



WIE KANN KOMPENSATION MIT MEHRWERT FÜR NATUR- SCHUTZ & LANDWIRTSCHAFT GELINGEN?

- ERGEBNISSE & HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN
AUS RAMONA

Christian Sponagel, Elisabeth Angenendt, Enno
Bahrs

GEFÖRDERT VOM





**WIE KANN KOMPENSATION MIT
MEHRWERT FÜR NATURSCHUTZ UND
LANDWIRTSCHAFT GELINGEN?**

GEFÖRDERT VOM



KOMPENSATION IN BALLUNGSRÄUMEN AUS SICHT DER LANDWIRTSCHAFT

Gerade in wachsenden Ballungsräumen konkurrieren zahlreiche Raumnutzungsansprüche um die knappe Fläche. So geht die Ausweitung der Siedlungs- und Verkehrsfläche häufig zu Lasten der Landwirtschaft und die dafür erforderlichen Kompensationsmaßnahmen gemäß Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) führen meist zu einer zusätzlichen Inanspruchnahme von Agrarflächen. Aus der Perspektive der Landwirtschaft wird die Kompensation daher oft als doppelter Flächenverbrauch wahrgenommen. Diesen Zusammenhang haben auch die Auswertung des Kompensationsgeschehens im Zeitraum 1998 bis 2018 in den Kommunen Stuttgart und Filderstadt bestätigt, so wurden etwa 60% der planexternen Kompensationsmaßnahmen auf landwirtschaftlichen Flächen umgesetzt. Zudem ließ sich aus den Daten ableiten, dass in den meisten Fällen die umgesetzten Maßnahmen keine landwirtschaftliche Nutzung mehr ermöglichen. Insofern kann die Eingriffsregelung gerade in Ballungsräume zu Landnutzungskonflikten und wirtschaftlichen Betroffenheit der Landwirtschaft führen. Gleichzeitig gibt es auch erhebliche Herausforderungen aus Sicht des Naturschutzes bei der Umsetzung der Eingriffsregelung. Häufig werden Maßnahmen und Zielflächen eher zufällig ausgewählt und potenzielle Mehrwerte durch eine stärkere Bündelung und Stadt-Land-Vernetzung nicht ausgeschöpft. Dadurch ist die ökologische Effektivität in vielen Fällen begrenzt, was noch durch erhebliche bestehende Pflege- und Umsetzungsdefizite verstärkt wird. Hieraus ergibt sich das Ziel, Lösungen anzustreben, die sowohl aus naturschutzfachlicher und auch aus landwirtschaftlicher Sicht zu Verbesserungen im Kompensationsgeschehen führen.

LÖSUNGSANSÄTZE ZUR ENTSCHÄRFUNG VON LANDNUTZUNGSKONFLIKTEN

Aus rechtlicher Sicht existieren in diesem Kontext bereits relevante Instrumente wie die vorweggenommene Kompensation. Dies ermöglicht eine zeitliche Flexibilisierung der Maßnahmenplanung, d. h. die Kompensation kann bereits vor dem Eingriff erfolgen und wird erst später zugeordnet. Konkret kann dies durch sogenannte Ökokonten umgesetzt werden, wobei die rechtliche Konkretisierung jeweils auf Landesebene erfolgt. In Baden-Württemberg ist dabei die Ökokontoverordnung maßgeblich. Die Vorteile des Ökokontos liegen im Wesentlichen darin, dass eine sorgfältigere Maßnahmenplanung erfolgen kann, die auch Aspekte der räumlichen Vernetzung durch gezielte Flächenauswahl aufgreift. Dadurch soll die ökologische Effektivität der Maßnahmen gestärkt werden. Zudem können sich auch landwirtschaftliche Betriebe aktiv am Kompensationsgeschehen beteiligen. Durch die Umsetzung freiwilliger Kompensationsmaßnahmen werden Ökopunkte generiert, die anschließend an Vorhabenträger wie Kommune veräußert werden können.

Der mögliche Erlös basiert dabei auf einem freien Marktmechanismus und ist somit frei verhandelbar.

Insbesondere die Option der Produktionsintegrierte Kompensation (PiK) soll die Einbindung der Landwirtschaft im Kompensationsgeschehen verbessern und eine Kooperation mit dem Naturschutz ermöglichen. Dabei handelt es sich um Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen gemäß § 15 Abs. 3 BNatSchG auf land- und forstwirtschaftlichen Flächen, die bei fortwährender land- und forstwirtschaftlicher Nutzung, zu einer dauerhaften Aufwertung des Naturhaushalts- oder des Landschaftsbilds auf der Fläche führen. Dabei handelt es sich um Maßnahmen, die z. B. nur einen geringen Teil einer Fläche beanspruchen und gleichzeitig zu einer naturschutzfachlichen Aufwertung der Gesamtfläche führen oder mit einer fortwährend extensiveren Bewirtschaftung einhergehen. Die Umsetzung der Maßnahmen erfolgt im Konsens mit der Landwirtschaft und es wird weiterhin ein monetärer Ertrag von der Fläche durch landwirtschaftliche Produktion erzielt.

ZIELSETZUNG UND VORGEHENSWEISE IN RAMONA

In der Praxis hat sich gezeigt, dass seitens der Landwirtschaft in Baden-Württemberg bisher kaum Ökokontomaßnahmen umgesetzt werden und insbesondere PiK eine eher untergeordnete Rolle am Kompensationsgeschehen einnimmt. RAMONA setzt das Ziel, Lösungen zu einer verbesserten Einbindung der Landwirtschaft ins Kompensationsgeschehen zu erarbeiten und Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Nutzung und Verbesserung bestehender Instrumente abzuleiten. Die Ergebnisse aus RAMONA werden damit zu einer konfliktfreieren Kompensation mit möglichst hohem Grad an Synergien zwischen Landwirtschaft und Naturschutz beitragen und dabei gleichzeitig eine betriebswirtschaftliche Option für die Landwirtschaft ermöglichen.

Im Rahmen des Projekts erfolgte daher zunächst eine Analyse der Akzeptanz zur Umsetzung von freiwilligen Kompensationsmaßnahmen in der Landwirtschaft. Ergänzend wurden für Maßnahmen auf Ackerflächen eine räumliche Potenzialerhebung sowie ökonomische Analyse für die Region Stuttgart durchgeführt. Darauf aufbauend wurden Produkte für die Praxis entwickelt: ein Handlungsleitfaden zum Thema PiK für Kommunen und eine GIS-basierte regionale Suchraumkarte für relevante PiK-Maßnahmen.

WESENTLICHE ERGEBNISSE AUS RAMONA

Die Akzeptanzanalyse hat gezeigt, dass unter Landwirtinnen und Landwirten generell eine Akzeptanz für freiwillige Kompensationsmaßnahmen besteht, wobei PiK die am meisten präferierte Form der Kompensation darstellt. Allerdings wird die Akzeptanz stark von der Form der rechtlichen Sicherung beeinflusst. Denn in der Regel muss die Pflege- und Unterhaltung einer Maßnahme durch einen Eintrag ins Grundbuch rechtlich gesichert werden, was einen erheblichen Einfluss auf die Zahlungsforderung und damit auf die Kosten der Maßnahme hat. Dadurch können PiK-Maßnahmen unter Umständen eine vergleichsweise teure Alternative für einen Vorhabenträger sein. Aus regionaler Perspektive hat sich zudem gezeigt, dass zwar ein erhebliches Potenzial für die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen auf Ackerland besteht, jedoch starke räumliche Disparitäten existieren. Gerade im Zentrum von Ballungsräumen sind Maßnahmen mit deutlich höheren Kosten verbunden als in den Randbereichen. Dies ist insbesondere im Kontext von Ökokonten und räumlicher Flexibilisierung relevant, da Maßnahmen nicht zwangsläufig nah am Eingriffsort umgesetzt werden müssen. Gleichzeitig haben die Analysen auch gezeigt, dass eine eingriffsnahe Kompensation obgleich höherer Kosten auch zu Mehrwerten hinsichtlich ökologischer Qualität sowie des Landschaftsbilds führen und damit insbesondere für die Lebensqualität von Menschen im Ballungsraum beitragen.

Der PiK-Handlungsleitfaden greift wesentliche Ergebnisse unserer wissenschaftlichen Studien wie der Akzeptanzanalyse auf und bietet Kommunen einen Überblick über die Planung und Umsetzung von PiK-Maßnahmen. Neben grundsätzlicher Information wird vor allem die Frage aufgegriffen, wann PiK für eine Kommune interessant sein kann und welche Vorteile PiK bieten kann. Gerade auf kommunaler Ebene gibt es Alternativen zur rechtlichen Sicherung, die erläutert werden. Als wesentliche Argumente für PiK lassen sich festhalten, dass es sich dabei um naturschutzfachlich hochwertige Kompensationsmaßnahmen handelt, bei denen die dauerhafte Pflege durch die Bewirtschaftung gesichert ist. Zudem bleiben die Flächen als landwirtschaftliche Nutzflächen erhalten und es gibt eine höhere Akzeptanz auf Seiten der Landwirtschaft als für andere Kompensationsmaßnahmen. PiK ist somit eine Form der Kooperation mit der Landwirtschaft. Aus kommunaler Perspektive lässt sich letztendlich festhalten, dass PiK auch ein Mittel gegen Flächenknappheit ohne der Notwendigkeit des kommunalen Erwerbs der Maßnahmenfläche darstellt. Der Handlungsleitfaden wird um die GIS-basierten PiK-Suchraumkulisse ergänzt, die als erste Diskussionsgrundlage zwischen Kommune und Landwirtschaft hinsichtlich potenzieller Maßnahmen und geeigneter Flächen dienen. Ziel dieses Instrument ist es, die Synergien zwischen Landwirtschaft und Naturschutz auf Basis relevanter und verfügbarer Geodaten und einer Expertenbasierter Bewertung abzuleiten. Es hat sich gezeigt, dass ca. 13% der Ackerflächen ein derartiges Synergiepotenzial bieten können, z. B., weil die Flächen aus landwirtschaftlicher Sicht weniger produktiv oder sonstige Bewirtschaftungshindernisse aufweisen, aber gleichzeitig für den Naturschutz interessant sind.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND HANDLUNGS- EMPFEHLUNGEN

Die RAMONA-Ergebnisse zeigen, dass die bestehenden Instrumente der Eingriffsregelung durchaus das Potenzial zur Verbesserung der Kooperation zwischen Naturschutz und Landwirtschaft in Stadt-Land-Partnerschaften bieten. Zudem haben wir ein relevantes Synergiepotenzial zwischen Landwirtschaft und Naturschutz aufgezeigt. So können PiK-Maßnahmen durchaus eine betriebswirtschaftliche Option für landwirtschaftliche Betriebe darstellen und zur dauerhaften ökologischen Aufwertung und damit zur nachhaltigen Förderung der Biodiversität in der Agrarlandschaft beitragen. Damit kann PiK auch die Resilienz der landwirtschaftlichen Produktion erhöhen, z. B. durch die Förderung von Ökosystemleistungen wie Bestäubung und natürlicher Schädlingsregulierung, die im Kontext künftiger Anbausysteme an Relevanz gewinnen.

Die wesentliche Herausforderung stellt allerdings nach wie vor die Kommunikation zwischen Landwirtschaft, Behörden und Kommunen dar. Außerdem stellt das Wissen über bzw. die Transparenz des Marktes für Ökopunkte auf Seiten der beteiligten Akteure nach wie vor eine Hürde für die Umsetzung dar. Beim Thema PiK existieren erhebliche Herausforderungen bezüglich der rechtlichen Anforderungen zum erforderlichen Pflege- und Unterhaltungszeitraum, der rechtlichen Sicherung sowie der naturschutzfachlichen Bewertung von Maßnahmen. Einheitliche (z. B. landesweite) Leitlinien für die naturschutzfachliche Bewertung sowie eine Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben zum Pflege- und Unterhaltungszeitraum könnten die Einbindung der Landwirtschaft ins Kompensationsgeschehen verbessern. Außerdem sind alternative Konzepte zur rechtlichen Sicherung von Maßnahmen wie beispielsweise eine institutionelle Sicherung bundesweit erwägenswert. Insgesamt sollte der Fokus künftig noch stärker auf freiwillige Maßnahmen wie Ökokontomaßnahmen gesetzt werden. Diese erlauben eine naturschutzfachlich sinnvolle Maßnahmenplanung im Konsens mit der Landwirtschaft, wobei vor allem die multifunktionale Landnutzung in konfliktbehafteten Ballungsräumen in den Vordergrund gestellt werden kann.