



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

---

Schlagheck, H.: Landnutzung im Rahmen einer integrierten ländlichen Entwicklung.  
In: S. Dabbert, W. Grosskopf, F. Heidhues und J. Zeddies: Perspektiven der Landnutzung –  
Regionen, Landschaften, Betriebe – Entscheidungsträger und Instrumente. Schriften der  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 39,  
Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (2004), S. 3-10.

---



## LANDNUTZUNG IM RAHMEN EINER INTEGRIERTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG

von  
*Hermann Schlagheck\**

### 1 Einordnung des Themas und der Aufgabenstellung

Das Thema „Landnutzung“ steht zu Recht auf der Tagesordnung der diesjährigen GEWISOLA-Tagung. Es weist eine Reihe von Querverbindungen auf, die die Bewältigung der großen agrar- und ernährungspolitischen Herausforderungen erschweren oder erleichtern. Umso notwendiger ist es, sich damit einmal gründlicher zu beschäftigen, als es bisher der Fall war.

Einige Beispiele, die die Bedeutung des Themas illustrieren sollen:

Jeden Tag werden in D rd. 120 ha für Siedlungszwecke und Infrastrukturmaßnahmen genutzt, d. h. einer land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung entzogen.

Die Erwartungen der Bevölkerung gehen dahin, damit den Flächenbedarf für das eigene Heim zu decken, über neue und gut ausgebaute Straßen schnell von einem Ort zum anderen zu gelangen oder über Naherholungsflächen vor der Haustüre zu verfügen, um sich dort z. B. beim Joggen fit zu halten. Die Erwartungen der Bevölkerung an die Flächennutzung in D gehen aber weiter. Sie erstrecken sich auch auf die Art und Weise, wie die rd. 80 % land- und forstwirtschaftlichen Flächen genutzt werden.

Im Rahmen von Prozessqualität ist nachhaltige Nutzung gefordert.

Von den Landwirten wird dabei u.a. erwartet, dass sie weniger intensiv ihre Flächen bewirtschaften, dass sie mit möglichst wenig Dünge- und Pflanzenschutzmitteln auskommen, dass die natürlichen Lebensgrundlagen möglichst wenig bis nicht belastet werden. Ferner besteht die Forderung, mehr und mehr Flächen dem Naturschutz zur Verfügung zu stellen, d. h. bei der Bodennutzung gezielt der Ökologie Vorrang vor der Ökonomie zu geben. Dem wurde in den vergangenen Jahren bereits in erheblichem Umfang entsprochen. Die geschützten Flächen verschiedener Kategorien sind in D von rd. 77.000 km<sup>2</sup> 1990 auf über 115.000 km<sup>2</sup> 2000 ausgedehnt worden. Wenn man die Flächen mit einbezieht, die in irgendeiner Form eine Extensivierungsförderung erfahren, sind wir in D bereits bei 25 % bis 30 % der landwirtschaftlichen Fläche, zu allermeist in peripheren ländlichen Gebieten.

Der ländliche Raum nimmt insoweit eine wichtige Ausgleichsfunktion wahr. Wo Flächen gezielt unter Schutz gestellt werden, wird natürlich ihre wirtschaftliche Verwendungsmöglichkeit eingeschränkt. Daraus resultieren Zielkonflikte zwischen Ökologie und Ökonomie.

Mit den Midterm-Beschlüssen zur Entkoppelung von Prämien von der Produktion wurden neue Rahmenbedingungen für die Förderung der Flächennutzung und für den Transfer von Flächen zwischen den Betrieben festgelegt. Die Betriebe stehen vor einer völlig neuen Entscheidung bei der Entwicklung ihrer Produktionsstrukturen. Mit der Umsetzung und den Konsequenzen der neuerlichen Agrarreform befassen sich bei dieser Tagung andere Beiträge. Denen möchte ich nicht vorgreifen.

In meinem Beitrag möchte ich Ihnen zunächst einige Stichworte geben zum Funktionswandel von Landwirtschaft, Landnutzung und ländlichen Räumen. Danach werde ich an wenigen

---

\* Prof. Dr. MinDir. Hermann Schlagheck, Ministerialdirektor, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Rochusstr. 65, 53123 Bonn.

Beispielen aufzeigen, dass weitere neue Rahmenbedingungen für die zukünftige Landnutzung auf uns zukommen. Es folgt – aus zeitlichen Gründen eher skizzenhaft – ein Überblick über Ansatzpunkte, die Landnutzung zukünftig in einem integralen Konzept auf die Interessen in der Bevölkerung auszurichten. Am Ende soll eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse stehen.

## **2 Funktionswandel von Landwirtschaft und ländlichen Räumen bei der Landnutzung**

Ländliche Räume sind bekanntermaßen Lebens-, Wirtschafts- und Kulturräume. Sie sind zu verschieden, um sie allein durch eindimensionale Kriterien wie Bevölkerungsdichte oder Anteil landwirtschaftlicher Flächennutzung zu charakterisieren.

Auf einem Kontinuum der Vielfalt unterscheiden wir als Extreme ländliche Räume in der Nähe von Verdichtungsgebieten und ländliche Räume strukturschwach und abseits der zentralen Verkehrsachsen. Die moderne, überwiegend städtisch geprägte Wirtschaftsgesellschaft erwartet von der Landnutzung in ländlichen Räumen

- eine qualitativ hochwertige Nahrungsmittel- und Rohstoffproduktion,
- attraktive Wohn- und Wirtschaftsstandorte,
- Standorte, um sich zu erholen
- Standorte, die ihre kulturellen Traditionen bewahren,
- nachhaltige Lebensräume für wildlebende Pflanzen und Tiere.

Und schließlich, um die Multifunktionalität ländlicher Räume abzurunden, soll Landnutzung so erfolgen, dass die natürlichen Lebensgrundlagen Boden, Wasser und Luft in ihrer Funktionsfähigkeit erhalten werden.

Es ist die land- und forstwirtschaftliche Nutzung von Flächen, die über die Jahrhunderte unsere heutige Kulturlandschaft und damit die ländlichen Räume geprägt hat, mit dem abwechslungsreichen Nebeneinander von vielfach kleinräumiger landwirtschaftlicher Nutzung, von Wald und Naturlandschaft.

Insoweit ist Landnutzung heutzutage mehr als Flächennutzung. Landnutzung ist Kulturlandschaftsnutzung und trifft damit auf eine besondere Sensibilität in einer Bevölkerung, die weit überwiegend am derzeitigen Landschaftsbild in Deutschland hängt und es gesichert sehen möchte.

Ob diese Erwartung zu erfüllen ist, soll hier nicht weiter diskutiert werden. Wir wissen aber alle:

Nichts ist verlässlicher als der Wandel. Dies dürfte auch für den Wandel der Kulturlandschaft gelten, zumal die diese prägende landwirtschaftliche Produktion immer mehr an wirtschaftlicher Bedeutung verliert.

Die Zahl der Betriebe und Arbeitsplätze in der Landwirtschaft ist weiter rückläufig. Die Maßstabvergrößerung schreitet fort, indem die freiwerdenden Flächen von anderen, verbleibenden Betrieben übernommen werden.

Der Verlust von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft kann aufgefangen werden durch außerbetriebliche Beschäftigung und Einkommen, z. B. im ländlichen Tourismus oder sonst wie im Dienstleistungsbereich.

In drei von vier landwirtschaftlichen Betrieben wird heute mehr oder weniger zur Nahrungsmittelproduktion hinzuverdient im Rahmen landwirtschaftsnaher oder außerlandwirtschaftlicher Aktivitäten.

Diese Entwicklung ist nicht abgeschlossen. Der strukturelle Wandel in der Landwirtschaft wird voraussichtlich beschleunigt weitergehen.

Denn vor allem abseits von den Verdichtungsgebieten haben es die landwirtschaftlichen Betriebsleiter schwer, für sich und ihre Familien eine positive berufliche Perspektive zu entwickeln. In diesen strukturschwachen Gebieten sind Grenzertragsflächen oftmals unter schwierigen natürlichen Bedingungen zu bewirtschaften.

Wenn die beschlossene Agrarreform demnächst eine teilweise Entkoppelung der Prämien von der Produktion bringt, so ist offen, wie die Landwirte darauf bei der Flächenbewirtschaftung reagieren. Werden sie z. B. in strukturell und klimatisch benachteiligten Gebieten dazu veranlasst, die Produktion verstärkt einzustellen? Das Interesse, auf diese und andere Fragen eine Antwort zu haben, ist groß. Denn gerade für periphere Gebiete gilt, dass viele Flächen deckungsgleich mit denen sind, die aus der Sicht des Naturschutzes als besonders wertvoll gelten.

Die Sicherung der Umwelt- und Naturschutzqualität von Flächen ist häufig an die land- und forstwirtschaftliche Nutzung gekoppelt. Eine breite Erstaufforstung wäre zur Sicherung einer abwechslungsreichen Kulturlandschaft keine Lösung.

Nicht gelehnet werden darf, dass landwirtschaftliche Produktionsweisen, wenn sie nicht standortangepasst sind, Umwelt und Natur auch erheblich belasten können (s. Eintönigkeit intensiv landwirtschaftlich genutzter Flächen; Einträge von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln in Oberflächengewässer oder Rückgang der Artenvielfalt).

In den Entscheidungsgremien der EU, des Bundes und der Länder wird teilweise hart darum gerungen wird, wie negativen Folgen von Landnutzung für Umwelt- und Natur entgegenge wirkt werden kann. Das Ergebnis ist – über die Jahre gesehen – ein immer höheres Anforderungsprofil an eine gute land- und forstwirtschaftliche Praxis und eine zunehmende staatliche Einflussnahme auf die Art und Weise land- und forstwirtschaftlicher Flächennutzung. Ein Ende dieser wachsenden Einflussnahme ist nicht in Sicht. Eher ist eine Verstärkung zu erwarten.

Dazu drei Beispiele, die voraussichtlich erhebliche Bedeutung für die zukünftige Landnutzung in D haben werden.

### **EU-Richtlinie Flora-Fauna-Habitat (FFH)**

Um die biologische Vielfalt in der Natur zu erhalten, verpflichtet auf europäischer Ebene die FFH-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen) die Mitgliedstaaten, ein kohärentes europäisches Netz von Schutzgebieten zu entwickeln.

Zu diesem Netz gehören auch die aufgrund der Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 80/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten) ausgewiesenen Gebiete, wobei sich die Vogelschutzrichtlinie mit den FFH-Gebieten teilweise überschneiden.

Die nach beiden Richtlinien ausgewiesenen Schutzgebiete gehören zum europäischen ökologischen Netz „Natura 2000“.

Die Anforderungen an die land- und forstwirtschaftlichen Nutzung auf diesen Flächen reichen von unveränderter Fortführung der bisherigen Nutzung (aber Verschlechterungsverbot) bis hin zu bestimmten Auflagen für Nutzungszeiten und Nutzungsintensitäten von Acker- und Grünlandflächen.

Nach dem Bundesnaturschutzgesetz sind für die Umsetzung der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie die Länder in der Pflicht. In mehreren Phasen haben die Länder inzwischen die aus ihrer Sicht erforderlichen Flächen der Europäischen Kommission notifiziert. Die Kommission stellt gegenüber den Bundesländern aber Nachforderungen, über die derzeit verhandelt wird. Die Natura-2000 Gebiete werden sich in der Endstufe in D voraussichtlich auf etwa 10 % der Fläche belaufen.

## Hochwasserschutz

Die Hochwasser der letzten Jahre in ihrer extremen Ausprägung an Oder, Elbe und ihren Nebenflüssen hat den Stellenwert eines vorbeugenden Hochwasserschutzes deutlich gemacht. Das Ergebnis ist, die Flächennutzung entlang von Flüssen muss stärker gesteuert werden.

Der Bundesumweltminister hat dazu den Entwurf für ein Artikelgesetz vorgelegt, mit dem u.a. das Bauen entlang von Flüssen und in Überschwemmungsgebieten geregelt werden soll. Auch die Landwirtschaft wird von Bauregelungen betroffen sein, mehr aber von den geplanten Einschränkungen bei der Flächennutzung. Danach ist in Hochwasserabflussbereichen vorgesehen, den Ackerbau generell zu verbieten und in den sonstigen Überschwemmungsgebieten Ausnahmen vom Ackerbauverbot nur unter bestimmten Bedingungen vorzusehen, (u. a. ganzjährige Begrünung, Mulchsaatverfahren). Davon dürften rd. 700 000 ha. der LF betroffen sein.

## EU-Wasserrahmenrichtlinie

Die Wasserrahmenrichtlinie ist am 22.12.2000 in Kraft getreten und national bis Ende 2003 umzusetzen, z. T. mit langen Übergangsfristen. Mit der Richtlinie wurde ein EU-weiter Ordnungsrahmen geschaffen für den Schutz der Binnenoberflächengewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers. Auf der Grundlage von Flusseinzugsgebieten sind Bewirtschaftungspläne zu erstellen, um flächendeckend in Europa die Gewässerqualität zu sichern bzw. zu verbessern. Für die Flächennutzung ist auch hier mit verschärften Einschränkungen bei der bisherigen Bewirtschaftung zu rechnen.

Die Umsetzung in D ist wiederum Sache der Länder, da der Bund im Bereich der Wasserpolitik nur eine Rahmenkompetenz hat.

Als **Fazit** dieser und anderer gesetzgeberischer Maßnahmen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen Boden, Wasser und Luft ergibt sich: Während noch in den 50iger und 60iger Jahren des letzten Jahrhunderts zur Ernährung der Bevölkerung eine möglichst intensive Produktion von Nahrungsmitteln auf landwirtschaftlich nutzbaren Flächen im Mittelpunkt des gesellschaftlichen Interesses stand (bis hin zur Entwässerung und Urbarmachung von Flächen), geht es heute in der öffentlichen Diskussion mehr um eine umwelt- und ressourcenschonende Bewirtschaftung von Flächen mit der Tendenz, zum Zwecke des Naturschutzes, Wasser- und Bodenschutzes verstärkt Flächen in eine eher extensive Nutzung zu überführen oder gänzlich aus der Bewirtschaftung herauszunehmen.

Die Umsetzung von Schutzmaßnahmen ist in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich vorangeschritten. Für die betroffenen Betriebsleiter stellt sich die Frage, wie sie sich trotz der einschränkenden Bewirtschaftungsauflagen im Markt behaupten können, solange die EU-Harmonisierung in anderen Mitgliedstaaten zu wünschen übrig lässt.

Eine Antwort könnte die öffentliche Werbung mit den besonderen Umwelt- und Naturschutzleistungen der Betriebe gegenüber den heimischen Verbrauchern sein. Die Realität zeigt jedoch, dass bei knappen Kassen die Verbraucher von Nahrungsmitteln Zusatzleistungen nur in Grenzen zu honorieren bereit sind.

bleiben die Möglichkeiten der Gemeinden, Länder, von Bund und EU, aus Steuermitteln gesellschaftlich erwünschte aktive Umwelteleistungen bei der Landnutzung den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben durch besondere Beihilfen zu honorieren. Dafür wurden bereits in den letzten Jahren in D auf rd. 25 % der Fläche jährlich erhebliche Mittel von rd. 530 Mio. € von EU, Bund und Ländern zur Verfügung gestellt.

Ob darüber hinaus zukünftig zusätzliche Mittel für weitere Ausgleichsmaßnahmen bereit stehen, ist zwar grundsätzlich durch die Halbzeitbeschlüsse zur Reform der Europäischen Agrarpolitik in Aussicht gestellt. Danach soll die so genannte 2. Säule der Agrarpolitik (= Förderung der ländlichen Entwicklung) durch die Modulation, d. h. durch Kürzung der erzeugungsbezogenen Prämien, verstärkt werden, u.a. für Umweltbeihilfen.

Andererseits wurde im Rahmen der Reform der EU-Agrarpolitik auch beschlossen, zukünftig gekoppelte oder entkoppelte Prämien nur dann zu gewähren, wenn bestimmte gesetzlich normierte Bewirtschaftungsweisen eingehalten werden (cross compliance).

Im Grunde gibt es zukünftig zwei Ansatzpunkte für eine Steuerung von Art und Intensität zukünftiger Landnutzung:

1. Bewirtschaftungsauflagen über den Weg des Ordnungsrechts möglichst anspruchsvoll so (hoch) festzusetzen, dass Umwelt- und Naturschutzinteressen weitgehend entsprochen wird. Eine besondere Honorierung von Zusatzleistungen wird dann nur noch in engen Grenzen stattfinden können. Denn finanziell ausgeglichen kann nur werden, was an Leistungen über die im landwirtschaftlichen Fachrecht festgeschriebene „gute fachliche Praxis“ hinausgeht.
2. Die andere Möglichkeit ist, Bewirtschaftungsauflagen auf das notwendige Maß zu beschränken, so dass sie einen bestimmten Umwelt-Mindeststandard sichern und genügend Raum für freiwillige und gesondert zu honorierende Zusatzleistungen der Landwirtschaft lassen.

Zwei Ansatzpunkte mit ganz unterschiedlichen wirtschaftlichen Konsequenzen für die betroffenen Betriebe und für die Gesellschaft.

In welche Richtung es gehen soll, bedarf des Konsenses, vor allem auf regionaler Ebene. Denn hier zeigen sich am ehesten die Folgen eines Rückzuges der Landwirtschaft aus einer geordneten Flächenbewirtschaftung, sollte sich die wirtschaftliche Basis zusehends verschlechtern.

### **3 Von einer sektorbezogenen zu einer stärker raumbezogenen Förderung der Landnutzung**

Die Begründung für eine gezielte staatliche Förderung der Landwirtschaft ergibt sich für die meisten Bundesbürger nicht aus der Erkenntnis, dass die Landwirtschaft der staatlichen Förderung bedarf, um zu überleben.

Die Begründung ergibt sich vielmehr aus den Erwartungen der Bevölkerung, in der Region das Profil der Landschaft und die gewohnte differenzierte Landnutzung weiterhin vorzufinden ebenso wie die daran geknüpften Funktionen.

Da es nicht die ländliche Region gibt und demzufolge auch keine schematische Vorgehensweise bei der Sicherung ihrer gesellschaftlichen Funktionen, muss jede Region ihr eigenes Konzept für die zukünftige Flächen- und damit Landschaftsnutzung erarbeiten. Derartige regionale Konzepte sollten sich erstrecken auf:

- die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sowie die ökonomischen wie ökologischen Standortfaktoren in der jeweiligen Region (endogenes Potenzial);
- regionale Leitbilder mit davon abgeleiteten konkreten Zielen für die zukünftige Landnutzung;
- überschaubare Projekte zur Verwirklichung dieser Ziele;
- den gezielten Einsatz staatlicher Fördergelder;
- die Einbeziehung der regionalen Akteure bei der Entwicklung und Umsetzung der Konzepte, im Sinne von mehr Selbstverantwortung und Selbsthilfe;
- die Evaluierung der Ergebnisse und ihre Übertragung auf andere Regionen.

Letztlich geht es um Konzepte, bei denen – ausgehend vom endogenen Potenzial einer Region – die Änderungskräfte im Hinblick auf eine gemeinsam vereinbarte Entwicklungsstrategie gebündelt werden.

Auf diese Weise dürfte sich am ehesten der übrigen Bevölkerung auch die herausragende Rolle der Land- und Forstwirtschaft für die zukünftige Flächennutzung und das Landschaftsbild in der jeweiligen Region erschließen.

Aus dieser Einsicht erwächst dann auch die Bereitschaft zur Unterstützung von Flächennutzungskonzepten und für einen insgesamt sparsameren Umgang mit knappem Grund und Boden.

Im Ergebnis könnte die Land- und Forstwirtschaft z. B. in Biosphärenreservaten besondere Leistungen im Naturschutz und in der Landschaftspflege erbringen, hierfür honoriert werden und zugleich durch Erzeugung von Produkten für spezielle Märkte (ökologischer Landbau, regionale Spezialitäten) sich ein Image als unverzichtbarer Dienstleister in der Region verschaffen.

An Ressourcen für die ländliche Entwicklung haben landwirtschaftliche Betriebe mehr zu bieten als nur ihre Flächen. Auch ehemals landwirtschaftlich genutzte Gebäude sollten verstärkt so eingesetzt werden, dass nicht nur zum Familieneinkommen beigetragen wird, sondern zugleich auch das Dorf-Design davon profitiert.

Daran wird deutlich:

Rein sektorspezifisches Denken und Handeln führt bei der Entwicklung von Landwirtschaft und ländlichen Räumen zu keinen befriedigenden Ergebnissen mehr. Stattdessen muss über Sektor- und Gemeindegrenzen hinweg die Zusammenarbeit verstärkt werden (überbetriebliche und interkommunale Partnerschaft) im Hinblick auf folgende Fragen:

- Wie können regionale Wertschöpfungsketten gestärkt werden, z. B. indem regionale Spezialitäten unter Einbeziehung der Gastronomie ansprechend präsentiert werden?
- Wie kann wachsenden Anforderungen an Gesundheits- und Ressourcenschutz bei der Produktion und Verarbeitung von Grundnahrungsmitteln entsprochen werden?
- Wie können soziale Dienstleistungen räumlich konzentriert werden, um ländliche Infrastrukturen zu erhalten?
- Wie kann eine vielfältige Kulturlandschaft auch in solchen Regionen erhalten bleiben, in denen eine wettbewerbsfähige Produktion nicht mehr möglich ist? Und schließlich:
- Wie kann insgesamt Gemeinschaftssinn und Selbsthilfe auf dem Lande gestärkt werden?

Eine wichtige Kooperationsschiene über die Region hinaus ist die Zusammenarbeit von der Kommune über das Land, den Bund bis zur Europäischen Union, wenn es um die Förderung von Vorhaben in ländlichen Räumen geht. Die Europäische Agrarpolitik versteht sich zunehmend als Politik für eine integrierte ländliche Entwicklung. Mittel, die bisher für die landwirtschaftlichen Marktordnungen zur Verfügung standen, sollen so umgewidmet werden, dass die Agrarausgaben stärker als bisher zur regionalen Entwicklung und zum Schutz von Umwelt und Natur beitragen (2. Säule).

#### **4 Integrierte ländliche Entwicklung – ein Prozess mit hohem Zeit- und Kommunikationsbedarf**

Die Forderung, im Rahmen eines integrierten Vorgehens öffentliche und private Interessen und Aktionen bei der Landnutzung jeweils zu bündeln und zu verknüpfen, ist rasch erhoben, aber nicht so einfach verwirklicht.

Um integriert vorzugehen, hat es sich bei verschiedenen Modellvorhaben als erforderlich erwiesen, auf der regionalen bzw. lokalen Ebene ländliche Entwicklungsagenturen mit Beratungs- und Koordinierungsaufgaben zu etablieren. Die zentrale Aufgabe eines solchen Regionalmanagements ist es, die Erarbeitung und Umsetzung angepasster Entwicklungspläne unter Einbeziehung der Betroffenen voranzutreiben. Dabei ist dann auch der Einsatz von Instrumenten der regionalen Wirtschafts-, Infrastruktur-, Arbeitsmarkt- und Agrarstrukturpolitik zu koordinieren und aufeinander abzustimmen.

Je nach regionaler ländlicher Entwicklung leiten sich ganz unterschiedliche Anforderungen an ein Landnutzungsmanagement ab:

Am Rande von Ballungsräumen und in prosperierenden ländlichen Regionen ergeben sich z. B. Flächennutzungskonflikte überwiegend aus Bedarfsüberschneidungen. Die Fläche ist einfach zu knapp bemessen, um alle Wünsche zu erfüllen.

In peripheren Gebieten fehlt es dagegen vielfach an wirtschaftlichem Nutzungsinteresse für Flächen und ehemals landwirtschaftlich genutzten Gebäuden.

Bei der Lösung von Landnutzungskonflikten und anderer flächenbezogener Herausforderungen kann auf die raum- und flächenbezogenen Instrumente zurückgegriffen werden, wie sie im Rahmen der Bund/Länder Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) zum Einsatz kommen.

Derzeit ist der Bund mit den Ländern in intensiven Beratungen, um die GAK stärker zu einem Instrument der ländlichen Entwicklung weiterzuentwickeln. Die Förderung soll mit regionalen Entwicklungskonzepten und einem Regionalmanagement verknüpft werden, um die Wirksamkeit von Förderaktivitäten zu verbessern.

Die bisherigen Ansätze reichen nämlich nicht aus, um erfolgreich auf die fortschreitende Lösung landwirtschaftlicher Flächenproduktion von den dörflichen und regionalen Erwartungen der Bevölkerung zu reagieren. Zukünftige Landnutzungspolitik sollte noch stärker als bisher landwirtschaftliche mit außerlandwirtschaftlichen Interessen verknüpfen, ganz im Sinne des integrativen Förderansatzes der einschlägigen EU-Verordnung 1257/99 zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Der PLANAK will über die Weiterentwicklung im Dezember d. J. für 2004 entscheiden.

Von einem guten Regionalmanager wird die Fähigkeit verlangt, Interessen so zu organisieren, dass sie als einvernehmliche Ziele in Handlungskonzepte eingehen können.

Oftmals ist dazu erst eine gemeinsame Sprache zwischen den Akteuren zu finden.

So manches gepflegte Vorurteil übereinander muss ausgeräumt werden, um Kommunikationsprozesse zu initiieren, zu begleiten und erfolgreich abzuschließen.

Breite Partizipation und die Verbindung von unterschiedlichen Fördermaßnahmen nach dem dafür typischen bottom-up-Prinzip ist deutlich aufwendiger, als ein einzelnes Förderprogramm zu betreuen, aus dem man quasi per Knopfdruck auf Antrag Gelder abrufen kann.

So ist es verständlich, wenn diesem Ansatz nach wie vor mit Skepsis begegnet wird.

Andererseits ist es durchaus nicht so, dass die Menschen in den benachteiligten ländlichen Regionen nur auf staatliche Hilfe von außen warteten.

Die bisherigen Erfahrungen z.B. mit dem BMVEL-Modellvorhaben „Regionen aktiv“ und mit der Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raumes LEADER zeigen, dass die ortsansässige Bevölkerung die Möglichkeiten, sich einzubringen, durchaus engagiert wahrnimmt.

Das BMVEL unterstützt 18 Modellregionen im Zeitraum 2003 bis 2005 mit insgesamt mindestens 35,5 Mio. €.

Die Mittel dienen nicht der Finanzierung einzelner, voneinander isolierter Projekte, sondern der Umsetzung der in der Region partnerschaftlich erarbeiteten Strategie.

Die Regionen können die Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele selbst auswählen und umsetzen. Dabei ist sicherzustellen, dass die relevanten gesellschaftlichen Gruppen in die Planung, Umsetzung und Bewertung des regionalen Entwicklungsprozesses und des Fördermitteleinsatzes eingebunden sind.

Dazu schließen sich die Akteure beispielsweise in einem Verein zusammen und legen so den Grundstein dafür, dass sie langfristig die wirtschaftliche Entwicklung und damit die Landnutzung in ihrer Region mitgestalten. Eine öffentlich-rechtliche Körperschaft in der Region übernimmt schließlich die finanztechnische Abwicklung. Mit „Regionen aktiv“ werden somit neue Organisations- und Entscheidungsformen erprobt.

Die bisherigen Ergebnisse zeigen:

Die Einrichtung von thematischen Arbeitskreisen zur zukünftigen Landnutzung in der Region oder die gemeinsame Entwicklung von Projekten haben den Charakter einer Initialzündung, die den Beginn eines längeren Prozesses markiert.

Die Menschen sind umso stärker zu motivieren, je mehr sie spüren, dass ihr Einsatz zu greifbaren Ergebnissen führt. Die Identifikation mit dem Umfeld, dem Dorf, der Region führt dazu, dass neben öffentlichen Mitteln am Ende auch erhebliche private Mittel aktiviert werden und so eine Vielzahl von Arbeitsplätzen in ländlichen Räumen gesichert werden kann.

## 5 Zusammenfassung

Eine zukunftsorientierte nachhaltige Landnutzungspolitik ist mehr, als die traditionellen Aufgaben der Land- und Forstwirtschaft für die Gesellschaft im Auge zu haben.

Landnutzungspolitik reicht weit über die Sicherung von Flächen für die Nahrungsmittelproduktion hinaus. Sie schließt die Landschaftspflege, die Sicherung der Kulturlandschaft, den Natur- und Umweltschutz, das ländliche Handwerk und den ländlichen Tourismus als Wirtschaftsfaktoren mit ein (Multifunktionalität).

Diesen vielfältigen Erwartungen an die Landnutzung kann nur mit einem integrativen Ansatz entsprochen werden, in den neben der Agrarpolitik auch die übrigen Politikbereiche einzubeziehen sind. In der Agrarpolitik geht es derzeit um eine Neuausrichtung von der sektor- zu einer stärker raum- und damit flächenbezogenen Politik. Diese Politik wird beschleunigt dadurch, dass die Prämienzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe von der Produktion entkoppelt werden und sich die Werthaltigkeit des Produktionsfaktors Land verändert.

Die **Methode** eines integrierten Vorgehens ist überall gleich, von der Analyse der Stärken und Schwächen in einer Region über die Auswahl und Bewertung von Zielen mit den Akteuren vor Ort, Entscheidung über die geplanten Aktivitäten und darüber, wer welche Aufgabe übernimmt. Ein Regionalmanagement muss das bei den Akteuren vorhandene Wissen bündeln, die regionalen Kompetenzen aktivieren und vernetzen und zur Unterstützung Bündnispartner aus Wirtschaft, Verbänden, Verwaltung und Politik gewinnen.

Landnutzungskonflikte sind im Rahmen integrierter Konzepte sozialverträglich und flächensparend zu lösen.

Die **inhaltlichen** Schwerpunkte solcher Konzepte werden von Region zu Region unterschiedlich sein, je nach dem vorhandenen endogenen Potenzial und der Vielfalt der natürlichen und kulturellen Ressourcen. Günstige Nutzungschancen sind dadurch zu sichern, dass einzelne Projekte zu einem alle Fachbereiche einschließenden Entwicklungsansatz zusammengeführt werden.

Wer sich auf einen solchen Prozess einlässt, sollte sich im Klaren sein: Integrierte ländliche Entwicklung ist ein Prozess, der nicht abrupt mit einem offiziellen Schlussergebnis endet, sondern entsprechend dem Erkenntnisfortschritt der Akteure abläuft.

Evaluierung und Ergebnisbewertung werden oftmals übergehen in neue Wünsche und Erwartungen, die man wiederum gemeinsam zu realisieren versucht.

Es wird derzeit in den ländlichen Regionen viel ausprobiert, von dem andere Regionen lernen könnten. Meine Bitte an Sie bei dieser Tagung ist, die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften im Agrarbereich sollten bei den derzeit laufenden regionalen Prozessen ein wichtiger Begleiter sein, der für alle die Ergebnisse bündelt und im Rahmen eines kontinuierlichen Informations- und Meinungsaustauschs zur Verfügung stellt.