

# Landwirtschaft und Agrarpolitik in Deutschland und Frankreich auf der Suche nach neuen Wegen

HERMANN SCHLAGHECK

Seeking new ways in agriculture and agricultural policy in Germany and France

The concept of integrated rural development also represents a suitable approach for solving rural development problems in Europe. There are several reasons supporting the concept of rural development: changing framework conditions require new solutions and policies; rural areas need region-specific-development concepts; complex decision making requires cooperation between different actors and levels; sector-specific support remains part of region-specific development concepts; integrated rural development is time-consuming and requires intensive communication. A future-oriented sustainable policy for rural areas has to consider all functions of agriculture in a society, and this perspective can only be achieved with an integrated development approach.

Keywords: Integrated rural development; rural areas; multifunctional agriculture; regional development.

## Zusammenfassung

Das Konzept der integrierten ländlichen Entwicklung ist auch ein geeigneter Lösungsansatz für die Probleme ländlicher Regionen in Europa. Mehrere Gründe sprechen für ein Konzept der integrierten ländlichen Entwicklung: geänderte Rahmenbedingungen erfordern neue Lösungen und Reaktionsweisen; die ländlichen Regionen brauchen standortorientierte Entwicklungskonzepte; komplexe Entscheidungen erfordern die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren und Aktionsebenen; sektorbezogene Förderung bleibt Teil raumbezogener Entwicklungskonzepte; integrierte ländliche Entwicklung hat einen hohen Zeit- und Kommunikationsbedarf. Eine zukunftsorientierte nachhaltige Politik für den ländlichen Raum muss das gesamte Aufgabenspektrum der Land- und Forstwirtschaft für die Gesellschaft im Auge haben, und diesem Postulat kann nur mit einem integrierten Ansatz entsprochen werden.

**Schlüsselwörter:** Integrierte ländliche Entwicklung; ländlicher Raum; multifunktionale Landwirtschaft; Regionalentwicklung.

## 1 Einleitung

Um der Armut in den unterentwickelten Ländern zu begegnen, wurde in den 70-iger Jahren die sogenannte „integrierte ländliche Entwicklung“ als ein viel versprechender Lösungsansatz propagiert. Nach KÖTTER u.a. (1977) ist diese „kein Projektansatz, sondern eine Strategie, die die Abhängigkeit natürlicher, technischer, ökonomischer, soziokultureller Faktoren voneinander in ihr Kalkül einbezieht“, die also eine Vielzahl von Faktoren miteinander verknüpft betrachtet.

Inzwischen wurde die Strategie der integrierten ländlichen Entwicklung auch für die entwickelten Länder „entdeckt“. Als Lösungsansatz für die Probleme ländlicher Regionen in Europa gilt sie vor allem seit den Beschlüssen zur Agenda 2000.

Es stellt sich die Frage, ob das Konzept der integrierten ländlichen Entwicklung tatsächlich geeignet ist, um dem Trend der wirtschaftlichen und sozialen Erosion auf dem Lande zu begegnen. Oder reicht für die Entwicklung ländlicher Regionen eine sektorbezogene, auf die Land- und Forstwirtschaft gerichtete Förderpolitik?

Dazu möchte ich mich in der Folge auf fünf Thesen konzentrieren.

## **2 Gründe für ein Konzept der integrierten ländlichen Entwicklung**

### **These 1: Die geänderten Rahmenbedingungen für politisches, wirtschaftliches und soziales Handeln erfordern neue Lösungen und Reaktionsweisen.**

Geänderte Rahmenbedingungen sind:

- Internationalisierung des Handels und Globalisierung vieler Lebensbereiche zwingen zu neuem unternehmerischen Denken, auch in der Land- und Forstwirtschaft.
- Mehr Kooperation zwischen den Unternehmen ist gefragt. Trotz aller Bemühungen um überbetriebliche Kooperation: Je weniger die europäische Gemeinschaft in der Lage ist, das bisherige Schutzsystem für die Landwirtschaft zu sichern, desto mehr wird die Konkurrenz zwischen landwirtschaftlichen Betrieben und ländlichen Räumen zunehmen, desto mehr ist mit einer stärkeren räumlichen Differenzierung der Agrarproduktion zu rechnen. Grenzertragsstandorte werden verstärkt aus der Agrarproduktion ausscheiden und ihr Gesicht verändern. Mit einem Mix von Instrumenten ist gezielt einer sozialen Erosion ländlicher Räume gegenzusteuern, wenn ländliche Räume z.B. ihre Erholungs- und Ausgleichsfunktion behalten sollen.
- In den nächsten Jahren ist mit immer differenzierteren und höheren Ansprüchen der Bevölkerung an die Art der landwirtschaftlichen Flächennutzung zu rechnen (z.B. intensive Produktion von Nahrungsmitteln versus Extensivierung zugunsten des Naturschutzes). Vor allem im Umfeld von Verdichtungsräumen kommt es zu schwierigen Nutzungskonflikten (Landwirtschaftliche Nutzung, Ausweisung von Baugebieten, Gebiete für Erholung und Naturschutzgebiete). Lösungen erfordern ein konsensorientiertes Vorgehen und ein vorausschauendes Bodenmanagement, wenn man angesichts widerstreitender Interessen infrastrukturell überhaupt noch vorankommen will.
- Die Stilllegung von Bahnlinien, die Abschaffung der Zeitungszustellung per Post, ganz allgemein die ökonomisch motivierte Ausdünnung der Versorgungsinfrastruktur dürfte das Beschäftigungspotential ländlicher Regionen erheblich schwächen. Es muss neue integrierte Ansätze geben für mehr Beschäftigung im ländlichen Raum. Sonst ist Abwanderung vorgezeichnet.
- Schließlich spricht für einen integrativen Entwicklungsansatz ein eher gesellschaftspolitischer Aspekt. Die Rundumversorgung weite Teile der Bevölkerung durch staatliche und halbstaatliche Institutionen, durch Versicherungen usw. dürfte auf Dauer nicht zu halten sein angesichts weiterhin begrenzter Mittel in den öffentlichen Haushalten. Durch einen integrativen, vernetzten Ansatz bei der Sicherung von Lebensqualität könnte den Bürgern am ehesten vermittelt werden, wieder selbst aktiv zu sein, um etwas zu erhalten, zu verändern oder zu verbessern.

### **These 2: Es gibt keine Patentrezepte zur Lösung von Raumnutzungsproblemen. Dafür sind die**

### **ländlichen Regionen zu vielfältig und differenziert. Benötigt werden standortorientierte Entwicklungskonzepte.**

Stellen wir uns beispielhaft vor:

- die Randlage eines industriellen Ballungsgebietes,
- eine Bördelandschaft mit verstreut liegenden Dörfern,
- einen Mittelgebirgszug mit überwiegend Wald und Grünlandwirtschaft oder
- eine entlegene Gegend, abseits der großen Verkehrsachsen, mit dünner Besiedlung.

Vier Bilder, vier verschiedene Landschaften lassen die Vielfalt ländlicher Räume erkennen, in denen in Deutschland rd. zwei Drittel der Bevölkerung leben. Jeder der genannten Standorte verfügt über ganz eigene Entwicklungsmöglichkeiten und Chancen – eben Potenziale. Diese Potenziale gilt es zu erkennen und auszuschöpfen.

Voraussetzung dafür ist eine gründliche Analyse der vorherrschenden Standortfaktoren, der zu erwartenden Entwicklungstrends und möglicher Konfliktfelder in der jeweiligen Region. Darauf aufbauend sind die Entwicklungsziele für Gemeinden, Landkreise oder für ein ganzes Bundesland zu formulieren und in die Tat umzusetzen. Als Ergebnis wird am Ende eine dem Standort angepasste Nutzung von Flächen stehen.

Indem bei einer solchermaßen standortangepassten Flächen- und Raumnutzung gleichzeitig

- die ökonomische Leistungsfähigkeit,
- die speziellen ökologischen Anforderungen und
- die sozialen Wünsche der Menschen berücksichtigt werden,
- wird zugleich dem Anspruch der nachhaltigen Entwicklung entsprochen, nachhaltig in dem Sinne, dass die heutigen Bedürfnisse der Menschen erfüllt werden, ohne künftigen Generationen diese Chance zu nehmen.

### **These 3: Durch intensivere Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure und Aktionsebenen sind beträchtliche Synergieeffekte zu nutzen. Andererseits wächst die Komplexität für Entscheidungen.**

Drei Handlungsebenen sind zu unterscheiden:

- die Ebene der Politik,
- das gesellschaftliche Umfeld und
- das einzelne Unternehmen.

Zunächst zur Ebene der Politik: In der Regel herrscht das sogenannte Ressortprinzip. Der Wirtschaftsminister ist für Wirtschaftspolitik, der Umweltminister für Umweltpolitik und der Landwirtschaftsminister für die Agrarpolitik zuständig.

Zwischen diesen Politikbereichen gibt es zahlreiche Berührungspunkte. Rein ressortspezifisches Denken und Handeln würde zu keinen nachhaltigen Ergebnissen führen.

Deshalb sind intensive Abstimmungen zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen erforderlich. Gleichwohl kennen wir viele Beispiele für die sogenannte „Kirchturmspolitik“, d.h. für eine Politik, die auf die Erfüllung partieller Ziele und Interessen gerichtet ist. Auch die Folgen kennen wir: Etwa wenn zwei Golfplätze oder Gewerbegebiete nahe beieinander liegen, diesseits und jenseits der Grenze zwischen zwei Gemeinden.

Wenn Planung die gedankliche Vorwegnahme künftigen Handelns ist, dann gehört zu einem integrativen Vorgehen die Einbeziehung aller von einem Entwicklungsprozess Betroffenen. Und es gehört dazu, die verschiedenen Aktionsebenen von der Kommune über das Land, über den Bund bis zur Europäischen Union zu verknüpfen, zumindest wenn es um die Finanzierung von Vorhaben geht (s. Länderprogramme zur Umsetzung der VO (EG) 1257/1999).

Die im Rahmen der Agenda 2000 beschlossene Verordnung zur Förderung des ländlichen Raumes stellt insoweit eine hilfreiche Klammer der Förderung ökonomischer, ökologischer und sozialer Ziele dar. Die Berücksichtigung mehrerer Handlungsebenen, die sich verantwortlich fühlen, hat leider auch sehr zeitaufwendige Konzertierungsverfahren zur Folge.

Zum gesellschaftlichen Umfeld für wirtschaftliches Handeln: Das wirtschaftliche Umfeld landwirtschaftlicher Betriebe hat sich im Laufe der Jahre erheblich verändert. Landwirtschaft spielt zwar in vielen ländlichen Regionen nach wie vor eine wichtige Rolle. Allein kann sie jedoch die wirtschaftliche Dynamik einer Region nicht mehr gewährleisten. Wirtschaftliche Dynamik erfordert neben der Landwirtschaft einen Mix aus leistungsfähigen Gewerbe-, Handels- und Dienstleistungsbetrieben. Dieser Mix von Unternehmen kommt aber nicht von allein in Gang. Vielmehr bedarf es im Wettlauf mit den städtischen Regionen besonderer Anstrengungen, um zukunftsträchtige Arbeitsplätze zu erhalten oder neue zu schaffen. Entwicklungspotenziale sind sichtbar zu machen, Produkte und Angebote zu schaffen, ein Image ist zu kreieren und Marketing zu betreiben.

Zur Ebene des einzelnen Unternehmens: Ein landwirtschaftlicher Betrieb ist umso mehr ein willkommener Partner bei der integrierten Entwicklung eines ländlichen Raumes, je mehr er die Nutzung seiner Ressourcen optimiert. Und an Ressourcen haben landwirtschaftliche Betriebe gleich mehrere anzubieten: Flächen, Gebäude, Menschen und Maschinen. Diese Ressourcen gilt es so einzusetzen, dass das Familieneinkommen gesichert oder gar gemehrt wird und das Dorf-Design an Attraktivität gewinnt.

Inzwischen wurden viele Erfahrungen gemacht bei der Diversifizierung von Dienstleistungen landwirtschaftlicher Betriebe. Es gibt fast nichts, was nicht bereits versucht wurde. Eine wichtige Erfahrung ist: Optimierung der betrieblichen Ressourcen gelingt meist nicht einfach „nur auf gut Glück“, sondern integriert in regionale oder örtliche Entwicklungskonzepte (s. Urlaub auf dem Bauernhof, Direktvermarktung, flächenintensive Freizeiteinrichtungen usw.).

Was aber nützt die schönste Idee, wenn die erforderlichen Managementfähigkeiten bei der Umsetzung (noch) fehlen?

Die eigenen Managementfähigkeiten zu verbessern, gehört also mit zur Optimierung des Ressourceneinsatzes in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben.

#### **These 4: Sektorbezogene Förderung ist unverzichtbarer Teil raumbezogener Entwicklungskonzeptionen.**

Es könnte der Eindruck entstehen, dass integrierte Entwicklungspolitik und sektorbezogene Landwirtschaftspolitik Gegensätze sind. Der primäre Sektor, also die unmittelbare Nutzung des Bodens durch Landwirtschaft oder Bergbau, hat in Deutschland allein unter dem Gesichtspunkt seines Anteils am Bruttosozialprodukt nur noch untergeordnete wirtschaftliche Bedeutung (die Landwirtschaft kommt noch auf etwa 1 %). Eine solche rein statistische Betrachtungsweise wird jedoch der Realität nicht gerecht. Denn in fast jeder Rede zur Agrarpolitik ist heute zu hören, dass Landwirtschaft mehr ist als Produktion von Grundnahrungsmitteln. Landwirtschaft bedeutet bekanntlich auch

- Sicherung und Entwicklung unserer Kulturlandschaft durch Landbewirtschaftung, Bewahrung einer bäuerlich geprägten Lebenskultur auf den Dörfern sowie
- Sicherung von Arbeitsplätzen im Agrarsektor durch Stimulierung der Nachfrage nach speziellen Dienstleistungen.

Bis vor Jahren galten die gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft als Koppelprodukte der Nahrungsmittelproduktion, sie wurden quasi nebenbei erbracht. In dem Maße, wie die Marktpreise für landwirtschaftliche Erzeugnisse sinken, werden wichtige gesellschaftliche Leistungen der Landwirtschaft für die Bevölkerung immer weniger „kostenlos“ erbracht werden können. Daraus wird allgemein die Forderung abgeleitet, dass die Landwirtschaft für die Erfüllung ihrer vielfältigen gesellschaftlichen Leistungen einer besonderen sektorspezifischen Förderung bedarf. Ist mit einer derartigen spezifischen Sektorförderung auf Dauer aber tatsächlich der Multifunktionalität der Land- und Forstwirtschaft ausreichend Rechnung zu tragen?

Die Antwort ist: Die Erhaltung einer umfassend leistungsfähigen Landwirtschaft in Europa ist angesichts der schwierigen Wettbewerbsverhältnisse auf den Agrarmärkten und der vergleichsweise ungünstigen Produktionsstrukturen bei uns nur mit staatlicher Unterstützung möglich.

Andererseits: Es muss berücksichtigt werden, dass für eine breite, flächendeckende Förderung der Landwirtschaft erhebliche Mittel gebunden werden, die wirkungsvoller für eine gezielte raumbezogene Politik, und damit auch zum Nutzen der landwirtschaftlichen Unternehmen einzusetzen wären. Fördermittel, etwa für Urlaub auf dem Bauernhof, Direktvermarktung oder für sonstige Dienstleistungen der Betriebe sollen Anreize setzen, außerhalb der Nahrungsmittelproduktion durch Optimierung des Einsatzes aller betrieblichen Ressourcen weitere Einkommensquellen zu erschließen, um so das Gesamteinkommen zu verbessern. Mittel für überbetriebliche Maßnahmen, wie die Dorferneuerung, sollen das ländliche Umfeld attraktiver machen und so zusätzliche Nachfrage nach neuen Dienstleistungen der

land- und forstwirtschaftlichen Betriebe schaffen. Integrierte Ansätze und sektorbezogene Förderung stehen also nicht in einem Entweder-oder-Verhältnis, sondern in einer Sowohl-als-auch-Beziehung. Dabei dient die „integrierte Entwicklungsstrategie“ als Methode, die Region als Ganzes zu sehen und die an der Entwicklung interessierten Kräfte zu bündeln.

### **These 5: Integrierte ländliche Entwicklung ist ein andauernder Prozess mit hohem Zeit- und Kommunikationsbedarf.**

Die Forderung, im Rahmen eines integrierten Vorgehens Interessen und Aktionen jeweils zu bündeln und zu verknüpfen, ist rasch erhoben, aber nicht so einfach verwirklicht. Von den betroffenen Menschen vor Ort, von den angesprochenen Organisationen wird ein hohes Maß an Fähigkeit verlangt, Interessen nicht nur zu artikulieren, sondern auch so zu organisieren, damit sie als einvernehmliche Ziele in Handlungskonzepte eingehen können. Oftmals ist erst eine gemeinsame Sprache zu finden. So manches gepflegte Vorurteil übereinander muss ausgeräumt werden, (z.B. der Konflikt zwischen Landwirtschaft und Umwelt- und Naturschutz). Moderation ist gefragt mit einem hohen Maß an Ansehen und Kompetenz, um Entscheidungsprozesse zu initiieren, zu betreuen und erfolgreich abzuschließen.

Ein solcher Partizipationsansatz mit dem dafür typischen bottom-up-Prinzip ist deutlich aufwendiger als ein Förderprogramm, aus dem man quasi per Knopfdruck auf Antrag Gelder abrufen kann. So ist es verständlich, wenn diesem Ansatz mit einer gewissen Skepsis begegnet wird.

Andererseits ist es durchaus nicht so, dass die Menschen in den benachteiligten ländlichen Regionen nur auf staatliche Hilfe von außen warteten und schicksalsergeben zu eigener Initiative nicht mehr fähig wären. Die bisherigen Erfahrungen etwa mit der Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raumes LEADER zeigen, dass die ortsansässige Bevölkerung die Möglichkeiten, sich einzubringen, durchaus ergreift. Die Einrichtung von thematischen Arbeitskreisen oder die gemeinsame Entwicklung von Projekten haben dann den Charakter einer Initialzündung, die den Beginn eines längeren Prozesses markiert. Die Erfolge stellen sich nicht spontan ein, wirken aber um so nachhaltiger. Ein ganz gewichtiger Aspekt, vielleicht der wichtigste überhaupt, ist die Stärkung des Selbstbewusstseins der Menschen, die Identifizierung mit ihrer Region bei gemeinsamen Erfolgserlebnissen. Die Identifikation mit dem Umfeld, dem Dorf, der Region führt dazu, dass neben öffentlichen Mitteln am Ende auch erhebliche private Mittel aktiviert werden, um auf dem Lande Lebensqualität zu sichern und zu verbessern.

### **3 Folgerungen für eine nachhaltige Politik für den ländlichen Raum**

Eine zukunftsorientierte nachhaltige Politik für den ländlichen Raum muss das gesamte Aufgabenspektrum der Land- und Forstwirtschaft für die Gesellschaft im Auge halten. Dieses Aufgabenspektrum reicht weit über die Funktion der

Nahrungsmittelproduktion hinaus. Es schließt die Landschaftspflege, die Sicherung der Kulturlandschaft und den ländlichen Tourismus mit ein und umfasst auch den Beitrag der Landwirtschaft zur Auslastung der Infrastruktur im ländlichen Raum. Mit anderen Worten: Die Agrarpolitik der Zukunft muss stärker standort-, raum- und umweltbezogen angelegt sein. Zugleich kommt es darauf an, Arbeitsplätze – insbesondere landwirtschaftsnahe Arbeitsplätze – im ländlichen Raum zu erhalten oder neu zu schaffen. Diesen Erwartungen kann nur mit einem integrativen Ansatz entsprochen werden, in den neben der Agrarpolitik auch die übrigen Politikbereiche einzubeziehen sind. Die Methode des Vorgehens ist überall gleich, von der Situationsanalyse über die Auswahl und Bewertung von Zielen mit der Bevölkerung vor Ort, Entscheidung über die geplanten Aktivitäten und darüber, wer welche Aufgabe übernimmt. Die inhaltlichen Schwerpunkte werden jedoch von Region zu Region unterschiedlich sein, je nach dem vorhandenen endogenen Potential und der Vielfalt der natürlichen und kulturellen Ressourcen. Günstige Nutzungschancen sind dadurch zu sichern, dass einzelne Vorhaben zu einem alle Fachbereiche einschließenden Entwicklungsansatz zusammengeführt werden (integrierte Konzepte).

Über eines sollte man sich jedoch stets im Klaren sein: Integrierte ländliche Entwicklung ist ein Prozess, der nicht abrupt mit einem offiziellen Schlussergebnis endet. Evaluation und Ergebnisbewertung werden meist übergehen in neue Wünsche und Erwartungen, die man wiederum gemeinsam zu realisieren versucht. Integrierte, nachhaltige, ländliche Entwicklung ist somit ein Stück weit gelebte lebendige Demokratie.

### **Literaturverzeichnis**

- Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/s60000.htm>
- KÖNIG, R. VON; SILBERMANN, A.; KÖTTER, H. (1977): Großstadt, Massenkommunikation, Stadt-Land-Beziehungen. In: Handbuch der empirischen Sozialforschung, Band 10. Lucius & Lucius/BRO.
- Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.
- Verfasser: Prof. Dr. HERMANN SCHLAGHECK, Abteilungsleiter 5 - Ländlicher Raum, Forstpolitik, Jagd - im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Rochusstraße 1, D-53123 Bonn