Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 20 (1963)

Heft: 1

Artikel: Agrarplanung und landwirtschaftliche Strukturverbesserung im Raume von Grosstädten

Autor: Röhm, Helmut

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783029

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Januar/Februar 20. Jahrgang Nr. 1

Plan Landesplanung

Schweizerische Zeitschrift für Landes-, Regional- und Ortsplanung • Revue suisse d'urbanisme • Fachorgan für kommunale Bau- und Planungsfragen

Offizielles Organ der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung · Offizielles Organ der Schweizerischen Vereinigung für Gewässerschutz · Offizielles Organ der Föderation Europäischer Gewässerschutz (FEG) Erscheint 6mal jährlich

Redaktioneller Teil der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung

Redaktion: Prof. Dr. E. Winkler, Institut f. Landesplanung an d. ETH, Zürich 6, Tel. (051) 32 73 30
Redaktions-Sekretariat: Dr. H. E. Vogel, Kürbergstrasse 19, Zürich 49, Tel. (051) 56 88 78

Agrarplanung und landwirtschaftliche Strukturverbesserung im Raume von Grosstädten

Von Prof. Dr. Helmut Röhm, Institut für Agrarpolitik und Sozialökonomik des Landbaues, Stuttgart-Hohenheim

Für die landwirtschaftliche Planung im Raum von Grosstädten gibt es durchaus 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 Grosstadt Stuttgart [1]. Solche Erfahrungen erscheinen geradezu unentbehrlich als Ergänzung und zur Kontrolle theoretischer Ueberlegungen.

Dass die Bewertung und die weitere Entwicklung der Landwirtschaft in Industriestaaten ganz allgemein eine heikle Angelegenheit ist, das hat sich in der Schweiz genauso häufig gezeigt wie in Deutschland. in Belgien oder in Grossbritannien. Noch unvergleichlich schwieriger wird jedoch dieses Problem, wenn es darum geht, in einem grosstädtisch-industriellen Ballungsraum die augenblickliche Situation und die Zukunft der Landwirtschaft zu beurteilen. Davon zeugen auch die in der Zeitschrift *Geographica Helvetica* (Nr. 1/1962) veröffentlichten «Agrargeographischen Untersuchungen im Raume von Zürich» von R. Wehrle, der sich ebenfalls mit den Einflüssen der Stadtausdehnung auf die Landwirtschaft befasste. Die amtliche Statistik, an die der Wissenschafter sich bei solchen Wertungen zunächst zu halten pflegt, zeigt ganz nüchtern, dass der Anteil der land- und forstwirtschaftlichen Bevölkerung sich im Raum von Grosstädten allenfalls noch auf zwei oder drei Prozent 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. Darüber hinaus 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. Lenort über «Entwicklungsplanung in Stadtregionen» [2] genannt, in dem sich kein einziger 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 grosstädtisch-industriellen Ballungsraum den Rückzug antreten müssen. In den Agglomerationskernen der Grosstädte 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 grosstädtischen 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 andern Seite ist es ein Irrtum, wenn man glaubt, mit dem zahlenmässigen Rückgang der hauptberuflich bewirtschafte-

[1] Vgl. dazu auch H. Röhm, Agrarplanung als Grundlage der Flurbereinigung und anderer landwirtschaftlicher Strukturverbesserungen in städtisch-industriellen Ballungsräumen. Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 28. Stuttgart, 1960.

[2] Erschienen im Westdeutschen Verlag, Köln und Opladen, 1961.

ten Landwirtschaftsbetriebe gehe in allen Ballungsräumen ein entsprechend grosser Rückgang der ganzen Bodenbewirtschaftung Hand in Hand. Im Umland von Zürich scheint dies zwar nach den bereits zitierten Untersuchungen von Wehrle der Fall gewesen zu sein. Für viele deutsche Grosstädte 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 Grosstadtzonen ständig gewachsen. Das lässt sich am Beispiel des Stuttgarter Raumes auch zahlenmässig beweisen. Im Jahr 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 9000 auf rund 80 000 angewachsen, in dem die Zahl der eigentlichen Landwirtschaftsbetriebe[3] von 13 000 auf rund 6000 zurückging. Ueber 60 % der Gemarkungsfläche waren aber in der Grosstadt 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 Schwerpunktverlagerung erfolgt ist. Vor allem ist an die Stelle der eigentlich landwirtschaftlichen Nutzung des Bodens teilweise eine gärtnerisch-obstbauliche Nutzung getreten, neben den Bauer und Gärtner der Nebenerwerbslandwirt, der Feierabendlandwirt und der Kleingärtner[4]. Dadurch sind die gesamten 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 Ueberlegungen und Tatsachen lassen es dringend geboten erscheinen, in den Grosstadtgebieten 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.

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 Oeffentlichkeit z. B. der Agrarplanung geradezu mit Misstrauen entgegentritt, dann rührt dies zweifellos daher, dass dort während der nationalsozialistischen Aera 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 Zwangsanerbenrechts, eine totale Marktordnung und Preiskontrolle, Anbauauflagen, Ablieferungsverpflichtungen und nicht zuletzt die Propagierung eines stark romantisch gefärbten Leitbilds 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 andern Ländern — die Schweiz nicht ausgenommen — 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 Einzelplanung von Wohnhäusern und Wirtschaftsgebäuden.

Im Hinblick auf die nicht nur in den Grosstädten, sondern überall zu beobachtende Ueberbewertung 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; man kann deshalb Wehrle durchaus zustimmen, wenn er eine aktive vorausschauende Bodenpolitik der Gemeinden fordert. 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»[5]. Im übrigen ist eine solche Planung — wie Webster[6] 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

[3] Dazu werden in der deutschen Statistik alle Besitzeinheiten mit mehr als 0,5 ha Fläche gerechnet.

[4] Zur Erläuterung dieser Begriffe vgl. H. Röhm, Das Problem einer sozialökonomischen Klassifikation der landbesitzenden Familien. Berichte über Landwirtschaft, Band 35, Heft 1/1957.

[5] N. Lenort, Strukturforschung und Gemeindeplanung. Köln-Opladen, 1960.

[6] D. H. Webster, Urban Planning and Municipal Public Policy. New York, 1958.

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 — unter anderem auch in Deutschland — bei der Agrarplanung in der Hauptsache nur an eine ländlich-agrarische Strukturplanung auf der Ortsebene 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 nicht einig ist und darum auf diesem Gebiet sich an eine Planung nur zögernd heranwagt.

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 Gebietes hat man das gesamte äussere Erscheinungsbild 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 Anbaugefüge und die Organisation der Viehhaltung, d. h. die vorherrschenden Betriebsformen, variieren aber die Agrarstruktur eines Gebietes unter Umständen ganz erheblich, und schliesslich müssen heute auch die marktwirtschaftlichen Organisationsformen, deren sich die Landbewirtschafter bedienen, als Kennzeichen der Agrarstruktur gewertet werden.

Das Ziel der landwirtschaftlichen Struktur*verbesserung* ist dementsprechend in den *deutschen* Leitsätzen zur Agrarstrukturverbesserung, die im Jahr 1956 aufgestellt wurden[7], 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 andern 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 Oedlandkultivierung.»

Dieser Katalog von Massnahmen und die vorher zitierten Zielsetzungen dürften sich mit den schweizerischen Auffassungen von den Aufgaben der Agrarstrukturverbesserung nahezu decken. In einigen andern 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 grossstädtisch-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 Oeffentlichkeit

[7] J. v. Plotho, Ratgeber für Massnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur. Schriften der GFK, Heft 9, 1957.

— 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 *eine der Gesamtheit der einzelnen Nationen auferlegte, permanente Entwicklungsaufgabe* herausgestellt werden. Dass diese Auffassung bisher nicht immer mit dem nötigen Nachdruck und der nötigen Ueberzeugungskraft 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.

Es mag vielleicht Erstaunen erregen, wenn als erste Forderung in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer intensivierten Struktur*forschung* hervorgehoben wird. Darauf kann deshalb nicht verzichtet werden, weil die Strukturforschung 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 besondern 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 brüsken 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, *solange die Entwicklung der gesamten Wirtschafts-, Sozial- und Siedlungsstruktur in diesen Räumen weiterhin so unkontrolliert verläuft wie bisher.* Es hat tatsächlich keinen Sinn, landwirtschaftliche Kulturflächen 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 Betriebes, seines Berufes und seiner Familie machen, solange die allenthalben spürbare Ungewissheit bezüglich der zukünftigen Nutzung von heute noch landwirtschaftlich genutzten Flächen in den Grosstadtrandgebieten anhält. Solange hinter *jedem* Acker ein zukünftiger Bauplatz vermutet wird, werden die landwirtschaftlichen Grundstückpreise 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 Aenderung vorgenommen werden muss. Deutlicher ausgedrückt: *Eine sorgfältige Agrarplanung und landwirtschaftliche Strukturverbesserungsmassnahmen 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 Industrieräumen — 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 Baden-Württemberg z. B. für richtig halten. Sie haben die vage Hoffnung, dass sich viele Schwierigkeiten, die gegenwärtig bei der Flurneuordnung in Stadtgemarkungen auftreten, bis dahin von selbst verflüchtigt haben werden, weil ein tiefgreifender Struktur*wandel* 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 zehn Jahren nahezu 40 % aller mehr als 50 a bewirtschaftenden Landwirtschaftsbetriebe auf weniger als 50 a 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 Grosstadtregion 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 Grosstadtrandzonen 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 Grosstadtrandgebieten 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 Grundstückmarkt überlegen.

Wenn man in diese Bodenbewegung nicht jetzt schon planend und ordnend eingreift, muss die Landwirtschaft in Grosstadtnähe 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 das im Stuttgarter Raum noch 10 oder 15 Jahre so weitergehen würde, wäre wahrscheinlich der jetzt in den Grosstadtrandgebieten noch 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.

Welche Schwerpunkte bei einer Strukturverbesserung im Raum von Grosstädten 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 Wirtschaftsräumen ist eine *enge Zusammenarbeit aller dort begüterten Landbesitzer*gruppen. Zu dieser Zusammenarbeit gehört in erster Linie Verständnis des einen für die Wünsche und Bedürfnisse des andern. 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 Aera mit ihrer Ueberbetonung 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 herausspringen, auch für die Kleinbesitzer.

Das zu beweisen ist nicht immer einfach. Die Vorteile, welche die eigentlichen Landwirte auf der einen, die Kleinbesitzer auf der andern 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 Grundstücks*zusammenlegung* 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 ortsfern, 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 Grosstadtnähe 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 kleinparzellierten Gebieten wirklich nicht zu verantworten, nachdem ein Hauptziel der landwirtschaftlichen Strukturverbesserung ja gerade die Aenderung der augenblicklichen Struktur ist, voran eine Aenderung der zum Teil tatsächlich unzweckmässigen Landverteilung und Landnutzung bei den Kleinlandwirten. Genauer gesagt: 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- oder 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 im Raum von Grosstädten richtig gegeneinander abzuwägen. Noch komplizierter wird das Problem häufig dadurch, dass gerade in den Grosstadtbezirken 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 Betriebs*grössen*struktur. Man möchte — wie eben schon gesagt wurde — besonders die lebensunfähigen Grenzbetriebe zum Verschwinden bringen, entweder durch Aufstockung 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 Eigentumsbildung 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.

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 andern 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. Anhand dieser Pläne müssen dann um die eigentlichen Wohn- und Baugebiete

herum zunächst die Zonen abgegrenzt werden, die man in Deutschland als *«Zonen bedingter Flurbereinigung»* bezeichnet. 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 unter Umständen soviel Beschwerden auftreten, dass das ganze Flurneuordnungsverfahren daran scheitern kann.

Innerhalb der für agrarische Nutzung reservierten Zonen[8] können sich dann im weiteren Verlauf der Flurneuordnung folgende Strukturverbesserungsmassnahmen als zweckmässig und notwendig erweisen:

1. Wo die Grosstadtrandgebiete eigentumsmässig stark mit benachbarten Land- oder Stadtgemarkungen verzahnt sind, wo also unter Umständen grössere Ausmärkerflächen auf beiden Seiten der Gemarkungsgrenze vorhanden sind, empfiehlt es sich, dieses Ausmärkerland entweder auszutauschen oder aber es an den Gemarkungsrändern in besonderen *Ausmärkerzonen* zusammenzufassen.

2. Das Land der Vollerwerbslandwirte sollte soweit 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 eingeengt 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 Grosstadtrand, 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 Eigennutzung des selbstbewirtschafteten Kleinbesitzerlandes für die Zukunft in den Grosstadtrandgebieten 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 den weiterhin landwirtschaftlich genutzten Zonen braucht man dieses gemeindeeigene Land u. U. für die Aufstockung zu kleiner Landwirtschaftsbetriebe, für Schrebergartenbezirke sowie für Gemeinschaftsanlagen aller Art. 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 Grosstädten 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 Misstände 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.

[8] In der Schweiz stehen der Bildung solcher Reservatgebiete bisher die gesetzlichen Bestimmungen entgegen. Wie Wehrle berichtet, können landwirtschaftliche Zonen in Grosstadtnähe oft nur dadurch gesichert werden, dass die Gemeinden das betreffende Gelände aufkaufen, um es anschliessend wieder an Landwirte zu verpachten.