Biodiversität – Spannungsfeld zwischen Landwirtschaft und Naturschutz

Tagung des Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie in Sachsen am 13.3.2014

Betroffenheiten und mögliche Leistungen der Landwirtschaft in Überflutungsflächen

von Ralph Gockel, Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz

Im Spannungsfeld zwischen Landwirtschaft und Naturschutz kommt zunehmend auch dem Hochwasserschutz eine besondere Rolle zu. Insbesondere an den großen Flüssen in Deutschland hat sich in den letzten Jahren immer wieder gezeigt, welch enormes Schadenspotenzial in unmittelbarer Flussnähe, aber zunehmend auch in weiterer Entfernung festzustellen ist. Zug um Zug wurden viele Auenbereiche in den vergangenen 50 Jahren besiedelt. Die heutige Raum- und Regionalplanung steht vor großen Anforderungen, notwendige städtebauliche Konzepte zu entwickeln, die von der Bevölkerung akzeptiert werden. Hochwasserschutz spielt sich aber ganz selbstverständlich auf landwirtschaftlichen Flächen ab. So passen geplante Maßnahmen zum Hochwasserschutz sehr gut zusammen mit den Anforderungen des Naturschutzes, für den eine extensive Nutzung in Talauen, die Umwandlung von Ackerland in Grünland und die Ausweisung von Schutzgebieten, insbesondere Natura 2000 Gebieten in diesen Räumen dienlich ist. In welcher Form ist aber nun die Landwirtschaft betroffen oder kann die Landwirtschaft sogar Leistungen in Überschwemmungsregionen erbringen?

Zunächst ist zu untersuchen, welche Funktionen die Landwirtschaft heutzutage unter dem Blickwinkel der Flächenkonkurrenz überhaupt wahrnimmt. Zum einen ist es die Ernährungssicherung und damit die Vorsorgefunktion zur Erzeugung von Nahrungsmitteln, auch wenn dies in einer globalisierten Welt zunehmend zurückzutreten scheint. Darüber hinaus trägt die Landwirtschaft wesentlich zu einer Wertschöpfung im ländlichen Raum bei. Damit verbunden ist – auch bei einer rationellen Arbeitserledigung – eine Arbeitsplatzfunktion der Landwirtschaft, zu der auch der gesamte vor- und nachgelagerte Bereich zählt. Zusammen mit Tourismus-Aktivitäten ergibt sich die Erholungsfunktion der Landwirtschaft: landwirtschaftliche Räume und gerade in Talauen haben einen hohen Erlebnis- und Erholungswert und spielen eine große Rolle für den Tourismus und die Naherholung der städtischen Bevölkerung. Zuletzt zu nennen ist die Schutzfunktion, die die Landwirtschaft in weiten Teilen ausübt, ob es die schonende Bewirtschaftung zum Schutz der Ressource Grundwasser ist, die Aufrechterhaltung von Pflegemaßnahmen in Schutzgebieten oder die Sicherstellung unserer unterschiedlichen regionaltypischen und wertvollen Erholungsräume, überall hat die Bewirtschaftung durch die Landwirtschaft wesentliche Funktionen für die ländlichen Räume.

Zweifellos muss ausgeführt werden, dass von der Landwirtschaft auch negative externe Effekte ausgehen. Ob dies unnötige Nährstoffüberschüsse sind, die Beeinträchtigung der Biodiversität durch eine intensivierte landwirtschaftliche Nutzung, eine Monotonie des Landschaftsbildes oder möglicherweise eine Konzentration in Besitz und Bewirtschaftung. Zu Fragen ist aber auch, ob beim Gegensteuern gegen diese negativen externen Effekte die Einhaltung der guten fachlichen Praxis ausreichend ist oder darüber hinaus Auflagen gemacht werden müssen. An dieser Stelle stellt sich dann natürlich auch die Frage, ob die Bindung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums diese **zusätzlichen** Auflagen rechtfertigen.

Wenn man nun die Überflutungsflächen in Talauen im Hinblick auf Landwirtschaft und Naturschutz stärker in den Blick nimmt, so muss stärker differenziert werden, über welche Fläche überhaupt gesprochen wird. Neben der rezenten Aue, den in Regionalplänen dargestellten Überschwemmungsgebieten oder durch Rechtsverordnung festgesetzten Überschwemmungsgebieten gibt es Flächen, die durch eine Deichrückverlegung dem Gewässer praktisch

zugerechnet werden. Es gibt ökologische Flutungsflächen in ungesteuerten Hochwasserrückhaltungen, es gibt Polder als gesteuerte Hochwasserrückhaltungen und zunehmend auch Reserveräume für Extremereignisse. Für den Hochwasserschutz eine große Bedeutung haben auch Maßnahmen zum vorbeugenden Hochwasserschutz an den Oberläufen. Und alles zusammen findet sich oft in der Kombination mit Nationalparken, Naturparken, Naturschutzgebieten, Landschaftschutzgebieten und Natura 2000 Gebieten.

Worin liegt nun eine Betroffenheit der Landwirtschaft begründet, wenn Flächen in den genannten Räumen bewirtschaftet werden. Soweit sich keine Auflagen der Bewirtschaftung ergeben, findet die gute fachliche Praxis Anwendung. Zu der gehört zweifellos, dass in der rezenten Aue kein Ackerbau betrieben wird. Soweit aber die Anforderungen der Gesellschaft darüber hinaus gehen und bestimmte Vorgaben der Bewirtschaftung gewünscht bzw. verordnet werden, wird die Landwirtschaft immer sehr genau prüfen, ob mit der Maßnahme Vermögensverluste und/oder Einkommensverluste verbunden sind. So erfordert das Recht des Staates zur Flutung privaten Eigentums in Poldern die Eintragung einer Dienstbarkeit, verbunden mit einer entsprechenden Entschädigung des Wertverlustes. Darüber hinausgehende Auflagen der Bewirtschaftung mit entsprechenden Einschränkungen ziehen ab einer Bagatellgrenze oder der von den Betroffenen zu tragenden Schadensminderungspflicht immer einen Ausgleichsanspruch nach sich. In diesem Zusammenhang muss die Frage erlaubt sein, wer in den vorgenannten Räumen eigentlich Eigentümer von Flächen sein muss oder sein kann. Die pachtfreie Überlassung von Flächen in Rückhalteräumen ohne Entschädigungsanspruch kann dabei ein Ansatz sein.

Sieht man nun das Dreieck Landwirtschaft, Naturschutz und Hochwasserschutz, so kann ein gemeinsames Ziel und ein gemeinsames Konzept nur dann erreicht werden, wenn alle Partner gleichberechtigt an einer Diskussion teilnehmen. Eine ganze Reihe von Maßnahmen bieten sich dabei für die Landwirtschaft an, die zweifellos alle im Sinne des Hochwasserschutzes und des Naturschutzes stehen.

Zu diesen Maßnahmen und Leistungen der Landwirtschaft zählen:

- Gewässerrandstreifen,
- Maßnahmen zur Strukturverbesserung der Gewässer und das Zulassen von Mähränder n,
- die – zweifellos sehr kritisch zu sehende – Unterlassung einer Gewässerunterhaltung,
- das Schaffen von Auewäldern,
- die Extensivierung der Nutzung,
- eine Dauergrünlandpflicht,
- die Beweidung mit bestimmten Tierarten und -rassen
- die Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen,
- der Anbau von bestimmten nachwachsenden Rohstoffen in Überflutungsflächen,
- die Aufgabe der Tierhaltung,
- das "aus der Nutzung nehmen" von Flächen,
- die kombinierte Nutzung von Rohstoffabbau in Überflutungsflächen sowie
- die Bündelung von Kompensationsmaßnahmen.

Zweifellos ist die Landwirtschaft je nach Region und Standort und örtlichen Gegebenheiten bereit, entsprechende Leistungen zu erbringen. In jedem Einzelfall ist aber zu kalkulieren, ob diese Maßnahmen mit einem wirtschaftlichen Nachteil der Landwirtschaft verbunden sind, weil bestimmte Funktionen nicht mehr ausgeübt werden können. Es ist daher zu fragen, ob die Gesellschaft bereit ist, Leistungen, die über die gute fachliche Praxis der Landwirtschaft in den betroffenen Räumen hinausgehen, zu honorieren. Eine größere Bereitschaft der Landwirtschaft zu Maßnahmen zum Naturschutz, gerade in hochwassersensiblen Räumen, wird es dann geben, wenn die Landwirtschaft durch solche Maßnahmen auch über den Ausgleich von Nachteilen Einkommen erzielen kann. Leider ist es aber ein Irrglaube, mit den meisten vorgenannten Maßnahmen am "Markt" einen Einkommensbeitrag erzielen zu können.

Wenn man sich einer Lösung in dem Dreieck zwischen Landwirtschaft, Naturschutz, und Hochwasserschutz nähern will, so braucht man relevante Akteure, die dies in die Hand nehmen. Leider kann die Landes- und Regionalplanung durch ihre Darstellung in einer Karte und durch die Formulierung von Zielen und Grundsätzen auch nur die planerische Grundlage dafür bilden, entsprechende Projekte auf dem Weg zu bringen. Gefordert sind die Wasserwirtschaftsverwaltung, die Naturschutzverwaltung und die Landwirtschaftsverwaltung, die jeweils sektoral arbeiten, aber in Sachsen glücklicherweise durch ein Landesamt eine enge Verknüpfung haben. Von wesentlicher Bedeutung sind aber der Bauernverband und die in ihm angeschlossenen Landwirte, die jedoch davon überzeugt werden müssen sich für Projekte zwischen Landwirtschaft, Naturschutz und Hochwasserschutz zu öffnen. Projekte der Regionalentwicklung, insbesondere die LEADER- Projekte in der zukünftigen ELER Förderperiode können dabei ein Ansatz sein. Auch hier muss sich die Landwirtschaft in Zukunft stärker einbringen. Und natürlich ist die Politik in einem breiten Bogen verantwortlich, dass die in der Vergangenheit oftmals festzustellenden Konflikte zwischen Landwirtschaft, Naturschutz und Wasserwirtschaft einvernehmlich auf allen Ebenen abgebaut werden.

Kommt man zusammenfassend zu einem Ergebnis, so muss festgestellt werden, dass die zunehmende Flächenkonkurrenz das Geschäft erheblich erschweren wird. Gefordert sind multifunktionale Maßnahmen, die nicht nur einseitig **einem** öffentlichen Belang dienen. Ohne Zweifel muss aus Sicht der Landwirtschaft konstantiert werden, dass alle Nachteile, die Grundstückseigentümer und Unternehmen erleiden, kompensiert werden müssen und man muss auch selbstbewusst fordern, dass man mit Naturschutz auch Einkommen erzielen darf. Die Frage, die nun abschließend jeder stellen wird, woher das Geld dafür kommen soll, kann mit Bezug auf das Bundesnaturschutzgesetz, einer möglichen Bundeskompensationsverordnung sowie der zunehmenden Praxis, Ersatzgelder für die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes zu erheben gesehen werden. Abschließend bleibt der Hinweis darauf, dass in der Diskussion mit vielen Betroffenen und Beteiligten jeder Fachmann in seinem Gebiet bleiben sollte. Verständnis für die Gegenseite ist erforderlich und zielführend, aber man sollte nicht versuchen die Kompetenzen des Partners überbieten zu wollen.