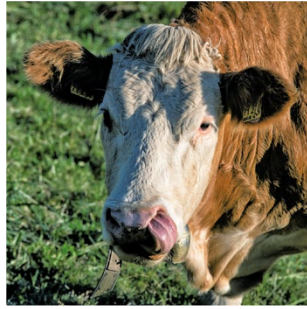


Schwerpunkt

Zukunft Landwirtschaft: zwischen konkurrierender Landnutzung und Klimawandel



Stadtentwicklung

Die Regionalplanung als Regulierer und Unterstützer der Landwirtschaft • Festlegung von Vorranggebieten für die Landwirtschaft • Regionale Perspektiven für nachhaltiges Flächenmanagement • Multifunktionalität in der Landnutzung • Die Rolle der Landwirtschaft in der Regionalentwicklung von Mecklenburg-Vorpommern • Der Preis des Bodens • Schachbrett auf dem Acker • Zukunft Landwirtschaft – eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe • Im Alter besser auf dem Land leben • Pandemie und Krieg: Bauverträge mit Risikoklauseln abschließen • Was kommt, wenn der Einzelhandel geht? • Deutscher Nachhaltigkeitspreis geht an HeatResilientCity

Nachrichten

Fachliteratur



Schwerpunkt

**Zukunft Landwirtschaft:
zwischen konkurrierender Landnutzung
und Klimawandel**

Editorial

**Landwirtschaft neu wertschätzen für
Ernährung, Energie und Klimaschutz**
Udo Hemmerling,
Deutscher Bauernverband, Berlin

113



Stadtentwicklung

**Die Regionalplanung:
Regulierer und Unterstützer der Landwirtschaft**
Prof. Dr. Christian Diller,
Justus-Liebig-Universität Gießen

115

**Festlegung von Vorranggebieten für
die Landwirtschaft**
Juliane Prause,
Regionale Planungsgemeinschaft
Havelland-Fläming, Teltow

123

**Regionale Perspektiven für nachhaltiges
Flächenmanagement**
Dr. Barbara Warner,
ARL – Akademie für Raumentwicklung
in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover

127

Multifunktionalität in der Landnutzung
PD Dr. Jens Jetzkowitz, Dr. Johannes Wegmann,
Johann Heinrich von Thünen-Institut für
Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen,
Braunschweig

131

**Die Rolle der Landwirtschaft in der
Regionalentwicklung von
Mecklenburg-Vorpommern**
Volker Bruns,
Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH,
Leezen

135

Der Preis des Bodens
Andreas Tietz,
Johann Heinrich von Thünen-Institut für
Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen,
Braunschweig

139

Schachbrett auf dem Acker
Heike Kampe,
Potsdam

144

**Zukunft Landwirtschaft –
eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe**
Empfehlungen der Zukunftskommission
Landwirtschaft

147

**Im Alter besser auf dem Land leben –
eine Ideenskizze**
Prof. Dr. Dietmar Bräunig,
Justus-Liebig-Universität Gießen

155

**Pandemie und Krieg:
Bauverträge mit Risikoklauseln abschließen**
Stephan Finck,
Luther Rechtsanwaltsgesellschaft Leipzig

159

**Was kommt, wenn der Einzelhandel geht?
Alternative Nutzungen für die vielen
Erdgeschossflächen**
Stefan Frey,
Immobilien-Projekt-Management AG, Köln

161

**Deutscher Nachhaltigkeitspreis geht an
HeatResilientCity**
Der Projektverbund hat den Deutschen
Nachhaltigkeitspreis Forschung 2022 gewonnen

164



Nachrichten

**Integrierte Stadtentwicklungsplanung –
eine Rezension des Buches von Stefan Heinig**
Albert Geiger,
Stadt Ludwigsburg

166

Fachliteratur

167

Landwirtschaft neu wertschätzen für Ernährung, Energie und Klimaschutz



Udo Hemmerling

Die deutsche Landwirtschaft steht in einem großen Veränderungsprozess. Dabei sind der Klima-, Umweltschutz und der Umbau der Tierhaltung die drängendsten Herausforderungen. Hinzu kommt der demografische Wandel: 36 Prozent der Landwirte sind älter als 55 Jahre. Für Landwirtinnen und Landwirte ist entscheidend, eine klare Perspektive für ihre Betriebe zu sehen.

Die Landwirte sind bereit, diesen Weg aktiv zu gestalten.

In der Zukunftskommission Landwirtschaft ist 2021 intensiv um die passenden Rahmenbedingungen für diesen Prozess gerungen worden. Die Weiterentwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Eine Abwanderung der landwirtschaftlichen Erzeugung aus Deutschland und ein noch größeres Importdefizit bei Nahrungsmitteln ist keine sinnvolle Option. Unter anderem muss der Umbau der Tierhaltung in Deutschland umgesetzt werden. Hier gilt es, zügig ein verbindliches Finanzierungskonzept zu finden und Zielkonflikte zwischen Umwelt- und Baurecht aufzulösen.

Hauptaufgabe der Bäuerinnen und Bauern bleibt auch in Zukunft die Ernährungssicherung durch die Erzeugung hochwertiger, heimischer Lebensmittel für die Bevölkerung. Die Folgen des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine haben gezeigt, dass eine sichere Versorgung nicht selbstverständlich ist. Mit Innovationen und neuen – auch biotechnologischen – Methoden wird es gelingen, erfolgreich zu wirtschaften und die gesellschaftlichen Anforderungen einer nachhaltigeren Landwirtschaft zu erfüllen.

Das Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, den Flächenverbrauch durch Verkehrs- und Siedlungsmaßnahmen auf unter 30 Hektar pro Tag zu begrenzen, besteht bereits seit über 20 Jahren. Die immer noch dramatisch hohe Flächenversiegelung von 52 Hektar täglich (Vier-Jahres-Mittel 2016–2019) findet überwiegend zulasten der Landwirtschaft statt. Seit 1992 gingen in Deutschland etwa 1,45 Millionen Hektar landwirtschaftliche Fläche verloren. Das entspricht fast der Fläche Schleswig-Holsteins.

Der Deutsche Bauernverband fordert ein gesetzliches Erhaltungsgebot für landwirtschaftliche Flächen. Daraus sind dann Maßnahmen zur geringeren Neuinanspruchnahme von Flächen, zur Förderung des Flächenrecyclings und zur Nachverdichtung abzuleiten. Ergänzend sollte die naturschutzrechtliche Kompensation reformiert werden, etwa durch produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen. Die Länder sollten im Grundstücksverkehrsgesetz landwirtschaftliche Flächen besser vor externen Investoren schützen.

Die Landwirtschaft hat nicht nur die Aufgabe, die Lebensmittelversorgung zu sichern. Sie wirkt mit, die Energiewende zu gestalten. Dies schließt ein, Flächen für Windkraft- und Solaranlagen, für Leitungen sowie für Bioenergie bereitzustellen. Das Potenzial der Bioenergie steht dabei in einem Wechselspiel mit anderen Biomassenutzungen und ruft Synergieeffekte hervor. „Teller oder Tank“ ist eine falsche Formel, weil Bioenergie überwiegend als Koppel- oder Nebenprodukt beziehungsweise als Rest- und Abfallstoff anfällt. Das gilt für Landwirtschaft und Ernährung ebenso wie in der Forstwirtschaft und Holzverarbeitung. Bioenergie bietet neben ihrem Potenzial für Klimaschutz und Energiewende auch positive Effekte für Biodiversität sowie Natur- und Umweltschutz. Zudem kann die energetische Biomassenutzung für eine größere Kulturartenvielfalt und Biodiversität sorgen, indem sie für Wildpflanzen, Blüh- und Biodiversitätsflächen eine Nutzungsmöglichkeit bietet.

Für die Erreichung einer Klimaneutralität wird es darauf ankommen, dauerhaft CO₂-Senken (negative Emissionen) bereitzustellen. Bioenergie ist dabei in den natürlichen CO₂-Kreislauf eingebunden. Sie kann im Anbau, bei der Energiebereitstellung und mit den dabei anfallenden Reststoffen und Koppelprodukten dem Kreislauf CO₂ entziehen und speichern. Die Land- und Forstwirtschaft wird mittels Bioenergie deshalb integraler Bestandteil einer Langfriststrategie für den Ausgleich unvermeidbarer Treibhausgase sein. Das sind gute Aussichten für den Beitrag der Bauern zur Klimaneutralität.

Udo Hemmerling

Stellvertretender Generalsekretär
des Deutschen Bauernverbandes, Berlin



Welche Dichte braucht die Stadt?

Ein Diskurs zwischen Marktmechanismen und Klimaschutz

vhw-Verbandstag 2022 | 13. Oktober 2022 in Berlin

- 12:30 Uhr Eintreffen der Teilnehmer
- 13:00 Uhr **Begrüßung**
Dr. Peter Kurz, Oberbürgermeister der Stadt Mannheim,
Verbandsratsvorsitzender vhw e. V.
- 13:15 Uhr **Grußwort der Bundespolitik** (in Anfrage)
Klara Geywitz, Bundesministerin für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
- 13:30 Uhr **Über Dichte und Verdichtung**
Nikolaus Bernau, Journalist, Autor und Architekturkritiker
- 14:00 Uhr **Städtebauliche Dichte und Verdichtung vom Freiraum her gedacht ...**
Prof. Undine Giseke, Technische Universität Berlin
- 14:40 Uhr Kaffeepause
- 15:10 Uhr **Städtebauliche Dichte in der klimaangepassten Stadt**
Prof. Dr. Guido Spars, Bundesstiftung Bauakademie, Berlin
- 15:50 Uhr **Impulse und Gesprächsrunde:**
Städtebauliche Dichte in der klimaangepassten Stadt
Welche Dichte braucht München?
Prof. Dr. (Univ. Florenz) Elisabeth Merk, München
Zwischen Bewohnerbeteiligung und ökologischem Umbau – Verdichtung von Wohnsiedlungen
Monika Fontaine-Kretschmer, Nassauische Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH, Frankfurt am Main
Gehören „Dichten“ zum „Gebietscharakter“?
Erste Erfahrungen mit dem „Urbanen Gebiet“ nach BauNVO
Dr. Sigrid Wienhues, Wirtschaftskanzlei GvW Graf von Westphalen, Hamburg
- 16:50 Uhr **Wie viel Dichte braucht die Stadt?**
Prof. Christa Reicher, RWTH Aachen
- 17:30 Uhr **Fazit und Ausblick**
Prof. Dr. Jürgen Aring, vhw-Vorstand

Veranstaltungsort:
Spreespeicher Berlin
Stralauer Allee 2
10254 Berlin

Anmeldung:
Alle Infos und Anmeldung unter
<https://www.vhw.de/va/bg210101>
oder über den QR-Code.
Es fällt keine Teilnahmegebühr an



vhw Bundesverband
Wohnen und
Stadtentwicklung

Fritschestraße 27–28
10585 Berlin
Telefon: 030 390473-110
Fax: 030 390473-190
E-Mail: bund@hw.de



Christian Diller

Die Regionalplanung: Regulierer und Unterstützer der Landwirtschaft

Obwohl sie kontinuierlich auf dem Rückzug ist, ist die Landwirtschaft noch immer der größte Beanspruchter von Flächen in Deutschland. Die Raumordnung verfügt über Instrumente, um die Flächenansprüche der Landwirtschaft gegenüber anderen Nutzungsansprüchen auszubalancieren. Die einzelnen Bundesländer und Regionen machen von diesen Instrumenten sehr unterschiedlich Gebrauch. Die Regionalplanung hat jedoch kaum Möglichkeiten, auf die Art der Landwirtschaft, etwa im Sinne einer ökologischeren Ausrichtung, Einfluss zu nehmen. Ihre zukünftige Aufgabe ist es, über die reine Verteidigung des Nutzungsanspruches auch räumliche Entwicklungsperspektiven für die Landwirtschaft als Teil der Kulturlandschaft zu entwickeln.

Die Landwirtschaft als Nutzungskonkurrent und Wirtschaftsfaktor

Die Raumordnung ist für die geordnete Entwicklung der Flächennutzung auf überörtlicher Ebene zuständig. Die Landwirtschaft ist für die Raumordnung insofern von hoher Bedeutung, als sie die Flächennutzung maßgeblich prägt. Nach dem Wald ist die Landwirtschaft, wie Abbildung 1 zeigt, die größte Flächennutzung in Deutschland. Im Jahr 2018 waren 204.917 km² landwirtschaftlich genutzt, das waren 53,7 Prozent der Gesamtfläche.

Verglichen mit ihrem Flächenbedarf ist die ökonomische Rolle der Landwirtschaft in Deutschland allerdings gering: Im Jahr 2018 gab es 564.000 Erwerbstätige (Arbeitnehmer und Selbstständige inkl. mithelfender Familienangehöriger), das waren gerade einmal 1,3 Prozent aller Erwerbstätigen. Noch geringer war ihr Beitrag zur Wirtschaftsleistung: Im Jahr 2019 machte die Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft in Deutschland mit rund 24,5 Milliarden Euro einen Anteil von rund 0,78 Prozent an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung Deutschlands aus (Statista 2022). Diese Zahlen spiegeln die ökonomische Bedeutung der Landwirtschaft aber nur zum Teil wider. In einzelnen Regionen Deutschlands ist diese deutlich höher (Peithmann/Zeck

2005). Trotz zunehmender weltweiter Verflechtungen der Nahrungsmittelproduktion wirkt auch in Deutschland das Prinzip der autonomen Nahrungsmittelversorgung, was der Landwirtschaft eine besondere Rolle zukommen lässt, die über ihre Bedeutung in den nackten Kennzahlen hinausgeht. Vor allem hat die Aufgabe der Stärkung regionaler Landwirtschaft unter dem Aspekt der Reduktion von Transportketten zur CO₂-Minderung an Bedeutung gewonnen.

Auch wenn sie noch immer der größte Flächennutzer ist, ist die Landwirtschaft hier kontinuierlich auf dem Rückzug. Im Jahr 2000 hatte der Anteil landwirtschaftlicher Flächen noch bei 56,1 Prozent gelegen, 2018 bei nur noch 53,7 Prozent. Netto gingen, wie aus Abbildung 1 (links) hervorgeht, zwischen 2000 und 2018 der Landwirtschaft 9.089 km² Fläche verloren. Das waren pro Tag im Durchschnitt 1,38 km². Abbildung 1 (rechts) macht deutlich: Neue Siedlungs- und Verkehrsflächen werden vor allem (zu 71 Prozent) durch die Umnutzung von Landwirtschaftsflächen gewonnen.

Vor dem Hintergrund der generellen Bedeutung der Landwirtschaft als Flächennutzer und Wirtschaftsfaktor stellen sich im Einzelnen für die Raumordnung folgende Aufgaben zum Umgang mit ihren unterschiedlichen raumrelevanten Funktionen und Entwicklungspotenzialen (Peithmann/Zeck 2005):

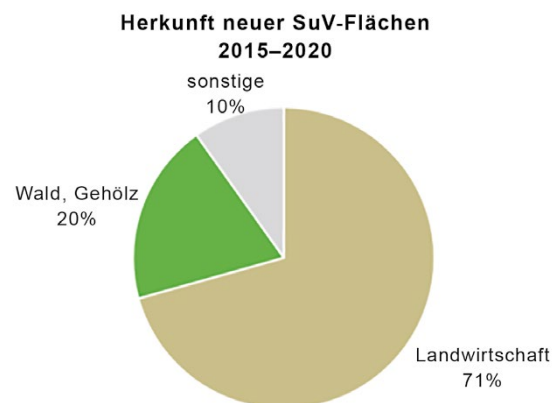
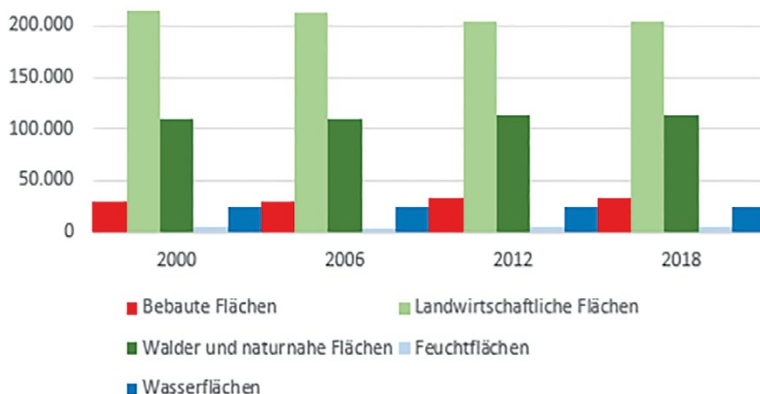


Abb. 1: Veränderung der Flächennutzung in Deutschland 2000-2018 (in km²) (Quellen: links Sebastian Eichhorn, ILS NRW, Datengrundlage Corine Land Cover; rechts: IÖR-Monitor 2022)

- Die Landwirtschaft ist Teil des Freiraums und hat somit positive luftklimatische Funktionen (Ernstberger/Schöner o. J.). Mit dem Verlust von Landwirtschaftsflächen durch Versiegelung geht grundsätzlich der Verlust ökologischer Funktionen einher. Versiegelungen beeinflussen den Wasserhaushalt sowie den Boden und können damit Flora und Fauna negativ beeinträchtigen.
- Die Frage zu Erfordernis und Umfang zur Sicherung von ausreichenden Flächen für die landwirtschaftliche Produktion gegenüber anderen insbesondere expansiven Flächennutzungen (klassischerweise die Siedlungsentwicklung für Wohnen und Gewerbe, zunehmend auch regenerative Energien). Vor allem in Regionen mit starker Wirtschafts- und Bevölkerungsdynamik steigt der Druck, landwirtschaftliche Flächen in Siedlungsflächen umzuwandeln, zumal, wenn für die Landwirte die Attraktivität der Landwirtschaft als Erwerbsquelle sinkt.
- Die Frage zur Regelung der Verträglichkeit der Landwirtschaft gegenüber anderen Nutzungen. Die Landwirtschaft ist keineswegs nur eine defensive Nutzung, sondern hat auch Auswirkungen auf andere Nutzungen, die über die landwirtschaftlichen Flächen hinausgehen. Insbesondere in Gebieten mit Massentierhaltungen, wie in Deutschland vor allem im Nordwesten und Süden (Peithmann/Zeck 2005, S. 2), können von der Landwirtschaft erhebliche Geruchsbelästigungen ausgehen, die die Wohn- und Erholungsfunktion beträchtlich stören. Vor allem in der Erntezeit können sich die immer größer werdenden Landmaschinen auf Straßen als Verkehrshindernis erweisen (Gerhardt 2021), was u. U. regionale Forderungen nach einem weiteren Ausbau der Straßen forcieren lässt.
- Die Unterstützung des Beitrags der Landwirtschaft für die Sicherung ökologischer Funktionen. Die Landwirtschaft ist nicht per se eine ökologisch verträgliche Nutzung. Zwar haben strengere Regulierungen zu Reduktionen der Boden- und Gewässerbelastungen durch Nitrate und Pestizide geführt, diese sind jedoch in der konventionellen Landwirtschaft nach wie vor vorhanden. Mit einer nicht umweltgerechten Ausrichtung entzieht sich die Landwirtschaft zum einen ihre Produktionsgrundlage langfristig selbst. Vor allem aber geht infolgedessen auf konventionellen landwirtschaftlichen Flächen die Biodiversität nach wie vor zurück, was durch den Klimawandel zum Teil noch verstärkt wird. Die Ausweisung von Siedlungsflächen kann durch die damit verbundene Forderung nach ökologischen Ausgleichsflächen indirekt sogar stärker zur höheren Biodiversität beitragen als die konventionelle Landwirtschaft (Naturpark Thal 2020).
- Ein weiterer Ansatzpunkt sind die Entwicklungsperspektiven der Landwirtschaft in Hinblick auf neue Möglichkeiten der betrieblichen Ergänzung, des zusätzlichen Einkommenserwerbs und neuer Formen der Flächen-

nutzung. Neben der Kombination mit Tourismus und Erholung haben sich in den Bereichen „nachwachsende Rohstoffe“ und „erneuerbare Energien“ neue alternative Standbeine für Landwirte entwickelt.

Die Instrumente der Raumordnung zum Umgang mit der Landwirtschaft

Rechtliche Grundlagen und Überblick über den Einsatzstand in den Bundesländern

Das Bundesraumordnungsgesetz führt die Raumordnung unter den Grundsätzen der Raumordnung in § 2 Abs. 4 als einen Nutzungsbelang auf: Demnach sind die räumlichen Voraussetzungen für die Land- und Forstwirtschaft in ihrer Bedeutung für die Nahrungs- und Rohstoffproduktion zu erhalten oder zu schaffen. Aufgabe der Raumordnung und Bauleitplanung ist es, dazu beizutragen, für die Landwirtschaft und damit kombinierbare neue Nutzungen günstige Standortbedingungen zu sichern und zu entwickeln sowie gleichzeitig mit Blick auf die übrigen Raumfunktionen die Belange der landwirtschaftlichen Nutzung verträglich in eine nachhaltige Gesamtentwicklung der Regionen einzubinden. Genauer definiert ist die Landwirtschaft erst für die kommunale Planungsebene. Nach § 201 BauGB ist Landwirtschaft insbesondere der Ackerbau, die Wiesen- und Weidewirtschaft einschließlich Tierhaltung, soweit das Futter überwiegend auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden, landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt werden kann, die gartenbauliche Erzeugung, der Erwerbsobstbau, der Weinbau, die berufsmäßige Imkerei und die berufsmäßige Binnenfischerei.

Die landwirtschaftliche Flächennutzung ist Teil der Freiraumnutzung im Außenbereich. Die Freiraumfunktionen und Umweltbelange im Außenbereich sind durch raumordnerische und bauleitplanerische Festlegungen zu konkretisieren und in ihrem Schutz- und/oder Abwägungsanspruch zu begründen. Dabei kann auch die Überlagerung mehrerer funktionaler Festlegungen die Bedeutung landwirtschaftlicher Nutzflächen für die Freiraumsicherung fachlich begründen und zu einem Abwägungsbelang werden. Hier kommen grundsätzlich zwei unterschiedliche Gebietstypen infrage (Scholich 2018):

- **Vorranggebiete Landwirtschaft.** Andere raumbedeutsame Nutzungen sind in diesem Gebiet ausgeschlossen, soweit diese mit der vorrangigen Funktion, Nutzung oder den Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind. Es hat daher den Charakter eines Ziels der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG; es ist damit endgültig abgewogen und lässt den Adressaten keinen diesbezüglichen Entscheidungsspielraum, wohl aber einen Ausformungsspielraum auf den Ebenen der Regional- und Bauleitplanung. Allerdings zeigen Erfahrungen mit Vorranggebieten zu anderen Nutzungen, dass die Begrün-



dungen für die regionalplanerische Letztabwägung immer aufwendiger werden.

- **Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft:** In einem Vorbehaltsgebiet – auch Vorsorgegebiet genannt – ist einer bestimmten raumbedeutsamen Funktion oder Nutzung bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen. Es besitzt den Charakter eines Grundsatzes der Raumordnung und ist damit im Unterschied zum Vorranggebiet der endgültigen Abwägung voll zugänglich; es überlässt die konkrete Ausgestaltung der nachfolgenden Planung, auch der gemeindlichen Bauleitplanung. Auch hier können die Vorbehalte jedoch nur im begründeten Einzelfall wegge- wogen werden.

Eine Überlagerung unterschiedlicher Vorbehaltsgebiete ist in der Regel problemlos möglich, diese müssen im Einzel- fall abgewogen werden. Soweit es mit der festgelegten Vor- rangnutzung vereinbar ist, können sich auch Vorranggebiete mit Vorbehaltsgebieten überlagern. Und es können sogar Vorranggebiete von anderen Vorranggebieten überlagert werden, wenn daraus keine Nutzungskonflikte entstehen (Scholich 2018, S. 2844).

- Ausgerechnet die beiden Bundesländer mit der größ- ten Bedeutung von Landwirtschaftsflächen – Bayern (2020) und Niedersachsen (2017) – formulieren in ihren Landesentwicklungsplänen nur einige Grundsätze zur Landwirtschaft und geben in den Landesentwicklungs- programmen keine expliziten Arbeitsaufträge an die Regionalplanung. Ähnliches gilt für Schleswig-Holstein (2021), in dem die Landwirtschaft ebenfalls eine hohe Bedeutung hat.

- Nordrhein-Westfalen (2020) und Berlin-Brandenburg (2019) machen in ihren Landesentwicklungsplänen die Philoso- phie am deutlichsten, die Landwirtschaft als Teil der Kulturlandschaft zu formulieren (vgl. unten). Ansonsten werden in Nordrhein-Westfalen nur einige Grundsatzaus- sagen zur Landwirtschaft formuliert und in Berlin- Brandenburg gibt es gar keine Aussagen.

- Stringenter wurde dage- gen im LREP von Rhein- land-Pfalz (2008) und Thüringen (2025) verfahren. Neben Grundsätzen

wurde für die Landwirtschaft der Arbeitsauftrag an die Regionalplanung, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Land- wirtschaft festzusetzen, formuliert.

- Noch stringenter gingen drei ostdeutsche Bundesländer insofern vor, als dass sie neben der prozeduralen Mög- lichkeit der Regionalplanung Vorrang- und Vorbehalts- gebiete festzusetzen auch konkretere inhaltliche Vor- gaben dazu machten. In Sachsen (2013) wurde das Ziel formuliert, mindestens 35 Prozent der regionalen land- wirtschaftlichen Nutzfläche als Vorranggebiete Land- wirtschaft festzulegen. Sachsen-Anhalt (2010) definiert im LEP selbst die Vorbehaltsgebiete und definiert Ziele zu den Aufgaben von Vorranggebieten, die in der Re- gionalplanung auszuweisen sind. In Mecklenburg-Vor- pommern wurde mit dem Arbeitsauftrag an die Regio- nalplanung das landesweite Ziel formuliert, wonach die landwirtschaftliche Nutzung von Flächen gemäß § 201 BauGB ab der Wertzahl 50 nicht in andere Nutzungen umgewandelt werden darf. Im Saarland, wo der Lan- desentwicklungsplan als Regionalplan fungiert, setzte die Landesplanung die Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft selbst fest.

Tabelle 1 zeigt allerdings, dass im Jahr 2012 (aktuellere Daten liegen nicht vor) in den meisten Bundesländern zu- mindest einige Regionalpläne sowohl Vorrang- als auch Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft auswiesen, auch wenn es dazu in den Landesentwicklungsplänen keine Vorga- ben gab. Auch ohne expliziten Handlungsauftrag aus dem Landesentwicklungsplan werden schon seit Langem etwa im Regionalplan Braunschweig Vorbehaltsflächen Land-

Bundesland	landesplane- rische Aussagen		Arbeits- auftrag Regional- planung	Regionalpläne Stand 2012	
	Grund- sätze	Ziele		Vorrang	Vorbehalt
Baden-Württemberg, Landesentwicklungsplan 2002	•	•		•	•
Bayern, Landesentwicklungsprogramm 2020	•				•
Brandenburg, Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg 2019					
Hessen, Landesentwicklungsplan 2000	•			•	•
Mecklenburg-Vorpommern, Landesraumentwicklungsprogramm 2016	•	•	•		•
Niedersachsen, Landesraumordnungsprogramm 2017	•			•	
Nordrhein-Westfalen, Landesentwicklungsplan 2020	•			•	•
Rheinland-Pfalz, Landesentwicklungsplan 2008	•	•	•	•	•
Saarland, Landesentwicklungsplan 2006			•	•	
Sachsen, Landesentwicklungsplan 2013		•	•	•	•
Sachsen-Anhalt, Landesentwicklungsplan 2010	•	•	•	•	•
Schleswig-Holstein, Landesentwicklungsplan 2010	•				
Thüringen, Landesentwicklungsprogramm 2025	•		•	•	•
Quelle: eigene Zusammenstellung auf Basis einer Internetrecherche, Stand: März; Regionalpläne 2012: Einig/Zaspe 2012					

Tab. 1: Aussagen zur Landwirtschaft in den Landesentwicklungsplänen der Flächenländer

wirtschaft ausgewiesen (Peithmann/Zeck 2005). In Brandenburg hat die Regionalplanung mittlerweile den Auftrag zur Ausweisung von Vorranggebieten Landwirtschaft.¹ Die rechtliche Grundlage für diese Möglichkeit stellt dann zum Beispiel in Hessen das Regionalplanungsgesetz dar. Lediglich in Berlin-Brandenburg und Schleswig-Holstein kam dieses Instrument gar nicht zur Anwendung. In Bayern und Mecklenburg-Vorpommern wurden zumindest zu diesem Zeitpunkt nur Vorbehaltsgebiete ausgewiesen. Neben den Kategorien Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft gibt es in einigen Bundesländern Besonderheiten, wie etwa Vorbehaltsgebiete „Standorträume landwirtschaftliche Nutztierhaltung“ in Thüringen.

Die Unterschiedlichkeit der landesplanerischen Vorgaben lassen allerdings vermuten, dass die Aussagen in den Regionalplänen sehr verschieden sind und die Diskussion über das Für und Wider der Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten noch nicht abgeschlossen ist. Verglichen mit anderen Freiraumbelangen, wie Natur und Landschaft, Gewässerschutz, oberflächennahe Rohstoffe und mittlerweile Windenergie, wird die Ausweisung von Vorranggebieten der Landwirtschaft in Regionalplänen insgesamt vergleichsweise sparsam betrieben (Scholich 2018). Es gibt für die Regionalplanung mehrere Gründe gegen einen privilegierten Schutz der Landwirtschaft:

- In Räumen mit starkem Siedlungsdruck kann ein Schutz von Landwirtschaftsflächen im näheren suburbanen Raum nicht nur dazu führen, dass der Bedarf nach Wohnen und Gewerbe nicht mehr gedeckt werden kann, sondern auch, dass in anderen Bereichen die Bodenpreise noch weiter steigen, sogar die Siedlungsentwicklung in raumstrukturell noch ungünstige Lagen ausgedehnt wird und sich durch dieses „Leap Frogging“ (Pendall 1999) die Suburbanisierung mit den Folgen Verkehrserzeugung und Flächenverbrauch noch weiter verstärkt.
- Gegen eine explizite Ausweisung von Vorbehaltsflächen kann daher im Sinne des schlanken (Kistenmacher et al. 2000) nicht überfrachteten Regionalplans sprechen, dass diese Flächen bereits anderweitig fachplanerisch gesichert sind. Generell sollen Flächenausweisungen nur vorgenommen werden, wenn damit auch wirklich die Ziele verfolgt werden, für die diese Instrumente vorgesehen sind, sie sollen nicht für andere Zwecke vorgeschoben werden. Wenn nur Ziele des Freiraumschutzes erreicht werden sollen, stehen der Regionalplanung vor allem in Ballungsräumen auch andere Instrumente zur Verfügung, wie etwa die multifunktionalen Grünzüge (Diller et al. 2015) oder Biotopverbundsysteme. Bei deren Festsetzung kann der Schutz der Landwirtschaft ein Argument sein, aber anders als in den Vorrang- und Vorbehaltsgebieten Landwirtschaft kommen hier andere Belange hinzu, was die Pläne in dieser Hinsicht abwägungsfester macht.

- Explizite Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft sollten daher immer auch landwirtschaftspolitische Ziele verfolgen. Dabei müssen allerdings die bisweilen formulierten Hoffnungen (Peithmann/Zeck 2005), die Regionalplanung könne durch ihre Ausweisungen auch die Art der landwirtschaftlichen Nutzung zum Beispiel in Richtung des ökologischen Landbaus beeinflussen, realistisch eingeschätzt werden.

Die Regionalplanung regelt nicht die genaue Art der landwirtschaftlichen Flächennutzung. Hierfür sind die Instrumente der Agrarfachplanung, die mit entsprechenden Förderinstrumentarien verbunden werden, vorgesehen. Jedoch können die Ergebnisse dieser Fachplanungen in die Ausweisungen der Regionalpläne einfließen. Hier wiederum binden die Bundesländer die Interessenvertreter der Landwirtschaft in unterschiedlichem Maße ein: Dies kann, wie in Nordrhein-Westfalen, in Form von regionalplanerischen Fachbeiträgen (Landwirtschaftskammer NRW o. J.) oder, wie in Hessen, in Form von regelrechten Fachplänen (GfL 2004) geschehen. Eine solch frühzeitige Einbindung der Vertreter der Landwirtschaft und Berücksichtigung ihrer Belange kann Konflikte bei der Planerstellung und Planumsetzung reduzieren.

Der klassische Konflikt

Siedlungsentwicklung – Landwirtschaft

Das Fallbeispiel der hessischen Wetterau

Eine klassische Konfliktklage liegt dann vor, wenn ein hohes ackerbauliches Ertragspotenzial auf einen hohen Siedlungsdruck trifft. Abbildung 2 zeigt, dass in der Mitte Deutschlands, im Bereich der Magdeburger Börde und südlich des Harzes, die größten Regionen mit hohen Ertragspotenzialen (Karte links: dunkelbraune Färbung) liegen. Dies sind jedoch Regionen mit insgesamt vergleichsweise geringen Siedlungsdruck, zum Teil werden bis 2040 (BBSR 2021) zurückgehende Bevölkerungszahlen vorausgesagt. Relative hohe Ertragszahlen und hohe prognostizierte Einwohnerentwicklung (Karte rechts: rote Färbung) treffen eher im südlichen Rheinland sowie dem Raum zwischen München und Regensburg zusammen. Ein weiterer Bereich, in dem relativ hohe Ertragszahlen auf eine hohe Siedlungsdynamik treffen, ist die nordöstlich von Frankfurt gelegene hessische Wetterau. In den im Rahmen der Vorstudie des BBSR (2016a) „Regionale Landschaftsgestaltung“ vorgeschlagenen landschaftsräumlichen Typisierungen wird die Wetterau zu einen den Regionen mit starken Wachstumsprozessen zugeordnet, die im Kern durch ackerdominierte Bodenlandschaften, am westlichen Rand durch Wald und am östlichen Rand durch sonstige strukturreiche Halboffenlandschaften geprägt sind. Zum anderen gehört sie zu den 6,5 Prozent der Fläche Deutschlands, die als infrastrukturdominierte Landschaft bezeichnet werden. Vor allem im Korridor

¹ Vgl. dazu den Beitrag von Juliane Prause in diesem Heft.

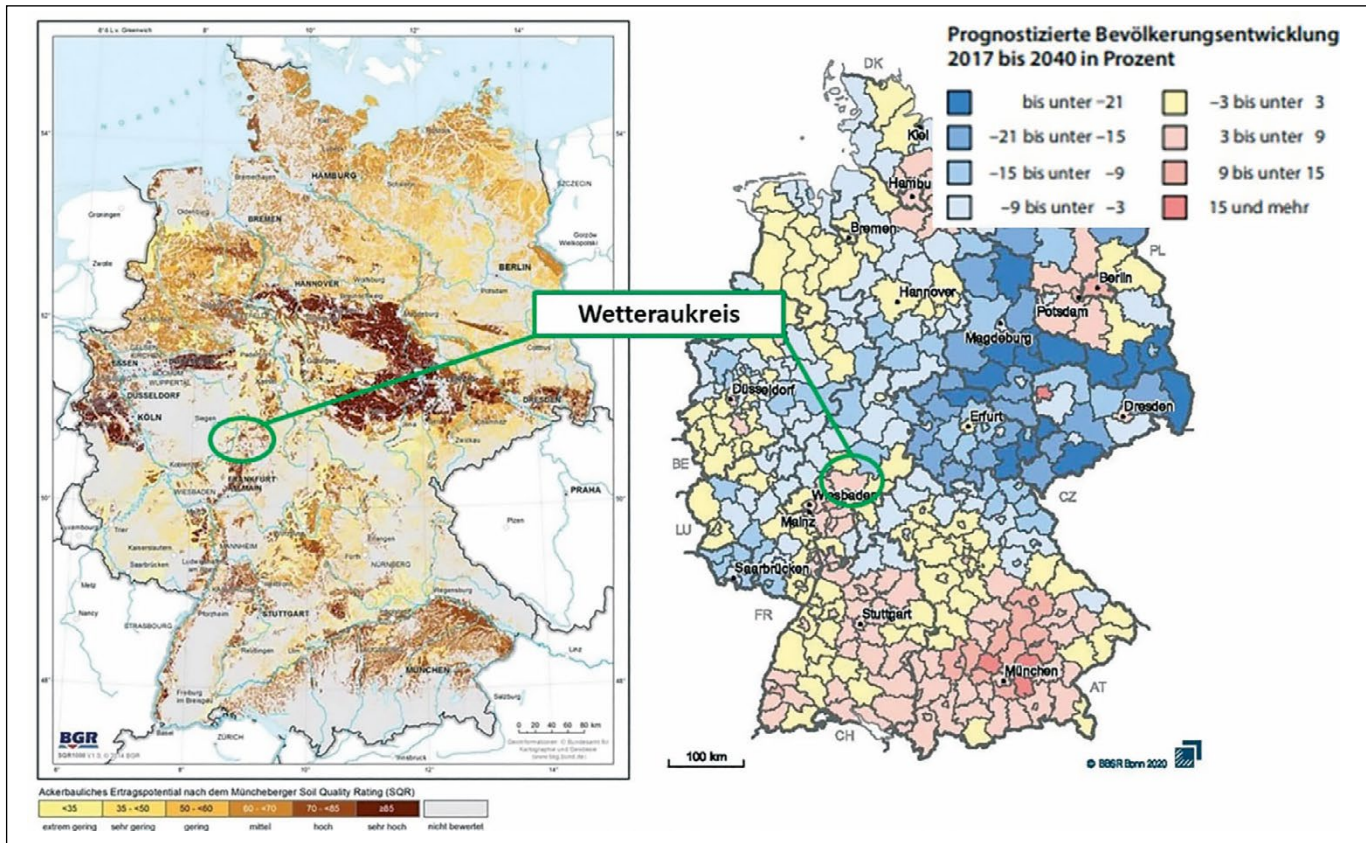


Abb. 2: Ackerbauliches Ertragspotenzial der Böden (links) und prognostizierte Bevölkerungsentwicklung bis 2040 (rechts) in Deutschland

entlang der A5 besteht seit Jahren ein anhaltender Bedarf nach Wohnbau- und Gewerbeflächen.

Von daher ist ein Blick auf die Regelungen des Regionalplans Südhessen von 2010, der auch die Wetterau umfasst, sinnvoll. In den Grundsätzen wird im Regionalplan zunächst das Erfordernis der nachhaltigen Sicherung von landwirtschaftlichen Flächen mit ihren wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Funktionen betont. Die der Landwirtschaft zugeordneten Funktionen sollen sich gegenseitig ergänzen. Die Wetterau zählt zu den Bereichen, in denen die hohen ökonomischen Funktionen die Entwicklung der zukunftsfähigen landwirtschaftlichen Betriebe zu gewährleisten hat. Die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen und die Beeinträchtigung landwirtschaftlicher Betriebsstandorte ist zu vermeiden. In der Auenlandschaft der nördlichen, westlichen und östlichen Wetterau wird jedoch die ökonomische Funktion der Landwirtschaft gleichrangig mit ihren ökologischen Funktionen gesehen. Grundlage der Regelungen zu dem Thema sind keine Vorgaben aus dem Landesentwicklungsplan, sondern § 5 HLPG Abs. 4 des Hessischen Landesplanungsgesetzes, wonach Gebiete für die landwirtschaftliche Bodennutzung ausgewiesen werden können.

Wie bereits dargelegt, hat im „Vorranggebiet für Landwirtschaft“ die landwirtschaftliche Bodennutzung Vorrang vor anderen Nutzungsansprüchen und in den „Vorbehaltsgebieten für Landwirtschaft“ ist die Offenhaltung der Landschaft vorrangig

durch Landbewirtschaftung sicherzustellen. In geringem Umfang sind Inanspruchnahmen dieser Flächen für die Freizeitnutzung und Kulturlandschaftspflege, für Siedlungs- und gewerbliche Zwecke – sofern keine solchen „Vorranggebiete Planung“ in den Ortsteilen ausgewiesen sind – sowie für Aufzucht oder Sukzession bis zu 5 Hektar möglich. Im RegFNP für den Ballungsraum Frankfurt/ Rhein-Main, der Teile der Planungsregion Südhessen umfasst, findet letztere Regelung jedoch keine Anwendung (Regionalplan Südhessen 2010, S. 144f).

Abbildung 3 zeigt den Ausschnitt aus dem Wetteraukreis. Dieser ist zweigeteilt, sowohl von seiner Raumstruktur als auch von seiner Planungsinstitutionen. Für den Gesamttraum gilt der vom Regierungspräsidium Südhessen erstellte Regionalplan. Der westliche Teil des Kreises gehört zudem zum Gebiet des Regionalverbandes Rhein-Main, in dem der regionale Flächennutzungsplan gilt. Dieser Teil der Region ist durch hohen Siedlungsdruck und zunehmend suburbanisierte Landschaften geprägt, während der östliche Teil des Wetteraukreises seine ländliche Prägung weitgehend erhalten hat. Sowohl Vorrang- als auch Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft finden sich – dargestellt in etwas abweichenden Gelbtönen – in beiden Teilen der Region. Sie werden zum Teil von anderen Funktionen überlagert. Grundlage hierfür war der landwirtschaftliche Fachplan Südhessen (Grontmij 2010), der vom Hessischen Bauernverband in Auftrag gegeben wurde.

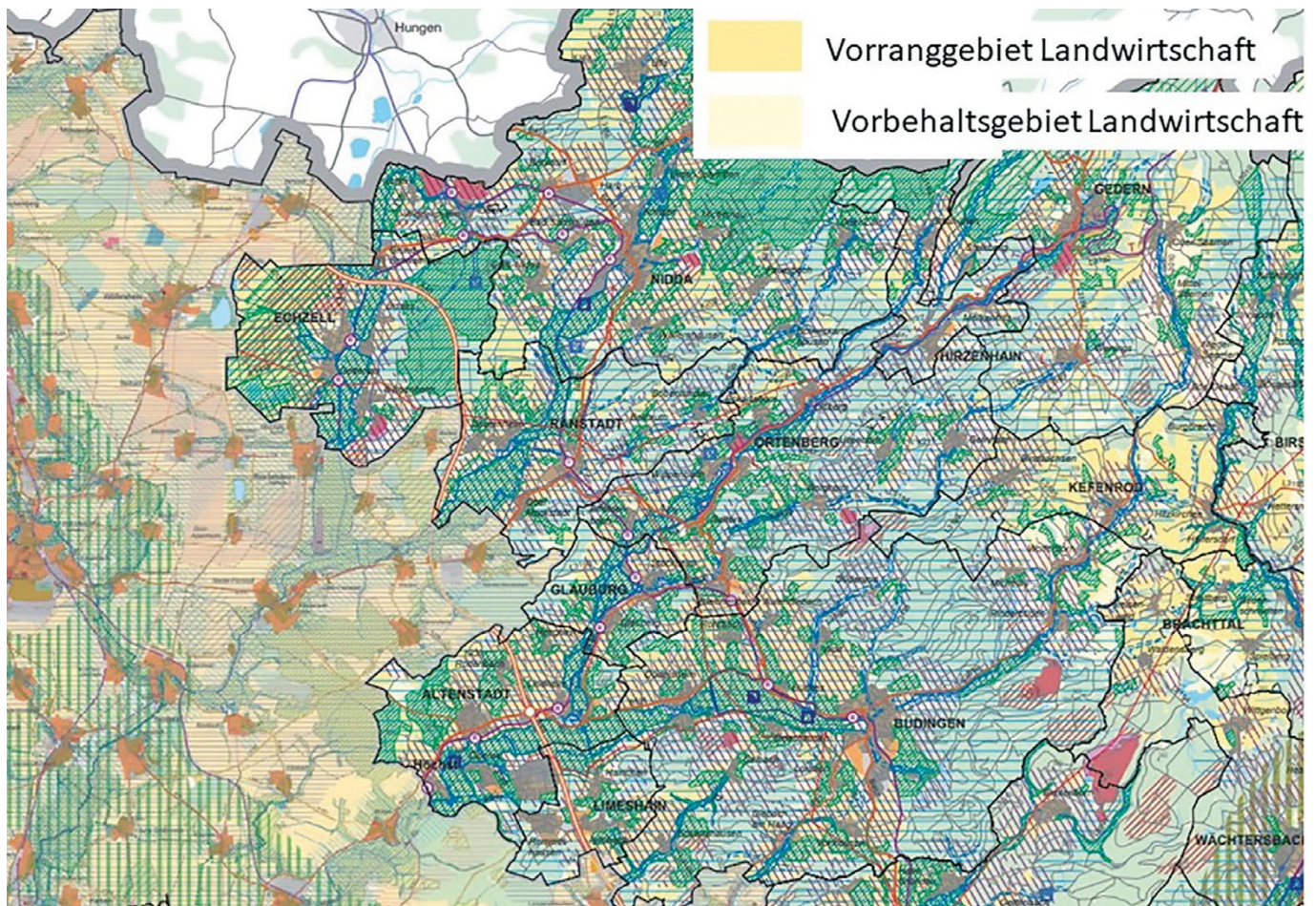


Abb. 3: Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft im Wetteraukreis im Regionalplan Südhessen 2010 (Quelle: Regionalplan Südhessen 2010)

Perspektiven: Landwirtschaft als Teil von Kulturlandschaft

Die Regionalplanung verfügt über Instrumente, um landwirtschaftliche Flächen gegenüber anderen Nutzungen zu schützen. Um diese Flächen weiterzuentwickeln, reichen diese Instrumente allerdings nicht aus. Darüber hinaus ist eine über die einzelne Nutzung hinausgehende Betrachtung erforderlich. Hier kommt der Begriff der Kulturlandschaft ins Spiel, mit dem versucht wird, den Gegensatz zwischen Landwirtschaft und Landschaft auszutarieren (Burkert/Chilla 2019). Vor allem in einer historischen Perspektive wird der Landwirtschaft hier eine wichtige Rolle bei der spezifischen Prägung von Landschaften beigemessen. Die Raumordnung hat sich in den letzten Jahren intensiver mit diesem Ansatz auseinandergesetzt. Während im ROG mit dem Grundsatz der Erhaltung von gewachsenen Kulturlandschaften ein schutzbezogener Ansatz besteht, wird in Leitbild 3 „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ der neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland das Ziel einer aktiven, in gesellschaftliche Dialoge eingebundenen Kulturlandschaftsgestaltung formuliert (BBSR 2016b). Die Raumordnung hat eine wichtige Rolle bei der Ausgestaltung von Kulturlandschaften (Danielczyk et al. 2006); besonders in

Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen wird dies auch in den Landesentwicklungsplänen deutlich (Diller 2019, S.5). Fachbeiträge Kulturlandschaften gehen in Regionalpläne ein (LVR 2016). Die vorab ausführlicher dargestellte Wetterau kann vor allem in ihrem südwestlichen Teil als eine suburbane Kulturlandschaft bezeichnet werden. Sie weist Elemente einer „Zwischenstadt“ (Sieverts 1997) auf, einem patchworkartigen fragmentierten hybriden Gebilde zwischen Stadt und Landschaft.

Diese suburbane Kulturlandschaft wird durch die Landwirtschaft sowie durch historische Zeugnisse, Industrialisierung, Kulturdenkmäler und moderne Elemente, wie Autobahnen und Windenergieanlagen, geprägt (Schenk et al. 2012; Diller 2019). Aussagen im Regionalen Flächennutzungsplan zum Thema Kulturlandschaft finden sich vor allem unter dem Begriff des Regionalparks: Zur Stärkung der Freiraumsicherung und als Beitrag zur Qualifizierung der Kulturlandschaft im Verdichtungsraum soll innerhalb der regionalen Grünzüge der Regionalpark weiterentwickelt und auf weitere Teilräume ausgeweitet werden. Er soll mit Grün- und Wegesystemen in den Kernen des Verdichtungsraums sowie den angrenzenden Landschaften verknüpft werden. Durch die Schaffung eines zusammenhängenden Systems von parkartig gestalteten Fuß- und Radwegen, von wegebegleitenden



Grünverbindungen, von Anlagen – insbesondere mit Bezug zur Kulturhistorie und zur örtlichen Landwirtschaft – sollen die Freiräume erlebbar, die Identität der Kulturlandschaft gefördert und die Erholungseignung verbessert werden (Regionalplan Südhessen 2010, S. 63; Regionalpark 2017). Mit diesen Aussagen ist zugleich eine programmatische Aussage über die Weiterentwicklung der Landwirtschaft getroffen, die über die reine Verteidigung des Flächennutzungsanspruchs hinausgeht.



Prof. Dr. Christian Diller
Raumplanung und Stadtgeographie,
Justus-Liebig-Universität Gießen

Quellen:

BBSR (2021): Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Raumordnungsbericht 2021, Bonn-Bad Godesberg.

BBSR (2016a): MORO regionale Landschaftsgestaltung – Forschungskonzept, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/forschungsfelder/2016/landschaftsgestaltung/01-start.html?pos=1>.

BBSR (2016b): Leitbilder und Konzepte der Raumordnung https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/themen/_alt/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Leitbilder/leitbilderkonzepte.html.

BGR (2014): Ackerbauliches Ertragspotential der Böden in Deutschland, https://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Boden/Bilder/Bod_SoilQualityRating1000_g.html;jsessionid=FF436A8628F63E7AE61B966DDABDBE58.1_cid292?nn=4571954.

Burkert, M./Chilla, T. (2019): Landschaft aus ökonomischer Perspektive. In: Kühne, O./Weber, F./Berr, K./Jenal, C. (Hrsg.): Handbuch Landschaft. Raum-Fragen: Stadt – Region – Landschaft. Springer VS, Wiesbaden, https://doi.org/10.1007/978-3-658-25746-0_64.

Danielzyk, R./Eickhoff, E. (2006): Die Aufgabe und Rolle der Regionalplanung bei der Umsetzung des „kulturlandschaftlichen Gesetzesauftrags“. In: Matthiesen, U./Danielzyk, R./Heiland, S./Tzschaschel, S. (Hrsg.): Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Verständnisse – Erfahrungen – Perspektiven. Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 33–42 (= Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte 228).

Diller, C. (2019): „Kulturlandschaft“: ein Planungsbegriff zur diskursiven Modernisierung von Regionen. Stand der raumordnerischen Diskussion und das Fallbeispiel Wetterau, PND-Online I/2019.

Diller, C./Gerlich, A./Thom, M. (2015): Regionale Grünzüge – eine Erfolgsgeschichte der Raumordnung? In: Raumplanung, 178, 2–2015, S. 56–61.

Einig, K./Zaspel, B. (2012): Vergleichende Planevaluation mit dem Raumordnungsplan-Monitor. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 1/2.2012, S. 17–34.

Ernstberger, H./Schöner, U. (o. J.): Evaluierung klimarelevanter Themen Modellvorhaben der Raumordnung zur Klimaanpassung in Mittel- und Südhessen in den Regionalplänen Mittel- und Südhessen sowie in dem Regionalen Flächennutzungsplan Frankfurt/ Rhein-Main, Gießen.

Gerhardt, Steffen (2021): Wenn der Mähdrescher zum Verkehrshindernis wird. Sächsische Zeitung vom 06.09.2021, <https://www.saechsische.de/wirtschaft/landwirtschaft/wenn-der-maedrescher-zum-verkehrshindernis-wird-5518188-plus.html>.

GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft GmbH (2004): Landwirtschaftlicher Fachplan Südhessen (Auftraggeber Hessischer Bauernverband), Darmstadt.

Grontmij (2010): Fortschreibung des Landwirtschaftlichen Fachplans Südhessen (im Auftrag des Bauernverbands Hessen), Koblenz.

IÖR-Monitor (2022): Monitor der Siedlungs- und Freiraumentwicklung (IÖR-Monitor) <https://www.ioer-monitor.de/>.

Kistenmacher, H./Domhardt, H.J./Albert, S./Jacoby, C./Schreiber, T./Wiesner, B./Hoppenstedt, A./v. Dressler, H./Erbuth, W. (2000): Schlanker und effektiver Regionalplan. Praxisuntersuchung und Expertise zur Harmonisierung von Festlegungen in regionalen Raumordnungsplänen auf Grundlage des Raumordnungsgesetzes, Bauforschung, Band T 2932, Bonn.

Landwirtschaftskammer NRW (o. J.): Landwirtschaftlicher Fachbeitrag Planungsregion Düsseldorf 7 Landwirtschaft und Regionalplanung.

LVR (2016): Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.): Fachbeitrag Kulturlandschaft zum Regionalplan Köln. Erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung, Köln.

Matthiesen, Ulf/Danielzyk, Rainer/Heiland, Stefan/Tzschaschel, Sabine (Hrsg.): Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Verständnisse – Erfahrungen – Perspektiven. Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (= Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte 228).

Naturpark Thal (2020): Natur im Siedlungsraum. Leitfaden für Gemeinden, Privatpersonen und Unternehmen, Solothurn.

Peithmann, O./Zeck, H. (Hrsg. 2005): Integration landwirtschaftlicher Funktionen in die Raumplanung. Hannover (ARL-Arbeitsmaterial Nr. 314).

Pendall, Rolf (1999): Do land-Use Controls Cause Sprawl? In: Environ, Plan, B 26 (4), S. 555–571. DOI: 10.1068/b260555.

Regionalpark (2017) Rhein-Main: Herzlich willkommen! http://www.regionalpark-rheinmain.de/upload/pdf/Der_Regionalpark_RheinMain_DE.pdf.

Regionalplan Südhessen (2010): Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010. Beschlossen durch die Regionalversammlung Südhessen am 17. Dezember 2010. Regionaler Flächennutzungsplan beschlossen durch die Verbandskammer am 15. Dezember 2010. Beschlossen von der Landesregierung am 17. Juni 2011. Genehmigt mit Bescheid vom 27. Juni 2011. Bekannt gemacht vom Regierungspräsidium Darmstadt am 17. Oktober 2011, Staatsanzeiger 42/2011.

Schenk, W./Kühn, M./Leibenath, M./Tzschaschel S. (Hrsg.) (2012): Suburbane Räume als Kulturlandschaften, Hannover (ARL FuS 236).

Scholic, D. (2018): Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover, S. 2841–2855.

Sieverts, T. (1997): Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land, Braunschweig/Wiesbaden.

Statista (2022): Anteil der Landwirtschaft an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2019, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/242856/umfrage/bedeutung-der-landwirtschaft-nach-anzahl-der-erwerbstaetigen/>; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/242847/umfrage/anteil-der-landwirtschaft-an-der-bruttowertschoepfung-in-deutschland/>.

Rechtliche Grundlagen:

Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPg) vom 12. Dezember 2012 (GVBl. S. 590). Zuletzt geändert durch Art. 15 Hess. Ausländer-Teilhabeg Kommunalpolitik vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318).

Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. S. 2986), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist.

Ingo Christian Hartmann

Wohngeld – Leitfaden 2022

Die Schwerpunkte der Wohngeldentscheidung

NEU: 13. Auflage, Umfang: ca. 650 Seiten DIN A5, broschiert

Einzelpreis: 47,50 Euro zzgl. Versandkosten

ISBN: 978-3-87941-825-1

Erscheinungsdatum März 2022

Das Standardwerk für die Wohngeldentscheidung

Der bei allen Wohngeldbehörden eingeführte, bewährte Leitfaden zum Wohngeld erscheint im März 2022 in der 13. Auflage und erläutert das Wohngeldrecht umfassend. Das Grundrentengesetz und die Wohngeldfortschreibung 2022 führen zu einer deutlichen Änderung des Wohngeldvollzugs; 2021 waren überdies diverse Rechtsänderungen zu verzeichnen.

Sämtliche Rechtsänderungen – auch im übrigen Recht, insbesondere im Einkommensteuerrecht – sind im Leitfaden berücksichtigt. Ausführlich werden Inhalt und Konsequenzen der neuen Vorschriften behandelt. Weiter ausgebaut sind u. a. die Einkommensermittlung, Fragen der Minderung, Aufhebung und Erstattung sowie die aktuellen Vollzugsfragen. Eingehend verarbeitet sind insbesondere das ab 2022 geltende Überleitungsrecht, die aktuelle Rechtsprechung und die neue Erlasslage. Weiter ausgebaut und vertieft ist der Einkommenskatalog. Der für Juni 2022 zu erwartende Heizkostenzuschuss ist ebenfalls berücksichtigt.

Der Leitfaden behandelt damit alle wichtigen Arbeitsvorgänge der Wohngeldpraxis von der Antragsannahme und Einkommensermittlung über die Bewilligung oder Versagung bis zur Aufhebung des Wohngeldbescheides und zur Erstattung. Zahlreiche Beispiele erleichtern die Arbeit ebenso wie der Einkommenskatalog und ein umfassendes Stichwortverzeichnis, das die Nutzer des Fachbuchs zu ihren speziellen Fragen führt.

Die ausführlichen Erläuterungen bieten damit allen mit dem Wohngeld Befassten eine fundierte Orientierung für die tägliche Arbeit.

Inhaltliche Schwerpunkte

- I. Einkommensermittlung
- II. Schätzung des Einkommens, Versagung des Wohngeldes und Ablehnung des Wohngeldantrages
- III. Missbräuchliche Inanspruchnahme des Wohngeldes
- IV. Haushaltsmitglieder, Verantwortungs- und Einstehensgemeinschaft
- V. Wohngeld für Heimbewohner

- VI. Wohngeld im Transferleistungsfall
- VII. Datenabgleich und Datenschutz
- VIII. Bewilligungszeitraum
- IX. Minderung des Wohngeldes
- X. Aufhebung und Berichtigung des Wohngeldbescheides, Erstattung zu Unrecht geleisteten Wohngeldes
- XI. Erstattung zwischen den Leistungsträgern
- XII. Überleitungsrecht 2020/2021 (CO₂-Bepreisungsentlastung)
- XIII. Überleitungsrecht 2021/2022 (Wohngeldfortschreibung)
- XIV. Einkommenskatalog
- XV. Wohngeldgesetz 2022
- XVI. Wohngeldverordnung 2022
- XVII. Heizkostenzuschussgesetz 2022 – Entwurf
- XVIII. Einkommensteuergesetz 2022

Wohngeld – Leitfaden 2022

Einzelpreis: 47,50 Euro zzgl. Versandkosten

Bestellung Fax 0228/725 99-95

vhw-Verlag

Dienstleistung GmbH

Hinter Hoben 149

53129 Bonn



Juliane Prause

Festlegung von Vorranggebieten für die Landwirtschaft

Für die Region Havelland-Fläming im Land Brandenburg wurde der Entwurf für den integrierten Regionalplan Havelland-Fläming aufgestellt und befindet sich aktuell im Beteiligungsverfahren. Flächen für die landwirtschaftliche Bodennutzung sollen darin mithilfe von Vorranggebieten vor der Inanspruchnahme durch anderweitige Nutzungen geschützt werden. Vor dem Hintergrund der Folgen des Klimawandels wurden Planungskriterien ausgewählt, nach denen Ackerböden auch in Zukunft resistenter gegenüber Austrocknung und somit für die Bewirtschaftung von Vorteil sind. Aufgrund der steigenden Nachfrage an (Acker-)Flächen für den Ausbau der erneuerbaren Energien sind Ausnahmeregelungen für Freiflächenphotovoltaikanlagen unter bestimmten Voraussetzungen vorgesehen, die eine Einschränkung der landwirtschaftlichen Bodennutzung minimieren und teilweise eine Doppelnutzung der Flächen zulassen.

Landwirtschaft in der Regionalplanung

Die Regionale Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und Trägerin der Regionalplanung für das Gebiet ihrer Mitglieder, bestehend aus den Landkreisen Havelland, Potsdam-Mittelmark, Teltow-Fläming sowie den kreisfreien Städten Potsdam und Brandenburg an der Havel. Die Hauptaufgabe der Regionalplanung als übergeordnete und zusammenfassende Landesplanung im Gebiet der Region ist die Aufstellung, Ergänzung, Fortschreibung und Aufhebung des Regionalplans. Regionalpläne vertiefen und konkretisieren die Grundsätze und Ziele der Raumordnung.

Im Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg Hauptstadtregion (LEP HR) ist der Grundsatz formuliert, dass der Landwirtschaft bei der Abwägung mit anderen Flächennutzungen besonderes Gewicht beigemessen werden soll. Als ein fakultatives Thema des aktuellen Entwurfs des Regionalplans Havelland-Fläming 3.0 werden Vorranggebiete für die Landwirtschaft als für die nachfolgenden Planungsebenen bindendes Ziel festgelegt, um konkurrierende Landnutzungen auf für die Landwirtschaft weniger bedeutende Flächen zu lenken.

Die Landwirtschaft nimmt als Versorgerin mit Nahrungsmitteln und Rohstoffen sowie als Pflegerin der Kulturlandschaft eine bedeutende Rolle ein. Aufgrund historischer Rahmenbedingungen und ungünstiger Bodenverhältnisse sind die Landwirtschaftsbetriebe im Land Brandenburg mit durchschnittlich ca. 242 Hektar verhältnismäßig groß (zum Vergleich: Bayern mit durchschnittlich ca. 36 Hektar) (vgl. MLUK 2020). Bei einer mittleren Ackerzahl¹ von 32 ist eine Betriebsfläche von mindestens 200 Hektar erforderlich, um eine wettbewerbsfähige landwirtschaftliche Produktion im Haupterwerb aufrechtzuerhalten (vgl. ebd.). Die Region Havelland-Fläming hat mit einer mittleren Ackerzahl von

30 noch etwas schlechtere Produktionsbedingungen. Rund 338.000 Hektar beziehungsweise knapp 50 Prozent der Regionsfläche Havelland-Fläming werden landwirtschaftlich genutzt, davon sind etwa 243.000 Hektar beziehungsweise gut 35 Prozent der Regionsfläche Ackerland.

Verschärfung der regionalen Wasserknappheit durch den Klimawandel

Bedingt durch die Dominanz sandiger und damit durchlässiger Böden in Kombination mit vergleichsweise geringen Jahresniederschlägen (557 mm, Deutschland ca. 789 mm) ist das Land Brandenburg besonders anfällig für die Folgen des Klimawandels, insbesondere in Form von Hitze- und Dürreperioden bei gleichzeitiger Wasserknappheit (vgl. Knierim et al. 2009). Anhand von Klimamodellen werden unter anderem eine Verschiebung der Niederschläge von den Sommer- in die Wintermonate, tendenziell eine sinkende Jahresniederschlagsmenge, eine Erhöhung der Tagesmitteltemperaturen und eine deutliche Zunahme von heißen beziehungsweise Sommertagen sowie tropischen Nächten erwartet (vgl. LUA 2010). Wasserknappheit im Sommer mit bereits ohnehin vorhandenen Wasserdefiziten aufgrund der sandigen Böden wird sich wahrscheinlich zukünftig auch aufgrund wasserfernere Standorte ausdehnen (vgl. MUGV 2012). Mögliche Ernteeinbußen sowie eine angepasste Bodenbearbeitung stellen Landwirte damit auch vor finanzielle Herausforderungen.

Planungskriterien für die Vorrangwürdigkeit von Landwirtschaftsflächen unter Berücksichtigung des Klimawandels

Zur Ausweisung einer regionalplanerischen Vorrangkulisse wurde auf die Methode zur raumordnerischen Klassifizierung landwirtschaftlich genutzter Flächen unter Berücksichtigung klimawandelbedingter Veränderungen des Innovationsnetz-

¹ Als Ackerzahl [AZ], auch Ackerwertzahl oder Bodenpunkte [BP], wird in Deutschland ein Index bezeichnet, der die Qualität einer Ackerfläche bemisst.



Abb. 1: Landwirtschaftliche Flächen (Fotos: Metscher)

werks Klimaanpassung Brandenburg Berlin (INKA BB, ein Verbundvorhaben des BMBF-Förderprogramms „KLIMZUG – Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten“) in modifizierter Form zurückgegriffen. Dabei bilden die potenzielle Ertragsfähigkeit, ausgedrückt durch die Ackerzahl, und die Trockenheitsempfindlichkeit der Böden die beiden Hauptkriterien.

Um die ertragreicheren Böden vor Inanspruchnahmen durch nichtlandwirtschaftliche Nutzungen zu sichern, wurde nach Konsultationen von Fachbehörden sowie unter Beteiligung von Landwirten und des Landesbauernverbands der Schwelenwert der Ackerzahl 24 als ein Kriterium für die Ausweisung von Vorranggebieten für die Landwirtschaft in der Region Havelland-Fläming bestimmt. Böden mit Ackerzahlen unter 24 gelten folglich als ertragsarm.

Nutzbare Feldkapazität im effektiven Wurzelraum (mit organischer Auflage)	< 6 Vol.-Prozent	gering
	6–13 Vol.-Prozent	mittel
	14–21 Vol.-Prozent	hoch
Grundwasserflurabstand	< 40 cm	gering
	40–80 cm	mittel
	> 80 cm	hoch

Tab. 1: Klassifizierung der nutzbaren Feldkapazität im effektiven Wurzelraum und des Grundwasserflurabstands (nach INKA BB)

Die Wasserverfügbarkeit für (Kultur-)Pflanzen wird maßgeblich durch Niederschlagswasser, das Wasserrückhaltevermögen des Bodens sowie den Zugang der Pflanzen zum Grundwasser bestimmt. Ackerböden, die aufgrund ihrer Bodenbeschaffenheit weniger zur Austrocknung neigen,

wurden deshalb ebenfalls als landwirtschaftliche Vorranggebiete ausgewiesen. Die sogenannte Klimarobustheit wird anhand einer hohen nutzbaren Feldkapazität im effektiven Wurzelraum als Parameter für das Bodenspeichervermögen und eines geringen Grundwasserflurabstands operationalisiert.

Dabei wurde die nutzbare Feldkapazität im effektiven Wurzelraum stärker gewichtet als die Lage des Grundwasserspiegels. Je höher das Wasserspeichervermögen des Bodens und je geringer der Grundwasserflurabstand, desto weniger ist der Boden

durch Trockenheit beziehungsweise Austrocknung gefährdet (vgl. Martinsen/Knothe/Thur 2014). Die Ausprägungen der so ermittelten Sensitivität wurde daraufhin zu „klimarobust“ und „klimasensibel“ zusammengefasst.

Grundwasserflurabstand	Nutzbare Feldkapazität im effektiven Wurzelraum (mit organischer Auflage)	Sensitivität der Böden gegenüber Austrocknung	Klimarobustheit
gering	gering, mittel	mittel	klimarobust
	hoch	gering	klimarobust
mittel	gering	hoch	klimasensibel
	mittel	mittel	klimarobust
	hoch	gering	klimarobust
hoch	gering	sehr hoch	klimasensibel
	mittel	hoch	klimasensibel
	hoch	gering	klimarobust

Tab. 2: Beurteilung der Sensitivität der Böden gegenüber Trockenheit mit stärkerer Gewichtung der nutzbaren Feldkapazität im effektiven Wurzelraum (nach INKA BB) und zusammenfassende Klassifizierung der Klimarobustheit

Nach der Klassifizierung und Überlagerung der Kriterien „Ertragsfähigkeit“ und „Klimarobustheit“ wurden klimarobuste-ertragreiche, klimarobuste-ertragsarme sowie klimasensibel-ertragreiche Ackerflächen als vorrangwürdig festgelegt. Zusätzlich zu den vorgenannten Kriterien wurden Ackerflächen, die durch Feldberegnungsanlagen bereits erschlossen sind, als vorrangwürdig eingestuft. Für die Landwirtschaft leistet die Feldberegnung einen wichtigen Beitrag zur Ertragsstabilität und -qualität. Die Anschaffung und Instandhaltung technischer Vorrichtungen, wie Brunnenanlagen und Beregnungssysteme, erfordern jedoch hohe Investitionen.



Angesichts der Gefahr der Grundwasserabsenkung durch sich zukünftig verstärkende Klimaveränderungen ist ein schonender Umgang mit diesen Wasserressourcen zu beachten. Anhand der Auswertung von Monitoringberichten und Sachstandsberichten der Wasserbehörden konnte für die Region keine generelle negative Auswirkung der Feldberechnung auf die Entwicklung fallender Grundwasserstände festgestellt werden. Vielmehr werden negative Bilanzen der Grundwasserkörper mit geringen Niederschlägen, vor allem im Winterhalbjahr, in Verbindung gebracht. Auch gleicht sich der Grundwasserspiegel durch jährliche Schwankungen der Wasserentnahmemengen mehr oder weniger aus. Für den Landkreis Teltow-Fläming werden zudem Grundwasservorräte für den Naturhaushalt vorgehalten, die nicht durch Entnahmen, für etwa die Landwirtschaft, angetastet werden. Die bislang der regionalen Planungsstelle vorliegenden Feldberechnungsflächen decken sich überwiegend mit den bereits anhand der Hauptkriterien festgestellten vorrangwürdigen Ackerflächen, sodass eine Erweiterung der Vorranggebiete verhältnismäßig geringfügig ist. In der Region Havelland-Fläming sind damit nach Abzug der im Planungskonzept erläuterten Abwägungskriterien rund 54 Prozent der regionalen Ackerflächen beziehungsweise etwa 19 Prozent der Regionsfläche als Vorranggebiete für die Landwirtschaft festgelegt.

Flächenkonkurrenz mit Standorten für den Ausbau erneuerbarer Energien

Durch konkurrierende Flächenansprüche, wie Siedlungs- und Infrastrukturausbau, gehen der Landwirtschaft anhaltend Flächen verloren. Im Rahmen der Trägerbeteiligung und aufgrund von Anfragen von Flächeneigentümern und Projektierern wird insbesondere die aktuell stark steigende Nachfrage an Landwirtschaftsflächen für den Bau von Freiflächenphotovoltaikanlagen auch in der regionalen Planungsstelle deutlich spürbar. Diese bewirkt eine zunehmende Konkurrenzsituation, insbesondere in Bezug auf Ackerflächen. Um den klima- und energiepolitischen Zielen, wie etwa dem Bundesklimaschutzgesetz, Rechnung zu tragen, wurden im Entwurf des Regionalplans Ausnahmen für bauplanungsrechtliche Festlegungen für die Errichtung von Freiflächenphotovoltaikanlagen in Vorranggebieten für die Landwirtschaft festgelegt. Zum einen soll die Doppelnutzung der Ackerflächen durch sogenannte Agriphotovoltaik als Sekundärnutzung ermöglicht werden, sodass die landwirtschaftliche Bodennutzung möglichst nur geringfügig beeinträchtigt wird. Dabei werden Kriterien aus der DIN SPEC 91434:2021-05 für Agriphotovoltaikanlagen herangezogen. Begünstigt werden Anlagen der Kategorie I mit einer Aufständigung in sogenannter lichter Höhe von mindestens 2,10 Meter, sodass die Be-



Abb. 2: Flächen für Landwirtschaft und Windenergienutzung

arbeitbarkeit der landwirtschaftlichen Fläche unter der Anlage möglich ist, sowie Anlagen der Kategorie II, bei denen die Bewirtschaftung zwischen bodennah aufgestellten Anlagenreihen ermöglicht wird. Der Flächenverlust beziehungsweise die durch die Agriphotovoltaikanlage nicht nutzbare landwirtschaftliche Fläche darf bei Anlagen der Kategorie I höchstens 10 Prozent und bei Kategorie II höchstens 15 Prozent der Gesamtfläche betragen.

Zum anderen ist aufgrund der Deckung des steigenden Flächenbedarfs eine weitere Ausnahme für „herkömmliche“ Freiflächenphotovoltaikanlagen geregelt. So können bauplanungsrechtliche Festlegungen für die Errichtung von Freiflächensolaranlagen an Standorten in einer Entfernung von bis zu 200 Metern entlang von Bundesautobahnen oder Schienenwegen vom Ausschluss aus Vorranggebieten für die Landwirtschaft berücksichtigt werden. Diese Ausnahme trägt dazu bei, dass die Realisierung von förderfähigen Solaranlagen nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz durch die Vorranggebiete nicht verhindert wird.

Während räumliche Überschneidungen von Vorranggebieten für die Landwirtschaft und Freiflächenphotovoltaikanlagen in den oben genannten Ausnahmefällen möglich sind, sind jedoch keine Ausnahmen für die Errichtung von raumbedeutsamen Windenergieanlagen vorgesehen. Nach sorgfältiger Abstimmung der unterschiedlichen Festlegungen des Regionalplanentwurfs überlagern sich Vorranggebiete für die Landwirtschaft und Eignungsgebiete für die Windenergienutzung nicht. Die landwirtschaftliche Bodennutzung ist jedoch in den sogenannten Windeignungsgebieten sowie außerhalb der Vorranggebiete für die Landwirtschaft weiterhin möglich. Grundsätzlich sollen mit der Festlegung konkurrierende Nutzungen auf ertragsschwache Standorte gelenkt werden.

Aktuelles Beteiligungsverfahren zum Regionalplanentwurf

Aktuell werden für den Entwurf des Regionalplans Havelland-Fläming 3.0 das Beteiligungsverfahren und die öffentliche Auslegung der Unterlagen nach § 9 Absatz 2 des Raumordnungsgesetzes (ROG) in Verbindung mit § 2 Absatz 3 des Gesetzes zur Regionalplanung sowie zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung (RegBkPlG) durchgeführt. Bis zum 9. Juni 2022 ist die Gelegenheit gegeben, zum Planentwurf, zu seiner Begründung, zum Umweltbericht sowie zu den ergänzenden Unterlagen Stellung zu nehmen. Insofern bleibt zunächst abzuwarten, welche Belange vorgebracht werden, die gegebenenfalls das Planungskonzept ergänzen beziehungsweise zu Änderungen der Festlegung und ihrer Begründung führen können. Kritisch gesehen werden könnte zum Beispiel der Sachverhalt, dass die Vorranggebiete nicht mehr für Aufforstungen oder ökologische Ausgleichsflächen zur Verfügung stehen. Zudem bleibt offen, wie der

weitreichende Schutz der landwirtschaftlichen Nutzung von anderen Planungsträgern und insbesondere den Flächen-eigentümern gesehen wird.



Juliane Prause

Regionalplanerin bei der Regionalen Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming (Regionale Planungsstelle mit Sitz in Teltow)

Quellen:

DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.) [2021]: DIN SPEC 91434:2021-05, Agri-Photovoltaik-Anlagen – Anforderungen an die landwirtschaftliche Hauptnutzung. Beuth Verlag GmbH, Berlin.

Knierim, A./Toussaint, V./Müller, K./Wiggering, H./Bachinger, J./Kaden, S./Scherfke, W./Steinhardt, U./Aenis, T./Wechsung, F. (2009): Innovationsnetzwerk Klimaanpassung Region Brandenburg Berlin – INKA BB. Rahmenplan gekürzte Version. Müncheberg, Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung. URL: http://project2.zalf.de/inkabb/dokumente/Rahmenplan_INKAProzent20BB.pdf. Letzter Zugriff: 18.04.2014.

Landesumweltamt Brandenburg (LUA) (2010): Auswertung regionaler Klimamodelle für das Land Brandenburg. Darstellung klimatologischer Parameter mit Hilfe vier regionaler Klimamodelle (CLM, REMO, WettReg und STAR) für das 21. Jahrhundert. Fachbeiträge des Landesumweltamtes, Heft Nr. 113, Potsdam. URL: https://lfu.brandenburg.de/me-dia_fast/4055/i_fb113kurz.pdf. Letzter Zugriff: 19.03.2018.

Martinsen, M./Knothe, S./Thur, P. (2014): Abschlussdokumentation. Innovationsnetzwerk Klimaanpassung Brandenburg Berlin (INKA BB), Teilprojekt Klimaadaptierte Regionalplanung in den Regionen Uckermark-Barnim und Lausitz-Spreewald. Eberswalde. URL: <https://www.region-lausitz-spreewald.de/de/projekte/projekte-in-der-region2.html>. Letzter Zugriff: 28.03.2022.

Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz des Landes Brandenburg (MLUK) (Hrsg.) (2020): Agrarbericht des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz des Landes Brandenburg – Agrarstruktur – im Vergleich. URL: <https://agrarbericht.brandenburg.de/abo/de/start/agrarstruktur/im-vergleich/>. Letzter Zugriff: 27.08.2020.

Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft (MLUL) des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2018): Klimawandelmonitoring im Land Brandenburg – Basisbericht. Fachbeiträge des Landesamtes für Umwelt, Heft Nr. 154. Potsdam. URL: https://lfu.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/fb_154.pdf. Letzter Zugriff: 03.09.2020.

Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (MUGV) (Hrsg.) (2012): Brandenburg spezifische Boden-Indikatoren für ein Klimamonitoring im Rahmen der Deutschen Anpassungsstrategie (DAS) sowie Zusammenstellung von aussagefähigen Wirkungs- und Alarmschwellen. Abschlussbericht 2012. Fachbeiträge des LUGV, Heft Nr. 126. Potsdam. URL: https://lfu.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/lugv_fb_126.pdf. Letzter Zugriff: 03.09.2020.

Regionale Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming (2021): Entwurf des Regionalplans Havelland-Fläming 3.0 vom 05.10.2021 bestehend aus textlichen Festlegungen, Festlegungskarte und Begründung sowie dem zugehörigen Umweltbericht. Festlegungskarte und Textteil: https://havelland-flaeming.de/wp-content/uploads/2021/11/YF06_06_TOP_41_Teil1.zip, ergänzende Unterlagen: https://havelland-flaeming.de/wp-content/uploads/2021/11/YF06_06_TOP_41_Teil2.zip. Letzter Zugriff: 31.03.2022.

Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR) vom 29.04.2019 (GVBl. II, Nr. 35), in Kraft getreten am 01.07.2019. Bekanntmachung: https://bravors.brandenburg.de/br2/sixcms/me-dia.php/76/GVBL_II_35_2019.pdf, Anlage Textteil: https://bravors.brandenburg.de/br2/sixcms/media.php/76/GVBL_II_35_2019-01-Anlage-Landesentwicklungs-plan.pdf, Anlage Festlegungskarte: https://bravors.brandenburg.de/br2/sixcms/me-dia.php/76/GVBL_II_35_2019-02-Anlage-Festlegungskarte.pdf, jeweils letzter Zugriff, 27.09.2021.



Barbara Warner

Regionale Perspektiven für nachhaltiges Flächenmanagement

Nachhaltiges Flächenmanagement soll im Spannungsfeld ökologischer, sozialer und ökonomischer Anforderungen an Fläche stattfinden und ist trotz grundsätzlicher politischer und planerischer Absichtserklärungen schwer umsetzbar. Zentrale Stellschrauben sind zum einen die politische Prioritätensetzung für eine konsequente Priorisierung der Belange des „Schutzgutes Fläche“, zum anderen die Befähigung und Ausgestaltung integrierter und überkommunaler Ansätze, Freiraumschutz und nachhaltige Entwicklung von Flächen als zentrale Aufgabe zu begreifen – diese Ziele betreffen sowohl urbane als auch ländliche Räume. Der Beitrag liefert einen Problemaufriss für beide Raumkategorien und ist ein Plädoyer für eine verbindliche, abgestimmte Befassung mit Zielen und Strategien eines nachhaltigen Flächenmanagements in Politik und Planung.

Freiraum und Boden als knappes Gut

Im Bundesdurchschnitt wurden 2019 noch 52 Hektar pro Tag für Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) in Anspruch genommen,¹ trotz des politischen, gesellschaftlichen und planerischen Konsenses über die Notwendigkeit einer grundlegenden Reduktion der zu hohen Flächenneuinanspruchnahme und der Emissionen, die aus vielen Formen der Flächennutzung resultieren. Beides beeinträchtigt Ökosystemleistungen, wie saubere Luft und Wasser, Biodiversität- und Artenschutz oder fruchtbare Böden, massiv. Zerstörung und Zerschneidung von Lebensräumen, Intensivierung der Forst- und Landwirtschaft, Übernutzung von Ökosystemen und Schadstoffeinträge sind Trends, die schwer zu brechen, aber im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung tatsächlich umzukehren sind – denn diese erfordert ressourcenschonende Flächennutzung und consequenten Freiraumschutz (Schneidewind 2018; Weizsäcker/Wijkman 2017; Andersson/Langemeyer/Borgström et al. 2019).

Die Diskussionen um den Schutz von Böden und flächensensible Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung prägen seit Jahrzehnten Ziele und Strategien für nachhaltiges Flächenmanagement.² Lösungen für eine tatsächliche Trendwende sind jedoch trotz zahlreicher Programme und Projekte schwer zu „mainstreamen“, insbesondere dann, wenn der Einzelfall überwunden werden soll. Dabei ist die Ausgangslage klar: Nach Artikel 20a GG schützt der Staat „die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen

der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“. Paragraph 2 (2) und (6) ROG heben den Freiraumschutz hervor, und das „Schutzgut Fläche“ wurde bereits 2017 ins UVPG aufgenommen. Somit haben insbesondere Agglomerationen bei wachsendem Druck auf Fläche eine doppelte (beziehungsweise mehrfache) Innenentwicklung zu planen, dabei Freiraum zu schützen und für eine nachhaltige Flächenentwicklung auch in ihren Außenbereichen zu sorgen. Auch in ländlichen Räumen verschärfen sich Flächenkonkurrenzen.

Zielführendes nachhaltiges Flächenmanagement basiert auf konsensfähigen, gangbaren Strategien zum Schutz von Freiraum und befördert diese aktiv. Bereits hier gerät der vorausschauende Gestaltungsauftrag räumlicher Planung in den Fokus. Das aktive Gestalten (Management) kann im Sinne der Nachhaltigkeit nur im Zusammendenken ökologischer, ökonomischer und sozialer Anforderungen gelingen, mit der Vorsorgeorientierung eines gestaltenden Staates (WBGU 2011 und 2020; Hofmeister/Warner/Ott 2021).

Zentral ist die Leistungsfähigkeit von Böden im Ökosystem und die Qualität von Böden als nichterneuerbare Ressource mit zahlreichen Ökosystemleistungen. Ohne funktionsfähige Ökosysteme ist der Klimawandel nicht zu bewältigen, ihr Schutz ist gesamtgesellschaftliche Aufgabe höchster Priorität.³ Der fortschreitende Landschaftswandel beeinträchtigt Leistungen und Funktionen von Böden, beispielsweise durch die Raumwirksamkeit der Energiewende (Infrastrukturen, Biomasse) oder den demografischen Wandel (Wachstums- und Schrumpfungsregionen mit entsprechendem Druck auf Freiraum). Nicht nur die Versiegelung durch Flächen(neu)inanspruchnahme geht auf hohem Niveau voran, auch der Grünlandanteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche nimmt zugunsten intensiv bewirtschafteter

1 <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Tabellen/anstieg-suv2.html>

2 Die europäische Biodiversitätsstrategie 2030 setzt sich das ambitionierte Ziel, 30 Prozent der Landesfläche (und 30 Prozent der Meeresgebiete der EU) unter Naturschutz zu stellen (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX:52020DC0380>), die Europäische Kommission hat für 2050 das „Netto-0-Ziel“ vorgegeben, und die Agglomerationen versuchen, den Spagat zu schaffen zwischen Freiraumschutz und (Nach-)Verdichtung bei hohem Wachstumsdruck.

3 Special report des IPCC „Climate Change and Land“: <https://www.ipcc.ch/srccl/>

Ackerflächen ab. Die Stickstoffbelastung der Böden und der Gewässer ist zu hoch, Plastikeinträge in Böden nehmen zu, der Humusanteil und die Biodiversität der Böden dagegen ab.⁴

Nachhaltiges Flächenmanagement ernst nehmen ...

Wenn Ziele oder Strategien für nachhaltiges Flächenmanagement erörtert werden, muss der Begriff Nachhaltigkeit in seiner fundamentalen Bedeutung (neu) wahrgenommen werden. Denn so komplex wie eine Definition nachhaltigen Managements von Fläche ist die Herausforderung, dieses (auch vor dem Hintergrund des Klimawandels) umzusetzen. Singuläre, auf einzelne Sektoren bezogene Strategien sind hier nicht zielführend. Nachhaltigkeit bedarf aktiver Steuerung und ist in integrierten (d. h. abgestimmten, fachlich übergreifenden) Verfahren umzusetzen. Konkret bedeutet dies,

- Verluste (Böden, Nährstoffe) und Belastungen (Pestizide, Verdichtung) durch umweltverträgliche Verfahren zu vermeiden beziehungsweise zu verringern, beispielsweise im Sinne von Kreisläufen, Erhalt oder Neubildung von Torf durch nachhaltige Nutzung von Moorlandschaften, um CO₂ zu binden.
- Ressourcen gezielt einzusetzen und kombinierte Nutzungen zu verfolgen, beispielsweise über Systeme der Agrophotovoltaik oder Bündelung von Infrastrukturen.

⁴ <https://www.bfn.de/publikationen/bfn-report/gruenland-report>; Heinrich Böll-Stiftung 2015

- Verhaltensänderungen anzuregen und zu unterstützen, die natürliche Ressourcen schützen können, beispielsweise die konstruktive Auseinandersetzung mit Konsummustern, um regionale, nachhaltigere Anbauformen, Produkte und Vermarktungsmethoden zu fördern.

Mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und dem Klimaschutzplan 2050 liegen zentrale Strategien vor, die das Thema Fläche explizit berücksichtigen. Der aktuelle Koalitionsvertrag verspricht konkrete Maßnahmen für das Nachhaltigkeitsziel beim Flächenverbrauch, um den Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis spätestens 2030 auf das 30-Hektar-Ziel zu reduzieren. Die Bundesregierung spricht sich außerdem für eine Agrarwende aus, die zu 30 Prozent Ökolandbau bis 2030 führen und eine Überarbeitung der bisherigen Agrarpolitik, wie beispielsweise die Stärkung des Vertragsnaturschutzes, beinhalten soll (Die Bundesregierung 2021). Nun liegt es an der Operationalisierung: Zur Umsetzung von Flächensparzielen sind verbindliche Vorgaben für die Flächen(neu)inanspruchnahme nötig. Das Thema nachhaltiges Flächenmanagement sollte daher auf der politischen Agenda der Länder prioritär gesehen werden, um für eine Umsetzung in den Regionen und Kommunen einen verbindlichen Rahmen setzen zu können, auch vor dem Hintergrund der Erfordernisse des Ausbaus erneuerbarer Energien und der Umsetzung der Energiewende in den Ländern und Regionen. Bestehende Instrumente der Raumordnung, der Landesplanung und des Städtebaurechts müssen genutzt und ausgebaut werden, auch um aufzuzeigen, mit welchen planerischen Lösungen das Flächensparziel in welchem Umfang eingelöst werden kann (beispielsweise BfR 2019).



Abb. 1: Nachverdichtung hat Grenzen: Netze grüner Infrastrukturen in Städten sind wichtig für Stadtklima, Biodiversität, Gesundheit und Lebensqualität (Foto: Warner)



... in urbanen ...

Die Umsetzung regionalen nachhaltigen Flächenmanagements erfordert integrative, kooperative Konzepte, auch vor dem Hintergrund der erforderlichen Wohnraumbeschaffung in Wachstumsregionen. Zunächst ist ein methodisch sauberes Monitoring von Flächenreserven notwendig, um eine Reduzierung vermeidbarer Flächeninanspruchnahme zu ermöglichen. Die Aktivierung von Brachflächen und Baulücken in zentralen Lagen steht hier an erster Stelle.

Gemeinden entwickeln zunehmend interkommunale Strategien für lebendige Orte (beispielsweise Abenstein 2021). Diese gemeinsamen Ansätze sind zielführend, wenn sie Projektphasen überwinden und verbindlich weitergeführt werden. Instrumente, wie gemeinsame Kataster von Flächenpotenzialen, Flächenpools, Flächenkontingentlösungen oder Flächenkreisläufe, strategische Freiraumkonzepte mit teilraumspezifischen Leitbildern oder die gemeinsame Diskussion der Darstellung von Siedlungsbereichen in Regionalplänen, erfordern interkommunales Handeln bei der Ausweisung von Bauland. Stadt-Umland-Kooperationen sollten explizit in der Gründungsphase durch den Bund und die Länder unterstützt werden.⁵ Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement ist stets eingebunden in ein räumliches Gesamtkonzept mit konkreten Potenzialen für eine Kommune, einen Ort oder Ortsteil (Harteisen et al. 2021).

Durchaus erfolgreiche Modelle sind die moderierte Zusammenführung von Angebot und Nachfrage nach Wohnfläche und die geförderte Neubelebung von Altsubstanz.⁶ Weiterhin notwendig ist die Befähigung von Kommunen, Eigentümer brachliegender Privatgrundstücke zur Bebauung zu bewegen. Wenn keine Innenentwicklungspotenziale aktiviert werden können, sind zunächst Revitalisierungen von Altsubstanz, multifunktionale beziehungsweise Mischnutzungen und vertikale Aufstockungen in Betracht zu ziehen: Denn auch Nachverdichtung geht zunächst „in den Freiraum“, der jedoch vor dem Hintergrund der Klimaanpassung insbesondere in urbanen Räumen elementar wichtig ist als Retentionsraum, Frischluftschneise oder in seiner vielfältigen Bedeutung für Arten und Ökosysteme. In diesem Zusammenhang hat auch in urbanen Regionen der Schutz von Grünland eine zentrale Bedeutung, neben dem hohen Stellenwert grüner Infrastrukturen generell.⁷

⁵ Siehe hierzu beispielsweise das Portal „Aktion Fläche“: <https://aktion-flaeche.de/>, das Projekt NEILA: <https://www.region-bonn.de/projekt-details/neila>; <https://www.agglomerationsprogramm.de/basisinformation/bausteine-prozess>; Buchert/Bleher/Müller-Herbers et al. 2010 <https://www.umweltbundesamt.de/flaechenhandel-flaechenhandel>; BfR 2019.

⁶ <https://www.wohnen-optimieren.de/>

⁷ <https://naturvation.eu/atlas> ; <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0013935117316080>; ; siehe hierzu auch das Projekt „Grün in der Stadt“, aktuelle Infos unter <https://gruen-in-der-stadt.de/projektergebnisse>

... und ländlichen Regionen

Landwirtschaft benötigt fruchtbare Böden. Ihre Flächen sind knapp, nur sehr begrenzt vermehrbar und in Wachstumsregionen Siedlungsdruck ausgesetzt. Sie ist vom Klimawandel direkt betroffen (längere Vegetations- und Trockenheitsphasen, häufigere Starkregenereignisse, Wind- und Wassererosion, neue Schädlinge) und gleichzeitig Treiber des Klimawandels mit einem hohen (zunehmenden) Anteil an Treibhausgasemissionen.

Landwirtschaft ist ein Hauptakteur, wenn es um nachhaltiges Flächenmanagement geht. Auch in ländlichen Regionen sind Innenentwicklung und der Erhalt vitaler Ortskerne wichtige Themen. Insbesondere hier findet oft Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungszwecke statt, auch wenn Innenentwicklungspotenziale vorliegen. Fiskalische Instrumente können hier steuern, damit Umwidmung von Acker in Bauland nicht preiswerter als die Aktivierung von Potenzialen im Bestand wird. Was kann nachhaltiges Flächenmanagement explizit für die Landwirtschaft bedeuten? Große Stärken haben hier vielfältig aufgestellte bäuerliche Betriebe mit eigenen Verarbeitungswegen, die auch Phasen schlechter Agrarpreise auffangen und klimabedingte Ausfälle besser kompensieren können. Weniger die Betriebsgröße ist wichtig als eine standortangepasste, diversifizierte Landnutzung, die Stabilität durch Vielfalt auch bei der Fruchtfolge gewinnt und den Pestizid- und Herbizideinsatz minimieren kann.

Dazu gehört der Erosionsschutz durch Feldgehölze und Hecken sowie eine ganzjährige Bodenbedeckung – beides elementar wichtig, auch aus Sicht des Biodiversitäts- und Artenschutzes. Hier sollte Agrarförderung künftig ansetzen. Boden als Anlage- und Spekulationsobjekt, einhergehend mit der Minimierung des „Produktionsfaktors Arbeit“ im flächenintensiven Anbau, führt zu den bekannten Auswirkungen auf die Umweltmedien sowie die sozialen Gefüge in den Regionen. Der politische Handlungsbedarf zum Schutz von landwirtschaftlicher Fläche ist groß.



Abb. 2: Kleinteilige Feldflur und vielfältige Landnutzung in der Elfringhauer Schweiz (Foto: Warner)

Nicht zuletzt die jüngeren Proteste der Landwirte und Landwirtinnen haben den Blick auf diesen Wirtschaftszweig neu justiert und geschärft. Es bleibt zu hoffen, dass regionale Erzeugung und Vermarktung oder Konzepte, wie die solidarische Landwirtschaft, künftig ernsthafte Alternativen für Erzeuger wie Verbraucher und Stützpfeiler für Betriebe sein können.⁸

Fazit: Regionales Flächenmanagement bedeutet, vom Freiraum her zu denken

Für eine Trendwende hin zu mehr Freiraumschutz und für langfristig umsetzbare, verbindliche Flächenmanagementstrategien sind gemeinsame Ziele und Gestaltungsregeln notwendig. Von politischer Ebene ist engagiert zu vermitteln, wie elementar die Leistungen von Böden sind (zum Beispiel Naturkapital Deutschland TEEB DE 2018). Kern ist eine Prozessorientierung, um besser informierte Entscheidungen zu treffen: Auch gesellschaftliche und ökonomische Auswirkungen und Perspektiven flächensensiblen Handelns müssen berücksichtigt werden, wenn nachhaltiges Flächenmanagement angegangen werden soll. Partizipation führt zu informierten, stabileren und weniger angreifbaren Entscheidungen, weil sie umfassendere Nutzerperspektiven ermöglicht.

Die gemeinsame Erarbeitung von Strategien und die Verbesserung der Effizienz von Prozessen steht im Vordergrund beim nachhaltigen Flächenmanagement – als eine zentrale Aufgabe für die regionale, überkommunale Planung. Wenn allerdings wichtige Forderungen mit Bezug zu Klima- und Ressourcenschutz, flächensparender Siedlungsentwicklung, Erhalt und Wiederherstellung hochwertiger Böden und Moore, zur Arten- und Lebensraumvielfalt oder zu ökologisch bedeutsamen Wäldern oder Grünlandbereichen nicht als verbindliche (Ziel-)Festlegungen definiert werden, fehlt das klare Bekenntnis für einen nachhaltigen Umgang mit Fläche. Daher sollten raum- und planungsbezogene Gesetze, Verordnungen, Organisationsstrukturen und Verfahren dahingehend überprüft werden, inwieweit sie Nachhaltigkeit im Flächenmanagement überhaupt ermöglichen können (Schulz/Warner 2021). Verbindlichkeit und politische Prioritätensetzung sind zentrale Voraussetzungen dafür, erfolgreich Konzepte für nachhaltiges Flächenmanagement umzusetzen (WBGU 2020). Es sollte grundsätzlich „pro Freiraum“ argumentiert werden: Begründet werden sollte stets, warum es notwendig ist beziehungsweise sein kann, betreffende Flächen freizuhalten: aus Gründen der Klimaanpassung, des Biodiversitäts- oder des Gesundheitsschutzes. Verbindlichkeit und integriertes Denken sind hier zentral – im Sinne einer Landwende, die politisch unterstützt und gefördert wird.



Dr. Barbara Warner

Wissenschaftliches Referat „Ökologie und Landschaft“, Gleichstellungsbeauftragte, ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover

Quellen:

- Abenstein, T. (2021): Studie belegt: Innenentwicklung lohnt sich. ASG (Hg.) Ländlicher Raum, Heft 01/2021, S. 38–39.
- Andersson, E./Langemeyer, J./Borgström, S./McPhearson, T./Haase, D./Kronenberg, J./Barton, D. N./Davis, M./Naumann, S./Röschel, L./Baró, F. (2019): Enabling Green and Blue Infrastructure to Improve Contributions to Human Well-Being and Equity in Urban Systems. In: BioScience 69 (7), S. 566–574.
- BfR – Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2019: Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung: Siedlungsentwicklung – Flächen sparen.
- Buchert, M./Bleher, D./Müller-Herbers, S./Mayer, S./Kauertz, C./Ruther-Mehlis, A./Fischer, H./Schmid, S. (2010): Forschungsprojekt PFIF – Praktiziertes Flächenmanagement in der Region Freiburg. Endbericht. Freiburg.
- Die Bundesregierung (2021): Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800>.
- Harteisen, U./Kaether, J./Kufeld, W./Malburg-Graf, B. (2021): Instrumente, Modelle und Planungsprozesse zur Steuerung und Gestaltung einer nachhaltigen Raumentwicklung am Beispiel ausgewählter Handlungsfelder. In: Hofmeister, S./Warner, B./Ott, Z. (Hrsg.): Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation – Herausforderungen, Barrieren und Perspektiven für Raumwissenschaften und Raumplanung. Hannover. Forschungsberichte der ARL 15, S. 76–124.
- Heinrich-Böll-Stiftung (2015): Bodenatlas: Daten und Fakten über Acker, Land und Erde. <https://www.boell.de/de/2015/01/05/bodenatlas-daten-und-fakten-ueber-acker-land-und-erde..>
- Hofmeister, S./Warner, B./Ott, Z. (2021): Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation – Herausforderungen, Barrieren und Perspektiven für Raumwissenschaften und Raumplanung. Hannover. Forschungsbericht der ARL 15. <https://shop.arl-net.de/nachhaltige-raumentwicklung-grosse-transformation.html>.
- Naturkapital Deutschland TEEB DE (2018): Werte der Natur aufzeigen und in Entscheidungen integrieren – eine Synthese. Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig. 10 Must Knows aus der Biodiversitätsforschung.
- Schneidewind, U. (2018): Die große Transformation. Eine Einführung in die Kunst gesellschaftlichen Wandels. Fischer, Berlin.
- Schulz, H.-D./Warner, B. (2021): Zur (Neu-)Ausrichtung der Raumentwicklung für eine auf Nachhaltigkeit zielende Transformation. In: Hofmeister, Sabine/Warner, Barbara/Ott, Zora (Hrsg.) (2021): Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation – Herausforderungen, Barrieren und Perspektiven für Raumwissenschaften und Raumplanung. Hannover, S. 45–75. Forschungsberichte der ARL 15.
- Thomas, F. (2018): Über Landlust und Höfesterben. Die neue agrarpolitische Debatte. In: Politische Ökologie 154, S. 26–33.
- Weizsäcker, E. U. von/Wijkman, A. et al. (Hrsg.) (2017): Club of Rome: Der große Bericht. Wir sind dran – Was wir ändern müssen, wenn wir bleiben wollen. Eine Aufklärung für eine volle Welt, Gütersloher Verlagshaus.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011): Welt im Wandel, Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, Hauptgutachten, Berlin.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2020): Landwende im Anthropozän: von der Konkurrenz zur Integration, Hauptgutachten, Berlin. <https://www.wbgu.de/de/publikationen/publikation/landwende>.

⁸ Eine knappe Übersicht hierzu beispielsweise bei Thomas 2018.



Jens Jetzkowitz, Johannes Wegmann

Multifunktionalität in der Landnutzung

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat aktuell Diskussionen ausgelöst über die in der Agrarpolitik sogenannten ökologischen Vorrangflächen. Sie sollen kurzfristig keine Naturschutzzwecke mehr erfüllen, sondern der Nahrungsmittelproduktion und dem beschleunigten Ausbau erneuerbarer Energien dienen. Hier kommt zum Ausdruck, was sich als ein allgemeiner Trend betrachten lässt: das Ansteigen von Nutzungsdruck auf Landflächen. Diese werden eben nicht nur zur Produktion von Nahrungsmitteln und Energie in Anspruch genommen, sondern auch als Siedlungs- und Verkehrsflächen, als Standorte für Betriebe und als Raum, der Erholung ermöglicht und vielfältigen Freizeitaktivitäten dient. Und die Regeneration der Natur sollen sie auch noch ermöglichen. Damit eine wachsende Zahl von Ansprüchen und Zwecken von einer begrenzten Landfläche erfüllt werden kann, wird Landnutzung heute vielfach multifunktional gedacht. Das heißt, mit einer Raumeinheit Land wird nicht nur ein Nutzungszweck verfolgt, sondern mehrere. Dies kann in Konflikt stehen zu etablierten Gewohnheiten und gängigen Wirtschaftlichkeitserwägungen. Damit Multifunktionalität zu einer nachhaltigen Entwicklung beiträgt, sind komplexe Sachverhalte zu berücksichtigen. Unser Beitrag verdeutlicht die verschiedenen Dimensionen von Multifunktionalität – vom Grundsätzlichen bis zum Konkret-Praktischen – und zeigt auf, welche Orientierungsmöglichkeiten das Konzept eröffnet.

Was verbirgt sich hinter „Multifunktionalität der Landnutzung“?

Um das Konzept in seinen verschiedenen Facetten zu verstehen, sind ein paar Begriffsklärungen hilfreich: „Multifunktionalität der Landnutzung“ ist ein übergreifendes Konzept der Raumplanung. Es betont, dass Land verschiedene Funktionen erfüllt, und soll damit Orientierung schaffen für die Nutzung von Land beziehungsweise die Gestaltung von Landschaft. Es schafft einen Diskussionsrahmen für Abwägungen und Entscheidungen, wie Land verschiedene Zwecke gleichzeitig erfüllen kann. „Land“ meint in geowissenschaftlicher Sicht die Teile der Erdoberfläche, die nicht von Ozeanen bedeckt sind. Wenn die jeweiligen biophysischen Gegebenheiten von Land absichtsvoll durch Menschen auf einen spezifischen Zweck ausgerichtet werden, dann spricht man im Allgemeinen von „Landnutzung“. Der Begriff ist anthropozentrisch angelegt und hebt sich dadurch deutlich vom physiozentrischen Begriff der „Landbedeckung“ ab (Gömann/Weingarten 2018, S. 1336).

Diese anthropozentrische Perspektive einzunehmen, ist unerlässlich, wenn man beurteilen will, was Land für menschliche Gesellschaften bedeutet und wie Land genutzt werden sollte. Dabei reicht es nicht aus, nur auf Art und Intensität der Landnutzung zu schauen. Man muss auch in den Blick nehmen, welchen Gesetzen, Verordnungen, Gewohnheiten und Machtverhältnissen die Nutzer unterliegen und wie Landnutzungsarten wahrgenommen, bewertet und klassifiziert werden. Denn die Governance von Landnutzung – also die Kombination von Praktiken des Erkennens, Bewertens und Steuerns – ist ein wesentlicher Faktor dafür, was wann an Landnutzung geschieht. Diese Governancestrukturen für die Landnutzung entstanden, etwas zugespitzt gesagt, bereits kurz nach der sogenannten neolithischen Revolu-

tion, die den epochalen Übergang markiert von Jäger-und-Sammler-Gesellschaften zu Gesellschaften, die Ackerbau und Viehzucht betrieben. Auch wenn sich dieser Übergang über Jahrtausende vollzog, war er begleitet durch die Entstehung und Etablierung von ökologischen Regulativen und von Herrschaftsstrukturen. Letztere sind vor allem mit dem Bewässerungsackerbau und der Waldnutzung verbunden (vgl. Radkau 2002).

Rationalisierung als Prinzip der Landnutzungsgovernance

Im Zusammenspiel der drei Faktoren Landbedeckung, Landnutzungspraktiken und Landnutzungsgovernance verändert sich in historischen Prozessen, für welche Zwecke Land faktisch genutzt wird. Abseits von kulturellen Besonderheiten und modischen Trends lässt sich dabei beobachten, dass der Anbau einer einzigen, homogenen Pflanzenart (ohne störendes Beikraut) der erste Schritt in einer Kaskade von Rationalisierungsschritten der Landnutzung darstellt. „Rationalisierung“ im Sinne Max Webers meint das Ordnen der natürlichen und sozialen Welt durch den Menschen, und zwar mit Bezug auf kulturell vermittelte Zwecke und Sinnsetzungen. Die Welt wird dadurch berechenbarer und zugleich beherrschbarer. Versteht man, wie Max Weber (1980), Rationalisierung als ein universalhistorisches Prinzip, dann lassen sich die historischen Entwicklungslinien in der Landnutzung nachzeichnen von der Entstehung und Etablierung von landwirtschaftlichen Nutzungspraktiken bis hin zu neuen Verfahrenstechniken im Landbau, die zum Beispiel qua Precision Farming die Wachstumschancen der einen angebauten Pflanzensorte standortgerecht zu optimieren suchen. Das begründet sich aus der Vorstellung, möglichst ressourceneffizient zum obersten Ziel der Ernährungssicherheit im globalisierten Netz von Gesellschaften beizutragen.

Dass bei der Landnutzung verschiedene gesellschaftliche Funktionen räumlich getrennt erfüllt werden, ist nicht allein durch Rationalisierungskaskaden in der Landwirtschaft bedingt. Hierzu haben ebenso praktische Erfordernisse beigetragen, wie die biophysischen Charakteristika spezifischer Flächen. Und natürlich wirken sich die jeweiligen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf die Landnutzung aus, und zwar auf den verschiedenen räumlichen Skalenebenen gesellschaftlichen Lebens. So eignen sich Böden je nach ihrer Beschaffenheit mal mehr, mal weniger für bestimmte Formen der landwirtschaftlichen Nutzung. Gleiches gilt für die Anlage von Siedlungen, wobei die Stabilität beziehungsweise Instabilität politisch-gesellschaftlicher Verhältnisse ebenso ein Faktor für die Standortwahl ist. Und auch im Kleinstmaß verändern sich die Nutzungsgewohnheiten, wenn beispielsweise die häusliche Lebensgemeinschaft von Menschen und Nutztieren aufgelöst wird, was u. a. das Risiko von Zoonosen reduziert.



Abb. 1: Sichtbare Landnutzungspraktiken im Landschaftsbild: Industrie, Siedlung, Land- und Forstwirtschaft sowie Raum für Freizeit (Foto: Thünen-Institut/Tania Runge)

Scheitern von lokalen Gegebenheiten und ignorierender Planungsideologien

Die funktionsspezifische Ausdifferenzierung von Landnutzungspraktiken wird von verschiedenen Governance-Systemen deutlich gefördert, die Verfahren und Bearbeitungsmaßnahmen der Landnutzung vereinfachen und standardisieren. Aufgesattelt auf dieser Tendenz sind in sich modernisierenden und modernen Gesellschaften immer wieder auch Planungsideologien entstanden, die Scott (1998) als „High-Modernism“ bezeichnet. Deren Grundlage

ist der technokratische Glaube, dass obrigkeitstaatlicher Steuerungswille in Kombination mit ingenieurwissenschaftlichen Großplanungen generell die Lebensbedingungen der Menschen verbessern könne. Dieser Glaube hat sich nicht nur in die als „Wildnis“ beschriebenen Landschaften und in ländliche Räume eingeschrieben, sondern auch in die Stadtentwicklung. Die stadtplanerisch einflussreiche „Charta von Athen“ – ein 1933 verfasstes Manifest, das sich insbesondere für die funktionale Separierung städtischer Quartiere aussprach – ist deutlicher Ausdruck dieses Glaubens (vgl. Le Corbusier 1962).

Dass in den Rationalisierungskaskaden der Landnutzung vielfach die Erschließung von Nahrungsmittel- und Energieressourcen verbessert wird, ist evident. Neben technologischen Innovationen spielen sozioökonomische Faktoren hierfür eine wesentliche Rolle. Wo motiviert durch High-Modernism aber lokale Gegebenheiten außer Acht gelassen, ja negiert werden, da ist obrigkeitstaatlich

durchgesetzter großformatiger Landnutzungswandel zur Verbesserung der menschlichen Lebensbedingungen auch im großen Stil gescheitert. An der Kollektivierung der Landwirtschaft in der Sowjetunion, an verschiedenen entwicklungspolitischen Agrarprojekten, aber auch an Stadtplanungen wie der von Brasília wird das exemplarisch.

Artensterben als „Nebenprodukt“ der Rationalisierungskaskaden

Spätestens seit den 1980er Jahren sind tayloristische Landnutzungspraktiken generell in Verruf geraten, weil offensichtlich wurde, dass die Gestaltung von Landschaften anhand von Kriterien der ökonomischen Nützlichkeit und Effizienz auch enorme Probleme erzeugt. Neben den raumgreifenden Aspekten, vormals nicht genutztes Land – seien

es Primärwälder, Moore oder andere Landbedeckungen – unter den Pflug zu nehmen, sind vor allem die Einträge von Schadstoffen in Landschaften als (selbst-)zerstörerische Praktik industrialisierter Landnutzung erkannt worden (vgl. bereits Carson 1962). Sie tragen, zusammen mit anderen anthropogenen Ursachen, zu einem massenhaften Artensterben bei, das in seinen Dimensionen nur mit den großen Aussterbeereignissen der Erdgeschichte zu vergleichen ist (vgl. IPBES 2019).

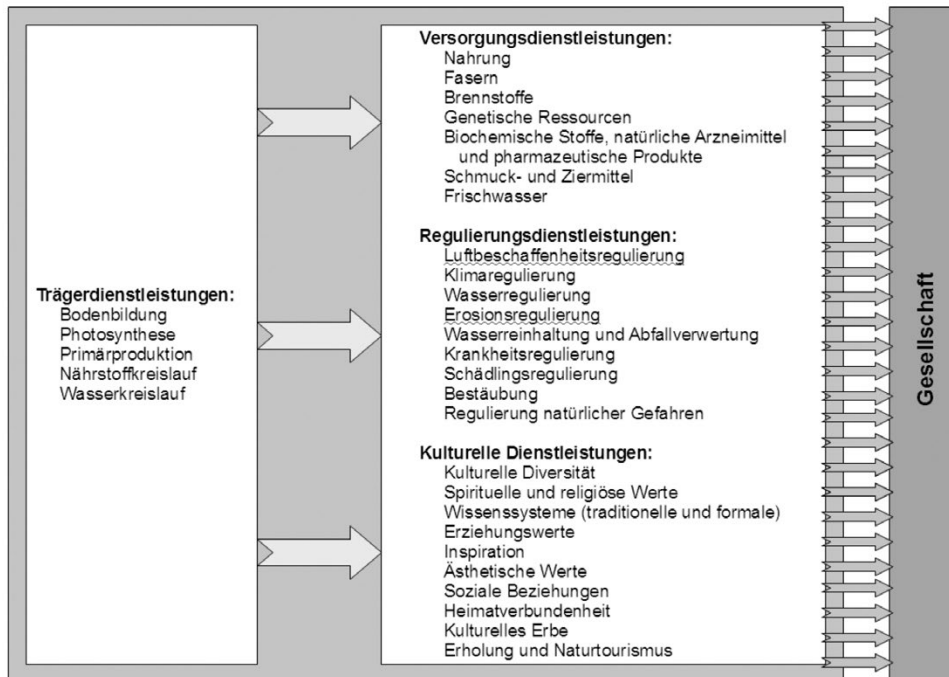


Abb. 2: Ökosystemdienstleistungen (gemäß MA 2005, S. 40; Abbildung aus Jetzkowitz 2011)

Ökosystemdienstleistung als Operationalisierung der Multifunktionalität der Landnutzung

Land kann zwar auf die Erfüllung einer Funktion ausgerichtet werden. Solche Praktiken sind aber nicht sachgemäß, weil jedes Stück Land in ökosystemischer Hinsicht immer mehrere Funktionen erfüllt. Verbunden mit dieser Erkenntnis hat im wissenschaftlichen Diskurs seit Ende der 1990er Jahre die Metapher der „Ökosystemdienstleistungen“ (engl. ecosystem services, zuweilen auch environmental services) an Aufmerksamkeit gewonnen. Das Konzept baut darauf auf, dass menschliche Gesellschaften in vielerlei Hinsichten von

Ökosystemfunktionen profitieren, und verbindet damit zwei Vorstellungswelten, die bislang als unvereinbar angesehen wurden: Ökologie und Ökonomie (vgl. Jetzkowitz 2011).

Folgendes Beispiel verdeutlicht, was mit diesem Konzept verbunden ist (vgl. ebenda): Anfang der 1990er Jahre erfüllte das Trinkwasser in New York City nicht mehr die von der US-amerikanischen Umweltschutzagentur (EPA) festgelegten Qualitätsstandards. Ursprünglich sollte eine Wasserfiltrierungsanlage für 6 bis 8 Milliarden Dollar gebaut werden. Hinzu sollten Betriebskosten von rund 300 Millionen Dollar pro Jahr kommen. Dies hätte sowohl die Haushalte belastet als auch den

finanziellen Handlungsspielraum der Stadt eingeschränkt. Statt sich für die technische und teure Lösung zu entscheiden, wurden die Ursachen für die schlechte Wasserqualität analysiert. Dabei wurde festgestellt, dass die Böden im größten Trinkwassereinzugsgebiet der Stadt, den Catskill Mountains, ihre natürliche Filterfähigkeit infolge von Abwassereingleitungen und von Mineraldünger- und Pestizideinsatz in der Landwirtschaft eingebüßt hatten. Mit der Regeneration von Böden im Wassereinzugsgebiet der Stadt konnte eine kostengünstige Lösung für das Trinkwasserproblem gefunden werden. Die ökologische Integrität des Ökosystems in den Catskills wiederherzustellen, kostete nur einmalig zwischen 1 und 1,5 Milliarden Dollar (vgl. Chichilnisky/Heal 1998).



Abb. 3: Ordnung in der deutschen Agrarlandschaft: einheitliche Schläge, häufig Gehölz (Hecken) in Randbereichen (Foto: Thünen-Institut/Michael Welling)

Wenn Land nicht ausschließlich als Faktor für die Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte wahrgenommen und bewertet wird, sondern die Absorptions- und Filterfunktionen von Böden ebenfalls in den Blick genommen werden, ist der erste Schritt getan, um die ökosystemische Multifunktionalität von Land in ihrer faktischen Bedeutung für vor allem zukünftige gesellschaftliche Lebens- und Entwicklungsmöglichkeiten angemessen zu betrachten. Das Konzept der Ökosystemdienstleistungen hilft dabei, den Sachverhalt in einer globalen gesellschaftlichen Öffentlichkeit zu platzieren, in der Wirtschaftlichkeitserwägungen vielfach handlungsleitend sind.

Wie weitgehend Wirtschaft und Gesellschaft auf natürlichen Voraussetzungen aufbauen, die vielfach nicht in Kostenkalkulationen auftauchen, ist in der jüngeren Vergangenheit immer wieder auch in öffentlichkeitswirksamen Berichten aufgezeigt worden (vgl. zum Beispiel TEEB 2010; Dasgupta 2021). Sie variieren dabei, was das bereits 2005 veröffentlichte Millennium Ecosystem Assessment (MA), eine von den Vereinten Nationen in Auftrag gegebene Studie, gemacht hat. Diese präsentierte den ersten systematischen Überblick über die Auswirkungen globaler Umweltveränderungen auf Ökosystemdienstleistungen und das durch diese erzeugte menschliche Wohl. Dabei legte sie eine sehr weit gefasste Definition zugrunde. „Ökosystemdienstleistungen sind“, so heißt es dort (MA 2005, V), „was Menschen an Nutzen aus Ökosystemen gewinnen.“ Die insgesamt 31 identifizierten Ökosystemdienstleistungen wurden in vier Klassen eingeteilt und danach unterschieden, ob sie als Versorgungs-, Regulierungs- oder kulturelle Dienstleistungen direkt auf Menschen wirken oder als grundlegende Trägerdienstleistungen andere Dienstleistungen aufrechterhalten (vgl. Abb. 2).

Durch die Konzeptualisierung wird zum Beispiel deutlich, dass bei der Nutzung einer Landparzelle, durch die sich vielleicht ein Fließgewässer zieht, sowohl ihre Funktion im Nährstoffkreislauf (als Trägerdienstleistung) als auch die möglichen landwirtschaftlichen und gegebenenfalls fischereiwirtschaftlichen Erträge (Nahrung als Versorgungsdienstleistung), ihre Beiträge zur Klima- und Wasserregulierung, zur Bestäubung (Regulierungsdienstleistungen) sowie ihr touristisches Potenzial (kulturelle Dienstleistung) zu berücksichtigen ist. Im wissenschaftlichen Diskurs ist durchaus kritisiert worden, dass in dieser Konzeptualisierung viele der aufgeführten Ökosystemdienstleistungen mit anderen verquickt sind und folglich nicht scharf voneinander getrennt werden können. Das führe zwangsläufig zu Dopplungen bei der ökonomischen Bewertung von Ökosystemdienstleistungen. Folglich ist in der Wissenschaft durchaus umstritten, inwieweit die Berechnung von Ökosystemdienstleistungen, ihre Monetarisierung für Kosten-Nutzen-Kalkulationen und damit als Begründung für politische Entscheidungen geeignet sind. In jedem Fall hilft das Konzept der Ökosystemdienstleistungen, die faktisch gege-

bene Multifunktionalität von Land auf die politische Agenda zu setzen und angemessene Formen der Art und Intensität der Landnutzung zu finden.



PD Dr. Jens Jetzkowitz

Johann Heinrich von Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, Braunschweig



Dr. Johannes Wegmann

Johann Heinrich von Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, Braunschweig

Quellen:

- Carson, Rachel (1962): Silent Spring. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Chichilnisky, Graciela/Heal, Geoffrey (1998): Economic Returns from the Biosphere. *Nature* 391, S. 629–630.
- Dasgupta, Partha (2021): The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review. London: HM Treasury.
- Gömann, Horst/Weingarten, Peter (2018): Landnutzungswandel. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: ARL, S. 1335–1347.
- IPBES (2019): Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. E. S. Brondizio/J. Settele/S. Díaz/H. T. Ngo (editors): IPBES Secretariat, Bonn, Germany. Verfügbar über: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673>. Letzter Zugriff: 08.04.2022.
- Jetzkowitz, Jens (2011): Ökosystemdienstleistungen in soziologischer Perspektive. In: Matthias Groß (Hg.): Handbuch Umweltsoziologie. Wiesbaden: VS Verlag, S. 303–324.
- Le Corbusier (1962) [1957]: An die Studenten – die „Charte d'Athènes“. Hamburg: Rowohlt Taschenbuchverlag.
- MA – Millennium Ecosystem Assessment (2005): Ecosystems and Human Well-being: A Framework for Assessment. Washington, DC: Island Press. Verfügbar über: <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>. Letzter Zugriff: 08.04.2022.
- Radkau, Joachim (2002): Natur und Macht. Eine Weltgeschichte der Umwelt. München: C.H. Beck.
- Scott, James C. (1998): Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. New York & London: Yale University Press.
- TEEB (2010): The Economics of Ecosystems and Biodiversity Ecological and Economic Foundations. Edited by Pushpam Kumar. Earthscan: London and Washington.
- Weber, Max (1980) [1921]: Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: Mohr.



Volker Bruns

Die Rolle der Landwirtschaft in der Regionalentwicklung von Mecklenburg-Vorpommern

Nach den massiven Strukturveränderungen in Folge der Wiedervereinigung ist die Landwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern weiterhin einem andauernden Transformationsprozess unterworfen. Im volkswirtschaftlichen Maßstab ist sie an der Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern lediglich mit 3 Prozent beteiligt, jedoch der größte Flächennutzer und flächendeckend im Land präsent. Nicht nur vor dem Hintergrund der aktuellen Krisensituationen, sondern auch im Kontext einer nachhaltigen Regionalentwicklung tragen die Landwirtinnen und Landwirte in Mecklenburg-Vorpommern in hohem Maße Verantwortung für eine Versorgung mit guten und gesunden Nahrungsmitteln, für eine ressourcenschonende, umweltgerechte Landbewirtschaftung, für Tierwohl sowie für die Zukunft attraktiver und lebenswerter Dörfer. Für die Landwirtschaft gilt es, diese auf gesellschaftlichen Anforderungen beruhenden Aufgaben anzunehmen. Dafür werden verlässliche Rahmenbedingungen und eine angemessene Honorierung öffentlicher Leistungen benötigt, um die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zu erhalten.

Aktuelle Situation der Landwirtschaft und Agrarstrukturentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern

Mit 69 Einwohnern je km² ist das Flächenland Mecklenburg-Vorpommern das dünnbesiedelste Bundesland und rangiert mit einem BIP von 28.950 Euro/Einwohner (2020) am unteren Ende des bundesweiten Rankings. Landwirtschaft wird in Mecklenburg-Vorpommern von seinen 4784 landwirtschaftlichen Betrieben und ca. 17.900 Arbeitskräften auf 1,36 Mio. Hektar, das entspricht ca. 60 Prozent der Landesfläche, betrieben.¹ Dieser Wirtschaftszweig ist der größte Flächennutzer und flächendeckend im Bundesland präsent. Die Landwirtschaftsbetriebe sind mit einer mittleren Betriebsgröße von 281 Hektar die größtstrukturierten ihrer Art deutschlandweit.

Zwar spielt die Landwirtschaft in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht die dominierende Rolle, die man ihr anhand der flächenmäßigen Dominanz zurechnen möchte. Das produzierende Gewerbe (23 Prozent) und der Dienstleistungsbereich (73 Prozent) dominieren die Bruttowertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern, an der die Landwirtschaft einen Anteil von lediglich 3 Prozent hat. Gleichwohl ist dieser Anteil der höchste aller Bundesländer (Deutschland 0,7 Prozent).

Durch den Strukturwandel nach der Wiedervereinigung 1990 verlor die Landwirtschaft eine Vielzahl von vorher eingenommenen Funktionen, was u. a. zu einem deutlichen Rückgang der Beschäftigtenanzahl (1991: 71.400, 2020: 17.900) führte. Auch wenn die Landwirtschaft daher nicht mehr so tiefgehend in der Gesamtgesellschaft Mecklenburg-Vorpommerns verwurzelt ist, hat die Branche nach wie vor eine große Bedeutung und erfährt eine hohe Wertschätzung.

Die Herausforderungen für die Landwirtschaft, nicht nur in Mecklenburg-Vorpommern, sind seit einigen Jahren enorm gestiegen. Zu nennen sind hier primär folgende Faktoren:

- volatile Märkte mit langanhaltenden Tiefpreisen, zum Beispiel bei Milch und Schweinefleisch;
- Extremwetterereignisse;
- stark steigende Pachten und Kaufpreise am landwirtschaftlichen Bodenmarkt;
- Planungsunsicherheit beim Umbau der Tierhaltung;
- ordnungspolitische Maßnahmen, wie Düngeverordnung u. a.

Die Unsicherheit über die Zukunftsfähigkeit der Betriebe führt vermehrt dazu, dass insbesondere tierhaltende Familienbetriebe nicht weitergeführt werden. Während sich dies in den alten Bundesländern in einer Abnahme der Zahl der Betriebe manifestiert, wird dies in Mecklenburg-Vorpommern überlagert von Betriebsübernahmen, Neugründungen von Tochterunternehmen, Holdingstrukturen in Unternehmensverbünde etc. Dieser „innere Strukturwandel“ wird also nicht durch die Anzahl der Betriebe oder die Hektargrößen deutlich.

Die zunehmende Vorzüglichkeit von landwirtschaftlichen Flächen als Wertanlage verstärkt diesen Prozess, sodass seit Jahren außerlandwirtschaftliches Kapital Geschäftsanteile landwirtschaftlicher Unternehmen oder diese im Ganzen übernimmt. Das Ausmaß und die Auswirkungen werden u. a. durch das Thünen-Institut in seinen Reports 35 (Überregional-aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Bestandsaufnahme und Entwicklung) und 80 (Auswirkungen überregional aktiver Investoren in der Landwirtschaft auf ländliche Räume: zwei Fallstudien) dargestellt.²

¹ Statistisches Jahrbuch Mecklenburg-Vorpommern 2021

² Vgl. dazu auch den Beitrag von Andreas Tietz in diesem Heft.

Gesellschaftliche Anforderungen an die Landwirtschaft

Die seit einigen Jahren sehr intensiv geführte gesellschaftliche Diskussion um die Art und Weise der landwirtschaftlichen Produktion zeigt, dass es nicht mehr ausreichend ist, allein auf die Produktion von gesunden und hochwertigen Nahrungsmitteln abzustellen – auch wenn dies 49 Prozent aller Befragten nach einer ARD-DeutschlandTrend-Befragung aus dem Jahr 2020³ als Hauptaufgabe angaben.

Die Forderungen nach einer Transformation der Landwirtschaft zu einer Produktionsform, die mehr Artenvielfalt, mehr Tierwohl, mehr Umwelt und Klimaschutz sowie mehr Regionalität garantiert, werden immer deutlicher gestellt. Dies hat Eingang in die „Farm-to-Fork“-Strategie als Teil des Green Deals der Europäischen Kommission und ebenso in die Programme der politischen Parteien wie in die Koalitionsverträge in Bund und Ländern gefunden.

Die 2020 vom Bundeskabinett eingesetzte Zukunftskommission Landwirtschaft hat unter breiter Beteiligung von Landwirtschaft, Ernährungsindustrie, Umwelt- und Verbraucherverbänden in ihrem Abschlussbericht vom Juni 2021 einen konsensualen Weg hin zu einem Transformationsprozess zu mehr ökologischer Nachhaltigkeit bei Sicherung der ökonomischen Tragfähigkeit beschrieben.⁴ Ebenso hat das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (die sogenannte Borchert Kommission) 2021 Vorschläge für den gesellschaftlich erwünschten Umbau hin zu mehr Tierwohl und dessen Finanzierung beschrieben.

2021 übergab der in Mecklenburg-Vorpommern durch Ministerpräsidentin Manuela Schwesig einberufene MV Zukunftsrat Empfehlungen für ein Zukunftsprogramm⁵ an das Landeskabinett Mecklenburg-Vorpommern. In diesen Empfehlungen werden durch das Expertengremium die wesentlichen Handlungsfelder für den Zeitraum bis 2030 benannt. Unter der Prämisse der Nachhaltigkeit wird hier die Förderung einer „klima- und biodiversitätsfreundlichen“ Landwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern als ausdrückliches Handlungsfeld benannt.

Als Reaktion auf diese gesellschaftlichen Anforderungen haben die Landwirtschaftsministerien im Bund und in Mecklenburg-Vorpommern das Reallabor Mustergut Tellow ins Leben gerufen. An der Wirkungsstätte des Landwirtes und Nationalökonomen Johann Heinrich von Thünen sollen hier mit Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen Wissenschaft und Praxis tragfähige Lösungsansätze für eine ökologischere Landwirtschaft finden und erproben.

³ Situationsbericht 2020/21 des Deutschen Bauernverbandes.

⁴ Vgl. dazu den Bericht der Zukunftskommission Landwirtschaft in diesem Heft.

⁵ Unsere Zukunft ist jetzt! Für ein nachhaltiges, digitales und gemeinwohlorientiertes MV. Zukunftsbilder und ein Zukunftsprogramm des MV Zukunftsrates für die Jahre 2021 bis 2030



Abb. 1: Land(wirt)schaft in Mecklenburg-Vorpommern (Foto: Jost)

Rolle der Landwirtschaft in einer nachhaltigen Regionalentwicklung

Eine nachhaltige Regionalentwicklung beinhaltet grundsätzlich den Ansatz, die wirtschaftlichen und soziokulturellen Ansprüche in der Region mit den ökologischen Erfordernissen des Natur-, Umwelt- und Klimaschutzes so miteinander abzuwägen, dass sowohl die Bedürfnisse der heutigen als auch die Bedürfnisse der zukünftigen Generationen nicht gefährdet sind.

... für eine stärkere Ökologisierung

Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Landwirtschaft wird dabei die stärkere Ökologisierung der konventionellen Landwirtschaft den wesentlichen Beitrag leisten müssen. Dazu gehören ebenso die Beiträge zum Klimaschutz in der Flächenbewirtschaftung und in der Tierhaltung wie Beiträge zur Gestaltung der Energiewende. Seit vielen Jahren steigt der Anteil des ökologischen Landbaus in Mecklenburg-Vorpommern, 2021 wurden 188.300 Hektar und damit 14 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche von 1177 Betrieben ökologisch bewirtschaftet, auch 2022 geht der Trend weiter nach oben.⁶ Die neue Landesregierung strebt die Erhöhung auf 20 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche an. Entscheidend werden dafür die Entwicklung der Nachfrage und damit der Erzeugerpreise sowie die Unterstützung durch öffentliche Förderung sein. Unterstützt wird diese Entwicklung durch die Förderung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, finanziert aus der zweiten Säule der europäischen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Ohne die Flächen des ökologischen Landbaus wurden in der vergangenen Förderperiode in Mecklenburg-Vorpommern mehr als 240.000 Hektar zum Beispiel mit den Programmen „Vielfältige Ackerkulturen“ oder „Extensive Grünlandnutzung“ gefördert.⁷

⁶ Ministerium für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt M-V, 10./11. November 2021

⁷ PM 214/2020 des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern

... für mehr Klimaschutz

Zur Erreichung der europäischen Klimaschutzziele hat die Landnutzung einen großen Stellenwert. So ist Dauergrünland in Mecklenburg-Vorpommern als Kohlenstoffspeicher vor einer weiteren Umwandlung in Ackerland gesetzlich geschützt. Entscheidend nicht nur für die Klimabilanz der Landwirtschaft, sondern auch für das Erreichen der Klimaschutzziele ist die künftige Nutzung der landwirtschaftlich genutzten Moorflächen in Mecklenburg-Vorpommern. In einem moorreichen Bundesland wie Mecklenburg-Vorpommern sind entwässerte Moore mit bis zu 6,2 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent pro Jahr die größte Einzelquelle für Treibhausgase.⁸



Abb. 2: Moorlandschaft (Foto: Metscher)

Für die tierhaltenden landwirtschaftlichen Betriebe, die auf Niedermoorstandorten wirtschaften und für die diese Flächen die Existenzgrundlage bilden, sind Lösungen mit öffentlicher Unterstützung zu erarbeiten, die ihnen eine schrittweise Anpassung ermöglichen. Hier können, nicht nur in Mecklenburg-Vorpommern, die gemeinnützigen Landgesellschaften mit ihrem integrierten Flächenmanagement einen wertvollen Beitrag leisten.

Während Moorschutzmaßnahmen in Form von Wiedervernässungen bisher meist die Einstellung der landwirtschaftlichen Nutzung und damit den Verlust der Bewirtschaftungsfläche zur Folge hatte, wird jetzt intensiv an Modellprojekten gearbeitet, mit sogenannten Paludikulturen (nasse Moorbewirtschaftung) solche Flächen weiterhin eingeschränkt landwirtschaftlich nutzen zu können. Nicht nur für die Landwirtschaft, sondern auch für die meist peripheren ländlichen Regionen kann der Anbau nachwachsender Rohstoffe, zum Beispiel für die Bau- und Möbelindustrie oder die Energieerzeugung, Chancen für eine weitere Wertschöpfung bieten.

Eine zusätzliche Chance, um Einkommen für Landwirte und Wertschöpfung in der Region zu erzielen, kann die stark an-

wachsende Nachfrage aus der Wirtschaft nach Ökosystemdienstleistungen mit sich bringen. Mit den sogenannten „Moorfutures“ werden in Mecklenburg-Vorpommern zertifizierte Klimaschutzmaßnahmen im Moor angeboten, die Firmen oder Institutionen zum Ausgleich für den eigenen CO₂-Fußabdruck nachfragen.

Ein weiterer Baustein für eine nachhaltigere Landnutzung vor allem in Richtung Förderung der Biodiversität und Bodenschutz können Agroforstsysteme bilden, die bisher aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nur in sehr geringem Maß eine Rolle in Mecklenburg-Vorpommern spielen.

... für das Gelingen der Energiewende

Der Ausstieg aus der Kernenergie und aus den fossilen Energieträgern ist mehrheitlich gesellschaftlicher Konsens und aktuell noch mal angetrieben durch den aggressiven Krieg Russlands gegen die Ukraine. Der Ausbau regenerativer Energien, ob Biogas, Photovoltaik oder Windkraft, ist auf die Verfügbarkeit landwirtschaftlicher Flächen angewiesen.

Hier kommt der Landwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern eine künftig noch wichtigere Rolle zu. Beschränkte sich bisher die Beteiligung meist nur auf den Bau von Biogasanlagen, die versorgt von Silomais oder anderen betrieblich angebauten Substratpflanzen selbst betrieben werden, so sind es im Vergleich mit anderen Bundesländern nur wenige landwirtschaftliche Betriebe, die sich an Windenergieanlagen oder größeren Freiflächenphotovoltaikanlagen beteiligen oder diese selbst betreiben. Es gibt gute Beispiele im Land, wo Landwirte ihre Betriebe durch ein zusätzliches Standbein mit der Erzeugung regenerativer Energien diversifiziert und damit ein Stück zukunftssicherer gemacht haben. Insbesondere die Flächennachfrage für die Freiflächenphotovoltaikanlagen mit hohen Pachtangeboten bergen Risiken für den Bodenmarkt, aber auch das Risiko des Pachtflächenverlustes für den Landwirt. Die Inanspruchnahme sollte sich auf landwirtschaftlich weniger wertvolle Flächen geringer Bonität beschränken. Die von der Politik als Instrument zur Erhöhung der Akzeptanz geforderte Bürgerbeteiligung sollten auch die Landwirtschaftsbetriebe für sich nutzen.

... für Wertschöpfung und Einkommen

In den strukturschwachen peripheren Regionen Mecklenburg-Vorpommerns hat die Landwirtschaft mangels anderer industrieller oder gewerblicher Betriebe immer noch einen hohen Anteil an Beschäftigung und Wertschöpfung. Mecklenburg-Vorpommern hat durchaus das Potenzial, seine Wertschöpfung zu erhöhen. Gerade dieses Flächenland mit einem der niedrigsten Viehbesätze Deutschlands (BRD: 71 GV/100 Hektar LF; Mecklenburg-Vorpommern: 34 GV/100 Hektar LF)⁹ verträgt den raumverträglichen Ausbau einer wirtschafts-, tierwohl- und umweltgerech-

⁸ Konzept zum Schutz und zur Nutzung der Moore, Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt 2009

⁹ Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 4., 1. November 2021

ten bodengebundenen Tierhaltung. Auch die Erweiterung des Produkt-/Produktionsportfolios der Landwirtschaftsbetriebe – die Schaffung von Einkommensdiversifikation, wie Direktvermarktung, eigene Weiterverarbeitung (Eismanufakturen, kleine Schlachtereien) oder Ferienwohnungen (Urlaub auf dem Bauernhof), erhöhen die Wertschöpfung des Wirtschaftszweiges. Gleichzeitig kommen sie dem Wunsch der Bevölkerung nach mehr Regionalität entgegen – und dem Wunsch der zahlreichen Touristen nach mecklenburg-vorpommerschen Produkten.

Dass die Landwirte Mecklenburg-Vorpommerns bestrebt sind, dieser Rolle immer besser und umfassender gerecht zu werden, zeigt das seit Jahren zu konstatierende intensive Investitionsgeschehen, das durch öffentliche Förderprogramme, wie zum Beispiel dem Agrarinvestitionsförderungsprogramm, begleitet wird. Dabei ist es das gemeinsame Ziel von Politik und Branche, mit den Investitionen sowohl die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu verbessern als auch die Nutzung von Technologien, baulichen Einrichtungen und technischer Ausrüstung zu intensivieren, die mehr Tierwohl, Umwelt- und Klimaschutz gewährleisten, wie zum Beispiel in emissionsmindernden Fußböden in planbefestigten Milchviehställen oder die umweltschonende Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln.

Neben einer Begleitung von Investitionsvorhaben durch zahlreiche Förderprogramme werden Landwirtschaftsbetriebe insbesondere in ihrem Bestreben zur Schaffung von mehr Tierwohl sowie bei einer umweltgerechteren Umgestaltung ihrer Produktionsweise auch durch die Verpachtung von landeseigenen Flächen unterstützt. Hierbei ist nicht das höchste Pachtangebot, sondern das überzeugendste Betriebskonzept entscheidend.

Die Entwicklung der Landwirtschaft seit der Wiedervereinigung ist bei allen Schwierigkeiten eine Erfolgsgeschichte, die bei diesem Wirtschaftszweig besonders gelungen scheint. Während beim Stand der Angleichung der Produktivität (Bruttowertschöpfung je Erwerbstätiger) an das gesamtdeutsche Niveau im Jahr 2021 der Durchschnitt der Wirtschaft insgesamt bei 82,7 Prozent liegt (u. a. produzierendes Gewerbe 79,9 Prozent, Dienstleistungsbereiche 63,1 Prozent) ist die Landwirtschaft bei 139,5 Prozent angesiedelt.¹⁰

... für attraktive und lebenswerte Dörfer

Trotz der nach wie vor großen wirtschaftlichen Bedeutung ist die Landwirtschaft nicht mehr der wichtigste Arbeitgeber in den Dörfern, was dazu beigetragen hat, dass sich viele Landbewohner nicht mehr mit der Landwirtschaft identifizieren. Gleichzeitig verschwanden in vielen ländlichen Gemeinden Angebote der Daseinsvorsorge durch zum Beispiel die Schließung von Nahversorgungseinrichtungen,

Gaststätten, Kitas und Dorfschulen. Mit dem Verlust von Arbeitsplätzen in den Dörfern verringerte sich gleichzeitig das soziale und ehrenamtliche Engagement vor Ort. Der Zuzug aus städtischen Zentren transportierte zudem das Bild einer Bauernhofidylle in die Dörfer, das nicht einer modernen nachhaltigen Landwirtschaft entspricht.

Die Entwicklungen in den ländlichen Räumen sind einerseits sehr komplex und andererseits räumlich sehr verschieden – den einen ländlichen Raum gibt es nicht. Hier wird es darauf ankommen, das Konzept einer integrierten Regionalentwicklung weiterzuentwickeln. Ausgehend von den unterschiedlichen Ausgangssituationen und Potenzialen einer Region und gemeinsam mit den handelnden Personen vor Ort werden Strategien benötigt, um im ländlichen Raum Einkommen, Daseinsvorsorge und Teilhabe zu sichern. Hier hat sich der in Mecklenburg-Vorpommern flächendeckend angewendete LEADER-Ansatz als Konzept einer gebietsbezogenen und selbstbestimmten Regionalentwicklung bewährt, der auch in der Förderperiode ab 2023 mit dem nationalen GAP-Strategieplan fortgeführt wird. Die Regionalentwicklung wird dabei von öffentlich-privaten Partnerschaften getragen, die auf der Grundlage einer integrierten und multisektoralen Strategie Projekte auswählen und umsetzen. In den Partnerschaften sind regelmäßig Landwirtinnen und Landwirte oder der regionale Bauernverband vertreten oder übernehmen gelegentlich auch den Vorsitz.

In diesen und weiteren ehrenamtlichen Strukturen, zum Beispiel in Gemeindevertretungen, übernehmen Landwirtinnen und Landwirte Verantwortung für die Entwicklung ihrer Gemeinde oder ihrer Region. Sie unterstützen oder setzen Maßnahmen zur Verbesserung der Kultur- und Sozialstrukturen um (Hoffeste, Regionalmärkte und Erntefeste, Green-Care-Angebote¹¹). Mit all diesen Aktivitäten findet wieder eine stärkere Identifizierung mit dem ländlichen Raum und der regionalen Landwirtschaft statt.



Volker Bruns

Geschäftsführer Landgesellschaft
Mecklenburg-Vorpommern mbH, Leezen

¹⁰ Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, Statistischer Bericht P 113 2021

¹¹ Green-Care sind Landserviceangebote aus den Bereichen Bildung und Pädagogik, Beschäftigung und Integration, Gesundheitsförderung und Prävention sowie Therapie und Pflege, die den Menschen und sein Wohlbefinden in den Mittelpunkt stellen.



Andreas Tietz

Der Preis des Bodens

Fruchtbarer Boden ist die Basis aller landwirtschaftlichen Erzeugung und die Existenzgrundlage landwirtschaftlicher Betriebe. Für ihre Nutzung müssen Landwirtinnen und Landwirte seit einiger Zeit immer tiefer in die Tasche greifen, obwohl die Erlöse für landwirtschaftliche Produkte kaum gestiegen sind. Was sind die Hintergründe für diese Entwicklung?

Der vorliegende Text ist eine Aktualisierung des Beitrags „Der Preis des Bodens“, erstmals veröffentlicht im März 2021 auf der Website der Bundeszentrale für politische Bildung: <https://www.bpb.de/themen/umwelt/landwirtschaft/327407/der-preis-des-bodens/>

Märkte für landwirtschaftlichen Boden

Auch wenn seit der Wiedervereinigung Deutschlands mehr als 30 Jahre vergangen sind, unterscheiden sich die Bodenmärkte in den west- und ostdeutschen Bundesländern aufgrund ihrer andersartigen agrarstrukturellen Entwicklung nach wie vor erheblich. Im sozialistischen Wirtschaftssystem der DDR wurde Landwirtschaftsfläche nicht gehandelt. Die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) wirtschafteten auf großflächig zusammengelegten Grundstücken ihrer (Zwangs-)Mitglieder. Nach der Wiedervereinigung wurden kollektivierte Flächen der LPG wieder in die Verfügungsgewalt der jeweiligen Grundeigentümer gegeben, was rund 80 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche betraf. Die übrigen 20 Prozent – rund 1 Million Hektar, deren Eigentümer nach 1945 unter der sowjetischen Militäradministration enteignet und in Volkseigene Betriebe überführt worden waren – wurden 1990 unter staatliche Verwaltung gestellt, mit dem Ziel, diese in der Folgezeit in begrenztem Umfang an die Alteigentümer zurückzugeben oder zu privatisieren. Die dafür zuständige Bodenverwertungs- und -ver-

waltungs GmbH (BVVG)¹ verpachtete in der Anfangszeit alle Flächen an die nach bundesdeutschem Recht fortgeführten Agrargesellschaften und -genossenschaften sowie an neu (beziehungsweise wieder-)eingerrichtete Familienbetriebe.

Zunächst konnten die Agrarbetriebe die gepachteten Flächen exklusiv und zu administrativ festgelegten Preisen kaufen. Erst ab 2007 ging die BVVG mehr und mehr dazu über, Flächen in öffentlichen Ausschreibungen zum Höchstgebot zu verkaufen. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen: Anfang 2022 sind noch rund 91.000 Hektar unter BVVG-Verwaltung, die bis 2030 privatisiert werden sollen. Der Bodenmarkt in den ostdeutschen Bundesländern unterlag in den letzten Jahrzehnten folglich einem rasant verlaufenden Strukturwandel. Dieser hat zwar zu einer Angleichung an westdeutsche Verhältnisse geführt, der ostdeutsche Bodenmarkt behält jedoch weiterhin seine besondere Prägung durch die großbetrieblichen Strukturen und die fortdauernde Privatisierung.

Grundsätzlich sind Landwirte zumeist Eigentümer eines mehr oder weniger großen Teils ihrer bewirtschafteten Fläche. Weitere Flächen pachten sie von anderen Eigentümern über eine vertraglich festgelegte Laufzeit. Im Jahr 2020 lag der Anteil der Eigentumsfläche von Landwirten in den westdeutschen Bundesländern im Durchschnitt bei etwa 42 Prozent. Die ostdeutschen Agrarbetriebe haben ihren Eigentumsanteil sukzessive gesteigert, sodass dieser 2020 bei

durchschnittlich 31 Prozent lag. Der überwiegende Anteil des Agrarlandes in Ost und West gehört privaten Verpächtern und Institutionen, wie der Kirche, den Kommunen und den Bundesländern. Statistiken über das Grundeigentum werden in Deutschland nicht geführt, weil keine auswertbare Datengrundlage hierfür existiert.²

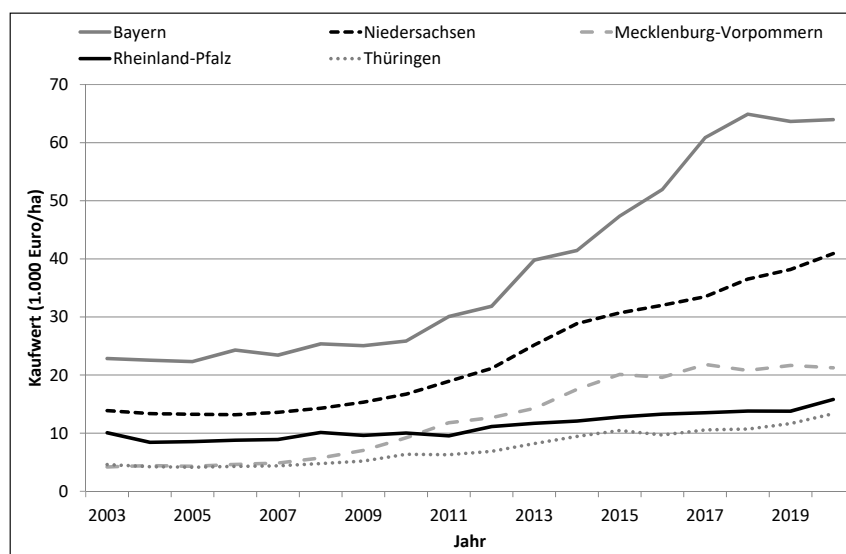


Abb. 1: Kaufwertentwicklung in ausgewählten Bundesländern

¹ Die BVVG wurde 1992 als Rechtsnachfolger der staatlichen Treuhandgesellschaft für den Bereich Land- und Forstwirtschaft gegründet. Rechtliche Grundlage ihrer Tätigkeiten ist unter anderem das Treuhandgesetz vom 17. Juni 1990. Seit 1996 wirkt die BVVG als Privatisierungsstelle des Bundes, die den Flächenverkauf nach dem modifizierten Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz (EALG) sowie den zwischen Bund und Ländern abgestimmten Privatisierungsgrundsätzen 2010 durchführt.

² Das Thünen-Institut hat 2021 zum ersten Mal Zahlen zu Eigentumsstrukturen landwirtschaftlicher Fläche in einer kleinen Stichprobe von Gemeinden erarbeitet (Tietz et al. 2021).

Generell ändern sich die Eigentumsstrukturen der Agrarfläche in Deutschland sehr langsam, weil nur wenig Fläche den Eigentümern wechselt. In den vergangenen Jahren wurden auf dem westdeutschen Bodenmarkt jährlich weniger als 40.000 Hektar der landwirtschaftlichen Nutzflächen³ an familienfremde Käufer verkauft. Das sind nur 0,35 Prozent der gesamten Landwirtschaftsfläche und ist etwa so viel Fläche, wie die Stadt Köln einnimmt. In Ostdeutschland liegt der gehandelte Flächenanteil vor allem aus den oben genannten Gründen höher. Im Jahr 2020 wurden hier rund 46.000 Hektar (0,83 Prozent der Agrarfläche) verkauft.

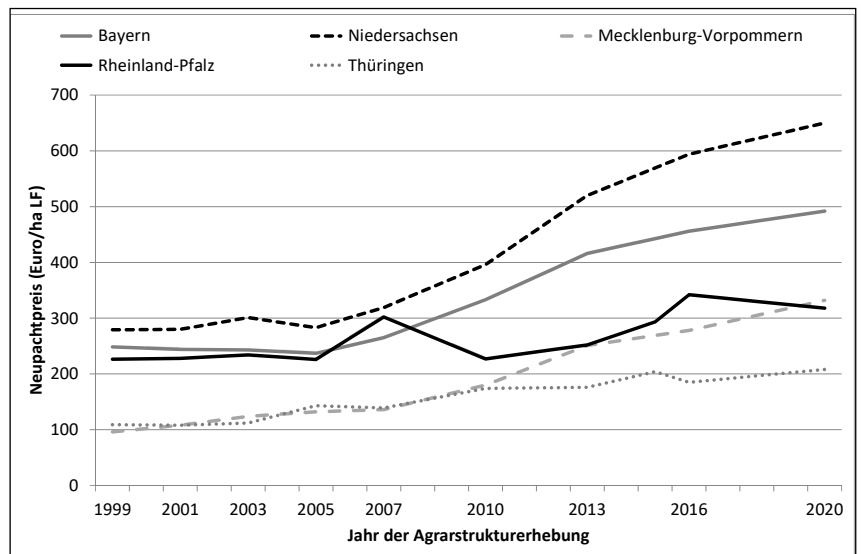


Abb. 2: Entwicklung der Pachtpreise in ausgewählten Bundesländern

Auf dem Pachtmarkt ist der Flächenumsatz dagegen wesentlich größer. Zwar fehlen aussagekräftige Statistiken zu abgeschlossenen Pachtverträgen, doch kann vermutet werden, dass jährlich für mehr als 5 Prozent der Landwirtschaftsfläche neue Pachtverträge abgeschlossen werden, allerdings oft mit gleichbleibenden Pächtern (bei einer angenommenen durchschnittlichen Pachtdauer von zehn Jahren).

Die Kaufpreise für Landwirtschaftsflächen sind bundesweit seit etwa 2007 fortlaufend gestiegen. Abbildung 1 zeigt für ausgewählte Bundesländer die großen regionalen Unterschiede auf dem Kaufmarkt. Bayern weist im Jahr 2020 die mit Abstand höchsten Bodenpreise (64.000,- Euro/ha) auf. Auch Niedersachsen hat mit 40.900,- Euro pro Hektar sehr hohe Kaufpreise. In beiden Ländern haben sich die Preise im Zeitraum von zehn Jahren mehr als verdoppelt. Noch höher sind die Preissteigerungen in einigen ostdeutschen Ländern und besonders in Mecklenburg-Vorpommern – hier haben sich die Preise von 2007 bis 2020 auf 21.200,- Euro pro Hektar mehr als vervierfacht. Die niedrigsten Kaufpreise unter den westdeutschen Flächenländern verzeichnet Rheinland-Pfalz mit 15.800,- Euro pro Hektar, am niedrigsten unter allen Ländern liegen die Preise im Jahr 2020 in Thüringen (13.400,- Euro/ha).

Eine ähnliche Entwicklung lässt sich an den Pachtpreisen zeigen (vgl. Abb. 2).⁴ Die Preisanstiege sind jedoch weniger ausgeprägt als bei den Kaufpreisen; lediglich Mecklen-

burg-Vorpommern weist annähernd eine Verdopplung der Neupachtpreise zwischen 2010 und 2020 aus. Die höchsten Pachtpreise wurden 2020 in Niedersachsen mit 650,- Euro pro Hektar Landwirtschaftsfläche gezahlt.

Ursachen der Preisentwicklung

Verschiedene Gründe führen zu der beschriebenen Entwicklung. Eine Ursache ist die sich verschärfende Knappheit verfügbarer Flächen. Weltweit verschwindet produktives Agrarland durch Siedlungsentwicklung, Versteppung oder Versalzung. In Deutschland wird nach wie vor sehr viel Agrarfläche für den Bau von Siedlungs- und Gewerbegebieten, Straßen und anderen Verkehrsanlagen in Anspruch genommen. Im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 hat sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland pro Tag um 52 Hektar vergrößert (Umweltbundesamt 2021). Das heißt, täglich wird fast die Fläche eines durchschnittlichen Agrarbetriebs (62 Hektar in 2020) umgewandelt. Weitere Agrarflächen werden als Kompensationsflächen benötigt, um den naturschutzrechtlichen Ausgleich durch Aufforstung, Renaturierung oder Stilllegung zu erbringen. Dies betrifft insbesondere wirtschaftlich starke und dicht besiedelte Länder wie Bayern und Nordrhein-Westfalen.

In zunehmendem Maße stellt auch die Erzeugung erneuerbarer Energien eine Konkurrenz zur landwirtschaftlichen Flächennutzung dar. Windkraft- und Photovoltaikanlagen werden häufig auf Flächen errichtet, die zuvor landwirtschaftlich genutzt wurden. Die Förderung dieser Energieerzeugung ist Teil der deutschen Klimaschutzstrategie, sie erhöht aber zugleich die Zahlungsbereitschaft von Investoren für geeignete Flächen.

Gleichzeitig nimmt die Weltbevölkerung und mit ihr die Nachfrage nach Agrarerzeugnissen stetig zu. Fruchtbare Agrar-

³ Nicht enthalten sind Landwirtschaftsflächen, die für andere Zwecke (z. B. als Bauland) genutzt werden sollen, und Flächen, die an nahe Verwandte verkauft werden. Denn bei Verkäufen für Bauerwartungsland werden in der Regel höhere Preise gezahlt, bei Familienverkäufen niedrigere. Die Statistik dient in erster Linie der Abbildung von Preisen, daher werden solche Fälle ausgeschlossen. Statistische Erhebungen über die insgesamt verkaufte „Menge“ an Landwirtschaftsfläche gibt es nicht (Quelle: Statistisches Bundesamt 2021a).

⁴ Die Datenqualität ist bei den Pachtpreisen weitaus geringer als bei den Kaufpreisen. Die Preise für neu abgeschlossene Pachtverträge werden nur alle drei bis vier Jahre im Rahmen einer Befragung von Landwirten für die Agrarstatistik erhoben (Quelle: Statistisches Bundesamt 2021b).



land wird daher auch von Anlegern als Geldanlage erworben, da es als weltweit knapper werdendes Gut seinen Wert langfristig behalten oder sogar im Wert steigen dürfte. Ein zusätzlicher Treiber sind die Weltwirtschafts- und Finanzkrisen mit einem dramatischen Wertverlust bei fest verzinslichen Finanzprodukten. Die Krise hat eine Flucht in Sachwerte ausgelöst, die sich auch auf die Immobilienmärkte in Deutschland massiv auswirkt. Agrarflächen erscheinen als wertbeständige Kapitalanlage, mit der überdies Pachterträge von einem Prozent oder mehr zu erzielen sind.

Auch die Landwirte konkurrieren um die geringer werdende Fläche. Denn bei gleichbleibenden oder sinkenden Erlösen pro Hektar sehen sich Landwirte, die der nächsten Generation einen zukunftsfähigen Betrieb übergeben wollen, häufig gezwungen, zu wachsen. Durch den technisch-organisatorischen Fortschritt kann ein einzelner Betriebsleiter immer größere Flächen bewirtschaften. Wer im Bereich der Viehhaltung wachsen will, muss die Umweltgesetzgebung berücksichtigen, nach der pro Vieheinheit eine bestimmte Fläche bewirtschaftet werden muss, oder er muss eine anderweitige Verwertung des anfallenden Dungs nachweisen. Dies ist jedoch kostspielig. Vor allem im nordwestlichen Niedersachsen und Westfalen ist die Viehdichte so hoch, dass die vorhandene Fläche bei Weitem nicht mehr ausreicht und Gülle über weite Strecken in Regionen mit geringer Viehhaltung transportiert werden muss. Die Förderung der Biogaserzeugung in den vergangenen Jahren hat diese Problematik noch verschärft.

Die Konkurrenz mit anderen wachstumswilligen Betrieben führt dazu, dass Betriebsleiter für Pachtflächen weitaus mehr bieten, als aus dem reinen Ackerbau zu erwirtschaften ist – auch in weit entfernten Regionen. Landwirte ohne andere Einnahmequellen und solche, die keine Maximalerträge aus dem Boden ziehen wollen, gehen in diesem Wettbewerb häufig leer aus.

Steigende Bodenpreise sind eine zwangsläufige Folge der gewachsenen Konkurrenz innerhalb der Landwirtschaft und mit nichtlandwirtschaftlichen Nutzungsinteressen um knapper werdende Fläche. Aber auch die flächenbezogene Agrarförderung der Europäischen Union, gedacht zur Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen, führt zu einer Erhöhung der Bodenpreise (Pacht- und Kaufpreise). Da die Landwirte die Flächenprämie in der Regel an die Verpächter der Flächen weiterreichen müssen, hat sie kaum eine Wirkung auf die Einkommen.

Gesetzliche Regelungen auf dem Bodenmarkt

Den Schutz der Agrarstruktur regelt in Deutschland bereits seit 1961 das Grundstücksverkehrsgesetz.⁵ Wird ein Kaufver-

trag über Agrarfläche mit einem Nichtlandwirt geschlossen, so kann die zuständige Behörde die Genehmigung versagen, wenn ein aufstockungsbedürftiger Landwirt willens und in der Lage ist, die Fläche zu kaufen. In diesem Fall kann ein Vorkaufsrecht zugunsten des kaufwilligen Landwirts ausgeübt werden. Findet sich kein Landwirt, der die Fläche zu dem im Kaufvertrag vereinbarten Preis (plus Grunderwerbsteuer und Gebühren) kaufen würde, so muss der Vertrag gleichwohl genehmigt werden. Darüber hinaus kann der Kauf untersagt werden, wenn der vereinbarte Kaufpreis um mehr als 50 Prozent über dem durchschnittlichen Preis der Region liegt. Dies ist bei dem inzwischen erreichten Preisniveau allerdings nur selten der Fall. Schon bei Kaufpreisen weit unterhalb dieser Schwelle ist häufig kein Landwirt dazu in der Lage, die Fläche zu kaufen.

Für den Pachtmarkt existieren ähnliche Regelungen. Das deutsche Landpachtverkehrsgesetz⁶ sieht eine Anzeigepflicht von neu abgeschlossenen Pachtverträgen vor. Bei unwirtschaftlich hohen Pachtpreisen sowie bei einer agrarstrukturell ungesunden Anhäufung von Flächen bei einem Pächter kann der Pachtvertrag durch die Behörde beanstandet werden. Allerdings sieht das Gesetz keine Sanktion für den Fall vor, dass die Anzeigepflicht nicht eingehalten wird. Daher werden in vielen Bundesländern kaum neue Pachtverträge gemeldet.

Nichtlandwirtschaftliche Investoren in Agrarunternehmen

Anders als in den westdeutschen Bundesländern, wo Familienbetriebe und Personengesellschaften fast die gesamte Agrarfläche bewirtschaften, haben die Agrarunternehmen in Ostdeutschland aufgrund ihrer Vorgeschichte häufig die Rechtsform einer Kapitalgesellschaft (GmbH, GmbH & Co. KG, Aktiengesellschaft) oder Genossenschaft. Mehr als die Hälfte der ostdeutschen Landwirtschaftsfläche wird von solchen Agrargesellschaften bewirtschaftet, mit zunehmendem Eigentumsanteil. Die Geschäftsanteile dieser Unternehmen gehören einem oder mehreren Eigentümern und können vererbt oder verkauft werden.

Der Kauf der Geschäftsanteile eines Agrarunternehmens (der sogenannte „Share Deal“) ändert nichts an der Zuordnung des Bodeneigentums im Grundbuch. Käufer können auf diese Weise jedoch indirekt die Verfügungsgewalt über das Bodeneigentum der Unternehmen erlangen. Im Grundstücksverkehrsgesetz sind solche Fallgestaltungen nicht vorgesehen. Daher können Nichtlandwirte oder Personen aus weit entfernten Regionen solche Agrarunternehmen kaufen, ohne dass eine Behörde dies untersagen könnte.

⁵ Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstücksverkehrsgesetz) vom 28.07.1961, zuletzt geändert am 17.12.2008. BGBl. I S. 2586. <https://www.gesetze-im-internet.de/grdstvg/BJNR01091091091.html>

⁶ Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen (Landpachtverkehrsgesetz) vom 08.11.1985, zuletzt geändert am 13.04.2006. BGBl. I S. 855. <http://www.gesetze-im-internet.de/lpachtvg/BJNR020750985.html>

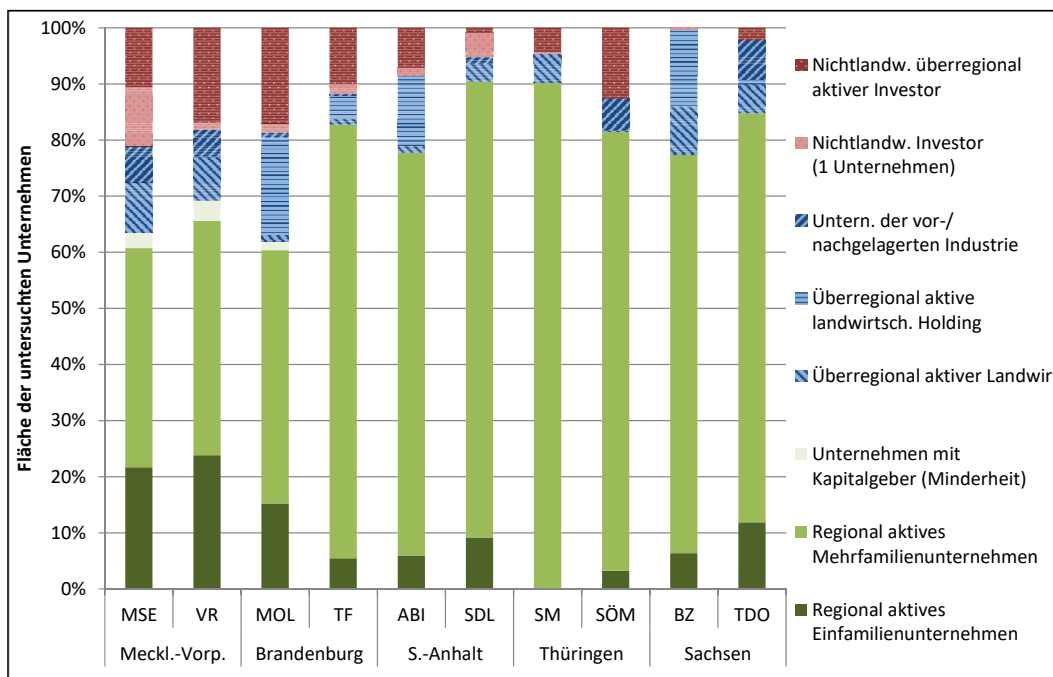


Abb. 3: Eigentümerstruktur von ausgewählten Landkreisen

Die Eigentümer der Agrarunternehmen werden in der Agrarstatistik nicht erhoben. Auch die EU-Agrarförderung wird an die einzelnen Betriebe gezahlt, der Eigentümer dahinter wird nicht namentlich erfasst. Daher kennt die Agrarverwaltung die Zahl der nichtlandwirtschaftlichen oder überregional aktiven Investoren in deutschen Agrarunternehmen nicht. Das Thünen-Institut hat in einer Stichprobe von zehn ostdeutschen Landkreisen alle dort wirtschaftenden Genossenschaften, Aktiengesellschaften und GmbHs hinsichtlich ihrer Eigentümerstrukturen mithilfe des Handelsregisters untersucht. Anfang 2017 besaßen externe Investoren die Kapitalmehrheit in 34 Prozent aller untersuchten Unternehmen. Diese bewirtschafteten rund 25 Prozent der von juristischen Personen bewirtschafteten Landwirtschaftsfläche in den Fallregionen.⁷ Jeweils die Hälfte der Fläche entfällt auf landwirtschaftsnahe Investoren – überwiegend Landwirte aus anderen Bundesländern – sowie auf nichtlandwirtschaftliche Investoren. Letztere sind zumeist wohlhabende Einzelpersonen oder Familien aus unterschiedlichsten Wirtschaftsbereichen. Je nach Fallregion⁸ variieren die Zahlen beträchtlich: In Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg liegen sie deutlich höher als in den anderen ostdeutschen Bundesländern (Tietz 2017).

Im Zeitraum zwischen 2007 und 2017 haben 18 Prozent der untersuchten Unternehmen neue Mehrheitseigentümer bekommen. Die weitaus meisten Eigentümerwechsel

⁷ Da die juristischen Personen rund 56 Prozent der Landwirtschaftsfläche in den untersuchten Regionen bewirtschaften, beträgt der Anteil der von Investoren gehaltenen Landwirtschaftsfläche an der gesamten LF rund 14 Prozent (56 Prozent x 25 Prozent).

⁸ Untersucht wurden die Landkreise Mecklenburgische Seenplatte (MSE), Vorpommern-Rügen (VR), Märkisch-Oderland (MOL), Teltow-Fläming (TF), Anhalt-Bitterfeld (ABI), Stendal (SDL), Schmalkalden-Meiningen (SM), Sömmerda (SÖM), Bautzen (BZ) und Nordsachsen (TDO).

wurden in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg verzeichnet. Während die betroffenen Unternehmen davor zumeist in der Hand ortsansässiger Landwirte waren, erfolgte die Übernahme in 72 Prozent aller Fälle durch überregional aktive Investoren. Dies bedeutet, dass nichtlandwirtschaftliche und ortsfremde Investoren in ostdeutschen Agrarunternehmen bereits eine hohe Bedeutung haben und ihr Einfluss voraussichtlich weiter zunimmt.

Folgen für Agrarstruktur und ländlichen Raum

Diese Entwicklung wird von Bund, Ländern, Verbänden und Wissenschaft kritisiert, weil die Share Deals unbemerkt stattfinden und nicht behördlich verhindert werden können. Bei jedem Kauf ist meist mehr Eigentumsfläche betroffen als bei den behördlich kontrollierten Landkäufen. Damit verliert das Grundstücksverkehrsgesetz faktisch seine Wirksamkeit, was dazu führen könnte, dass der Sinn dieses Gesetzes insgesamt in Zweifel gezogen wird. Durch die Unternehmenskäufe sind sehr große überregionale Agrarholdings entstanden; die größten unter ihnen bewirtschafteten mehr als 20.000 Hektar in Ostdeutschland. Eigentum und Bewirtschaftung konzentrieren sich so auf immer weniger Personen und kleine Familienbetriebe, und Existenzgründer können im Wettbewerb um die Fläche nicht mithalten. Große Holdings haben die Möglichkeit, Gewinne und Verluste ihrer Tochterunternehmen zu verrechnen, sodass sie im Ergebnis weniger Steuern zahlen müssen als einzelne Betriebe. Zudem profitieren die Investoren von der EU-Agrarförderung, die für jeden Hektar ihrer Unternehmen gezahlt wird.

Unklar ist, welche Folgen die Aktivitäten nichtlandwirtschaftlicher und überregional aktiver Investoren für die Agrarstruktur und den ländlichen Raum haben. Bisherige Forschungsergebnisse (Laschewski/Tietz 2021) legen nahe, dass die meisten Investoren ein langfristiges Engagement in der Agrarproduktion suchen und Vorteile sowohl in der wertbeständigen Anlage ihres Vermögens als auch im Zugriff auf große Agrarflächen für zum Beispiel die Erzeugung erneuerbarer Energien sehen. Investitionen in die Wettbe-



werbsfähigkeit der übernommenen Unternehmen können damit ebenso verbunden sein wie ein Abbau von Betriebszweigen und Arbeitsplätzen. Oft ist der Einstieg eines wohlhabenden externen Investors aber die einzige Option, um das Unternehmen als Ganzes zu erhalten. Denn der Vermögenswert dieser Agrarunternehmen ist aufgrund der großen Eigentumsflächen häufig so hoch, dass ortsansässige Landwirte nicht das erforderliche Kapital aufbringen können, um die Geschäftsanteile der ausscheidenden Eigentümer zu übernehmen.

Handlungsbedarf und Lösungsmöglichkeiten

Die Probleme auf dem Bodenmarkt werden in der deutschen Politik seit vielen Jahren diskutiert. Der Bericht einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Thema Bodenmarktpolitik von 2015 schlägt zur Lösung unter anderem eine Neufassung der Regeln im Grundstück- und Landpachtverkehrsgesetz vor. Diese vom Bund erlassenen Gesetze können aber nicht mehr geändert werden, da seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 nicht mehr der Bund, sondern die Länder für die landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik zuständig sind. Vor diesem Hintergrund befinden sich Anfang 2022 alle ostdeutschen Bundesländer in verschiedenen Stadien eines Gesetzgebungsverfahrens. Sachsen-Anhalt hat als erstes Land Ende 2020 den Entwurf für ein neues Agrarstrukturgesetz vorgelegt, der in der zu Ende gehenden Legislaturperiode aber nicht mehr verabschiedet wurde. Kernpunkte der vorgeschlagenen Neuregelungen sind u. a.

- die Möglichkeit, weitere Landkäufe oder Pachten zu untersagen, wenn bereits eine hohe Eigentums- oder Bewirtschaftungskonzentration besteht,
- die Absenkung der Schwelle, ab der ein Kaufvertrag wegen eines überhöhten Kaufpreises abgelehnt werden kann sowie
- die Einbeziehung der Anteilskäufe von Agrarunternehmen in die genehmigungspflichtigen Tatbestände.

Die angestrebten Neuregelungen stoßen nicht nur bei vielen Verbänden innerhalb der betroffenen Landwirtschaft auf Kritik. Auch von Wissenschaftlern werden stärkere Eingriffe in den Bodenmarkt abgelehnt. Die kapitalintensiven Großbetriebe seien wichtig für die Wertschöpfung und Beschäftigung in der ostdeutschen Landwirtschaft, und externe Investoren seien mehr Chance als Risiko für solche Betriebe. Generell stellen die Regelungen einen deutlichen Eingriff in die grundgesetzlich geschützte Dispositions- und Vertragsfreiheit der Bürger dar, der noch tiefgreifender ist, als die bisher geltenden Gesetze. Entsprechende Gesetzesvorhaben bedürfen daher sorgfältiger und detaillierter Begründungen der damit verbundenen Eingriffe, da verfassungsgerichtliche Überprüfungen mit großer Sicherheit zu erwarten sind. Es wird daher noch einige Zeit vergehen, bis rechtssichere Neuregelungen in den Ländern in Kraft treten.

Wie auch immer die neuen Regeln aussehen werden, sie können die skizzierten Probleme auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt nicht restlos beheben. So kann der Gesetzgeber zum Beispiel nicht dafür sorgen, dass die Bodenpreise auf eine für die landwirtschaftliche Nutzung tragbare Höhe zurückfallen. Dem Einfluss der vielfältigen konkurrierenden Nutzungsansprüche an die Agrarfläche kann mit bodenmarktpolitischen Mitteln kaum entgegengewirkt werden.

Unter den herrschenden Rahmenbedingungen werden die Bodenpreise in den nächsten Jahren voraussichtlich auf hohem Niveau stabil bleiben. Ein Rückgang der Preise wäre unter zwei Szenarien zu erwarten: a) die Europäische Union verabschiedet sich von dem System flächenabhängiger Direktzahlungen, oder b) die Marktzinsen steigen substantiell und nachhaltig. Beide Szenarien sind aus heutiger Sicht unwahrscheinlich.



Dipl.-Ing. agr. Andreas Tietz

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen des Johann Heinrich von Thünen-Instituts, Braunschweig

Quellen:

BLAG [Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“] (2015): Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik: Allgemeine Situation und Handlungsoptionen. Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“ gemäß Beschluss der Amtschefinnen und Amtschefs der Agrarressorts der Länder vom 16. Januar 2014. März 2015. Berlin.

Laschewski, L./Tietz, A. (2021): Auswirkungen überregional aktiver Investoren in der Landwirtschaft auf ländliche Räume: Ergebnisse aus zwei Fallstudien. Thünen Report 80. Braunschweig.

Statistisches Bundesamt (2021a): Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke (versch. Jgg.). Statistische Berichte, Fachserie 3, Reihe 2.4. Wiesbaden, zu finden unter https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000035.

Statistisches Bundesamt (2021b): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei: Eigentums- und Pachtverhältnisse (versch. Jgg.). Statistische Berichte, Fachserie 3, Reihe 2.1.6. Wiesbaden, zu finden unter https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000030.

Tietz, A./Neumann, R./Volkenand, S. (2021): Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland. Thünen Report 85. Braunschweig.

Tietz, A. (2017): Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Entwicklungen bis 2017. Thünen Report 52. Braunschweig.

Umweltbundesamt (2021): Siedlungs- und Verkehrsfläche, zu finden unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#anhaltender-flachenverbrauch-fur-siedlungs-und-verkehrszwecke>.

Heike Kampe

Schachbrett auf dem Acker

Die landwirtschaftliche Produktion muss nachhaltiger werden. Mehr Vielfalt auf dem Acker und kleinere Anbauflächen könnten Ressourcen schonen, die Bodenfruchtbarkeit erhalten, den Verbrauch an Pflanzenschutz- und Düngemitteln senken und die Artenvielfalt fördern – davon sind Forschende des Leibniz-Zentrums für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e. V. überzeugt. Ihre These testen sie nun unter Praxisbedingungen. Welche Auswirkungen hat es, wenn etwa Mais, Lupine und Sonnenblume auf kleinen Feldeinheiten direkt nebeneinanderstehen? Kann ein landwirtschaftlicher Betrieb am Ende damit noch Geld verdienen? Und welche Rolle müssen dabei neue Technologien, wie Roboter und künstliche Intelligenz, einnehmen? All das untersucht das Forschungsteam jetzt in einem einzigartigen Landschaftsexperiment.

Dieser Beitrag wurde erstmals veröffentlicht am 6. Oktober 2021 in dem Blog „querFELDein“: <https://www.quer-feld-ein.blog/finden/schachbrett-auf-dem-acker/>

Es ist eine typische Landschaft im Osten Brandenburgs, Ende April. Auf den weit ausgedehnten Feldern steht der Raps kurz vor der Blüte, etwas weiter haben Getreidepflanzen die Flächen in ein sattes Grün getaucht. Einige Äcker sind noch kahl – hier wird später der Mais wachsen. Am Horizont zieht ein Traktor seine Kreise über den Acker. Unterbrochen wird die hügelige Weite von Alleen aus Obstbäumen, Landstraßen, vereinzelt Wäldern und Dörfern. Man muss etwas genauer hinsehen, um zwischen Müncheberg und Steinhöfel ein Feld zu entdecken, das anders als alle anderen ist. Hier gibt es keine weiten Flächen – stattdessen breitet sich auf 70 Hektar Land ein Schachbrettmuster aus Quadraten in unterschiedlichen Farbtönen aus. In regelmäßigen Abständen stecken Markierungen in der Erde, und schon von Weitem zeigt ein kleiner Sendemast mit einem Solarpaneel, dass hier wohl nicht nur Landwirtschaft betrieben wird.

Ein Landschaftslabor für die Feldforschung

„Bitte vorsichtig sein und nur auf den Fahrspuren bleiben“, bittet Dr. Kathrin Grahmann beim Besuch der Flächen, die Teil eines großangelegten Experiments im Freiland sind. Zügig schreitet die Projektleiterin voran und erklärt, was links und rechts des Weges wächst. Auf den jeweils einen halben Hektar großen Quadraten sprießen Hafer, Lupine und Winterroggen. Insgesamt sind es neun unterschiedliche Feldfrüchte und zusätzliche Zwischenfrüchte, die hier in Kooperation mit dem Landwirtschaftsbetrieb Komturei Lietzen auf 30 kleinen Feldeinheiten, sogenannten „Patches“, auf echten landwirtschaftlichen Flächen des Praxisbetriebes angebaut werden. „patchCROP“ nennen daher die Forscherinnen und Forscher des Leibniz-Zentrums für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e. V. in Müncheberg dieses Landschaftslabor, das europaweit einmalig ist. Zehn Jahre lang werden sie hier detailliert untersuchen können, wie sich ein kleinflächiger und vielfältiger Anbau, der zukünftig mithilfe von Feldrobotern realisiert werden soll, auf die Bodenfruchtbarkeit, die Biodiversität, den Ertrag, den Schädlingsbefall und den Nährstoffkreislauf auswirkt.



Abb. 1: Das Landschaftslabor wird bislang von der Komturei Lietzen noch mit herkömmlichen Landmaschinen bewirtschaftet (Foto: Sympathiefilm)



Abb. 2: Das patchCROP-Landschaftslabor im Juni 2020 (Foto: Hendrik Schneider | ZALF)

Kleiner und vielfältiger statt groß und monoton – es geht um einen grundlegenden Umbau der landwirtschaftlichen Produktion, um mit weniger Düngemitteln und Pestiziden und weniger Großmaschinen auszukommen. Denn der schachbrettartige Anbau lässt sich mit den großen Landwirtschaftsmaschinen nicht gewinnbringend realisieren. Für den großen Umbau sind digitale Lösungen und kleine Feldroboter nötig, die den Weg in eine umweltfreundlichere Produktion ebnen sollen. Selbstständig säen, kranke Pflanzen erkennen und behandeln, auf die Bodenfeuchtigkeit reagieren und angepasst bewässern oder den optimalen Nährstoffstatus einzelner Pflanzen gezielt einstellen – all das könnten die kleinen autonomen Maschinen künftig übernehmen. „Wir wollen aufzeigen, wie Feldrobotik und digitale Technologien mehr Vielfalt auf den Feldern ermöglichen“, erklärt Kathrin Grahmann. „Und dafür müssen wir untersuchen, wie geeignete Anbausysteme aussehen können.“

Kleine Feldeinheiten für Biodiversität und Bodenfruchtbarkeit

Für die Agrarwissenschaftlerin ist die Versuchsfläche, auf der bereits seit Jahrzehnten landwirtschaftlich produziert wird, ein Glücksfall: „Wir haben mit patchCROP eine einmalige Grundlage geschaffen, um unterschiedlichste Fragestellungen unter Praxisbedingungen untersuchen zu können.“ Ertragskarten der letzten zehn Jahre zeigen an, wo der Boden am fruchtbarsten und die Erträge am höchsten sind. Zusätzlich lieferten Bodenproben und ein Bodenscanner Daten über Struktur und Nährstoffgehalt des Feldes. Auf Grundlage dieser Daten unterteilte das Forschungsteam die gesamte Versuchsfläche in ertragreiche und weniger ertragreiche Standorte. Auf den schlechteren Standorten, wo der Boden sandiger ist und Nährstoffe und Wasser schlechter speichern kann, werden nun Feldfrüchte, wie Roggen, angebaut, die auch mit weniger Wasser eine gute Ernte einbringen ebenso wie Sonnenblume oder

Hafer. Dort, wo der Boden lehmiger und fruchtbarer ist, wachsen Weizen, Raps oder Sojabohnen. Das Ziel dieser unterschiedlichen Bewirtschaftung ist es, Flächen optimal zu nutzen, Ressourcen bestmöglich einzusetzen und die Erträge gegen Wetterextreme abzusichern. Kleinere Feldeinheiten mit abwechslungsreichen Fruchtfolgen sind – im Gegensatz zu großen Monokulturen – gut für die Biodiversität und die Bodenfruchtbarkeit.

Mehrere Forschungspartner – darunter das DFG-Exzellenzcluster PHENOROB der Universität Bonn, DAKIS, ein Verbundprojekt der Förderrichtlinie Agrarsysteme der Zukunft des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und das Julius Kühn-Institut – arbeiten eng mit den Forscherinnen und Forschern des ZALF zusammen. Rund 35 Forschende nutzen die Forschungsplattform aktuell, um drängende Zukunftsfragen einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Produktion wissenschaftlich zu untersuchen. Kathrin Grahmann hält alle Fäden der verschiedenen Projekte in der Hand. „Ohne mein Wissen geht hier niemand auf die Fläche“, sagt sie resolut. Sie koordiniert alle Aktivitäten, damit sich niemand ins Gehege kommt, trägt die Verantwortung gegenüber den Flächeneigentümern, weiß, wo und wann Pflanzenschutzmaßnahmen durchgeführt werden und die Fläche für ein oder zwei Tage nicht betreten werden darf. Sie kennt auch die besonders empfindlichen Messpunkte, die keinesfalls gestört werden dürfen, um die Ergebnisse nicht zu verfälschen.



Abb. 3: Das patchCROP-Landschaftslabor im Juli 2020 (Foto: Hendrik Schneider | ZALF)

„Wenn man überzeugen will, muss man beweisen, dass das eine besser ist als das andere“, sagt Kathrin Grahmann. Wie akribisch und umfassend die Forschenden dafür Daten über ihr neues Anbausystem sammeln, zeigt die Vielzahl der verschiedenen Messungen und Versuche. Unter jedem „Patch“ des Freilandlabors sind in unterschiedlichen Tiefen sechs Bodensensoren installiert, die Bodenfeuchte, Temperatur und den Salzgehalt messen. Die Messdaten werden alle 20

Minuten abgerufen und online gestellt. Die Forscherinnen und Forscher wissen so lückenlos, was auf den Flächen geschieht. Doch nicht nur das: „Diese Informationen sollen Roboter zukünftig intelligent nutzen, um zu entscheiden, wo gedüngt oder bewässert werden muss“, erklärt Grahmann. Akustiksensoren sollen künftig Insekten- und Vogelgeräusche aufnehmen. Mit den Daten füttern die Forschenden dann Computermodelle, die mithilfe von künstlicher Intelligenz ermitteln können, welche Arten auf der Fläche vorhanden sind, und sogar, in welcher Menge sie vorkommen. Ein Ornithologe beobachtet zusätzlich alle zwei bis vier Wochen die hier lebenden und brütenden Vögel.



Abb. 4: In einigen Jahren sollen auf dem patchCROP-Landschaftslabor Feldroboter viele Arbeiten erledigen (Foto: NAÏO TECHNOLOGIES)

Ein Fuhrpark aus autonomen Feldrobotern

Weniger Pflanzenschutzmittel einzusetzen, ist das klare Ziel der Forschenden, die dafür ganz genau wissen müssen, wie es den Pflanzen auf den Anbauflächen geht. Knabbern Schadinsekten an den Blättern? Haben die Pflanzen Pilz- oder Viruserkrankungen? Statt wie bisher vorbeugend Pflanzenschutzmittel zu spritzen, wird auf einigen ausgewählten Versuchsflächen erst zum Pflanzenschutzmittel gegriffen, wenn tatsächlich Gefahr im Verzug ist. Derzeit überprüfen Forschende des Julius Kühn-Instituts einmal wöchentlich, ob das der Fall ist. Künftig soll digitale Technik diese Diagnose übernehmen. Im Rapsfeld testen die Forschenden etwa Prototypen einer „digitalen Gelbschale“, mit der der Befall des Rapsglanzkäfers und Rapsstengelrüsslers beobachtet wird. Eine Kamera fertigt in regelmäßigen Abständen Fotos an, die durch einen Algorithmus ausgewertet werden. Vollautomatisch wird so der Schädlingsbefall im Raps erfasst. In Echtzeit kann der Landwirt oder die Landwirtin entscheiden, ob die Pflanzen behandelt werden müssen. Die Technologie dahinter könnte eines Tages dabei helfen, auch Schädlingsbefall bei anderen Feldfrüchten zu erfassen.

Natürliche Verbündete können ebenfalls dabei helfen, Pflanzenschutzmittel zu reduzieren. Neben einigen „Patches“ ha-

ben die Forschenden Blühstreifen angelegt. Das Ackerstiefmütterchen blüht hier bereits und versorgt die ersten Bienen und Hummeln mit Pollen und Nektar. Frische Blattrosetten stehen neben abgestorbenen Stängeln aus dem Vorjahr. „Das sind die Strukturen, die Insekten zum Überwintern und Verpuppen brauchen“, erklärt Kathrin Grahmann. Sie sieht in dem Blühstreifen nicht nur einen Rückzugsort für Insekten oder bodenbrütende Vögel, sondern auch eine Maßnahme zum Pflanzenschutz: Hier sollen sich nutzbringende Insekten ansiedeln und Blattläuse oder Raupen auf den benachbarten Feldern reduzieren. Das – so hoffen die Forschenden – steigert den Ertrag und senkt den Pestizidverbrauch.

Die Feldrobotik, ist Kathrin Grahmann überzeugt, wird in den kommenden Jahrzehnten das Gesicht der Landwirtschaft verändern. Die Forscherin sieht darin die große Chance für einen Systemwechsel, den die kleinen, autonomen und flexiblen Feldroboter ermöglichen sollen. Die notwendige Überzeugungs- und Vernetzungsarbeit leistet das Team von patchCROP auch über Workshops, in denen sich Wissenschaft, Landwirtschaftskammern, Hersteller von Feldrobotern und natürlich Landwirtinnen und Landwirte austauschen und informieren können. „Es muss für den Landwirt vor allem rentabel sein“, weiß Kathrin Grahmann, „dann kann er sich auch auf alles andere einlassen.“

Auf der Versuchsfläche kommt in diesem Jahr der erste Feldroboter zum Einsatz. Der Roboter soll zunächst das Unkraut im Mais entfernen. Gleichzeitig erprobt das Forschungsteam weitere Einsatzmöglichkeiten: Bekommt der Roboter unerwünschte Kräuter auch in anderen Kulturen, etwa den Sonnenblumen oder Sojabohnen, gut in den Griff? Wie kann er für weitere Aufgaben, wie die Einsaat, genutzt werden? In Zukunft soll in der Maschinenhalle ein kleiner Fuhrpark mit Robotern entstehen, die selbstständig die Feldarbeiten übernehmen. Ist die Batterie leer, fahren sie zurück zur Ladestation, die mit Solarstrom vom Dach der Halle versorgt wird. „In ein paar Jahren sollen hier viele kleine Feldroboter die Arbeit erledigen“, so Kathrin Grahmann.



Heike Kampe

Dipl.-Biologin und freie Wissenschaftsjournalistin aus Potsdam

Weitere Informationen

- Website des Landschaftslabors „patchCROP“: <https://comm.zalf.de/sites/patchcrop/SitePages/Homepage.aspx>
- Flyer zum Landschaftslabor „patchCROP“
- Imagefilm des Landschaftslabors „patchCROP“
- querFELDein-Podcast, Folge 4: Mosaik-Acker statt Monokultur
- Fruchtfolgen Podcast, Folge 4: Hightech auf dem Acker



Zukunftskommission Landwirtschaft

Zukunft Landwirtschaft – eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft – Kurzfassung

Landwirtschaft ist systemrelevant. Sie ist die grundlegende wirtschaftliche Tätigkeit des Menschen. Sie hat arbeitsteilige, städte- und staatsbildende Gesellschaften erst ermöglicht und ist somit die Grundlage jeder Zivilisation. Gleichzeitig gestaltet die Land- und Forstwirtschaft über 80 Prozent der Oberfläche unseres Landes. Zwangsläufig übt sie damit entscheidenden Einfluss auf Umwelt und Natur aus, auf Böden, Tiere, Gewässer und biologische Vielfalt – und auf das Erscheinungsbild Deutschlands. Mit stetigen Produktionssteigerungen hat die Landwirtschaft ein starkes Wachstum der Bevölkerung ermöglicht. Gleichzeitig hat sie die Versorgung dieser Bevölkerung mit Nahrung immer zuverlässiger und für die Haushalte immer günstiger gemacht. Daraus resultiert zu großen Teilen das, was heute allgemein als Wohlstand wahrgenommen wird: Große Teile der Ausgaben des Staates, der Wirtschaft und der Haushalte sind für andere als Ernährungszwecke verfügbar.

Die Kehrseite dieses Fortschrittes sind Formen der Übernutzung von Natur und Umwelt, Tieren und biologischen Kreisläufen bis hin zur gefährlichen Beeinträchtigung des Klimas. Gleichwohl steckt die Landwirtschaft auch ökonomisch in einer Krise. Verschiedene, nicht zuletzt auch politische Faktoren haben zu Wirtschaftsweisen geführt, die weder ökologisch noch ökonomisch und sozial zukunftsfähig sind. Der allgemeine Fortschritt und die Erweiterung der technischen Möglichkeiten haben den Strukturwandel der Landwirtschaft rasant beschleunigt. Dies hat enorme Produktions- und Produktivitätssteigerungen gebracht. Gleichzeitig ist ein Kostendruck entstanden, unter dem immer mehr Familien für ihre Höfe keine Perspektive sehen. Diese Entwicklungen haben dazu geführt, dass die Landwirtschaft immer weniger in der Lage ist, in ökologisch verträglichen Stoffkreisläufen innerhalb der Belastungsgrenzen der natürlichen Ressourcen zu wirtschaften. Angesichts der externen Kosten, die die vorherrschenden Produktionsformen mit sich bringen, scheidet eine unveränderte Fortführung des heutigen Agrar- und Ernährungssystems aus ökologischen und tierethischen sowie aus ökonomischen Gründen aus.

Das Agrar- und Ernährungssystem wird von zahlreichen Widersprüchen und Spannungslagen geprägt. Es steht mitten in jenem **globalen Wandel**, der unsere Zivilisation zur Gänze erfasst hat, sowie am Beginn eines **durchgreifenden Transformationsprozesses**. Für diesen gibt es aus Verantwortung für heutige wie künftige Generationen nur eine sehr knappe Frist. Fest steht dabei: Der Umbau ist eine **gesamtgesellschaftliche Aufgabe**. Ökologisches Handeln muss in betriebs- und volkswirtschaftlichen Erfolg umgesetzt werden und so auch soziale Anerkennung begründen. Dabei kann und darf die Landwirtschaft nicht alleingelassen werden. Der Umfang und die Komplexität dieser Herausforderungen sowie die Vielfalt der Perspektiven, Interessen-

lagen und Ansprüche entladen sich auch in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen und Protesten. Diese haben die Bundesregierung bewogen, im Juli 2020 die Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) einzusetzen, die hiermit ihren Abschlussbericht vorlegt.

Zukunft Landwirtschaft

In der Richtung seiner Analysen und Empfehlungen lässt sich dieser Abschlussbericht auch von einer Vision für die Zukunft des Landwirtschafts- und Ernährungssystems leiten, die die Vertreterinnen der Jugend im Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland und des Bundes der Deutschen Landjugend für die ZKL gemeinsam entwickelt haben. Diese Zukunftsvision verbindet die Bedürfnisse von landwirtschaftlichen Erzeugern und Verbrauchern, Natur, Umwelt und kommenden Generationen weltweit. Ihr zufolge sollten Landwirtinnen und Landwirte breite gesellschaftliche Anerkennung inklusive finanzieller Entlohnung erhalten, denn sie übernehmen gesellschaftliche und ökologische Verantwortung. In Zukunft trägt die Landwirtschaft zum Erhalt der Biodiversität bei und wirkt positiv auf unser Klima. Ebenso wichtige Elemente des Zukunftsbildes sind die faire Gestaltung der Zusammenarbeit mit vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen, die Stärkung und überwiegende Nutzung von regionalen Kreisläufen sowie eine idealerweise stabile bis steigende Anzahl der Höfe. Ebenfalls zeigt das Zukunftsbild zufriedene Landwirte, die ihren Beruf gern ausüben. Es zeigt auch die Haltung von Tieren unter hohen Tierschutzstandards, über Lebensmittelqualitäten gut informierte Verbraucherinnen und Verbraucher, die Einhaltung von klimapolitischen Vereinbarungen sowie vielfältige Anwendungen der Digitalisierung.

Der Abschlussbericht der ZKL beschreibt **Entwicklungspfade** in eine solche Zukunft. Sie sollen die Risiken dieser Transformation beherrschbar machen, Planungssicherheit ermöglichen und ihre Akzeptanz insbesondere auch aufseiten der Landwirte erhöhen. Vor allem anderen sollen sie die ökologische Nachhaltigkeit des deutschen Agrar- und Ernährungssystems deutlich verbessern, seine ökonomische Tragfähigkeit dauerhaft sichern sowie Produktionsverlagerungen in europäische wie außereuropäische Regionen mit geringeren ökologischen und sozialen Standards entgegenwirken. Zu diesem Zweck entwickelt die Kommission eine Vielzahl von Vorschlägen und Empfehlungen zu verschiedenen Aspekten des Agrar- und Ernährungssystems. Sie folgen einem gemeinsamen Prinzip: **Die ökologische und (tier-)ethische Verantwortbarkeit der Landwirtschaft ist am effektivsten und dauerhaftesten zu verbessern, indem die Vermeidung ihrer derzeitigen beträchtlichen volkswirtschaftlichen Kosten in betriebswirtschaftlichen Nutzen überführt wird.**

Das Agrar- und Ernährungssystem muss deswegen so angelegt sein, dass die Steigerung der positiven Wirkungen und die Vermeidung schädlicher Effekte auf Klima, Umwelt, Biodiversität, Tierwohl und menschliche Gesundheit im unternehmerischen Interesse der landwirtschaftlich Produzierenden liegen können. Die Politik ihrerseits muss diese Entwicklung befördern und beschleunigen. Dazu sollte sie ihr gesamtes Instrumentarium (von der Rechtsetzung über die Agrarverwaltung bis hin zur finanziellen Förderung) schlüssig integrieren und sorgfältig mit anderen Politikfeldern (wie u. a. der Handels-, Verbraucher-, Bau- oder Bildungspolitik) abstimmen. Zudem empfiehlt es sich, nach Möglichkeit von einer indikatorbasierten Input- auf eine wirkungsorientierte Prozess- und Outcomesteuerung umzustellen sowie regionalen Kooperationen und zielgerichteten Erprobungsversuchen besondere Bedeutung beizumessen.

Ökologische Kompetenz und Leistungskraft

Zur Steigerung der **positiven Wirkungen** der Agrarproduktion **auf Klima, Umwelt, Biodiversität, Tierwohl und menschliche Gesundheit** sowie zur **Vermeidung schädlicher Effekte** beschreibt die ZKL ein ganzes Spektrum von Maßnahmen, deren Umsetzung in die Produktionspraxis durch unterschiedliche Formen der Förderung, Beratung, Aus- und Weiterbildung etc. unterstützt werden sollte. Im Vordergrund stehen hier die Beiträge der Landwirtschaft zum Kampf gegen den Klimawandel und für den Erhalt der Biodiversität. Ziel muss es sein, dass die Landwirtschaft gemeinsam mit der Landnutzung ihre Möglichkeiten für positive Beiträge ausschöpft, um die Klimaerwärmung auf 1,5 Grad zu begrenzen. So muss der Ausbau landwirtschaftlicher Treibhausgasenken (Moore, Humus) umgehend

deutlich gesteigert und attraktiv gestaltet werden. Nicht weniger wichtig sind die Schaffung stabiler Agrarökosysteme, der Erhalt und die Bereitstellung biodiversitätsfördernder Strukturen und Landschaftselemente in ausreichendem Umfang sowie die nachhaltige Gestaltung regionaler Wirtschafts- und betrieblicher Nährstoffkreisläufe. In diesem Zusammenhang gibt die ZKL des Weiteren Empfehlungen für eine Reduzierung des Konsums von tierischen Produkten, eine Verbesserung des Tierwohls und eine umweltverträglichere räumliche Verteilung der Tierhaltung, die aller Voraussicht nach mit einer weiteren Verringerung der Tierbestandszahlen einhergehen werden.



Abb. 1: Der Ausbau landwirtschaftlicher Treibhausgasenken (Moore, Humus) muss gesteigert und attraktiv gestaltet werden (Fotos: Metscher)

Gesellschaftliche Lastenteilung

Klima und Umwelt, Artenreichtum und Tierwohl sind sowohl Gemeingüter als auch Produktionsfaktoren. Ihre Übernutzung verursacht volkswirtschaftliche Kosten. Doch auch ihr Schutz ist nicht kostenneutral. Maßnahmen zur Steigerung der positiven und zur Verringerung der negativen externen Effekte der Agrarproduktion gehen in aller Regel mit einer **Steigerung der Produktionskosten** einher. Sie müssen daher mit klaren und praktisch umsetzbaren Zielen unterlegt werden, die für Betriebs- und Investitionsplanungen Verlässlichkeit ermöglichen. Gesellschaftliche Leistungen der Landwirtschaft verdienen öffentliche Anerkennung und betriebswirtschaftlich attraktive Honorierung. Die erforderlichen Mittel werden die in den öffentlichen Haushalten gegenwärtig zur Verfügung stehenden Finanzen übersteigen. **Ihre Erwirtschaftung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.** In diesen Finanzierungszusammenhang gehören Mittel aus zweckgebundenen Abgaben und öffentliche Fördermittel, aber auch Markterlöse für Lebensmittel, zumal für solche mit besonders nachhaltigen Prozess- und Produktqualitäten, sowie für sonstige Agrarprodukte (zum Beispiel Energie) und Kulturlandschaftspflege. Die Investitionen in diese Transformation werden sich zukünftig überdies



teilweise durch die Einsparung externer Kosten gegenüber gegenwärtiger Produktionsformen refinanzieren.

Faire Märkte und kulinarischer Genuss

Märkte für Lebensmittel und sonstige Agrarprodukte sind für die Ertragslage landwirtschaftlicher Betriebe sowie für die Einkommen und Löhne in der Landwirtschaft entscheidend. Die Mehrkosten einer auch in Hinblick auf Ökologie und Tierwohl zunehmend leistungsfähigeren Landwirtschaft werden zu einem Teil auf diesen Märkten erwirtschaftet werden müssen. Das geht nur, wenn die Lebensmittelpreise die tatsächlichen Produktionskosten wieder besser abbilden und der Wettbewerb um Prozess- wie Produktqualitäten gegenüber bloßem Mengenwettbewerb an relativem Gewicht gewinnt. Dabei hängen Wertschöpfung und Wertschätzung eng zusammen: Der Anteil von Landwirtschaft und Ernährung an der volkswirtschaftlichen Gesamtleistung ist auf einem historischen Tiefstand und wird wieder wachsen müssen.

Der verantwortungsvolle, abwechslungsreiche Genuss von Lebensmitteln ist Teil veränderter und stärker pflanzlich orientierter Ernährungsstile sowie einer modernen Kulinarik. Diese folgt den Empfehlungen der Fachgesellschaften und kann durch entsprechende Gestaltung von Ernährungsumgebungen ebenso gefördert werden wie durch Instrumente der Erhöhung von Markttransparenz (Kennzeichnungen und Zertifikate) und die Ausrichtung des öffentlichen Lebensmittelbeschaffungswesens. Dieser nachhaltige Konsum bringt positive Effekte für jeden Einzelnen ebenso wie für das Gesundheitswesen und für Umwelt, Klima und Tierwohl.

Im Einzelnen nimmt die ZKL dabei ganz unterschiedliche Aspekte der Lebensmittelmärkte und des Ernährungssystems in den Blick. Sie empfiehlt die Diversifizierung betrieblicher Geschäftsmodelle sowie die Förderung von regionalen und Direktvermarktungswegen. Sie fordert, dass Abnahmebeziehungen der Landwirtschaft mit Weiterverarbeitern und Handel fair in der Weise gestaltet sein müssen, dass die Kosten ökologie- und tierwohlorientierter Produktion bis zu den Verbraucherinnen und Verbrauchern durchgegeben werden. Dazu gehören eine deutliche Erhöhung der Transparenz für die Verbraucher durch klare, verständliche und auf EU-Ebene verbindliche Kennzeichnungssysteme, ein sozialer Ausgleich für einkommensschwächere Verbraucher und nicht zuletzt die nachdrückliche Weiterentwicklung von Ernährungsumgebungen. Dazu gehört sodann allerdings auch eine Außenhandelspolitik, die innerhalb der EU wie über die Grenzen des Binnenmarktes hinaus gute Wettbewerbsbedingungen für die Landwirtschaft sichert (Level Playing Field).

Förderung gesellschaftlicher Ziele

Der Erfolg des Transformationsprozesses des Landwirtschafts- und Ernährungssystems setzt nach einhelliger Auffassung der ZKL zwingend voraus, dass die Finanzmittel der öffentlichen Hand in der bisherigen Größenordnung erhalten bleiben, dass sie aber künftig insgesamt der zielgerichteten **Finanzierung der Bereitstellung öffentlicher Güter** dienen. Insbesondere muss deswegen die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) maßgeblich dazu beitragen, den Übergang zu einem nachhaltigen Ernährungssystem in der EU zu bewältigen und Landwirte auch ökonomisch in die Lage zu versetzen, ihren unverzichtbaren Beitrag zur Erreichung der Klimaschutz-, Tierschutz-, Bodenschutz-, Luft- und Wasserreinhaltungs- sowie Biodiversitätsziele zu leisten und die Umwelt umfassend zu schützen. Dies erfordert, dass die bisherigen flächengebundenen Direktzahlungen aus der ersten Säule der GAP im Laufe der nächsten zwei Förderperioden schrittweise und vollständig in Zahlungen umgewandelt werden, die konkrete Leistungen im Sinne gesellschaftlicher Ziele betriebswirtschaftlich attraktiv werden lassen. Dabei empfiehlt die ZKL, die Konditionalitäten entsprechend abzubauen, den Anteil der Eco-Schemes schrittweise zu erhöhen, Übergangsregelungen für den Transformationsprozess zu entwickeln und die Vernetzung von Biotopen, Landschaftselementen etc. sowie kooperative Lösungen zu fördern. Auch die Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) sollte weiterentwickelt werden und gesellschaftliche Herausforderungen wie Biodiversität, Klimaschutz, Renaturierung, Flächenschutz und Anpassung an den Klimawandel deutlich stärker als bisher aufgreifen.

Gesamtgesellschaftlicher Nutzen

Eine übergreifende volkswirtschaftliche Abschätzung der Empfehlungen der ZKL ist mit erheblichen methodischen Schwierigkeiten verbunden. Dennoch erlaubt sie die Feststellung, dass die voraussichtlichen jährlichen **volkswirtschaftlichen Kosten** einer durchgreifenden Transformation hin zu einem nachhaltigen und gesellschaftlich anerkannten Landwirtschafts- und Ernährungssystem in jedem Falle weit unterhalb jenes hohen zweistelligen Milliardenbetrags liegen, auf den sich die externen Kosten einer unveränderten Weiterführung des Status quo belaufen. Gleichwohl werden die in den staatlichen Haushalten für die Landwirtschaft derzeit zur Verfügung stehenden Finanzmittel nicht ausreichen, um diese Transformationskosten zu decken. Die Höhe der benötigten staatlichen Transferzahlungen wird auch davon abhängen, inwieweit es gelingt, einen funktionierenden Markt für nachhaltig erzeugte Lebensmittel hoher Qualität und andere Leistungen der Landwirtschaft zu entwickeln.

Mittel- und langfristig dürften damit auf die Bürgerinnen und Bürger höhere Kosten für ihre Ernährung zukommen.

Einerseits muss die Transformation deswegen für einkommensschwache Verbrauchergruppen sozialpolitisch flankiert werden. Andererseits stehen diesen Mehrkosten vermiedene Gesundheitskosten durch gesündere Ernährung ebenso gegenüber wie ersparte staatliche Aufwendungen durch die Verringerung oder Internalisierung negativer Umweltexternalitäten der Agrarproduktion. Die ZKL ist deswegen davon überzeugt, dass die von ihr beschriebenen Transformationspfade so gestaltet werden können, dass sie mit einer **fairen gesellschaftlichen Lastenverteilung und mit gesamtwirtschaftlichen Einsparungen** verbunden sind. Diese Gestaltung ist eine politische Aufgabe von höchster Dringlichkeit. Die Ökologisierung einer ökonomisch ertragsstarken Landwirtschaft am Gunststandort Deutschland hat ihren Preis. Sie zu unterlassen, ist teurer; sehr viel teurer – für die Landwirtschaft, für die Volkswirtschaft und für den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft auch in Zukunft.

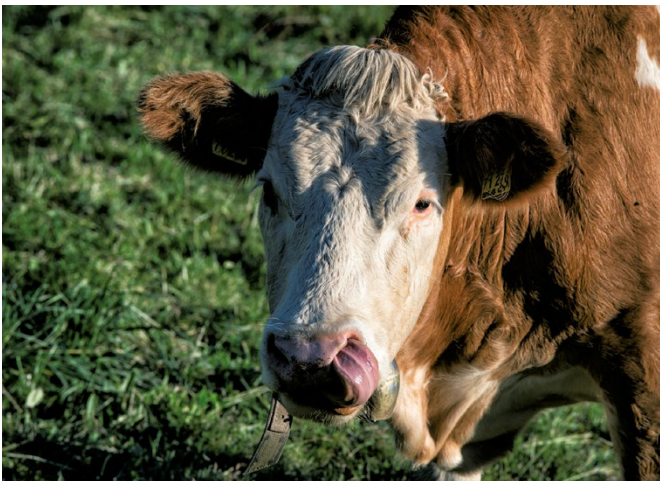


Abb. 2: Hohe Standards bei der Tierhaltung.

ZIELVORSTELLUNGEN UND LEITLINIEN

Eine Vision zur Zukunft der Landwirtschaft

Die ZKL lässt sich von der nachfolgenden Vision eines zukünftigen Landwirtschafts- und Ernährungssystems leiten. Sie wurde im Auftrag der Kommission gemeinsam von Kathrin Muus und Myriam Rapior entwickelt, die den Bund der Deutschen Landjugend und die Jugend im Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland in der ZKL vertreten. Auf der Basis der auch im Einsetzungsbeschluss der ZKL aufgerufenen Werte – ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit – wird das Bild eines erstrebenswerten Landwirtschafts- und Ernährungssystems entworfen, dessen vielfältige Aspekte freilich unterschiedlich weit in der Zukunft liegen und mit sehr verschiedenen Anforderungen an Gesellschaft, Landwirtschaft und Politik verbunden sind.

Berufsstand und Betriebe

Die deutsche Landwirtschaft trägt zur Ernährung der Bevölkerung bei. Landwirte werden von der Gesellschaft, das heißt, von den Bürgerinnen und Bürgern sowie gesellschaft-

lichen Institutionen (Unternehmen, Verbände, Parteien, Wissenschaft, Religionen etc.), für die Lebensmittelerzeugung und den positiven Beitrag zu Umwelt-, Natur- und Tierschutz wertgeschätzt. Die Produktion und das Angebot von Lebensmitteln durch Landwirtinnen und Landwirte bilden weltweit die Grundlage für Frieden und Wohlstand und sind somit wichtige Faktoren für gesellschaftliche Stabilität. Der Wirtschaftssektor Landwirtschaft hat große gesellschaftliche Relevanz, da er die elementare Aufgabe der Ernährungssicherung übernimmt und die Lebensgrundlage der Menschen sichert.

Landwirtschaftliche Betriebe sind Unternehmen mit gesellschaftlicher und ökologischer Verantwortung. Landwirte arbeiten selbstständig und wirtschaften eigenverantwortlich. Das unternehmerische Handeln landwirtschaftlicher Betriebe beinhaltet, dass sie Ressourcen, Investitionen, Produktion und Arbeitskraft nach eigenem Ermessen einsetzen. Landwirte setzen gute fachliche und zukunftsorientierte Praxis um, die wissenschaftlich sinnvoll, umwelt- und klimaschützend ist.

Die Landwirtschaft in Deutschland ist vielfältig. Manche Betriebe sind spezialisiert, andere haben sich diversifiziert. Die Gesellschaft betrachtet die Landwirtschaft ohne Vorurteile; Landwirtschaft und Gesellschaft stehen geschlossen zusammen. Landwirtinnen und Landwirte führen ihren Beruf gern und zu fairen Bedingungen aus. Ihr Einkommen ist mit dem deutschen Durchschnittseinkommen vergleichbar und wird in ihren Betrieben erwirtschaftet. Die Erzeugerpreise sind in einem fairen, polypolistischen Markt so gestaltet, dass gesellschaftliche Teilhabe, Betriebsabsicherung und Altersvorsorge für die Landwirte und ihre Familien möglich sind. Angestellte in der Landwirtschaft erhalten einen fairen Lohn und arbeiten unter guten und sicheren Arbeitsbedingungen.

Wünschenswert ist eine stabile bis steigende Anzahl der Höfe. Die Vielfalt der betrieblichen landwirtschaftlichen Strukturen bleibt erhalten. Die inner- und außerfamiliäre Hofübergabe wird gesellschaftlich und politisch prioritär unterstützt. Der Staat bietet Unterstützungsmöglichkeiten für landwirtschaftliche Existenzgründungen. Junglandwirte haben bevorzugten Zugang zu Boden.

Umwelt, Natur und Klima

Die Landwirtschaft trägt zum Umwelt-, Natur- und Tierschutz bei. Durch regenerative Landnutzung wird die Gesundheit der Menschen und Tiere sowie die Qualität des Wassers, der Böden und der Luft erhalten und verbessert. Betriebszweige und landwirtschaftliche Praktiken, die effektiv zum Klimaschutz beitragen, sind ausgebaut und durch Betriebe einfach umsetzbar. Die zukunftssichere Ausrichtung und die klimafreundliche Transformation von Betrieben werden weiterhin öffentlich unterstützt.

Die biologische Vielfalt wird als elementar anerkannt und gewahrt, da sie die Grundlage der Funktionsfähig-



keit von Ökosystemen darstellt. Aktivitäten, die die Biodiversität und insbesondere den Insektenschutz fördern, sind die Regel. Agrarlandschaften sind von struktureller Vielfalt geprägt; so umfassen landwirtschaftliche Flächen vernetzte Biotopstrukturen wie Blühflächen, Hecken und Grünstreifen.

Agroforststrukturen sind ausgebaut, und es werden keine weiteren Flächen versiegelt. Moore wurden zu großen Teilen durch Unterstützung mit öffentlichen Mitteln wieder vernässt und die langfristige Perspektive von betroffenen Betrieben ist gesichert. Der vermehrte Humusaufbau, die große Vielfalt standortangepasster Sorten, der Anbau einer ausgewogenen Fruchtfolge sowie die Nutzung von Leguminosen und Zwischenfrüchten tragen dazu bei, dass die Landwirtschaft einen positiven Einfluss auf den Klimaschutz hat. Landwirte streben eine durchgehende Bodenbedeckung an, um Erosionen zu vermeiden.

Wenn möglich, werden vorhandene Gülle oder Mist als Dünger verwendet, außerdem wird auf zusätzlichen mineralischen Dünger verzichtet. Die staatliche Forschung zum mittelfristig adäquaten Ersatz von synthetischen Düngemitteln und chemischem Pflanzenschutz wird vorangebracht. Die Landwirtschaft ist auf die Folgen der Klimaerwärmung vorbereitet, da sie bei der Umstellung auf klimafreundliche und resiliente Produktionsweisen unterstützt wird (zum Beispiel durch unabhängige Klimaberatung). Klimaförderliche Wirkungen der Landwirtschaft sind in der landwirtschaftlichen Praxis etabliert oder sogar zu Betriebszweigen geworden, da sie Landwirten neue Einkommensmöglichkeiten eröffnen. Alle Wirtschaftssektoren tragen ökologische Verantwortung. Synergien im Sinne des Umweltschutzes und im Sinne der Betriebe entstehen durch die Sektorenkopplung, sodass sie gut aufeinander abgestimmt sind und zur effizienten Nutzung von Ressourcen beitragen.

Wirtschaftsbedingungen

Die Landwirte stehen einem fairen Markt gegenüber. Sowohl im Bereich der Lebensmittelerzeugung als auch in der weiterverarbeitenden Produktion und im Vertrieb herrschen ausgewogene Marktkräfte. Die deutsche Politik und Gesetzgebung verhindert einseitige Oligopol- und Monopolbildung. Die deutsche Landwirtschaft hat gute Einkommenschancen sowie einen gerechten und transparenten Zugang zu Informationen innerhalb der Märkte. Unfaire Handelspraktiken werden durch wirksame Gesetze unterbunden. Die Tätigkeiten von landwirtschaftlichen Betrieben sind transparent gestaltet und Informationen dazu einfach zugänglich. Für ihre Aktivitäten erhalten die Landwirtinnen und Landwirte gesellschaftliche Wertschätzung und Anerkennung.

Die Zusammenarbeit mit vor- und nachgelagerten Bereichen der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette ist

fair aufgebaut und setzt ihren Schwerpunkt auf regionale Weiterverarbeitung und Vermarktung. Dabei ergänzt über-regionaler Handel regionale Strukturen und erweitert wirtschaftliche Handlungsspielräume.

Regionalität

Das deutsche Landwirtschafts- und Ernährungssystem funktioniert zu großen Teilen in regionalen Kreisläufen. Die Verarbeitung von Lebensmitteln findet bevorzugt regional statt, und Transportwege für landwirtschaftliche Erzeugnisse werden so kurz wie möglich gehalten. Um dies zu ermöglichen, werden regionale Strukturen (zum Beispiel in der Lebensmittelverarbeitung oder -vermarktung) gestärkt und bürokratische und gesetzliche Hürden zur Umsetzung abgebaut beziehungsweise außer Kraft gesetzt. Durch das Angebot von gesunden, regionalen und ökologischen Lebensmitteln in öffentlichen und privaten Einrichtungen, wie Schulen, Behörden, Krankenhäusern, Betriebskantinen etc., wird die lokale Nachfrage nach diesen Lebensmitteln gestärkt. Sie sichert Landwirten verlässliche Abnahmemengen auf dem Markt. Stoff- und Energiekreisläufe sind überwiegend geschlossen, sodass Materialien und Nährstoffe aus Produktion, Konsum und Abfallbeseitigung größtenteils regional zirkulieren.

Ernährung und Verbraucher

Alle Menschen haben Zugang zu hochwertigen Lebensmitteln, weltweit muss niemand hungern. Die Menschen ernähren sich gesund und ausgewogen. Lebensmittel werden nicht verschwendet, da die Gesellschaft ihnen einen hohen Wert beimisst. Die Bevölkerung kennt den Erzeugungsprozess von Lebensmitteln und ist über die Arbeit der Landwirtinnen und Landwirte informiert. Deshalb schenken Verbraucher der Herkunft und Produktionsweise ihrer Lebensmittel große Beachtung und konsumieren vermehrt regionale Produkte. Dabei helfen ihnen verlässliche und einfach verständliche Kennzeichnungssysteme. Der Konsum tierischer Produkte erreicht ein gesundes Maß und steht im Einklang mit Umwelt, Klima, Natur und Tierwohl.

Ausbildung und Berufseinstieg

Junge Menschen jeden Geschlechts ergreifen landwirtschaftliche Berufe gern. Sie werden beim Einstieg in den Beruf beziehungsweise in den eigenen Betrieb durch Hofübernahme oder bei Existenzgründung unterstützt. Die duale Ausbildung in den landwirtschaftlichen Berufen vermittelt theoretisches und praktisches Generalwissen und bietet eine Auszubildenden selbstbestimmt leben können. Studium und Ausbildung greifen aktuelle und zukünftige Herausforderungen auf: von der umweltfreundlichen und innovativ-technischen Ausrichtung eines Betriebes bis hin zur Erschließung neuer Betriebszweige (zum Beispiel durch Implementierung von Ökosystemdienstleistungen).

Studiengänge der Landwirtschaft und Agrarwissenschaften sowie Weiterbildungen in den landwirtschaftlichen Berufen

vermitteln den angehenden Landwirtinnen und Landwirten handlungsfeldbezogenes Fachwissen für ihren späteren (teils auch fachspezifischen) Berufsalltag. Berufsbegleitende Fortbildungen und Schulungen unterstützen Landwirte in regelmäßigen Abständen mit Wissen über neue Produktionspraktiken und bei der Bewältigung neuer Herausforderungen. Zusätzlich steht ihnen ein unabhängiges Beratungsangebot zur Verfügung.

Politische und institutionelle Zusammenarbeit

In der Zusammenarbeit mit öffentlichen Institutionen sind Landwirte zufrieden, da Planungssicherheit gewährleistet ist und der bürokratische Aufwand in Relation zur Betriebsgröße steht. EU-weit werden im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik öffentliche Mittel ausschließlich für die Erbringung gesellschaftlicher Leistungen durch die Landwirte, wie Ökosystemleistungen und Kulturlandschaftspflege, zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass Landwirtinnen und Landwirte für gesellschaftliche Leistungen im Sinne des Gemeinwohls und der Ökologie bezuschusst werden. EU-weit gelten einheitliche Standards für Arbeitsbedingungen sowie für die Produktion und die Weiterverarbeitung von Lebensmitteln. Auch wird europaweit einheitlich Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher hinsichtlich der Herkunft, Produktion und Weiterverarbeitung von Lebensmitteln geschaffen.

Tierhaltung

Tiere werden unter hohen Tierschutzstandards gehalten und sind über den ländlichen Raum verteilt. Mit den vom Strukturwandel betroffenen Betrieben wurden langfristige Perspektiven entwickelt und umgesetzt. Die Tiere verfügen über ausreichend Platz und Auslauf. Nutztiere werden zu großen Teilen mit hofeigenen oder regionalen Futtermitteln versorgt. Der Einsatz von Tierarzneimitteln erfolgt bedarfsorientiert und entsprechend der medizinischen und sachgerechten Diagnose und Therapie. Der Tierbestand und die Haltungsbedingungen haben sich so entwickelt, dass Deutschland die umwelt- und klimapolitischen Vereinbarungen einhält.

Digitalisierung

Die Digitalisierung findet in der Landwirtschaft Verwendung und bringt die Bedürfnisse von Mensch, Tier, Umwelt und Natur in Einklang. Techniken zur präzisen Arbeit auf dem Feld und für einen gezielten Pflanzenschutz gehören genauso dazu wie der Einsatz moderner Innovationen zur Unterstützung der Tiergesundheit. Die Digitalisierung trägt in der Landwirtschaft zu globalem Umwelt- und Naturschutz sowie zur Produktion von Nahrungsmitteln bei.

Die Datenhoheit liegt bei den Landwirten selbst. Die Landtechnik wird bei der Weiterentwicklung und Erforschung neuer Technologien sowie beim Zugang zu digitalen Techniken für Betriebe staatlich unterstützt. Dabei soll die Nut-

zung auch kleinen und mittleren Betrieben ermöglicht werden. Trotz digitaler Anwendungen sind Landwirtinnen und Landwirte essenziell für die Arbeit in ihren Betrieben. Sie treffen die Entscheidungen in Bezug auf digitale und analoge Vorgehensweisen bei landwirtschaftlichen Arbeitsprozessen. Damit die Landwirte die Möglichkeiten der Digitalisierung in vollem Umfang nutzen können, ist die digitale Versorgung der ländlichen Gebiete gewährleistet und wird dem technischen Fortschritt dynamisch angepasst.

Globale Auswirkungen der deutschen Landwirtschaft

Landwirtschaftliche Strukturen sind weltweit vorhanden und global gerecht gestaltet. Landwirte können global zu fairen Arbeitsbedingungen arbeiten. Die deutsche Agrarwirtschaft handelt auf fairen regionalen, nationalen und globalen Märkten über die gesamte Lieferkette hinweg. Sie führt weder explizit noch implizit zu negativen menschenrechtlichen, sozialen oder ökologischen Folgen in Drittländern. Die ökologischen und ökonomischen Bedingungen für Kleinbauern und Kleinbäuerinnen ermöglichen weltweit ein stabiles Einkommen, soziale Teilhabe und Marktzugang. Der uneingeschränkte Zugriff auf wichtige Ressourcen – wie Wasser, Acker- und Weideland, Saatgut, Energie, Kapital und Bildung – ist sichergestellt.

Zwölf Leitlinien für den Transformationsprozess

Die vorstehende „Vision zur Zukunft der Landwirtschaft“ beschreibt die Ziele einer schnellen und umfassenden ökonomischen wie ökologischen Transformation des gesamten Landwirtschafts- und Ernährungssystems in Deutschland. Ihre Notwendigkeit ergibt sich aus sachlichen Gegebenheiten sowie aus entsprechenden gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen. Zu diesen gehören vor allem die Klima-, Umwelt-, Biodiversitäts- und Tierschutzziele, wie sie sich aus den im Einsetzungsbeschluss der ZKL exemplarisch genannten nationalen, internationalen und supranationalen Rechtsnormen und Strategien ergeben. Die in der Bundesrepublik geltenden diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Anforderungen wurden jüngst vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 24. März 2021 in sachlicher wie zeitlicher Hinsicht präzisiert.

Landwirtschaft kann und muss neben der Produktion von Lebens- und Futtermitteln vielfältige Leistungen für Ökosysteme und Klimaschutz erbringen. Diese Leistungen müssen von der Gesellschaft finanziell angemessen honoriert werden, sodass sie als attraktive Einkommensquellen zu einer Diversifizierung der Betriebe beitragen. Der systemische Umbau von Landwirtschaft und Ernährung ist daher eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Landwirtschaft sowie Lebensmittelverarbeitung, -industrie und -handel müssen sich dieser Aufgabe ebenso stellen wie alle Bürge-



rinnen und Bürger, unterschiedlichste gesellschaftliche Instanzen und vor allem die Politik in ihren sämtlichen auf Agrarproduktion und Ernährung bezogenen Bereichen. Dabei gehört es zu der spezifischen Gestaltungsverantwortung von Politik, die zügige Transformation des Landwirtschafts- und Ernährungssystems durch entsprechende Rahmensetzungen zu ermöglichen und zu erleichtern, sie zu fördern und mitzugestalten. Nach Auffassung der ZKL ist dabei die politische Berücksichtigung der folgenden zwölf Leitlinien von entscheidender Bedeutung.

■ Erste Leitlinie

Die Transformation des Ernährungs- und Landwirtschaftssystems muss unter Berücksichtigung der planetaren Grenzen die ökologische Verträglichkeit und Resilienz landwirtschaftlicher Produktion sowie den Tierschutz verbessern und die Diversität der Betriebsformen, Produktionssysteme, Agrarstrukturen und Agrarlandschaften fördern. Zugleich muss diese Transformation einen verlässlichen Rahmen für betriebliche Planungsprozesse gewährleisten und mit wirtschaftlich tragfähigen Zukunftsperspektiven für Landwirte verknüpft sein, die auch Produktionsverlagerungen in europäische wie außereuropäische Regionen mit geringeren sozialen und ökologischen Standards entgegenwirken.

■ Zweite Leitlinie

Die Vermeidung schädlicher Effekte und die Steigerung positiver Wirkungen auf Klima, Umwelt, Biodiversität, Tierwohl und menschliche Gesundheit müssen im eigensten individuellen wie unternehmerischen Interesse der landwirtschaftlich Produzierenden liegen können. Die Agrar- und Umweltpolitik sowie das Agrar- und Ernährungssystem müssen deswegen darauf angelegt sein, dass auf der Produzentenseite die Vermeidung derzeitiger negativer Externalitäten und die Erzielung positiver Effekte auch betriebswirtschaftlich attraktiv werden.

■ Dritte Leitlinie

Chancen auf Agrar- und Lebensmittelmärkten müssen an ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeit gebunden sein. Dies heißt, dass die Lebensmittelpreise (inkl. Steuern und Abgaben) die tatsächlichen Gesamtkosten der Lebensmittelproduktion in der ganzen Wertschöpfungskette abbilden, dass der produkt- wie der prozessbezogene Qualitätswettbewerb gegenüber dem Mengenwettbewerb deutlich an Gewicht gewinnt und sich auch das Verbraucherverhalten dementsprechend entwickelt. Dass Landwirtschaft ein wichtiger Teil der Gesellschaft ist, muss sich als Werthaltung also auch im Anteil der Landwirtschaft an der volkswirtschaftlichen Gesamtleistung ausdrücken. Nachhaltig produzierte Lebensmittel verlangen nach höheren Preisen. Dabei ist eine entsprechend finanzielle Abfederung für einkommensschwache Verbrauchergruppen in Form einer umfassenden flankierenden Sozialpolitik erforderlich.

■ Vierte Leitlinie

Angesichts der durch das heutige Landwirtschafts- und Ernährungssystem verursachten und von der Gesellschaft getragenen (externen) Kosten ist davon auszugehen, dass selbst ein sehr kostenintensiver Transformationsprozess von Landwirtschaft und Ernährung in mittel- und langfristiger Perspektive für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung erhebliches Einsparpotenzial mit sich bringt.

■ Fünfte Leitlinie

Die Transformation hin zu einem nachhaltigen Landwirtschafts- und Ernährungssystem kostet Zeit, da sie komplexe ökonomische, technische, rechtliche, soziale, kulturelle und politische Umstände in einem insbesondere kleinbetrieblich strukturierten Sektor berücksichtigen muss, die sich nicht allesamt von heute auf morgen verändern lassen. Zugleich ist diese Transformationszeit aus Gründen des Klima-, Biodiversitäts-, Umwelt- und Tierschutzes sehr knapp. Sie wird gesellschaftspolitisch allein dann organisiert werden können, wenn der systemische Transformationsprozess unverzüglich beginnt und er so angelegt wird, dass die Lasten der Transformation nicht mit den Jahren wachsen und also in unverhältnismäßiger Weise von jungen und zukünftigen Generationen getragen werden müssen. Die Spannung zwischen der Dringlichkeit der systemischen Transformation des Landwirtschafts- und Ernährungssystems einerseits und der dafür erforderlichen Zeit andererseits kann verlässlich und planbar gestaltet werden, indem der Prozess mit definierten Zwischenschritten (Etappen) strukturiert wird, die ihrerseits mit ökologischen Wirkungs- und ökonomischen Tragfähigkeitsmonitorings versehen sind und erforderlichenfalls eine Nachsteuerung ermöglichen.

■ Sechste Leitlinie

Das gesamte auf das Agrar- und Ernährungssystem bezogene politische Instrumentarium (Rechtssetzung, Auflagen, Abgaben, Subventionen, Zertifikate, Beratung, Aus-, Fort- und Weiterbildung, Forschungsförderung) muss konzeptionell kohärent auf die hier formulierten Leitlinien hin ausgerichtet sein.

■ Siebte Leitlinie

Für eine wirksam auf Nachhaltigkeit von Landwirtschaft zielende Agrar- und Umweltpolitik ist sowohl eine bessere horizontale als auch eine bessere vertikale Integration und Weiterentwicklung politischer Maßnahmen notwendig. Dazu müssen zum einen Instrumente (zum Beispiel finanzielle Förderung und Ordnungsrecht) sowie Politikfelder (zum Beispiel Agrar-, Handels-, Verbraucher-, Umwelt- oder Tierschutzpolitik) verlässlicher aufeinander abgestimmt werden, die verschiedenen Politikebenen (EU, Bund, Länder) schlüssiger verknüpft sein und deren politische Aktivitäten wirksamer ineinandergreifen. Dies setzt zum anderen voraus, dass der auf allen Politikebenen (vom Landesrecht

bis hin zu völkerrechtlichen Vereinbarungen) äußerst komplizierte rechtlich-administrative Rahmen für das Agrar- und Ernährungssystem seinerseits dynamisch weiterentwickelt wird. Er darf den Transformationsprozess nicht erschweren oder verlangsamen, sondern muss ihn einerseits fördern und beschleunigen und andererseits Planungs- und Investitionssicherheit gewährleisten.

■ Achte Leitlinie

Die finanzielle Förderung landwirtschaftlicher Tätigkeit durch die öffentliche Hand muss zukünftig der zielgerichteten Finanzierung der Bereitstellung öffentlicher Güter dienen.

■ Neunte Leitlinie

In vielen Bereichen der Agrar- und Umweltpolitik ist eine präzise Messung der Zielerreichung mit vertretbarem Aufwand derzeit nicht möglich. Politisch und administrativ wird ersatzweise häufig auf solche Indikatoren auf der Inputseite zurückgegriffen, die (wie insbesondere die Landfläche) für die Agrarproduktion konstitutiv sind und als leicht messbar und operationalisierbar gelten. Allerdings haben flächenbezogene Maßnahmen Auswirkungen auf den Bodenmarkt. Sie sind schon insofern mit dem Risiko unerwünschter Nebeneffekte behaftet. Grundsätzlich empfiehlt es sich deswegen, politische Maßnahmen an der Zielerreichung auszurichten und nach Möglichkeit von einer indikatorbasierten Inputsteuerung auf eine Prozess- und Outcomesteuerung auf der Grundlage von Wirkungsmessungen umzustellen.

■ Zehnte Leitlinie

Bei der Ausgestaltung der Agrar- und Umweltpolitik muss die Unterschiedlichkeit der jeweiligen landschaftsräumlichen und agrar-strukturellen Gegebenheiten so weit wie möglich Beachtung finden. Regionale Kooperationen von landwirtschaftlichen und Umweltakteuren sowie anderen Partnern sollten daher bei dafür geeigneten Maßnahmen politisch besonders erleichtert und gefördert werden. Insbesondere bei der Umsetzung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen lassen sich hier schnell Erfolge erzielen. Diese Kooperationen können das Engagement aller Akteure stärken.

■ Elfte Leitlinie

Nach Möglichkeit sollten neue politische Transformationsmaßnahmen und -schritte in zielgerichteten Erprobungsversuchen (sogenannten Reallaboren) ergebnisoffen getestet und wissenschaftlich geprüft werden (Randomised Controlled Trials). Solche Erprobungsversuche würden zugleich politisches Handeln von Grundsatzdebatten entlasten und zur besseren Integration der Politikebenen (Region, Land, Bund, Europa) beitragen.

■ Zwölfte Leitlinie

Diskussionsprozesse, wie diejenigen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung oder (trotz widriger Rahmenbedingungen, wie Coronapandemie oder Ende einer Legislatur-

periode) der Zukunftskommission Landwirtschaft, deuten darauf hin, dass sich selbst die ausgeprägten Polarisierungen in der Agrarumweltdebatte überwinden lassen. Derartige Diskussionsprozesse sollten auf den verschiedenen politischen Ebenen – auch durch geeignete Formate (runde Tische, Enquetekommissionen, Partnerschaften) – gefördert werden.

Mitglieder der Zukunftskommission Landwirtschaft

Vorsitz: Prof. Dr. Peter Strohschneider

Landwirtschaft

Hubertus Paetow (Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft)

Joachim Rukwied (Deutscher Bauernverband)

Petra Bentkämper (Deutscher Landfrauenverband)

Stefan Mann (Bundesverband Deutscher Milchviehhalter)

Kathrin Muus (Bund der Deutschen Landjugend)

Dirk Andresen (Land schafft Verbindung)

Dr. Felix Prinz zu Löwenstein (Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft)

Elisabeth Fresen (Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft)

Jürgen Mertz (Zentralverband Gartenbau)

Ute Volquardsen (Verband der Landwirtschaftskammern)

Wirtschaft und Verbraucher

Franz-Josef Holzenkamp (Deutscher Raiffeisenverband)

Manfred Hudetz (Industrieverband Agrar)

Stephanie Franck (Bundesverband der Pflanzenzüchter)

Philipp Hengstenberg (Lebensmittelverband Deutschland)

Dr. Christian von Boetticher (Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie)

Klaus Müller (Verbraucherzentrale Bundesverband)

Miriam Schneider (Büro Brüssel Bundesverband des deutschen Lebensmittelhandels)

Susanne Dehmel (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen)

Umwelt und Tierschutz

Prof. Dr. Kai Niebert (Deutscher Naturschutzring)

Jörg-Andreas Krüger (Naturschutzbund Deutschland)

Olaf Bandt (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland)

Christoph Heinrich (Naturschutz World Wide Fund For Nature Deutschland)

Thomas Schröder (Deutscher Tierschutzbund)

Myriam Rapior (Bundesvorstand Jugend im Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland)

Martin Kaiser (Greenpeace)

Wissenschaft

Prof. Dr. Manfred Niekisch (Sachverständigenrat für Umweltfragen)

Prof. Dr. Achim Spiller (Universität Göttingen)

Prof. Dr. Hiltrud Nieberg (Johann Heinrich von Thünen-Institut)

Prof. Dr. Ute Knierim (Universität Kassel)

Prof. Dr. Ramona Teuber (Universität Gießen)

Prof. Dr. Dr. h. c. Vera Bitsch (Technische Universität München)



Dietmar Bräunig

Im Alter besser auf dem Land leben

Eine Ideenskizze

Die geburtenstarken Jahrgänge scheiden in den nächsten Jahren aus dem Erwerbsleben aus. Bei vielen wird die gesetzliche Rente zur Sicherung des Lebensstandards nicht ausreichen. Ursächlich hierfür sind in hohem Maße hohe Wohnkosten, insbesondere in (Groß-)Städten. Ältere Personen mit kleinen Renten können sich ihre beziehungsweise eine Wohnung in der (Groß-)Stadt nicht mehr leisten. Tatsächlich befinden sie sich nach einem anstrengenden Erwerbsleben mehr oder weniger in einem wirtschaftlichen „Überlebenskampf“. Auf die sozialen Verwerfungen, ausgelöst durch Altersarmut, sei an dieser Stelle hingewiesen.

Sinkende Einkünfte im Alter

Eine Umkehr des Trends steigender Wohnkosten in (Groß-)Städten ist nicht zu erwarten. Das Bevölkerungswachstum in den meisten Ballungsgebieten dürfte aus unterschiedlichen Gründen in den nächsten Jahren anhalten. Es ist zu befürchten, dass die Zahl der Wohnungen nicht entsprechend steigt, sodass ein immer ausgeprägter Angebotsmarkt entsteht. Wohnungspolitisch motivierte regulatorische Ge- und Verbote sind grundsätzlich ungeeignet zur Lösung des Problems, da sie zu einer schlechteren Effizienz des Wohnungsmarktes beziehungsweise der -wirtschaft führen, nicht aber eine Senkung der Nachfrage nach oder Erhöhung des Angebots an Wohnraum bewirken.

Hinzu kommt, dass sich die Bedürfnisse im Alter verändern. Der Vorteil einer kurzen Anreise bei einer günstig zum Arbeitsplatz gelegenen Stadtwohnung entfällt. Die Bedeutung

eines vielfältigen Freizeit-, Kultur- und Partylebens nimmt mit zunehmender Alterung tendenziell ab. Gleichzeitig gewinnt eine funktionierende Versorgungsinfrastruktur an Bedeutung, zum Beispiel bequem erreichbare Geschäfte des täglichen Bedarfs, bezahlbare haushaltsnahe Dienstleistungen, leistungsfähige medizinische und pflegerische Angebote. Möglicherweise kommt es auch zu einer gewissen Sehnsucht nach weniger Dreck, Hektik und Lärm sowie nach mehr Natur.

Eventuell denken einige Personen im Alter sogar hin und wieder darüber nach, aufgrund deutlich günstigerer Wohnkosten und besserer Umweltbedingungen auf das Land zu ziehen, nehmen aber von dem Gedanken aufgrund der schlechten Versorgungsinfrastruktur wieder Abstand. Es ist die schlechte Versorgungsinfrastruktur, die zudem seit Jahrzehnten zu einer Landflucht im Alter führt. Viele Personen geben ihr Haus „im Grünen“ auf und ziehen in die



Abb. 1: Im Alter in der Stadt ... (Foto: Metscher)

(Groß-)Stadt – nicht, weil es dort schöner ist, sondern weil sie aufgrund altersbedingter Einschränkungen keine andere Wahl haben.

Günstiger Wohnen auf dem Land

Auf dem Land fallen die Wohnkosten normalerweise deutlich niedriger aus. Ältere Personen, die sich in der (Groß-)Stadt gerade noch eine Wohnung leisten können, genießen im ländlichen Raum die Freiheit höherer Kaufkraft. Die geringere Verdichtung und das natürlichere Umfeld wirken sich zudem positiv auf die Lebensqualität aus und tragen zur Attraktivität bei. Es ist eine durchaus plausible Annahme, dass zahlreiche Personen aus der (Groß-)Stadt sich vorstellen könnten, für ein besseres Leben auf das Land zu ziehen, wenn eine bedarfsgerechte Versorgung (im Alter) gesichert wäre.

Damit ein Wohnen auf dem Land für ältere Personen in Betracht kommt, bedarf es zunächst altersgerechter Wohnungen im Neu- oder sanierten Bestandsbau. Idealerweise bilden mehrere Häuser mit einer überschaubaren Zahl von Wohnungen eine identitätsstiftende organisatorische Einheit. Ein solches Quartier könnte oder sollte sogar mehrere Hundert Wohnungen umfassen. Bei der Gestaltung der Wohnungen und Gebäude sowie des gesamten Quartiers empfiehlt sich die Beachtung wohnökologischer Erkenntnisse. Außerdem müssen ausreichend Gemeinschaftsräume und Grünflächen vorhanden sein, die zu geselligen Treffen einladen. Bei der Haus- beziehungsweise Wohnungsverwaltung müssen die Bedürfnisse älterer Bewohnerinnen und Bewohner berücksichtigt werden. Vorstellbar ist, dass sich sogar aktive Bewohnerinnen und Bewohner zur Mitwirkung gewinnen lassen.

Die Wohnungen müssen für Rentnerinnen und Rentner mit relativ kleinen Renten bezahlbar sein. Als Investoren eignen sich deshalb beispielsweise gemeinwohlorientierte Fonds mit langfristiger Perspektive oder Wohnungsbaugenossenschaften. Interessant wäre in diesem Zusammenhang die Wiederbelebung der 1990 abgeschafften Wohnungsgemeinnützigkeit. Gegebenenfalls bedarf es zur Absicherung des übergeordneten Versorgungsanliegens einer gewissen Regulierung der Mietpreise.

Als Standort für ein solches Quartier eignen sich beispielsweise kleine Mittelzentren oder „geschrumpfte“ Gemeinden auf dem Land. Die Kommune sollte bei der Planung und beim Betrieb des Quartiers eine zentrale Rolle spielen. Das Quartier sollte zu einem kommunalpolitischen Vorzeigeprojekt werden. Wichtig ist außerdem ein leistungsfähiger Nahverkehr und eine gute Anbindung an eine (Groß-)Stadt mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Die Verfügbarkeit einer zeitgemäßen digitalen Kommunikationsinfrastruktur versteht sich von selbst.



Abb. 2: ... oder auf dem Land (Foto: Metscher)

Sicher versorgt auf dem Land wohnen

Mit zunehmendem Alter benötigen viele Personen in unterschiedlichem Ausmaß unterstützende Dienst- und Versorgungsleistungen. Hierbei handelt es sich um allgemeine Dienstleistungen, Beratungs-, Hauswirtschafts-, Gesundheits- und Pflegeleistungen. Allgemeine Dienstleistungen betreffen beispielsweise Einkaufshilfen, Fahrdienste und Verpflegungsangebote. Beratungsleistungen erstrecken sich beispielsweise auf die Bedienung eines Computers, Fernsehers oder Smartphones sowie auf alle bürokratischen Pflichten und rechtlichen Angelegenheiten. Haushaltsnahe Dienstleistungen decken die Bereiche der Hauswirtschaft ab, beispielsweise Koch-, Reinigungs- und Waschdienste. Gesundheitsleistungen werden ambulant in Praxen oder medizinischen Versorgungszentren sowie stationär in Krankenhäusern oder Rehabilitationseinrichtungen erbracht. Pflege findet ambulant durch Pflegedienste oder stationär in Heimen statt.

Die Versorgungsleistungen werden von Unternehmen in privat-kommerzieller, öffentlicher oder privat-nichtkommerzieller Trägerschaft eigenverantwortlich und eigenwirtschaftlich erbracht. Die Leistungsanbieter schließen sich in einem Versorgungsverbund zusammen. Der Versorgungsverbund trägt die Verantwortung für die bedarfsorientierte Gewährleistung der Versorgungsleistungen, wozu beispielsweise die Akquisition, Integration und Koordination der Leistungsanbieter, Ausdifferenzierung und Gestaltung der Leistungsangebote sowie Bemessung und Begrenzung der Leistungspreise gehören. Er erfüllt somit eine öffentliche Aufgabe. Es liegt demgemäß nahe, den Versorgungsverbund in einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform zu betreiben. In Abhängigkeit von der gewünschten politischen Anbindung kommen beispielsweise die Rechtsformen des Eigenbetriebs oder der Anstalt des öffentlichen Rechts in Betracht. Ziel ist, mithilfe eines Verbunds die Leistungen der Versorgung mit Wohnraum und der personalen Versor-



gung den Bewohnerinnen und Bewohnern bürokratiearm, schnittstellenfrei und verlässlich „aus einer Hand“ anbieten zu können.

Der Versorgungsverbund übernimmt auch die Aufgabe des individuellen „Fallmanagements“. Bewohnerinnen und Bewohner können sich mit ihrem Versorgungsanliegen an ihn wenden. Bedarfsorientiert informiert er über hauswirtschaftliche oder pflegerische Angebote, unterstützt auf Wunsch die Beauftragung eines Anbieters haushaltsnaher Dienstleistungen oder die Beantragung von Leistungen der Pflegeversicherung und dient gegebenenfalls als Beschwerdestelle. Er ist zugleich Ansprechpartner für die Kranken- und Pflegekassen oder (Sozial-)Behörden.

Entscheidend für den anfänglichen Erfolg des Konzepts „Im Alter besser auf dem Land leben“ dürfte das Vertrauen sein, das die in (Groß-)Städten wohnenden älteren Personen dem neuen Wohn- und Versorgungsangebot entgegenbringen. Möglicherweise könnte eine Zertifizierung des Quartiers und des Versorgungsverbunds für die notwendige Sicherheit und Transparenz sorgen. Idealerweise sollte ein renommierter Verband oder eine öffentliche Einrichtung die Zertifizierung durchführen.



Abb. 3: Wohnen im Alter in der Kleinstadt (Foto: Jost)

Altersgerechtes Wohnen mit Versorgung auf dem Land als Angebot

Die Vorstellung, das gewohnte Wohn- und Lebensumfeld einschließlich der sozialen Kontakte im Alter aufzugeben und ein neues Leben auf dem Land zu beginnen, dürfte häufig Ängste auslösen. Gleichzeitig eröffnet sie eine einmalige Perspektive: statt Altersarmut in der (Groß-)Stadt ein besseres Leben auf dem Land. Es geht darum, älteren Personen, die von den Wohnkosten regelrecht erdrückt werden, ein attraktives Angebot zu unterbreiten. Selbstverständlich wird niemand gezwungen, auf das Land zu ziehen. Ein Umzug insbesondere im Alter ist immer eine freiwillige und individuelle Entscheidung.

Die Umsetzung des Konzepts bedarf einer öffentlichen Förderung. Möglicherweise müssen die Umzugskosten übernommen und der Bau der altersgerechten Wohnungen bezuschusst werden. Hinzu kommen die von öffentlicher Seite zu tragenden Anlauf- und laufenden Betriebskosten des Versorgungsverbunds. Politisch leicht zu legitimieren wären derartige Ausgaben bei einer zeitgemäßen Auslegung des Solidaritätsprinzips. Außerdem ergeben sich durch eine „Stadtflucht im Alter“ Primär- und Sekundäreffekte für die Gesellschaft, die insgesamt zu einem positiven Nettonutzen führen könnten.

Die Wiederentdeckung des ländlichen Raums für ältere Personen dürfte den oft seit Jahrzehnten anhaltenden Niedergang vieler Regionen stoppen. Die Bau- und Gründungsaktivitäten würden zu einem wirtschaftlichen Aufschwung und zu einer Aufwertung des ländlichen Raums führen. Im Bereich der Versorgung ist mit der Entstehung zahlreicher neuer Arbeitsplätze, auch für Personen mit relativ geringer Qualifikation, zu rechnen. Die zusätzliche Kaufkraft wiederum könnte zu einer steigenden Nachfrage im Einzelhandel sowie nach Freizeit- und Kulturangeboten führen. In Abhängigkeit von der Zahl der Personen, die von der (Groß-)Stadt auf das Land ziehen, würde sich der Wohnungsmarkt in Ballungsräumen mehr oder weniger entspannen. In die frei werdenden Stadtwohnungen könnten beispielsweise Familien einziehen.

Die Belebung des ländlichen Raums würde im Ergebnis zu einer Verbesserung der Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur führen. In Verbindung mit günstigen Standortkosten könnte es beispielsweise für kleine und mittelgroße Unternehmen interessant sein, auf dem Land in neue betriebliche Anlagen zu investieren. Ein Multiplikatoreffekt ergibt sich dadurch, dass neue Arbeitsplätze wiederum zu einer weiteren Belebung führen. Der ländliche Raum würde zum Vorteil der Gesamtwirtschaft und Gesellschaft eine zweite Chance bekommen.

Diskussion erwünscht

Bei der Ideenskizze „Im Alter besser auf dem Land leben“ handelt es sich bei Weitem nicht um ein umsetzungsreifes Projekt. Fast alle Aspekte bedürfen einer fachlichen Fundierung im interdisziplinären Austausch und praktischer Konkretisierung. Sollte jedoch das Problem der Altersarmut in (Groß-)Städten aus Sicht der Politik existieren, müsste es mit der Diskussion bald losgehen, um nicht mit der Umsetzung zu spät zu kommen.



Prof. Dr. Dietmar Bräunig

Professur für Management personaler Versorgungsbetriebe, Justus-Liebig-Universität Gießen

Nachhaltige Stadtentwicklung und resiliente Wohnungsbaupolitik in angespannten Märkten – Politik, Wissenschaft und Praxis im Dialog

Donnerstag, 16. Juni 2022, ab 16:00 Uhr

Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Berlin) und Online

Das anhaltende Wachstum in vielen deutschen Groß-, Mittel- und Universitätsstädten stellt die nachhaltige Stadtentwicklung und den Wohnungsbau vor immer größere Herausforderungen. Vor allem die Innenstädte erfreuen sich, dem Leitbild der Innenentwicklung folgend, einer weiterhin ungebrems-ten Nachfrage nach Flächen- und Entwicklungspotenzialen. Nach vielen Jahren der Nachverdichtung gehen jedoch die innerstädtischen Flächenpotenziale immer mehr zur Nei-ge. In der Folge verschärfen sich angesichts angespannter Märkte die Nutzungskonkurrenzen und die stadtentwick- lungspolitischen Zielkonflikte in den Städten. Die Wider- sprüche zwischen den Erfordernissen der Stadtentwicklung auf der einen und den begrenzten Reaktionsmöglichkeiten auf der anderen Seite werfen die dringende Notwendigkeit auf, sich eingehend mit den Erfolgsfaktoren zukunftsweisen- der Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaustrategien in den

Städten zu befassen. In diesem Zusammenhang stellen sich wohnungs- und bodenpolitische sowie städtebauliche Fra- gen ebenso wie Fragen der Bürgerbeteiligung, Klimafolgen- anpassung und Resilienz.

Mit dieser Tagung möchten wir die Perspektiven von Politik sowie von Wissenschaft und Praxis zusammenbringen und gemeinsam diskutieren. Die Veranstaltung findet in der Ber- lin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften statt und wird durch unseren Partner Alex TV übertragen. Sie kön- nen der Tagung online folgen.

Wir freuen uns auf Ihre Teilnahme!

Bitte beachten Sie: Die Teilnahme vor Ort ist nur nach per- sönlicher Einladung möglich.

Die Teilnahme ist **kostenlos**.

Programm

16:00 Uhr	Begrüßung Prof. Dr. Jürgen Aring , Vorstand vhw e. V.
16:10 Uhr	Nachhaltige Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik Dr. Rolf Bösing (Staatssekretär im Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Berlin)
16:40 Uhr	Kommunale Strategien im Umgang mit Wachstum Prof. Dr.-Ing. Uwe Altrock (Universität Kassel) Dr. Ing. Grischa Bertram (Universität Kassel)
17:10 Uhr	Kommunale Wohnungspolitik bei zunehmender Bodenknappheit Bernhard Faller (Quaestio – Forschung und Beratung)
17:40 Uhr	Podiumsdiskussion: Innenentwicklung unter den Bedingungen angespannter Märkte Prof. Dr.-Ing. Uwe Altrock Dr. Ing. Grischa Bertram Bernhard Faller Arne Lorz (Leiter der Hauptabteilung Stadtentwicklungsplanung der Landeshauptstadt München) Prof. Dr. Iris Reuther (Senatsbaudirektorin der Freien Hansestadt Bremen)
18:30 Uhr	Ende der Veranstaltung

Moderation der Veranstaltung:

Prof. Elke Pahl-Weber, Technische Universität Berlin und stellvertretende Verbandsratsvorsitzende vhw e. V.



Stephan Finck

Pandemie und Krieg: Bauverträge mit Risikoklauseln abschließen

Eigentlich sollen Bauverträge Sicherheit bei Kosten und Fertigstellungsterminen geben. Diese ist gerade schwer zu garantieren. Zunächst führte die Pandemie zu Lieferengpässen, Personalmangel und Bauverzögerungen. Der Ukrainekrieg verschärft die Situation zusätzlich: Gestiegene Energiepreise, Materialmangel und eine hohe Inflation bringen Auftraggeber und -nehmer zunehmend in Bedrängnis. Was sollten Sie bei neuen Bauverträgen beachten, und wie sind gegebenenfalls laufende Kontrakte anzupassen, damit diese neuen Risiken transparent und fair verteilt sind?

Pandemie und Ukrainekrieg tragen dazu bei, dass bei Bauverträgen mit verschiedenen Unabwägbarkeiten zu rechnen ist. Drei Risikosphären sind erkennbar: Da ist zunächst das Kosten- und Verwertungsrisiko, zweitens das Material- und drittens das Inflationsrisiko. Diese sollten bei anstehenden Bauverträgen benannt und spezielle Klauseln in die Verträge aufgenommen werden. Denn es gilt: Ein Projekt mit mehreren ungeklärten Risiken ist ein schlechtes Projekt.

Beim Kosten- und Verwertungsrisiko müssen sich Bauherr und Auftragnehmer fragen, ob sich nach einer Analyse der Risiken und einer Verteilung dieser Unwägbarkeiten zwischen beiden Vertragspartnern das Vorhaben überhaupt noch rechnet. Bauunternehmen planen meist mit einer Marge von drei bis vier Prozent. Ist allerdings infolge von Materialmangel und Lieferengpässen mit einer Kostensteigerung von zehn Prozent zu rechnen, kann das Vorhaben vielleicht nicht mehr wirtschaftlich angeboten werden. Aus Investoren- und Entwicklersicht stellt sich zum Beispiel die Frage, ob gewerbliche Mieter, mit denen Mietverträge abgeschlossen wurden, bereit sind, eine höhere Miete zu bezahlen, und ob sie bei einer verspäteten Übergabe möglicherweise Schadensersatzforderungen geltend machen.

Auch die Verwendung alternativer Materialien ermöglichen

Den Auftraggebern sind die Qualitäten der verbauten Materialien wichtig. Wenn aber Kosten und Termine gefährdet sind, sollten auch die Qualitäten in den Blick genommen werden. Sinnvoll kann es in der aktuellen Situation sein, im Bauvertrag mehr Flexibilität bei den Baustoffen zuzulassen, um die Materialrisiken zu beherrschen. Vor allem beim Innenausbau kann vergleichsweise einfach auf alternative Stoffe zurückgegriffen werden, wenn die vorgesehenen nicht lieferbar beziehungsweise zwischenzeitlich extrem teuer sind. Zwei Beispiele: Einige Fliesen sind wegen des Ukrainekrieges gerade schwer erhältlich. Stattdessen könnte auf andere Bodenbeläge ausgewichen werden. Bei Holzarten könnte nicht nur eine Holzart, sondern es könnten auch alternative Hölzer mit ähnlichen Eigenschaften

Verwendung finden. In diesem Kontext sollten alle Akteure, also Architekten ebenso wie Auftraggeber und Auftragnehmer, Daten zu Materialien, ihren Liefermöglichkeiten und Preisen permanent erfassen und auswerten. Auch wenn der Auftragnehmer im Laufe des Vorhabens seine Preise auf Basis gestiegener Materialkosten erhöhen will, sind verifizierbare Daten Dritter äußerst hilfreich (siehe unten).

Auch eine Verkürzung der Bindefristen in Auftragnehmerangeboten sind dienlich, wenn wie derzeit Lieferkapazitäten und Materialpreise starken Schwankungen unterworfen sind. Auftraggeber sind angehalten, Angebote schneller zu prüfen und freizugeben. Nach der Auftragserteilung sollte der Auftragnehmer die benötigten Materialien rasch bestellen und somit seine Sorgfaltspflicht erfüllen, die sich unter Umständen auch vertraglich vereinbaren lässt. Wichtiger könnte dabei auch werden, dass Auftragnehmer und -geber nach ihren Möglichkeiten künftig wieder mehr Materialien bevorraten und hierfür Lagerkapazitäten schaffen. Bei anhaltenden Lieferengpässen können Händler benötigte Materialien immer seltener „just in time“ an die Baustelle liefern.

Inflationsrisiko, weil Auftragnehmer mit Zeitverzug bezahlt werden

Nicht zu vergessen ist das Inflationsrisiko. Im März 2022 lag die Teuerungsrate bei 7,3 Prozent und damit so hoch wie seit 40 Jahren nicht. Auftragnehmer erhalten ihr Geld oft erst ein oder zwei Jahre nach Auftragsvergabe. Damit stellt sich die Frage, welche Kaufkraft der Betrag dann noch hat, falls die seit Ende 2021 zu beobachtende Inflation weiter so hoch bleibt. Bei Bauvorhaben, die aktuell vertraglich verhandelt werden, sollten Preisanpassungsklauseln für Materialpreise eingefügt werden. Hierdurch können nach Vertragsschluss eintretende Risiken, die zu den genannten Unabwägbarkeiten zählen, zwischen beiden Vertragspartnern verteilt werden. Wesentlich umstrittener ist dies naturgemäß bei Lohnkostensteigerungen infolge höherer Tarifabschlüsse oder gestiegener Mindestlöhne. Zu erwägen sind aber auch diese mit Blick auf die Inflationsrisiken.

In diesem Zusammenhang sollte zudem fixiert werden, auf welcher Grundlage die Preise angehoben werden dürfen. So können Auftragnehmer dazu verpflichtet werden, darzulegen, welche Stoffe konkret teurer wurden. Belegen lässt sich dies mit Rechnungen, aktuellen Tagespreisen etc. Beispiel: Will ein Unternehmen aufgrund gestiegener Dieselpreise mehr Geld, sollte es darlegen müssen, inwiefern sich seine höheren Kosten auf seine Kalkulation auswirken. Bei energieintensiven Bauleistungen, wie Erd- oder Abbrucharbeiten, werden höhere Spritkosten eher durchschlagen als bei Fliesenlegerarbeiten. Weil solche Detailvereinbarungen häufig fehlen, kommt es hierbei oft zu Streitigkeiten bei Preisanpassungsverlangen.

Anstelle von Festpreisvereinbarungen können in Bauverträgen Kosten (Cost) plus eine gewisse Gebühr (Fee) vereinbart werden. Zwischen Auftraggeber und -nehmer kann eine Open-Book-Philosophie umgesetzt werden. Dabei gewährt der Auftragnehmer seinem Vertragspartner Einblick in seine Kalkulation und Kostenstruktur sowie die Preise, die er für die Baumaterialien bei seinen Lieferanten bezahlen musste. Solche Transparenz trägt zu höherem Vertrauen zwischen beiden Partnern bei. Der Auftraggeber übernimmt in solchen Modellen allerdings mindestens ein Teil des Kostenrisikos. Er muss sich auch hierbei die Frage nach der Wirtschaftlichkeit des Projekts stellen.

Was tun bei laufenden Verträgen?

Bei laufenden Verträgen können in Zusatzvereinbarungen, die Auftraggeber und -nehmer unterzeichnen müssen, diese Preis- und Lieferrisiken benannt und zwischen den Akteuren aufgeteilt werden. Viele Bauverträge, die vor dem Ausbruch des Kriegs in der Ukraine und den damit einhergehenden Sanktionen abgeschlossen wurden, enthalten keine Modalitäten für Preisanpassungen nach Beginn der Arbeiten – auch nicht solche, die während der Coronapandemie geschlossen wurden; der Auftragnehmer trug das Risiko steigender Materialpreise.

Bei laufenden Verträgen hat der Auftragnehmer Ansprüche auf eine Bauzeitverlängerung, wenn erstens sein Auftraggeber diese Verzögerungen zu verantworten hat. Das kann etwa der Fall sein, wenn er das zu bebauende Grundstück verspätet zur Verfügung stellt. Zweitens kann der Auftragnehmer eine Bauzeitverlängerung aufgrund höherer Gewalt erwirken. Damit ist gemeint, dass Umstände eintreten, die keiner der beiden Vertragsparteien zu verantworten hat und die durch unvorhersehbare elementare Naturkräfte beziehungsweise Handlungen Dritter herbeigeführt wurden. Dies trifft sowohl auf die Pandemie als auch auf den Ukrainekrieg zu.

Höhere Gewalt:

Mehr Zeit, nicht automatisch mehr Geld

Manche Folgen dieser Krisensituationen haben allerdings nicht nur Auswirkungen auf die Bauzeit, sondern auch auf die Kosten für Bauzeitverlängerungen, Baumaterialien oder Energie. Kurz gesagt: Ein berechtigter Hinweis auf höhere Gewalt gibt dem Auftragnehmer mehr Zeit, aber er erhält nicht automatisch mehr Geld. Seine monetären Ansprüche muss er zusätzlich durchsetzen. Bei bestehenden Bauverträgen ohne spezifische Preisanpassungsmodalitäten sind vertragliche Zusatzvereinbarungen möglich. Zudem sind Preisanpassungsverlangen wegen einer Störung der Geschäftsgrundlage (gemäß § 313 BGB) denkbar. Dies müsste je nach Einzelfall entschieden werden, klare Grenzziehungen gibt es nicht. Grundsätzlich muss eine solch gravierende Störung des Vertragsgefüges vorliegen, sodass an den zugesicherten Vertragspreisen nicht festgehalten werden kann. Ab einer Preissteigerung von 15 bis 20 Prozent sollte eine solche Störung der Geschäftsgrundlage in Betracht zu ziehen sein.

Die Politik hat sich ebenfalls des Themas angenommen. Bundesbau- und Bundesverkehrsministerium haben am 25. März 2022 Praxishinweise zum Umgang mit Lieferschwierigkeiten und Preissteigerungen infolge des Ukrainekriegs herausgegeben (bmwsb.bund.de; Erlass: BWI7-70437/9#4). Die Hinweise sind zunächst bis Ende Juni 2022 befristet. Zwar sind diese Praxishinweise für öffentliche Projekte gedacht, aber auch für privatwirtschaftliche Unternehmen können sie hilfreich sein. Die Bundesregierung hatte bereits während der Pandemie eine vergleichbare Handreichung veröffentlicht, die ebenfalls auf private Bauverträge abstrahlte.

In den Hinweisen ist unter anderem festgelegt, dass bei Bauverzögerungen, die aufgrund kriegsbedingter Materialknappheit (wie beispielsweise von Stahl, Aluminium, Kupfer, Zement) entstehen, die Ausführungsfrist der Arbeiten verlängert wird, ohne dass Auftraggeber oder -nehmer Schadenersatz- oder Entschädigungsansprüche geltend machen können. Neue Verträge sollen demnach mit Preisgleitklauseln versehen werden. In Einzelfällen sollen auch Preise bei bestehenden Verträgen nachträglich anpassbar sein, vorausgesetzt, der Vertrag ist zu nicht mehr als der Hälfte erfüllt. Angewendet werden darf diese nachträgliche Preisklausel nur auf noch zu erbringende Leistungen des Auftragnehmers. Selbstredend müssen beide Vertragsparteien diesen Regelungen zustimmen.



RA Stephan Finck

Partner bei der Luther Rechtsanwaltsgesellschaft in Leipzig und Dozent für privates Baurecht an der EBZ – Europäisches Bildungszentrum der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft



Stefan Frey

Was kommt, wenn der Einzelhandel geht?

Alternative Nutzungen für die vielen Erdgeschossflächen

Die Vermietung von Erdgeschossflächen an Händler wird immer schwieriger. Dennoch werden sie weiterhin geplant und bewilligt. Entwickler und Stadtplaner tun sich offenbar schwer, neue Ideen für Erdgeschossnutzungen auszuprobieren, denn oft ist eine alternative Nutzung mit geringeren Mieterträgen verbunden. Aber ist lang andauernder Leerstand besser? Was kann getan werden, und welche erfolgreichen Praxisbeispiele gibt es?

Es wird immer schwieriger, für Erdgeschosse lukrative Einzelhandelsmieter zu finden. Denn es gibt in Deutschland sehr viele überflüssige Verkaufsflächen, vor allem in Mittel- und Kleinstädten sowie in Nebenlagen von Großstädten – und immer weitere werden geplant und gebaut: Bei fast jedem größeren Neubauprojekt wird im Erdgeschoss Handelsfläche eingeplant. Ob hierfür Bedarf besteht, ob die Passantenfrequenz und weitere Faktoren stimmen, wird im Vorfeld selten ermittelt.

In Deutschland belief sich 2020 die Zahl der Verkaufsfläche auf 125 Mio. Quadratmeter – 1990 lag sie noch bei 77 Mio. Auf die Zahl der Einwohner heruntergerechnet, ist dies Rekord in Europa. An dieser Situation wird sich auf absehbare Zeit vermutlich nichts ändern. Das hat mehrere Gründe:

- Erstens: Der Onlinehandel wird weiterwachsen – mit oder ohne Pandemie. Er wird dazu führen, dass immer mehr Läden schließen und längere Zeit leer stehen beziehungsweise keine Nachnutzer finden. Zwischen 2011 und 2021 stieg der Anteil des Distanzhandels am Handelsumsatz von 4,2 auf 18 Prozent. Alle Prognose sagen dem E-Commerce weiterhin hohes Wachstum voraus.
- Zweitens: Bei Neubauprojekten sind die Entwickler, insbesondere die Mitarbeiter in Bauämtern, phantasielos, was die Nutzung der Erdgeschosszone betrifft. Das heißt, es werden weiterhin und ungebremst darin Einzelhandels- beziehungsweise Gastronomieflächen vorgesehen und ohne Weiteres bewilligt. Nur wenn es unmöglich ist, langfristige Nutzer zu finden, lassen Vertreter der Ämter mit sich reden und stimmen nach einigen Monaten einer Änderung der Nutzung in ein Büro, eine Kita oder Arztpraxis zu.

Bei der Gebäudeplanung steht das Erdgeschoss oft im Hintergrund. Manch großer Büromieter hat zudem überzogene Vorstellungen, wie der Erdgeschossbereich, der letztlich auch Visitenkarte seines Büros ist, auszusehen hat, welche Mietergruppen diese anmieten dürfen. Bei Branchen, wie Discounter oder Ein-Euro-Läden, rümpfen sie die Nase.

Leerstand in Kauf nehmen, um pro forma Immobilienwert zu stabilisieren

Trotz allem gibt es offenbar noch viele Eigentümer, die der Meinung sind, dass sie ihre Erdgeschossflächen langfristig und lukrativ an einen Händler vermieten, also an alte Zeiten anknüpfen können, die 15 bis 20 Jahre zurückliegen. Manche lassen die Flächen leer stehen, um eine Wertabschreibung ihres Objekts zu verhindern: Solange die kalkulierte Miete nicht durch tatsächliche, niedrige Verträge widerlegt ist, steht sie so in den Büchern und stabilisiert den Immobilienwert. Lang andauernden Leerstand, der das Stadtbild nach unten zieht, finden hingegen die Kommunen, aber auch benachbarte Händler und Gastronomen, nicht gut.

Tatsächlich müssen Erdgeschossflächen mindestens 20,- Euro pro Quadratmeter Nettokaltmiete erzielen, um sich zu rentieren. Das wird immer schwieriger. Hinzu kommt, dass sich Grundstücks- und Baukosten in den zurückliegenden Jahren stark erhöhten. Nachträgliche Umnutzungen sind häufig teuer: Wird eine Handelsfläche nachträglich in Gastrofläche umgebaut, sind hierfür Umbauten nötig für zusätzliche Toiletten, Küche, Abluft, Klima, Fettabscheider, Kühlhäuser etc. Würde man dies beim Neubau berücksichtigen, würde es die Kosten reduzieren. Zu diesem Ergebnis kommt letztlich auch die Studie „Erdgeschoss 4.0“ des Analyseinstituts Bulwiengesa vom Oktober 2020, die sich mit künftigen Nutzungen befasste.



Abb. 1: Leerstand vermeiden! (Foto: Annick Rietz)

Denn man muss im Gegensatz zu vermieteten Wohnungen bei Erdgeschossflächen immer öfter mit Leerstandphasen, mietfreien Anfangszeiten (Incentives) sowie kürzeren Mietzeiten rechnen. Das kann, je nach Branche und Geschäftskonzept des Gewerbieters, die Bilanz des Vermieters verhängeln. So kommt es, dass die Parterregewerbemieten von darüberliegenden Büronutzern und Wohnungsmietern subventioniert werden. Gerade alternative Nutzungskonzepte, wie Nachbarschaftscafés, Reparaturläden, Second-hand-Geschäfte und Cafésbars, die von Stadtentwicklern und Nachbarn gern gesehen wären, sind ökonomisch oft uninteressant, weil sie die genannte Mindestmiete nicht bezahlen können.

Ausnahmen sind Discounter, Drogeriemärkte, Systemgastronomie

Natürlich gibt es Ausnahmen, wie große Discounter, Lebensmittelhändler oder Drogeriemärkte, die längerfristige Mietverträge schließen und auskömmliche Mieten zahlen. Ähnliches gilt in Toplagen für internationale Textilisten. Auch Systemgastronomen mit erprobten Konzepten gehen verstärkt in Mittelstädte beziehungsweise in die Einkaufstraßen von Stadtteilen. In Nebenlagen scheitern große Nahversorger aber oftmals daran, dass sie keine Flächen ab 2.000 Quadratmetern finden, die für ihr Sortiment ausreichend sind. Dabei sind Anbieter, wie Rewe und Aldi, gerade dabei, auch auf kleineren Flächen in Wohngegenden zu expandieren, und verzichten sogar auf Kundenparkplätze. Nicht zuletzt die Tatsache, dass mehr Menschen im Homeoffice arbeiten, lässt dies sinnvoll erscheinen. Aldi-Süd hat beispielsweise Ende 2021 in der Kölner Innenstadt einen Kleinladen eröffnet: auf knapp 540 Quadratmetern Fläche.

Neue Ansätze und Ideen für Erdgeschossflächen

Wie lässt sich diese Zwickmühle auflösen? Ist man als Vermieter bereit, den Frosch rentierlicher Mieten im Erdgeschoss zu schlucken und die Querfinanzierung hinzunehmen, entsteht Platz für Visionen. Es gibt durchaus Möglichkeiten und erfolgreiche Beispiele, Parterreverkaufsflächen alternativ zu nutzen. Wenn man schon nicht an der Miethöhe etwas ändern kann, dann lassen sich die Ertragszahlen dadurch verbessern, dass möglichst lange Laufzeiten vereinbart oder anspruchslöse Mieter gefunden werden, die keine teuren Umbauten und Inneneinrichtungen benötigen. Dazu zählen beispielsweise Schnelllieferdienste, die zentral gelegene Kleinlager suchen, um von dort ihre Kunden mit Fahrrädern zu beliefern. Anbieter, wie Flink, Gorillas, Getir und Wolt, suchen derzeit in Ballungsregionen, aber auch in immer mehr Mittelstädten nach entsprechenden Flächen. Ihre Bedürfnisse an die Einrichtung sind gering, weil sie keinen Kundenverkehr haben.

Vermieter können durch eine größere Flexibilität bei den Ausbauleistungen die Zahl ihrer Mietinteressenten vergrößern. Ist er beispielsweise darauf festgelegt, dass er für neue Mieter die Ausbaukosten übernimmt und diese Investitionen in Form einer höheren Monatsmiete langfristig kompensiert, dann fallen potenzielle Gewerbieter hinten runter, die mit einer geringeren Miete kalkulieren müssen, aber ebenfalls als Flächennutzer infrage kämen. Gerade kleine Handelskonzepte mit geringen finanziellen Ressourcen können nur geringe Miethöhen tragen. Diesen ist geholfen, wenn sie lediglich einen veredelten Rohbau mieten, den Innenausbau in Eigenregie durchführen und dafür später eine geringere monatliche Mietbelastung haben.



Abb. 2: Wunschbild: Einzelhandel im Erdgeschoss (Foto: Annick Rietz)



Erdgeschosse lassen sich außerdem in zusätzliche Räume für die darüber lebenden Wohnungsmieter umnutzen beziehungsweise von Beginn an planen. Das können Fahrradräume sein, die von der Straße aus ebenerdig zugänglich und so groß sind, dass darin auch E-Bikes, Lastenräder und Fahrradanhänger sicher abgestellt werden können. Gerade in verdichteten Innenstädten fehlt es an solchen Flächen. Auch Mieterkeller wären denkbar. Werden die Kellerräume im Erd- anstatt im Untergeschoss geplant, minimiert das die Baukosten, weil weniger beziehungsweise keine Tiefbauarbeiten nötig sind. In Gebieten, die von Hochwasser betroffen sind, sind ebenerdige Abstellräume oftmals Pflicht.

Entscheidend ist die Kundenfrequenz

Sinnvolle Nutzer sind auch Bäckereien mit Café, vorausgesetzt, die Frequenz stimmt: dass etwa die Büronutzer oder Bewohner in dem neuen Gebäude sowie ihre angestammte Nachbarschaft für genügend Zulauf sorgen. Auch eine in der Nähe befindliche U- oder Straßenbahnhaltestelle kann für solche Konzepte ein Umsatzbringer sein. Im Kölner Büro- und Wohnquartier „Ehrenwert“ war dies sinnvoll: Hier werden auf über 10.000 Quadratmetern Bürofläche viele Angestellte arbeiten, hinzu kommen die Bewohner der 43 Eigentumswohnungen. Außerdem grenzt das Quartier an eine Durchgangsstraße, die der im Quartier angesiedelten Bäckerei samt Café zusätzliche Gäste bringt.

Auch Kitas können in vakante Parterreflächen ziehen. Hier müssen aber verschiedene Voraussetzungen stimmen, die sich je nach Stadt und Bundesland unterscheiden können hinsichtlich der Freiflächen für die Kinder, der Frage, ob sie auf mehreren Etagen oder nur im Erdgeschoss betreut werden dürfen etc. Festzustellen ist, dass die Kommunen hierbei in den zurückliegenden Jahren flexibler geworden sind, nicht zuletzt, um dem Mangel an Betreuungsplätzen zu begegnen.

Manche Konzepte greifen auf Nachbarflächen über

Manche funktionierenden Handelskonzepte werden in Nebenlagen auf Nachbarschaftsgebäude ausgeweitet. Ein Einrichtungsladen im „Belgischen Viertel“ in Köln plazt aus allen Nähten und übernahm ein benachbartes Ladengeschäft, um das Angebot unter anderem um Gin und andere Alkoholika zu erweitern. Ein Schuhladen im selben Quartier übernahm drei benachbarte Läden: In einem ist ein Pop-up-Store für Mode, im anderen eine selbst gegründete Social-Media-Agentur tätig, der dritte Geschäftsraum wird als Lager für den florierenden Onlinehandel genutzt. Sind die Händler social-media-affin, gelingt es ihnen, über Kanäle, wie Instagram, Kunden anzufüttern und für besondere Aktionen in ihre Läden zu locken. Das kann eine fehlende natürliche Passantenfrequenz ersetzen.



Abb. 3: In Deutschland keine Alternative: Erdgeschossnutzung in Peru (Foto: worldvespa)

Gemeinschaftliche Vermietung

Im nördlichen Teil der Hamburger Hafencity hat die Stadt mit der städtischen Gesellschaft Hafencity Hamburg (HCH) ein Mitspracherecht bei der Vergabe der insgesamt 13.000 Quadratmeter Erdgeschossflächen durchgesetzt. Eine Quartiersmanagerin setzt diese durch und sorgt für einen verträglichen Branchenmix, der die Interessen der Bewohner, der Entwickler, der Stadt und der Gewerbemietter unter einen Hut bringt. Das Areal umfasst über 110.000 Quadratmeter. So müssen alle Geschäfte an sechs Tagen in der Woche offen sein. Neben Tagescafés und Lebensmittelgeschäften wurden unter anderem ein Barbier, Möbelerstellers und der Influencer Hotspot, das „Museum of Popcorn“, angesiedelt.

Bei regelmäßigen Treffen mit den Eigentümern wird über freiwerdende Ladenflächen und die Nachnutzung geredet. Anfangs waren die wenigsten Entwickler erbaut darüber, dass die Stadt ein Mitspracherecht bei ihren Nutzungen geltend machte. Aber nach über zehn Jahren stehen die meisten hinter dem Konzept. Dabei geht es nicht nur um den Einzelhandel, sondern auch um die Nutzung von Freiflächen, wie dem Quartiersplatz, auf dem ein Wochenmarkt stattfindet, ebenso wie Street-Food- und Weihnachtsmärkte sowie Musikveranstaltungen.



Stefan Frey

Vorstand der Immobilien-Projekt-Management AG, Köln

Deutscher Nachhaltigkeitspreis geht an HeatResilientCity

Der Projektverbund hat den Deutschen Nachhaltigkeitspreis Forschung 2022 gewonnen

Der Deutsche Nachhaltigkeitspreis ist eine nationale Auszeichnung für Spitzenleistungen der Nachhaltigkeit in Wirtschaft, Kommunen und Forschung. Mit acht Wettbewerben (darunter dem Preis für „Forschung“), über 1000 Bewerbern und normalerweise zahlreichen Gästen bei den Veranstaltungen ist der Preis der größte seiner Art in Europa. Die Auszeichnung wird vergeben von der Stiftung Deutscher Nachhaltigkeitspreis e. V., in Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesregierung, kommunalen Spitzenverbänden, Wirtschaftsvereinigungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Forschungseinrichtungen. Rahmen für die Verleihung ist der Deutsche Nachhaltigkeitstag in Düsseldorf.

Der Deutsche Nachhaltigkeitspreis Forschung wurde zum zehnten Mal vergeben. Ausgelobt hatte ihn das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). In diesem Jahr standen bei dem Wettbewerb die Anpassung an den Klimawandel und der Umgang mit Extremwetterereignissen in Städten und Regionen im Mittelpunkt. Gesucht wurden anwendungsnahe Projekte, die Lösungen zur Anpassung an den Klimawandel präsentieren und damit den Herausforderungen des Klimawandels durch vorsorgendes Handeln begegnen. Nach einer Auswahl von drei nominierten Forschungsprojekten durch eine namhafte Jury (u. a. Prof. Dr. Günther Bachmann, früherer Generalsekretär des Rats für nachhaltige Entwicklung, Burkhard Jung, Präsident des Deutschen Städtetags, Prof. Dr. Jürgen P. Kropp, Potsdam Institut für Klimafolgenforschung) erfolgte zu den drei Finalisten ein öffentliches Onlinevoting im Oktober sowie November 2021 und brachte schließlich die Entscheidung.



Abb. 2: Im Namen des HeatResilientCity-Verbundforschungsteams nimmt Professorin Heidi Sinning den „Deutschen Nachhaltigkeitspreis Forschung 2022“ entgegen (Foto: Dariusz Misztal)



Abb. 1: Preisverleihung während des Deutschen Nachhaltigkeitstages am 3. Dezember 2021 in Düsseldorf (Foto: Christian Koester)

Die Preisverleihung fand am Abend des 3. Dezembers 2021 in Düsseldorf sowie als Onlineveranstaltung statt. Dabei konnte Professorin Heidi Sinning vom Institut für Stadtforschung, Planung und Kommunikation (ISP) der Fachhochschule Erfurt den Preis stellvertretend für das Projektteam von HeatResilientCity in Empfang nehmen. Die Preisverleihung fand wegen der damaligen Coronalage mit deutlich reduziertem Teilnehmerkreis in Düsseldorf statt und wurde für Interessierte online übertragen. Das Forschungsverbundteam HeatResilientCity erforscht, wie sich dicht bebaute Stadtquartiere und die dort lebende Bevölkerung nachhaltig vor Sommerhitze schützen lassen. An dem inter- und transdisziplinären Verbundforschungsprojekt sind das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) in Dresden, das Institut für Stadtforschung, Planung und Kommunikation der Fachhoch-



schule Erfurt (ISP), das Institut für Hydrologie und Meteorologie der Technischen Universität Dresden, die Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Dresden, das Umweltamt der Landeshauptstadt Dresden, das Umwelt- und Naturschutzamt der Landeshauptstadt Erfurt sowie in Phase I die Eisenbahner-Wohnungsbaugenossenschaft Dresden und in Phase II das Amt für Gesundheit und Prävention der Landeshauptstadt Dresden maßgeblich beteiligt. Des Weiteren sind zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteure aktiv und unterstützend im Projekt involviert, u. a. BUND Erfurt, Bürgerinitiative Stadtbäume statt Leerräume, Verein Lagune e. V. sowie weitere assoziierte Partner, u. a. die Wohnungsbaugenossenschaft Zukunft e.G. und die Stadtwerke Erfurt.

Die Freude über die Auszeichnung mit dem Deutschen Nachhaltigkeitspreis ist im Projektteam von HeatResilientCity sehr groß, denn sie macht deutlich, wie wichtig die Forschung zu nachhaltiger Hitzeanpassung in Stadtquartieren ist. Die Rekordsommer 2018 und 2019 haben es gezeigt: Lang anhaltende Hitzewellen werden in der Zukunft eine der großen Herausforderungen für die Stadtentwicklung sein. Wie Kommunen, die Wohnungswirtschaft sowie die Bevölkerung reagieren und schon jetzt vorsorgen können, untersuchen die Projektpartner seit 2017. Besonders wichtig ist dem Projektteam von HeatResilientCity dabei der Austausch mit den Bewohnerinnen und Bewohnern in den beiden untersuchten Stadtquartieren in Erfurt und Dresden. Vor allem Maßnahmen, die diese als sinnvoll erachten, werden im Projekt umgesetzt, um so die Akzeptanz für nötige Vorsorgemaßnahmen gegen Sommerhitze zu erhöhen.



Abb. 3: Die drei nominierten Forschungsteams (v.l.n.r.): Projektteam „Grüne Stadt der Zukunft“, Projektteam „HeatResilientCity“ und Projektteam „LoKlim“ (Foto: Dariusz Misztal)

Bereits jetzt ist viel geschehen in den Quartieren: In Dresden-Gorbitz wurden drei Gebäude hitzeangepasst saniert. In der Erfurter Oststadt sorgen 50 neue klimaangepasste Bäume und Sträucher für mehr Schatten und Abkühlung. Außerdem wurden in dem Projekt Trinkwasserstationen eingerichtet, eine Blühwiese angelegt sowie Baumpaten-

schaften und Bewässerungsinitiativen gestartet. Die Einbindung der Bevölkerung vor Ort, die breite Umsetzung erster Maßnahmen und die innovativen Untersuchungen im Projekt gaben auch den Ausschlag dafür, dass eine unabhängige Jury das Projekt HeatResilientCity zusammen mit zwei weiteren Finalisten für den Deutschen Nachhaltigkeitspreis Forschung nominiert hatte. Neben HeatResilientCity standen die Projekte „Grüne Stadt der Zukunft“ und „LoKlim – Lokale Kompetenzentwicklung für Klimawandelanpassung in kleinen und mittleren Kommunen und Landkreisen“ im Finale.



Abb. 4: Deutscher Nachhaltigkeitspreis (Foto: Frank Fendler)

Bis Januar 2023 steht bei HeatResilientCity nun das Thema Weiterbildung im Mittelpunkt. Das Projektteam wird Beschäftigte in Verwaltungen, der Wohnungswirtschaft und des Gesundheitswesens zum Thema Hitzeanpassung schulen und zur Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen befähigen. Außerdem entwickelt es geeignete Werkzeuge und Entscheidungshilfen für die Stadt- und Freiraumplanung sowie das individuelle Handeln von Bürgerinnen und Bürgern. Das Projekt HeatResilientCity wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) als Vorhaben der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ im Themenbereich „Klimaresilienz durch Handeln in Stadt und Region“ gefördert.

Auszüge aus Pressemitteilungen des Verbundprojekts HeatResilientCity, redaktionell ergänzt und angepasst (Dr. Ronald Kunze), Informationen zum Projekt HeatResilientCity:

<http://heatresilientcity.de/>

Albert Geiger

Integrierte Stadtentwicklungsplanung

Eine Rezension des Buches von Stefan Heinig

Stefan Heinig
Integrierte Stadtentwicklungsplanung
Konzepte – Methoden – Beispiele
203 Seiten kart.,
transcript Verlag, Bielefeld 2022
ISBN 978-3-8376-5839-2, 49,00 Euro

Inspiration, Wissen und Best Practice

Dass es geballtes Fachwissen eines der führenden Köpfe der Szene vermittelt, muss man sich angesichts des unprätentiösen Herangehens des Autors ständig bewusst machen. Mich jedenfalls hat der Spaß beim Lesen immer wieder beeindruckt. Wann hält man schon ein Fachbuch in den Händen, das Inspiration, Wissen und Best Practice auf 200 kurzweiligen Seiten so überzeugend vermittelt?

Das Buch ist logisch aufgebaut und besticht durch eine nachvollziehbare Darstellung von Konzepten und Methoden der integrierten Stadtentwicklungsplanung. Sie sind in treffend gewählten kommunalen Praxisbeispielen leicht verständlich mit einem praktischen Hintergrund versehen. Viele Schaubilder, Diagramme und Skizzen dienen der Erläuterung und besseren Verständlichkeit. Man bekommt Lust, die von Stefan Heinig gelegte Fährte aufzunehmen und mit ihm diese Pfade zu erforschen. So werden komplexe Zusammenhänge für alle Leser transparent und erlebbar. Und es macht Lust, gedanklich partizipative Prozesse zu steuern, sich aus dem Baukasten der Stadtentwicklungsplanung zu bedienen und sich zu engagieren.

Immer wieder spürt man die langjährige Erfahrung von Stefan Heinig als Impulsgeber bei der Entwicklung der Leipzig Charta, der neuen Leipzig Charta und als Vorsitzender der

Schon in den ersten Sätzen seines Buches formuliert Stefan Heinig, dass alle Menschen einer Stadtgesellschaft jeden Tag in unseren Kommunen Einfluss auf die Stadtentwicklung haben. So nimmt er die Leserschaft mit auf eine Exkursion in das Thema integrierte Stadtentwicklungsplanung. Sofort vermittelt er Interessierten das Gefühl, das richtige Buch in den Händen zu halten.

Fachkommission Stadtentwicklungsplanung des Deutschen Städtetages – ganz im Sinne der dringenden Notwendigkeit, schneller vom „Konzept zur Umsetzung“ zu kommen. Damit ist auch nachvollziehbar, warum es höchste Zeit ist, dass dieses Buch geschrieben wurde. Es ist das erste Fachbuch, das in einem solchen Umfang alle Aspekte der nachhaltigen, integrierten Stadtentwicklungsplanung ganzheitlich zusammenfasst und behandelt.

Doch warum hat es so lange gedauert?

Wir befinden uns in einer Zeit der umfassenden Transformation. Die dynamische Veränderungsgeschwindigkeit ist beeindruckend. Der Wandel ist zur Regel geworden. Verwaltungen und Stadtgesellschaft tun sich schwer, Schritt zu halten. Da braucht es Mut, eine Übersicht über eine so komplexe Planungsaufgabe gut verständlich und nachvollziehbar zu erarbeiten. Und es braucht Demut, da an der ein oder anderen Stelle zur besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit bewusst auf eine weitere Vertiefung zu verzichten.

Beides zeichnet Stefan Heinig aus. National und international erfahren, Vordenker und Umsetzer zugleich, genießt er in Praxis und Lehre hohe Anerkennung und Wertschätzung. Schade, dass es einer Pandemie und eines vereitelten Sabbatical-Plans bedurfte, um dieses Projekt umzusetzen. So hat eben, ganz im Sinne des Tenors der Veröffentlichung, auch eine Krise ihre Chancen. Man muss sie nur erkennen.

Das Fachbuch bietet allen Studierenden, Praktikern, Neueinsteigern, engagierten Bürgerinnen und Bürgern sowie am Thema Interessierten einen niederschweligen Einstieg in ein sehr komplexes Thema, und ich kann dieses Buch nur wärmstens empfehlen. Geradezu wohltuend hebt es sich von zahlreichen Veröffentlichungen ab, die perfekt und detailverliebt kritisieren und Fehler der Praxis auflisten. Diese hinterlassen in der Regel zögernde, abwartende Entscheidungsträger in den Kommunen. Dagegen setzt Stefan Heinig auf Mut und Risikobereitschaft, um Neues auszuprobieren und Zukunft zu wagen. Sein Überblick über die integrierte Stadtentwicklungsplanung macht Lust zu gestalten, und er vermittelt, wie faszinierend die Freude am Gelingen sein kann.

Albert Geiger

Leitender Stadtverwaltungsdirektor, Stadt Ludwigsburg



Anna Juliane Heinrich,
Séverine Marguin, Angela Million,
Jörg Stollmann (Hrsg.)

Handbuch qualitative und visuelle Methoden der Raumforschung

468 Seiten, transcript Verlag
Bielefeld 2021

ISBN 978-3-8252-5582-4
29,90 Euro

Räume zu erforschen, bedeutet, dem Sprechen über Räume zuzuhören, die Räume selbst zu erleben, zeichnerisch zu erfassen und zu interpretieren. Das interdisziplinäre Handbuch zu Methoden der qualitativen Raumforschung präsentiert ein breites Spektrum etablierter Methoden und innovativer Methodenentwicklung und führt somit Ansätze der Raumforschung aus der Soziologie, Architektur, Stadtforschung und Geographie erstmals systematisch zusammen. Auf diese Weise wird es möglich, verschiedene Facetten von Räumen zu erfassen, zu verstehen und aufeinander zu beziehen. Instruktive Erläuterungen und konkrete Beispiele machen die sehr unterschiedlichen qualitativen Methoden der Raumforschung disziplinenübergreifend verständlich und anwendbar. Den Rahmen bildet dabei eine Pluralität von theoretischen und methodologischen Ansätzen. Ein Schwerpunkt liegt in visuellen Methoden.



Melanie Slavici

Barrierefreiheit in der Wohnungspolitik

Länderpolitik im Vergleich

330 Seiten, transcript Verlag
Bielefeld 2022

ISBN 978-3-8376-6048-7
39,00 Euro

In welchen Ausprägungen nutzen die 16 Bundesländer politische Maßnahmen („Policies“), um barrierefreien und -armen Wohnraum zu steuern? Melanie Slavici erläutert das Zusammenspiel aus Problemstrukturen, institutionellen Regelungen und Akteurshandeln am Beispiel von Sachsen-Anhalt und Hessen. Sie zeigt auf, wodurch das Zustandekommen und die konkrete Ausgestaltung dieser Policies beeinflusst wird, und macht so auf die zweifache Verortung der Thematik in der Sozial- sowie Wohnungspolitik aufmerksam.



Christa Reicher,
Holger Hoffschröder (Hrsg.)

Transformation und Mischung

Städtebau im Wandel

352 Seiten, 300 farb. Abb., Broschur,
17 × 24 cm, Jovis Verlag, Berlin 2022

ISBN 978-3-86859-565-9
35,00 Euro

Weltweit stehen Städte und Regionen vor umfassenden Transformationsprozessen: Sozialer und demografischer Wandel, Klimawandel, Digitalisierung und neue Technologien sind große Herausforderungen. Wie Transformationsprozesse gelingen können, ist bereits in vielen Städten und Regionen zu beobachten.

Dieses Buch präsentiert die vielfältigen Konzepte und Strategien von RHA Reicher Haase Assoziierte zur Gestaltung des Strukturwandels auf allen Ebenen, vom Gebäude bis zum regionalen Kontext. Guter Städtebau – das ist die Quintessenz aus 25 Jahren Theorie und Praxis – ist vor allem eine Frage der Typologie, der passenden Mischung von Nutzungen sowie des klaren Prozessdesigns.

WEBINAR

Braucht der Handel die Stadt noch!?

Entwicklungen im Einzelhandel als Herausforderung für die Innenstadtentwicklung

Dienstag, 12. Juli 2022 | online: 09:30–16:00 Uhr

Braucht der Handel die Stadt noch? Ist der innerstädtische Handel ein Auslaufmodell geworden?

Das Leben findet in den Städten statt. Und trotz Einschränkungen sind die Städte die Zentren der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Beziehungen und Aktivitäten. Der Handel ist hierbei ein bedeutender Impulsgeber. Dabei kann er einerseits wesentlich zur Attraktivität der Innenstädte beitragen und andererseits den Zerfall derselben herbeiführen (Leerstand, Konzentration des Einzelhandels auf Einkaufszentren, grüne Wiese). Es wird sich noch zeigen, welchen konkreten Einfluss die Coronapandemie hinterlassen wird. Der weiter wachsende Onlinehandel stellt den stationären Handel vor große Herausforderungen. Ferner führt der zunehmende Verlust inhabergeführter Einzelhandelsgeschäfte sowie die Tendenz zu immer mehr innerstädtischen Shoppingcenter zu einer Gefährdung der innerstädtischen Einkaufsstrassen und Fußgängerzonen in den vermeintlichen Toplagen. In vielen Städten hat diese Entwicklung zu einer Verschlechterung des Stadtbilds der Innenstädte geführt sowie zu einem Verlust an Lebensqualität und innerstädtischem Flair. Innenstädte sind teilweise geprägt durch Leerstände und Billigläden. Wie können somit die Städte den innerstädtischen Einzelhandel stärken?

Ihre Referenten:

Jens Nußbaum, Leiter der Abteilung „Städtebauliche Entwicklungskonzepte“ im Büro Stadt + Handel, Arbeitsschwerpunkte: Einzelhandelskonzepte, Nutzungskonzepte, Positionierungsstrategien, Offlinestrategien, integrierte Stadtentwicklungskonzepte, zuvor u. a. tätig beim Landkreis Wolfenbüttel als Wirtschaftsförderer.

Dipl.-Geogr. Michael Reink, seit 2011 Bereichsleiter für Standort- und Verkehrspolitik beim Handelsverband Deutschland (HDE), seit 2000 Präsident City-Management-Verband Ost e. V., seit 2012 Geschäftsführendes Vorstandsmitglied Urbanicom e. V.

Dipl.-Ing. Thimo Weitemeier, seit 2014 Stadtbaurat der Stadt Nordhorn, verantwortlich für den Fachbereich Stadtentwicklung, Bau und Umwelt, studierte Architektur und Städtebau, leitete ab 2007 zunächst das Hochbauamt der Stadt Nordhorn, wechselte 2011 als Stadtbaurat zur Stadt Haren (Ems).

Teilnahmegebühren:

295,00 Euro für Mitglieder des vhw
355,00 Euro für Nichtmitglieder

Fragen und Kontakt:

Anmeldung: 030/390473-610

Bei allen organisatorischen Fragen wenden Sie sich bitte an unsere Servicehotline Webinare:

Tel.: 030/390473-595, E-Mail: webinare@vhw.de

WEBINAR

Innenentwicklung und Nachverdichtung erfolgreich realisieren

Mittwoch, 13. Juli 2022 | online: 09:30–16:00 Uhr

Das Thema der Nachverdichtung (flächensparendes Bauen, bessere Ausnutzung bestehender Infrastrukturen) beschäftigt viele Städte. Im Webinar steht eine integrierte Herangehensweise im Blickpunkt, um den komplexen Herausforderungen von Nachverdichtungen gerecht zu werden. Ein Standardvorgehen kann dem nur selten gerecht werden. Die Nachfrage nach Wohnraum kann in vielen Städten nur unzureichend gedeckt werden. Dies wird in manchen Regionen durch die zunehmende Anzahl von Ein-Personen-Haushalten noch verstärkt. Es zieht viele Menschen in die Innenstädte, sodass Städte nachverdichten. Der Umgang mit der Schließung von Baulücken oder das Aufstocken von vorhandenen Bauten stellt viele Städte vor große Herausforderungen. Somit werden im Webinar anhand von Praxisbeispielen u. a. die Vorteile und Herausforderungen von Nachverdichtung und Innenentwicklung angesprochen.

Ihre Referenten:

Dipl.-Ing. Michael Isselmann, Raumplaner/Stadtplaner, von 1999 bis 2019 Leiter des Stadtplanungsamtes der Stadt Bonn, 2011–2019 Vorsitzender der Fachkommission „Stadtplanung und Städtebau“ im Deutschen Städtetag, seit 2019 Büro STADT-PLANUNG.ISSELMANN – Kommunalberatung.

Antje Schlüter, Stadtplanerin/Architektin, seit 2004 Amtsleitung des Stadtplanungsamtes der Stadt Kempten (Allgäu).

Pieter van der Kooij, seit 2014 Stadtplanungsamt Freiburg, Projektleitung gesamtstädtisches räumliches Leitbild, Schwerpunkte: Rahmenplanung und zielgruppenorientierte Beteiligung und Kommunikation.

Teilnahmegebühren:

325,00 Euro für Mitglieder des vhw
395,00 Euro für Nichtmitglieder

Fragen und Kontakt:

Anmeldung: 030/390473-610

Bei allen organisatorischen Fragen wenden Sie sich bitte an unsere Servicehotline Webinare:

Tel.: 030/390473-595, E-Mail: webinare@vhw.de

Technische Voraussetzungen für Ihre Teilnahme an Webinaren:

Die Webinar-Software ist webbasiert und ohne Download des Programms und dessen Installation einsetzbar. Die Anwendung wird nach dem Klick auf einen veranstaltungsspezifischen Link direkt über den Browser aufgerufen. Wählen Sie, nachdem Sie Ihren Namen und Ihre E-Mail-Adresse eingegeben haben, „per Browser beitreten“ aus. Zur Teilnahme empfehlen wir die Browser Chrome, Safari oder Firefox. Ältere Betriebssysteme und Browserversionen unterliegen gegebenenfalls Einschränkungen. Für das Webinar benötigen Sie entweder einen Desktop-PC, einen Laptop oder ein anderes mobiles Endgerät (zum Beispiel Tablet).

Geschäftsstellen des vhw

Bundesgeschäftsstelle

Fritzschestraße 27–28, 10585 Berlin
Tel.: 030/39 04 73 0, Fax: 030/39 04 73 190
E-Mail: Bund@vhw.de
www.vhw.de

Baden-Württemberg

Gartenstraße 13, 71063 Sindelfingen
Tel.: 07031/8 66 10 70, Fax: 07031/8 66 10 79
E-Mail: GST-BW@vhw.de

Bayern

Josephsplatz 6, 80798 München
Tel.: 089/29 16 39 30
Fax: 089/29 16 39 32
E-Mail: GST-BY@vhw.de

Nordrhein-Westfalen

Hinter Hoben 149, 53129 Bonn
Tel.: 0228/7 25 99 45, Fax: 0228/7 25 99 95
E-Mail: GST-NRW@vhw.de

Saarland

Konrad-Zuse-Straße 5, 66115 Saarbrücken
Tel.: 0681/9 26 82 10, Fax: 0681/9 26 82 26

Region Nord

Niedersachsen/Bremen

Sextrostraße 3, 30169 Hannover
Tel.: 0511/98 42 25-0, Fax: 0511/98 42 25-19
E-Mail: GST-NS@vhw.de

Schleswig-Holstein/Hamburg

Sextrostraße 3, 30169 Hannover
Tel.: 0511/98 42 25-0, Fax: 0511/98 42 25-19
E-Mail: GST-SH@vhw.de

Region Ost

Fritzschestraße 27–28, 10585 Berlin
Tel.: 030/39 04 73 320, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-OST@vhw.de

Berlin/Brandenburg

Tel.: 030/39 04 73 320, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-BB@vhw.de

Mecklenburg-Vorpommern

Tel.: 030/39 04 73 310, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-MV@vhw.de

Sachsen

Grassistraße 12, 04107 Leipzig
Tel.: 0341/9 84 89 0, Fax: 0341/9 84 89 11
E-Mail: GST-SN@vhw.de

Sachsen-Anhalt

Tel.: 030/39 04 73 310, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-ST@vhw.de

Thüringen

Grassistraße 12, 04107 Leipzig
Tel.: 0341/9 84 89-0, Fax: 0341/9 84 89 11
E-Mail: GST-TH@vhw.de

Region Südwest

Friedrich-Ebert-Straße 5, 55218 Ingelheim

Hessen

Tel.: 06132/71496-0, Fax: 06132/71 49 69
E-Mail: GST-HE@vhw.de

Rheinland-Pfalz

Tel.: 06132/71496-0, Fax: 06132/71 49 69
E-Mail: GST-RP@vhw.de

VORSCHAU

Heft 4 Juli/August 2022

Ein Überblick für unsere Leser

Themenschwerpunkt:

Soziale Verantwortung und Mitbestimmung in der Wohnungswirtschaft

- **Neue Wohnungsgemeinnützigkeit: nicht ohne Risiken und Nebenwirkungen**
- **Fünf Jahre Mietermitbestimmung bei kommunalen Wohnungsunternehmen in Berlin**
- **Zusammenarbeit lokaler und quartiersübergreifender Mieterstrukturen**
- **Zum Mehrwert von Mieterinteressenvertretungen**
- **Gemeinwohlorientierung als Voraussetzung für reale Teilhabe und Mitbestimmung?**
- **Soziale Verantwortung als Voraussetzung für Selbstverwaltung in kommunalem Besitz?**

Impressum

Forum Wohnen und Stadtentwicklung,
Verbandsorgan des vhw e. V.
14. Jahrgang
ISSN 1867-8815

Herausgeber

vhw – Bundesverband für Wohnen
und Stadtentwicklung e. V., Berlin
Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring

Redaktion

Dr. Frank Jost
fjost@vhw.de

Ständige Mitarbeiter

Sebastian Beck, Dr. Diana Coulmas,
Christian Höcke, Dr. Olaf Schnur,
Dr. Thomas Kuder, Dr. Walter Metscher

Um den Lesefluss im Sinne einer barrierefreien Sprache nicht zu beeinträchtigen, verzichten wir auf die Schreibweisen /in, /innen, Innen, *innen bei Bürger, Bewohner, Nutzer, Akteur etc. Stattdessen nutzen wir i. d. R. die Doppelnennung femininer und maskuliner Formen (zum Beispiel Bürgerinnen und Bürger), die Substantivierungen des Partizips I und II sowie von Adjektiven im Plural (zum Beispiel die Studierenden, die Gewählten, die Verwitweten) oder das generische Maskulinum.

Die namentlich gekennzeichneten Artikel geben die Meinungen der Autoren, nicht unbedingt die

von Herausgeber und Redaktion wieder.

Sitz der Redaktion

Bundesgeschäftsstelle des vhw e. V.
Fritzschestraße 27–28
10585 Berlin
Telefon: 030/39 04 73 0
Telefax: 030/39 04 73 190
redaktion-fws@vhw.de
www.vhw.de

Grundlayout: C. A. Thonke, hirnbrand.com

Druck: X-PRESS GRAFIK & DRUCK GmbH, Berlin

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Auflage: 3.000 Exemplare

Jahresabonnement: 64 € zzgl. Versandkosten

Einzelheft: 14 € zzgl. Versandkosten

Bezugsbedingungen:

Abonnement- und Einzelheftbestellungen richten Sie bitte per E-Mail an die Abonnementverwaltung: bonn@vhw.de
Der Bezug für Mitglieder des vhw e. V. ist im Mitgliedsbeitrag enthalten. Abbestellungen von Abonnements nur sechs Wochen vor Halbjahresschluss. Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Quellenangabe gestattet. Alle Rechte vorbehalten.

Quellennachweis:

Abbildung Titelseite: Dr. Walter Metscher;
NAÏO TECHNOLOGIES

