

08.06.2021

Antrag

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Acker, Wiesen und Natur erhalten, Lebensgrundlagen schützen – Flächenfraß endlich beenden!

I. Ausgangslage

Landwirtschaftliche Fläche ist Grundvoraussetzung für die Erzeugung und Versorgung der Menschen mit Nahrungsmitteln. Gleichzeitig ist sie zentrale Existenzgrundlage für landwirtschaftliche Betriebe. Dieser hohen Bedeutung steht trotz anderslautender gesetzlicher Zielsetzungen ein weiter anhaltender, ungeminderter Verlust von landwirtschaftlichen Flächen in Nordrhein-Westfalen gegenüber. Während seit 1996 täglich durchschnittlich 17,1 Hektar Fläche verloren gingen, hat sich der Flächenverbrauch seit Übernahme der Regierungsverantwortung durch die schwarz-gelbe Landesregierung sogar noch verschärft. So gingen in den drei Jahren von 2017 bis 2019 allein 240 km² landwirtschaftliche Fläche in NRW verloren, dies entspricht einem Verlust von 21,9 Hektar pro Tag.¹ Anschaulich formuliert bedeutet dies, dass alle dreieinhalb Tage einem landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetrieb in NRW die Existenzgrundlage entzogen wird.

Die Nutzungskonkurrenzen um das knappe Gut „Fläche“ werden durch die unterschiedlichen Ansprüche an den Raum immer größer. Dadurch steigen die Pachtpreise für Ackerflächen stetig an und drücken weitere bäuerliche Betriebe ins wirtschaftliche Aus. Landwirtschaftliche Fläche in NRW ist heute doppelt so teuer wie vor 20 Jahren. Im Jahr 2019 wurde ein Hektar landwirtschaftliche Fläche für durchschnittlich 54.000 Euro veräußert.²

Diese Zahlen belegen, wie dringend der politische Handlungsbedarf ist. Auch der Rheinische Landwirtschafts-Verband (RLV) kritisierte in einer Pressemeldung im April 2021, dass der Verlust landwirtschaftlicher Fläche sich unvermindert fortsetze und warf der schwarz-gelben Landesregierung Versagen beim Thema Flächenverbrauch vor.³

Diesem anhaltenden, landwirtschaftliche Existenzen bedrohenden Flächenverlust gegenüber steht die in der Bevölkerung steigende Wertschätzung für die lokale Produktion von Lebensmitteln. In einer repräsentativen Umfrage des Meinungsforschungsinstituts YouGov gaben 38 Prozent an, während der Corona-Pandemie verstärkt regionale Produkte gekauft

1

https://www.flaechenportal.nrw.de/fileadmin/user_upload/20210301_LANUV_Bericht_zur_Flaechenentwicklung_2017_-_2019.pdf.

2 <https://www.umwelt.nrw.de/presse/detail/landwirtschaftliche-flaeche-in-nordrhein-westfalen-ist-heute-doppelt-so-teuer-wie-vor-20-jahren-1604057502>.

3 <https://www.rlv.de/presse/beitrag-presse/detail/verlust-landwirtschaftlicher-flaeche-setzt-sich-unvermindert-fort/>.

Datum des Originals: 08.06.2021/Ausgegeben: 08.06.2021

und konsumiert zu haben.⁴ Vielen Menschen wird spätestens seit der Corona-Krise klar, dass Landwirtinnen und Landwirte Elementares produzieren, denn auf Essen kann nicht verzichtet werden. Landwirtschaftliche Flächen sind damit auch in der öffentlichen Wahrnehmung „systemrelevant“ geworden.

Dennoch findet die lokale und regionale Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Betrieben in der Landes- und Regionalplanung des Landes keine Berücksichtigung. Der Bau von Häusern, Straßen und Gewerbeflächen hat in der Landespolitik immer noch die höchste Priorität.

Ausweislich des Berichtes der Landesregierung zum Siedlungsflächenmonitoring NRW 2017 steht dem Verlust an landwirtschaftlicher Fläche in den Jahren 2004 bis 2013 ein durchschnittliches Flächenwachstum bei den Siedlungs- und Verkehrsflächen von täglich rund 12 Hektar sowie darüber hinaus bei den Waldflächen von täglich rund 8 Hektar in NRW gegenüber. Überproportional ist in den ländlich geprägten Räumen ein Wachstum bei den Siedlungs- und Verkehrsflächen festzustellen, wohingegen insbesondere die Ballungskerne hier nur ein geringes Wachstum aufweisen. Der Bericht der Landesregierung zum Siedlungsflächenmonitoring NRW 2017 kommt zu dem Ergebnis, dass „die Flächennutzung im Land seit vielen Jahren einem erkennbaren Muster folgt: Zuwächse verzeichnen zu einen die Siedlungs- und Verkehrsflächen, aber zum anderen auch Waldflächen. Diese Entwicklung geht zu Lasten der Landwirtschaftsflächen, deren Anteil stetig abnimmt.“⁵ Die Siedlungs- und Verkehrsfläche nimmt im Jahr 2019 inzwischen einen Anteil von rund 23,4 %⁶ an der gesamten Landesfläche ein.⁷

Aus den ermittelten Werten für das Flächenwachstum bei den Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie bei den Waldflächen wird deutlich, dass die Flächen für die Landwirtschaft doppelt unter Druck stehen. Einerseits durch den Flächenbedarf für die konkrete Inanspruchnahme durch Logistik- oder Gewerbeflächen, die Entwicklung von Industriebetrieben oder neuer Wohngebiete. Nach den Regularien des Baugesetzbuches besteht andererseits für die konkrete Inanspruchnahme darüber hinaus die gesetzliche Verpflichtung zum ökologischen Ausgleich des Eingriffs in die Fläche. Für diese Kompensation wird allzu häufig zusätzlich auf Flächen für die Landwirtschaft zurückgegriffen.

Das im Jahr 2010 eingeführte und ursprünglich zum Flächenschutz gedachte Siedlungsflächenmonitoring ist für die Landesplanungsbehörde zu einem Kontrollinstrument des Landes für ausreichend verfügbare Siedlungs- und Gewerbeflächen geworden. Seit dem Jahr 2018 sind durch Erlass der Landesplanungsbehörde die Flächenbedarfe für diese Zwecke für 25 Jahre durch die Regionalplanungsbehörden zu ermitteln und in den Regionalplänen darzustellen. Gleiches gilt für die Kies-Wirtschaft in NRW, deren Flächenbedarfe anhand der Verbrauchsmengen zu ermitteln sind und in den Regionalplänen planerisch gesichert werden. Im Ergebnis erhält ein Kies-Unternehmen in NRW 25 Jahre Betriebssicherheit durch die Landes- und Regionalplanung. Für die Landwirtschaft gibt es diese Sicherheit nicht. Auch spiegelt sich die über Hunderte von Jahren vorhandene Ertragsfähigkeit landwirtschaftlicher Flächen im Vergleich zur kurzfristigen Rendite des Rohstoffabbaus bislang in der Planung nicht wider.

Doch nicht nur für landwirtschaftliche Betriebe hat der Flächenfraß Auswirkungen. Durch neue Wohn- und Gewerbegebiete, Straßenbau, Kies- und Braunkohleabbau sowie andere

4 <https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/repraesentative-umfrage-buergerinnen-und-buerger-nordrhein-westfalen-wollen-mehr>.

5 https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/sfm_nrw_-_ergebnisbericht_2017.pdf, Seite 17.

6 <https://www.umwelt.nrw.de/umwelt/umwelt-und-ressourcenschutz/boden-und-flaechen/flaechenverbrauch>.

7 <https://www.lanuv.nrw.de/umwelt/bodenschutz-und-altlasten/flaechenverbrauch>.

Rohstoffabgrabungen werden Landschaften zerschnitten und angrenzende Lebensräume gestört. Die schädigenden Auswirkungen des Flächenverbrauchs für Menschen, Tiere und Pflanzen sind massiv: Fruchtbare Böden sowie schützenswerte Tier- und Pflanzenarten gehen verloren.

Zukünftig werden außerdem infolge des Klimawandels in NRW große Niederschlagsmengen und andere meteorologische Extremereignisse in kürzeren Zeitabständen immer häufiger vorkommen. Durch die zunehmende Versiegelung kann das Regenwasser nicht mehr unverzüglich versickern und Hochwasserereignisse werden so verstärkt. Zusätzlich wird die Funktion des Bodens als Puffer im Wasserhaushalt und Speicher von Grund- und Oberflächenwasser gestört. Dies gilt insbesondere für das Grünland, dessen Wert als Wasserspeicher bislang nicht ausreichend berücksichtigt wird. Durch die zunehmende Bebauung werden des Weiteren wichtige Frischluftschneisen in die Städte blockiert.

Eine wesentliche Ursache für den anhaltend hohen Verbrauch landwirtschaftlicher Flächen ist eine fehlende Regulierung durch die Gesetzgebung. Landwirtschaftliche Flächen werden immer noch unzutreffend als „Frei“-Flächen begriffen. Anders als bei Wirtschaftsbetrieben wird Landwirtschaftlichen Betrieben keine Entwicklungsperspektive durch die Landes- und Regionalplanung gesichert, es findet auch keine entsprechende Bedarfsberechnung in der Landes- und Regionalplanung statt. Statistisch gesehen sind landwirtschaftliche Flächen der „Vegetation“⁸ zugeordnet, dadurch ist landwirtschaftliche Fläche für die Regionalplanung auf Basis des Landesentwicklungsplanes (LEP) reine Verfügungsmasse.

II. Maßnahmen zum Erhalt landwirtschaftlicher Flächen

Die Landes- und Regionalplanung und damit mittelbar auch die Kommunen haben bislang bei der Steuerung des Flächenverbrauchs eine Schlüsselrolle. Sie treffen bei ihren Entwicklungsplanungen im Rahmen der über die Regionalplanung zugewiesenen Flächenkontingente die wesentlichen flächenrelevanten Entscheidungen und haben das Planungsrecht. Kommunen konkurrieren in aller Regel untereinander über das Angebot von Wohnungsbau- und Gewerbeflächen, um neue Bürgerinnen und Bürger oder die Ansiedlung von Wirtschaftsbetrieben. Sie werden hier vom Land bei dem Konkurrenzkampf alleine gelassen, zulasten der Landwirtschaft.

Um dem entgegenzuwirken, braucht es dringend mehr Steuerung auf Landesebene, zum Beispiel eine Landes- und Regionalplanung, die den massiven Flächenverbrauch stoppt sowie ein umfassendes Flächenmonitoring, auch zur Darstellung des Verlustes landwirtschaftlicher Flächen.

Das in § 4 Abs. 4 Landesplanungsgesetz verankerte Siedlungsflächenmonitoring muss daher von einem umfassenden Monitoring der Flächenverfügbarkeit weiterentwickelt und durch detaillierte Erhebungen zum Flächenverbrauch ergänzt werden. Insbesondere muss der Verlust an landwirtschaftlicher Fläche differenziert nach Inanspruchnahme für Siedlungsbereiche und nach Inanspruchnahme für Ausgleichsmaßnahmen dargestellt werden.

Die überörtliche Landes- und Regionalplanung sowie die Flächennutzungsplanung der Kommunen müssen zukünftig bei der planerischen Darstellung und Sicherung von Flächenbedarfen gleichzeitig auch den Bedarf und die Sicherung für die notwendigen Ausgleichsflächen darstellen. In der Abwägung für die Darstellung neuer Siedlungs- und

⁸ <https://www.umwelt.nrw.de/presse/detail/platzsparend-intelligente-und-effiziente-flaechenentwicklung-1600241653>.

Wirtschaftsflächen sollte gleichzeitig auch der Flächenbedarf für die gesetzlich vorgeschriebenen Ausgleichsmaßnahmen eingestellt werden, um in der Summe die Gesamtauswirkungen neuer Flächenbedarfe zu beurteilen. Hierzu bedarf es eines geschärften Flächenmonitorings, das den Verbrauch von landwirtschaftlicher Fläche nach dem konkreten Flächeneingriff einerseits sowie nach dem Verbrauch für den Flächenausgleich andererseits differenziert ermittelt und darstellt.

Darüber hinaus muss der notwendige Flächenbedarf der Landwirtschaft in der Landes- und Regionalplanung planerisch geregelt werden, um die räumlichen Voraussetzungen für die Landwirtschaft in ihrer Bedeutung für die Nahrungs- und Rohstoffproduktion zu sichern. Dies ist mit der Einführung eines Planzeichens für landwirtschaftliche Flächen in der entsprechenden Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes NRW umzusetzen und mit der Entwicklung einer Bedarfsberechnung zu verbinden (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 Raumordnungsgesetz). Dadurch kann die im Raumordnungsgesetz des Bundes verankerte Berücksichtigung der Landwirtschaft mit ihrer grundlegenden Bedeutung für die Produktion von Nahrungsmitteln in der Landes- und Regionalplanung und der kommunalen Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung, Bebauungsplanung u.a.) nach der Planzeichenverordnung vor der Konkurrenz durch andere Nutzungsansprüche an den Raum geschützt werden.

Des Weiteren braucht es eine gesetzlich verankerte Höchstgrenze für den Flächenverbrauch. Die Bundesregierung will mit der „Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016“ bis zum Jahr 2030 den Flächenverbrauch bundesweit auf unter 30 Hektar pro Tag reduzieren. Auch wenn es das erklärte Ziel der Landesregierung in NRW ist, die Neuinanspruchnahme landwirtschaftlicher Produktionsflächen zu reduzieren, haben die schwarz-gelben Regierungsfractionen im Juli 2019 in ihrer Neufassung des Landungsentwicklungsplans (LEP) den Grundsatz, den Flächenverbrauch insgesamt auf durchschnittlich fünf Hektar pro Tag in NRW zu begrenzen, gestrichen. Begründet wurde die Streichung damit, dass sich der bisherige Fünf-Hektar-Grundsatz als „unwirksames Instrument“ erwiesen habe und die Änderung der Landesregierung wirtschaftliches Wachstum und Flexibilität bei der Baulandausweisung ermögliche.⁹

Die Dynamik und Steigerung des Verlustes an landwirtschaftlicher Fläche auf mehr als 21 Hektar pro Tag ist unter anderem die unmittelbare Folge der Änderung der landesplanerischen Grundlagen durch die schwarz-gelbe Landesregierung. In NRW ist jedoch nicht eine Schwächung, sondern eine Verbesserung und Konkretisierung der gesetzlichen Grundlagen dringend erforderlich.

Am 15. September 2020 wurde ein „Maßnahmenpaket zur intelligenten Flächennutzung“ vom Landeskabinett beschlossen und unter der Federführung des Umweltministeriums ressortübergreifend erarbeitet und abgestimmt. Die Landesregierung möchte Maßnahmen auf den Weg bringen, die einen Beitrag auch zur Sicherung von landwirtschaftlichen Flächen leisten. So sollen beispielweise Instrumente wie Flächenpools über kommunale Grenzen hinweg, flexible Siedlungsbereichsfestlegungen in den Regionalplänen und ein Flächenzertifikatehandel geprüft werden. Außerdem soll u. a. die Aufbereitung von industriell vorbelasteten Brachflächen durch Flächenrecycling stärker gefördert werden.

Zur Erarbeitung neuer oder erweiterter Instrumente wurde unter Federführung des MULNV eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe einberufen, die einen strategischen Ansatz zur Aufstellung, Umsetzung und Evaluierung geeigneter Maßnahmen entwickeln soll. Zu

⁹ <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/flaechenverbrauch-nrw-streicht-5-ha-tag-ziel-10365681.html>.

begrüßen ist, dass die Landesregierung die Aufbereitung von industriell vorbelasteten Brachflächen durch Flächenrecycling stärker fördern möchte.

Eine Verwaltungsvorschrift zur Eingriffsregelung, die u.a. Aussagen zur Schonung landwirtschaftlicher Nutzflächen enthält, soll im ersten Halbjahr 2021 veröffentlicht werden. Außerdem plant die Landesregierung, im ersten Halbjahr 2021 einen Leitfaden zur Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zu erarbeiten. Der abschließende Bericht zum Maßnahmenpaket liegt voraussichtlich im Herbst 2021 vor. Bis spätestens Ende des Jahres soll das Maßnahmenpaket bereit zur Umsetzung sein.¹⁰ Es ist jedoch zu bezweifeln, dass die Maßnahmen aus dem Eckpunkte-Papier¹¹ der Regierungskoalition tatsächlich ausreichen und dazu führen werden, dass zuallererst Flächenverluste bei der landwirtschaftlichen Nutzfläche vermieden, dann Altflächen verwertet und erst als letzte Maßnahme notwendige Flächenverluste ausgeglichen werden.

Um den Verlust landwirtschaftlicher Flächen künftig wirksam einzudämmen und bis 2030 auf 30 Hektar pro Tag im Bundesdurchschnitt und bis 2050 auf netto null zu reduzieren, sind in NRW endlich wirksame Maßnahmen zu ergreifen, die im Folgenden aufgezeigt werden.

III. Der Landtag stellt fest:

- Landwirtschaftliche Flächen in NRW sind einerseits unverzichtbar für die Produktion von und die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und andererseits Existenzgrundlage für die landwirtschaftlichen Betriebe in NRW.
- Landwirtschaftliche Flächen prägen das Landschaftsbild und sind unverzichtbarer Bestandteil unserer unterschiedlichen Kulturlandschaften in NRW.
- NRW bekennt sich zur politischen 30-Hektar-Zielvorgabe der Bundesregierung und leistet seinen Anteil zur Zielerreichung.
- Landwirtschaftliche Flächen werden immer noch unzutreffend als "Frei"-Flächen begriffen. Daher müssen die agrarstrukturellen Belange mit den Haupt-Positiv-Effekten wie Nahrung, Versickerungsleistung mit Grundwasserneubildung, Kaltluft und Artenschutz, zukünftig als entscheidungsrelevante, abwägungsrelevante Belange bei der planerischen Abwägung berücksichtigt und als Ziele der Landesplanung im Landesentwicklungsplan (LEP) NRW verankert werden.
- Die überörtliche Landes- und Regionalplanung sowie die Flächennutzungsplanung der Kommunen müssen zukünftig bei der planerischen Darstellung und Sicherung von Flächenbedarfen gleichzeitig auch den Bedarf und die Sicherung für die notwendigen Ausgleichsflächen in einem quantifizierbaren und nachvollziehbaren Maßstab kartografisch darstellen.

IV. Der Landtag fordert die Landesregierung auf:

1. Eine Datengrundlage für ein geschärftes Siedlungsflächenmonitoring gemäß dem Landesplanungsgesetz zu schaffen, welches den Verbrauch von landwirtschaftlicher Fläche nach dem konkreten Flächeneingriff einerseits sowie nach dem Verbrauch für den Flächenausgleich andererseits differenziert ermittelt. Hier sollen unterschiedliche Nutzungsformen des Flächenverbrauchs klar erfasst werden, auch für Ausgleichsmaßnahmen und produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen (PIK).

¹⁰ <https://landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-4677.pdf>.

¹¹

https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/eckpunkte_massnahmenpaket_intelligente_flaechennutzung.pdf.

2. Der Landtag beauftragt die Landesregierung mit der Einführung und Umsetzung eines „Planzeichens für landwirtschaftliche Flächen“ in der entsprechenden Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes NRW. Auf der Basis von § 2 Abs. 2 Nr. 4 des Raumordnungsgesetzes sollen die räumlichen Voraussetzungen für die Landwirtschaft und deren Bedeutung für die Nahrungsmittelproduktion durch Erlass mit der Entwicklung einer Bedarfsberechnung bei den Regionalplanungsbehörden sichergestellt und umgesetzt werden.
3. Sich gegenüber der Bundesregierung dafür einzusetzen, dass in der Bundesraumordnung eindeutige Ziele zur Reduzierung des Flächenverbrauches und zum Erhalt von landwirtschaftlichen Flächen zur Nahrungsmittelerzeugung festgelegt werden.
4. Die Regionalplanungsbehörden nach der Einführung eines Planzeichens dabei zu unterstützen, in Modellregionen Erfahrungswerte im Umgang mit dieser Neuerung praxisnah zu erproben.
5. Eine Höchstgrenze für den Flächenverbrauch als Ziel der Landesplanung im Landesentwicklungsplan zu verankern und Instrumente zu erstellen, mit denen der Flächenverbrauch in NRW bis zum Jahr 2025 schrittweise auf maximal fünf Hektar pro Tag und bis 2035 auf null abgesenkt wird, um u.a. landwirtschaftliche Flächen zur Nahrungsmittelerzeugung zu erhalten.
6. Die Entwicklung und Erarbeitung eines einheitlichen, verbindlichen Kompensationsbewertungsverfahrens unter Berücksichtigung der Flächenschonung landwirtschaftlicher Flächen und der Erhaltung eines möglichst hohen Anteils besonders wertvoller landwirtschaftlicher Flächen zur Nahrungserzeugung mit einer Bundesratsinitiative des Landes anzustoßen und zu begleiten.
7. Die Integration von Ausgleichsmaßnahmen in Verbindung mit landwirtschaftlicher Produktion (Produktionsintegrierte Kompensation, PIK) zur ökologischen Aufwertung funktional weiter zu entwickeln und unter Berücksichtigung der Sicherung der landwirtschaftlichen Flächenbewirtschaftung, insbesondere der Ackernutzung, zunehmend zur Umsetzung zu bringen.

Josefine Paul
Verena Schäffer
Mehrdad Mostofizadeh
Norwich Rüße

und Fraktion