

Produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen in der Landwirtschaft



Die Landwirtschaft Baden-Württemberg verliert durch Siedlungsentwicklung und Infrastrukturmaßnahmen täglich Produktionsflächen. Die Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz gebietet, Eingriffe in Naturhaushalt und Landschaft mittels Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu kompensieren, also die Funktion des Naturhaushalts oder Landschaftsbildes wieder herzustellen. Nach Erlass der Ökokontoverordnung hat sich ein funktionsfähiges System auf Basis von Ökopunkten für Bewertung, Planung und Handelbarkeit etabliert. Bisher werden aber zur Durchführung dieser naturschutzfachlichen Kompensationsmaßnahmen meist landwirtschaftlich genutzte Flächen vollständig aus der Nutzung herausgenommen bzw. stark extensiviert. Die Praktiker sprechen dann häufig davon, dass sie durch einen Eingriff zweimal Fläche verlieren. Produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen (PiK) stellen nun einen Weg dar, landwirtschaftlich genutzte Flächen mit geeigneten Maßnahmen ökologisch aufzuwerten und dennoch weiterhin landwirtschaftlich zu nutzen.

Es sind nicht allein agrarstrukturelle Belange, die die Notwendigkeit neuer Wege in der Kompensationspraxis anzeigen. Verschiedene Studien zu gut erforschten Taxa, wie den Schmetterlingen und charakteristischen Wildbienenarten (Hallmann et al., 2017; Sánchez-Bayo und Wyckhuys, 2019) lassen Tendenzen zur Abnahme der Artenbestände bei Insekten erkennen. Die ökosystemare Bedeutung von Insekten kann nicht überschätzt werden, denn neben der Bestäubungsleistung sind sie ein wichtiger Bestandteil des Nährstoffkreislaufs und stellen die Nahrungsgrundlage für einen Großteil der höheren Stufen der Nahrungskette dar. Gründe für den Rückgang sind vielgestaltig und keinesfalls auf einen Faktor reduzierbar. Wildkrautfreie Äcker, ermöglicht durch lückenlose Bestände und effizienten Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatz, entziehen insbesondere Spezialisten die Nahrungsgrundlage. Der Verlust von Sonderstandorten, beispielsweise karge offene Flächen, Rohböden, Sandflächen und Abbruchkanten, Pfützen und Schlamm-

kuhlen, welche für viele Rote Liste Arten wichtige Strukturelemente in ihren Lebensräumen darstellen, befördert ihr Verschwinden (Kunz et al., 2014). Eine durch Markteinflüsse und technologische Entwicklungen getriebene Intensivierung der Landwirtschaft unter Einbezug von ehemals ungenutzten Flächen in die Bewirtschaftung, Siedlungs- und Infrastrukturausbau tragen zu diesem Verlust von Sonderstandorten insbesondere bei. Auch Lichtverschmutzung ist ein Faktor (Grubisic et al., 2018).

Die hier beschriebene Umformung unserer Agrarlandschaft führt auch zum signifikanten Rückgang der charakteristischen Offenlandvogelarten wie Feldlerche, Goldammer und Feldsperling u.a. (Abb. 1).

Interessanterweise sind es vor allem stark vom Menschen überformte Standorte auf denen sich eine hohe Artenvielfalt insbesondere auch von Rote-Liste-Arten nachweisen lässt, beispielsweise

ehemalige Tagebaustandorte, Truppenübungsplätze und Munitionsdepots, wie z.B. in Bracht. Offenlandflächen, sich selbst überlassen, verschwinden durch natürliche Sukzession und mit ihnen die typischen Arten. Will man diese Offenlandarten in Ihrem Bestand erhalten, so müssen Strukturen simuliert werden, wie es sie vor der agrarindustriellen Revolution gab.

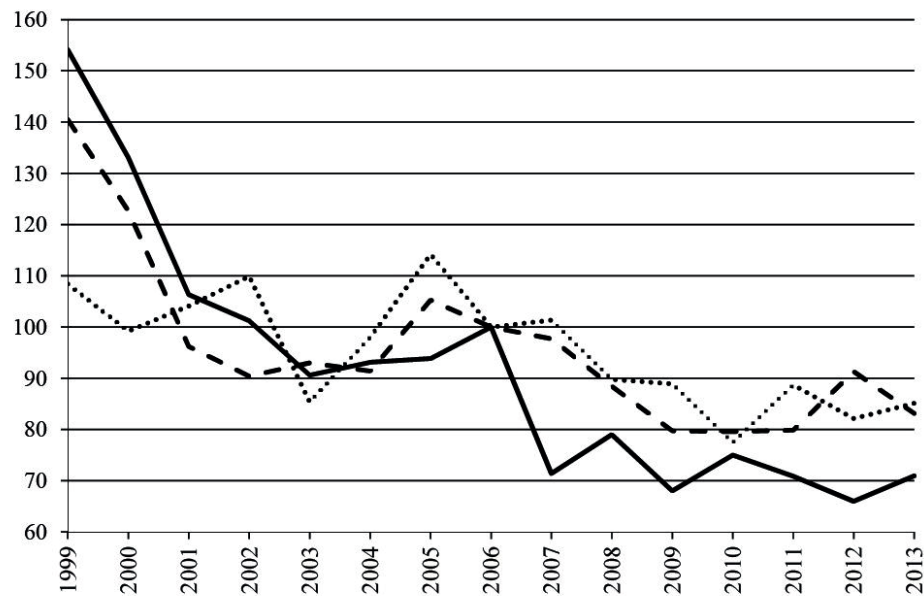
Abgrenzung der Begriffe

Bei der Frage, welcher Zielsetzung eine bestimmte Maßnahme dient, müssen die Begriffe Naturschutz, Artenschutz und Umweltschutz deutlich voneinander abgegrenzt werden. Würde man den Begriff Naturschutz sehr strikt auslegen, so müsste man sich nur auf die Unterlassung jedes menschlichen Eingriffes an einem Standort beschränken und sich die standortabhängige natürliche Lebensgemeinschaft von Arten entwickeln lassen. Der Naturschutz wäre also reiner Prozessschutz (Schmitt, T. 2016). Mit Natur bezeichnen wir aber im weiteren Sinne auch die naturnahe Kulturlandschaft, deren Konservierung wir aus berechtigten Gründen für erstrebenswert halten. Der Erhalt der Kulturlandschaft geht mit diversen Zielkonflikten einher: der Bedarf an Wohnraum und Infrastruktur, die Produktion hochwertiger Nahrungsmittel in der Region und die Aufgabe traditioneller Nutzungsformen bestimmter Landschaftstypen machen Naturschutz zu einem kostspieligen Unterfangen, zumal heimische Landwirte mit Produzenten weltweit am Absatzmarkt konkurrieren. .

Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) definiert in §14 ob ein Eingriff in den Naturhaushalt vorliegt. §15 regelt die Rechtsfolgen eines tatbestandlichen Eingriffs. Die Eingriffsregelung soll die Kosten für die nachteilige Inanspruchnahme des Naturhaushaltes durch ein Vorhaben auf den Vorhabenträger internalisieren (vgl. BVerwG, U.v. 23.11.2001, NuR, 352).

Wo gebaut wird, muss kompensiert werden

Baden-Württemberg besteht zu ca. 83 % aus land- und forstwirtschaftlich genutzter Fläche. Städte und Gemeinden sind siedlungshistorisch bedingt fast immer von fruchtbaren Äckern und Grünland umgeben, weshalb für Wohnbau- und Gewerbeflächen in der Hauptsache landwirtschaftliche Flächen umgewidmet werden. Die für Bauvorhaben nötige Kompensation entzieht den landwirt-



schaftlichen Betrieben häufig weitere Produktionsfläche dauerhaft. Eine beliebte Ausgleichsmaßnahme war und ist in Baden-Württemberg das Anlegen von Streuobstwiesen. Die Herstellungskosten lassen sich leicht abbilden, der erzielte Kompensationswert pro Flächeneinheit ist relativ hoch. Oft wird dabei jedoch der hohe Pflegeaufwand, den eine Streuobstwiese für Mahd und Baumschnitt benötigt, nicht eingeplant bzw. eingepreist. Viele Streuobststandorte befinden sich im stark pflegebedürftigen Zustand (Schmieder et al, 2011) und erzielen dadurch nicht die ökosystemare Leistung, wie es bei angemessener Pflege möglich wäre.

Abb. 1: Bestandsindex von Feldlerche, Feldsperling und Goldammer. Entwicklung von 1999 bis 2014.

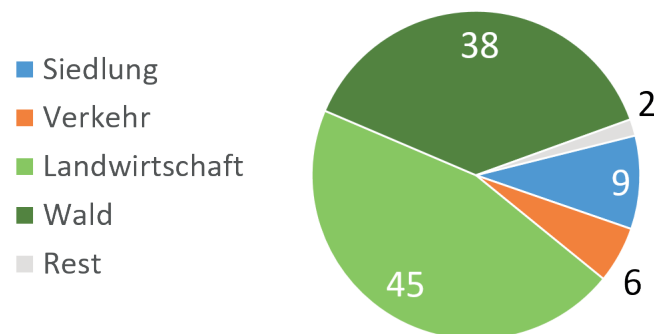
Quelle: Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg

Wenig Akzeptanz für Flächenverluste

Die Akzeptanz der Landwirtschaft, Produktionsflächen für teils ineffiziente, teils vernachlässigte oder vergessene Kompensationsmaßnahmen ent-

Abb. 2 Flächenerhebung in Baden-Württemberg Verkehrsfläche seit 2000.

Quelle: Flächenerhebung – Stat. Landesamt B-W, eigene Darstellung



Datenquelle: Flächenerhebung – Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

zogen zu bekommen, ist verständlicherweise äußerst gering. Weiterhin wird die oft noch gängige Praxis von Gemeinden kritisiert, Kompensationsmaßnahmen ohne planerische Einbeziehung der Bewirtschafter samt ihrer Interessen durchzuführen. Das große Interesse an Informationen zum MLR-PiK Projekt und an der Teilnahme zur Durchführung von Modelvorhaben, wie auch bereits vorbildlich auf diesem Gebiet handelnde Kommunen, zeugen jedoch von einem Umdenken. Kommunen, Landwirtschafts- und Naturschutzbehörden sowie die Bewirtschafter nehmen das Angebot, mit Hilfe des PiK-Projekts neue Wege in der Kompensationspraxis zu gehen, sehr gut an und zeigen Engagement und Ideenreichtum bei der Planung.

Die Vorgabe, landwirtschaftliche Flächen möglichst zu schonen und Kompensation über geeignete Bewirtschaftungsmaßnahmen zu erzielen, ergibt sich aus § 15 (3) des BNatSchG.

Der Begriff „Produktionsintegrierte Kompensation“ ist nicht unumstritten, was insbesondere an

seiner Unschärfe liegt. Der Aufwuchs einer Streuobstwiese oder artenreichen Grünlands lässt sich theoretisch bis zu einem gewissen Grade verwerten. Dafür bedarf es jedoch einer entsprechenden Agrarstruktur und bestehender Wertschöpfungsketten am Ort des Ausgleichs. Ohne Raufutterverwerter, ohne Saft- und Mostproduzenten oder ausreichend Kunden, die regionales Obst nachfragen, lässt sich der Aufwuchs oder die Ernte schlecht vermarkten. Auf alle Fälle sinken sowohl die Naturalerträge als auch die Produktionswerte in Euro deutlich.

Hier ist also nicht von produktionsintegrierter Kompensation im engeren Sinn zu sprechen. Außerdem verursacht die Pflege der Maßnahme sehr hohe Kosten und verteuert eine Maßnahme relativ zu einer, welche entweder nicht so pflegeintensiv ist oder die örtliche Agrarstruktur berücksichtigt. Produktionsintegrierte Kompensation bedeutet immer eine Extensivierung/Änderung der wirtschaftlichen Nutzung. Die Anlage von mehrjährigen Blühstreifen, Blüh-, Stoppel- und Schwarzbrachen oder das Belassen von Getreide auf dem Acker als Nahrungsquelle und Deckung im Winter sind Ausprägungen starker Extensivierung. Erweiterter Saatreihenabstand oder verminderte Aussaatdichte, Verzicht auf Pflanzenschutzmittel, angepasste Düngung, reduzierte mechanische Beikrautregulierung können eine artenreiche Wildkrautflora fördern und dennoch kann weiterhin ein bestimmter Ertrag an Marktfrüchten erwirtschaftet werden. Von solchen Maßnahmen profitieren insbesondere auch Insekten (BASF SE, 2017). Zum spezifischen Artenschutz müssen solche Maßnahmen nur noch auf die jeweilige Zielart angepasst werden. So lassen sich nach dem Baukastenprinzip Maßnahmenkomplexe für einen Standort entwerfen.

Welche Kriterien bedingen die Eigenschaft „produktionsintegriert“?

Aus unserer Sicht das Zusammenspiel folgender Kriterien:

- Die Maßnahmenplanung erfolgt in enger Abstimmung mit dem Flächenbewirtschafter. Eine erfolgreiche Pflege der Maßnahme gelingt umso mehr, je angepasster die Umsetzung der Maßnahme auf die Arbeitsabläufe für die jeweiligen Ackerkulturen ist.
- Die Fläche bleibt in der Bewirtschaftung des Eigentümers/Pächters.

Abb 3.: Mehrjähriger Blühstreifen, Wassergut Canitz, Thalwitz, Sachsen
Quelle: Mössner



- Eine starke Extensivierung von Teilflächen ist möglich, jedoch findet dies im Zeitverlauf auf wechselnden Flächen statt, um eine Integration in die Anbauplanung zu erleichtern.
- Planung und Umsetzung der PiK ermöglicht eine Erhaltung des Ackerstatus.
- Das Kriterium, dass auf einer Teilfläche ein Ertrag an Marktfrüchten zu erwirtschaften sein muss, sollte fakultativ sein. Ziel muss es in erster Linie sein, in einem definierten Suchraum Strukturen zu schaffen, die der Förderung von Feldflora und -fauna (speziell Offenlandarten und Insektenpopulationen) im speziellen dienen und gleichzeitig der Landwirtschaft ein gewisses Maß an Flexibilität einräumt und Produktionsflächen nicht auf Dauer entzieht. PiK ermöglicht das Nebeneinander von Hochertragslandwirtschaft und extensiven Strukturen im Sinne des „land sparing“, wie auch das „land sharing“, also die Vereinigung von Artenschutz und Nahrungsmittelproduktion auf derselben Fläche.

Warum bisher so wenige PiK in Baden-Württemberg?

Gründe dafür, dass Maßnahmen, die solche „bewirtschafteterfreundlichen“ Kriterien erfüllen, bislang nicht gängige Praxis darstellen, sind vielfältig:

- Aus Sicht des Vorhabenträgers, der solange der Eingriff in den Naturhaushalt wirkt, auch für das Bestehen des Ausgleichs Sorge trägt, ist es planungstechnisch einfacher, ein Grundstück zu erwerben und eine Maßnahme darauf zu realisieren. Diese mag zwar hohe Herstellungskosten haben, der Pflegeaufwand und die Herstellungskosten zur Erreichung des Zielzustandes sind aber besser planbar als bei einer produktionsintegrierten Kompensation wie oben beschrieben.
- Kompensationsflächen und die darauf stattfindenden Maßnahmen müssen in ein Kataster eingetragen und i.d.R. (sofern der Vorhabenträger nicht im Besitz der Fläche ist) dinglich gesichert werden. Bei Maßnahmen, die auf wechselnden Flächen stattfinden sollen, müssen andere Wege, z.B. über Ankergrundstücke, und entsprechende rechtliche Regelungen realisiert werden.
- Die Genehmigungsbehörden besitzen i.d.R. nicht die personelle Ausstattung, um eine genü-

gende Umsetzungs- und Erfolgskontrolle der Maßnahmen vorzunehmen. PiK sind jährlich oder zumindest in größeren Abständen neu anzulegen bzw. zu pflegen (Blühstreifen, angepasste Bewirtschaftungsweise zum Artenschutz) und finden gegebenenfalls auf wechselnden Flächen statt. Der Kontrollaufwand ist hier nochmals erhöht.



- Es gibt bislang wenig Erfahrung zur Thematik. Um neue Wege in der Kompensationspraxis zu gehen, braucht es Modelbeispiele.
- Flächen auf denen PiK realisiert werden, sind förderfähig über die Flächenprämie, nicht jedoch über Förderprogramme aus der zweiten Säule. Eine Doppelförderung ist ausgeschlossen. Hier ist also auf exakte Flächenabgrenzung bei der Antragsstellung für Agrarfördermittel zu achten.
- Ein Katalog, beispielsweise in Form einer Kompensationsverordnung wie in Bayern, welcher PiK Maßnahmen aufzählt und klar abgrenzt, ist in Baden-Württemberg bislang nicht vorhanden. Aus der ÖKVO lassen sich zwar Maßnahmen ableiten, welche man als PiK bezeichnen könnte, eindeutige Anweisungen zur Umsetzung und naturschutzfachlichen Bewertung fehlen jedoch. Dies erschwert es Genehmigungsbehörden und Planern PiK-Maßnahmen zu realisieren.

Gibt es für PiK in der Zukunft eine Chance?

Antworten auf diese Problemstellungen soll das vom Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz finanzierte und von der Landsiedlung Baden Württemberg GmbH geleitete Projekt „Nutzung von PIK-Maßnahmen als Instrument





zum Erhalt landwirtschaftlicher Flächen für die Produktion“ kurz ‚PiK-Projekt‘ liefern. Im Lauf des Projekts werden Modellvorhaben in Zusammenarbeit mit Landwirten und Gemeinden angestoßen. Ziel ist es, belastbare Antworten auf die rechtlichen, ökonomischen und verwaltungstechnischen Fragestellungen und Herausforderungen zu finden, die durch diese Maßnahmen aufgeworfen werden. Die PiK-Maßnahmen sollen auf den jeweiligen landwirtschaftlichen Betrieb zugeschnitten, naturschutzfachlich sinnvoll, standortgebunden und an zeitlich begrenzte Bewirtschaftungsverträge geknüpft sein.



Richard Mössner
Landsiedlung Baden-
Württemberg GmbH
Tel: 0711 66 77 – 3122
richard.moessner@
landsiedlung.de

Die rechtliche Sicherung und Organisation der Durchführung von PiK kann verschieden ausgestaltet werden.

Maßnahmenträger aus anderen Bundesländern, wie die Stadt Augsburg, bestätigen den Erfolg dieses Modells. Es fänden sich immer Bewirtschafter, welche die Maßnahmen für einen vertraglich bestimmten Zeitraum (i.d.R. 3-5 Jahre) auf ihren Flächen umsetzen wollen. Anfragen zur Teilnahme am Kompensationsvorhaben mittels PiK überstiegen oft den Bedarf an Vertragspartnern. Zumal mit Maßnahmen wie der Anlage von Blühstreifen und Blühäckern eine optische Aufwertung der Flächen stattfindet und sich Effekte zur positiven Außendarstellung des Betriebes nutzen lassen.

PiK eignen sich also insbesondere zum Erhalt und zur Förderung von Arten des Offenlandes sowie den wichtigen Insektenpopulationen, indem Be-

dingungen simuliert werden, die eine Ansiedlung und Vermehrung der nun bedrohten Arten ermöglicht. Solche Bedingungen sind im Kontext einer Landwirtschaft, die den Anspruch wie auch die Aufgabe hat, ausreichend Lebensmittel auf höchstem Niveau zu produzieren, nicht ohne finanzielle Entschädigung der Bewirtschafter möglich. Die finanziellen Mittel stammen aus der Hand des Vorhabenträgers und sind für einen Zeitraum von mindestens 25 Jahren gesichert. Bei Ablauf der Unterhaltspflicht für den Eingreifer, kann der entstandene höherwertige Zustand des Kompensationsraumes über öffentlich bereitgestellte Gelder gesichert werden.

Die Eigenschaft, dass PiK ihre naturschutzfachliche Wirkung nur bei jährlicher Pflege entfalten, maximiert den Vollzugszwang. Ergibt die Durchführungskontrolle, dass die Maßnahme nicht oder nicht ordnungsgemäß durchgeführt wurde, erhält der vertraglich gebundene Bewirtschafter auch keine Vergütung und scheidet unter Umständen aus dem attraktiven Kompensationsprogramm aus. Da der Bewirtschafter ein wirtschaftliches Interesse verfolgt, ist die Durchführung der Maßnahme also nahezu gesichert. Die Kontrollaufgaben werden von der Genehmigungsbehörde bei Bedarf auf einen externen Dienstleister übertragen. So wird einer personellen Überforderung der kontrollpflichtigen Genehmigungsbehörden vorgebeugt. Die Kosten für extern durchgeführte Kontrollen müssen in die Kosten für PiK eingepreist werden.

Ausblick

Der Prozess zur Findung einer Schnittmenge, die wirksame, kontextgebundene naturschutzfachliche Aufwertung mit den Anforderungen einer effizienten und praktikablen Feldbewirtschaftung so gut es geht vereint, benötigt mehr Zeit als eine Planung „klassischer“ Kompensationsmaßnahmen. Zumal dieser relativ neue Weg der Kompensation in Baden-Württemberg noch nicht etabliert ist und es für die verschiedenen Anbauregionen nur wenige bis keine Umsetzungsbeispiele gibt. Die Frage der rechtlichen Sicherung der Kompensationsmaßnahmen wird im Projekt aufbereitet werden. Bei vielen Pilotprojekten ist die jeweilige Kommune Vorhaben- und Maßnahmenträger. In diesem Fall tritt die Problematik der Sicherung in den Hintergrund. ■

Weitere Informationen zum PiK-Projekt
<https://pik-projekt-bw.de/>

