



# Standpunkt

## Schutz landwirtschaftlicher Nutzfläche vor Verlust - Beitrag zur Nachhaltigkeit

Besuchen Sie uns auch im Internet:  
**[www.tll.de/ainfo](http://www.tll.de/ainfo)**

## **Impressum**

1. Auflage 2011

Herausgeber: Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft  
Naumburger Str. 98, 07743 Jena  
Tel.: 03641 683-0, Fax: 03641 683-390  
Mail: [pressestelle@tll.thueringen.de](mailto:pressestelle@tll.thueringen.de)

**Autoren:** Peter Ritschel  
Maik Schwabe  
Dr. Jürgen Strümpfel  
Dr. Ines Matthes  
Dr. Katja Gödecke  
Karin Marschall  
Annett Plogsties

August 2011

- Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Quellenangabe gestattet. -

## **Landwirtschaftliche Nutzfläche - eine begrenzte Ressource**

Landwirtschaftlich genutzte Böden sind fruchtbar und bringen Ertrag. Sie entstanden durch Jahrhunderte dauernde mühevollen Arbeit von Generationen von Landwirten, die oftmals unfruchtbare Standorte durch Vertiefung der Ackerkrume sowie Veränderung des Humus-, Nährstoff- und Wasserhaushaltes zu wertvollen Produktionsflächen weiter entwickelten. Landwirtschaftliche Böden sind damit ein Natur- und Kulturgut und stellen ein Vermögen von einzigartigem gesamtgesellschaftlichem Wert dar.

Der Erhalt des Bodens, seiner Nutzungseignung sowie seiner Verfügbarkeit sind wesentliche Voraussetzungen für die Entwicklung einer multifunktionalen Landwirtschaft, die sowohl Produktions- als auch Schutzfunktionen erfüllt.

### **Bedeutsame Funktionen landwirtschaftlicher Nutzflächen**

- Nachhaltige Sicherung von Bodenfunktionen gemäß Bundesbodenschutzgesetz, insbesondere Wasser- und Stoffkreisläufe im Naturhaushalt, sowie Bodenfruchtbarkeit und Leistungsfähigkeit des Bodens unter Anwendung der Grundsätze guter landwirtschaftlicher Praxis
- Standort für die Erzeugung gesunder und hochwertiger Nahrungs- und Futtermittel (Ernährungssicherung) sowie von Rohstoffen und Bioenergie
- Grundlage für Existenzsicherung landwirtschaftlicher Unternehmen, Schaffung von Beschäftigung, Wertschöpfung und Sozialstruktur im ländlichen Raum
- Bestandteil vielfältig gegliederter Kulturlandschaften, Lebensraum wildlebender Pflanzen und Tiere (Erhalt von Agrobiodiversität)
- Freiflächen für Landschaftserleben, Erholung und anderes

Die Landwirtschaft leistet durch die Erzeugung von Nahrungsmitteln, Energie und Rohstoffen einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung unserer Gesellschaft. Dieser Beitrag wird in Zukunft wachsen. Insbesondere vor dem Hintergrund einer weltweit steigenden Rohstoffnachfrage bedarf es verstärkt der Organisation regionaler Kreisläufe zur Produktion nachwachsender Rohstoffe und Energie. Thüringen bietet dafür hervorragende natürliche Standortvoraussetzungen und befindet sich auch im Klimawandel in einer landwirtschaftlichen Gunstlage.

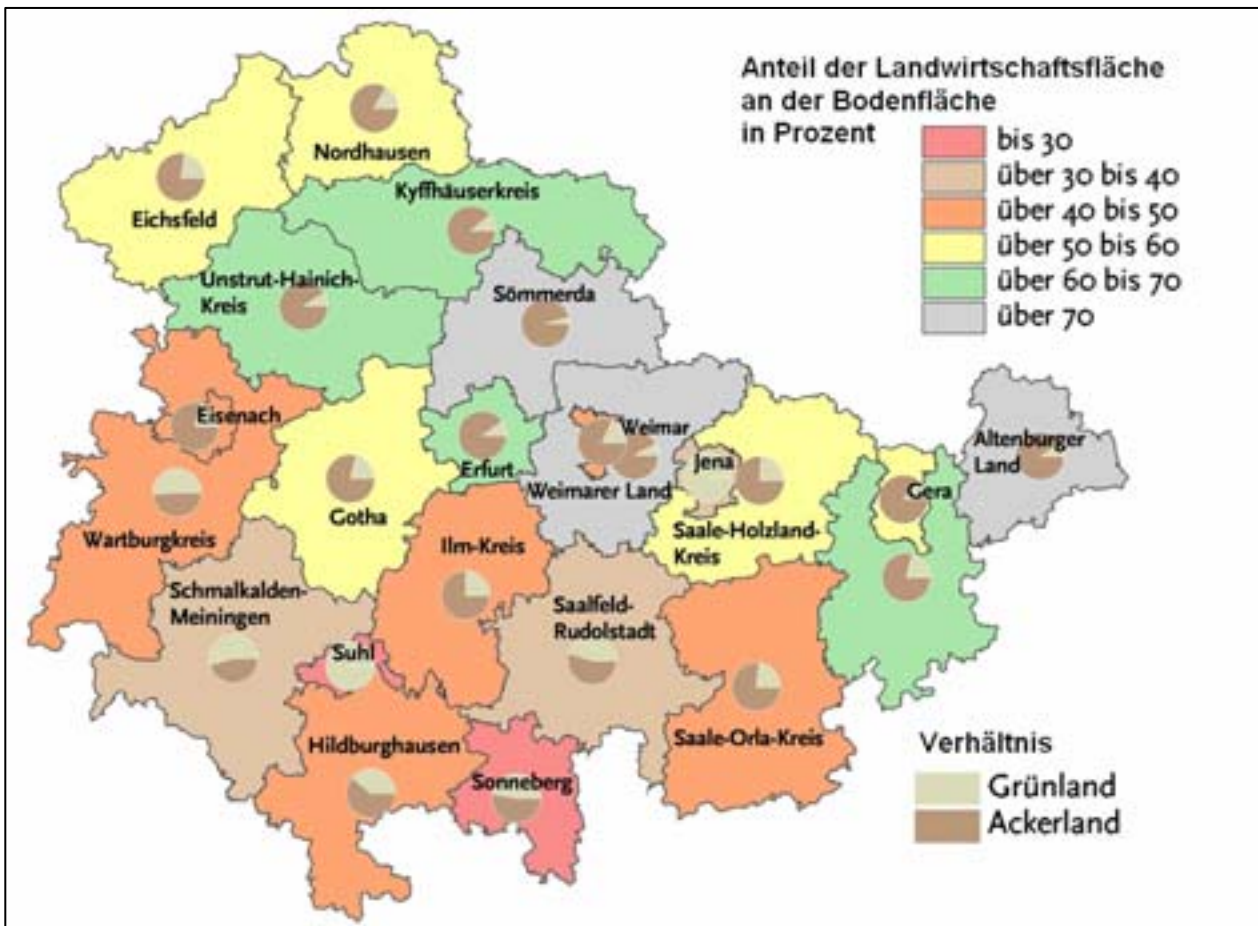
Damit die Thüringer Landwirtschaft ihren Beitrag leisten kann, ist es erforderlich den Verbrauch landwirtschaftlich genutzter Flächen für nichtlandwirtschaftliche Zwecke zu reduzieren. Der Verlust von Ackerland schränkt die Landwirtschaft besonders bei der Erreichung dieser Ziele ein und ist in Zukunft nicht mehr akzeptabel.

### **Landwirtschaftliche Flächen sind schützenswert.**

Dieser Standpunkt soll dazu dienen, ressortübergreifend auf die Notwendigkeit einer nachhaltigen Flächenentwicklung hinzuweisen und Impulse für künftige Handlungsstrategien und gesellschaftspolitische Entscheidungen zu geben.

## Landwirtschaftliche Flächennutzung in Thüringen

Mit einem Flächenanteil von etwa 54 % der Landesfläche stellt die Landwirtschaft den größten Landnutzer im Freistaat dar. In den Kreisen Sömmerda, Altenburger Land und Weimarer Land werden mehr als 70 % des Gesamtterritoriums landwirtschaftlich genutzt, im Kreis Sonneberg dagegen nur rund ein Viertel (Abb. 1). Naturräumlich bedingt existieren Unterschiede in den Relationen zwischen Acker- und Grünland.



**Abbildung 1:** Landwirtschaftsfläche nach Kreisen

Diese Flächenausstattung bildet die unmittelbare Grundlage für die landwirtschaftliche Bruttobodenproduktion, die im Mittel der Jahre 2008 bis 2010 bei 67,9 dt Getreideeinheiten je Hektar lag. Durchschnittlich etwa 60 % der betrieblichen Erträge Thüringer Unternehmen resultieren aus Umsatzerlösen der Pflanzen- und Tierproduktion und sind somit an die Produktionsflächen gebunden. Auch die Inanspruchnahme von EU-Beihilfen, z. B. Direktzahlungen und flächenbezogene ELER-Maßnahmen, erfordert Nutzungsrechte für Landwirtschaftsflächennachweise.

## **Anhaltend hoher Flächenverbrauch**

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche ist, trotz Bevölkerungsrückgang, im Zeitraum von 1992 bis 2010 um über 25,5 Tausend Hektar angestiegen (laut statistischen Angaben, TLS). Das resultiert besonders aus der Entstehung neuer Bau- und Gewerbegebiete auf der „grünen Wiese“, der räumlichen Ausdehnung der Stadtregionen sowie aus dem Ausbau des Verkehrswegenetzes. Mit 9,2 % der Bodenfläche Thüringens (Stand 2009) liegt ihr Anteil zwar noch unter dem Bundesmittel von etwa 13 %, aber die tägliche Flächeninanspruchnahme befindet sich weiterhin auf zu hohem Niveau. Der Flächenverbrauch in Thüringen stieg ab 2007 konjunkturbedingt auf über 2 ha pro Tag an (vgl. Abb. 2). Dabei wird die räumliche Lage von Baugebieten hauptsächlich von der Verkehrsanbindung und der Gewährleistung von Versorgungsfunktionen bestimmt, meist ohne Berücksichtigung der Bodenwertigkeit.

Während Wald- und Wasserflächen im langjährigen Trend eine geringe Zunahme verbuchen konnten, reduzierten sich besonders landwirtschaftlich genutzte sowie sonstige Flächen. Die Ackerfläche nahm beispielsweise von über 625 000 ha im Jahr 2000 um über 11 000 ha ab und die Dauergrünlandfläche um über 1 000 ha. Der Flächenentzug betrifft vor allem landwirtschaftlich genutzte Flächen.

Flächenbebauung und Versiegelung verursachen in der Regel Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft, die gemäß Naturschutzgesetzgebung vom Verursacher durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder zu ersetzen (Ersatzmaßnahmen) sind. Bei Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen gelten besondere Rücksichtnahme- und Prüfungspflichten. Der seit 1992 betroffene Flächenanteil beläuft sich laut Eingriffs-Kompensations-Informations-Kataster (EKIS) auf insgesamt etwa 0,5 Prozent der derzeit landwirtschaftlich genutzten Fläche. Der bisherige Flächenverlust fällt mit einem Anteil von etwa 0,1 Prozent der derzeit landwirtschaftlich genutzten Fläche vergleichsweise gering aus.

## **Entwicklungsziele und Prognose**

Die Verringerung der Flächeninanspruchnahme ist zentrales Anliegen einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik in Deutschland. Allerdings weisen Analysen der Regionalpläne - trotz anhaltendem Bevölkerungsrückgang - weiterhin Flächenbedarf für Gewerbeansiedlung, Wohnungsbau, Verkehrswachstum sowie Gewinnung oberflächennaher mineralischer Rohstoffe aus. Der absehbare Umfang beträgt insgesamt über 1,2 % derzeit landwirtschaftlich genutzter Acker- und Grünlandflächen. Davon betreffen über die Hälfte der geplanten Bauvorhaben unmittelbar Standorte guter landwirtschaftlicher Nutzungseignung.

### **Strategische Ziele zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke**

- Reduktion auf 1 ha/Tag bis 2020 und Wiederherstellung ökologischer Bodenfunktionen (Konzeption zum sparsamen Umgang mit Flächen des TMLFUN, Vereinbarung der Regierungskoalition 2009) analog zur Reduktion in Deutschland auf 30 ha/Tag (Nationale Nachhaltigkeitsstrategie 2002, Nationale Biodiversitätsstrategie 2007) sowie ab 2050 gegen Null (Rat für nachhaltige Entwicklung)
- Empfehlung Null-Saldo des Netto-Flächenverbrauches bis 2020 (Beirat zur nachhaltigen Entwicklung in Thüringen 2011)

Bei Unterstellung einer kontinuierlichen Absenkung des täglichen Flächenverbrauches auf einen Hektar im Jahr 2020 und Null Hektar im Jahr 2050 wäre es möglich, den aufgezeigten Flächenbedarf problemlos zu realisieren (Abb. 2). Eine wirksame Minimierung des Flächenverbrauches erfordert daher die Umsetzung der Empfehlung des Beirates zur nachhaltigen Entwicklung in Thüringen, bereits 2020 ein Null-Saldo des Netto-Flächenverbrauches anzustreben.



**Abbildung 2:** Entwicklung des täglichen Flächenverbrauches in Thüringen ab 1996 sowie strategische Ziele und Prognose bis 2050

### Grundsätze zum Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen

Rechtliche Grundlagen zum Erhalt des Bodens und der nachhaltigen Sicherung seiner Leistungs- und Funktionsfähigkeit, darunter seiner Ertragsfunktion, bieten insbesondere Bundesbodenschutzgesetz, Thüringer Bodenschutzgesetz, Bundesnaturschutzgesetz und Thüringer Naturschutzgesetz, Landesentwicklungsplan, Regionalpläne, Baugesetzbuch sowie Grundstücksverkehrsgesetz. Die Vorschriften betreffen insbesondere Vorsorgeaspekte, Schutzgebietsausweisungen, die Anwendung der Eingriffsregelungen, eine Begrenzung der Flächenversiegelung sowie Nutzungen durch Nicht-Landwirte.

Ziel muss es sein, den Trend einer anhaltend hohen Umnutzung und Versiegelung wertvoller Böden und landwirtschaftlicher Flächen für Siedlung und Verkehr schnellstmöglich zu minimieren. Das Einhalten nachfolgender Grundsätze kann wesentlich zur Erreichung dieses Zieles beitragen.

### **Besonders aussichtsreiche Handlungsfelder zum Flächensparen**

- Vorrang der Innenentwicklung vor Entzug landwirtschaftlicher Nutzfläche sowie Rekultivierung und Rückbau, unter anderem mit Hilfe von Revitalisierung von Brachflächen, Regional- und Kommunalplanung, intelligentem Flächenmanagement der Thüringer Landentwicklung, Integrierter ländlichen Entwicklung (ILE) und spezieller Förderung („Revitalisierung von Brachflächen“, „Stadtumbau Ost“, Innenstadt-Stabilisierungsprogramm)
- Lenkung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, insbesondere durch Integration von Maßnahmen auf Nutzflächen, z. B. Biotoppflege, Anlage von Blüh- und Energieholzflächen, Schaffung von Landschaftselementen als Bestandteil von Landwirtschaftsflächen, Aufwertung anderer Flächen, z. B. Rekultivierung, Gewässerrenaturierung
- Schutz vor Erosion und Schadverdichtung
- Förderung von Problembewusstsein, öffentliche Diskussion von Erfolgsbeispielen, Aufbereitung und Bündelung relevanter Fachinformationen.

### **Der Saldo des Nettoflächenverbrauchs ist bis 2020 auf Null zu senken**

Die Flächenhaushaltspolitik beinhaltet ein aktives Flächenmanagement zur nachhaltigen Flächenentwicklung. Bereits bestehende Initiativen zum Flächensparen sollten weiterentwickelt werden. Die nachfolgenden Grundsätze und Forderungen sind einzubeziehen.

### **Jeder kann und muss einen Beitrag zum Flächensparen leisten**

Jeder Akteur und Entscheidungsträger ist aufgerufen, in seinem Tätigkeitsfeld und auf seiner Entscheidungsebene auf eine Minimierung der Verluste von landwirtschaftlich genutzten Flächen hinzuwirken. Die direkte Einflussnahme von Landwirten über betroffene Eigentumsrechte ist nur sehr begrenzt möglich. Auf Landesebene existiert ein hoher Pachtflächenanteil von 82 % an der Bewirtschaftungsfläche (Agrarbericht 2009).

### **Geeignete Flächenpotenziale sind konsequent rückzugewinnen**

Das 2005 eingerichtete Brachflächenkataster weist landesweit etwa 6 300 ha Brachflächen aus. Davon eignen sich über die Hälfte für Kompensationsmaßnahmen zur Wiederherstellung ökologischer Bodenfunktionen. Unter anderem bietet die Integrierte ländliche Entwicklung (ILE) Lösungsansätze durch Kombination von Planungs- und Umsetzungskomponenten, die insbesondere Eigentumsrecht und finanzielle Unterstützung beinhalten. Ein spezielles Förderprogramm dient der Revitalisierung von jährlich etwa 15 ha Brachflächen. Landesweite und regionale Flächenpools zur Lenkung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bieten Vorteile, insbesondere bei der Prioritätensetzung auf Flächenaufwertung, Abstimmung verschiedener Belange im ländlichen Raum, Steuerung der Flächeninanspruchnahme unter Berücksichtigung der Betriebsabläufe, Absicherung langfristiger Pflege und Einbeziehung der Flächenentsiegelung.

### **Landwirte sind bei Vorhaben angemessen zu beteiligen**

Soweit landwirtschaftliche Flächen von der Siedlungsentwicklung betroffen sind, sollten Landwirte bereits bei der Planung von Maßnahmen und Projekten angemessen beteiligt und Mitbestimmungsrechte eingeräumt werden.

### **Flächenentzug darf nicht die Existenz von Betrieben gefährden**

Der Verlust landwirtschaftlich genutzter Flächen schränkt in der Regel die Einkommens- und Entwicklungspotenziale betroffener landwirtschaftlicher Betriebe ein. Die Beeinträchtigungen können im Einzelfall betriebsindividuell unterschiedlich hoch ausfallen. Bei der Ermittlung der Auswirkungen auf Betriebe müssen neben dem direkten Flächenentzug auch lokale Isolations- bzw. Zerschneidungswirkungen einbezogen werden, die sich auf die Flächenbewirtschaftung auswirken. Besonders der Verlust von Ackerland, auch durch Umwandlung in Grünland, z. B. bei A/E-Maßnahmen, schränkt die Möglichkeiten der Unternehmen zur Erzielung von Einkommen ein. Für Grünland gibt es meist keine zusätzliche wirtschaftliche Verwertungsmöglichkeit.

### **Vorrang und Vorbehalt für landwirtschaftliche Nutzung sind zu beachten**

Das Gebot des Flächensparens wurde in Thüringen bereits im Landesentwicklungsplan 2004 fixiert und die Regionalpläne enthalten Festlegungen zur räumlichen und strukturellen Entwicklung. An der Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft wurde eine Planungsmethode zur Flächenausweisung der Kategorien „Vorrang und Vorbehalt für landwirtschaftliche Nutzung“ entwickelt. Im Ergebnis ihrer Anwendung gemeinsam mit den örtlich zuständigen Landwirtschaftsämtern weist die Karte der Freiraumnutzung im Landesentwicklungsplan Flächen beider Kategorien in einem Flächenumfang von insgesamt etwa 620 000 ha aus. Das Verfahren beinhaltet meditative Arbeit mit Betroffenen in den Planungsregionen und eine kontinuierliche Fortschreibung wird empfohlen.

### **Erforderliche Maßnahmen zum Erhalt der biologischen Vielfalt und der Landschaftspflege sind in bestehende Bewirtschaftungssysteme zu integrieren**

Dazu bedarf es eines abgestimmten Vorgehens mit Flächennutzern und Flächeneigentümern. Im Rahmen der Eingriffsregelung sind vorrangig Brachflächen zu rekultivieren sowie produktionsintegrierte Maßnahmen umzusetzen. Die Anlage und Pflege von Landschaftselementen dient insbesondere dem Erhalt der biologischen Vielfalt in der Kulturlandschaft. Der Aufbau von Flächenpools sowie laufende Modellvorhaben zur Anwendung der Eingriffsregelung sind dafür verstärkt zu nutzen.

### **Das Problembewusstsein ist bei allen Akteuren gezielt zu fördern**

Möglichkeiten bieten insbesondere der Dialog mit Land- und Forstwirtschaft, Industrie, Kommunen, Flächenbesitzern und Öffentlichkeit, Fortbildungsangebote, die Bereitstellung von Argumentationsmaterial und Fachinformationen sowie die Demonstration von Erfolgsbeispielen.

### **Landwirten obliegt eine besondere Verantwortung zur standortgerechten Bewirtschaftung der Flächen**

Auf der Basis der Einhaltung der Vorgaben des Fach- und Ordnungsrechtes bieten vielfältige Fruchtfolgen, bodenschonende Bearbeitung und standortangepasste Düngung unter anderem Möglichkeiten sich aktiv für den nachhaltigen Schutz des Bodens und seiner Funktionen einzusetzen. Das Beratungsangebot der Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft bietet z. B. mit dem „Bodenschutzplaner“ die Möglichkeit betriebliche Gefährdungsanalysen und Maßnahmeplanungen zur Vermeidung von Bodenerosion und schädlicher Bodenverdichtung durchzuführen.