen für zu niedrige Einkommen *nicht* beseitigt, sondern darüber hinaus ein bereits laufender Anpassungsprozeß in vielen Betrieben gebremst wurde. In größeren Betrieben wurde dagegen durch diese Maßnahmen sicherlich eine Reihe von Investitionen erleichtert und damit langfristig auch ein höheres Einkommen für die Betriebe sichergestellt. Es ergibt sich jedoch hier die Frage, ob der Geldgeber nicht durch Maßnahmen völlig anderer Art die Anpassung dieser Betriebe an die veränderten wirtschaftlichen Bedingungen billiger und effizienter hätte unterstützen können.

c) Die Bindung der Förderungsbeträge an Produkte und Produktionsmittel und damit an den Produktionsumfang erlaubt kaum bzw. nur sehr schwer eine Abstimmung der

Maßnahmen auf unterschiedliche Standortverhältnisse und regionale Probleme. Im Gegenteil, mit derartigen Förderungsmitteln werden gerade die Betriebe und Regionen bevorzugt, die der Förderung am wenigsten bedürfen.

Zusammenfassend ist somit festzustellen: vorwiegend kurzfristig und direkt wirksame Maßnahmen können zwar die Einkommenssituation der Betriebe verbessern, aber kaum die eigentlichen Ursachen für unzureichende Einkommen beseitigen. Auf längere Sicht gesehen tragen solche Maßnahmen, besonders in den kleineren Betrieben, sogar die Gefahr in sich, die Wirkung einkommensbegrenzender Faktoren relativ zu verstärken, weil sie die vorhandene Betriebsstruktur konservieren, so daß die betriebsgrößenabhängige Einkommensstreuung langfristig zunimmt (3).

II. Die Wirkung von allgemeinen Investitionshilfen und generellen Zinsverbilligungen auf den Ablauf des Strukturwandels

Investitionshilfen und generelle Zinsverbilligungen, die nicht an einzelbetriebliche bzw. regionale Entwicklungspläne gebunden sind, tragen im Hinblick auf einen zügigen Ablauf des Strukturwandels ähnliche Gefahren in sich wie produktgebundene Subventionen, und zwar aus folgenden Gründen:

a) Nebenerwerbsbetriebe und Übergangsbetriebe, deren Aufstockung aus sachlichen Gründen unmöglich ist, werden durch solche Maßnahmen sehr häufig zu Investitionen angereizt, für die in den Betrieben keine wirtschaftlichen Voraussetzungen bestehen; Sperrinvestitionen sind dann die Folge. Investitionshilfen solcher Art können daher in diesen Betrieben einen bereits angelaufenen Anpassungsprozeß erneut bremsen oder verhindern gar den Beginn einer vernünftigen Anpassung.

b) Bei aufstockungswilligen Übergangsbetrieben und Vollerwerbsbetrieben ist zu berücksichtigen, daß durch solche Förderungsmittel in vielen Fällen der Anreiz zur Investition stärker von der in Aussicht gestellten Beihilfe ausgelöst wird als von wirtschaftlichen Überlegungen. Das heißt, daß in solchen Betrieben die Einkommenssituation nicht nur kurzfristig nicht besser wird, sondern langfristig sich sogar verschlechtert.

c) Da die Ausgangssituation der Betriebe und damit die im einzelnen Fall erforderliche Reihenfolge der Investitionen unterschiedlich ist, verhindern Förderungsbeträge, die an bestimmte Realinvestitionen gebunden sind, die Entwicklung der Betriebe auf dem optimalen Anpassungspfad.

Zusammenfassend wird man also sagen müssen, daß Förderungsmittel für allgemeine Investitionshilfen und generelle Zinsverbilligungen aus den genannten Gründen in vielen Betrieben eine Abbremsung des Anpassungsprozesses bewirken. Sie wirken damit dem Ziel des Strukturwandels entgegen und fördern die Erhaltung der derzeitigen Struktur.

III. An Investitionspläne gebundene Förderungsmittel und ihre Wirkung auf den Strukturwandel

Völlig entgegengesetzt wirken sich dagegen Investitionshilfen, die an Entwicklungspläne einzelbetrieblicher oder regionaler Art gebunden sind, auf den Ablauf des Strukturwandels aus. Das generelle Ziel solcher Maßnahmen besteht in der Erhöhung der Einkommen durch eine Verbesserung der Produktionsstruktur der Betriebe und *nicht in der Erhöhung der Einkommen bei gleichbleibendem Faktorbesatz*. Ihre Wirkung läßt sich wie folgt charakterisieren:

a) Da der Einsatz der Förderungsmittel von der Wirtschaftlichkeit der beabsichtigten Investitionen abhängt, führen die Maßnahmen zu einer einkommenswirksamen Veränderung des Verhältnisses von Boden, Arbeit und Kapital und damit zur Herausbildung einer besseren Produktionsstruktur.

b) In allen Betrieben und Regionen zwingt die Planung zum Erarbeiten von Alternativen.

Dabei wird beispielsweise deutlich, daß in bestimmten Übergangsbetrieben und einem Teil der Nebenerwerbsbetriebe bestehende wirtschaftliche Schwierigkeiten nicht durch Investitionshilfen beseitigt werden können, sondern allein durch sozialpolitische Maßnahmen. Dadurch werden Fehlinvestitionen verhindert und – was von entscheidender Bedeutung ist – die Entwicklung von aufstockungswilligen Übergangsbetrieben und Voll-erwerbsbetrieben nicht gebremst.

c) Die Maßnahmen lassen sich voll auf die unterschiedlichen Anpassungsprobleme in den Betrieben und die verschiedenen regionalen Entwicklungsmöglichkeiten abstimmen.

d) Die Maßnahmen koppeln in sinnvoller Weise öffentliche Förderungsmittel mit „geistigen Investitionen“ von seiten der Betriebsleiter, der Beratung und Siedlungsträger.

Es zeigt sich also sehr deutlich, daß Investitionshilfen, die an einzelbetriebliche und regionale Entwicklungspläne gebunden sind, den Ablauf des Strukturwandels in positiver Weise beeinflussen (1, 4).

IV. Vorschläge zur Anpassung der Förderungsmaßnahmen an die Erfordernisse des Strukturwandels

Die kurze Analyse zeigt, daß die Förderungsmaßnahmen an die Erfordernisse des Strukturwandels angepaßt werden müssen, wenn die Landwirtschaft möglichst rasch wettbewerbsfähig werden soll. Dieses Ziel wird nur erreicht werden können, wenn die Förderungsbeträge für Maßnahmen verwendet werden, die den Strukturwandel im positiven Sinne beeinflussen. Der Schwerpunkt der Förderung muß daher verlagert werden. Dabei sollte man folgende Forderungen berücksichtigen:

1. Die Förderungsmaßnahmen und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel müssen sich vor allem auf die Beseitigung der Ursachen für die in bestimmten Betriebsgruppen unzureichenden Einkommen richten und nicht allein darauf, die Folgen dieser Ursachen zu mildern.

2. Da der Anpassungspfad der Betriebe – vor allem in der am stärksten vom Strukturwandel betroffenen Gruppe der Übergangsbetriebe – weitgehend vom Verhalten der einzelnen Betriebsinhaber mitbestimmt und von den sachlichen Entwicklungsmöglichkeiten des Betriebes begrenzt wird, müssen *alternativ wirkende* Förderungsprogramme aufgebaut und angeboten werden.

3. Für abstockungswillige Übergangsbetriebe und einen bestimmten Teil der Nebenerwerbsbetriebe sollte man aus sachlichen Gründen, aber ebenso wegen der zunehmenden Integration der EWG Förderungsmaßnahmen der Sozialpolitik anstelle von Maßnahmen einsetzen, welche die Investitionen dieser Betriebe anregen. Nur dadurch kann der Strukturwandel unterstützt werden.

4. Da ein wesentlicher Teil der Einkommensstreuung auf das Verhalten der Betriebsleiter zurückgeführt werden muß, kann der Strukturwandel nur durch kombinierten Einsatz materieller Förderungshilfen und „geistiger Investitionen“ bewältigt werden. Das bedeutet, daß Hilfen der öffentlichen Hand durch geistige Investitionen der Betriebsinhaber ergänzt werden müssen (1).

5. Die Zahl der Betriebe, deren Inhaber gegenwärtig voll oder überwiegend im landwirtschaftlichen Betrieb beschäftigt sind und daraus ihr Einkommen erzielen, übersteigt die Zahl derjenigen Betriebe beträchtlich, die zukünftig die wirtschaftliche Existenz einer bäuerlichen Familie noch nachhaltig sicherstellen. Die Ermittlung der Schwelle der Vollerwerbslandwirtschaft in den einzelnen Regionen ist daher für die wirkungsvolle Anwendung von alternativ wirkenden Förderungsprogrammen unerlässlich.

Durch Berücksichtigung der obengenannten Forderungen könnte ein problemadäquates Instrumentarium für die Förderung des Strukturwandels geschaffen werden. Seine erfolgsversprechende Anwendung setzt allerdings voraus, daß die Beratungsorganisation verstärkt und ihre Arbeitsweise geändert wird. Nur dann werden die einzelbetrieblichen und regionalen Probleme tatsächlich gelöst werden können.

Literaturverzeichnis

1. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Struktur- und Investitionspolitik, soziale Sicherung und geistige Förderung der Landwirte.
In: Landwirtschaft, angewandte Wissenschaft, (124), 11 ff.
2. MEINHOLD, K.: Landwirtschaftlicher Strukturwandel und Einkommensbildung in den Betrieben.
In: Landbauforschung Völkenrode, 16, (1), 17-24
3. NIEHAUS, H.: Strukturwandel in der Agrarwirtschaft.
In: Beihefte der Konjunkturpolitik, (12), 27 ff.
4. WEINSCHENCK, G. u. MEINHOLD, K.: Vorschläge zur künftigen Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten, erstellt im Auftrag des Wirtschaftsrats der CDU. Stuttgart-Hohenheim, 1964
5. WEINSCHENCK, G., BAUERSACHS, F. R. unter Mitarbeit von KÖHLER, K.: Die Förderung der westdeutschen Landwirtschaft durch Bund und Länder im Jahre 1965. Gutachten, erstellt im Auftrag des Wirtschaftsrates der CDU. Stuttgart-Hohenheim, 1966

Die agrarstrukturelle Rahmenplanung Rheinland-Pfalz Folgerungen für die Agrarstrukturpolitik

Referat von Dr. GÜNTER BRACK, Mainz

In dem folgenden Kurzreferat werde ich nicht auf regionale Probleme des Landes Rheinland-Pfalz eingehen, sondern ich möchte die Gelegenheit nutzen, mich mit den Grundsatzfragen zu befassen, die sich uns aufgrund der Ergebnisse der agrarstrukturellen Rahmenplanung stellen. Diese Grundsatzfragen gehen uns alle an. Sie können nicht von einem einzelnen Bundesland entschieden werden. Es sind vielmehr agrarpolitische Grundsatzfragen, die in Bonn und in Brüssel zu entscheiden sind.

An den Beginn meiner Ausführungen möchte ich vier Feststellungen, die vielleicht etwas provokatorisch klingen mögen, stellen:

1. Wir besitzen keine ausreichenden quantitativen Unterlagen, um die Förderungsmittel zur einzelbetrieblichen Anpassung entsprechend der sozialökonomischen Situation der landwirtschaftlichen Betriebe einsetzen zu können. Damit fehlt die Grundlage für die mit Recht vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten geforderten gruppenspezifischen Anpassungshilfen.

2. Wir haben keine ausreichenden quantitativen Unterlagen über das noch notwendige Investitionsvolumen für die Agrarstrukturverbesserung. Auf Zahlen hierüber sind wir für die mittelfristige Finanzplanung dringend angewiesen.

3. Wir verfügen über keine ausreichenden quantitativen Unterlagen, um den Einsatz der Förderungsmittel zur Agrarstrukturverbesserung den regionalen Unterschieden anpassen zu können.

4. Uns fehlen die ausreichenden quantitativen Unterlagen, die zu einer Harmonisierung zwischen der Agrarstrukturpolitik einerseits und der Markt- und Preispolitik andererseits notwendig sind. Voraussetzung hierfür ist die genaue Beobachtung und Kenntnis der Wechselbeziehungen, die zwischen der Agrarstrukturentwicklung und den Veränderungen der landwirtschaftlichen Einkommensmöglichkeiten bestehen.

Die Agrarstatistik stellt uns bisher das für eine planvolle Agrarstrukturpolitik erforderliche Informationsmaterial nicht zur Verfügung. Besonders anschaulich kann das am Beispiel der hauptberuflichen Landwirte nachgewiesen werden. Nach der herrschenden agrarpolitischen Zielsetzung soll eine möglichst große Zahl ausbaufähiger hauptberuflich bewirtschafteter Betriebe zu lebensfähigen Vollerwerbsbetrieben entwickelt werden. Obwohl damit die hauptberuflich bewirtschafteten Betriebe im Mittelpunkt der agrarpolitischen Bemühungen stehen, kennt die Agrarpolitik die Zahl ihrer Klienten nur höchst ungenau. Sie läßt sich nur in Anlehnung an die Betriebsgrößenklassifikation sehr grob schätzen. Für Gebiete mit Sonderkulturbetrieben müssen diese Schätzungen völlig versagen, da die Betriebsgröße vor allem bei dem gemischten Anbau von Sonderkulturen keine Rückschlüsse auf die sozialökonomischen Verhältnisse zuläßt.

Vorbedingung für die Ermittlung der unter Punkt 1-4 genannten Angaben ist eine exakte sozialökonomische Klassifikation der landwirtschaftlichen Betriebe. Diese bildete den Ausgangspunkt für die Bestandsaufnahme zur agrarstrukturellen Rahmenplanung. Die

dabei vorgenommene Abgrenzung der einzelnen Betriebsgruppen deckt sich mit dem Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirates zur sozialökonomischen Klassifikation der landwirtschaftlichen Betriebe. Der Wissenschaftliche Beirat hat in seinem jüngsten Gutachten vier Betriebsgruppen unterschieden:

1. Vollerwerbsbetriebe
2. Übergangsbetriebe
3. Nebenerwerbsbetriebe
4. Selbstversorgerstellen.

Die beiden zuerst genannten Gruppen werden hauptberuflich, die beiden letzteren dagegen nebenberuflich bewirtschaftet. Als erster Schritt mußte daher bei der Bestandsaufnahme zur agrarstrukturellen Rahmenplanung eine Unterscheidung der haupt- und nebenberuflich bewirtschafteten Betriebe erfolgen. Bei dieser Abgrenzung wurde von der Einkommensverteilung ausgegangen. Bei den Erhebungen konnte festgestellt werden, daß ausschließlich das Merkmal Einkommen eine zutreffende Abgrenzung der hauptberuflich bewirtschafteten Betriebe ermöglicht. Die Zugehörigkeit zur landwirtschaftlichen Altersklasse, die vom Wissenschaftlichen Beirat als Behelfslösung für die Erfassung der hauptberuflich bewirtschafteten Betriebe vorgeschlagen wurde, ist dagegen kein brauchbares Kriterium. Zahlreiche Betriebe, die der Alterskasse angehören, werden heute nach unseren Feststellungen nicht mehr hauptberuflich bewirtschaftet. Bei einer Verwendung der Zugehörigkeit zur landwirtschaftlichen Alterskasse als Kriterium der hauptberuflichen Landbewirtschaftung hätte die Fehlerquote 15–25 % in den einzelnen Regionen betragen.

Die Ergebnisse der agrarstrukturellen Rahmenplanung bestätigen, wie notwendig eine Anpassung der Förderungsmaßnahmen der landwirtschaftlichen Investitions- und Strukturpolitik an die sozialökonomische Situation der einzelnen Betriebsgruppen ist. Von den 61 000 hauptberuflich bewirtschafteten Betrieben, die bei der Bestandsaufnahme erfaßt wurden, sind 19 000 Vollerwerbsbetriebe.

Als Schwellenwert für die Unterscheidung der hauptberuflich bewirtschafteten Betriebe in Vollerwerbs- und Übergangsbetriebe wurden die vom Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten im Jahre 1963 festgesetzten Richtgrößen zugrunde gelegt. Bei der Berechnung der Richtgrößen ist ein Betriebseinkommen von 15 000 DM angesetzt worden.

Die übrigen 42 000 hauptberuflich bewirtschafteten Betriebe sind Übergangsbetriebe, die unter der Richtgröße liegen.

Im Mittelpunkt der agrarpolitischen Überlegungen, die sich aus der Bestandsaufnahme zur agrarstrukturellen Rahmenplanung ergeben, steht die Frage nach der weiteren Entwicklung der Übergangsbetriebe. Für einen Ausbau zu Vollerwerbsbetrieben scheiden aufgrund ihrer zu geringen Ausgangsbetriebsgröße von vornherein die Übergangsbetriebe unter der halben Richtgröße aus. Das sind 15 000 von den insgesamt 42 000 Übergangsbetrieben. Neben der geringen Betriebsgröße ist es vor allem die ungünstige Gebäudesituation, die aus ökonomischen Gründen einen weiteren Ausbau der Betriebe zu Vollerwerbsbetrieben ausschließt. Auch die sozialen Merkmale zeigen, daß größere Investitionen in der Landwirtschaft für diese Betriebe nicht mehr in Betracht kommen. Bei der überwiegenden Zahl der Betriebe unter der halben Richtgröße handelt es sich um sog. Sozialfälle. Kennzeichnend dafür ist, daß jeder vierte Betrieb unter der halben Richtgröße in absehbarer Zeit ausläuft. Es wäre im falsch verstandenen Interesse dieser Betriebe, wenn sie weiterhin zu Investitionen in der Landwirtschaft angeregt würden.

Für die Betriebe unter der halben Richtgröße sind gezielte soziale Hilfen, die vor allem eine vorzeitige und zusätzliche Altersversorgung ermöglichen, zu fordern. Angesichts der gegenwärtigen Haushaltslage mag eine solche Forderung recht theoretisch klingen. Ich möchte es jedoch nicht bei der Theorie bleiben lassen, sondern einen praktischen Vorschlag

zur Diskussion stellen. Es ist nicht einzusehen, warum der Bund allen landwirtschaftlichen Betrieben, unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, den gleichen Defizitbetrag zur Altershilfe zahlt. Durch eine Staffelung der Beiträge zur landwirtschaftlichen Altershilfe nach der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Betriebe könnten m. E. ausreichende Bundesmittel für gezielte soziale Hilfen in den nicht mehr ausbaufähigen Übergangsbetrieben freigesetzt werden.

Für die Betriebe zwischen der halben und der vollen Richtgröße sind die Förderungsmaßnahmen nach der Ausbaufähigkeit zu differenzieren. 50 % der Betriebsleiter in dieser Gruppe haben bei der Befragung erkennen lassen, daß sie keinen Ausbau ihrer Betriebe mehr wünschen. Das entspricht etwa auch dem Anteil der Betriebe, die nach dem Ergebnis der Aufstockungsbilanz nicht ausgebaut werden können. Die Förderung von landwirtschaftlichen Investitionen sollte daher in der Betriebsgruppe zwischen der halben und der vollen Richtgröße auf die entwicklungsfähigen Betriebe begrenzt werden. Der Kapitalbedarf für diese Betriebe ist, wie das Ergebnis der Gebäudebeurteilung zeigt, außerordentlich groß. Aufgabe der Investitions- und Strukturpolitik der nächsten Jahre wird es sein, den ausbaufähigen Übergangsbetrieben die Kapitalbeschaffung zu wirtschaftlich tragbaren Bedingungen zu ermöglichen. Es kann angenommen werden, daß die Zahl der Betriebe, die zu Vollerwerbsbetrieben entwickelt werden kann, in Südwestdeutschland künftig weniger von den Aufstockungsmöglichkeiten als von der Kapitalbeschaffung her bestimmt wird.

Aus den Ergebnissen der agrarstrukturellen Rahmenplanung geht eindeutig hervor, daß die für die Investitionsförderung heute geltenden Berechtigungsmerkmale „Zugehörigkeit zur landwirtschaftlichen Altersklasse“ und „Haupterwerb aus der Landwirtschaft“ einen gezielten Einsatz der Förderungsmittel nicht gewährleisten.

Zum Abschluß meines Referates möchte ich auf die eigentliche Gretchenfrage der Agrarpolitik eingehen. Bei der Ausarbeitung der Planungsziele für die weitere Agrarstrukturpolitik in Rheinland-Pfalz sind wir von den von uns festgelegten Richtlinien ausgegangen. Danach bestimmt sich die mögliche und anzustrebende Zahl der landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetriebe in den einzelnen Regionen des Landes.

Dieses Planungsergebnis hat jedoch nur so lange Gültigkeit, als die Richtgrößen wirklich mit der notwendigen Betriebsgröße für den Vollerwerbsbetrieb übereinstimmen. Sobald sich infolge einer ungünstigen agrarpolitischen Entwicklung die landwirtschaftlichen Einkommensmöglichkeiten verringern, werden andere Bedingungen geschaffen. Die notwendige Betriebsgröße für den Vollerwerbsbetrieb steigt an und damit erweitert sich gleichzeitig der Abstand gegenüber der Ausgangsposition der Übergangsbetriebe. Die Folge wäre, daß ein Teil der Übergangsbetriebe, die bis dahin als ausbaufähig gelten konnten, künftig nicht mehr als entwicklungsfähig anzusehen wäre. Investitionen der Strukturpolitik, die heute noch wirtschaftlich sind, können sich bereits morgen als Fehlinvestitionen erweisen. Dieser Zusammenhang läßt erkennen, daß der Agrarstrukturpolitik jede sichere Grundlage fehlt, solange keine Entscheidung über die anzustrebende Agrarstruktur getroffen ist. Daß es sich hierbei um eine politische Entscheidung handelt, hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in seinem jüngsten Gutachten mit aller Klarheit festgestellt. Ist die Entscheidung einmal gefallen, sind von der Agrarpolitik allerdings auch alle Möglichkeiten der Markt- und Preispolitik auszuschöpfen, um diese Entscheidung zu sichern.

Die Folgen für die Landwirtschaft wären verhängnisvoll, wenn, wie im Augenblick zu befürchten ist, die Anpassungshilfen für die Übergangsbetriebe verringert werden, während gleichzeitig durch die Integration der westdeutschen Landwirtschaft in den gemeinsamen Markt die notwendige Größe für den Vollerwerbsbetrieb nach oben verschoben wird. Die Ergebnisse der agrarstrukturellen Rahmenplanung lassen nicht daran zweifeln,

daß es bei einer derartigen Entwicklung zu einem Ausfall der hauptberuflichen Landwirtschaft in weiten Teilen der Höhengebiete käme.

Ich bin damit wieder bei der eingangs bereits angesprochenen Harmonisierung zwischen den Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik und der Markt- und Preispolitik angelangt. Voraussetzung für diese Harmonisierung ist eine fortlaufende Beobachtung und Kontrolle der Wechselbeziehungen zwischen der Agrarstrukturentwicklung und der Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommensmöglichkeiten. Für die Agrarpolitik sind die Unterlagen hierüber unentbehrliche Orientierungs- und Entscheidungshilfen.

Neuordnung des ländlichen Raumes als Aufgabe der Agrar- und Wirtschaftspolitik

Referat von Prof. Dr. THEODOR DAMS, Freiburg i. Br.

I. Einführung

Das heute hier zu behandelnde Thema „Neuordnung des ländlichen Raumes als Aufgabe der Agrar- und Wirtschaftspolitik“ steht seit über einem Jahrzehnt im Mittelpunkt des öffentlichen und wissenschaftlichen Interesses. Auch meine eigenen Arbeiten sind in diesem Zeitraum von dieser Problemstellung nachhaltig beeinflusst worden.

Als im Jahre 1956 im zweiten Grünen Plan die Errichtung gewerblicher und industrieller Betriebe in ausgesprochen kleinbäuerlichen Gebieten gefordert wurde, um durch „zusätzliche Erwerbsmöglichkeiten für nicht oder nicht voll ausnutzbare Familienarbeitskräfte die Wirtschaftskraft verkehrsentlegener Dörfer wesentlich zu stärken“, führte das zu einer (im Jahre 1957) vorgelegten Veröffentlichung über „Industrieansiedlung in ländlichen Entwicklungsräumen – Daten und Überlegungen der regionalen Wirtschaftspolitik“. Diese Arbeit, die von der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e. V., Bonn, veröffentlicht wurde (1), war seinerzeit von der Verbindungsstelle Industrie – Landwirtschaft e. V., Essen, angeregt worden; sie zeigt das besondere Interesse, das bereits damals dieser Frage auch seitens der Industrie entgegengebracht wurde. Im Jahre 1959 habe ich dann eine größere Untersuchung vorgelegt mit dem gleichnamigen Titel meines heutigen Referates: „Neuordnung des ländlichen Raumes als Aufgabe der Agrar- und Wirtschaftspolitik“ (2). Die Linienführung meiner damaligen Arbeit und meines heutigen Referates ist für mich persönlich ein Beweis dafür, daß sich im vergangenen Jahrzehnt bedeutsame Wandlungen der Meinungs- und Willensbildung in der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik und in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung vollzogen haben. – Eine gleiche Feststellung könnte für unsere EWG-Partner getroffen werden. Während meiner sechsjährigen Tätigkeit in der Generaldirektion Landwirtschaft der EWG-Kommission habe ich eine gleiche Tendenz, den Raum in stärkerem Maße bei wirtschaftlichen Entscheidungen einzubeziehen und die Landwirtschaft in ihrem strukturpolitischen Umbau dabei zu berücksichtigen, feststellen können. – Schließlich ist eine Neuorientierung von Forschung und Lehre der Wirtschaftswissenschaften im vergangenen Jahrzehnt nicht zu übersehen. Lehrstühle für Raumordnung und Landesplanung sind an einer größeren Zahl von Technischen Hochschulen eingerichtet worden; an verschiedenen Universitäten bestehen Institute für regionale Wirtschaftspolitik oder für Raumplanung – wer hätte es vor einigen Jahren gewagt, einen solchen Begriff einem wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitut als Taufnamen in die Wiege zu legen?

Ich bitte um Entschuldigung, daß ich mit meiner Einführung einige persönliche Reminiszenzen eigener Veröffentlichungen und Arbeiten anklingen ließ. Sie sind nur als Mittel gedacht, um die gewandelte Landschaft – um in der Sprache der Raumordnung und der regionalen Wirtschaftspolitik zu bleiben – unserer Diskussion um die Neuordnung des ländlichen Raumes zu kennzeichnen.

II. Gründe und Ansätze für die stärkere Betonung regionalpolitischer Sachverhalte

Für diese Wandlungen in der Meinungs- und Willensbildung von Politik, Verwaltung und Wissenschaft sind insbesondere folgende Überlegungen relevant:

1. Die Wirtschaftstheorie entdeckt in steigendem Maße den Faktor „Raum“; das Wort von W. ISARD, die Wirtschaftstheorie sei „ein Wunderland ohne räumliche Dimensionen“ (3) verliert mehr und mehr an Berechtigung. Aber trotz der großen Zahl realitätsbezogener Modelle in neuerer Zeit zeigt eine Inventur der wirtschaftstheoretischen Versuche, daß es bisher noch nicht gelungen ist, „Raum und Zeit in Form einer dynamischen räumlichen Wirtschaftstheorie miteinander zu kombinieren“ (4). Sie ist jedoch unumgänglich, um die regionale Wirtschaftspolitik in eine wachstumsorientierte allgemeine Wirtschaftspolitik zu integrieren und um von einer Politik mehr oder weniger isolierter räumlicher Maßnahmen fortzukommen.

2. Es wird immer mehr gesehen, daß Strukturmängel der Wirtschaft notwendiges Ergebnis starker Wirtschaftsexpansion sind, und daß ihre Beseitigung wesentliche Impulse zur weiteren Expansion der Gesamtwirtschaft beinhaltet. Ein beonders gutes Beispiel dafür, daß die Beseitigung agrarstruktureller Mängel einen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum leistet, liefert eine OECD-Studie aus dem Jahre 1965 (5). Sie kommt u. a. zu folgendem Ergebnis: Unter Beibehaltung der Beschäftigungsstruktur des Jahres 1950, d. h. ohne Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft, hätte – nach diesen Berechnungen (6) – das Brutto-Sozialprodukt im Jahre 1960 in der BR Deutschland um 6,8–11,2, in Italien 4,6–8,5, in Frankreich 3,2–5,0 und in den Niederlanden 0,1–4,0 % niedriger gelegen. – Am Rande sei nur vermerkt, daß mit zukünftigen Strukturänderungen der Landwirtschaft keineswegs ein derartiger Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum durch die Umschichtung von Arbeitskräften erwartet werden kann.

3. Die Wirtschaftspolitik hat neben der Marktformenstrukturpolitik auch die Branchenstruktur- und regionale Wirtschaftspolitik entdeckt (7). Im Falle der Landwirtschaft und der Industriebereiche mit veralteten Strukturen sind Branchenstruktur- und Regionalpolitik dabei sehr eng verbunden. – Die praktische Wirtschaftspolitik kommt immer mehr zu der Erkenntnis, daß zu einem kräftigen Wirtschaftswachstum seine entsprechende räumliche Verteilung treten muß, um zu starke ökonomische und soziale Friktionen in der Zuordnung von Wohnstätten und Industriestandorten zu vermeiden. Letztes Zeichen dieses Wandlungsprozesses ist die Forderung einer „sektoralen Wirtschaftspolitik“ (Bundeswirtschaftsminister K. SCHMÜCKER) – eine Formulierung, die in der Landwirtschaft schon lange bekannt ist.

4. Die Integration von Industriestaaten in der EWG, die eine starke Handelsverflechtung zwischen den heutigen Mitgliedsstaaten bereits vor Inkrafttreten des Vertrages aufweisen, muß zu strukturellen Konsequenzen führen, wenn von ihr „Aufschließungseffekte“ für das Wirtschaftswachstum ausgehen sollen. Die Landwirtschaft gerät dadurch in ein stärkeres Kraftfeld gesamtwirtschaftlicher Entwicklung, wodurch ihre heutigen Strukturmängel noch spürbarer werden. Sie kann den erforderlichen Anpassungsprozeß nur durch eine größere Mobilität ihrer Produktionsfaktoren erreichen, zu der landeskulturelle Maßnahmen (im weitesten Sinne des Wortes) einen Beitrag zu leisten haben.

5. Dieser Integrationsprozeß der EWG ist darüber hinaus für die Landwirtschaft der BR Deutschland mit Preissenkungen für einige ihrer wesentlichen Hauptprodukte verbunden – das ist eine politische Entscheidung, die jedoch nicht ohne Einfluß auf die Strukturänderung der landwirtschaftlichen Betriebe und der ländlichen Gebiete bleiben wird. Dieser Zusammenhang wird in dem sog. Professorengutachten (8) sichtbar: Preissenkungen

für Agrarprodukte *und* stärkeres gesamtwirtschaftliches Wachstum bewirken – unter der Zielsetzung, daß sich der Einkommensabstand zwischen den in Landwirtschaft und Industrie Tätigen nicht vergrößert – eine weitere Umschichtung von Arbeitskräften. Allerdings zeigt diese Analyse bisheriger und die Prognose zukünftiger Anpassungsprozesse, daß das gesamtwirtschaftliche Wachstum doppelt so stark wirksam für die berufliche Umschichtung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte ist wie etwaige Preissenkungen für Agrarprodukte.

6. Die Agrarstrukturpolitik gewinnt eine steigende Bedeutung im Rahmen der Gesamtwirtschaftspolitik. Das hat folgende Gründe:

a) Die wirtschaftliche Integration der EWG-Mitgliedstaaten sowie die Funktionsfähigkeit der Landwirtschaft im nationalstaatlichen und europäischen Bereich scheinen ohne eine konstruktive Agrarstrukturpolitik nicht erreichbar zu sein. Eine solche Strukturpolitik muß auf die Senkung der Produktionskosten und auf die Erhaltung des landwirtschaftlichen Marktgleichgewichtes ausgerichtet sein. Die Koordinierung der Einzelmaßnahmen hat unter diesen beiden Aspekten zu erfolgen.

b) Die Agrarstrukturpolitik hat die Aufgabe, zu einer optimalen Kombination der Produktionsfaktoren in der Landwirtschaft beizutragen. Das bezieht sich insbesondere auf den Faktor Arbeitskraft; damit trägt die Agrarstrukturpolitik in den Ländern und Gebieten, in denen noch ein Überbesatz an landwirtschaftlichen Arbeitskräften besteht, zu einer Neuverteilung der gesellschaftlich notwendigen Arbeitskraft im Rahmen einer wachsenden Gesamtwirtschaft bei. Das heißt: Sie hat die Verteilung der Arbeitskräfte nach dem Produktivitätsgefälle zwischen den einzelnen Sektoren und Räumen zu fördern und sich an der Sicherung des Marktgleichgewichts zu orientieren.

c) In der Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft werden der Boden und der Raum in steigendem Maße von der Allgemeinheit beansprucht. Bei der industriell-gewerblichen Durchsetzung ländlicher Räume hochentwickelter Staaten sind die Maßnahmen der Verbesserung der Agrarstruktur nicht allein auf die optimale Faktorallokation in der Landwirtschaft ausgerichtet; diese Maßnahmen schaffen auch die Voraussetzungen einer wirtschaftlichen Tätigkeit der übrigen Wirtschaftsbereiche, sie ermöglichen den Ausbau einer effizienten Infrastruktur und die Erhaltung der Kulturlandschaft, die in der Industriegesellschaft eine immer größere Bedeutung erhält.

Vor dem Hintergrunde dieser allgemeinen Feststellungen, welche Zusammenhänge zwischen Agrarstrukturpolitik und Gesamtwirtschaftspolitik bestehen, muß die aktuelle Problemstellung der „Neuordnung des ländlichen Raumes“ gesehen werden. Allerdings ist für das Verständnis des Zusammenwirkens von Agrarstruktur- und Regionalpolitik ein Rückgriff auf die Wandlungen der Auffassungen in beiden Bereichen notwendig.

III. Beiderseitige Änderungen in den Auffassungen

Die Zielsetzung und teilweise Verwirklichung, die Agrarstrukturpolitik mit der regionalen Wirtschaftspolitik und der Raumordnungspolitik zu verbinden, ist erst jüngeren Datums. Bewußt wird in dieser Feststellung der Ausdruck einer Agrarstrukturpolitik, die in die regionale Wirtschaftspolitik integriert wäre, hier vermieden; damit wird bereits zum Ausdruck gebracht, daß noch ein Stück Weges für die Verwirklichung dieser Zielsetzung zurückzulegen ist! Die starke Annäherung beider Bereiche – der Agrarstruktur- und der Regionalpolitik – ist jedoch deutlich erkennbar; und sie war nur möglich, weil *beide* ihre Zielsetzungen und ihren Mitteleinsatz in dem letzten Jahrzehnt stark gewandelt und geändert haben.

a) *Die regionale Wirtschaftspolitik*

Es setzt sich immer stärker die Erkenntnis durch, daß die regulierende Kraft der Wettbewerbswirtschaft, d. h. der tendenzielle Ausgleich der Faktorpreise über den Markt-/Preis-Mechanismus, nicht zu einer optimalen Standortverteilung der Produktionsstätten führt. Historische und zufällige Gegebenheiten bestimmen das weitere wirtschaftliche Wachstum, da „der Wirtschaftsprozess seine produzierten Produktionsmittel gleichsam wie ein starres Gerüst ausscheidet, die seinen weiteren Verlauf bestimmen“ (L. MIKSCH, 9). – Diese unterschiedliche Entwicklung von Teilräumen eines Binnenmarktes hat G. MYRDAL zu der Formulierung des „Gesetzes der zirkulären Kausation“ veranlaßt. Es besagt nichts anderes, als daß unter marktwirtschaftlichen Bedingungen soziale und wirtschaftliche Prozesse nach der positiven und negativen Seite hin kumulativ sich verstärken (10). Diese Überlegungen über die Bedeutung sich selbst verstärkender Prozesse haben insbesondere in der neueren entwicklungstheoretischen Literatur ihren Niederschlag gefunden; so z. B. bei J. H. BOEKE über den sozialökonomischen Dualismus (11) oder bei H. LEIBENSTEIN über den „vicious circle“ (12), die beide auch das räumliche Wachstum der Wirtschaft einbeziehen.

Für die regionale Wirtschaftspolitik der Industriestaaten könnte diese Phase als eine *Zeitspanne des Unbehagens bezüglich des räumlichen Wachstums der Wirtschaft* vor dem Hintergrunde einer kräftigen Wirtschaftsexpansion bezeichnet werden.

Es schließt sich zeitlich (mit einer gewissen Überschneidung) eine Phase an, in der die *regionale Wirtschaftspolitik als nachheriger Korrekturstift* von Fehlentwicklungen der Wirtschaft im Raume eingesetzt wird. Es werden regional gezielte Maßnahmen mit autonomer Zielsetzung entwickelt, um die von der Politik gewünschten räumlichen Auswirkungen gesamtwirtschaftlichen Wachstums zu mildern oder zu korrigieren.

Diesen beiden Phasen – regionalpolitisches „Unbehagen“ und Regionalpolitik als „nachherige Korrektur“ – folgt die Zeitspanne eines Bemühens, die regionale Wirtschaftspolitik als *integrierten Bestandteil in die allgemeine Wirtschaftspolitik* einzubauen. Es wird die Forderung erhoben, daß die allgemeine Wirtschaftspolitik die räumlichen Auswirkungen ihrer generellen Maßnahmen überprüfen und daß die regionale Wirtschaftspolitik mit ihrem gezielten Mitteleinsatz zur Steigerung des Wirtschaftswachstums eingesetzt werden sollte. Gegenüber der ex-post-Korrektur der vorausgehenden Phase wird die ex-ante-Koordinierung der Maßnahmen hervorgehoben. Der integrierte Einbau der regionalen Wirtschaftspolitik in die allgemeine Wirtschaftspolitik soll aus sich heraus und von vornherein räumlichen Fehlentwicklungen der Wirtschaft verhindern und isolierte wachstumshemmende Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik vermeiden.

Damit ist jedoch noch nicht der Prozeß der Meinungs- und Willensbildung in der politischen Öffentlichkeit abgeschlossen. Es hat nämlich in den letzten Jahren die Phase der Entwicklung einer Raumordnungspolitik eingesetzt, die ganz bewußt die gesellschaftspolitischen Zielsetzungen den ökonomischen gleich-, wenn nicht sogar überordnet. – Die regionale Wirtschaftspolitik ist insbesondere auf die nachhaltige Steigerung der Realeinkommen in wirtschaftsschwächeren Gebieten ausgerichtet; die Raumordnungspolitik geht mit ihrer Forderung, die Lebensbedingungen in einzelnen Gebieten – unter Berücksichtigung des gesamten Binnenmarktes – zu verbessern, weit über die Zielsetzungen der regionalen Wirtschaftspolitik hinaus. Diese Neu-Orientierung in jüngerer Zeit hat ihre besondere Bedeutung für die Landwirtschaft. So spricht das Raumordnungsgesetz (13) von einer Verbesserung der Lebensbedingungen in jenen Gebieten, die „in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind“, – und weiter heißt es, die „räumlichen Voraussetzungen“ seien „dafür zu schaffen, daß die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung als wesentlicher Produktionszweig der

Gesamtwirtschaft erhalten bleibt“, wobei die Landeskultur zu fördern ist. – Ähnliche Überlegungen bestehen im benachbarten Ausland; so verwendet die französische Agrarpolitik den Ausdruck einer dreifachen „Disparität“ zu Lasten der Landwirtschaft: die ökonomische, soziale und die infrastrukturelle, womit die unbefriedigenden Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen angesprochen werden.

b) *Agrarstrukturpolitik*

Die Umorientierung der Agrarstrukturpolitik hinsichtlich ihrer Zielsetzungen ist in der langfristigen Betrachtung nicht weniger bemerkenswert. Sie war zuerst Siedlung im klassischen Sinne, insbesondere als Aufsiedlung von Gütern zu Bauernbetrieben; Agrarpolitik war ländliche Siedlungspolitik und Agrarstruktur entsprach der Betriebsgrößenverteilung (14). – In den stark parzellierten Gebieten stand demgegenüber die Zusammenlegung der zersplitterten Feldflur im Vordergrund, wobei diese Neuordnung des Produktionsfaktors Boden fast ausschließlich auf die Landwirtschaft beschränkt blieb. Daneben beinhaltet der Begriff der „Inneren Kolonisation“ – außer der Aufsiedlung von Großbetrieben – auch die Ansiedlung auf neugewonnenem Boden oder auf kultivierten Landflächen; sie war seinerzeit noch rein agrarisch orientiert.

Mit dem kräftigen Wachstum der Gesamtwirtschaft und dem starken Anstieg der außerlandwirtschaftlichen Einkommen trat der rationelle Einsatz der Arbeitskraft in den Vordergrund, und der Produktionsfaktor Boden wurde (als „Landausstattung je Arbeitskraft = man-land-ratio“) zum Mittel der Einkommenssteigerung mit den Forderungen der Flurbereinigung, der Betriebsaufstockung. – Zugleich aber wurde die Agrarstrukturpolitik in die umfassendere agrarpolitische Diskussion um die Ursachen und Beseitigung der „Disparität“ einbezogen: Ist das Zurückbleiben der agrarischen Einkommen – gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen – auf eine weniger wirksame Kombination der Produktionsfaktoren zurückzuführen oder spielen hier die „besonderen Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft“ eine verursachende Rolle? Die Diskussion um die „optimistische“ oder „pessimistische“ Auffassung, d. h. inwieweit durch Strukturänderungen der Landwirtschaft vergleichbare industrielle Einkommen erwirtschaftet werden können oder nicht, ist für die Stellung der Agrarstrukturpolitik von entscheidender Bedeutung. Bei einer „pessimistischen“ Einstellung, die die „natürlichen und wirtschaftlichen Nachteile der Landwirtschaft“ betont, steht die Redistributionspolitik bei der Agrarpolitik im Mittelpunkt; bei der „optimistischen“ ist es dagegen die Agrarstrukturpolitik, wobei zeitweilige direkte Einkommensübertragungen durchaus mit ihr verträglich sind, sofern sie den Anpassungsprozeß fördern oder zumindest nicht behindern. – Ohne behaupten zu wollen, daß die Agrarstrukturpolitik die ihr zukommende zentrale Stellung innerhalb der Agrarpolitik einnehmen würde, kann doch nicht ihre „optimistische“ Orientierung übersehen werden.

Das äußert sich in folgenden Sachverhalten:

1. Der begrenzte Maßnahmenkatalog erfuhr eine erhebliche Ausweitung. Aussiedlung, Wirtschaftswegebau, Althofsanierung, Aufstockung u. a. m. kamen als komplementärer Mitteleinsatz hinzu, wobei – wenn auch bedauerlicherweise nicht immer – sich die Flurbereinigung als notwendige Rahmenmaßnahme für die Koordinierung der Einzelaktivitäten anbot.

2. Die Neugewinnung und Kultivierung von landwirtschaftlich genutztem Boden wurde nicht mehr als isoliertes agrarisches Ziel verfolgt, sondern wurde in den politischen, sozialen oder gesamtwirtschaftlichen Rahmen gestellt. Dafür sind die Ansiedlung von Vertriebenen und Flüchtlingen (als politisch-soziale Zielsetzung), die Verbindung der Sanierung strukturschwacher Gebiete der Landwirtschaft mit der Entlastung städtischer Agglomera-

tionen (Polder in den Niederlanden) beweiskräftige Beispiele; oft ist die Ansiedlung auf Neuland ein „Beiprodukt“ gesamtwirtschaftlicher Maßnahmen, wie etwa beim Küstenschutz.

3. Im Zuge der Beseitigung des Gefälles in den Lebensbedingungen zwischen „Stadt und Land“ wurde der Maßnahmenkatalog wiederum erweitert: die fließende Trinkwasserversorgung, die Elektrifizierung. – Mit den Aktivitäten auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft und Flußregulierung, der Aufforstung von Grenzertragsböden, der Einrichtung von Naturparken u. a. m. wurde die Agrarstrukturpolitik in den Stand gesetzt, einen wesentlichen Beitrag zur Neuordnung des ländlichen Raumes zu leisten.

Diese in den Punkten 1 – 3) dargelegte Neuorientierung der Agrarstrukturpolitik, ihre Anpassung an die Bedingungen einer wachsenden Industrielandschaft, kann durch folgende Feststellungen gekennzeichnet werden:

1. Während früher die *einzelne* betriebswirtschaftliche Maßnahme im Mittelpunkt der Überlegungen stand, steht heute die Funktionsfähigkeit des gesamten landwirtschaftlichen Betriebes eindeutig im Vordergrund (z. B. Vorstellungen der Maßnahmenkombination im Rahmen eines Betriebsentwicklungsplanes).

2. Immer stärker tritt die Funktionsfähigkeit des Gebietes, in dem die einzelnen agrarischen Betriebe wirtschaften, in den Vordergrund landeskultureller Maßnahmen.

3. Die enge Betrachtungsweise einer Neuordnung des landwirtschaftlichen Produktionsfaktors Boden zugunsten der Landwirtschaft wird ersetzt durch die Konzeption einer integralen Neuordnung des ländlichen Raumes, die mit einem Bündel von Maßnahmen zugunsten der Gesamtwirtschaft und -gesellschaft erreicht werden soll. Die Neuordnung des landwirtschaftlichen Produktionsfaktors Boden erfolgt aus dem Blickwinkel funktionsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe und im Hinblick auf die Ansprüche der Industriegesellschaft.

Insgesamt betrachtet kann für die Änderungen der Zielsetzungen der Agrarstruktur- und Regionalpolitik abschließend gesagt werden:

Die Industrieländer der westlichen Welt, die einerseits die Agrarpolitik in ihrem Markt- und Handelsbereich als eine drückende Last der Wirtschaftspolitik empfinden, bemühen sich andererseits in steigendem Maße, Agrarstrukturpolitik und regionale Wirtschaftspolitik stärker auszubauen. Beide sollen – miteinander verbunden – zu einer Neuordnung des ländlichen Raumes führen. Diese Neuordnung des ländlichen Raumes wird in der Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft zu einer immer wichtiger werdenden Aufgabe. Sie zielt auf der einen Seite durch die bestmögliche Kombination der Produktionsfaktoren auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft ab und will auf der anderen Seite die Anforderungen der Gesamtwirtschaft an den Raum (Standort der gewerblichen Wirtschaft, Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, Erhaltung der Kulturlandschaft und Förderung der Erholungsfunktion) erfüllen. Dabei steht der „ausgewogene Raum“ im Vordergrund der Betrachtung – seine „optimale Struktur“ ist aus dem Blickwinkel der Gesamtgesellschaft jedoch viel schwieriger zu definieren als etwa seine „Schwächen“ als Ergebnis gesamtwirtschaftlicher Expansion. Als Kriterien eines solchen ausgewogenen Raumes sind zu nennen: angemessene Pro-Kopf-Einkommen der Erwerbstätigen, einschließlich der in der Landwirtschaft Tätigen; die infrastrukturelle Ausrüstung des Raumes im weitesten Sinne des Wortes, die sowohl die Wettbewerbslage der Betriebe als auch die Versorgung der Wohnbevölkerung bestimmt; ein ausgewogenes Verhältnis der einzelnen Wirtschaftsbereiche, einschließlich der Dienstleistungsbereiche (denn eine rationell betriebene Landwirtschaft kann nicht die für die infrastrukturelle Ausrüstung des Raumes notwendige Bevölkerungsdichte erreichen). Mit anderen Worten: Einkommenshöhe und Funktionsfähigkeit der Siedlungs-(Verkehrsinfra-)Struktur bestimmen die Ausgewogen-

heit des Raumes. Die Agrarstruktur- und Regionalpolitik sehen sich in ihren Bemühungen, die Neuordnung ländlicher Räume (aus diesem Blickwinkel) zu erreichen, jedoch mit zwei gegensätzlich wirkenden Kräften konfrontiert: Auf der einen Seite zwingt der Anstieg der außerlandwirtschaftlichen Einkommen zu Agrarstrukturmaßnahmen, die auf eine Verringerung des Einsatzes von Arbeitskräften abzielen; auf der anderen Seite führt die wachsende Gesamtwirtschaft zu einer „Maßstabsvergrößerung“ hinsichtlich der Anforderungen der Menschen an die Ausstattung des Raumes, die ihrerseits wiederum von der Bevölkerungsdichte abhängt.

In der Bundesrepublik Deutschland treten wegen der relativ breiteren räumlichen Streuung der Industrie diese entgegenlaufenden Tendenzen (Abnahme der Zahl der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte durch Agrarstrukturverbesserung und notwendige Zunahme der Bevölkerungsdichte zur ausreichenden infrastrukturellen Ausstattung des Raumes) zwar weniger stark in Erscheinung (so z. B. in Nordholland, Mittelfrankreich, Nordschweden); aber dieser Zusammenhang ist doch auch hier unübersehbar.

IV. Voraussetzungen einer erfolgreichen Neuordnung ländlicher Räume

Die Neuordnung ländlicher Räume setzt das Zusammenwirken von Agrarstruktur- und Regionalpolitik voraus. Ein solches Zusammenwirken ist jedoch an einige Voraussetzungen gebunden:

a) Es muß eine umfassende Analyse der sozialökonomischen Situation und des bisherigen Entwicklungsprozesses des Gebietes erstellt werden, die sowohl für die Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik als auch der Agrarstrukturpolitik eine brauchbare und gemeinsame Ausgangsbasis ist. Hier ist die Tätigkeit wissenschaftlicher Institute angeprochen. Sie hat jedoch den Erfordernissen der praktischen Arbeit zu entsprechen, d. h. die Analyse muß vor dem Hintergrund der in der Agrarstrukturpolitik möglichen Therapie erfolgen. – In diesem Zusammenhang kann auf die Arbeiten der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e. V., Bonn, der Agrarsozialen Gesellschaft e. V., Göttingen und in neuerer Zeit der Siedlungsgesellschaften hingewiesen werden.

b) Es muß eine ihrem Charakter nach umfassende Rahmenmaßnahme für beide Bereiche (Agrarstruktur- und Regionalpolitik) verbindlich ausgewählt werden; das kann nach Lage der Dinge für den ländlichen Raum nur die Flurbereinigung (im modernen Sinne des Wortes) sein.

c) Es muß eine Koordinierung (horizontaler und vertikaler Art) der verschiedenen Maßnahmen der einzelnen Institutionen und Verwaltungen und eine Arbeitsteilung zwischen den einzelnen an der Neuordnung des ländlichen Raumes interessierten Stellen (z. B. Landeskulturverwaltung – Siedlungsgesellschaften) gesichert sein.

Bei allen Überlegungen ist der Zentralfrage nachzugehen, woraus sich die Problematik einer Neuordnung des ländlichen Raumes ableitet.

Die Aufgabe einer Neuordnung des ländlichen Raumes ergibt sich ganz generell aus der Dynamik der Industriegesellschaft; ein Teil der ökonomischen Disparität und derjenigen der Lebensverhältnisse auf dem Lande läßt sich nur durch eine konstruktive, über den engeren agrarischen Bereich hinausgehende Strukturpolitik beseitigen. Neben dieser „inneren“ Notwendigkeit (gewissermaßen aus der Logik der Fakten der Industriegesellschaft) kann aber auch ein „äußerer Anstoß“ zu dieser Neuordnung des ländlichen Raumes führen (Autobahnbau, Anlage von Flugplätzen). In beiden Fällen ist die Flurbereinigung als adäquate Rahmenmaßnahme anzusehen. Beispiele unserer Nachbarländer – insbesondere der Niederlande – beweisen diesen Sachverhalt, daß durch sie eine integrale, der Landwirtschaft und der Gesamtwirtschaft/-gesellschaft dienende Neuord-

nung des ländlichen Raumes erreicht werden kann. Dieses zuletzt formulierte Postulat setzt einige klärende Bemerkungen hinsichtlich der Forderungen an eine „moderne“ Agrarstrukturpolitik voraus, so daß sie insgesamt – und insbesondere im Bereich der Flurereinigung – den Ansprüchen einer wachstumsorientierten Gesamtwirtschaft entspricht.

V. Forderungen an eine „moderne“ Agrarstrukturpolitik und Regionalpolitik

Befassen wir uns mit diesen Forderungen in getrennten Überlegungen für die Agrarstrukturpolitik und für die regionale Wirtschaftspolitik.

Für die Agrarstrukturpolitik

1. Zwischen der Agrarstrukturpolitik und der Markt-/Preispolitik im Bereich der Landwirtschaft (Gleichgewicht der Agrarmärkte) muß eine enge Verbindung hergestellt werden, damit technische Maßnahmen ökonomisch vom Markt her honoriert werden. Produktionskostensenkung hat Vorrang vor Produktionsausdehnung, obwohl beide fast immer eng miteinander verbunden sind. – Insbesondere auf diesem Gebiet dürften neue Aufgaben innerhalb der EWG vorliegen. Es dürfte kaum in Zukunft – vor dem Hintergrunde umfangreicher Investitionen in den Teilräumen des Gemeinsamen Marktes – genügen, generelle Überlegungen über die Entwicklung von Angebot und Nachfrage auf den Agrarmärkten anzustellen. Vielmehr sind *indikative* Hinweise erforderlich, welche Produktionsrichtungen und -entwicklungen für die einzelnen Gebiete der Gemeinschaft als wünschenswert angesehen werden; oder – wenn eine solche Information interregionaler Zusammenhänge nicht erfolgt – die Investitionsentscheidungen der öffentlichen Hand sind auf der Grundlage solcher Überlegungen zu treffen. Die Instrumente der Preisbildung in der EWG tragen einen ausgesprochen regionalen Charakter (z. B. Richtpreise); es liegt daher auf der Hand, analog dazu auch zu räumlich differenzierten Investitionsentscheidungen bei der Förderung des landwirtschaftlichen Anpassungsprozesses zu kommen – diese wiederum sind von der Kenntnis interregionaler Wechselbeziehungen der Agrarproduktion abhängig. – Mit der französischen Planifikation wird bereits auf dem Agrarsektor methodisch ein solcher Weg beschritten, ohne daß damit gesagt sein sollte, ein solcher Weg sei für diese Zwecke brauchbar.

2. Agrarstrukturelle Maßnahmen können in ihrer Priorität nicht mit technischen Kriterien festgelegt werden. Sozialökonomische Situation und bisherige Entwicklung der Landwirtschaft müssen dafür – vor dem Hintergrunde der gesamtwirtschaftlichen Lage des Gebietes – herangezogen werden. Nur so erscheint es möglich, die Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung sachlogisch, zeitrichtig und abgestimmt mit der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung einzusetzen. – Hier leistet eine Typologie der einzelnen Gebiete, die den gesamten Binnenmarkt umfaßt, wertvolle Hilfe. Erster Zugang zu einer Charakterisierung agrarstruktureller Mängel, der Entwicklungsmöglichkeiten der Gebiete und der Ansatzpunkte der Maßnahmen bietet die einfache Konfrontation der landwirtschaftlichen mit der gesamtwirtschaftlichen Situation (15);

a) bei agrarstrukturellen Mängeln typisch kleinbäuerlicher Gebiete und unbefriedigender gesamtwirtschaftlicher Entwicklung dürfte nur ein integraler Entwicklungsplan Abhilfe schaffen;

b) bei agrarstrukturellen Schwächen in Gebieten kleinbäuerlicher Struktur und kräftiger gesamtwirtschaftlicher Expansion befindet sich die Landwirtschaft lediglich in einer „time-lag-Situation“; Einzelmaßnahmen dürften genügen, um die Mobilität der Produktionsfaktoren (Boden und Arbeitskraft) „mit leichter Hand“ zu fördern.

c) bei befriedigenden agrarstrukturellen Verhältnissen und sehr schwacher gesamtwirtschaftlicher Entwicklung entsteht das Problem der ausreichenden infrastrukturellen Versorgung (im weitesten Sinne des Wortes) der Gebiete, die von einer bestimmten Bevölkerungsdichte abhängig ist.

Aus diesen Überlegungen wird eines deutlich: Agrarstrukturelle Maßnahmen müssen mit dem jeweiligen Entwicklungsstand der Wirtschaft und mit ihrer weiteren Expansion abgestimmt sein. Mit anderen Worten: Es kommt auf den „Reifegrad“ eines Gebietes in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung an, um mit Erfolg und möglichst geringem Aufwand eine durchgreifende Strukturänderung der Landwirtschaft zu erreichen – Artikel 15 des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds der Landwirtschaft (Verordnung 17/64 der EWG) enthält übrigens diese prioritäre Finanzierung von Projekten der Agrarstruktur, sofern sie sich in gesamtwirtschaftliche Vorstellungen einfügen.

3. Besondere Aufgaben ergeben sich für die Agrarstrukturpolitik, wenn durch den Ausbau der Infrastruktur (z. B. Autobahnbau) das historisch überkommene Gefüge des ländlichen Raumes zerstört wird und besonders schwierige Verhältnisse dadurch für die Landwirtschaft entstehen. Diese Neuordnung der agrarischen Produktionsgrundlagen aus dem Blickwinkel der Gesamtwirtschaft erfordert eine großzügige Lösung für den betroffenen Wirtschaftsbereich. Dabei ergibt sich die Notwendigkeit, den Einzugsbereich solcher Maßnahmen ausreichend groß zu wählen, um umfassende landeskulturelle Maßnahmen durchführen zu können. Mit der zunehmenden Größe des Gebietes, in dem z. B. eine Flurbereinigung durchgeführt wird, steigen auch die Möglichkeiten einer integralen Neuordnung des ländlichen Raumes aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. – Wer einmal einen Blick auf die Straßenkarte des Landes Nordrhein-Westfalen (1 : 250 000) tut, wird feststellen, wie umfangreich die Verfahren der Landeskulturämter aus Gründen des Autobahnbaus, der Führung der Umgehungsstraßen, der Schaffung von Industrie- und Siedlungsgelände, der Anlage von Flugplätzen, von Naturparks usw. sind. Hier werden agrarstrukturelle Maßnahmen im Interesse der Gesamtwirtschaft durchgeführt, und die Neuordnung des Produktionsfaktors Boden geht von außerlandwirtschaftlichen Entscheidungen aus (Hinweis auf Artikel 87 des Flurbereinigungsgesetzes).

4. Moderne Agrarstrukturpolitik kann nicht mit veralteten Begriffen durchgeführt werden (16). Bei den Bemühungen um eine neue Inhaltsbestimmung, die dem Anpassungsprozeß der Landwirtschaft in einer wachsenden Gesamtwirtschaft entspricht, zeichnen sich bereits die ersten Ergebnisse ab; sie sind nicht zuletzt auf die Einflußnahme der EWG-Kommission zurückzuführen (17). Agrarstrukturverbesserung beinhaltet nicht allein die Betriebsvergrößerung; sie umfaßt vielmehr das Verhältnis der Zahl der Beschäftigten zu ihren Produktions- und Einkommensgrundlagen. Dabei haben die Maßnahmen anzusetzen bei der Verbesserung der Produktionsgrundlagen, der Ausrichtung der Erzeugung auf den Markt und der Errichtung leistungsfähiger Vermarktungseinrichtungen (siehe: Ausrichtungs- und Garantiefonds der EWG). Nur die Zusammenschau dieser drei Maßnahmengruppen und ihre entsprechende Anwendung verbessert die Wettbewerbslage der Landwirtschaft.

5. Zentrale Bedeutung kommt der Förderung der Bodenmobilität für eine grundlegende Verbesserung der landwirtschaftlichen Betriebsgrößen zu. Die Mängel der Agrarstruktur sind nämlich nicht nur darin zu sehen, daß es zu viele Kleinbetriebe gibt, sondern daß durch die Entwicklung der außerlandwirtschaftlichen Einkommen die Landausstattung je Arbeitskraft ungenügend wird! Diese „Dynamisierung der Agrarstruktur“ verlangt auch eine neue „Dimension“ von Maßnahmen zur Förderung der Bodenmobilität, ohne daß damit die freie Verfügbarkeit über den Boden in Frage gestellt wird. Die Niederländer sind bereits seit einigen Jahren neue Wege gegangen, um die Bodenmobilität zu vergrößern

(Stichting Beheer Landbouwgronden, Sanierungsfonds). Das Ziel ist darin zu sehen, hauptberuflich tätige Landwirte zur vorzeitigen Betriebsauflösung zu veranlassen, indem ihnen vorzeitige Altersrenten (unabhängig von der bewirtschafteten Landfläche, lediglich nach Alter abgestuft) gezahlt werden. Es handelt sich hier um eine „soziale Maßnahme mit struktureller Zielsetzung“ d. h. diesen Altersgruppen kann in vielen Fällen nicht mit den Maßnahmen der Strukturverbesserung zu einer Einkommenserhöhung verholfen werden (Hauptberufliche Landwirte über 50 Jahre mit weniger als 8000 hfl/Jahr, davon über 50 % aus der Landwirtschaft, können entsprechende Anträge stellen). Auch nach der Gewährung (der in den Niederlanden vorliegenden) Volkspension ab 65 Jahren wird eine zusätzliche Altersrente für diejenigen gezahlt, die vorher bereits ihre hauptberufliche Tätigkeit in der Landwirtschaft unter Auflösung ihres Betriebes aufgegeben haben. Zur Beurteilung dieser Maßnahmen, deren Wirksamkeit auch in der Bundesrepublik Deutschland mit Interesse verfolgt wird, muß noch hinzugefügt werden, daß der Landverkauf zu Marktpreisen erfolgt und daß (mit Ausnahme in den Flurbereinigungsgebieten) auch die „Kanalisation“ der Bodenbewegung nicht starr gehandhabt wird (Zustimmung von Provinz-Kommissionen). – Das niederländische Beispiel verdient noch aus einem besonderen Grund unsere Beachtung: Bei einer im Vergleich zu anderen EWG-Partnern günstigen Agrarstruktur wird eine Agrarstrukturpolitik einer drastischen Verringerung der Zahl der hauptberuflichen Betriebe – unter Beibehaltung individueller Entscheidungsfreiheit – verfolgt. Diese Maßnahmen werden von der Wissenschaft allerdings in ihrer Zweckmäßigkeit unterschiedlich beurteilt (18). Immerhin kann nicht übersehen werden, daß 1967 rd. 10 000 ha mit einem Finanzaufwand von 4,5 Mill. hfl. „mobilisiert“ werden.

6. Es sollte überlegt werden, ob die Agrarstrukturpolitik in Einzelmaßnahmen nicht zu stark die Vermögensbildung zum Gegenstand hat. Der ökonomisch lebensfähige Betrieb ist unabhängig von den Eigentumsverhältnissen zu sehen. Dazu gehört allerdings die Entwicklung einer leistungsfähigen Pachtpolitik, die eine Besitzsicherung und die Sicherung der Dispositionsfreiheit beinhaltet. In einigen unserer Nachbarländer (insbesondere in Belgien und den Niederlanden) ist mehr als die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Pacht vergeben; in Frankreich sind die Bauern bei der Aufstockung ihrer Betriebe stärker an einer Zupachtung als an dem Erwerb der Parzellen interessiert, um ihr Eigenkapital für eine intensive und rationelle Betriebsbewirtschaftung einzusetzen. – Die Definition des Familienbetriebes sollte daher von jeglicher „Eigentumsideologie“ freigehalten und als ökonomisch lebensfähiger Betrieb, nicht als submarginale Existenz mit dem alleinigen Kriterium der Familienarbeitsverfassung gekennzeichnet werden (19).

7. Eine große Zahl agrarstruktureller Maßnahmen wird an allgemeine Kriterien der Betriebsentwicklung geknüpft, ohne daß sie zur Funktionsfähigkeit der ländlichen Räume in Beziehung gesetzt werden. In den Niederlanden ist das anders; hier ist die Flurbereinigung die umfassende Maßnahme, und Einzelbetriebe werden – von geringen Ausnahmen abgesehen – nur im Rahmen der Flurbereinigung durch Finanzhilfen der öffentlichen Hand aufgestockt, ausgesiedelt, mit Wirtschaftswegen u. a. m. ausgestattet. Auch in der Bundesrepublik Deutschland zeichnen sich in jüngster Zeit bedeutsame Entwicklungen ab. Von der Finanzierung einzelner betriebswirtschaftlicher Maßnahmen wendet man sich der gesamten Entwicklung der Betriebe zu, und es ist m. E. nur eine Frage der Zeit, um den nächsten Schritt zu tun: die öffentlichen Finanzhilfen an Einzelbetriebe im Rahmen räumlicher Entwicklungspläne zu vergeben. Einzelbetriebliche Finanzhilfen können kaum effizient eingesetzt werden, wenn nicht die interregionalen Wechselwirkungen der öffentlich geförderten Investitionen hinsichtlich der Entwicklung der Agrarproduktion bekannt sind. Es trifft zwar generell zu, daß einzelwirtschaftliche Entscheidungen durchaus nicht mit dem gesamtwirtschaftlichen Interesse übereinstimmen müssen; aber hier im

Fälle der Landwirtschaft handelt es sich darum, daß durch *staatliche* Finanzhilfen an Einzelbetriebe individuelle Investitionsentscheidungen beeinflußt und Verhaltensweisen geändert werden. Und der Staat kann nur an einem Anpassungsprozeß interessiert sein, der vom Markt her honoriert wird, wenn er nicht Gefahr laufen will, nach den Strukturinvestitionen zu Marktinterventionen übergehen zu müssen.

8. Damit ist ein Zentralproblem angesprochen: Ein erfolgreicher Einsatz von Einzelmaßnahmen auf der Ebene der Landeskulturverwaltungen zur Verbesserung der Agrarstruktur kann langfristig nur zu einem ökonomischen Erfolg führen, wenn auf regionaler, nationaler und gemeinschaftlicher (EWG-) Ebene eine verbindliche Koordinierung der landwirtschaftlichen Investitionen vorgenommen wird, die den „Imperativen“ des Gleichgewichtes der Agrarmärkte sowie der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung Rechnung trägt. Grundlage einer solchen umfassenden Aufgabe ist die Feststellung, welche Funktionen den einzelnen Teilräumen des Binnenmarktes sowohl aus dem Blickwinkel der Agrarmärkte als auch der Gesamtwirtschaft zukommen. Solche Überlegungen können selbstverständlich keine Vollzugsverbindlichkeit haben; sie sind nur indikativ zu verstehen. – Die Instrumente, über die die EWG zur Koordinierung der Agrarstrukturpolitik der Mitgliedsstaaten verfügt, sind nicht ausreichend. Die Vorstellungen, daß die Mitfinanzierung von Einzelprojekten der Verbesserung der Agrarstruktur durch die EWG eine solche Abstimmung nationalstaatlicher Investitionen erreichen kann, gehen an der Tatsache vorbei, daß eine Rahmenbestimmung nicht durch eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen ersetzt werden kann.

Für die regionale Wirtschaftspolitik

9. Als „Nahtstellen“ des Zusammenwirkens von Agrarstrukturpolitik und regionaler Wirtschaftspolitik bieten sich an: Die Neuverteilung der gesellschaftlich notwendigen Arbeitskraft in einer wachsenden Gesamtwirtschaft (d. h. Schaffung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze in ländlichen Räumen); der Ausbau der Infrastruktur; die Verwirklichung der gesellschaftspolitischen Zielsetzungen der Raumordnung. Dazu gehört allerdings, daß die vagen Formulierungen der Konzeption und des Leitbildes einer Raumordnung durch Programme und Pläne konkreter Art ergänzt werden.

10. Die raumwirtschaftliche „Drehzscheibe“ für Agrarstruktur- und Regionalpolitik ist der Zentrale Ort. Er ist auf der einen Seite Standort für die Industriebetriebe, d. h. für außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze, die für die Entwicklung der Agrarstruktur in der Mehrzahl der Fälle unabdingbare Voraussetzung sind. Auf der anderen Seite bietet der Zentrale Ort die infrastrukturelle Ausrüstung in erreichbarer Entfernung, auf die das flache Land und der einzelne landwirtschaftliche Betrieb angewiesen sind. Flurbereinigung der parzellierten Felder und „Flurbereinigung“ der historisch überkommenen ländlichen Siedlungsstruktur der Agrargesellschaft sind damit zwei Seiten des gleichen Problems.

11. Die regionale Wirtschaftspolitik sollte sich um raumwirtschaftliche Abgrenzungen bemühen, die einmal den gesamten Binnenmarkt umfassen bzw. die interregionalen Verflechtungen sehen, und die die Rückwirkungen von Investitionen *eines* Gebietes auf den *Gesamtraum* berücksichtigen; zum anderen sollte jedoch nur *eine* für Agrarstruktur- und Regionalpolitik gleichermaßen verbindliche Abgrenzung von Entwicklungsräumen vorgenommen werden. Damit wird bereits von dem geographischen Ansatz her eine Koordinierung der Vorstellungen und Investitionen in *beiden* Bereichen erleichtert. Bedauerlicherweise folgen Agrarstrukturpolitik und regionale Wirtschaftspolitik für einen Teilbereich ihrer Maßnahmen unterschiedlichen räumlichen Abgrenzungen; so z. B. den „von Natur benachteiligten Gebieten“ und den „Ausbaugebieten/ -orten“. Es sollte versucht werden, für beide Bereiche verbindliche Kriterien zu finden; das kann nach Lage der Dinge nur der ökonomische lebensfähige Betrieb in einer funktionsfähigen Region sein. Damit ist die

Neuordnung der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren und des ländlichen Raumes übergeordneter Gesichtspunkt.

12. Die regionale Wirtschaftspolitik sollte sich von der einseitigen Vorstellung einer passiven Sanierung der Landwirtschaft (Abgabe von Arbeitskräften) freimachen (wie es z. B. in dem EWG-Expertenbericht der Fall ist; 20) und die Neuordnung des ländlichen Raumes mit einer strukturgesunden Landwirtschaft in den Mittelpunkt stellen. Allerdings wäre dazu notwendig, daß die Raumordnungspolitik mit ihren bisher vagen Formulierungen des räumlichen Leitbildes zu einer konkreten Grundlage der Zusammenarbeit von Regionalpolitik und Agrarstrukturpolitik ausgebaut würde. Für die heutige Situation kann gesagt werden, daß die Verbindungen der Zielsetzungen von Agrarstrukturpolitik und Raumordnung enger sind als diejenigen der Regionalpolitik zur Raumordnungspolitik und zur Agrarstrukturpolitik. Die Regionalpolitik hat hier noch einen Wandlungsprozeß vor sich, wobei die Fragen der Zuständigkeiten eine große Rolle zu spielen scheinen. Dabei zeigt sich in aller Deutlichkeit, daß Finanzierung der Maßnahmen und Koordinierung der Vorstellung sehr eng zusammengehören.

13. Wenn die Flurbereinigung (wie in den Niederlanden bereits seit langem praktiziert) die Neuordnung des ländlichen Raumes anstrebt, wird sie sich als „Klammer“ für alle Finanzierungen regionalpolitischer Art aus den verschiedensten „Töpfen“ anbieten. – Auch hier ist das Beispiel der Niederlande bezeichnend, wo die umfassenden Maßnahmen der Flurbereinigung zu einem koordinierten Einsatz der Finanzmittel horizontal (einzelne Ressorts auf nationalstaatlicher Ebene) und vertikal (Reich – Provinzen – Gemeinden) führen. Die Festlegung der Prioritäten erfolgt bei den Flurbereinigungsverfahren auf nationalstaatlicher Ebene; dabei wird die gesamtwirtschaftliche Lage und Entwicklung des Gebietes berücksichtigt. Die Kompetenzen für die regionale Wirtschaftspolitik liegen bei den Provinzen; für wirtschaftsschwache Zonen übernimmt die Zentralregierung die wirtschaftliche Förderung, jedoch mit Einschaltung der Provinzen. Die „Klammer“ für die regionale Wirtschaftsförderung ist in vielen Fällen die Flurbereinigung, die sich wegen ihres komplexen und integralen Charakters als dafür geeignet erweist.

14. Diese „neue Dimension“ eines Zusammenwirkens von regionaler Wirtschaftspolitik – Raumordnungspolitik – Agrarstrukturpolitik würde auch – unter Voraussetzung des Punktes 12 – eine neue Zuordnung von Landeskulturverwaltung und Siedlungsgesellschaften ermöglichen; letztere haben sich nicht nur der außerbehördlichen Aussiedlung und der Althofsanierung zugewandt, sondern auch die Dorferneuerung in ihren Aufgabenbereich einbezogen. Insbesondere in den Fällen, in denen eine Flurbereinigung und Dorferneuerung durchzuführen sind, muß es zu einer engen Zusammenarbeit von Landeskulturverwaltung und Siedlungsgesellschaften kommen.

VI. Zukünftige Entwicklungslinien der Agrarstrukturpolitik

Es war die Aufgabe, die Wandlungen in den Auffassungen, die den Zuschnitt der Agrarstruktur- und Regionalpolitik bestimmen, darzulegen. Dieser Prozeß, der deutlich eine Orientierung der Einzelmaßnahmen auf eine Neuordnung der ländlichen Räume aufweist, ist noch nicht zum Abschluß gekommen. Um diesen Tatbestand zu belegen, soll auf zwei Entscheidungen verwiesen werden, die die Entwicklungslinien der Agrarstrukturpolitik und ihre Aufgabenstellung unter Umständen erheblich beeinflussen können.

Die Gemeinschaftsaufgaben

In dem Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland (21) werden – aus dem Blickwinkel eines kooperativen Föderalismus und der Harmonisierung der

öffentlichen Finanzwirtschaft – die „Gemeinschaftsaufgaben“ als Gegenstand einer Zusammenarbeit von Bund und Ländern genannt; bei diesen Gemeinschaftsaufgaben, die als „Aufgaben besonderer Art für die Gesamtheit bedeutsam“ sind, wird auch die Verbesserung der Agrarstruktur genannt. Ein besonderes Kriterium der Gemeinschaftsaufgaben ist ihre – von Bund und Ländern – langfristige gemeinsame Planung. – Die Aufgliederung der agrarpolitischen Maßnahmen auf die ausschließliche Kompetenz des Bundes bzw. der Länder und auf „Gemeinschaftsaufgaben“ (von Bund und Ländern finanziert und von den Ländern durchgeführt) wird für die Agrarstrukturpolitik institutionelle sowie sachbezogene Konsequenzen haben. Es ist unwahrscheinlich, daß alle Maßnahmen, die heute mit dem Begriff der „Verbesserung der Agrarstruktur“ überschrieben sind, in diesem neuen Rechtsbegriff der „Gemeinschaftsaufgaben“ unbesehen übernommen werden. Gemeinschaftsaufgaben im Bereich der Verbesserung der Agrarstruktur sollen überregionalen Charakter tragen; daher ist zu überlegen, ob nicht die einzelnen Maßnahmengruppen dem umfassenderen Begriff der „Entwicklung ländlicher Räume“ untergeordnet werden sollten, um mit diesem Einteilungsprinzip sowohl den Forderungen einer interregionalen Verflechtung der Einzerräume, der Verschiedenartigkeit der Ansatzpunkte und des Zusammenwirkens von Einzelmaßnahmen als auch der Festlegung von Prioritäten im Rahmen einer mittelfristigen Finanzplanung zu entsprechen.

Die Gemeinschaftsprogramme

Nicht weniger Einfluß auf die zukünftige Orientierung nationalstaatlicher Agrarstrukturpolitik wird die Annahme der Gemeinschaftsprogramme der EWG haben. Bekanntlich sind nach Verordnung 17/64-EWG über den „Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“ Gemeinschaftsprogramme (nach Artikel 16) aufzustellen, in deren Rahmen ein Antrag auf Finanzhilfe der Gemeinschaft sich nach Ablauf von zwei Jahren der Tätigkeit des Fonds einfügen muß. Dieser Termin ist seit Herbst 1966 bereits überschritten; die Tatsache, daß der Vorschlag nicht fristgerecht eingereicht wurde (im Frühjahr 1967 waren die Vorschläge noch nicht von der EWG-Kommission an den Rat geleitet), zeigt die Schwierigkeiten ihrer Aufstellung: Art der Maßnahmen, Festlegung der Schwerpunktgebiete, Umfang der Beteiligung bei Einzelprojekten, Gesamtsumme und Laufzeit. Insbesondere dürfte die Abgrenzung der Schwerpunktgebiete, d. h. die geographische Bestimmung von Teilräumen, die prioritär für die Gewährung von Finanzhilfen in Anrechnung kommen, auf Schwierigkeiten stoßen. Sofern die Verantwortlichen über keine gesicherten raumwirtschaftlichen Analysen verfügen, werden sie dem Wunschdenken der einzelnen Nationalstaaten ausgeliefert sein, für die eine Berücksichtigung der einzelnen Gebiete sich weniger aus den neuen Aspekten der europäischen Agrarintegration als aus der bisherigen Praxis ihrer Projektfinanzierungen ergeben dürfte (22).

Die Entscheidungen im nationalstaatlichen Bereich hinsichtlich der „Gemeinschaftsaufgaben“ und im EWG-Bereich hinsichtlich der „Gemeinschaftsprogramme“ werden die zukünftige Orientierung der Agrarstrukturpolitik nicht unerheblich beeinflussen. Aus dem Blickwinkel der Neuordnung ländlicher Räume und der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft sollten rechtzeitig Vorstellungen entwickelt werden, in welcher Weise unter institutionellen und fachlichen Gesichtspunkten *beide* Überlegungen zu einer in sich geschlossenen Auffassung geführt werden.

VII. Schlußbemerkung

Es war die Aufgabe dieser Ausführungen, den Meinungs- und Willensbildungsprozeß auf dem Gebiete der Agrarstruktur- und Regionalpolitik sowie die Neu- und Umorien-

tierung beider Bereiche darzulegen. Für manche der vorstehenden Überlegungen zeichnen sich bereits Lösungen ab, für andere sind erst die grundlegenden Voraussetzungen zu schaffen.

Die umfassende Tätigkeit der Landeskulturverwaltungen, die sich immer mehr auf die integrale Neuordnung des ländlichen Raumes aus dem Blickwinkel der Gesamtwirtschaft ausrichtet, wird dabei in ihren Leistungen und in ihrem neuen Aufgabenbereich noch nicht genug gewürdigt. Das mag einmal daran liegen, daß Begriffe wie „Landeskulturamt“, „Flurbereinigung und Siedlung“, „Innere Kolonisation“ usw. seit alters her verwendet werden, unter denen sich die Menschen der Industriegesellschaft alles andere, nur nicht die Gestaltung der Wohn- und Lebensverhältnisse ihres Raumes vorstellen können. Der breiten Öffentlichkeit ist die neue Inhaltsbestimmung altüberkommener Begriffe noch nicht bewußt geworden.

Ein weiterer Grund für das geringe Interesse und Verständnis der Öffentlichkeit mag darin zu sehen sein, daß die Finanzierung der Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und der Neuordnung ländlicher Räume in den Haushalten der Landwirtschaftsministerien steht, obwohl sie der Allgemeinheit zugute kommen und in Teilen der Aufwendungen kaum noch ausschließlich für die Landwirtschaft geschehen (Küstenschutz, Wasserwirtschaft, fließende Trinkwasserversorgung, Elektrifizierung usw.); sie wird durch diesen Ausweis im landwirtschaftlichen Budget zur sektoralen Strukturpolitik „degradiert“.

Sicherlich kann auch die Öffentlichkeitsarbeit verstärkt werden, um die Eigeninitiative der Beteiligten zu steigern und das Interesse der breiten Bevölkerung zu wecken. Die eigentliche Ursache der geringen Breitenwirkung ist jedoch darin zu sehen, daß Raumordnungs- und Regionalpolitik in Verbindung mit der Agrarstrukturpolitik auf gemeinschaftlicher, nationalstaatlicher und regionaler Ebene noch keine konkreten Vorstellungen der wünschenswerten Wirtschaftsentwicklung, einschließlich und insbesondere für die Landwirtschaft erarbeitet haben, die es der Agrarstrukturpolitik, und insbesondere der Flurbereinigung, ermöglicht hätten, ihre landwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Vorstellungen der Strukturverbesserung glaubwürdig zu vertreten.

Literaturverzeichnis

1. DAMS, TH.: Industrieansiedlung in ländlichen Entwicklungsräumen. Daten und Überlegungen zur regionalen Wirtschaftspolitik. In: Berichte über Landwirtschaft 35, 106, 1957
2. DAMS, TH.: Neuordnung des ländlichen Raumes als Aufgabe der Agrar- und Wirtschaftspolitik. Als Manuskript vervielfältigt, Bonn 1959.
3. ISARD, W.: Location and Space-Economy. Verlag Chapman & Hall, New York-London 1956.
4. MÜLLER, J. H.: Wissenschaftlich-theoretische Bestandsaufnahme der Regionalpolitik. In: Wirtschaftspolitische Blätter 13 (5/6, 424 und 425, 1966.
5. L'agriculture et la croissance économique. OECD. Paris 1965.
6. Zur Methode der Berechnung siehe: OECD AGR (65) 12, CPE (65) 4, S. 43.
7. GIERSCH, H.: Infrastruktur und Regionalpolitik. In: Planung ohne Planwirtschaft. Kyklos-Verlag, Tübingen 1964, S. 70.
8. Gemeinsames Gutachten von Mitgliedern des wissenschaftlichen Beirats beim BML und von wirtschaftswissenschaftlichen Beratern der Kommission der EWG. – Wirkungen einer Senkung der Agrarpreise im Rahmen einer gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) auf die Einkommensverhältnisse der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Brüssel, Juni 1962, S. 49.

9. MIKSCH, L.: Zur Theorie des räumlichen Gleichgewichts. In: Weltwirtschaftliches Archiv, **66**, 1951.
10. MYRDAL, G.: Ökonomische Theorie und unterentwickelte Gebiete. Verlag G. Fischer, Stuttgart 1960. – Internationale Wirtschaft. Verlag Duncker & Humblot, Berlin 1958
11. BOEKE, J. H.: Economics and Economic Policy of Dual Societies. New York 1953, Three Forms of Disintegration in Dual Societies. In: Indonesie, **7**, 282, 1954.
12. LEIBENSTEIN, H.: Economic Backwardness and Economic Growth. Verlag Wiley & Sons, New York, London 1957.
13. Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965. In Bundesgesetzblatt I, S. 306, Artikel 2, Grundsätze der Raumordnung, Absatz 3 und 5.
14. BOYENS, W. F.: Die Geschichte der ländlichen Siedlung. 2 Bde. Landschriften-Verlag, Berlin-Bonn 1959.
15. DAMS, TH.: Bemerkungen zu einer räumlichen Betrachtung von Landwirtschaft und Landnutzung in der volkswirtschaftlichen Entwicklung. In: Raum und Landwirtschaft **6**. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1967.
16. Arbeiten des ständigen Agrarausschusses der EWG lt. Entscheidung über die Koordinierung der Agrarstrukturpolitik vom 4. 12. 1962 und Verordnung Nr. 17/64 EWG, Artikel 11.
17. DAMS, TH.: Probleme und Ansätze der Agrarstrukturverbesserung in den EWG-Ländern. In: Vorträge des 17. Hochschultages der Landw. Fakultät der Universität Bonn am 1. und 2. Oktober 1963 in Münster i. W., S. 23.
18. HORRING, H. J.: und HARTOG, F.: Beiträge in Economisch-Statistische Berichte. Rotterdam 1965.
19. Vorschläge zur Gestaltung und Anwendung der gemeinsamen Agrarpolitik vom 30. 6. 1960; Abschnitt Agrarstrukturpolitik. EWG-Kommission Brüssel 1960
20. EWG-Kommission, Berichte über die Regionalpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Ausgearbeitet von drei Sachverständigengruppen. Brüssel 1964, S. 33 ff.
21. Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der BR Deutschland, 2. Auflage. Verlag Kohlhammer, Stuttgart 1966, S. 34.
22. DAMS, TH.: Das „magische Dreieck“ der Agrarstrukturpolitik. In: Innere Kolonisation, **15** (8), 192–194, 1966.

Die Bedeutung der Flurbereinigung für die Verwirklichung der Ziele der Landesplanung¹

Referat von Landesoberverwaltungsrat Dr. ARTHUR BLOCH, Münster/Westf.

Die traditionelle landwirtschaftliche Betriebslehre vergleicht den landwirtschaftlichen Betrieb mit einem Organismus. Sie sieht den Betrieb als ein innerlich verbundenes Ganzes, in dem der Landwirt mit bestimmter Zwecksetzung Betriebsmittel und Produktionszweige zu einer technischen und wirtschaftlichen Einheit koordiniert. Alle Zweige des Betriebes sieht sie einander zugeordnet als Werkzeug – organon – im Gesamtplan, ähnlich den Organen beim biologischen Organismus. Hier wie dort bilden die Teile ein funktionales Ganzes; sie sind geordnet nach einem gemeinsamen Prinzip, das sie korrelativ verbindet. Sie sind durch diese Einheit bedingt und wirken im Ganzen als Mittel zum übergeordneten Zweck.

Trotz der Einwände, mit denen man Vergleichen immer begegnen kann, scheint das Bild vom Organismus in besonderem Maße geeignet, die Zusammenhänge zwischen den Teilen eines Objektes verständlich zu machen, das äußerlich zwar reich gegliedert, innerlich aber durch ein gemeinsames Gestaltungsprinzip, einen gemeinsamen Zweck verbunden ist.

Auch auf den öffentlichen Dienst, dem die hier anzusprechenden Aufgaben der Flurbereinigung und Landesplanung zuzuordnen sind, kann das Bild vom Organismus mit einigem Gewinn angewandt werden. Auf einen ersten Blick erscheint der öffentliche Dienst als eine Summe von Behörden, kommunalen Verwaltungen, Körperschaften, Anstalten und sonstigen Einrichtungen. Die Summe scheint aus einer Vielzahl heterogener, nur oberflächlich durch das Band des öffentlichen Dienstes zusammengefaßter Einzelgrößen zu bestehen. Dieser Schein trügt. Es wird bald deutlich, daß die verschiedenen Glieder innerlich durch einen gemeinsamen Zweck verbunden sind, einen Zweck, der – wenn auch sehr allgemein – umschrieben werden kann mit: unmittelbarer und mittelbarer Dienst am einzelnen in der Gemeinschaft. Gegenüber diesem gemeinsamen Zweck ist die Frage nach dem jeweiligen Träger einer Aufgabe sekundär. Wenn es eines Beweises für die organische Verbundenheit der Glieder des öffentlichen Dienstes bedarf, dann wird er durch die Tatsache geliefert, daß ein Strom diesen Organismus durchzieht und seine Teile lebensfähig und aktionsfähig hält, der aus einer Quelle gespeist wird: der Steuermasse. Krankte ein Teil des Ganzen, etwa an Hypertrophie, so strahlt diese Erscheinung auf andere Teile mit negativen Wirkungen für das Ganze aus. Alle Teile, alle Aufgabenträger im öffentlichen Dienst, erfüllen aus dem gemeinsamen Zweck abgeleitete Funktionen, die für das Ganze nur dann voll wirksam sein können, wenn sie untereinander koordiniert sind.

Dieses Bild kann mit interessanten Aspekten noch dichter gezeichnet werden. Überträgt man nun das Bild auf die Praxis, so ist ein gewisses Unbehagen unvermeidbar, denn das Bewußtsein, Teil einer funktionalen Einheit zu sein, ist nicht sehr lebendig. Häufig wird diese Einheit nur rein formal verstanden, ohne daß sie wirklich verpflichtet. Um so mehr zeichnet sich dann die Absicht der Initiatoren dieser Fachtagung aus, den Versuch einer

¹ Referat im Rahmen der Fachtagung der Landeskulturverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen am 20. 10. 1966 in Tecklenburg/Westfalen

Klärung der Beziehungen zwischen zwei öffentlichen Aufgaben, der Flurbereinigung und der Landesplanung, in das Programm der Tagung zu übernehmen.

Das Wissen um die innerlich verpflichtende Einheit des öffentlichen Dienstes legt es nahe, die Untersuchung der Beziehungen zwischen zwei öffentlichen Aufgaben dort anzusetzen, wo eine beiden übergeordnete Aufgabe einen sachlichen Anhalt bietet. Als stärkste Beziehung ist hier die Tatsache zu werten, daß Flurbereinigung und Landesplanung – wenn auch in unterschiedlicher Weise – auf die Ordnung unseres Lebensraumes ausgerichtet sind.

Unter Lebensraum wird dabei sinnfällig der Bereich der physikalischen Welt verstanden, in dem sich das Leben des Menschen vollzieht. Es ist der Raum, in dem der Mensch wohnt, arbeitet, sich erholt, sich bildet, in Gesellschaft ist, verkehrt, sich versorgt mit den Gütern, die er zur Befriedigung seiner Bedürfnisse nachfragt. Aus seinen Bedürfnissen stellt der Mensch Ansprüche an den Raum und er beansprucht ihn. Er sucht entweder die natürlichen Güter eines Raumes oder er gestaltet den Raum und richtet ihn so für seine Zwecke ein. Der Raum wird zum existenznotwendigen Funktionsträger für den Menschen.

Solange die Ansprüche des Menschen an den Raum nebeneinander ohne Störungen zu erfüllen sind, solange stellt der Raum kein Problem dar. Das aber ist nicht unsere Situation. Selbst wenn man den Menschen als ein soziales Wesen begreift und die Ansprüche der engsten dieser Gemeinschaften, der Familie, an den Raum unter einem gemeinsamen Zweck als bereits koordiniert betrachtet, selbst dann ist der Bereich des Lebensraumes, den diese Gemeinschaft ausschließlich als ihren Raum nutzen kann, nur noch ein kleiner Ausschnitt des größeren Bereichs, den sie für ihre Zwecke beansprucht. Die Ansprüche der Menschen an den Raum können dabei einander entsprechen. Meist aber überschneiden sie sich oder schließen einander selbst aus. Hier wird der Raum zum Problem, dessen Lösung nur in einer dem Menschen gemäßen Ordnung der Raumansprüche, einer Raumordnung liegen kann.

In praxi haben sich die räumlichen Lebensbedingungen unterschiedlich entwickelt. Wenn man die verschiedenen Grundansprüche des Menschen an den Raum einmal als Wertungspunkte wählt, die Ansprüche auf Wohnung, Arbeit, Bildung, Verkehr, Versorgung, Erholung, so stellen sich die Verhältnisse in den Extremen so dar:

In dünn besiedelten, noch überwiegend landwirtschaftlich geprägten Räumen stehen theoretisch ausreichende Flächen für die ständig steigenden Wohnansprüche zur Verfügung. Begrenzende Faktoren für die Nutzung dieser Standortgunst sind aber vor allem die Einkommensverhältnisse. Attraktive Arbeitsplätze, d. h. Arbeitsplätze, die in zumutbarer Entfernung vom Wohnort ein zeitgemäßes Arbeitseinkommen ermöglichen, sind häufig genug auch heute noch nicht vorhanden. Die pro Kopf der Bevölkerung verfügbare Verkehrsfläche beträgt ein Vielfaches der für diese Zwecke in den Städten verfügbaren Fläche. Bei einem Bezug auf das zu erschließende Gebiet wandelt sich allerdings das Verhältnis. Zudem ist die Entfernung zum Ort der Bedarfsdeckung weit und die Bedienung mit öffentlichen Verkehrsmitteln oft unzureichend. Für zeitgemäße Bildungs- und Versorgungseinrichtungen fehlen aufgrund der niedrigen Bevölkerungszahlen häufig genug die wirtschaftlichen Voraussetzungen.

In den städtischen Verdichtungsräumen sind die Verhältnisse diametral entgegengesetzt. Ein differenziertes Angebot qualifizierter Arbeitsplätze bietet die Möglichkeit für ein hohes Arbeitseinkommen. Kulturelle, zivilisatorische und andere versorgende Einrichtungen erlauben eine Lebensgestaltung auf der Höhe der Zeit. Dieses Optimum an Lebensbedingungen wird aber durch die zunehmende Intensität der Raumnutzung begrenzt. Zwar begünstigen die Einkommensverhältnisse eine starke Motorisierung und eine Verbesserung der Wohnbedingungen. Die Verkehrsflächen sind aber überlastet und Siedlungsflächen werden knapp und teuer. Die Verkürzung der Arbeitszeit verbessert zwar die zeitlichen Möglichkeiten der Erholung. Die ringförmige Ausweitung der städtischen

Räume engt aber die dringend erforderlichen Naherholungsbereiche immer stärker ein und erschwert den Zugang zu naturnahen Landschaften. So positiv sich also die wirtschaftlichen und zivilisatorischen Verhältnisse entwickelten, so negativ veränderten sich die biologischen Lebensbedingungen.

Bewußt sind die Extreme skizziert, da sie die reiche Skala der unterschiedlichen räumlichen Lebensbedingungen einschließen und die Spannungsweite der Probleme der Raumordnung andeuten. Hier setzt die Aufgabe der Raumordnung an. Sie ist darauf ausgerichtet, in allen Teilräumen Lebensbedingungen zu schaffen, die es den dort lebenden Menschen ermöglicht, zeitgemäß zu leben.

Dazu sind gefordert:

- die Sicherung der biologischen Grundansprüche des Menschen an den Raum,
- die Förderung und Durchführung von Maßnahmen, die zur Verbesserung der räumlichen Lebensbedingungen beitragen,
- und
- die Koordinierung aller raumbeanspruchenden Maßnahmen.

Der Katalog der Grundforderungen der Raumordnung macht deutlich, daß zahlreiche Träger öffentlicher Belange dieser Aufgabe verbunden sind. Im örtlichen Bereich hat der Gesetzgeber den Gemeinden Recht und Pflicht übertragen, auf eine geordnete Entwicklung des Gemeindegebietes hinzuwirken. Das aber ist noch kein Ordnungsauftrag für den Lebensraum der Bewohner der Gemeinden. Ein Blick auf die ländlichen Räume macht das deutlich. Der Lebensraum der Bewohner des Dorfes beschränkt sich schon lange nicht mehr auf den engeren dörflichen Bereich. Sie nutzen nicht nur die Einrichtungen, die sie im Dorf finden, sondern auch die, die außerhalb des Dorfes mit einem angemessenen Aufwand an Zeit und Geld zu erreichen sind. Diese Ausweitung des Lebensraums wird in Zukunft noch intensiver werden, denn viele Einrichtungen, die wir mit den im Raumordnungsgesetz des Bundes proklamierten gesunden Arbeits- und Lebensbedingungen verbinden, können aufgrund der notwendigen Frequenz und der erforderlichen Wirtschaftlichkeit oft nur im überörtlichen Bereich an ausgewählten, dazu geeigneten Standorten verwirklicht werden. Die Auswahl dieser Standorte ist nur ein Beispiel für die Notwendigkeit einer überörtlichen Planung.

Auch die Bewohner unserer Städte stellen Raumansprüche, die im örtlichen Bereich nicht zu verwirklichen sind. Hier wird in gleichem Maße eine Abstimmung der Interessen über die Gemeindegrenzen hinaus in der Form einer überörtlichen Planung notwendig. Die Notwendigkeit einer Koordinierung über die engeren Grenzen der eigenen Zuständigkeit hinaus ist aber auch für die Fachplanungsträger gegeben. Häufig genug werden von ihnen Ansprüche an den Raum gestellt, die einander nicht entsprechen, sondern ausschließen. Hinzu kommt die Forderung für viele Fachplanungsträger, die eigenen Vorhaben an dem Entwicklungsbild des gesamten Raumes zu orientieren.

Diese Aufgabe einer überörtlichen und zusammenfassenden Planung für eine Raumordnung, die den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entspricht, ist die zentrale Aufgabe der Landesplanung. Zu Wesen und Aufgabe der Landesplanung ist zusammenfassend festzustellen:

Die Landesplanung ist in dem abgeleiteten Sinn eine überörtliche und zusammenfassende Planung. Ihr Ziel ist die Raumordnung. Die Landesplanung hat bei ihren Bemühungen um die Raumordnung abzuleiten und darzustellen, wie ein bestimmter Raum optimal genutzt und ausgestattet werden sollte. Das Kriterium dieser optimalen Raumnutzung ist erfüllt, wenn die Menschen, die in diesem Raum leben und leben werden, die bestmöglichen Lebensbedingungen finden. Das von der Landesplanung zu entwickelnde Ordnungsbild kann aber nur dann verwirklicht werden, wenn die in der Landesplanung abgeleiteten

Zielvorstellungen gegenüber örtlichen und fachlichen Einzelplanungen rechtswirksam werden. Diese Kompetenz hat der Gesetzgeber in den Ländern auch folgerichtig mit dem Auftrag der Landesplanung verbunden, wenn auch mit den Unterschieden, die wir als Ausdruck der föderalistischen Gliederung unseres Staates von anderen Gebieten kennen.

Die meisten Mißverständnisse, die der Landesplanung begegnen, beruhen auf einer vordergründigen Deutung der Begriffe Planen und Koordinieren. Beide Begriffe sind mehr und mehr zu Modeschlagworten geworden. Sie werden neben ihrem häufigen Gebrauch durch das Vorurteil belastet, daß mit ihnen eine ungerechtfertigte und für die Praxis völlig überflüssige Bevormundung verbunden ist, vor allem dann, wenn – wie in der Landesplanung – der Koordinierende und Planende nicht selbst auch Durchführender ist. Diese Vorbehalte sind aber unbegründet. Von der Sache her ist versucht worden, das zu belegen. Begrifflich ist zu ergänzen, daß Planen nicht ein praxisfernes Gestalten möglichst ansprechender Pläne bedeutet. Planen ist seinem Wesen nach ein gedankliches Vorordnen einer jeden Praxis. Die Übertragung in die Form eines Programms oder eines Plans ist nur ein Weg zur besseren Anschaulichkeit. Koordinieren – der zweite der häufig nur vordergründig verstandenen Begriffe – meint auch nicht, wie oft unterstellt, ein Zusammenführen verschiedener Auffassungen zu einem Kompromiß, bei dem der jeweils Stärkere am Ende doch begünstigt wird, sondern ein der Sache gemäßes Zuordnen, in der Landesplanung: ein Ordnen und Aufeinanderabstimmen der verschiedenen Raumanprüche nach den aufgezeigten Grundsätzen einer bestmöglichen Raumnutzung. Planen und Koordinieren entspricht der normalen Verhaltensweise eines vernunftbegabten Wesens, beides ist für eine geordnete Entwicklung unseres Lebensraumes unentbehrlich.

Eine evidente Selbstverständlichkeit ist nicht immer auch bewußt. So begründet die Praxis die Notwendigkeit zu betonen, daß Planung nur sinnvoll ist, wenn sie als grundsätzliche Basis der Realisierung verstanden wird. Das landesplanerische Konzept bildet eine Richtlinie für alle raumgestaltenden Planungen und raumbeanspruchenden Maßnahmen. Die innere Bindung des Konzeptes – des Programms, des Planes – für die Verwirklichung ist um so stärker, je intensiver die von diesem Konzept Angesprochenen bei seiner Aufstellung beteiligt wurden. Diese Einsicht hat der Gesetzgeber im Lande Nordrhein-Westfalen voll berücksichtigt. Nach den Bestimmungen des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes vom 7. 5. 1962 erarbeitet die Landesplanungsbehörde – der Minister für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten – die im Landesentwicklungsprogramm und in Landesentwicklungsplänen dargestellten Ziele der Landesplanung für das Landesgebiet. Die rechtswirksame Aufstellung von Landesentwicklungsprogramm und Landesentwicklungsplänen erfolgt nach § 13 Absatz 1 des Landesplanungsgesetzes im Einvernehmen mit den beteiligten Landesministern. In den Teilräumen des Landes werden dann diese landesplanerischen Ziele von den Landesplanungsgemeinschaften Rheinland, Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk und Westfalen weiter in Gebietsentwicklungsplänen konkretisiert. § 16 des Landesplanungsgesetzes bestimmt dazu in Absatz 1:

„Der Gebietsentwicklungsplan wird von der Landesplanungsgemeinschaft unter Mitwirkung aller beteiligten Behörden, Gemeinden und Gemeindeverbände erarbeitet.“

Zu den Beteiligten gehören – die Zweite Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz stellt es ausdrücklich fest – die Landesämter für Flurbereinigung und Siedlung und die Direktoren der Landwirtschaftskammern als Landesbeauftragte. Um es noch einmal zu wiederholen: die Beteiligten wirken bei der Erarbeitung des Gebietsentwicklungsplans mit. Zu Beginn des Erarbeitungsverfahrens hat die Landesplanungsgemeinschaft einen Entwurf des Planes vorzulegen. Er bildet die Grundlage für das Verfahren, in dem ein Ausgleich der Meinungen anzustreben ist.

Hier wird eines deutlich: Landesplanung ist kein Ersatz für örtliche und fachliche Planungen. Sie setzt vielmehr bei der Erarbeitung des Gebietsentwicklungsplans eine bestimmte Vorstellung der Beteiligten über die Entwicklungsnotwendigkeiten in ihrem Zuständigkeitsbereich voraus. Nur so kann ein formal Beteiligter zu einem echten Mitarbeiter werden, wie es dem Sinn der gesetzlichen Bestimmungen entspricht.

Vor Ihnen, die Sie überwiegend der Landwirtschaft durch Ihre Tätigkeit verbunden sind, kann ich einen ergänzenden Gedanken zur Mitwirkung der Landwirtschaft in der Landesplanung nicht übergehen. Die Landwirtschaft, deren Existenzgrundlagen durch Entwicklungen im nichtlandwirtschaftlichen Bereich ständig eingeengt werden, hat sich lange Zeit in der Landesplanung nur als negativ betroffener Partner empfunden. Es mehren sich aber die Zeichen, daß diese Entwicklung überwunden wird. Sie muß überwunden werden im Interesse der Landwirtschaft selbst. Es wird unsere gemeinsame Aufgabe sein, deutlich zu machen, daß der landwirtschaftliche Bereich in den Entwicklungsplänen kein planerisch neutrales, weiß darzustellendes Niemandsland ist. Die Behörden und Dienststellen, deren Tätigkeit insbesondere auf die Landwirtschaft ausgerichtet ist, sollten im Rahmen der Landesplanung intensiver noch als bisher die Anerkennung der nun einmal unabdingbaren Raumansprüche für nichtlandwirtschaftliche Zwecke verbinden mit einem räumlichen Entwicklungskonzept für die Landwirtschaft selbst.

Landesentwicklungsprogramm, Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne stellen die Ziele der Landesplanung für die räumliche Gestaltung des Landesgebietes und seiner Teilräume dar. Sie werden mit ihrer Bekanntgabe bzw. mit der Bekanntgabe ihrer Genehmigung Richtlinien für behördliche Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen, die für die Raumordnung Bedeutung haben. Diese Richtlinien sind im Einvernehmen bzw. unter Mitwirkung der gebietsmäßig und sachlich Beteiligten aufgestellt und bilden so eine gemeinsame Basis für die Verwirklichung der Ziele der Landesplanung. Um Mißverständnissen vorzubeugen, muß ergänzt werden: die Beteiligten werden nicht tätig, um Ziele der Landesplanung zu verwirklichen. Sie sind also keine Erfüllungsgehilfen der Landesplanung. Sie haben ihren speziellen fachlichen oder örtlichen Auftrag. Aber indem sie diesen Auftrag unter Berücksichtigung der gemeinsam erarbeiteten landesplanerischen Ziele erfüllen, tragen sie zur Verwirklichung dieser Ziele mit bei. So ist die zunächst vielleicht mißverständliche Formulierung des Themas dieses Beitrags zu verstehen.

Aus den vorgetragenen Überlegungen zur Raumordnung und zu der auf sie ausgerichteten Landesplanung zeichnen sich bereits die Beziehungen zwischen Landesplanung und Flurbereinigung ab. Zwei Kriterien ergeben einen besonders engen Aufgabenkontakt. Zunächst ist die Erfüllung beider Aufgaben ein wesentlicher Beitrag zur Raumordnung. Für diese Deutung auch der Flurbereinigung liefern die in § 2 des Raumordnungsgesetzes formulierten Grundsätze der Raumordnung einen weiteren Beleg. Dort heißt es u. a.:

„Es sind die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen und zu sichern, daß die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung als wesentlicher Produktionszweig erhalten bleibt. Die Landeskultur soll gefördert werden.“

Weiteres gemeinsames Kriterium von Landesplanung und Flurbereinigung ist der Auftrag zur Koordinierung unterschiedlicher Erfordernisse bei der Planung oder bei der Neuordnung eines Gebietes. Für die Landesplanung wurde versucht, diesen Auftrag zu belegen. Für die Flurbereinigung wird § 37 des Flurbereinigungsgesetzes aus dieser Sicht noch interessieren müssen.

Im Gegensatz zu den genannten Kriterien gibt es eine Reihe divergierender Kriterien, die den Kontaktbereich zwischen Landesplanung und Flurbereinigung nicht aufheben, sondern mehr auf eine echte Aufgabenergänzung hinweisen. Als Kriterien sind hier zu nennen:

- Die Landesplanung bleibt bei der Planung, d. h. beim Vorordnen der Durchführung – die Flurbereinigung führt ihre Planungen aus.
- Die Landesplanung ist richtliniensetzende Rahmenplanung – die Flurbereinigung ordnet parzellenscharf.
- Die Landesplanung muß ihr Konzept unter Beachtung der Entwicklungstendenzen und -notwendigkeiten ständig überprüfen und gemäß den Bestimmungen des Landesplanungsgesetzes spätestens nach 10 Jahren neu aufstellen – die Flurbereinigung muß langfristig ausgerichtete Vorstellungen umgehend realisieren.

Diese Unterschiede in der Aufgabenstellung und Arbeitsweise sind sicher nicht unerheblich. Sie können unter Umständen so stark bewertet werden, daß die aufgezeigten gemeinsamen Kriterien zwischen Flurbereinigung und Landesplanung unbeachtet bleiben. Das aber wird den sachlichen Beziehungen nicht gerecht.

§ 1 des Flurbereinigungsgesetzes zwingt bei der Beantwortung der Frage nach der Bedeutung der Flurbereinigung für die Verwirklichung der Ziele der Landesplanung zu einer grundsätzlichen Entscheidung. Die Entscheidung würde sicher erleichtert, wenn sich diesem § 1 ein Hinweis auf § 37 des Flurbereinigungsgesetzes anschließen würde. So aber ist zunächst davon auszugehen, daß in der Flurbereinigung zersplitterter und unwirtschaftlich geformter ländlicher Grundbesitz nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammengelegt, wirtschaftlich gestaltet und durch andere landeskulturelle Maßnahmen verbessert werden kann, und zwar zur Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung und der allgemeinen Landeskultur. Wenn man von hier aus einen Orientierungspunkt in den Gebietsentwicklungsplänen sucht, so wird man dort landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Bereiche, evtl. noch unter Bezeichnung landwirtschaftlicher Vorranggebiete, finden. Rein formal – und es gibt in der Tat solche Auslegungen – ist das im Plan dargestellte landesplanerische Ziel verwirklicht, wenn diese Grenzen der land- und forstwirtschaftlichen Bereiche für die gekennzeichnete Nutzungsform eingehalten werden. Welche Entwicklung innerhalb dieser Bereiche angestrebt wird, ist im Plan nicht dargestellt, als Ziel also nicht angesprochen.

Diese rein formale Auslegung wird der wirklichen Aufgabe der Landesplanung und ihrem Auftrag einer übergeordneten, überörtlichen und zusammenfassenden Planung mit dem Ziel der Raumordnung nicht gerecht. Die Landesplanung ist kein Institut, das sich auf die Bestimmung von Demarkationslinien zwischen Siedlungsbereichen und land- und forstwirtschaftlichen Bereichen beschränkt. In Ziffer 3 der Allgemeinen Planungsgrundsätze des Landesentwicklungsprogramms von Nordrhein-Westfalen ist bestimmt:

„Die Landesplanung soll in dem nur begrenzt vorhandenen Raum die Voraussetzung für möglichst gute Lebensverhältnisse eröffnen und sichern. Hierzu soll sie die Gestaltung des Raumes in der Weise durch Planung fördern, daß der Gesamtraum und seine Teile am besten genutzt werden.“

Das Ziel, auf das hier die Landesplanung ausgerichtet ist, ist nicht dadurch erreicht und damit verwirklicht, daß die Bereichsgrenzen von Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Siedlung und Industrie nicht überschritten werden, sondern dadurch, daß innerhalb dieser Grenzen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Siedlung und Industrie optimal entwickelt sind. Das quantitative Moment der landesplanerischen Zielsetzung, das in der zeichnerischen Darstellung zum Ausdruck kommt, wird zum sinnvollen Ziel nur durch das immer damit verbundene qualitative Moment der bestmöglichen Nutzung. Um es zu verdeutlichen: wenn die in den Plänen der Landesplanung ausgewiesenen landwirtschaftlichen Bereiche zwar eingehalten werden, aber mehr und mehr brachfallen, kann hier im Sinne einer bestmöglichen Nutzung der Teilräume nicht davon gesprochen werden, daß die Ziele der

Landesplanung verwirklicht sind. Wenn dagegen aber – wie in der Flurbereinigung – die räumlichen Produktionsgrundlagen der Land- und Forstwirtschaft in den dafür vorgesehenen Bereichen nachhaltig verbessert werden, ist der Schluß nicht zu umgehen, daß die Flurbereinigung auch auf der Grundlage des § 1 des Flurbereinigungsgesetzes einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Landesplanung leistet. In dem abgeleiteten, die rein formale Auslegung erweiternden Sinn wird der Begriff „Ziele der Landesplanung“ im folgenden weiter verwendet.

Deutlich sicher als § 1 bietet § 37 des Flurbereinigungsgesetzes Ansatzpunkte für die Überlegung, welche Bedeutung die Flurbereinigung für die Verwirklichung der Ziele der Landesplanung hat. § 37 (1) formuliert einen Neuordnungsauftrag für das Flurbereinigungsgebiet. Dort heißt es:

„Das Flurbereinigungsgebiet ist unter Beachtung der jeweiligen Landschaftsstruktur neu zu gestalten, wie es den gegeneinander abzuwägenden Interessen der Beteiligten entspricht und wie es das Wohl der Allgemeinheit erfordert.“

Die folgenden Sätze beschreiben in Auslegung des § 1 die Maßnahmen, die bei der Neugestaltung durchzuführen sind. Wichtig ist in diesem Zusammenhang wieder Absatz 2. Dort werden in echter Ergänzung des § 1 Planungskriterien aufgeführt, durch die die Flurbereinigung den Ansatz bietet zu einer wirklichen integralen Neuordnung des Flurbereinigungsgebietes. Denn dort wird bestimmt, daß die Flurbereinigungsbehörde bei ihrer Arbeit öffentliche Interessen zu wahren und einer Reihe von Erfordernissen der räumlichen Gestaltung Rechnung zu tragen hat, unter anderem den Erfordernissen der Landesgestaltung und der Landesplanung. Es ist wohl kaum begründet, anzunehmen, daß der Gesetzgeber hier daran gedacht hat, der Flurbereinigung einen grundsätzlich anderen Zweck zu geben als den, zur Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung und zur Verbesserung der allgemeinen Landeskultur tätig zu werden. Aber indem das Flurbereinigungsgebiet unter Wahrung der öffentlichen Interessen und unter Berücksichtigung der in § 37 (2) genannten Erfordernisse neu geordnet wird, bewirkt die Flurbereinigung mehr als nur einen Beitrag zur Verbesserung der Agrarstruktur. Sie bietet die – im übrigen in der Praxis auch ständig realisierte – Möglichkeit, das Flurbereinigungsgebiet unter Berücksichtigung der Grundsätze der Raumordnung und entsprechend dem Leitbild der Landesplanung rechtlich und faktisch neu zu ordnen. Wird eine Flurbereinigung so durchgeführt, dann konkretisiert sie im Maßstab der Parzellen weiter, was die Landesplanung in einem großräumigen Raster als Konzept für die räumliche Gestaltung zu erarbeiten hat.

Um Mißverständnisse auszuschalten, wird es notwendig, zunächst nur die freie Landschaft, den Außenbereich, anzusprechen und den Bereich der Ortslagen vorerst auszuklamern. Die Aussagen der Landesplanung über das anzustrebende Entwicklungsbild der Landschaft bleibt grundsätzlich. Ihre Anwendung in der Praxis erfordert in aller Regel die weitere Umsetzung in den Maßstab der Realisierung, in den Maßstab der Parzellen. Diese Umsetzung erfolgt zumeist im Rahmen der Planungsverfahren der einzelnen Aufgabenträger. Sie erfolgt damit nicht geschlossen, sondern immer wieder in neuen Verfahren. Das beinhaltet naturgemäß die Gefahr, daß die Zeitabstände zwischen den einzelnen Verfahren neue Planungsmomente bringen, die eine Abstimmung der einzelnen Maßnahmen erheblich erschweren können. Als Beispiel ist der wiederholte Fall zu nennen, daß nach der Aussiedlung landwirtschaftlicher Betriebe in die Feldmark ein Maßnahmenträger ein Vorhaben durchführen will, das den betriebswirtschaftlichen Effekt der Aussiedlung zerschlägt. Solche Fälle belasten das Zusammenwirken innerhalb des öffentlichen Dienstes erheblich und fördern sicher nicht das Vertrauen der Bevölkerung zur Verwaltung. Sie sind sicher nicht immer zu vermeiden, vor allem dann nicht, wenn in einem Gebiet Vorhaben

verwirklicht werden sollen, deren Notwendigkeit sich nicht aus den räumlichen Verhältnissen ergibt, sondern – wie beispielsweise bei modernen Kraftwerken oder Großflughäfen – aus neuen überregionalen Erfordernissen und auch durch politische Erwägungen begründet wird. Immer dann aber, wenn raumbeanspruchende Maßnahmen erkennbar sind, bietet sich dort, wo Flurbereinigungsverfahren durchgeführt werden, die Möglichkeit, bei der Bodenordnung eine Koordinierung der unterschiedlichen Erfordernisse im Maßstab der Parzellen durchzuführen und damit eine Rahmenplanung zu konkretisieren. Selbst solche Beiträge zur räumlichen Gestaltung können verwirklicht werden – und sie werden verwirklicht –, die außerhalb des Flurbereinigungsverfahrens nur mit erheblichen Schwierigkeiten durchgeführt werden können. Das trifft beispielsweise zu für die Ausweisung und Anlage von Park- und Zeltplätzen in Erholungsgebieten, die den Erholungsuchenden dienen, aber auch den Interessen der beteiligten Grundstückseigentümer entgegenkommen und insgesamt als Beitrag zur Ordnung des Erholungsverkehrs anzusehen sind. Das trifft auch zu für die Begünstigung der Maßnahmen der Landespflege in Flurbereinigungsverfahren.

Die Möglichkeit der Flurbereinigung zur Neuordnung des Flurbereinigungsgebietes können aber nur dann voll ausgeschöpft werden, wenn drei Voraussetzungen erfüllt werden:

1. Die Aufgabenträger müssen eine dem Maßstab der Flurbereinigung entsprechende konkrete Vorstellung von ihren Raumansprüchen haben.
2. Die Aufgabenträger müssen ihre Erfordernisse sachlich und überzeugend belegen.
3. Die Aufgabenträger sollten nach Möglichkeit in der Zeitphase der Flurbereinigung potent sein, als Beteiligte voll berücksichtigt werden zu können.

Die Praxis zeigt, daß die mangelhafte Erfüllung dieser Voraussetzungen die Arbeit der Flurbereinigungsbehörden immer wieder erschwert und die integrierenden Wirkungsmöglichkeiten der Flurbereinigung nicht voll zum Tragen bringt. Es genügt nicht, auf fachliche Planungen hinzuweisen und Erfordernisse zu vertreten. Die Raumansprüche müssen exakt bestimmt, hinreichend belegt und realisierbar sein. Daß diese Forderungen oft unzureichend erfüllt werden, liegt nicht nur in der Sache begründet. Einer der hier zusammenwirkenden Faktoren ist die ungenügend entwickelte Einsicht, daß die Flurbereinigung in der sinngemäßen Anwendung des § 37 mehr ist als eine rein landwirtschaftliche Maßnahme der Strukturverbesserung dieses Wirtschaftsbereichs. Sicher kommt häufig auch hinzu, daß die Träger öffentlicher Aufgaben in der eingegengten Konzentrierung auf das eigenen Wirken die spezielle Aufgabe verabsolutieren und damit den Blick auf das Ganze verloren haben. Ohne das Bewußtsein der Beteiligten aber, als Teil einer funktionalen Einheit zu wirken, sind die Vorteile koordinierender Tätigkeiten wie der Flurbereinigung und der Landesplanung sehr eng begrenzt.

Die Durchführung raumbeanspruchender und raumgestaltender Maßnahmen wird in aller Regel erschwert, wenn mit ihr ein umfangreicher Flächenbedarf in einem technisch bedingten Zuschnitt verbunden ist. Die Anlage von Talsperren und der Bau von Autobahnen sind Beispiele für solche Maßnahmen, die einen erheblichen Eingriff in den jeweils betroffenen Raum bringen. Ihre Notwendigkeit ergibt sich überwiegend aus überörtlichen Erfordernissen. Bei der Neuordnung des Raumes geht es hier darum, nicht nur die Schäden auszugleichen, sondern darüber hinaus alle Möglichkeiten für eine optimale Bodenordnung und Raumgestaltung zu nutzen.

Dabei kommt der Flurbereinigung im Verfahren auf der Grundlage der §§ 87 und folgende eine zentrale Bedeutung zu. Die Erfüllung der Aufgabe wird dadurch erleichtert, daß der von der Flurbereinigung begünstigte Aufgabenträger an der Durchführung der Flurbereinigung in besonderem Maße interessiert ist und sie entsprechend soweit als möglich mit fördert. Es ist verständlich, daß die Flurbereinigungsbehörden bemüht sind,

möglichst langfristig aus eigenen Erwägungen ihr Arbeitsprogramm aufzubauen und zusätzliche Verfahren im Interesse Dritter in einem engeren Rahmen zu halten. Es sollte aber nicht übersehen werden: je häufiger das auslösende Moment der Flurbereinigung aus dem nichtlandwirtschaftlichen Bereich kommt, um so mehr wird sich die Einstellung der Aufgabenträger zur Flurbereinigung ändern und um so eher wird die Einsicht in die integrale Wirkungsmöglichkeit der Flurbereinigung entwickelt.

Der Beitrag der Flurbereinigung zur Neuordnung des Raumes und – in dem abgeleiteten Sinn – zur Verwirklichung der Ziele der Landesplanung bleibt nicht auf die freie Landschaft beschränkt. Das Flurbereinigungsgesetz sichert die Möglichkeit, auch die Ortslagen in das Flurbereinigungsgebiet einzubeziehen. Die Beziehungen, die sich hierbei zwischen der Flurbereinigung und der gemeindlichen Bauleitplanung ergeben, sind für Nordrhein-Westfalen in dem gemeinsamen Runderlaß des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten angesprochen und im Sinne einer die Gemeinde unterstützenden Tätigkeit der Flurbereinigungsbehörden geregelt. Dieser Erlaß bietet eine wertvolle Grundlage dafür, daß die Gemeinde im Zusammenwirken mit der Flurbereinigung Erfordernisse realisieren kann, die auch Inhalt der landesplanerischen Zielsetzung sind.

In den Plänen der Landesplanung wird für die Gemeinden ein Bereich für die geordnete städtebauliche Entwicklung ausgewiesen. Häufig wird in der Praxis dann erkennbar, daß innerhalb dieses Bereichs die erforderlichen Flächen von den Grundeigentümern nicht bereitgestellt werden. Hier ist immer die Gefahr gegeben, daß auf ein zufälliges Landangebot im Außenbereich zurückgegriffen wird, dessen Nutzung den Zielen der Landesplanung, den Interessen der Gemeinde und auf längere Sicht auch den Erfordernissen der Land- und Forstwirtschaft widerspricht. Wenn nun im Rahmen der Flurbereinigung die erforderlichen Flächen für weitere Wohnsiedlungen und den Ansatz von Industrie- und Gewerbebetrieben als solche entweder der Gemeinde oder aber verkaufsbereiten Beteiligten zugeteilt wird, kann dieser unerwünschten Entwicklung wirksam begegnet werden. Daß dann nachfolgend die Flächen nicht immer auch für die vorgesehenen Zwecke genutzt werden, liegt außerhalb der Wirkungsmöglichkeiten der Flurbereinigung.

In vielen ländlichen Gemeinden geht es aber um mehr als um eine geordnete städtebauliche Entwicklung. Die Verwirklichung des Zieles, im ländlichen Raum zeitgemäße und angemessene Lebensbedingungen zu schaffen und damit den Lebenswert dieser Räume zu erhöhen, wird mit dem, was bisher abgeleitet wurde, noch nicht voll erfaßt. Die Aufgabe spricht gleichermaßen die Ausstattung und die Gestaltung des Raumes an. Auf das Dorf bezogen ist für dieses Bemühen die Bezeichnung Dorferneuerung geprägt worden, von manchen als Wundermittel gepriesen, von anderen als Utopie verworfen und zu den Akten geschrieben.

Die hier angesprochenen Maßnahmen lassen sich zusammenfassen nach

Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung,
Maßnahmen der Bodenordnung,
Maßnahmen der städtebaulichen Gestaltung,
Schaffung von Einrichtungen im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich.

Es ist hier gut, bewußt zu halten, daß viele dieser Maßnahmen für sich und auch schon im Verbund nicht erst durchgeführt werden, seit dem man das Programm Dorferneuerung propagiert. Neu ist nur – und wohl auch wichtig – der Gedanke, daß erst das Zusammenwirken all dieser Maßnahmen eine wirkliche Erneuerung des Dorfes bringen wird. Dann wird es aber auch wohl notwendig, die Bezeichnung Dorferneuerung mit mehr Bedacht anzuwenden und nicht jede Einzelmaßnahme so auszuzeichnen.

Wenn Dorferneuerung in diesem Sinne verstanden wird, können isolierte örtliche Maßnahmen nur einen Teilerfolg bringen. Zahlreiche Einrichtungen, die im ländlichen Raum ergänzt und geschaffen werden müssen – beispielsweise nichtlandwirtschaftliche Arbeitsplätze, Schulen – vor allem weiterführende Schulen, Einrichtungen der Gesundheitspflege, Bäder, Sportanlagen, Versorgungsanlagen, Dienstleistungsberufe und -einrichtungen – diese und andere Einrichtungen sind häufig entweder an eine bestimmte Größe und Ausstattung des Standorts oder aber an eine bestimmte Bevölkerungszahl gebunden, die von der einzelnen ländlichen Gemeinde nicht erreicht wird. In den Plänen der Landesplanung werden deshalb geeignete Standorte für den zentralen Ansatz solcher Einrichtungen ausgewiesen. Aus der Bedeutung, die diesen zentralen Orten als Kristallisationspunkten eines aktiv sanierten ländlichen Raumes in der weiteren Entwicklung zukommt, ist wiederholt geschlossen worden, daß die Dorferneuerung auf diese Orte beschränkt bleiben sollte. Sachlich ist ein solcher Schluß nicht gerechtfertigt, denn das nicht in die Kategorie der zentralen Orte aufgenommene Dorf bleibt nach wie vor wesentlicher Ausschnitt des Lebensraumes seiner Bewohner. Das Ziel, die Lebensbedingungen der Menschen im ländlichen Raum zu verbessern, erfaßt somit auch das einzelne Dorf. Notwendig erscheint jedoch, von einer örtlich isolierten Dorferneuerung abzugehen und geschlossene Verfahren mindestens auf solche Raumeinheiten wie zentraler Ort und Nachbarbereich auszudehnen.

Dafür spricht auch eine weitere Überlegung. Die bisher durchgeführten und eingeleiteten umfassenden Dorferneuerungsmaßnahmen haben als Beispiele sicher ihren Wert. Nur muß man wohl die Illusion aufgeben, daß ein gleich hoher Mittelansatz generell in absehbarer Zeit zu erwarten sein wird. Die Haushaltsmasse von Bund und Ländern wird vorerst doch vermutlich nur Beiträge für Dorferneuerungsmaßnahmen zulassen, die zu einem möglichst wirkungsvollen Einsatz dieser Mittel zwingen. Die Frage aber, welche Maßnahmen hierbei den Vorzug verdienen, wird sich bei einem Bezug auf die erwähnten Raumeinheiten treffender beantworten lassen.

Welche Bedeutung der Flurbereinigung hierbei zukommt, ist generell nicht zu beantworten. Überall dort, wo Maßnahmen im Sinne des § 1 des Flurbereinigungsgesetzes nicht gefordert sind, ergeben sich keine Ansatzpunkte für die Flurbereinigung. Ist aber eine Flurbereinigung erforderlich, dann werden sich Flurbereinigungsbehörde und andere Maßnahmen-träger, vor allem die Gemeinde, zu einem Team ergänzen müssen. Das gilt vor allem dann, wenn eine Einbeziehung der Ortslage in das Flurbereinigungsgebiet notwendig oder möglich ist.

Grundlage einer umfassenden Dorferneuerung ist die Bodenordnung. Dabei sind die Flurbereinigung und die Gemeinde gleichermaßen angesprochen. Der Gemeinde ist mit dem IV. Teil des Bundesbaugesetzes die Möglichkeit gegeben, Bodenordnungsmaßnahmen durchzuführen. Zum Nachdenken veranlassen aber die Beispiele, in denen Aussiedlungsmaßnahmen im Rahmen der Flurbereinigung theoretisch zwar die Voraussetzungen dafür gebracht haben, daß nach einer städtebaulichen Umlegung die Ortslage neu gestaltet werden kann, praktisch aber nichts geschieht, weil die Gemeinde aus psychologischen oder aber aus fachlichen Gründen einfach nicht in der Lage ist, ein Umlegungsverfahren durchzuführen. Es ergibt sich die Frage, ob hier auf der Grundlage des Flurbereinigungsgesetzes die erforderliche Bodenordnung vorgenommen werden kann. Es ist aber weder erforderlich noch unbedingt zweckmäßig, die Möglichkeiten des Bundesbaugesetzes zu umgehen. Die Gemeinde müßte jedoch die Möglichkeit erhalten, die Durchführung der Bodenordnung auf einen geeigneten Träger zu übertragen. Die potent besetzte Flurbereinigungsbehörde könnte diese Aufgabe für die Gemeinde durchführen, wenn – und das ist anzustreben – diese unterstützende Tätigkeit rechtlich gesichert wird. Es ergäbe sich dann in der Praxis der Weg, daß auf der Grundlage eines Bebauungsplans die Umlegung in Ergänzung der Bodenordnungsmaßnahmen im Rahmen der Flurbereinigung erfolgt. Eine so durch Satzung

abgesicherte Bodenordnung würde stärker noch als die Flurbereinigung sicherstellen, daß nachfolgend die benötigten Flächen auch für die städtebauliche Gestaltung und Entwicklung verfügbar bleiben. Das wird angesichts der vorhandenen Mittel für die Dorferneuerung von besonderem Wert sein, denn dieses Verfahren würde eine gute Basis für ein langfristiges Ausbauprogramm bilden.

Bei kleineren ländlichen Gemeinden, in denen Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung unmittelbar und mittelbar die Dorferneuerung entscheidend bestimmen, bietet sich die Flurbereinigungsbehörde auch für die Übernahme weiterer gemeindlicher Aufgaben in einer Auftragserfüllung an. Je geringer die Ansatzpunkte für das Instrumentarium des Bundesbaugesetzes werden, um so mehr nimmt auch in der Ortslage die Bedeutung der Flurbereinigung im Sinne einer integralen Neuordnung zu.

*

Das Beispiel der Dorferneuerung bietet einen Anhalt für einen abschließenden Gedanken. Bei der Dorferneuerung wird ebenso wie bei der Neuordnung des Flurbereinigungsgebietes auf der Grundlage des § 37 erkennbar, daß sich die Bedeutung eines Aufgabenträgers im öffentlichen Dienst nicht nur aus dem engeren gesetzlichen Auftrag ergibt. Je weiter der Auftrag ausgelegt wird zur Unterstützung anderer Aufgabenträger, um so mehr erhöht sich die Bedeutung für das Ganze. Nicht Kompetenzanmaßung, sondern Hilfestellung ist gemeint. Die Flurbereinigung bietet dafür ein gutes Beispiel.

Verzeichnis der bisher erschienenen Hefte

- Heft 1: RÖHM/WINTERWERBER: Die Vorplanung der Flurbereinigung und Aussiedlung in der Gemarkung Hechingen. Verlag Eugen Ulmer, Ludwigsburg. Z. Z. vergriffen.
- Heft 2: POHL/LIEBER: Die landschaftliche Gestaltung in der Flurbereinigung (Der Landschaftspflegeplan für den Dümmer). Landbuch-Verlag GmbH, Hannover. Z. Z. vergriffen.
- Heft 3: STEINDL: Die Flurbereinigung und ihr Verhältnis zur Kulturlandschaft in Mittelfranken. Verlag Erich Schmidt, Berlin/Bielefeld. Z. Z. vergriffen.
- Heft 4: HENRICHS: Die Vorplanung für die Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Ludwigsburg. DM 7,—.
- Heft 5: PANTHER/STEUER/HAHN/ROTHKEGEL: Vorträge über Flurbereinigung, gehalten auf dem 38. Deutschen Geodätentag in Karlsruhe. Verlag Konrad Wittwer, Stuttgart. Z. Z. vergriffen.
- Heft 6: WELLING: Flurzersplitterung und Flurbereinigung im nördlichen und westlichen Europa. Verlag Eugen Ulmer, Ludwigsburg. DM 4,—.
- Heft 7: SCHIRMER/BRUCKLACHER: Luftphotogrammetrische Vermessung der Flurbereinigung Bergen. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 6,—.
- Heft 8: EIS: Probleme und Auswirkung der Flurbereinigung im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau reblausverseuchter Weinberggemarkungen, untersucht an einer vor 15 Jahren bereinigten Gemeinde an der Nahe. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 8,—.
- Heft 9: JUNG: Untersuchungen über den Einfluß der Bodenerosion auf die Erträge in hängigem Gelände. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 3,—.
- Heft 10: KLEMPERT: Befestigte landwirtschaftliche Wege in der Flurbereinigung als Mittel zur Rationalisierung der Landwirtschaft. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 7.50.
- Heft 11: OSTHOFF: Die älteren Flurbereinigungen im Rheinland und die Notwendigkeit von Zweitbereinigungen. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 8,50.
- Heft 12: STEGMANN: Die Verwendung des Lochkartenverfahrens bei der Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,—.
- Heft 13: HETZEL: Die Flurbereinigung in Italien. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,—.
- Heft 14: LÜTTMER: Bodenschutz in der Flurbereinigung. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 10,—.
- Heft 15: PRIEBE: Wirtschaftliche Auswirkungen von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur im Rahmen der Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 7,—.
- Heft 16: STEUER/BOHTE: Gutachten zu einer Neuordnung des ländlichen Raums durch Flurbereinigung. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 6,—.
- Heft 17: SCHULER: Untersuchungen über verbundene Flurbereinigungs- und Aussiedlungsverfahren in Baden-Württemberg (Betriebswirtschaftliche Auswirkungen). Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 6,—.
- Heft 18: NECKERMAN/BERGMANN: Die Wiederaufsplitterung nach der Flurbereinigung in Unterfranken. Verlag Erich Schmidt, Berlin/Bielefeld. Z. Z. vergriffen.
- Heft 19: NAURATH: Die Aussiedlung im Flurbereinigungsverfahren. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. Z. Z. vergriffen.

- Heft 20: SEUSTER: Die Beanspruchung landwirtschaftlicher Wirtschaftswege im Hinblick auf eine steigende Mechanisierung der Landwirtschaft. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). Z. Z. vergriffen.
- Heft 21: BRAACH: Landwirtschaft und Bevölkerung des Siegerlandes unter den Einflüssen industrieller und landeskultureller Wirkkräfte. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 9,—.
- Heft 22: OLSCHOWY: Landschaftspflege und Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 5,—.
- Heft 23: REISEN: Auswirkungen der Flurbereinigung und Aussiedlung auf die Frauenarbeit im bäuerlichen Familienbetrieb. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,—.
- Heft 24: REISSIG: Integralmelioration von Geestrandmooren, dargestellt am Beispiel der Flurbereinigung Harkebrügge, Krs. Cloppenburg. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. Z. Z. vergriffen.
- Heft 25: HAHN: Bewertungsgrundsätze und Schätzungsmethoden in der Flurbereinigung und deren Folgemaßnahmen. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. Z. Z. vergriffen.
- Heft 26: KERSTING: Die Anwendung der Luftbildmessung in der Flurbereinigung. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). Z. Z. vergriffen.
- Heft 27: JANETZKOWSKI: Auswirkungen der Flurbereinigung und Wirtschaftsberatung in der Gemeinde Schafheim. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. Z. Z. vergriffen.
- Heft 28: RÖHM: Agrarplanung als Grundlage der Flurbereinigung und anderer landwirtschaftlicher Strukturverbesserungen in städtisch-industriellen Ballungsräumen. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. Z. Z. vergriffen.
- Heft 29: OPPERMAN: Wirtschaftliche Auswirkungen von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur im Rahmen der Flurbereinigung nach Untersuchungen in acht Dörfern (Weiterführung des Heftes 15). Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,—.
- Heft 30: HAHN: Die Flurbereinigung von Waldflächen. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,—.
- Heft 31: ROHMER/STEINMETZ: Bodenerhaltung in der Flurbereinigung. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 5,—.
- Heft 32: SEUSTER: Anforderungen des landwirtschaftlichen Betriebes an die Anlage und den Ausbau des Wirtschaftswegenetzes. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 6,—.
- Heft 33: MEIMBERG/RING/SCHÜNKE/RÜHMANN/WAMSER: Die wirtschaftlichen Grenzen der mechanisierten Bodennutzung am Hang und ihre Bedeutung für eine Bewertung hängiger Grundstücke in der Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 5,—.
- Heft 34: HAHN: Die Schätzungsmethoden der Flurbereinigung in den deutschen Ländern und im benachbarten Ausland. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 3,50.
- Heft 35: DENKS u. a.: Die Entwicklung der Vorplanung in der Praxis der Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,50.
- Heft 36: FEUERSTEIN: Untersuchungen über Gemeinschaftsobstanlagen in Baden-Württemberg. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 9,—.
- Heft 37: KLEMPERT: Die Wirtschaftswege. Beiträge zu ihrer Anlage und Befestigung. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 10,—.
- Heft 38: VIESER: Aufgaben der Flurbereinigung bei der Neuordnung des ländlichen Raumes. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 3,—.
- Heft 39: GUMMERT/WERSCHNITZKY: Wirtschaftliche Auswirkungen von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 10,—.
- Heft 40: NIESMANN: Untersuchungen über Bodenerosion und Bodenerhaltung in Verbindung mit Flurbereinigung. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 8,—.
- Heft 41: DRECHSEL: Die Flurbereinigung im Raum Nürnberg-Fürth. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 5,—.

- Heft 42: OSTHOFF: Flurbereinigung und Dorferneuerung. Landwirtschaftsverlag GmbH. Hiltrup (Westf.) DM 6,—.
- Heft 43: SCHICKE/BATZ: Koordinierung der Flurbereinigung mit anderen Planungen zur Neuordnung des ländlichen Raumes. Landschriften-Verlag GmbH. Berlin/Bonn. DM 5,—.
- Heft 44: STEUER: Die Mitwirkung nichtbehördlicher Stellen bei Flurbereinigung und beschleunigter Zusammenlegung. Kleins Druck- und Verlagsanstalt, Lengerich (Westf.). DM 6,—.
- Heft 45: QUADFLIEG: Die Teilnehmergeinschaft nach dem Flurbereinigungsverfahren. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 4,50.
- Heft 46: TÖRÖK: Die Linearplanung in der Vorplanung der Flurbereinigung. Landwirtschaftsverlag GmbH Hiltrup (Westf.). DM 11,—.
- Heft 47: MIKUS: Die Auswirkungen der Agrarplanung nach 1945 auf die Agrar- und Siedlungsstruktur des Raumes Westfalen, dargestellt an Beispielen durchgeführter Flurbereinigungsverfahren. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart. DM 8,50.

