

---

# **Biodiversitätsschutz in Agrarlandschaften durch (planerische) Nutzungssteuerung**

**Dr. Ingmar Piroch**

# Gliederung

1. Ausgangslage
2. Defizitanalyse
3. Aufgabenstellung
4. Vorschlag einer Bodennutzungsplanung
5. Bodennutzungsplanung am Beispiel
6. Fazit

# 1. Ausgangslage

- Die Naturraumausstattung Deutschlands ist historisch betrachtet durch die menschliche Landnutzung geprägt. Vor allem extensive Nutzungsformen haben eine struktur- und artenreiche Kulturlandschaft hervorgebracht.
- Biodiversitätsschutz muss sich daher auf die gesamte Fläche beziehen.
- Die anthropogene Nutzung und Beeinflussung der Umwelt ist so zu gestalten, dass eine durch vielfältige Umweltbedingungen gekennzeichnete Kulturlandschaft entsteht und damit die Voraussetzungen für biologische Vielfalt geschaffen werden.
- Negative Auswirkungen auf die Biodiversität gehen vor allem von der intensiven und homogenen Flächennutzung der Agrarwirtschaft aus. Dazu zählen beispielsweise: intensive Pflanzenschutzmaßnahmen und intensive Düngung, Vereinfachung der Fruchtfolge sowie die Entfernung von Landschaftselementen.

## 2. Defizitanalyse

- Die rechtliche Steuerung der qualitativen und quantitativen Flächennutzung im Freiraum ist für den Biodiversitätsschutz unzureichend:

Der Naturschutz ist fokussiert auf den Erhalt des Staus quo. Naturschutzrechtliche Schutzvorgaben in Form von Verboten werden von den Betroffenen oft als Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit und „Kostenfaktor“ angesehen. Für sie besteht regelmäßig kein Vorteil, „hochwertige“ Naturschutzgüter auf den Flächen vorzuhalten („negative Anreizwirkung“).

Der ordnungsrechtliche Zugriff des Naturschutzes, die Umweltprüfungen und die Folgenbewältigung bei Eingriffen durch Ausgleichsmaßnahmen fördern die Separation in naturschutzfachlich „wertvolle“ und „uninteressante“ Flächen.

Die Vorgaben zur „guten fachlichen Praxis“ entfalten kaum eine Steuerungswirkung: sie sind inhaltlich unbestimmt und nicht auf die konkreten Standortbedingungen angepasst, Verstöße sind daher auch nicht sanktioniert und es besteht keine Anordnungsbefugnis zur Durchsetzung der Vorgaben.

## 2. Defizitanalyse

- Die Agrarförderung in der gegenwärtigen Form kann die landwirtschaftliche Flächennutzung mit Blick auf den Biodiversitätsschutz nur unzureichend steuern:

Die cross compliance-Anforderungen und die AUM sind nicht bzw. kaum an die Standortbedingungen und die ortsübliche landwirtschaftliche Bewirtschaftung angepasst.

Darüber hinaus leidet die Agrarförderung an strukturellen Problemen, etwa in Form des zunehmenden Verwaltungsaufwandes für Behörden und Landwirte, durch die fehlende Flexibilität der Vorgaben bei gleichzeitiger Sanktionsgefahr für den Landwirt, aufgrund der Unsicherheit zum Fortbestand gerade der AUM-Programme und der begrenzten Wirksamkeit einzelner Maßnahmen für den Natur- bzw. Umweltschutz.

# 3. Aufgabenstellung

- Erforderlich ist eine lokale Nutzungssteuerung zur Art und zum Maß der Flächennutzung.
- Eine solche standörtliche Nutzungssteuerung ist nur im Zusammenwirken mit den Landnutzern zu realisieren.
- Den Landnutzern muss ein positiver Anreiz gegeben werden, Verantwortung für Umweltleistungen zu übernehmen.
- Der bewahrende Regelungsansatz des Naturschutzes muss ergänzt werden durch Gestaltungsinstrumente, um den Biodiversitätsschutz in der Fläche zu gewährleisten. Biodiversitätsschutz ist ohne Berücksichtigung der Agrarlandschaften nicht erfolgreich.

## 4. Vorschlag einer Bodennutzungsplanung

- Die Bodennutzungsplanung konkretisiert die Vorgaben zur „guten fachlichen Praxis“ flächenbezogen und unter Einbeziehung der Flächennutzer.
- Es ist eine gesetzliche Klarstellung erforderlich, dass die landwirtschaftliche Bewirtschaftung nicht nur hinsichtlich der Nutzungsart sondern auch mit Blick auf das Maß der Nutzung unter das Ordnungsrecht fällt ( § 14 BNatSchG). Eine Privilegierung erfolgt nur noch dann, wenn landwirtschaftliche Betriebe die Anforderungen der Bodennutzungsplanung erfüllen. Den Nachweis müssen die Landnutzer erbringen. Ohne Information keine Privilegierung!
- Die Bodennutzungsplanung und damit die Festlegung der lokalen Anforderungen an die „gute fachliche Praxis“ erfolgt unter Einbeziehung der Landnutzer. Sie haben die Möglichkeit, die jeweiligen Anforderungen flächenbezogen mitzugestalten.

## 4. Vorschlag einer Bodennutzungsplanung

- Der Anreiz für den Landnutzer zur Mitwirkung besteht zunächst darin, von den gesetzlichen Privilegierungen zu profitieren. Die Inhalte der Bodennutzungsplanung könnten aber auch mit der Agrarförderung verknüpft werden und so einen zusätzlichen monetären Anreiz bieten.
- Als Maßstab für die „gute fachliche Praxis“ wird ein Punktwert für eine bestimmte Flächeneinheit vergeben (Sollwert). Dieser richtet sich nach den naturräumlichen Bedingungen einschließlich der Produktivität des Standortes (Bodenwert).
- Der Sollwert ist durch geeignete Maßnahmen der „guten fachlichen Praxis“ zu erreichen. Hierfür werden Maßnahmenkataloge gebildet und mit einem Maßnahmenwert versehen. Der Landnutzer hat dann so viele Maßnahmen in Bezug auf die Flächeneinheit zu melden, bis der Sollwert erreicht ist.
- Der Landnutzer hat die festgesetzten Maßnahmen umzusetzen, um in den Genuss der Privilegierung (bzw. der Agrarförderung) zu kommen. Damit übernimmt er aktiv die Verantwortung für den Umweltschutz in der Agrarlandschaft.

# 5. Bodennutzungsplanung am Beispiel

Das folgende Beispiel soll die Funktionsweise des Planungsmodells verdeutlichen. Es bezieht sich nur auf die Ackernutzung.

Die fachlichen Fragen, etwa zur Auswahl eines geeigneten Bezugsraums, der Festlegung der Sollwerte und der Maßnahmenkataloge einschließlich der Maßnahmenwerte müssen durch Experten der Umwelt-, Agrar- und Planungswissenschaft und -praxis beantwortet werden.

Zum Planungsbeispiel:

- Feldblöcke, die zu einem überwiegenden Teil im Bezugsraum liegen, werden mit einbezogen; andernfalls fallen sie den benachbarten Bezugsräumen zu.
- Es handelt sich um eine im Vergleich zu anderen Standorten strukturreiche Fläche mit einem mittleren Bodenwert. Der Sollwert sollte daher höher angesetzt werden als bei landwirtschaftlichen Gunstflächen. Für das Beispiel wird der Sollwert für sämtliche Ackerflächen im Bezugsraum mit 15 festgesetzt.

# 5. Bodennutzungsplanung am Beispiel

- Die verwaltungsinterne Informationszusammenstellung (GIS-gestützt) ergibt folgendes Ergebnis:

Auf den Ackerflächen im Bezugsraum befinden sich 10 Biotope bzw. Landschaftselemente. (Wird der Erhalt derselben beispielsweise mit einem Maßnahmenwert von je 1 bewertet, wäre der Sollwert bereits zu 2/3 erreicht.)

Die Landesstraße wird von einer gesetzlich geschützten Allee gesäumt.

- Als Maßnahmenkategorien kommen zum Beispiel in Betracht:

Produktionsbezogen: Reduktion des Stoffeintrags, Zwischenfruchtanbau, geringere Kulturdichte ...

Standortbezogen: dauerhafter Erhalt der Biotope, Landschaftselemente und der Allee durch Anlage von Schonstreifen ...

## 5. Bodennutzungsplanung am Beispiel

- Im Rahmen der Planaufstellung und Maßnahmenableitung werden die Landnutzer eingebunden. Zur östlich der Ortszufahrt befindlichen Ackerfläche ergeben sich dadurch weitere Informationen:

Die Ackerfläche besteht aus zwei Feldblöcken, die von zwei unterschiedlichen Landwirten bewirtschaftet werden. Weiterhin wird die östliche Ackerfläche mittig durch einen historischen Weg geteilt. Dieser wird zwar nicht mehr genutzt, ist zum Teil aber noch erkennbar.

Im südöstlichen Bereich befindet sich eine feuchte Bodensenke, die die Ackernutzung erschwert.

Weiterhin kommt es in diesem Bereich vermehrt zur Bodenerosion. Aufgrund der getrennten Bewirtschaftung der Feldblöcke ist eine andere Ausführung der Bodenbearbeitung als erosionsvorbeugende Maßnahme nicht möglich.

## 5. Bodennutzungsplanung am Beispiel

- Es werden im Einvernehmen mit den Landwirten folgende Maßnahmen festgesetzt, die die „gute fachliche Praxis“ für den Bezugsraum konkretisieren:

flächenbezogene Maßnahmen: Biotope und Landschaftselemente werden dauerhaft durch Pufferstreifen erhalten. Der historische Weg wird wieder hergestellt. Dadurch wird gleichzeitig ein Verbindungselement für den lokalen Biotopverbund geschaffen. Die feuchte Bodensenke wird aus der Produktion genommen. Die Biotope und Landschaftselemente westlich der Ortszufahrt werden durch neue Verbundstrukturen miteinander verbunden.

betriebsbezogene Maßnahmen: Es erfolgt ein Pflugtausch zwischen den beiden Landwirten, sodass eine erosionsvorbeugende Ackerbewirtschaftung möglich wird.

- Mit den Maßnahmen wird der Sollwert deutlich überschritten. Den Landwirten ist es daher möglich, angrenzende Ackerflächen dem Bezugsraum zuzuschlagen, damit sie in den benachbarten Bezugsräumen mit intensiv genutzten Flächen den Sollwert leichter erreichen können.

## 6. Fazit

Mit dem vorgeschlagenen Modell der Bodennutzungsplanung kann das Maß und die Art der landwirtschaftlichen Bodennutzung flächenbezogen gesteuert werden.

Es können auch kumulative Auswirkungen und schleichende Veränderungen abgebildet werden, da eine kontinuierliche und flächendeckende Bewertung im Zusammenwirken mit den Landnutzern erfolgt.

Aufgrund der fortlaufenden Anpassung der Planinhalte ist zugleich eine zukunftsgerichtete Flächen- und Umweltgestaltung und damit die Entwicklung differenzierter Landnutzungsformen möglich.

Mit diesem Instrument kann der Biodiversitätsschutz in Agrarlandschaften erfolgreich umgesetzt werden.

---

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**