

Vorwort

Olaf Christen - Halle

Die weltweit steigende Nachfrage nach Agrarrohstoffen für die Humanernährung, Futtermittel und Bioenergie, Flächenverluste durch Verkehrswege- und Siedlungsbau sowie Flächenansprüche des Umwelt- und Naturschutzes für die Biotopsicherung und den Artenschutz führen zu einer zunehmenden Konkurrenz der Flächennutzung in Deutschland. Darüber hinaus führt die steigende Nachfrage nach Holzprodukten zu einer sich intensivierenden Nutzung von Waldflächen. Die Flächennachfrager sehen sich erstmalig einer im Vergleich zur Flächenverfügbarkeit strukturell größeren Nachfrage nach land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen gegenüber. Diese grundlegend neue Situation erfordert einen gestalterischen Dialog zwischen den einzelnen Nachfragern nach land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen sowie der Politik und Institutionen der Flächennutzungsplanung, um zielgerichtete Lösungen von Nutzungskonflikten zu erarbeiten.

Der vorliegende Band der Schriftenreihe des Dachverbandes Agrarforschung beleuchtet im Sinne des Wissenstransfers Hintergründe der Forschung für Flächennutzung und gibt wichtige Anregungen für die Praxis.

Die besondere Herausforderung der Forschung in der Landnutzung liegt darin, dass Politik, Wissenschaft und Praxis Maßnahmenpläne als Basis für ein gemeinsames und für alle beteiligten ausgewogenes Miteinander zu entwickeln. Dabei können Erfolge nur durch den erfolgreichen Transfer wissenschaftlicher Konzepte in die Praxis gelingen.

Besonderer Dank gilt der Programmkommission, die das Konzept der Tagung erarbeitet und Referenten und Autoren gewonnen hat. Ohne das Mitwirken maßgeblicher Akteure wäre das Informationsangebot in der gebotenen Tiefe nicht möglich gewesen.

I Landnutzungskonkurrenz: Stand und Perspektiven in der Landwirtschaft

Dr. Jürgen Ohlhoff - Berlin

1 Herausforderungen und Entwicklungstrends

Landnutzungskonkurrenz in der Landwirtschaft ist bekanntlich kein neues Phänomen, aber eines, das sich in den nächsten Jahren aufgrund von verschiedenen Entwicklungen verschärfen wird. Zu diesen konkurrenzverschärfenden Entwicklungen gehört:

Global sind bis 2050 voraussichtlich mehr als 9 statt derzeit knapp 7 Mrd. Menschen satt zu machen. Zusammen mit gleichzeitig veränderten Ernährungsgewohnheiten erfordert dies nach Schätzungen der FAO bis 2050 eine weltweite Produktionssteigerung um zwei Drittel. Die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft hat in einigen Segmenten gute Chancen, an wachsenden Marktchancen auf den Weltmärkten zu partizipieren.

Parallel dazu ist zu erwarten, dass steigende Preise für fossile Energieträger weltweit die energetische Nutzung von Biomasse vorantreiben werden und damit der Nahrungsmittelerzeugung eine wachsende Konkurrenz erwächst. Um die europäischen Klimaschutzvorgaben einzuhalten und um die Energiewende in Deutschland umzusetzen, hat sich die Bundesregierung ehrgeizige Ziele beim Ausbau erneuerbarer Energien gesetzt. Der Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung soll von heute gut 17 % bis 2020 auf 35 % verdoppelt werden. Bis 2050 soll der Anteil erneuerbarer Energien von derzeit 10 auf über 50 % (Endenergieverbrauch) gesteigert werden. Dies ist nach einer Studie, die anlässlich der Erarbeitung des Energiekonzepts für die Bundesregierung erstellt wurde, nur möglich, wenn auch die Biomasse ihren Beitrag zur Energieversorgung deutlich ausbaut. Ihr Beitrag müsste gegenüber 2008 um das ca. 2,5-fache gesteigert werden, um im Gesamtmix der verschiedenen erneuerbaren Energien das Ausbauziel 2050 zu erreichen.

Auch die industrielle Nutzung von Biomasse wird mit steigenden Preisen für fossile Rohstoffe interessanter. In Deutschland stammen bereits 13 % der Rohstoffe in der chemischen Industrie aus nachwachsenden Rohstoffen.

Gleichzeitig nimmt die landwirtschaftliche Nutzfläche in Deutschland durch Siedlung, Infrastruktur und Ausgleichsflächen weiter ab. Vom Ziel den Flächenverbrauch für Siedlung und Verkehr auf 30 ha/Tag zu reduzieren, sind wir noch ein gutes Stück entfernt.

Daneben gibt es im Zuge der europäischen und nationalen Biodiversitätspolitik wachsende Anforderungen an die Flächenbereitstellung für den Naturschutz.

Im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 hat die EU-Kommission vorgeschlagen, dass auf einzelbetrieblicher Ebene 7% der Ackerflächen für ökologische Zwecke bereit gestellt werden sollen.

Andererseits haben wir auch entlastende Faktoren:

In Deutschland entlastet die Demographie. Bis 2030 werden wir in Deutschland voraussichtlich knapp 6 Mio. Menschen weniger zu ernähren haben. Wenn sich die Trends aus der Vergangenheit fortsetzen, werden allerdings immer mehr Menschen Produkte konsumieren, die besonders nachhaltig erzeugt werden. Dies gilt insbesondere für Ökoprodukte, die deutlich extensiver mit geringeren Erträgen erzeugt werden und insoweit tendenziell die Landnutzungskonkurrenz verschärfen.

Gleichzeitig haben wir Ertrags- und Leistungssteigerungen, die sich allerdings in der pflanzlichen Erzeugung in den letzten Jahrzehnten deutlich abgeschwächt haben.

Wir wissen auch, dass die Effizienz der Biomassenutzung in der Verwertungskette Steigerungspotenziale hat, ob im Food oder im Non-Food-Bereich.

Schließlich haben wir die Möglichkeit, Nachfrageüberhänge durch Importe auszugleichen, wie wir dies sowohl im Food, Feed und Non-Food-Bereich bereits umfänglich praktizieren.

Eine Reihe dieser Faktoren sind durch die nationale Politik kaum oder zumindest kurz- und mittelfristig kaum zu beeinflussen, wie etwa die Preise für fossile Rohstoffe, die Demographie und die Ernährungsgewohnheiten.

Die Reduzierung des Fleischverbrauchs in Deutschland könnte durch eine geringere Nachfrage nach Futtermitteln einen tendenziell entlastenden Effekt auf die Flächennutzungskonkurrenz haben. Ernährungsgewohnheiten sind jedoch auch Teil der Persönlichkeit. Die Politik kann nur die Rahmenbedingungen für die Ernährungsaufklärung verbessern, damit der Verbraucher über eine gesunde, vielseitige Ernährung informiert wird. Dieser Aufgabe kommt das BMELV nach.

In funktionierenden Märkten sorgt der Wettbewerb, also der Markt, für eine nachfragegerechte Flächennutzung. Die Landwirte passen sich an und werden das anbauen, was ihnen den höchsten Nutzen bringt. Aufgabe der Politik ist es, den Schutz öffentlicher Güter dort zu gewährleisten, wo dies der Markt aus verschiedenen Gründen nicht tut, etwa bei der Bereitstellung von Flächen für die öffentliche Infrastruktur, für den Naturschutz oder den Klimaschutz. Derzeit und auf absehbare Zeit lassen sich die Klimaschutz- und Energieziele in Deutschland ohne einen beträchtlichen Beitrag der Biomasse nicht erreichen.

Ich möchte einige der politischen Stellschrauben zum Thema Landnutzungskonkurrenz ansprechen.

2 Außerlandwirtschaftlichen Flächenverbrauch reduzieren

Die Bundesregierung misst dem Thema "Reduzierung des Flächenverbrauchs" große Bedeutung bei.

Seit dem Beschluss der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie im April 2002 gibt es ein klares Ziel der Bundesregierung zum Flächenverbrauch: Im Jahr 2020 soll die Neuinanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen täglich höchstens noch 30 ha betragen.

Im Jahre 2000 lag der gleitende Vierjahresdurchschnitt für die Inanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen noch bei täglich 129 ha. 2009 lag er bei 77 ha. Wir sind auf einem guten Weg, aber noch lange nicht am Ziel.

Ein wesentlicher Beitrag zur Verringerung des Flächenverbrauchs liegt im Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung im Baurecht. Gemeint ist damit, dass vor der Erschließung neuer Baustandorte im Außenbereich zunächst die Möglichkeiten ausgeschöpft werden sollten, vorhandene Baulücken im Innenbereich zu schließen.

In 2006 wurden in das Baugesetzbuch Instrumente eingefügt, die dies erleichtern und dadurch den Verbrauch landwirtschaftlicher Nutzfläche für Baumaßnahmen verringern.

Was noch fehlt, ist ein breiter gesellschaftlicher Konsens über die Notwendigkeit der Verringerung des Flächenverbrauchs. Notwendig ist die breite Akzeptanz für innerörtliche Verdichtungsmaßnahmen, die bisweilen als Einschränkung der Attraktivität der Wohn- und Lebensverhältnisse empfunden werden.

Das BMELV plädiert für einen Mix intelligenter Lösungsansätze. Geeignete Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sind u. a.:

- die Weiterentwicklung von Maßnahmen und Instrumenten des Baugesetzbuches zur Stärkung der Innenentwicklung;
- die Erfassung von Brachflächen und Baulücken im Kataster;
- die Förderung neuer Ansätze des Planungsrechts durch interkommunale Kooperation und
- Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung, Vernetzung und Einrichtung von Flächenspar-Agenturen und
- die konsequente Anwendung des novellierten Bundesnaturschutzgesetzes. Dabei geht es um die zeitliche und räumliche Entkopplung von Eingriff und Ausgleich in Verbindung mit Ökopunkten bzw. -konten. Hier können zu erstellende Leitlinien für die Naturschutzbehörden ein wirksamer Ansatz sein.

Aktuell geht es auch um die Flächeninanspruchnahme durch den Ausbau insbesondere von Strom- und Erdgasleitungen im Zusammenhang mit der Energiewende. BMELV setzt sich dafür ein, beim Netzausbaubeschleunigungsgesetz die Doppel- oder Mehrfachnutzung bestehender Stromleitungstrassen zu ermöglichen, also etwa die gleichzeitige Nutzung als Stromtrasse und zur agrarischen Nutzung und/oder eine Nutzung als ökologisch aufgewertete Fläche, so dass die Ausweisung von Ersatz- und Ausgleichsflächen ganz oder teilweise entfallen könnte.

Sorge macht uns der Verbrauch bei Verkehrsflächen. Er verzeichnet seit 2006 einen Anstieg von vier Hektar pro Tag. Ursächlich dafür ist die Umsetzung des bestehenden Bundesverkehrswegeplanes.

Diesem liegt eine Prognose der Zunahme des Straßenverkehrs um rund 60 Prozent bis ins Jahr 2025 zu Grunde. Allein für den im Koalitionsvertrag beschlossenen LKW-Parkplatzbau an Bundesautobahnen werden erhebliche Flächen benötigt.

Das BMELV wird ein Modellprojekt mit dem Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften und dem Bundesverkehrsministerium starten, um innovative Lösungen des Flächenmanagements zu erproben.

3 Rahmenbedingungen für die Erzeugung von Nahrungsmitteln und Nachwachsenden Rohstoffen ausbalancieren

Die innerlandwirtschaftliche Konkurrenz um landwirtschaftliche Flächen wird beherrscht von der Diskussion um „Tank oder Teller“.

Die Fakten sind: Weltweit werden auf 2 bis 3% der Ackerflächen Energiepflanzen wie Raps, Mais, Zuckerrohr oder Ölpalmen angebaut. Im Jahr 2010 wurden nach Informationen der FAO 6,4% der Weltgetreideernte für die Biokraftstoffproduktion genutzt. Für die stoffliche Nutzung werden weltweit etwa 6-7% der Ackerflächen verwendet.

In Deutschland werden derzeit auf knapp 20% der Ackerfläche nachwachsende Rohstoffe angebaut, davon auf 16% Energiepflanzen und auf 4% Industriepflanzen. Der stürmische Anstieg beim Anbau der Energiepflanzen hat sich in den letzten Jahren deutlich verlangsamt. Der Anbau von Industriepflanzen stagniert.

Deutschland hat auf breiter gesellschaftlicher Grundlage die Entscheidung getroffen, die Energieversorgung in Zukunft verstärkt aus erneuerbaren Quellen zu decken. Biomasse leistet mit einem Anteil von etwa 71% heute schon den größten Beitrag zu den erneuerbaren Energien. Die Herausforderung ist, wie der Ausbau der Bioenergie effizient, flächensparend und nachhaltig erreicht werden kann.

Bei der erneuerbaren Stromerzeugung stammen heute rund ein Drittel aus Biomasse. Die Novellierung des EEG, die zum 1.1.2012 wirksam werden soll, hat hier intensive Diskussionen ausgelöst. Mit der Novelle sollen auch Fehlentwicklungen und Konkurrenzsituationen eingegrenzt werden, die insbesondere aus dem raschen Wachstum des Maisanbaus für die Biogaserzeugung resultieren. Diese Entwicklung ist nicht nur unter dem Aspekt der Biodiversität und des Landschaftsbildes kritisch zu sehen. Regional und lokal haben Flächenverknappung und Pachtpreissteigerungen durch Biogasanlagen manchen Futterbaubetrieben das Leben schwer gemacht.