

Christina von Haaren, Carolin Galler

Naturschutz

S. 1603 bis 1615

URN: urn:nbn:de: 0156-55991474



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Naturschutz

Gliederung

- 1 Begriff und Entwicklungsgeschichte des Naturschutzes
- 2 Ziele und Aufgaben des Naturschutzes
- 3 Instrumente des Naturschutzes
- 4 Bedeutung des Naturschutzes für die Raumentwicklung
- 5 Fachliche Grundlagen des Naturschutzes
- 6 Zuständigkeiten und Organisation des Naturschutzes
- 7 Ausblick und Entwicklungstendenzen

Literatur

Naturschutz umfasst Maßnahmen zum Schutz und zur Entwicklung von Natur und Landschaft. In seinen Wurzeln mit dem Heimatschutz verbunden, ist der Naturschutz Teil eines umfassenden Umweltschutzes. Zu seinen rechtlich verankerten Zielen gehört die Sicherung der biologischen Vielfalt, des Naturhaushalts und landschaftsästhetischer Qualitäten.

1 Begriff und Entwicklungsgeschichte des Naturschutzes

1.1 Definition nach dem Naturschutzrecht und Abgrenzung zu anderen Begriffen

Unter der Bezeichnung *Naturschutz* werden heute gemeinhin die Inhalte des Doppelbegriffs *Naturschutz und Landschaftspflege* zusammengefasst (Buchwald/Engelhardt 1980: 560). Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege) gebraucht regelhaft diesen Doppelbegriff zur Bezeichnung des Aufgabenfeldes, das die Gesamtheit der Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege, zur Entwicklung und soweit erforderlich zur Wiederherstellung von Natur und *Landschaft* im besiedelten und unbesiedelten Bereich umfasst (§ 1 BNatSchG). Die Begriffe *Natur* und *Landschaft* werden im Gesetz nicht weiter definiert, obwohl sie höchst unterschiedlich interpretiert werden können (s. auch Gloy 1995, 1996). Die Europäische Landschaftskonvention (ELC) erachtet Landschaft als ein vom Menschen als solches wahrgenommenes Gebiet, dessen Charakter das Ergebnis des Wirkens und Zusammenwirkens natürlicher und/oder anthropogener Faktoren ist (Artikel 1 ELC; COE 2000: 2).

Der Naturschutz ist Teil der Gesamtaufgabe eines umfassenden Umweltschutzes bzw. der Umweltentwicklung (*Umweltplanung*). Im Gegensatz zum technischen Umweltschutz, der überwiegend anlagenbezogen an den Ursachen von Umweltbeeinträchtigungen (anlagenbezogen) ansetzt und zumeist auf einzelne betroffene Umweltmedien abstellt, ist der Naturschutz naturgutübergreifend und agiert mit einem starken Raumbezug.

1.2 Geschichte des Naturschutzes und Entwicklung des Naturschutzrechts

Ein umfassender Natur- und Heimatschutz wurde erstmals im Jahr 1880 durch Ernst Rudorff gefordert (vgl. Knaut 1990). Vorausgegangen waren hier und da Einzelaktivitäten wie z. B. der Schutz der Baumannshöhle im Harz als „sonderbares Wunderwerk der Natur“ schon im Jahr 1668 oder eine Verordnung über Dünenschutz auf der Insel Sylt im Jahr 1739. Im Anschluss an Rudorffs Initiative fanden vielfältige nicht staatliche und staatliche Aktivitäten statt, u. a. die Gründung einer staatlichen Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen im Jahr 1906 und die Aufnahme der Aufgaben von Natur- und Landschaftsschutz in die Weimarer Verfassung im Jahr 1919.

Umfassendere rechtliche Grundlagen für den Naturschutz entstanden erstmals mit dem 1935 erlassenen Reichsnaturschutzgesetz und den dazu ergangenen Verordnungen. Im Nationalsozialismus konnte ein völkisch geprägtes Verständnis von Naturschutz problemlos in die herrschende Ideologie integriert werden. Während dieser Zeit erfuhr der Naturschutz eine inhaltliche Ausdehnung auf die Bereiche Planung und Gestaltung. Die Verwendung des bereits 1910 von Gradmann geprägten Begriffs *Landschaftspflege* in zahlreichen Schriften aus dieser Zeit und als Zusatz bei der Benennung der Stellen für Naturschutz verdeutlicht diesen Trend. Der planerische Part wurde besonders von den Landespflegern des sogenannten Reichskommissariats für die Festigung des deutschen Volkstums (RKF), das für die Verwaltung der während des Krieges besetzten Gebiete zuständig war, repräsentiert. Ihre Aufgabe bestand in der völligen Umgestaltung der Landschaft in den eroberten polnischen und russischen Gebieten. Dabei sollte nicht nur das Landschaftsbild,

sondern das gesamte standörtliche Wirkungsgefüge berücksichtigt werden. Aufgrund des räumlichen Ausmaßes der Gebiete kam es unter Federführung des RKF in diesen Gebieten erstmals zu einer engen und groß angelegten Zusammenarbeit von \triangleright *Raumordnung* und Landschaftspflege (\triangleright *Geschichte der Raumordnung*). Die Tätigkeit des RKF im Dienste der nationalsozialistischen Eroberungspolitik diskreditierte die führenden Vertreter der Landespflege jener Zeit nachhaltig (Gröning/Wolschke-Bulmahn 1987; Runge 1990: 55).

Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg ist durch einen zunehmenden Bedeutungsgewinn des Naturschutzes und die gesetzliche Verankerung in den Naturschutzgesetzen der DDR (1954) und der Bundesrepublik (1976) gekennzeichnet. Aufgrund der Probleme, die durch die Intensivierung der \triangleright *Landwirtschaft* hervorgerufen wurden, waren der Erhalt der Bodenfruchtbarkeit, die Erosionsbekämpfung und die Erhaltung der Landschaftsvielfalt zunächst die wichtigsten Themen (Runge 1990: 67). Auch die Planung von Erholungsgebieten und Naturparks gewann an Bedeutung.

Ende der 1960er Jahre kam es zu umfassenden umweltpolitischen Aktivitäten (\triangleright *Umweltpolitik*). Die Inhalte des neuen Begriffs *Umweltschutz* waren, abgesehen von dem Aspekt des technischen Umweltschutzes, „vorher in weiten Teilen durch den Begriff Landespflege abgedeckt worden“ (Runge 1998: 157; Müller 1986).

Naturschutz wurde nun Bestandteil dieser neuen Umweltpolitik (vgl. Buchwald/Engelhardt 1980; Mrass/Zwolsky 1977). Diese Periode gesteigerter umweltpolitischer Aktivitäten mündete 1976 in den Erlass des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG). Die Zeit nach dem Inkrafttreten des BNatSchG war in der alten Bundesrepublik durch eine Ausdifferenzierung grundlegender Konzepte und des methodischen Instrumentariums gekennzeichnet.

Ergebnisse dieses methodischen Ausbaus sind u. a. die Weiterentwicklung verschiedener Verfahren zur Erfassung und Bewertung des Naturhaushaltes und der ökologischen Risikoanalyse (z. B. Langer/von Haaren/Hoppenstedt 1985; Bachfischer/David/Kiemstedt et al. 1977), das Konzept der differenzierten Bodennutzung (Haber 1971) sowie das von Fürst, Kiemstedt, Gustedt et al. (1992) verfasste Gutachten zu Umweltqualitätszielen. Auch normative Fragen wurden in dieser Zeit aufgegriffen (z. B. Penker 1986; Trepl 1987; von Haaren 1988; Hampicke 1993) und leiteten die schwerpunktmäßig in den 1990er Jahren geführte Diskussion über Ziele und Leitbilder des Naturschutzes ein.

Nach mehrfachen Änderungen, die auch internationale Vereinbarungen und europäische Richtlinien berücksichtigten, wurde das Bundesnaturschutzgesetz 2002 novelliert und dann nochmals 2010 grundlegend geändert. Mit der Novelle im Jahr 2002 wurde die Verbandsklage bundesweit eingeführt. Neuerungen betrafen zudem die Definition der guten fachlichen Praxis der Landnutzungen, die Forderung nach einem Biotopverbund (\triangleright *Biotop*) auf 10 % der Landesflächen und die Umweltbeobachtung. Im Zuge der Föderalismusreform wurde 2010 das Naturschutzrecht vom Rahmengesetz des Bundes in konkurrierende Gesetzgebung überführt. Damit gilt das BNatSchG unmittelbar. Es wird durch ergänzende und konkretisierende Regelungen in den Landesnaturschutzgesetzen ergänzt. Zudem können die Länder abweichende Regelungen erlassen, ausgenommen der im BNatSchG abweichungsfest verankerten Grundsätze. Wichtige inhaltliche Neuerungen betreffen die explizite Nennung der biologischen Vielfalt (\triangleright *Biodiversität*) als Ziel des Naturschutzes (§ 1) und eine nunmehr (abweichungsfest) mindestens zweistufig für die überörtliche und örtliche Ebene aufzustellende \triangleright *Landschaftsplanung*. Auf europäischer Ebene wurde mit Inkrafttreten der durch den Europarat initiierten Europäischen Landschaftskonvention

Naturschutz

im Jahr 2004, die bis auf wenige Staaten, darunter Deutschland, von den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (▷ *Europäische Union*) unterzeichnet wurde, ein breiter und partizipativer Ansatz zum Schutz, zur Pflege und zur Planung von Landschaft in den Vertragsstaaten verankert (CIVILSCAPE 2013).

2 Ziele und Aufgaben des Naturschutzes

Die Ziele und Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind im Bundesnaturschutzgesetz und in den Ländernaturschutzgesetzen niedergelegt.

Der § 1 des BNatSchG stellt die wichtigste normative Grundlage des Naturschutzes dar. Demnach erfolgt Naturschutz aufgrund des eigenen Wertes von Natur und Landschaft und aufgrund ihrer Funktion als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen. Der Naturschutz verfolgt den Schutz, die Pflege und die Entwicklung von Natur und Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Bereich im Hinblick auf die dauerhafte Sicherung von drei Zielbereichen:

- der biologischen Vielfalt,
- der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes,
- der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft (§ 1 Abs. 1 BNatSchG).

Diese übergeordneten Ziele des Naturschutzes werden exemplarisch konkretisiert (§ 1 Abs. 2-6). Aufgabe des Naturschutzes ist es, die Landschaftsfunktionen zur dauerhaften Sicherung dieser Ziele zu gewährleisten. Dazu zählen unter anderem der Erhalt von Arten und Lebensräumen in repräsentativer Verteilung, die Schaffung von Möglichkeiten für den Verbund und die Wiedervernetzung von Lebensräumen, die Sicherung der nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, der Erhalt der Böden und ihrer natürlichen Bodenfunktionen, naturnaher Gewässer, ihrer natürlichen Selbstreinigungsfähigkeit und Dynamik und der Funktionen für den ▷ *Hochwasserschutz*, der lufthygienischen und bioklimatischen Funktionen der Landschaft sowie der Erlebnis- und Erholungsfunktion von Natur und Landschaft. Letztere umfassen den Schutz von Naturlandschaften und historischen Kulturlandschaften (einschließlich Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern; ▷ *Kulturlandschaft*). Daneben besteht zur dauerhaften Sicherung aller drei Zielbereiche der Auftrag, großflächige, weitgehend unzerschnittene Landschaftsräume vor weiterer Zerschneidung zu bewahren sowie Freiräume in besiedelten und siedlungsnahen Bereichen zu erhalten und ggf. neu zu schaffen (§ 1 Abs. 5, 6 BNatSchG) (▷ *Freiraum*) (Mengel 2011: § 1, Rn. 28 ff.). Praktische Entscheidungen im Naturschutz müssen sich auf diese grundlegenden Ziele und Werte zurückführen lassen.

Das Bundesnaturschutzgesetz setzt die Ziele und Anforderungen der europäischen FFH-Richtlinie in nationales Recht um. Dem Naturschutz kommt für den Aufbau und den Schutz des Netzes „Natura 2000“ eine besondere Bedeutung zu. Neben der hoheitlichen Sicherung der Gebiete sind Managementpläne für die Natura-2000-Gebiete aufzustellen. Projekte sind auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen der Natura-2000-Gebiete zu überprüfen.

Die Ziele des Naturschutzes richten sich an jedermann (§ 2 BNatSchG). Die Behörden des Bundes und der Länder sollen die Ziele des Naturschutzes im Rahmen ihrer Zuständigkeiten unterstützen und in besonderer Weise bei der Bewirtschaftung von Grundflächen der öffentlichen Hand berücksichtigen (§ 2 BNatSchG). Die Forderung, das Verständnis für die Ziele und Aufgaben des Naturschutzes mit geeigneten Mitteln zu fördern, ist ebenfalls ein Auftrag des BNatSchG. Mit diesem Ziele- und Aufgabenkanon ergeben sich in vielen Bereichen erhebliche Übereinstimmungen mit den auf der Agenda 21 aufbauenden Grundsätzen und Prinzipien nachhaltigen Handelns (Daly 1990; Deutscher Bundestag 1998). Die Umweltinformations- und -bildungsziele werden auch durch das Umweltinformationsgesetz und das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz (▷ *Öffentlichkeitsbeteiligung*) unterstützt. Behörden und Planungsträger sind aufgefordert, vorliegende Umweltinformationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und Bürgerinnen und Bürger an umweltbezogenen Plänen und Projekten zu beteiligen.

Die gesetzlichen Ziele des Naturschutzes wurden in der Praxis in der Vergangenheit zum Teil mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen interpretiert. Ein segregatives Naturschutzkonzept, das „Schutz- und Schmutzgebiete“ unterscheidet, wurde überwiegend abgelehnt. Naturschutz sollte auf der gesamten Fläche angestrebt werden – allerdings mit unterschiedlichen Ausrichtungen und Schutzniveaus, abhängig von Flächentyp und Umsetzungssituation (Haber 1971; SRU 2002a). Sowohl das Ziel des „Prozessschutzes“ – also der Eigenentwicklung der Natur – als auch der Kulturlandschaftsschutz können dabei auf jeweils unterschiedlichen Flächen zum Tragen kommen.

3 Instrumente des Naturschutzes

Zur Umsetzung der genannten Ziele werden im Naturschutzgesetz verschiedene Instrumente zur Verfügung gestellt (s. Abb. 1). Dazu zählen:

- die flächendeckende Landschaftsplanung als Fachplanung des Naturschutzes,
- die vorhabenbezogene ▷ *Eingriffsregelung*,
- der selektive Gebiets- und Objektschutz als hoheitliche Sicherung (▷ *Schutzgebiete nach Naturschutzrecht*),
- Bestimmungen des Artenschutzes (▷ *Artenschutz*),
- die nutzungsintegriert anzuwendenden Anforderungen der guten fachlichen Praxis der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft (▷ *Forstwirtschaft*).

Die Aufgabe der flächendeckenden Landschaftsplanung (§§ 8-12 BNatSchG) ist die räumliche und sachliche Konkretisierung der Ziele des Naturschutzes für spezifische Räume und Situationen. In der Landschaftsplanung werden Erfordernisse und Maßnahmen zur Umsetzung dieser Ziele durch die Naturschutzverwaltung wie auch im Zuständigkeitsbereich anderer öffentlicher Stellen benannt. Neben anderen zählen dazu die Umsetzung des Biotopverbunds und des Netzes Natura 2000 sowie die Darstellung von geeigneten Kompensationsflächen. Die Landschaftsplanung stellt das wichtigste Verbindungsinstrument des Naturschutzes zur Raumordnung dar, denn die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen (▷ *Raumbedeutsamkeit*) werden unter ▷ *Abwägung* mit den anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in die Raumordnungspläne

Naturschutz

(Festlegung als \triangleright *Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet*) sowie in die \triangleright *Bauleitplanung* aufgenommen (§ 10 Abs. 3 BNatSchG; § 11 Abs. 3 BNatSchG). Die Landschaftsplanung bildet die planerische Grundlage für die meisten anderen Instrumente des Naturschutzes.

Abbildung 1: Die Instrumente des Bundesnaturschutzgesetzes



Quelle: von Haaren 2004: 47, verändert

Die Eingriffsregelung verpflichtet Verursacher von Eingriffen in Natur und Landschaft, erhebliche vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen und unvermeidbare Beeinträchtigungen durch geeignete Maßnahmen vorrangig auszugleichen oder in sonstiger Weise zu kompensieren (§§ 13 ff. BNatSchG). Im Falle von Eingriffen, die im Rahmen von Bauleitplänen oder Satzungen nach dem Baugesetzbuch vorbereitet werden, ist seit 1998 über Vermeidung, Ausgleich und Ersatz nach den Vorschriften des Baugesetzbuches zu entscheiden (§ 18 BNatSchG). Die Eingriffsregelung ist damit eines der wichtigsten Steuerungsinstrumente des

Naturschutzes zur Erhaltung der derzeitigen Funktionen von Natur und Landschaft. Allerdings ist auch die Eingriffsregelung nicht in der Lage, Summationseffekte von kleinen, nicht als erheblich eingestuften Eingriffen zu berücksichtigen oder Umsetzungsdefizite beim Ausgleich und Ersatz der verloren gegangenen Werte und Funktionen zu verhindern.

Besonders schutzwürdige Teile von Natur und Landschaft können durch Ausweisung von Schutzgebieten nach Naturschutzrecht hoheitlich geschützt werden. Welche der Schutzkategorien nach §§ 22-29 BNatSchG dabei gewählt wird, hängt zum einen von dem Wert und der Schutzwürdigkeit des Gebietes, zum anderen von seiner Größe und dem speziellen Schutzziel bzw. den Sicherungserfordernissen ab.

Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, die das europäische ökologische Netz „Natura 2000“ bilden, werden in der Regel hoheitlich gesichert, insbesondere als Naturschutzgebiete. Projekte oder Pläne sind vor ihrer Zulassung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen dieser Gebiete zu prüfen (▷ *FFH-Verträglichkeitsprüfung*). Neben dem für alle wild lebenden Tiere und Pflanzen geltenden allgemeinen Artenschutz (§§ 39-43 BNatSchG) stehen einzelne wild lebende Tier- und Pflanzenarten unter dem besonderen Schutz des BNatSchG (§§ 44 ff.). Hier wird zwischen besonders geschützten und streng geschützten Arten unterschieden. Für diese gelten nach § 44 BNatSchG bestimmte Verbote.

Die Vorgaben zur guten fachlichen Praxis (§ 5 BNatSchG) richten sich an die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft. Sie umfassen unter anderem:

- Anforderungen an die standort- und situationsangepasste landwirtschaftliche Bodennutzung, z. B. Umbruchverbot auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand (▷ *Grundwasser*) und auf Moorstandorten,
- den Erhalt bzw. die Vermehrung der zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen Landschaftselemente,
- die Aufforderung, naturnahe Wälder aufzubauen,
- und im Rahmen der fischereilichen Nutzung die Lebensmöglichkeiten für heimische Tier- und Pflanzenarten zu erhalten und zu fördern.

Obwohl die Anforderungen der guten fachlichen Praxis grundsätzlich unmittelbar gelten, erfordert ihre Anwendung eine Operationalisierung (z. B. in Ländergesetzen oder untergesetzlichen Regelungen) und eine flächenbezogene Konkretisierung (z. B. in Landschaftsplänen).

In den letzten Jahren haben ▷ *Monitoring* und Überwachungsprogramme auch im Naturschutz an Bedeutung gewonnen. Mit Monitoringprogrammen werden der Zustand sowie Veränderungen von Natur und Landschaft erfasst und die Effektivität von Naturschutzmaßnahmen beurteilt. Die in § 6 BNatSchG verankerte Umweltbeobachtung ist auf die Beobachtung der für die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen und europäischer Richtlinien relevanten Arten, Lebensraumtypen und Landschaften ausgerichtet. Ein fortlaufendes Monitoring soll zudem im Zuge der Fortschreibung der Landschaftsplanung angestrebt werden.

Über die aufgeführten Instrumente hinaus können die Ziele des Naturschutzes auch durch vertragliche Vereinbarungen, z. B. im Rahmen der Agrar-Umweltprogramme, umgesetzt werden (▷ *Agrarpolitik*). Auch Planungen und Finanzierungsinstrumente auf der Grundlage anderer Gesetze wie z. B. des Wasserrechts (▷ *Wasserwirtschaft*) oder des Immissionschutzrechts

Naturschutz

(▷ *Immissionsschutz*) können einen Beitrag zur Umsetzung der Ziele des Naturschutzes leisten, ebenso wie die Instrumente des Naturschutzrechts im Gegenzug die Erhaltung der in anderen Umweltgesetzen im Zentrum stehenden Umweltmedien unterstützen können.

4 Bedeutung des Naturschutzes für die Raumentwicklung

Die genannten Ziele sowie das Instrumentarium des Naturschutzes sind für eine dauerhaft umweltverträgliche ▷ *Raumentwicklung* von großer Bedeutung. Dabei beeinflussen sie die Raumentwicklung auf unterschiedliche Weise (vgl. Heiland 2010). Zum einen werden Naturschutzziele in andere Planungen integriert. Naturschutz ist kein rein sektorales Anliegen der für Naturschutz zuständigen Fachverwaltung. Viele Ziele des Naturschutzes werden in die rechtlichen Grundlagen von Fachplanungen und der räumlichen Gesamtplanung implementiert und so in den eigenen Zielkanon übernommen, zum Beispiel Umweltziele der Bewirtschaftungsplanung nach Artikel 4 Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), Grundsätze der Raumordnung (§ 2 Raumordnungsgesetz (ROG)). Zum anderen wird durch Umweltprüfinstrumente wie die Eingriffsregelung, artenschutzrechtliche Prüfungen sowie die ▷ *Umweltprüfung* eine prozessbegleitende umwelt- und naturschutzfachliche Justierung von Planungen und Projekten erreicht.

Darüber hinaus erfolgt eine Beeinflussung der Raumentwicklung durch Kommunikation und die Bereitstellung von Umweltdaten und Zielen, insbesondere durch die Landschaftsplanung. Diese steht zunehmend auch webbasiert als umfassendes, flächendeckendes und planungsebenenübergreifendes Umweltinformationssystem zur Verfügung. Für die ▷ *Raumplanung* erleichtert die Landschaftsplanung zudem die Abwägung unterschiedlicher Umwelt- und Naturschutzbelange. Die Landschaftsplanung integriert alle Naturschutzziele und Landschaftsfunktionen und berücksichtigt des Weiteren auch die (landschaftsbezogenen) Ziele und Anforderungen anderer Umweltbelange/Umweltplanungen wie den Wasser- und Gewässerschutz (im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung nach § 82 f. Wasserhaushaltsgesetz (WHG)), den Hochwasserschutz, den Flächen- und ▷ *Bodenschutz*, ▷ *Klimaschutz* und ▷ *Klimaanpassung*. Die Landschaftsplanung kann daher eine Informations-, Ziel- und Arbeitsgrundlage sein, um die raumplanerische Abwägung in Bezug auf die verschiedenen Umweltbelange zu „entfeinern“ (eine Vorkoordination der Umweltbelange vorzunehmen). Sie kann zudem für große Teile der in der Raumordnung zu leistenden strategischen Umweltprüfung bzw. der Umweltprüfung in der Bauleitplanung herangezogen werden.

5 Fachliche Grundlagen des Naturschutzes

Die Zustandsanalyse, die Ziel- und Maßnahmenentwicklung im Naturschutz erfordern Kenntnisse der Landschaftsökologie (▷ *Ökologie*), der Biologie, der Planungstheorie und -methodik (▷ *Planung*) sowie der rechtlichen Grundlagen. In jüngerer Zeit kamen im Zuge einer stärkeren Umsetzungsorientierung der Maßnahmen Informationen und Kenntnisse aus den Bereichen Ökonomie und Sozialwissenschaften hinzu. Für die Aufgaben des Naturschutzes auf den verschiedenen Planungsebenen (Bund, Land, Kommunen) stehen Informationen für die jeweiligen Bezugsräume in der entsprechenden Maßstabebene zur Verfügung. Einen (bundesweiten) Überblick über den

Zustand von Natur und Landschaft für das Bundesgebiet geben die regelmäßig erscheinenden „Daten zur Natur“ (BfN 2012). Sie enthalten Zahlen zu der naturschutzrelevanten Flächen- und Ressourcennutzung sowie zum Bestand und zur Gefährdung der Arten, Biotoptypen und genetischen Vielfalt. Darüber hinaus werden bundesweit Indikatorensysteme zur Bewertung der biologischen Vielfalt (BMU 2010) sowie zur Bewertung der Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung (Destatis 2014) aufgebaut. Wichtige Informationsgrundlagen des Naturschutzes sind außerdem die für Bund und Länder erstellten Roten Listen der gefährdeten Tier- und Pflanzenarten, die oft auch als Hilfsmittel für Bewertungen herangezogen werden.

Die auf Landesebene selektiv und in der regionalen und örtlichen Landschaftsplanung flächendeckend zu erstellende Biotoptypenkartierung ist die wichtigste Grundlage für die Ausweisung von Schutzgebieten und die Identifizierung der gesetzlich geschützten Biotope (§ 30 BNatSchG).

Die Landschaftsplanung verwendet eine Vielzahl von Informationsgrundlagen und Methoden zur Erfassung und Bewertung des Naturhaushaltes und der landschaftsästhetischen Qualitäten, die zum Teil von anderen Fachdisziplinen erstellt bzw. entwickelt wurden (z. B. BLIK 2014).

6 Zuständigkeiten und Organisation des Naturschutzes

Die Durchführung der Naturschutzgesetze des Bundes und der Länder obliegt den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden. Dies können je nach Regelung in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Behörden sein. Der hierarchische Aufbau der Naturschutzbehörden folgt der Verwaltungsgliederung im jeweiligen Bundesland (zwei- oder dreistufige Behördenhierarchie). Die Oberste Naturschutzbehörde ist auf der Ministerialebene, die Obere Naturschutzbehörde auf der Ebene der Bezirksregierungen (soweit vorhanden) und die Untere Naturschutzbehörde auf der Ebene der Regionen, Landkreise oder kreisfreien Städte angesiedelt. Die Naturschutzbehörden werden in nahezu allen Bundesländern von Fachbehörden unterstützt (häufig Teile der Landesämter oder -anstalten für Umweltschutz), die fachliche Aufgaben wie die Erhebung von schutzwürdigen Arten oder Biotopen übernehmen. Andere Behörden sind verpflichtet, die Naturschutzbehörden bei der Vorbereitung öffentlicher Planungen und Maßnahmen, die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berühren können, zu beteiligen (§ 3 Abs. 5 BNatSchG). Die Gemeinden nehmen bestimmte Naturschutzaufgaben im übertragenen Wirkungsbereich wahr, z. B. im Rahmen der Bauleitplanung. Sie sorgen für eine umweltkonforme Siedlungsentwicklung und können Naturschutzmaßnahmen durch Satzung festlegen oder ggf. geschützte Landschaftsbestandteile ausweisen.

Neben dem behördlichen ist der ehrenamtliche Naturschutz ein weiteres überaus wichtiges Standbein der Naturschutzarbeit. In der Bundesrepublik Deutschland haben allein die nach dem BNatSchG anerkannten Naturschutzvereinigungen 3,8 Mio. Mitglieder, alle Umweltverbände zusammen 4,4 Mio. (OECD 2001). Die vom Bund oder den Ländern anerkannten Vereinigungen (§ 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)) wirken bei den verschiedensten Behördenaktivitäten mit. Sie haben das Recht zur Einsicht in einschlägige Gutachten sowie zur Stellungnahme und ggf. Klage bei Verfahren, die in §§ 63 f. BNatSchG oder in § 1 UmwRG genannt sind. Dazu zählen Befreiungen von Ver- oder Geboten in Naturschutzgebieten, Ausnahmeentscheidungen von den Verboten für Natura-2000-Gebiete, Planfeststellungsverfahren oder Plangenehmigungen,

Naturschutz

die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind oder für die eine UVP-Pflicht besteht, immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, bestimmte wasserrechtliche Verfahren sowie Entscheidungen nach dem Umweltschadensgesetz. Die Klagebefugnis der Verbände wurde seit ihrer Einführung im BNatSchG 2002 einige Male ausgeweitet. Sie kann sich nunmehr auch auf Bebauungspläne (> *Bebauungsplan*) erstrecken, insbesondere sofern diese UVP-pflichtige Vorhaben vorbereiten. Unabhängig von diesen Regelungen muss nach aktueller Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 7 C 21.12 vom 05.09.2013) anerkannten Verbänden ermöglicht werden, Entscheidungen anzufechten, die möglicherweise im Widerspruch zum > *Umweltrecht* der Europäischen Union stehen. Mit der Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes 2013 ist die Verbandsklage nicht mehr auf die Verletzung subjektiver Rechte beschränkt, sodass auch Verstöße gegen allgemeine die Umwelt schützende Normen von anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbänden gerichtlich überprüft werden können.

Neben der Arbeit in Umwelt- und Naturschutzverbänden sind Ehrenamtliche auch als Landschaftswarte, bei der Betreuung von Schutzgebieten, der Erhebung von Bestandsdaten (z. B. der Avifauna) und als Mitglieder von Landschaftspflegebeiräten tätig. Ohne diese umfangreiche ehrenamtliche Tätigkeit ist ein wirksamer Naturschutz in Deutschland derzeit kaum denkbar.

Besonders aktuelle Forschungsfelder sind gegenwärtig Ziele und Maßnahmen zur Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt und geeignete Programme zur Überwachung und > *Evaluation*.

7 Ausblick und Entwicklungstendenzen

Die Wirksamkeit des Naturschutzes wird in Deutschland durch ein breites Spektrum von Hemmnissen und Defiziten eingeschränkt (SRU 2002b). Neben einer unzureichenden Personal- und Mittelausstattung des staatlichen Naturschutzes werden als Ursachen auch strategische Defizite im Naturschutz konstatiert. Einzellösungen sollen sich deshalb in Zukunft in übergeordnete strategische Konzepte auf allen Handlungsebenen des Naturschutzes einfügen.

Für die Weiterentwicklung des Naturschutzes ist eine Reihe von Zukunftsaufgaben zu bewältigen:

- Die Schließung von Lücken bei der Konkretisierung von Naturschutzziele auf den unterschiedlichen Ebenen sowie die Verbesserung ihrer Überprüfbarkeit
- Die Integration von Naturschutzziele in andere Politikbereiche wie Landwirtschaft, Verkehr, Bauwesen und > *Tourismus*
- Die regelmäßige Dokumentation von Erfolgen und Defiziten bei der Erreichung der gesetzten Ziele sowie die Koordinierung und ggf. Integration bestehender Umweltmonitoringsysteme
- Die Optimierung der vorhandenen Naturschutzinstrumente und die Schaffung der Voraussetzungen für eine sinnvolle Verknüpfung untereinander sowie mit anderen Instrumenten
- Die Entwicklung von Strategien, die ein koordiniertes Vorgehen der verschiedenen amtlichen und ehrenamtlichen Akteure des Naturschutzes unterstützen

- Ein verstärktes Anknüpfen an den Interessen der Bevölkerungsgruppen, die direkt oder indirekt (z. B. durch Hochwasserschutz) von den dargebotenen Leistungen des Naturhaushalts oder der Biodiversität profitieren (Der Darstellung dieser Verbindungen sollte mehr Raum gegeben werden)
- Die Inwertsetzung von Natur und Landschaft durch die Darstellung ihres Nutzens für das menschliche Wohlergehen und der echten Kosten der Naturnutzung, basierend auf dem Konzept der *Ökosystemdienstleistungen*
- Die Förderung der Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen durch die Verbesserung der Anreizstrukturen für Naturschutzleistungen, die Verstärkung dialogorientierter Kommunikation im Naturschutz, den Aufbau von strategischen Allianzen und neue Wege zur Vermittlung der Naturschutzziele in der Öffentlichkeit

Der Naturschutz greift heute auf ein weitgehend etabliertes Methodenset zurück. Aufgrund der Vielfalt der Länderregelungen wird es zukünftig eine Aufgabe sein, zu einer stärkeren Standardisierung zu gelangen, um die Belange des Naturschutzes (auch länderübergreifend) mit einheitlicher Sprache gegenüber anderen Akteuren zu vertreten und in andere Politikbereiche integrieren zu können.

Literatur

- Bachfischer, R.; David, J.; Kiemstedt, H.; Aulig, G. (1977): Die ökologische Risikoanalyse als regionalplanerisches Entscheidungsinstrument in der Region Mittelfranken. In: *Landschaft + Stadt* 9 (4), 145-161.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2012): *Daten zur Natur 2012*. Münster.
- BLIK – Bund-Länder-Informationen- und Kommunikationsplattform (Hrsg.) (2014): *WasserBLiCK*. <http://www.wasserblick.net/servlet/is/1/> (17.06.2015).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2010): *Indikatorenbericht zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt*. Eichenau.
- Buchwald, K.; Engelhardt, W. (Hrsg.) (1980): *Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt*. Band 3: *Die Bewertung und Planung der Umwelt*. München.
- CIVILSCAPE – European Network of Non-governmental Organisations (Hrsg.) (2013): *Die Europäische Landschaftskonvention*. <http://www.civilscape.eu/civilscape/content/de/elc/startseite.html?jid=1o2> (14.10.2014).
- COE – Council of Europe (Hrsg.) (2000): *Europäisches Landschaftsübereinkommen*. <http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/VersionsConvention/german.pdf> (17.06.2015).
- Daly, H. E. (1990): Towards some operational principles of sustainable development. In: *Ecological Economics* 2 (1), 1-6.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2014): *Nachhaltige Entwicklung in Deutschland*. Indikatorenbericht 2014. Wiesbaden.

Naturschutz

- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1998): Konzept Nachhaltigkeit – Vom Leitbild zur Umsetzung. Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages. Berlin. = Zur Sache 4.
- Fürst, D.; Kiemstedt, H.; Gustedt, E.; Ratzbor, G.; Scholles, F. (1992): Umweltqualitätsziele für die ökologische Planung. 1. Abschlußbericht. 2. Dokumentation der Fachgespräche am 24.11. und 8.12.89 in Berlin. Berlin. = UBA-Texte 34/92.
- Gloy, K. (1995): Das Verständnis der Natur. Band 1: Die Geschichte des wissenschaftlichen Denkens. München.
- Gloy, K. (1996): Das Verständnis der Natur. Band 2: Die Geschichte des ganzheitlichen Denkens. München.
- Gröning, G.; Wolschke-Bulmahn, J. (1987): Politics, planning and the protection of nature: Political abuse of early ecological ideas in Germany, 1933–45. In: Planning Perspectives 2 (2), 127-148.
- Haber, W. (1971): Landschaftspflege durch differenzierte Bodennutzung. In: Bayerisches Landwirtschaftliches Jahrbuch 48 (Sonderheft 1), 19–35.
- Hampicke, U. (1993): Naturschutz und Ethik – Rückblick auf eine 20jährige Diskussion, 1973–1993, und politische Folgerungen. In: Zeitschrift für Ökologie und Naturschutz (2), 73-86.
- Heiland, S. (2010): Landschaftsplanung. In: Henckel, D.; von Kuczowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.) (2010): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden. 294-300 [Korrigierte Fassung unter https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjL4uyt9f7MAhXHBywKHZS2A4IQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.springer.com%2Fcontent%2Fdocument%2Fcontent%2Fdownloadaddocument%2F7_3813.pdf%3FSGWID%3D0-0-45-1361273-p174296575&usg=AFQjCNH7jDzYrFQHBE1elfeAmQ4YxhM2jA&cad=rja].
- Knaut, A. (1990): Der Landschafts- und Naturschutzgedanke bei Ernst Rudorff. In: Natur und Landschaft, 65 (3), 114-118.
- Langer, H.; von Haaren, C. ; Hoppenstedt, A. (1985): Ökologische Landschaftsfunktionen als Planungsgrundlage – Ein Verfahrensansatz zur räumlichen Erfassung. In: Landschaft + Stadt 17 (1), 1-9.
- Mengel, A. (2011): Kommentierung 1 BNatSchG – Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. In: Frenz, W.; Müggenborg, H.-J. (Hrsg.) (2011): Berliner Kommentar zum Bundesnaturschutzgesetz. Erich Schmidt Verlag. Berlin.
- Mrass, H.; Zwolsky Z (1977): Landschaftsplanung im System raumbezogener Planung. In: Natur und Landschaft 52 (5), 140-143.
- Müller, E. (1986): Innenwelt der Umweltpolitik: Sozialliberale Umweltpolitik; (Ohn)macht durch Organisation? Opladen.
- OECD – Organization for Economic Cooperation and Development (Hrsg.) (2001): Umweltprüfberichte Deutschland. Paris.
- Penker, G. (1986): Leitbilder der Landschaft. In: Garten und Landschaft (11), 23-27.

- Runge, K. (1990): Die Entwicklung der Landschaftsplanung in ihrer Konstitutionsphase 1935–1973. Berlin. = Schriftenreihe Landschaftsentwicklung und Umweltforschung 73.
- Runge, K. (1998): Entwicklungstendenzen der Landschaftsplanung. Vom frühen Naturschutz bis zur ökologisch nachhaltigen Flächennutzung. Berlin.
- SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2002a): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes – Sondergutachten Naturschutz. Stuttgart.
- SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2002b): Für eine Stärkung und Neuorientierung Netze, räumliche und funktionale des Naturschutzes – Sondergutachten Naturschutz. Stuttgart.
- Trepl, L. (1987): Zur Geschichte der Ökologie. Frankfurt am Main.
- von Haaren, C. (1988): Beitrag zu einer normativen Grundlage für praktische Zielentscheidungen im Arten- und Biotopschutz. In: Landschaft + Stadt 20 (3), 97-106.
- von Haaren, C. (Hrsg.) (2004): Landschaftsplanung. Stuttgart.

Weiterführende Literatur

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2015): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007. 4. Auflage. http://www.biologischevielfalt.de/fileadmin/NBS/documents/broschuere_biolog_vielfalt_strategie_bf.pdf.
- Schlacke, S. (2012): GK-BNatSchG – Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz. Carl Heymanns Verlag.
- von Haaren, C.; Galler, C. (2012): Landschaftsplanung – Grundlage nachhaltiger Landschaftsentwicklung. Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.).

Bearbeitungsstand: 12/2017