

Produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen

- Erfahrungen auf dem Weg zur Umsetzung

Norbert Menz, menz umweltplanung, 05.12.2018

1 Sind PIK naturschutzfachlich sinnvoll?

Naturschutz ist in erster Linie ein Kulturlandschaftsschutz, wobei die größte Biodiversität eben nicht mehr in der aktuellen Kulturlandschaft erreicht wird. Deshalb sind PIK unbedingt sinnvoll. Sie setzen genau da an, wo der größte Artenschwund zu verzeichnen ist.

Was aber ist neu an PIK? Per Definition sollen sie zu keiner Nutzungsaufgabe aber zu einem höheren naturschutzfachlichen Wert von Flächen führen. Schon zu Beginn des 21. Jahrhunderts kam (wieder) das Schlagwort „schützen durch nutzen“ auf, neu ist die Vorstellung, bei der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse unter heutigen Produktionsbedingungen gleichzeitig Vorteile für „die Natur“ zu schaffen. Das ist sinnvoll aber auch ein Spagat, für den einige neue Rahmenbedingungen erforderlich sind.

Im vorliegenden Beitrag sollen verschiedene Maßnahmen vorgestellt werden, die als PIK zu bezeichnen sind, die enge Begrenzung ausschließlich auf Maßnahmen unter heutigen Produktionsbedingungen und auf die landwirtschaftlichen Flächen erfolgt bewusst nicht. Um die Bedeutung von PIK bei der Kompensation zu beleuchten soll zunächst analysiert werden wofür sie eingesetzt werden können.

2 Welche Maßnahmen sind im Rahmen von Eingriffen erforderlich, welche Rolle können PIK dabei spielen?

Es sollen die Erfahrungen im Rahmen der Landschaftsplanung zur „Eingriffsplanung“ wiedergegeben werden. Im Kontext dieser Planung sind zahlreiche umweltrechtliche Anforderungen zu erfüllen, aus denen sich ein Ausgleichsbedarf ergeben kann:

- klassische Eingriffsregelung nach § 13 ff BNatSchG oder 1a Abs. 3 BauGB
- besonderer Artenschutz nach § 44 ff BNatSchG
- Natura 2000-Gebietsschutz
- Vermeiden von Umweltschäden nach § 19 BNatSchG
- Eingriffe in besonders geschützte Biotope nach § 30 BNatSchG bzw. § 33 NatSchG
- Berücksichtigung des Biotopverbunds nach § 20 BNatSchG und 22 NatSchG
- Walderhaltung nach § 9 LWaldG
- Erhalt von Retentionsraum nach §§ 76 u. 77 WHG

Nicht berücksichtigt sind dabei fachsektorale Forderungen nach funktionsbezogenem Ausgleich im Rahmen von Zulassungsverfahren.

Grundsätzlich können PIK in all diesen Bereichen als Kompensation dienen, sie können aber nicht immer die Alternative zu dauerhaften Nutzungsaufgabe sein, weil vielfach trotz der Flexibilisierung der Eingriffsregelung ein funktionsorientierter Ausgleich erforderlich ist.

Wann können PIK als Kompensation in Zulassungsverfahren dienen?

Eingriffsregelung: eigentlich immer, da Ausgleich oder Ersatz eine hohe Flexibilität bei der Wahl der Maßnahmen zulässt (Einschränkung: Es muss im Naturraum 3. Ordnung geschehen).

Artenschutz: nur eingeschränkt, da die Maßnahmen an den Ansprüchen der betroffenen Arten ausgerichtet werden müssen. Sind Arten mit hoher Bindung an die bewirtschaftete Kulturlandschaft betroffen, können PIK im weitesten Sinne der Kompensation dienen, sie müssen aber sehr spezifisch ausgerichtet sein, was zu starken Beschränkungen in der Produktion führen kann. Sehr gut möglich sind Maßnahmen für Offenlandbrutvögel wie Feldlerche, Kiebitz, Braunkehlchen und Grauammer, schwieriger, weil stark produktionsbeschränkt, sind Arten der Feuchtgebiete wie z. B. Bekassine und Zwergschneppfe, Gelbbauchunke und Wiesenknopf-Ameisen-Bläuling.

Natura 2000 und Umweltschaden: ebenfalls nur eingeschränkt, denn es ist z. B. die Wiederherstellung spezifischer LRTs erforderlich, davon sind nur wenige unter heutigen Bedingungen noch Produktionsstandorte. Gut möglich ist z. B. der Ausgleich von mageren Flachland-Mähweiden als PIK, denn das sind auch unter heutigen Gesichtspunkten noch landwirtschaftlich produktive Flächen. Es gibt in BW aber 51 LRTs, davon sind heute noch zwei Offenlandtypen bewirtschaftet (magere Flachland-Mähwiese, Berg-Mähwiese), bei sechs weiteren ist eine Bewirtschaftung notwendig, die aber heute „nur noch“ als Pflege verstanden wird (Binnendünen mit Magerrasen, Trockene Heiden, Wacholderheiden, Kalk-Magerrasen, Artenreiche Borstgrasrasen, Pfeifengraswiesen und Brenndoldenwiesen). Bei den 12 Waldtypen ist eine Holzproduktion möglich. Bei betroffenen Arten gilt das unter Artenschutz gesagte.

Besonders geschützte Biotope: sehr eingeschränkt. Von 49 besonders geschützten Offenlandbiotopen ist heute noch einer bewirtschaftet (Nasswiese), sechs sind auf „Bewirtschaftung“ i. w. S. angewiesen, werden heute aber, wenn überhaupt, „nur“ gepflegt (Pfeifengras-Streuwiese, Feuchtheide, Zwergstrauch- und Ginsterheide, Wacholderheide, Magerrasen basenreicher und bodensauer Standorte). Der Rest sind Biotoptypen, die nicht bewirtschaftet oder gepflegt werden.

Walderhaltung: Rein rechtlich sind PIK im Wald als Kompensation für die Waldinanspruchnahme möglich, denn § 9 Abs 3 LWaldG gibt folgende Maßnahmen „zum vollen oder teilweisen Ausgleich nachteiliger Wirkungen einer Umwandlung für die Schutz- oder Erholungsfunktionen des Waldes“ zur Auswahl:

1. Ersatz durch eine Neuaufforstung
2. Erhalt eines schützenden Bestands
3. sonstige Schutz- und Gestaltungsmaßnahmen

In den Verdichtungsräumen und bei Wäldern mit besonderen Schutz- und Erholungsfunktionen wird durch den Landesentwicklungsplan dem Naturalausgleich Vorrang eingeräumt, der darüber hinaus weitere Anforderungen hinsichtlich des Ortes des Ausgleichs erfüllen muss (Naturraum, Raumkategorie), die häufig zu Lasten der landwirtschaftlichen Nutzung oder des Naturschutzes gehen.

Retentionsraumausgleich: führt nicht zwangsläufig zum Verlust von Produktionsflächen, kann aber nicht über PIK bewältigt werden.

Anhand von zwei aktuellen Praxisbeispielen wird deutlich, welche Rolle bzw. welchen Anteil produktionsintegrierte Maßnahmen bei der Kompensation von Eingriffen haben können. Ein nicht unerheblicher Teil der Kompensation wird durch PIK erreicht, wobei in wenigen Fällen eine wirkliche Wahl im Sinne flexibler Maßnahmengestaltung bestand. Die Verpflichtungen zu funktionsbezogenem Ausgleich aufgrund von verschiedenen naturschutzrechtlichen Vorschriften fokussieren die Auswahl von Maßnahmen sehr stark.

3 Beispiele von PIK

1. Beweidung mit Rindern, Schafen, Ziegen

Sehr gute Möglichkeit der Extensivierung von Feuchtgrünland und der Wiederöffnung von Steillagen. Zur Entwicklung einer vielfältigen Flora und Fauna bei gleichzeitigem Verhindern der Verbuschung sind ein kurzes, kräftiges Bestoßen und anschließende lange Ruhezeiten erforderlich. Die Weidezeiten lassen sich an Ansprüche geschützter Arten anpassen. Vorsicht ist bei starren terminlichen Regelungen geboten, da je nach Witterungsverlauf der Aufwuchs früher oder später weidetauglich wird. Naturschutzorientierte Beweidung ist allerdings nur was für spezialisierte Viehhalter, sie lässt sich nicht gut in einen „normalen“ Viehhaltungsbetrieb integrieren.

2. Feuchtgebietsmanagement

Durch Meliorationsmaßnahmen aber auch anhaltende Dürren aufgrund des Klimawandels gehen temporäre Vernässungen in der Agrarlandschaft verloren. Diese Nassstellen sind jedoch wichtige Habitate für zahlreiche gefährdete Arten wie Limikolen (z. B. Kiebitz, Bekassine, Zwergschnepfe), Amphibien und Libellen. Durch ein gezieltes Management können solche temporären Vernässungen wiederhergestellt werden, ohne die Flächen dauerhaft einer Nutzung zu entziehen. Dies geschieht z. B. durch Frühjahrsvernässungen nach dem Prinzip der Wässerwiesen oder durch temporäre Verschlüsse von Drainagesammlern im Winter und Frühjahr. Soll auf den Flächen eine Ackernutzung gewährleistet bleiben sind rotierende Flächen erforderlich, sodass sich jährlich Vernässungs- und Bewirtschaftungsphasen abwechseln.

3. Maßnahmen in Ackerlandschaften

In unseren heutigen Ackerlandschaften herrscht ein massiver Mangel an Randflächen, Brachflächen und Feldrändern. Zudem wird durch den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln massiv in den natürlichen Artenbestand eingegriffen. Dies hat zu einem erheblichen Artenschwund geführt. Ackerlandschaften wirken nicht selten aufgrund fehlender Trittsteine und zu große unüberwindbarer Distanzen zwischen Kernflächen des Biotopverbunds fragmentierend. Durch die Anlage von Brach- oder Blühstreifen kann dem entgegengewirkt werden. Hiervon profitieren Arten wie Feldlerche, Feldhase, Rebhuhn, Grauammer, Spelztrespe und andere Ackerwildkräuter. Die Auswahl der Maßnahmen und deren Lage sollte an den Ansprüchen der zu fördernden Arten und des Biotopverbunds ausgerichtet werden. Um Verbuschung auf Dauer zu vermeiden ist eine wiederkehrende Bodenbearbeitung (Grubbern i. d. R nach vier Jahren) oder gar ein völliger Wechsel der Flächen erforderlich. Zu häufiger Wechsel oder Umbruch ist nicht sinnvoll, da viele Insektenarten in den abgestorbenen Stauden überwintern. Die Maßnahmen sind von jedem Ackerbau betreibenden Landwirt leicht umsetzbar. Anspruchsvoll ist das dauerhafte Flächenmanagement bei wechselnden Flächen. Die Verpflichtung solche Maßnahmen über einen längeren Zeitraum aufrecht zu erhalten ist bei den Landwirten nicht beliebt. Über Ankerflächen, die im Eigentum des Eingriffsverursachers liegen und an die bei einer Pacht die Verpflichtung zur Umsetzung von Maßnahmen in einem festgelegten Raum geknüpft wird, kann eine dauerhafte Sicherung erfolgen.

4. Streuobstrevitalisierung

Sie ist eine sehr gute Möglichkeit, naturschutzfachlich hochwertige Lebensräume zu entwickeln und gleichzeitig ein wichtiges Element der historischen Kulturlandschaft zu erhalten. Es können stark gefährdete Arten gefördert werden (z. B. Halsbandschnäpper, Wendehals, Bechsteinfledermaus, Hirschkäfer). Die Pflege der Bäume ist anspruchsvoll und muss dauerhaft gewährleistet werden. Ebenso die Grünlandpflege, welche unter heutigen Produktionsbedingungen nicht wirtschaftlich ist.

Die Bewertung nach ÖKVO steht in keinem vernünftigen Verhältnis zu Aufwand und naturschutzfachlicher Bedeutung.

5. Lichtwald

Das Groß unserer Wälder zeichnet sich durch Totholzangel und geringe Altersdiversität aus. Das Durchschnittsalter beträgt 80 Jahre. Durch die Förderung von Alt- und Totholz sowie Lichtwaldkonzepte auf besonderen Standorten (z. B. Moore, Kuppen, Halden und Steilhänge, Auen) kann die Biodiversität im Wald sehr stark gefördert werden. Gerade seltene Arten können davon profitieren. Einige Beispiele sind Bechsteinfledermaus, Ziegenmelker, Juchtenkäfer, Alpenbock und Hirschkäfer. Im Staatswald werden Alt- und Totholzkonzepte sowie Lichtwaldkonzepte bereits umgesetzt. Als „sonstige Schutz- und Gestaltungsmaßnahme“ können sie auch der forstrechtlichen Kompensation von Waldinanspruchnahmen dienen.

4 Herausforderungen bei der Umsetzung

Die Akzeptanz für produktionsintegrierte Maßnahmen ist bei den Bewirtschaftern wegen hohem Aufwand und niedrigem Ertrag weiterhin gering. Vor allem „alte“ Nutzungsformen lassen sich in den modernen Wirtschaftsablauf nicht mehr gut integrieren, hier sind spezialisierte Bewirtschafter gefragt.

Eine besondere Herausforderung ist die notwendige dingliche Sicherung, wenn die Flächen nicht erworben werden sollen. Bei Maßnahmen in Ackerlandschaften gehen Landwirte keine Verpflichtungen über einen Zeitraum von mehr als 5 Jahren ein. Für den Ausgleich ist aber eine langfristige Verpflichtung (mindestens 25 bis 30 Jahre) erforderlich.

Die Sicherung geeigneter Ausgleichsflächen bei langen Planungsvorläufen ist häufig schwierig. Wer verpflichtet sich gerne zu einer Maßnahme, die erst in fünf oder mehr Jahren umgesetzt wird.

Es ist allgemein bekannt, allerdings selten systematisch untersucht, dass schon jetzt ein großes Vollzugsdefizit und Pflegedefizite bei den Kompensationsmaßnahmen bestehen. Durch die in Verbindung mit PIK verheißene Flexibilität ist abzusehen, dass diese Defizite eher größer als kleiner werden.

Insbesondere Maßnahmen zur Förderung bestimmter Arten bedürfen zum Teil eines hohen dauerhaften Managementaufwand.

Eine (unangemessen) geringe Bewertung nach ÖKVO macht die Durchsetzung aufwändiger Maßnahmen schwierig. Das Pflanzen einer Hecke lohnt sich deutlich mehr als die Sanierung von Streuobstbeständen.

5 Fazit

PIK müssen lukrativ sein, d. h. nicht nur der Ertragsausfall wird entschädigt, sondern auch der Mehraufwand für das betriebsinterne Management. Nur wenn die Bewirtschafter mit PIK mehr verdienen, werden sie auch durchgeführt.

Maßnahmenumsetzung und dauerhafte Durchführung muss in vielen Fällen fachlich betreut (und kontrolliert) sein. Es besteht bereits jetzt ein hohes Vollzugsdefizit bei den Ausgleichsmaßnahmen, flexiblere Maßnahmen werden ohne Betreuung das Defizit eher vergrößern. Dazu sind personelle und institutionelle Ressourcen erforderlich.

Die Bewertung der Maßnahmen muss stärker Aufwand und Effekt berücksichtigen.

Maßnahmen müssen am Artenbestand und an Vernetzungsstrukturen orientiert werden. Ackerrandstreifen, Blühstreifen und Co. bringen am meisten, wenn sie in die großen Schläge und entfernt zu störenden Kulissen gelegt werden und wenn sie als Verbundflächen oder Trittflächen zum Biotopverbund beitragen. Naturschutz ist keine Resterampe, auf der unattraktive Grundstücke vermarktet werden.

Der Ausgleich von Waldinanspruchnahme sollte ebenfalls schwerpunktmäßig mit PIK im Wald erfolgen. Die Neuaufforstung ist angesichts des Schwundes landwirtschaftlicher Produktionsflächen und der Zunahme von Wald- und Gehölzflächen nicht mehr zeitgemäß.

Die Art von Kompensationsmaßnahmen wird zum überwiegenden Teil durch die Art des Eingriffs bestimmt. Daran hat die Flexibilisierung der Eingriffsregelung nach BNatSchG wenig geändert.

Eingriff und Ausgleich gehören zusammen. Es gibt keinen doppelten Flächenverlust. Wer wirklich Flächen sparen will muss an beidem sparen.