

Steuerungspotenziale der Agrar- und Raumordnungspolitik für ökologisch und ökonomisch nachhaltige ländliche Regionen

Ricardo Kaufer · Max Krott · Christiane Hubo ·
Lukas Giessen

Eingegangen: 12. Juli 2012 / Angenommen: 20. Juni 2013 / Online publiziert: 5. Juli 2013
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013

Zusammenfassung Agrar- und Raumordnungspolitik beanspruchen in ihren Zielformulierungen zur nachhaltigen Landnutzung in ländlichen Regionen beizutragen. Beide Politiken versprechen auf der Zielebene eine mehrdimensionale nachhaltige Entwicklung für Regionen, die sowohl die Ökologie als auch die Ökonomie voranbringt und darüber hinaus Regionen Anschluss an wirtschaftliche Globalisierungsprozesse verschafft und interne Stoffflüsse stärkt. Zur Überprüfung dieses Anspruchs werden die Ziele und Instrumente der beiden Politiken separat hinsichtlich ihres Steuerungspotentials für nachhaltige Landnutzung, operationalisiert anhand der vier Nachhaltigkeitsdimensionen Ökologieorientierung, Ökonomieorientierung, regionale und globale Orientierung, analysiert. Im Ergebnis zeigt sich, dass für die anspruchsvollen Ziele nur wenige starke Instrumente zur Verfügung stehen und diese auf Ökonomie und Anschluss an wirtschaftliche Globalisierungsprozesse fokussieren. Ökologieorientierung und die Stärkung regionsinterner Stoffflüsse werden entgegen der Zielformulierungen nicht durch ein zielentsprechendes Instrumentarium gestützt.

Schlüsselwörter Raumordnungspolitik · Agrarpolitik · Nachhaltige Landnutzung · Politikziele · Instrumente

The Potentials of Agricultural Policy and Spatial Planning Policy for Ecological and Economic Sustainable Rural Development

Abstract European and German spatial planning policy and agricultural policy contain the policy objective to promote sustainable land use in rural areas. Both policies promise to promote comprehensive developments in rural areas, aiming at ecological target states, economic development, adaptation to economic globalization processes and strengthening regional stock flows to conserve resources. Analyzing these policies by testing their policy objectives and instruments in regard to sustainable land use delivers that only few instruments can support these objectives. Most instruments focus on economic development and adaptation to economic globalization processes. Ecological target states and strengthening regional stock flows are not supported by sufficient instruments.

Keywords Spatial planning policy · Agricultural policy · Sustainable land use · Policy objectives · Policy instruments

R. Kaufer (✉) · Prof. Dr. M. Krott · Dr. C. Hubo ·
L. Giessen, Ph.D.
Abteilung für Forst- und Naturschutzpolitik, Georg-August-Universität Göttingen, Büsgenweg 3, 37077 Göttingen,
Deutschland
E-Mail: rkaufer@gwdg.de

Prof. Dr. M. Krott
E-Mail: mkrott@gwdg.de

Dr. C. Hubo
E-Mail: chubo@gwdg.de

L. Giessen, Ph.D.
E-Mail: lgiessen@gwdg.de

1 Einleitung

Die Beanspruchung ländlicher Regionen durch konkurrierende Landnutzungsformen, der ökonomische und soziale Wandel sowie die möglichen Folgen des Klimawandels haben dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung ländlicher Regionen Auftrieb gegeben. Die Vorstellungen hin-

sichtlich nachhaltiger Entwicklung bleiben trotz intensiver wissenschaftlicher und politischer Diskussionen heterogen. Nachhaltige Landnutzung als zentraler Bestandteil der nachhaltigen Entwicklung ländlicher Regionen wird dennoch als eine Lösung für die ökonomischen, ökologischen und sozialen Herausforderungen gesehen (vgl. Bundesregierung 2002; WBGU 2008; Giessen 2010a).

In die Entwicklung der Landnutzung in ländlichen Regionen sind mehrere Politiken involviert. Eine zentrale Rolle spielen die Agrar- und die Raumordnungspolitik. Erstere steuert den flächenmäßig größten Landnutzungssektor in Deutschland (EEA 2010) und die Raumordnungspolitik wirkt entscheidend auf die räumliche Verteilung der Landnutzungsformen insbesondere in ländlichen Regionen ein. Hieraus folgt, dass das Landschaftsbild und die ökonomische wie ökologische Entwicklung ländlicher Regionen von der Ausrichtung der Agrar- und der Raumordnungspolitik abhängen. Beide Politiken nehmen für sich in Anspruch, zur nachhaltigen Entwicklung und Stärkung ländlicher Regionen entscheidend beizutragen (Aigner 2011; BMVBS 2012). Inwieweit dieser Anspruch eingelöst wird, soll im Folgenden untersucht werden. Dazu werden zunächst die proklamierten Ziele der beiden Politiken hinsichtlich nachhaltiger Landnutzung als Kern nachhaltiger regionaler Entwicklung herausgearbeitet. Für deren Umsetzung ist ein entsprechendes Instrumentarium erforderlich. In einem zweiten Schritt wird deshalb untersucht, welches Steuerungspotenzial die Instrumente besitzen, um die erklärten Ziele umzusetzen. Anhand der Zielaussagen und ihrer instrumentellen Unterfütterung lässt sich beurteilen, welcher formale Beitrag von den Politiken zur Steuerung der Landnutzung als Kern nachhaltiger Entwicklung ländlicher Regionen erwartet werden kann.

Operationalisiert wird nachhaltige Landnutzung in ländlichen Regionen durch vier Nachhaltigkeitsdimensionen, welche neben Ökologie und Ökonomie zwei ergänzende räumliche Dimensionen (global und regional) enthalten und einen Teilausschnitt des Nachhaltigkeitsdiskurses abbilden (Mölders/Burandt/Szumelda 2012: 97). Diese bilden den Bewertungsmaßstab für die Analyse des Steuerungspotenzials der Raumordnungs- und Agrarpolitik. Die sektoralen Ziele und Instrumente, die auf unterschiedlichen politisch-administrativen Ebenen formuliert werden, beziehen sich auch auf ländliche Regionen. Die Analyse der Steuerungspotenziale der Raumordnungs- und Agrarpolitik bezieht deshalb die regionale Ebene ein und dient somit der Überprüfung des Anspruchs auf nachhaltige Entwicklung ländlicher Regionen. Dabei wird auf Ergebnisse zu vier Modellregionen zurückgegriffen, die im Rahmen des BMBF-Verbundforschungsprojektes „Nachhaltiges Landmanagement im Norddeutschen Tiefland“ (NaLaMa-nT)

untersucht wurden.¹ Die Analyse fokussiert deshalb neben der EU- und Bundesebene auf der Ebene der Länder Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt. Die Ergebnisse der Analyse sind auf weitere Regionen übertragbar, da die Handlungsempfehlungen des Projektes nicht auf die ausgewählten Regionen ausgerichtet sind. In Kap. 2 wird der theoretische und methodische Ansatz, bestehend aus dem politikwissenschaftlichen Konzept der Politiksektoren, den Dimensionen nachhaltiger Entwicklung sowie der Analysemethodik, dargestellt. In Kap. 3 folgen die Ergebnisse der empirischen Analyse.

2 Theoretischer und methodischer Ansatz

2.1 Theoretischer Ansatz

Das Politikverständnis in diesem Beitrag beinhaltet, dass die Regulierung von Landnutzungskonflikten und die Beförderung gewünschter Entwicklungen Gegenstand der Raumnutzungssteuerung durch staatliche Politik ist. Zentral im Prozess der Regulierung von Landnutzungskonflikten sind Politiksektoren (vgl. Krott/Hasanagas 2006; Jänicke 2006; Hubo/Krott 2007; Giessen/Krott 2009; Giessen 2011a: 293; Giessen 2011b: 486). Diese regulieren „Konflikte nach eigenen Programmen in einem bestimmten öffentlichen Aufgabenfeld“ (Hubo/Krott 2010: 222). Sie sind gekennzeichnet durch besondere analytische Programme, Akteure und Verfahren,² wobei die programmatischen Aussagen in ihrer Gesamtheit das analytische Programm des Sektors bilden, „welches das Aufgabenfeld und damit den Namen des Sektors bestimmt, die Ziele und Gestaltungsspielräume benennt sowie Zuständigkeiten, Instrumente und Entscheidungsstrukturen festlegt“ (Hubo/Krott 2010: 222). Entscheidend für die Zuordnung programmatischer Aussagen zu einem Sektor ist die Sektorzugehörigkeit der hauptverantwortlichen Akteure, von denen die Aussagen stammen. Sektorale Akteure sind administrative Facheinheiten oder mit administrativen Aufgaben des Sektors betraute Organisationen, die sektoral Zuständigen in politischen Entscheidungsgremien sowie Verbände, deren Interessen überwiegend dem Sektor zuzuordnen sind. Raumordnungspolitik kann wegen der sektorübergreifenden Querschnittsorientierung nicht als herkömmlicher Politiksektor angesehen werden, besitzt jedoch Merkmale, wie eigene Programme, Akteurskons-

¹ Förderkennzeichen 033L029. Die Modellregionen sind Diepholz (Niedersachsen), Uelzen (Niedersachsen), Fläming (Sachsen-Anhalt) und Oder-Spree (Brandenburg). Die Autoren sind am Forschungsprojekt beteiligt.

² Politiksektoren konkurrieren um Einfluss im Prozess der Politikgestaltung, weshalb eine effektive Politikformulierung der intersektoralen Koordinierung bedarf (vgl. etwa Hogl (2008), Giessen (2012) und Hogl/Nordbeck (2012)).

tellationen und Ziele (von Haaren/Moss 2011: 71), welche diese Einordnung zu analytischen Zwecken als zulässig erscheinen lassen.

Die Nachhaltigkeitsdimensionen sind vier Entwicklungsdimensionen, die unter anderem aus den Klimaszenarien des „Intergovernmental Panel on Climate Change“ (IPCC) abgeleitet wurden.³ Die Dimensionen Ökonomie-, Ökologie-, regionale und globale Orientierung bilden die Maßstäbe, nach denen die Ziele und Instrumente der Politiken geprüft werden. Die regionale und globale Orientierung dienen der Analyse regionalentwicklungspolitischer Prozesse in Abhängigkeit von übergeordneten politisch-räumlichen Entwicklungen (z. B. steigende Nachfrage nach Rohstoffen aus wachsenden Regionen, politisch geförderter Wettbewerb zwischen Regionen, Liberalisierung des Handels) und der Ergänzung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung um eine räumliche Dimension. Dabei wird die soziale Dimension der Nachhaltigkeit in eine regionale Perspektive übertragen, wobei der analytische Schwerpunkt auf der Betrachtung von Stoffflüssen und der politischen Beförderung dieser liegt.

Ökologieorientierung wird bestimmt als Festlegung von naturalen Sollzuständen für angenommene positive Umweltwirkungen, etwa in § 1 Nr. 2 Düngegesetz (DüngeG): „die Fruchtbarkeit des Bodens, insbesondere den standort- und nutzungstypischen Humusgehalt, zu erhalten oder nachhaltig zu verbessern“. Naturale Sollzustände beinhalten eine physische Dimension. Es gilt ferner, dass die Erhaltung des Naturkapitals die Grundlage für wirtschaftliche und soziale Aktivität bildet (Konzept der starken Nachhaltigkeit nach Ott/Döring 2004; vgl. Reh binder 2008: 92).

Unter Ökonomieorientierung wird eine Ausrichtung auf wirtschaftliches Wachstum, also eine Steigerung des Produktionspotenzials, verstanden (Donges/Freytag 2004: 12), welches eine Erhöhung des Bruttoinlandsproduktes (BIP) und des Einkommens in der Region umfasst.

Dem Kriterium „regionale Orientierung“ liegt zugrunde, dass die politische Förderung auf eine Stärkung regionaler Stoffflüsse ausgerichtet ist, sodass als Ergebnis Entwicklungen eintreten, die sich einer autochthonen Regionalentwicklung nähern und weniger auf externe Nachfrage ausgerichtet sind (vgl. Hahne 1985; Böcher 2008; Giessen 2010b). Im Gegensatz dazu umfasst „globale Orientierung“ die Ausrichtung einer Region auf den globalen Wettbewerb, welche externe Nachfrage und Mobilisierung extraregionaler Stoffflüsse erzeugen soll (Böcher/Krott 2011: 11 f.). Global wird verstanden als außerhalb der Region liegend, kann somit auch eine nationale Dimension umfassen.

³ Aus den Szenarien des IPCC (u. a. IPCC 2000) wurden im Rahmen des Projekts NaLaMa-nT sozioökonomische Szenarien unter Verwendung der vier Entwicklungsdimensionen entwickelt, um Nachhaltigkeit zu operationalisieren.

2.2 Analysemethodik

Die Analyse in diesem Beitrag liefert eine überblicksartige Einschätzung der Nachhaltigkeitspotenziale sektoraler Ziele und Instrumente der Raumordnungs- und Agrarpolitik. Analysiert werden für die Agrar- und Raumordnungspolitik zentrale Rechtstexte (etwa das Bundesraumordnungsgesetz (ROG)), politische Erklärungen, Strategien und Pläne. Dabei werden die generellen Ziele und die Umsetzungsinstrumente separat betrachtet. Die Ziele ergeben sich aus den zentralen Gesetzen des Sektors, ergänzend werden Aussagen aus politischen Erklärungen, Strategien, Programmen und Plänen hinzugezogen. Die Instrumente werden den einschlägigen Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien entnommen. Die Analyse ist auf zentrale Instrumente beschränkt, wobei die Auswahl aus eigenen Erwägungen, Literaturrecherchen und Befragungen von je fünf wissenschaftlichen und administrativen Experten der Agrar- und Raumordnungspolitik resultiert.

Im Bereich Agrarpolitik wurden wissenschaftliche Experten aus den Sektoren Agrarökonomie, Agrarstatistik, Nutzpflanzenwissenschaften und ländliche Entwicklung befragt. Deshalb wurden als Instrumentenschwerpunkte die finanzielle Steuerung insbesondere durch die Direktzahlungen, Marktordnungen und Ausfuhrerstattungen, die Regulierung der pflanzlichen Produktion, die Agrarumweltpolitik (hier insbesondere *Cross Compliance*⁴, Agrarumweltmaßnahmen und die Förderung des Ökolandbaus) und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes identifiziert. Für die Raumordnungspolitik wurden verschiedene Akteure der räumlichen Planung hinzugezogen, sodass als Schwerpunkte die Raumordnungsplanung, das Raumordnungsverfahren und Raumentwicklungs- und Landnutzungskonzepte identifiziert wurden.

Die Beurteilung der Instrumente beruht auf den jeweiligen Zielen und dem Wirkungsmodell des Instruments, das heißt auf den formalen Annahmen über die Wirkung, die inhärent in der Ausgestaltung des Instruments enthalten sind (vgl. Krott 2001). Eine empirische Evaluierung des Vollzuges der einzelnen Instrumente ist damit nicht verbunden. Es wird angenommen, dass eine Gleichgewichtung der einzelnen Instrumente möglich ist, weil alle Instrumente für bestimmte Probleme angeboten werden und staatliche Programme grundsätzlich auf eine adäquate Problembearbeitung abzielen. Eine *a priori*-Wirkungsgraddifferenzierung auf formaler Ebene ist nicht intendiert und kann erst durch eine Evaluierung des Vollzugs festgestellt werden, die jedoch nicht Gegenstand dieser Analyse ist.

Inwieweit die Ziele und Instrumente die vier Entwicklungsdimensionen unterstützen, wird anhand dreier Katego-

⁴ Unter *Cross Compliance* versteht man die Verknüpfung von Prämienszahlungen mit der Einhaltung von Umweltstandards.

rien bewertet: „kein Potenzial“, „mäßig starkes Potenzial“ und „starkes Potenzial“. Der Bewertung liegen das Ausmaß der Zielausrichtung des Instruments in Bezug auf das jeweilige Kriterium und das Vorhandensein konkreter Umsetzungsregeln zugrunde. Bei regulativen Instrumenten gelten die Bestimmtheit der Rechtsbegriffe, der Grad des Ermessensspielraums von Behörden und Kontroll- und Sanktionsregelungen als Bewertungsmaßstab. Beispielsweise sieht § 13 Sortenschutzgesetz (SortSchG) vor, dass „der Sortenschutz bis zum Ende des fünfundzwanzigsten, bei Hopfen, Kartoffel, Rebe und Baumarten bis zum Ende des dreißigsten auf die Erteilung folgenden Kalenderjahres dauert“, worin ein starkes ökonomisches Potenzial besteht, da der Sortenschutzinhaber 25 Jahre vom Sortenschutz profitieren kann, welcher zusätzlich durch die Schadenersatzpflicht bei Zuwiderhandlung gemäß § 37 SortSchG (Sanktionsregelung) abgesichert wird.

Für finanzielle Anreizinstrumente gilt die Bedeutung des Förderumfangs absolut und im Verhältnis zu anderen Fördermitteln oder zum Bruttoproduktionswert des jeweiligen Sektors als Maßstab der Bewertung. In Deutschland standen 2010 für Werbung und Absatzförderung 700.000 € aus dem „Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft“ (EGFL) zur Verfügung (BMELV 2011c: 458), was bei einem geschätzten Sektorproduktionswert von 45 Mrd. € (BMELV 2011a: 27) ein mäßig starkes ökonomisches Steuerungspotenzial bedeutet. Wichtiger Anhaltspunkt für das Steuerungspotenzial informationeller Instrumente ist deren Bekanntheitsgrad bei der Zielgruppe (Böcher/Krott 2011: 95 ff.) und die Notwendigkeit der Berücksichtigung in der behördlichen Entscheidungsfindung. Eine solche ergibt sich insbesondere, wenn starke Interessen berührt sind.

Zur Verdeutlichung werden eine Gesamtdarstellung der Steuerungspotenziale der Agrar- und Raumordnungspolitik in Zielen und Instrumenten in Tab. 1 und die Steuerungspotenziale einzelner Instrumente der Agrar- und Raumordnungspolitik hinsichtlich der vier Nachhaltigkeitsdimensionen in Tab. 2 abgebildet.

3 Empirische Gegenüberstellung der Agrar- und Raumordnungspolitik

3.1 Agrarpolitik

Die politische Steuerung des Agrarsektors findet im europäischen Mehrebenensystem statt. EU, Bund und Länder greifen durch vielfältige Politikmuster in die Landnutzungsentwicklung ein. Agrarpolitik, bestehend aus Agrarpreis-, Agrarstruktur-, Agrareinkommens-, Agrarsozial-, Agrarhandels- und Agrarumweltpolitik, ist eine besonders vergemeinschaftete Sektorpolitik, gleichzeitig wurde die regions- und länderspezifische Differenzierung durch Kom-

petenzen der Länder beibehalten. Agrarpolitische Steuerung ist geprägt von mehreren Steuerungsebenen, multiplen Zielen und Programmen und zielt nicht nur auf die Förderung und Protektion europäischer Agrarproduktion, sondern analog zur Raumordnungspolitik auch auf den Schutz natürlicher Ressourcen und die nachhaltige Entwicklung ländlicher Regionen. Nachfolgend wird dargelegt, welche Steuerungspotenziale die Ziele und Instrumente des Sektors hinsichtlich der Entwicklungskriterien Ökonomie- und Ökologieorientierung, regionale und globale Orientierung beinhalten.

3.1.1 Agrarpolitische Ziele

Die Ziele der Agrarpolitik ergeben sich aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), europäischen Rechtsakten, Mitteilungen, Strategien und nationalen Grundlagengesetzen. Auf EU-Ebene folgt die Zentralität ökonomischer Ziele der Agrarpolitik aus Artikel 39 AEUV, wonach die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Produktivitätssteigerung durch technischen Fortschritt, Rationalisierung und effizienten Produktionsfaktoreinsatz, der Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung, der Marktstabilisierung, der Versorgungssicherheit und angemessenen Verbraucherpreisen dienen soll. Auch können der Mitteilung der Kommission „Eine vereinfachte GAP für Europa – ein Erfolg für uns alle“ (Europäische Kommission 2009) exemplarisch Zielvorgaben entnommen werden. Hierin formuliert die Kommission, dass „die Vereinfachung der GAP ein wesentlicher Faktor ist bei den Bemühungen, die Landwirtschaft wettbewerbsfähiger zu machen, Arbeitsplätze zu erhalten und neue zu schaffen und zu einer nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Gebiete beizutragen“ (Europäische Kommission 2009: 3). Es kommt der politische Wille zum Ausdruck, die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft in der EU und deren Arbeitsmarktpotenzial zu erhöhen. Die Mitteilung formuliert darüber hinaus den Anspruch, dass europäische Agrarpolitik die Landwirtschaftsbetriebe bei der Abwehr von Umweltschädigungen und der Bereitstellung öffentlicher Güter zu unterstützen habe.

Neben der primären Orientierung hinsichtlich wirtschaftlicher Entwicklung mit der Schwerpunktsetzung im Bereich Wettbewerbsfähigkeit, welche auch aus der Umsetzung der „Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth“ (European Commission 2010: 3) resultiert, worin zugleich eine Orientierung Richtung Weltmärkte zu erkennen ist, scheint unter dem Schlagwort der ‚nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Gebiete‘ subsummierte Ökologieorientierung durch. Ergänzt wird diese Schwerpunktsetzung im Bereich nachhaltiger Entwicklung durch den Managementplan 2012 der Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. Darin ist formuliert:

Tab. 1 Steuerungspotenziale der Agrar- und Raumordnungspolitik in Zielen und ausgewählten Instrumenten hinsichtlich der vier Nachhaltigkeitsdimensionen (Ökologie, Ökonomie, regionale Orientierung, globale Orientierung)

Nachhaltigkeitsdimensionen	Ökologie	Ökonomie	Regional	Global
<i>Ziele</i>				
Agrarpolitik	<i>Stark</i>	<i>Stark</i>	<i>Mäßig stark</i>	<i>Stark</i>
Raumordnungspolitik	<i>Stark</i>	<i>Stark</i>	<i>Stark</i>	<i>Stark</i>
<i>Instrumente</i>				
Agrarpolitik (18)				
<i>Stark</i>	••••	••••	••	••••
	•	••••		••
		••••		
<i>Mäßig stark</i>	••••	••••	••	•
	••	••		
<i>Kein</i>	••••	•	•••••	••••
	••••		•••••	••••
			•••••	••••
Raumordnungs-politik (14)				
<i>Stark</i>	••••	•••	•	•••
<i>Mäßig stark</i>	•	•	••••	•
<i>Kein</i>	••••	••••	••••	••••
	••••	••••	••••	••••
	•	••	•	••

Die einzelnen Instrumente können für alle vier Nachhaltigkeitsdimensionen formale Steuerungspotenziale aufweisen. Es wurden 18 Instrumente der Agrarpolitik (vgl. Tab. 2) und 14 Instrumente der Raumordnungspolitik (vgl. Tab. 2) einbezogen. Jeder Punkt repräsentiert ein einzelnes Instrument, wobei jedes Instrument Steuerungspotenziale in allen Dimensionen besitzen kann

„the CAP faces the same challenges as those identified in the ‚Europe 2020‘ strategy, resulting from budgetary constraints and from the need to respond to the economic crisis and climate change. (...) Objectives of the CAP are to maintain the production base for food, feed and renewable energy across the whole European Union (‚EU‘), to provide environmental public goods and services, to ensure a sustainable management of natural resources, and to contribute to the viability of rural areas and to a balanced territorial development in the EU“ (European Commission 2012: 3). Neben Beiträgen zur Bekämpfung der ökonomischen Krise und des Klimawandels soll die Gemeinsame Agrarpolitik dem Schutz der Umwelt und der Kulturlandschaften dienen und Wachstum, Arbeitsplätze und Innovationen in den ländlichen Gebieten generieren. Die Generaldirektion formuliert zudem, dass die Prioritäten der Gemeinsamen Agrarpolitik „promoting a viable and competitive agricultural sector which respects high environmental and production standards“, „contributing to sustainable development of rural areas“ und „promoting the European agricultural sector in world trade“ (European Commission 2012: 6) sind. Zentral sind die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die Erschließung neuer Absatzmärkte und die Ermöglichung einer nachhaltigen Entwicklung, was einer Dominanz der Wirtschafts- und Globalorientierung – da eine starke Zielausrichtung in diesen Dimensionen – und ergänzender starker Ökologie- und starker regionaler Orientierung entspricht.

In der Mitteilung der Kommission „Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen“ wird zudem die Ernährungssicherheit als Ziel genannt (Europäische Kommission 2010: 5), welches wiederum über die Steigerung der Produktionskapazitäten sowie der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden soll. Auch hierin kommt die starke ökonomische Orientierung zum Ausdruck.

Das Landwirtschaftsgesetz (LwG) als nationales agrarpolitisches Grundlagengesetz beinhaltet in § 1 die Zielvorgabe, dass der „Landwirtschaft die Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft“ und „der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit Ernährungsgütern“ durch geeignete Mittel der Wirtschafts- und Agrarpolitik zu gewähren seien. Hierin kommen eine starke Ökonomieorientierung und die sozialpolitische Dimension der Agrarpolitik zum Ausdruck. Das Landwirtschaftsgesetz enthält keine Zielaussagen in den Bereichen Ökologie, regionale und globale Orientierung.

Die deutsche Agrarpolitik hat ihre Zielvorgaben und Grundsätze kürzlich in der „Charta für Landwirtschaft und Verbraucher“ (BMELV 2012) gebündelt. Genannt werden eine „nachhaltige Produktionssteigerung“, „Lebensmittelsicherheit“ und bewusster Umgang damit, „Erhöhung der weltweiten Ernährungssicherheit“, Generierung bzw. Unterstützung einer sozial und ökologisch tragfähigen Agrarstrukturentwicklung durch Diversifizierung und Stärkung

Tab. 2 Steuerungspotenziale einzelner Instrumente der Agrar- und Raumordnungspolitik hinsichtlich der vier Nachhaltigkeitsdimensionen (Ökologie, Ökonomie, regionale Orientierung, globale Orientierung)

Nachhaltigkeitsdimensionen	Ökologie	Ökonomie	Regional	Global
<i>Instrumente</i>				
<i>Agrarpolitik (18)</i>				
<i>Finanzielle Instrumente</i>				
Direktzahlungen (EG VO 73/2009; Direktzahlungsverpflichtungsgesetz; Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung)	X	XX	0	XX
Ausfuhrerstattungen (EG VO 1234/2007)	0	XX	0	XX
Marktordnungen (insbesondere Marktmaßnahmen) (EG VO 1234/2007)	0	XX	X	XX
Absatzförderung (EG VO 3/2008; Agrarabsatzförderungsdurchführungsgesetz (AgrarAbsFDG))	X	XX	0	XX
Agrarinvestitionsförderung (Agrarinvestitionsförderungsprogramm Niedersachsen)	0	XX	XX	XX
Agrarumweltmaßnahmen (z. B. Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für das Niedersächsische und Bremer Agrar-Umweltprogramm (NAU/BAU) 2011)	XX	X	XX	0
Förderung des ökologischen Landbaus (z. B. Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für das Niedersächsische und Bremer Agrar-Umweltprogramm (NAU/BAU) 2011)	XX	X	0	0
<i>Regulative Instrumente</i>				
Landwirtschaftsgesetz	0	XX	0	0
Gentechnikgesetz (GenTG) i. V. m. Gentechnik-Pflanzenerzeugungsverordnung (GenTPfEV)	XX	XX	0	0
Ökokennzeichengesetz (Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91)	X	X	0	X
Pflanzenschutzgesetz (VO (EG) Nr. 1107/2009)	XX	XX	0	0
Sortenschutzgesetz	0	XX	0	0
Düngegesetz	XX	XX	0	XX
Saatgutverkehrsgesetz	X	XX	0	0
Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückverkehrsgesetz – GrdstVG)	0	X	0	0
Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch	0	0	0	0
<i>Informationelle Instrumente</i>				
EU-Bio Logo (EU VO 271/2010)	X	X	0	0
EU-Gemeinschaftszeichen für „Geschützte Ursprungsbezeichnung“ und für „Geschützte geographische Angabe“ (EG VO 628/2008)	0	X	X	0
<i>Raumordnungspolitik (14)</i>				
<i>Finanzielle Instrumente</i>				
Förderung aus den europäischen Strukturfonds (etwa EFRE)	X	X	X	XX
<i>Regulative Instrumente</i>				
Raumordnungsplanung	XX	XX	XX	XX
Umweltprüfung (§ 9 ROG)	XX	0	0	0
Raumordnungsverfahren (§ 15 ROG)	XX	XX	0	XX
Zielabweichungsverfahren (§ 6 ROG)	0	0	0	0
Untersagung raumbedeutsamer Maßnahmen und Planungen (§ 14 ROG)	XX	0	0	0
<i>Informationelle/Kooperative Instrumente</i>				
Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)	0	0	0	0

Tab. 2: (continued)

Nachhaltigkeitsdimensionen	Ökologie	Ökonomie	Regional	Global
Europäisches Raumberechnungsnetzwerk (ESPN)	0	0	0	0
Regionale Entwicklungs- und Energiekonzepte	0	0	X	0
Regionale Kooperationsforen/Städtepartnerschaften	0	0	X	0
Raumordnungsbericht des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung	0	0	0	0
Konzept der „Europäischen Metropolregionen in Deutschland“	0	0	0	0
Masterplan Güterverkehr und Logistik	0	0	0	0
Regionalmanagement, -marketing	0	X	X	X

Die einzelnen Instrumente können in allen vier Nachhaltigkeitsdimensionen wirken. Es wurden 18 Instrumente der Agrarpolitik und 14 Instrumente der Raumordnungspolitik einbezogen

XX starkes Steuerungspotenzial des Instruments hinsichtlich der jeweiligen Nachhaltigkeitsdimension

X mäßig starkes Steuerungspotenzial des Instruments hinsichtlich der jeweiligen Nachhaltigkeitsdimension

0 kein Steuerungspotenzial des Instruments hinsichtlich der jeweiligen Nachhaltigkeitsdimension

der Wettbewerbsfähigkeit, Forschung und Entwicklung zu Gunsten der Agrarwirtschaft und Verbraucher, Begrenzung der wettbewerbshemmenden Regulierung des Agrarsektors, wirtschaftlich tragfähiger Tierschutz und die Erhaltung bäuerlich wirtschaftender Landwirtschaftsunternehmen (BMELV 2012: 13 f.). Es wird ersichtlich, dass die Ökonomieorientierung dominiert. Nachhaltige Produktionssteigerung, eine tragfähige Agrarstrukturentwicklung durch Diversifizierung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Forschung und Entwicklung zur Verbesserung der Produktionsprozesse und Begrenzung wettbewerbshemmender Regulierung sind unmittelbar auf die Erhöhung der Produktionskapazitäten und die Gewinn- und Verluststruktur der Agrarbetriebe und die Produktionsbilanz des Agrarsektors ausgerichtet. Im Bereich Ökologieorientierung ist festzustellen, dass die Produktionssteigerung nachhaltig erfolgen, der Tierschutz beachtet, Forschung und Entwicklung über Effizienzsteigerung den Ressourceneinsatz verringern und durch den Erhalt bäuerlich wirtschaftender Unternehmen natürliche Ressourcen geschont werden sollen. Nachhaltige Produktion wird als ökologisches Ziel ausgegeben. Durch den Verweis auf die Bedeutung der Wettbewerbsfähigkeit für die Agrarstrukturentwicklung wird die starke globale Orientierung deutlich, da deutsche Agrarbetriebe mit nichtdeutschen Unternehmen konkurrieren sollen. Eine Förderung regionaler Entwicklung durch Steigerung intraregionaler Stoffflüsse ist keine Priorität.

Im „Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007–2013“ (BMELV 2011b) werden als Ziele die „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Erschließung neuer Einkommenspotenziale sowie damit Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen innerhalb und außerhalb der Land- und Forstwirtschaft“, „Verbesserung des Bildungsstandes, der Kompetenz und des Innovationspotenzials“, „Stärkung des Umwelt-, Natur- und Tierschutzes sowie Verbesserung der

Produktqualität“, „Sicherung und Entwicklung der Kulturlandschaften vor allem durch Landbewirtschaftung“ und „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum“ (BMELV 2011b: 31) angeführt. Die Ökonomieorientierung dominiert als starke Zieldimension, indem auf die Notwendigkeit der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und die Hebung von Innovationspotenzialen durch Bildung verwiesen wird. Ländliche Entwicklung soll durch eine Steigerung des Produktionspotenzials und erhöhten Export aus der Region erreicht werden. In der starken Ökonomieorientierung der ländlichen Entwicklungspolitik kommt zugleich ihre Ausrichtung auf überregionale Märkte und externe Nachfrage zum Ausdruck. Die Entwicklung ländlicher Regionen soll durch regionsexterne Nachfrage nach regionalen Gütern gelingen. Regionale Orientierung wird nicht priorisiert. Die Stärkung des Umwelt-, Natur- und Tierschutzes verweist auf die starke Ökologieorientierung der ländlichen Entwicklungspolitik.

Das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG) beinhaltet in § 2, dass „eine leistungsfähige, auf künftige Anforderungen ausgerichtete Land- und Forstwirtschaft zu gewährleisten und ihre Wettbewerbsfähigkeit im Gemeinsamen Markt der Europäischen Union zu ermöglichen sowie den Küstenschutz zu verbessern“ und „dabei die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung, Landesplanung sowie des Umweltschutzes und des Tierschutzes zu beachten“ sind. Ökonomieorientierung und globale Orientierung erscheinen für den Agrarsektor als starke Zieldimensionen. Umwelt- und Tierschutz deuten auf die starke Zielausrichtung im Bereich Ökologieorientierung.

3.1.2 Agrarpolitische Instrumente

Finanzielles Instrumentarium

Im Bereich der finanziellen Steuerung des Agrarsektors durch die Europäische Union war die MacSharry-Reform (1992) der erste Reformschritt zur Modernisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik und wurde durch die Agenda 2000, den „Mid-Term-Review“ (2003) und den „Health Check“ (2008) ergänzt. Zentral waren die Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion und die Einführung der flächenbezogenen Betriebsprämien, die Einführung der zweiten Säule⁵, die Reduzierung der direkten Einkommensstützung im Rahmen der Modulation⁶ und die Verwendung der zusätzlichen Mittel für die zweite Säule.

Die Direktzahlungen bilden trotz dieser Reformen den Kern der finanziellen Steuerung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Grundlage jener ist die Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009. Sie ist das wesentliche Instrument der europäischen Agrarpolitik, da sie die unmittelbare Finanzierung der landwirtschaftlichen Betriebe darstellt, welche die Gewährung der Betriebsprämien jedoch an die Einhaltung von Mindestanforderungen koppelt. Die Auflagenbindung der Betriebsprämienauszahlung in den Bereichen Umweltschutz, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit bildet das *Cross Compliance*-Prinzip. Durch die direkten Einkommenstransfers kann die europäische Agrarpolitik ihrer Teilfunktion als Agrareinkommenspolitik entsprechen. Deren monetäre Ausstattung nimmt mit einem Finanzvolumen von 40 Mrd. € den quantitativ größten Teil ein (European Commission 2012: 6). In Niedersachsen werden jährlich etwa 1 Mrd. € Direktzahlungen an die Landwirte ausgeschüttet (ML 2012: 1), was bei einem Produktionswert von 9,3 Mrd. € (ML 2011: 17) eine erhebliche Größe darstellt. Aus politikfeldanalytischer Perspektive kommen in dieser Ausrichtung auf die Einkommensfunktion der Agrarpolitik das historische Anliegen der Nahrungsmittelsicherung, der Wille zur Ermöglichung der Teilhabe der landwirtschaftlichen Bevölkerung an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Bedienung einer ressourcenstarken und einflussreichen Interessengruppe zum Ausdruck. Die landwirtschaftliche Interessenvertretungspolitik kann hier durchaus als „Pressure Politics“ bezeichnet werden (Feindt 2009: 68). Die Sicherung der Produktionsfähigkeit europäischer Agrarbetriebe vor dem Hintergrund politisch gewünschter und auf der Ebene der Welthandelsorganisation (WTO) eingeleiteter Marktliberalisierungen ist somit erkennbar. Der Auszahlung der Betriebs-

prämien an landwirtschaftliche Betriebsinhaber kommen dabei die Funktionen zu, Betriebsrisiken abzufedern und sie für die im Rahmen der Ökologisierung der Agrarpolitik und der Integration agrarumweltpolitischer Aspekte eingeführte Koppelung der Betriebsprämienzahlung an die Erfüllung über die Produktion hinausgehender Auflagen (EG VO 73/2009: L 30/16) finanziell zu entlohnen. Die Betriebsprämienzahlung wird nun stärker als eine Gratifizierung der Bereitstellung kollektiver Güter betrachtet. Die Betriebsprämienzahlung beinhaltet über *Cross Compliance* ein mäßig starkes Steuerungspotenzial im Bereich Ökologieorientierung. Die Koppelung der Betriebsprämienzahlung an die Erfüllung über die Produktion hinausgehender Auflagen dient ökologischen Mindeststandards, wie aus den Gründen in Absatz 3 der EG VO 73/2009 hervorgeht, wonach „mit der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 der Grundsatz festgelegt wurde, dass die Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebsinhaber, die bestimmte Anforderungen im Bereich der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen, der Umwelt und des Tierschutzes nicht erfüllen, gekürzt bzw. die Betriebsinhaber davon ausgeschlossen werden“. Zentrales Anliegen ist jedoch „das Ziel der Einkommensbeihilfe“ (EG VO 73/2009 aus den Gründen 25), „um der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten“ (EG VO 73/2009: L 30/19). Dieses Ziel ist eng verknüpft mit der Erhaltung der ländlichen Gebiete (EG VO 73/2009: L 30/19). Die EU-Direktzahlungen sollen das Betriebsrisiko reduzieren und somit stark in die Entwicklungsdimension der Ökonomieorientierung wirken. Dieses Ziel wird erreicht, da jene durchschnittlich 60 % des Unternehmensgewinns ausmachen (BMELV 2011a: 34 ff.; Landvolk Niedersachsen 2011: 1).

Neben den Direktbeihilfen an die Landwirte sind im Bereich der ersten Säule die marktbezogenen Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von 2,966 Mrd. € von Bedeutung (Europäische Kommission 2011: 83). Den größten Einzelbestandteil innerhalb der marktbezogenen Maßnahmen bildet die Verteilung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen an stark benachteiligte Personen in der Union mit 500 Mio. € (Europäische Kommission 2011: 84) im Rahmen der Nahrungsmittelhilfeprogramme, worin eine sozialpolitische Komponente besteht. Die Marktmaßnahmen bilden den agrarpreispolitischen Schwerpunkt der Gemeinsamen Agrarpolitik, welche ein stark ökonomisches und stark globales – Ausrichtung auf den europäischen Binnenmarkt – Steuerungspotenzial beinhalten, da etwa durch Marktinterventionen Absatzrisiken der Produzenten reduziert werden können.

Zentrale Säulen der finanzpolitischen Steuerung sind somit die Direktzahlungen und die Marktmaßnahmen, denen jedoch neben der Erhaltung und Förderung der Wettbewerbsfähigkeit keine Lenkungsfunction zugeschrieben werden kann. Betrachtet man die genannten Kennzahlen vor

⁵ Die „zweite Säule“ umfasst die Gesamtheit der Maßnahmen zur „Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung“ (EG VO 73/2009: L 30/17).

⁶ Modulation bezeichnet die „progressive Reduzierung der Direktbeihilfen“ zur „Finanzierung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums“ (EG VO 73/2009: L 30/17).

dem Hintergrund ökologischer Folgewirkungen der Agrarproduktion wird deutlich, dass die finanzielle Förderung ohne eine explizite Stärkung ökologischer Aspekte – durch die Förderung im Bereich der zweiten Säule – nur ein mäßig starkes Steuerungspotenzial im Bereich Ökologieorientierung entfalten kann. Zentral ist die finanzielle Absicherung der landwirtschaftlichen Produktion, die einem verschärften globalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist. Allerdings ist zu beobachten, dass die Aufwendungen für Ausfuhrsubventionen, gekoppelte Direktzahlungen und andere marktbezogene Marktmaßnahmen reduziert (Europäische Kommission 2011: 83) und die Aufwendungen für entkoppelte Direktzahlungen und Mittel für die Entwicklung ländlicher Regionen erhöht (Europäische Kommission 2011: 96 und 102) wurden. Diese Modifikation kann als Reaktion auf die entwicklungspolitische und umweltschutzfachliche Kritik an der EU-Agrarpolitik interpretiert werden.

Die finanzielle Förderung ländlicher Regionen wird auf Bundes- und Landesebene auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 durch den „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (ELER) vollzogen. Rechts- und Fördergrundlagen bilden das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG), die „Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume“ (NRR) und die Länderprogramme zur Förderung der ländlichen Räume. Die Mittel zur Förderung der ländlichen Entwicklung dienen gemäß der ELER-Verordnung den Zielen der „a) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation; b) Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung; c) Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung“ (Art. 4 Abs. 1 EG VO 1698/2005). Die finanzielle Förderung der ländlichen Entwicklung fließt überwiegend in die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) und die einzelbetriebliche Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen. Letztere sind auf einzelbetrieblicher Ebene stark ökonomisch orientiert. Zentral sind auf Landesebene neben den Agrarumweltmaßnahmen die Agrarinvestitionsförderungsprogramme (AFP). Die Agrarumweltmaßnahmen beinhalten aufgrund der vertraglichen Selbstverpflichtung der Landwirte zur Ökologisierung der Produktion ein starkes ökologisches Steuerungspotenzial und tragen potenziell zur ökologisch nachhaltigen Landnutzung bei.

Die finanzielle Förderung des Ökolandbaus findet in Niedersachsen auf der Grundlage der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für das Niedersächsische und Bremer Agrar-Umweltprogramm (NAU/BAU) 2011, in Sachsen-Anhalt auf der Grundlage der „Richtlinien zur Förderung einer markt- und standortangepassten Landbe-

wirtschaftung“ und der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung ökologischer Anbauverfahren“ und in Brandenburg auf der Grundlage der „Richtlinie des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg zur Förderung umweltgerechter landwirtschaftlicher Produktionsverfahren und zur Erhaltung der Kulturlandschaft der Länder Brandenburg und Berlin“ (KULAP 2007) vom 27. August 2010 geändert mit Erlass vom 29. Juli 2010 und vom 30. Januar 2012 statt. Die Brandenburgische Ökolandbauförderung zielt gemäß genannter Richtlinie auf die „Verringerung der Belastung abiotischer und biotischer Schutzgüter durch Düng- und Pflanzenschutzmittel und damit die Verbesserung der Lebensbedingungen wildlebender Tier- und Pflanzenarten“ (KULAP 2007: 15) ab. Hierin ist ein starkes ökologisches Steuerungspotenzial zu sehen.

Regulatives Instrumentarium

Die regulative Steuerung des Agrarsektors wird über das landwirtschaftliche Produktionsrecht, welches sich in die Teilbereiche pflanzliche und tierische Erzeugung unterteilen lässt, vollzogen (vgl. Grimm 2010). Zentral im Bereich der pflanzlichen Produktion sind Düng-, Pflanzenschutz-, Saatgutverkehrs- und Sortenschutzrecht, da diese Regelungsbereiche unmittelbaren Einfluss auf die Landnutzung ausüben. Im Bereich der tierischen Produktion sind Futtermittel-, Tierschutz-, Tierseuchen- und Tierzuchtrecht zentrale Rechtsbestände.

Für die Steuerung der pflanzlichen Produktion ist das Düngerecht mit der flächenangepassten Düngungssteuerung zentral. Das Düngerecht enthält eine starke Ökonomieorientierung, da Handel und Umgang mit Düngemitteln und Düngerausbringung reguliert werden und Düngung einen wichtigen Parameter der pflanzlichen Produktion darstellt. Zu den Zielen des Düngerechts besagt die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 über Düngemittel, dass diese der „Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt“ (EG VO 2003/2003: 2) dient, mithin den Verkehr und Handel von Düngemitteln vereinfachen (EG VO 2003/2003: 3) und „die Sicherstellung des Binnenmarkts für Düngemittel“ (EG VO 2003/2003: 3) garantieren soll. Um die Ökotoxizität zu kontrollieren, sind von den Mitgliedstaaten Maßnahmen zu ergreifen, was auf Bundesebene durch das Düngegesetz (DüngeG) geschieht. In § 1 DüngeG ist normiert, dass „1. die Ernährung von Nutzpflanzen sicherzustellen, 2. die Fruchtbarkeit des Bodens, insbesondere den standort- und nutzungstypischen Humusgehalt, zu erhalten oder nachhaltig zu verbessern“ und „3. Gefahren für die Gesundheit von Menschen und Tieren sowie für den Naturhaushalt (...) vorzubeugen oder abzuwenden“ sind. Die zentrale Stellung der Binnenmarktorientierung im europäischen Rechtsakt und der Verweis auf die Ernährung von Nutzpflanzen als prozeduraler Zwischenschritt für die

Erhöhung der Produktionseffizienz im Bundesrecht deuten auf die starke Ökonomieorientierung des Düngerechts. Im Bereich der Begrenzung der Ökotoxizität sind duldbare Abweichungen von Grenzwerten vorgesehen, diese dürfen jedoch nicht planmäßig ausgenutzt werden (§ 8 DüngG). Gemäß § 4 Düngerverordnung (DüV) dürfen maximal 170 kg Gesamtstickstoff (Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft) je Hektar und Jahr aufgebracht werden. Die Grenzwertfestlegung und die Untersagung einer planmäßigen Überschreitung deuten auf die starke Ökologieorientierung. Düngegesetz und Düngerverordnung sehen für den Verstoß Sanktionsmaßnahmen, die Anordnung der Düngungseinstellung und Bußgelder bis zu 15.000 € vor. Zudem verlangt § 11 DüngG einen Klärschlamm-Entschädigungsfonds für Umwelt- und Personenschäden. Das Düngerecht ist stark ökonomie- und ökologieorientiert, da einerseits der Handel vereinheitlicht und die Pflanzennutzung unterstützt werden, zugleich aber auf die externen ökologischen Effekte der Düngung reagiert wurde. Das Düngerecht ist hinsichtlich der räumlichen Orientierung und möglicher Entwicklungseffekte indifferent.

Das Pflanzenschutzrecht beinhaltet eine starke Ökologieorientierung, da es die Anzahl und Beschaffenheit der Pflanzenschutzmittel reguliert. Es stellt im Bereich der pflanzlichen Produktion ein zentrales regulatives Steuerungsinstrument der europäischen Agrarpolitik dar, da Produktion und Anwendung bestimmter Pflanzenschutzmittel in der EU illegalisiert werden können. § 1 des Gesetzes zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz – PflSchG) benennt als Ziele, „Pflanzen, insbesondere Kulturpflanzen, vor Schadorganismen und nichtparasitären Beeinträchtigungen zu schützen, Pflanzenerzeugnisse vor Schadorganismen zu schützen, Gefahren abzuwenden, die durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (...) insbesondere für die Gesundheit von Mensch und Tier und für den Naturhaushalt entstehen können“. § 2a PflSchG sieht vor, dass der „Pflanzenschutz nur nach guter fachlicher Praxis durchgeführt werden darf“. Jene beinhaltet Maßnahmen zur Gesunderhaltung und Qualitätssicherung von Pflanzen, welche zudem der Abwehr von Gefahren des Pflanzenschutzmitteleinsatzes dienen. Der Verstoß gegen die Schutzvorschriften kann gemäß §§ 39 und 40 mit Bußgeld- und Freiheitsstrafen geahndet werden.

Das Sortenschutzrecht ist von zentraler ökonomischer Bedeutung für die Entwicklung der agrarischen Landnutzung, da es über Entschädigungszahlungen an die Ursprungszüchter und die Entdecker die Triebfeder der Sortenentwicklung darstellt. Sortenentwicklung wird von den Agrarproduzenten als ökonomisches Fortschrittsmomentum der landwirtschaftlichen Produktion angesehen. Ein ökologisches Steuerungspotenzial lässt sich jedoch nicht ableiten. Gemäß § 10 Sortenschutzgesetz (SortSchG) hat der „Sortenschutz die Wirkung, daß allein der Sorten-

schutzhhaber berechtigt ist, 1. Vermehrungsmaterial der geschützten Sorte a) zu erzeugen, für Vermehrungszwecke aufzubereiten, in den Verkehr zu bringen, ein- oder auszuführen oder b) zu einem der unter Buchstabe a) genannten Zwecke aufzubewahren“. Nach § 8 SortSchG steht dem „Ursprungszüchter oder Entdecker das Recht auf Sortenschutz zu“ und gemäß § 10 a SortSchG ist „ein Landwirt, der von der Möglichkeit des Nachbaus Gebrauch macht, dem Inhaber des Sortenschutzes zur Zahlung eines angemessenen Entgelts verpflichtet“. „Der Sortenschutz dauert bis zum Ende des fünfundzwanzigsten, bei Hopfen, Kartoffel, Rebe und Baumarten bis zum Ende des dreißigsten auf die Erteilung folgenden Kalenderjahres“ (§ 13 SortSchG), was die immense ökonomische Bedeutung des Sortenschutzes kennzeichnet, da der Ursprungszüchter 25 Jahre einen konkurrenzlosen Anspruch auf Nutzungsentgelt besitzt. Sortenschutzrecht und Patentierung auf nationaler und europäischer Ebene besitzen ein stark ökonomieorientiertes Steuerungspotenzial. Ökologische und räumliche Entwicklungsimpulse sind vom Sortenschutzrecht nicht intendiert.

Informationelles Instrumentarium

Im Bereich der informationellen Steuerung ist neben der steuernden Einflussnahme durch Bildung und Beratung auf die europäischen Siegel zu verweisen, die Herkunft (Regionalsiegel) und Aspekte der Prozessqualität (Logo der Europäischen Union für ökologische/biologische Produktion) signalisieren. Die Steuerungspotenziale im Bereich Ökonomie sind als mäßig stark einzuschätzen, so sieht die VO EU 271/2010 vor, dass „die Verbraucher die unter die EU-Verordnungen über die ökologische/biologische Produktion fallenden ökologischen/biologischen Erzeugnisse besser erkennen können“ (EU VO 271/2010: L 84/19). Ein mäßig starkes ökologisches Steuerungspotenzial beinhalten Ökosiegel aufgrund des diesem Instrumententypus inhärenten appellativen Charakters, da das Wirkungsmodell beinhaltet, dass Verbraucher durch Informationen veränderte Kaufentscheidungen treffen. Die EG VO 834/2007 formuliert, dass „die ökologische/biologische Produktionsweise öffentliche Güter bereitstellt, die einen Beitrag zu Umwelt- und Tiererschutz ebenso wie zur Entwicklung des ländlichen Raums leisten“ (EG VO 834/2007: L 189/1). Die regionalen Herkunftssiegel besitzen ein mäßig starkes globalorientiertes Steuerungspotenzial, da sie externe Güternachfrage erzeugen sollen.

3.2 Raumordnungspolitik

Raumordnung ist die Gesamtheit aller Maßnahmen zur zusammenfassenden, überörtlichen und übergeordneten Planung mit den Zielen der Ordnung und Entwicklung des Raumes und der Steuerung der Raumnutzung. Nachfolgend wird anhand konkreter Zielformulierungen und der Instrumente

der Raumordnungspolitik überprüft, inwiefern die raumordnungspolitischen Ziele und Instrumente zur Erreichung einer nachhaltigen Landnutzung einer Region beitragen und ob die Instrumente die Zielumsetzung unterstützen. Prüfkriterien der raumordnungspolitischen Steuerungspotenziale sind die vier Entwicklungskriterien regionale und globale Orientierung, Ökonomie- und Ökologieorientierung.

3.2.1 Ziele der Raumordnungspolitik

Die Grundlagen und Ziele der Raumordnungspolitik werden auf EU-, Bundes- und Landesebene formuliert. Auf EU-Ebene fungieren das „Europäische Raumentwicklungskonzept“ (EUREK) und die Territoriale Agenda der Europäischen Union (TAEU 2007) als Grundlagendokumente. Demnach ist „eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung, insbesondere auch durch die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, herbeizuführen“ (Europäische Kommission 1999: 10). Dabei ist es Aufgabe der Raumordnungspolitik, die „sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen und kulturellen Funktionen in Einklang zu bringen und somit zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Raumentwicklung beizutragen“ (Europäische Kommission 1999: 10). Zentral ist das Ziel, wonach sich „die EU somit schrittweise von einer Wirtschaftsunion zu einer Umweltunion und künftig zu einer Sozialunion, unter Wahrung der regionalen Vielfalt, entwickeln“ soll (Europäische Kommission 1999: 10). Grundlegende, auch für ländliche Regionen bedeutsame Ziele dieses Dokuments wie „Sicherung eines gleichwertigen Zugangs zu Infrastruktur und Wissen“ und „nachhaltige Entwicklung, intelligentes Management und Schutz von Natur und Kulturerbe“ sind auch zentrale Bestandteile der Territorialen Agenda der EU (TAEU 2007: 3).

Die deutsche Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat hierzu formuliert, dass „sich die Mitgliedstaaten auf das zentrale Ziel einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung des europäischen Raumes auf der Grundlage einer polyzentrischen Raum- und Siedlungsentwicklung, dem gleichwertigen Zugang zu Infrastruktur und Wissen sowie dem Schutz und der nachhaltigen Nutzung von natürlichen und kulturellen Ressourcen verständigt haben“ (MKRO 2010b: 3). Es wird ersichtlich, dass auf EU-, Bundes- und Länderebene sowohl die Ökonomieorientierung als auch die Ökologieorientierung betont werden. Doch bedarf etwa der „gleichwertige Zugang zu Infrastruktur“ des Vorrangs der Versiegelung vor dem Erhalt ökologisch relevanter Flächen. Flächenverbrauch statt Flächenerhalt wird somit als Bedingung einer nachhaltigen Entwicklung angesehen, da Infrastrukturausbau der ökonomischen Entwicklung dient. Dem steht entgegen, dass die Bundesregierung hinsichtlich des Flächenverbrauchs das Ziel vorgegeben hat, täglich maximal 30 Hektar zu versiegeln (Bundesregierung 2002: 99). Hierin besteht ein Ziel-

widerspruch der Raumordnungspolitik, da einerseits die Reduzierung des Flächenverbrauchs eine wissenschaftlich anerkannte Herausforderung (vgl. Bringezu/Schütz/Schepelmann et al. 2009: 2) und politische Zielvorgabe (MKRO 2010a) darstellt, die Raumordnungsakteure andererseits gemäß Raumordnungsgesetz (ROG) die infrastrukturelle Entwicklung voranzutreiben haben (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG). Flächensparsame, nachhaltige Landnutzung als Raumordnungsziel (Bundesregierung 2002: 288) wird folglich durch konträre Teilziele erschwert.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung beschreibt die Zielstellung der europäischen Raumordnungs- und Strukturpolitik mit der Feststellung, dass die Ziele „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ im Prozess der Förderung benachteiligter Regionen im Vordergrund stehen (MKRO 2010b: 6), obschon zuvor auf die Gleichrangigkeit der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Belange hingewiesen wurde. Ökonomieorientierung dominiert vor dem Hintergrund konjunktureller und struktureller Krisen die Zielausrichtung etwa gegenüber der Ökologieorientierung, wie etwa am Paradoxon der Zielvorgaben hinsichtlich des Flächenverbrauchs deutlich wird.

Zentrale Rechtsgrundlage der deutschen Raumordnungspolitik ist das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG). Es sieht in § 1 Abs. 1 S. 1 vor, dass der Gesamttraum der Bundesrepublik „durch fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern“ ist. Den Ländern wird in § 8 Abs. 1 S. 1 ROG die Aufgabe zugewiesen, das Landesgebiet durch einen Landesplan und die Teilräume über Regionalpläne zu beplanen. Materiell gibt das Raumordnungsgesetz in § 1 Abs. 2 vor, dass „eine nachhaltige Raumentwicklung die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang [zu] bringen“ hat. Gemäß § 2 Abs. 2 S. 1 ROG haben sich die raumordnungspolitischen Akteure an „ausgeglichene[n] soziale[n], infrastrukturelle[n], wirtschaftliche[n], ökologische[n] und kulturelle[n] Verhältnisse[n]“ zu orientieren. Raumordnungspolitik hat den Auftrag, eine umfassende Entwicklung einzuleiten und alle Belange (Ökonomie- und Ökologieorientierung sowie regionale Orientierung) zu berücksichtigen. Es muss konstatiert werden, dass die Raumordnungspolitik zudem eine globale Orientierung einnehmen soll, da Entwicklungen wie dem „Rückgang und Zuwachs von ... Arbeitsplätzen Rechnung zu tragen“ ist (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG) und damit Globalisierungsanpassung bzw. -befähigung zu ermöglichen ist, sodass Regionen als Wirtschaftsstandorte interessant werden. Die Erhaltung und Beförderung der natürlichen Lebensgrundlagen wird als Ziel priorisiert, wenn ein „ökologisch wirksames Freiverbundsystem zu schaffen“ und die „weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen

zu vermeiden“ ist (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG). Raumordnungspolitik hat insofern eine ökologische Schutzfunktion. Dieser Ökologieorientierung steht entgegen, dass der „Raum im Hinblick auf eine langfristig wettbewerbsfähige und räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur und wirtschaftsnahe Infrastruktur sowie auf ein ausreichendes und vielfältiges Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen zu entwickeln ist“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG). Auch sollen regionale Wachstums- und Innovationspotenziale gestärkt werden. Neben dem Abwägungsauftrag liegt hierin der immanente Zielwiderspruch, dem die Raumordnungspolitik ausgesetzt ist. Werden die ökologischen Herausforderungen ernst genommen, kann Raumordnungspolitik nicht Wirtschaftsförderung – im Sinne eines gewerblichen Infrastrukturausbaus und einer Standortpolitik – bedeuten, ohne den Auftrag zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, wie er in Art. 20a GG formuliert ist, zumindest zu beeinträchtigen. Es ist evident, dass der politische Auftrag, eine nachhaltige Entwicklung durch Raumordnungspolitik zu erreichen, einerseits von den örtlichen Gegebenheiten abhängt und zugleich ausgeschlossen ist, wenn Raumordnungsakteure und politische Auftraggeber primär eine ökonomische Perspektive einnehmen, da somit ökologische Belange weniger berücksichtigt werden. So ist die Ursache der geringen Fortschritte im Bereich Flächenschutz im Zuwachs der Verkehrs- und Siedlungsinfrastruktur zu sehen (vgl. EEA 2010).

Niedersachsen fördert mit Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und mit Unterstützung des „Europäischen Fonds für regionale Entwicklung“ (EFRE) Maßnahmen zur Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur und zum Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur, um Wachstumsimpulse auszulösen. In § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 6 ROG ist formuliert, dass „die Flächeninanspruchnahme im Freiraum zu begrenzen ist“. Flächensparen wird somit als Teilziel der Ökologieorientierung festgelegt. Das Umweltbundesamt hat darauf hingewiesen, dass der Steuerungsauftrag (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 6 ROG) von der Raumordnung nicht erfüllt wird, da diese „von den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten zu wenig Gebrauch macht“ und somit „übermäßige Baulandausweisungen, mangelhaft ausgenutzte Baugebiete und das Entstehen von Siedlungsbrachen“ (UBA 2012: 1) nicht verhindert. Zudem kann anhand des Beispiels finanzieller Förderung durch EFRE und GRW abgelesen werden, dass die Zielwidersprüche zu Gunsten des Ziels der Ökonomieorientierung aufgelöst werden.

3.2.2 Instrumente der Raumordnungspolitik

Regulatives Instrumentarium

In den raumordnungspolitischen Rechtsgrundlagen des Bundes (Raumordnungsgesetz (ROG), Raumordnungsverordnung (RoV)) und der Länder (z. B. Niedersächsisches

Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG), Landesplanungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (LPIG)) sind die ‚traditionellen‘ oder ‚klassischen‘ Instrumente der Raumordnung normiert. Zentral sind die landesweiten Raumordnungspläne, die Regionalpläne und die regionalen Flächennutzungspläne (§§ 8-16 ROG). Die beiden ersten sollen Regelungen, insbesondere Gebietsfestlegungen, über die Siedlungs-, die Freiraum- und die Infrastruktur beinhalten. Durch die Regelungen zur Freiraumstruktur, insbesondere durch Ausweisung von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten für den Naturschutz, können insbesondere Regionalpläne ein starkes ökologisches Steuerungspotenzial beinhalten. Für Sachsen-Anhalt und die Untersuchungsregion Fläming strebt etwa das Landesverwaltungsamt die Ausweisung von Vorbehaltsgebieten zum Aufbau eines ökologischen Verbundsystems an, um die naturschutzfachliche Bedeutung der Region Fläming zu unterstreichen und die regionale Naherholungswirtschaft zu stärken.

Zugleich können die Raumordnungspläne ein starkes Potenzial im Bereich der Ökonomieorientierung enthalten, da der Ausbau der Verkehrs- und Energieinfrastruktur neben unmittelbaren Bauinvestitionen eine Erhöhung des Produktionspotenzials bewirken kann. Zudem können durch landesrechtliche Regelungen, so § 3 Abs. 2 S. 2 NROG, Kompensationsmechanismen vorgehalten werden, um ökonomische Aktivität, welche einen Eingriff in den Naturhaushalt oder das Landschaftsbild darstellt, zu ermöglichen. Hierin steckt der politische Wille, die ökonomische Entwicklung nicht durch zu starke ökologische Steuerung zu erschweren. Es wird ersichtlich, dass die Raumordnungsplanung neben einer starken Ökologieorientierung eine starke Ökonomieorientierung beinhaltet, da der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur einen zentralen Platz einnimmt.

Die starke globale Orientierung der Raumordnungsplanung ergibt sich durch die Einfügung von Infrastrukturprojekten in den Gesamttraum, da etwa anhand von Verkehrsstraßen einer Region externe Ressourcen zugeführt oder entzogen werden können. Im Bereich der Ökologieorientierung kann im Rahmen der Planaufstellung etwa auf eine Dekarbonisierung und Dezentralisierung der energetischen Versorgung hingewirkt werden, wenn die Verfahren zur Standortwahl für Windkraftanlagen optimiert und Eignungsgebiete für Wasserkraft- und Geothermienutzung verstärkt ausgewiesen werden (Beirat für Raumordnung 2008: 7). Ein weiteres bedeutsames Steuerungspotenzial besitzt das Instrument des Raumordnungsverfahrens etwa gemäß § 15 LPIG. Das Raumordnungsverfahren dient der Überprüfung der Übereinstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen mit raumordnungspolitischen Grundsätzen und umweltbezogenen Schutzgütern. Die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens kann ein starkes ökologisches Steuerungspotenzial beinhalten. Zugleich dient es häufig der Umsetzung überregionaler Projekte zur Ermög-

lichung wirtschaftlicher Entwicklung. Exemplarisch sei auf den Lückenschluss der Autobahn A14 Magdeburg-Wittenberge-Schwerin verwiesen. Es wird ersichtlich, dass mittels eines Raumordnungsverfahrens auch zu Lasten regionaler Ökosysteme Infrastrukturprojekte in den Gesamttraum eingefügt werden können. Raumordnungsverfahren können stark ökologisches, stark ökonomisches und stark globales Steuerungspotenzial beinhalten. Durch das Planfeststellungsverfahren gemäß § 17 FernStrG (Fernstraßengesetz) wird die Grundsatzentscheidung über den Trassenverlauf einer Fernverkehrsstraße getroffen, wodurch der globalen Orientierung Vorrang eingeräumt wird und dem Raumordnungsverfahren nur die Suche nach dem am wenigsten naturschutzfachlich schädlichen Verlauf obliegt.

Die Genehmigungsfunktion der Landkreise in Niedersachsen als untere Landesplanungsbehörden gegenüber den Gemeinden ermöglicht es ersteren gemäß § 25 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 NROG Flächennutzungsplänen der Gemeinden unter Verweis auf deren Raumordnungswidrigkeit die Genehmigung zu versagen. Die Raumordnungsbehörde kann durch die Verwendung des klassischen Instruments der Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen gemäß § 14 ROG in Verbindung mit den Grundsätzen der Raumordnung, hier § 2 NROG, und der Nutzung fachlicher Unterstützung Steuerungswirkung entfalten. So kann etwa unter Verweis auf eine ökologische oder ökonomische Bedenklichkeit der Ausbau der Biogasanlageninfrastruktur unterbunden werden. Das Instrument der Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen kann ein starkes ökologisches Steuerungspotenzial beinhalten.

Informationelles/Kooperatives Instrumentarium

Regionalplanungsakteure niedersächsischer Landkreise, der Regionalen Planungsgemeinschaften Sachsen-Anhalts und Brandenburgs versuchen über die Entwicklung innovativer Kooperations- und Informationsinstrumente Einfluss auf die Landnutzung auszuüben. Bei finanzieller Unterausstattung wird dies jedoch erschwert. So verweisen Franck und Peithmann darauf, dass „in den personell z. T. besser aufgestellten Fachplanungen bzw. in der Kommunalpolitik gegenüber der Regionalplanung u. a. auch aufgrund der mangelnden Kapazitäten Akzeptanzprobleme bestehen. Umso schwieriger erscheint es, dass Regionalplanung Themen wie die Anpassung an den Klimawandel initiativ und mit der notwendigen Intensität aufgreift und dabei auch Wechselwirkungen zwischen sektoralen Bereichen bzw. Fachpolitiken berücksichtigt“ (Franck/Peithmann 2010: 20). Gestützt werden diese Aussagen durch Angaben aus der Regionalplanung in Sachsen-Anhalt, wonach nur selten die Möglichkeit bestehe, aktuelle Themen der Region, etwa die Entwicklung der energetischen Nutzung der Biomasse, aufzugreifen, da die personelle Ausstattung an Grenzen stoße. Dennoch fördern die Raumordnungsakteure in Sachsen-Anhalt Städ-

tekooperationen, um die Konkurrenz zwischen den Kommunen abzubauen, die wegen eines großen Wettbewerbs um Investoren kein nachhaltiges Flächenmanagement betreiben. Somit können Städtekooperationen ein mäßig starkes Steuerungspotenzial im Bereich Ökologieorientierung und regionaler Orientierung beinhalten. Letzteres wird durch Projekte zur Attraktivitätssteigerung im Bereich Regionalmarketing bewirkt. Die Institutionalisierung interkommunaler Kooperation kann eine Möglichkeit sein, Druck auf die Flächen zu reduzieren, indem die Abstimmung zwischen Gemeinden bezüglich der Ausweisung von Gewerbegebieten gefördert und vermeidbarer Flächenverbrauch verhindert werden. Die Ökologieorientierung bauleitplanerischer Entscheidungen könnte erhöht werden, würde nicht das institutionalisierte Wettbewerbsprinzip (Bergmann/Jakubowski 2001: 467) dominieren. Im Landkreis Diepholz wurde durch die regionalplanerische Begleitung der Einrichtung des „Europäischen Fachzentrums Moor und Klima“ die Basis geschaffen, dass die Sektoren Naturschutz und Landwirtschaft gemeinsam Lösungen für Flächenkonkurrenzen erarbeiten können. Den raumordnungspolitischen Ansätzen im Bereich der kooperativen und informationellen Steuerung ist gemein, dass die Regionalplanungsakteure durch ‚weiche‘ Steuerung und eine Informationspolitik nachhaltige Landnutzung erreichen wollen. Es muss konstatiert werden, dass die informationelle Steuerung im Bereich Ökologieorientierung mäßig starkes Steuerungspotenzial beinhaltet, da einerseits den Kooperationsformen Verbindlichkeit und Verantwortlichkeit fehlen und andererseits ökonomische Interessen einer stärkeren Ökologieorientierung etwa im Bereich Flächenverbrauch entgegenstehen.

4 Fazit

Die Analyse der Steuerungspotenziale der Agrar- und Raumordnungspolitik für eine ökologisch und ökonomisch nachhaltige Entwicklung der Landnutzung in ländlichen Regionen führt zu klaren, aber sehr unterschiedlichen Ergebnissen für Ziele und Instrumente (vgl. Tab. 1).

Agrar- und Raumordnungspolitik versprechen auf der Zielebene eine nachhaltige Landnutzung, welche neben weiteren Aspekten eine mehrdimensionale nachhaltige Entwicklung für Regionen ermöglicht, die sowohl Ökologie als auch Ökonomie voranbringt und darüber hinaus der Region Anschluss an Globalisierungsprozesse verschafft und regionsinterne Stoffflüsse stärkt. Lediglich in einem Zielbereich, nämlich der Stärkung regionsinterner Stoffflüsse formuliert die Agrarpolitik geringe Ansprüche. Beurteilt nach den Zielsetzungen, wecken sowohl Agrar- als auch Raumordnungspolitik Hoffnungen auf eine ökologisch und ökonomisch nachhaltige Landnutzung und Entwicklung ländlicher Regionen.

Der Blick auf die Instrumente trübt dieses positive Bild. Für die anspruchsvollen Ziele insbesondere im Bereich Ökologie stehen relativ wenige starke Instrumente zur Verfügung. Ein Grund hierfür ist, dass die Mehrzahl insbesondere der agrarpolitischen Instrumente auf die ökonomische Orientierung fokussiert. Die Politiken sind somit hinsichtlich der ökonomischen Entwicklung instrumentell gut ausgestattet, dieses gilt insbesondere für die Agrarpolitik. Entwicklungen in den Bereichen Ökologie und Stärkung regionaler Stoffflüsse werden hingegen weniger stark gestützt.

Die Agrarpolitik dient nicht primär der nachhaltigen Landnutzung in ländlichen Regionen, sondern der Marktpositionierung europäischer Agrarbetriebe und der ökonomischen Entwicklung des Agrarsektors. Ökonomieorientierung ist das zentrale Movens der Politikformulierung, wobei Wettbewerbsfähigkeit, Effizienzsteigerung, Produktivitätssteigerung und Exportorientierung die Schwerpunkte bilden und räumlich die globale Orientierung dominiert. Regionale Entwicklung soll durch regionsexterne Nachfrage stimuliert werden.

Jedoch wird auch der Ökologie auf der Zielebene eine starke Bedeutung beigemessen. Nachhaltiges Ressourcenmanagement, Ressourcenschutz und Tierschutz sind von Bedeutung. Auf der Instrumentenebene kann dieser Anspruch nicht eingehalten werden, da lediglich vier Instrumente ein starkes Steuerungspotenzial im Bereich Ökologie enthalten. Der Schutz regional bedeutsamer Ressourcensysteme wird bei einer Nutzung des agrarpolitischen Instrumentariums nicht gelingen, weil regionale Ressourcen exportiert werden sollen.

Die Raumordnungspolitik ist auf der Zielebene sowohl durch eine starke Ökonomieorientierung als auch eine stark ökologische Ausrichtung gekennzeichnet und zugleich sollen regionsinterne Entwicklungsprozesse angestoßen und Anschluss an Globalisierungsprozesse garantiert werden. Dabei sind schon im Bereich der Ziele Paradoxien angelegt, wenn die ökologische Schutz- und die infrastrukturelle Entwicklungsfunktion gleichzeitig betont werden. Zur Umsetzung der Ziele stehen im Bereich Ökologie lediglich vier Instrumente mit starkem Steuerungspotenzial und im Bereich regionale Orientierung lediglich ein Instrument mit starkem Steuerungspotenzial zur Verfügung. Die starken Zielformulierungen der Raumordnungspolitik werden nicht durch ein entsprechendes Instrumentarium gestützt.

Der Nachweis der großen Abweichungen zwischen Zielen und Instrumenten lässt den Schluss zu, dass in ihrer aktuellen Form sowohl die Agrarpolitik als auch die Raumordnungspolitik in nur geringem Maße zu einer nachhaltigen Landnutzung als eine Voraussetzung nachhaltiger Entwicklung ländlicher Regionen beitragen können. Die Akteure der Regionalentwicklung wären nicht gut beraten, auf die wohlklingenden Zielversprechungen der Sektoren zu

vertrauen. Diese wollen ein positives Engagement für ländliche Regionen vermitteln, das aber durch Instrumente nicht substantiell unterlegt ist und somit in der Implementation relativiert wird und nur sehr geringe Effekte erwarten lässt (vgl. Hubo/Krott 2007; Hubo/Krott 2010; Giessen 2012: 168). Die Zielaussagen bestätigen damit die in der Politikforschung bekannte, vorwiegend legitimatorische Funktion von Politikzielen (vgl. Marx 1972; Edelman 1976). Umfassende Zielformulierungen werden zudem genutzt, um zugrundeliegende Verteilungskonflikte zu verdecken. Insbesondere in den Bereichen Ökologie und regionsinterne Stoffflüsse kann ein zielentsprechendes Steuerungspotenzial nur von wenigen Instrumenten erwartet werden.

Literatur

- Aigner, I. (2011): Zukunft Land – Wertschöpfung und Perspektiven nach 2013. Berlin. Online unter: <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Reden/2011/01-26-AI-Zukunftsforum-Laendliche-Entwicklung.html> (letzter Zugriff am 10.05.2013).
- Beirat für Raumordnung (2008): Klimaschutz, Klimafolgen, Regenerative Energien und Raumentwicklung. Berlin.
- Bergmann, E.; Jakubowski, P. (2001): Strategien der Raumordnung zwischen Kooperation und Wettbewerb. In: Informationen zur Raumentwicklung 8, 465–479.
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011a): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2011. Berlin.
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011b): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007–2013. Berlin.
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011c): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 2011. Münster-Hiltrup.
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012): Charta für Landwirtschaft und Verbraucher. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): Initiative Ländliche Infrastruktur. Online unter: <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/initiative-laendliche-infrastruktur.html> (letzter Zugriff am 10.05.2013).
- Böcher, M. (2008): Regional Governance and Rural Development in Germany: the Implementation of LEADER+. In: Sociologia Ruralis 48(4), 372–388.
- Böcher, M.; Krott, M. (2011): Regionenwettbewerb als Instrument zur Akquisition neuer Naturschutzgroßprojektgebiete – Ergebnisse der Evaluation idee.natur. Bonn. = BfN-Skripten 283.
- Bringezu, S.; Schütz, H.; Schepelmann, P.; Lange, U.; von Geibler, J.; Biengen, K.; Kristof, K.; Arnold, K.; Merten, F.; Ramesohl, S.; Fischedick, M.; Borelbach, P.; Kabasci, S.; Michels, C.; Reinhardt, G. A.; Gärtner, S.; Rettenmaier, N.; Münch, J. (2009): Nachhaltige Flächennutzung und nachwachsende Rohstoffe. Optionen einer nachhaltigen Flächennutzung und Ressourcenschutzstrategien unter besonderer Berücksichtigung der nachhaltigen Versorgung mit nachwachsenden Rohstoffen. Dessau-Roßlau. = UBA-Texte 34/2009.

- Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin. Online unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?_blob=publicationFile&v=2 (letzter Zugriff am 19.06.2013).
- Donges, J. B.; Freytag, A. (2004): Allgemeine Wirtschaftspolitik. Stuttgart.
- Edelman, M. (1976): Politik als Ritual. Frankfurt am Main.
- EEA – European Environment Agency (2010): The European environment – state and outlook 2010: Synthesis. Online unter: http://www.eea.europa.eu/soer/synthesis/synthesis/?b_start:int=24&-C=. (letzter Zugriff am 10.05.2013).
- EG VO – Verordnung (EG) (2003/2003): Nr. 2003/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über Düngemittel. In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 21. November 2003, 1–230.
- EG VO – Verordnung (EG) (1698/2005): Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 21. Oktober 2005, 1–40.
- EG VO – Verordnung (EG) (834/2007): Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91. In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 20. Juli 2007, 1–23.
- EG VO – Verordnung (EG) (1234/2007): Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO). In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 16. November 2007, 1–149.
- EG VO – Verordnung (EG) (3/2008): Nr. 3/2008 des Rates vom 17. Dezember 2007 über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern. In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 5. Januar 2008, 1–14.
- EG VO – Verordnung (EG) (628/2008): Nr. 628/2008 der Kommission vom 2. Juli 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1898/2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 510/2006 des Rates zum Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel. In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 3. Juli 2008, 3–5.
- EG VO – Verordnung (EG) (73/2009): Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003. In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 31. Januar 2009, 16–99.
- EU VO – Verordnung (EU) (271/2010): Nr. 271/2010 der Kommission vom 24. März 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates hinsichtlich des Logos der Europäischen Union für ökologische/biologische Produktion. In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 31. März 2010, 19–22.
- Europäische Kommission (1999): Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK) – Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Brüssel.
- Europäische Kommission (2009): Eine vereinfachte GAP für Europa – ein Erfolg für uns alle. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Brüssel. Online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0128:FIN:DE:PDF> (letzter Zugriff am 10.05.2013).
- Europäische Kommission (2010): Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Brüssel. Online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:de:PDF> (letzter Zugriff am 10.05.2013).
- Europäische Kommission (2011): Haushalt 2011 – Band III – Kommission. Brüssel. Online unter: <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2011/DE/SEC03.pdf> (letzter Zugriff am 10.05.2013).
- European Commission (2010): Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brüssel.
- European Commission (2012): Directorate General for Agriculture and rural development. 2012 Management Plan. Brüssel. Online unter: http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2012_en.pdf (letzter Zugriff am 10.05.2013).
- Feindt, P. (2009): Interessenvermittlung in der deutschen und europäischen Agrarpolitik im Wandel. In: Rehder, B.; Willems, U.; Winter, T. (Hrsg.): Interessenvermittlung in Politikfeldern. Wiesbaden, 68–89.
- Franck, E.; Peithmann, O. (2010): Regionalplanung und Klimaanpassung in Niedersachsen. Hannover. = E-Paper der ARL 9.
- Giessen, L. (2010a): Regional Governance für ländliche Räume – innovativer Ansatz, politischer Gegenwind und der Weg vorwärts. In: Raumforschung und Raumordnung 68(1), 3–14.
- Giessen, L. (2010b): Regional Forest Governance. Forstliche Potentiale und politische Kräfte in der integrierten ländlichen Entwicklung/Potentials for forestry and political drivers in integrated rural development policy. Göttingen.
- Giessen, L. (2011a): Horizontal Policy Integration. In: Schiffman, H.; Robbins, P. (Hrsg.): Green Issues and Debates. Thousand Oaks, 293–296.
- Giessen, L. (2011b): Vertical Policy Integration. In: Schiffman, H.; Robbins, P. (Hrsg.): Green Issues and Debates. Thousand Oaks, 486–489.
- Giessen, L. (2012): Temporary governance and persistent government: rural policy integration in pilot and mainstream funding programs. In: Hogl, K.; Kvarda, E.; Nordbeck, R.; Pregernig, M. (Hrsg.): Environmental Governance: The challenge of legitimacy and effectiveness. Cheltenham, 155–177.
- Giessen, L.; Krott, M. (2009): Forestry Joining Integrated Programmes? A Question of Willingness, Ability and Opportunities. In: Allgemeine Forst- und Jagdzeitung 180(5–6), 94–100.
- Grimm, C. (2010): Agrarrecht. München.
- Hahne, U. (1985): Regionalentwicklung durch Aktivierung intraregionaler Potentiale: zu den Chancen „endogener“ Entwicklungsstrategien. München.
- Hogl, K. (2008): Zum Prinzip „Politik-Integration“. Online unter: <http://www.governance.at/pdf/workshops/2008-06-16/Hogl.pdf> (letzter Zugriff am 10.05.2013).
- Hogl, K.; Nordbeck, R. (2012): The challenge of coordination: bridging horizontal and vertical boundaries. In: Hogl, K.; Kvarda, E.; Nordbeck, R.; Pregernig, M. (Hrsg.): Environmental Governance. The challenge of legitimacy and effectiveness. Cheltenham, 111–132.
- Hubo, C.; Krott, M. (2007): Umsetzungsstrategien für integrative Politikansätze am Beispiel invasiver gebietsfremder Arten. In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 18(2), 216–226.

- Hubo, C.; Krott, M. (2010): Politiksektoren als Determinanten von Umweltkonflikten am Beispiel invasiver gebietsfremder Arten. In: Feindt, P. H.; Saretzki, T. (Hrsg.): Umwelt- und Technikkonflikte. Wiesbaden, 219–238.
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2000): Emissions Scenarios – Summary for Policymakers. A Special Report of IPCC Working Group III. o. O.
- Jänicke, M. (2006): Politikintegration im Mehrebenensystem: das Beispiel der deutschen Umweltpolitik. In: Koch-Baumgarten, S.; Rütters, P. (Hrsg.): Pluralismus und Demokratie: Interessenverbände – Länderparlamentarismus – Föderalismus – Widerstand: Siegfried Mielke zum 65. Geburtstag. Frankfurt am Main, 63–73.
- Krott, M. (2001): Politikfeldanalyse Forstwirtschaft: Eine Einführung für Studium und Praxis. Berlin.
- Krott, M.; Hasanagas, N. (2006): Measuring Bridges Between Sectors: Causative Evaluation of Cross-Sectorality. In: Forest Policy and Economics 8(5), 555–563.
- KULAP – Richtlinie des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg zur Förderung umweltgerechter landwirtschaftlicher Produktionsverfahren und zur Erhaltung der Kulturlandschaft der Länder Brandenburg und Berlin (2007) vom 27. August 2010, geändert mit Erlass vom 29. Juli 2010 und vom Erlass 30. Januar 2012. Potsdam.
- Landvolk Niedersachsen (2011): Auf und Ab der Einkommen. Online unter: <http://www.landvolk.net/Agrarpolitik/Land-und-Forst/2011/05/1120/Agrarbericht.php> (letzter Zugriff am 10.05.2013).
- Marx, D. (1972): Probleme der Zielformulierung und des Instrumenteneinsatzes einer gesamtwirtschaftlich orientierten Regionalpolitik. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 23(2), 145–165.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2010a): Flächensparen als Aufgabe der Raumordnung. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung am 19. Mai 2010. Berlin.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2010b): Anforderungen an die Politik der territorialen Kohäsion in der EU aus raumentwicklungspolitischer Sicht. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung am 19. Mai 2010. Berlin.
- ML – Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2011): Die niedersächsische Landwirtschaft in Zahlen 2011. Hannover.
- ML – Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2012): Niedersachsen und die GAP nach 2013 – Hintergrundinformationen und Forderungen. Hannover.
- Mölders, T.; Burandt, A.; Szumelda, A. (2012): Herausforderung Nachhaltigkeit: Sozial-ökologische Orientierungen für die Entwicklung ländlicher Räume. In: Europa Regional 18 (2/3), 95–106.
- Ott, K.; Döring, R. (2004): Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit. Marburg.
- Rehbinder, E. (2008): Auf dem Weg zur starken Nachhaltigkeit. In: Koch, H.-J.; Hey, C. (Hrsg.): Zwischen Wissenschaft und Politik. 35 Jahre Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen. Berlin, 89–100. = Materialien zur Umweltforschung 38.
- TAEU – Territoriale Agenda der Europäischen Union (2007): Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Leipzig.
- UBA – Umweltbundesamt (2012): Raumbezogene Umweltplanung – Flächen für Siedlung und Verkehr reduzieren. Dessau-Roßlau. Online unter: <http://www.umweltbundesamt.de/rup/flaechen/index.htm> (letzter Zugriff am 10.05.2013).
- von Haaren, C.; Moss, T. (2011): Voraussetzungen für ein integriertes Management: Koordination und Kooperation der wasserrelevanten Akteure und Organisationen in Deutschland. In: von Haaren, C.; Galler, C. (Hrsg.): Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum. Hannover, 67–81. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 234.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2008): Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung. Hauptgutachten 2008. Berlin.