

AGRARLANDSCHAFT UNTER DEM EINFLUSS RAUMWIRKSAMER STAATSTÄTIGKEIT

Karl Ruppert*

IZVLEČEK

UDK 63:711.3 (430.1-43.6)

KMETIJSKA POKRAJINA V LUČI SPREMENJENEGA DRŽAVNEGA UKREPANJA

Članek obravnava spremenjen pristop k vrednotenju podeželske pokrajine. Državni organi pozdravljajo in podpirajo ekstenzifikacijo in opuščanje kmetijske produkcije in v ta namen pripravljajo ustrezne programe.

ABSTRACT

UDC 63:711.3(430.1-43.6)

THE FARMING LANDSCAPE AND STATE POLICIES

The article deals with changes within rural surroundings, since the state favors extensive farming and even welcomes the quitance of farming in certain areas of the FRG.

Innerhalb der Regionalforschung hat es sich in den letzten Jahrzehnten eingebürgert, grundlegende Muster unserer Raumorganisation durch Intensitätsmodelle abzubilden, deren Grundposition die Begriffe Stadt und Land darstellen. Die starke Konzentration von Bevölkerung, Arbeitsplätzen und Produktion in Verdichtungsräumen, ihre vorherrschende Bedeutung für den sekundären und tertiären Sektor führte dazu, das Werteprofil einseitig zugunsten der Städte gesehen wurde.

Pauschal werden ländliche Räume zumeist als benachteiligt, durch ungünstige sozio-ökonomische Entwicklungsaussichten charakterisiert, ihre Problematik häufig in den Schwierigkeiten des Agrarsektors gesehen. Der drastische Rückgang der Zahl landwirtschaftlicher Betriebe, sodann fehlende Erwerbsmöglichkeiten, oft gepaart mit einer latenten Abwanderung festigten die Meinung, das weite Teile ländlicher Räume nur noch in der Anbindung an übergeordnete wirtschaftliche Zentren zu sehen seien. Pauschalierungen und Dichotomien wie modern-rückständig, fortschrittlich-konservativ, traditionell-innovativ und damit plakative Schwarz-Weis-Malereien versperrten einer Problemlösung oft die Sicht.

Die Sorge um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit, die teilweise begrenzten Möglichkeiten zur Ausübung der wichtigsten Grundfunktionen menschlicher Daseinsäuserung, schliesslich auch die wachsende Wertschätzung für eine intakte Umwelt riefen politische Initiativen auf den Plan. Ländliche Räume erfuhren besondere Aufmerksamkeit in Landesentwicklungsprogrammen, "Masnahmekataloge für den ländlichen Raum" wurden aufgestellt. Im größeren Rahmen dokumentiert sich 1988

* Dr., red.univ.prof., Wirtschaftsgeographisches Institut der Universität, München, Ludwigsstrasse 28, BRD.

durch die "Europäische Kampagne für den ländlichen Raum" die Hinwendung zu dieser Raumkategorie. Die Neufassung des Bundesraumordnungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 19.7.1989 betont die Bedeutung einer bäuerlich strukturierten Landwirtschaft und festigt in einem eigenen Grundsatz die Position ländlicher Räume.

STRUKTURWANDEL IN DER LANDWIRTSCHAFT

Gesellschaftlicher Wandel und technische Innovation haben in den vergangenen Jahrzehnten besonders raumwirksame Einflüsse auf Veränderungen in der Agrarlandschaft ausgeübt. Von 1971 - 1987 hat in Bayern die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe um fast 27 % abgenommen, bei einem gleichzeitigen Wachstum der Durchschnittsgröße von 11,3 auf 14,2 ha LF. Besonders stark wirkte sich diese Tendenz im Realteilungsgebiet Unterfrankens aus, wo mit 36,7 % die höchste Abnahme innerhalb der bayerischen Regierungsbezirke erreicht wurde. In den Landkreisen Aschaffenburg und Miltenberg schied innerhalb von 16 Jahren mehr als die Hälfte der Betriebe aus der Landwirtschaft aus.

Schwierige landwirtschaftliche Produktionsbedingungen und die politische Zielvorstellung der Erhaltung einer bäuerlichen Landwirtschaft führten schon vor Jahrzehnten, auch aus landeskulturellen Gründen, Förderungsmaßnahmen in die agrar- und regionalpolitische Diskussion ein. Seit 1965 wurde aus Landesmitteln eine Auftriebsprämie der Almwirtschaft gewährt. Bayern gab diesbezüglich das Vorbild für entsprechende Maßnahmen innerhalb der EG. Eine "Ausgleichszulage" für extensive Viehhaltungsformen sollte einen Erschwernisausgleich bringen und gleichzeitig zur Erhaltung der Kulturlandschaft beitragen. In dieser schwierigen Situation wollte der Mansholt-Plan eine Reform der Produktionsstruktur zugunsten großer Betriebe.

Die Verwirklichung dieser Ziele stieß in Bayern auf vehementen Widerstand, da gerade hier mit der Aufgabe der Bauernhöfe in besonderem Masse zu rechnen war. Dieser Zielstellung wurde daher in Bayern das Konzept des "Bayerischen Weges" der Agrarpolitik entgegengesetzt, das die bäuerliche Agrarlandschaft erhalten wollte und auch die Nebenerwerbsbetriebe in die Förderpolitik einbezog. Diese Auffassung fand 1970 ihren Niederschlag im Gesetz zur Förderung der Bayerischen Landwirtschaft, das erstmals der Landwirtschaft die Aufgabe der Erhaltung der Kulturlandschaft zwies. Den Zweck dieses Gesetzes beschreibt der Artikel 1:

- a) Sicherung der bayerischen Land- und Forstwirtschaft in ihren Formen der Voll-, Zu- und Nebenerwerbsbetriebe in der Gesellschaft.
- b) Förderung der Produktion qualitativ hochwertiger land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, sowie der gesunden und zweckmäßigen Ernährung.

c) Beitrag zur Erhaltung des ländlichen Raumes als Kulturlandschaft.

Im Artikel 2 wird dann u.a. ausdrücklich auf folgende

Fördermassnahmen verwiesen:

- Verbesserung der Lebensbedingungen und Neuordnung im ländlichen Raum
- Verbesserung der Ausbildung in der Land- und Forstwirtschaft
- Erhaltung der Kulturlandschaft
- Unterstützung einer marktgerechten Produktion und Verbesserung der Marktstruktur und Werbung
- Stärkung von Zusammenschlüssen bei Erzeugung und Absatz

Detaillierter seien hier erwähnt:

Ausgleichszulage

Sie wird zum Ausgleich für natürliche Standortnachteile im Berggebiet und der benachteiligten Agrarzone gewährt und je nach einzelbetrieblichen Ertragsverhältnissen gestaffelt (DM 60.- - DM 286.- GV bzw. Hauptfutterfläche).

Bayerische Alpen - und Mittelgebirgsprogramm

Es enthielt u.a. Fördermassnahmen für arbeitsexensive Viehhaltungsformen, für die Anpflanzung von Feldgehöizen usw. Das Programm war Vorbild für das EG-weit eingeführte Bergbauernprogramm, das Ausgleichszulagen für Gebiete ungünstiger Standortbedingungen gewährt. 1986 wurden die Berg- und Kerngebiete, in denen eine Ausgleichszulage gezahlt wird, wesentlich ausgeweitet, 1988 das Förderprogramm in das Bayerische Kulturlandschaftsprogramm eingefügt.

Gülleprogramm

Es fördert die baulichen Investitionen für umweltfreundliche Lagerung von Gülle und dient auch dem Gewässerschutz und der besseren Verwertung wirtschaftseigener Dünger.

Das Bayerische Kulturlandschaftsprogramm

In Fortführung landwirtschaftlicher Förderprogramme wurde zu Beginn des Jahres

1988 ein eigenständiges, bayerisches Programm vorgelegt, das einen Beitrag zur Eindämmung der Überschusproduktion und zur Qualitätsverbesserung von Nahrungsmitteln leisten sollte und das insbesondere aus der Perspektive eines wachsenden Umweltbewusstseins zu sehen ist. Das auf den einzelnen Betrieb ausgelegte Programm sollte zur Extensivierung der Produktion und gleichzeitig zur Sanierung, Erhaltung, Pflege und Gestaltung der Kulturlandschaft beitragen, ohne eine Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung herbeizuführen. Aufbauend auf der Effizienzverordnung der EG, wonach den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gewährt wird, eine umweltfreundliche Landbewirtschaftung zu prämiieren und entsprechend der agrarpolitischen Zielvorgabe in Bayern wurde unter Einbezug bestehender Massnahmen das sogenannte "Bayerische Kulturlandschaftsprogramm" beschlossen. Es besteht aus drei Teilen:

Teil A: Extensive Bewirtschaftungsweisen

Teil B: Weide-/Alm-/Alpwirtschaft

Teil C: Erhaltung, Pflege und Gestaltung der Kulturlandschaft

Für den Teil A sind als Massnahmen hervorzuheben:

- a) die Aufrechterhaltung oder Wiedereinführung der Mahd als Hauptnutzung bei Hanglagen über 35 % Neigung
- b) die Förderung extensiver Weidenutzung von Mager- und Trockenrasen durch die Haltung von Wander- bzw. Koppelschafen und Ziegen.

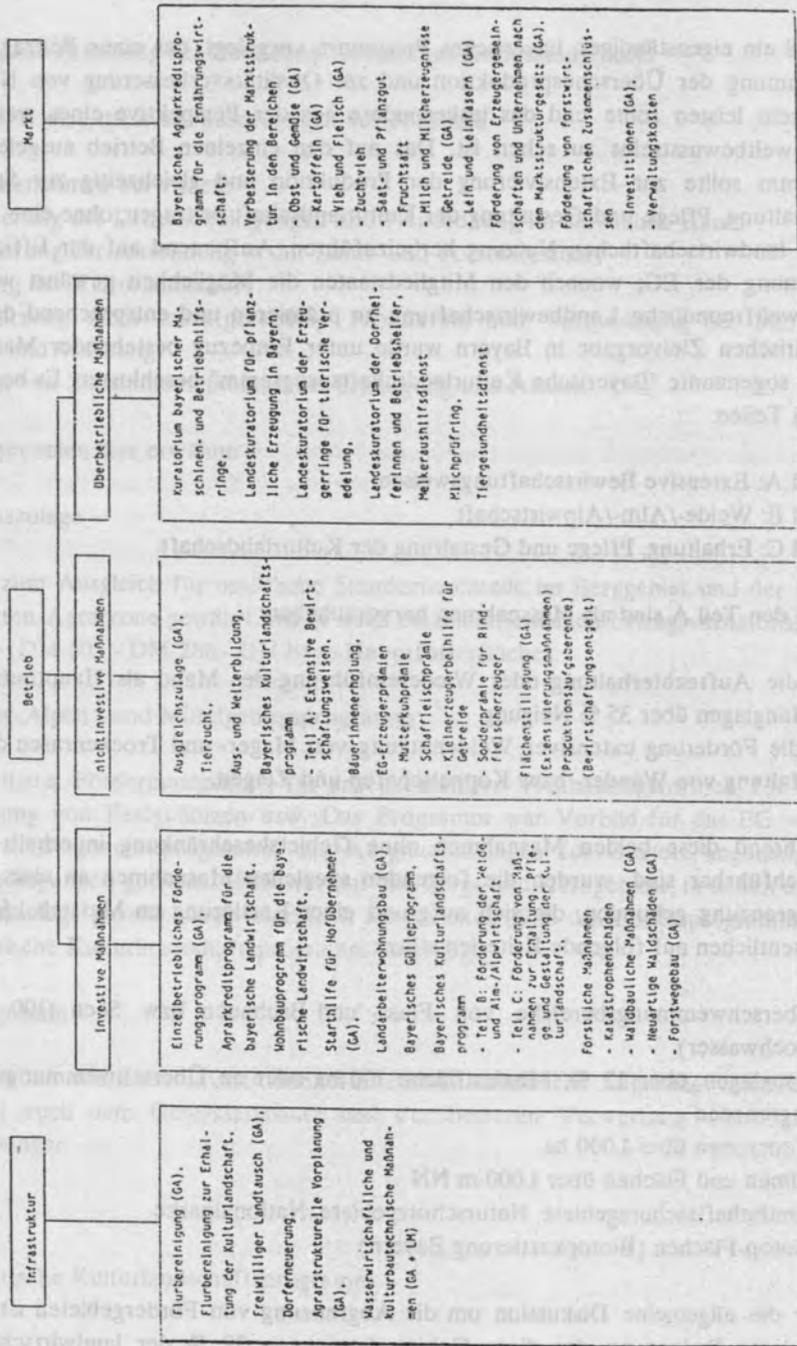
Während diese beiden Massnahmen ohne Gebietsbeschränkung innerhalb Bayerns durchführbar sind, wurden die folgenden speziellen Massnahmen an eine Gebietsbergrenzung gebunden, die sich aufgrund einer Kartierung im Masstab 1:50.000 im wesentlichen auf folgende Kriterien stützt:

- Überschwemmungsbereiche von Fluss- und Bachauen bzw. Seen (100 jähriges Hochwasser)
- Hanglagen über 12 %, Mindestfläche 100 ha oder an Überschwemmungsbereiche angrenzend
- Moorzonen über 1.000 ha
- Almen und Flächen über 1.000 m NN
- Landschaftsschutzgebiete, Naturschutzgebiete, Nationalparke
- Biotop-Flächen (Biotopkartierung Bayern)

Für die allgemeine Diskussion um die Abgrenzung von Fördergebieten ist von besonderer Bedeutung, das diese Gebietsabgrenzung 39 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche Bayerns (1,34 Mill. ha) umfasst. Es werden nicht alle landwirtschaftlichen

Tabelle 1

Fördermaßnahmen für die Landwirtschaft



Betriebe innerhalb dieser Zone gefördert, sondern nur diejenigen, die einen Vertrag für 5 Jahre zur umweltschonenden Erzeugung abschliessen und deren durchschnittlicher Viehbesatz 1,5 Grossvieheinheiten pro Hektar nicht überschreitet.

Innerhalb dieser raumbegrenzenden Randbedingungen geht es um

- c) die Beibehaltung der Grünlandnutzung
- d) das Hinausschieben des Schnitzeitpunktes und eine Düngungseinschränkung bei 1- und 2 schürigen Wiesen
- e) ständige Beaufsichtigung des Almviehs während der Weidezeit durch einen Hirten
- f) Extensivierung der Ackernutzung durch Einflussnahme auf die Fruchtfolge
- g) Verpflichtung zu vereinfachter Bewirtschaftungsweise, z.B. zur Verminderung der Bodenerosion, Verzicht auf Pflanzenschutzmittel usw.

Die Förderprämien schwanken 1988 zwischen DM 60.- und DM 650.- pro Hektar.

Im Teil B werden Infrastruktureinrichtungen (z.B. Gebäude, Zäune, Anschlusswege usw.), auch die Beschaffung bestimmter Maschinen gefördert. Der Anwendungsbe- reich erstreckt sich auf die inzwischen stark ausgeweiteten benachteiligten Gebiete.

Der Teil C wendet sich schliesslich speziellen Gestaltungsmaßnahmen der Kulturland- schaft zu, wobei z.B. die Förderung von Streuobstbeständen, die Anlage von Schutz- pflanzungen, die Grünlandnutzung als Uferstreifen an Fließgewässern usw. gefördert wird.

ERSTE BILANZEN

Fragt man abschliessend nach bisherigen Auswirkungen dieser Massnahmen, dann ist zunächst auf eine hohe Akzeptanz durch die Betriebsinhaber hinzuweisen. Bis Ende November 1988 waren bereits 31.000 Vereinbarungen mit einer Gesamtprämie von etwa 37 Mill. DM abgeschlossen. Die betroffene Fläche wird mit 112. 699 ha ange- geben (vgl. Tab. 1). Diese Grössenangabe liegt damit wesentlich über den Flächen, die für das bereits 1987 angelaufene Flächenstillegungsprogramm in Bayern ange- meldet wurden (32.337 ha, d.h. 1,55 % der Ackerfläche).

Zusammen mit der schon länger gewährten regionalspezifisch differenzierten Aus- gleichszulage bedeutet die staatliche Förderung eine beträchtliche Stützung des land- wirtschaftlichen Betriebs. Auf Landkreisebene wird 1988 der Spitzenwert der Betei- ligung im Landkreis Oberallgäu erreicht mit 2.061 Vereinbarungen und 3,5 Mill. DM Gesamtprämie. Aber auch die unter ungünstigen natürlichen Bedingungen wirtschaft- tenden Betriebe in Oberfranken (Landkreis Hof) beteiligen sich rege an diesem Programm. Dieser Regierungsbezirk zeigt innerhalb Bayerns die stärkste Beteiligung

bezüglich der Zahl der Vereinbarungen und der gewährten Prämien. Andererseits wird in Mittel- und Unterfranken besonders der Streuobstanbau gefördert.

Auf den Karten 1 u. 2, die die betroffenen Flächen und Prämien des gesamten Kulturlandschaftsprogrammes für einen großen Teil des Jahres 1988 darstellen, wird eine deutliche regionale Differenzierung auf Kreisebene sichtbar. Neben dem Hochgebirgsbereich sind es vor allen Dingen die Mittelgebirge Ost- und Nordbayerns, die von den angebotenen Fördermitteln Gebrauch machen. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass gerade die am intensivsten wirtschaftenden Gebiete, z.B. Gäulagen, sich bisher nur wenig beteiligen. Für den einzelnen Betrieb wird die Honorierung der landeskulturellen Leistungen stets gegenüber dem Verzicht auf landwirtschaftliche Produktion abzuwägen sein.

WEITERE LANDSCHAFTSPFLEGEPROGRAMME

An dieser Stelle kann nur kurz auf die Landschaftspflegeprogramme des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen hingewiesen werden, dessen Richtlinien bereits 1983 ergangen sind. Im Unterschied zu Zielsetzungen der Agrarpolitik steht hier der Schutzgedanke und die Landschaftspflege im Vordergrund. Beides wird besonders deutlich, wo es z.B. um die Erhaltung der Charakteristika von Mager- und Trockenstandorten oder den Schutz bestimmter Teile der Vogelwelt ("Wiesenbrüterprogramm") oder um landespflegerische Massnahmen, wie Erhaltung der Feuchflächen usw. geht.

Fragen wir nach der Bedeutung dieser Fördermassnahmen für die wissenschaftliche Diskussion um die Entwicklung unserer Kulturlandschaft, dann ist deutlich darauf hinzuweisen, dass diese staatlichen Steuerungsmassnahmen von der Geographie mehr als bisher bei der Interpretation von Raumstrukturen beachtet werden müssen. Die staatlichen Leistungen gewinnen in steigendem Masse für die Einkommenssituation unserer landwirtschaftlichen Betriebe an Bedeutung. So verweist der Agrarbericht der Bundesregierung 1989 darauf, dass Zahlungen im Rahmen agrarpolitischer Massnahmen von Bund und Ländern, die nicht auf einzelne Produkte entfallen, beträchtliches Gewicht besitzen. Betriebsbezogene Beihilfen machten 1987/88 insgesamt 37 % des durchschnittlichen Gewinns der Vollerwerbsbetriebe aus, wobei personenbezogene Beitragsentlastungen im Gewinn nicht enthalten sind. Nimmt man diese noch hinzu, dann sollen die Einkommensübertragungen in den erfassten Testbetrieben im Durchschnitt 41 % des Gesamteinkommens, bei den kleineren Vollerwerbsbetrieben sogar 49 % ausmachen.

Fasst man die obenangesprochene Gebietskulisse in Bayern ins Auge, dann hat dort jeder dritte antragsberechtigte Landwirt bereits im ersten Jahr am Kulturland-

Vereinbarungen im Kulturlandschaftsprogramm 1988



Betroffene Flächen im Kulturlandschaftsprogramm 1988



schaftsprogramm teilgenommen. Dem aufmerksamen Beobachter bleiben bereits erste Veränderungen im Bilde der Agrarlandschaft nicht verschlossen. Gerade im Bereich der Agrargeographie wird die Beurteilung der Raumstrukturen daher wesentlich differenzierter und unter stärkerer Beachtung raumwirksamer Staatstätigkeit erfolgen müssen.

Die Raumordnungspolitik unterliegt derzeit einem deutlichen Wertewandel. Dies gilt in spezifischer Weise auch für die Agrarpolitik. Die Überschüsse bei wichtigen landwirtschaftlichen Produkten, die Einkommenssicherung der bäuerlichen Betriebe und die Umweltprobleme führten zu einer Neuorientierung, die am Beispiel staatlicher Programme erläutert wird.

Für die Geographie ergibt sich die zwingende Notwendigkeit, diese Einflüsse beim Studium der Raumorganisation stärker zu berücksichtigen. Die Förderung der Extensivierung, ja der Produktionsaufgabe, setzt ein radikales Umdenken voraus.

KMETIJSKA POKRAJINA V LUČI SPREMENJENEGA DRŽAVNEGA UKREPANJA

Prostorsko urejanje spreminja prioritete vrednotenja. To velja še posebej in v izraziti obliki za podeželje in kmetijsko politiko. Prekomerna produkcija pomembnejših kmetijskih dobrin, dohodkovna stabilnost kmečkih obratov in ekološka problematika so osnovni dejavniki, ki so na spremembe miselnosti učinkovali. Še posebej je novo zasnovo opaziti v državnih programih za omenjeni sektor dejavnosti. V članku so podani nekateri primeri.

Geografija mora v bodoče bolj podrobno proučevati tiste učinke prostorske organiziranosti, ki so rezultat državnega ukrepanja. Državni programi, ki zagovarjajo ekstenzifikacijo kmetijstva - da, celo podpirajo opuščanje kmetovanja in zahtevajo radikalnejšo preusmeritev geografske miselnosti oz. uveljavljenih principov vrednotenja podeželske pokrajine.