



Flächenzugang, -sicherung und regional-nachhaltige Bewirtschaftung

Eine Bestandsaufnahme für die Hauptstadtregion
Berlin/Brandenburg

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

FONA
Forschung für Nachhaltigkeit

STADT
LAND
PLUS+



Autoren

Annabella Jakab, Netzwerk Flächensicherung

Sebastian Rogga, Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V.

Annette Piorr, Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V.

Unter Mitwirkung von:

Sebastian Weidner, Berliner Stadtgüter GmbH

Katrin Sary, Berliner Stadtgüter GmbH

Simone Zeil, Ernährungsrat Brandenburg

Timo Kaphengst, Netzwerk Flächensicherung

Im Rahmen des KOPOS-Projektes arbeiten im Handlungsfeld „Flächenzugang und Flächensicherung“ in der Region Berlin/Brandenburg Vertreter:innen folgender Institutionen zusammen: Netzwerk Flächensicherung e.V., Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V., Berliner Stadtgüter GmbH.

Das diesem Bericht zugrundeliegende Vorhaben Stadt-Land-Plus — Verbundvorhaben: KOPOS - Neue Kooperations- und Poolingmodelle für nachhaltige Landnutzung und Nahrungsversorgung im Stadt-Land-Verbund“ wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 033L221 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autor:innen.

Druckvorlage fertiggestellt im Dezember 2021

Dieses Dokument steht online zur Verfügung unter: <https://www.kopos-projekt.de/berlin-brandenburg>

Zitierhinweis

Jakab, A.; Rogga, S.; Piorr, An.. 2021. Situationsanalyse. Handlungsfeld „Flächenzugang und Flächensicherung“ Berlin. KOPOS Arbeitspapier. Netzwerk Flächensicherung e.V. & ZALF e.V. [Hrsg.]; Berlin. 15 S.



Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------------|--|-----------|
| 1 | Strukturerbe & nachholende Bodenpreisentwicklung – die regionale Situation in Berlin/Brandenburg als SWOT-Analyse | 5 |
| 2 | Hebelpunkte zur Transformation in Richtung Nachhaltigkeit | 9 |
| 2.1 | Hebelpunkte “außer Reichweite” | 9 |
| 2.2. | Hebelpunkte im Bereich von KOPOS: Dialog stärken zwischen Flächensuchenden und Flächenbesitzenden | 12 |
| 3 | Quellen: | 14 |

Der Strukturwandel der Landwirtschaft setzt sich fort und schafft neue Herausforderungen für eine zukunftsfähige und an den Prinzipien der Nachhaltigkeit orientierte Landwirtschaft. Hierzu gehören neben dem Klimawandel und der fortschreitenden Flächenversiegelung, die hauptsächlich auf Kosten landwirtschaftlicher Produktionsflächen geht (UBA 2021), auch steigende Bodenpreise sowie Konzentrationsprozesse im Landwirtschaftssektor (Stichwort: “Höfesterben”). Diese Phänomene sind Folge unterschiedlicher demographischer, ökonomischer und politischer Entwicklungen, die im Bündel dazu geführt haben, dass bundesweit die Preise für Agrarflächen stark gestiegen sind und in vielen Gegenden Deutschlands ein Niveau erreicht haben, das den Zugang zu- und die Sicherung von Land zunehmend nur noch privilegierten Bewirtschaftersgruppen ermöglicht (i.d.R. Hoferben, finanz- und flächenstarke Akteure) (vgl. Laschewski & Tietz 2020).

Der erschwerte Zugang zu Land wird für alle Landwirte immer mehr zum Problem; darunter auch und im speziellen **Junglandwirte, Neu- und Quereinsteiger (JNQs)**, die nachhaltiger und für regionale Konsument:innen Nahrungsmittel produzieren wollen. Dabei wird den JNQs vor allem von Seiten der Wissenschaft sowie der Politik zugeschrieben, dass sie dringend benötigte Innovationsimpulse, die für eine Nachhaltigkeitstransformation des Landwirtschaftssektors gebraucht werden, setzen können (Salabassis et al. 2019 für Quereinsteiger, Zagata & Sutherland 2015 für Neueinsteiger). Steigende Bodenpreise für Agrarflächen sind hierbei nur das sichtbarste Symptom eines Bündels unterschiedlicher Herausforderungen, die sich nur in Ausnahmefällen auf simple Ursachen-Wirkungs-Zusammenhänge herunterbrechen lassen.

Zentrale Begriffe

Zugang zu Land (“access to land”) gemeint ist eine prinzipielle “Befähigung zur Flächennutzung” von Akteuren, die agrarische Flächen nutzen und bewirtschaften wollen und deren Nutzungsbefähigung gesellschaftlich erwünscht und/oder i.S. der Nachhaltigkeit geboten wäre. Unter Befähigung verstehen wir eine genügende Ausstattung mit spezifischen Ressourcen (Kapital, Wissen, Produktionsmittel), die eine nachhaltige, landwirtschaftliche Produktion erlauben.

Flächensicherung gemeint ist vornehmlich eine Verstetigung landwirtschaftlicher, produktiver Funktionen auf einer bestimmten Agrarfläche und eine “Sicherung” vor der Umwidmung anderer, nicht-landwirtschaftlicher Landnutzungsarten (wie z.B. Umwidmung für Siedlungsflächen). Eine weitere Konnotation versteht F. als eine mittel- bis längerfristige Nutzungssicherung eines Landwirtes/einer Landwirtin seiner/ihrer Betriebsflächen.

Junglandwirt:innen sind Landwirt:innen, die einen Landwirtschaftsbetrieb über innerfamiliäre Hofübernahmeregeln übernommen haben und bis zu zehn Jahre seit Geschäftsübernahme in Hauptverantwortung bewirtschaften.

Neueinsteiger:innen sind Landwirt:innen mit landwirtschaftlicher Berufs- und /oder Fachausbildung, die nicht über “vererbte” Produktionsmittel verfügen. Sie müssen sich die betriebliche Struktur neu aufbauen, was i.d.R. sehr viel kapitalintensiver ist, als die Hofübernahme bei Junglandwirt:innen. Mit Betriebsbeginn an einem Standort gelten sie bis zu 10 Jahre als Neueinsteiger:innen.

Quereinsteiger:innen sind Landwirt:innen ohne landwirtschaftliche Fachausbildung (jedoch i.d.R. mit entsprechender Zusatzausbildung). In der Regel verfügen sie nicht über “ererbte” Produktionsmittel. Mit Betriebsbeginn an einem Standort gelten sie bis zu 10 Jahre als Quereinsteiger:innen.

DATEN & FAKTEN

Der Bodenmarkt in Brandenburg



8.5 HEKTAR

... betrug die tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen in Brandenburg für den Zeitraum 1992-2008.

77 %



... beträgt laut einer Studie des Brandenburger MSGIV der Anteil derjenigen brandenburgischen landwirtschaftlichen Fachkräfte, die bis zum 2030 in Rente gehen werden.



+ 245 %

... betrug der durchschnittliche Kaufpreisanstieg für landwirtschaftliche Flächen im Land Brandenburg im Zeitraum 2006-2017.



216 €

... muss durchschnittlich für einen Hektar Ackerland in Brandenburg im Rahmen von Neupachtverträgen gezahlt werden.



14,4 %

... beträgt der Anteil ökologisch bewirtschafteter Landwirtschaftsflächen in Brandenburg, Bis 2024 soll ein Anteil von 20% erreicht werden.

Abbildung 1: Daten & Fakten. Der Bodenmarkt in Brandenburg.



Im Rahmen dieser **Situationsanalyse für die Region Berlin/Brandenburg**, wurden die bedeutendsten Facetten dieses “Handlungsfeldes”, das vermehrt in den Fokus von Interessensvertreter:innen und PolitikerInnen kommt (z.B. Landtag Brandenburg 2021), beleuchtet und diskutiert. Aufbauend auf einer Beschreibung der regionalen Situation, werden gegenwärtig diskutierte Instrumente, Hebel und Ansätze für eine stärker regional und nachhaltig orientierte Bewirtschaftung kurz vorgestellt, die den Zugang zu Land erleichtern können - unter speziellem Fokus für die Situation von JNQs. Dieses Dokument ist eine komprimierte Version der Situationsanalyse und analysiert die regionale Situation in Form einer Stärken-Schwächen-Chancen & Risiken-Analyse” (SWOT-Analyse).

1 **Strukturerbe & nachholende Bodenpreisentwicklung – die regionale Situation in Berlin/Brandenburg als SWOT-Analyse**

Stärken: Die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg besitzt unausgeschöpfte Potenziale, die Agrarstruktur und das Ernährungssystem durch Regionalisierung nachhaltiger zu gestalten. Mit Berlin gibt es einen großen Nachfragemarkt nach regional hergestellten landwirtschaftlichen Produkten, der damit Erzeuger:innen gute Zukunftsperspektiven bietet (MLUK 2021). Theoretisch gibt es zudem ausreichend Flächenpotenzial, um Berlin stärker mit regionalen Nahrungsmitteln zu versorgen (Zasada et al. 2019).

In Berlin und in Brandenburg gibt es starke zivilgesellschaftlich getragene Aktivitäten das Ernährungssystem nachhaltiger aufzustellen. Diese Bestrebungen bündeln sich u.a. in Ernährungsräten (ER), die sich für einen nachhaltigen und fairen Umbau der Ernährungssysteme in der Region einsetzen und Einfluss nehmen auf die lokale Ernährungspolitik (Doernberg et al. 2019). In Berlin wurde im Sommer 2020 eine Ernährungsstrategie verabschiedet, in der eine stärkere regionale Versorgung (z.B. im Bereich der öffentlichen Verpflegung) gefordert wird. Im Land Brandenburg läuft seit dem Jahr 2020 ein mit diversen Akteur:innen angelegter Prozess, der darauf ausgerichtet ist wesentliche Fragestellungen in einem nachhaltigen Ernährungssystem in den Blick zu nehmen (Ernährungsrat Brandenburg 2020).

Zudem sind alternative Food-Netzwerke (AFN) stark in der Hauptstadtregion vertreten. Sie repräsentieren Beispiele für genossenschaftliche und/oder bürgerschaftlich getragene oder unterstützte Betriebsmodelle, die insbesondere für JNQs einen Einstieg in die Landwirtschaft ermöglichen (Opitz et al. 2019). Mit der Mitgliedschaft Berlins im globalen Städtenetzwerk des “Milan Urban Food Policy Plan” (MUFPP) gibt es zudem eine politische Willensbekundung zur ernährungsstrategischen Transformation (Piorr et al. 2018).

Schwächen: Die Agrarstruktur in der Hauptstadtregion ist noch immer stark vom postsozialistischen Erbe geprägt. So sind landwirtschaftliche Betriebe im Bundesvergleich mit 246 ha pro Betrieb überdurchschnittlich groß und erschweren tendenziell die Hofübernahme von JNQs (Zeitschrift für Amtliche Statistik 2020:72). Die natürlichen Bodenbedingungen in der Hauptstadtregion sind ungünstig (geringe Ertragskraft & Wasserhaltevermögen) und haben auch die Dominanz großer Betriebsgrößen begünstigt (Klueter & Bastian 2012).

Aufgrund der Exportfixierung vieler Brandenburger Betriebe sind Weiterverarbeitungs- und Logistikstrukturen für regionale Nahrungsmittel, die sich für eine regionale Vermarktung besonders



eigenen, schwach ausgeprägt (Stefanovic et al. 2016). Die Verfügbarkeit von Fachkräften im Landwirtschaftssektor ist eingeschränkt. Dies gilt insbesondere für das landwirtschaftliche Fach- und Leitungspersonal (Hampel et al. 2018).

Ernährungspolitik ist ein noch junges Politikfeld in den Ländern Berlin und Brandenburg. Eine gezielte und strategische, stadtreionale Zusammenarbeit, um regional produzierte und verarbeitete Nahrungsmittel vermehrt in die Stadt zu bekommen, stecken erst in den Anfängen (vgl. Berlin-Brandenburg 2021).

Die gegenwärtige flächengebundenen Agrarsubventionspraktik sowie der anhaltend hohe ökonomische Druck auf die landwirtschaftlichen Märkte benachteiligen tendenziell JNQs im Wettbewerb um Flächen, da diese im Wettbewerb mit den großbetrieblichen Strukturen oft nicht mithalten können. Zugespielt wird der Wettbewerbsnachteil auf den Kaufmärkten durch die zunehmende Präsenz nicht-landwirtschaftlicher Investoren, die (im Landesvergleich) in Brandenburg stark ausgeprägt sind (vgl. Tietz 2017).

Chancen: Eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der ernährungsrelevanten Flächenpolitik steckt noch in den Kinderschuhen. Hier bestehen Potenziale, insbesondere flächenpolitische Instrumente stärker als Teil einer umfassenden regionalen Nachhaltigkeitsstrategie mitzudenken.

Die für die Versorgung mit frischen Lebensmitteln besonders nachgefragten Obst- und Gemüsesorten erzielen vergleichsweise hohe Erzeugerpreise bei gleichzeitig relativ geringem Flächenbedarf (DZ Bank 2020). Geschäftsmodelle, die auf diese Spezialisierung setzen, sind mit relativ wenig Vorlaufzeit zu etablieren.

Der altersbedingte demographische Umbruch und kommende Fachkräftemangel kann auch als Chance gesehen werden, JNQs als Nachfolger einzusetzen oder Instrumente zu entwickeln, die den Einstieg in die Landwirtschaft erleichtern, wenn diese Betriebe und Flächen übernehmen. Die Hofnachfolge kündigt sich bei einem Großteil der Brandenburger Betriebe im Laufe dieses Jahrzehnts an: laut einer Studie zum Brandenburger Fachkräftebedarf in der Landwirtschaft werden bis 2030 von den aktuell ca. 26.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in landwirtschaftlichen Berufen ca. 20.000 Personen ersetzt werden müssen (Hampel et al. 2018).

Eine stärkere Kooperation zwischen regionaler Landwirtschaft und städtischen Akteuren ist auch im Bereich (soziales) Unternehmertum und Zivilgesellschaft möglich. In der Hauptstadtregion gibt es ein (bislang noch nicht quantifiziertes) Potenzial an Quereinsteigern, die Interesse an landwirtschaftlichen Tätigkeiten haben. Diese und viele Aktive aus dem Bereich alternativer Food-Netzwerke sind bereit, Landwirt:innen beim arbeitsintensiven Gemüsebau durch ihre Arbeitskraft zu unterstützen (Opitz et al. 2019) oder als (Klein-)Kapitalgeber für landwirtschaftsbezogene Investitionen zu fungieren (vgl. Behrendt et al. 2018).

Private und institutionelle Flächeneigentümer, die stärker als bisher einen Beitrag zu mehr Nachhaltigkeit leisten wollen, können über Vergabekriterien bei Verpachtungen stärker auf eine nachhaltige Landnutzung hinwirken und somit die Position von JNQs, die nachhaltiger produzieren wollen, stärken.

Risiken: Stadtnahe, landwirtschaftliche Flächen, die besonders für den Anbau von unverarbeiteten Nahrungsmitteln geeignet wären, stehen unter besonders hohem Nutzungsdruck insb. für Wohnungsbau und Gewerbeansiedlung. Das bestehende agrarpolitische System in seiner gegenwärtigen Organisationsform (Struktur der Agrarmärkte, Subventionspraxis, dominanter LEH, steuerliche Regelungen etc.) begünstigt flächenstarke Akteure. Der Preisdruck für Pacht und Kauf von Agrarflächen ist hoch und wird sich möglicherweise durch den Ausbau einer nachhaltigen und regionalen Produktion noch weiter verstärken bzw. Konzentrationsprozesse verstetigen. Durch die massiven Wertsteigerungen für Land, ist mehr Kapital für eine Betriebsübernahme aufzubringen. Bei fehlendem Eigenkapital ist es für JNQs häufig nicht möglich, Kredite bei Banken aufzunehmen, um den Preis für die Betriebsübernahme zu zahlen (Lehnert 2020:10).

Der Klimawandel in der Hauptstadtregion wird besonders die Landwirtschaft beeinträchtigen. Die Volatilität des Klimas (Starkniederschläge und Dürreperioden) steigert den Anpassungsdruck bestehender Anbausysteme und erhöht mglw. die Produktionskosten (z.B. für Bewässerung) (DWD 2019).

Der für die regionale Ernährungspolitik so wichtige Anbau von regionalem Gemüse und Obst ist sehr arbeitsintensiv und macht den Fachkräftemangel dort ganz besonders sichtbar (Hampel et al. 2018).

Tabelle 1: SWOT Analyse zur Agrarstruktur in der Region Berlin/Brandenburg

| Stärken | Schwächen |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Berlin großer Nachfragemarkt nach ökologisch hergestellten LW-Produkten aus der Region • theoretisch ausreichendes Agrarflächenpotenzial für die Nahrungserzeugung aus der Region • starker Transformationsimpuls aus der Zivilgesellschaft • gut entwickeltes AFN-Netzwerk • politisches Bekenntnis zur ernährungspolitischen Transformation (MUFPP) | <ul style="list-style-type: none"> • dominante großbetriebliche Strukturen in BB • Fachkräftemangel • wenige Verarbeitungsstrukturen von LW-Produkten • schwach entwickelte, regionale Logistikstrukturen • zunehmende Präsenz von nicht-landwirtschaftlichen Investoren • wenig politische Impulse, die eine stadtregionale Entwicklung des ER-Systems fördert |
| Chancen | Risiken |
| <ul style="list-style-type: none"> • Potenziale für stärkere Stadt-Umland-Kooperation • Generationswechsel in der LW und hoher Fachkräftebedarf binnen der nächsten 10 Jahre • Ressourcenpotenzial von AFN-Akteuren aus dem Berliner Raum (Arbeitskraft, Kapital, Wissen) • zunehmende Sensitivität für Nachhaltigkeitsbelange bei LandwirtInnen und Flächenbesitzenden | <ul style="list-style-type: none"> • hoher Nutzungsdruck auf stadtnahe landwirtschaftliche Flächen (Flächeninanspruchnahme) • fortgesetzter Ökonomisierungsdruck auf die LW-Branche → “Wachse oder weiche” • Klimawandel |



2 Hebelpunkte zur Transformation in Richtung Nachhaltigkeit

Was sind Hebelpunkte? Der Zugang und die Sicherung von Land für eine regionale, nachhaltige Produktion als thematisches Handlungsfeld ist eingebettet in ein Netzwerk aus Normen, Marktkräften, Diskursen und Akteuren, die alle auf interne und externe Impulse reagieren und dafür sorgen, dass das Handlungsfeld dynamisch bleibt und die Systemteile fortwährend miteinander interagieren. Das ist (vereinfacht gesagt) das Grundverständnis sozio-ökologischer, systemischer Betrachtung. Interventionen innerhalb dieses Handlungsfeldes können an unterschiedlichen räumlichen Skalenebenen (von der Ebene der Individuen/Betriebsebene bis zur EU) und Sektoren (z.B. Landwirtschaft, Raumplanung, Politik) ansetzen - mit unterschiedlichen, antizipierten Wirkungen. Wir bezeichnen diese als Hebelpunkte (nicht zu verwechseln mit Kippunkten in sozial-ökologischen Systemen). Es sind also Punkte im System, von denen angenommen wird, dass dortige Interventionen zum gegenwärtigen Zeitpunkt Wirkungen im Sinne einer spezifischen Zielausrichtung (z.B. Nachhaltigkeit) erzeugen können.

Bei der Untersuchung möglicher Hebelpunkte im KOPOS-Handlungsfeld "Zugang zu Land" unterscheiden wir zwischen zwei Typen:

1. Hebelpunkte, die keine oder kaum Interventionsmöglichkeiten seitens des KOPOS-Projekts erlauben, weil sie entweder einen langen Zeithorizont benötigen, komplexe demokratische Prozesse durchlaufen müssen, auf hochrangigen politischen Ebenen entschieden werden usw. Obwohl sie außerhalb forschungsseitiger Interventionsreichweite liegen, sind sie in der Kommunikation mit diversen regionalen Stakeholdern (und zur Rahmung der regionalen Gesamtsituation) von Bedeutung und werden in Kap. 2.1 kursorisch zusammengefasst, um gegenwärtige Entwicklungen darzustellen.
2. Hebelpunkte, die eine Relevanz im Rahmen des KOPOS-Projektes haben (siehe Kap 2.2). Diese gelten im Konsens der KOPOS-Projektpartner als sinnvoll, potenziell "wirksam" und es können hierzu exemplarische "Lösungsansätze" erarbeitet und vorgestellt werden.

2.1 Hebelpunkte "außer Reichweite"

Der politische Wille, die Zugangsrechte zu Land für spezifische Betriebsformen zu priorisieren, ist in diversen Dokumenten und laufenden Aktivitäten erkennbar. Dies gilt sowohl für die EU-Ebene (z.B. "Farm to Fork-Strategie"), die Bundesebene (Ackerbaustrategie 2035, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie und der Klimaschutzplan der Bundesregierung u.a.) als auch für die Länderebene (Agrarstrukturelles Leitbild in Brandenburg). Das Land Brandenburg hat im April 2021 einen Stakeholderprozess für die Erarbeitung eines Ökoaktionsplans gestartet, dessen Ziel es ist „konkret umsetzbare Maßnahmen zur Erschließung des Wachstumspotenzials für den ökologischen Landbau in Brandenburg“ zu erarbeiten" (MLUK 2021). Weitaus größeren Einfluss auf das Handlungsfeld Fläche wird wohl das künftige Agrarstrukturgesetz in Brandenburg entfalten.

Das Agrarstrukturelle Leitbild in Brandenburg zielt auf eine Vergabe von Ackerflächen an "regional verankerte Landwirte" und einen Ausschluss von Kapitalanlegern und spekulativen Aktivitäten ab. Die Flächenkonzentration von Wenigen soll im Pacht- und Kaufmarkt gleichermaßen vermieden



werden und Grund und Boden in erster Linie Landwirt:innen vorbehalten sein, die ihn selbst bewirtschaften (ALB 2021:5). Die Betriebsstruktur soll zudem "vielfältig" und Betriebe von fachlich kompetenten Eigentümern und Mitarbeitern geleitet und fortentwickelt werden.

Besonders JNQs sollen durch das Agrarstrukturgesetz (s.o.) erleichterten Zugang zu Pacht- und Kaufland erhalten, um das Problem der Betriebsnachfolge und dem Mangel an Existenzgründungen, langfristig zu lösen. Die finanzielle Förderung von Junglandwirten ist eines der spezifischen Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. In der ersten Säule erhalten Junglandwirte eine ergänzende Einkommensstützung je Hektar oder als Pauschalbetrag.

Tabelle 2: Förderpakete für JNQs der GAP

| | 2020 | 2023 (in Planung) |
|-------------------------------------|---|---|
| Umverteilungsprämie "Erste Hektare" | Max. 1950€/Betrieb (50 €/ha für 30 ha, 30€/ha für weitere 15 ha) | Max. 3600€/Betrieb (70€/ha für 40ha, 40€/ha für weitere 20 ha) |
| Junglandwirteförderung | Max. 3960€/Betrieb (44€/ha für 90 ha) | Max. 8600€/Betrieb (70€/ha für 120 ha) |

Quelle: TopAgrar 2021

Neu- und Quereinsteiger:innen stehen somit prinzipiell die gleichen Fördermöglichkeiten wie den Junglandwirt:innen offen. Sind diese über 40 Jahre alt, können mit der sogenannten Umverteilungseinkommensstützung "Erste Hektare" kleinerer und mittlere Betriebe gestärkt und aufgebaut werden (BMEL 2021).

Während von der Verabschiedung eines Agrarstrukturgesetzes in Brandenburg mittelfristig mit Impulsen für das Handlungsfeld gerechnet werden kann, sind selbige aus der strategischen Zusammenarbeit der Länder Berlin und Brandenburg eher langfristig zu erwarten. Eine Festigung der Kooperation beider Länder wurde zwar jüngst durch die Vorlage eines "Strategischen Gesamtrahmens Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg untermauert", aber ernährungspolitische Ziele spielen darin nur eine untergeordnete Rolle. Mit Impulsen ist eher aus der (künftig zu erwartenden) stärkeren Zusammenarbeit der Ernährungsräte (ER) aus den Ländern Berlin und Brandenburg zu rechnen.

Bei einer Steuerung der Agrarstruktur über die Anpassung von Gesetzen und Normen laufen gegenwärtig Diskussionen, das bestehende grundstücksverkehrsrechtliche Schutzkonzept für die Agrarstruktur zu ergänzen bzw. zu reformieren. Es wird erwogen, die derzeit geltenden Bestimmungen des Grundstücksverkehrsgesetzes (GrdStVG) sowie des Reichssiedlungsgesetzes (RSiedlG) durch landesrechtliche Regelungen abzulösen und zu erweitern. Diskutiert werden verschiedene Maßnahmen zur Verhinderung fortschreitender Bodenkonzentration oder solche zur Begrenzung des Kaufpreises. Das bestehende Vorkaufsrecht soll ausgeweitet werden. Insbesondere soll das grundstücksverkehrsrechtliche Regulierungssystem um ein Genehmigungsverfahren für Anteilskäufe erweitert werden, um die Praxis sogenannter "Share Deals" einzudämmen (Rüter 2020).

Laut Rüter fehlt vor allem das politische Ziel einer kooperativen, solidarischen Wirtschaftsform und das langfristige Ziel der „neuen Allmende“ in der Landwirtschaft (2020:13). Die derzeitige Regulie-



rung des Bodenmarkts reiche nicht aus, das Leitbild der Bundesregierung zu verwirklichen und damit Flächenkonzentration in landwirtschaftlicher oder außerlandwirtschaftlicher Hand zugunsten regionaler Landwirtschaft zu begrenzen und überhöhten Kaufpreisen entgegenzuwirken.

Nicht vom Grundstücksverkehrsrecht privilegiert sind Formen der solidarischen oder kooperativen Landwirtschaft, die sich entwickelt haben, weil JNQs angesichts der Bodenpreise oft gar nicht mehr in der Lage sind, die notwendige Wirtschaftsgrundlage zu erwerben. Rüter (2020:20ff.) stellt fest, dass das Verfahren zur Erteilung einer Grundstücksverkehrsgenehmigung für den unmittelbaren Grundstückserwerb nach § 9 GrdstVG/§7 ASVG grundsätzlich geeignet ist, zur Verbesserung der Agrarstruktur beizutragen, wenn in die Vorschrift zusätzliche Kriterien aufgenommen werden:

- Flächenkonzentration in landwirtschaftlicher oder außerlandwirtschaftlicher Hand sollte als Versagungsgrund mit aufgenommen werden;
- Gemeinwohlorientierte Rechtspersonen, die in geeigneter Weise eine langfristige Verbesserung der Agrarstruktur sicherstellen, sollen Landwirten beim Grundstückserwerb gleichgestellt werden, wenn sie eine langfristige regional verankerte Bewirtschaftung der Flächen ohne eigene Gewinnerzielungsabsicht sicherstellen können;
- Ein überhöhter Kaufpreis sollte als Versagungsgrund aufgenommen werden.

Im Rahmen der Raumplanung sind Ziele und Instrumente der Freiraumplanung und -entwicklung sowie einer stärkeren Innenentwicklung des Siedlungsbaus seit langem etabliert, die die landwirtschaftlichen Funktionen von Freiraumflächen sichern sollen. Der bestehende Freiraum soll "...in seiner Multifunktionalität erhalten und entwickelt werden. (...) Der landwirtschaftlichen Bodennutzung ist gegenüber anderen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen. Möglichkeiten der nachhaltigen, ökologischen landwirtschaftlichen Produktion sollen besondere Bedeutung erhalten." (GL 2021). Hierfür werden in den Raumplänen unterschiedlicher Ebenen (vorwiegend in der Regionalplanung) Vorrangflächen für eine landwirtschaftliche Nutzung ausgewiesen. Umwidmungen dieser Vorrangflächen können nur im Rahmen von Abwägungsverfahren erfolgen, die letztlich über eine Kompensationsleistung "ausgeglichen" werden. In der Vergangenheit waren die raumplanerischen Instrumente jedoch wenig wirksam gegen die fortschreitende Flächeninanspruchnahme insbesondere in peri-urbanen Räumen.

Eine Zusammenarbeit über Ländergrenzen hinweg ist in der Raumplanung der Hauptstadtregion verschiedentlich verankert. Zunächst ist die landesvertraglich geregelte Zusammenarbeit der Gemeinsamen Landesplanung (GL) zu nennen. Sie entwickelt raumplanerischen Leitbilder und Entwicklungspläne für die Hauptstadtregion. Des Weiteren existieren informelle Institutionen, wie die Kommunalen Nachbarschaftsforen (KNF) sowie die sogenannten Regionalparks (für die Themenbereiche Erholung, Naturschutz und Touristik). Bei den KNFs handelt es sich um freiwillige, interkommunale Zusammenschlüsse aus Vertretern der Berliner Randbezirke und Brandenburger Umlandgemeinden. Von beiden Institutionen gehen bislang jedoch geringe räumliche Steuerungswirkungen aus, wenngleich die KNF institutionell verstetigt und institutionell gut verankert sind.

KOPOS sieht im Rahmen des weiteren Projektverlaufes vor, Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit zwischen Praktiker:innen, öffentlichen Institutionen und Organisationen in politische Handlungsempfehlungen abzuleiten und diese öffentlichkeitswirksam vorzustellen.



2.2. Hebelpunkte im Bereich von KOPOS: Dialog stärken zwischen Flächensuchenden und Flächenbesitzenden

Der hohe ökonomische Druck, der im System Landwirtschaft herrscht, führt tendenziell zu einem konfrontativen Verhältnis zwischen Nutzer:innen, die über Flächen verfügen und denen, die Flächen wollen bzw. noch mehr brauchen. Der größte Preistreiber ist die betriebliche Konkurrenz um mehr Fläche (Tietz 2017:54). Ebenfalls beobachten wir aber auch ein sich wandelndes Verhältnis zwischen denen, die Flächen suchen und jenen, die Flächen haben. Dies ist eine These, die aus dem bisherigen Prozess im KOPOS-Projekt mit einer Reihe von regionalen Akteuren heraus entstanden ist, aber noch wenig wissenschaftlich untermauert wurde. Vergleichbar mit der Situation auf den städtischen Wohnungsmärkten, wird ein pauschalierendes, öffentliches Bild des prototypischen "Immobilienbesitzenden" skizziert, dessen einziges Ziel es ist, die größtmögliche Rendite aus der Verpachtung herauszuziehen und auf Interessen und Nöte des/der Pächter:in keine Rücksicht nimmt. Wir halten dieses Zerrbild in der öffentlichen Wahrnehmung für wenig nützlich, weil es ein bipolares Konfliktszenario aufzeigt, das wenig lösungsorientiert ist. Wir vom KOPOS-Projekt setzen dem die These entgegen, dass ein Dialog zwischen Flächensuchenden und Flächenbesitzenden gestärkt werden muss. Wir vermuten, dass durch stärkeren Dialog gegenseitige Vorurteile und Missverständnisse abgebaut werden könnten und durch eine kooperativere Praxis Handlungsräume entstehen, um mehr landwirtschaftliche Flächen für nachhaltige Produktionsweisen zu sichern.

Flächen- und Informationstransparenz graduell erhöhen

Der Bodenmarkt ist verhältnismäßig intransparent; das bezieht sich sowohl auf die potenzielle Verfügbarkeit und den Zugang zu Flächen als auch auf die Höhe des Kaufpreises bzw. Pachtzinses (wobei wesentlich mehr Daten zum Kaufmarkt als zum Pachtmarkt vorliegen; Tietz 2017). Ausnahmen bilden hier zum Teil öffentliche Flächeneigentümer, die Flächen öffentlich ausschreiben und die Verpachtung an Flächenvergabe-kriterien knüpfen. In KOPOS sehen wir in einer Steigerung der Transparenz des Bodenmarktes einen möglichen Hebel zu einem Zugang zu Flächen für Landwirt:innen, die regional und nachhaltiger produzieren wollen. Zugleich sollte eine erhöhte Transparenz graduell ausfallen und nicht zu einem "öffentlichen Wettbieten" führen, das dazu beiträgt, dass der Bodenmarkt "überhitzt" (vgl. Tietz 2017).

Wir sehen daher Transformationspotenziale in der wissenschaftlichen Begleitung entsprechender Informationsplattformen, die sich um graduelle Transparenz im Flächenmarkt bemühen und Suchende und Bietende stärker zusammenführt. Gleichzeitig wollen wir durch eigene Forschungsaktivitäten dazu beitragen, mehr Transparenz (über Vergabekriterien, über Pachtpraxis u.a.) zu erzeugen (z.B. bei öffentlichen Flächeneigentümer:innen). Das größte Transformationspotenzial liegt (flächenmäßig) zwar bei privaten und kommerziellen Flächeneigentümern; jedoch sind diese nicht verpflichtet, gemeinwohl- bzw. nachhaltigkeitsorientierte Ziele in der Flächenvergabe zu verfolgen. Bei öffentlichen Flächeneigentümer:innen sind, aus der Situationsanalyse heraus gesehen, eine Ausrichtung auf nachhaltigkeitsfördernde Kriterien bei der künftigen Flächenvergabepraxis zu erwarten.



Betriebliche Flächenakquise- & Sicherungsstrategien für JNQs

Der Zugang und die Sicherung von Land ist eine Aufgabe, der in der landwirtschaftlichen Betriebsführung vermehrt Interesse entgegengebracht werden sollte. Unsere These ist, dass bei Betriebsleitungen noch mehr Potenzial besteht, den Zugang und die Sicherung von Land stärker strategisch in die eigene Betriebsführung einzubauen. Dies gilt insbesondere für JNQs für die die Flächenakquise nur eines von vielen Handlungsfeldern in der Phase der Betriebsgründung darstellt. Welche Elemente eine solche Strategie beinhalten könnte und wie sie effektiv und effizient zu implementieren wäre, soll ebenfalls Teil der Projektaktivitäten sein bzw. werden.

Akteure des Wandels aus Stadt und Land für Landzugang zusammenbringen

Eine Vielzahl von Akteuren in Berlin/Brandenburg befürworten und befördern aktiv eine Veränderung des bestehenden, wenig auf Regionalität und Nachhaltigkeit ausgerichteten Ernährungssystems. Sie bilden eine (zahlenmäßig) kritische Masse an Personen und Organisationen, die Veränderungen aktiv mitgestalten wollen - sei es durch das Einbringen von Arbeitskraft, durch bewusste Konsumententscheidungen, durch das Suchen von "business opportunities" oder durch das Einbringen in den politischen Diskurs. Durch die Verknüpfung dieser Akteure (oder deren Repräsentanten) erhöht sich das Potenzial, das Thema des Handlungsfeldes im öffentlichen und politischen Diskurs in der Hauptstadtregion sichtbar(-er) zu machen.

Die Vergabe von Land ist ein politisches Thema und verdient es, stärkere Sichtbarkeit im politischen Diskurs zu entfalten, denn nachhaltigkeitsorientierte Landvergabe kann einen Beitrag für eine Nachhaltigkeitstransformation des Ernährungssystems leisten. KOPOS selber möchte sich nicht politisch positionieren, aber Aktivitäten entfalten, die das Thema in öffentliche Diskurse einbringen. Hierzu wollen wir Foren bereitstellen, in denen sich regionale Akteure austauschen und ggf. kooperieren können.

Regionale Kooperations- und Poolingansätze besser verstehen und entwickeln

In der stärkeren Zusammenarbeit zwischen verschiedenen städtischen und nicht-städtischen Akteuren sehen wir Potenziale, landwirtschaftliche Flächen zu sichern, als auch Zugänge für eine nachhaltigere Landbewirtschaftung zu schaffen. Politik und Planung formulieren die Sicherung von Freiräumen und die Erhaltung von Naturräumen und Kulturlandschaften zwar als Ziel; die Verknüpfung mit dem Querschnittsthema "Ernährung" steckt jedoch noch in den Anfängen und wird in Raumplanungskonzepten nicht ausreichend mitgedacht. Der Fokus in KOPOS liegt daher auf Institutionen (Unternehmen, Initiativen), die die Vorteile von Stadt und Land bereits jetzt aktiv nutzen, indem sie Stadt-Land-Kooperationen betreiben, um einen (aus ihrer Sicht) nachhaltigeren Umgang mit der Agrarflächen voranzutreiben. Wir wollen ausgewählte Akteure begleiten und von (und mit) ihnen lernen. Ziel soll es sein, nachhaltige "Modelle" zu identifizieren, die in andere räumliche Kontexte übertragbar sind.

3 Quellen:

Behrendt, G.; Peter, S.; Sterly, S.; Häring A.M. (2018): Bürgerschaftliche Finanzierungsmodelle in der Land- und Lebensmittelwirtschaft – Anwendungsbereiche, Ausgestaltung, Motive. Arbeitspapier 1 des Forschungsprojekts BioFinanz. Eberswalde. URL: https://www.hnee.de/_obj/A708DCBC-4A81-447F-8168-D927F2DF68CD/inline/Schrift_2018_1.pdf [Zugriff: 13.13.2021].

Berlin-Brandenburg. 2021. Strategischer Gesamtrahmen (2021): URL: https://www.berlin-brandenburg.de/_assets/sgr_grundlagentext_juni_2021.pdf [Zugriff: 27.8.2021]

Doernberg, A., Horn, P., Zasada, I., Piorr, A. (2019): Urban food policies in German city regions: An overview of key players and policy instruments. Food Policy 89, 101782 <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2019.101782>

Deutscher Wetterdienst (DWD) (2019): Klimareport Brandenburg. 1. Auflage, Deutscher Wetterdienst, Offenbach am Main, Deutschland. URL: https://lfu.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Klimareport_Brandenburg_2019.3992071.pdf [Zugriff: 13.13.2021].

DZ Bank. (2020): Branchenanalysen. Die deutsche Landwirtschaft unter Druck. URL: <https://docplayer.org/178798133-Branchenanalysen-deutsche-landwirtschaft-unter-druck.html> [Zugriff: 13.13.2021].

Ernährungsrat (ER) Brandenburg. (2020): Ernährung verändert alles. Empfehlungen an die Landesregierung zur Erarbeitung der Brandenburger Ernährungsstrategie. Abschlussbericht. URL: <https://www.ernaehrungsrat-brandenburg.de/wp-content/uploads/2021/08/Empfehlungen.pdf> [Zugriff: 4.10.2021].

Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg (GL) (2021): Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. <https://gl.berlin-brandenburg.de/landesplanung/landesentwicklungsplaene/lep-hr/> [Zugriff: 10.9.2021].

Hampel, G.; Putzing, M.; Schiemann, F.; Wagener, A.; Welker, C. (2018): Fachkräftebedarf in der Landwirtschaft im Land Brandenburg bis 2030. SÖSTRA Institut f. sozialökonomische Strukturanalysen; Gerd Hampel Büro für Kommunalberatung und Projektsteuerung [Hrsg.]. Berlin. URL: <https://mluk.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/Fachkraeftestudie-Landwirtschaft2030.pdf> [Zugriff: 13.12.2021].

Klueter, H.; Bastian, U. (2012): Gegenwärtige Strukturen und Entwicklungstendenzen in der Brandenburger Landwirtschaft im Ländervergleich. Endbericht. Greifswald. URL: https://www.agrarbuendnis.de/fileadmin/Daten_AB/Projekt_Bodenmarkt/Material/2012_Gutachten_Prof._Klueter_Entwicklungstendenzen_brd_Landwirtschaft_03.07.2012_gesamt-1.pdf [Zugriff: 13.12.2021].

Landtag Brandenburg. (2021): Bericht der Landesregierung zum Beschluss des Landtages Brandenburg „Ortsansässige Landwirte auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt stärken - Agrarstrukturelles Leitbild im Sinne einer regional verankerten Landwirtschaft erarbeiten. URL: https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/drs/ab_3200/3216.pdf (Zugriff: 27.8.2021)

Laschewski L, Tietz A (2020): Auswirkungen überregional aktiver Investoren in der Landwirtschaft auf ländliche Räume : Ergebnisse aus zwei Fallstudien. Braunschweig: von Thünen-Institut, Thünen Rep 80, DOI:10.3220/REP1598343204000

Lehnert, W. (2020): Situationsanalyse der Flächenvergabe in ausgewählten Nationalen Naturlandschaften Brandenburgs und Bedarfen beim Flächenzugang von Junglandwirten. Qualitative Befragung zu den Anforderungen einer nachhaltigen Flächenvergabe von Naturschutz-Fördervereinen und Junglandwirten in Brandenburg. Bündnis junge Landwirtschaft (BjL). o.O.

Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz Brandenburg (MLUK) (2020): ENTWURF Agrarstrukturelles Leitbild. URL: <https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Entwurf-Agrarstrukturelles-Leitbild.pdf> [Zugriff: 30.8.2021]

Opitz, I., Zoll, F., Zasada, I., Doernberg, A., Siebert, R. Piorr, A. (2019): Consumer-producer interactions in community-supported agriculture and their relevance for economic stability of the farm – An empirical study using an Analytic Hierarchy Process. Journal of Rural Studies, 68, 22-32. DOI: 10.1016/j.jrurstud.2019.03.011

Piorr, A, Zasada, I, Doernberg, A, Zoll, F and Ramme, W. (2018): Research for AGRI Committee – Urban and peri-urban agriculture in the EU. European Union, Brussels. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617468/I-POL_STU\(2018\)617468_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617468/I-POL_STU(2018)617468_EN.pdf) [Zugriff: 13.12.2021]

Rueter, T. (2020): Gutachten zu Fragen der Weiterentwicklung der rechtlichen Steuerungsinstrumente des landwirtschaftlichen Bodenmarktes. Gutachten erstellt im Auftrag von DIE LINKE. URL: https://www.dielinke-fraktion-lsa.de/fileadmin/user_upload/Gutachten_Bodenmarkt_2020.pdf [Zugriff: 13.12.2021]

Salabassis, M.; König, B.; Kröger, M. (2019): Quereinsteigende Existenzgründer in nachhaltige Lebensmittelsysteme - Motivationen, Herausforderungen, Innovationspotenziale. [Career changing founders in sustainable food systems - motivations- challenges, innovation potentials.] In: Mühlrath, D. et al. (Hrsg.) Innovatives Denken für eine nachhaltige Land- und Ernährungswirtschaft. Beiträge zur 15. Wissenschaftstagung Ökologischer Landbau, Kassel, 5. bis 8. März 2019, Verlag Dr. Köster, Berlin. <https://orgprints.org/id/eprint/36184/>

Stefanovic, J.; Tillmann, P.; Eckhardt, T.; Schrode, A., (2016): Erzeugung und Vermarktung "guter" Lebensmittel in Berlin-Brandenburg, Dossier. NAHhaft e.V., Berlin. URL: https://www.nahhaft.de/fileadmin/NAHhaft_Website/1_F%C3%BCr_Politik_und_Verwaltung/Forum_f%C3%BCr_gutes_Essen/NAHhaft-Dossier_Erzeugung_und_Vermarktung.pdf [Zugriff: 13.12.2021]

Tietz, A. (2017): Der landwirtschaftliche Bodenmarkt - Entwicklung, Ursachen, Problemfelder. Wertermittlungsforum 36(2). 54-58. URL: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn059926.pdf [Zugriff: 30.8.2021]



Umweltbundesamt (UBA) (2021): Struktur der Flächennutzung. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/struktur-der-flaechennutzung#die-wichtigsten-flaechennutzungen> (Zugriff: 27.8.2021)

Zagata, L.; Sutherland; L.-A.(2015): Deconstructing the ‘young farmer problem in Europe’: Towards a research agenda. Journal of Rural Studies 38: 39–51. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.01.003>

Zasada, I., Schmutz, U., Wascher, D., Kneafsey, M., Corsi, S., Mazzocchi, C., Monaco, F., Boyce, P., Doernberg, A., Sali, G., Piorr, A. (2019): Food beyond the City – Analysing Foodsheds and Self-Sufficiency under different Food System Scenarios in European Metropolitan Regions. City, Culture and Society 16,25-35. <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2017.06.002>

Zeitschrift für Amtliche Statistik (2020): Landwirtschaftliche Betriebe und landwirtschaftlich genutzte Fläche. In: Zeitschrift für amtliche Statistik Berlin Brandenburg 3+4. S.72-73. URL: https://download.statistik-berlin-brandenburg.de/9337d249a81867e5/0620487e91d2/hz_202003-04-29.pdf [Zugriff: 13.12.2021]