

Horst Becker MdL

Parlamentarischer Staatssekretär im Ministerium für
Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Kampf um die Agrarfläche – welche Nutzungsansprüche verträgt die Fläche?

Anlass:

Fachtagung der Evangelischen Akademie Villigst

am 26. November 2014

Schwerte

Es gilt das gesprochene Wort.

Anrede,

Der Boden ist unsere Lebensgrundlage.

Mehr als 90 % der weltweiten Nahrungsmittelproduktion ist direkt vom Boden abhängig. Er speichert Kohlenstoff (Klimawirksam), **Nährstoffe** (wichtig für die Pflanzenernährung) und **Wasser** (Ohne Wasser kein Leben) und hat eine große Bedeutung für die Artenvielfalt.

Das kommende Jahr 2015 wurde von den Vereinten Nationen zum Internationalen Jahr des Bodens ausgerufen, um die Aufmerksamkeit auf den Boden zu lenken und globales Handeln anzustoßen.

Die obersten 40 cm der Erdkruste sind die fruchtbaren Böden für die Erzeugung von Nahrungsmitteln, Futtermitteln und pflanzlichen Rohstoffen. Darüber hinaus nehmen unsere Böden Filter- und Speichereigenschaften in den Wasser- und Stoffkreisläufen wahr.

Der Bodenschutz ist deshalb eine der ganz zentralen Aufgaben der Politik. Auf dem Boden treffen die Nutzungskonkurrenten aufeinander. Bei diesem Kampf um die Agrarflächen muss das Prinzip der Nachhaltigkeit im Mittelpunkt

stehen, um auch zukünftigen Generationen die Lebensgrundlage zu erhalten.

Beim Schutz der Ressource Boden geht es vor allem um die Reduzierung der Inanspruchnahme von Böden als Flächen für Siedlung, Gewerbe und Verkehr. In den vergangenen 20 Jahren sind in Nordrhein-Westfalen rd. 120.000 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche verloren gegangen. Das ist ein Verlust von annähernd 7 % der Äcker, Wiesen und Weiden in unserem Bundesland.

Wenn wir noch rund 250 Jahre so verschwenderisch mit den Agrarflächen in NRW umgehen, wäre dann der letzte Acker oder die letzte Wiese verschwunden. Dies macht deutlich, wie weit weg wir heute von der Nachhaltigkeit sind.

Durchschnitt gingen so in den letzten 20 Jahren täglich 17 ha landwirtschaftlicher Fläche in NRW verloren. Etwa alle zwei Tage wurde so einem landwirtschaftlichen Betrieb die Existenzgrundlage entzogen.

Solche Verluste sind angesichts des weltweit wachsenden Bedarfs an Lebensmitteln und nachwachsenden Rohstoffen nicht mehr hinnehmbar.

Tag für Tag sind in Nordrhein-Westfalen 10 ha mit Straßen oder Siedlungen bebaut worden. Darüber hinaus wurden durch den Abbau von Rohstoffen täglich ein bis zwei ha beansprucht. Der Anteil der für den Siedlungs- und Verkehrswegebau genutzten Fläche liegt mittlerweile bei mehr als einem Fünftel. Etwa 50 % dieser Siedlungs- und Verkehrsfläche sind vollständig versiegelt.

Unser Ziel ist es, die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen bis zum Jahr 2020 auf fünf ha je Tag zu begrenzen.

Hätte es bereits vor 20 Jahren ein solches Ziel gegeben und wäre dies in den Folgejahren konsequent eingehalten worden, so hätten wir den Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 35.000 ha begrenzt. Die Abnahme der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Nordrhein-Westfalen hätte dann nicht der Fläche Berlins oder der Gesamtfläche der Städte Köln, Leverkusen und Düsseldorf entsprochen, sondern wäre um den Faktor drei kleiner gewesen.

Zur Einhaltung dieses Fünf-ha-Ziels verfolgt das Umweltministerium in Nordrhein-Westfalen insbesondere den Weg, die Ausdehnung des Siedlungsraums in den Freiraum hinein durch Regelungen im zukünftigen

Landesentwicklungsplan zu minimieren. Dies wird durch die Forderung nach einer verstärkten Nutzung von Brachflächen und ein Vorrang der Innenverdichtung von Siedlungsbereichen angestrebt. Wenn wir diese Regelung im LEP verankern, müssen sie von den Kommunen beachtet werden und kollidieren nicht mit der kommunalen Planungshoheit.

Wir wollen auch, dass die besonders ertragsreichen und wertvollen Böden sowie Bereiche mit einer guten Agrarstruktur von siedlungsräumlicher Nutzung freigehalten werden. Der LEP-Entwurf sieht vor, dass dies zukünftig berücksichtigt wird.

Schon seit mehreren Jahren arbeiten wir auch in der „Allianz für die Fläche“ u.a. in Kooperation mit den Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen an einem regionalen und lokalen Umdenken bei der Inanspruchnahme von Flächen. Hier haben wir eine Vielzahl von Strategien und Maßnahmen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs entwickelt. Dazu gehört

- ein nachhaltiges kommunales Flächenmanagement,
- die Zertifizierung flächensparender Kommunen,
- eine Ausbildung zum Klima- und Flächenmanager,
- eine Erhebung über das Brachflächenrecycling in NRW,
- und der Flächenpool Nordrhein-Westfalen,
- der Bodenschutzpreis .

Der Bodenschutzpreis 2014 wurde in der vergangenen Woche an Projekte in Gummersbach, Bruchhausen und Hemer verliehen.

Für uns ist der Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung in Städten und ländlichen Gemeinden wichtig.

Wir arbeiten an der Intensivierung von Altlastensanierung und Flächenrecycling.

Bei Kompensationsmaßnahmen sollte vorrangig die durch den Eingriff beeinträchtigte Funktion des Naturhaushalts ausgeglichen werden. Die Reihenfolge „Eingriffe vermeiden – vermindern – ausgleichen – ersetzen“ sollte auch bei Maßnahmen der Bauleitplanung eingehalten werden.

Zur Erreichung unseres Fünf-ha-Ziels gibt es zahlreiche Ansatzpunkte und Instrumente, die genutzt werden können und müssen. Langfristig müssen wir im Sinne der Nachhaltigkeit und zukünftiger Generationen den Flächenverbrauch auf null zurückführen.

Neben den einschneidenden Nutzungsansprüchen, wie dem Abbau von Braunkohle und Kies und der Bebauung, werden auf der heutigen Tagung weitere Nutzungsansprüche diskutiert, welche auf der unvermehrten Bodenfläche zusammentreffen.

Ich spreche hier zunächst den Flächenanspruch der Bioenergien an. Wir haben in den letzten Jahren in Nordrhein-Westfalen einen rasanten Ausbau der Nutzung von Biomasse erlebt. Angefangen

- bei den Biotreibstoffen,
- über den Ausbau der Wärmeversorgung mit Holz-Hackschnitzeln, Pellets und Scheitholz
- bis zum starken Ausbau der Biogaserzeugung.

Alle Bereiche der Biomassenutzung haben rasant zugelegt. Das gilt für Nordrhein-Westfalen wie für ganz Deutschland.

Die anfängliche Freude über diesen sehr positiven Beitrag zur Energiewende ist inzwischen einer deutlichen Ernüchterung gewichen. Nutzungskonflikte wurden schon vor einigen Jahren immer offensichtlicher – gerade auch hier in NRW. Die Konflikte mit dem Naturschutz, der Nahrungsmittelerzeugung, aber auch dem Grundwasserschutz haben teilweise massiv an Schärfe zugenommen.

Wie dramatisch die Situation bei der Nitratbelastung des Grundwassers in NRW inzwischen aussieht, hat Minister Remmel am 18.11. bei der Vorstellung des Nährstoffberichtes und des Nitratberichtes NRW deutlich gemacht.

Es wäre unredlich, dies alles auf die Bioenergie – speziell die Biogasanlagen – zurückzuführen, sie haben aber eben auch ihren Anteil daran.

Das gilt letztlich auch für die Flächenkonkurrenz. Dazu gibt es aus Niedersachsen eine Studie, die den Einfluss der Biogasanlagen auf den Pachtmarkt analysiert hat. Das Ergebnis war nicht überraschend: in einigen Regionen war der Einfluss der Biogasanlagen kaum feststellbar, in anderen hingegen recht deutlich. Es ist also nicht die Bio-

energie allein, die den „Kampf um die Fläche“ vorantreibt, sie ist aber auch nicht ganz unschuldig daran.

Diese Feststellung lässt sich nach meiner Wahrnehmung nicht nur für NRW oder Niedersachsen treffen. Sie gilt durchaus global, auch wenn es im globalen Maßstab vor allem die Biotreibstoffe – und nicht die Biogasanlagen – sind, die eine deutliche, zusätzliche Konkurrenz Wirkung auf den Flächenmärkten ausgelöst haben.

Anrede,

erlauben Sie mir an dieser Stelle aber einen klaren Hinweis: In Deutschland und in Europa hat die Politik inzwischen sehr deutlich erkannt, dass beim überhasteten Ausbau der Bioenergie Fehler gemacht worden sind. Und sie hat diese Fehler korrigiert – auch wenn sich das offenbar noch nicht überall herumgesprochen hat.

Der weitere Ausbau der Biotreibstoffe in der EU ist gebremst und gedeckelt worden. Es sind Nachhaltigkeitsnachweise und schärfere Anforderungen an die THG-Minderung eingeführt worden. Der Markt für Biodiesel und Ethanol befindet sich in Deutschland und in der EU schon seit einiger Zeit nur noch in einer Seitwärtsbewegung – d.h.

er stagniert und wird auch in den nächsten Jahren nicht nennenswert wachsen.

Das war das erste Korrektiv.

Schon mit dem EEG 2012 wurde diese Bremsung dann auch bei Biogas eingeleitet. Seither ist der Zubau der Biogasanlagen in NRW und bundesweit deutlich zurückgegangen. Zusätzlicher Druck auf die Fläche durch Biogasanlagen ist schon seit 2012 kein ernsthaftes Thema mehr.

Im Gegenteil: mit dem EEG 2014 hat die Bundesregierung das Thema „Biogas“ jetzt sogar vollständig und völlig undifferenziert quasi „vom Tisch gewischt“. Der Fachverband Biogas erwartet in diesem Jahr bundesweit nur noch einen Zubau von sage und schreibe ganzen 8 Megawatt! Das kommt einem Kollaps der Branche gleich und schießt aus meiner Sicht völlig über das Ziel hinaus!

Bei allem Verständnis für die berechtigte Kritik an einigen Auswüchsen: diese Kehrtwende ist ebenso falsch, wie es die überzogenen Anreize des EEG 2009 waren. Hier würde ich mir wünschen, dass in Zukunft mit deutlich mehr Sensibilität gesteuert wird.

Insgesamt lässt sich für NRW festhalten, dass es nach wie vor auch bei der Bioenergie noch „Luft“ für einen weiteren Ausbau gibt. Das hat die „Potenzialstudie Bioenergie“, die Minister Remmel vor wenigen Wochen präsentiert hat, deutlich gemacht. Sie hat allerdings auch deutlich gemacht, dass diese Potenziale überwiegend bei den Rest- und Abfallstoffen liegen und nicht beim Anbau von noch mehr Energiepflanzen. Zusätzlicher Druck auf die Fläche ist hieraus nicht zu erwarten.

Anrede,

ein zunehmender Kampf um knappe Fläche und der daraus resultierende wirtschaftliche Druck lässt immer weniger Spielraum für Umweltleistungen, die nicht am Markt honoriert werden. Wenn die Pachtpreise steigen, und wenn der Nährstoffdruck aus der Viehhaltung regional hoch ist, ist kaum noch Platz für freiwillige Nutzungsverzichte oder naturschutzgerechte Extensivierung.

Die Steigerung der Effizienz, z.B. des Nährstoffinputs oder des Energieeinsatzes, verringert bei gleichem Ertrag Emissionen. Höhere Effizienz ist für den Gewässerschutz

und den Klimaschutz unabdingbar und baut keine neuen Nutzungskonkurrenzen auf.

Effizienzsteigerung allein reicht aber nicht, um die drängendsten Umweltfragen in NRW zu lösen.

Ob aber effiziente Produktion dabei hilft, den Druck auf die Fläche zu mindern, daran habe ich doch gewisse Zweifel.

Bei globaler Betrachtung mag dies zutreffen. Dann, wenn es in Schwellenländern darum geht, durch verbesserte Produktionsmethoden zu verhindern, dass noch mehr Regenwald gerodet wird.

Bei regionaler Betrachtung sieht das in Nordrhein-Westfalen anders aus. Hier wird eine effizientere Produktion nach meiner Einschätzung nicht dazu führen, dass plötzlich Fläche „frei wird“. Kein Landwirt wird einen Hektar „liegen lassen“, weil er auf der restlichen Fläche so gut geerntet hat.

Effiziente Produktion ist allein auch nicht ausreichend, um alle Ansprüche an die Fläche zu erfüllen. Ohne zusätzliche Betrachtung von Nachhaltigkeitseffekten geht es nicht. Mais ist sicherlich eine hocheffiziente Energie- und Futterpflanze.

Aber Fruchtfolgen, die überwiegend oder vollständig aus Mais bestehen, sind nicht nachhaltig. Förderlich für die Biodiversität sind sie auch nicht.

Insbesondere beim Schutzgut Biodiversität zeigt sich, dass Effizienz alleine nicht reichen wird. Im Gegenteil: Mehr Lebensraum und Biodiversität braucht Platz, braucht nicht genutzte Strukturelemente und Vielfalt in der Agrarlandschaft, braucht extensive Nutzungsformen und gezielte Schutzmaßnahmen auf landwirtschaftlichen Flächen. Auch wenn oder gerade weil die Fläche so knapp ist: Der Handlungsbedarf ist enorm, um den Verlust an Biodiversität aufzuhalten.

Allerdings gilt auch: Dort, wo Nutzungsansprüche des Umwelt- und Naturschutzes über den ordnungsrechtlichen Rahmen hinaus bestehen, und in Konkurrenz zu marktkonformer Produktion stehen, kann und muss die Konkurrenzsituation durch den finanziellen Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile aufgelöst werden. Und das ist auch der Grund, warum wir in der neuen Förderperiode die Agrarumweltmaßnahmen, den Vertragsnaturschutz und den Ökolandbau deutlich ausbauen und finanziell stärken werden.

Insgesamt planen wir fast 40 % der finanziellen Mittel des NRW-Programms 2014 bis 2020 allein für diese Maßnahmebereiche ein. Das entspricht einem Mittelvolumen von insgesamt 450 Mio. Euro.

Zurzeit warten wir noch auf die Genehmigung der EU-Kommission zu unseren Plänen. Mit deren grünem Licht werden wir dann in 2015 für alle Agrarumweltmaßnahmen, für alle Vertragsnaturschutzangebote und für den Ökolandbau spürbar höhere Prämien anbieten, um die Akzeptanz für unsere Maßnahmen zu steigern. Wir haben auch die Weichen dafür gestellt, dass das sogenannte „greening“ und die Agrarumweltmaßnahmen in den landwirtschaftlichen Betrieben sinnvoll kombiniert werden können. Ich würde es sehr begrüßen, wenn dadurch die Anzahl an Blühstreifen, an Naturschutzbrachen und Uferrandstreifen erkennbar steigt.

Unsere Flächenziele im neuen NRW-Programm sind ambitioniert. Aber nur so können die Agrarumweltmaßnahmen, der Vertragsnaturschutz und der Ökolandbau die ihnen zugedachte Aufgabe in unserer zukünftigen Biodiversitätsstrategie übernehmen, und die dringend notwendigen Anstrengungen im Gewässerschutz flankieren.

Wir setzen hierbei auf die hohe Mitwirkungsbereitschaft unserer Landwirtinnen und Landwirte.

Mit dem Thema „Der Kampf um landwirtschaftliche Flächen – welche Nutzungsansprüche verträgt die Fläche?“ diskutieren wir heute eine Fragestellung von zentraler Bedeutung.

In Nordrhein-Westfalen haben wir bereits zahlreiche Maßnahmen ergriffen und Bündnisse gebildet, um den Flächenverbrauch einzudämmen.

Wir setzen uns auch für eine nachhaltige Erzeugung von Bioenergien ein und können hier auf eine beachtliche und dynamische Entwicklung zurückblicken.

Mit unserem Programm Ländlicher Raum und hier insbesondere den Agrarumweltmaßnahmen und den Vertragsnaturschutzmaßnahmen bringen wir die Nutzungsansprüche des Umwelt- und Naturschutzes über finanzielle Anreize für die Landwirtinnen und Landwirte ein. Die deutlich attraktiveren Angebote gilt es zu nutzen.

Mit gemeinsamer Anstrengung und dem Einsatz vielseitiger Instrumente wird und muss es uns gelingen, in Nordrhein-Westfalen und Deutschland aber auch weltweit den Schutz des unvermehrten Bodens zu gewährleisten.

Ich freue mich auf die anschließende Diskussion und wünsche der Tagung einen guten und fruchtbaren Verlauf.