

Prof. Dr. Martin Dieterich

Produktionsintegrierte Kompensation

Nach §13 Bundesnaturschutzgesetz sind bei der Umsetzung von Projekten erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu vermeiden und nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen zu kompensieren. Es besteht somit die gesetzliche Verpflichtung für Eingriffe z. B. durch Baumaßnahmen einen funktionalen Ausgleich in der Fläche zu schaffen (beachte in diesem Zusammenhang aber die Erleichterungen im Zusammenhang mit §13 b Bundesbaugesetz). Der sogenannte „Doppelte Flächenverbrauch“ durch den Eingriff selbst und für die dann erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen wird von Landwirtschaftsseite seit langem kritisiert. Verstärkt wird der Konflikt durch die akute Knappheit an landwirtschaftlichen Flächen in Deutschland, die nicht zuletzt in steigenden Pachtpreisen, aber auch in einer stark negativen Flächenbilanz bei Erzeugung und Verbrauch von landwirtschaftlichen Produkten (Primärprodukte) zum Ausdruck kommt (Negativbilanz bei der Selbstversorgung).

Unter produktionsorientierter Kompensation (PIK) ist eine Bewirtschaftung zu verstehen, die eine naturschutzfachliche Aufwertung von Agrarflächen im Zuge landwirtschaftlicher Produktion zum Ziel hat. Die für entsprechende Aufwertungen in der Regel erforderliche extensive Bewirtschaftung wird aus Mitteln der Eingriffsregelung finanziert. Die Ausgleichsverpflichtungen für private Eingreifer und damit auch die erforderliche Dauer für die Bereitstellung von Ausgleich sind nach höchstrichterlichen Urteilen auf maximal 25 Jahre begrenzt. Das Land Bayern weist zumindest der öffentlichen Hand eine besondere Verantwortung bei der Kompensation dauerhafter Eingriffe zu und fordert in §10(3) der Bayerischen Kompensationsverordnung von öffentlichen Eingriffsträgern auch einen dauerhaften Ausgleich für dauerhafte Eingriffe.

Aufgrund der verpflichtenden Kompensation entfallen an freiwillige Leistungen gebundene Fördermöglichkeiten aus Agrarumweltprogrammen. PIK-Mittel und andere Förderungen können aber additiv kombiniert werden, solange keine Doppelförderung erfolgt (Förderung der gleichen Maßnahme aus verschiedenen Programmen). Der Ausgleich belässt dabei die betroffenen Flächen in der landwirtschaftlichen Produktion, die Zahlungsansprüche aus der ersten Säule bleiben erhalten.

Die PIK ist ein Instrument, das im Zuge von Ausgleichsmaßnahmen schon seit vielen Jahren als möglicher Weg zur Vermeidung des doppelten Flächenentzuges diskutiert und umgesetzt wird.

Die PIK ist geeignet, Landwirten zusätzliche Einkommensmöglichkeiten in einem landwirtschaftsnahen Dienstleistungssektor zu eröffnen. Entsprechende Dienstleistungen sind von den Vorgaben des EU Förderrechts entkoppelt (keine Notifizierung, Vergütung frei verhandelbar), der Anspruch auf Flächenprämie bleibt erhalten, Monitoring und Kontrolle sind bedarfsgerecht und damit flexibel zu gestalten. Produktionsintegrierte Kompensation eignet sich prinzipiell auch für die Schaffung von Ökopunkten, die dann von zwischengeschalteten Institutionen vermarktet (Flächenagentur, Stiftungen) oder auf Vorrat gehalten (angespart) und bei Bedarf abgerufen werden können (z.B. durch Gemeinden).

Den unverkennbaren Vorteilen der produktionsintegrierten Kompensation stehen Nachteile bei der Betreuung und Finanzierung von Umsetzungsmaßnahmen gegenüber. Entweder verbleibt im Rahmen der PIK die Kompensationsverpflichtung langfristig beim Eingreifer oder die Kompensationsverpflichtung wird an geeignete und in der Regel staatliche oder halbstaatliche Einrichtungen abgetreten (Flächenagenturen, Landschaftserhaltungsverbände). Die Belastung langfristiger Kompensationsverpflichtungen beim Eingreifer bedingt einen Kontrollaufwand durch Behörden, der bisher in den wenigsten Fällen wirklich geleistet wird oder mit dem vorhandenen Personal geleistet werden kann.

Die Übergabe von Kompensationsverpflichtungen bedingt finanzielle und administrative Risiken für den Übernehmer. Die Kosten für produkti-

onsintegrierte Kompensation müssen Risiken abbilden, die sich insbesondere aus Entwicklungen an den Agrarmärkten ergeben, um entsprechend adäquate Einkommen für die umsetzenden Landwirte zu garantieren. Für die Kalkulation der im Zusammenhang mit produktionsintegrierter Kompensation vorzuhaltenden Finanzmittel stehen entsprechende Routinen aus dem Finanzdienstleistungssektor zur Verfügung. Risikozuschläge sind ebenso einzukalkulieren, wie Anreizkomponenten. Risikozuschläge und Anreizkomponenten unterliegen dabei nicht der Volatilität der auf variablen Marktpreisen gründenden Opportunitätskosten. Nur die Bindung der übernehmenden Einrichtungen oder Agenturen an öffentliche Haushalte ermöglicht letztendlich auch die vollständige Übernahme von Kompensationsverpflichtungen, die immer an Maßnahmen und nicht an verfügbare Finanzmittel gebunden sind. Private und kleinere Agenturen wären mit der Übernahme der Kompensation einschließlich Zahlungsverpflichtungen und deren Risiken in der Regel überfordert.

Es ist wenig verwunderlich, dass Eingreifer den Aufwand für langfristige und ihren Haupttätigkeitsfeldern nicht nahe stehende Kompensationsverpflichtungen scheuen. Bevorzugt werden vielmehr einmalige und dann abgeschlossene Maßnahmen (Stichwort Biotopanlage). Aber auch für Vertreter von Umweltverwaltungen und Umweltverbänden haben einmalig umzusetzende und dann dauerhaft wirksame bzw. auf ihre dauerhafte Wirksamkeit nicht weiter zu prüfende Kompensationsmaßnahmen eine hohe Attraktivität. Die wahrgenommene Wirksamkeit einer einmaligen aber „garantierten“ Aufwertung befördert vielfach Vorbehalte gegen das Instrument der produktionsintegrierten Kompensation. Dabei werden gerade herkömmliche Maßnahmen vielfach unzureichend und unvollständig umgesetzt. Darüber hinaus benötigen auch Teiche oder Hecken langfristige Pflege, die dann aber vielfach von den öffentlichen Haushalten übernommen und aus Naturschutzmitteln finanziert wird. Auch aufgrund der geschilderten Probleme ist das Instrument der produktionsintegrierten Kompensation in der Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen noch deutlich weniger verbreitet, als dies nach vielversprechenden ersten Ansätzen und den damit verbundenen Vorteilen für Eingreifer, Landwirtschaft und Naturschutz eigentlich zu erwarten wäre.

Bei der produktionsintegrierten Kompensation lassen sich Maßnahmen mit flexibler Flächenzuordnung (z. B. ein bestimmter Anteil an Blühstreifen

in einer Ackerlandschaft) von Maßnahmen mit dauerhafter Flächenzuordnung unterschieden (z. B. Festlegung bestimmter Ackerflächen zum langfristigen Schutz seltener Ackerwildkräuter). Aus naturschutzfachlicher Sicht müssen Maßnahmen zumindest für mobile Arten nicht dauerhaft parzellenscharf festgelegt sein. Andererseits sollte auch bei mobilen Arten eine gewisse, also die auf einen bestimmten Ausgleichsraum bezogene Aufwertung gewährleistet sein. Bei den seltenen Ackerwildkräutern ist der Fokus dagegen eindeutig auf die langfristig wirkende Sicherung von Kompensationsmaßnahmen an einem durch die Präsenz der entsprechenden Arten ausgezeichneten Standort abzustellen. Eine flexible Flächenzuordnung ist in diesem Fall nicht zielführend.

Fallbeispiele für produktionsintegrierte Kompensation - verschiedene Maßnahmentypen

Aufwertungen auf Ackerstandorten mit wechselnden Maßnahmenflächen

Zum Ausgleich für den Bebauungsplan Innovationspark erwirbt die Stadt Augsburg insgesamt 7,5 ha Ackerfläche innerhalb eines Bezugsraumes (900 ha) zur Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen für Feldvögel. Jährlich werden im Bezugsraum Landwirte für die Umsetzung von PIK-Maßnahmen auf insgesamt 7,5 ha Ackerfläche angeworben (Pflegeverträge zwischen Stadt und Landwirt). Gelingt die Anwerbung nicht, dann stellt die Stadt ihre angekauften Ackerflächen für den Ausgleich zur Verfügung. Das Vorgehen erlaubt Flexibilität bei durch den öffentlichen Träger (Eingreifer) garantierter Umsetzung. Einwerbung von teilnehmenden Landwirten und Umsetzungskontrolle durch den Landschaftspflegeverband Augsburg (synonym zu den Landschaftserhaltungsverbänden in Baden Württemberg). Maßnahmen auf den Ausgleichsflächen umfassen:

- Blühstreifen
- erhöhter Saatreihenabstand
- Getreidestreifen in den Wintermonaten
- Stoppelbrache im Winter
- ergänzend 2-3 Lerchenfenster (jeweils 20 m²)

Maßnahme	Mindestgröße	Vergütung
Blühstreifen oder Buntbrache	0,1 ha	1.544 €/ha
Erweiterter Saatreihenabstand	0,1 ha	985 €/ha
Getreidestreifen im Winter	0,1 ha	1.544 €/ha
Stoppelbrache im Winter	k.A.	110 €/ha
Lerchenfenster		gute fachliche Praxis

Tabelle 1
Kompensationszahlungen
Maßnahmenkatalog
Feldvögel

Die Vergütung für die Umsetzung der Maßnahmen orientiert sich am bayerischen Kulturlandschaftsprogramm und variiert je nach Standortgüte. Für einen Acker mit guter Bodenqualität ergeben sich die in Tabelle 1 aufgeführten Kompensationszahlungen für die jeweiligen Einzelmaßnahmen.

- keine synthetische Stickstoffdüngung, nur Festmist oder stickstofffixierende Leguminosen (maximal 2 Jahre in Folge)
- keine Behandlungsmittel, keine mechanische Beikrautregulierung
- kein Anbau von Zwischenfrüchten

Aufwertung von Ackerflächen - dauerhafte Maßnahmenflächen

Zum Ausgleich für einen betriebseigenen Eingriff (Stallbau) Förderung einer artenreichen Ackerwildflora mit Fokus auf einer standorttypischer Haftdoldengesellschaft. Eingriff und Ausgleich liegen in einer Hand (Landwirt). Umsetzungsbegeleitung einschließlich Erfolgskontrolle durch die Thüringer Landgesellschaft. Bestand der Ausgleichsverpflichtung für 20 Jahre. Die produktionsintegrierte Kompensation ist Bestandteil der für den Stall erforderlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsunterlagen. Umsetzung einschließlich Monitoring erfolgt entsprechend der Festlegungen im Genehmigungsbescheid. Die Bewirtschaftungsauflagen auf der Ausgleichsfläche umfassen:

- reduzierte Saatstärke (maximal 50-70% der normalen Menge)
- mögliche Fruchtarten sind Winterroggen/Körnerroggen 125 Körner/m², Hafer 225 Körner/m², Wintergerste 190 Körner/m², Winterweizen 165 Körner/m², Winterraps 45 Körner/m², Ackerbohnen 25 Körner/m², Körnererbsen 45 Körner/m², einjährige Stoppelbrache (selbstbegründend).

Kompensationszahlungen entfallen im vorliegenden Fall, da Kompensation für einen Eingriff durch den ausgleichenden Betrieb. Vergütung sonst orientiert am Ausgleich von Einnahmeverlusten zuzüglich Aufwendungen für die Integration entsprechender Maßnahmen in den Betriebsablauf - Anhaltswert 600 €/ha*Jahr. Angestrebt ist die Fortführung der Aufwertungen nach Abschluss der Ausgleichsverpflichtung über Programme des Vertragsnaturschutzes.

Aufwertung von Grünland - dauerhafte Maßnahmenfläche

Von der DB beauftragte Kompensationsmaßnahme im Zusammenhang mit dem Bau der Schnellbahntrasse Stuttgart - Ulm. Freistellung von stark verbuschtem oder aufgeforsteten ehemaligem Grünland und anschließende Offenhaltung bzw. Entwicklung von Magerasen durch Ziegenbeweidung. Dingliche Sicherung (Grundbucheintrag) durch Finanzaufweisung der DB an Besitzer (Gemeinden). Pflegevertrag zwischen DB und Weidengemeinschaft, Vertragsdauer jeweils 10 Jahre, ohne Kündigung automatische Verlängerung. Die Dokumentation der Maßnahmen beschränkt sich für den Auftragnehmer auf einen formlosen Bericht mit Angaben zur Umsetzung von Beweidung und Nachpflege. Monitoring durch den Auftraggeber im Rahmen der Bauüberwachung (beauftragtes Büro, visuelle Einschätzung im Rahmen

Tabelle 2
Vergütung für
Ziegenbeweidung

	1. Fläche	2. Fläche	3. Fläche
Flächengröße	0,24	2,27	1,73
Beweidung (Koppel mit Ziegen)	1.393 €/ha	1.503 €/ha	1.145 €/ha
Nachpflege (Bedarfsposition)	4.684 €/ha	2.689 €/ha	2.026 €/ha
Zaunbau	8.366 € (18,80 €/m)	16.398 € (17,50 €/ha/m)	23.205 € (17,50 €/m)

von 2-3 Durchgängen pro Jahr, Rückmeldung und Kommunikation). Die Auflagen zur Beweidung umfassen:

- Unterhaltung des Weidezauns und Bereitstellung des Weidezaungeräts
- mindestens 2 Weidegänge mit angemessener Besatzstärke (Unterdrückung Gehölze)
- gemischte Herde - Schafe und Ziegen
- Beweidungsdauer pro Beweidungsgang maximal 14 Tage
- soweit erforderlich Anpassung der Beweidung an Empfehlungen aus dem Monitoring
- Nachpflege bei Bedarf (Abstimmung mit der Unteren Naturschutzbehörde)

Die Vergütung wurde auf Angebotsbasis mit dem Eingreifer (DB) ausgehandelt und orientiert sich an Dienstleistungssätzen (Direktkosten). Attraktiv für die Weidgemeinschaft dabei insbesondere auch die Vergabe des Zaunbaus und die Einbeziehung von Nachpflege als Bedarfsposition (Tab. 2). Der Dienstleistungsvertrag hebt die entsprechenden Restriktionen von Förderprogrammen aus (feststehende Fördersätze primär errechnet auf der Basis von Ertragsverlusten). Entsprechende Opportunitätskosten und damit Kompensationsgelder sind auf naturschutzfachlich hochwertigen Flächen wie z. B. Magerrasen in der Regel eher niedrig.

ten. Die Vorteile für den Naturschutz liegen in der auch langfristigen oder dauerhaften Umsetzung von nutzungsbezogenen Maßnahmen in einer durch Nutzung geprägten Kulturlandschaft. Für die Landwirtschaft bietet die produktionsintegrierte Kompensation Möglichkeiten zur Diversifizierung (Dienstleistungssektor) außerhalb der gängigen Förderprogramme und der damit verbundenen bürokratischen Anforderungen. Gleichzeitig ist die erbrachte Dienstleistung an normale landwirtschaftliche Betriebsabläufe gebunden. Für den Eingreifer bietet die produktionsintegrierte Kompensation Planungssicherheit kombiniert mit sinnvollen Ausgleichsmaßnahmen, d.h. Ausgleichsmaßnahmen mit Bezug zum Eingriff (funktionelle Kompensation). Allerdings bedarf es für die Eingreifer und die Umsetzer von PIK-Maßnahmen einer Angebotsstruktur für die Gestaltung und Umsetzung. Dies schließt ein Netzwerk von in der Betreuung oder Übernahme von Umsetzung engagierten Institutionen ebenso ein, wie zusätzliche Anreizkomponenten für Umsetzer einschließlich kommunikativer Wege für Kontrolle und möglicherweise erforderlichen Anpassungen von Maßnahmen. ■



Prof. Dr. Martin Dieterich
Universität Hohenheim
Tel. 0711/ 459 23530
martin.dieterich@
uni-hohenheim.de

Fazit

Die Produktionsintegrierte Kompensation eignet sich für eine Bandbreite von Ausgleichsmaßnahmen und bietet potentiell Vorteile für alle Beteilig-