



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

*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.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Agrarplanung und landwirtschaftliche Strukturverbesserung in städtisch-industriellen Ballungsräumen

Prof. Dr. H. R ö h m

Institut für Agrarpolitik und Sozialökonomik des Landbaues, Stuttgart-Hohenheim

Für die landwirtschaftliche Planung in den Ballungsräumen gibt es noch kein befriedigendes Konzept. Insbesondere besteht keinerlei Einigkeit darüber, inwieweit eine spezifische Agrarplanung in diesen Räumen notwendig ist und wie sie in die gesamte Raum- und Wirtschaftsplanung einzuordnen wäre. Dieser Hinweis muß deshalb vorausgeschickt werden, weil die nachfolgenden Ausführungen keine offizielle deutsche Auffassung darstellen, sondern die persönliche Meinung des Verfassers. Er stützt sich dabei einerseits auf Untersuchungen, die in seinem eigenen und in anderen wissenschaftlichen Instituten durchgeführt wurden, andererseits auf Erfahrungen aus der praktischen Planungsarbeit im weiteren Einzugsgebiet der Großstadt Stuttgart¹⁾. Solche Erfahrungen erscheinen geradezu unentbehrlich als Ergänzung und zur Kontrolle theoretischer Überlegungen.

Daß die Bewertung und die weitere Entwicklung der Landwirtschaft in Industriestaaten ganz allgemein eine heikle Angelegenheit ist, das hat sich in Deutschland genau so häufig gezeigt wie in der Schweiz, in Belgien oder in Großbritannien. Noch unvergleichlich schwieriger wird jedoch dieses Problem, wenn es darum geht, in einem städtisch-industriellen Ballungsraum die augenblickliche Situation und die Zukunft der Landwirtschaft zu beurteilen. Die amtliche Statistik, an die der Wissenschaftler sich bei solchen Wertungen zunächst zu halten pflegt, zeigt ganz nüchtern, daß der Anteil der land- und forstwirtschaftlichen Bevölkerung sich im Raum von größeren Städten allenfalls noch auf 2 oder 3 vom Hundert der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung beläuft. Noch bedeutungsloser erscheint die Landwirtschaft in diesen Gebieten, wenn man ihren Anteil an dem in der Gesamtwirtschaft investierten Kapital, am gesamten Sozialprodukt oder gar am gesamten Steueraufkommen betrachtet. Darüberhinaus sind auch die strukturellen Voraussetzungen der Landwirtschaft in vielen Ballungsräumen denkbar ungünstig, insbesondere, wenn sie zum Realteilungsgebiet gehören. Alle diese Beobachtungen verleiten viele — sonst vielleicht durchaus objektive — Planer dazu, die Landwirtschaft in den städtisch-industriellen Ballungsräumen auszuklammern oder sogar abzuschreiben. Als typisches Beispiel sei in diesem Zusammenhang das Buch von N. L e n o r t über „Entwicklungsplanung in Stadtregionen“²⁾ genannt, in dem sich kein einzi-

ger Satz über die agrarische Entwicklungsplanung befindet.

Diese einseitige Beurteilung der Dinge kann nicht ohne weiteres hingenommen werden, weil hier mehr auf dem Spiel steht als das Schicksal von einigen hundert oder tausend Bauernbetrieben und -familien. Die Landwirtschaft im eigentlichen Sinne wird natürlich in jedem großstädtisch-industriellen Ballungsraum den Rückzug antreten müssen. In den Agglomerationskernen der Großstädte muß sie sogar früher oder später ganz verschwinden. Das bedeutet aber noch lange nicht, daß nun dem Boden auch in den zum Teil noch stärker agrarisch bestimmten großstädtischen Randzonen nur noch im Hinblick auf seine Verwendung als Baugrund Beachtung geschenkt werden müßte. Weithin wurde erst dadurch, daß die wirtschaftliche und bauliche Gesamtentwicklung der Ballungsräume seit langem unkontrolliert und immer wieder auf Kosten der Landwirtschaft verlaufen ist, diese in eine so ungünstige Lage hineinmanövriert. Auf der anderen Seite ist es ein Irrtum, wenn man glaubt, mit dem zahlenmäßigen Rückgang der hauptberuflich bewirtschafteten Landwirtschaftsbetriebe gehe in allen Ballungsräumen ein entsprechend großer Rückgang der ganzen Bodenbewirtschaftung Hand in Hand. In der Schweiz scheint dies zwar nach einer neueren Untersuchung³⁾ der Fall zu sein. Für viele deutsche Großstädte trifft es dagegen in keiner Weise zu. Das Interesse am Bodeneigentum und an der — wenn auch vielleicht nur gartenmäßigen — Bewirtschaftung des Bodens ist in vielen deutschen Großstadtzonen ständig gewachsen. Das läßt sich am Beispiel des Stuttgarter Raumes auch zahlenmäßig beweisen. Im Jahre 1895 gab es dort 22 000 Landbesitzer, im Jahr 1950 rund 70 000 und im Jahr 1960 schätzungsweise 90 000, wenn man die Kleingartenbesitzer jeweils mitrechnet. Ihre Zahl ist im selben Zeitraum von 9 000 auf rund 80 000 angewachsen, in dem die Zahl der eigentlichen Landwirtschaftsbetriebe⁴⁾ von 13 000 auf rund 6 000 zurückging. Über 60 vH der Gemarkungsfläche waren aber in der Großstadt Stuttgart auch im Jahr 1960 noch landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzt. Das bedeutet nichts anderes, als daß sowohl beim Bodeneigentum als bei seiner Bewirtschaftung zwar eine Schwerpunktverlage-

¹⁾ Vgl. dazu auch H. R ö h m, Agrarplanung als Grundlage der Flurbereinigung und anderer landwirtschaftlicher Strukturverbesserungen in städtisch-industriellen Ballungsräumen (Schriftenreihe für Flurbereinigung, H. 28). Stuttgart, 1960.

²⁾ Erschienen im Westdeutschen Verlag, Köln und Opladen, 1961.

³⁾ R. W e h r l e, Agrargeographische Untersuchungen im Raume von Zürich. In: Geographica Helvetica, Nr. 1/1962.

⁴⁾ Dazu werden in der amtlichen Statistik alle Besitzeinheiten mit mehr als 0,5 ha Fläche gerechnet.

zung erfolgt ist. Vor allem ist an die Stelle der eigentlich landwirtschaftlichen Nutzung des Bodens teilweise eine gärtnerisch-obstbauliche Nutzung getreten, neben den Bauern und Gärtner der Nebenerwerbslandwirt, der Feierabendlandwirt und der Kleingärtner⁵⁾. Dadurch sind die genannten Nutzungsverhältnisse heute wohl viel schwerer überschaubar und teilweise komplizierter als einst. Wirtschaftspolitisch, sozialpolitisch und auch kommunalpolitisch ist die sinnvolle Nutzung des Bodens aber heute von viel größerer Bedeutung als noch zu Beginn dieses Jahrhunderts.

Diese Überlegungen und Tatsachen lassen es dringend geboten erscheinen, in den Großstadtgebieten nun endlich auch der Agrarplanung den ihr gebührenden Platz einzuräumen. Dies ist insbesondere in den Gebieten unerlässlich, in denen der Konkurrenzkampf um den Boden bereits zu unangenehmen Folgen spekulativen Charakters geführt hat.

Begriff und Inhalt der Agrarplanung

Die rasche Verwirklichung dieser Forderung wurde bisher durch verschiedene Umstände erschwert, und zwar zunächst einmal dadurch, daß in den europäischen Ländern sowohl der „Agrarplanung“ als der „landwirtschaftlichen Strukturverbesserung“ ein ganz verschiedener Sinngehalt gegeben wird, oder aber die Auffassungen über den Zweck solcher Maßnahmen sich gewandelt haben. Wenn man in der deutschen Öffentlichkeit z. B. der Agrarplanung geradezu mit Mißtrauen entgegentritt, dann rührt dies zweifellos daher, daß dort während der nationalsozialistischen Ära eine nahezu lückenlose staatliche Planwirtschaft bestand, die sich in der Landwirtschaft noch krasser auswirkte als sonst. Die Folgen der damaligen Agrarplanung — die Einführung eines rigorosen Zwangsenerbenerchts, eine totale Marktordnung und Preiskontrolle, Anbauauflagen, Ablieferungsverpflichtungen und nicht zuletzt die Propagierung eines stark romantisch gefärbten Leitbildes der bäuerlichen Landwirtschaft — sind in der Erinnerung der Menschen noch lebendig. Deshalb ist man in Deutschland auch heute noch weithin geneigt, jede Planung mit „staatlicher Planung“ oder gar mit „Planwirtschaft“ gleichzusetzen. Man kann allerdings beobachten, daß bei ländlich-agrarischen Planungen auch in anderen Ländern gelegentlich staatlicher Zwang befürchtet wird, vornehmlich in kleineren Landgemeinden, die auf ihre Selbständigkeit besonders stolz sind. In Wirklichkeit kann eine raumbezogene Planung, demnach also auch die Agrarplanung, in keinem Land gelingen und Erfolge zeitigen, wenn sie nicht von vornherein als eine **Gemeinschaftsaufgabe staatlicher, regionaler, kommunaler und privater Instanzen** gesehen und gewertet wird. Dies ist schon deshalb unerlässlich, weil an der raumbezogenen Planung stets auf verschiedenen Ebenen gearbeitet werden muß. Sie reicht praktisch von der Erarbeitung kontinentaler Leitbilder für die Raumordnung bis zur Ein-

zelplanung von Wohnhäusern und Wirtschaftsgebäuden.

Im Hinblick auf die nicht nur in den Städten, sondern überall zu beobachtende Überbewertung der Kommunalplanung ist dieser Hinweis nicht unwichtig. Die Gemeinden haben zwar als relativ selbständige sozialökonomische Organismen ohne Zweifel die engste Verbindung zu ihrem Lebensraum und damit die beste Möglichkeit, diesen Raum und seine Menschen direkt und nachhaltig zu beeinflussen. Dennoch wäre jede isolierte Agrarplanung — sie allein steht hier zur Diskussion — in einer Gemeinde sinnlos, wenn sie in Unkenntnis der übergeordneten Zielsetzungen der ländlichen Strukturpolitik und der allgemeinen Raumordnung in Angriff genommen und verwirklicht würde. Die Agrarplanung muß wie jede Planung auch auf das übergeordnete gesellschaftspolitische Leitbild der einzelnen Staaten ausgerichtet sein. So gesehen ist sie natürlich stets auch ein Politikum und eine Aufgabe, die nur erfüllt werden kann, wenn — um der Einheit des Zieles willen, nicht aus dirigistischen Gründen — „die Planung des kleineren Raumes der des größeren angepaßt wird“⁶⁾. Im übrigen ist eine solche Planung — wie Webster⁷⁾ es ausgedrückt hat — ihrem Wesen nach ohnehin nur ein Denkprozeß, der das Ziel hat, „die menschlichen Bedürfnisse“ — im vorliegenden Fall also die Bedürfnisse der Landbesitzer — „zu verstehen und in die Zukunft gerichtete Maßnahmen zur Befriedigung dieser Bedürfnisse zu ersinnen“. Für die Agrarplanung ist diese Definition besonderer Beachtung wert, weil der Agrarplaner noch mehr als andere Planer in jedem Fall vorausschauend eine ganze Reihe von soziologischen und psychologischen Momenten zu berücksichtigen hat, wenn er auf die Realisierbarkeit seiner Pläne Wert legt.

Soviel wäre zu den grundsätzlichen Zielsetzungen der Agrarplanung und der Planung überhaupt zu sagen, für die wohl in allen demokratischen Ländern gleiche Regeln gelten dürften. Der konkrete Inhalt der Agrarplanung ist demgegenüber von Land zu Land recht unterschiedlich. Grundsätzlich gehört zu einer umfassenden Agrarplanung natürlich die agrarische Wirtschaftsplanung und die landwirtschaftliche Bauplanung ebenso wie die ländliche Sozialplanung und die ländliche Raumplanung. Wenn man trotzdem in vielen Ländern — u. a. auch in Deutschland — bei der Agrarplanung in der Hauptsache nur an eine ländlich-agrarische Strukturplanung auf der Ortbene denkt, dann mag dies einerseits damit zusammenhängen, daß die vorausschauende überörtliche Planung weithin noch ausgesprochen unterbewertet wird. Andererseits treten die geschichtlich bedingten Strukturmängel der Landwirtschaft, jedermann sichtbar, allenthalben zutage — sie schreien oft geradezu nach raschen Planungs- und Sanierungsmaßnahmen —, während man sich über die Frage, welche Produktionsrichtung, welche wirtschaftliche Organisation und welche sozialpolitische Grundkonzeption für die Landwirtschaft wünschenswert wäre, in Europa

⁵⁾ Zur Erläuterung dieser Begriffe vgl. H. Röhm, Das Problem einer sozialökonomischen Klassifikation der landbesitzenden Familien. „Berichte über Landwirtschaft“, Bd. 35 (1957), H. 1.

⁶⁾ N. Lenort, Strukturforschung und Gemeindeplanung. Köln—Opladen, 1960.

⁷⁾ D. H. Webster, Urban Planning and Municipal Public Policy. New York, 1958.

nicht einig ist und darum auf diesem Gebiet sich an eine Planung nur zögernd heranwagt.

Ziele der Agrarstrukturverbesserung

In der Tat ist auch schon die Teilaufgabe der Agrarstrukturplanung problematisch genug, wenn man den Begriff der Agrarstruktur so weit faßt, wie dies vom wissenschaftlichen Standpunkt aus notwendig ist. Unter der Agrarstruktur eines Gebiets hat man das gesamte äußere Erscheinungsbild und die innere Ordnung der Landwirtschaft zu verstehen. Konkreter ausgedrückt: Die Agrarstruktur spiegelt sich in der landwirtschaftlichen Siedlungsweise wider, in der Anlage und Größe der Gehöfte und in ihrer Lage zueinander. In engem Zusammenhang damit steht die jeweilige Betriebsgrößen- und Betriebstypenmischung der einzelnen Gebiete, die ihrerseits wiederum beeinflußt wird durch die Grundeigentumsverteilung, durch die Rechtsformen der Landnutzung und der Landvererbung, durch die besondere Art der Fluraufteilung und Flurordnung, durch die technische Entwicklungsstufe, den Arbeitskräftebesatz der einzelnen Landwirtschaftsbetriebe usw. Auch das gesamte Anbaugesüge und die Organisation der Viehhaltung, d. h. die vorherrschenden Betriebsformen, variieren aber die Agrarstruktur eines Gebietes u. U. ganz erheblich, und schließlich müssen heute auch die marktwirtschaftlichen Organisationsformen, deren sich die Landbewirtschaftler bedienen, als Kennzeichen der Agrarstruktur gewertet werden.

Das Ziel der landwirtschaftlichen Strukturverbesserung ist dementsprechend in den deutschen Leitsätzen zur Agrarstrukturverbesserung, die im Jahr 1956 aufgestellt wurden⁸⁾, wie folgt definiert:

„Verbesserung der Agrarstruktur heißt, die Produktionsfaktoren und die allgemeinen Lebensbedingungen und damit die Voraussetzungen dafür zu verbessern, daß

- a. die in der Landwirtschaft Tätigen durch eigene Leistung ein angemessenes Einkommen ohne Arbeitsüberlastung erreichen und eine mit anderen Berufstätigen gleichwertige soziale Situation finden können, und daß
- b. auch in Zukunft möglichst viele Familien dem Lande durch nebenberufliche Landbewirtschaftung verbunden bleiben“.

Bei den anschließend in diesen Leitsätzen aufgezählten Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur sind der Reihe nach genannt:

„Verbesserung der Betriebsgrößen — Neubildung von bäuerlichen Betrieben, Nebenerwerbsbetrieben und ländlichen Heimstätten — Förderung der Bodenbewegung mit dem Ziel, tüchtige Menschen an den Boden heranzuführen — Verbesserung der Dorf- und Hoflagen — Verbesserung der Flurlagen — Verbesserung der Wirtschaftswege, der Kulturartenverhältnisse, der Wasserverhältnisse und Ödlandkultivierung“.

Dieser Katalog von Maßnahmen und die vorher zitierten Zielsetzungen dürften sich mit den schwei-

zerischen Auffassungen von den Aufgaben der Agrarstrukturverbesserung nahezu decken. In einigen anderen Ländern Westeuropas denkt man dagegen, wenn von der Agrarstruktur der einzelnen Gebiete die Rede ist, offensichtlich auch an die Struktur der Agrarmärkte und bei den strukturverbessernden Maßnahmen deshalb auch an marktregulierende Hilfen.

Für die spezielle Betrachtung über die Agrarplanung und die Agrarstrukturverbesserung in städtisch-industriellen Ballungsräumen ist diese weiterreichende Auffassung, die u. a. in Frankreich, in Belgien und in den Niederlanden vertreten wird, ohne Zweifel von einiger Bedeutung. Noch wichtiger erscheint allerdings im Hinblick auf das spezielle Thema dieses Beitrags die Feststellung, daß man bislang in allen Ländern, die sich über die Agrarstrukturverbesserung Gedanken gemacht haben, Maßnahmen für die Verbesserung der Betriebsgrundlagen, der Einkommensverhältnisse und des Lebensstandards in der Vollerwerbslandwirtschaft — auch propagandistisch — weit in den Vordergrund gestellt hat. Mit einer derart engen Beurteilung der Dinge ist der Agrarstrukturverbesserung in den städtisch-industriellen Ballungsräumen nicht gedient. Wenn auch in diesen Gebieten eine neue Aktivität entfaltet werden soll, muß — vor allem in der nichtlandwirtschaftlichen Öffentlichkeit — bei jeder Gelegenheit darauf hingewiesen werden, daß die Agrarstrukturpolitik nicht nur ein Zweig der Agrarpolitik ist. Sie muß gleichzeitig auch als ein wichtiges Instrument der allgemeinen Raumordnung und der Gesellschaftspolitik und damit als ein der Gesamtheit der einzelnen Nationen auferlegte, permanente Entwicklungsaufgabe herausgestellt werden. Daß diese Auffassung bisher nicht immer mit dem nötigen Nachdruck und der nötigen Überzeugungskraft vertreten wurde und begründet werden konnte, hat mit zu der Vernachlässigung der Agrarstrukturverbesserung in den städtisch-industriellen Räumen beigetragen. — Was man hier tun müßte, was man tun kann und welche Sonderprobleme dabei auftreten, darauf soll in den folgenden Ausführungen näher eingegangen werden.

Planungsvoraussetzungen und strukturelle Entwicklungstendenzen

Es mag vielleicht Erstaunen erregen, wenn als erste Forderung in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer intensiveren Strukturfor-schung hervorgehoben wird. Darauf kann deshalb nicht verzichtet werden, weil die Strukturfor-schung als wichtigster Zulieferant für die Planer sowohl auf der Länderebene als auf der regionalen Ebene fungieren müßte, dazu aber vorerst nur teilweise in der Lage ist, weil das Wissen über die Kausal- und Wirkungszusammenhänge, welche die Agrarstruktur und die gesamte Raumstruktur bestimmen, noch unzureichend ist. Allgemeingültige Schlüsse oder gar Gesetzmäßigkeiten können aus den bisher in den städtischen und ländlichen Räumen durchgeführten Strukturuntersuchungen mindestens nicht abgeleitet werden. Von den hier im

⁸⁾ J. v. Plotho, Ratgeber für Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur. (Schriften der GFK, H. 9), 1957.

besonderen zur Diskussion stehenden Räumen ist vorerst lediglich bekannt, daß ihre landwirtschaftlichen Strukturverhältnisse zum Teil so ungünstig sind — darauf wurde einleitend schon hingewiesen —, daß der Gedanke, hier Strukturverbesserungsmaßnahmen oder auch nur eine systematische Agrarstrukturplanung durchzuführen, bei den zuständigen Verwaltungs- und Planungsstellen auf Widerstand stößt, wenn nicht als völlig indiskutabel abgelehnt wird. In Deutschland neigen sogar die Flurbereinigungsbehörden bisher zu der Auffassung, man sollte in Stadtregionen das heiße Eisen einer räumlichen Neuordnung der Gemarkungen gar nicht erst anfassen, und angesichts dieser abwartenden oder ablehnenden Einstellung der zuständigen Behörden ist es kaum verwunderlich, daß auch die Landbesitzer selbst großenteils das Experiment der landwirtschaftlichen Strukturverbesserung in städtisch-industriellen Ballungsräumen für gewagt halten.

Es wäre verfehlt, wenn man diese allgemein in städtisch-industriellen Räumen festzustellende Zurückhaltung in der Frage der Agrarstrukturverbesserung, die bis zur brüskten Ablehnung geht, als menschliche Unvernunft oder als Rückständigkeit abtun wollte. Es muß ganz im Gegenteil betont werden, daß vielen Einwendungen gegen landwirtschaftliche Strukturverbesserungsmaßnahmen in solchen Räumen die Berechtigung nicht abgesprochen werden kann, solange die Entwicklung der gesamten Wirtschafts-, Sozial- und Siedlungsstruktur in diesen Räumen weiterhin so unkontrolliert verläuft wie bisher. Es hat tatsächlich keinen Sinn, landwirtschaftliche Kulturfleichen zusammenzulegen, wenn sie ein paar Jahre später durch neue Wohn-, Industrie- oder Verkehrsprojekte wieder zerrissen und für die landwirtschaftliche Nutzung uninteressant werden. Es ist zwecklos, Bauernhöfe oder Gartenbaubetriebe unter hohen Kosten aus engen Ortslagen auszusiedeln, wenn sie über kurz oder lang einen Teil ihres Landes wieder verlieren oder erneut von Wohn- und Industriesiedlungen umschlossen und dadurch abgewürgt werden. Man kann praktisch überhaupt keinem hauptberuflichen Landwirt Hoffnung auf eine gesicherte Zukunft seines Betriebs, seines Berufes und seiner Familie machen, solange die allenthalben spürbare Ungewißheit bezüglich der zukünftigen Nutzung von heute noch landwirtschaftlich genutzten Flächen im Umland der Städte anhält. Solange hinter jedem Acker ein zukünftiger Bauplatz vermutet wird, werden die landwirtschaftlichen Grundstückspreise weiter steigen und der Spekulation Tor und Tür geöffnet, u. a. auch in der Form, daß Nichtlandwirte dazu übergehen, sich „landwirtschaftliche Betriebe“ zusammenzukaufen, obwohl sie u. U. nicht die geringste Absicht haben, aus dem aufgekauften Land wirklich einen Betrieb zu machen.

Diese Bedenken sind berechtigt, solange ihnen die bisherigen Voraussetzungen zugrunde liegen. Eigentlich kann daraus jedoch kein anderer Schluß gezogen werden, als daß eben hier bei den Voraussetzungen zuerst eine Änderung vorgenommen werden muß. Deutlicher ausgedrückt: Eine sorgfältige Agrarplanung und landwirtschaftliche Strukturverbesserungs-

maßnahmen sind in städtisch-industriellen Wirtschaftsräumen keineswegs unrentabel oder gar überflüssig. Sie sind hier im Grunde viel nötiger als in noch überwiegend ländlich-agrarisch orientierten Gemeinden. Nur können sie in Industrierräumen — dies sei ausdrücklich wiederholt — unter keinen Umständen als eine spezifisch agrarische Aufgabe betrachtet und in Angriff genommen werden. Die Landwirtschaft ist hier räumlich, wirtschaftlich und sozial so eng mit den übrigen Wirtschafts- und Gesellschaftsgruppen verflochten, daß die Agrarplanung nur einen Sinn hat, wenn sie als Teil einer übergeordneten, alles umfassenden Raumplanung gesehen und behandelt wird. Landwirtschaftliche Strukturverbesserungsmaßnahmen können dementsprechend hier nur im Rahmen einer allgemeinen Raumordnung erfolgen.

Sie sollten aber — und das ist eine weitere Forderung, welche hervorgehoben werden muß — trotzdem nicht erst in 10 oder 15 Jahren erfolgen, wie das maßgebende Flurbereinigungsexperten in Deutschland z. B. für richtig halten. Sie haben die vage Hoffnung, daß sich viele Schwierigkeiten, die gegenwärtig bei der Flurneuordnung in Stadt-gemarkungen auftreten, bis dahin von selbst verflüchtigt haben werden, weil ein tiefgreifender Strukturwandel in diesen Gemeinden schon ganz von selbst in Gang gekommen sei. Das letztere ist nicht zu bestreiten; das haben auch die Untersuchungen des Verfassers im Stuttgarter Raum unzweideutig ergeben. In diesem Raum wurden allein in den letzten 10 Jahren nahezu 40 vH aller mehr als 50 Ar bewirtschaftenden Landwirtschaftsbetriebe auf weniger als 50 Ar Fläche abgebaut oder ganz aufgelöst, und zwar waren alle Betriebsgrößenklassen bis zu 7,5 ha von diesen Betriebsauflösungen betroffen. Merklich größer geworden ist im Großraum Stuttgart neben der Zahl der Kleingärten nur die Zahl der zwischen 7,5 und 20 ha landwirtschaftliche Nutzfläche bewirtschaftenden Betriebe, die das freigewordene Land der kleineren Betriebe zu einem erheblichen Teil aufgenommen haben. Trotz dieser eklatanten strukturellen Umschichtungen kann aber vorläufig von einem endgültigen Wandel der Agrarstruktur auch in dieser Großstadtregion nicht die Rede sein. Auf keinen Fall ist mit einem geradlinigen Weiterverlauf des gegenwärtig zu beobachtenden Strukturwandels zu rechnen, und man darf vor allem nicht annehmen, daß die landwirtschaftlichen Kleinbesitzer in den Großstadtrandzonen ganz verschwinden und ihr Land den aufbauwilligen Vollandwirten endgültig, d. h. käuflich überlassen werden. Meistens treten im gleichen Umfang, wie größere Nebenerwerbsbetriebe und Feierabendstellen in diesen Großstadtrandgebieten aufgelöst werden, kleinere Feierabendstellen oder Kleingartenbesitzer an ihre Stelle, weil sie auf dem Erb-, Pacht- oder Kaufweg etwas Land erwerben konnten. Diese Kleinbesitzer sind sogar als Käufer von Land — so wie die Dinge gegenwärtig liegen — oft kapitalkräftiger als die Vollandwirte und darum diesen auf dem Grundstücksmarkt überlegen.

Wenn man in diese Bodenbewegung nicht jetzt schon planend und ordnend eingreift, muß die Landwirtschaft in Stadtnähe vollends ins Hintertreffen geraten, zumal bisher auch das wilde Bauen in Gebieten, die man eigentlich für die Landwirtschaft freihalten wollte, nicht ganz verhindert werden konnte. Wenn dies noch 10 oder 15 Jahre so weitergehen würde, wäre wahrscheinlich der jetzt im Umland der Städte noch weithin vorhandene gesunde und aktive Kern von bäuerlichen Betrieben, der unbedingt erhalten werden sollte, nicht mehr zu retten. Dasselbe gilt für die wertvollen Kulturböden, die für die landwirtschaftliche und gärtnerische Nutzung unersetzlich sind, während z. B. Bauwünsche aller Art häufig auch auf von Natur aus weniger bevorzugte Bezirke und Lagen abgelenkt werden könnten. Außerdem sprechen auch viele landschaftspflegerische Gesichtspunkte — konkreter ausgedrückt: die Notwendigkeit einer Gesunderhaltung des Raumes an sich — für eine rasche Einleitung von landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmaßnahmen an den am meisten gefährdeten bzw. landwirtschaftlich wertvollsten Punkten der zur Diskussion stehenden Räume.

Koordinierung und Schwerpunkte der Strukturverbesserung

Welche Schwerpunkte bei einer Strukturverbesserung in städtisch-industriellen Ballungsräumen zu bilden wären bzw. welche Maßnahmen am ehesten Erfolg versprechen, darauf soll abschließend noch kurz eingegangen werden. Die Problematik der Flurneuordnung muß dabei aus den früher genannten Gründen in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt werden.

Wichtigste Voraussetzung für eine erfolgreiche Flurneuordnung in städtisch-industriellen Räumen ist eine enge Zusammenarbeit aller dort begüterten Landbesitzergruppen. Zu dieser Zusammenarbeit gehört in erster Linie Verständnis des einen für die Wünsche und Bedürfnisse des anderen. Dieses Verständnis kommt aber auch nicht von selbst. Es muß durch systematische Aufklärung der Beteiligten geweckt werden. In allen Gemeinden und Stadtbezirken, welche eine Majorität von kleinen und kleinsten Landbesitzern aufweisen, schwelt nämlich zwischen den Partnern einer möglichen Flurneuordnung — vereinfacht ausgedrückt: zwischen kleinen und großen Landbesitzern — zunächst einmal ein tiefes Mißtrauen, das in Deutschland seinen Ursprung teilweise in der Benachteiligung der Kleinen bei früheren Feldbereinigungen hat. In der nationalsozialistischen Ära mit ihrer Überbetonung des Erbhofbauerntums kam dies tatsächlich vor. Um so mehr ist heute für absolute Gleichberechtigung der Landeigentümer Sorge zu tragen. Außerdem müssen sie davon überzeugt werden, daß bei einer sinnvollen Flurneuordnung für alle Beteiligten Vorteile herauspringen, auch für die Kleinbesitzer.

Das zu beweisen, ist nicht immer einfach. Die Vorteile, welche die eigentlichen Landwirte auf der einen, die Kleinbesitzer auf der anderen Seite von einer Flurbereinigung selbst erhoffen, gleichen sich im allgemeinen nämlich nur in

einem Punkt: Sie wollen alle ihre in eventuellen späteren Baulandzonen liegenden Grundstücke unter allen Umständen behalten.

In Wirklichkeit gibt es auch noch einige andere Flurbereinigungsmaßnahmen, die den Landwirten und den Kleinbesitzern zum gemeinsamen Vorteil gereichen. Es kommt z. B. allen Grundeigentümern zugute, wenn sie ihre Grundstücke künftig auf gutbefestigten Wegen auch bei schlechtem Wetter erreichen können, und wenn sie diese Grundstücke nicht mehr wie vorher auf der ganzen Gemarkung zerstreut, sondern möglichst in der Himmelsrichtung zugeteilt bekommen, wo ihre Wohn- und Wirtschaftsgebäude liegen. Bezüglich der Zusammenlegung der Grundstücke gehen allerdings die Interessen der kleinen und der größeren Grundeigentümer tatsächlich auseinander. Die Vollerwerbslandwirte müssen heute das Hauptziel einer Flurneuordnung unbedingt in einer möglichst großzügigen Zusammenlegung ihres bisher oft stark parzellierten Grundbesitzes sehen. Das ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Erhöhung der Rentabilität in mechanisierten Betrieben und für die Einsparung von Arbeitskräften. Eine Vollarrondierung ist dabei zwar nicht unbedingt notwendig, nachdem jeder größere Landwirt heute motorisiert ist, und im Anbau bei vielseitiger Bodennutzung allzu große Flächen doch wieder unterteilt werden müßten. Immerhin muß die Zusammenlegung des Bauernlandes mindestens zu einigen größeren, für den Einsatz moderner Maschinen geeigneten Flurstücken führen.

Für die kleineren Landeigentümer bietet demgegenüber die Grundstückszusammenlegung keinen großen Anreiz. Allenfalls die sogenannten Arbeiterbauern und andere Nebenerwerbsbetriebe legen auf eine gewisse Zusammenlegung gelegentlich ebenfalls Wert. Die ganz kleinen Grundeigentümer haben dagegen häufig nur eine oder einige wenige Parzellen; deshalb kann ihr Grundeigentum überhaupt keine oder aber nur eine so unwesentliche Arrondierung erfahren, daß sie nicht ins Gewicht fällt. Manchmal muß schon deshalb darauf verzichtet werden, weil eines ihrer Grundstücke vielleicht ortsfrem, das zweite ausgesprochen ortsnah liegt. Nach dem deutschen Flurbereinigungsgesetz muß diesen Entfernungsverhältnissen auch bei der Neuzuteilung Rechnung getragen werden. Und schließlich muß man sich darüber klar sein, daß viele Kleinbesitzer jegliche Arrondierung aus oftmals berechtigten sozialen Gründen ablehnen.

In solchen Fällen darf bei der Flurneuordnung in Stadtnähe das jeweils geltende Flurbereinigungsrecht nicht nach dem Buchstaben, es muß vielmehr nach seinem agrarpolitischen Sinn ausgelegt werden. Vor allem in Realteilungsgebieten ist es z. B. unter Umständen völlig zwecklos, grundsätzlich größtmögliche Zusammenlegung für alles Landeigentum anzustreben, es sei denn, die Realteilung würde gleichzeitig verboten. Das wäre aber nicht minder falsch, weil dadurch praktisch die im Augenblick vorhandene Eigentums- und Besitzstruktur für alle Zeiten konserviert würde. Und das wäre in klein-

parzellierten Gebieten wirklich nicht zu verantworten, nachdem ein Hauptziel der landwirtschaftlichen Strukturverbesserung ja gerade die Änderung der augenblicklichen Struktur ist, voran eine Änderung der zum Teil tatsächlich unzweckmäßigen Landverteilung und Landnutzung bei den Kleinlandwirten. Wenn man der Mobilität des Bodens einen zu starken Riegel vorschiebt, kann in Zukunft weder die Bodenverbundenheit bisher landloser Familien in wünschenswertem Umfang gefördert werden, noch weniger wird es dann noch möglich sein, einen Teil des Kleinbesitzerlandes — auf dem Kaufwege — den an der unteren Grenze der Ackernahrung liegenden Familienwirtschaften zuzuleiten. Das ist aber ebenfalls ein wichtiger Punkt vieler Strukturverbesserungsprogramme. — Den landwirtschaftlichen Kleinbesitzern ist im allgemeinen bei der Flurbereinigung dadurch am meisten gedient, daß ihre selbstbewirtschafteten Parzellen näher an die Ortslage herangerückt und für die übrigen Parzellen günstigere Verpachtungs- und Verkaufsmöglichkeiten geschaffen werden.

Es dürfte einleuchten, daß es manchmal schon schwierig genug ist, die Wünsche dieser sozialökonomisch ganz verschieden orientierten privaten Landeigentümer bei der Flurneuordnung in städtisch-industriellen Räumen richtig gegeneinander abzuwägen. Noch komplizierter wird das Problem häufig dadurch, daß gerade in den größeren Gemeinden neben den Privateigentümern meistens auch die öffentliche Hand, d. h. der Staat, die Gemeinden oder andere Körperschaften des öffentlichen Rechts umfangreiche Ländereien besitzen und ihre Interessen ebenfalls so weit wie möglich berücksichtigt sehen möchten. Besser gesagt: auch sie stehen eigentlich in einem Widerstreit der Interessen. Einerseits ist die öffentliche Hand nämlich ganz allgemein an einer intensiveren Nutzung der Bodenflächen interessiert. Weiter liegt in den westeuropäischen Bauernländern mindestens dem Staat in der Regel an einer gewissen Konsolidierung der landwirtschaftlichen Betriebsgrößenstruktur. Man möchte — wie eben schon gesagt wurde — besonders die lebensunfähigen Grenzbetriebe zum Verschwinden bringen, entweder durch Aufstokkung ihrer Flächen bis zur Größe von Familienbetrieben, oder aber — wenn dies nicht in Frage kommt — durch einen entsprechenden Betriebsabbau auf die Größe von Feierabend- oder Kleingartenstellen. Staat und Gemeinden haben aber auch daran Interesse, daß für die Nahversorgung der großen Städte mit Nahrungsmitteln, insbesondere dort, wo günstige natürliche Erzeugungsbedingungen vorhanden sind, ein Kern von gesunden Landwirtschafts- und Gartenbaubetrieben erhalten bleibt oder neu geschaffen wird. Und nicht zuletzt liegt dem Staat und den Gemeinden auch an der Förderung der Eigentumbildung allgemein und an der Bodenverbundenheit bei einer möglichst großen Zahl von Familien. Wenn die öffentliche Hand für solche Zwecke allerdings einen Teil ihres eigenen Landvorrats einsetzen soll, kommt es sehr häufig zu dem eben angedeuteten Widerstreit der Interessen, da die öffentliche Hand oft nicht weniger als die privaten Landeigentümer geneigt ist, mit ihrem Pfund zu wuchern.

Landwirtschaftliche Reservatgebiete und Nutzungszonen

Trotz dieser unbestreitbaren Schwierigkeiten gibt es auch in städtisch-industriellen Ballungsräumen reale Möglichkeiten einer Flurneuordnung und einer Verbesserung der Besitzstruktur, wenn den sozialökonomischen Besonderheiten dieser Räume agrarpolitisch und flurbereinigungstechnisch in der richtigen Weise Rechnung getragen wird. Vor allen anderen möglicherweise durchführbaren landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmaßnahmen müssen z. B. in den agrarisch noch interessanten Randbezirken der Großstädte unbedingt bindende Grenzen zwischen künftigen Baulandzonen und den für landwirtschaftliche, forstwirtschaftliche, weinbauliche und gärtnerische Nutzung zu erhaltenden Reservatflächen gezogen werden. Wie Beispiele zeigen, kann diese Grenzziehung durchaus so erfolgen, daß sich keine Seite benachteiligt fühlt. Allerdings bedarf schon diese erste Abgrenzung des Flurbereinigungsgebiets besonderer Vorbereitungen, besonderer Sorgfalt und besonderen Fingerspitzengefühls. Schon vorher müssen z. B. auch zuverlässige Bauleitpläne, Flächennutzungspläne und Ortsentwicklungspläne vorliegen, die dem landwirtschaftlichen Vorplaner und dem Flurbereinigungsingenieur sichere Anhaltspunkte dafür geben, nach welcher Richtung, in welchem Umfang und in welchen Zeiträumen Ortserweiterungen und neue Verkehrsprojekte zu erwarten sind. An Hand dieser Pläne müssen dann um die eigentlichen Wohn- und Baugebiete herum zunächst die Zonen abgegrenzt werden, die in Deutschland als „Zonen bedingter Flurbereinigung“ bezeichnet werden. Aus diesen bedingten Zonen darf kein Grundeigentümer mit seinen dort befindlichen Grundstücken hinausverlegt werden, wenn er es nicht selbst beantragt. In stark wachsenden Gemeinden und Stadtbezirken sollten diese Zonen eher weiter als zu eng gezogen werden, da sonst nach der Neuzuteilung der Grundstücke u. U. soviel Beschwerden auftreten, daß das ganze Flurneuordnungsverfahren daran scheitern kann.

Innerhalb der für agrarische Nutzung reservierten Zonen können sich dann im weiteren Verlauf der Flurneuordnung folgende Strukturverbesserungsmaßnahmen als zweckmäßig und notwendig erweisen:

1. Wo die Stadtrandgebiete eigentumsmäßig stark mit benachbarten Land- oder Stadtgemarkungen verzahnt sind, wo also u. U. größere Ausmäckerflächen auf beiden Seiten der Gemarkungsgrenze vorhanden sind, empfiehlt es sich, dieses Ausmäckerland entweder auszutauschen oder aber es an den Gemarkungsrändern in besonderen Ausmäckerzonen zusammenzufassen.
2. Das Land der Vollerwerbslandwirte sollte so weit wie möglich arrondiert und u. U. auch in besonderen bäuerlichen Nutzungszonen zusammengefaßt werden, in denen u. a. auch für den modernen Maschineneinsatz günstige Gewannlängen gegeben sein müssen. Sehr

häufig wird eine gleichzeitige Aussiedlung der Bauerngehöfte in diese Nutzungszonen hinein nicht zu umgehen sein, da sie an ihrem bisherigen Standort oft schon jetzt räumlich eingeeengt sind, den Wohnsiedlungscharakter der Vorstädte stören und auch verkehrsgefährdend wirken. Solche Aussiedlungen sind allerdings bezüglich ihres Standorts und der entstehenden Kosten besonders sorgfältig vorzuplanen. Unter Umständen geht es dabei nicht nur um die Einzelbetriebsplanung, sondern um die gleichzeitige Vorplanung genossenschaftlicher Versorgungs- und Verwertungseinrichtungen für eine mehr oder weniger große Gruppe von benachbarten Aussiedlerbetrieben. Gerade am Stadtrand, wo die Kosten aller Art noch höher sind als im ländlichen Raum, werden die Landwirte künftig zu partnerschaftlicher Zusammenarbeit auf allen Stufen der Produktion und der Verwertung einfach gezwungen sein. Darauf sollte man sich deshalb auch bei der gesamten Neubautätigkeit von vornherein einstellen.

3. Weitere Nutzungszonen entstehen u. U. durch die ebenfalls dringend notwendige Zusammenziehung des Kleinbesitzerlandes in möglichster Ortsnähe, wobei auch die Neuanlage von Schrebergartenbezirken in Frage kommen kann. Anders kann eine bessere Eigenutzung des selbstbewirtschafteten Kleinbesitzerlandes für die Zukunft in den Großstadtrandgebieten kaum gewährleistet werden. Diese Kleinbesitzer müssen auf guten Wegen auch bei schlechtem Wetter schnell und notfalls mit dem Handwagen zu ihren Parzellen fahren können. Außerdem bietet erst die Konzentration dieses kaum zusammenlegungsfähigen Parzelleneigentums in zusammenhängenden Bezirken die Möglichkeit einer gemeinsamen Nutzwasserversorgung. Manche Kleinbesitzer sind auch daran interessiert, bestimmte Arbeitsvorgänge gemeinschaftlich oder von Lohnunternehmern durchführen zu lassen, soweit sie sich nicht schon auf eine rein gartenmäßige Bewirtschaftung eingestellt haben.
4. Aus ähnlichen Gedankengängen heraus muß vielfach auch die Anlage von geschlossenen Obstbaubezirken in den dafür passenden Lagen und die Bereinigung der Reblandbezirke empfohlen werden, soweit Obst- und Weinbau betrieben werden. Dadurch könnten der Sortenwirrwarr und die bisher vielfach falsche Standortwahl im Laufe der Zeit beseitigt und außerdem ebenfalls bessere Voraussetzungen für genossenschaftliche oder gemeinschaftliche Pflegemaßnahmen bei diesen Sonderkulturen geschaffen werden.
5. Soweit landwirtschaftlich genutztes Grundeigentum der öffentlichen Hand vorhanden ist, sollten diese Flächen, voran das Gemeindeland, soweit wie möglich für gemeinnützige Zwecke eingesetzt werden. Dazu gehören in den Wohnbezirken Landreservate für die Schaffung kommunaler und kultureller Einrichtungen. In der weiterhin landwirtschaftlich genutzten Zonen braucht man dieses gemeindeeigene Land u. U. für die Aufstockung zu kleiner Landwirtschaftsbetriebe, für Schrebergartenbezirke sowie für

Gemeinschaftsanlagen, wie Wasserrückhaltebecken, Musterobstanlagen u. ä. Aber auch an die Bildung von gemeindeeigenen Reservatflächen für den Dauerpachtlandbedarf der privaten Landeigentümer muß gedacht werden. In Deutschland hat es sich als zweckmäßig erwiesen, diese Pachtlandflächen als Pufferstreifen zwischen das Land der Bauern und der Kleinbesitzer einzuschieben. So kann das Gemeindepachtland, je nach Konjunktur, einmal von diesen, einmal von jenen genutzt werden.

Auf den ersten Blick mögen diese Vorschläge reichlich schematisch und theoretisch klingen. In Wirklichkeit sind sie nur ungewohnt, weil man sich in der Praxis bisher noch kaum mit der Agrarstrukturverbesserung im Raum von größeren Städten und anderen einwohnermäßig stark wachsenden Gemeinden befaßt hat. Auf die Dauer wird man sich dieser Aufgabe aber nicht entziehen können, wenn die Preisverzerrungen und die sonstigen Mißstände in der Bodennutzung verschwinden sollen, die durch die rapide und der planerischen Kontrolle immer wieder entgleitende Entwicklung im nichtlandwirtschaftlichen Bereich der Ballungsräume bereits entstanden sind. Der landwirtschaftliche Kulturboden ist eines der wertvollsten und nicht ersetzbaren nationalen Güter, das auch in den Ballungsräumen nicht zum Spekulationsobjekt degradiert werden darf, nachdem der Boden gerade hier besonders zahlreiche soziale Funktionen zu erfüllen hat. Man sollte aber auch das in den Städten nicht vergessen, daß von der Fruchtbarerhaltung des Bodens die physische Existenz der Menschheit abhängt.

Zusammenfassung

In städtisch-industriellen Ballungsräumen kann die Agrarplanung nicht von der gleichen Grundkonzeption ausgehen wie in den Agrargemeinden. Die Landwirtschaft ist im Umland der Großstädte räumlich, wirtschaftlich und sozial so eng mit den übrigen Wirtschafts- und Gesellschaftsgruppen verflochten, daß die Agrarplanung hier nur einen Sinn hat, wenn sie als Teil einer übergeordneten, alles umfassenden Raumplanung behandelt wird. Die Agrarstrukturverbesserung muß dementsprechend in diesen Gebieten auch als ein wichtiges Instrument der allgemeinen Raumordnung und damit als eine der gesamten Volkswirtschaft auferlegte, permanente Entwicklungsaufgabe gesehen werden.

Die praktische Durchführung der Agrarstrukturverbesserung im Raume von Großstädten die im Hinblick auf eine intensivere Nutzung der Bodenflächen, auf die Nahversorgung der Städte mit Nahrungsmitteln, auf eine Konsolidierung der landwirtschaftlichen Betriebsrößenstruktur und nicht zuletzt im Interesse einer Förderung der Eigentumbildung und der Bodenverbundenheit durchaus vertretbar ist, wird häufig durch folgende Schwierigkeiten gehemmt:

1. Mangelhafte Aufklärung und mangelnde Zusammenarbeit der dort beäuterten Landeigentümer, unter denen die Kleinbesitzer weit überwiegen.
2. Unterschiedliche Wünsche bezüglich der bei der Flurneuerung anzustrebenden Grundstücksgröße und des Zusammenlegungsgrades. Während die Vollerwerbslandwirte im Sinne größtmöglicher Rationalisierung der Betriebe weithin die Vollarrondierung ihres parzellierten Grundbesitzes und die gleichzeitige „Aussiedlung“ ihrer Gehöfte aus den engebauten Wohnbezirken erwarten, lehnen viele Kleinbesitzer die Zusammenlegung von Grundstücken aus oftmals berechtigten sozialen Gründen ab.
3. Überhöhte Bodenpreise.
4. Ungenügender Einsatz des der öffentlichen Hand (Staat, Gemeinden, Kirchen) zur Verfügung stehenden Landvorrats, der

überwiegend nur für nichtlandwirtschaftliche Projekte verwendet wird.

Trotzdem gibt es auch im Umland der Großstädte reale Möglichkeiten einer Flurneuordnung und einer weitergehenden Verbesserung der Agrarstruktur, wenn den sozialökonomischen Besonderheiten dieser Räume agrarpolitisch und flurbereinigungstechnisch in der richtigen Weise Rechnung getragen wird. Unter anderem müssen hier zum Beispiel unbedingt und sobald wie möglich an Hand von zuverlässigen Bauleitplänen und Flächennutzungsplänen bindende Grenzen zwischen künftigen Baulandzonen und den für landwirtschaftliche, forstwirtschaftliche, weinbauliche und gärtnerische Nutzung zu erhaltenden Reservatflächen gezogen werden. Weiter sind um die eigentlichen Wohn- und Baugebiete herum ausreichende „Zonen bedingter Flurbereinigung“ abzugrenzen, aus denen kein Grundeigentümer mit seinen, dort befindlichen Grundstücken hinausverlegt werden darf, wenn er es nicht selbst beantragt. Bei der Flurneuordnung sollten die selbstbewirtschafteten Parzellen der landwirtschaftlichen Kleinbesitzer näher an die Ortslage heranrückt und in bestimmten Gewannen zusammengefaßt werden. Für die übrigen Kleinbesitzerparzellen, die ebenso wie die Flächen der Vollerwerbslandwirte ortsferner liegen können, müßten vor allem günstigere Verpachtungs- oder Verkaufsmöglichkeiten geschaffen werden, was bei einer entsprechenden Zahl von bäuerlichen Aussiedlungen im allgemeinen leicht zu erreichen ist. Schließlich würde es den Landwirten und den Kleinbesitzern zum gemeinsamen Vorteil gereichen, wenn sie nach der Flurneuordnung drainierte Grundstücke bekommen würden, die sie auf gutbefestigten Wegen auch bei schlechtem Wetter erreichen können, und wenn sie diese Grundstücke nicht mehr wie vorher auf der ganzen Gemarkung zerstreut, sondern möglichst in der Himmelsrichtung zugeteilt erhalten, wo ihre Wohn- und Wirtschaftsgebäude liegen.

Wenn derartige Raumordnungsmaßnahmen in den städtisch-industriellen Ballungsräumen unterbleiben, besteht mindestens die Gefahr, daß wertvollste Kulturböden auch weiterhin zum Spekulationsobjekt werden und in einem nicht zu verantwortenden Umfang der Vernichtung anheimfallen.

Agricultural planning and farm structure improvement in areas of urban-industrial agglomeration

In areas of urban-industrial agglomeration, agricultural planning must be conceived on different lines from those applying in rural communities. In districts surrounding large towns agriculture is geographically, economically and socially so interwoven with other occupational and social groups that agricultural planning has no meaning unless it is treated as part of a grand plan embracing the entire area. In this sense, farm structure improvement in such districts appears as an important instrument of town and country planning in general and hence as an ever-present problem of development which should be the concern of the national economy as a whole.

When it comes to the actual implementation of farm structure improvement in the proximity of large towns, this is eminently worthwhile from the point of view of more intensive land utilization, provision of a food source near to towns, consolidation of the size structure of farms and last but not least, the encouragement of property ownership and links with the soil; it is, however, often obstructed by the following difficulties:

1. Inadequate education and failure to co-operate on the part of those who own the land in these areas, predominantly smallholders.
2. Conflicting opinions as to the location and degree of amalgamation to be aimed at in farmland reorganization. While fulltime farmers expect the maximum possible rationalization and hence complete concentration of their scattered holdings with simultaneous "Resettlement" of the farm buildings outside the built-up residential areas, many smallholders for social reasons which are often fully justified reject amalgamation of their land holdings.
3. Exorbitant prices for land.
4. Unwillingness to use reserves of land belonging to public bodies (government, community, church); these tend to be used almost wholly for non-agricultural purposes.

Despite these difficulties, there is a genuine potential in the areas surrounding large towns for farm reorganization and more drastic improvement of farm structure, if it is tackled in the proper way with due regard to the effect on agricultural policy and farm reallocation techniques of the social and economic features peculiar to these areas. For instance, it is vital

definitive boundaries be established as early as possible between land to be used building at some future date and land to be conserved for agriculture, forestry, wine-growing and horticulture, and that they be based on reliable information concerning plans for building developments and land use. Then, too, around the actual residential and building areas "zones of conditional farm reallocation" should be delimited, the idea being that no-one owing land in this zone should be dispossessed unless he himself applies for it. When farmland reorganization is carried out, the plots the smallholder works himself should be moved nearer to his dwelling and combined into distinct holdings. As regards other plots owned by smallholders which, just like those of full-time farmers, may well be some way from his dwelling, the first essential would be to create more favourable terms for rent or purchase; this is generally fairly easy to arrange when equivalent resettlements of farmers are being made. Finally, it would help both large and small landowners if, after the reorganization is completed, they possess well-drained fields, accessible even in bad weather by good hard tracks, and if their fields are not scattered about all over the parish as they were previously, but allocated as far as possible in the same area as their houses and out-buildings.

Failure to apply these town and country planning measures in areas of urban-industrial agglomeration may well result in the further loss of unpredictable amounts of very valuable fertile soils to speculative building projects.

L'organisation agraire et l'amélioration de la structure agraire dans les districts d'agglomération urbaine et industrielle

Dans les districts d'agglomération urbaine et industrielle, l'organisation agraire ne peut pas partir de la même conception de base que l'on prévoit pour les communautés agraires. L'agriculture qui se trouve dans la banlieue d'une cité, est susceptible d'interdépendances locales, économiques et sociales avec les autres groupes économiques et sociaux, telles qui ne justifient une réorganisation agraire que lorsqu'on la considère comme part d'une organisation régionale prédominante et qui comprend l'ensemble. Par conséquent, l'amélioration de la structure agraire dans ces régions est à considérer comme instrument important de l'organisation régionale générale, et, avec cela, comme une tâche permanente du développement, laquelle est imposée à l'économie politique générale.

La réalisation de l'amélioration envisagée de la structure agraire dans la banlieue des cités, bien justifiée à l'égard d'une mise meilleure au profit des surfaces, d'un ravitaillement plus direct et venant de sources voisines de la cité, d'une consolidation de la structure des dimensions d'exploitation agricole, justifiée aussi dans l'idée d'encourager la formation de propriété ainsi que le dévouement au sol — cette réalisation est souvent ralentie par les difficultés suivantes:

- 1° Eclaircissement imparfait et manque de coopération des propriétaires, parmi lesquels le nombre des petits propriétaires prédomine largement.
- 2° Divergences des désirs à l'égard des places à choisir pour les diverses propriétés, et à l'égard de l'importance à envisager pour un remembrement général des terres. Pendant que, dans l'idée de la rationalisation la plus complète possible de leurs exploitations, les agriculteurs à plein emploi s'attendent largement d'un plein arrondissement de leur propriété plus ou moins démembrée ainsi que d'un « déplacement » de leurs exploitations, à l'écart des quartiers populaires, beaucoup de petits propriétaires refusent un remembrement des terres, et cela pour des raisons sociales qui sont souvent bien justifiées.
- 3° Prix fonciers surélevés.
- 4° Mise peu satisfaisante à disposition des surfaces qui sont à la main publique (Etat, municipalités, églises etc.), et qui, le plus souvent, sont prises pour des projets non-agraires.

Malgré cela, il y a, dans les environs des cités, des possibilités réelles d'une réorganisation foncière et d'une amélioration plus large de la structure agraire, lorsqu'on tient correct compte, aux points de la politique agraire et de la technique du remembrement, des particularités socio-économiques des régions en cause. Par exemple, il faut absolument et si vite que possible, établir des plans-pilotes de construction et d'utilisation des surfaces, qui indiquent les frontières obligatoires entre ceux réservés qui sont prévus pour la colonisation ultérieure, et ceux qui sont envisagés pour les utilisations agricole, viticole, forestière, et horticole. De plus, il faut pré-

voir tout autour des régions des colonies d'habitation et de bâtiments proprement dit, des « zones assez grandes de remembrement conditionnel », où des propriétaires ne peuvent pas être déplacés avec leurs terres à moins qu'ils ne le désirent eux-mêmes. Le remembrement devait viser à ce que les parcelles cultivées directement par les petits agriculteurs, soient approchées des places d'habitation, et réunies dans des « clos » déterminés. Quant aux autres parcelles des petits propriétaires, lesquelles peuvent être situées à l'écart comme les surfaces qui sont aux agriculteurs à plein emploi, il faudrait préparer de favorables chances de vente ou de les donner à ferme; chose peu difficile avec un nombre assez grand d'exploita-

tions agricoles à « déplacer ». Enfin, il serait au faveur commun des petits et des autres agriculteurs, s'ils recevaient, grâce au remembrement, des terres drainées et à parvenir facilement, dans des routes consolidées, aussi aux temps mauvais; si leurs diverses parcelles n'étaient pas dispersées par ci et par là, mais réunies là où se trouvent bâtiment et cour.

Si l'on n'adopte pas un règlement foncier raisonnable des régions en cause, on pourra s'attendre du moins du risque que des terres précieuses pour la culture, deviennent encore objets de la spéculation pour être ruinées à un degré qu'on ne pourra plus en accepter la responsabilité.

Elastizitäten der Mengennachfrage nach Geflügelfleisch

Dr. E. Wöhlken

Institut für landwirtschaftliche Marktlehre der Universität Göttingen¹⁾

Einführung

Nur wenige Nahrungsmittel haben für das vergangene Jahrzehnt eine derartige Verbrauchszunahme aufzuweisen wie Geflügelfleisch. In der Bundesrepublik Deutschland stieg der Verbrauch je Kopf von rd. 1 kg im Jahre 1950 auf über 5 kg im Jahre 1962, also auf mehr als das Fünffache. Bisher hatte der Geflügelfleischverbrauch, soweit es die Schätzungen für die Jahre vor 1914 und für die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen erkennen lassen²⁾, nie wesentlich mehr als 2 kg ausgemacht. Das wirft die Frage nach den Faktoren auf, die die auffällige Verbrauchssteigerung von 1950 bis 1962 bewirkt haben könnten³⁾. Läßt sich die Zunahme der Nachfrage durch ökonomische Bestimmungsfaktoren erklären, so erleichtert die Kenntnis der Bestimmungsgründe der Geflügelfleischnachfrage und deren quantitativer Zusammenhang mit dem Geflügelfleischverbrauch einen Ausblick auf die Absatzsichten für Geflügelfleisch, die bisher weitgehend ohne genaue Vorstellungen über die Elastizitäten der Mengennachfrage nach Geflügelfleisch vorgenommen werden mußten⁴⁾.

Ökonometrisches Erklärungsmodell⁵⁾

Gemäß den aus der allgemeinen Nachfrage- theorie gewonnenen theoretischen Vorstellungen muß man vermuten, daß die mengenmäßige Nachfrage nach Geflügelfleisch (hier der Je-Kopf-Verbrauch an Geflügelfleisch) bestimmt wird durch:

1. die realen verfügbaren Einkommen der Verbraucher (je Kopf);
2. die realen Einzelhandelspreise für Geflügelfleisch;
3. die realen Preise der Substitutionsgüter für Geflügelfleisch (vermutlich Fleisch von anderem Schlachtvieh);
4. die Bedarfsstruktur der Einzelhaushalte mit ihren objektiven Momenten Haushaltsgröße, Alters- und Sozialstruktur u. ä. und ihren subjektiven Momenten, wie Verbrauchsgewohnheiten (Geflügel zu Festtagen, kein Schweinefleisch aus religiösen Gründen), Geschmackspräferenzen usw.

Um den Einfluß dieser Bestimmungsfaktoren auf den Geflügelfleischverbrauch quantitativ zu ermitteln, soll im folgenden eine ökonometrische Nachfrageanalyse durchgeführt werden.

Statistische Daten

Die mengenmäßige Nachfrage nach Geflügelfleisch in einer Volkswirtschaft ist statistisch mit dem Gesamtangebot an Geflügelfleisch identisch. Dies wiederum setzt sich zusammen aus dem Angebot aus laufender Erzeugung, aus Einfuhren und aus Vorräten. Die statistischen Daten über die Produktion und über die Vorrathaltung von Geflügelfleisch in der Bundesrepublik Deutschland sind bisher bedauerlicherweise nur grobe Schät-

¹⁾ Direktor: Prof. Dr. A. Hanau.

²⁾ Vgl. E. Wöhlken, Die Versorgung mit Geflügelfleisch aus inländischer Erzeugung und Einfuhren. „Agrarwirtschaft“, Jg. 10 (1961), S. 341—349.

³⁾ Eine Untersuchung mit entsprechender Fragestellung ist unlängst für Kanada durchgeführt worden: J. T. Hill, Trends in Per Capita Consumption of Poultry Meat in Canada, 1948—1960. „Canad. J. agric. Econ.“, Vol. 10 (1962), No. 2, S. 77—89.

⁴⁾ Vgl. hierzu H. Gollnick und H. Gocht, Lage und Aussichten des Geflügelfleischmarktes in Westdeutschland. „Mitt. d. DLG“, Jg. 76 (1961), S. 465—468; H.-D. Krättschell, Entwicklung und Aussichten des Marktes für Geflügelfleisch in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West). Diss. Berlin 1960, S. 61 ff.; S. Korth, Die Aussichten der Geflügelfleischerzeugung in modernen Industriestaaten. „Agrarwirtschaft“, Jg. 6 (1957), S. 104—112, sowie für den noch völlig unentwickelten schwedischen Geflügelfleischmarkt: I. Lindström och E. Söderberg, Fjäderfäproduktionen, Del 2: Marknaden (Poultry Production, Part 2: The Market) „Meddelande fran jordbrukets utredningsinstitut“, Nr. 6/1961.

⁵⁾ Zur Wahl dieser Bezeichnungen vgl. H. Gollnick, Die Stellung der Ökonometrie in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung. „Weltwirtschaftl. Arch.“, Bd. 88 (1962 I), S. 79—94.