

17. Gemeinwohlverpachtung

Jan Brunner und Annabella Jakob

Verpachtung öffentlicher Agrarflächen zur Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft

Die öffentliche Hand und die Kirchen besitzen rund 10 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Deutschland.¹ Sie unterscheiden sich von Privateigentümer*innen insbesondere dadurch, dass sie ihre Nutzungsweise und ihr Handeln gesellschaftlich rechtfertigen müssen, mithin eine Vorbildrolle in der Vergabe und Nutzung ihres Grundeigentums einnehmen. Es besteht ein höherer Anspruch an Transparenz von Flächenbesitz und Vergabeverfahren als bei Privateigentümer*innen. Die öffentliche Hand besitzt auf den verschiedenen Ebenen – Kommunen, Bundesländer und Bund – Verantwortung und Handlungsspielraum für ihre eigenen Flächen. Sie kann damit lenkend auf den Bodenmarkt einwirken und sozial-ökologisch nachhaltige Agrarstrukturen schaffen. Auch die Kirchen zählen als Körperschaften des öffentlichen Rechts zu den öffentlichen Landeigentümer*innen. Sie verfolgen nicht allein wirtschaftliche Interessen und sind an bestimmte soziale Werte gebunden.

Die Verwaltung öffentlicher landwirtschaftlicher Flächen steht vor einer Vielzahl von Herausforderungen, die sich sowohl auf strukturelle als auch auf politische und ökologische Faktoren zurückführen lassen. Da landwirtschaftliche Flächen eine begrenzte und endliche Ressource darstellen, ist deren nachhaltige und gerechte Nutzung entscheidend, um sowohl ökologische als auch soziale Ziele zu erreichen. Insbesondere bei öffentlichen Flächen gibt es jedoch spezifische Hürden, die eine faire und umweltfreundliche Nutzung

1 A. Tietz/R. Neumann/S. Volkenand: Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland, S. ii, Tabelle Z.

erschweren. Gleichzeitig bestehen Handlungsmöglichkeiten, um die Verwaltung dieser Flächen zukunftsorientiert und effizient zu gestalten.

Der Wettbewerb um landwirtschaftliche Flächen betrifft auch die Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand. Zwischen 2023 und 2030 werden laut einer Studie des Thünen-Instituts schätzungsweise rund 318.000 Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche für andere Nutzungszwecke, wie z.B. Ausbau erneuerbarer Energien, Ausgleichsmaßnahmen, Moorrenaturierung, Aufforstung sowie Siedlungs- und Infrastruktur benötigt.² In den meisten Städten und Kommunen ist die Liegenschaftsverwaltung für Pachtverträge und die Nutzung der vorhandenen Flächen verantwortlich. Für diese haben Landwirtschaftsflächen jedoch in den meisten Fällen geringe Priorität, weil sie oft relativ klein und die Einkünfte aus Verpachtung landwirtschaftlicher Flächen entsprechend gering sind. Dementsprechend ist auch nur wenig Personal für diese Aufgabe eingestellt. Ohne regionale Strategien zur Förderung der Landwirtschaft und zur Etablierung und Stärkung von Landgesellschaften, fallen Entscheidungsprozesse zur zukünftigen Flächennutzung oft zugunsten anderer Nutzungsformen der Daseinsvorsorge also insbesondere für die Bereitstellung von Wohnraum, Infrastruktur und Energie aus.

Ernährung und Landwirtschaft werden derzeit nicht zur Daseinsvorsorge gezählt, worunter die staatliche Aufgabe zu verstehen ist, für das menschliche Dasein lebensnotwendige Güter und Leistungen bereitzustellen. Das führt langfristig dazu, dass die landwirtschaftliche Flächenkulisse und damit auch die Relevanz von landwirtschaftlichem Fachpersonal innerhalb der Verwaltungsstrukturen abnehmen. Ein weiteres, eng damit zusammenhängendes strukturelles Defizit ist, dass die Mitarbeitenden oft über einen primär immobilienwirtschaftlichen oder kaufmännischen Hintergrund verfügen. Dadurch fehlen ihnen die Fachkenntnisse, um landwirtschaftliche Praktiken nach ihren ökologischen Auswirkungen und ihrer Nachhaltigkeit bewerten zu können. Insgesamt behindern diese Umstände eine nachhaltige und ökologische Bewirtschaftung öffentlicher und kirchlicher Flächen.

2 B. Osterburg et al.: Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland, S. 68.

Gemeinwohlorientierte Verpachtung öffentlicher Flächen

Bisher nutzt der Staat auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene kaum seine Möglichkeiten zur Mitgestaltung der Agrarstruktur durch die gezielte Auswahl der Pächter*innen für öffentliches Land. Das liegt an den schon beschriebenen Defiziten der Verwaltung landwirtschaftlicher Flächen im öffentlichen Eigentum. Auch was die Transparenz der Flächenvergabe betrifft, gibt es Aufholbedarf. Öffentliches Land wird je nach Institution nicht zwangsläufig öffentlich ausgeschrieben, sondern in der Praxis oft nach Gewohnheit oder »unter der Hand« vergeben. Häufig werden nur bereits bekannte Landwirt*innen bzw. Altpächter*innen kontaktiert, wenn eine Fläche zur Verpachtung steht. Die bestehende Vergabep Praxis bevorzugt (insbesondere in Ostdeutschland) kapitalstarke (Groß-)Betriebe und schließt Existenzgründer*innen und Betriebe aus, die noch nicht Pächter*innen öffentlicher Flächen sind. Sie werden selten von der Verwaltung kontaktiert und erfahren daher nicht von der Vergabe.

Laut Umfragen wünscht sich die Gesellschaft eine Landwirtschaft, die die Ernährung sicherstellt und dabei auf klima- und umweltschonende Produktion setzt und Tierwohlstandards einhält.³ Öffentliche Flächen sollten also so vergeben werden, dass die Landwirtschaft diese Ziele erfüllen kann. Ein Instrument dafür ist die Gemeinwohlverpachtung, das heißt die transparente Auswahl von Pächter*innen mit Hilfe eines Gemeinwohl-Kriterienkatalogs.

Die *Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft* (AbL) Mitteldeutschland hat dazu gemeinsam mit der Bundes-AbL einen Kriterienkatalog entworfen.⁴ Dieser umfasst soziale Kriterien wie die Schaffung von Arbeitsplätzen, ökologische Kriterien wie Maßnahmen zum Schutz des Klimas und der Artenvielfalt als auch Tierhaltungskriterien. Betriebe, die diese Kriterien erfüllen, sollen den Zuschlag für öffentliche Flächen bekommen. Zudem sollen Existenzgründungen erleichtert werden, denn es braucht mehr junge Menschen, die in der Landwirtschaft arbeiten. Der Kriterienkatalog sieht explizit vor, dass Projekte, die durch Direktvermarktung eine besondere Nähe zur Gesellschaft haben, durch eine Gemeinwohlvergabe gefördert werden können.

3 Forum Moderne Landwirtschaft: Umfrage: Ziele für eine zukunftsfähige Landwirtschaft.

4 Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL): Gemeinwohlorientierte Verpachtung: Kriterien für die Verpachtung landwirtschaftlicher Flächen in öffentlicher und privater Hand.

Diese Pachtvergabeverfahren werden bereits in der Praxis durchgeführt. Auf Bundesebene werden sie von der *Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH* (BVVG) angewandt, die noch etwa 89.000 ha zu vergeben hat.⁵ Auch im Bundesland Thüringen, in den Städten Kyritz (Brandenburg), Leipzig und Erfurt und bei Vergaben der Evangelischen Kirche in Mitteldeutschland und Hessen-Nassau kommt der Kriterienkatalog zum Einsatz. In einigen anderen Städten und Kommunen, bei Landesregierungen, Stiftungen und Landeskirchen werden aktuell ähnliche Verfahren, häufig auf Initiative von Bäuer*innen, der AbL oder von Ernährungsräten, diskutiert und ausgearbeitet. Dieses Vorgehen könnte auch anderen öffentlichen Einrichtungen zum Vorbild dienen. So könnten beispielsweise staatliche Hochschulen, die eigene landwirtschaftliche Flächen verpachten, den Kriterienkatalog als Instrument nutzen, um ihre Klimaschutzziele zu erreichen.

Exkurs: Landwirtschaft als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge

Die Anerkennung der Landwirtschaft als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge ist zentral für die Reform der Agrarstruktur. Bisher wird die Landwirtschaft in erster Linie als privatwirtschaftliche Angelegenheit betrachtet, die vor allem der Produktion von Nahrungsmitteln als Waren dient. Aktuell sind landwirtschaftliche Betriebe primär auf wirtschaftliche Rentabilität angewiesen und ökologische Zusatzleistungen werden oft nicht ausreichend honoriert. Damit Landwirtschaft als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge anerkannt werden kann, sind tiefgreifende Änderungen notwendig, etwa durch die Einführung eines »Ökosozialen Landbaus«, der bedeutet, dass Landwirte für gemeinwohlorientierte Leistungen wie den Erhalt von Kulturlandschaften und den Schutz von Boden und Wasser entlohnt werden. In einer modernen, nachhaltigen Gesellschaft müsste die Landwirtschaft eine viel größere Rolle im Sinne der Gemeinwohlorientierung spielen. Sie könnte nicht nur zur Sicherstellung der regionalen Nahrungsmittelversorgung, sondern auch viel stärker als jetzt zum Erhalt der Biodiversität, zum Klimaschutz und zur

5 Die BVVG verwaltet in den fünf ostdeutschen Bundesländern das ehemalige Staatseigentum der DDR an land- und forstwirtschaftlichen Flächen. Siehe BVVG: Neuer Kurs bei der BVVG: Verpachtung wird zur Daueraufgabe, Verkauf zum Verkehrswert endet im Jahr 2024, Pressemitteilung vom 11.04.2024.

regionalen Entwicklung beitragen. Städte und Gemeinden würden mit ihren eigenen Flächenkulissen lokale Ernährungssysteme im Sinne ihrer Ernährungsstrategien entwickeln und die nachhaltige, landwirtschaftliche Praxis als eine Praxis zum Erhalt von vulnerablen Ökosystemen und zur Sicherung von lokalen Ernährungssystemen begreifen.

Verpächter*innen haben neben der Auswahl geeigneter Pächter*innen auch die Möglichkeit, Vorgaben zu Natur- und Klimaschutz in Pachtverträgen zu verankern. Private und öffentliche Eigentümer*innen können biodiversitätsfördernde Maßnahmen wie die Anlage von Blühstreifen, Hecken, eine extensive Wiesennutzung oder den Verzicht auf Pestizide im Pachtvertrag vereinbaren. Städte wie Frankfurt a.M., Chemnitz, Freiburg und Schwerin nutzen dieses Instrument bereits. *Fairpachten*, ein Projekt der NABU-Stiftung nationales Naturerbe, bietet allen Eigentümer*innen von Flächen hierfür ein kostenfreies Beratungsangebot.⁶

Schwierigkeiten der Gemeinwohlverpachtung

Mitarbeitende in Verwaltungen, die sich auf kaufmännische Aspekte fokussieren, können Pachtverträge zwar effizient verwalten, haben jedoch Schwierigkeiten, agrarökologische Kriterien zu verstehen und anzuwenden. Dies wird besonders problematisch, wenn Flächen nach ökologischen Gesichtspunkten vergeben werden sollen, jedoch keine Expertise vorhanden ist, um sicherzustellen, dass diese Kriterien in der Praxis umgesetzt werden. Ähnliche Defizite existieren in den Gemeindekirchenräten, die nach Kirchenrecht weitgehend autark über die Neuverpachtung von landwirtschaftlichen Flächen entscheiden. Obwohl übergeordnete kirchliche Hierarchieebenen Leitlinien und Musterpachtverträge bereitstellen, sind diese Vorgaben selten rechtsverbindlich. Wenn Liegenschaftsverwaltungen oder Kirchenräte gemeinwohlorientierte Kriterien aufstellen, dann aber nicht neue interne Prozesse und Instrumente, wie z.B. ein boden-/oder maßnahmenorientiertes Monitoring entwickeln, bleibt die messbare Wirkung, vor

6 NABU-Stiftung: Fairpachten: <https://www.fairpachten.org/>, zuletzt abgerufen am 07.10.2024.

allem bei großen Flächenkulissen, begrenzt. Der Aufwand der Etablierung eines neuen Verpachtungsmanagements sowie die Kontrolle der Pachtsache erschwert die Bereitschaft von Verwaltungen, Kriterien einzuführen und langfristig umzusetzen.

Verwaltungsreformen für die Wirksamkeit von Gemeinwohlerpachtung

Damit Vergabekriterien langfristig Wirkung auf die Agrarstruktur entfalten, müssen die Mitarbeitenden in Liegenschaftsverwaltungen und Gemeinderäten in agrarökologischen Fragen durch Weiterbildungen in landwirtschaftlichen Themen befähigt werden und ihre Kenntnisse vertiefen. Externe landwirtschaftliche Beratungsdienste oder spezialisierte Institutionen könnten hinzugezogen werden, um sicherzustellen, dass bei der Vergabe von Pachtflächen ökologische und nachhaltige Kriterien überprüfbar sind. Neben der Weiterbildung des bestehenden Personals, sollten Städte, Gemeinden und Kirchen landwirtschaftliche Expert*innen in ihre Gremien aufnehmen. Diese könnten sowohl bei der Auswahl der Kriterien für die Flächenvergabe als auch bei der Kontrolle der Einhaltung dieser Kriterien eine entscheidende Rolle spielen. So könnte die Vergabe landwirtschaftlicher Flächen nach ökologischen und gemeinwohlorientierten Kriterien langfristig wirksam gesteuert werden.

Zu den für eine nachhaltige Bodenwende notwendigen Reformen interner Verwaltungsprozesse gehören auch die regelmäßige Überprüfung und Evaluierung der bestehenden Pachtverträge hinsichtlich ihrer ökologischen Auswirkungen. Zudem sollten klare Verantwortlichkeiten für die Überwachung der Kriterieneinhaltung geschaffen werden, um sicherzustellen, dass ökologische Ziele dauerhaft verfolgt werden. Eine Veränderung der Verpachtungspraxis darf nicht an den bestehenden Pächtern vorbeigehen. Es ist wichtig, Pächter*innen aktiv in die neuen Nutzungskonzepte einzubinden und ihnen Unterstützung bei der Umstellung auf nachhaltige Bewirtschaftungsmethoden anzubieten. Dabei könnten Anreize geschaffen werden, um Bestandspächter*innen zu ermutigen, ökologische Praktiken zu übernehmen.

Mehr Kooperation als Schlüssel zur Bodenwende

Um den Zugang zu öffentlichen Flächen zu erleichtern, sollten Verwaltungen nicht nur als Verpächterinnen, sondern auch als Unterstützerinnen und Kooperationspartnerinnen agieren. Sie können Beratung anbieten, Existenzgründer*innen und nachhaltig orientierte Betriebe bei der Entwicklung von Konzepten und agrarökologischer Bewirtschaftung begleiten und als Vermittlerinnen zwischen verschiedenen Akteuren agieren, um innovative Projekte zu unterstützen. Die Erweiterung der landwirtschaftlichen Fachkenntnisse in der Verwaltung ist eine unverzichtbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Bodenwende. Durch Weiterbildung, Einbindung von Expert*innen und Anpassung interner Prozesse können Verwaltungen und Kirchen sicherstellen, dass öffentliche und kirchliche Flächen nachhaltig und im Einklang mit ökologischen Zielen bewirtschaftet werden. Zudem muss die Landwirtschaft langfristig als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge etabliert werden, um ökologische und soziale Ziele im Einklang mit ökonomischen Interessen zu erreichen. Die Umsetzung dieser Maßnahmen erfordert langfristige Ressourcen und den Willen zur Veränderung, bietet jedoch das Potenzial, eine zukunftsorientierte und gerechte Landnutzung zu gewährleisten.

Literaturverzeichnis

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL): Gemeinwohl-orientierte Verpachtung: Kriterien für die Verpachtung landwirtschaftlicher Flächen in öffentlicher und privater Hand, 2022. Siehe: https://www.abl-mitteldeutschland.de/fileadmin/Dokumente/AbL-Mitteldeutschland/Ver%C3%B6ffentlichungen_aller/Gemeinwohlverpachtung/2022_AbL_Gemeinwohlverpachtung.pdf, zuletzt abgerufen am 07.10.2024.

Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG): Neuer Kurs bei der BVVG: Verpachtung wird zur Daueraufgabe, Verkauf zum Verkehrswert endet im Jahr 2024, Pressemitteilung vom 11.04.2024. Siehe: <https://www.bvvg.de/wp-content/uploads/2024/02/PM137.pdf>, zuletzt abgerufen jeweils am 07.10.2024.

- Forum Moderne Landwirtschaft: Umfrage: Ziele für eine zukunftsfähige Landwirtschaft, 2022. Siehe: <https://www.moderne-landwirtschaft.de/umfrage-zukunftsaehige-landwirtschaft/>, zuletzt abgerufen am 07.10.2024.
- Osterburg, Bernhard/Ackermann, Andrea/Böhm, Jonas/Bösch, Matthias/Dauber, Jens/de Witte, Thomas/Elsasser, Peter/Erasmi, Stefan/Gocht, Alexander/Hansen, Heiko/Heidecke, Claudia/Klimek, Sebastian/Krämer, Christine/Kuhnert, Heike/Moldovan, Aura/Nieberg, Hiltrud/Pahmeyer, Christoph/Plaas, Elke/Rock, Joachim/Röder, Norbert/Söder, Mareike/Tetteh, Gideon/Tiemeyer, Bärbel/Tietz, Andreas/Wegmann, Johannes/Zinnbauer, Maximilian: Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland, Thünen Working Paper 224, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut 2023. Siehe: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dno67046.pdf, zuletzt abgerufen am 07.10.2024.
- Tietz, Andreas/Neumann, Richard/Volkenand, Steffen: Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland, Thünen Report 85, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut 2021. Siehe: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dno63513.pdf, zuletzt abgerufen am 07.10.2024.