



STADT  
LAND  
PLUS+

# KOMMUNALE BODENWENDE ALS CHANCE FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Sebastian Rogga; Annabella Jakob

## KOMMUNALE BODENWENDE ALS CHANCE FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Die Entwicklung zukünftiger Ernährungssysteme und die Verfügbarkeit fruchtbarer Böden stehen in engem Zusammenhang. Landressourcen für die landwirtschaftliche Produktion stehen jedoch weltweit unter Druck, wobei die Ursachen dafür sehr unterschiedlich sind: Erstens ist eine Degradierung vormals produktiver Böden zu beobachten, was zum Teil auf eine nicht regenerative, unsachgemäße Bewirtschaftung, andererseits auf sich wandelnde Klimabedingungen zurückzuführen ist.

Zweitens wachsen die Nutzungsansprüche an landwirtschaftliche Flächen insgesamt, was sich in der gesellschaftlichen Diskussion um die Frage der Nutzung landwirtschaftlicher Erzeugnisse für „Teller, Tank oder Trog?“ ausdrückt. Zum dritten steht Landwirtschaft zunehmend in Nutzungskonkurrenz zu anderen Landnutzungstypen wie Siedlungs- und Gewerbeflächen, Verkehrsinfrastruktur usw. Dies betrifft insbesondere landwirtschaftliche Flächen in der Nähe von Ballungsgebieten, wo der Nutzungsdruck in der Regel zu stark steigenden Preisen für Eigentum und Pacht geführt haben.

Landwirtschaftliche Flächen erfüllen eine Vielzahl wichtiger Ökosystemleistungen für die Gesellschaft und sie genießen daher auch einen allgemeinen Schutzstatus durch das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) sowie durch das Raumordnungsgesetz (ROG). In der Praxis führen die vielfältigen Nutzungsansprüche an Land jedoch häufig dazu, dass landwirtschaftliche Flächen eher als „Bodenreserve“ angesehen und im raumplanerischen Abwägungsprozess „wegargumentiert“ werden. Eine potenzielle Gefährdung der Nahrungsmittelsicherung wird in politischen Debatten aktuell weitgehend ausgeblendet.

Eine Bodenwende zu mehr Nachhaltigkeit umfasst hauptsächlich drei Bausteine:

- + Erstens müssen insbesondere fruchtbare landwirtschaftliche Böden vor einer Umnutzung geschützt und das Ziel eines Nettonullverbrauchs von Flächen realisiert werden.
- + Zweitens müssen Böden vor einer zunehmenden Degradierung gestoppt und deren Fruchtbarkeit erhalten werden.
- + Und drittens müssen nachhaltigkeitspositive Praktiken (wie z. B. Ökolandbau) stärker in die Umsetzung kommen und synergetische Vorteile zwischen verschiedenen Landnutzungsarten (Landwirtschaft, Naturschutz, Erholung) ausgeschöpft werden.

## GESELLSCHAFTLICHE STEUERUNGSMÖGLICHKEITEN UND EIN MÖGLICHER TRANSFORMATIONSPFAD

Die gesellschaftlichen Steuerungsmöglichkeiten sind aufgrund der Eingriffstiefe in die Eigentumsrechte von Privat- oder juristischen Personen in Deutschland sehr begrenzt. Zwar gibt es schon seit längerem Bestrebungen, der öffentlichen Hand eine stärkere Lenkungswirkung im Hinblick auf die Gestaltung der Agrarstruktur (z. B. über Agrarstrukturgesetze) zu übertragen, aber insgesamt verhält sich die Legislative weiter zurückhaltend. Die individuellen Eigentumsrechte an Land bleiben in Deutschland auch in absehbarer Zeit unangetastet, wobei das größte Potenzial bei der Adressierung der Gruppe der **privaten** Flächeneigentümer:innen besteht.

Bei **öffentlichen** Flächeneigentümern hingegen kann eine Verpachtung nach nachhaltigkeitsorientierten Prinzipien stärker eingefordert werden. Dies hängt damit zusammen, dass sich die Bundesregierung darauf geeinigt hat (z. B. im Rahmen des Pariser Klimaabkommens oder der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie), Rahmenbedingungen zu schaffen, die den zukünftigen Generationen die Erhaltung der Lebensgrundlagen ermöglichen. Im Rahmen des Bundesklimaschutzgesetzes müssen die nationalen Klimaschutzziele eingehalten werden. Dies trifft auch auf die Sektorenziele im Bereich der Landwirtschaft zu (§4(1)). Ergo sind Städte und Kommunen dazu verpflichtet, Sorge dafür zu tragen, dass ihre eigenen Landwirtschaftsflächen im Sinne gesetzlicher Vorgaben klimaneutral oder sogar klimapositiv bewirtschaftet werden (vgl. Abb. 1).



Abbildung 1: kommunal verpachtete Flächen für eine lokale Gemüseproduktion in Haztegia-Berriz (Spanien) (Foto: S. Rogga)

## HANDLUNGSSPIELRÄUME BEI ÖFFENTLICHEN FLÄCHENEIGENTÜMERN

Zu den öffentlichen Flächeneigentümern zählen Städte und Kommunen sowie die Länder und der Bund. Zum genauen Umfang der Landwirtschaftsflächen, die sich im Eigentum von Städten und Kommunen befinden, existieren keine exakten Zahlen. Die Autoren Tietz, Neumann und Volkenand (2021) schätzen, dass Städte und Kommunen Eigentümer von durchschnittlich 4,3 % aller landwirtschaftlichen Flächen in Deutschland sind. Bei ca. 18 Mio. ha landwirtschaftlicher Nutzfläche in Deutschland macht das insgesamt eine Flächenkulisse von 778.000 ha aus (ebd.).

Ein weiterer „quasi-öffentlicher“ Akteur mit beträchtlichem Flächeneigentum sind die Kirchen (ca. 2,3 % aller landwirtschaftlichen Flächen; ebd.). Die evangelische und katholische Kirche setzt mit Vereinbarungen den Rahmen, dass Landwirtschaft auf kircheneigenen Flächen im Sinne des Leitgedankens der Bewahrung der Schöpfung zu priorisieren ist, was begrifflich mit dem normativen Ziel der „Nachhaltigkeit“ übersetzt werden kann.

Zusammengefasst befinden sich ca. 6,6 % der landwirtschaftlich nutzbaren Flächen in Besitz von öffentlichen Akteuren, die sich verpflichtet haben, ihr Handeln auf eine nachhaltige Entwicklung umzustellen. Unter der Annahme, dass der Ökoanteil auf den LW-Flächen der „Öffentlichen“ ebenso hoch ist wie im Bundesdurchschnitt (laut BMEL 2024: 11,2 %), bestünde zumindest deutschlandweit das rechnerische Potenzial von ca. 690.000 ha, um eine ökologischere Form der Landwirtschaft in die Fläche zu kriegen und damit verbundene Einsparpotenziale bei der Emission von Klimagasen zu aktivieren.

Als noch stärker als die tatsächlichen Einsparpotenziale muss die Signalwirkung eingeschätzt werden, die von Städten und Kommunen ausgehen können, sollten diese ihre Vergabe **ausschließlich** nach Nachhaltigkeitskriterien vergeben und von einer Verpachtung nach dem bisherigen Standard – der Vergabe nach dem Höchstpreisgebot – abweichen. Eine diesbezügliche Vergabepaxis war lange Zeit auch die Leitlinie bei einem der größten Verwalter landwirtschaftlicher Flächen in Deutschland, der bundeseigenen Bodenverwertungs- und –verwaltungs GmbH (BVVG). Aufgrund neuer politischer Vorgaben der Ampelkoalition hat sie jedoch kürzlich einen Kurswechsel vollzogen und verpachtet nun nach ökologischen und sozialen Kriterien. Diese neue Verpachtungspraxis zeigt nach einem Jahr bereits messbare Wirkungen. So konnte der Anteil biologisch bewirtschafteter Flächen auf ca. 30% (BVVG 2024) erhöht werden. Andere „öffentliche“ sowie viele private Flächeneigentümer:innen orientieren sich jedoch weiterhin am Höchstpreisgebot.

Diese Praxis wird im Falle von öffentlichen Eigentümern oft durch entsprechende Kommunalverfassungen gedeckt, wonach stets das jeweils wirtschaftlichste Angebot wahrzunehmen ist. „Wirtschaftlichkeit“ wird hierbei mit den zu erwartenden Pachteinahmen gleichgesetzt. Ökologische und soziale Folgekosten nicht-nachhaltiger Landwirtschaft werden

danach aber **nicht** mit einberechnet. Diese Kopplung der Verpachtungspraxis an die Kommunalverfassung ist jedoch nicht bindend. Im Gegenteil sind Städte und Kommunen frei bei der Gestaltung der Pachtverträge und den Pachtbedingungen. Aufgrund chronisch leerer Kassen bei Städten und Kommunen entfaltet das Wirtschaftlichkeitsargument jedoch eine starke normative Wirkung. Zudem liefert die Vergabe nach dem Höchstgebot der Stadt/Kommune den Kontrollgremien gegenüber ein einfaches und nachvollziehbares Kriterium, wonach die eigenen Flächen verpachtet werden können.

Eine Befragung unter ausgewählten Brandenburger Kommunen im Rahmen des KOPOS-Projektes aus dem Jahr 2021 hat gezeigt, dass neben wirtschaftlichen Argumenten weitere Hürden existieren. In den meisten Städten und Kommunen sind die Liegenschaftsverwaltungen für Pachtverträge verantwortlich. Für diese haben Landwirtschaftsflächen jedoch in den meisten Fällen geringe Priorität, weil sie oft nur eine verhältnismäßig kleine Flächenkulisse verwalten und die Einkünfte aus Verpachtung landwirtschaftlicher Flächen entsprechend gering sind. Dementsprechend ist auch nur wenig Personal für diese Aufgabe abgestellt.

Eine weitere Hürde ergibt sich aus den Wissensdefiziten in den Liegenschaftsverwaltungen zu landwirtschaftlichen Themen. Mitarbeiter:innen haben häufig einen kaufmännischen Schwerpunkt und können daher kaum einschätzen, welche landwirtschaftliche Praktiken Nachhaltigkeitswirkungen entfalten.

Ähnliche Wissensdefizite existieren auch in den lokalen Kirchengemeinderäten der evangelischen Gemeinden, die autark über die Neuverpachtung von landwirtschaftlichen Flächen entscheiden. Es gibt zwar Leitlinien und Musterpachtverträge, die von den übergeordneten Hierarchieebenen innerhalb der Kirchverwaltung an die Gemeinden herangetragen werden, aber diese entfalten – zumindest in der evangelischen Kirche - keine strukturelle Bindungskraft. In den katholischen Gemeinden wird auf Vorlage der Kirchenvorstände durch höhere Instanzen in den Bistümern (z. B. final dem Bischof), über Neuverpachtungen entschieden, was je nach Bistum und Region unterschiedlich ausfällt.

Mehr landwirtschaftliche Expertise in den Entscheidungsgremien von Städten, Kommunen und Gemeinden ist jedoch die Voraussetzung für eine kriteriengeleitete Bodenwende, denn die Kriterien müssen auch überprüfbar sein. Es nützt bspw. wenig, Flächen nach ökologischen Kriterien zu vergeben, wenn anschließend nicht nachgeprüft werden kann, ob diese auch eingehalten werden. Die von der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) veröffentlichten Kriterien zur gemeinwohlorientierten Verpachtung bieten hier einen guten Startpunkt; jedoch sind diese sehr umfangreich und müssen auf den Einzelfall hin angepasst und selektiert werden. Weiterhin ist die Auswahl der passenden Kriterien nur der erste Schritt hin zu einem nachhaltigen Flächenmanagement. Um strukturelle Veränderungen in der Verpachtungspraxis herzustellen, müssen interne Prozesse angepasst, Bestandspächter mitgenommen und dauerhaft Ressourcen zur fachlichen Bewertung bereitgestellt werden.

## FAZIT

Im Rahmen des KOPOS-Projektes hat sich gezeigt, dass Städte, Gemeinden und Kommunen für das Thema gemeinwohlorientierte Vergabepaxis bei eigenen landwirtschaftlichen Flächen sensibilisiert werden können. Jedoch stehen Aufwand und antizipierter Nutzen einer Bodenwende aber noch zu häufig in einem Missverhältnis. Es braucht eine stärkere Sichtbarkeit von „Good Practices“ und einen vereinfachten Zugang für die Praxis zu notwendigen Informationen, um eine nachhaltige Vergabepaxis in der Verwaltung stärker zu verbreiten. Die Wirkungskette lokaler Bodenpolitik auf regionale Ernährungssysteme ist noch nicht flächendeckend im Bewusstsein kommunaler Entscheidungsträger:innen angekommen bzw. das Thema wird nicht priorisiert. Damit eine zukünftige Priorisierung zugunsten nachhaltiger Ernährungs- und Landnutzungskonzepte gelingt, braucht es neben staatlich neu zu gestaltenden Rahmenbedingungen engagierte und ausgestattete Kommunen, die nachhaltige, landwirtschaftliche Praxis als das begreifen, was sie ist: der Erhalt von vulnerablen Ökosystemen zur Sicherung von Ernährungssystemen.

## Literatur

BMEL (2024): Mehr Fläche trotz schwerer Zeiten: Strukturdaten 2023 bestätigen Öko-Trend. Pressemitteilung No. 70/2024 vom 8.7.2024. Link: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/070-strukturdaten-2023.html> (zuletzt geprüft 11.7.2024)

BVVG (2024) Neuer Kurs bei der BVVG: Verpachtung wird zur Daueraufgabe. Pressemitteilung vom 1.2.2024. Link: <https://www.bvvg.de/wp-content/uploads/2024/02/PM137.pdf> (zuletzt geprüft 11.7.2024)

Tietz, Andreas / Neumann, Richard / Volkenand, Steffen (2021) Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 90 p, Thünen Rep 85, DOI:10.3220/REP1616572218000

## WEITERE BEITRÄGE DES PROJEKTS KOPOS IM ONLINE-HANDBUCH „STADT-LAND-PLUS“:

- + [Nadine Blanke, Sebastian Rogga, Peter Volz, Johanna Leister, Julia Jäggle: Gut essen: kurze Wertschöpfungsketten in der Region etablieren](#)