

Siegfried Bauer
Agrarplanung

S. 49 bis 54

URN: urn:nbn:de: 0156-5599050



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Agrarplanung

Gliederung

- 1 Strukturwandel und Agrarplanung
- 2 Agrarstrukturpolitik und Agrarplanung

Literatur

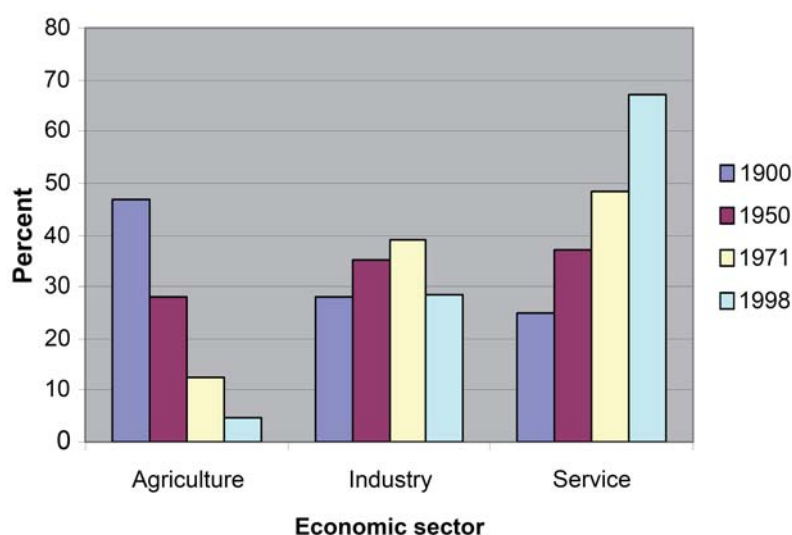
Agrarplanung ist darauf ausgerichtet, den permanenten Strukturwandel in einer wachsenden Gesellschaft einerseits zu fördern und zu unterstützen und andererseits sozial abzusichern. Dazu dienen verschiedene Maßnahmen auf Bundes- und Landesebene (Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes) sowie zunehmend auch auf EU-Ebene (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)). Die klassische Agrarplanung entwickelt sich mehr und mehr zu einer Politik für den ländlichen Raum unter Berücksichtigung von Umwelt- und Naturschutzbelangen.

1 Strukturwandel und Agrarplanung

Der Begriff Agrarplanung ist im Vergleich zu anderen Planungen wie der Bauleitplanung, Straßenbauplanung o. Ä. inhaltlich und verfahrensmäßig weniger klar bestimmt als diese. Innerhalb der *Agrarpolitik* findet sich neben dem Komplex der Agrarpreispolitik der Bereich Agrarstrukturpolitik, der verschiedene Maßnahmen der Einflussnahme auf die Entwicklung der Struktur der Landwirtschaft zusammenfasst. Als Weiterentwicklung der traditionellen Agrarplanung wird zunehmend von der Politik des ländlichen Raums und einer integrierten ländlichen Entwicklungsplanung gesprochen (*Ländliche Räume*).

Zentraler Hintergrund für die Agrarstrukturpolitik und die Agrarplanung ist der Strukturwandel, der ein inhärentes Phänomen jeder wachsenden Wirtschaft und sich entwickelnden Gesellschaft darstellt, wie auch Abbildung 1 zeigt.

Abbildung 1: Anteil der sektoralen Beschäftigten in 24 OECD-Ländern 1900–1998



Quelle: OECD 2000: 32 ff.

Kennzeichnend für den gesamtwirtschaftlichen Strukturwandel ist der durchgängige Rückgang des Beschäftigungsanteils der *Landwirtschaft*. Hinter diesen Entwicklungen stehen langfristig wirksame Faktoren, wie vor allem (1) ein abnehmender Anteil der Nahrungsmittelausgaben am verfügbaren Haushaltseinkommen, (2) eine im Vergleich zu anderen Sektoren hohe Rate des technischen Fortschritts (Einsatz moderner Maschinen, verbessertes Saatgut, Züchterfolge, effektive Managementmethoden) in der Landwirtschaft, (3) eine steigende Lohn-Zins-Relation, die zur vermehrten Substitution von Arbeit durch Kapital führt, sowie (4) eine Auslagerung von Funktionen aus den landwirtschaftlichen Betrieben an nachgelagerte (z. B. Molkereien, Schlachthöfe) wie vorgelagerte Industrien (z. B. Landmaschinen-, Chemische Industrie).

Die skizzierten Strukturveränderungen gehen nicht ohne soziale Probleme und Anpassungsnotwendigkeiten innerhalb der Landwirtschaft einher. Daraus leitet sich die Notwendigkeit der sozialen Absicherung von negativ betroffenen Landwirten einerseits sowie von Anpassungshilfen für Strukturanpassungen innerhalb der Landwirtschaft andererseits ab. Die Anpassungsprozesse innerhalb der Landwirtschaft weisen dabei unterschiedliche Erscheinungsformen auf und unterscheiden sich je nach regionalen Bedingungen und politischen Rahmenbedingungen und Gestaltungen. Traditionelle Anpassungen sind insbesondere (1) die Zunahme der Betriebsgröße, um moderne Techniken wirtschaftlich einzusetzen, (2) der Übergang zum Nebenerwerb, um ausreichende Einkommen zu erzielen bei Aufrechterhaltung kleinerer Betriebe, sowie (3) die Kooperation und überbetriebliche Maschinennutzung, um auch bei kleineren Einheiten „economies of scales“ zu nutzen. Je nach Vererbungsmuster und regionalen Arbeitsmärkten kommt diesen Anpassungen in räumlicher Hinsicht eine unterschiedliche Bedeutung zu (größere Betriebe in Norddeutschland, hoher Anteil von Nebenerwerbsbetrieben in Süddeutschland).

Neben diesen traditionellen Anpassungsprozessen treten heute zudem vielfältige Formen landwirtschaftlicher Betriebe und Betriebskombinationen in Erscheinung. Hierzu zählen (1) die Direktvermarktung und Verarbeitung erzeugter Produkte, (2) die Umstellung auf Bio-Landwirtschaft, (3) die Übernahme von Landschaftspflegeaktivitäten und Ausgleichsmaßnahmen, (4) die Produktion nachwachsender Rohstoffe, (5) touristische Aktivitäten, (6) die Spezialisierung auf Nischenprodukte (Heilpflanzen, Wildtiere usw.) sowie (7) private Dienstleistungen und Kleinhandwerk. Auch diese Erwerbskombinationen sind regional und je nach familiärer Situation unterschiedlich ausgeprägt.

2 Agrarstrukturpolitik und Agrarplanung

Die Verbesserung der Agrarstruktur erfordert ein komplexes System, dem ein formalistisches Planverfahren nur bedingt Rechnung trägt. Zudem bedarf es einer Koordinierung mit der regionalen Wirtschaftspolitik (▷ *Regionale Wirtschaftspolitik*). Die Zielsetzung der Agrarplanung leitet sich dabei aus dem Landwirtschaftsgesetz (LwG) und dem Gesetz „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes GAK“ (GemArgG) ab. Bei der Gemeinschaftsaufgabe handelt es sich vorrangig um eine Länderaufgabe, an der der Bund durch finanzielle Leistungen und eine gemeinsam mit den Ländern erarbeiteten Rahmenplanung beteiligt ist (vgl. Deutscher Bundestag 1991). Die Bundesregierung und die Landesregierungen bilden für die Rahmenplanung zusammen einen Planungsausschuss (PLANAK), wobei die Durchführung des Rahmenplans ausschließlich Aufgabe der Bundesländer ist. Der Rahmenplan beinhaltet eine zusammenfassende Darstellung der Ziele und Maßnahmen mit zeitlicher Vorgabe für die jeweilige Gemeinschaftsaufgabe und ist somit die entscheidende Grundlage, auf der Bund und Länder die Gemeinschaftsaufgabe verwirklichen. Die Maßnahmen im Bereich der GAK lassen sich in zwei große Bereiche gliedern:

- Einzelbetriebliche Maßnahmen – Im Mittelpunkt steht dabei die Investitionsförderung zur Modernisierung und Vergrößerung landwirtschaftlicher Betriebe. Durch Investitionszuschüsse und -beihilfen soll das Wachstum der Betriebe (Flächenerweiterung, Stallbauten, Maschineninvestitionen) gefördert werden. Dabei soll die Entwicklung hin zu modernen und wirtschaftlichen Produktionseinheiten durch einen buchführerischen Nachweis der bisherigen

Agrarplanung

Betriebsentwicklung und einen Zukunftsplan sichergestellt werden. Hinzu kommen Maßnahmen, die das Ausscheiden von (kleineren) Betrieben, die als „nicht entwicklungsfähig“ eingestuft werden oder keinen Hofnachfolger haben, erleichtern sollen (z. B. vorzeitiger Ruhestandseintritt, Flächenverpachtung, Umschulung jüngerer Betriebsleiter).

- Überbetriebliche Maßnahmen – Überörtliche, mehrdimensionale Planungen setzen auf Dorf- bzw. kleinregionaler Ebene an. In den Ausführungen zur GAK wird die Agrarstrukturelle Vorplanung AVP (Agrarplanung im engeren Sinne) als Entwicklungsplanung im ländlichen Raum gefördert und als Voraussetzung für entsprechende Maßnahmen gefordert. Im Mittelpunkt der AVP steht eine planerische Vorausschätzung des örtlichen Strukturwandels, d. h. der künftigen überlebensfähigen Betriebe als Voll- oder Nebenerwerb. Daran schließen sich Überlegungen zu notwendigen Infrastruktur- und Modernisierungsmaßnahmen an. Im Einzelnen dient diese Agrarplanung zur Vorbereitung verschiedener klassischer Maßnahmen, wie z. B. (1) Flurbereinigung bzw. Flurneuordnung, bei der insbesondere in Realteilungsgebieten durch die Zusammenlegung zersplitterter Einzelflächen die Voraussetzung für eine effiziente Bewirtschaftung erreicht werden soll, (2) Dorferneuerung, die zur Verschönerung der Dörfer, aber auch zur Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen (Dorfplätze etc.) sowie von Arbeitsplätzen im handwerklichen und gewerblichen Bereich dient, (3) Ausbau der ländlichen Infrastruktur (Wegebau, Ver- und Entsorgungseinrichtungen, Breitbandversorgung) und (4) Förderung der kooperativen Zusammenarbeit u. a. in Form der gemeinschaftlichen Maschinennutzung, der Absatzkooperation oder auch des gemeinschaftlichen Bezugs von Betriebsmitteln.

Als Weiterentwicklung der traditionellen Agrarstrukturplanung wurde seit 2004 die sogenannte *Integrierte ländliche Entwicklung (ILE)* in den Förderkatalog der GAK aufgenommen. Dieses Planungskonzept besteht aus einem Bottom-up-Ansatz, der auf einer Analyse von Stärken und Schwächen der Region aufbaut. Gefördert werden kann in diesem Rahmen sowohl das sogenannte ILEK (Integriertes ländliches Entwicklungskonzept) mit 75 % der Ausgaben als auch das *Regionalmanagement* mit 70 %. Die Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen selbst soll demgegenüber durch das bürgerschaftliche Engagement und andere Förderprogramme sowie private Selbstbeteiligung finanziert werden.

Im Zuge des zunehmenden Umweltbewusstseins und der Erkenntnis der Bedeutung der Land- und *Forstwirtschaft* als Hauptnutzer der Fläche (etwa 80 % der Gesamtfläche der Bundesrepublik) für ökologische Belange haben seit den 1980er Jahren auch Umweltaspekte verstärkt Einzug in die Agrarplanung und die Agrarstrukturpolitik gefunden. Neben der stärkeren Berücksichtigung von Umweltauflagen bei allen Fördermaßnahmen stehen dabei vor allem die Agrarumweltprogramme im Mittelpunkt, mit deren Hilfe u. a. (1) die Extensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung (begrenzter Dünger- und Pflanzenschutzmitteleinsatz, späte Mahdtermine zum Schutz von Wiesenbrütern etc.), (2) die Umstellung auf ökologischen Landbau, (3) die Landbewirtschaftung in benachteiligten Gebieten (Bergbauernprogramm), (4) das Anlegen von Ackerrandstreifen und Hecken oder auch (5) der Erhalt seltener Tierarten gefördert wird.

Während bereits seit Gründung der EU (der damaligen EWG) die Agrarpreispolitik vereinheitlicht wurde, kamen später auch die Agrarstrukturpolitik und schließlich die Politik für den ländlichen Raum hinzu. Die ursprünglichen EU-Strukturfonds und -Regionalfonds (*Europäische Regionalpolitik*) wurden später im Zuge der Liberalisierung der Agrarpreispolitik durch die 2. Säule

der Agrarpolitik, den EU-Landwirtschaftsfonds ELER, abgelöst. Gegenüber der klassischen Agrarstrukturpolitik stellt ELER den Versuch dar, die Agrarstrukturförderung mit Agrarumweltmaßnahmen und der Förderung der ländlichen Entwicklung (Diversifizierung, Förderung erneuerbarer Energien, gewerbliche Arbeitsplätze) gesamthaft zu integrieren. Die ELER-Verordnung gibt dabei den inhaltlichen und finanziellen Rahmen vor, der auf nationaler Ebene weiter spezifiziert und in Deutschland schließlich auf Länderebene im Detail festgelegt wird. Entsprechend unterscheiden sich die Maßnahmen der einzelnen Bundesländer. Dabei werden die folgenden Förderschwerpunkte im Rahmen von ELER angeboten:

- Ziel Achse 1: dynamischer Agrarlebensektor, Wissenstransfer, Innovation in Sach- und Humankapital
- Ziel Achse 2: Schutz der natürlichen Ressourcen und der Landwirtschaft, Schutz der biologischen Vielfalt, Erhaltung von Naturschutzgebieten, Maßnahmen zum Klimawandel
- Ziel Achse 3: Beschäftigung im ländlichen Raum fördern, Voraussetzung für Wachstum schaffen
- Ziel LEADER-Konzept: Verwaltung und Nutzung des in den ländlichen Gebieten selbst vorhandenen Entwicklungspotenzials, kombiniert Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt und Lebensqualität als Ziel

Das LEADER Konzept gilt dabei für ausgewählte Regionen und folgt den Vorstellungen der integrierten *Regionalentwicklung* bzw. einer „ländlichen Regionalentwicklung von unten“, ähnlich wie das ILE-Programm.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass sich im Laufe der Zeit die klassische Agrarplanung und Agrarstrukturpolitik zu einer ländlichen Entwicklungsplanung entwickelt hat, die der veränderten Bedeutung der Landwirtschaft im ländlichen Raum gerecht werden will. Trotz geringer wirtschaftlicher Bedeutung kommt der Land- und Forstwirtschaft eine zunehmende Bedeutung für den Umwelt- und Naturschutz zu, sodass es folgerichtig ist, die entsprechenden Politikbereiche zu einer integrierten Politik für den ländlichen Raum zu entwickeln.

Literatur

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1991): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 1991 bis 1994. Drucksache 12/1228. Berlin.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (ed.) (2000): Labour force statistics. Paris.

Weiterführende Literatur

Bauer, S.; Abresch, J.-P.; Steuernagel, M. (1996): Gesamtinstrumentarium zur Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung. Stuttgart. = Materialien zur Umweltforschung 26.

Bauer, S. (2002): Gesellschaftliche Funktionen ländlicher Räume. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Hannover, 26-44. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 214.

Bauer, S. (2002): Naturschutz und Agrarpolitik. In: Vogt, J.; Heigl, A.; Schäfer, K. (Hrsg.): Handbuch des Umweltschutzes. 122. Ergänzungslieferung. Heidelberg.

Bauer, S. (2007): Von der Zweiten Säule zum zweiten Standbein? Die neue Förderung des ländlichen Raumes: Förderpolitik in der Verflechtungsfalle. <http://www.loccum.de/material/arbeit/lw07/bauer.pdf> (16.02.2015).

Bearbeitungsstand: 11/2016