



# ARBEITSERGEBNISSE 03/2012

---

## **Flächenkonkurrenz in Schleswig-Holstein und Möglichkeiten zur Minderung des Flächenverbrauchs**

### **Analyse und Handlungsempfehlungen**

**Hubert Grundler**

**Dr. Frieder Thomas**

Kasseler Institut für ländliche Entwicklung e.V.

Projektbüro Konstanz

Marktstätte 26

78462 Konstanz

Tel 07531 28 29 39-1 / Fax 07531 28 29 39-2

thomas@kasseler-institut.org

www.kasseler-institut.org

**Kassel / Konstanz – Mai 2012**

---

Die Arbeitsergebnisse 03/2012 dokumentieren die Ergebnisse eines Gutachtens. Im Auftrag der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen im schleswig-holsteinischen Landtag wurde zunächst die aktuelle Situation des Flächenverbrauchs in Schleswig-Holstein analysiert. In Anlehnung an die bundesweite Debatte wurden anschließend Handlungsempfehlungen zur Minderung des Flächenverbrauches entwickelt.

Zum Zeitpunkt der Bearbeitung gab es im Rahmen der EU-Agrarreform eine intensive Diskussion über die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen (Greening, ökologische Ausgleichsflächen). Auch dieses Thema wurde aufgenommen und bearbeitet.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Analyse</b> .....	<b>5</b>
2.1	Entwicklung des Flächenverbrauchs in Schleswig-Holstein .....	5
2.1.1	Flächenverbrauch - Definition .....	5
2.1.2	Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke und Flächen für sonstige Infrastrukturvorhaben in Schleswig-Holstein .....	5
2.1.3	Auch die Waldflächen haben beträchtlich zugenommen. Im Jahr 2010 gab es fast ein Viertel mehr Wald als 1960. Der größere Teil des Zuwachses an Waldflächen erfolgte erst seit Mitte der 1990er Jahre. Versiegelte Flächen .....	7
2.1.4	Differenzierung der Gebäude- und Freiflächen .....	9
2.1.5	Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen .....	9
2.1.6	Inanspruchnahme nicht-landwirtschaftlich genutzter Flächen .....	10
2.1.7	Zusammenfassung .....	11
2.2	Prognose der weiteren Entwicklung der Flächeninanspruchnahme .....	12
2.2.1	Flächeninanspruchnahme auf der Grundlage der Entwicklung der letzten Jahre .....	12
2.2.2	Entwicklung von Wohnbauflächen nach Landesentwicklungsplan .....	12
2.2.3	Flächen für Gewerbe .....	13
2.2.4	Große Infrastrukturprojekte .....	13
2.2.5	Stromtrassen und Ausbau der Windenergie .....	15
2.2.6	Zusammenfassung .....	15
2.3	Entwicklung von Naturschutzflächen und Flächeninanspruchnahme durch Ausgleichsflächen .....	16
2.3.1	Umfang von Naturschutzflächen .....	16
2.3.2	Entwicklung des Umfangs an Naturschutzgebieten (NSG) .....	16
2.3.3	Geplante Naturschutzgebiete .....	19
2.3.4	Inanspruchnahme von Flächen im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in Schleswig-Holstein .....	19
2.3.5	Anmerkungen zum Grundstücksmarkt .....	20
2.3.6	Zusammenfassung .....	21
2.4	Landwirtschaft auf geschützten Flächen .....	21
2.4.1	Landwirtschaftliche Nutzflächen in Schutzgebieten .....	21
2.4.2	Nutzungs- und Ertragseinschränkung infolge der Unterschutzstellung .....	21
2.4.3	Wirkungen der Nutzungseinschränkungen für die Flächennutzer .....	23
2.4.4	Nutzung von Kompensationsflächen .....	23
2.4.5	Mögliche Wirkungen von Kompensationsmaßnahmen auf die natürliche Bodenfruchtbarkeit und die Ertragsfähigkeit der Flächen .....	24
2.4.6	Zusammenfassung .....	25
<b>3</b>	<b>Handlungsempfehlungen</b> .....	<b>26</b>
3.1	Raumordnerische Möglichkeiten zur Begrenzung des Flächenbedarfs .....	26
3.1.1	Formelle Planelemente .....	26
3.1.2	Informelle Elemente .....	27

3.1.3	Zusammenfassung .....	28
3.2	Möglichkeiten zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme für Kompensationszwecke .....	29
3.2.1	Maßnahmen zur Begrenzung der Herausnahme von Flächen aus der landwirtschaftlichen Produktion aus Sicht der Landesregierung .....	29
3.2.2	Ökokonto .....	30
3.2.3	Produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen (PIK) .....	31
3.2.4	Ökolandbau als Kompensationsmaßnahme .....	35
3.2.5	Änderung von Bewertungskriterien .....	36
3.2.6	Zusammenfassung .....	37
<b>4</b>	<b>Agrarpolitik .....</b>	<b>38</b>
4.1	Greening und ökologische Vorrangflächen .....	38
4.1.1	Ökologische Vorrangflächen: Landschaftselemente in Schleswig-Holstein .....	38
4.1.2	Ergänzende Greening-Maßnahmen „ökologische Vorrangflächen“ .....	41
4.2	Fruchtfolgen .....	43
4.2.1	Greening Maßnahmen „Vielfältige Fruchtfolge“ .....	43
4.3	Zusammenfassung .....	44
<b>5</b>	<b>Anmerkung: Verknüpfung des Greenings der Europäischen Agrarpolitik mit der     Kompensationsregelung ist nicht sinnvoll .....</b>	<b>45</b>

## Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1:	Entwicklung der Bodennutzung in Schleswig-Holstein 1960 bis 2010 .....	6
Tabelle 2:	Differenzierung von Gebäude- und Freiflächennutzung nach Wohnen und Gewerbe in Schleswig-Holstein 2004 bis 2010 .....	8
Tabelle 3:	Anteil der Nutzungsformen an Acker- bzw. Dauergrünland in Schleswig-Holstein 1960 bis 2011 .....	10
Tabelle 4:	Entwicklung der Grünlandnutzung in Schleswig-Holstein .....	10
Tabelle 5:	Flächenbedarf für gegenwärtig geplante große Infrastrukturprojekte .....	14
Tabelle 6:	Naturschutzgebiete, FFH und Vogelschutzgebiete in Schleswig-Holstein .....	17
Tabelle 7:	Überlagerung von Schutzgebieten .....	17
Tabelle 8:	Zunahme der Fläche in Naturschutzgebieten in Schleswig-Holstein .....	18
Tabelle 9:	Landwirtschaftliche Flächen in Schutzgebieten .....	22
Abbildung 1:	Flächenverbrauch in Schleswig-Holstein .....	7
Abbildung 2:	Veränderung der versiegelten Fläche 2010 gegenüber 2000 (Bundesländer) .....	8
Abbildung 3:	Flächenanteile der Naturschutzgebiete an der Landesfläche der Bundesländer ....	18

# 1 Einleitung

Die Flächenkonkurrenz steigt: Zwar stagniert das Bevölkerungswachstum in unserer Region. Aber der kontinuierlich steigende Lebensstandard in Bezug auf Wohnen und Mobilität geht mit einer steigenden Flächeninanspruchnahme einher.

Für die Landwirtschaft ...

... hat die verschiedene Folgen: Der Entzug von Flächen durch den Flächenverbrauch verringert die Ressource „Fläche“ bzw. „Boden“ rein quantitativ. Der ohnehin vorhandene innerlandwirtschaftliche Wettbewerb um die Flächen („wachsen oder weichen“) wird verschärft. Derzeit steigen die Pacht- und Kaufpreise für die knappe Ressource „Fläche“. Mögliche Erzeugerpreissteigerungen oder auch Direktzahlungen der EU werden auf diese Weise unmittelbar an die Bodeneigentümer durchgereicht. Der Flächenverlust dürfte hier allerdings nur eine von mehreren Ursachen sein. Besonderen Einfluss auf die innerlandwirtschaftliche Flächenkonkurrenz hat die zunehmende Verflechtung der Landwirtschaft mit der Energiewirtschaft. Ganz unabhängig von ökologischen Problemen des Flächenverbrauchs ist die Landwirtschaft daher an einer Entspannung des Bodenmarktes und an einem möglichst geringen Flächenverbrauch interessiert.

Für den Umwelt-, Natur- und Ressourcenschutz ...

... stellt sich das Problem, dass er mit der Versiegelung vieler Flächen seine Ziele auf einer ständig schrumpfenden Fläche umsetzen muss. Angesichts knapper werdender Flächen ist es sinnvoll, Schutz und Nutzung zu integrieren. Aber dies ist nicht einfach: Während die Landwirtschaft die Realisierung ihrer primären Ziele – Erwirtschaftung eines ausreichenden Einkommens durch die Erzeugung von Lebensmitteln und Rohstoffen – bei schrumpfender Fläche durch eine Intensivierung erreichen kann, ist für den Umwelt-, Natur- und Ressourcenschutz eine Extensivierung der Landwirtschaft das Mittel der Wahl.

Angesichts der vielfältigen Interessenskonflikte ist es notwendig, politisch zwischen diesen Interessen zu moderieren und die Flächennutzung gezielt zu steuern. Um diese politische Steuerung vornehmen zu können, ist es notwendig,

- die Entwicklung und Situation des Flächenverbrauchs im Land Schleswig-Holstein genau zu analysieren und insbesondere die größten Flächenverbraucher zu benennen,
- Reduktionsmöglichkeiten des Flächenverbrauchs zu benennen und anzuwenden,
- Kompensationsmöglichkeiten für Eingriffe in Natur und Landschaft zu entwickeln, die Ziele des Umwelt-, Natur- und Ressourcenschutz sowie der Landwirtschaft integrieren,
- die aktuelle Reform der Agrarpolitik so zu nutzen, dass die neuen Instrumente für die Lösung der vorhandenen Probleme genutzt werden können.

## 2 Analyse

### 2.1 Entwicklung des Flächenverbrauchs in Schleswig-Holstein

#### 2.1.1 Flächenverbrauch - Definition

Nutzungsänderungen erfolgen in vielfältiger Weise. Dabei gibt es Nutzungen, bei denen auch weiterhin eine produktive Bodennutzung erfolgt (z.B. Umwandlung von Grünland in Wald oder Acker) oder bei denen eine künftige produktive Nutzung zumindest nicht ausgeschlossen ist (Extensivierung). Die Nutzungsänderungen sind (mehr oder weniger) reversibel.

Unter Flächenverbrauch wird hingegen eine Nutzungsänderung verstanden, die weitgehend irreversibel ist.

Im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Schleswig-Holstein wird der Flächenverbrauch wie folgt definiert: „Die tägliche Inanspruchnahme von freien Flächen für Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV)“ ... Er „wird in Hektar pro Tag (ha/d) errechnet.“ Er „setzt sich zusammen aus: Gebäude- und Freiflächen, Betriebsflächen ohne Abbauland, Erholungsflächen, Friedhofsflächen sowie Verkehrsflächen.“ Flächenverbrauch ist ein „Schlüsselindikator für die Nachhaltigkeit der Raumnutzung. Die mit der Flächeninanspruchnahme verbundenen Umweltschädigungen sind in der Regel schleichend und treten erst über lange Zeiträume auf. Die Folgewirkungen sind auf den ersten Blick nur schwer zu erkennen und werden zurzeit noch deutlich unterschätzt.“ ... Es „gehen ökologische Funktionen des Bodens (Filter- und Pufferfunktion sowie Retentionsvermögen) ebenso verloren wie Lebensräume für Flora und Fauna. Häufig handelt es sich anstelle einer multifunktionalen um eine einseitige, rein wirtschaftsorientierte Nutzung des Bodens. Wichtige Nutzungsfunktionen wie das natürliche Ertragspotenzial werden eingeschränkt.“<sup>1</sup>

#### 2.1.2 Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke und Flächen für sonstige Infrastrukturvorhaben in Schleswig-Holstein

Die Entwicklung der Art der Bodennutzung in Schleswig-Holstein zwischen 1960 und 2010 ist in Tabelle 1 dargestellt. Stichpunktartig vereinfachend lässt sich die Entwicklung in diesen 50 Jahren wie folgt zusammenfassen:

- Die Landwirtschaft ist per Saldo einzige Flächen-Verliererin. In 50 Jahren gingen ca. 100.000 Hektar und damit 8 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche verloren.
- Die stärkste Zunahme verzeichnet die Kategorie „Gebäude und Freiflächen“ (= Siedlung). Der Umfang dieser Nutzung ist um rund 60.000 Hektar auf das 2,5-fache von 1960 angestiegen. Zwei Drittel des Verlustes an landwirtschaftlichen Flächen gehen an Siedlungsflächen. Von diesen nehmen Wohnbauflächen wiederum den größten Teil ein.

---

<sup>1</sup> Nachhaltigkeitsstrategie Schleswig-Holstein. Indikator Nr. 12. download unter [http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NachhaltigeEntwicklungEineWelt/01\\_NachhaltigeEntwicklung/025\\_Indikatoren/PDF/Indikator\\_12\\_\\_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NachhaltigeEntwicklungEineWelt/01_NachhaltigeEntwicklung/025_Indikatoren/PDF/Indikator_12__blob=publicationFile.pdf)

**Tabelle 1: Entwicklung der Bodennutzung in Schleswig-Holstein 1960 bis 2010 (in 1.000 Hektar)**

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Jahr	Gebäude und Freifläche	Betriebsfläche inkl. Abbauland	Verkehrsfläche	Erholungsfläche	Landwirtschaftsfläche	Knicks / Wälle	Waldfläche	Wasserfläche	Flächen anderer Nutzung	Unland	Gesamtfläche
1960	42,2		55,1	11,1	1.203,4	20,8	134,7	73,6	28,2		1.569,4
1965	50,0		58,9	14,1	1.187,9	16,2	136,9	74,9	30,2		1.569,5
1970	63,7		57,7	11,8	1.170,8	14,4	133,7	73,7	31,8		1.570,4
1979	75,7	8,0	59,5	9,7	1.192,1		136,6	69,7	19,6	9,6	1.570,9
1981	78,0	7,8	60,3	9,5	1.188,0		137,4	71,1	19,9	9,9	1.572,0
1985	81,0	8,5	61,7	10,0	1.175,6		140,2	72,5	23,2	11,3	1.572,7
1989	83,4	8,9	61,9	10,1	1.166,1		142,3	73,0	27,2	11,3	1.572,9
1993	86,2	9,3	62,4	10,5	1.157,0		144,5	73,8	29,5	11,9	1.573,1
1997	90,1	9,8	63,0	10,5	1.150,6		146,7	75,2	31,2	13,0	1.577,1
2001	97,2	8,1	63,5	10,3	1.137,9		149,9	76,5	33,0	14,2	1.576,3
2004	106,1	7,6	64,9	13,0	1.119,6		157,0	77,0	31,0	16,1	1.576,3
2008	108,6	7,5	68,6	14,8	1.106,1		165,0	79,5	29,7	22,2	1.579,9
2009	109,5	7,5	68,8	14,9	1.104,6		165,2	79,6	29,8	22,3	1.579,9
2010	110,3	7,5	68,9	15,0	1.102,9		165,7	79,7	30,0	22,7	1.579,9
<b>Differenz</b>	<b>68,1</b>		<b>13,8</b>	<b>3,9</b>	<b>- 100,5</b>		<b>31,0</b>	<b>6,1</b>			

Anmerkungen zu Tabelle 1:

Spalte 2: bis 1970: Gebäude- und Hoffläche

Spalte 2 und 3: Die Statistiker weisen darauf hin, dass gewerblich genutzte Gebäude (z. B. Fabrikgebäude) in der Kategorie „Gebäude- und Freifläche“, Gewerbeflächen ohne Gebäude (z. B. Lagerplätze, Halden, Abbauland) dagegen in der Kategorie „Betriebsfläche“ nachgewiesen werden.

Spalte 3: gesonderte Erfassung erst ab 1979

Spalte 4: bis 1970: Wegeland und Eisenbahnen

Spalte 5: bis 1965: öffentliche Parkanlagen, Friedhöfe, Sport-, Flug- und Übungsplätze, dann ohne Flug- und Übungsplätze

Spalte 6: 1960, 1965 und 1970: Landwirtschaftliche Nutzfläche + unkultivierte Moor- und Heideflächen, ab 1979 „Landwirtschaftsfläche“ + Moor- und Heideflächen

Spalte 7: Kategorie wird nur bis 1970 geführt, nach Auskunft von Statistik Nord später unter „Flächen anderer Nutzung“ subsumiert

Spalte 9: bis 1970: Gewässer (Flüsse, Bäche, Seen, Teiche etc.)

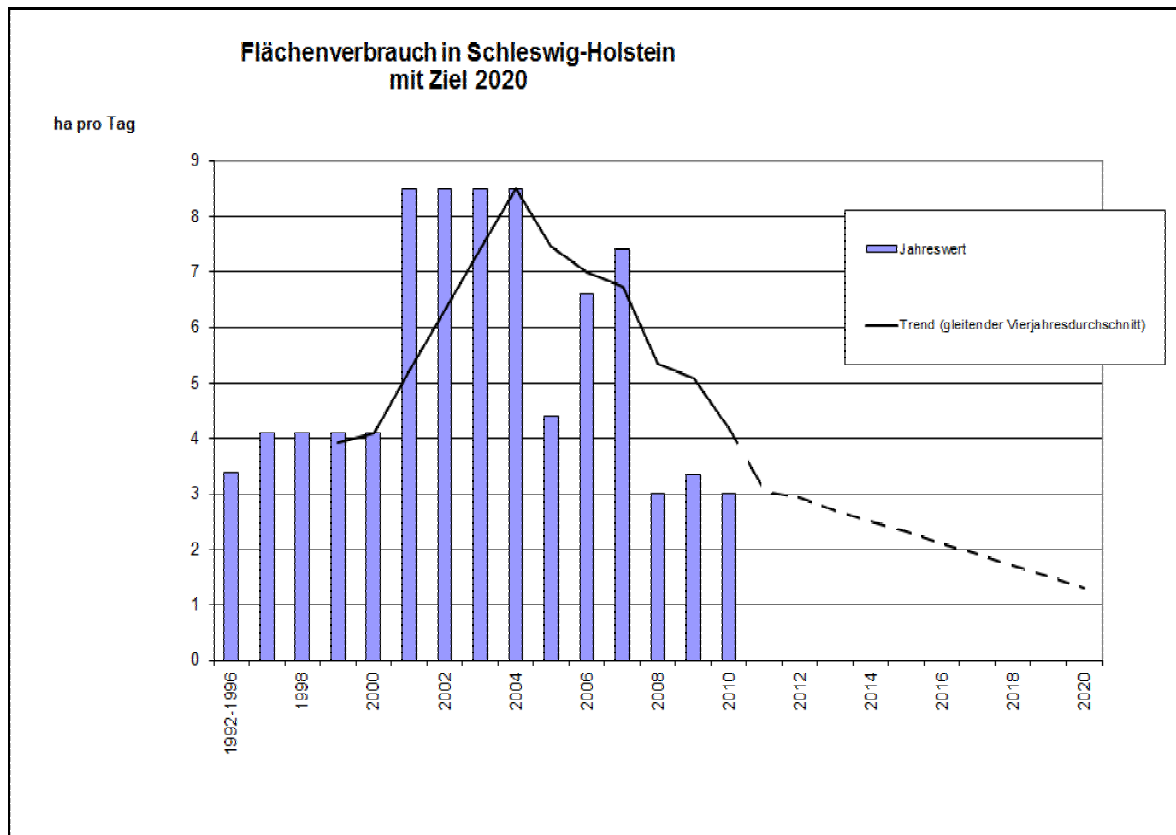
Spalte 10: bis 1970 eigene Kategorie Öd- und Unland, ab dann wird „Unland“ nach Auskunft von Statistik Nord unter „Flächen anderer Nutzung“ subsumiert

Spalte 12: Zunahme ergibt sich im Wesentlichen aus der Eindeichung von Küstenflächen, bzw. veränderter Zuordnung solcher Flächen

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus:

Statistische Berichte des Statistischen Landesamtes Schleswig-Holstein, Nutzungsarten der Bodenflächen in Schleswig-Holstein aus den Jahren 1960, 1965, 1970, 1979, 1981, 1985, 1989, 1993, zur Verfügung gestellt von Statistik Nord

Statistische Berichte des Statistikamtes für Hamburg und Schleswig-Holstein, Bericht v. 27.Okt. 2011 unter: [www.statistik-nord.de/uploads/tx\\_standocuments/A\\_V\\_1\\_j10\\_S.pdf](http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standocuments/A_V_1_j10_S.pdf)

**Abbildung 1: Flächenverbrauch in Schleswig-Holstein**

Quelle: Nachhaltigkeitsstrategie Schleswig-Holstein. Indikator Nr. 12.

- Verkehrsflächen haben hingegen „nur“ um 25 Prozent zugenommen. Sie sind nur für 14 Prozent der Landwirtschafts-Verluste verantwortlich.

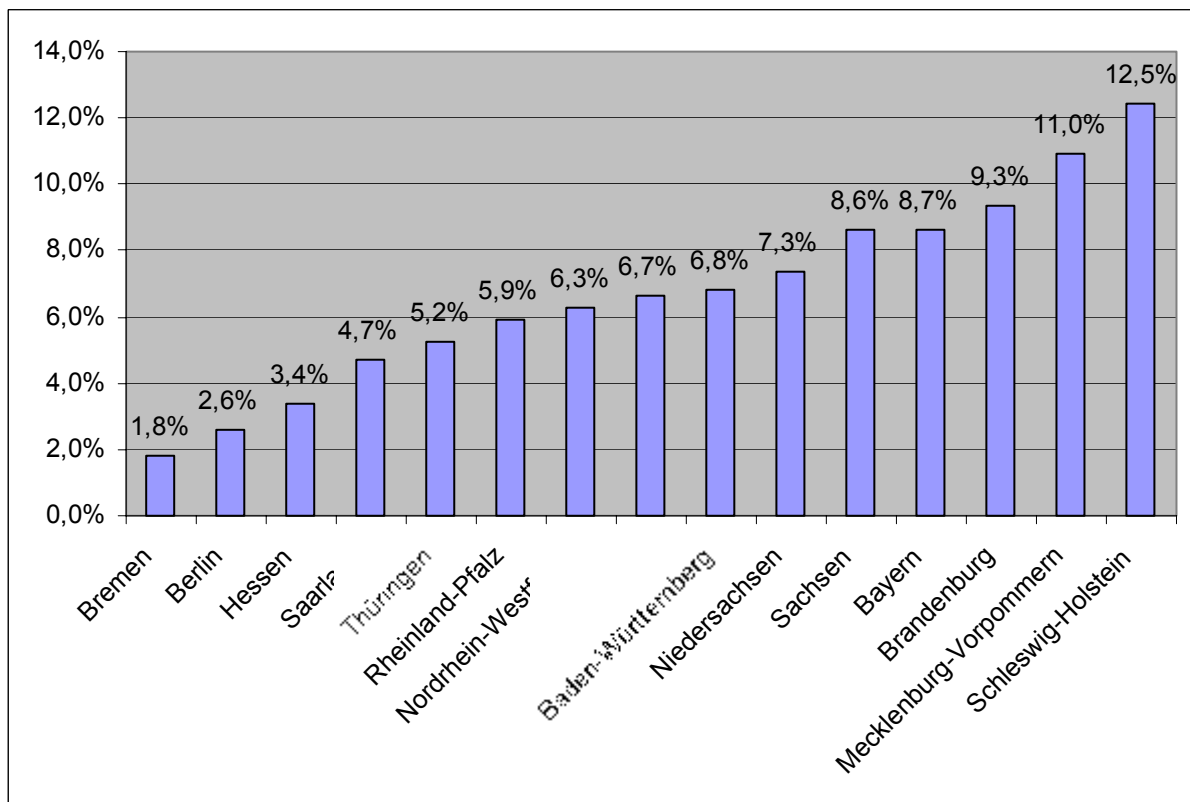
### 2.1.3 Auch die Waldflächen haben beträchtlich zugenommen. Im Jahr 2010 gab es fast ein Viertel mehr Wald als 1960. Der größere Teil des Zuwachses an Waldflächen erfolgte erst seit Mitte der 1990er Jahre. Versiegelte Flächen

Flächenverbrauch geht nicht flächendeckend mit einer Versiegelung des Bodens einher. Aber der „Anteil der versiegelten Fläche an der Siedlungs- und Verkehrsfläche stellt den Flächenbereich dar, der am stärksten anthropogen überformt wurde. Dies führt zu irreversiblen Schäden der Bodenfunktionen.“ Der Anteil der versiegelten Fläche an der Siedlungs- und Verkehrsfläche beträgt rund 45%.<sup>2</sup>

Die prozentuale Zunahme der Flächenversiegelung in Schleswig-Holstein war im Zeitraum 2000 bis 2009 die höchste aller Bundesländer (siehe Abbildung 2).

<sup>2</sup> Nachhaltigkeitsstrategie Schleswig-Holstein. Indikator Nr. 12. download unter [http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NachhaltigeEntwicklungEineWelt/01\\_NachhaltigeEntwicklung/025\\_Indikatoren/PDF/Indikator\\_12\\_\\_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NachhaltigeEntwicklungEineWelt/01_NachhaltigeEntwicklung/025_Indikatoren/PDF/Indikator_12__blob=publicationFile.pdf)

**Abbildung 2: Veränderung der versiegelten Fläche 2010 gegenüber 2000 (Bundesländer)**



Quelle: Statistische Ämter der Länder; <http://www.ugrdl.de/tab54.htm>

**Tabelle 2: Differenzierung von Gebäude- und Freiflächennutzung nach Wohnen und Gewerbe in Schleswig-Holstein 2004 bis 2010**

Jahr	Gebäude- und Freifläche, gesamt in 1000 Hektar	davon Wohnen		davon Gewerbe / Industrie	
		in 1000 Hektar	Prozent	in 1000 Hektar	Prozent
<b>2004</b>	106,1	64,7	61,0%	8,7	8,2%
<b>2008</b>	108,5	64,9	59,8%	9,1	8,4%
<b>2009</b>	109,5	65,2	59,5%	9,1	8,3%
<b>2010</b>	110,3	65,4	59,3%	9,3	8,4%
<b>2004 bis 2010</b>	+ 4,2	+ 0,7		+ 0,6	

Quelle: Zusammenstellung aus von Statistik Nord zur Verfügung gestellten Daten zur Nutzungsart der Bodenflächen



#### 2.1.4 Differenzierung der Gebäude- und Freiflächen

Differenzierte Angaben zu Nutzung der Gebäude- und Freiflächen in Schleswig-Holstein nach Wohnen und Gewerbe gibt es erst seit dem Jahr 2004. Wohnbauflächen nehmen den weit überwiegenden Teil der Siedlungsflächen ein (siehe Tabelle 2). Es ist anzunehmen, dass die Wohnbauflächen auch bereits zu früheren Zeiten den überwiegenden Teil der Siedlungsflächen ausgemacht haben. Die Flächeninanspruchnahme ergibt sich somit zum überwiegenden Teil aus der Ausdehnung von Wohnbauflächen.

#### 2.1.5 Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen

Eine wichtige Unterscheidung für die landwirtschaftliche Nutzung ist die Unterscheidung in Acker oder Dauergrünland. Tabelle 3 gibt die Entwicklung für den Zeitraum von 1960 bis 1970 und 1997 bis 2011 wieder. Aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsformen sind die Daten nicht unmittelbar vergleichbar (siehe Anmerkungen). Außerdem liegen die entsprechenden Daten leider nicht in kompletten Zeitreihen vor. Sie können jedoch wie folgt interpretiert werden.

In den 1960er Jahren geht der Flächenverbrauch insbesondere mit einem Verlust von Ackerflächen einher. Grünlandflächen nehmen sogar leicht zu.

Auffallend ist die enorme Abnahme des Dauergrünlandes in der jüngeren Vergangenheit (Daten von 1997 bis 2011). Der Flächenverlust der Landwirtschaft von „nur“ 4,6% geht mit einem Rückgang des Grünlandes um 28,7% einher. Ackerland nimmt sogar um 14,1% zu!

Hier überlagern sich ganz offenbar zwei unterschiedliche Entwicklungen. Leider liegen keine Daten vor, die eine unmittelbare Zuordnung der landwirtschaftlichen Nutzung als Acker- oder Grünland direkt vor der Inanspruchnahme für andere Nutzungsarten (vor allem Inanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen) zulassen würde. Die Schlussfolgerung, dass ausschließlich oder vorwiegend Grünlandflächen für Siedlungs- oder Verkehrsflächen in Anspruch genommen werden, ist aus der Zusammenstellung nicht unmittelbar ableitbar. Vielmehr ist anzunehmen, dass in den letzten Jahren, u.a. in Verbindung mit der Ausdehnung des Maisanbaus (siehe Tabelle 3) vermehrt Grünlandflächen umgebrochen wurden und nun als Ackerland genutzt werden.

Die Verluste an Ackerflächen für Siedlungszwecke werden in gewissem, aber nicht genau bekanntem Umfang durch Grünlandumbruch ausgeglichen. Die innerlandwirtschaftliche Nutzung von Acker und Grünland überlagert sogar die Verluste an Ackerland.

Bestätigt wird diese Entwicklung durch die Antwort der schleswig-holsteinischen Landesregierung auf eine kleine Anfrage zum Thema Grünlandumbruch. Dort wird auf der Datenbasis der Sammelanträge der schleswig-holsteinischen Landwirte ein Rückgang des Grünlandes von 2003 bis 2009 von rund 7% bei einem Rückgang der gesamten Flächen um nur 0,4% dokumentiert (siehe Tabelle 4).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Schleswig-holsteinischer Landtag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/121; 09-12-21

**Tabelle 3: Anteil der Nutzungsformen an Acker- bzw. Dauergrünland in Schleswig-Holstein 1960 bis 2011**

Jahr	Landwirtschaftsflächen gesamt	Ackerfläche			Dauergrünland
1960	1.203,4	682			463
1965	1.187,9	652			478
1970	1.170,8	644			478
Jahr	Landwirtschaftlich genutzte Flächen gesamt	Ackerfläche	davon Anbau Ackerfutterpflanzen	davon Anbau Grün- bzw. Silomais	Dauergrünland
1997	1.047,7	590	126	74	446
2001	1.021,5	616	124	81	395
2004	1.010,2	634	133	96	367
2008	998,1	673	198	131	317
2011	999,1	673	256	194	318

Anmerkungen:

Landwirtschaftsflächen: Unbebaute Flächen, die dem Ackerbau, der Wiesen- und Weidewirtschaft, dem Garten-, Obst- oder Weinbau dienen sowie Moor und Heide. Die Flächen werden in der Gemeinde nachgewiesen, in der sie sich befinden (Belegenheitsprinzip). Quelle: Nutzungsartenkatalog für die Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, Stand: 1991

Landwirtschaftlich genutzte Fläche: Die landwirtschaftlich genutzte Fläche umfasst alle landwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzten Flächen. Zu ihr zählen im Einzelnen folgende Kulturarten: Ackerland, Dauergrünland, Haus- und Nutzgärten (ohne Ziergärten), Obstanlagen, Baumschulflächen, Rebland, Korbweidenanlagen, Pappelanlagen und Weihnachtsbaumkulturen außerhalb des Waldes. Sämtliche zu einem Betrieb gehörenden Flächen werden in derjenigen Gemeinde nachgewiesen, in der sich der Betriebssitz befindet (Betriebsprinzip). Quelle: Glossar zu den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen der Länder, Stand: Oktober 2008

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus:  
 Statistische Berichte des Statistischen Landesamtes Schleswig-Holstein, Nutzungsarten der Bodenflächen in Schleswig-Holstein aus den Jahren 1960, 1965, 1970  
 Informationen des Min. f. Landw., Umwelt u. ländl. Räume Schleswig-Holstein zur Nutzung des landwirtschaftlichen Bodens (download vom 19.03.2012):  
[www.umweltdaten.landsh.de/agrar/bericht/ar\\_tab\\_anz.php?ar\\_tab\\_zr\\_spalten.php?nseite=57&ntabnr=1||ar\\_tab\\_zr\\_spalten.php?nseite=57&ntabnr=3||ar\\_tab\\_zr\\_spalten.php?nseite=57&ntabnr=2&Ref=GSB](http://www.umweltdaten.landsh.de/agrar/bericht/ar_tab_anz.php?ar_tab_zr_spalten.php?nseite=57&ntabnr=1||ar_tab_zr_spalten.php?nseite=57&ntabnr=3||ar_tab_zr_spalten.php?nseite=57&ntabnr=2&Ref=GSB)

### 2.1.6 Inanspruchnahme nicht-landwirtschaftlich genutzter Flächen

Informationen darüber, in welchem Umfang in den letzten Jahren nicht-landwirtschaftlich genutzte Flächen als Siedlungs- oder Verkehrsflächen in Anspruch genommen wurden, liegen nicht vor. Innenentwicklungsflächen bzw. Siedlungsentwicklung durch Umnutzung bereits bebauter Flächen werden bisher statistisch nicht gesondert erfasst. Eine solche Erfassung ist anzustreben.

**Tabelle 4: Entwicklung der Grünlandnutzung in Schleswig-Holstein**

Antrags-jahr	Dauergrünland (ha)	Rückgang gegenüber 2003	Landwirtschaftliche Fläche (LF in ha)*	Veränderung LF (beantragte Fläche)
2003	362.649	0,0%	1.037.696	0,0%
2005	360.724	-0,5%	1.037.696	0,0%
2006	352.641	-2,8%	1.034.780	-0,3%
2007	345.367	-4,8%	1.035.852	-0,2%
2008	334.577	-7,7%	1.035.441	-0,2%
2009	337.749	-6,9%	1.033.841	-0,4%

Anmerkung: LF = Summe von Acker-, Dauergrünland und Dauerkulturflächen aus den Sammelanträgen der Landwirte

Quelle: Kleine Anfrage, Grünlandumbruch in Schleswig-Holstein. Schleswig-holsteinischer Landtag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/121; 09-12-21

### 2.1.7 Zusammenfassung

Stichpunktartig lässt sich die Entwicklung der Bodennutzung bzw. die Flächeninanspruchnahme in Schleswig-Holstein in den letzten 50 Jahren wie folgt zusammenfassen:

- Der Umfang der landwirtschaftlichen Nutzflächen hat in beträchtlichem Umfang abgenommen. Zugenommen haben vor allem die Siedlungs- und Verkehrsflächen, darunter vor allem die Wohnbauflächen. Ebenso zugenommen haben die Waldflächen sowie die Wasser- und die Erholungsflächen.
- Bei den landwirtschaftlichen Nutzflächen hat sich vor allem der Umfang des Dauergrünlandes sehr stark verringert.
- Die vorliegenden Daten lassen keine Aussage darüber zu, welche konkrete Nutzung (Acker, Grünland) auf den landwirtschaftlichen Flächen vor ihrer unmittelbaren Umnutzung stattgefunden hat.
- Es ist davon auszugehen, dass sowohl Acker als auch Grünland von einer Umwidmung betroffen sind. Darauf deuten Daten aus den 1960er Jahren hin. Innerhalb der Landwirtschaft selbst erfolgt jedoch ein Prozess des Nutzungswandels von Acker und Grünland, so dass in der jüngeren Vergangenheit die Ackerflächen sogar zunehmen, während das Grünland in erheblichem Maße zurückgeht. Die Verluste des Grünlands werden daher in erheblichem Maße durch die Landwirtschaft selbst verursacht.
- Nach einer sehr hohen Flächeninanspruchnahme etwa in den Jahren 2000 bis 2004 ist der Flächenverbrauch seit etwa 2005 rückläufig.
- Zum Umfang der Inanspruchnahme bereits besiedelter Flächen für neue bauliche Nutzungen liegen keine Informationen vor.

## 2.2 Prognose der weiteren Entwicklung der Flächeninanspruchnahme

Im Hinblick auf die künftige Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in Schleswig-Holstein liegen keine Daten vor. Die Regionalpläne in Schleswig-Holstein beinhalten bisher keine Prognose der künftigen Flächeninanspruchnahme für Siedlungs-, Verkehrs- und Infrastrukturflächen. Es gibt auch keinen Rahmen bzw. Obergrenzen des Siedlungszuwachses für einzelne Kommunen oder Regionen. Auch Schätzwerte liegen nicht vor.<sup>4</sup>

In der Tendenz ist die Flächeninanspruchnahme sowohl auf Bundesebene als auch auf Ebene des Landes Schleswig-Holstein seit etwa 2005 (wieder) rückläufig (siehe Abbildung 1 sowie Deutscher Landkreistag 2012<sup>5</sup>). Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) geht davon aus, dass die Flächeninanspruchnahme im Bundesgebiet auch ohne weitere gesetzgeberische Maßnahmen bis 2020 auf etwa 50 ha/Tag zurückgehend werde.<sup>6</sup>

Auch der leitende Regionalplaner des Landkreises Ostholstein sieht im Hinblick auf die Flächeninanspruchnahme, vor allem für Wohnbauflächen in ländlichen Regionen, eine deutliche Trendwende. In kleinen Gemeinden würden kaum noch neue Wohnbauflächen nachgefragt, die Kommunen seien wesentlich zurückhaltender mit Baulandausweisungen, in alten Ortskernen gebe es Leerstand, ausgewiesene Baugebiete würden nicht in Anspruch genommen. Es gebe auch einen Trend zurück in die Stadt bzw. in Orte mit guter Infrastruktur.<sup>7</sup>

Ansatzweise und mit relativ großen Unsicherheiten lässt sich eine künftige Flächeninanspruchnahme insgesamt oder für einzelne Nutzungsarten aus bisherigen Trends, aus bestimmten Prognosen oder Vorgaben in Planwerken errechnen.

### 2.2.1 Flächeninanspruchnahme auf der Grundlage der Entwicklung der letzten Jahre

Würde man die durchschnittliche Flächeninanspruchnahme der Jahre 2007 bis 2010 (4,2 ha/Tag) fortschreiben, ergäbe sich eine jährliche Inanspruchnahme von ca. 1.500 Hektar. Geht man von einer auf 3 ha/Tag sinkenden Inanspruchnahme aus, so ergeben sich pro Jahr 1.080 Hektar.

### 2.2.2 Entwicklung von Wohnbauflächen nach Landesentwicklungsplan

Obwohl der Landesentwicklungsplan (LEP)<sup>8</sup> bezogen auf das gesamte Bundesland von einer leicht sinkenden Bevölkerungszahl ausgeht, nimmt er gleichzeitig Bedarf an weiteren Wohnbauflächen an. Nach den Zielen und Grundsätzen des LEP soll weiterer Wohnungsbau schwerpunktmäßig in Zentralen Orten, in Stadtrandkernen sowie in Ortslagen auf den Sied-

---

<sup>4</sup> mündl. Auskunft Hr. Straßburger, Kreisbaudirektor Kreis Ostholstein

<sup>5</sup> Deutscher Landkreistag, Vorbericht zur 272. Präsidialsitzung am 7./8.03.2012 in Brüssel, Top 11 Positionierung des DLT zur Flächeninanspruchnahme

<sup>6</sup> Zit. in Deutscher Landkreistag 2012, a.a.o.

<sup>7</sup> Herr Straßburger, Kreisbaudirektor Kreis Ostholstein, mündl. 29.02., 20.03.12

<sup>8</sup> Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (Hg.) Kiel, 2010, [www.schleswig-holstein.de/IM/DE/Landesplanung/WeitereThemen/DemographischerWandel/Bevoelkerungsvorausberechnung/Bevoelkerungsvorausberechnung\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/Landesplanung/WeitereThemen/DemographischerWandel/Bevoelkerungsvorausberechnung/Bevoelkerungsvorausberechnung_node.html)

lungsachsen stattfinden. Für diese Schwerpunkte wird bisher kein Rahmen für die weitere bauliche Entwicklung vorgegeben.

Für Gemeinden, die keine Schwerpunkte sind, wird bis zur Erstellung neuer Regionalpläne folgender Rahmen festgelegt: Bezogen auf den Wohnungsbestand am 31.12.2009 können im Zeitraum 2010 bis 2025 in Gemeinden in den Ordnungsräumen bis zu 15 % und in Gemeinden in ländlichen Räumen bis zu 10 % neue Wohnungen gebaut werden. Dabei lässt es der Plan offen, ob dieser Wohnungsbau auf Neubauf Flächen oder zum Teil auch innerhalb des Bestandes durch Umnutzung oder Nachverdichtung realisiert wird.

Würde man vor dem Hintergrund dieser Vorgaben von einem mittleren Zuwachs der Wohnbauflächen von 12 % bezogen auf den Wohnbauflächenbestand von 2009 ausgehen, ergäbe sich für den Zeitraum 2010 bis 2025 ein Zuwachs an neuen Wohnbauflächen von etwa 7.850 Hektar.

### 2.2.3 Flächen für Gewerbe

Zum Umfang von weiteren Flächen für Industrie, Gewerbe, öffentliche Einrichtungen und Dienstleistungen macht auch der Landesentwicklungsplan keine Aussagen.<sup>9</sup> Das Planwerk weist an verschiedenen Stellen darauf hin, dass eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Industrie- und Gewerbeflächen, vor allem in Zentralen Orten, im Bereich der Siedlungsachsen und den Stadtrandkernen ein wichtiger Standortfaktor sei. Insbesondere Flächen für die Logistikbranche sollen bereitgestellt, Schleswig-Holstein soll zu dem Logistikstandort in Nord-europa entwickelt werden. Vor diesem Hintergrund ist zumindest in einigen Regionen für die nächsten Jahre mit einer weiteren deutlichen Flächeninanspruchnahme für Industrie und Gewerbe zu rechnen.

### 2.2.4 Große Infrastrukturprojekte

Zahlen zur künftigen Flächeninanspruchnahme für neue Infrastrukturprojekte liegen nicht vor. Ein möglicher Flächenbedarf für solche Projekte lässt sich deshalb nur sehr grob aus bekannten Vorhaben für größere Einzelprojekte ermitteln.

Die Internetseite des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein nennt folgende große Infrastrukturprojekte, die in absehbarer Zeit realisiert werden sollen und deren Verwirklichung bereits planerisch vorbereitet wird:<sup>10</sup>

- Autobahn A 20, Nordwestumfahrung Hamburg, von der Elbe bei Glückstadt bis Weede/Bad Segeberg, Länge ca. 60 km

---

<sup>9</sup> Hier befindet sich der Plan durchaus in Übereinstimmung mit Plänen in andern Bundesländern bzw. der allgemeinen Fachmeinung. Hier wird davon ausgegangen, dass die Entwicklung von Gewerbeflächen durch so viele unterschiedliche Faktoren bestimmt werde, dass eine einigermaßen realistische längerfristige Prognose praktisch unmöglich ist.

<sup>10</sup> [http://www.schleswig-holstein.de/MWV/DE/Verkehr/Strassenbau/AusbauBundesautobahnen/AusbauBundesautobahnen\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/MWV/DE/Verkehr/Strassenbau/AusbauBundesautobahnen/AusbauBundesautobahnen_node.html)

- Autobahn A 7, Ausbau von 4 auf 6 bzw. 8 Fahrstreifen vom Bordesholmer Kreuz bis Autobahnkreuz Hamburg Nordwest, Länge ca. 60 km (in Kartendarstellung) bzw. 85 km (Angabe im Erläuterungstext)
- Ausbau B 404 zu Autobahn A 21, Ausbau von 2 auf 4 Fahrstreifen von Autobahnkreuz Bargtheide bis Neumünster / Kiel, Länge ca. 57 km
- vierstreifiger Ausbau der B 207 zwischen Heiligenhafen und Puttgarden im Zusammenhang mit der Fehmarnbelt-Querung, Länge ca. 19 km
- Ausbau der Bahnstrecke Heiligenhafen – Puttgarden auf 2 Gleise, Länge ca. 19 km

#### Ortsumgehungen

- B 5 im Bereich Holstedt / Bredtstedt
- B 5 Umgehung Geesthacht
- B 199 Umgehung Handewitt
- B 202 Umgehung Tating
- B 208 Umgehung Ratzeburg

Der absehbare Flächenbedarf für die genannten Großprojekte wird aus den obigen Angaben und einer Annahme einer mittleren (zusätzlichen) Trassenbreite bzw. Streckenlänge in Tabelle 5 näherungsweise berechnet.

**Tabelle 5: Flächenbedarf für gegenwärtig geplante große Infrastrukturprojekte (grobe Berechnung, nur Eingriffsbereiche)**

Projekt	Länge ca. Kilometer	angenommene neue bzw. zusätzliche Trassenbreite in Metern	Flächenbedarf in Hektar
<b>Ausbau A 20</b>	60	50	300
<b>Ausbau A 7</b>	60 / 85	25	150 / 212,5
<b>Ausbau B 404 zu A 21</b>	67	20	134
<b>4-streifiger Ausbau B 207</b>	19	20	38
<b>Ausbau von 5 Ortsum- gehungen an Bundes- straßen, angenommene mittlere Länge 8 km</b>	40	25	100
<b>2-gleisiger Ausbau Bahnstrecke Heiligen- hafen-Puttgarden</b>	19	15	28,5
<b>Summe</b>			750,5 / 813

Über diese überregionalen großen Projekte hinaus nennt der Landesverkehrswegeplan im Wesentlichen die Erhaltung und Erneuerung vorhandener Landes- und Kreisstraßen, nur einzelne Neubauprojekte sowie den Ausbau des überörtlichen Radwegenetzes. Die Aktivitäten sollen sich in naher Zukunft stark auf die Bestandspflege konzentrieren.<sup>11</sup>

### **2.2.5 Stromtrassen und Ausbau der Windenergie**

#### **Stromtrassen**

Die „Netzentwicklungsinitiative Schleswig-Holstein“ sieht im Zusammenhang mit dem Ausbau der Windenergie in den nächsten Jahren in Schleswig-Holstein den Neu- oder Ausbau von ca. 600 km Höchstspannungsleitungen (380 KV) sowie den Neubau von ca. 700 km 110 KV-Leitungen vor.<sup>12</sup>

Nach Aussagen der Landesregierung lässt sich der Flächenbedarf für den Bau und den naturschutzrechtlichen Ausgleich der mit dem Bau der Trassen verbundenen Eingriffe in Natur und Landschaft gegenwärtig nicht prognostizieren.<sup>13</sup>

Im Hinblick auf die Eingriffsbewältigung ist eine Arbeitsgruppe der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz (LANA) dabei, Standards, Methoden und Bewertungskriterien zu erarbeiten, die bundeseinheitlich angewandt werden sollen. Die Ergebnisse sollen im Sommer 2012 vorliegen.

#### **Flächenverbrauch angesichts der Ausweitung der Windeignungsflächen**

Die Frage nach einem Flächenbedarf im Zusammenhang mit dem geplanten Ausbau der Windenergie in Schleswig-Holstein hat die Landesregierung wie folgt beantwortet:<sup>14</sup> „Der Flächenbedarf für Windkraftanlagen kann nicht prognostiziert werden, da die Ausschöpfung der Eignungsgebiete für die Windenergienutzung von verschiedenen Faktoren (z.B. Betreiberkonstellationen, Flächenverfügbarkeit, Bauleitplanung der Gemeinden) abhängt“. Gleichzeitig wird aber darauf verwiesen, dass der Ausgleich von Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes durch Windenergieanlagen in Schleswig-Holstein bereits seit 2003 grundsätzlich in Form von Ersatzzahlungen erfolge, um damit eine Flächeninanspruchnahme für den Ausgleich zu vermeiden.

### **2.2.6 Zusammenfassung**

Zur künftigen Flächeninanspruchnahme für Siedlungsentwicklung, den Ausbau der Verkehrs- und sonstigen Infrastruktur sowie für die Kompensation der damit verbundenen Eingriffe in Natur und Landschaft liegen keinerlei konkreten Informationen vor. Im Vergleich zum Zeit-

---

<sup>11</sup> [www.schleswig-holstein.de/MWV/DE/Verkehr/Strassenbau/Landesverkehrswegeplan\\_\\_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/MWV/DE/Verkehr/Strassenbau/Landesverkehrswegeplan__blob=publicationFile.pdf)

<sup>12</sup> Alle Angaben nach: [www.landespflege.de/aktuelles/energienetze/1/11-brahms.pdf](http://www.landespflege.de/aktuelles/energienetze/1/11-brahms.pdf), 20.03.11

<sup>13</sup> Antwort der Landesregierung auf eine KA FDP (Drucksache 17/2132)

<sup>14</sup> Antwort der Landesregierung auf kleine Anfrage FDP (Drucksache 17/2132)

raum 2000 bis 2004 ist die Flächeninanspruchnahme seit etwa 2007 deutlich zurückgegangen.

Die schleswig-holsteinische Landesregierung formuliert im LEP einerseits das Ziel eines sparsamen Umgangs mit Flächen und einen Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung. Gleichzeitig benennt das Planwerk aber auch andere Ziele, die den vorgenannten eindeutig entgegenstehen: Schleswig-Holstein soll zu dem Logistikstandort in Nordeuropa entwickelt werden, „Schleswig-Holstein will deutschlandweit die wirtschaftsfreundlichsten Rahmenbedingungen schaffen.“

Es wird auch künftig eine im Moment nur sehr grob quantifizierbare, aber in der Summe bedeutende Inanspruchnahme von Flächen für Wohn- und Gewerbeflächen sowie den Ausbau von Infrastrukturvorhaben geben. In der Tendenz wird sich dieser Flächenbedarf stärker auf Verdichtungsräume und zentrale Orte sowie die Siedlungsachsen konzentrieren.

## **2.3 Entwicklung von Naturschutzflächen und Flächeninanspruchnahme durch Ausgleichsflächen**

### **2.3.1 Umfang von Naturschutzflächen**

Der gegenwärtige Umfang unterschiedlicher Schutzgebietskategorien in Schleswig-Holstein sowie ihr Anteil an der Landesfläche wird in Tabelle 6 dargestellt. Aus Tabelle 6, Tabelle 7 und Abbildung 3 ist abzuleiten:

- Mit einem Anteil der NSG von 2,99 % an der Landesfläche liegt Schleswig-Holstein etwa im Mittelfeld der deutschen Bundesländer, aber unter dem Bundesdurchschnitt.
- Zum weit überwiegenden Teil überlagern sich die Naturschutzgebiete mit den Schutzkategorien FFH- und/oder Vogelschutzgebiet.
- Ebenso gibt es größere Überlagerungsbereiche von FFH- und Vogelschutzgebieten.

### **2.3.2 Entwicklung des Umfangs an Naturschutzgebieten (NSG)**

Die zeitliche Entwicklung des Umfangs der Naturschutzgebiete in Schleswig-Holstein wird in Tabelle 8 dargestellt.<sup>15</sup>

Die wesentliche Zunahme der Anzahl der Schutzgebiete und der NSG-Flächen hat in den Jahren zwischen 1980 und 2000 stattgefunden.

---

<sup>15</sup> Übernommen aus: Antwort der Landesregierung auf kleine Anfrage Bündnis 90/ Die Grünen(Drucksache 17/2322



**Tabelle 6: Naturschutzgebiete, FFH und Vogelschutzgebiete in Schleswig-Holstein**

	Fläche gesamt ha	terrest. Bereich	
		Fläche ha	Anteil an Landesfläche in %
<b>Naturschutzgebiete</b>	207.704	47.239	2,99
<b>FFH-Gebiete</b>	693.607	113.601	7,26
<b>Vogelschutzgebiete</b>	853.304	104.885	6,71
<b>Natura 2000 gesamt</b>	919.901	155.398	9,94

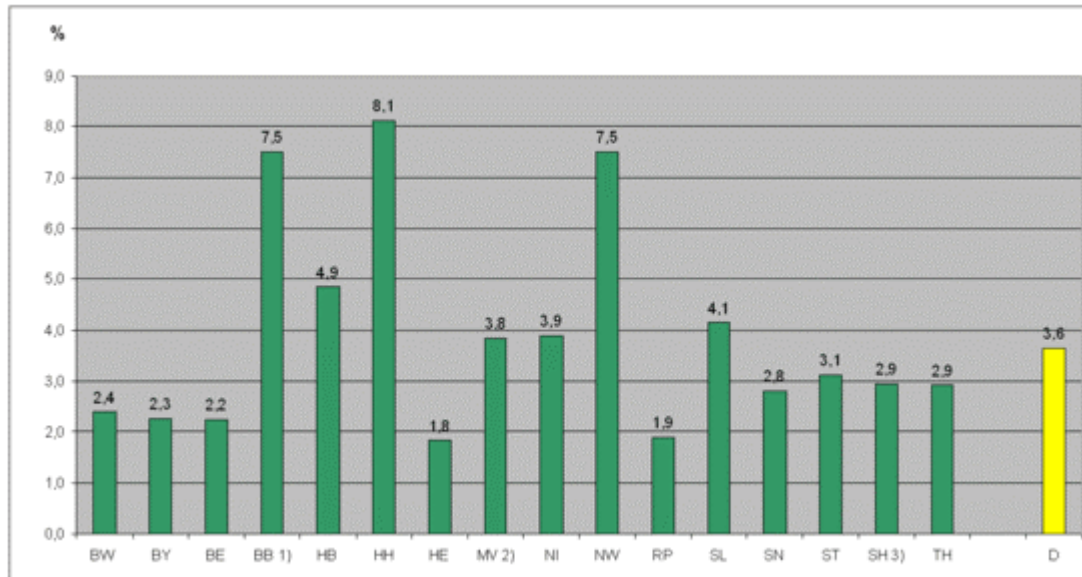
Quelle: Antwort der Landesregierung auf kleine Anfrage Bündnis 90/ Die Grünen(Drucksache 17/2322)

**Tabelle 7: Überlagerung von Schutzgebieten**

	Fläche gesamt ha	Terrestrischer Bereich		
		Fläche ha	Flächenanteil an NSG, %	Anteil an Landesfläche %
<b>Naturschutzgebiete</b>	207.704	47.239	100	2,99
<b>NSG in FFH-Gebieten</b>	203.116	39.876	84	2,55
<b>NSG in Vogelschutzgebieten</b>	197.480	34.494	73	2,21
<b>NSG außerhalb von FFH- oder Vogelschutzgebieten</b>	5.104	5.047	11	0,32
<b>Überlagerung FFH- und Vogelschutzgebiete</b>		63.176		
<b>Überlappungsfreie Gesamtfläche NSG. FFH, Vogelschutz</b>		160.455		10,26

Quelle: gekürzt aus: Antwort der Landesregierung auf kleine Anfrage Bündnis 90/ Die Grünen(Drucksache 17/2322)

**Abbildung 3: Flächenanteile der Naturschutzgebiete an der Landesfläche der Bundesländer**



**Anmerkungen**

1 Das NSG „Nationalpark Unteres Odertal“ (10.445 ha) ist mit berücksichtigt, da die betreffende Verordnung nach wie vor Bestand hat.

2 Reale Landesfläche (inkl. Hoheitsgewässer) MV: 3.099.400 ha; Flächenanteil der NSGs MV dann 2,9%.

3 Die Gesamtfläche der NSG in Schleswig-Holstein beträgt 206.475 ha; darin enthalten sind 160.142 ha Watt- und Wasserflächen, die statistisch nicht zur Landesfläche gehören; zudem sind 151.653 ha Watt- und Wasserflächen gleichzeitig Bestandteil des Nationalparks „Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer“.

Quelle: [www.bfn.de/0308\\_nsg.html](http://www.bfn.de/0308_nsg.html)

**Tabelle 8: Zunahme der Fläche in Naturschutzgebieten in Schleswig-Holstein**

Jahr	Anzahl NSG	NSG-Fläche gesamt, ha	NSG-Fläche terrest. Bereich ha	Anteil terr. Bereich an Landesfläche %
1980	90		16.795	1,06
1990	140		27.013	1,71
2000	178	201.392	41.251	2,61
2010	191	206.475	46.333	2,94
2012	192	207.704	47.239	2,99

### 2.3.3 Geplante Naturschutzgebiete

Zu aktuell geplanten weiteren Naturschutzgebieten liegen keine Informationen vor.

In den Landschaftsrahmenplänen für die fünf Planungsregionen (erarbeitet als Grundlage für die Erstellung der Regionalpläne in den Jahren 1998 – 2005)<sup>16</sup> sind jeweils Gebiete dargestellt und kurz beschrieben, die auf der Grundlage durchgeführter Erhebungen und Kartierungen „die Voraussetzung für eine Unterschutzstellung nach § 17 LNatSchG als Naturschutzgebiet erfüllen.“ Flächen dieses Typs größer 20 ha wurden in die Regionalpläne als „Vorranggebiete für Naturschutz“ aufgenommen. Diese Darstellung beinhaltet, dass in diesen Gebieten dem Biotop- und Artenschutz Vorrang vor anderen Nutzungsansprüchen einzuräumen und bei Entscheidungen über Vorhaben den Naturschutzbelangen ein besonderes Gewicht beizumessen ist. Eine Art Vorentscheidung über eine Ausweisung als Naturschutzgebiet ist damit nicht getroffen. Es gibt auch keine Vorgabe ob oder in welchem Zeitraum solche Gebiete formal unter Schutz gestellt werden sollen.

### 2.3.4 Inanspruchnahme von Flächen im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in Schleswig-Holstein

Der Umfang von Flächen, die in Schleswig-Holstein insgesamt zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft in Anspruch genommen wurden, betrug zum 31.12.2010 insgesamt etwa 25.000 ha (= 1,6 % der Landesfläche).<sup>17</sup> Von dieser Gesamtfläche werden etwa 15.700 ha (weiterhin) landwirtschaftlich genutzt. Etwa 4.450 ha liegen in Schutzgebieten.

Geht man davon aus, dass die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung seit Mitte der 1980er Jahre angewandt wird, stehen diesem Ausgleich rund 37.000 Hektar Flächenverbrauch (Siedlungs-, Gewerbe und Verkehrsflächen) gegenüber. Das Verhältnis Kompensationsfläche zu Flächenverbrauch beträgt also ungefähr 2:3.

Zahlen, welche Anteile der Gesamtfläche jeweils der Kompensation von Eingriffen im Rahmen der Bauleitplanung (Siedlung und Gewerbe), aus dem Bau von Straßen, Infrastrukturanlagen, Stromleitungen oder anderen Arten von Eingriffen zuzuordnen sind, liegen nicht vor.

Über die Nutzungsform der Flächen vor der Kompensation liegen keine belastbaren Informationen vor. Ein Gesprächspartner bezifferte den Anteil von Ackerflächen am Umfang aller Flächen, die von einer Stiftung für Kompensationsmaßnahmen aufgekauft werden, mit rund 10%.

Eine differenziertere Erfassung von Kompensationsflächen und Maßnahmen findet – regional unterschiedlich und auf der Grundlage von § 7 der Ökokonto- und Kompensationsver-

---

<sup>16</sup> [www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NaturschutzForstJagd/11\\_LandschPlanung/03\\_LRP/ein\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NaturschutzForstJagd/11_LandschPlanung/03_LRP/ein_node.html)

<sup>17</sup> Alle Angaben übernommen aus Antwort der Landesregierung auf Kleine Anfrage Frau Fritzen, Drucksache 17/2323

zeichnis-Verordnung – erst seit einigen Jahren statt. Eine Zusammenführung und Auswertung der Daten steht noch aus.

Zur zeitlichen Entwicklung des Umfangs und der Art der Kompensationsflächen liegen gegenwärtig ebenfalls keine Informationen vor.

Auch zum Umfang eines künftigen Flächenbedarfs für Kompensationsmaßnahmen gibt es gegenwärtig keine Informationen.

Die Landesregierung ist offensichtlich bestrebt, den Flächenbedarf für Kompensationsmaßnahmen zu begrenzen, u.a. indem für bestimmte Eingriffsarten inzwischen von den Ausgleichspflichtigen generell Ersatzzahlungen anstelle von Maßnahmen erbracht werden können (z.B. Windenergieanlagen, s. o.). Diese Mittel werden zu einem nicht bekannten Teil in Aufwertungsmaßnahmen in bereits bestehenden Schutzgebieten investiert und haben damit keinen zusätzlichen Flächenbedarf zur Folge. Zumindest ein Teil davon schlägt sich aber auf „Umwegen“ wieder in einem Flächenbedarf nieder. So finanziert z.B. die Stiftung Naturschutz Schleswig-Holstein einen Teil ihrer Flächenankäufe für Naturschutzzwecke auch aus ihr zugewiesenen Ersatzzahlungen.<sup>18</sup>

### 2.3.5 Anmerkungen zum Grundstücksmarkt

Nach übereinstimmenden Aussagen mehrerer über das Thema Kompensationsflächen mit dem landwirtschaftlichen Grundstücksmarkt befasster Personen<sup>19</sup> steigen die Pacht- und Kaufpreise für landwirtschaftliche Grundstücke in Schleswig-Holstein seit etwa 2 bis 3 Jahren deutlich. So werden angeblich für „maisfähige“ Ackerflächen in manchen Regionen bereits bis zu 800 €/Jahr bezahlt. Die Kaufpreise sollen von 15.000 €/ha auf bis zu 25.000 € und mehr gestiegen sein. Betreiber von Windenergieanlagen zahlen für von ihnen im Umfeld der Anlagen angepachtete Flächen um 1.200 €/ha.

Als Ursache für diese Preisanstiege wird eine allgemein zunehmende Flächenkonkurrenz benannt. Ein wesentlicher Grund ist auch die Ausdehnung des Maisanbaus für den Betrieb der inzwischen zahlreichen Biogasanlagen. Ebenso wurde genannt, dass seit einigen Jahren vermehrt Nichtlandwirte landwirtschaftliche Flächen als sichere Kapitalanlage oder auch Spekulationsobjekte kaufen. Diese Anleger würden regelmäßig so hohe Preise bieten, dass die Landwirten von ihrem Vorkaufsrecht nicht gebrauch machen können.

Auch für die Stiftung Naturschutz und die Ausgleichsagentur ist es vor diesem Hintergrund schwieriger geworden, Flächen für Naturschutzzwecke bzw. ihre Ökokonten zu erwerben. Aber auch manche Biobetriebe kommen offenbar durch die Flächenkonkurrenz bzw. die steigenden Pachtpreise in Bedrängnis. Wenn die Verpächter ihre Flächen höchstbietend ver-

---

<sup>18</sup> Mündl. Mitteilung Herr Rottmann, Stiftung Naturschutz Schleswig-Holstein und Ausgleichsagentur Schleswig-Holstein, 27.02.12, Die Stiftung hat im Mittel der letzten Jahre jährlich etwa 1.000 ha Flächen unterschiedlicher Beschaffenheit für Naturschutzzwecke angekauft,

<sup>19</sup> Jeweils mündl. Mitteilungen: Herr Rottmann, Stiftung Naturschutz Schleswig-Holstein und Ausgleichsagentur Schleswig-Holstein; Herr Straßburger, Kreisbaudirektor Kreis Ostholstein; Herr Daniel, Ökoring Schleswig-Holstein

pachten kommt es vor, dass Bio-Betriebe nach Ablauf der Pachtverträge einen Teil ihrer Pachtflächen verlieren. Dies sei eine Ursache dafür, dass seit etwa zwei Jahren der Umfang der biologisch bewirtschafteten Flächen in Schleswig-Holstein rückläufig ist.<sup>20</sup>

### **2.3.6 Zusammenfassung**

Mit einem Anteil von 2,99 % an der Landesfläche liegt der Flächenanteil der Naturschutzgebiete in Schleswig-Holstein unter dem Durchschnitt aller Bundesländer.

Zum weit überwiegenden Teil überlagern sich Naturschutzgebiete mit FFH- und/oder Vogelschutzgebiete.

Zu geplanten NSG liegen keine Informationen vor.

Von insgesamt 25.000 ha Kompensationsflächen liegen etwa 4.450 ha in Schutzgebieten, etwa 15.700 ha werden weiterhin landwirtschaftlich genutzt. Das Verhältnis von Eingriffsflächen zu Kompensationsflächen liegt bei rund 3:2.

Eine von unterschiedlichen Faktoren angetriebene Konkurrenz um landwirtschaftliche Flächen führt zu steigenden Grundstücks- und Pachtpreisen.

## **2.4 Landwirtschaft auf geschützten Flächen**

### **2.4.1 Landwirtschaftliche Nutzflächen in Schutzgebieten**

Daten zum Umfang landwirtschaftlich genutzter Flächen, die gleichzeitig einem Schutzstatus als Naturschutzgebiet, FFH- oder Vogelschutzgebiet unterliegen, gibt es erst seit Anfang der 1990er Jahre (siehe Tabelle 9).

### **2.4.2 Nutzungs- und Ertragseinschränkung infolge der Unterschutzstellung**

Die Frage ob und in welchem Umfang eventuell eine vorher bestehende landwirtschaftliche Nutzung als Folge der Unterschutzstellung eingeschränkt wird, wird von der Landesregierung in der Antwort auf eine Kleine Anfrage (Drucksache 17/ 2322) folgendermaßen beantwortet:

„In der weit überwiegenden Zahl der Naturschutzgebiete wird die Ausübung der landwirtschaftlichen Nutzung nicht eingeschränkt.

Es gibt aber eine Reihe von Naturschutzgebieten, in denen für die landwirtschaftliche Nutzung Auflagen durch die entsprechende Naturschutzgebietsverordnung auf der Grundlage des Schutzzwecks bestehen.

Diese Nutzungsbeschränkungen differieren je nach Gebiet.

So gibt es folgende beispielhafte Einschränkungen in einigen der Naturschutzgebiete:

---

<sup>20</sup> Mündl. Mitteilung Hr. Daniel, Ökoring Schleswig-Holstein, 20.03.12

**Tabelle 9: Landwirtschaftliche Flächen in Schutzgebieten**

Kategorie	Landwirtschaftliche Flächen in Schutzgebieten			
	um 1991		um 2011	
	Fläche ha	Anteil landw. genutzter Flächen in %	Fläche ha	Anteil landw. genutzter Flächen in %
<b>NSG gesamt</b>	10.907	33,4	17.441	38,0
<b>NSG in FFH</b>			13.780	34,6
<b>NSG in Vogelschutz</b>			12,645	36,7
<b>nur FFH</b>			40.597	35,7
<b>nur Vogelschutz</b>			47.517	45,3
<b>Natura 2000 gesamt</b>			65.231	42,0
<b>Natura 2000 + nur NSG</b>			68.214	42,5

Quelle: Antwort der Landesregierung auf kleine Anfrage Bündnis 90/ Die Grünen (Drucksache 17/2322)

- Grünlandnutzung zulässig, kein Umbruch, keine Intensivierung der Entwässerung, kein Einsatz von Pflanzenschutzmitteln
- Grünlandnutzung zulässig, kein Umbruch, keine Intensivierung der Entwässerung, kein Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Dünger
- Grünlandnutzung zulässig, kein Umbruch, keine Intensivierung der Entwässerung, Schafbeweidung vom 15.8. bis 01.03. eines jeden Jahres
- Grünlandnutzung zulässig, keine Intensivierung der Entwässerung, keine Düngung, kein Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, nur Standweide vom 01.07. bis zum 15.03. eines jeden Jahres, keine Bodenbearbeitung in der Zeit vom 15.03 bis 30.06. eines jeden Jahres.
- Beweidungsverbot in der Zeit vom 01.03. bis 31.05. eines jeden Jahres (Brutzeit)“

Genauere Angaben, welcher Anteil an landwirtschaftlich genutzten Flächen in Schutzgebieten ohne jegliche Auflagen bewirtschaftet werden kann bzw. welche Flächenanteile den oben genannten unterschiedlichen Auflagen zuzuordnen sind, liegen nicht vor. Zu berücksichtigen ist auch, dass vorhandene Nutzungen, zumindest soweit sie der guten fachlichen Praxis entsprechen, im Fall einer Schutzgebietsausweisung Bestandsschutz genießen.

Eine vollständige Aufhebung der vorherigen landwirtschaftlichen Nutzung ergab sich in den zwischen 1980 und 2012 neu ausgewiesenen Naturschutzgebieten in insgesamt 9 Fällen mit einem Flächenumfang von insgesamt ca. 1.218 ha. In der Regel wurden die Flächen vom Land angekauft oder befanden sich bereits im Eigentum des Landes.

Die Frage nach eventuellen Nutzungsbeschränkungen für FFH- oder Vogelschutzgebiete wird in der Antwort der Landesregierung auf die hier zitierte Kleine Anfrage so beantwortet: „Durch die Meldung von FFH- und Vogelschutzgebieten sind keine weiteren Regelungen per Gesetz oder Verordnung hinzugekommen, die eine landwirtschaftliche Nutzung untersagen.“

Allerdings gilt für FFH- und Vogelschutzgebiete nach § 33 BNatSchG ein „Verschlechterungsverbot“. Da Dauergrünland in unterschiedlicher Hinsicht ökologischer hochwertiger ist als eine Ackerfläche resultiert – zumindest bei strenger Auslegung - aus der Ausweisung und Meldung als Natura 2000-Gebiet faktisch ein Umbruchverbot für im Gebiet vorhandenes Dauergrünland.

### 2.4.3 Wirkungen der Nutzungseinschränkungen für die Flächennutzer

Die Wirkungen bzw. Folgen der o.g. Auflagen für die jeweiligen Flächennutzer lassen sich nur grob benennen. Stichpunktartig ist zu einzelnen Regelungen zu sagen:

- Der Ausschluss des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln kann als unproblematisch bzw. nur geringe Einschränkung betrachtet werden, er ist auf Dauergrünland eher unüblich, bei guter Bewirtschaftung und Pflege der Grünlandflächen auch unnötig, im ökologischen Landbau ohnehin nicht zulässig.
- Der Ausschluss einer Düngung hat zumindest mittelfristig einen Ertragsrückgang und eine Änderung der Futterzusammensetzung zur Folge. Wie hoch der Ertragsrückgang im Laufe der Zeit ist, hängt sehr stark vom jeweiligen Standort ab (natürliches Nährstoffangebot des Bodens, Wasserverhältnisse). Bei Weidenutzung wird ein großer Teil der mit dem Futter entnommenen Nährstoffe wieder zurückgeführt. Insgesamt ist aber mittel- bis längerfristig von Ertragseinbußen auszugehen.
- Die Einschränkung der Nutzung auf eine Schafbeweidung nur ab dem Spätsommer setzt zum einen voraus, dass der Flächennutzer Schafe in seinem Betrieb hat. Zum anderen ist der Futterwert des Aufwuchses ab dem zugelassenen Nutzungszeitpunkt sehr gering und nur noch für Schafe geeignet. Diese Regelung stellt auf jeden Fall eine starke Einschränkung der Nutzung dar. Im Grunde handelt es sich hier nur noch um eine Pflege der Fläche.
- Ähnliches gilt für eine erst ab dem 01.07. zulässige Standweide auf der Fläche. Der Aufwuchs ist nur noch als Futter für anspruchlose Rinder, Pferde oder Schafe geeignet.

### 2.4.4 Nutzung von Kompensationsflächen

Von der o.g. Gesamtfläche der Kompensationsflächen werden gegenwärtig etwa 15.750 ha weiterhin landwirtschaftlich genutzt. Genaue Angaben zur jeweiligen Art der landwirtschaft-

lichen Nutzung liegen nicht vor. Ebenso ist nicht bekannt welcher Anteil dieser Flächen sich weiterhin im Eigentum von Landwirten befindet. Da dem Kompensationszweck entsprechend mit der Inanspruchnahme der Flächen für die Kompensation eine ökologische Aufwertung einhergehen muss, ist als häufigste Form der Nutzung dieser Flächen eine extensive Grünlandnutzung anzunehmen. Diese Annahme wurde im Rahmen von Expertengesprächen bestätigt.<sup>21</sup> Zu den genauen Nutzungsregelungen für die Flächen liegen keine Angaben vor. Es ist dem Kompensationszweck entsprechend anzunehmen, dass es Einschränkungen für die Düngung, im Fall von Beweidung für den Tierbesatz, und im Fall von Mahd Regelungen für die Schnittzeitpunkte gibt.

Im Hinblick auf damit einhergehende Ertragseinschränkungen können die oben im Zusammenhang mit Nutzungsaufgaben für Naturschutzgebiete gemachten Angaben gelten. Soweit sich Flächen im Eigentum von Landwirten befinden und diese ihre Fläche als Kompensationsflächen zur Verfügung gestellt haben, wird die Reduzierung des Ertrags durch entsprechende Zahlungen abgegolten. Soweit Landwirte Kompensationsflächen im Eigentum Dritter bewirtschaften und pflegen wird der verminderte Ertrag in einer verminderten Pacht berücksichtigt oder die Bewirtschaftung und Pflege ebenfalls honoriert.

#### **2.4.5 Mögliche Wirkungen von Kompensationsmaßnahmen auf die natürliche Bodenfruchtbarkeit und die Ertragsfähigkeit der Flächen**

Die Frage, wie sich eine Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen als Fläche für Kompensationsmaßnahmen auf die Bodenfruchtbarkeit, die Ertragsfähigkeit und landwirtschaftliche Nutzbarkeit auswirkt kann nur differenziert nach der jeweiligen Art der Maßnahme unter Berücksichtigung des jeweiligen Standorts und deshalb im vorliegenden Rahmen nur sehr vereinfachend und beispielhaft beantwortet werden:

##### Extensive Grünlandnutzung auf mittleren Standorten

Die mit der extensiven Nutzung (verzicht auf Düngung, verringerte Schnitthäufigkeit) mittel- bis längerfristig verbundene relative Nährstoffverarmung (Aushagerung) und Änderung der Artenzusammensetzung des Bestandes kann mit überschaubarem Aufwand in wenigen Jahren wieder rückgängig gemacht werden. Sollte sich bei sehr extensiver Beweidung ohne begleitende Pflege ein stark verunkrauteter Bestand einstellen, sind u. U. über mehrere Jahre spezifische Pflegemaßnahmen, im Extremfall ein Umbruch mit Neuansaat erforderlich. Bodenfruchtbarkeit und Ertragsfähigkeit werden aber grundsätzlich nicht nachteilig verändert.

##### Vernässung von frischem bis feuchtem Grünland mit extensiver Bewirtschaftung

Die (Wieder)Vernässung von (Grünland)Flächen geschieht i.d.R. dadurch, dass die Wirkung vorhandener Entwässerungssysteme aufgehoben wird (Verfüllung von Gräben und Vorflutern, Verstopfung von Drainagen). Die Vernässung von Flächen hat eine deutlich Einschrän-

---

<sup>21</sup> S. Liste der Gesprächspartner, S.



kung der Befahrbarkeit der betroffenen Flächen zur Folge. Da durch stauende Nässe die Durchlüftung des Bodens eingeschränkt wird und feuchte Böden i.d.R. empfindlicher gegen Verdichtung sind, sind auf bestimmten Standorten nachteilige Veränderungen der Bodenstruktur durch Vernässung nicht auszuschließen.<sup>22</sup> Eine sich mit der Zeit einstellende Feuchtwiesen-Vegetation hat nur einen sehr geringen Futterwert. Eine Wiedernutzung im Rahmen einer regulären landwirtschaftlichen Futtergewinnung würde also in jedem Fall die Wiederherstellung von Entwässerungssystemen voraussetzen. Dies ist mit erheblichem Aufwand verbunden.

#### Umwandlung von Acker in (extensives) Grünland

Die Grünlandnutzung geht i.d.R. einher mit einer Erhöhung des Humusanteils im Boden. Bodenfruchtbarkeit und Ertragsfähigkeit werden nicht nachteilig verändert, eher verbessert. Sofern andere evtl. rechtliche oder förderungstechnische Belange dem nicht entgegenstehen, ist eine Rückführung in Ackernutzung mit sehr begrenztem Aufwand möglich.

#### Waldanlage oder Heckenpflanzung

Bodenfruchtbarkeit und Ertragsfähigkeit werden nicht nachteilig verändert. Unabhängig von eventuell entgegenstehenden naturschutz- oder forstrechtlichen Belangen wäre eine Rückführung solcher Flächen in eine landwirtschaftliche Nutzung zwar grundsätzlich möglich aber mit erheblichem Aufwand verbunden.

### **2.4.6 Zusammenfassung**

Anteile zwischen 38 % (NSG) und 42 % (Natura 2000) der Schutzgebiete werden landwirtschaftlich genutzt. Für den weit überwiegenden Teil der Flächen resultieren aus dem Schutzstatus keine Einschränkungen der Nutzung. Für einen Teil der Flächen gibt es auf den Einzelfall bezogene, eine landwirtschaftliche Nutzung einschränkende Regelungen. Der Umfang der Flächen, die seit 1990 im Zusammenhang mit der Unterschutzstellung vollständig aus einer landwirtschaftlichen Nutzung herausgenommen wurden, ist gering (ca. 1.200 ha).

Etwa zwei Drittel der insgesamt 25.000 Hektar Kompensationsflächen werden landwirtschaftlich genutzt.

Die mit der Inanspruchnahme als Kompensationsflächen einhergehenden und auch für einen Teil der NSG-Flächen geltenden Nutzungsregelungen haben i.d.R. Ertragseinschränkungen zur Folge, die jedoch durch entsprechende Zahlungen honoriert werden.

Aus der häufigsten Nutzungsform von Kompensationsflächen als extensives Grünland ergeben sich i.d.R. keine nachteiligen Wirkungen auf Bodenfruchtbarkeit und Ertragsfähigkeit.

---

<sup>22</sup> S. dazu z.B. Bewertung produktionsintegrierter Kompensationsmaßnahmen aus Sicht des Boden- und Gewässerschutzes, unter: [www.ingenieurbuero-feldwisch.de/FEL\\_DBV\\_BDLA\\_060509\\_vortrag.pdf](http://www.ingenieurbuero-feldwisch.de/FEL_DBV_BDLA_060509_vortrag.pdf), 23.02.12

## 3 Handlungsempfehlungen

### 3.1 Raumordnerische Möglichkeiten zur Begrenzung des Flächenbedarfs

Im Hinblick auf Möglichkeiten von Raumordnung und Regionalplanung, begrenzend auf die Inanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen zu wirken, sind grundsätzlich formelle Planelemente und informelle Strategien und Instrumente zu unterscheiden.

#### 3.1.1 Formelle Planelemente

Formelle Planelemente, mit denen die Regionalplanung eine Siedlungsflächenentwicklung beeinflussen kann, sind:<sup>23</sup>

- Die Vorgabe eines auf einer mittelfristigen Bevölkerungs- bzw. Bedarfsprognose beruhenden Rahmens für die weitere Wohnbauflächenentwicklung der Kommunen
- Die Definition und räumliche Abgrenzung eines Systems von zentralen Orten und Siedlungsachsen und darauf aufbauend die Vorgabe, dass eine über den Eigenbedarf hinausgehende bauliche Entwicklung im Wohnbereich sich auf zentrale Orte und Siedlungsachsen beschränken und konzentrieren soll
- Die Festlegung und Abgrenzung von Grünzügen und Grünzäsuren, die von Bebauung freizuhalten sind
- Die Festlegung von Baugebietsgrenzen für Siedlungsgebiete, die an ökologisch bzw. landschaftlich sensible oder aus anderen Gründen von Bebauung frei zu haltende Bereiche angrenzen
- Eine Vorgabe, dass Kommunen vor der Ausweisung neuer Siedlungsgebiete die Ausschöpfung ihrer Innenentwicklungspotenziale nachweisen sollen, einschließlich einer genauen Vorgabe, in welcher Form und Genauigkeit dies geschehen soll

In den bisher geltenden Regionalplänen für die fünf Planungsräume in Schleswig-Holstein sind entsprechende Vorgaben bzw. Steuerungselemente nicht enthalten.

Nach Auskunft des Leitenden Kreisbaudirektors beim Kreis Ostholstein wird aber in der Planungspraxis bereits versucht, die Siedlungsentwicklung soweit als möglich auf zentrale Orte und Siedlungsachsen zu lenken. Von Kommunen, die die Ausweisung neuer Siedlungsflächen bei der Oberen Landesplanungsbehörde anzeigen wollen, wird eine fundierte Begründung des Bedarfs erwartet. Dabei sollen die Kommunen auch darlegen, wieweit ihre Innenentwicklungspotenziale ausgeschöpft sind.<sup>24</sup>

Der Landesentwicklungsplan (LEP) Schleswig-Holstein 2010 formuliert als planerischen Grundsatz einen sparsamen Umgang mit Flächen und einen Vorrang der Innenentwicklung vor der Neuausweisung von Siedlungsflächen. In seinen Zielen und Grundsätzen (v.a. Ziff. 2.3

---

<sup>23</sup> S. dazu z.B. RP Kassel (Hrg.): Regionalplan Nordhessen 2009; Herr Riehm, RP Kassel, mündl. Mitteilung

<sup>24</sup> Herr Straßburger, Kreisbaudirektor Kreis Ostholstein, mündl., 29.02.12

bis 2.7) formuliert er an die ab 2013 neu aufzustellenden Regionalpläne die Anforderung, die oben aufgeführten formellen Planelemente aufzunehmen. Sofern diese Elemente in einer entsprechend restriktiven Form in die Pläne aufgenommen werden, können sie mittelfristig zu einer Begrenzung des Zuwachses vor allem an Wohnbauflächen beitragen.

Im Hinblick auf Flächen für Industrie und Gewerbe besteht in der planerischen Literatur und Planungspraxis die weitgehend übereinstimmende Meinung, dass aufgrund einer Vielzahl von Faktoren Flächenbedarfe sehr schwer prognostizierbar sind und es deshalb wenig sinnvoll ist, hier auf kleinräumiger Ebene einen Flächenrahmen vorzugeben. Es besteht aber auch hier die Möglichkeit, einen Vorrang der Innenentwicklung zu formulieren und von Kommunen einen Nachweis der Ausschöpfung von Flächenpotenzialen im Innenbereich zu verlangen.<sup>25</sup>

Im Hinblick auf die Steuerungswirksamkeit der formellen Planelemente wird in der Literatur aber auch darauf verwiesen, dass diese neben der methodischen und instrumentellen Ausgestaltung der Planung maßgeblich von ihrer Durchsetzungskraft und damit dem dahinter stehenden politischen Willen abhängen.<sup>26</sup>

### 3.1.2 Informelle Elemente

Im Zusammenhang mit Strategien zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme besteht in der Fachwelt weitgehender Konsens, dass dieses Ziel nur über ein auf die jeweilige Situation abgestimmtes Bündel unterschiedlichster Instrumente, Maßnahmen und Strategien zu erreichen ist.<sup>27</sup> Es wird darauf verwiesen, dass die Anwendung formeller Planelemente durch informelle Planung, Strategien und Aktivitäten zu ergänzen sind, und das regionalplanerische Instrumentarium im Sinne eines Flächenmanagements weiter entwickelt werden sollte.

Die Literatur zu diesem Thema ist sehr umfangreich und kaum noch überschaubar. Immer wieder in ähnlicher Form angesprochene begleitende informelle Strategien sind z.B.

- Eine begleitende, auf unterschiedliche Zielgruppen (z.B. Öffentlichkeit, Lokalpolitik, Planer, Architekten, Investoren) abgestimmte Öffentlichkeitsarbeit, in der das Ziel eines sparsamen Umgangs mit Boden und der Vorrang der Innenentwicklung kommuniziert und erläutert werden

---

<sup>25</sup> Allerdings ist an dieser Stelle auch innerhalb des LEP ein deutlicher Widerspruch feststellbar: Wie schon angesprochen formuliert der Plan an mehreren Stellen das Ziel des sparsamen Umgangs mit Flächen und den Vorrang der Innenentwicklung. An anderer Stelle wird das Ziel formuliert „Schleswig-Holstein soll der Logistikstandort in Nordeuropa werden“(S. 13). Bekanntermaßen ist aber gerade die Logistikbranche durch sehr hohe Flächenbedarfe und ein eher ungünstiges Verhältnis von Fläche zu Arbeitsplätzen gekennzeichnet. Aufgrund dieses Flächenbedarfs und der großen Bedeutung kurzer Anbindungen an überregionale Straßen sind Logistikbetriebe i.d.R. nicht in bestehende Siedlungszusammenhänge zu integrieren. Diese Absicht, die Logistikbranche auszuweiten widerspricht somit eindeutig dem Ziel des sparsamen Umgangs mit Flächen.

<sup>26</sup> Regionalverband südlicher Oberrhein (Hrg.) 2008, Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung

<sup>27</sup> S. z.B. Regionalverband südlicher Oberrhein (Hrg.) 2008,; Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO), Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Bericht der Umweltministerkonferenz zur Vorlage an die Konferenz der Chefin und des Chefs der Staats- und Senatskanzleien mit dem Chef des Bundeskanzleramtes, 2010, unter: [www.labo-deutschland.de/documents/UMK-Bericht\\_98a.pdf](http://www.labo-deutschland.de/documents/UMK-Bericht_98a.pdf), Stärkung des Instrumentariums zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Positionspapier des BfN, 2008, unter: [www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/siedlung/positionspapier\\_flaeche.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/siedlung/positionspapier_flaeche.pdf)

- Verstärkte interkommunale Kooperationen, um einen unproduktiven Wettbewerb um Bauwillige oder Investoren abzubauen
- Die Erarbeitung und Verbreitung von Informationsmaterial und Arbeitshilfen, die die Machbarkeit bestimmter Strategieelemente aufzeigen und Kommunen und Planer bei bestimmten Schritten unterstützen. Beispielhaft zu nennen ist hier das vom Land Schleswig-Holstein erstellte und interessierten Kommunen zur Verfügung gestellte „Flächenmanagementkataster“ zur systematischen Erfassung und Bewertung von Brachflächen und Innenentwicklungspotenzialen.<sup>28</sup>
- Die Verbreitung guter Beispiele von Brachflächen-Recycling, Flächenumnutzungen und Nachverdichtungen
- Gezielte Aufwertung von Schlüsselstandorten im Siedlungsbestand um damit die Attraktivität von Innenbereichen sowohl im Hinblick auf Wohnnutzung als auch Dienstleistungsnutzungen zu erhöhen. Gezielte Akquisition von Fördermitteln zur Finanzierung solcher Maßnahmen.
- Intensivierung der Zusammenarbeit auf bzw. von kommunaler und regionaler Planungsebene. Ein entsprechendes Modellprojekt zur Erprobung der Möglichkeiten und Wirkungen wurde für den Raum Elmshorn-Pinneberg im Rahmen des Programms REFINA durchgeführt.<sup>29</sup>

Ansätze solcher informeller Strategien und Elemente gibt es in verschiedener Form auch in Schleswig-Holstein. Entsprechende Hinweise finden sich auch auf der Internetseite des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume.<sup>30</sup> Alle sind im Prinzip ausbaufähig und -würdig.

### 3.1.3 Zusammenfassung

Die bisherigen Regionalpläne in Schleswig-Holstein enthalten keine formellen Planelemente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Der Landesentwicklungsplan von 2010 fordert von den neu zu erstellenden Regionalplänen die Aufnahme entsprechender Elemente. Wird deren Umsetzung von einem entsprechenden politischen Willen getragen, können sie zu einer Begrenzung der Flächeninanspruchnahme beitragen.

In Ergänzung zu den formellen Planelementen ist die Anwendung informeller Strategien und Instrumente erforderlich. Hier sind an verschiedenen Stellen bereits Ansätze vorhanden, die weiter ausgebaut werden sollten.

---

<sup>28</sup> MLUR des Landes Schleswig-Holstein, Kommunales Flächenmanagement in Schleswig-Holstein, Erhebung von Brachflächen, Arbeitshilfe, sowie: Innenministerium des Landes S.-H. (Hrg.) 2010, Qualitätsvolle Innenentwicklung – Eine Arbeitshilfe für Kommunen

<sup>29</sup> Integriertes Stadt-Umland-Modellkonzept Elmshorn-Pinneberg zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, s. unter: [www.refina-info.de/de/produkte/index.php?productid=45](http://www.refina-info.de/de/produkte/index.php?productid=45)

<sup>30</sup> S. [/www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/BodenAltlasten/05\\_Flaechenmanagement/02\\_Reduzierung\\_Flaechenverbrauch/04\\_EmpfehlungenKommunen/05\\_InformellePlanungKooperation/ein\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/BodenAltlasten/05_Flaechenmanagement/02_Reduzierung_Flaechenverbrauch/04_EmpfehlungenKommunen/05_InformellePlanungKooperation/ein_node.html)

## **3.2 Möglichkeiten zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme für Kompensationszwecke**

Sowohl das Bundesnaturschutzgesetz als auch der Erlass des MLUR vom März 2011 fordern, im Bedarfsfall vorrangig zu prüfen, ob ein erforderlicher Ausgleich auch auf nicht-landwirtschaftlichen Flächen erbracht werden kann. Ausdrücklich angesprochen werden dabei Maßnahmen zur Entsiegelung, Maßnahmen zur Wiedervernetzung von Lebensräumen oder Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen, die der dauerhaften Aufwertung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes dienen.

### **3.2.1 Maßnahmen zur Begrenzung der Herausnahme von Flächen aus der landwirtschaftlichen Produktion aus Sicht der Landesregierung**

Die Frage nach Maßnahmen zur Begrenzung der Herausnahme von Flächen aus der landwirtschaftlichen Produktion für Kompensationszwecke beantwortete die schleswig-holsteinische Landesregierung wie folgt:<sup>31</sup>

„Die Begrenzung der Herausnahme von Flächen aus der landwirtschaftlichen Produktion im Zuge der naturschutzrechtlichen Kompensation erfolgt bereits durch die Bestimmungen des § 15 Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz und des § 9 Abs. 4 Landesnaturschutzgesetz. Nach § 15 Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz ist auf die agrarstrukturellen Belange Rücksicht zu nehmen. Ebenso sind die für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeigneten Böden nur im notwendigen Umfang in Anspruch zu nehmen. Weiter sind für die Kompensation vorrangig Maßnahmen zur Entsiegelung und zur Wiedervernetzung von Lebensräumen sowie Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen, die der dauerhaften Aufwertung des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes dienen, zu nutzen. Nach § 9 Abs. 4 Landesnaturschutzgesetz ist zusätzlich zu prüfen, ob die Kompensation durch die Aufwertung nicht landwirtschaftlich genutzter Flächen erbracht werden kann. Weiter soll die Flächeninanspruchnahme im Rahmen der Gesamtkompensation auch bei Eingriffen auf höherwertigen Flächen möglichst nicht größer als diejenige für den Eingriff sein. Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume hat zu diesen Bestimmungen den Erlass „Hinweise und Empfehlungen zur naturschutzrechtlichen Kompensation; Berücksichtigung agrarstruktureller Belange“ vom 30.03.2011 veröffentlicht (Amtsbl. Schl.-H. 2011 S. 216), mit dem sowohl für die Landwirtschaft als auch für Investoren und den behördlichen Vollzug effiziente und ausgewogene Umsetzungswege aufgezeigt werden.“

An gleicher Stelle wird darüber hinaus auf die Möglichkeit der Nutzung von Ökokonten und Ersatzzahlungen verwiesen: „Der Vorteil von Ökokonten besteht darin, dass diese zum Zeitpunkt der Beantragung des Vorhabens bereits vorhanden sind und durch den Flächeneigentümer selbst konfliktfrei als Kompensationsfläche angeboten werden. Als weitere Möglich-

---

<sup>31</sup> Antwort der Landesregierung auf kleine Anfrage FDP (Drucksache 17/2132)

keit kann der Ausgleich in Form einer Ersatzzahlung erbracht werden, wenn Ausgleichs- oder Ersatzflächen nicht zur Verfügung stehen.

Für Windkraftanlagen wird in Schleswig-Holstein bereits seit 2003 der Ausgleich von Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds grundsätzlich durch Ersatzzahlungen erbracht. Dieses Vorgehen trägt wesentlich dazu bei, dass der Flächenbedarf für Ausgleichsmaßnahmen erheblich vermindert wird. Auf Grund dieser positiven Erfahrungen setzt sich das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume ... dafür ein, auch beim Netzausbau den Ausgleich für das Landschaftsbild durch eine Ersatzzahlung erbringen zu können.“

### **Anmerkungen**

Zumindest im ersten Teil der Antwort benennt die Landesregierung lediglich sehr allgemeine, im Bundesnaturschutzgesetz oder Landesnaturschutzgesetz formulierte Ziele. Diese Ziele sind in keiner Form quantifiziert, nicht wirklich verbindlich und in ihrer Beachtung nicht überprüfbar. Es ist gerade die „Tragik“ solcher unverbindlichen Absichterklärungen und Ziele, dass sie bei Bedarf regelmäßig zitiert werden, in der planerischen und kommunalpolitischen Wirklichkeit aber kaum eine Wirkung haben.

### **3.2.2 Ökokonto**

Das Ökokonto ist ein Instrument zur Bevorratung künftig erforderlicher Ausgleichsflächen und -maßnahmen. Im Rahmen eines Ökokontos kann eine Gemeinden oder eine andere Trägerinstitution unabhängig von einem konkreten Eingriffsvorhaben Ausgleichsmaßnahmen durchführen, diese von der zuständigen Naturschutzbehörde anerkennen lassen und sie später entweder selbst für die Kompensation eines Eingriffs heranziehen oder an einen kompensationspflichtigen Vorhabenträger verkaufen. Die formellen Einzelheiten dazu sind auf Ebene der Bundesländer in entsprechenden Vorordnungen geregelt. Ökokonten sind – getragen von Stiftungen, Verbänden, Kommunen oder auch privaten Anbietern – inzwischen weit verbreitet.<sup>32</sup>

Ein wesentlicher Vorteil der Kompensation über Ökokonten besteht darin, dass die einzelnen Maßnahmen i. d. R. losgelöst von einem bereits laufenden Eingriffsvorhaben geplant und umgesetzt werden. Der in Planverfahren oft bestehende Zeitdruck, der immer wieder dazu führt, Kompensationsmaßnahmen vor allem unter dem Aspekt der kurzfristigen Flächenverfügbarkeit zu planen und durchzuführen, ist hier nicht gegeben. Flächen und Maßnahmen können stärker unter fachlichen Gesichtspunkten ausgewählt, sorgfältiger geplant und umgesetzt werden. Die Einbindung der Einzelmaßnahme in ein übergeordnetes Gesamtkonzept und einen räumlich-funktionalen Verbund kann stärker berücksichtigt werden. Flächige Maßnahmen können mit kleinflächigen oder punktuellen Artenschutzmaßnahmen gemäß dem Artenschutzprogramm Schleswig-Holstein oder Maßnahmen der Biotopentwicklung kombiniert werden. Der Kompensationseffekt und die Qualität der Einzelmaßnahmen wer-

---

<sup>32</sup> [www.lpv.de/fileadmin/user\\_upload/data\\_files/Vortraege/LapfTag2011/Referat\\_Weitkemper\\_Schierloh\\_Ökokonto.pdf](http://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/data_files/Vortraege/LapfTag2011/Referat_Weitkemper_Schierloh_Ökokonto.pdf)

den damit erhöht. Diese Synergieeffekte können in der Bewertung der Maßnahmen berücksichtigt werden. Nach der Ökokontoverordnung Schleswig-Holstein können aufgrund der Lage einer Maßnahme im Verbund mit anderen Sonderstrukturen und/oder bei Durchführung ausgewählter Artenschutzmaßnahmen in der Bewertung Zuschläge auf den Basiswert gegeben werden. In der Summe kann damit der angestrebte Kompensationseffekt auf kleinerer Fläche erreicht werden. Bei entsprechender Anwendung kann somit das Ökokonto ein sinnvolles Instrument sein, um den Flächenbedarf für Kompensationsmaßnahmen zu reduzieren, ohne dass dadurch die Qualität des Ausgleichs gemindert wird.<sup>33</sup> Es bleibt aber trotzdem bei einer – mehr oder weniger deutlich verminderten – Inanspruchnahme von Flächen.

Voraussetzung für diesen Erfolg ist ein qualifizierter und „standfester“ Maßnahmenträger, der in Abstimmung mit der jeweiligen Naturschutzbehörde, wirklich geeignete Flächen erwirbt bzw. bereitstellt, dem Standort und der Lage der Fläche angemessene Maßnahmen sorgfältig plant und ausführt und eine langfristige, dem Entwicklungsziel entsprechende Nutzung bzw. Pflege gewährleistet.

### 3.2.3 Produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen (PIK)

Produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen werden seit mehreren Jahren bundesweit breit diskutiert, in verschiedenen Forschungs- und Modellprojekten erprobt und untersucht und in verschiedenen Kommunen und Regionen auch bereits zur Eingriffskompensation angewandt. Es gibt eine breite Literatur zum Thema.<sup>34</sup>

Modellprojekte laufen außer in Schleswig-Holstein z.B. in Hameln, beim Kompetenzzentrum Ökolandbau in Niedersachsen und in Thüringen.

Das Grundprinzip der PIK ist, dass eine bestehende Nutzung und Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen so verändert oder durch bestimmte Maßnahmen und Elemente ergänzt wird, dass im Vergleich zur bisherigen Nutzung und Bewirtschaftung eine ökologische Aufwertung erzielt wird.

Ein wesentlicher Ausgangspunkt für die Entwicklung entsprechender Konzepte ist die in einigen Regionen bestehende Flächenknappheit bzw. ein wachsender Widerstand seitens der

---

<sup>33</sup> Dies auch nach Einschätzung von Herrn Rottmann, Ausgleichsagentur Schleswig-Holstein, mündlich.

<sup>34</sup> Beispielhaft seien hier genannt: [www.rheinische-kulturlandschaft.de/srk\\_dll?pageID=189](http://www.rheinische-kulturlandschaft.de/srk_dll?pageID=189); Czybulka, D., (Hrg.) 2011 Produktionsintegrierte Kompensation, Broschüre Greifswald,; Mante, J., u.a. 2010, Blühstreifen als Kompensation auf dem Acker – naturschutzfachliche Einschätzung und rechtliche Bewertung am Beispiel von intensiv genutzten Agrarregionen in drei Bundesländern, in: Berichte über Landwirtschaft B 88 (1); Das Dortmunder Modell – ein innovatives Konzept für Ausgleichsmaßnahmen, unter: , mehrere Artikel zum Thema in: *dlz-agrarmagazin*, H. 1 2012; GERIESINGENIEURE, 2010 , Machbarkeitsstudie zu Produktionsintegrierten Kompensationsmaßnahmen – am Beispiel der Stadt Hameln, unter [www.geries.de/pik/index.html](http://www.geries.de/pik/index.html); Avena, C.-A., Dreesmann, S., Die Umstellung auf ökologischen Landbau als Kompensation für Eingriffe in Natur und Landschaft, in NuR 31; [www.thlg.de/fileadmin/media/Downloads/Aktuelles/EF\\_ThLG\\_DBU\\_PIK\\_Zwischenbericht\\_Az\\_28764.pdf](http://www.thlg.de/fileadmin/media/Downloads/Aktuelles/EF_ThLG_DBU_PIK_Zwischenbericht_Az_28764.pdf): Eingriffsregelung und landwirtschaftliche Bodennutzung – Aufwertung durch Nutzung, Modellvorhaben zur innovativen Anwendung der Eingriffsregelung, Zwischenbericht 2001; [www.lpv.de/fileadmin/user\\_upload/data\\_files/Vortraege/LapfTag2011/Referat\\_Liebig\\_PIK.pdf](http://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/data_files/Vortraege/LapfTag2011/Referat_Liebig_PIK.pdf)

Landwirtschaft, Flächen für die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen zur Verfügung zu stellen oder endgültig abzugeben.

Das Spektrum der Haltungen zu PIK ist sehr breit und reicht von eindeutig positiver Bewertung mit schon relativ breiter Anwendung (Stiftung Rheinische Kulturlandschaft, Stadt Dortmund) über kritische Zustimmung bis zu weitgehender Ablehnung (Naturschutzverbände).<sup>35</sup>

Als wesentliche Vorteile von PIK werden von ihren Befürwortern vor allem genannt (Aufzählung unvollständig):

- Entschärfung der Flächenkonkurrenz
- Höhere Akzeptanz bei Landwirten / Kooperation statt Konkurrenz
- Geringere Kosten / effizienterer Mitteleinsatz (von Eingriffsverursachern bereitgestellte Mittel fließen in Maßnahmen statt in Grunderwerb)
- Sachgerechte Durchführung und funktionssichernde Pflege der Maßnahmen (was nach Ansicht verschiedener Autoren und belegt durch stichprobenartige Untersuchungen bei üblichen Kompensationsmaßnahmen oft nicht der Fall sei)
- Erhalt landwirtschaftlich nutzbarer Flächen
- Erhalt / Schaffung von Einkommenspotenzialen für Landwirte
- „Doppelnutzen“ (Aufwertung der „Natur“ und Einkommen für die Landwirtschaft)

Häufigste Maßnahmen, die erprobt oder bereits als Kompensationsmaßnahmen durchgeführt werden sind:

- Blühstreifen auf Ackerflächen
- Brachestreifen oder -flächen auf Äckern
- Herbizidverzicht in Randstreifen von Ackerflächen
- Größere Saatabstände bei Getreideanbau
- Extensivierung der Ackernutzung in unterschiedlichen Varianten
- Feldlerchen-Fenster im Getreide
- Späterer Stoppelumbruch im Getreide
- Saumstreifen im Grünland
- Gewässerrandstreifen (Verzicht auf Düngung)
- Anlage temporärer Feuchtmulden in Grünland

Wissenschaftlich-rechtlich begründete Mehrheitsposition scheint im Moment, dass Produktionsintegrierte Maßnahmen auch der naturschutzrechtlichen Eingriffskompensation dienen können, soweit die damit einhergehende ökologische Aufwertung der Fläche über das hinausgeht, was die gute fachliche Praxis und evtl. cross compliance ohnehin fordern. Danach gehen dann die Positionen auseinander. Hauptdiskussionspunkte, z.T. ungeklärte Fragen und Kritikpunkte der Kritiker sind z.B.:

<sup>35</sup> <http://schleswig-holstein.nabu.de/themen/landwirtschaft/aktuelles/12837.html>



### Definition der guten fachlichen Praxis

Hier wird darauf hingewiesen, dass „zahlreiche Anforderungen der guten fachlichen Praxis, die den Naturschutz betreffen, nicht weiter konkretisiert und/oder nicht obligatorisch sind.“<sup>36</sup> Vor diesem Hintergrund ist auch nicht eindeutig zu bestimmen, wo der evtl. darüber hinausgehende Ausgleich beginnt.

### Zuordnung zu schutzgutbezogenen Eingriffen

Es gibt bisher keine Klarheit und keinen Konsens, welche Art von Eingriffen durch welche PIK kompensiert werden können.

### Dauer

Bei einem großen Teil der beschriebenen und diskutierten PIK rotieren die eigentlichen Maßnahmenflächen in 2-jährigem Turnus innerhalb größerer Gesamtflächen.<sup>37</sup> Es ist klar, dass sich hier nur bzw. vorwiegend eher mobile (Tier-)Arten bzw. Arten mit relativ kurzen Entwicklungszyklen und hohen Vermehrungsraten etablieren können. Selten bzw. gefährdet sind in intensiver genutzten Kulturlandschaften aber vor allem wenig mobile Arten sowie Arten mit geringen Vermehrungsraten und notwendig längeren Entwicklungszeiten.

### Standortbedingungen

Der größte Teil der seit Jahren in ihrem Bestand rückläufigen oder gefährdeten Tier- und Pflanzenarten in mitteleuropäischen Kulturlandschaften ist auf wenig gestörte und/oder nährstoffarme Lebensräume angewiesen (z.B. viele Acker-Wildkräuter). Ein zwei Jahre lang nicht gedüngter bzw. bewirtschafteter Randstreifen eines sonst intensiv bewirtschafteten Ackers stellt für solche Arten keinen geeigneten Lebensraum dar, kann also, auch wenn es bunt blüht, eine dauerhaft extensiv bewirtschaftete wenig gedüngte Fläche nicht ersetzen.

### Bewertungsfragen

Wie sind kurzfristig wechselnden Maßnahmen im Verhältnis zu dauerhaften Maßnahmen zu bewerten?

### Dauerhafte Sicherung

Das Naturschutzgesetz fordert für den dauerhaften Eingriff auch einen dauerhaften/langfristigen Ausgleich. Wie die dauerhafte Sicherung bei wechselnden Flächen erfolgen soll, ist nicht abschließend geklärt. In der Literatur werden unterschiedliche Möglichkeiten diskutiert (unterschiedliche Formen dinglicher Sicherung, Grundbucheintrag, Unterschutzstellung, städtebauliche Verträge, Ankauf der Fläche durch den Ausgleichspflichtigen oder eine Trägerinstitution).<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Czybulka, D., Hrg. (2011): a.a.O.

<sup>37</sup> Bei den von der Stiftung Rheinische Kulturlandschaft durchgeführten / betreuten Maßnahmen gilt ein 5-jähriger Turnus

<sup>38</sup> Einzelheiten dazu v.a. bei Czybulka, D., Hrg. (2011): a.a.O.

Die Forderung nach einem Grundbucheintrag der Maßnahme wird von vielen Flächeneigentümern kritisch gesehen. Insbesondere Betriebsleiter von Familienbetrieben sind hier zurückhaltend, das sie keine Entscheidungen treffen wollen, die die Entscheidungsfreiheit kommender Generationen einschränkt. Daher scheint die dauerhafte Sicherung eines der wesentlichen Hemmnisse zu sein, um PIK stärker auszuweiten.

### Kontrolle

Häufig wechselnde Maßnahmenstandorte erschweren einerseits eine Kontrolle, machen gleichzeitig eine intensivere Kontrolle erforderlich. Die Kritiker der PIK sehen hier einerseits eine Gefahr von Missbrauch oder zumindest Intransparenz des Systems bzw. einen unangemessen hohen Kontrollaufwand.

### Transaktionskosten

Durch den häufigen Wechsel der Maßnahmenflächen ergibt sich ein erhöhter Aufwand an Flächenauswahl, Maßnahmenkonzeption, Kontrolle der Maßnahmen, Führung und Pflege einer Datenbank etc. Genauere Angaben zur Höhe dieser Transaktionskosten sind aus der Literatur nicht zu entnehmen und waren auch im Rahmen der durchgeführten Telefoninterviews nicht zu erfahren.

### Längerfristiges (Kosten-)Risiko

Dadurch, dass die Einzelmaßnahme jeweils nur relativ kurz läuft, sind die Maßnahmen als Ganzes relativ „anfällig“ für unterschiedlichste Kostensteigerungen im Lauf der Jahre: Pacht- und Grundstückspreise, konkurrierende Erzeugerpreise, Maschinen- und Lohnkosten etc. Der Kompensationspflichtige will aber seine Pflicht mit einer einmaligen Zahlung abgegolten haben. Die Frage, wie langfristige und z.T. unvorhersehbare Kostensteigerungen berechnet werden sollen und wer letztlich das trotzdem verbleibende Risiko trägt, ist meist ungeklärt.

### **Zusammenfassung**

Es gibt im Hinblick auf PIK noch zahlreiche offene und strittige Fragen, dennoch ist es denkbar, dass in absehbarer Zeit ein gewisser Anteil an naturschutzrechtlich erforderlichem Ausgleich über solche Maßnahmen erfolgen kann. Grundvoraussetzung ist eine starke, kompetente und in diesem Feld erfahrene Trägerorganisation, die die Dauerhaftigkeit gewährleisten kann.

Bei Czybulka<sup>39</sup> werden stichpunktartig zur Planung und Ausführung produktionsintegrierter Kompensationsmaßnahmen verschiedene Empfehlungen formuliert:

- Ein funktionaler Zusammenhang zwischen Eingriff und Kompensationsmaßnahme soll weitestgehend gewährleistet werden

---

<sup>39</sup> Czybulka, D., Hrg. (2011): a.a.O.

- Aus den durch den jeweiligen Eingriff betroffenen Schutzgütern soll ein überprüfbares Kompensationsziel abgeleitet werden, aus dem sich dann auch die konkrete Art der Maßnahme ergeben soll.
- Bei der konkreten Ausgestaltung von Maßnahmen sollen die Ortskenntnis und das Fachwissen der Flächenbewirtschafter einbezogen werden
- Maßnahmen sollen möglichst dauerhaft durchgeführt werden
- Flächen sollen nach Möglichkeit so ausgewählt und lokalisiert werden, dass ein Kontakt mit vorhandenen naturschutzfachlich wertvollen Restflächen und Landschaftsstrukturen besteht. Schutzgebiete oder geschützte Lebensräume sollen eingebunden bzw. stärker berücksichtigt werden
- Eine zukünftige Nutzungsfähigkeit von Flächen soll ausreichend berücksichtigt werden.
- Flächenbetreuung und Monitoring der Flächen und Maßnahmen soll gewährleistet sein, im Bedarfsfall soll die zu Beginn festgesetzte Bewirtschaftung und Pflege auf der Grundlage des Kompensationsziels und des Monitorings angepasst werden.

### 3.2.4 Ökolandbau als Kompensationsmaßnahme

Auch die Umstellung von Flächen auf ökologischen Landbau als besondere Form produktionsintegrierter Kompensationsmaßnahmen wird in der Literatur beschrieben, in einigen Projekten erprobt und vereinzelt bereits praktiziert.<sup>40</sup> Ähnlich wie bei den PIK insgesamt scheint es so, dass die Umstellung auf ökologischen Anbau grundsätzlich als eine ökologische Aufwertung der Flächen betrachtet und damit grundsätzlich als eine Möglichkeit zur Kompensation von Eingriffen im Rahmen der Eingriffsregelung angesehen wird. Vereinzelt wurde die Umstellung auf Ökolandbau in der Praxis als Kompensationsmaßnahme schon angewandt. Das Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen führt ein Projekt durch in dem versucht wird gemeinsam mit den Landkreisen die Umstellung auf Ökolandbau umzusetzen und Lösungswege für offene Fragestellungen, wie z.B. die dauerhafte Sicherung, zu finden.

Ein Teil der zu klärenden Fragestellungen entspricht weitgehend den oben für PIK allgemein aufgeführten, wobei auch hier die Frage der langfristigen/dauerhaften Sicherung ein zentrales Thema und wesentliches Hemmnis zu sein scheint. Als einfachste und in absehbarer Zeit gängigste Form der Anwendung von Ökolandbau als Kompensationsmaßnahme betrachtet man beim KÖN, dass bereits bestehende und zertifizierte Biobetriebe weitere, bisher konventionell bewirtschaftete Flächen pachten oder erwerben und diese auf Ökolandbau umstellen. Auch in Kombination mit weiteren flächenbezogenen oder Biotopentwicklungsmaßnahmen kann dies dann als Kompensation anerkannt werden.<sup>41</sup> Eine Anerkennung von Teil-

---

<sup>40</sup> Avena, c.-a., Dreesmann, S. 2009, Die Umstellung auf ökologischen Landbau als Kompensation für Eingriffe in Natur und Landschaft, in NuR 31; Forschungsprojekt „Möglichkeiten der Kompensation durch den ökologischen Landbau“ am Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen, unter [www.oeko-komp.de/index.php?id=3928&languageid=1](http://www.oeko-komp.de/index.php?id=3928&languageid=1); Stadt Dortmund, Das Dortmunder Modell – ein innovatives Konzept für Kompensationsmaßnahmen unter: [www.naturschutzberatung-nrw.de/oekopunkte-ausgleichsmaßnahmen.html#oekopunkte](http://www.naturschutzberatung-nrw.de/oekopunkte-ausgleichsmaßnahmen.html#oekopunkte)

<sup>41</sup> Mündl. Mitteilung E. Meyerhoff, KÖN, 13.03.12

flächen weiterhin konventionell wirtschaftender Betriebe als Kompensation wird beim KÖN abgelehnt, sowohl aus Gründen der schwierigen Kontrollierbarkeit, als auch aus grundsätzlichen Erwägungen (Vermischung von ökologisch und konventionell). Dass ganze Betriebe für die Anerkennung als Kompensation umstellen (mit den damit verbundenen formalen Anforderungen z.B. an die Sicherung), wird als eher unwahrscheinlich betrachtet, da auch die betreffenden Eingriffe und Größenordnungen vorhanden sein müssen. In der Fachzeitschrift „Naturschutz und Landschaftsplanung“ sind in der Ausgabe April/Mai 2012 zwei Artikel zum Thema „Aufwertung der Agrarlandschaft durch ökologischen Landbau – Eine Möglichkeit der produktionsintegrierten Kompensation“ erschienen. In diesen Artikeln wurden u.a. Ergebnisse des KÖN veröffentlicht.

Abweichend von der oben angesprochenen Haltung in Niedersachsen wird in Dortmund auch die Umstellung von Einzelflächen eines konventionellen Betriebes auf Ökolandbau als Kompensationsmaßnahme anerkannt. Sie wird allerdings geringer bewertet als wenn ein bestehender Biobetrieb eine zusätzliche Fläche umstellt.

### 3.2.5 Änderung von Bewertungskriterien

Ein wesentliches Hemmnis für die Umsetzung verschiedener Arten von Kompensationsmaßnahmen ohne oder mit nur geringem Flächenbedarf sind gegenwärtig vor allem die im Verhältnis zu den erzielbaren und anrechenbaren Kompensationseffekten sehr hohen Maßnahmenkosten. Dies gilt insbesondere für die im Bundesnaturschutzgesetz ausdrücklich angesprochene Entsiegelung, aber auch für Maßnahmen wie Gewässerrenaturierung, Freilegung verrohrter Gewässerabschnitte, Wiederherstellung von Heideflächen auf verbuschten Dünen u.a.m.

Als Beispiel: Die für die Bewertung des Kompensationseffektes einer Maßnahme heranzuziehende Biotopliste der Anlage 1 zur Ökokonto- und Kompensationsverzeichnis-Verordnung nennt sowohl für Maßnahmen auf einer Ackerfläche als auch für die Entsiegelung einer versiegelten Fläche den Anrechnungsfaktor 1. D.h., gegenwärtig ist z.B. mit der Umwandlung eines Ackers in Grünland pro Flächeneinheit der gleiche Kompensationseffekt zu erzielen, wie mit der Entsiegelung einer gleich großen Fläche, obwohl die Entsiegelung ein vielfaches davon kostet.

Hier ist eine Überarbeitung der für eine Bewertung von Ausgleichsmaßnahmen zu verwendenden Bewertungssysteme dringend geboten. Unter Berücksichtigung naturschutzfachlicher Kriterien sind für eine Reihe sinnvoller, in der Umsetzung relativ teurer, aber flächensparender Maßnahmen Punktwerte für den Ausgleich festzulegen, die die deutlich höheren Maßnahmenkosten angemessen berücksichtigen.

Sofern sie nicht bereits über entsprechende Zusammenstellungen, z.B. aus Landschaftsplänen oder ihrer eigenen täglichen Arbeit verfügen, sollten die Naturschutzbehörden und Kommunen aufgefordert oder verpflichtet und personell in die Lage versetzt werden, stets aktuelle Listen sinnvoller Maßnahmen, die potenziell für eine Kompensation in Frage kommen, zusammenzustellen und planerisch soweit zu präzisieren, dass sie Kompensations-

pflichtigen im Bedarfsfall als mögliche Maßnahmen genannt werden können. Nur so kann die in dem Erlass des MLULR v. 30.03. 2011 formulierte Anforderung, Möglichkeiten der Kompensation außerhalb landwirtschaftlicher Flächen vorrangig zu prüfen, wirksam umgesetzt werden.

Sinnvoll wäre es vermutlich, in dieser Hinsicht Modellprojekte durchzuführen und zu finanzieren, in denen für spezifische Fragen wie Bewertung, Verhältnis von Kosten und Nutzen, Sicherung u.ä. Beispiellösungen erarbeitet werden, die Kommunen und anderen Behörden in ähnlichen Fällen als Hilfestellung dienen können.

Geprüft werden könnte auch die Möglichkeit, für kompensationspflichtige Vorhaben, aus denen Flächenversiegelungen über einen zu definierenden Umfang hinaus resultieren, eine Mindestquote an zu entsiegelnden Flächen festzulegen.

In rechtlicher und organisatorisch-technischer Hinsicht geprüft werden sollte die Möglichkeit, analog zu einem Ökokonto auf kommunaler oder regionaler Ebene aus Ersatzzahlungen einen Fonds zu bilden, aus dem (größere) Entsiegelungsmaßnahmen u.ä. als Kompensation finanziert werden können.

Im Zusammenhang mit gewässerbezogenen Maßnahmen bietet sich hier auch eine enge Abstimmung mit Anforderungen aus der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie an.

### **3.2.6 Zusammenfassung**

Durch die Abwicklung von erforderlichen Kompensationsmaßnahmen über Ökokonten kann bei gutem Management pro Flächeneinheit ein höherer Kompensationseffekt erzielt werden. Ökokonten können ein Weg sein, um den Flächenbedarf für die Kompensation zu reduzieren.

Eine Reihe produktionsintegrierter Maßnahmen und auch die Umstellung von Flächen auf ökologischen Anbau sind unter bestimmten Bedingungen als Kompensationsmaßnahmen geeignet und anzuerkennen. Obwohl diese Art der Kompensation in verschiedenen Regionen bereits praktiziert wird, gibt es im Zusammenhang damit noch eine Reihe nicht ausreichend geklärter Fragen sowohl grundsätzlicher als auch praktischer Art. Es ist zu erwarten, dass sich für einen Teil dieser Fragen in naher Zukunft aus mehreren zur Zeit laufenden Forschungs- und Modellprojekten für die praktische Anwendung verwertbare Ergebnisse ergeben werden.

Es gibt eine Reihe von potenziell für eine Eingriffskompensation geeignete Maßnahmen, die jedoch relativ teuer sind und bei Anwendung der gegenwärtig üblichen Bewertungsmethoden und -systeme gegenüber den verbreiteten Maßnahmen „auf dem Acker“ nicht konkurrenzfähig sind. Hier ist eine Überarbeitung von Bewertungssystemen dringend geboten.

## 4 Agrarpolitik

### 4.1 Greening und ökologische Vorrangflächen

Die EU-Kommission hat am 12. Oktober 2011 Legislativvorschläge zur zukünftigen Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik vorgelegt. Die EU-Kommission schlägt vor, dass jeder Betrieb, der Direktzahlungen aus der sog. 1. Säule in Anspruch nehmen möchte, zukünftig einen Mindestanteil von 7 Prozent an „ökologischen Vorrangflächen“ nachweisen muss.

Was unter „ökologische Vorrangflächen“ zu verstehen ist, ist derzeit noch nicht endgültig geklärt. Einerseits können die derzeitigen Formulierungen der EU-Kommission unterschiedlich interpretiert werden (Stand 04/2012). Andererseits sind die Verhandlungen über die endgültigen Formulierungen noch lange nicht abgeschlossen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Landschaftselemente dazu zählen. Umstritten ist eher die Frage, welche produktiven Nutzungsformen auf „ökologischen Vorrangflächen“ möglich sein werden.

#### 4.1.1 Ökologische Vorrangflächen: Landschaftselemente in Schleswig-Holstein

Die Erfassung von Landschaftselementen erfolgt in Schleswig-Holstein in einer im Vergleich zu anderen Bundesländern vorbildlichen Weise. Die Landschaftselemente, die sich auf landwirtschaftlich genutzten Flächen befinden und für die die Landwirte eine Flächenprämie erhalten, sind digital erfasst. Man kann davon ausgehen, dass die Landwirte die vorhandenen Landschaftselemente weitgehend angegeben haben, da sie nur auf diese Weise die entsprechenden Flächenprämien erhalten. Mobilisierbare Reserven sind wohl noch vorhanden, aber nicht in größerem Ausmaß.

Die in Schleswig-Holstein vorhandene Größenordnung ist nicht zwangsläufig mit anderen Bundesländern vergleichbar. Unterschiede liegen den besonderen natürlichen bzw. agrarkulturhistorischen Besonderheiten (Knicks, Gräben etc.) aber auch in agrarstrukturellen Bedingungen. So sind in vielen süddeutschen Regionen mit Realteilung Landschaftselemente im Rahmen der dort vielfach durchgeführten Flurbereinigungen häufig in öffentlichen Besitz übergegangen. Landschaftselemente sind dort zwar vorhanden, aber sie können von den Landwirten nicht mehr als ökologische Vorrangflächen vorgewiesen werden, wenn sie sich nicht mehr in ihrem Besitz befinden.

Die in Schleswig-Holstein erfassten Daten sind aus Gründen des Datenschutzes nicht öffentlich zugänglich. Auch aggregierte Daten sind derzeit nicht vorhanden. Im folgenden beziehen sich die Aussagen auf einzelne Kennzahlen, die für die politisch-strategische Debatte erarbeitet wurden.

#### **Ziel: 7 Prozent ökologische Vorrangflächen**

Artikel 32 der EU-Kommissionsvorschlags formuliert im Zusammenhang mit der Ausweisung von Vorrangflächen wie folgt: „Die Betriebsinhaber müssen mindestens 7 Prozent ihrer bei-

hilfefähigen Hektarflächen im Sinne von Artikel 25 Absatz 2, ausgenommen Flächen mit Dauergrünland, als im Umweltinteresse genutzte Flächen ausweisen ...“

Der Nebensatz „ausgenommen Flächen mit Dauergrünland“ muss wohl so interpretiert werden, dass sich die 7 Prozent nur auf Ackerflächen beziehen. Für Schleswig-Holstein würde sich das 7 %-Ziel bei einem derzeitigen Grünlandanteil von rund 40 Prozent auf rund 4,2 Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche reduzieren. Die aggregierten Daten kommen zu folgendem Ergebnis:

#### Gesamtbetrachtung

- Mehr als 90 Prozent aller Betriebe in Schleswig-Holstein haben Landschaftselemente auf ihren Flächen gemeldet.
- Die Summe aller Landschaftselemente umfasst 36.280 ha. Das sind 3,6 Prozent der Gesamtfläche; bei einer Ackerfläche von rund 677.000 ha entsprechen die gemeldeten Landschaftselemente 5,4 Prozent der Ackerfläche.
- Wenn sich das 7 %-Ziel tatsächlich nur auf Ackerflächen bezieht, ergibt sich eine Differenz von 1,6 Prozent der Ackerfläche.
- Relevant ist bei einem einzelbetrieblichen Nachweis allerdings nicht der insgesamt vorhandene sondern der einzelbetrieblich vorhandene Bestand, so dass sich einzelbetrieblich durchaus andere Verhältnisse ergeben können.

#### Einzelbetriebliche Perspektive

- In Schleswig-Holstein betreiben 10.800 Betriebe Ackerbau. Nur für diese Betriebe ist die Regelung relevant.
- 3.800 Betriebe (rund 35 %) haben Landschaftselemente in einem Umfang von über 7 Prozent der Ackerfläche und würden damit die Vorgaben der EU-Kommission erfüllen. Sie hätten keinen Anpassungsbedarf. Diese Betriebe bewirtschaften allerdings nur 15 Prozent der Ackerfläche. Aus diesem Verhältnis ergibt sich die Tatsache, dass kleinere Betriebe oder große Grünlandbetriebe mit ackerbaulich genutzten Restflächen im Durchschnitt einen höheren Anteil an Landschaftselementen besitzen, als größere Ackerbaubetriebe.
- 4.300 Betriebe mit Ackerbau haben Landschaftselemente in einem Umfang von 3 bis 7 Prozent der Ackerfläche.
- 2.300 Betriebe haben Landschaftselemente in einem Umfang von weniger als 3 Prozent (21 % der Betriebe mit Ackerbau; sie bewirtschaften rund 20 % der Ackerfläche).

#### Ausnahmen

Die EU-Kommission sieht vor, dass Betriebe, die ökologischen Landbau betreiben, vom Nachweis ökologischer Vorrangflächen befreit werden sollen. Dies ist nicht als partielle Bevorzugung der ökologisch wirtschaftenden Betriebe zu bewerten. Diese Betriebe erbringen

die Anforderung an mindestens 7% ökologische Vorrangfläche aufgrund ihrer Wirtschaftsweise. Dieser Vorschlag ist aus Sicht der Verwaltungsvereinfachung nachvollziehbar.

Die Bund-Länder-Agrarministerkonferenz forderte in ihrer letzten Konferenz, dass Betriebe, die mehr als 50 Prozent Dauergrünland oder insgesamt weniger als 15 ha (außer Grünland) bewirtschaften, ebenfalls vom Nachweis der ökologischen Vorrangflächen befreit sind.

Begründet wird die Ausnahmeregelung für Betriebe mit hohem Grünlandanteil u.a. damit, dass diese Betriebe durch den Erhalt (kein Umbruch) und die Bewirtschaftung von Dauergrünland bereits eine ökologische Leistung erbringen.

Der Grund für die Ausnahme für kleinere Betriebe dürfte verschiedene Gründe haben: Der Kontroll- und Verwaltungsaufwand für kleinere Betriebe ist kaum geringer als bei anderen Betrieben. Der Umfang der ökologischen Vorrangflächen, die von solchen Betrieben bereit gestellt werden müssen, ist jedoch relativ gering. Außerdem ist – wie bereits zumindest für Schleswig-Holstein festgestellt – der Anteil von Landschaftselementen bei kleineren Betrieben im Durchschnitt höher als bei größeren Betrieben, so dass relativ viele kleine Betriebe das 7 %-Ziel bereits erreichen. Die Sicherung dieser Landschaftselemente ist im Rahmen von cross compliance ohnehin gewährleistet.

Unter den genannten Ausnahme-Bedingungen wären in Schleswig-Holstein 60 Prozent der Betriebe vom Greening befreit. Nur 6.500 Betriebe wären vom Greening erfasst. Diese bewirtschaften allerdings rund 90 Prozent der Ackerfläche.

Mehr Ackerflächen könnten durch eine Verengung der Ausnahmetatbestände erreicht werden, wie sie z.B. von Umweltverbänden diskutiert werden:

- Ausnahme erst ab 90 Prozent Grünland
- Ausnahme erst für Betriebe unter 3 Hektar Ackerland
- Ausnahme für Ackerflächen, die in FFH Gebieten liegen, wenn sie zur Erreichung der Erhaltungs- und Entwicklungsziele des FFH-Gebietes als Ackerflächen wichtig sind

Leider lässt es die Datenlage es nicht zu, zu berechnen, wie hoch der Zugewinn an Ackerfläche bei diesen Rahmenbedingungen wäre.

Bei den Grenzen in Bezug auf die Grünlandbewirtschaftung (50 oder 90 Prozent) sind folgende Aspekte abzuwägen:

- Bei der Grenze „90%“ würde ein relativ großer Anteil der Ackerfläche, für die nach dem Vorschlag der EU-Kommission eine Ausnahme vorgesehen ist, ebenfalls greening-relevant.
- Auf der anderen Seite zielt die Grenze von 90 % vorwiegend auf Grünland-Betriebe, die ackerbaulich genutzte „Restflächen“ bewirtschaften. Anpassungsreaktionen von Futterbaubetrieben mit einem hohem Anteil an Ackerbau, ihren Grünlandanteil zu erhöhen, sind bei dieser Größenordnung nicht zu erwarten. Bei einem niedrigeren Ausnahme-Satz (die EU schlägt 50 Prozent vor) erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass Betriebe, die in der Nähe dieser Grenze wirtschaften, Grünland gezielt erhalten und ggf. sogar Grünlandflächen zupachten, um dadurch von Greening-Auflagen befreit zu werden. Eine niedrige-



re Befreiungsgrenze würde daher zum Schutz des Grünlands wahrscheinlich stärker beitragen, als eine höhere Grenze.

#### **4.1.2 Ergänzende Greening-Maßnahmen „ökologische Vorrangflächen“**

Für Greening-Maßnahmen, die den Betrieben angeboten werden, um die Differenz zwischen vorhandenen Landschaftselementen und dem 7 %-Ziel zu erreichen, gibt es verschiedene Überlegungen.

##### **Unterstützung des Schutzes der vorhandenen Landschaftselemente**

Um den Vorschlägen der EU-Kommission nahe zu kommen (Artikel 32: „Brachflächen, Terrassen, Landschaftselemente, Pufferstreifen sowie Aufforstungsflächen“) und um den Schutz der vorhandenen Landschaftselemente zu unterstützen, sind Maßnahmen sinnvoll, die den Erhalt und die Pflege von Landschaftselementen in geeigneter Weise unterstützen. Solche Maßnahmen sind insbesondere für Betriebe interessant, die sich ohnehin nahe am 7%-Ziel bewegen. Beispielhaft seien genannt:

- Einrichten von Gewässerrandstreifen
- Einrichten von Ackerrandstreifen (Blühstreifen)
- Vernetzung von vorhandenen Landschaftselementen
- Bereitstellung von Ackerflächen für gezielte Maßnahmen zur Erreichung von Biodiversitätszielen auf dem Acker
- Umwandlung von Ackerflächen in Grünland
- Blühmischungen/ Blühstreifen in Obstkulturen

##### **Steigerung der Nutzungsvielfalt**

Ein wesentlicher Teil der Biodiversität ist die Agrobiodiversität (Nutzpflanzenvielfalt). Um hier Anreize zu schaffen, wäre es sinnvoll, besondere Formen der Agrobiodiversität als greening-fähig im Sinne des 7%-Zieles anzuerkennen. Dabei sollte es unter der Überschrift „ökologische Vorrangflächen“ darum gehen, den Anbau von solchen Nutzpflanzen gezielt zu unterstützen, die in besonderem Maße ökologischen Zielen wie der Bewahrung und Entwicklung von Agrobiodiversität gerecht werden. Als Beispiele seien alte Obstsorten, nachwachsende Rohstoffe wie Hanf oder Körnerleguminosen genannt.

##### **Beispiel Körnerleguminosen**

###### Handlungsbedarf

Der Anbau von Körnerleguminosen geht aus verschiedenen Gründen derzeit dramatisch zurück.

Die ökonomische Überlegenheit der Sojafütterung hat den Anbau heimischer Leguminosen fast vollständig zum Erliegen gebracht. Leguminosen spielen heute in der europäischen

Landwirtschaft keine bedeutende Rolle mehr. Eine Ausnahme bildet der ökologische Landbau.

Der Anbau von Leguminosen ist im Verhältnis zu anderen Feldfrüchten vergleichsweise schwierig und es besteht eine relativ hohe Wetterabhängigkeit. Die Abhängigkeit vom Wetter ist in der Landwirtschaft zwar normal. Bei vielen anderen Feldfrüchten haben Züchtung, Düngung, Pestizideinsatz u.a.m. jedoch dazu beigetragen, dass sich die Risiken in Grenzen halten. Hier beginnt eine sich selbst verstärkende Abwärtsspirale. Höheres Risiko, weniger Anbau, Verlust von Know how, weniger Anreiz für die Züchter Saatgut zu erzeugen, Züchtungsrückschritt statt Züchtungsfortschritt, weniger Anbau etc. Mit dem Rückgang des Anbaus ist auch die ehemals vorhandene Infrastruktur im nachgelagerten Bereich verloren gegangen (Handel, Futtermittelaufbereitung).

### Vorteile

Für Körnerleguminosen sind verschiedene Vorteile zu benennen:

- Klimaschutz: Der Beitrag allein des Stickstoff-Mineraldüngers an den klimarelevanten Emissionen der der Landwirtschaft (inkl. Tierhaltung) wird auf rund 10 Prozent geschätzt. Leguminosen besitzen durch eine Symbiose mit sogenannten Knöllchenbakterien an ihren Wurzeln die Fähigkeit, Luftstickstoff zu binden. Eine Düngung mit energieintensiv und damit CO<sub>2</sub>-intensiv erzeugtem Mineraldünger ist nicht mehr nötig bzw. kann innerhalb der gesamten Fruchtfolge reduziert werden. Daher haben Leguminosen im Ökologischen Landbau weiterhin eine zentrale Bedeutung. Leguminosen können Mineraldünger ersetzen und einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz leisten.
- Klimaschutz: Leguminosen sind in der Lage, Nährstoffe zu mobilisieren und tragen zum Humusaufbau und damit zur CO<sub>2</sub>-Speicherung im Boden bei. Diese CO<sub>2</sub>-Speicherung ist ein Beitrag zum Klimaschutz.
- Agrobiodiversität und Pflanzengesundheit: Leguminosen in der Fruchtfolge erhöhen die Agrobiodiversität. Vielfältige Fruchtfolgen stärken die Pflanzengesundheit bzw. mindern den Pestizideinsatz.
- Regionale Produkte ohne Gentechnik: Der Anbau von Körnerleguminosen bietet erhebliches Potenzial für heimische/regionale Kreisläufe und für entsprechende zusätzliche Wertschöpfungspotenziale. Heimische Produkte haben kurze Transportwege und sind ein Beitrag zur Energieeinsparung. Bei einem heimischen Anbau von Futtermitteln kann Gentechnikfreiheit garantiert werden.

### Reduktion von Nachteilen

Da Körnerleguminosen als Futtermittel insbesondere dazu beitragen würden, den Import eiweißreicher Futtermittel zu verringern, würden die entsprechenden Nachteile reduziert. Hier sind zu nennen:

- Welthunger: Die Flächen für den Export fehlen der Bevölkerung im Anbauland für die Produktion von Lebensmitteln.

- Ernährungssouveränität bei uns und weltweit: 70% der Eiweißträger werden importiert.
- Gentechnik: Die überwiegende Menge des weltweit angebauten Sojas ist gentechnisch verändert.
- Umweltschäden in den Anbauländern: In den südamerikanischen Anbauländern Argentinien, Brasilien oder Paraguay werden Regenwälder und die unendlichen Pampas (Grünland) in Ackerland umgewandelt. Ob Wälder oder Grünland: In beiden Fällen entsteht erheblicher Schaden sowohl für die Artenvielfalt als auch für das Klima, denn Wälder und Grünland sind CO<sub>2</sub>-Speicher.
- Gefahren für Menschen und Umwelt: Angebaut wird vor allem gentechnisch verändertes Soja. Die Unkrautbekämpfung erfolgt mit dem Totalherbizid Glyphosat. Es wird immer wieder behauptet, dass Glyphosat für Mensch und Umwelt unbedenklich sei. Es häufen sich jedoch die Untersuchungen, die zu ganz anderen Ergebnissen kommen.

## 4.2 Fruchtfolgen

Neben den ökologischen Vorrangflächen gehört auch das Einhalten einer Fruchtfolge zu den Greening-Vorschlägen der EU-Kommission. Demnach soll eine Frucht nicht auf mehr als 70% der Ackerfläche angebaut werden dürfen. In Schleswig-Holstein gibt es viele Betriebe, in denen die Hauptfrucht mehr als 70% der Ackerfläche einnimmt:

- Mais: 2468 Betriebe
- Weizen: 690 Betriebe

Demnach hätten in Schleswig-Holstein ca. 30% der Betriebe mit Ackerbau selbst bei den sehr „zurückhaltenden“ EU-Vorschlägen zur Fruchtfolge Anpassungsbedarf.

### 4.2.1 Greening Maßnahmen „Vielfältige Fruchtfolge“

Die Analyse der in der Praxis praktizierten Fruchtfolgen hat ergeben, dass selbst bei den Vorschlägen der EU-Kommission zahlreiche Betriebe Anpassungsbedarf haben. Aber auch bei vielen Betrieben, die den von der EU vorgeschlagenen Kriterien entsprechen, wäre eine Steigerung der Nutzartenvielfalt zur Förderung der Agrobiodiversität dringend geboten.

Das Beispiel „Körnerleguminosen“ hat gezeigt, dass es Nutzpflanzen gibt, deren Anbau unbedingt gefördert werden sollte. Um die Nutzartenvielfalt in einer relevanten Größenordnung zu fördern, schlagen zahlreiche Agrar-, Umwelt- und Entwicklungsorganisationen vor, dass die Greening-Kriterien nur erfüllt werden, wenn der Anbau von Eiweißpflanzen<sup>42</sup> auf der Ackerfläche einen bestimmten Mindestumfang erreicht.

---

<sup>42</sup> Leguminosen: nicht nur einjährige Körnerleguminosen wie Futtererbsen, Ackerbohnen und Süßlupinenarten, sondern auch mehrjährige Futterleguminosen wie Luzerne und verschiedene Kleearten

### 4.3 Zusammenfassung

In Schleswig-Holstein sind die Landschaftselemente sehr gut erfasst. Dies macht es möglich, sie im Rahmen der Greening-Bedingung „7 Prozent ökologische Vorrangflächen“ gezielt einzubringen.

Zahlreiche, vor allem kleinere Betriebe erfüllen bereits heute die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Bedingungen.

Für Betriebe, die die Bedingungen (7 Prozent) nicht erfüllen, sollten einerseits Maßnahmen angeboten werden, die den Schutz der vorhandenen Landschaftselemente unterstützen. Solche Maßnahmen sind insbesondere für Betriebe interessant, die bereits dicht bei den diskutierten 7 Prozent liegen.

Andererseits wäre es unter der Überschrift „ökologische Vorrangflächen“ sinnvoll, solche Nutzpflanzen gezielt zu unterstützen, die in besonderem Maße der Bewahrung und Entwicklung von Agrobiodiversität gerecht werden. Als Beispiele seien alte Obstsorten, nachwachsende Rohstoffe wie Hanf oder Körnerleguminosen genannt.

Um im Bereich der Agrobiodiversität Fortschritte zu erzielen, ist außerdem eine ambitioniertere Ausgestaltung der Kriterien zur Fruchtfolge notwendig. Entsprechende Greening-Kriterien (Mindestanteile in der Fruchtfolge) können eine Strategie zur Ausweitung des Anbaus von Eiweißpflanzen gezielt unterstützen.

## **5 Anmerkung: Verknüpfung des Greenings der Europäischen Agrarpolitik mit der Kompensationsregelung ist nicht sinnvoll**

Sowohl die EU-Agrarpolitik als auch die bundesdeutsche Kompensationsregelung haben zum Ziel, naturnahe Flächen zu schützen und ggf. neu zu schaffen. Für die landwirtschaftliche Praxis und für die Umsetzung von Naturschutzzielen liegen beide Themen daher eng beieinander.

Die Ergebnisse aller Experteninterviews weisen jedoch darauf hin, dass eine Verquickung beider Maßnahmen vermieden werden sollte.

- Die Kompensationsregelung entspringt der deutschen Naturschutzgesetzgebung. Das Greening entstammt der Logik der europäischen Agrarpolitik und ist ganz anderen Denkmustern unterworfen.
- Bei der EU-Agrarpolitik ergeben sich allein schon aufgrund der 7-jährigen Haushaltsplanung der EU kontinuierliche Änderungen. Eine der grundlegenden Säulen der Kompensationsregelung ist jedoch die Kontinuität bei der Sicherung naturnaher Elemente.
- Die Kompensationsregelungen basieren auf Mitteln, die aufgrund von Eingriffen in Natur und Landschaft für Kompensationszwecke bereit gestellt werden müssen. Doppelförderungen sind im Rahmen der EU-Agrarförderung grundsätzlich ausgeschlossen. Ergänzende Förderung für zusätzliche Fördertatbestände sind zwar möglich. Eine entsprechende differenzierte Förderung verschiedener Tatbestände an einem Standort bzw. im Rahmen eines einzigen Projekts ist jedoch mit hohem Kontrollaufwand verbunden.

Ein enge Verquickung der beiden Maßnahmen sollte daher vermieden werden. Eine standortspezifischen Kombination im Rahmen eines Instrumentenmixes kann jedoch zielführend sein.