

Stellungnahme des Vorstandes der Gesellschaft für Pflanzenbauwissenschaften e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Vorschriften (BNatSchG) (vom 2. Febr. 2001)

Präambel

Der Vorstand der Gesellschaft für Pflanzenbauwissenschaften e.V. nimmt den vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege zum Anlass, Inhalte, die eine Relevanz für die Produktion pflanzlicher Nahrungsmittel bzw. Futtermittel aufweisen, auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse zu kommentieren und gegebenenfalls konfliktvermeidende Änderungsvorschläge zu unterbreiten.

Die Gesellschaft für Pflanzenbauwissenschaften anerkennt ausdrücklich die gesellschaftliche Notwendigkeit, dem Naturschutz einen angemessenen Stellenwert im Rahmen gesetzlicher Regelungen zu sichern.

Die agrarische Landnutzung in Deutschland ist jedoch nicht allein im Kontext lokaler Naturschutzziele zu bewerten, sondern muss insbesondere unter Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsideals auch vor dem wachsenden Nahrungsmittelbedarf aufgrund einer nach wie vor dramatisch steigenden Weltbevölkerung diskutiert werden.

Mitteleuropa gehört bezüglich des Nahrungsmittelproduktionspotentials zu den klimatischen Gunstregionen der Erde. Vor diesem Hintergrund sind aus Sicht des Vorstandes der Gesellschaft für Pflanzenbauwissenschaften insbesondere irreversible Umwidmungen produktiver landwirtschaftlicher Nutzflächen kritisch zu würdigen.

Die Stellungnahme im Einzelnen:

Nach der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien für die 14. Legislaturperiode ist die Bundesregierung gehalten, das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) "mit dem Ziel zu überarbeiten, die Flächennutzung künftig natur-, umwelt- und landschaftsverträglich zu gestalten, ein großflächiges Biotopverbundsystem mit ca. 10% der Landesfläche zu schaffen, die Artenvielfalt zu schützen und die Verpflichtung zu einer flächendeckenden Landschaftsplanung aufzunehmen". Für den Bereich der Land- und Forstwirtschaft ergibt sich aus der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes damit automatisch die Frage nach den Beschränkungen, insbesondere auch in Hinblick auf ihre einzelbetrieblichen Wirkungen.

Die Belange der Land- und Forstwirtschaft sind explizit in § 5 des Entwurfes eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (Richtlinien 92/43/EWG, 79/409/EWG, 83/129/EWG und 1999/22/EG) vom 2. Februar 2001 (BNatSchGNeuregG) behandelt (BMU 2001).

Hinsichtlich der Beschränkungen der Land- und Forstwirtschaft sind ferner die §§ 1 (Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege), 2 (Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege), 3 (Biotopverbund), 8 (Vertragliche Vereinbarungen), 13-16 (Landschaftsplanung), 18 (Eingriffsregelung), 30 (gesetzlich geschützte Biotope), 31 (Gewässerschutz/Biotopverbundsystem), 32 (Natura) und 33 (Schutzgebiete) gesondert zu beachten.

In den §§ 1-3 sind die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege und die Forderung nach einem Biotopverbund von 10% der Landesfläche enthalten. Hierzu gibt es generell noch Klärungsbedarf.

§ 1 Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege

In diesem sowie in weiteren Paragraphen wird u.a. die Wiederherstellung von Natur und Landschaft gefordert. Von dieser Forderung ist auch die Form und Intensität der landwirtschaftlichen Nutzung betroffen. Der vorliegende Entwurf geht damit deutlich über die bisherigen Anstrengungen zur Konservierung des bestehenden Naturschutzes hinaus. Die bisherigen Ziele, die auch den Schutz der Natur zur Sicherung der Lebensgrundlagen des Menschen in Form landwirtschaftlicher Nutzung vorsahen, werden in der vorliegenden Novelle deutlich abgeschwächt. Entsprechend den internationalen Vereinbarungen (Ergebnisse der Konferenz von Rio) sind ökologische, ökonomische und soziale Aspekte bei der Bewirtschaftung und Nutzung natürlicher Ressourcen gleichgewichtig zu bewerten. In der vorliegenden Novelle werden die Gewichte zugunsten des Naturschutzes verändert.

Die Wiederherstellung der Funktionen des Naturhaushaltes ist z.T. nicht nachweisbar. Eine genauere Definition wäre sinnvoll. Der Gesetzentwurf klärt nicht eindeutig genug, was in welcher Weise wieder hergestellt werden soll.

§ 2 Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege

Der sparsame Umgang und die schonende Nutzung von Naturgütern ist eine sehr unterstützenswerte Forderung des Gesetzentwurfes. Folgende Formulierungen sollten jedoch erläutert bzw. präzisiert werden:

Gewässer: Dieser Begriff ist zu allgemein und sollte präzisiert werden, da neben Flüssen, Seen, Teichen und Vorflutern dazu auch kleinere Entwässerungsgräben o.ä. dazu gezählt werden müssen. Für alle Gewässer die Wiederherstellung der Selbstreinigungskraft zu fordern erscheint fachlich nicht vertretbar bzw. unrealistisch.

Beeinträchtigungen des Klimas sind auch durch Schadgase möglich, die hier nicht erwähnt werden. Zu Umfang und Art der Schadgasfreisetzung besteht auch aus der Sicht der Pflanzenbauwissenschaften noch Forschungsbedarf. Aus diesem Grund ist die Forderung nach Vermeidung von Klimabeeinträchtigungen grundsätzlich positiv aber z.Z. kleinräumig schwer messbar und nur bedingt kontrollierbar.

§ 3 Biotopverbund

Die Forderung nach einem Biotopverbund von 10 % der Landesfläche ist sehr schematisch und unpräzise. Es stellt sich die Frage, wie die in der Regel in agrarischer Nutzung befindlichen Verbindungsflächen innerhalb des Biotopverbundes gestaltet und bewirtschaftet werden können. Welche Auflagen bestehen auf diesen Verbindungsflächen für die landwirtschaftliche Nutzung?

Im § 5 wird explizit auf die Land- und Forstwirtschaft verwiesen. Die Inhalte der Absätze 1 und 2 dieses Paragraphen können seitens der Pflanzenbauwissenschaften durchaus Zustimmung finden. Auch die Forderung nach einer "guten fachlichen Praxis" und die Aufnahme dieses Grundsatzes in dieses Gesetz werden begrüßt. Hinsichtlich einer natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft (§ 5 Neuregelungsgesetz) wird die Bedeutung des Naturschutzes in besonderer Weise hervorgehoben. Zu bemerken wäre, dass die "gute fachliche Praxis" auch in der Düngeverordnung, im Pflanzenschutzgesetz und anderen Rechtsvorschriften geregelt ist. Darüber

hinausgehende Definitionen der "guten fachlichen Praxis" sind allein auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse und unter Berücksichtigung nachvollziehbarer Kriterien sinnvoll.

Absatz 3, Satz 2 zielt auf einen stärkeren Standortbezug der Landbewirtschaftung ab (standortgerechter Pflanzenbau). Auch das ist ein weitestgehend praktizierter und von den Agrarwissenschaften seit langem empfohlener Grundsatz des Anbaus von Kulturpflanzen. Die Aufnahme dieser Forderung in das Naturschutzgesetz erscheint deshalb sinnvoll.

Der Begriff des nachhaltigen Ertrages (Satz 2) kann unterschiedlich ausgelegt werden. Zu erwartende Klimaänderungen (z.B. die weitere allgemein erwartete Erhöhung des CO₂-Gehaltes der Luft) sowie die Wirkung von abiotischen und biotischen Stressoren können die Nachhaltigkeit des Ertrages zukünftig beeinflussen. Der Landwirt hat darauf nur einen begrenzten Einfluss. Hier ist besonders in den Pflanzenbauwissenschaften großer Forschungsbedarf gegeben.

Absatz 3, Satz 4 verbietet den Grünlandumbruch auf erosionsgefährdeten Hängen. Hier ist zu bemerken, dass allein die Hangneigung keinen ausreichend genauen Indikator für die Erosionsgefährdung darstellt. Es ist zu empfehlen, in diesem Zusammenhang auf die allgemeine Bodenabtragsgleichung zu verweisen. Unabhängig davon sollte aus wissenschaftlicher Sicht eine bodenschonende Grünlanderneuerung zur Erhaltung der Produktivität und einer geschlossenen Grünlandnarbe möglich bleiben.

Die in Absatz 3, Satz 6 geforderte schlagspezifische Dokumentation wird unterstützt und in vielen Betrieben bereits heute praktiziert.

Während die Inhalte aus § 5 in der Landwirtschaft nur zum Teil kontrovers diskutiert werden dürfen, müssen für den praktizierenden Landwirt mehr die einzelbetrieblichen Wirkungen aus evtl. Umweltschutzaufgaben in den Vordergrund gestellt werden. Sie sind für das ökonomische Betriebsergebnis von erheblicher Bedeutung und können dauerhafte Beschränkungen für die Landwirtschaft darstellen.

Beschränkungen der Land- und Forstwirtschaft

Wie in anderen Wirtschaftsunternehmen, so steht auch im Landwirtschaftsbetrieb die Maximierung der langfristigen Wirtschaftlichkeit der durchgeführten Produktionsprozesse im Mittelpunkt unternehmerischer Tätigkeit. Dabei muss grundsätzlich die Möglichkeit bestehen, den wissenschaftlich-technischen Fortschritt bei den einzelnen Produktionsverfahren aufzunehmen und umzusetzen, solange damit keine unangemessenen negativen Effekte induziert werden. Besteht gesellschaftliches Einvernehmen, dass zusätzliche Umweltleistungen seitens der Landwirtschaft gewünscht werden, ist dies mit zusätzlichen Kosten für die betroffenen landwirtschaftlichen Unternehmen verbunden. Diese zusätzlichen Kosten können als Investitionen, laufende Spezialkosten aber auch als Nutzungskosten, die sich als Einkommenseinbußen zeigen, entstehen. Hier wäre im Sinne der internationalen Konkurrenzfähigkeit der deutschen Landwirtschaft durch die Gesellschaft ein Ausgleich zu schaffen (z.B. Honorierung ökologischer Leistungen).

Aus dem gegenwärtig noch gültigen Bundesnaturschutzgesetz und dem Entwurf zur Novellierung des Naturschutzgesetzes ergeben sich für die Umsetzung von Umweltzielen zwei tragende Säulen, die eine obligatorische (gesetzlich vorgegebene) sowie eine fakultative (freiwillige mitgestaltende) Beteiligung der Landwirtschaft beinhalten.

Zum einen handelt es sich um die Unterschutzstellung von Flächen nach Landes- bzw. Bundesnaturschutzrecht unter Einschluss landwirtschaftlich genutzter Flächen, zum anderen um den

Weg einer freiwilligen Beteiligung der Landwirtschaft an der Erfüllung von Zielen des Umweltschutzes. Diese Dualität ist aus pflanzenbaulicher Sicht insofern von Bedeutung, als einer Auftrennung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) in naturverträglich bewirtschaftete Gebiete und Gebiete mit einer intensiven landwirtschaftlichen Nutzung entgegengewirkt wird.

Die Landbewirtschaftung innerhalb der nach FFH-Richtlinie der Europäischen Union ausgewiesenen Flächen hat sich naturschutzfachlichen Zielen (hier geht es vorrangig um den Arten- und Biotopschutz) unterzuordnen. Da Maßnahmen des Artenschutzes sehr spezifisch sind, ist es schwierig, die damit verbundenen Einschränkungen für die Landbewirtschaftung zu generalisieren. Für die Landwirtschaft ergeben sich hieraus u.U. erhebliche Einkommensverluste.

Außer den nach Naturschutzrecht geschützten Gebieten hebt das neue Naturschutzgesetz die Bedeutung spezieller Habitate für die Funktion des Naturhaushaltes hervor. Für die pflanzliche Produktion stehen speziell folgende Habitate in einem sich abzeichnenden Nutzungskonflikt, da sie nach der Neufassung des Naturschutzgesetzes nicht durch landwirtschaftliche Eingriffe beeinträchtigt werden dürfen:

Nassbereiche (Moore, Sümpfe, Röhrichte, seggen- und binsenreiche Nasswiesen, Quellbereiche)
Mageres Frischgrünland, Trockenrasen

Die Umsetzung der entsprechenden Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes obliegt den Ländern. Ausgleichszahlungen für Bewirtschaftungsbeeinträchtigungen im Landwirtschaftsbetrieb sind bislang nicht vorgesehen. Indirekt wäre die Möglichkeit der Förderung über Agrarumweltprogramme (Vertragsnaturschutz) für Grünlandflächen denkbar.

Beschränkungen außerhalb von Gebieten mit umweltspezifischen Auflagen

Beschränkungen außerhalb von Gebieten mit umweltspezifischen Auflagen für die Landwirtschaft ergeben sich aus den folgenden Bestimmungen des novellierten Bundesnaturschutzgesetzes:

Landschaftsplanung / Mitwirkung

Vertragliche Regelungen / Vertragsnaturschutz

Eingriffsregelung

Ausgleichsregelungen

Definition der guten fachlichen Praxis aus Sicht des Naturschutzes

Landschaftsplanung / Mitwirkung

Die Landschaftsplanung dient "der Beurteilung des vorhandenen und des zu erwartenden Zustands von Natur und Landschaft nach Maßgabe der Naturschutzziele einschließlich der sich daraus ergebenden Konflikte" sowie der "Vermeidung, Minderung oder Beseitigung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft".

Es handelt sich hierbei um Szenarien, die ohne aktive Beteiligung der Landwirtschaft u.U. zu stärkeren Zielkonflikten führen können. In diesem Zusammenhang eröffnet das novellierte Naturschutzgesetz nach Abschnitt 7 (Mitwirkung von Vereinen) die Möglichkeit der Einsichtnahme in Sachverständigengutachten sowie der Mitwirkung bei Planungen und bei der Umsetzung von Rechtsvorschriften zum Naturschutz.

Vertragliche Regelungen / Vertragsnaturschutz

Das novellierte Bundesnaturschutzgesetz hebt die Pflicht der Länder hervor zu überprüfen, inwieweit Ziele des Naturschutzes über vertragliche Vereinbarungen zu erreichen sind. Vertragliche

Einigungen umschließen im Regelfall monetäre Ausgleichsleistungen. Ein derartiger Ansatz besteht im Angebot von Agrarumweltprogrammen einschließlich der Regelungen zum Vertragsnaturschutz.

Eingriffsregelung

Die Bestimmungen zur Eingriffsregelung haben verschiedene Berührungspunkte zur Land- und Forstwirtschaft. In ihnen ist implizit enthalten, dass in Fällen unausweichlicher Eingriffe in die Natur ein Ausgleich geschaffen werden muss, um die Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes wieder herzustellen. Im Rahmen des Gesetzes wird land- und forstwirtschaftliche Tätigkeit grundsätzlich nicht als Eingriff in den Naturhaushalt gewertet, wenn sie im Rahmen einer "guten fachlichen Praxis" vollzogen wird. Für über die "gute fachliche Praxis" hinausgehende Eingriffe ist durch die Landwirtschaft allerdings ein Ausgleich herzustellen.

Solche Eingriffe können z.B. sein:

Maßnahmen, die zu Habitatwandlungen führen (meliorative Tätigkeiten)

Umnutzung von Flächen (Baumaßnahmen, Grünlandumbruch, Änderung der Grünlandnutzung [Nutzung einer Extensivwiese als Auslauf])

Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass bestimmte meliorative Maßnahmen (Tiefenlockerung des Bodens; Wiederherstellung verstopfter Dränagen o.ä.) u.U. erforderlich sind und dem Landwirt auch erlaubt werden sollten.

In diesem Kontext sollte auch diskutiert werden, ob eine landwirtschaftliche Flächennutzung als Ausgleichsmaßnahme anerkannt werden kann. Die als Kompensation vorgesehenen Flächen für Störungen des Naturhaushaltes (z.B. bei umfassenden Baumaßnahmen) könnten in Verantwortung eines Betriebes in Nutzung genommen werden. Eine solche Flächennutzung wäre mit Auflagen verbunden (z.B. Schnittzeitpunkte, Verbot der Düngung bzw. des Pflanzenschutzmittel-Einsatzes) und für die Naturschutzleistungen würden Ausgleichszahlungen gewährt. Da Ausgleichsflächen die Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes dauerhaft erhalten sollen, werden entsprechende Verträge auf Dauer (25 — 30 Jahre, mit grundbuchlichen Eintragungen zur Flächennutzung) geschlossen.

Gewässerschutz / Biotopverbundsystem

Gewässer sollen durch Gewässerschutzstreifen besonders geschützt werden und diese naturnahen Habitate im Habitatverbund ausgebaut werden. Die Umsetzung und Spezifizierung der Bestimmungen erfolgt nach landesrechtlichen Vorgaben, die bisher nicht formuliert sind. Allerdings greifen in Bezug auf den Schutz von Oberflächengewässern auch die Fachgesetze (z.B. Abstandsaufgaben für Pflanzenschutzmittelausbringung). Bei der Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln sollten bei permanent und periodisch wasserführenden Gewässern Abstände eingehalten werden, nicht aber bei gelegentlich wasserführenden Gewässern. Das Argument zum Schutz der Gewässer, es müssen 10 m Schutzstreifen angelegt werden, ist durch den mittlerweile erzielten technischen Fortschritt kaum noch aktuell. Gewässerabstände lassen sich durchaus auf 1 — 5 m reduzieren. Ferner müsste geklärt werden, dass von einem Schutzstreifen nicht nochmals Abstände bei der Ausbringung von Düngern und Pflanzenschutzmitteln einzuhalten sind.

Die landwirtschaftliche Nutzung dieser Flächen könnte zukünftig noch stärker eingeschränkt oder bei Aufbau von Biotopverbundsystemen gänzlich aufgehoben sein. Ein Ausgleich betrieblicher Einbußen sollte angestrebt werden.

Ausgleichsregelung und "gute fachliche Praxis"

Die Inhalte der "guten fachlichen Praxis" nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Vermeidbare Beeinträchtigungen von auf der Betriebsfläche vorhandenen und an diese angrenzenden Biotopen sind zu unterlassen.

Es sind solche Bewirtschaftungsverfahren zu wählen, die nicht über das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß hinaus gehen.

Der Erhalt der natürlichen Ertragsfähigkeit des Bodens ist sicherzustellen.

Auf erosionsgefährdeten Hängen und in Überschwemmungsgebieten ist ein Grünlandumbruch zu unterlassen.

Die Tierhaltung ist in einem regional ausgewogenen Verhältnis zum Pflanzenbau zu halten.

Eine schlagspezifische Dokumentation über den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmittel ist zu führen.

Die Formulierungen zur "guten fachlichen Praxis" erheben den Anspruch, die entsprechenden Formulierungen bzw. Inhalte der Fachgesetzgebung unter dem Aspekt des Naturschutzes zu ergänzen. Das Bundesnaturschutzgesetz lässt definitiv die Option einer weiteren Ausfüllung und Ergänzung durch Landesrecht offen.

Wirtschaftsweisen, die im Rahmen der gültigen Fachgesetze als selbstverständlich gelten, sollen nicht als ökologische Leistungen honoriert werden.

In diesem Zusammenhang ist auf wissenschaftlicher Basis zu prüfen, inwieweit die in der Novellierung des Naturschutzgesetzes formulierten Inhalte einer "guten fachlichen Praxis" landwirtschaftliche Tätigkeit zwar in einen anderen Zusammenhang einordnen, aber über die Bestimmungen z.B. der Düngeverordnung, des Pflanzenschutzgesetzes und des Bodenschutzgesetzes hinausgehen müssen. Es wäre deshalb auch notwendig, evtl. Überschneidungen des vorliegenden Entwurfes der Naturschutznovelle mit den bestehenden Fachgesetzen zu überprüfen. So ist z.B. der Erhalt der natürlichen Ertragsfähigkeit des Bodens durch das Bodenschutzgesetz geregelt.

Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass parallel zu den Fortschritten in Wissenschaft und Technik die Inhalte einer "guten fachlichen Praxis" einer dynamischen Entwicklung unterliegen. Es ist schon heute absehbar, dass Verschiebungen im Niveau einer "guten fachlichen Praxis" auf der Grundlage der Ausgleichsregelung des Bundesnaturschutzgesetzes und den Inhalten der in der Agenda 2000 formulierten ökologischen Zielstellungen für eine gemeinsame europäische Agrarpolitik, Auswirkungen auf die Fördermodalitäten für die Landwirtschaft haben werden. Die Diskussion in diesem Bereich wird demzufolge auch nach Verabschiedung des novellierten Bundesnaturschutzgesetzes weitergeführt werden müssen. In diesem Zusammenhang sollte die Landwirtschaft auf der Grundlage der Erkenntnisse der Landwirtschaftswissenschaften zum Akteur werden und nicht, wie bisher, zum Objekt einer z.T. unreflektierten öffentlichen Diskussion.

Ausblick

Aus den Diskussionen zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes wird deutlich, dass von Seiten der Gesellschaft zukünftig ein größeres Gewicht auf den Erhalt biotischer Umweltschutzgüter (Flora, Fauna, Diversität) gelegt werden wird. Dieses kann in den Folgejahren zu einer Umstrukturierung der Fördermittelvergabe im Rahmen von "Agrarumweltprogrammen" führen. Diese werden wahrscheinlich stärker auf die Bedürfnisse gefährdeter Arten zugeschnitten, damit regionalisiert werden und demzufolge auch höhere Anforderungen in ihrer Durchführung an den Landwirtschaftsbetrieb stellen. Agrarumweltprogramme mit einer nahezu flächendeckenden "Grundförderung" (z.B. die Bundesländer Bayern und Sachsen) werden wahrscheinlich schwerer notifizierbar werden.

In Hinblick auf die landwirtschaftliche Produktion vollzieht das Naturschutzgesetz in vielen Fällen die z.Zt. geltende "gute fachliche Praxis" nach, d.h. der Naturschutz wird als immanenter Bestandteil der integrierten Landbewirtschaftung gesehen, die bereits heute die größte Verbreitung unter den Verfahren der Landnutzung einnimmt.

Es wird außerdem erkennbar, dass die Anforderungen an die Multifunktionalität der Landschaft größer werden. Dabei sollte auch in jeder anderen Flächennutzung der Naturschutz berücksichtigt werden (z.B. Industrie-, Siedlungs-, Verkehrs-, Sport-, Tourismus- und Bergbauflächen).

Ein Vielfachentzug an landwirtschaftlicher Fläche durch Ausgleichsflächenregelung für Industrie- und Straßenbau, Siedlungsbau etc. ist aus pflanzenbauwissenschaftlicher Sicht abzulehnen. Mitteleuropa als eine hinsichtlich des Produktionspotentials für Nahrungsmittel ausgesprochen bevorzugte klimatische Region der Erde hat in Zukunft eine zunehmende Verantwortung für eine nachhaltige Nahrungssicherung der Welt wahrzunehmen. Die absehbaren Konflikte in der Landnutzung zwischen lokalen Ansprüchen des Naturschutzes und den globalen Ansprüchen der Nahrungssicherung sollten durch den vorliegenden Entwurf zur Naturschutznovelle nicht irreversibel zu Lasten landwirtschaftlicher Nutzflächen verändert werden.