

Akademie für Naturschutz
und Landschaftspflege

Laufen/Salzach

ANL

Die Rolle der Landschaftsschutzgebiete im Naturschutz



Laufener Seminarbeiträge 3/86



Die Rolle der Landschaftsschutzgebiete im Naturschutz

Seminar
2.-4. Juli 1986
Akademie für Naturschutz und
Landschaftspflege
Laufen a. d. Salzach

Leitung:

Dipl.-Biologe Manfred Fuchs
ANL Laufen

Herausgeber:
Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege
D-8229 Laufen/Salzach, Postf. 1261, Tel. 0 86 82/70 97

LAUFENER SEMINARBEITRÄGE 3/86

Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege – September 1987

ISSN 0175-0852

ISBN 3-924374-33-3

Schriftleitung: Dr. Notker Mallach
Für die Einzelbeiträge
zeichnen die jeweiligen Referenten verantwortlich.

Die Herstellung von Vervielfältigungen - auch auszugsweise - aus den Veröffentlichungen der Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege sowie deren Benutzung zur Herstellung anderer Veröffentlichungen bedürfen der schriftlichen Genehmigung.

Programm des Seminars

Referenten

Referate und Diskussionen

Mittwoch, 2. Juli 1986

Min. Rat Walter Brenner,
Bayer. Staatsministerium für Landesent-
wicklung und Umweltfragen, München

Die Landschaftsschutzgebietsverordnung
in Theorie und Praxis

Oberreg. Rat Johann Leicht,
Bayer. Landesamt für Umweltschutz,
München

Landschaftsschutzgebiete in Bayern

Reg. Dir. Dr. Dietmar Reichel,
Regierung von Oberfranken, Bayreuth

Die Funktion der Landschaftsschutzgebiete
im Regierungsbezirk Oberfranken – eine kri-
tische Bewertung

Dr. Diethelm Pohl,
Niedersächsische Fachbehörde
für Naturschutz, Hannover

Die Bedeutung der Landschaftsschutzgebiete
in der Naturschutzarbeit Niedersachsens aus
der Sicht der Niedersächsischen Fach-
behörde für Naturschutz

Ltd. Reg. Dir. Dr. Hermann Josef Bauer,
Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsent-
wicklung und Forstplanung Nordrhein-West-
falen, Recklinghausen

Zum Stellenwert des Landschaftsschutzge-
bietes in der Naturschutzarbeit Nordrhein-
Westfalens

Dipl.-Ing. Hanno Henke,
Bundesforschungsanstalt für Naturschutz
und Landschaftsökologie, Bonn

Landschaftsschutzgebiete in internationaler
Sicht

Donnerstag, 3. Juli 1986

Forstdir. Lothar Serwaty,
Bezirksdirektion für Forsten und
Naturschutz, Kassel

Zum Stellenwert des Landschaftsschutz-
gebietes in der Naturschutzarbeit der Be-
zirksregierung Kassel

Peter Fischer-Hüftle,
Richter am Verwaltungsgericht Regensburg

Eingriffsregelungen in Landschaftsschutzge-
bieten unter besonderer Berücksichtigung
der Landwirtschaftsklausel

Prof. Dr. Gerhard Mühle,
Planungsbeauftragter für den Naturpark
Altmühltal

Das Landschaftsschutzgebiet in der Natur-
park-Konzeption am Beispiel des Natur-
parks Altmühltal

Min. Rat Dr. Erich Gassner,
Bundesministerium für Ernährung,
Landwirtschaft und Forsten, Bonn

Das Landschaftsschutzgebiet in planerischen
Zusammenhängen

Arbeitsgespräch zu den Themen:

- Inhalt und Funktion des LSG
- Erarbeitung eines Ziel- und Forderungs-
kataloges

Einteilung der Arbeitsgruppen

Freitag, 4. Juli 1986

Arbeitsgruppen

Vorstellung der Arbeitsgruppen – Ergebnisse

Schlußdiskussion und Zusammenfassung
der Seminarergebnisse

Seminarergebnis	M. Fuchs	5
Die Landschaftsschutzverordnung in Theorie und Praxis	W. Brenner	7-9
Landschaftsschutzgebiete (LSG) in Bayern	J. Leicht	10-20
Die Funktion der Landschaftsschutzgebiete im Regierungsbezirk Oberfranken – eine kritische Bewertung	D. Reichel	21-23
Die Bedeutung der Landschaftsschutzgebiete in der Naturschutzarbeit Niedersachsens aus der Sicht der Niedersächsischen Fachbehörde für Naturschutz	D. Pohl	24-29
Der Stellenwert der Landschaftsschutzgebiete im Ökosystemschutz Nordrhein-Westfalens	H.-J. Bauer	30-40
Landschaftsschutzgebiete in internationaler Sicht	H. Henke	41-45
Zum Stellenwert des Landschaftsschutzgebietes in der Naturschutzarbeit der Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz in Kassel	L. Serwaty	46-50
Eingriffsregelungen in Landschaftsschutzgebieten unter besonderer Berücksichtigung der Landwirtschaftsklausel	P. Fischer-Hüftle	51-58
Das Landschaftsschutzgebiet in der Naturparkkonzeption am Beispiel des Naturparks Altmühltal (Südl. Frankenalb)	G. Mühle	59-63
Das Landschaftsschutzgebiet in planerischen Zusammenhänge	E. Gassner	64-68
Ergebnisse der Arbeitsgruppen (Zusammenfassung)	M. Fuchs	69

Seminarergebnis

Das Landschaftsschutzgebiet – in der Praxis schlecht, in der Theorie geeignet, gezielte Weiterentwicklung notwendig! So könnte man den Tenor des Seminars beschreiben, das die Rolle der Landschaftsschutzgebiete im Naturschutz verdeutlichen sollte.

Im Einführungsreferat behandelte Walter BRENNER vom Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen die Landschaftsschutzgebiets-Verordnung. Als Besonderheit gegenüber anderen Schutzformen sei hervorzuheben, daß beim Landschaftsschutzgebiet nach den Legalkriterien nicht die Naturausstattung im Vordergrund stehe, sondern vielmehr die Erfordernisse für den Schutzzweck. Diese Erfordernisse seien abzuleiten aus der Notwendigkeit der Erhaltung der Leistungsfähigkeit und der Nutzungsfähigkeit bzw. ihrer Wiederherstellung. Entscheidend seien das Gebot der Normenklarheit, das relative Veränderungsverbot und die Festlegung der Ausnahmetatbestände. Unter Hinweis auf die Kommunalisierung der Ordnungsgebung kam Walter BRENNER zum Ergebnis: „Das Landschaftsschutzgebiet bleibt weitgehend hinter bereits geltendem Recht zurück. Die rechtliche Wirkung ist gering. Die psychologische Wirkung darf jedoch nicht unterschätzt werden“.

Einen Überblick über die Landschaftsschutzgebiete in Bayern gab Johann LEICHT vom Bayerischen Landesamt für Umweltschutz. Demnach gibt es mit Stand 01.01.1986 nunmehr 793 Landschaftsschutzgebiete mit einer Fläche von 11.600 km²; das sind 16,4 % der Landesfläche Bayerns. Als positiv seien die zunehmende Flächengröße der einzelnen Gebiete, die fortschreitende Konkretisierung der Schutzziele und Erlaubnistatbestände zu werten. Auch sei die Tendenz zu einer inneren Differenzierung und Zonierung zu begrüßen. Insgesamt könne beobachtet werden, daß vor dem Hintergrund der Diskussion um integrierte Schutzgebietssysteme die Bedeutung der Schutzform 'Landschaftsschutzgebiet' zunehmen werde.

Aus regionaler Sicht bewertete Dr. Dietmar REICHEL von der Regierung von Oberfranken die Landschaftsschutzgebiete in seinem Regierungsbezirk. Er beklagte die geringe Wirksamkeit sowohl in rechtlicher Sicht als auch im Vollzug. Eine Erfüllung der an sich vorhandenen Möglichkeiten sei derzeit nicht gegeben. Auf das Landschaftsschutzgebiet könne dennoch nicht verzichtet werden. Es müsse aber dringend mit verbesserten Inhalten gefüllt werden.

In Niedersachsen, so Dr. Diethelm POHL von der Niedersächsischen Fachbehörde für Naturschutz, sei eine Stagnation der Neuausweisungen erkennbar. Der dortige Schwerpunkt liege zweifelsohne im Bereich der Naturschutzgebiete. Unsystematische Auswahl, unzureichender Vollzug machen ein Überdenken der bisherigen Praxis notwendig. Dies betreffe vor allem die Zielsetzung „Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes“. Kritik müsse geübt werden an den häufig unzureichenden Verbotstatbeständen und Verordnungsinhalten. Vordringlich seien geänderte Rahmenbedingungen zu fordern. Die fachlichen Vorgaben wären ausreichend. Mit konkreten Verbesserungen

könne aber nur gerechnet werden, wenn Naturschutz ein Hauptanliegen der Politik sei.

Die Verhältnisse in Hessen, speziell im Bereich der Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz in Kassel, erläuterte Lothar SERWATY. In Übereinstimmung mit den vorangegangenen Referenten stellte er fest, daß bei einer Vielzahl großflächiger Landschaftsschutzgebiete in Hessen – im Vergleich zur ungeschützten Landschaft – kaum eine Qualitätsverbesserung erreicht werden konnte. Gründe seien die flächenmäßige Ausweitung durch Naturparke und die Kommunalisierung der Ordnungsgebung. Im Bereich der Aufgabenfelder Grünlandhaltung, Auenschutzprogramm und Pufferzonen sei das Landschaftsschutzgebiet jedoch die angemessene Schutzform.

Landschaftsschutzgebiete im Blick auf die Anforderungen eines Ökosystemschanztes und Biotopverbundes standen im Mittelpunkt des Referates von Dr. Hermann-Josef BAUER von der Landesanstalt für Ökologie in Nordrhein-Westfalen. Bedeutung und Chancen der Landschaftsschutzgebiete sah er darin, daß sich ihr Schutzzweck auf den Gesamtcharakter der Kulturlandschaft erstreckt. An sich sei das Landschaftsschutzgebiet hervorragend geeignet, die fachlichen Ansprüche für den Biotopverbund zu erfüllen. Auch sei gerade der Entwicklungsgedanke über das Instrument 'Landschaftsschutzgebiet' umsetzbar.

Über internationale Aspekte und Landschaftsschutzgebiete referierte Dipl.-Ing. Hanno HENKE, Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftspflege in Bonn. Er stellte die Entstehungsgeschichte, die inhaltlichen Anforderungen und die wachsende Bedeutung des Landschaftsschutzgebietes als international anerkannte Schutzkategorie heraus. Am Beispiel der Länder Schweiz, Niederlande und Großbritannien zeigte er die internationale Handlungspraxis auf.

Breiten Raum nahm im Verlauf des Seminars das Thema Eingriffsregelungen in Landschaftsschutzgebieten ein. Peter FISCHER-HÜFTLE, Richter am Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg, setzte hierbei den Schwerpunkt auf die Landwirtschaftsklausel. Sein Fazit war, daß es unklug sei, das Mittel der Landschaftsschutzgebiets-Ausweisung nicht voll für die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege einzusetzen, etwa weil man es für zu schwach hält. Bei richtiger Handhabung trafe dies nicht zu. Hervorzuheben ist, daß Peter FISCHER-HÜFTLE auch ein Grundmuster für Landschaftsschutzgebiets-Verordnungen vorlegte, von dem zu hoffen ist, daß es in die Naturschutzpraxis Eingang findet. Die Problematik im Verhältnis Naturpark – Landschaftsschutzgebiet zeigte Prof. Dr. Gerhard MÜHLE von der Fachhochschule Weihenstephan am Beispiel des Naturparks Altmühltal auf. Die in Bearbeitung befindliche neue Naturparkverordnung soll die zahlreichen Schutzverordnungen einzelner Landschaftsschutzgebiete ablösen und in eine Naturparkverordnung überführen.

Die Ausdehnung der bisherigen 720 km² Landschaftsschutzgebiete auf 1.600 km² Schutzzone werfe erhebliche Probleme auf. Der Ökosystemschanz werde ausgehöhlt, die Akzeptanz sei unterschiedlich. Sollte es nicht gelingen, in den Naturparks

'Vorbildlandschaften' zu entwickeln, habe auch das Schutzzonenkonzept – wie das Landschaftsschutzgebiet z. T. schon – seine Daseinsberechtigung als Instrument des Naturschutzes verspielt.

Leistungsfähigkeit in planerischen Zusammenhängen bescheinigte hingegen Dr. Erich GASSNER vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit dem Landschaftsschutzgebiet. Dieses Instrument sei flexibel und praxisgerecht, weil es den Anforderungen planerischen Abwägens gerecht werde. Gerade im Blick auf die Agrarpolitik in der Umbruchphase sollte das Land-

schaftsschutzgebiet stärker als bisher genutzt und ausgeschöpft werden.

Am Abschlußtag bildeten sich drei Arbeitsgruppen, die aus der Kritik der bisherigen Praxis die fachlichen Forderungen an das Landschaftsschutzgebiet definierten und konkrete Verbesserungsvorschläge erarbeiteten. Es bestand Konsens, daß die gegenwärtige Praxis unbefriedigend ist, auf das Landschaftsschutzgebiet nicht verzichtet werden sollte, Verbesserungen aber dringlich und auch möglich seien.

Manfred FUCHS

Die Landschaftsschutzverordnung in Theorie und Praxis

Walter Brenner

Wegen des Tagungsorts und der Herkunft des Referenten liegt der Schwerpunkt der Betrachtung auf Bayern. Jedoch wird das einschlägige Bundesrecht mitbehandelt, auch Ausblicke auf andere Bundesländer sollen gewagt werden.

1. Gegenstand des Landschaftsschutzes

Nach der Definition in § 15 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) orientiert sich das Landschaftsschutzgebiet interessanterweise nicht an einer besonderen Naturausstattung, sondern daran, was für einen Landschaftsteil für bestimmte Naturschutzzwecke „erforderlich“ ist.

Als Schutzzweck steht im Vordergrund die Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts. Aber auch die Erhaltung der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter sowie die Eigenart des Landschaftsbildes werden genannt. Schutzzweck kann ferner die Erholungsfunktion sein, womit ein Zielkonflikt für die Abfassung bzw. den Vollzug der Landschaftsschutzverordnung vorprogrammiert erscheint.

Als Zweck des Landschaftsschutzes ist ferner auch die Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts denkbar. Dieser Zweck wurde bewußt beim Landschaftsschutzgebiet angesiedelt; der Gesetzgeber wollte zur Vereinfachung auf eine zusätzliche Schutzgebietskategorie (etwa „Landschaftspflegebereich“) verzichten.

Verhältnis des Landschaftsschutzgebiets zum Naturschutzgebiet: Wenn die Voraussetzungen des Naturschutzgebiets vorliegen, sind in der Regel auch die Voraussetzungen des Landschaftsschutzgebiets erfüllt. Die Bestimmung über Naturschutzgebiete (§ 13 Bundesnaturschutzgesetz) übt somit keine rechtliche Sperrwirkung aus.

2. Anforderung der Verfassung

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts muß der Geltungsbereich der Landschaftsschutzverordnung hinreichend bestimmt sein. Die Rechtsprechung hat sich in Art. 51 Bayerisches Landesstraf- und Verordnungsgesetz niedergeschlagen. Diese Erfordernisse sind verhältnismäßig arbeitsaufwendig und machen die Verordnung u. U. unübersichtlich (Beispiel: Landschaftsschutzverordnung im Landkreis Regensburg).

3. Die Ermächtigung im Bundes- und Landesrecht

Nach § 15 BNatSchG sind nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Demgegenüber ist das Verbot traditionell in der Regel wie folgt formuliert: „Verboten sind Veränderungen, die geeignet sind, die Natur zu schädigen, den Naturgenuß zu beeinträchtigen oder das Landschaftsbild zu verunstalten“ Üblich und zulässig ist in den Verordnungen folgende Systematik: Vorangestellt ist das generelle Verbot; dann folgt ein Katalog der erlaubnispflichtigen Tatbestände (insbesondere: bauliche Anlagen, Erdaufschlüsse, Erstaufforstung,

Beseitigung von Gehölzen, Hecken, Pflanzungen, Veränderung der Gewässer, Wegebau, Verlegung von Leitungen, Aufstellen von Zelten und Wohnwagen).

Bei der Abfassung von Verordnungen sind folgende rechtliche Schranken zu beachten:

a) Nach dem Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit kann ein Verbot oder eine Erlaubnispflicht nicht an einen abstrakten Tatbestand geknüpft werden; vielmehr müssen die eventuell verbotenen bzw. erlaubnispflichtigen Tatbestände im einzelnen festgelegt werden. Das bedeutet für die Praxis: Was nicht im Katalog der (verbotenen oder) erlaubnispflichtigen Tatbestände enthalten ist, kann nicht unter die abstrakte Verbotsnorm fallen (vgl. BayVGH vom 7.6.84 Natur und Recht 85, 25; VGH Kassel vom 11.7.85, Agrarrecht 86, 84).

b) Es gilt das sog. relative Veränderungsverbot: Nur solche Handlungen können behördlich untersagt werden, die gerade den Schutzzweck gefährden würden. Dementsprechend besteht bei erlaubnispflichtigen Tatbeständen ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Erlaubnis, wenn diese Voraussetzungen nicht vorliegen; die Behörde hat insoweit keinen Ermessensspielraum.

Umgekehrt besteht nach der üblichen Formulierung der Verordnungen in der Regel die Pflicht, die Erlaubnis zu versagen, wenn die nachteiligen Wirkungen zu erwarten sind. Die Behörde hat insoweit keinen Ermessensspielraum; Abhilfe ist nur möglich durch Befreiung.

Nicht gedeckt von der Ermächtigung sind Betretungsbeschränkungen (vgl. KOLODZIEJOCK/RECKEN, § 15 BNatSchG Anmerkung 27); zugelassen durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof (Urteil vom 29.09.77 BayVBl 1978, 48) ist allerdings die Beschränkung des Reitens. Gleichwohl ist das Betreten von besonders kenntlich gemachten Felsen und Felsgruppen z. B. verboten in der Landschaftsschutzverordnung „Kleinziegenfelder Tal“ von 1954.

Umstritten ist, ob Jagd- und Fischereibeschränkungen möglich sind; in der Praxis kommen solche nicht vor. Eine große Rolle spielen in der Praxis die sog. Bereichsausnahmen: In einem auf Verbot und Erlaubnispflicht folgenden Paragraphen werden bestimmte Nutzungsformen von der vorangehenden Erlaubnispflicht im Verordnungstext ausdrücklich wieder ausgenommen. Zu beobachten ist insoweit eine Scherenwirkung: je größer das Landschaftsschutzgebiet, desto mehr Privilegien.

Besondere Bedeutung haben die Ausnahmen für die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Nutzung: Die Verweisung in § 15 Bundesnaturschutzgesetz auf § 1 Abs. 3 bedeutet, daß im Regelfall die ordnungsgemäße landwirtschaftliche Nutzung in der Kultur- und Erholungslandschaft toleriert werden muß. Art. 10 Abs. 2 BayNatSchG geht noch darüber hinaus: Hiernach gilt die ordnungsgemäße landwirtschaftliche Bodennutzung grundsätzlich nicht als negative Beeinträchtigung, sie kann daher weder verboten noch erlaubnispflichtig gemacht

werden. Als ordnungsgemäße landwirtschaftliche Bodennutzung sind z. B. denkbar: die Beseitigung von Hecken und Feldgehölzen; der Grünlandumbau. Über die gesetzlich vorgesehene Landwirtschaftsklausel hinausgehend wird in den Verordnungen vielfach schlechthin „die Nutzung im Rahmen der Land- und Forstwirtschaft“ freigestellt.

An sonstigen Privilegierungen kommen in der Praxis häufig vor: Gewässerunterhaltungsmaßnahmen; Errichtung bestimmter Weide- und Kulturzäune; land- und forstwirtschaftlicher Wegebau (einschließlich der Gewinnung von Bodenbestandteilen); Übungsbetriebe der Bundeswehr; Räumung von Gewässergräben; Nutzung für militärische Zwecke; bauliche Anlagen der Landwirtschaft. Umstritten ist, ob Jagd- und Fischereibeschränkungen möglich sind; in der Praxis kommen solche nicht vor.

Mitunter finden sich in den Bereichsausnahmen sogar folgende Formulierungen:

- „Die wirtschaftliche Nutzung“
- „Die bisherige Bewirtschaftung und die Nutzung in der Landwirtschaft und gewerblichen Wirtschaft, sofern sie dem Zweck dieser Anordnungen nicht widersprechen“
- „Maßnahmen zur Verbesserung der ordnungsgemäßen und herkömmlichen land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung“.

4. Zuständigkeit zum Verordnungserlaß

Zuständig sind in Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland staatliche Behörden. Demgegenüber sind in Bayern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen (letzteres über den Landschaftsplan) Kommunalbehörden zuständig.

Als Nachteile der sogenannten Kommunalisierung werden gesehen:

- a) Unverhältnismäßig starke Vertretung der wirtschaftlichen und landwirtschaftlichen Interessen in den Kreisparlamenten,
- b) Zustandekommen von Zufallsentscheidungen,
- c) Landschaftsschutz wird u. U. nur vorgeschoben, um Entwicklungen aus anderen Gründen zu verhindern.

In der Kommunalisierung können aber durchaus auch Vorteile gesehen werden: In den Kreisparlamenten ist gerade in den letzten Jahren ein stärkeres Engagement für den Naturschutz zu erkennen, was sich z. B. auch in der Bereitstellung von Mitteln im Kreishaushalt sowie in der Aufstellung sog. Umweltprogramme dokumentiert; eigene Zuständigkeit schafft außerdem einen höheren Grad an Identifikation der Mandatsträger mit den Naturschutzmaßnahmen.

Die staatliche Aufsichtsbehörde hat nur beschränkte Möglichkeiten, auf den Inhalt der Verordnungen einzuwirken. Sie prüft anlässlich der Genehmigung nur förmliche Verstöße; eine materielle Prüfung findet nicht statt. Allerdings sind die Aufsichtsbehörden – z. T. mit Erfolg – beratend tätig. In Bayern ist die Genehmigungspflicht für Verordnungen der Bezirke (landkreisübergreifend) seit einigen Jahren entfallen.

5. Zuständigkeiten beim Vollzug

Bundesweit sind nur vereinzelt Kommunalbehörden zuständig. Weitgehend ist zum Vollzug die untere staatliche Behörde zuständig, wobei es sich allerdings um den gewählten Landrat handelt. Die Vollzugszuständigkeit der unteren Behörde bewirkt, daß die Betroffenen und die Mandatsträger Landschaftsschutzgebiete gegenüber Naturschutzgebieten u. U. bevorzugen; soweit die untere Staatsbehörde zuständig ist, ist dies allerdings rein rechtlich nicht schlüssig.

Im Zug der Funktionalreform wurden die Vollzugszuständigkeiten in Bayern fast ausnahmslos an die unteren Behörden delegiert; auch Zustimmungsvorbehalte der höheren Naturschutzbehörden in den Verordnungen wurden weitgehend aufgegeben. Zusätzlich sei für Bayern darauf hingewiesen, daß die landschaftsschutzrechtliche Erlaubnis nach Art. 13 a BayNatSchG durch gleichzeitig nach anderem Recht erforderliche Genehmigungen ersetzt wird. Allerdings handelt es sich vielfach um die gleiche Behörde, nämlich das Landratsamt. Die landschaftsschutzrechtliche Erlaubnis wird jedoch nur ersetzt, wenn die Naturschutzbehörde ihr Einvernehmen erklärt. Ein weiteres Einvernehmensfordernis (mit dem Landwirtschaftsamt bzw. Forstamt) besteht bei der Beurteilung der Frage, ob eine ordnungsgemäße landwirtschaftliche oder forstwirtschaftliche Bodennutzung vorliegt.

Vollständigkeitshalber sei darauf hingewiesen, daß in Planfeststellungsverfahren die landschaftsschutzrechtliche Erlaubnis wegen der Konzentrationswirkung der Planfeststellung entfällt.

6. Verhältnis der Landschaftsschutzverordnung zum sonstigen Naturschutzrecht

a) In den meisten landschaftsschutzrechtlich relevanten Fällen greift ohnehin die Eingriffsregelung nach § 8 BNatSchG. Fast alle nach den überlieferten Verordnungen erlaubnispflichtigen Tatbestände bedürfen einer Genehmigung bereits nach anderen Vorschriften. Mitunter bleibt die Landschaftsschutzverordnung sogar hinter dem Standard des § 8 zurück. In diesen Fällen ist § 8 BNatSchG subsidiär anzuwenden, da er einen Mindestschutz von Natur und Landschaft bezweckt.

b) Art. 6d Abs. 1 BayNatSchG (Schutz der Feuchtgebiete bzw. der Mager- und Trockenstandorte) geht als Spezialvorschrift der Landschaftsschutzverordnung vor. Bemerkenswert ist, daß in vielen Landschaftsschutzverordnungen der Schutz der Feuchtgebiete bzw. der Mager- und Trockenstandorte gar nicht verankert ist.

7. Verhältnis der Landschaftsschutzverordnung zu anderen Rechtsbereichen

Insgesamt ist die rechtliche Wirkung gering; allenfalls entfaltet die Landschaftsschutzverordnung eine nicht zu unterschätzende psychologische Wirkung.

a) Bauvorhaben im Außenbereich:

Die Rechtsprechung hat dem Passus „Beeinträchtigung der natürlichen Eigenart der Landschaft“ fast die gleiche Bedeutung wie der Landschaftsschutzverordnung zugelegt. Das Landschaftsschutzgebiet

verstärkt allenfalls bei der Prüfung nach § 35 Abs. 3, fünfter und siebter Spiegelstrich, Bundesbaugesetz (BBauG) den einer Bebauung entgegenstehenden öffentlichen Belang.

b) In der Planfeststellung (einschließlich Flurbereinigung) gilt die Konzentrationswirkung. Innerhalb des Landschaftsschutzgebietes werden u. U. die Naturschutzbelange im Rahmen der Gesamtabwägung stärker gewichtet.

c) Bauleitplanung:

Nach dem 1976 aufgehobenen § 5 Abs. 6 Bundesbaugesetz traten mit dem Inkrafttreten eines Bebauungsplanes in seinem Geltungsbereich Regelungen, die dem Landschaftsschutz dienen, insoweit außer Kraft, als sie der Durchführung des Bebauungsplanes entgegenstehen. Zahlreiche alte Verordnungen haben diesen Vorrang der Bauleitplanung wörtlich übernommen und beibehalten. Mitunter bestimmt die Landschaftsschutzverordnung sogar, daß sie im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes nicht gilt (vgl. Landschaftsschutzgebiet Ammersee West).

Die Existenz einer Landschaftsschutzverordnung ist relevant für die Genehmigung der Bauleitpläne nach § 6 Abs. 2 bzw. § 11 BBauG. Grundsätzlich müßte vor einer Genehmigung des Bebauungsplanes im Landschaftsschutzgebiet entweder die Landschaftsschutzverordnung geändert oder aber eine Erlaubnis/Befreiung erteilt werden; vor der Genehmigung eines Flächennutzungsplanes müßte die Verordnungsänderung bzw. die Erlaubnis/Befreiung zumindest in Aussicht gestellt werden. Die Landschaftsschutzverordnung verstärkt bei der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit des Bauleitplanes erheblich den öffentlichen Belang Naturschutz. Nach der geplanten Novelle zum Bundesbaugesetz soll allerdings die Genehmigungspflicht für den Bebauungsplan praktisch entfallen; es ist dann – theoretisch – nur noch die rechtsaufsichtliche Beanstandung des Bebauungsplanes möglich.

8. Zusammenfassung

Theoretisch ist die Landschaftsschutzverordnung gut geeignet für Landschaftsbildschutz sowie für die Sicherung der Erholungsfunktion, jedoch nur bedingt geeignet für Arten- und Biotopschutz. In der Praxis wird allerdings von diesen Möglichkeiten viel zu wenig Gebrauch gemacht. Eine bessere Ausnutzung des Instruments Landschaftsschutzverordnung würde insbesondere erfordern:

- ein Umdenken bei den Naturschutzbehörden, bei den Naturschutzverbänden, bei politischen Mandatsträgern und in der Öffentlichkeit schlechthin
- nachvollziehbare Konzepte der Naturschutzbehörden speziell für die Festsetzung von Landschaftsschutzgebieten
- stärkeres Durchsetzungsvermögen der Naturschutzbehörden
- eine räumliche und inhaltliche Korrektur des vorzufindenden Bestands an Landschaftsschutzverordnungen
- Personal und Zeit.

Um die Landschaftsschutzverordnung sinnvoll zur Erreichung von Naturschutzzielen einzusetzen, wäre insgesamt eine Art „Kraftakt“ vonnöten, dessen Erfolgchancen gering erscheinen. Soweit Landschaftsschutzverordnungen nur zu einer stärkeren Gewichtung des öffentlichen Belangs Naturschutz führen sollen, würden u. U. Festsetzungen landesplanerischer Art (z. B. im Regionalplan) genügen.

Anschrift des Verfassers:

Min. Rat Walter Brenner
Bayer. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen
Postfach 810140
8000 München 81

Landschaftsschutzgebiete (LSG) in Bayern

Johann Leicht

Gliederung

1. Statistischer Überblick
2. Regionale Verteilung der LSG
3. Entwicklung innerhalb der letzten 15 Jahre
4. Naturräumliche Verteilung
5. Neuere Entwicklungen hinsichtlich des fachlichen Inhalts von LSG-Verordnungen
6. Künftige Möglichkeiten des Instrumentariums LSG

1. Statistischer Überblick

In Bayern gibt es – das ist der Stand 1.1.86. – 793 LSG mit einer Gesamtfläche von ca. 11.600 km²; das macht 16,4 % des Staatsgebietes aus; darin eingeschlossen sind die Schutzzone der bis jetzt verbindlich ausgewiesenen Naturparke mit einer Gesamtfläche von 2.600 km². Ein Vergleich mit anderen Bundesländern zeigt (vgl. Tabelle 1), daß Bayern zum 1.1.80 bundesweit den vorletzten Platz einnahm. An 1. Stelle rangiert Hessen mit einem LSG-Anteil von 48,8 % an der Landesfläche, an letzter Stelle Baden-Württemberg mit 15,1 %.

Eine solche Statistik sagt zunächst nichts über die Bedeutung der LSG und über die Wirksamkeit des Instrumentariums LSG aus. So gibt es z. B. sehr großflächige LSG – diese bessern die Statistik gewaltig auf, in denen die landschaftliche Entwicklung total zu Ungunsten der Natur abgelaufen ist. Andererseits gibt es kleinere LSG mit einer guten Verordnung (VO), die einen wirksamen Schutz bieten. Statistiken haben aber nicht nur einen besonderen Reiz, sondern bei entsprechender Interpretation auch einen guten Aussagegehalt.

2. Regionale Verteilung der LSG

Betrachten wir einmal die Flächenanteile der LSG an den einzelnen Planungsregionen, dann sind ganz erhebliche Unterschiede festzustellen (vgl. Abb. 1).

Führen wir eine Rangabstufung ein, dann kommt an 1. Stelle mit 81 % LSG-Fläche die Region 1-Unterrain. Mit großem Abstand folgt die Region 11-Regensburg- mit 33 % LSG-Fläche. Am Ende stehen mit einem Anteil unter 5 % die Region 9 -Augsburg- (4%), die Region 15 -Donau-Iller- (2 %) und die Region 13 -Landshut- (1 %).

Angesichts solcher großen Unterschiede zwischen den einzelnen Planungsregionen stellt sich die Frage nach den Ursachen. Gibt es so erhebliche Unterschiede in der landschaftlichen Ausstattung der einzelnen Regionen? Bestehen in den Regionen so unterschiedliche Funktionszuweisungen für die Landschaft? Zunächst muß man einschränkend sagen, daß der sehr hohe Anteil von 81 % LSG in der Region 1 darauf beruht, daß hier 2 großflächige Naturparke ausgewiesen wurden und deren Schutzzone gleichwertig wie LSG behandelt werden. Da bis jetzt nur 3 Naturparke mit einer Schutzzonefläche von ca 2.600 km² verbindlich ausgewiesen wurden, werden sich in manchen Regionen noch größere Verschiebungen ergeben, z. B. in der Region 9 -Augsburg-, wenn die restlichen 14 Naturparke verbindlich ausgewiesen sind. Doch damit lassen sich nicht alle großen Unterschiede erklären, z. B. zwischen der Region 14 -München- mit 21 % LSG-Anteil und der Region 13 -Landshut- mit 1 % LSG-Anteil. Eine Rolle spielen neben der Naturlandschaft sicher unterschiedliche Funktionszuweisungen an die Landschaft (hier Schwerpunkt Erholungslandschaft, dort Schwerpunkt agrarische Produktionslandschaft), aber auch die unterschiedlichen Aktivitäten der Ordnungsgeber bzw. der beratenden Naturschutzbehörden. Und vielleicht ist auch da und dort ein echter Nachholbedarf vorhanden, der seinen Grund darin haben kann, daß viele Leute (auch Fachleute des Naturschutzes) meinen, LSG bringen ja eh' nichts.

Tabelle 1: Gesamtfläche der LSG in der Bundesrepublik Deutschland (Stand 1.1.80)

Bundesland	Landesfläche ha	Gesamtfläche ha	%
Schleswig-Holstein	1.570.921	346.000	22,0
Hamburg	75.468	17.000	22,5
Niedersachsen	4.739.029	877.000	18,5
Bremen	40.422	14.000	34,6
Nordrhein-Westfalen	3.406.519	1.100.000	32,3
Hessen	2.111.329	1.031.000	48,8
Rheinland-Pfalz	1.984.773	932.000	47,0
Baden-Württemberg	3.575.352	541.000	15,1
Bayern	7.055.134	1.207.000	17,1
Saarland	257.323	111.000	43,1
Berlin-West	48.005	10.000	20,8
Bundesgebiet	24.864.275	6.186.000	24,9

LSG in den Regionen

Flächenanteil der LSG an der Gesamtfläche 1. 1. 1986

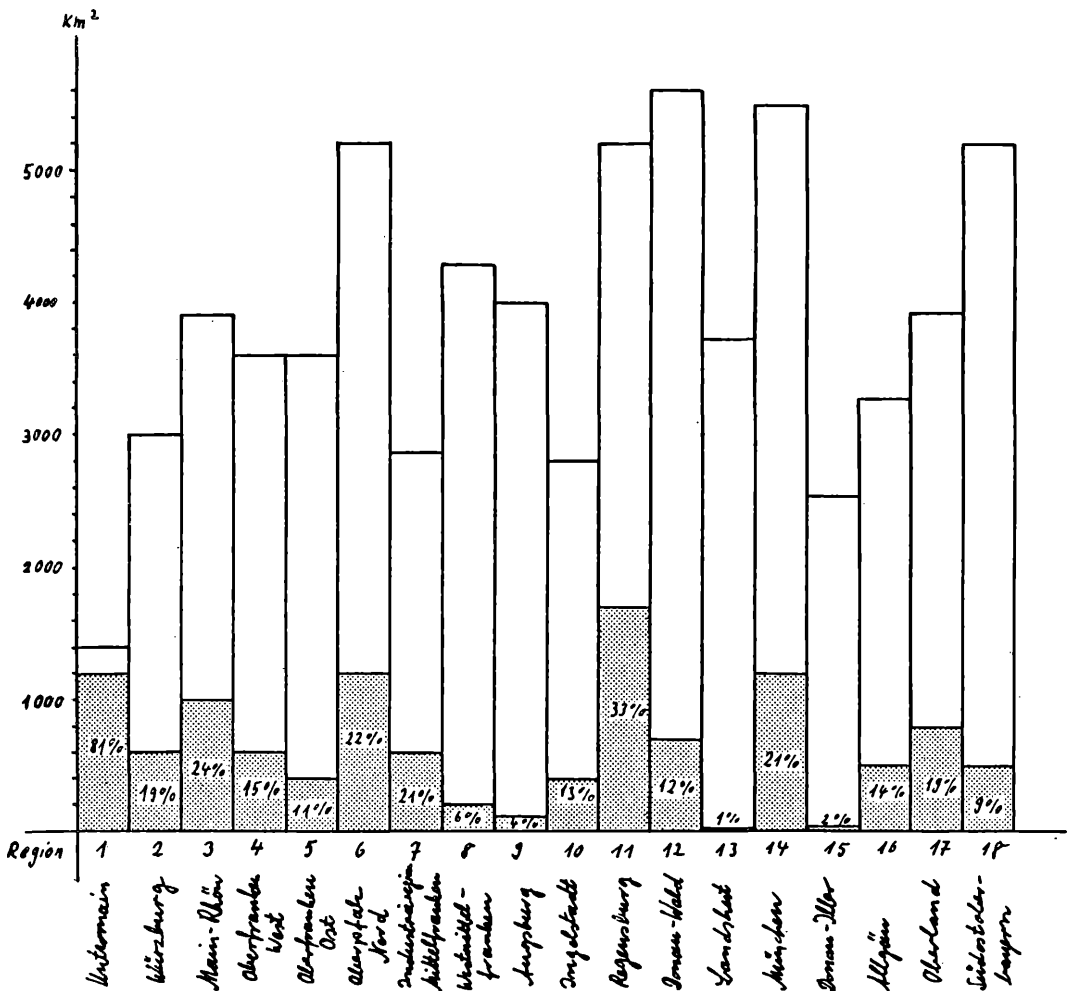


Abbildung 1

Landschaftsschutzgebiete (LSG) in den Regionen

Flächenanteil der LSG an der Gesamtfläche (1.1.1986)

3. Entwicklung innerhalb der letzten 15 Jahre

In diesem Zusammenhang ist die Frage interessant, wie sich der Flächenanteil der LSG in den letzten 15 Jahren entwickelt hat. Von den Naturschutzgebieten wissen wir, daß sich der Flächenanteil in diesem Zeitraum um 18.000 ha auf derzeit ca. 120.000 ha gesteigert hat.

Wenn wir Abbildung 2 betrachten, stellen wir fest, daß in dieser Zeit auch bei den LSG eine Zunahme zu verzeichnen ist, und zwar von 10.300 km² auf 11.600 km². Aus der Abbildung geht auch hervor, daß in den Jahren 81 mit 83 die LSG-Fläche um ca. 1.000 km² abgenommen hat. Der Grund liegt u. a. darin, daß viele befristete VO in diesen Jahren außer Kraft getreten sind und eine Neuausweisung aus verschiedenen Gründen nicht erfolgte.

(Abb. 3 LSG in den Regionen 1975/86)

Betrachtet man die Entwicklung der LSG-Fläche innerhalb der einzelnen Regionen, so ist – bezogen auf den Zeitraum von 11 Jahren – folgendes festzustellen:

– Große Unterschiede von über 30 % zwischen den Flächenanteilen 1975 und 1986 gibt es nur in der Region 3 -Main-Rhön- und in der Region 8 -Westmit-

telfranken- (jeweils Abnahme der LSG-Fläche) sowie in der Region 4 -Oberfranken-West- und in der Region 17 -Oberland- (hier jeweils eine Zunahme der LSG-Fläche). Ansonsten sind die Zu- und Abnahmen prozentual geringer.

– Interessant ist auch, daß die schon vorher angesprochenen großen Unterschiede zwischen den LSG-Flächen einzelner Regionen auch schon früher bestanden. Die Regionen 1, 6, 11 und 14 beispielsweise hatten schon vor 11 Jahren einen großen Anteil an LSG, die Regionen 9, 13 und 15 hatten schon damals flächenmäßig wenig LSG.

4. Naturräumliche Verteilung

Es gilt als eine wichtige Zielsetzung für das Instrumentarium LSG, charakteristische Ausschnitte aus den verschiedenen Naturräumen langfristig zu sichern. Schon aus diesem Grund ist es sehr aufschlußreich, zu sehen, wie sich in Bayern die flächenmäßige Verteilung der LSG auf die Naturräume nach Maynen-Schmithüsen darstellt. Wir nehmen zunächst als Bezugseinheit die Gruppe der naturräumlichen Haupteinheiten, von denen etwa 14 in Bayern vorkommen.

Entwicklung der LSG in Bayern (1971 - 1986)

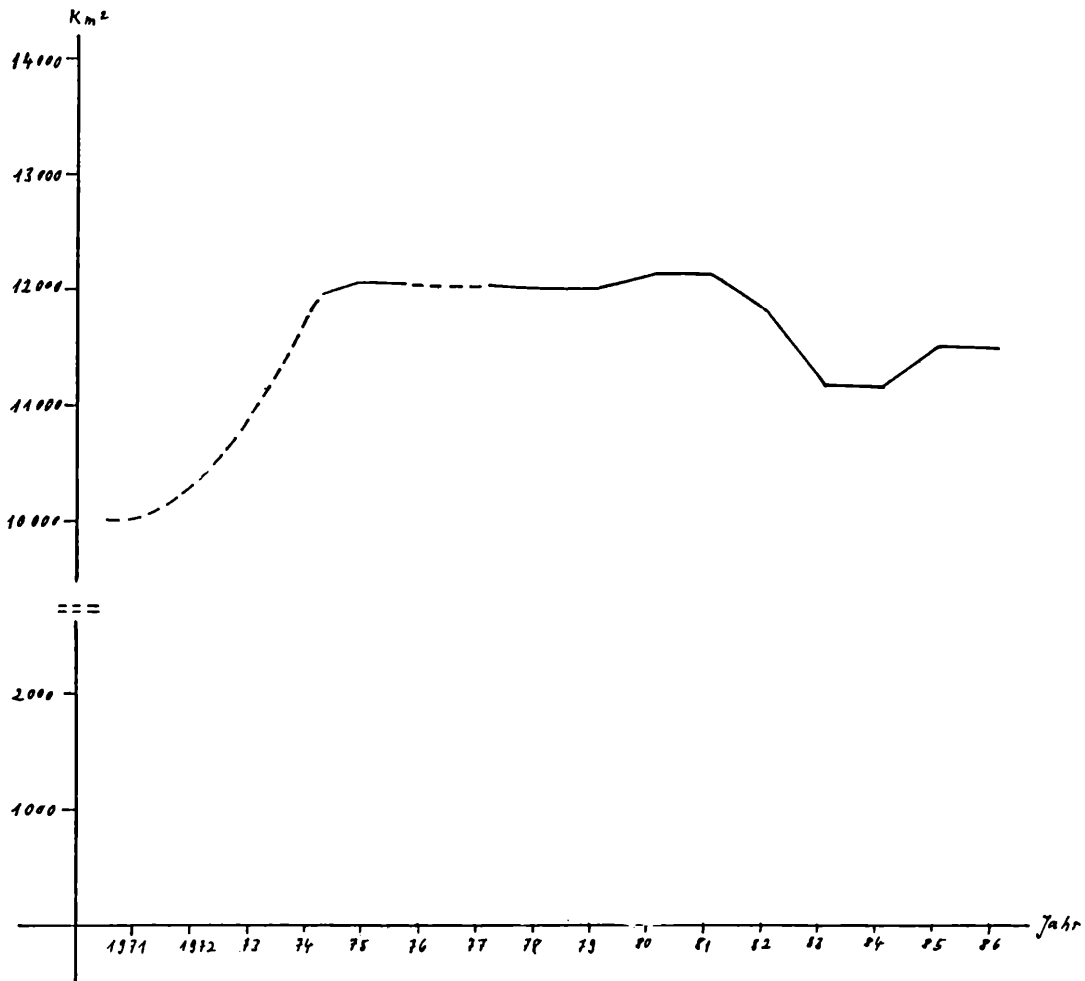


Abbildung 2

Flächenentwicklung der LSG in Bayern (1971-1986)

Tabelle 2

Landschaftsschutzgebiete (LSG) und Biotope in den Gruppen naturräumlicher Haupteinheiten (Stand 1.1.1985)

Naturraum (NR)	Gesamtfläche des NR in ha	L S G		B i o t o p e	
		Fläche in ha	Anteil in %	Fläche in ha	Anteil in %
03 Voralpines Hügel- und Moorland	745.530	119.721	16,1	63.335	8,5
04 Donau-Iller-Lech-Platten	562.340	12.051	2,1	23.590	4,2
05 Isar-Inn-Schotterplatten	415.700	58.719	14,1	22.446	5,4
06 Unterbayerisches Hügelland	1.035.430	34.973	3,4	33.246	3,2
07 Oberpfälzisch-obermainisches Hügelland	295.170	27.541	9,3	10.167	3,4
08 Fränkische Alb	743.230	122.145	16,4	44.212	5,9
09 Schwäbische Alb	38.560	2.590	6,7	329	0,9
10 Schwäbisches Keuper-Lias-Land	35.040	486	1,4	629	1,8
11 Fränkisches Keuper-Lias-Land	885.270	75.103	8,5	2.400	0,3
13 Mainfränkische Platten	459.500	22.287	4,8	8.583	1,9
14 Odenwald-Spessart-Südrhön	280.780	222.840	79,4	4.813	1,7
35 Ostthessisches Bergland	45.000	35.170	78,1	1.733	3,8
39 Thüringisch-Fränkisches Mittelgebirge	280.060	63.704	22,7	7.843	2,8
40 Oberpfälzischer und Baye- rischer Wald	759.690	239.386	31,5	38.097	5,0

LSG in den Regionen
Flächengrößen (in km²) und Anzahl 1975 und 1986

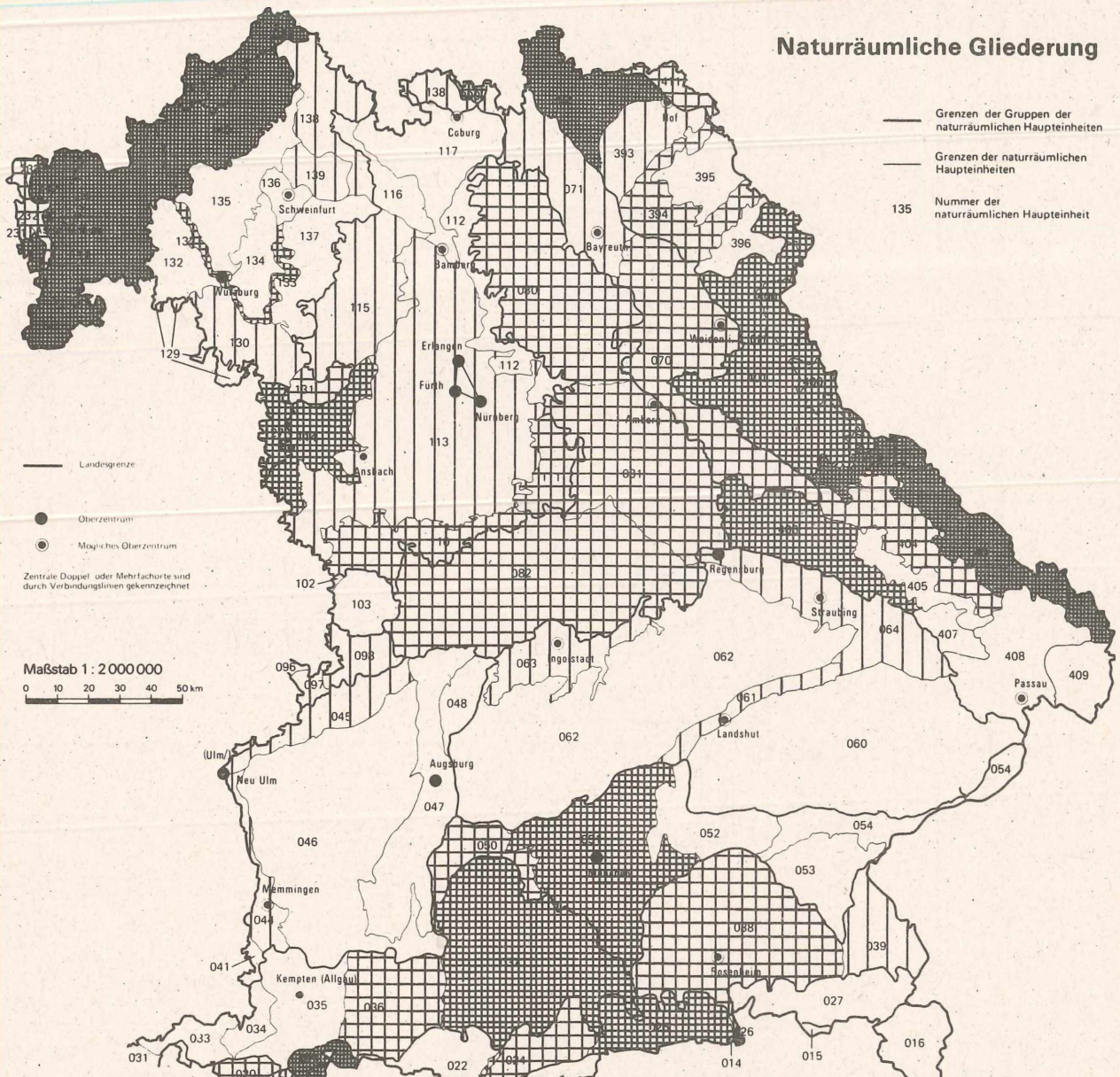
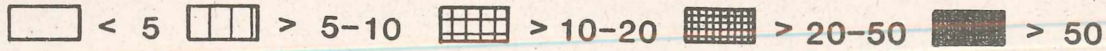


Abbildung 3

Landesschutzgebiete (LSG) in den Regionen
Flächengröße (in km²) und Anzahl 1975 und 1986)

Legende :

Anteil der LSG-Fläche an der Gesamtfläche des Naturraumes in % :

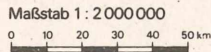


Naturräumliche Gliederung

- Grenzen der Gruppen der naturräumlichen Haupteinheiten
- Grenzen der naturräumlichen Haupteinheiten
- 135 Nummer der naturräumlichen Haupteinheit

- Landesgrenze
- Oberzentrum
- Magisches Oberzentrum

Zentrale Doppel- oder Mehrfachpunkte sind durch Verbindungslinien gekennzeichnet



- | | | | |
|--|---|---|---|
| <p>Nördliche Kalkhochalpen</p> <p>010 Hinterer Bregenzer Wald</p> <p>011 Allgauer Hochalpen</p> <p>012 Oberstdorfer Becken</p> <p>013 Wettersteingebirge</p> <p>014 Karwendelgebirge</p> <p>015 Loferer u. Leoganger Alpen</p> <p>016 Berchtesgadener Alpen</p> <p>Schwäbisch-Oberbayerische Voralpen</p> <p>020 Vorderer Bregenzer Wald</p> <p>021 Vilsener Gebirge</p> <p>022 Ammergebirge</p> <p>023 Niederwerdenfelder Land</p> <p>024 Kocheler Berge</p> <p>025 Mangfallgebirge</p> <p>026 Kufsteiner Becken</p> <p>027 Chiemgauer Alpen</p> <p>Voralpines Hügel- und Moorland</p> <p>031 Bodenseebecken</p> <p>033 Westallgauer Hügelland</p> <p>034 Adelegg</p> <p>035 Iller-Vorberge</p> <p>036 Lech-Vorberge</p> <p>037 Ammer-Loisach Hügelland</p> <p>038 Inn-Chiemsee Hügelland</p> <p>039 Salzach Hügelland</p> <p>Donau-Ilser-Lech-Platten</p> <p>041 Riß-Aitrach-Platten</p> <p>044 Unteres Illertal</p> <p>045 Donauried</p> <p>046 Iller-Lech-Schotterplatten</p> <p>047 Lech-Wertach-Ebenen</p> <p>048 Aindlinger Terrassentreppe</p> | <p>050 Inn-Isar-Schotterplatten</p> <p>051 Furstenfeldbrucker Hügelland</p> <p>052 Munchener Ebene</p> <p>053 Isen-Sempt-Hügelland</p> <p>054 Alzplatte</p> <p>054 Unteres Inntal</p> <p>Unterbayerisches Hügelland</p> <p>060 Isar-Inn-Hügelland</p> <p>061 Unteres Isartal</p> <p>062 Donau-Isar-Hügelland</p> <p>063 Donaumoos</p> <p>064 Dungau</p> <p>Oberpfälzisch-Obermainisches Hügelland</p> <p>070 Oberpfälzisches Hügelland</p> <p>071 Obermainisches Hügelland</p> <p>Fränkische Alb (Frankenalb)</p> <p>080 Nördliche Frankenalb</p> <p>081 Mittlere Frankenalb</p> <p>082 Südliche Frankenalb</p> <p>Schwäbische Alb (Schwabenalb)</p> <p>096 Albuch und Hartsfeld</p> <p>097 Lonetal-Flachenalb (Niedere Alb)</p> <p>098 Riesalb</p> <p>Schwäbisches Keuper-Lias-Land</p> <p>102 Vorland der östlichen schwäbischen Alb</p> <p>103 Ries</p> | <p>Fränkisches Keuper-Lias-Land</p> <p>110 Vorland der südlichen Frankenalb</p> <p>111 Vorland der mittleren Frankenalb</p> <p>112 Vorland der nördlichen Frankenalb</p> <p>113 Mittelfränkisches Becken</p> <p>114 Frankenhöhe</p> <p>115 Steigerwald</p> <p>116 Haßberge</p> <p>117 Itz-Baunach-Hügelland</p> <p>Gäuplatten im Neckar- und Tauberland</p> <p>127 Hohenloher und Haller Ebene</p> <p>129 Tauberland</p> <p>Mainfränkische Platten</p> <p>130 Ochsenfurter und Gollachgau</p> <p>131 Windheimer Bucht</p> <p>132 Marktheidenfelder Platte</p> <p>133 Mittleres Maintal</p> <p>134 Gäuplatten im Maindreieck</p> <p>135 Wern-Lauer-Platte</p> <p>136 Schweinfurter Becken</p> <p>137 Steigerwaldvorland</p> <p>138 Grabfeldgau</p> <p>139 Hesselbacher Waldland</p> <p>Odenwald, Spessart und Südrhon</p> <p>140 Südrhon</p> <p>141 Sandsteinspessart</p> <p>142 Vorderer Spessart</p> <p>144 Sandsteinodenwald</p> <p>Rhein-Main Tiefland</p> <p>231 Rheinheimer Hügelland</p> | <p>232 Untermainebene</p> <p>233 Ronneburger Hügelland</p> <p>Ostthüringisches Bergland</p> <p>353 Vorder- u. Kuppenrhön (mit Landrücken)</p> <p>354 Lange Rhön</p> <p>Thüringisch-Fränkisches Mittelgebirge</p> <p>390 Südliches Vorland des Thüringer Waldes</p> <p>392 Nordwest-Frankenwald (Thür. Schiefergeb.)</p> <p>393 Münchberger Hochfläche</p> <p>394 Hohes Fichtelgebirge</p> <p>395 Selb-Wunsiedler Hochfläche</p> <p>396 Naab-Wondreb-Senke</p> <p>Oberpfälzer und Bayerischer Wald</p> <p>400 Hinterer Oberpfälzer Wald</p> <p>401 Vorderer Oberpfälzer Wald</p> <p>402 Cham-Furthner Senke</p> <p>403 Hinterer Bayerischer Wald</p> <p>404 Regenschenke</p> <p>405 Vorderer Bayerischer Wald</p> <p>406 Falkensteiner Vorwald</p> <p>407 Lallinger Winkel</p> <p>408 Passauer Abteildal und Neuburger Wald</p> <p>409 Wegscheider Hochfläche</p> <p>Vogtland</p> <p>411 Mittelvogtlandisches Kuppenland</p> |
|--|---|---|---|

Herausgeber: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen

Landesentwicklungsprogramm Bayern 1984

Abbildung 4

Anteil der Landschaftsschutzgebiete in den Gruppen der naturräumlichen Haupteinheiten

Es zeigt sich dabei, daß der höchste Prozentanteil an LSG in den nordbayerischen Mittelgebirgen liegt, das beginnt mit Odenwald, Spessart und Südrhön mit 79 % LSG-Anteil, dann Ostthüringisches Bergland mit 78 %; mit großem Abstand folgt Oberpfälzer und Bayerischer Wald mit 31 % und Thüringisch-Fränkisches Mittelgebirge mit 23 %. Einen überraschend guten Anteil an LSG besitzen noch mit 14 % die Isar-Inn-Schotterplatten, in denen der Verdichtungsraum München liegt. Sehr niedrig ist dagegen der Anteil der LSG-Fläche an den stark landwirtschaftlich geprägten und häufig auch sehr fruchtbaren Naturräumen Mainfränkische Platten (4,8 % LSG), Unterbayerisches Hügelland (3,4 %) und Schwäbisches Keuper-Lias-Land = Ries (1,4 %).

Aufschlußreich ist es, als Bezugsinheit nicht die Gruppe, sondern die naturräumlichen Haupteinheiten als solche zu nehmen.

Es lassen sich nämlich – wie das Beispiel des Voralpines Hügelland- und Moorlandes zeigt – ganz erhebliche Unterschiede innerhalb einer Gruppe feststellen. Vergleicht man z. B. die Iller-Vorberge (5 % LSG-Anteil) mit dem Ammer-Loisach-Hügelland (28 % LSG-Anteil), so läßt sich der große Unterschied wohl folgendermaßen interpretieren:

Das Ammer-Loisach-Hügelland hat einen höheren Anteil an Biotopen (14 % gegen 6 %) und vor allem eine besonders wichtige Bedeutung für die Naherholung. Ähnliches dürfte auch zutreffen beim Naturraum-Vergleich zwischen der Münchner Ebene (26 % LSG) und der Alzplatte (1 % LSG). Neben der Naherholung spielt in der Münchner Ebene sicher auch eine große Rolle, daß die Landschaft hier sehr wichtige ökologische Ausgleichsfunktionen (insb. klimatischer Art) übernehmen muß, deren Sicherung von besonderem Interesse ist.

In der Tab. 3 sind auch die aufgrund der Flachlandkartierung 74-78 erfaßten Biotope auf die jeweiligen naturräumlichen Haupteinheiten bezogen und es ist auch dargestellt, wieviel Prozent dieser Biotope in LSG liegen. Dabei sind, wie das Beispiel Voralpines Hügelland- und Moorland zeigt, zwischen den einzelnen Naturräumen große Unterschiede vorhanden, z. B. Westallgäuer Hügelland 1 % der Biotope in LSG, Iller-Vorberge 43 % der Biotope in LSG. Nach den Prozentsätzen liegen die meisten Biotope in LSG folgender Naturräume:

- Vorder- und Kuppenrhön: 89 % der Biotopfläche liegen in LSG.
- Sandsteinodenwald sowie Cham-Further-Senke: 88 % der Biotopfläche liegen in LSG.
- Südrhön: 84 % der Biotopfläche liegen in LSG.
- Thüringer Schiefergebirge: 74 % der Biotopfläche liegen in LSG.

Auf der anderen Seite gibt es viele Naturräume, in denen 1 % und weniger der Biotopflächen in LSG liegen: Naab-Wondreb-Senke, Selb-Wunsiedeler Hochfläche, Untermain, Ries, Unteres Inntal.

Wir können davon ausgehen, daß die meisten der außerhalb von LSG liegenden Biotope auch durch keine andere Schutzform gemäß den Naturschutzgesetzen gesichert sind. Nach meiner Meinung bietet sich jedoch auch das Instrumentarium LSG an, um bestimmte schutzwürdige Biotope zu sichern. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß die Verordnungen strenger gefaßt werden. Daß dies nicht nur aus rechtlicher Sicht möglich, sondern auch praktiziert wird, zeigen Beispiele aus den letzten Jahren.

5. Neuere Entwicklungen hinsichtlich des fachlichen Inhalts von LSG-Verordnungen

Der Schutzwert eines LSG steht und fällt mit dem Gehalt der VO und mit deren Vollzug. Sowohl beim Inhalt der VO als auch beim Vollzug bestehen Schattenseiten, gibt es Schwierigkeiten:

- Beim Vollzug fängt es schon damit an, Übertretungen aufgrund der personellen Situation überhaupt festzustellen; um sie dann konsequent zu ahnden.
- Hinsichtlich des Verordnungsinhaltes kann man viel hören, daß diese eh' nichts taugen. Mit der folgenden Ausführung will ich zeigen, daß gerade hier positive Entwicklungen vorhanden und möglich sind.

Wir haben aus diesem Grunde einmal die Verordnungen der neu ausgewiesenen LSG der Jahre 83-85 ausgewertet (vgl. Tabelle 4).

In diesem Zeitraum wurden in Bayern 58 LSG ausgewiesen. Bei der fachlichen Auswertung fielen positive Entwicklungen insbes. in folgenden Bereichen auf:

- Größe der Schutzgebiete
- Schutzziel
- Verbote
- Zoneneinteilung.

Zu diesen Punkten im folgenden einige Anmerkungen:

Größe der LSG

Mit einem LSG sollen Landschaftsräume gesichert werden. Unter einem Landschaftsraum verstehe ich einen flächenhaften, größeren Ausschnitt aus der Landschaft. 1975 bestanden 155 LSG, die kleiner als 20 ha waren. In den letzten 3 Jahren ist nur 1 LSG mit unter 20 ha Größe ausgewiesen worden. Zwar sieht das Gesetz keine Mindestgrößen vor, ich meine jedoch, daß man schon aus Gründen einer Systematik innerhalb der Schutzgebietskategorien z. B. Weiher oder Feldgehölze mit 11 ha Größe als Landschaftsbestandteil nach Art. 12 sichern sollte. Auf der anderen Seite sind bei sehr großen LSG mit Bereichen unterschiedlicher Wertigkeit die Verordnungen häufig zu allgemein gehalten und bieten gerade für die naturnahen Bereiche keinen wirksamen Schutz. In solchen Fällen ist aus fachlicher Sicht die Einführung von verschiedenen Zonen mit entsprechender Differenzierung in der Verordnung erforderlich (siehe auch Punkt Zoneneinteilung).

Schutzziel

In alten Verordnungen, insbesondere in solchen aus den sechziger Jahren findet man häufig entweder keine Angaben über den Schutzzweck oder sehr allgemein gehaltene Angaben, die dem Naturschutzgesetz entliehen sind. Von den 39 VO, die 1984 und 85 erlassen wurden, haben lediglich 6 VO nur allgemeine Angaben über den Schutzzweck. In allen anderen VO wurden konkrete, auf die jeweilige Ausgangssituation und das Schutzziel bezogene Angaben zum Schutzzweck gemacht. Um die Qualität dieser Angaben zu verdeutlichen, möchte ich Beispiele von konkreten Angaben über den Schutzzweck aus den letzten 3 Jahren bringen. Dabei habe ich die Schutzziele pauschal gegliedert nach

Tabelle 3

Anteil der Landschaftsschutzgebiete (LSG) und der Biotope in den naturräumlichen Haupteinheiten

Naturraum (NR)	Gesamtfl. des NR in ha	L S G (Stand 1.1.85)		B i o t o p e (Stand Flachlandkartierung 74-78)			
		Fläche in ha	Anteil in %	Fläche in ha	Anteil in %	LSG- Fläche in ha	LSG- Anteil in %
031 Bodenseebecken	2.680	108	4	114	4	41	36
033 Westallgäuer Hügelland	31.200	412	1	1.008	3	15	1
034 Adelegg	18.200	—	—	547	3	14	3
035 Iller-Vorberge	76.560	3.705	5	4.532	6	1.947	43
036 Lech-Vorberge	93.560	13.708	15	7.578	8	1.841	24
037 Ammer-Loisach-Hügelland	239.380	67.250	28	33.424	14	10.287	31
038 Inn-Chiemsee-Hügelland	225.240	31.050	14	20.360	9	6.720	33
039 Salzach-Hügelland	58.710	3.488	6	4.372	7	482	11
03 Voralpines Hügel- und Moorland	745.530	119.721	16	71.935	10	21.347	30
041 Riß-Aitrach-Platten	6.000	—	—	97	2	18	19
044 Unteres Illertal	27.380	2.596	9	1.464	5	1.113	76
045 Donauried	52.510	5.302	10	8.998	17	5.752	64
046 Iller-Lech-Schotterplatten	323.370	1.854	1	5.719	2	943	16
047 Lech-Wertach-Ebenen	126.760	2.299	2	12.169	10	4.003	33
048 Aindlinger Terrassentreppe	26.320	—	—	524	2	—	—
04 Donau-Iller-Lech-Platten	562.340	12.051	2	28.971	5	11.829	41
050 Fürstfeldbrucker Hügelland	57.140	6.102	11	703	1	376	53
051 Müncheener Ebene	183.820	47.857	26	14.427	8	6.156	43
052 Isen-Sempt-Hügelland	62.770	1.268	2	1.804	3	113	6
053 Alzplatte	51.840	775	1	2.320	4	245	11
054 Unteres Inntal	60.130	2.717	5	6.700	11	19	—
05 Inn-Isar-Schotterplatten	415.700	58.719	14	25.954	6	6.909	27
060 Isar-Inn-Hügelland	360.640	688	—	4.117	1	93	2
061 Unteres Isartal	30.750	1.846	6	5.219	17	3.120	60
062 Donau-Isar-Hügelland	463.340	19.870	4	7.468	2	1.878	25
063 Donaumoos	61.500	3.908	6	6.633	11	2.648	40
064 Dungau	119.200	8.661	7	16.818	14	8.795	52
06 Unterbayerisches Hügelland	1.035.430	34.973	3	40.305	4	16.534	41
070 Oberpfälzisches Hügelland	191.260	20.781	11	9.733	5	1.131	12
071 Obermainisches Hügelland	103.910	6.760	7	4.449	4	427	10
07 Oberpfälzisch-Obermainisches Hügelland	295.170	27.541	9	14.182	5	1.558	11
080 Nördliche Frankenalb	222.310	35.891	16	18.158	8	9.812	54
081 Mittlere Frankenalb	198.250	31.111	16	20.726	10	12.312	59
082 Südliche Frankenalb	322.670	55.143	17	15.691	5	6.753	43
08 Fränkische Alb (Frankenalb)	743.230	122.145	16	54.575	7	28.877	53
096 Albuch u. Härtsfeld	1.260	—	—	2	—	—	—
097 Lonetal-Flächenalb	8.280	766	9	193	2	111	57
098 Riesalb	29.020	1.824	6	139	—	85	61
09 Schwäbische Alb (Schwabenalb)	38.560	2.590	7	334	1	196	59

Tabelle 3 (Fortsetzung)**Anteil der Landschaftsschutzgebiete (LSG) und der Biotope in den naturräumlichen Haupteinheiten**

Naturraum (NR)	Gesamtfl. des NR in ha	L S G (Stand 1.1.85)		B i o t o p e (Stand Flachlandkartierung 74-78)			
		Fläche in ha	Anteil in %	Fläche in ha	Anteil in %	LSG- Fläche in ha	LSG- Anteil in %
102 Vorland der östlichen schwäbischen Alb	650	260	40	25	4	3	14
103 Ries	34.390	226	1	817	2	8	1
10 Schwäbisches Keuper-Lias-Land	35.040	486	1	842	2	11	1
110 Vorland der südlichen Frankenalb	70.890	9.343	13	2.628	4	737	28
111 Vorland der mittleren Frankenalb	47.730	7.577	16	2.012	4	462	23
112 Vorland der nördlichen Frankenalb	56.340	2.964	5	4.500	8	289	6
113 Mittelfränkisches Becken	398.990	25.432	6	15.167	4	1.535	10
114 Frankenhöhe	66.480	15.948	24	2.578	4	946	37
115 Steigerwald	116.040	8.238	7	4.977	4	2.198	44
116 Haßberge	32.040	1.332	4	697	2	46	7
117 Itz-Baunach-Hügelland	96.760	4.269	4	2.926	3	237	8
11 Fränkisches Keuper-Lias-Land	885.270	75.103	8	35.485	4	6.450	18
127 Hohenloher und Haller Ebene	18.620	5.532	30	1.609	9	244	15
129 Tauberland	8.780	186	2	840	10	147	17
12 Gäuplatten im Neckar- und Tauberland	27.400	5.718	21	2.449	9	391	16
130 Ochsenfurter und Gollachgau	59.190	4.269	7	4.865	8	224	5
131 Windsheimer Bucht	15.330	1.625	11	1.174	8	18	2
132 Marktheidenfelder Platte	44.080	1.960	4	763	2	58	8
133 Mittleres Maintal	20.440	4.498	22	1.606	8	210	13
134 Gäuplatten im Maindreieck	38.760	513	1	435	1	18	4
135 Wern-Lauer-Platte	79.440	432	1	3.600	5	613	17
136 Schweinfurter Becken	16.040	261	2	336	2	181	54
137 Steigerwaldvorland	67.960	1.916	3	923	1	83	9
138 Grabfeldgau	91.140	5.073	6	2.431	3	247	10
139 Hesselbacher Waldland	27.120	1.740	6	430	2	299	70
13 Mainfränkische Platten	459.500	22.287	5	16.563	4	1.951	12
140 Südrhön	90.240	55.330	61	2.713	3	2.288	84
141 Sandsteinspessart	132.080	119.990	91	2.481	2	1.666	67
142 Vorderer Spessart	26.460	17.460	66	1.127	4	658	58
144 Sandsteinodenwald	32.000	30.060	94	457	1	404	88
14 Odenwald, Spessart und Südrhön	280.780	222.840	79	6.778	2	5.016	74
231 Rheinheimer Hügelland	2.000	500	25	27	1	21	77
232 Untermain	14.800	2.800	19	155	1	—	—
233 Ronneburger Hügelland	3.240	2.080	64	37	1	—	—
23 Rhein-Main-Tiefland	20.040	5.380	27	219	1	21	10
353 Vorder- u. Kuppenrhön	20.160	15.960	79	713	4	636	89
354 Lange Rhön	24.840	19.210	77	6.538	26	3.323	51
35 Osthessisches Bergland	45.000	35.170	78	7.251	16	3.959	55

Tabelle 3 (Fortsetzung)

Anteil der Landschaftsschutzgebiete (LSG) und der Biotope in den naturräumlichen Haupteinheiten

Naturraum (NR)	Gesamtfl. des NR in ha	L S G (Stand 1.1.85)		B i o t o p e (Stand Flachlandkartierung 74-78)			
		Fläche in ha	Anteil in %	Fläche in ha	Anteil in %	LSG- Fläche in ha	LSG- Anteil in %
390 Südliches Vorland des Thüringer Waldes	5.120	2.050	40	238	5	30	13
392 Thüringer Schiefergebirge	82.280	45.970	56	2.503	3	1.845	74
393 Münchberger Hochfläche	57.960	4.572	8	1.278	2	370	29
394 Hohes Fichtelgebirge	61.510	9.757	16	3.073	5	237	8
395 Selb-Wunsiedeler-Hochfläche	44.190	333	1	1.520	3	20	1
396 Naab-Wondreb-Senke	29.000	1.022	4	1.824	6	14	1
39 Thüringisch-Fränkisches Mittelgebirge	280.060	63.704	23	10.436	4	2.515	24
400 Hinterer Oberpfälzer Wald	58.290	24.029	41	1.909	3	871	46
401 Vorderer Oberpfälzer Wald	170.610	62.660	37	6.117	4	2.594	42
402 Cham-Further Senke	38.640	29.700	77	2.263	6	1.991	88
403 Hinterer Bayerischer Wald	96.480	58.350	60	13.592	14	2.327	17
404 Regensenke	67.130	12.587	19	2.573	4	379	15
405 Vorderer Bayerischer Wald	40.120	112	1	3.205	8	213	7
406 Falkensteiner Vorwald	108.990	46.189	42	2.659	2	1.136	43
407 Lallinger Winkel	21.710	—	—	441	2	—	—
408 Passauer Abteiland	106.970	4.828	5	6.948	6	1.619	23
409 Wegscheider Hochfläche	50.750	931	2	3.900	8	2.106	54
40 Oberpfälzer und Bayerischer Wald	759.690	239.386	31	43.607	6	13.236	30
411 Mittelvogtländisches Kuppenland	19.230	2.690	14	24	—	—	—
41 Vogtland	19.230	2.690	14	24	—	—	—

Tabelle 4: Inhalte neu ausgewiesener LSG-Verordnungen in den Jahren 83 mit 85

	Anzahl	Größe				Konkreter Schutzzweck				Konkrete Verbote	Zoneneinteilung
		< 20 ha	20 – 100 ha	101 – 1.000 ha	> 1.000 ha	Naturhaushalt/Vegetation	Tierwelt	Landschaftsbild	Erholung		
1983	19	1	5	8	5	8	1	6	2	3	0
1984	22	0	6	8	8	16	8	15	4	10	2
1985	17	0	3	7	7	11	7	10	5	5	3
Summe	58	1	14	23	20	25	16	31	11	17	5
Prozent	100	2	24	40	34	43	28	53	19	29	9

- Naturhaushalt und Vegetation
- Tierwelt
- Landschaftsbild und
- Erholung.

Ein Beispiel aus dem Bereich Naturhaushalt und Vegetation:

In der VO für das LSG „Großer Alpsee“, Lkr. Oberallgäu, heißt es beim Schutzzweck:

- Erhaltung der Reste naturnaher Ufer- und Wasservegetation am Ost- und Südufer
- Schutz insbes. von Schwertlilien, Mehlprimeln, Rohrkolben, Knabenkräutern usw. am Westufer
- Erhaltung der Schilfbestände am Nordufer.

Ein Beispiel für den Bereich Tierwelt:

In der VO über das LSG „Waltershofer Moor“, Lkr. Oberallgäu, heißt es beim Schutzzweck:

- Erhaltung des Moores als Reservat für Vogelarten, wie Bekassine, Wiesenpieper, Braunkehlchen, Kiebitz u. a.
- Sicherung des Lebensraumes einschließlich der notwendigen Nahrungsquellen und Brutgebiete für die Vogelwelt und sonstige Tierarten, insbes. Amphibien und Reptilien, sowie Fernhalten von Störungen.

Ein Beispiel für den Bereich Landschaftsbild:

Ein gutes Beispiel für konkrete Angaben über den Schutzzweck im Hinblick auf das Landschaftsbild und die Erhaltung der landschaftlichen Eigenart steht in der VO über das LSG „Kupferbachtal“, Lkr. Ebersberg. Dort heißt es, Zweck des LSG ist es u. a., das typische Schmelzwasserrandtal als charakteristischen Ausschnitt des Leitzach-Gars-Talzug mit Freiflächen entlang des Kupferbaches, ausgedehnten Waldungen und verschiedenen Reliefformen, insbes. exponierten Hangkanten, zu erhalten.

Hinsichtlich der Erholung werden sehr konkrete Angaben zum Schutzzweck z. B. in der VO über das LSG „Sulzberger See“, Lkr. Oberallgäu, gemacht. Hier heißt es u. a., Zweck des LSG ist es, am Nordufer im Bereich des bestehenden Bades beim Ortsteil See und am Südufer im Bereich der Badewiese bei Köhlis den besonderen Erholungswert für die Allgemeinheit zu erhalten, insbes. an den dafür gekennzeichneten Stellen den Zugang zum See zu ermöglichen.

Verbote

Neu und aus meiner Sicht sehr begrüßenswert ist die Entwicklung, im Einzelfall entsprechend erforderliche konkrete Verbote in die VO hineinzunehmen. 17 der 58 zwischen 83-85 erlassenen VO haben solche konkreten Einzelverbote. Diese ergänzen entsprechend den jeweiligen fachlichen Erfordernissen das allgemeine Verbot, Veränderungen vorzunehmen, die geeignet sind, die Natur zu schädigen, den Naturgenuß zu beeinträchtigen und das Landschaftsbild zu verunstalten. In der VO für das schon genannte LSG „Sulzberger See“ heißt es, zu den Verbotstatbeständen gehört insbesondere:

- Boote und sonstige Wasserfahrzeuge zu lagern oder lagern zu lassen,
- abseits von öffentlichen Straßen und Wegen mit Kraftfahrzeugen zu fahren und außerhalb gekennzeichneten Parkplätze zu parken,
- zu zelten oder zelten zu lassen,

- Wohnwagen aufzustellen oder aufstellen zu lassen,
- die auf der Schutzgebietskarte zum See hin schraffiert eingezeichnete Fläche zu dränieren oder sonst in ihrem Bestand zu ändern.

Zoneneinteilung

LSG beinhalten als Ausschnitte aus der Kulturlandschaft häufig Bereiche mit unterschiedlicher ökologischer Wertigkeit, z. B. neben Äckern und Wirtschaftsgrünland Feuchtgebiete, Hutungen, Gehölzbestände. Gerade wenn in einem größeren Gebiet ökologisch besonders wertvolle und gleichzeitig gefährdete Flächen in Abwechslung mit anderen Bereichen vorkommen, ist es bei Ausweisung eines LSG wichtig, diese Flächen in der VO durch spezielle Auflagen besonders zu sichern. In den letzten 3 Jahren sind 5 VO erlassen worden, in denen solche besonders wertvollen Flächen konkret abgegrenzt und mit entsprechenden Auflagen versehen wurden. Ein Beispiel hierfür ist die VO über das LSG „Sulzberger See“. Hier wurden innerhalb des LSG zwei zusätzliche Bereiche in der Karte ausgeschieden: einmal Uferflächen mit Schilfbeständen und Feuchtwiesen, die weder drainiert noch anderweitig verändert werden dürfen, und zum anderen Seeuferbereiche mit vorhandenen Badeeinrichtungen, die für die Allgemeinheit zugänglich bleiben sollen.

6. Künftige Möglichkeiten des Instrumentariums LSG

Zuständig für die Ausweisung von LSG sind in Bayern „kommunale Körperschaften“, also die Landkreise, kreisfreien Städte oder die Bezirke. Dies ist aus fachlicher Sicht nicht immer befriedigend, weil aufgrund dieser Zuständigkeiten fachlich wichtige Gesichtspunkte zur Abgrenzung oder zum Inhalt der VO mitunter unter den Tisch fallen. Auf der anderen Seite zeigen die gerade genannten Beispiele aus den letzten 3 Jahren, daß bezüglich des Inhaltes der VO positive Gestaltungsmöglichkeiten gegeben sind und mitunter auch verwirklicht werden.

Ich möchte nun zum Schluß unabhängig von der Problematik „Zuständigkeit“ die Frage stellen, was könnten LSG in Zukunft leisten? Wie Sie alle wissen, ist seit vielen Jahren in der Fachwelt wenig gesprochen oder geschrieben worden über neue Wege des Instrumentariums LSG. Ernst Armin ROSENSTOCK hat 1983 die Diskussion darüber angeregt mit einem sehr guten Artikel in „Natur und Landschaft“. Gerade auch die intensive Beschäftigung mit dem Artenschutz in den letzten Jahren hat gezeigt, daß man über ein verbessertes und wirksames integriertes Schutzflächenkonzept nachdenken sollte. Angesichts von 1,6 % Flächenanteil NSG und 15,5 % LSG in Bayern werden die Roten Listen immer rötler, die Verinselung der Landschaft nimmt immer mehr zu. Schutzwürdige Biotope werden weniger. Welche Aufgaben könnten die LSG in einem neu überdachten integrierten Flächenschutzkonzept übernehmen? Ich habe hierzu ein paar Gedanken aufgeschrieben.

Mögliche Funktionen und Aufgaben von LSG:

- 1. Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen, z. B. in**
 - Gebieten mit wichtigen klimatischen Ausgleichsleistungen
 - Grundwasseranreicherungsräumen, Wassereinzugsgebieten (etwa Auenbereiche mit hohem Grünlandanteil).
- 2. Schutz vor Verinselung durch Verkehrswege, z. B. in**
 - von Straßen unzerschnittenen Wäldern und Fluren
 - Bereichen mit einer Häufung von Biotopen
- 3. Schutz von bedrohten Tierarten in unserer Kulturlandschaft, z. B.**
 - Lebensräume von bedrohten Arten, die großräumigere, teilweise auch genutzte Lebensstätten benötigen (z. B. Storch)
- 4. Sicherung und pflegliche Entwicklung charakteristischer Ausschnitte aus den verschiedenen Kulturlandschaften, z. B.**
 - Gebiete mit ausgeprägten Hutungen, Streuobstwiesen, strukturreichen Weinbergen, Lesesteinriegeln, Ackerterrassen, Hecken, Einzelbäumen.
- 5. Bewahrung und pflegliche Entwicklung von historisch bedeutsamen Landschaften bzw. Landschaftsteilen, z. B.**
 - „Klosterlandschaft“ mit Kloster, Wirtschaftsgebäuden, Gärten, Fischteichen, Weinbergen
 - „Mühlenlandschaft“ mit Mühle, Mühlgraben, Mühlteichen
 - „Herrschaftslandschaft“ mit Schloß, Park, Weichern, Gutsbetrieb, Alleen

- Streusiedlungslandschaft
 - Gebiete mit typischen alten Flurformen
- 6. Schutz von besonderen geologischen und geomorphologischen Landschaftsformen, z. B.**
 - Landschaftsteile mit naturraumtypischen, gut ausgebildeten Drumlins, sonstigen eiszeitlichen Erscheinungsformen
 - Dünenlandschaft
 - 7. Schutz von Naturschutzgebieten durch entsprechend große Pufferzone.**
 - 8. Sicherung und pflegliche Entwicklung von Landschaften mit besonderem Erholungswert, z. B.**
 - landschaftliche Ruhezeiten (Wald, Freiflächen) in Verdichtungsräumen und Entwicklungsachsen
 - für die „ruhige Erholung“ wichtige Gebiete in „Naherholungs- und Ferienerholungslandschaften“; dabei auch Lenkung der Erholungsnutzung durch entsprechende Auflagen, z. B. hinsichtlich der Badenutzung, des Bootsfahrens, des Skifahrens oder des Drachenfliegens
 - 9. Sicherung und pflegliche Entwicklung markanter und optisch empfindlicher Bereiche, z. B.**
 - Hangleiten
 - Seeufer
 - bekannte Orts- und Landschaftsbilder

Anschrift des Verfassers:
Oberreg. Rat Johann Leicht
Bayer. Landesamt für Umweltschutz
Rosenkavalierplatz 3
8000 München 81

Die Funktion der Landschaftsschutzgebiete im Regierungsbezirk Oberfranken – eine kritische Bewertung

Dietmar Reichel

1. Inhalt von Landschaftsschutzgebieten

Als Landschaftsschutzgebiete (LSG) können nach Art. 10 Abs. 1 Bayer. Naturschutzgesetz (BayNatSchG)

„... Gebiete festgesetzt werden, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft oder besondere Pflegemaßnahmen

1. zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
2. wegen der Vielfalt, Eigenart oder Schönheit des Landschaftsbildes oder
3. wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung erforderlich sind“

Vom Gesetz her sind damit außerordentlich umfassende Zielsetzungen für LSG möglich:

1. Nicht nur die Erhaltung sondern sogar die Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes bedeutet eigentlich sehr umfassende Schutzmöglichkeiten, weil dieser sehr anspruchsvolle Schutzgrund die Lebensgemeinschaften zum Gegenstand des Schutzes macht.
2. Besondere Landschaftsbilder, also optische Wirkungen der Landschaft und nicht mehr ihr lebendiger Inhalt können Schutzgrund sein.
3. Für die Erholung besonders bedeutsame Landschaften können Gegenstand des Schutzes sein, der aber wie unter 2. vorwiegend auf das äußerliche Bild ausgerichtet ist. Hier können allerdings mit dem ersten Ziel, der Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, Konflikte entstehen.

In den allgemeinen Vorstellungen über Landschaftsschutzgebiete wie auch in der Behördenpraxis standen Fragen des Naturhaushaltes bisher nicht im Vordergrund, sondern vor allem das Landschaftsbild, neuerdings auch die Erholung. Beispiele dafür sind alte und neue Landschaftsschutzgebiete.

Das *Landschaftsbild* dürfte Anlaß gewesen sein, für die Unterschutzstellung eines Schutzstreifens von 200 m an allen Autobahnen in Oberfranken (1954), eines Schutzstreifens an der „Ostmarkstraße“ durch das Fichtelgebirge (1951), während im Fichtelgebirge kein anderes LSG existiert, der Täler der Fränkischen Schweiz mit einem Schutzstreifen von meist je 200 m beiderseits der Bachläufe (1955) und der Täler des Frankenwaldes (1956) sowie für einzelne markante Landschaftspunkte in Form kleinräumiger LSG (z. B. Friesener Warte, Neubürg, Döbraberg, Festung Rosenberg Kronach, Plassenburg Kulmbach, Schloß Banz und Kordigast).

Für die *Erholung* sollten insbesondere am Rande von Städten liegende Landschaftsräume gesichert werden, wie z. B. „Roter Hügel“ (Bayreuth), „Schloßpark Fantaisie“ (Bayreuth), „Untreubachtal“ (Hof), „Hauptsmoorwald“ (Bamberg), „Caltenberger Forst“ (Coburg), „Kellerwald“ (Forchheim).

Diese Zielvorstellungen vom Inhalt eines LSG kommen auch in den Schutzverordnungen zum Ausdruck. Beispielsweise ist in der Verordnung über das LSG „Hauptsmoorwald“ (1952) verboten, das Landschaftsbild zu beeinträchtigen und für das LSG „Schloßpark Fantaisie“ (1980) ist der Schutzzweck, die landschaftliche Vielfalt, Schönheit und Eigenart des Gebietes zu bewahren und den besonderen Erholungswert zu erhalten. In neueren Verordnungen wird auch der Naturhaushalt angesprochen wie z. B. in der Verordnung über das LSG „Frankenwald“ (1954), nach der u. a. Bachläufe und Uferbewuchs vor Veränderung zu schützen, die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie die Erholungseignung zu gewährleisten sind. Die in dieser Verordnung enthaltene Erlaubnispflicht für die Umwandlung von Laub- oder Mischwaldbeständen in Fichtenbestände berührt zwar den Naturhaushalt, ist aber vor allem wegen der auflockernden Wirkung von Laubwald auf das Landschaftsbild in die Verordnung aufgenommen worden.

In Oberfranken sind derzeit 44 LSG mit 16.360 ha durch Kreisverordnungen und 17 LSG mit 75.480 ha durch Bezirksverordnungen gesichert, d. h. zusammen bestehen 61 LSG mit 91.840 ha, d. s. 12,7 % der Fläche des Regierungsbezirks.

Als Planung kommen hinzu den LSG vergleichbare Schutzzonen in den Naturparks „Haßberge“, „Steigerwald“, „Fichtelgebirge“ und „Fränkische Schweiz-Veldensteiner Forst“ mit zusammen rd. 186.000 ha.

Einschließlich einiger noch geplanter LSG würde dies eine Gesamtfläche, von rd. 287.000 ha LSG bzw. den LSG gleichstehenden Gebieten ergeben, womit dann 40 % des Regierungsbezirks einen Schutzstatus aufweisen würden. Wenn auf dieser riesigen Fläche wirklich die Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes im Vordergrund des Schutzes stehen würde, dürfte es Probleme des Artenschutzes im Regierungsbezirk nicht geben.

2. Wirksamkeit

Die Frage ist, ob LSG entsprechend den Anforderungen des Bayer. Naturschutzgesetzes ihre Funktion erfüllen, d. h. wie wirksam sie überhaupt sind. Jede Naturschutzbehörde wird zahlreiche Beispiele für genehmigte und ungenehmigte Veränderungen in LSG nennen können. Einige wenige seien davon herausgegriffen:

Der Hauptsmoorwald am Stadtrand von Bamberg ist LSG seit 1952. Dennoch wurde durch diesen wichtigen Erholungswald mit der Folge großer Waldverluste und erheblicher Zerschneidung von Waldflächen der 4-spurige Frankenschnellweg mit Anschlußstellen gebaut. Die Täler im Frankenwald stehen seit 1956 unter Landschaftsschutz, dennoch wurden erhebliche Teile aufgeforstet. Die verbliebenen Wiesen sind in der Artenzusammensetzung erheblich verändert. In den seit 1955 geschützten

Tälern der Fränkischen Schweiz wurden Straßen verändert, Campingplätze errichtet und sogar ein Raumordnungsverfahren über einen Erholungssee, der einen ganzen Talabschnitt überstauen soll, positiv abgeschlossen. Im LSG „Schloß Banz“ wird seit 15 Jahren wildes Camping im Maintal geduldet und am „Görauer Anger“ wurden ohne Erlaubnis sogar Felsen zur Errichtung eines Skiliftes weggesprengt. Die Praxis in Landschaftsschutzgebieten wurde am Beispiel von Veränderungen im LSG „Callenberger Forst“ (bei Coburg) von H. Strunz in der Zeitschrift „Nationalpark“ (Heft 37, 1982, S. 38 bis 41) beschrieben.

Zusammenfassend ist also festzustellen, daß die Wirksamkeit für

das *Landschaftsbild* unterschiedlich ist, wobei kleine Vorhaben je nach Einstellung der Kreisverwaltungsbehörde zu den Vorhaben durchaus negativ beurteilt werden können, Großprojekte wie Hotels, Skilifte oder Erholungsseen in der Regel positiv gesehen werden,

die *Erholung* immer vorhanden ist, weil an die Erholungseignung keine großen Ansprüche gestellt werden und selbst Einrichtungen wie Hotels, Skilifte und die Möblierung der Landschaft in Naturparks zur Erholungsnutzung gehören, obwohl sie Landschaftsbild und Naturhaushalt beeinträchtigen,

den *Naturhaushalt* äußerst gering ist, weil die Zielrichtung des Landschaftsschutzes überwiegend anders war. Wenn eine gewisse Wirkung auf den Naturhaushalt besteht, dann als Abfallprodukt des Landschaftsbildes. Allein aufgrund der völligen Freistellung insbesondere der landwirtschaftlichen Bodennutzung von allen Einschränkungen, ist im LSG keine positive Wirkung auf den Naturhaushalt zu erzielen.

Im Ergebnis werden LSG den Anforderungen von Art. 10 Abs. 1 Ziffer 1 BayNatSchG nicht gerecht, eher den Anforderungen an das Landschaftsbild und erst recht den Belangen der Erholung, weil diese relativ anspruchslos sind. Wenn LSG also die Funktion nicht erfüllen, ist zu fragen, ob sie die Funktion im Sinne des Art. 10 Abs. 1 BayNatSchG – und hier vor allem Ziffer 1 – überhaupt erfüllen können.

3. Möglichkeiten des Landschaftsschutzes

Die Frage der Erfüllbarkeit der vom Gesetz her möglichen Funktion der LSG liegt bei dem Verordnungsinhalt, dem Verordnungsgeber und den Behörden im Vollzug.

3.1 Verordnungsinhalt

Auf den ersten Blick sieht ein Katalog erlaubnispflichtiger Maßnahmen einer neueren Landschaftsschutzgebietsverordnung umfassend und streng aus. Unmittelbar danach folgt aber eine große Reihe von Ausnahmen, vor allem eine fast völlige Freistellung der Land- und Forstwirtschaft. Beide zusammen nutzen aber über 90 % eines jeden LSG, da bebaute Flächen und Baugebiete ausgeklammert sind. Landschaftsschutz ist somit nur für das Landschaftsbild wirksam, auf die Artenvielfalt hat er keinen Einfluß.

Im Bestand gefährdete Tiere und Pflanzen stehen nicht wegen Straßen- oder Wohnungsbau, auch nicht wegen Industriebauten oder Kiesabbau auf

der Roten Liste, sondern weil sie auf den 55 % landwirtschaftlich genutzten Flächen durch die heutige Form der Bewirtschaftung keinen Lebensraum mehr finden. Nicht einmal in LSG muß auf sie Rücksicht genommen werden, denn genau diese Form der Bewirtschaftung ist von jeder Einschränkung ausgenommen. Die im Gesetz angesprochene Funktion, der Erhaltung oder Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes zu dienen, kann somit *nicht erfüllt* werden, weil die Verordnungen dazu keine Möglichkeit geben, jedenfalls bisher nicht.

Die Entwürfe für die den LSG vergleichbaren Schutzzonen in Naturparks, für die das Bayer. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen zuständig ist, sind sogar noch weicher gefaßt, so daß die Tendenz eher rückläufig ist.

3.2 Verordnungsgeber

Das Instrument Landschaftsschutzgebiet ist in Bayern die einzige Schutzform, die nicht den Naturschutzbehörden in die Hand gegeben ist, sondern von politischen Überlegungen und dem Wohlwollen von Mandatsträgern der verschiedenen Parteien und Interessengruppen abhängig ist. Wenn ein Kreis- oder Bezirkstag es nicht für notwendig hält, wird kein LSG ausgewiesen. Es gibt genügend Beispiele dafür.

Das LSG ist theoretisch ein Instrument gegen die Ausweisung von Baugebieten in landschaftlich wertvollen Bereichen, praktisch kann die Verordnung aber durch den Verordnungsgeber für solche Bereiche aufgehoben werden, so daß auch hier die Wirksamkeit gering ist. Der Verordnungsgeber kann Verordnungen aber auch von vornherein so weit entschärfen, daß Landschaftsschutz letztendlich nur noch auf dem Papier steht.

3.3 Vollzugsbehörden

Die Naturschutzbehörden sind mit Fachkräften so total unterbesetzt, daß sie nicht in der Lage sind, ihre Aufgaben voll zu erfüllen. Damit steht jede Naturschutzbehörde immer wieder vor der Entscheidung, welchen gerade anstehenden Problemen, Vorhaben, Anfragen, Beschwerden und Aufgaben sie Vorrang einräumen soll. Hinzu kommt eine Reihe von für den Naturschutz wertvollen Programmen wie Landschaftspflege-, Ackerrandstreifen- oder Wiesenbrüterprogramm mit zahllosen zu fördernden Einzelmaßnahmen. Diese Programme versetzen die Naturschutzbehörde in die Lage, nicht nur als immer wählender „Neinsager“ dazustehen, sondern durch finanzielle Förderungen ein positiveres Ansehen zu erreichen. Dabei kann sich aber auch die Frage stellen, ob es wichtiger ist, sich mit der Anpflanzung einer neuen Hecke zu befassen, was aber sicherlich positiv vermerkt wird, oder die gleiche Zeit zum Kampf um die Erhaltung einer bestehenden Hecke mit ihren alteingewachsenen Lebensgemeinschaften aufzuwenden, was allerdings oft mit Ärger verbunden ist.

Wenn zu allen diesen umfangreichen Aufgaben die mancherorts noch geübte Verwaltungspraxis hinzukommt, Verstöße gegen naturschutzrechtliche Bestimmungen lediglich mit erhobenem Zeigefinger anstatt mit Bußgeld zu ahnden, kann nicht erwartet werden, daß Naturschutzfachkräfte übermäßig viel Zeit für Verstöße gegen Landschaftsschutzbestimmungen aufwenden.

Auf jeden Fall ist festzustellen, daß – aus welchen Gründen auch immer – die ohnehin schwachen Verordnungen über LSG unzureichend angewandt werden. Angesichts dieser Tatsache ist die Frage zu stellen, ob es weiter vertretbar ist, mit den recht langwierigen Verfahren zur Ausweisung von LSG und erst recht der riesigen Schutzzonen der Naturparke die Arbeitskraft von Naturschutzfachkräften zu binden, anstatt wichtigere und für den Naturschutz erfolgreichere Aufgaben zu erledigen.

4. Folgerungen

LSG erfüllen ihre vom Wortlaut des Art. 10 Abs. 1 BayNatSchG her mögliche Funktion vor allem hinsichtlich des Naturhaushaltes gegenwärtig nicht. Ein besonderer Schutz für die Natur innerhalb der LSG ist angesichts der Verordnungsinhalte und der behördlichen Praxis nicht gegeben. Damit steht auch der gegenwärtige Zeit- und Arbeitsaufwand für die Ausweisung von Schutzzonen in Naturparks in keinem Verhältnis zum Erfolg. Darüberhinaus führt die in Oberfranken bis zu 40 % der Fläche des Regierungsbezirks umfassende Inflation an LSG zu einer gegen die Naturschutzbelange gerichteten Einstellung insbesondere der Grundeigentümer.

Die angestrebte Funktion der LSG kann nur erfüllt werden, wenn folgende Voraussetzungen geschaffen werden:

1. Die Zuständigkeiten für den Erlaß von Landschaftsschutzverordnungen sind auf die Naturschutzbehörden zu übertragen, da auch Änderungen im Vollzug und beim Verordnungsinhalt nichts nützen, wenn keine gute Verordnung in Kraft treten kann. Die Ausweisung von LSG darf nicht von politischen Meinungen und Mehrheiten abhängig sein.
2. Beim Verordnungsinhalt ist vor allem die Erhaltung oder Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes anzustreben (Art. 10 Abs. 1 Ziff. 1 BayNatSchG), weil Landschaftsbild und Erholungsfunktion der Landschaft kaum bedroht sind.
3. Der landwirtschaftlichen Bodennutzung kann mit ihren unbestreitbar nachteiligen Auswirkungen auf den Naturhaushalt nicht länger völlige Freiheit in LSG eingeräumt werden. Einschränkungen in der landwirtschaftlichen Nutzung sollen selbstverständlich entschädigt werden, entsprechende Mittel sind bereitzustellen.
4. Die Naturschutzbehörden sind in die Lage zu versetzen, Verstöße zu ahnden, denn wenn jeder unge-

straft tun kann, was er will, ist Landschaftsschutz wirkungslos. Eine personelle Verstärkung der Naturschutzbehörden ist unumgänglich, wenn Natur- und Landschaftsschutz ernsthaft betrieben werden soll. Der jetzige Stellenwert des Naturschutzes kann am Personalbestand der Naturschutzverwaltung im Vergleich zu anderen, beispielsweise der Bauverwaltung abgelesen werden.

5. Eine Inflation an LSG in Form von riesigen Schutzzonen in Naturparks ist zu vermeiden. Es darf nicht gewaltsam und ohne naturschutzfachliche Gründe ein Anteil von über 50 % des Fördergebietes Naturpark als Schutzzone ausgewiesen werden.

6. Die Abgrenzung von LSG ist sorgfältig auszuarbeiten und zu begründen, d. h. Qualität ist vor Quantität zu stellen. Insbesondere sollten von den Naturschutzbehörden aus fachlichen Gründen, d. h. im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Ziff. 1 BayNatSchG LSG vorgeschlagen und begründet werden.

7. Es ist eine neue LSG-Konzeption zu entwickeln. Insbesondere sind Vorrangfunktionen festzulegen vom Ökosystemschutz bis zur Erholung (jedoch ohne Vorrang für Großprojekte). Dies muß dann auch in der Schutzverordnung zum Ausdruck kommen.

Zusammenfassung

Mit der gegenwärtigen Form der LSG einschließlich dem Vollzug der Verordnungen ist die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes nicht zu erhalten, geschweige denn wieder herzustellen, wie es nach Art. 10 Abs. 1 Ziff. 1 BayNatSchG eigentlich möglich sein sollte.

Da Naturschutzgebiete aufgrund ihres lächerlich geringen Flächenanteiles zwischen 0,1 und 0,3 % im außeralpinen Bayern auch nicht annähernd dazu in der Lage sind, kann auf das Instrument LSG nicht verzichtet werden, es ist vielmehr mit neuem Inhalt zu versehen. Dies ist aber nur unter den eben genannten Voraussetzungen möglich. Diese Voraussetzungen sind von der Zuständigkeitsregelung bis zur Personalumschichtung und Finanzierung hin erfüllbar, es muß nur der Wille dazu vorhanden sein.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Dietmar Reichel, RD
Regierung von Oberfranken
Ludwigstraße 20
8580 Bayreuth

Die Bedeutung der Landschaftsschutzgebiete in der Naturschutzarbeit Niedersachsens aus der Sicht der Niedersächsischen Fachbehörde für Naturschutz

Diethelm Pohl

Inhaltsgliederung

1. Statistik über die Landschaftsschutzgebiete
2. Derzeitige Auswahl der Schutzgebiete und Verordnungsinhalte
 - 2.1 Häufigkeit der Anwendung der Schutzkategorie „Landschaftsschutzgebiet“ im Vergleich zu anderen Schutzkategorien
 - 2.2 Auswahl der Schutzgebiete
 - 2.3 Verordnungsinhalte
3. Inventar, Zustand und Gefährdung
4. Naturschutzanforderungen
 - 4.1 Rahmenbedingungen
 - 4.2 Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenpläne als zentrale Planungsinstrumente
 - 4.3 Fachliche Vorgaben durch das Landschaftsprogramm
 - 4.4 Fachliche Vorgaben durch die Landschaftsrahmenpläne
 - 4.5 Fachliche Zusammenarbeit
 - 4.6 Unterschätzung landesweit bedeutsamer Ökosysteme
5. Unbeantwortete Fragen
6. Literaturverzeichnis

1. Statistik über die Landschaftsschutzgebiete

In Niedersachsen stehen mit Stand vom 31.12.1985 rd. 18,5 % der Landesfläche unter Landschaftsschutz. Dieser Prozentsatz, der unter dem Bundesdurchschnitt liegt, sagt nichts über Qualität und Bedeutung der Schutzgebiete aus. Der Schutzgebietsanteil reicht in den einzelnen Landkreisen von 2 bis 60 %. Höhere Prozentsätze finden sich insbesondere in den waldreichen Landkreisen. Diese liegen im südniedersächsischen Bergland, im Harz und im Naturraum der Lüneburger Heide. Auffällig gering ist dagegen die Schutzgebietsfläche im westlichen Niedersachsen und in den küstennahen Naturräumen, Naturräume mit noch verhältnismäßig hohem Grünlandanteil, aber auch kultiviertem und in Torfabbau befindlichem Hochmoor.

Rd. 10 % aller Landschaftsschutzgebiete sind größer als 1.000 ha.

Etwa 50 % der Landschaftsschutzgebietsfläche ist gleichzeitig Bestandteil von Naturparks.

Auch wenn in den letzten Jahren Landschaftsschutzgebiete neu ausgewiesen worden sind, 1985 waren es 5 Gebiete, ist insgesamt eine Stagnation im Flächenzuwachs unverkennbar. Der Flächenzugang durch Neuverordnung wird mehr oder weniger durch Flächenabgänge wieder aufgehoben, die meist zurückzuführen sind auf:

- Höherstufungen von Landschaftsschutzgebieten oder Teilen davon zu Naturschutzgebieten,
- Herausnahme baulich genutzter und baulich beplanter Flächen
- Größenkorrekturen, die sich im Rahmen der gemäß § 31 Nieders. Naturschutzgesetz aufzustel-

lenden Verzeichnisse über geschützte Teile von Natur und Landschaft als notwendig erwiesen haben.

Es kann z. Z. nicht ausgeschlossen werden, daß aus der Stagnation eine Reduktion der Landschaftsschutzgebietsfläche wird. Eine Abnahme der Fläche muß nicht zwangsläufig eine Qualitätsverschlechterung gegenüber dem bisher Erreichten in den Schutzgebieten bedeuten, ebensowenig wie eine Vermehrung zu einer Qualitätsverbesserung führen muß.

2. Derzeitige Auswahl der Schutzgebiete und Verordnungsinhalte

2.1 Häufigkeit der Anwendung der Schutzkategorie „Landschaftsschutzgebiet im Vergleich zu anderen Schutzkategorien“

Ein Vergleich über die Häufigkeit der Anwendung der Schutzkategorien „Landschaftsschutzgebiet“, „Naturschutzgebiet“, „Naturdenkmal“ und „Geschützter Landschaftsbestandteil“ zeigt, daß in Niedersachsen *derzeit* der Schwerpunkt der Unterschützstellungen bei den Naturschutzgebieten liegt. Die Ursachen dafür sind sowohl auf bestimmte Ziel- und Wertvorstellungen des Naturschutzes als auch der Politiker zurückzuführen. Aufgrund der Ergebnisse der „Erfassung der für den Naturschutz wertvollen Bereiche in Niedersachsen“, in anderen Bundesländern „Biotopkartierung“ genannt, ist vom behördlichen und außerbehördlichen Naturschutz die Forderung erhoben worden, diese Flächen, die rd. 5 % der Landesfläche ausmachen, möglichst als Naturschutzgebiet, teilweise auch als Naturdenkmal mit flächenhafter Ausdehnung zu sichern. Nachdem die niedersächsische Landesregierung beschlossen hatte, die Naturschutzgebietsfläche innerhalb der letzten Legislaturperiode zu verdoppeln, sind die Landschaftsschutzgebiete noch weiter aus dem öffentlichen Blickfeld geraten.

ROSENSTOCK beklagt bereits im Jahre 1983 in seiner Arbeit „Zur Stellung des Landschaftsschutzgebietes innerhalb eines Naturschutzprogramms“ die starke Ausrichtung des Naturschutzes auf die Ausweisung von Naturschutzgebieten. Das trifft sicherlich auch für Niedersachsen zu, auch unter Berücksichtigung, daß für die Verordnung von Naturschutzgebieten und Landschaftsschutzgebieten Behörden auf verschiedenen Ebenen zuständig sind, und der erhebliche Fachpersonalmangel bei den unteren Naturschutzbehörden, den Landkreisen und kreisfreien Städten unverkennbar ist.

Mehr fachliches und politisches Interesse als Landschaftsschutzgebiete, aber auch Naturdenkmale, scheinen zur Zeit die „Geschützten Landschaftsbestandteile“ zu finden, obwohl bereits zahlreiche Landschaftsbestandteile als solche über § 5 Reichsnaturschutzgesetz verordnet worden sind. Gegenwärtig werden aufgrund eines Erlasses des Nieder-

sächsischen Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten durch die Niedersächsische Naturschutzakademie zahlreiche Informationsveranstaltungen über „Geschützte Landschaftsbestandteile“ durchgeführt, damit die unteren Naturschutzbehörden und Gemeinden verstärkt von dieser Objektschutzkategorie Gebrauch machen. Seit Inkrafttreten des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes im Jahre 1981 sind bereits rd. 50 Verordnungen bzw. Satzungen erlassen worden.

2.2 Auswahl der Gebiete

Bei der Auswahl der Landschaftsschutzgebiete ist für den Außenstehenden insgesamt keine systematische Vorgehensweise erkennbar. Die Erarbeitung von Schutz-, Pflege- und Entwicklungskonzepten/plänen auch für Landschaftsschutzgebiete vor bzw. nach Unterschutzstellung, die sorgfältige Bestandsaufnahmen und -bewertungen voraussetzt, scheint überhaupt nicht zur Diskussion zu stehen. Wegen dieser unzureichenden Informationen und Zielvorstellungen über die einzelnen Gebiete kann die Wahl der Schutzkategorie nicht ausreichend sorgfältig bedacht werden. Sie steht damit zur Disposition.

2.3 Verordnungsinhalte

Die seit Inkrafttreten des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes erlassenen Verordnungen über Landschaftsschutzgebiete haben sich in Aufbau und Inhalt gegenüber den nach Reichsnaturschutzgesetz erlassenen, kaum geändert, sieht man von der Angabe des Schutzzweckes und einigen Ausnahmen ab.

Eine gültige Muster-Verordnung existiert in Niedersachsen nicht, obwohl an dieser bereits vor Jahren intensiv gearbeitet worden ist. Muster-Verordnungen sind dann besonders hilfreich, wenn sie nicht nur formale Dinge regeln, sondern wenn sie auch das Maximum der durch eine Landschaftsschutzgebietsverordnung erreichbaren Schutzintensität aufzeigen, d. h. die optimal mögliche Nutzungsregelung im Hinblick auf einen besonderen Schutzzweck.

Bei der Angabe des Schutzzwecks in den Verordnungen scheint sich landesweit folgende Zweigliederung durchzusetzen:

1. „der Charakter des Gebietes wird bestimmt durch“

2. „besonderer Schutzzweck ist“

Zu beiden Punkten folgen dann mehr oder weniger differenzierte Ausführungen.

Auffallend ist, daß der Charakter der Gebiete meist über die Kriterien Naturnähe, Vielfalt und Schönheit positiv beschrieben wird. Auch wenn man die Schutzbedürftigkeit der Gebiete nicht in Frage stellt, wird der Charakter vieler Landschaftsschutzgebiete auch von mehr oder weniger starken, ökologisch negativen Erscheinungen, wie begrädigten Fließgewässern, standortfremden Forsten, verinselten Biotopen oder nicht ordnungsgemäßer Landnutzung im Sinne des Naturschutzgesetzes geprägt. Wären diese aus Naturschutzsicht negativen und durch die Verordnungen meist festgeschriebenen Erscheinungen und Strukturen bereits im Schutzzweck verankert, müßte das in Politik, Naturschutzfachkreisen, Verwaltung und Öffentlichkeit als deutlicher Makel empfunden werden. In diesem Fall sollte man erwarten, daß die Verantwortlichen sich von vornherein mehr mit der Schaffung von

Voraussetzungen zur Erhöhung der Schutzgebietsqualitäten über die Verordnung befassen. Denn welche Behörde will schon in der Verordnung stehen haben:

Schutzzweck ist die Erhaltung eines Talraumabschnittes, der geprägt wird durch ein teilweise begrädigtes, durch Stauwerke unterbrochenes Fließgewässer mit Fragmenten eines standortgemäßen Gehölzsaumes und anschließendem, von zahlreichen Einzelbäumen und Gehölzgruppen durchsetztem, stark entwässertem Grünland mit zunehmender Umwandlung in Acker.

Hier ist die Erweiterung des Schutzzweckes um die im Naturschutzgesetz genannte *Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes* notwendig. Der Textumfang des Schutzzwecks reicht in den Verordnungen von der beinahe wörtlichen Übernahme der für Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten im Niedersächsischen Naturschutzgesetz genannten Kriterien bis hin zu differenzierten Zwecksetzungen von über einer DIN A 4 Seite.

Gegenüber den nach Reichsnaturschutzgesetz erlassenen Verordnungen, die den Schutzzweck nicht angeben mußten und damit auch Erfolgskontrollen der Schutzeffizienz erschweren, ist in letzter Zeit ein Trend in Richtung auf eine stärkere Verankerung der vorhandenen naturnahen Ökosysteme im Schutzzweck erkennbar. So wird die Erhaltung bestimmter Ökosystemtypen, wie beispielsweise Heiden, Magerrasen, Moore, Sümpfe, Gewässer und Bruchwälder im Schutzzweck aufgeführt. Allerdings wird dieses Vorhaben durch unzureichende Nutzungseinschränkungen und Freistellungen wieder in Frage gestellt, je nachdem von welchem Anspruchsniveau man ausgeht.

Kartographische Darstellungen, wo z. B. die im Schutzzweck aufgeführten Biotope liegen, sind noch kein Bestandteil der Verordnungen.

Von der Möglichkeit einer zonalen Gliederung der Landschaftsschutzgebiete, wie sie ROSENSTOCK (1983) vorschlägt, ist in Niedersachsen bisher in 2 Fällen Gebrauch gemacht worden. Es sind darüber hinaus mehrere Landschaftsschutzgebiete mit Zoneneinteilung im Verfahren. Insgesamt kommt dem Schutzzweck *die* Schlüsselfunktion bei Ausweisung von Schutzgebieten/-objekten gleich welcher Schutzkategorie zu. Hier bestehen auch Manipulationsgefahren.

Die Aufnahme von *bestimmten* naturschutzfachlich notwendigen Verboten zur Erhaltung oder Verbesserung der vorhandenen ökologischen Qualitäten ist nach wie vor selten erfolgt. Zu den nur in Ausnahmefällen untersagten Handlungen bzw. deren Untersagung beabsichtigt ist, gehören in Niedersachsen u. a.:

- Umwandlung von Grünland in Acker
- sonstige landwirtschaftliche Nutzungseinschränkungen, wie Ausbringen von Klärschlamm oder Gülle
- Einschränkung von Gewässerunterhaltungsmaßnahmen
- Umwandlung von standortgemäßen Wäldern in standortfremde Bestände oder
- die Untersagung von Kahlschlägen oder deren Reduzierung auf kleine Schlaggrößen.

Insgesamt unterliegen Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd keinen bzw. nur geringen Nutzungseinschränkungen. Ursachen dafür sind

- Widerstände in Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit,
- die bekannte Landwirtschaftsklausel, die bei der Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten *besonders* zu beachten ist,
- aber auch Erlasse,
- tatsächliche Möglichkeiten der zuständigen Naturschutzbehörden und vielleicht auch
- geringe „Bereitschaft“ rechtliches „Neuland“ zu betreten und selbst neue Maßstäbe im Gebietschutz zu setzen.

Neue Maßstäbe in Verordnungsinhalten könnte z. B. eine im Anhörungsverfahren befindliche Landschaftsschutzgebietsverordnung des Landkreises Hannover setzen. Mit der Verordnung soll zwar nur ein 7 ha großes Feuchtgebiet geschützt werden, das in einer ausgeräumten, intensiv genutzten Agrarlandschaft liegt. Der übliche Verbotskatalog ist u. a. um folgende Verbote erweitert worden:

- Entwässerungsmaßnahmen durchzuführen (z. B. durch die Verbesserung der Vorflut, durch Neuanlage oder Vertiefung von Gewässern oder durch das Anlegen von Drainagen)
- Grundräumung von Gräben
- Grünland in Acker umzuwandeln
- Anpflanzungen mit nicht standortgerechten und/oder nicht heimischen Gehölzen vorzunehmen
- Grünlandmahd vor dem 15. August vorzunehmen
- Entnahme von einzelnen Gehölzen aus den geschlossenen Waldbeständen in der Zeit vom 1.3. bis 30.9.
- Wege zu verlassen
- Verwendung von Herbiziden u. a. mehr

Verordnungen dieser Art erfüllen *Pionierfunktion*, die andere ermutigen sollten, die vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten besser auszuschöpfen. Der Wille hierzu scheint da zu sein. Dieser deutet sich an, wenn Naturschutzbehörden anfragen, ob bereits Verordnungen, z. B. mit dem Verbot der Umwandlung von Grünland in Acker, erlassen worden sind.

Verordnungen des letztgenannten Inhalts stehen von der Schutzintensität her manch einem Naturschutzgebiet nicht nach bzw. sind sogar schutzintensiver.

3. Inventar, Zustand und Gefährdung

Eine Inventur und Zustandsbewertung der niedersächsischen Landschaftsschutzgebiete liegt nicht vor. Aufgrund fehlender Bestandsaufnahmen zum Zeitpunkt der Unterschutzstellung und der fehlenden Angabe des Schutzzweckes in allen nach Reichsnaturschutzgesetz erlassenen Verordnungen ist eine vergleichende Zustandsbewertung schwierig. In welchem Umfang die Landschaftsschutzgebiete durch Verbotsübertretungen, durch Erteilung von Erlaubnissen oder durch unzureichende Schutzverordnungen entwertet worden sind, können die Vollzugsbehörden im Naturschutz am besten beantworten. In diesem Zusammenhang sei aus dem Vorentwurf eines Landschaftsrahmenplanes zitiert. Dort heißt es: die bisher verwendeten Schutzgattungen haben die beabsichtigte Wirkung nicht erreicht“ (Landkreis Hannover, Amt für Naturschutz, 1985). Es folgt ein langer Katalog der nicht zu verhindernden Maßnahmen, der einer Katastrophe für den Landschaftsschutz gleichkommt.

Ist schon eine individuelle Betreuung und Überwachung für Naturschutzgebiete selten, so fehlt diese völlig bei Landschaftsschutzgebieten.

4. Naturschutzerfordernisse

4.1 Rahmenbedingungen

Die Erfüllung des mit der Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten zu verfolgenden Schutzzweckes setzt Rahmenbedingungen in Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit voraus, die innerhalb und außerhalb von Schutzgebieten die Verwirklichung der in § 1 und 2 des Bundesnaturschutzgesetzes genannten Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege ermöglichen. Dazu gehört ebenfalls die in § 3 des Bundesnaturschutzgesetzes vorgeschriebene Unterstützung durch andere Behörden und öffentliche Stellen im Rahmen ihrer Zuständigkeit bei der Durchsetzung der Naturschutzziele. Diese Rahmenbedingungen fehlen weitgehend, so daß die Erfüllung des eigentlichen Schutzzweckes in den Landschaftsschutzgebieten derzeit kaum möglich ist. *Daher bleibt die Änderung der oben genannten Rahmenbedingungen zugunsten von Naturschutz und Landschaftspflege die vordringlichste Aufgabe.* Solange Naturschutz kein glaubwürdiges Hauptanliegen der Politik ist, sind auch keine wesentlichen Verbesserungen, die auf eine insgesamt umweltverträgliche und standortgerechte Landnutzung hinauslaufen, durch den Gebietsschutz zu erwarten, auch nicht durch ein landesweites, regional und lokal abgestuftes Schutzgebietskonzept, das sich in Niedersachsen im Anfangsstadium der gedanklichen Entwicklung befindet.

4.2 Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenpläne als zentrale Planungsinstrumente des Naturschutzes

Die Effizienz des Landschaftsschutzes wird in Niedersachsen künftig u. a. erheblich von den im Landschaftsprogramm und in den Landschaftsrahmenplänen formulierten Naturschutzziele und fachlichen Vorgaben abhängen. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern sollen nach niedersächsischem Naturschutzrecht sowohl Landschaftsprogramm als auch Landschaftsrahmenplan die Naturschutzerfordernisse *gutachtlich* darstellen. Die aus naturschutzfachlicher Sicht notwendigen Schutzerfordernisse und -maßnahmen, somit auch die Darstellung jener Teile von Natur und Landschaft, die die Voraussetzungen für die Ausweisung als Landschaftsschutzgebiet erfüllen, sollen *unabgestimmt* dargestellt werden. Eine Abstimmung mit anderen Fachplanungen wie z. B. Verkehrswesen, Wasserwirtschaft, Flurbereinigung oder Forstwirtschaft ist nicht vorgesehen. Damit sind zumindest theoretisch Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenplan als Fachprogramm und Fachplan die zentralen Planungsinstrumente der Naturschutzbehörden. Diese Konzeption der *gutachtlichen* Darstellung der Naturschutzziele und -maßnahmen für das Land und die einzelnen Landkreise/kreisfreien Städte ist gut, vor allem dann, wenn es auch gelingt, die vorgesehene Konzeption der ungefilterten Darstellung der Naturschutzbelange im Landschaftsprogramm und in den Landschaftsrahmenplänen zu verwirklichen.

4.3 Fachliche Vorgaben durch das Landschaftsprogramm

Für Niedersachsen liegt z. Z. kein Landschaftsprogramm vor. Es gibt lediglich dafür einen von der Niedersächsischen Fachbehörde für Naturschutz erstellten Vorentwurf als Diskussionsgrundlage. In diesem Vorentwurf wird theoretisch zwischen zwei Landschaftsschutzgebietstypen unterschieden,

1. Landschaftsschutzgebiete, in denen die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder die Nutzbarkeit der Naturgüter (* weitgehend) *vorhanden* ist und
2. Landschaftsschutzgebiete, in denen die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder die Nutzbarkeit der Naturgüter *wiederherzustellen* ist.

Zum letztgenannten Typ ist ausgeführt worden, daß dieser ausgewiesen werden kann, „wenn die Instrumente der Behörden und öffentlichen Stellen, die die Nutzung regeln, nicht ausreichen, um die Nutzung in dem betreffenden Gebiet auf das (oben definierte) ordnungsgemäße Maß zu bringen. Hier können durch die Landschaftsschutzverordnung Handlungen verboten werden, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder die Nutzbarkeit der Naturgüter beeinträchtigen, z. B. Ackernutzung auf stark geneigten Flächen oder in Überschwemmungsgebieten, starke Düngung auf leichten Böden über Grundwasservorkommen. Dabei ist zu beachten, daß beeinträchtigte Gebiete eine bestimmte Zeit benötigen, um sich zu regenerieren. Die Nutzungseinschränkungen müssen in dieser Regenerationszeit besonders stark sein. Es ist darauf hinzuwirken, daß die Behörden und öffentlichen Stellen, die die Nutzungen regeln, auch die gesetzlichen Instrumente bekommen, um die Nutzungen im Sinne des Naturschutzgesetzes regeln zu können. Wenn dies der Fall ist, sollte das betroffene Landschaftsschutzgebiet gelöscht und die Nutzung nach dem entsprechenden Fachgesetz geregelt werden“ (DAHL, 1985).

Gebiete, die, wie es im Naturschutzgesetz heißt, vielfältig, eigenartig und schön sind oder für die Erholung wichtig sind, werden je nach Ausgangssituation dem einen oder anderen Typ zugeordnet.

Ob diese Gliederung in (weitgehend) vorhandene und nicht vorhandene Leistungs- bzw. Nutzungsfähigkeit tatsächlich sinnvoll ist, soll erst noch im Kollegenkreis erörtert und diskutiert werden. Solange die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter nicht definiert sind, und diese Definition liegt nicht vor, ist eine Zuordnung der Landschaftsschutzgebiete zum einen oder anderen Typ nicht möglich. Von der jeweiligen Definition wird es abhängen, ob es z. B. überhaupt Landschaftsschutzgebiete mit vorhandener oder weitgehend vorhandener Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes gibt und die Definition letztlich zu einem Problem der Akzeptanz von Grenzwerten wird.

* nachträgliche Ergänzung in Abstimmung mit dem Bearbeiter.

4.4 Fachliche Vorgaben durch die Landschaftsrahmenpläne

In den von der Niedersächsischen Fachbehörde für Naturschutz im Auftrage des Niedersächsischen Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten erarbeiteten Hinweisen zur Aufstellung der Landschaftsrahmenpläne sollen Flächen mit folgendem Landschaftsinventar bzw. folgenden Funktionen, die nicht die Voraussetzungen für Naturschutzgebiete erfüllen, als Landschaftsschutzgebiet ausgewiesen werden:

- sonstige naturnahe Bereiche
 - Pufferzonen für Naturschutzgebiete
 - durch kleinräumigen Wechsel der Nutzungsarten charakteristische Bereiche
 - durch das Relief stark gegliederte Bereiche
 - naturraumtypische oder auf Kreisebene seltene Landschafts- und Siedlungsstrukturen
 - Bereiche, die für die Erholung wichtig sind.
- Im Rahmen der Aufstellung der Landschaftsrahmenpläne sollen die Maßnahmen für Landschaftsschutzgebiete qualitativ und quantitativ ermittelt werden hinsichtlich
- Planungskosten
 - Instandsetzungsmaßnahmen,
 - Dauerpflegemaßnahmen und
 - Maßnahmen der Betreuung und Überwachung (DAHL, 1985)

Die Dringlichkeit der Unterschutzstellung soll in den Stufen „erforderlich“ und „dringend erforderlich“ erarbeitet werden.

Von keinem der 49 niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte ist bisher ein Landschaftsrahmenplan verabschiedet worden. Jene Landkreise und kreisfreien Städte, die mit der Aufstellung des Landschaftsrahmenplanes begonnen haben, das sind etwa 50 %, nehmen eine flächendeckende Kartierung von Natur und Landschaft vor. Allen übrigen Landkreisen und kreisfreien Städten wird in den kommenden gemeinsamen Besprechungen mit der Niedersächsischen Fachbehörde für Naturschutz empfohlen, ebenso zu verfahren. Die Erfassung von Natur und Landschaft erfolgt in Anlehnung an die landesweit durchgeführte und laufend fortgeschriebene Biotopkartierung, jedoch mit der erforderlichen stärkeren Differenzierung und Erweiterung der Erfassungseinheiten. Detaillierte und flächenbezogene Vorstellungen darüber, wie die Ergebnisse der flächendeckenden Biotopkartierungen im einzelnen in ein landesweites, regional und lokal abgestuftes Schutzkonzept umzusetzen wären, müssen in Niedersachsen noch erarbeitet werden.

4.5 Fachliche Zusammenarbeit

Das Fehlen der bereits genannten Rahmenbedingungen zur Erfüllung der in § 1 und 2 des Bundesnaturschutzgesetzes genannten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie das Fehlen eines naturschutzfachlich allgemein anerkannten landesweiten, regional und lokal abgestuften Schutzgebietskonzeptes darf nicht dazu führen, die Neuausweisung und Löschung von Landschaftsschutzgebieten sowie die inhaltliche Überarbeitung von Landschaftsschutzgebietsverordnungen bis zu deren Vorliegen einzustellen. Zwar bleiben die Änderung der Rahmenbedingungen und die Erarbeitung von

Schutzgebietskonzepten *zentrale Anliegen des Naturschutzes*, andererseits könnten auch die vorhandenen rechtlichen und behördlichen Möglichkeiten besser genutzt und ausgebaut werden, um zumindest zu teilweisen Verbesserungen für einzelne Gebiete zu kommen.

Wichtig ist bei begrenzten Personal- und Finanzmitteln eine intensive und konstruktive Zusammenarbeit zwischen den für die Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten zuständigen Landkreisen und kreisfreien Städten untereinander sowie den Bezirksregierungen als deren Fachaufsichtsbehörde. Auf der Grundlage von Schutz-, Entwicklungs- und Pflegekonzepten ist zu entscheiden, was muß die untere Naturschutzbehörde unternehmen, um beispielsweise die Erhaltung und Entwicklung eines geplanten Naturschutzgebietes durch parallel durchzuführende Unterschutzstellungen von Landschaftsschutzgebieten zu unterstützen. Möglicherweise müssen sogar mehrere untere Naturschutzbehörden tätig werden.

4.6 Unterschutzstellung landesweit bedeutsamer Ökosysteme

Notwendig ist aus niedersächsischer Sicht nach wie vor die zügige Unterschutzstellung möglichst aller in der „Karte der für den Naturschutz wertvollen Bereiche“ dargestellten Gebiete als Naturschutzgebiet, soweit möglich auch als Naturdenkmal mit flächenhafter Ausdehnung. Die endgültige Entscheidung über die Ausweisung oder Nichtausweisung als Naturschutzgebiet hängt aber von den Ergebnissen des vor Unterschutzstellung erforderlichen Schutz-, Entwicklungs- und Pflegekonzeptes ab.

Legt man den gegenwärtigen jährlichen Flächenzuwachs von 0,2 % an Naturschutzgebietsfläche zugrunde, würde es mindestens 15 Jahre dauern, bis diese Kernflächen für den Arten- und Biotopschutz, die rd. 5 % der Landesfläche ohne Berücksichtigung notwendiger Pufferzonen ausmachen, unter Schutz gestellt wären. Die Qualität der Verordnungen ist damit noch keineswegs angesprochen. Qualität muß aber vor Quantität stehen. Diese Zeit von 15 Jahren ist zu lange. Die unteren Naturschutzbehörden müßten schon im eigenen Interesse verstärkt die durch die Biotopkartierung erfaßten landesweit bedeutsamen Bereiche als Landschaftsschutzgebiete ausweisen, soweit die Bezirksregierungen kurz- und mittelfristig nicht zu einer Ausweisung als Naturschutzgebiet kommen. Alle rechtlichen Möglichkeiten müssen voll ausgeschöpft werden.

Kernflächen sind mit der höchsten Schutzintensität zu belegen, gegebenenfalls durch zonale Gliederung des Schutzgebietes. Für landesweit bedeutsame Biotope, die bereits innerhalb bestehender Landschaftsschutzgebiete liegen, wäre die Schutzintensität zu erhöhen. Das sollte gleichzeitig zu der von ROSENSTOCK (1981) geforderten gänzlichen Überprüfung der Schutzgebiete hinsichtlich ihrer Schutzwürdigkeit und der Verordnungsinhalte führen. Die Erstellung und Umsetzung von Schutz-, Entwicklungs- und Pflegekonzepten/-plänen vor bzw. nach Unterschutzstellung ist unverzichtbar, um zu gewissen Qualitätsverbesserungen im Landschaftsschutz zu kommen. Bei der Erstellung der Schutz-, Entwicklungs- und Pflegekonzept/-pläne

ist besonders auf die *Entwicklung ökologischer Qualitäten* systematisch hinarbeiten. Dabei darf die Unterschutzstellung landesweit bedeutsamer Ökosysteme als Landschaftsschutzgebiet nur als 1. Etappenziel auf dem Wege zu einem umfassenden Ökosystemschutz verstanden werden. Die spätere Ausweisung als Naturschutzgebiet könnte im Schutzzweck als Absichtserklärung verankert werden. In Stellungnahmen zu Landschaftsschutzgebietsverordnungen wird seitens der Niedersächsischen Fachbehörde für Naturschutz in der Regel darauf hingewiesen, daß bei der Unterschutzstellung von landesweit bedeutsamen Flächen, die Unterschutzstellung als Landschaftsschutzgebiet völlig unzureichend ist. Begründet wird dies mit der noch zu starken anthropogen bedingten Steuerung der verschiedenen Biotoptypen.

Die Unterschutzstellung als Landschaftsschutzgebiet wird aber befürwortet, damit den Flächen überhaupt ein gewisser Schutz zuteil wird. In dieser Vorgehensweise stecken natürlich eine Menge Gefahren. Auf keinen Fall darf der Eindruck erweckt werden, daß bereits eine intensive Zusammenarbeit der Naturschutzbehörden optimalen Gebietsschutz möglich macht. Es kann sich bei dem derzeitigen Stellenwert des Naturschutzes in Politik, Öffentlichkeit und Verwaltung sowie der gegebenen personellen und finanziellen Ausstattung des Naturschutzes nur um Maßnahmen handeln, die lediglich auf die punktuelle Verlangsamung der Vernichtung von Biotopen und ihren Artinventaren, die Verlangsamung der Verschlechterung der Lebensraumqualitäten hinauslaufen. Insofern ist das Ganze äußerst unbefriedigend.

5. Unbeantwortete Fragen

Abschließend seien folgende 2 Fragen gestellt:

1. Ist die alleinige Zuständigkeit der Bezirksregierungen für die Ausweisung von Naturschutzgebieten oder die alleinige Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte für die Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten aus Naturschutzsicht noch akzeptabel, denn: warum soll beispielsweise ein Landkreis nicht die rechtliche Möglichkeit haben, umfassenden Ökosystemschutz auf bestimmten Flächen zu verwirklichen?
2. Reicht evtl. eine Flächenschutzkategorie aus, mit der sowohl alle als auch nur bestimmte Handlungen zur Erreichung des Schutzzweckes untersagt werden können?

Im Prinzip muß die Wahl der Schutzkategorie eine nachgeordnete Bedeutung haben. Zuerst sind auf der Grundlage flächendeckender Informationen über Natur und Landschaft unter ausschließlich naturschutzfachlichen Kriterien die Naturschutzziele und der Schutzzweck zu formulieren, dann die dafür erforderlichen Verbote und Freistellungen und erst daraus läßt sich die erforderliche Schutzkategorie, zum Beispiel das Landschaftsschutzgebiet, ableiten.

6. Literatur

- DAHL, H.-J. (Bearb.) (1986): Vorentwurf zum Landschaftsprogramm Niedersachsen; unveröff. FfN, Hannover.
- ENGELHARDT, D., BRENNER, W. (1984): Naturschutzrecht in Bayern mit Kommentar zum Bayerischen Naturschutzgesetz. München.

LANDKREIS HANNOVER, AMT FÜR NATURSCHUTZ (1985):

Landschaftsrahmenplan für den Landkreis Hannover – Vorentwurf

LANDKREIS HANNOVER:

Verordnung zum Schutze des Landschaftsteiles „Barne-Süd“ in der Stadt Wunstorf im Landkreis Hannover (in Verbindung mit Anschreiben des Landkreises, Amt für Naturschutz, v. 30.04.1986)

NIEDERSÄCHSISCHES LANDESVERWALTUNGS-AMT – FACHBEHÖRDE FÜR NATURSCHUTZ (1984):

Hinweise zur Aufstellung des Landschaftsrahmenplans nach § 5 des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes; Informationsdienst Naturschutz Nr. 2, Hannover

SCHUTZGEBIETSDOKUMENTATION:

Niedersächsisches Naturschutzgesetz v. 20.03.1981

ROSENSTOCK, A. (1983):

Zur Stellung der Landschaftsschutzgebiete innerhalb eines Naturschutzprogramms. – Natur und Landschaft H. 2, 65-68, Stuttgart.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Diethelm Pohl

Niedersächsische Fachbehörde

für Naturschutz

3000 Hannover

Der Stellenwert der Landschaftsschutzgebiete im Ökosystemschutz Nordrhein-Westfalens

Hermann Josef Bauer

1. Einleitung

Der Naturschutz als Ökosystemschutz und damit als flächendeckender Anspruch an die Landschaft muß neue Wege gehen!

Das 1836 beim Drachenfels im Siebengebirge zum ersten Mal praktizierte Verfahren, einzelne prägende Landschaftsstrukturen oder Lebensräume und Lebensgemeinschaften gefährdeter wildlebender Tier- und Pflanzenarten unter Schutz zu stellen, reicht heute nicht mehr aus. Die ständig wachsende Inanspruchnahme der Landschaft hat diese so stark belastet, verarmt und zerrissen, daß die letzten noch als naturnah anzusprechenden isolierten Landschaftsreste vielerorts für Fauna und Flora kaum mehr ein wirkungsvolles Refugium bilden können. Die Festsetzung von Naturschutzgebieten und Naturdenkmälern begleitet im traditionellen Naturschutz nur noch diese Verinselung; sie schafft keine Abhilfe. Schutzwürdige Biotope sind nur Ausschnitte aus dem grundsätzlich insgesamt zu sichernden Gefüge aller Lebensräume (vgl. SCHMIDT 1985).

Dieses Lebensraumgefüge muß zur Stabilisierung des Naturhaushaltes möglichst ohne jede Unterbrechung aneinanderschließen und ineinandergreifen (vgl. ERZ 1981). Hierzu müssen die Lebensräume in „Schutzgebietssystemen“ großräumig aufeinander bezogen und in „Biotopverbundsystemen“ kleinräumig miteinander verbunden oder sogar verzahnt werden.

Diese gleich hier zu Beginn aufgestellte Forderung nach Schutzgebiets- und Biotopverbundsystemen läßt sich in zwei Thesen zusammenfassen (vgl. SUKOPP 1983):

1. Die Gesamtheit der Schutzgebiete soll die wildwachsenden Pflanzen und wildlebenden Tiere repräsentativ erfassen.
2. Die räumlichen Verhältnisse, das heißt Größe und Abstand der Schutzgebiete, sollen so bemessen sein, daß die Erhaltung lebensfähiger Populationen auf Dauer gewährleistet werden kann. Es muß also ein genetischer Austausch möglich sein.

Schutzgebietssysteme müssen auf eine möglichst optimale Vernetzung mit Verminderung der Isolationseffekte einerseits und maximale Flächengröße andererseits ausgelegt sein.

Das grundsätzlich beste und übergeordnete Instrument zum Aufbau von Biotopverbundsystemen ist das Landschaftsschutzgebiet.

2. Rechtliche Grundlagen zur Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten (LSG)

Im Landschaftsgesetz (LG) NW sind Landschaftsschutzgebiete als wesentliche Möglichkeiten zur Sicherung des Naturhaushaltes und zur Entwicklung der Landschaft verankert. In § 21 heißt es:

„Landschaftsschutzgebiete werden festgesetzt, soweit dies

- a) zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
- b) wegen der Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes oder
- c) wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung erforderlich ist“

Landschaftsschutzgebiete können durch Verordnung der Regierungspräsidenten als Höherer Landschaftsbehörde festgesetzt werden, aber auch vor allem durch den in NRW für den Freiraum flächendeckenden, verbindlichen Landschaftsplan. In § 34 (2) heißt es zur Wirkung der Schutzausweisung:

„In Landschaftsschutzgebieten sind unter besonderer Beachtung von § 1 Abs. 3 und nach Maßgabe näherer Bestimmungen im Landschaftsplan alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebietes verändern können oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen“

Die vom Naturschutz weithin bekämpfte sog. Landwirtschaftsklausel des § 1 (3): „Der ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft kommt für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft eine zentrale Bedeutung zu; sie dient in der Regel den Zielen dieses Gesetzes“, kann sich in diesem Zusammenhang auch positiv auswirken; denn aufgrund § 34 (2) LG NW in Verbindung mit § 1 (3), sind Land- und Forstwirtschaft verpflichtet, den Charakter des Gebietes zu erhalten und den besonderen Schutzzweck zu achten, unterwerfen sich also den Bindungen des Landschaftsgesetzes.

Besondere Bedeutung erlangen die Landschaftsschutzgebiete in Naturparks. Von Anfang an bis heute wird in Naturparks außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortslage eine sehr strenge Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten vorgenommen: Die Landschaftsschutzgebiete werden wie eine „Halskrause“ um die Gemeinden gelegt, um eine ordnungsgemäße und ökologisch vertretbare Bauleitplanung zu „erzwingen“. Damit wird das Ziel der Naturparkplanung gem. § 44 LG erreicht, wonach „großräumige Gebiete, die sich durch Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft auszeichnen und für die Erholung besonders eignen“, als Naturpark und damit zugleich als LSG ausgewiesen werden können.

Das Prinzip im Naturpark ist also ein flächendeckender Landschaftsschutz, vor allem in den gut strukturierten Landschaften wie z. B. im Monschauer Heckenland oder der Münsterländer Parklandschaft. Es werden keine Musterverordnungen erlassen, sondern für jedes Landschaftsschutzgebiet eigene Verordnungen bzw. im Rahmen des Landschaftsplanes entsprechende Festsetzungen mit speziellen Geboten und Verboten.

Nach § 23 Landschaftsgesetz NW besteht noch eine weitere gute Möglichkeit einer Sicherung schutzwürdiger Biotope innerhalb oder außerhalb von Landschaftsschutzgebieten als „geschützte Landschaftsbestandteile“ (LB):

„Als geschützte Landschaftsbestandteile werden Teile von Natur und Landschaft festgesetzt, soweit ihr besonderer Schutz

- a) zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes,
- b) zur Belebung, Gliederung oder Pflege des Orts- und Landschaftsbildes oder
- c) zur Abwehr schädlicher Einwirkungen erforderlich ist. Der Schutz kann sich in bestimmten Gebieten auf den gesamten Bestand an Bäumen, Hecken oder anderen Landschaftsbestandteilen erstrecken“

In § 47 (2) LG NW heißt es:

„Die gesetzlich geschützten Landschaftsbestandteile dürfen nicht beschädigt oder beseitigt werden. Insbesondere ist es verboten, sie zu roden, abzubrennen oder mit chemischen Mitteln zu zerstören. Pflegemaßnahmen und die bestimmungsgemäße Nutzung der Anpflanzungen werden hierdurch nicht berührt.“

Einen Überblick über die Möglichkeiten der Landschaftsschutz- und Naturschutzgebietsausweisung geben Abb. 1 und Tab. 1.

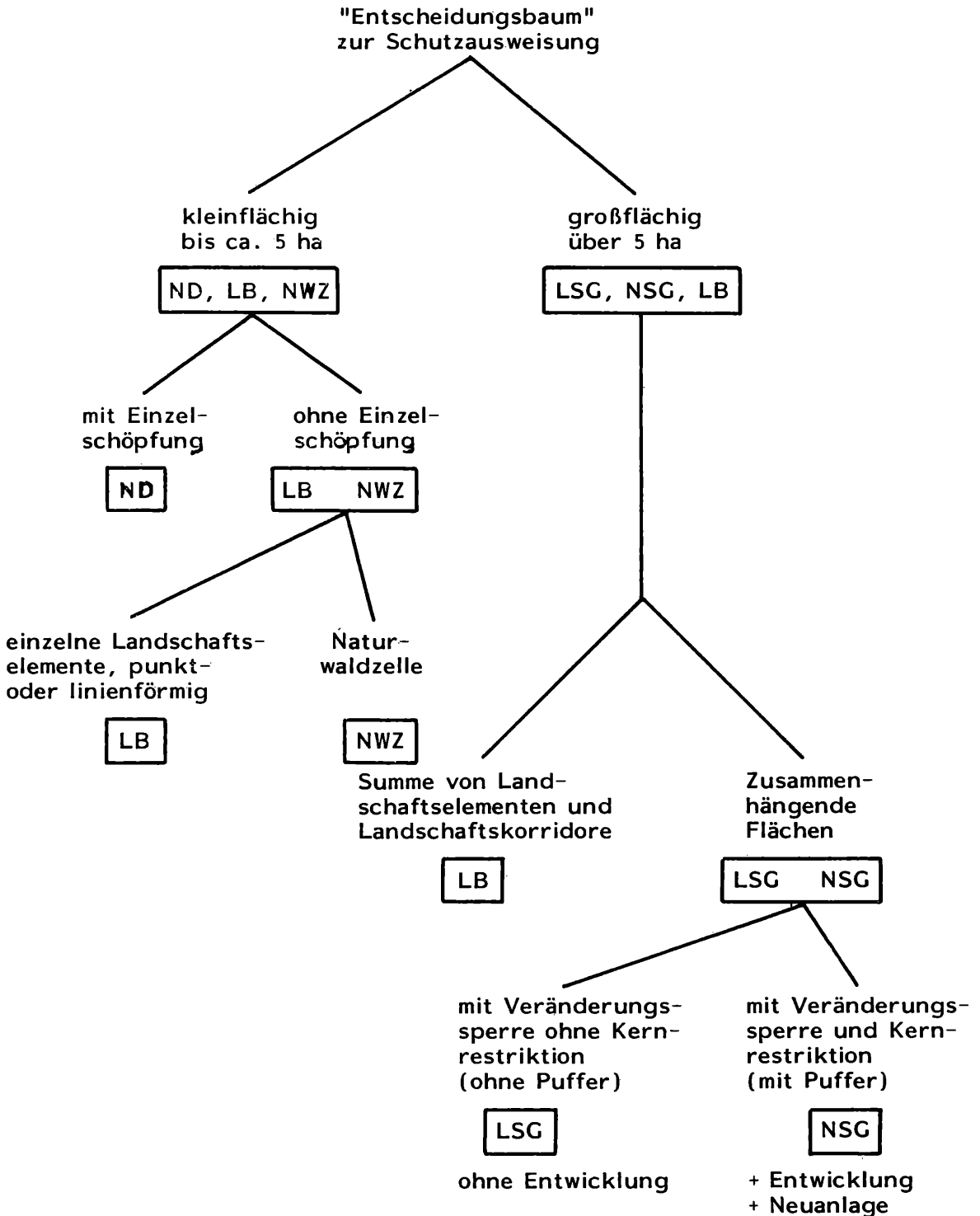


Abbildung 1

„Entscheidungsbaum“ zur Schutzausweisung (Entwurf G. SCHULTE)

Tabelle 1

Systematik der Schutzausweisungen (Entwurf G. SCHULTE)

kleinflächig (ca. 5 ha)		großflächig (mehr als 5 ha)		
Einzelpunkte der Landschaft	Linien in der Landschaft	Alle Einzel- punkte bzw. Einzelflächen i.d. Landsch.	Landschafts- korridore	Flächen in der Landschaft
			LSG	LSG
LB (ND)	LB (ND)	LB	LB (NSG)	"ökol." LSG
E ND	E ND (NSG)	E LB + ND (NSG)	E LB + NSG	E NSG
E LB (NSG)	E LB (NSG)	E	E NSG	E NSG

E Entschädigung



ohne Veränderungssperre

Veränderungssperre
ohne Kernzellen

Veränderungssperre mit
Kernzelle (Restriktionen)

Entwicklung,
Neuanlage

3. Bedeutung der Landschaftsschutzgebiete

Landschaftsschutzgebiete können relativ großräumig sein. Sie umfassen z. T. Einzelhöfe, kleinere Siedlungen, Verkehrswege und wirtschaftlich genutzte Flächen (Land- und Forstwirtschaft). Gegenüber Naturschutzgebieten handelt es sich um eine schwächere Schutzkategorie. Landschaftsschutzgebiete dienen der Sicherung des wesentlichen Charakters einer Landschaft sowie deren Funktionen und Eigenschaften (Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, Artenvielfalt, Eigenart, Schönheit des Landschaftsbildes, natürliche Erholungseignung).

Wichtig ist, daß sich der Schutzzweck nicht auf Einzelobjekte, sondern auf den Gesamtcharakter der traditionellen Kulturlandschaft als Schutzgegenstand bezieht.

Ähnlich wie die Naturschutzgebiete haben die Landschaftsschutzgebiete eine große ökologische Bedeutung und können bei entsprechender rechtlicher Verankerung die Ziele der Naturschutzpolitik verwirklichen helfen. Bei gezielter Naturschutzstrategie, Planung und Durchsetzung können die Landschaftsschutzgebiete unter anderem folgende Aufgaben erfüllen:

- Die letzten Reste naturnaher Lebensräume zu erhalten und zu pflegen;
- alle Typen landschaftlicher Ökosysteme mit der gesamten Artenvielfalt in ausreichendem Maße funktionsfähig zu erhalten;
- großflächige Regenerations- und Ausbreitungszentren bereitzustellen;
- ausgleichend zu wirken auf die übrigen, stärker bzw. intensiver kultivierten Lebensräume, indem sie ständig Arten und Populationsanteile an biologisch weniger stabilisierte Zonen abgeben.

Ein solcher Ausgleich geschieht vor allem zwischen Ökosystemen der Waldränder und der Felder, der Hecken und der Äcker, Wiesen und Weiden. Alle Saumbiotop sind also von großer Bedeutung, auch wenn sie nicht als Landschaftsschutzgebiete ausgewiesen sind, als geschützte Landschaftsbestandteile aber noch stärker gesichert werden können.

Die Abgrenzung der Landschaftsschutzgebiete sollte so erfolgen, daß die schutzwürdigen Biotop integriert sind. Der Umfang der Landschaftsschutzgebiete muß die Fläche der schutzwürdigen Biotop dementsprechend erheblich übersteigen. Im Bundesgebiet steht etwa 1/4 der Gesamtfläche unter Landschaftsschutz; im dicht besiedelten Nordrhein-Westfalen nehmen die Landschaftsschutzgebiete u. a. wegen der höheren Landschaftsgefährdung bzw. dem erhöhten Schutzbedürfnis einen höheren Flächenanteil ein. Zur Sicherung der schutzwürdigen Biotop sowie naturnaher, nicht bedrohter und daher nicht als schutzwürdige Biotop erfaßter Laubwälder, Wiesentäler etc. müßten in NRW landesweit grob geschätzt etwa 35 % der Fläche als Landschaftsschutzgebiete ausgewiesen werden (vgl. SCHMIDT und REMBIERZ 1986).

Entsprechend dem ungleichmäßig verteilten Bestand schutzwürdiger Landschaftsstrukturen müßte dieser Eck-Wert regional differenziert werden, wobei auch in den stark ausgeräumten Naturräumen mindestens 10 % der Fläche – ggf. zur Wiederherstellung der natürlichen Leistungsfähigkeit – unter Landschaftsschutz gestellt werden sollten, in naturnah erhaltenen Landschaften (z. B. in Naturparks) sollte dagegen angestrebt werden, den gesamten Freiraum (also ca. 90 % der Gesamtfläche) als Landschaftsschutzgebiete auszuweisen.

Um die rechtswirksame Festsetzung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten planerisch vorzubereiten, müssen in den Gebietsentwicklungsplänen – die in NRW u. a. die Funktion eines Landschaftsrahmenplanes erfüllen – entsprechende

- Bereiche für den Schutz von Natur,
- Bereiche für den Schutz der Landschaft und ggf. auch
- Bereiche für eine besondere Pflege und Entwicklung der Landschaft dargestellt werden (vgl. SCHMIDT und REMBIERZ 1986).

Das Ausmaß bzw. der Flächenanteil dieser regional-planerischen Schutzausweisungen müssen dabei an den oben dargelegten Werten orientiert sein. I. d. R. müssen die Darstellungen des Gebietsentwicklungsplanes etwas umfangreicher sein, damit nachfolgende Schutzfestsetzungen der Landschaftspläne in den „Rahmen“ eingepaßt werden können.

4. Strukturelle und funktionale Gegensätze zwischen naturnaher und übernutzter Kulturlandschaft

Seitdem der Mensch in Natur und Landschaft eingegriffen hat, finden die Veränderungen in immer rasanterem Tempo statt, so daß heute ständig lokal, regional und global Arten aktiv ausgerottet werden. Nicht immer kommt es zur völligen Ausrottung der Art. Aber die Roten Listen zeigen, daß regional sehr wohl Arten dezimiert oder völlig beseitigt werden. *Die Aussterberate steigert sich ständig!*

„Die charakteristischen Eigenarten eines jeden Ökosystems lassen sich nur erhalten, wenn der Grundstock der systematischen Arten dauerhaft gesichert ist. Dabei zeichnen sich gefährdete und seltene Ökosysteme in der Regel durch hohe Anteile gefährdeter Arten mit sehr speziellen ökologischen Ansprüchen aus, während häufig vorkommende, anthropogen beeinflusste Ökosysteme in hohem Maße von „Allerweltsarten“ aufgebaut werden, die oft auch ökologisch weniger spezialisiert sind und damit auch einander leichter vertreten können. Diese Einbettung der Arten in Lebensgemeinschaften und die Wechselbeziehungen innerhalb der Lebensgemeinschaften werden in Schutzkonzepten

vielfach nicht ausreichend berücksichtigt. Es wäre ein Fehler, den Artenschutz nur gefährdeten Arten auf der Grundlage der Roten Liste zu gewähren.

Aufgabe des Artenschutzes ist es vielmehr, *alle Arten* als Teil des Naturhaushaltes zu sichern. Dies bedeutet, daß auch jene Arten angemessen geschützt werden müssen, deren Bestandsgefährdung und deren Bedeutung für den Naturhaushalt z. B. wegen des Forschungsdefizits auf diesem Gebiet gegenwärtig noch unbekannt sind. Gleiches gilt für Arten, bei denen von einer Bestandsgefährdung z. Z. noch nicht gesprochen werden kann, die aber typisch für die betreffende Landschaft und den entsprechenden Naturraum sind oder für den Naturhaushalt vielfach von größerer Bedeutung als die Raritäten sind“ (vgl. DEUTSCHER RAT FÜR LANDESPFLEGE 1985). Dieser generelle Schutz charakteristischer Ökosysteme kann in konsequenten Landschaftsschutzverordnungen garantiert werden. Ein flächendeckender Ökosystemschutz ist erforderlich; denn während im Laufe der Evolution aussterbende Arten „stellenäquivalent“ im Zuge der Besetzung der ökologischen Nischen durch neue Arten ersetzt wurden, bleiben heute diese Nischen leer, d. h. die Funktionen der vernichteten Arten werden nicht mehr erfüllt, wodurch die gesamten Ökosysteme verändert und gestört werden und schließlich zusammenbrechen. Zur Dokumentation der Gefährdungssituation und zur Erklärung der grundsätzlichen Problematik des flächendeckenden Ökosystemschutzes sind in Tabelle 2 die strukturellen und funktionalen Gegensätze zwischen der ehemaligen Naturlandschaft bzw. naturnahen Kulturlandschaft

Tabelle 2

Strukturelle und funktionale Gegensätze zwischen ehemaliger Naturlandschaft bzw. naturnaher Kulturlandschaft und heutiger „übernutzter“ Kulturlandschaft	
naturnahe Kulturlandschaft	übernutzte Kulturlandschaft
scheinbare „Unordnung“ intakter Ökosysteme	gestaltete „Ordnung“ gestörter Ökosysteme
„Multifunktionale, differenzierte“ Ökosysteme	„Monofunktionale, uniforme“ Ökosysteme
stabile, wenn auch dynamische Ökosysteme	labile, künstlich statisch gehaltene Ökosysteme
Mosaik-Vielfalt stabiler Naturbiotope mit hohem Randlinien-Effekt	uniforme Monotonie labiler Kulturbiotop mit geringem Randlinien-Effekt
kleinflächig vernetzte Systemstruktur der naturnahen Kulturlandschaft („Biotopverbundsystem“)	großflächige „entnetzte“, nivellierte Monotonie mit Barriere- u. Isolationswirkung (Verinselung)
strukturelle Heterogenität (Vielfalt) der Naturbiotope	strukturelle Homogenität der Kulturbiotop
Vielfalt systemtypischer Arten in ungestörten Ökosystemen	Verarmung systemtypischer Arten in gestörten Ökosystemen (Monotonisierung des Arteninventars)
„Ökologisches Wirkungsgefüge“ zahlreicher Arten in stabilen Ökosystemen	strukturloses Nebeneinander weniger Arten in umlagerten, zusammenbrechenden Ökosystemen
zahlreiche, eng angepaßte Spezialisten (stenöke Arten) als „Stabilisatoren“ meist oligotropher bis mesotropher Ökosysteme	wenige Generalisten, Ubiquisten (euryöke Arten) als Indikatoren der Labilität meist eutropher bis hypertropher Ökosysteme
begrenzte Konkurrenz stenöker Arten mit funktionaler Nischentrennung	expansive Konkurrenz euryöker Arten mit Unterdrückung stenöker Arten
hochproduktive, verlustarme Stoffkreisläufe natürlicher Ökosysteme	künstlich produktiv gehaltene, energetisch und stofflich verlustreiche „Zuschußbetriebe“

und der heutigen „übernutzten“ Wirtschaftslandschaft gegenübergestellt. Diese Gegensätze verdeutlichen die Ursachen, die zwangsläufig zur Gefährdung und Ausrottung von Arten führen müssen und begründen damit die zwingende Notwendigkeit des Natur- und Landschaftsschutzes.

5. Gründe für die zunehmende Belastung von Natur und Landschaft durch die Landwirtschaft

Aus den strukturellen und funktionellen Gegensätzen zwischen naturnaher und übernutzter Kulturlandschaft geht hervor, daß die landschaftlichen Ökosysteme weitgehend durch die industrialisierte Landwirtschaft geschädigt werden. Daher müssen auch und gerade in Landschaftsschutzgebieten, (wie in Tab. 1 dargestellt) möglichst großräumig zumindest die schutzwürdigen Biotope gesichert werden.

Durch die „Inkulturnahme“ und frühere Formen der bäuerlichen Landnutzung war die ehemalige Naturlandschaft Mitteleuropas beträchtlich an Arten, Lebensgemeinschaften und Biotopen bereichert worden. Es entstanden bäuerliche Kulturlandschaften, wie das Monschauer Heckenland, die Knicklandschaft Schleswig-Holsteins, die Kalktriften der Eifel oder der Schwäbisch-Fränkischen Alb und die ehemals bunten Wiesentäler der Mittelgebirge, die zu überlieferungswürdigen Kulturgütern geworden sind. Diese sind ebenso wichtig wie bäuerliche Bauwerke und Gerätschaften, alte Dorfbilder und die übrigen Bau- und Kunstdenkmäler aus alten Zeiten. Daher müssen auch diese traditionellen bäuerlichen Kulturlandschaften erhalten werden, denn sie können – wenn einmal zerstört – im Gegensatz zu den Baudenkmalern nicht so leicht – wenn überhaupt – wiederhergestellt werden (vgl. HABER 1985).

Bis vor etwa 100 Jahren trugen Land- und Forstwirtschaft zur Bereicherung der Vielfalt von Natur und Landschaft bei. Spätestens seit 30 Jahren ist dies vorbei. Die Rote Liste der gefährdeten Pflanzen und Tiere weist nach, daß die Mehrheit der bedrohten und ausgestorbenen Arten direkt oder indirekt der Landnutzung durch Land- (und Forst-)wirtschaft anzulasten ist.

Strukturen und Funktionen der in Jahrtausenden gewachsenen, durch ökologische Mannigfaltigkeit und landschaftliche Schönheit gekennzeichneten bäuerlichen Kulturlandschaften wurden auf den Kopf gestellt.

Es verschwanden die früheren Wirtschaftsformen wie Heiden und Kalktriften. Blumenreiche Wiesen, Feuchtwiesen und Kalktriften wurden in überdüngte artenarme Wirtschaftswiesen und Weiden umgewandelt; großräumige Oberflächenentwässerung und Grundwasserabsenkungen haben stattgefunden; Laubmischwälder wurden zu Monokulturen aus Fichte, Kiefer, Douglasie etc. umgewandelt; Extensivweiden und -wiesen der Mittelgebirgstäler wurden aufgeforstet; Niederwälder wurden in Hochwälder überführt bzw. gerodet und mit Fichten aufgeforstet.

Die Folge der modernen Agrarwirtschaft ist daher vielfach eine labile, gegen Witterung und Schädlinge anfällige Landschaft anstelle der in sich stabilen *naturnahen*, traditionellen bäuerlichen Kulturlandschaft. Je ärmer die Landschaft an naturnahen Strukturen, umso störanfälliger wird sie und umso

höher wird der sachliche und finanzielle Aufwand für eine Stabilisierung der landschaftlichen Ökosysteme.

Eine regelrechte Industrialisierung erfaßte die Landwirtschaft und damit den größten Teil der Fläche des Bundesgebietes. Eutrophierung und Entwässerung – als Veränderung von Standortbedingungen – sowie die Beseitigung von Übergangsbereichen zwischen verschiedenen Pflanzenformationen (Saumbiotopen) – also Veränderung der Flächennutzung – sind die wichtigsten Ursachen des Artenrückgangs (SUKOPP, TRAUTMANN, KORNECK 1978).

Es ist daher notwendig, die ökologischen Belange auch im Landbau stärker zu berücksichtigen, was künftig einschneidende Maßnahmen der Umwelt- und Agrarpolitik erforderlich macht, die auf eine Umkehr der umweltbelastenden Agrarwirtschaft sowie auf eine Wiederherstellung der *Lebensraumfunktion* der Agrarlandschaft gerichtet sein müssen, wie dies im Sondergutachten „Umweltprobleme der Landwirtschaft“ des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (1985) gefordert wird. Einen Ansatz dazu stellt das „Programm für eine umweltverträglichere und standortgerechtere Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen“ (1985) dar.

Dort heißt es: „Die Landesregierung hält ein verstärktes Handeln für unerlässlich in der Erkenntnis, – daß die Weiterentwicklung von umweltverträglichen und zugleich ökonomisch vertretbaren Produktionsmethoden eine Zukunftsaufgabe von hohem Rang ist und deren Zielkonflikte abgebaut werden müssen, – daß die Sicherung des Naturhaushaltes nicht gegen, sondern wirkungsvoll von Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau und Naturschutz nur gemeinsam durchgesetzt werden kann“

Als Hauptgründe der Belastung von Natur und Landschaft können u. a. aufgeführt werden (vgl. Erklärung der Landesanstalten/-ämter für Umweltschutz/Ökologie 1986):

a) Verlust naturnaher Biotope durch unmittelbare Eingriffe oder durch Änderung der Bewirtschaftungsform. Beispielhaft seien aufgezählt:

- Ausbau von Gewässern
- Beseitigung von Hecken, Rainen, Waldrändern, Obstwiesen, Ackerterrassen, Hohlwegen, Kleingewässern und feuchten Senken
- Maisanbau nach Grünlandumbruch
- Erstaufforstungen z. B. auf Magerrasen- und Flachmoorstandorten, in Wiesentälern und in weiteren wertvollen Biotoptypen.

b) Nutzungsintensivierung auf bisher extensiv bewirtschafteten Flächen unter Beibehaltung der bisherigen Nutzungsform. Hier sind als Beispiele zu nennen:

- Einsatz von Pflanzenbehandlungsmitteln und stärkere Düngung, dadurch Vernichtung „bunter Mähwiesen“
- Entwässerungsmaßnahmen

Nutzungsintensivierungen führten in den vergangenen Jahren zu einem starken Rückgang bei halbnatürlichen, aus traditionellen landwirtschaftlichen Nutzungsformen hervorgerufenen Biotoptypen und trugen damit zu einer deutlichen Nivellierung der Landschaft bei.

c) Negative Wirkungen auf benachbarte Lebensräume und den gesamten Naturhaushalt durch Emmis-

sionen von Dünger, Pestiziden und Feststoffen (ELLENBERG 1984, RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN 1985) und durch Veränderungen des Wasserhaushaltes.

Da mehr als 50 % der Fläche der Bundesrepublik landwirtschaftlich genutzt werden, sind nahezu alle mitteleuropäischen Ökosystemtypen von dieser Entwicklung betroffen.

6. Aufbau von Biotopverbundsystemen

Da zahlreiche Biotoptypen nur noch als Rest-Inselbiotope in den lebensfeindlichen, durch den Einsatz schwerer Maschinen und Bioziden intensiv genutzten Flächen, sozusagen in der „Brandung der Wirtschaftslandschaft“ (HABER 1971) liegen, sind diese Inselbiotope und ihre Biozönosen bei zu geringer Größe und zu starker Isolierung gefährdet (vgl. MADER 1981).

Notwendig ist daher der Aufbau von Biotopverbundsystemen mit Hilfe von großräumigen Landschaftsschutzgebieten als Basisflächen der Biotopverbundsysteme.

Mit einem systematisch aufgebauten Biotopverbundsystem werden zahlreiche *Ziele* verfolgt, u. a.:

- Erhaltung und Entwicklung von Biotopen für alle Pflanzen- und Tierarten.
- Sicherung letzter Restflächen großflächig vernichteter Ökosysteme stark im Rückgang befindlicher Arten.

Die umfassenden *Aufgaben* des Biotopverbundsystems lassen sich nur erreichen, wenn:

- alle (naturnahen, charakteristischen) Ökosystemtypen vertreten sind (da einmal zerstörte Typen oft nicht wiederherzustellen sind);
- funktionsfähige, d. h. intakte Bestände regionaltypischer oder biogeographisch bedeutsamer Ökosysteme geschützt sind;
- die gesamte Variationsbreite aller Ökosysteme mit ihren geographischen, ökologischen und dynamischen Abwandlungen aufgenommen wird (vgl. SUKOPP 1972);
- vernetzte Ökosysteme (z. B. Hecken, fließbegleitende Wälder) in möglichst großem Umfang in ihrer natürlichen Vernetzung als Wanderwege und Refugien funktionieren können;
- besonders für die von Natur aus seltenen und zerstreut vorkommenden Arten ein entsprechend dichtes Netz von Biotopen zur Bestandssicherung vorhanden ist.

Falls der Auftrag des Gesetzes zur Sicherung des Naturhaushaltes und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen) erfüllt werden soll, muß daher noch eine Vielzahl von charakteristischen und gefährdeten Ökosystemen gesichert werden.

Aber nicht alle Biotoptypen, erst recht nicht die notwendige Zahl von weit verstreuten Einzelbiotopen, lassen sich als Naturschutzgebiete ausweisen. Auch lassen sich nicht alle Biotoptypen netzartig, z. B. Seen durch ein Flußsystem verbinden. Feldgehölze, Tümpel, kleine Moore, aufgelassene Tongruben oder Steinbrüche z. B. sind nun einmal Inselbiotope. Manche dieser Biotoptypen müssen eine gewisse Mindestgröße haben und dürfen nicht zu weit voneinander entfernt liegen, sonst können die isolierten, naturnahen oder renaturierten Lebensräume als Ökosysteme nicht mehr funktionieren. Das Bio-

topverbundsystem muß daher im Rahmen des Landschaftsplans alle Möglichkeiten nutzen (flächige ND, geschützte Landschaftsbestandteile, Landschaftsschutzgebiete), um diese Gruppe schutzwürdiger Biotope zu sichern.

Im Ergebnis basiert die Strategie des Biotopverbundsystems auf fünf Grundprinzipien der Pflege von Vernetzungsstrukturen oder deren Entwicklung:

1. Erweiterung vorhandener Biotope (z. B. über Kontaktzonen, Renaturierung von Umgebungsbereichen) auf notwendige Arealgrößen (Minimalareale).
2. Aufbau (Entwicklung und Neuschaffung) ähnlicher Biotope in unmittelbarer Nähe (Beachtung der kritischen Distanz).
3. Förderung der natürlichen Sukzessionen.
4. Schaffung von naturnahen Kleinbiotopen (in großer Dichte als Trittsteinbiotope).
5. Schaffung von Pufferzonen (Abschwächung von negativen Einflüssen und Minderung der Isolation). Die Erhaltung und Sicherung der extensiv oder nichtbewirtschafteten Restflächen und Kleinstrukturen in der Landschaft und die Schaffung neuer Biotope führt so systematisch zu einem Netz untereinander verbundener Biotope verschiedener Größe, Struktur und Ausstattung. Dadurch können wirkungsvoller und in deutlich größerem Maße als bisher Rückzugsgebiete für jene Tiere und Pflanzen geschaffen werden, die auf intensiv bewirtschafteten Flächen keine Lebensmöglichkeit mehr haben.

Unter Biotopverbund ist nicht einfach nur die räumliche Vernetzung bestehender Biotoptypen durch Hecken, Weg- und Waldsäume, u. a. m. zu verstehen, sondern vor allem deren funktionale Ein- und Anbindung unter besonderer Berücksichtigung der differenzierten, artspezifischen Lebensraumansprüche, des unterschiedlichen Ausbreitungsvermögens und der unterschiedlichen Ausbreitungsformen von Pflanze und Tier, der Konkurrenzkraft der Arten sowie der Entwickelbarkeit des Raumes in Abhängigkeit von den Standortverhältnissen. Auch begleitende Hilfs-Maßnahmen gehören hierzu (z. B. Artenhilfsprogramme, Ackerrandprogramm usw.).

Naturschutz im Biotopverbund ist das Bemühen, ökologische Prinzipien und hinreichend große Schutzgebiete in der Landnutzung, Landesplanung und Raumordnung durchzusetzen. Es ist allgemein bekannt, daß dieses Ziel nicht oder nur unzureichend berücksichtigt wird (vgl. SUKOPP 1978). Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete zählen vielfach bei den Behörden nicht zur Infrastruktur eines Raumes, d. h. ihre produktive und raumordnerische Funktion wird verneint.

Dies vor allem, da Naturschutz heute nicht mehr nur Anspruch auf kleine Flächen mit Raritäten erhebt, sondern in einer Zeit der globalen Bedrohung der Biosphäre Repräsentanten aller typischen Ökosysteme in einem Biotopverbundsystem zu sichern sich bemüht. Vor dem Hintergrund der zunehmenden und totalen Nutzungsansprüche an die begrenzten Naturgüter und an den bereits stark gestörten Naturhaushalt aller Landschaftsräume erhalten die Aufgaben vorausschauender, ökologisch orientierter Raumordnung, als Teil staatlicher Daseinsvorsorge zunehmendes Gewicht.

Für die Erörterung einer Integration des Naturschutzes in die Landnutzungsplanung ist es also

wichtig zu erkennen, daß Naturschutz nicht auf die wenigen und winzigen Naturschutzgebiete beschränkt werden kann, sondern auch in der Kulturlandschaft einen großräumigen Anspruch geltend macht. Er tritt damit zwangsläufig in Konkurrenz zu anderen Raum- und Nutzungsansprüchen, evtl. zur gesamten Raumordnung und Landesplanung.

Diese Situation muß klar herausgestellt werden, weil vielfach die Meinung vertreten wird, daß Naturschutz und Landschaftspflege aus agrarischen Vorranggebieten zu verbannen und ausschließlich auf wenige Naturschutzgebiete zu beschränken sei. Diese Meinung ist absurd, wenn man sich klar macht, daß die bestehenden Naturschutzgebiete keine nutzungsfreien Gebiete sind; abgesehen davon, daß nur knapp 1 % der Fläche der Bundesrepublik für Naturschutzgebiete weder den Lebensraumsansprüchen unserer Flora und Fauna noch den Repräsentationserfordernissen von spezifischen Biotoptypen in intakten landschaftsökologischen Raumeinheiten gerecht werden kann.

Auch muß klargestellt werden, daß Naturschutz nicht primär „konservieren“ bedeutet, sondern im Sinne des englischen Begriffes „Preservation“ als vorsorglicher Schutz in die Zukunft gerichtet ist. Naturschutz bedeutet daher immer Sicherung, Pflege und *Entwicklung* der Biotope mit gezielten Hilfsmaßnahmen für gefährdete Pflanzen- und Tierarten.

Es gibt jedoch kaum ein Naturschutzgebiet, in dem nicht irgend welche Nutzungen und Raumbearbeitungen stattfinden, die den Zielen des Naturschutzes entgegenstehen. Um so dringender ist die Integration des Naturschutzes in eine ökologisch orientierte Raumordnung. Aber trotz zahlreicher Gesetze sind die Möglichkeiten des Naturschutzes begrenzt, solange nicht zugleich der umfassende Ökosystemschutz als Aufgabe der Raumordnung anerkannt wird.

– Die Lenkung der Landnutzung im großräumigen Zusammenhang ist die wesentlichste Voraussetzung, um auch die Rahmenbedingungen für die Erhaltung der schutzwürdigen Biotope im Rahmen eines Biotopverbundsystems zu garantieren.

– Eine Reihe von Arten läßt sich überhaupt nicht in Naturschutzgebieten halten, weil ihre Lebensbedingungen an bestimmte Nutzungsformen der landschaftlichen Ökosysteme gebunden sind, die sich nicht künstlich im Reservat verwirklichen lassen (z. B. eine extensive Landbewirtschaftung und vielfältiges, kleinflächiges, abwechslungsreiches Nutzungsmuster).

Für die gesamte Naturschutzstrategie, vor allem die Ausweisung von LSG, gilt: Um allen Pflanzen- und Tierarten Überlebenschancen geben zu können, müssen nicht nur die seltenen Biotope unter Naturschutz gestellt werden, sondern alle Biotoptypen, also auch die normalen, charakteristischen oder typischen Biotope müssen in einem ausreichend dichten Netz gesichert werden. Dann können innerhalb der intensiv genutzten Kulturlandschaft zumindest inselhafte Refugien und Regenerationszellen erhalten bleiben.

Aber gerade um die Verinselung der Landschaft zu verhindern, werden die Biotopverbundsysteme angestrebt, die mit Hilfe der Ausweisung von Land-

schaftsschutzgebieten weitgehend gesichert werden können.

Um der zerstörenden Tendenz der Landnutzung entgegenzuwirken, müssen auf politischem Wege die Ziele des Biotop-Verbundsystems durchgesetzt werden:

1. Tabuzonen (mit beschränktem Betretungsrecht und Verbot der wirtschaftlichen Nutzung, auch der Jagd und Fischerei) als Refugium (Restbiotope) gefährdeter Arten.
2. Regenerationszentren und Ausbreitungszentren für die Biozöosen aller Biotoptypen in ausreichender Größe, d. h. das jeweils typische Minimal-Areal eines Ökosystems überschreitend.
3. Zentren des Naturschutzmanagements, d. h. Schutzgebiete für Hilfsprogramme zur Förderung der Arten und Lebensgemeinschaften in „Kulturbiotopen“ z. B. Heiden, Kalktriften sowie in Mooren oder in kleinflächigen Biotopen belasteter und gestörter Landschaften.
4. Aufbau oder Erhaltung eines dichten Netzes vielfältiger, flächiger Biotope und Saumbiotope.
5. Intensiv genutzte, hochtechnisierte Landschaft verdient nicht den Namen Kultur-Landschaft. Wenn wir uns einen ausgewogenen Naturhaushalt, wie er in mehreren Gesetzen gefordert ist, leisten wollen, brauchen wir wieder mehr extensiv genutzte Flächen. Ökologische Gestaltung der Kulturlandschaft bedeutet gezielte Renaturierung, d. h. planend-gestaltende Unterstützung der natürlichen Entwicklung, Struktur und Funktion der Landschaft.

7. Kriterien zur Schutzwürdigkeit

Aus der Vielzahl der Biotope Nordrhein-Westfalens werden im Rahmen der Biotopkartierung die schutzwürdigen Biotope erfaßt. Aus diesen Biotopen werden nach strengen Kriterien die Naturschutzgebiete ausgewählt. Sowohl für die Kartierung schutzwürdiger Biotope, die Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten als auch die Ausweisung von Naturschutzgebieten dienen in jeweils abgestufter „Strenge“ die folgenden Kriterien zur Ermittlung der Schutzwürdigkeit (vgl. BAUER 1982):

1. Natürlichkeit

Wenn ein Biotop (Ökosystem) entsprechend der natürlichen Möglichkeit das Reifestadium (Klimaxgesellschaft) erreicht hat, ist die Natürlichkeit am größten. Je natürlicher die Biotope in ihrer Struktur und Artenkombination sind, um so wertvoller sind sie für den Naturschutz.

Natürlichkeit ist nicht das einzige Kriterium, denn neben den natürlicherweise entstandenen Biotopen gibt es auch solche, die der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung (z. B. Heiden, Niederwälder) ihre Existenz verdanken. Auch solche Biotope traditioneller Kulturlandschaft können als Schutzgebiete ausgewiesen werden, wenn sie z. B. aufgrund extensiver Beweidung als in sich intakte Ökosysteme mit der systemtypischen Vielfalt der Pflanzen und Tiere anzusprechen sind.

2. Vollkommenheit

Eng mit der Natürlichkeit hängt die Vollkommenheit (Reife, Intaktheit) eines Ökosystems zusammen. Zur Vollkommenheit gehört sowohl die optimale Vielfalt der Systemstruktur als auch

die systemtypische Artenkombination. Das höchste erreichbare Ziel ist die biotoptypische Vollkommenheit. Die Vollkommenheit oder Intaktheit eines Biotops drückt sich in der biotoptypischen Funktionstüchtigkeit aus. Daher können auch die o. g. Ersatzgesellschaften in der extensiv genutzten Kulturlandschaft vollkommen sein, wenn sie im Laufe der Sukzession und der spezifischen Nutzung (z. B. Kalktriften) das biotoptypische Artenspektrum aufweisen.

3. Vielfalt (Diversität)

Mit Vielfalt ist sowohl die Anzahl der Pflanzen- und Tierarten sowie der Gesellschaften als auch die strukturelle Vielfalt des Ökosystems sowie die Siedlungsdichte von Tierarten gemeint.

Je vielfältiger die Biotopstruktur ist (z. B. die Bestandsstruktur eines Waldes) um so größer ist die Vielfalt der Lebensformen, vor allem der Tiere. Es gehört zu den Grundprinzipien der Ökologie, daß die Mehrzahl der Ökosysteme ihre Widerstandskraft gegenüber Störeinträgen aufgrund ihrer strukturellen und funktionellen systemtypischen Vielfalt besitzen. Zu beachten ist die Tatsache, daß strukturell reichhaltigere und damit artenreiche Saumbiotopstrukturen (z. B. Hecken, Waldsäume, Bachufer) wegen des hohen Randlinienniveaus „vielfältiger“ als die gleiche Fläche innerhalb eines großräumigen Biotops sind. Kleinbiotopstrukturen und Saumbiotopstrukturen haben daher eine große eigenständige Bedeutung.

4. Gefährdung

Ein weiteres Kriterium der Schutzwürdigkeit ist die Gefährdung entweder durch drohende Eingriffe, die es durch Unterschutzstellung zu verhindern gilt, oder Gefährdung aufgrund systemimmanenter Empfindlichkeit. Die Gefährdung und damit Schutzbedürftigkeit wird meist durch anthropogene Aktivitäten, also konkurrierende Nutzungsansprüche hervorgerufen.

5. Seltenheit

Das Kriterium Seltenheit ist schon frühzeitig als Schutzgrund angesehen worden. Es wird unterschieden in lokale, regionale, überregionale, internationale und globale Seltenheit.

Seltene Arten sind, wenn sie gleichzeitig auf seltene Biotopstrukturen spezialisiert sind – (was meist der Fall ist), durch das Zusammentreffen der Seltenheit von Biotop und Art besonders gefährdet. So kommen etwa die Pflanzen und Tiere der Moore und Kalktriften nur in wenigen Gebieten des Landes in relativ kleinen (letzten Resten von) Biotopstrukturen vor. Da zahlreiche seltene Arten von Natur aus schon sehr empfindlich sind und in empfindlichen Biotopstrukturen vorkommen, sind z. B. Arten sauberer Gebirgsbäche oder nährstoffarmer stehender Gewässer schon durch eine geringfügige Veränderung eines maßgeblichen Ökofaktors (z. B. Nährstoffanreicherung) der Vernichtung preisgegeben, wodurch evtl. auch das gesamte Ökosystem zerstört werden kann.

6. Wiederherstellbarkeit (Grad der Ersetzbarkeit)

Das Kriterium der Wiederherstellbarkeit bzw. des natürlichen „Wiederheranreifens“ nach einer Störung ist ein wichtiges Kriterium für die Ausweisung von Schutzgebieten. Schwer ersetzbare Ökosysteme sind „wertvoller“ als einfach und kurzfristig wieder herzustellende.

7. Repräsentanz

Dieses Kriterium gilt vor allem für Naturschutzgebiete.

Aus der Vielzahl der schutzwürdigen Biotopstrukturen werden als Schutzgebiete diejenigen ausgewählt, die in den jeweiligen Naturräumen repräsentativ sind. Das angestrebte Biotopverbundsystem wird die Repräsentanz aller Biotopstrukturen in den Naturräumen des Landes rechtlich absichern. Für die Sicherung des Naturhaushaltes ist nicht nur die Erhaltung seltener Ökosysteme von Bedeutung, sondern die ökologisch wirksame Präsenz aller gebietstypischen Ökosysteme.

Nach dem Prinzip der „totalen ökologischen Repräsentanz“ HEYDEMANN (1980) müssen alle Ökosystemtypen natürlicher, naturnaher, extensiv bewirtschafteter und anthropogen gering beeinflusster Lebensräume gesichert werden. Da dieses Ziel in keinem Land der Bundesrepublik auch nur annähernd durch Naturschutzgebiete jemals erreicht werden kann, müssen in weit stärkerem Maße als bisher die Landschaftsschutzgebiete zusammen mit flächenhaften Naturdenkmälern und geschützten Landschaftsteilen dieses Naturschutzziel erreichen helfen.

8. Flächengröße

Entscheidend für die Fähigkeit zur Selbstregulation der geschützten Ökosysteme, die Artenvielfalt und die Erhaltung der seltenen Arten ist die Flächengröße der einzelnen Schutzgebiete. Da die Größe zahlreicher Naturschutzgebiete als Restbiotopstrukturen vor allem von Mooren, Heiden und Trockenrasen viel zu gering ist, um stabile Ökosysteme zu erhalten, müssen die sie als Pufferzonen umgebenden Landschaftsschutzgebiete mit entsprechenden rechtlichen Sicherungen oder privatrechtlichen Vereinbarungen die Stabilisierung der Ökosysteme bewirken helfen (vgl. Tab. 1). Das Verhältnis zwischen der Größe des Schutzgebietes und dem Minimalareal der biotoptypischen Arten ist ein wertbestimmendes Kriterium. Die Artenzahl, vor allem der seltenen Arten ist um so größer, je mehr Strukturelemente und Lebensstätten (Habitate) in den Biotopstrukturen vorhanden und je größer die Biotopstrukturen selbst sind. Nicht zuletzt ist die Flächengröße von Bedeutung, weil Art und Intensität von Störungen sich in kleinen Biotopstrukturen besonders verheerend auswirken, um so mehr, je empfindlicher die Biotopstrukturen und ihre Arten sind.

8. Instrumente zur Durchsetzung von Biotopverbundsystemen

Die Instrumente zum Aufbau von Schutzgebieten bzw. Biotopverbundsystemen können aus hoheitlichen und aus kooperativen Maßnahmen bestehen. Beziehen sich hoheitliche Maßnahmen zum größten Teil auf schutzwürdige Biotopstrukturen im Sinne des Biotopkatasters von Nordrhein-Westfalen und zum kleineren Teil auf Vernetzungsbiotopstrukturen auf den übrigen Flächen, so zielen die kooperativen Maßnahmen mehr auf Vernetzungsbiotopstrukturen und weniger auf schutzwürdige Biotopstrukturen ab.

Ein ganz neuer Ansatz sollte – bezogen auf Schutzgebietssysteme – bei der Ausweisung von Land-

schaftsschutzgebieten (LSG) zur Diskussion gestellt werden: die Kategorie „ökologisches Landschaftsschutzgebiet“:

Der Zustand einer extensiv bewirtschafteten Feuchtwiese kann z. B. dadurch gesichert werden, daß Drainagen der Wiese und andere verändernde Eingriffe verboten werden. Ein weiteres Beispiel für ökologische Landschaftsschutzgebiete könnten Verordnungen speziell zur Schaffung von Biotopverbundsystemen sein. In diesem Fall würden andere Schutzgebiete (z. B. NSG, ND) in ein LSG eingebettet.

Mittelgebirgsprogramm NRW

Das Mittelgebirgsprogramm wird sich nur auf die Gemeinden beziehen, die als benachteiligte Berggebiete eingestuft sind. Diese Gebiete decken sich zu etwa 90 % mit der von der LÖLF vorgeschlagenen Abgrenzung entlang der 150 m Höhenlinie. Von dem Programm sind damit ein Drittel der Landesfläche betroffen. Vom Mittelgebirgsprogramm erfaßt sind ca. 90.000 ha Gründland, davon haben ca. 30.000 ha für den Natur- und Landschaftsschutz Bedeutung und ca. 7.000 ha sind naturschutzwürdig.

„Für diese Flächen werden je nach Biotoptyp

- Feuchtwiesen
- Halbtrockenrasen und Wiesen an Hanglagen unterschiedliche, standardisierte Pflegeverträge angeboten. Hinzu kommen Pflegeverträge bezogen auf bestimmte Einzelflächen, z. B. Brachen, in denen die Pflege im einzelnen flächenbezogen vertraglich geregelt werden soll.

Der Abschluß dieser Pflegeverträge soll einen dauerhaften Grundschutz dieser Flächen miteinschließen. Das kann über Festsetzungen im Landschaftsplan erfolgen bzw. im Vorfeld über Landschaftsschutzverordnungen, wenn sie folgende Schutzbestimmungen enthält:

- Verbot des Grünlandumbruchs
- Verbot der Entwässerung
- Erstaufforstungsverbot
- Verbot der Anlage von Weihnachtsbaum- und Schmuckreisigkulturen (Baumschulen).

Es soll drei Arten von Pflegeverträgen geben:

- Vertrag für Feuchtwiesen
- Vertrag für Halbtrockenrasen und Hanglagen
Die Vertragssumme beläuft sich bei diesen Vertragsformen flächenbezogen auf DM 300 je ha und Jahr. Ist ein Haupterwerbsbetrieb mit mehr als der Hälfte seiner Flächen in der Vertragszone, erhöht sich der Betrag um DM 150 auf DM 450.

- Vertrag über Pflegeprogramme auf Einzelflächen

Bei dem Pflegeprogramm auf ausgewählten naturschutzwürdigen Einzelflächen gelten ebenfalls entsprechende Verbote. Allerdings werden für den Einzelfall spezielle Pflegeprogramme festgelegt. Die Vertragssumme wird für jeden Einzelfall gesondert berechnet“. (MURL 1986).

Vernetzungsbiotope durch hoheitliche Maßnahmen

Zu den Vernetzungsbiotopen werden all jene Flächen gezählt, die nicht in das Kataster der schutzwürdigen Biotope Nordrhein-Westfalens (Biotopkataster NW) aufgenommen werden. Diese für ei-

nen umfassenden Biotopschutz bedeutungsvollen Flächen repräsentieren den größten Teil der Landesfläche.

Hierzu gehören:

- großflächige Landschaftsräume mit Wäldern, Dauergrünland, Brachen und Seen, etc.
- kleinflächige (Trittsteine) mit Tümpeln, Feldgehölzen und Gebüschen, etc.
- linienhafte Landschaftselemente (Säume), z. B. Waldränder, Fließgewässer, Ufer, Feldraine, Straßen- und Wegränder.

Der Landschaftsplan bietet das geeignete Instrument, um weitere Vernetzungsbiotope dauerhaft über Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen (§ 26 LG NW) zu sichern. Hierunter fallen insbesondere

- die Anlage oder Anpflanzung von Flurgehölzen, Hecken, Bienenweidegehölzen, Schutzpflanzungen, Alleen, Baumgruppen und Einzelbäumen,
- die Herrichtung von Abgrabungsflächen oder anderen geschädigten Grundstücken,
- Pflegemaßnahmen zur Erhaltung von Tal- und Hangwiesen und zur Instandhaltung von Grünlandflächen einschließlich der Waldungen in Verdichtungsgebieten und die Ausgestaltung und Erschließung von Uferbereichen.

Vernetzungsbiotope durch kooperative Maßnahmen

Der weitaus größte Teil der Vernetzungsbiotope läßt sich nicht mit hoheitlichen Maßnahmen sichern. Hier sind kooperative Maßnahmen wie etwa Ankauf, Pacht, Entschädigung und Vereinbarungen (Absprache über Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen) notwendig. Beispielhaft sind die Kleingewässeraktion, das Ackerrandmodell, das Uferrandprogramm und das Feuchtwiesenprogramm zu nennen. Die kooperativen Maßnahmen bieten sich auch für eine Reihe besonders schutzwürdiger Biotope an. Ein Beispiel dafür sind die Niederwälder als Lebensraum des Haselhuhns in Südwestfalen.

In größerem Stile wurde in NRW das privatrechtliche Instrument eingesetzt, z. B. durch den Ankauf. Ankauf und Pacht gewinnen wegen der agrarpolitischen Zwänge, denen die Landwirte im vermehrten Maße unterworfen sind, zunehmend an Bedeutung. Im Rahmen des Feuchtwiesenschutzprogrammes für Nordrhein-Westfalen werden zur Zeit neue Wege der Kooperation zwischen Naturschutz und Landwirtschaft bestritten:

Um ohne allzu große zeitliche Zwänge tragfähige Regelungen zwischen Landwirtschaft und Naturschutz erarbeiten zu können, wurden den Landwirten, die sich verpflichteten, für zwei Jahre ihre Flächen nicht zu verändern und im Interesse des Artenschutzes Erhaltungsmaßnahmen durchzuführen, Überbrückungshilfen von DM 500 je Hektar/Jahr gezahlt.

Bündelung der Instrumente

Bei der Landschaftsplanung in NRW stecken übergeordnete Landesentwicklungspläne (LEP) und Gebietsentwicklungspläne (GEP) den Rahmen für die detaillierte Naturschutzplanung ab. Über den Verordnungsweg werden schutzwürdige Biotope (NSG, LSG, ND) ausgewiesen, diese oft notgedrungen, als Isolate. Vernetzungsbiotope können mit Hilfe der §§ 47 und 64 LG erhalten werden.

Es ist zu begrüßen, daß im Rahmen der Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes III mit der aus ökologischer Sicht fortschrittlichen Bezeichnung „Umweltschutz durch Sicherung von natürlichen Lebensgrundlagen“ erstmals die Freiräume in Verdichtungsgebieten und in ländlichen Gebieten abgegrenzt sowie Bereiche *für den Schutz der Natur*, soweit sie größer als 75 ha sind, dargestellt werden. Außerdem werden Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung dargestellt (Unterer Niederrhein, Krickenbecker Seen, Moore und Heiden des Westmünsterlandes, etc.).

Aus ökologischer Sicht ist zu fordern, daß die ökologisch orientierten Ansprüche schon im Rahmen der Landes- und Regionalplanung soweit konkretisiert werden, daß sie ein wirksames Gegengewicht zu den Natur und Landschaft beanspruchenden bzw. beeinträchtigenden Nutzungen darstellen (vgl. SCHMIDT und REMBIERZ 1986).

Zur Sicherung besonderer Freiraumfunktionen sind schon im Landesentwicklungsplan grundsätzlich u. a. folgende Landschaftsbereiche von einer Überbauung, Zerschneidung und randlichen Beeinträchtigung auszunehmen: schutzwürdige Biotop, Moore, Quellmulden und Talauen, Laubwälder und extensiv bewirtschaftete Grünlandflächen sowie Agrarbereiche, in denen noch ein dichtes Netz von naturnahen Biotopen und extensiv genutzten Flächen erhalten ist.

Je nach Größe eines Landschaftsplangebietes kann es durchaus mehrere Biotopverbundsysteme geben. Dabei werden Sicherungsmaßnahmen für schutzwürdige Biotop, Saumbiotop bzw. linienhafte Landschaftselemente und Trittsteinbiotop koordiniert. Das heißt, es ist ein inniger Verbund anzustreben von großflächigen Natur und Landschaftsschutzgebieten, kleinflächigen Naturdenkmälern und geschützten Landschaftsbestandteilen mit den Säumen, Linienstrukturen und Trittsteinen der Vernetzungsbiotop.

Drei Beispiele (vgl. SCHMIDT 1985):

- Verbund von unter Naturschutz stehenden Feuchtgebieten, Wasserschutzgebieten und Fischereischutzgebieten mit den zuvor genannten Säumen und Linienstrukturen („aquatischer Aspekt“),
- Verbund von unter Naturschutz stehenden Waldflächen, Naturwaldzellen und Schutzwäldern wiederum mit den zuvor genannten Säumen und Linienstrukturen („waldökologischer Aspekt“),
- Verbund von unter Naturschutz stehenden Kulturbiotopen, extensiven Wirtschaftsflächen und kleinflächigen Brachen mit dem Bestand an Saumbiotopen, Linienstrukturen und Trittsteinbiotopen der Feldflur („agrarökologischer Aspekt“).

Als Landschaftsschutzgebiete prädestinierte Bereiche

Neben den Ergebnissen der Biotopkartierung müssen im Rahmen der ökologisch orientierten Regionalplanung auch die abiotischen Bestandteile des Naturhaushaltes, die Flächennutzung und die vom Menschen ausgehenden Belastungen erfaßt und in ihrer Bedeutung für den Biotop- und Artenschutz berücksichtigt werden. In diesem Sinne sind bei der Gebietsentwicklungsplanung vor allem folgende, für den Biotop- und Artenschutz generell bedeutsa-

me Landschaftsstrukturen zu erfassen und bei der räumlichen Ausweisung der *Bereiche für den Schutz der Landschaft* zu berücksichtigen:

- a) Nährstoffarme (bzw. saubere) sowie naturnah verlaufende (nicht ausgebaute) Oberflächengewässer incl. deren Uferbereiche
- b) alle vernästen oder periodisch überfluteten Bereiche, insbesondere Moore, Feuchtwiesen, Bruch- und Auenwälder,
- c) extrem trocken-warme Bereiche wie z. B. südexponierte Kalktriften, Binnendünen, Steil- und Felsabhäng,
- d) nährstoffarme (Sand-)Bereiche,
- e) alle naturnahen, der potentiell natürlichen Vegetation nahekommenden und diese repräsentierenden (Laub-)Wälder,
- f) die übrigen Wälder und Grünlandflächen,
- g) reich bzw. netzartig mit naturnahen Regenerationszellen durchsetzte, intensiv genutzte Bereiche (in landschaftlich genutzten Bereichen, aber auch in Siedlungsbereichen und in forstlichen Monokulturen kann ein Teil der bodenständigen Arten in „trittsteinartig“ oder netzartig angeordneten naturnahen Biotopen erhalten werden. Deshalb haben z. B. gut mit Hecken und Feldgehölzen durchsetzte landwirtschaftlich genutzte Bereiche generell höhere Bedeutung für den Biotop- und Artenschutz als ausgeräumte Agrarbereiche.).

9. Ausblick: Die ökologische Bilanz

Die Bilanz der Ökologie ist weiterhin negativ. Die Zahlen der Roten Liste sind die roten Zahlen der Ökologie, langfristig schwerwiegender als die roten Zahlen der Ökonomie! Uns geht es daher weniger um eine *Gestaltung* der Landschaft, sondern um die *Sicherung* historisch überlieferter Strukturen der Kulturlandschaft, wie sie sich bei den heutigen Bewirtschaftungsmethoden nicht mehr herausbilden können. Durch die Sicherung dieser „Kulturbiotop“ wird die Wahrscheinlichkeit vermindert, etwas zu zerstören, dessen heutige und zukünftige Bedeutung bisher noch nicht ganz erforscht und erfaßt werden konnte. „Immerhin handelt es sich bei den klassischen Kulturbiotopen (z. B. den Wacholder-Kalktriften der Eifel oder der Schwäbischen Alb) um Naturdokumente, die – einmal verschwunden – einen heute in seiner ganzen Tragweite noch gar nicht faßbaren Verlust darstellen. Selbst beste ökologische Methoden können diese Verluste nicht mehr ungeschehen machen“ (WITSCHEL 1979).

Es geht nicht darum, in schwärmerischem Fanatismus eine zufällig und willkürlich entstandene, heute antiquiert erscheinende Wald-, Feld- und Wiesenlandschaft zu fixieren oder womöglich Zustände des 18./19. Jahrhunderts wieder einzuführen. Es geht darum, die nach heutigem Erkenntnisstand ökologisch beste und den Zwängen der Land- und Forstwirtschaft nicht unterworfen, sondern mit ihr in Einklang zu bringende Kulturlandschaft zu gestalten bzw. soweit noch vorhanden zu sichern und weiterzuentwickeln. Weithin ist jedoch die heutige Kulturlandschaft ökologisch bereits nicht mehr zu retten.

Ein wesentlicher Grund zur Verhinderung einer entscheidenden Wende zum Positiven ist die weitgehende Ablehnung des Eigenrechts auf Existenz der

Natur. Nur was dem Menschen nutzt, hat einen Wert. Daher gibt es z. B. zu erhaltende und zu fördernde Nutzpflanzen einerseits und Unkräuter andererseits. Zu einem menschenwürdigen Leben aber gehört ein Leben in einem möglichst intakten Lebensraum. Eine ökologisch intakte Landschaft ist immer auch eine für den Menschen würdige Landschaft. Die von Menschen gemachte Umwelt ist jedoch des Menschen vielfach unwürdig.

Die heutige Kulturlandschaft ist wie die Naturlandschaft ein multifunktionales System, d. h. darf nicht einseitig nur der Intensiv-Nutzung in großflächigen Monokulturen dienen. Ein sicherlich erst in Jahrzehnten – wenn überhaupt – erreichbares Ziel ist es, wieder eine naturnähere Kulturlandschaft zu schaffen mit einem höheren Anteil naturnaher und natürlicher Ökosysteme und Strukturelemente, eine Landschaft, die sowohl die Erfüllung wirtschaftlicher Funktionen und Erholungsfunktionen als auch die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen garantiert.

Sollen wir unser Leben und unseren Lebensraum ökonomisch oder ökologisch ausrichten? Die gemeinsame Sprachwurzel der nur scheinbar gegensätzlichen Begriffe Ökologie und Ökonomie, nämlich die *Wahrheit* vom Haushalten der Natur selbst und die *Weisheit* vom Haushalten des Menschen mit den natürlichen Lebensgrundlagen, diese Wahrheit und Weisheit könnte uns zur Einsicht bringen; denn „Ökologie ist die beste Langzeit-Ökonomie“ (BICK 1985).

10. Literaturverzeichnis

BAUER, H.-J. (1982):

Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete und Naturparke. – Veröff. d. Akademie f. Raumforschung u. Landesplanung, Dtsch. Planungsatlas, Bd. I: NRW, Lf. 34; Curt R. Vincentz Verlag, Hannover.

– (1983):

Sollen wir die Landschaft ökologisch gestalten? – Jb. f. Naturschutz u. Landschaftspflege (ABN), 33, 99–116, Bonn.

– (1985):

Welche Ursachen führten zur Gefährdung und Ausrottung von Arten? – Schr.-R. d. Dt. Rates f. Landespflege, 46, 572–580, Bonn.

– (1986):

Artenschutz – warum? - in: Bericht über die AID-Tagung „Artenschutz und Landwirtschaft“; Hrsg. vom Auswertungs- u. Informationsdienst für Ernährung, Landwirtschaft u. Forsten, 13–30, Bonn.

DEUTSCHER RAT FÜR LANDESPFLEGE (1985):

Warum Artenschutz? – MURL, H. 46, Schr. – R. d. Dt. Rates f. Landespflege, Bonn.

BICK, H. (1984):

Ökologie als Politik. – Jb. f. Naturschutz u. Landschaftspflege 36, 19–25, Bonn 2.

– (1985):

So geriet die Landwirtschaft in den Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie. – Bild der Wissenschaft 3, 71–75.

ERZ, W (1981):

Flächensicherung für den Artenschutz. – Grundbegriffe und Einführung. – Jb. f. Natursch. u. Landschaftspflege, 31, 7–20, Bonn 2.

HÄBER, W (1985):

Warum ist Artenschutz notwendig? – Schr.-R. d. Dt. Rates f. Landespflege, 46, 569–571, Bonn.

HEYDEMANN, B. (1980):

Die Bedeutung von Tier- und Pflanzenarten in Ökosystemen, ihre Gefährdung und ihr Schutz. – Jb. f. Natursch. u. Landschaftspflege, 30, 15–87, Bonn 2.

LÜDERWALDT, D. (1980):

Berücksichtigung von Naturschutz und Landschaftspflege bei der Landesentwicklung. – Natur u. Landschaft 55, H. 7/8, 271–274.

LANDESANSTALTEN/-ÄMTER FÜR UMWELTSCHUTZ/ÖKOLOGIE (1986):

Berücksichtigung von Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Extensivierung und der Flächenstilllegung im Bereich der Landwirtschaft. – Mskr., 27 S., München.

MADER, H.-J. (1981):

Untersuchungen zum Einfluß der Flächengröße von Inselbiotopen auf deren Funktion als Trittstein oder Refugium. – Natur u. Landschaft 56, 7/8, 235–242.

MINISTER FÜR UMWELT, RAUMORDNUNG UND LANDWIRTSCHAFT (MURL) (1986):

Umweltschutz und Landwirtschaft. – Schr.-R. d. MURL, H. 1, Programm f. eine umweltverträgliche und standortgerechte Landwirtschaft, Düsseldorf.

– (1986):

Umweltschutz und Landwirtschaft. – Schr.-R. des MURL, H. 4, Mittelgebirgsprogramm NRW, Düsseldorf.

SCHMIDT, A. (1985):

Biotopeprogramm NRW. – LÖLF Jahresbericht 1984, 43–52, Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung NW, Recklinghausen.

SCHMIDT, A. u. REMBIERZ, W. (1986):

Überlegungen zur Einführung ökologischer Eckwerte und von ökologisch orientierten räumlichen Leitzielen; Mskr. für die Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL), Recklinghausen.

SUKOPP, H. (1981):

Veränderungen von Flora und Vegetation in Agrarlandschaften. – Ber. ü. Landwirtsch. 197, 255–264.

SUKOPP, H., TRAUTMANN, W. u. KORNECK, D. (1978):

Auswertungen der Roten Liste gefährdeter Farn- und Blütenpflanzen in der Bundesrepublik Deutschland für den Arten- und Biotopeprogramm. – Schr.-R. f. Vegetationskunde, 12, 138 S., Bonn.

Anschrift des Verfassers

ltd. Reg. Dir. Dr. H.-J. Bauer

Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung

und Forstplanung, Nordrhein-Westfalen

Leibnitzstraße 10

4350 Recklinghausen

Landschaftsschutzgebiete¹⁾ in internationaler Sicht

Hanno Henke

1. Schutzgebietskategorien der IUCN

In den letzten beiden Jahrzehnten hat die IUCN (= International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) versucht, die zahlreichen nationalen Schutzgebietstypen zusammenzufassen, zu gliedern und für eine gleichsinnige Erfassung auf internationaler Ebene verwendbar zu machen. Die zur Zeit bestehenden 10 IUCN-Schutzgebietskategorien mit weltweitem Bezug sind in 3 Gruppen gegliedert:

Gruppe A (Naturschutz im engeren Sinne)

1. Wissenschaftliche Schutzgebiete, Vollnaturschutzgebiete
Scientific Reserves/Strict Nature Reserves
2. Nationalparke, Regionalparke
National Parks/Provincial Parks
3. Flächenhafte Naturdenkmale, Naturdenkmale
Natural Monuments/Natural Landmarks
4. Naturschutzgebiete, Naturschutzgebiete mit Managementmaßnahmen, Tierschutzgebiete
Nature Conservation Reserves/Managed Nature Reserves/Wildlife Sanctuaries
5. Landschaftsschutzgebiete
Protected Landscapes

Gruppe B (Naturschutz im weiteren Sinne)

6. Vorläufige Ressourcenschutzgebiete
Resource Reserves
7. Anthropologisch-biotische Schutzgebiete
Anthropological Reserves/Natural Biotic Areas
8. Mehrfachnutzungsgebiete mit Naturhaushaltssicherung
Multiple Use Management Areas/Managed Resource Areas

Gruppe C (Naturschutz im engeren Sinne mit internationaler Bestimmung)

9. Biosphärenreservate
Biosphere Reserves
10. Schutzbereiche des Weltkulturerbes
World Heritage Sites (Natural)

Aus den einzelnen Bezeichnungen wird nicht immer deutlich, wie sich die Gebietskategorien unterscheiden; dazu ist das Studium der Erläuterungen in der 1985 UN List of National Parks and Protected Areas erforderlich, und auch dann bleiben noch Fragen offen. Die Schutzgebietskategorien des Naturschutzes im engeren Sinne, also die Gruppen A und C, werden in der UN-Liste auf der Grundlage des räumlichen Bezugssystems einer biogeographischen Gliederung der Welt erfaßt. Dadurch kann aufgezeigt werden, wie weit die biogeographischen Einheiten durch die jeweiligen Schutzgebietskategorien abgedeckt sind und wo noch verstärkt Anstrengungen zur Ausweisung von Schutzgebieten gemacht werden müssen. Landschaftsschutzgebiete sind in der UN-Liste noch relativ schwach vertreten. So hat diese Schutzgebietskategorie nur in 35 Ländern bisher eine solche Bedeutung, daß sie für die Aufnahme in die UN-Liste vorgeschlagen wurde. Zum Vergleich ist der Nationalpark in 104 Ländern vertre-

ten. Daraus läßt sich schon erkennen, daß die Konzeption des Landschaftsschutzgebiets international noch nicht genügend entwickelt ist und die Bedeutung dieser Schutzgebietskategorie zu wenig erkannt und auch wenig gefördert worden ist.

In dieser IUCN-Schutzgebietskategorie werden 2 Typen von Landschaftsschutzgebieten unterschieden:

- Landschaften von hervorragender Landschaftsbildqualität und ökologischer Vielfalt als Ergebnis eines über Jahrhunderte harmonisch gewachsenen Zusammenspiels von Mensch und Natur,
- naturbelassene Landschaften, die lediglich für natur- und landschaftsbezogene Erholung intensiv gepflegt und entwickelt werden.

Der letztere Typ lehnt sich weitgehend an die Kriterien der IUCN-Nationalparkdefinition an. Die Anforderungen sind jedoch nicht so hoch angesetzt, und die Erholungsnutzung spielt hier eine dominierende Rolle. Dies ist ein Schutzgebietstyp, der hauptsächlich in Nordamerika zu finden ist, aber kaum in Europa.

Demgegenüber hat wohl jedes europäische Land Landschaften des ersten Typs aufzuweisen. Über die weiteren Kriterien dieses Schutzgebietstyps ist wenig gesagt, insbesondere was die Durchführung von Schutzmaßnahmen auf Privateigentum angeht. Es wird lediglich auf die Sicherungsmöglichkeiten mit Hilfe der Raumplanung verwiesen.

In den letzten Jahren ist die wachsende Bedeutung des Landschaftsschutzgebietes in der IUCN erkannt worden. Eine Überarbeitung gerade dieser Schutzgebietskategorie ist angelaufen.

2. International zunehmende Bedeutung des Landschaftsschutzgebietes

Es soll nun kurz auf Entwicklungen im internationalen Naturschutz eingegangen werden, die die steigende weltweite Bedeutung des Landschaftsschutzgebietes verdeutlichen.

Seit über 100 Jahren werden in aller Welt erfolgreich Nationalparke nach amerikanischem Muster ausgewiesen, in denen ausgedehnte Gebiete, frei von Nutzungen und Besiedlung, in Staatsbesitz, einer direkt der Regierung verantwortlichen Naturschutzbehörde unterstehen. In 104 Ländern der Welt gibt es über 1000 Nationalparke. Einerseits läßt es sich absehen, daß Naturlandschaften mit diesem Standard in den nächsten 10-15 Jahren kaum noch in der Welt verfügbar sein werden und andererseits wollen immer mehr Länder auch ihre national bedeutsamen und stark gefährdeten Kulturlandschaften in Anlehnung an das englische Nationalparkmodell erhalten wissen. Insbesondere in der 3. Welt trifft man auf wenig Verständnis, daß der Mensch ausgeschlossen sein soll, damit sich die Natur entwickeln kann. Der Einfluß des Menschen auf die Natur soll so gelenkt werden, daß das durch das Landschaftsbild und die ökologische Vielfalt zum Ausdruck kommende harmonische Verhältnis zwischen Mensch und Natur weiterhin erhalten und entwickelt wird. Die englische Countryside Com-

¹⁾ Der Begriff „Landschaftsschutzgebiet“ wird hier im weiteren Sinne verwandt und bezieht sich nicht nur auf das deutsche Naturschutzrecht.

mission steht kurz vor einem Kooperationsvertrag mit dem US National Park Service, durch den die gewonnenen Erfahrungen mit dem englischen Nationalpark auf die USA übertragbar gemacht werden sollen. Interesse an dieser Landschaftsschutzgebietskonzeption ist auch von einer Reihe anderer Länder, insbesondere aus SO-Asien, geäußert worden.

Ebenfalls sind Bestrebungen im Gange, die beiden Schutzkategorien der internationalen Konvention zum Schutz des Welt-Natur- und Kulturerbes aus dem Jahre 1972 dahingehend zu erweitern, daß neben den hervorragenden Kulturdenkmälern und Naturlandschaften auch hervorragende Landschaften als sogenannte „mixed properties“ gesichert werden können. Als erstes Landschaftsschutzgebiet dieser Art mit weltweiter Bedeutung soll der Lake District in England vorgeschlagen werden.

Eine wichtige Entwicklung hinsichtlich der Landschaftsschutzgebiete vollzieht sich auch auf EG-Ebene. So wird im Grünbuch der EG „Perspektiven für eine gemeinsame Agrarpolitik“ die Erhaltung der Kulturlandschaft als wesentliches Ziel der Landwirtschaft herausgestellt. Bereits durch die EG-Richtlinie Nr. 797/85 zur Verbesserung der Agrarstruktur vom 12. März 1985 durch Artikel 19 die Voraussetzungen geschaffen worden, „Umwelt-empfindliche Räume“ im Sinne eines Landschaftsschutzgebietes auszuweisen. Dabei geht es um die Sicherung von ländlichen Räumen mit bedeutenden Landschaftsbildqualitäten und ökologischer Vielfalt, denen eine bestimmte Landbewirtschaftung zugrunde liegt, für die in nächster Zeit Veränderungen zu erwarten sind. Zur Erhaltung dieser Landschaften können den Landwirten Mittel zufließen, soweit die Räume landesweit nach einheitlichen Kriterien abgegrenzt und von der EG abgesegnet sind sowie eine Intensivierung der Landwirtschaft ausgeschlossen wird. Die EG hat ihre Zustimmung gegeben, daß für diese Aufgabe nationale Agrarmittel verwendet werden dürfen. Es wird damit gerechnet, daß bei erfolgreichem Verlauf dieses Vorhabens auch EG-Mittel fließen werden. Großbritannien hat bereits die ersten „Umwelt-empfindlichen Räume“ zur Anerkennung durch die EG eingereicht. Da sich die inhaltlichen Anforderungen der „Umwelt-empfindlichen Räume“ mit denen des deutschen Landschaftsschutzgebiets decken, liegt hier die Chance, die Interessen der Landwirtschaft mit denen von Naturschutz und Landschaftspflege zu verkoppeln. Wie so etwas zu leisten ist, bedarf noch einer eingehenden Diskussion.

Noch eine weitere Entwicklung im internationalen Naturschutz mit Bezug auf die 3. Welt hat Einfluß auf die zunehmende Bedeutung des Landschaftsschutzgebietes. Lag das Schwergewicht bis in die 70er Jahre im konservierenden Naturschutz, so wurde mit der Weltstrategie zur Erhaltung der Natur (World Conservation Strategy) im Jahre 1980 mit dem Leitziel „Conservation and Development“ (Natur- und Ressourcenschutz und wirtschaftliche Entwicklung) eine neue Ära des internationalen Naturschutzes eingeleitet. Der Naturschutz wird nun in enger Beziehung zur sozio-ökonomischen Entwicklung der Bevölkerung gesehen. Damit verlagern sich die Aktivitäten von den geschützten naturbelassenen Flächen, in denen der Mensch lediglich Gast ist, auf vom Menschen zu seiner Existenzsicherung

bewirtschaftete Flächen – einerseits auf die seit Jahrhunderten harmonisch gewachsenen und jetzt durch den Wandel bedrohten Kulturlandschaften und andererseits auf die erst zu entwickelnden Kulturlandschaften, durch die die schnell wachsende Bevölkerung in vielen Ländern der 3. Welt sich erst eine gesicherte Lebensgrundlage schaffen muß. Um die Natur in einer Kulturlandschaft zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln und dabei die Landschaft als harmonisches Ganzes zu erhalten, bedarf es anderer Mittel als der für Nationalparke oder Vollnaturschutzgebiete. Das großflächige Landschaftsschutzgebiet ist dabei ein Instrument, mit dem wesentlich zur Lösung der Interessenkonflikte zwischen Naturschutz und Landnutzern beigetragen werden kann.

3. Landschaftsschutzgebiete am Beispiel der Schweiz, Niederlande und Großbritanniens

Im folgenden wird am Beispiel der Schweiz, der Niederlande und Großbritanniens gezeigt, wie unter unterschiedlichen Bedingungen mit dem Landschaftsschutzgebiet gearbeitet wird.

In den drei Ländern sind nicht nur die natürlichen Gegebenheiten, die Siedlungsdichte und die Art und Intensität der Landbewirtschaftung sehr unterschiedlich, sondern auch das Rechts- und Planungssystem, das Verhältnis zum Eigentum und schließlich auch der Aufbau und die Arbeitsweise des Natur- und Landschaftsschutzes selbst. Auf diese Zusammenhänge kann in Verbindung mit der Frage, wie in diesen Ländern mit dem Landschaftsschutzgebiet gearbeitet wird, nur bei der Begründung markanter Unterschiede eingegangen werden. Als Landschaftsschutzgebiet wird grundsätzlich ein Vorrangsbereich oder Schutzgebiet angesehen, durch das der Charakter einer meistens durch Landbewirtschaftung mitgeprägten Landschaft erhalten werden soll. Es liegen in der Regel wechselnde und überwiegend private Besitzverhältnisse vor.

3.1 Schweiz

In der Schweiz fallen unter diese Definition die Landschaften von nationaler Bedeutung als Teil des Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung.

Die Landschaften bestehen aus noch naturbelassenen Landschaften im Hochgebirge und zu einem großen Teil aus typischen Kulturlandschaften, die durch eine jahrhundertlang ausgeübte schonende Nutzung geprägt sind. Sie werden als Beispiele der schweizerischen Typenlandschaften mit ihren Pflanzengesellschaften und dem Kriterium der Einzigartigkeit ausgewählt. Die durchschnittliche Flächengröße beträgt 5.000 ha.

Der Gedanke, ein Inventar von zu schützenden Landschaften und Naturdenkmälern von gesamtschweizerischer Bedeutung zu erstellen, geht auf eine Initiative des privaten Natur- und Heimatschutzes im Jahre 1954 zurück. Aus damaligem aktuellem Anlaß wollte man nicht mehr erst reagieren, wenn technische Projekte in bedeutenden Landschaften vor der Realisierung stehen. In intensiver Zusammenarbeit von 3 Verbänden (Schweizerischer Bund für Naturschutz, Schweizerischer Heimatschutz und Schweizerischer Alpenclub) wurde 1962 die erste Ausgabe des KLN-Inventar vorgelegt. Dieses In-

ventar besaß lediglich eine moralische Wirkung als Schutzpostulat, erhielt aber in den folgenden Jahren durch Bundesgerichtsurteile verstärkte Bedeutung. Ein rechtlich ausreichender Schutz der im Inventar aufgenommenen Landschaften ist als Fernziel angestrebt; dabei dient das Inventar als langfristiges Planungsinstrument.

Nach der Aufnahme des Natur- und Heimatschutzes in die Bundesverfassung und dem daraufhin im Jahre 1966 geschaffenen Natur- und Heimatschutzgesetz wurde im Jahre 1977 auf der Grundlage des KLN-Inventar das „Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung“ (BLN) herausgegeben. Die landschaftlichen Vorranggebiete wurden von der Bundesregierung in 2 Etappen durch Verordnung, die rechtlich nicht anfechtbar ist, abgesichert. In einem föderalen Land wie der Schweiz können jedoch die Kantone jederzeit die Überprüfung des BLN verlangen. Allen Bundesstellen mit raumbezogenen Aufgaben ist durch das BLN eine Rücksichtspflicht gegenüber den Natur- und Kulturwerten der Landschaft auferlegt. In gleicher Weise sind die Kantone gebunden, die Bundesrecht vollziehen. Seit dem Inkrafttreten des Bundesraumplanungsgesetzes im Jahre 1980 hat das Inventar auch eine verstärkte Bedeutung als Instrument der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen erhalten. Derzeit umfaßt das gesamte Bundesinventar 119 Objekte mit einem Anteil von 13 % an der Landesfläche.

Die Landschaften und Naturdenkmäler des KLN-Inventar der Verbände behalten weiterhin ihre Bedeutung als verwaltungsanweisende Richtlinie, solange, bis sie durch das BLN abgelöst sind. Dadurch wird die Kontinuität des Inventars gewährleistet. Das KLN-Inventar stellt eine bedeutende Dienstleistung privater Organisationen für den Staat dar. Die fachlich exponierte Stellung der Verbände wird noch dadurch unterstrichen, daß sie bei Nichterfüllung der Bundesaufgabe für Objekte des BLN-Inventar Beschwerde einlegen können (institutionalisierte Verbandsklage).

Das Bundesinventar ist erst einmal ein Instrument zur Abwehr von störenden Eingriffen größerer Art. Außerdem gibt es den Bundesbehörden die Möglichkeit höhere Fördermittel für den Landerwerb sowie Unterhaltungs- und Gestaltungsmaßnahmen zu gewähren. Die eigentliche Zuständigkeit für die Landschaften und Naturdenkmäler nationaler Bedeutung ist und bleibt bei den Kantonen und Gemeinden. Ihnen obliegt der eigentliche Vollzug des Inventars, die Umsetzung der Inventarinhalte in die naturschützerische und raumplanerische Praxis. Durch kantonale Verordnungen sowie durch die außerordentlichen Anstrengungen der privaten Naturschutzorganisationen konnten die Landschaften bereits ganz oder teilweise geschützt werden.

An diesen Entwicklungen wird deutlich, wie mit Hilfe des Bundesinventars als langfristigem Planungsinstrument schrittweise an dem Schutzstatus gearbeitet wird und wie der Vollzug von Natur- und Landschaftsschutz in einem föderativen Land konkretisiert werden kann. Dabei wird hauptsächlich auf die Wirkung der öffentlichen Meinung aufgrund des gesamtschweizerischen natur- und heimatschützerischen Wertes der Landschaften und Naturdenkmäler gesetzt und sehr zurückhaltend mit rechtli-

chen Instrumenten gearbeitet. Auch spielt die Erholungsfunktion der Landschaften als Argument für ihre Sicherung eine sehr untergeordnete Rolle.

3.2 Niederlande

Im Jahre 1981 entwickelte die Regierung der Niederlande ein Programm für den Naturschutz und die Erhaltung des ländlichen Raumes. Nach ausführlicher wissenschaftlicher Beratung und intensiver öffentlicher Diskussion wurde das Programm Ende letzten Jahres vom Parlament verabschiedet. Danach werden 2 Kategorien

- Gebiete von hervorragender Bedeutung für den Naturschutz und
- großflächige Gebiete von landschaftlicher Schönheit

unterschieden.

Die erste Kategorie sind naturnahe Flächen von mindestens 1.000 ha Größe, wozu die Dünenlandschaften an der Küste, die Waldgebiete der Veluwe und andere wenig beeinträchtigte Wald-, Fenn- und Mooregebiete gehören. Aus der Gesamtzahl der naturnahen Flächen sollen bis zu 20 als Nationalparke auf der Grundlage der IUCN-Definition gesichert werden. Sie werden von der Regierung in enger Zusammenarbeit mit den Provinzen, Gemeinden und Landbesitzern bestimmt. Neben den 3 seit langem bestehenden Nationalparks sind bereits 2 weitere geschaffen worden. Andere sind in Vorbereitung. Der Schutzstatus wird in erster Linie über die Eigentumsverhältnisse hergestellt, d. h. durch Ankauf oder Vereinbarungen. Jeder Park erhält ein Informationszentrum. Umstrittener ist die Umsetzung der zweiten Kategorie, der großflächigen Gebiete von landschaftlicher Schönheit. Durch das eingangs erwähnte politische Programm sollen die durch die Landbewirtschaftung geprägten hervorragenden Landschaften in ihren einzelnen Komponenten durch Naturschutzmaßnahmen und in ihrem übergeordneten Charakter durch die Raumplanung gesichert werden. Von den 40 in Frage kommenden Gebieten sollten 20 zu Nationalen Landschaftsparks nach dem Vorbild der englischen Nationalparke erklärt werden. Dabei sollten der Erholungsfunktion für die Bevölkerung eine maßgebliche Bedeutung zukommen, die Zuständigkeiten auf die Gebiete zugeschnitten und durch Ausgleichszahlungen auf die landwirtschaftliche Nutzung in erhaltender Weise Einfluß genommen werden. Fünf Gebiete dienen als Pilotprojekt, in das verstärkt Landesmittel geflossen sind und durch das die Zielsetzung des Nationalen Landschaftsparks mit den bestehenden Instrumenten der Raumplanung, des Naturschutzes und der Denkmalpflege erreicht werden sollte. Jedoch seit kurzem hat die Niederländische Regierung die Mittelbereitstellung eingestellt und damit den weitreichenden Vorstellungen für die Nationalen Landschaftsparks den Boden entzogen. Die Erhaltung bzw. Entwicklung von Kulturlandschaften als Parks mit musealer bzw. konservierender Zielsetzung wird nicht als eine Aufgabe von nationalem Rang angesehen. Planungen oder Maßnahmen mit diesem Ziel sollen nur durchgeführt werden, wenn dringender sozialer Bedarf vorliegt. In jedem einzelnen Fall soll auch geprüft werden, ob ein solcher Bedarf nicht auf andere vernünftige Art und Weise oder an anderer Stelle gedeckt werden kann. Die

ausgewiesenen großflächigen Gebiete von landschaftlicher Schönheit sollen aber weiterhin erhalten und entsprechend ihrer Funktion gepflegt werden. Dies soll mit den herkömmlichen Instrumenten und ohne besondere nationale Fördermittel erfolgen.

3.3 England und Wales

In England und Wales sind auf der Grundlage des „National Parks and Access to the Countryside Act“ seit 1949 auf Vorschlag durch die „Countryside Commission“ 10 Nationalparke durch das nationale Parlament ausgewiesen worden. Auf der Grundlage des gleichen Gesetzes können auch „Areas of Outstanding Natural Beauty“ (AONB, Gebiete von hervorragender natürlicher Schönheit) ausgewiesen werden. Die Umsetzung des 1956 begonnenen Programmes zur Schaffung von AONBs steht kurz vor dem Abschluß. Es sind derzeit 36 großflächige Landschaften ausgewiesen und durch die nationale Regierung bestätigt worden. Sie machen 9 % der Landesfläche von England und Wales aus. Zu den Landschaftsschutzgebieten sind auch die 38 „Heritage Coast“ Küstenabschnitte als Teil des nationalen Erbes mit einer Länge von 1263 km zu zählen. Als neueste Landschaftsschutzkategorie, die kurz vor den ersten Ausweisungen steht, sind die „Environmentally Sensitive Areas“ (Umweltempfindliche Räume) nach dem Artikel 19 der EG-Richtlinien zur Verbesserung der Agrarstruktur zu nennen, auf die bereits zu Beginn dieser Ausführungen eingegangen worden ist.

Die fachliche Zuständigkeit für diese 4 Landschaftsschutzkategorien liegt bei der Countryside Commission. Die Countryside Commission ist aufgrund ihres Kommissionsstatus eine weitgehend von der Regierung unabhängige nationale Fachbehörde. Ihre Aufgabe liegt in der Erhaltung, Pflege und Verbesserung der landschaftlichen Schönheit von England und Wales sowie der Bereitstellung und Verbesserung von Einrichtungen zum Erlebnis der ländlichen Landschaft. Sie hat in erster Linie eine beratende Funktion insbesondere bei Planungsgenehmigungen und kann mit Hilfe von Vereinbarungen und Fördermitteln auf die Entwicklung der Landschaft einwirken. Landeigentümerin ist sie nicht.

Neben ihr existiert ebenfalls als unabhängige Fachbehörde für den Naturschutz im engeren Sinne die „Nature Conservancy Council“, die mit Mitteln des Ankaufs und Vereinbarungen mit den Grundbesitzern, die Tier- und Pflanzenwelt und ihre Lebensräume sichert.

Der starke soziale Auftrag der Countryside Commission findet seinen Ursprung in den über Jahrhunderte gewachsenen und kaum veränderten ländlichen Landschaften, zu denen der Engländer eine tiefe emotionale Bindung hat. Flurbereinigung ist in Großbritannien unbekannt und das Fehlen von Feldwegen als Wanderwege macht eine Behörde erforderlich, die den Zugang auf Privatbesitz für Erholungszwecke regelt.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Entscheidung nach dem 2. Weltkrieg zu verstehen, in England und Wales keine Nationalparke nach amerikanischem Vorbild zu schaffen, sondern als Grundlage für Na-

tionalparke die althergebrachten Kulturlandschaften zu wählen. Damit legte man sich quer zum internationalen Verständnis von Nationalparks und erst langsam gewinnt in letzter Zeit das englische Nationalparkmodell international an Bedeutung und Anerkennung. Der Nationalpark ist eine Raumplanungskategorie, für die ein Nationalparkplan erstellt und für die eine Nationalparkplanungsbehörde eingerichtet worden ist. Für 2 der 10 Nationalparke sind die Kompetenzen für die Raum- und Flächennutzungsplanung auf das Parkgebiet neu zugeschnitten und mit der Nationalparkplanungsbehörde zusammengelegt worden. In den anderen Fällen werden die bestehenden administrativen Strukturen durch die unterschiedliche Zuständigkeitsabgrenzung der Nationalparkplanungsbehörde überlagert. Die Zuständigkeit erstreckt sich auf die verstärkte Einflußnahme auf die bauliche Entwicklung, den Einsatz erhöhter eigener Fördermittel und ein Mitspracherecht bei der Vergabe von Fördermitteln anderer Planungsträger.

Die Planungskompetenzen schließen eine direkte Einflußnahme auf die Art und Intensität der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung aus. Eine eigenständige rechtliche Zuständigkeit für Natur und Landschaft wie in der Bundesrepublik Deutschland existiert in England und Wales nicht. Daher sind die Landschaftsschutzgebiete planungsrechtliche Ausweisungen und damit nach deutschem Verständnis landschaftliche Vorranggebiete und nicht Rechtskategorien des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Um die fachliche Aufgabenstellung und die beratende und überwachende Zuständigkeit der Countryside Commission auch auf weitere Flächen ausdehnen zu können, sind andere landschaftliche Vorranggebiete wie die „Areas of Outstanding Natural Beauty“ und die „Heritage Coasts“ geschaffen worden. Beide Vorranggebiete werden über die Raum- bzw. Flächennutzungsplanung wirksam. Eine neue Variante dieser landschaftlichen Vorranggebiete stellen die „Environmentally Sensitive Areas“ nach der EG-Richtlinie zur Förderung des ländlichen Raumes dar. Sie sind eine Form des Landschaftsschutzgebietes, die unter fachlicher Beratung der Countryside Commission durch die Landwirtschaft ausgewiesen und durch sie finanziert und verwaltet, aber durch die Commission überwacht werden. Die Countryside Commission versucht nicht nur ihre Zuständigkeit mit Hilfe verschiedener landschaftlicher Vorranggebiete räumlich auszudehnen, sondern auch durch den Ausbau des Vorranggebietes selbst zu einer Planungseinheit mit einem eigenen Planwerk ihre Ziele des Natur- und Landschaftsschutzes zu verwirklichen. Dies geschieht ohne eigene natur- und landschaftsschutzrechtliche Instrumente in erster Linie durch eine mit Überzeugungskraft arbeitende unabhängige Fachbehörde, die von einer breiten Öffentlichkeit getragen wird.

3.4 Diskussion

Das Landschaftsschutzgebiet bzw. das landschaftliche Vorranggebiet findet in der Schweiz, den Niederlanden und in England eine recht unterschiedliche, aber trotzdem erfolgreiche Anwendung. In allen drei Ländern wird versucht, der Öffentlichkeit einen gesellschaftlich hohen Wert mit Hilfe des

Landschaftsschutzgebietes zu vermitteln. Dabei werden die Akzente zwischen naturschützerischer, heimatschützerischer und sozialer Funktion unterschiedlich gesetzt. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, daß die neue Qualität inhaltlich erfaßt und räumlich abgegrenzt ist und der Bevölkerung so bewußt gemacht werden kann. Dabei ist es dann von sekundärer Bedeutung, welche Instrumente Verwendung finden. In diesem Zusammenhang ist es außerdem bemerkenswert, daß in allen 3 Ländern in der Regel keine eigenständigen natur- und landschaftsschutzrechtlichen Instrumente bestehen bzw. Anwendung finden. Dennoch wird das Landschaftsschutzgebiet als langfristiges Planungsinstrument im doppelten Sinne benutzt. Einerseits werden die Bestandteile der Landschaft auf der Grundlage eines eigenen Planes schrittweise durch naturschützerische Maßnahmen und über die Raumplanung die Landschaft als qualitatives Ganzes geschützt. Andererseits wird eine bedeutende Landschaft nach der anderen in ihrem jeweiligen Charakter erfaßt und so die räumliche Zuständigkeit der Fachbehörde auf immer weitere Flächen ausgedehnt. Der Blick in die Nachbarländer zeigt auch, wie wichtig das richtige Gespür für das Machbare und das Zusammenwirken der gesellschaftlichen Kräfte für den Erfolg von Naturschutz und Landschaftspflege sind.

4. Zusammenfassung

Die Entstehungsgeschichte, die inhaltlichen Anforderungen und die wachsende Bedeutung des Landschaftsschutzgebietes als international anerkannte Schutzkategorie werden dargestellt und auf Überlegungen zur Erhaltung der traditionellen Kulturlandschaft mit Hilfe des Landschaftsschutzgebiets im Rahmen der Agrarpolitik der EG eingegangen. Am Beispiel der benachbarten Länder Schweiz, Niederlande und Großbritannien wird gezeigt, wie dort mit großflächigen Landschaftsschutzgebieten gearbeitet wird.

5. Literatur

BOER, A. (1978):
A System of National Parks in the Netherlands. – Parks 3 (1): 9-12.
COUNTRYSIDE COMMISSION (1983):
Areas of Outstanding Natural Beauty (ANOBs) – A Policy Statement. – Cheltenham.

-- (1985):
Annual Report 1984-85. – Manchester: Countryside Commission Publications Despatch Department.
DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT (1974):
Report of the National Park Policies Review Committee. – London: Her Majesty's Stationery Office.
EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN (1977):
Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung. – Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale, Bern.
EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITIES (1985):
Improving the efficiency of agricultural structures. – Brussels: Council Regulation (EEC) No. 797/85 of 12 March 1985.
INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES (1978):
Some Outstanding Landscapes. – Gland, Schweiz: IUCN/Commission on Environmental Planning.
-- (1985):
1985 United Nations List of National Parks and Protected Areas. – Gland, Schweiz: IUCN.
KESSLER, E. (im Druck):
Erfahrungen mit dem in der Schweiz im Aufbau begriffenen „Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung“ (BLN). – In: Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege: Landschaften von nationaler Bedeutung. Heft 50.
KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (1985):
Perspektiven für die gemeinsame Agrarpolitik – Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament. Brüssel: KOM (85) 333 endg (1985)
MINISTERIE VAN LANDBOUW EN VISSERIJ (1985):
Evaluatienota Nationale Landschappen. – 's-Gravenhage.
MINISTERIE VAN LANDBOUW EN VISSERIJ: MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDERING EN MILIEUBEHEER (1985):
Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud. – Deel d: Regeringsbeslissing.
NIJHOFF, P. (in Druck):
Naturschutzpolitik in den Niederlanden. – Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege: Landschaften von nationaler Bedeutung. Heft 50.

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Ing. Hanno Henke
Bundesforschungsanstalt für Naturschutz
und Landschaftsökologie
Konstantinstr. 110
5300 Bonn 2

Zum Stellenwert des Landschaftsschutzgebietes in der Naturschutzarbeit der Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz in Kassel

Lothar Serwaty

1. Zur allgemeinen Situation des Landschaftsschutzes in Hessen

Im Ländervergleich liegt Hessen zwar nicht absolut, jedoch relativ mit ca. 48 % der Landesfläche, gemeinsam mit Rheinland-Pfalz, an der Spitze der Bundesländer. Dieser hohe Prozentsatz ist jedoch kein Anlaß zur Annahme, damit sei in der Erhaltung der Landschaft und ihrer Bewahrung vor Beeinträchtigungen und Eingriffen ein großer Erfolg erzielt. Bei näherer Betrachtung und genauere Analyse zeigt sich, daß bei einer Vielzahl der bestehenden, insbesondere großflächigen Landschaftsschutzgebiete im Vergleich zur ungeschützten Landschaft nicht immer eine merkliche Qualitätsverbesserung erreicht werden konnte; flächenbeanspruchende Vorhaben, im wesentlichen Straßenbau und Siedlungsentwicklung, haben dort in nahezu gleicher Intensität stattgefunden.

Diese Gegebenheiten haben mittlerweile zu einer kritischen Betrachtung des Instrumentes Landschaftsschutzgebiet und zur Erkenntnis geführt, die bestehenden Landschaftsschutzgebiete hinsichtlich ihrer Bestandserhaltung und ihrer Flächenausdehnung zu überprüfen und – soweit vertretbar – zu verkleinern.

Was waren die Ursachen, die zu dieser, aus heutiger Sicht unbefriedigenden Entwicklung geführt haben?

Da wäre zuerst die Phase der Einrichtung der Naturparke in den 60er Jahren zu nennen. Allein die neun hessischen Naturparke nehmen ca. 27 % der Landesfläche ein und sind allesamt als Landschaftsschutzgebiete geschützt, da der Naturpark-Status keine rechtliche Handhabe zur Absicherung dieser Gebiete vor unerwünschten Entwicklungen bietet.

Auch in Zukunft werden zumindest die Kernzonen dieser Naturparke als Landschaftsschutzgebiete geschützt bleiben; weniger schutzwürdige Bereiche werden allerdings aus dem Landschaftsschutz zu entlassen sein.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß bis zum Inkrafttreten des Hess. Naturschutzgesetzes im Jahre 1981 die Zuständigkeit für die Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten bei den unteren Naturschutzbehörden der Landkreise und Städte lag; lediglich die Ausweisung kreisüberschreitender Landschaftsschutzgebiete fiel in die Zuständigkeit der oberen Naturschutzbehörden. Die Einflußnahme auf die LSG-Ausweisung war insofern etwas eingeschränkt, zumal aus damaliger Sicht die Unterschutzstellung großer Landschaftsteile als LSG allgemein positiv bewertet wurde.

Aufgrund der vor Inkrafttreten des damaligen Hess. Landschaftspflegegesetzes 1973 bestehenden geringen naturschutzrechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf Planungen und Vorhaben in der freien Landschaft bot das Instrument des Landschaftsschutzgebietes der Naturschutzverwaltung die Mög-

lichkeit, bei behördlichen Entscheidungen und Genehmigungen aus einer stärkeren Position mitzuwirken, da eine separate landschaftsschutzrechtliche Genehmigung erforderlich war.

Das vorbezeichnete Hess. Landschaftspflegegesetz, in stärkerem Maße aber das neue Hess. Naturschutzgesetz, machten dieses Hilfsinstrument entbehrlich, da nach den Rechtsbestimmungen des Hess. Naturschutzgesetzes generell bei allen behördlichen Genehmigungen entweder das Einvernehmen mit der unteren Naturschutzbehörde bzw. das Benehmen der oberen Naturschutzbehörde zwingend vorgeschrieben ist. Auch die Mitwirkungskompetenz der anerkannten Naturschutzverbände und die Einführung der Verbandsklage erhöhten die Schlagkraft des Naturschutzes. Dies hat seit 1981 dazu geführt, daß kraft des Naturschutzgesetzes weitergehende und strengere Mittel zur Bewahrung der Landschaft vor unerwünschten Eingriffen bestehen, als dies aufgrund der bestehenden Landschaftsschutzgebiets-Verordnungen i. d. R. der Fall war. Hierbei darf nicht außer acht gelassen werden, daß bei vor 1981 von den unteren Naturschutzbehörden erlassenen Landschaftsschutzgebiets-Verordnungen – und das ist die Mehrzahl der Schutzgebiete – auch die Zuständigkeit für die Erteilung der Ausnahmegenehmigungen bei den unteren Naturschutzbehörden liegt und nach der neuen Rechtslage fortbesteht. Wegen der gerade bei den unteren Naturschutzbehörden gegebenen stärkeren politischen Einflußmöglichkeiten, z. B. durch den Landrat od. kommunale Gremien, ist es durchaus erklärlich, daß die Erteilung der Ausnahmegenehmigungen nicht stets im LSG-Sinne restriktiv gehandhabt und auch illegale Maßnahmen innerhalb der Landschaftsschutzgebiete nicht immer konsequent verfolgt worden sind. Hinzu kommt, daß bei den vielen großflächigen Landschaftsschutzgebieten, die besiedelte Bereiche einschließen, eine wirksame Verhinderung von größeren flächenbeanspruchenden Eingriffen wie Straßenbau, Bebauung, Lagerstättennutzung etc. von vornherein ausgesprochen schwierig war und ist. Die Existenz des Landschaftsschutzgebietes hat allenfalls dazu beigetragen, strengere Auflagen bezüglich der landschaftlichen Eingliederung derartiger Vorhaben durchzusetzen.

Im Bewußtsein dieser Problematik, aber auch des Erfordernisses einheitlicher Zielvorgaben bei der Unterschutzstellung von Landschaftsschutzgebieten hat das Hess. Naturschutzgesetz 1981 die Zuständigkeit für die Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten generell den oberen Naturschutzbehörden zugeordnet. Die Zuständigkeit für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen kann auf die untere Naturschutzbehörde per Verordnung delegiert werden; dies ist im Hinblick auf den damit verbundenen Arbeitsaufwand sinnvoll und sollte auch so praktiziert werden, ggf. unter Ausklammerung übergeordneter Eingriffstatbestände.

2. Schwerpunkte des Flächenschutzes in Hessen

Nachdem in vergangener Zeit – nicht nur in Hessen – die Ausweisung von Schutzgebieten und -gegenständen in starkem Maße von der Aktivität lokaler Naturschutzfachleute und -vereinigungen od. anderem örtl. Engagement bestimmt oder beeinflusst war – wie dies auch z. T. bezüglich der Größe und Verteilung der Naturschutzgebiete besonders deutlich wird, war das Bedürfnis nach einer möglichst objektiven Erhebungsunterlage für die Umsetzung eines abgestuften Schutzgebietssystems immer dringlicher geworden. Nach Durchführung einer landesweiten Biotopkartierung der freien Landschaft, die in der Zeit 1978-1982 auf der Basis der bayerischen Kartierungserfahrungen vom Lehrstuhl für Landschaftsökologie in Weihenstephan durchgeführt wurde und der anschließenden verwaltungsinternen Waldbiotopkartierung für den Staats- und Kommunalwald standen entsprechende ökologische Datengrundlagen über schutzwürdige Biotope zur Verfügung.

Die Auswertung der Biotopkartierung hat ergeben, daß von der Gesamtheit der erfaßten Biotope (etwa 110.000 ha = 5,25 % der Landesfläche) noch rd. 31.000 ha (= 1,5 % der Landesfläche) als Naturschutzgebiete schutzwürdig sind. Hiervon sind bislang etwa die Hälfte = ca. 15.000 ha = 0,7 % als NSG ausgewiesen.

Die Auswertung der Kartierungsergebnisse zeigte, daß vorrangig Anstrengungen zum Schutze gefährdeter Biotope als Naturschutzgebiete bzw. Naturdenkmale geboten waren. Es wurde daher von den beiden Bezirksdirektionen für Forsten und Naturschutz eine Schutzgebietentwicklung und Sicherungskonzeption erarbeitet, die im ersten Schritt – geordnet nach Prioritäten in Abhängigkeit von Schutzbedürftigkeit und Gefährdung – für Naturschutzgebiete und Naturdenkmale abgeleitet und zügig umgesetzt wurde. Bei diesen Schutzkategorien bestand und besteht z. Zt. noch das größte Defizit und wegen der weiterbestehenden Gefahr irreparabler Schädigungen oder gar Vernichtung dieser Restbiotope ein vorrangiges Handlungserfordernis.

Aufgrund der flächenmäßigen Überrepräsentanz der Landschaftsschutzgebiete bestand dagegen bei dieser Schutzkategorie keine Eilbedürftigkeit bezüglich weiterer Unterschutzstellungsvorhaben, eher das Gegenteil wäre geboten. Darüber hinaus wären die Bezirksdirektionen für Forsten und Naturschutz (BFN) als obere Naturschutzbehörden – und damit für die LSG-Verfahren zuständig – auch wegen der begrenzten Personalkapazität nicht in der Lage, zusätzlich zu der unbestritten vorrangig erforderlichen Sicherung gefährdeter Biotope als Naturschutzgebiete mit gleicher Intensität Landschaftsschutzgebiete auszuweisen. Aus vorgenannten Gegebenheiten wurde daher von einer eigenen LSG-Konzeption vorerst Abstand genommen, zumal dieser erst einmal eine umfassende Wertung der bestehenden LSG hätte vorausgehen müssen. Mittlerweile wird das Instrument des LSG aber wieder stärker in die Schutzgebietskonzeption einbezogen, worauf im folgenden noch näher einzugehen ist.

Der gegenwärtige Arbeitsschwerpunkt bei den oberen Naturschutzbehörden liegt aber, wie angedeutet, weiterhin in der Sicherung und Pflege bedrohter, seltener oder zurückgehender NSG-würdiger

Ökosysteme, bevor sie insbesondere im agrarischen Bereich infolge weiterer Nutzungsintensivierung bzw. -umstellungen noch weiter dezimiert bzw. irreversibel geschädigt werden.

Ausgelöst durch die EG-Milchquotenregelung beschleunigt sich dieser Entwicklungsprozeß in letzter Zeit, so daß hier weiterhin die 1. Priorität liegen muß. Da das administrative Verfahren zur Ausweisung von Naturschutzgebieten erfahrungsgemäß recht langwierig ist, wurden 1985 auf Landesebene Arbeitsgruppen installiert, die die in der NSG-Schutzkonzeption festgeschriebenen insgesamt etwa 400 noch auszuweisenden NSG bzgl. der Schutzgegebenheiten aktualisiert und die für das Ausweisungsverfahren erforderlichen Vorerhebungen durchgeführt haben. Beabsichtigtes Ziel ist, alle diese Gebiete, sofern sie noch schutzwürdig sind, so rasch wie möglich einstweilen sicherzustellen, um weiteren möglichen oder tatsächlichen Beeinträchtigungen vorzukommen.

Parallel zu diesem Arbeitsschwerpunkt arbeitet man in Hessen inzwischen auch an einer Vernetzungskonzeption für ein Biotopverbundsystem in Umsetzung der Erkenntnis, daß trotz der zahlen- und flächenmäßigen Zunahme der Naturschutzgebiete und Naturdenkmale und trotz verbesserter rechtlicher Gegebenheiten zum Schutz seltener und bedrohter Tier- und Pflanzenarten deren Schwund mit dem bisher praktizierten Instrumentarium nicht wirksam begegnet werden konnte. Die daraus abgeleiteten Konsequenzen haben ihren Niederschlag im Naturschutzprogramm Hessen gefunden, das im Mai 1985 veröffentlicht und als Handlungsrichtlinie des amtlichen Naturschutzes dient.

3. Die Stellung des LSG im Naturschutzprogramm Hessen

Die Ausweiskriterien für Landschaftsschutzgebiete sind im Hess. Naturschutzgesetz § 13 geregelt; die Rechtsdefinition entspricht der des § 15 des Bundesnaturschutzgesetzes. Gegenüber dem ehemaligen Reichsnaturschutzgesetz, und daraus abgeleitet in den älteren Landschaftsschutzverordnungen, ist das Landschaftsschutzgebiet in der jetzt gültigen Rechtsnorm inhaltlich um die Funktion der Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes ergänzt worden. Damit eröffnet sich eine erweiterte Anwendungsmöglichkeit für diese Schutzkategorie gegenüber der früheren Rechtslage.

Als Schutzgründe für die Ausweisung von LSG sieht das Naturschutzprogramm Hessen, basierend auf den Kriterien des § 13 HeNatG, folgende Möglichkeiten vor:

Dies wären zum ersten einmal die Vielfalt, Eigenart und Schönheit einer Landschaft und bzw. oder ihre Bedeutung für die Erholung und mit gleicher Wertigkeit großflächige Ökosystemtypen, die extensiv bewirtschaftet werden oder gering von Menschen beeinflusst sind. Beispielhaft werden zusammenhängende Waldgebiete, extensiv genutzte Räume mit Wissen und Streuobst sowie großflächig vernetzte Systeme, wie Heckengebiete mit landwirtschaftlicher Nutzung sowie Gebiete mit kleinräumigem Wechsel von Acker- und Grünland angeführt.

Hierbei handelt es sich mehr oder weniger um die klassischen Zielvorgaben, nach denen bisher sich die Ausweisung der LSG orientierte, die u. a. auch

die Ursache für den überproportional großen LSG-Bestand sind.

Der Landschaftsschutz zur Sicherung der Erholungsflächen bzw. -gebiete wird räumlich eingegrenzt und soll sich beschränken auf siedlungsnahen Bereiche, überörtlich bedeutsame Erholungsräume sowie Kernzonen der Naturparke.

Als zweiter Landschaftsschutzgebietskomplex kommen in Betracht:

- Für den Luftaustausch bedeutsame Flächen wie Kaltluftentstehungsgebiete, Frischluftschneisen und klimatisch besonders empfindliche Räume, Flächen und Grünzüge innerhalb von Orten sowie regionale Grünzüge und
- naturbelassene Bach- und Flußläufe mit naturnahen Bedingungen für den Uferschutz und die biologische Selbstreinigung.

Anwendungsfeld dieses Schutztypus sind Flächen und Gebiete, die primär der Sicherung bzw. Verbesserung und Stärkung des abiotischen Wirkungsgefüges dienen. Eine enge Verzahnung zwischen Naturschutz und Landesplanung über die Landschaftsrahmenplanung und konkretisierende Landschaftspläne ist hier zwingend geboten. Erfahrungen auf diesem speziellen Feld liegen allerdings noch nicht vor.

Die dritte Anwendungsmöglichkeit des Landschaftsschutzes, die zunehmend an Bedeutung gewinnt und m. E. bisher zu wenig genutzt wurde, sieht das Naturschutzprogramm in der verstärkten Ausweisung von LSG als Ergänzungsf lächen und Pufferzonen für Naturschutzgebiete. (Hierauf wird im folgenden noch näher eingegangen).

Ein weiterer Schutzgrund für Landschaftsschutzgebiete – und damit ein Novum auf diesem Sektor – ist die Herstellung eines ausgeglichenen Naturhaushaltes. Schutzgegenstand sind Rekultivierungsareale, Abbaugelände oder Halden, die als Regenerationsflächen gezielt in intakte Landschaftsbereiche zurückgeführt werden sollen. Mit dieser Zielrichtung erhält das Landschaftsschutzgebiet neue Dimensionen, vergleichbar dem sogenannten Regenerationsgebiet, eine spezielle Schöpfung des Hess. Naturschutzgesetzes.

Im Gegensatz zum klassischen Landschaftsschutzgebiet, das intakte Landschaften vor Beeinträchtigungen bewahrt, sollen bei dieser Spezies durch Eingriffe geschädigte Landschaftsteile wieder planvoll saniert werden. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Pflegepläne verwiesen, die gem. § 17 Hess. Naturschutzgesetz für Naturschutzgebiete oder Naturdenkmale verpflichtend vorgeschrieben sind, aber auch für Landschaftsschutzgebiete und Landschaftsbestandteile im Bedarfsfall aufgestellt werden können. Gerade bei vorgenanntem LSG-Typus sind Pflegepläne, in denen notwendige und geeignete Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen festgelegt sind, unverzichtbar.

4. Umsetzung der LSG-Konzeption durch die obere Naturschutzbehörde

4.1 Situation

Das LSG als Instrument des Flächenschutzes ist in Hessen aus bereits dargelegten Gründen etwas ins Hintertreffen geraten. Es hat sich jedoch herausgestellt, daß es als abgeschwächtere Form des Flächenschutzes im Verhältnis zum NSG gerade bei der verstärkten Sicherung schutzbedürftiger Biotope

und Ökosysteme zunehmende Bedeutung gewinnt und es in einer Gesamtschutzkonzeption eine wichtige Stellung einnimmt.

Die lange Vernachlässigung wie auch z. T. isolierte Betrachtung des LSG bei der Entwicklung eines NSG-Sicherungs- und Entwicklungskonzeptes hatte zur Folge, daß vielfach NSG wegen ihrer völligen oder starken Nutzungsrestriktion aus Gründen der Konfliktminimierung zu klein dimensioniert ausgewiesen wurden und vor Außeninflüssen abschirmende Pufferzonen fehlten, andererseits aber auch NSG unter Schutz gestellt wurden, die hinsichtlich des Schutzzweckes auch als LSG wirksam zu sichern gewesen wären, insbesondere dann, wenn lediglich ein Umbruchverbot von Grünland innerhalb des gesamten NSG oder in Teilen davon als wesentl. Verbotstatbestände festgesetzt wurde. Gerade was die Grünlanderhaltung anbetrifft, zeigt sich vor dem Hintergrund der aktuellen Agrarpolitik ein zunehmendes Handlungserfordernis für die Naturschutzbehörde zur Erhaltung von Dauergrünland als ökologische Ausgleichsfläche und zur langfristigen Absicherung für eine Biotopvernetzung. In Erkenntnis dieser Gegebenheiten und Sachzwänge ist die oberste Naturschutzbehörde zwischenzeitlich davon abgerückt, wegen des bestehenden hohen Landesanteiles bestehender LSG keine neuen bzw. zusätzlichen auszuweisen.

Im Naturschutzprogramm Hessen wird aufgezeigt, auf welche Weise dem Landschaftsschutzgebiet-Dilemma begegnet werden soll:

1. Naturraumkartierung als Grundlage eines Biotopvernetzungskonzeptes.
2. Einstweilige Sicherstellung von Auen-Ökosystemen im Bereich größerer Fließgewässer.
3. LSG-Pufferzonen und -Ergänzungsf lächen um NSG.
4. LSG-Ausweisung zur Grünlandsicherung und Biotopgestaltung.

4.2 Naturraumkartierung

Basierend auf der naturräumlichen Gliederung Hessens soll schrittweise für jeden Naturraum eine Kartierung mit der Zielsetzung erfolgen, die bestehende NSG-Konzeption um Planungen aller Schutzkategorien des Naturschutzrechtes (LSG, ND, GLB) sowie die mit der Waldbiotopkartierung eingeführten „Schutzwaldgebiete“ zu vervollständigen und mit vorhandenen sowie ggf. neu zu schaffenden Sekundärbiotopen und Mikrostrukturen wie Ufersäume, Feuchtgebiete, Waldränder, Heckenstrukturen zu einem vernetzten Biotopsystem zusammenzuführen. Erfahrungen wurden gesammelt in einem mit den anerkannten NS-Verbänden eng abgestimmten Pilotprojekt, das den Naturraum Burgwald umfaßt. Auf diesen Erfahrungen basierend wurden zwischenzeitlich entsprechende Erhebungen in der hessischen Rhön abgeschlossen und neue Projekte z. B. für den Spessart und Vogelsberg in Angriff genommen.

Im Zuge dieser Kartierungsprojekte werden u. a. auch alle bestehenden LSG einer kritischen Prüfung unterzogen und unter Anlehnung an die Kriterien des Naturschutzprogrammes neu abgegrenzt und in Abhängigkeit des Schutzzieles in der Verordnung Festsetzungen getroffen, welche Nutzungsänderungen und Maßnahmen zu unterlassen und welche Biotope besonders zu schützen sind. In der Regel

führt dies zu kleineren Landschaftsschutzgebieten mit schärferen Schutzbestimmungen, die im Gegensatz zur bisherigen Praxis eine wirksamere Sicherung erhoffen lassen. Da die BFN als obere Naturschutzbehörde verordnungserlassende Behörde ist, kann davon ausgegangen werden, daß mit der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen restriktiv verfahren wird.

Da nicht in jedem Falle bestehende Alt-LSG gänzlich aufgehoben werden können – insbesondere bei Naturparks – ist von der Situation auszugehen, daß innerhalb eines größeren LSG mit geminderter Schuttschärfe kleinere, strenger geschützte LSG eingerichtet werden, vergleichbar einer Situation eines Landschaftsschutzgebietes mit 2 Schutzzonen. Angestrebtes Ziel bleibt jedoch unverändert, die Groß-LSG der 60er und 70er Jahre nach einheitlichem Maßstab auf die tatsächlich schutzwürdige Fläche zu reduzieren.

4.3 Auenschutzprogramm

Parallel zum Verfahren der Biotopvernetzung werden zur Erhaltung und zum Schutz des Niederungsgrünlandes vor Umbruch und Drainierung im Bereich größerer Flußauen oder Bachsysteme landesweit Vorarbeiten zur einstweiligen Sicherstellung dieser aktuell oder potentiell durch die Agrarpolitik gefährdeten Auenlandschaften durchgeführt.

Positive Erfahrungen konnten gesammelt werden im Rahmen der Sicherstellung des Auen-Verbundes „Wetterau“ und „Kinzigau“, die eine Gesamtfläche von ca. 16.000 ha umfassen. Das Schutzziel dieses Auen-Verbundsystems liegt in der vorbeugenden Sicherung wertvoller Wiesenareale als Lebensraum zahlreicher Pflanzen- und Tierlebensgemeinschaften wie auch als ökologische Ausgleichsfläche innerhalb der ansonsten überwiegend intensiv ackerbaulich geprägten Landschaft. Die Schutzverordnung sieht in der Regel ein Umbruch- und Drainierungsverbot vor, das entschädigungslos seitens der Landwirtschaft zu tolerieren ist. Die land- und forstwirtschaftliche Nutzung wird ansonsten nicht eingeschränkt. Das Landschaftsschutzgebiet beeinträchtigende bauliche Anlagen, insbesondere Straßenbauvorhaben, haben innerhalb dieser Schutzgebiete in der Regel keine Realisierungschance mehr.

Dieses Auenschutz-Programm mit LSG-Status kommt allerdings zeitlich relativ spät zum Tragen; ein Großteil des Grünlandes ist in diesen Niederungsbereichen bereits umgewandelt bzw. intensiviert worden. Verfahrenstechnisch ist es sinnvoll, diese Landschaftsschutzgebiete vorab einstweilig sicherzustellen, um während des langen Ausweisungsverfahrens bisher unterlassene Intensivierungsmaßnahmen nicht zu provozieren.

Zur Zeit befinden sich mehrere Auen-Projekte in Vorbereitung; stellvertretend seien die Flußlandschaften Fulda und Lahn genannt. Die zügige und landesumfassende Erarbeitung der Unterschutzstellungsunterlagen scheidet allerdings an der begrenzten Arbeitskapazität der Naturschutzbehörden; über Werkverträge und Hilfestellung der 29er-Verbände wird eine Beschleunigung angestrebt.

4.4 LSG als NSG-Pufferzonen und -Ergänzungsflächen

Verstärkte Anwendung findet in Hessen das LSG zwischenzeitlich auch in der Naturschutzkonzeption als Pufferzone um NSG bzw. im räumlichen Ver-

bund als Ergänzungsfläche zu Naturschutzgebieten. Der Vorteil des Kombinationsschutzes NSG-LSG liegt zum einen in einer wirkungsvolleren Schutzmöglichkeit der Kernzone vor randlichen negativen Einwirkungen auf das Naturschutzgebiet, aber auch in der räumlichen Aufweitung des NSG und zum anderen in einem besseren oder flexibleren, an dem Schutzziel orientierten abgestuften Schutzsystem. Ideal ist diese Schutzkombination bei inhomogenen Naturschutzgebieten, in die Teilareale einbezogen sind, die nicht in jedem Falle die Kriterien eines NSG erfüllen, aber ohne die das Schutzgebiet, insbesondere bei kleindimensionierten Naturschutzgebieten, nicht funktionsfähig wäre.

Neben dieser Pufferfunktion des LSG für Naturschutzgebiete wird es zunehmend auch zur Sicherung von NSG-Ergänzungsflächen herangezogen. Hiervon wird häufig Gebrauch gemacht bei Naturschutzgebieten, die in räumlicher Verbindung mit möglichst extensiv genutzten landwirtschaftlichen oder forstwirtschaftlichen Flächen stehen. Auch hier liegt die Zielsetzung für die LSG-Ausweisung in dem Bestreben, Nutzungsintensivierungen und Nivellierungen dieser NSG-Ergänzungsbiotope zu verhindern.

Im wesentlichen wird von dieser Schutzkombination Gebrauch gemacht bei Naturschutzgebieten, die aus wertvollen Feuchtarealen bestehen und die innerhalb größerer Grünlandkomplexe bzw. Waldbereiche liegen bzw. daran angrenzen. Durch die LSG-Verordnung lassen sich mögliche negative Einwirkungen auf das Ökosystem wirkungsvoll verhindern; zudem eröffnen sich hierbei auch gestalterische Einwirkungsmöglichkeiten auf die einbezogenen LSG-Flächen, was besonders bei angrenzenden forstwirtschaftlichen Flächen von Interesse ist, wenn es darum geht, verstärkt naturnahe Waldsäume und wertvolle Kleinbiotope unter Naturschutzzielsetzungen zu erhalten oder ihren Zustand zu verbessern bzw. neu zu schaffen (Beispiel Burgwald).

Im Rahmen eines kombinierten Pflegeplanes für das NSG und LSG sind die erforderlichen Maßnahmen zu konkretisieren. Die Kosten trägt das Land.

Die wirtschaftlichen Einschränkungen der Landschaftsschutzverordnung finden ihre Grenze allerdings dort, wo durch Verbote enteignungsgleiche Tatbestände geschaffen werden, die eine Entschädigungsverpflichtung auslösen würden.

In gleicher Weise wie bei Naturschutzgebieten können auch Kombinationsverordnungen für Naturdenkmale und Landschaftsschutzgebiete sinnvoll sein; hier bedarf es wegen der unterschiedlichen Ausweisungskompetenz allerdings einer guten Koordination zwischen der unteren Naturschutzbehörde und der oberen Naturschutzbehörde.

4.5 LSG-Ausweisung zur Grünlandsicherung und Biotopgestaltung

Als weitere Anwendungspraxis des LSG-Instrumentariums sei abschließend die Unterschutzstellung von Niederungsgrünland bzw. Acker/Grünlandgebieten angeführt, um geeignete Lebens- und Nahrungsareale insbesondere für bedrohte Vogelarten, den Weißstorch beispielsweise, zu erhalten und zu gestalten. Die bisherigen Hilfsmaßnahmen zur Stützung der Storchenpopulation durch Auswilderung von Jungstörchen, Anlage künstlicher Horstplätze und Schaffung von Nahrungsteichen

haben sich bisher als unwirksam erwiesen. Es wird daher als unerlässlich angesehen, größere Feucht- und Grünlandereien dauerhaft als Lebens- u. Nahrungsraum dieser Vogelart als LSG zu sichern und sie vor landwirtschaftlicher Intensivierung zu bewahren. Innerhalb dieser Schutzgebiete bemüht sich der Naturschutz, Flächen zu erwerben und zu gestalten oder anzupachten und zu extensivieren. Positive Erfahrungen liegen vor bei dem Landschaftsschutzgebiet Obersuhler Aue, das benachbart zu dem Naturschutzgebiet Rhäden von Obersuhl sichergestellt wurde. Weitere Projekte schließen sich demnächst an.

4.6 Die Funktion des GLB und seine Abgrenzung zum LSG

Im Zusammenhang mit der Fragestellung bezüglich des Stellenwertes der Landschaftsschutzgebiete in der Flächenschutzkonzeption bzw. der Anwendungspraxis sei abschließend kurz die mögliche Konkurrenzsituation zwischen LSG und GLB angesprochen, ohne hierbei in eine grundsätzliche Erörterung eintreten zu wollen. Beide Schutzkategorien sind hinsichtlich der Schutzintensität etwa gleichrangig einzustufen. In ihren Schutzgegenständen unterscheiden sich zwar LSG und GLB, in der praktischen Umsetzung ist jedoch eine Konkurrenz zwischen beiden Schutzformen denkbar und möglich. Gerade wenn, wie es das Naturschutzgesetz ermöglicht, in bestimmten Gebieten, z. B. für den Bereich einer Gemeinde oder Gemarkung, die Gesamtheit aller Landschaftsbestandteile als GLB geschützt wird, so kann dies vom Prinzip her mit dem Landschaftsschutzgebiet als alternativer Schutzform kollidieren. Hinzu kommt hierbei auch die unterschiedliche Zuständigkeit für Ausweisung und mögliches Konkurrenzverhalten.

Aufgrund des flächenmäßig überproportionalen LSG-Bestandes in Hessen ergeben sich zusätzlich weitere Probleme bezüglich der Landschaftsbestandteile, als die bestehenden rechtskräftigen Alt-Landschaftsschutzverordnungen den Gesamtkomplex der geschützten Landschaftsbestandteile nach der neuen Rechtslage nicht in jedem Falle abdecken. Auch von daher gesehen ist eine baldige umfassende LSG-Bereinigung und Novellierung der Verordnungen unerlässlich.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Das Landschaftsschutzgebiet wurde früher in Ermangelung naturschutzrechtlicher Bestimmungen zum Schutz der Landschaft vor Eingriffen als wirkungsvolles Instrument eingesetzt, um die Belange des Naturschutzes besser durchsetzen zu können. Durch die zwischenzeitlich erfolgte Verschärfung des Naturschutzrechtes ist das Landschaftsschutzgebiet alter Prägung unter diesem Aspekt in vielen Bereichen entbehrlich geworden. Die Landschaftsschutzgebiete und ihre Schutzziele müssen daher überprüft werden und der Landschaftsschutz mehr von der Quantität in Richtung Qualität umfunktionierte und konsequenter werden.

Nachdem sich der Flächenschutz innerhalb der letzten Jahre primär auf die Sicherung von Naturschutzgebieten beschränkte, erlebt das Landschaftsschutzgebiet unter der Perspektive eines integrierten Biotopverbundsystems eine Renaissance.

Die verstärkte Einbeziehung des LSG in den Flächenschutz kann zu einer Entlastung des gelegentlich überstrapazierten Naturschutzgebietes führen und in vielen Fällen als ausreichend und adäquater Flächenschutz angesehen werden. Das Instrumentarium des abgestuften Flächenschutzsystemes ist schutzzielorientiert in der gesamten Palettenbreite zu nutzen und zu einem Biotopverbundsystem zusammenzufügen. Dem ordnungsmäßig verschärften, multifunktionalen Landschaftsschutzgebiet kommt daher in der Anwendungspraxis der oberen Naturschutzbehörde künftig ein zunehmend höherer Stellenwert zu.

Anschrift des Verfassers:

Forstdirektor Lothar Serwaty
Bezirksdirektion für Forsten
und Naturschutz
Wilhelmshöhe Allee 157-159
3500 Kassel

Eingriffsregelungen in Landschaftsschutzgebieten unter besonderer Berücksichtigung der Landwirtschaftsklausel

Peter Fischer-Hüftle

1. Einführung in die Problematik

1.1 Begriffserklärungen:

Unter „Eingriffen“ in ein Landschaftsschutzgebiet (LSG) versteht man bei unvoreingenommener Betrachtung alle Handlungen, die zu einer Störung oder Schädigung des geschützten Gebietes führen.

Unter diesem weiten Blickwinkel wird nachfolgend die Problematik von „Eingriffsregelungen“ abgehandelt, also mit dem Ziel festzustellen, welche Regelungen menschlichen Verhaltens durch Gebote, Verbote usw. in einem LSG rechtlich möglich sind, um dem Schutzzweck zuwiderlaufende Veränderungen zu verhindern.

Zu dieser Begriffsklärung besteht deshalb Anlaß, weil das BNatSchG (1) den Begriff des „Eingriffs“ in einem bestimmten Sinn verwendet, der nicht mit unserer weiten Definition übereinstimmt. Die in § 8 und den entsprechenden Landesgesetzen getroffene Beschränkung der Eingriffsdefinition auf Handlungen, die zu einer Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen führen, ist jedoch nur in ihrem Kontext rechtlich verbindlich, das heißt bei Prüfung der Frage, wann die Rechtsfolgen des § 8 (Verursacherprinzip im Sinn einer Vermeidungs- und Ausgleichspflicht, Verbotsmöglichkeit usw.) einsetzen. Der Gesetzgeber hat es im Rahmen der „allgemeinen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen“ – 3. Abschnitt des BNatSchG – für ausreichend angesehen, bei der Veränderung von Grundflächen anzusetzen und alle unter dieser Schwelle liegenden Handlungen (2) nicht den Rechtsfolgen des § 8 unterworfen.

Anders verhält es sich innerhalb der besonders geschützten Teile von Natur und Landschaft – 4. Abschnitt des BNatSchG –. Dort hat die Schutzverordnung (SchutzVO) unter anderem die zur Erreichung des Schutzzwecks notwendigen Gebote und Verbote zu enthalten. Diese sind nicht beschränkt auf die Vornahme von Eingriffen im Sinn von § 8, sondern sie können alle schädigenden Handlungen erfassen, wie sich im einzelnen aus den Vorschriften der § 13 ff. ergibt. Für das LSG bestimmt § 15, daß nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle Handlungen verboten sind, die den Charakter des Gebietes verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Diese Handlungen sind gemeint, wenn nachfolgend von „Eingriffen“ die Rede ist.

1.2 Die Entstehung der Schutzkategorie „Landschaftsschutzgebiet“:

Zum besseren Verständnis der in einem LSG möglichen Eingriffsregelungen trägt es bei, die Funktionen des LSG im früheren und im heutigen Recht gegenüberzustellen. Das Reichsnaturschutzgesetz (RNG) kannte keinen allgemeinen Gebietsschutz, wie er heute als Minimalstandard des Naturschutzes in der Eingriffsregelung des § 8 verwirklicht ist. Durch die Ausweisung von LSG (3) auf Grund des RNG konnte in den betroffenen Gebieten ein Schutz gegen nachteilige Veränderungen erreicht

werden. § 19 Abs. 2 RNG ermächtigte zu Anordnungen, um „verunstaltende, die Natur schädigende oder den Naturgenuß beeinträchtigende Änderungen von ihr fernzuhalten“

Heute hat die Eingriffsregelung des § 8 diese Funktion flächendeckend übernommen. Die Schutzgüter des § 8 – Landschaftsbild, Naturhaushalt – entsprechen etwa der „Verunstaltung“ bzw. „Naturschädigung“ des alten Rechts. Der Naturgenuß ist als Schutzgut in den Eingriffsregelungen einiger Landesgesetze hinzugefügt worden (4); im übrigen bildet er nach wie vor einen der Schutzzwecke des LSG („Erholung“, § 15 Abs. 1 Nr. 3).

Ein wichtiges Ziel der alten LSchVOen war es, die Zersiedlung der Landschaft zu verhindern. Die Frage, ob und in welcher Form Bauverbote in einer LSchVO festgelegt werden dürfen, beschäftigte Fachliteratur und Gerichte (5). Nunmehr unterliegen alle Bauvorhaben im Außenbereich bereits der Eingriffsregelung des § 8. Das Bundesbaugesetz stellt außerdem seit 1960 baurechtliche Mittel zur Verfügung, die bei konsequenter Anwendung recht wirksam sein können (6). Doch bleibt die LSchVO eine wichtige Handhabe zur Steuerung der Bautätigkeit im Außenbereich (7).

Die Schutzzwecke des § 15 Abs. 1 ähneln in mancher Hinsicht dem alten Recht (Nr. 2 – Landschaftsästhetik; Nr. 3 – Naturgenuß); doch tritt die ökologische Zielsetzung stärker hervor, und sie ist nicht auf das „Konservieren“ beschränkt (Nr. 1). Gegenüber dem allgemeinen Schutz des § 8, der in den Tatbestandsmerkmalen dem § 15 Abs. 1 Nr. 1 und 2 etwas angenähert ist, bietet der „besondere“ Schutz des § 15 u. a. den Vorteil, daß er nicht auf die Abwehr von „Eingriffen“ i.S.v. § 8 Abs. 1 beschränkt ist und die SchutzVO selbst durch ihre Regelungen die Entwicklung steuern kann, anstatt nur auf Initiativen von Nutzern zu reagieren, wie es beim Vollzug des § 8 der Fall ist (8). Mit der Tragweite dieser Ermächtigung befassen sich die folgenden Ausführungen. Sie sollen zur Beantwortung der Frage beitragen, ob die rechtlichen Möglichkeiten, die das LSG zur Verwirklichung der Ziele von Naturschutz- und Landschaftspflege (§ 1 Abs. 1) bietet, bisher in der Praxis schon ausgeschöpft werden.

Diese rechtlichen Aspekte bedürfen, wie immer im Naturschutzrecht, einer präzisen, an den Tatbestandsmerkmalen der Rechtsvorschriften orientierten Unterstützung von fachlicher Seite, um bei den erforderlichen Interessenabwägungen (§ 1 Abs. 2) das Gewicht der Naturschutzbelange richtig einschätzen zu können.

2. Was kann das LSG in rechtlicher Hinsicht für die Ziele von Naturschutz- und Landschaftspflege leisten?

2.1 Funktion des Naturschutzrechts

Ausgangspunkt der Überlegungen soll ein oft im Hintergrund bleibender Aspekt sein: Das Naturschutzrecht schützt wichtige, wenn nicht lebens-

wichtige Gemeinschaftsgüter wie Landschaft, Naturhaushalt, Tier- und Pflanzenwelt usw. durch die Abwehr von Gefahren, die ihnen von Eingriffen drohen, insbesondere Nutzungen und Vorhaben aller Art. Insofern gehört es zum Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im weiteren Sinn (9). Wie jedes Ordnungsrecht wirkt auch das Naturschutzrecht meist in Form von Reglementierungen menschlichen Verhaltens – sei es durch Einzelanordnungen oder Verordnungen – und gerät dadurch regelmäßig in Konflikt mit Rechtspositionen der Betroffenen, häufig auch mit deren verfassungsmäßigen Grundrechten. Da solche Reglementierungen nicht willkürlich erfolgen dürfen, gilt die erste Frage den Gründen bzw. Zwecken, die der Gesetzgeber zu ihrer Rechtfertigung bereithält.

2.2 Funktion des LSG

Nach § 15 kann die Ausweisung eines LSG damit gerechtfertigt werden, daß ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft erforderlich ist.

- „1. zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
2. wegen der Vielfalt, Eigenart oder Schönheit des Landschaftsbildes oder
3. wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung.“

Die zum Erlaß der LSchVO zuständige Stelle hat also zunächst festzustellen, ob ein bestimmtes Gebiet unter diesen Gesichtspunkten Schutz verdient; dabei können mehrere oder alle Merkmale zugleich vorliegen oder es dominiert in einem Gebietsteil das eine, in einem anderen Teil das andere Merkmal, wobei vielfältige Überschneidungen möglich sind. Diese Bestandsaufnahme ist als erster Schritt unentbehrlich (10), denn die daraus abzuleitenden Schutzzwecke bilden die Grundlage für die nötigen Regelungen gegen Eingriffe.

Stellt sich heraus, daß Teile der untersuchten Fläche die Kriterien eines Naturschutzgebietes erfüllen, so kommt insofern die Ausweisung dieser Schutzkategorie im Verbund mit dem LSG in Betracht. Entsprechendes gilt für Naturdenkmäler innerhalb des geplanten LSG (11).

2.3 Rechtliche Sicherung der Schutzfunktionen

Nach § 12 Abs. 2 muß die Schutzverordnung die zur Erreichung des Schutzzwecks notwendigen Gebote und Verbote enthalten. Speziell für das LSG bestimmt § 15 Abs. 2, daß „nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle Handlungen verboten sind, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen“

a) Bei dem Versuch, sich über Zielrichtung und Tragweite dieser Verbote genauere Vorstellungen zu verschaffen, wird häufig ein Vergleich zum NSG gezogen: Der besondere Schutz der LSG gelte vor allem bestimmten Funktionen und Eigenschaften, während er beim NSG darüber hinaus unmittelbar an Natur und Landschaft ausgerichtet sei (12). Im LSG gehe es um die Erhaltung oder Entwicklung des ökologischen, ästhetischen oder erholungsmäßigen Gesamtwertes des betreffenden Gebietes, also nicht um die einzelnen Bestandteile in ihrem Eigenwert, sondern um den Gesamtcharakter. Jedoch seien einzelne Bestandteile insoweit von Bedeutung,

als sie für das Gesamtbild von Bedeutung seien (13). Es ist richtig, daß § 13 Abs. 1 von einem besonderen Schutz der Landschaft „in ihrer Ganzheit oder in einzelnen Teilen“ spricht, während in § 15 Abs. 1 nur von einem besonderen Schutz von Natur und Landschaft die Rede ist. Wegen es um die Frage geht, welche Regelungen in einem konkreten LSG nach Lage der Dinge möglich sind, hat dieser Gesichtspunkt jedoch nur einen recht begrenzten Aussagewert und kann allenfalls eine Tendenz in die eine oder andere Richtung markieren. Ich möchte dennoch der Frage, welcher Unterschied in den Regelungsmöglichkeiten zwischen dem NSG und dem LSG besteht, weiter nachgehen, weil sich daraus Klarheit über das LSG gewinnen läßt, insbesondere darüber, ob mein Eindruck zutrifft, daß das LSG bisher zu Unrecht als wenig wirksame Schutzgebotsform angesehen und vernachlässigt wird.

Der wichtigste Unterschied zwischen LSG und NSG liegt – abgesehen von den unterschiedlichen Schutzzweckformulierungen – in dem Gewicht, das den Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege bei der Abwägung gegen die anderen Anforderungen an Natur und Landschaft (§ 1 Abs. 2) beizumessen ist. In beiden Schutzgebieten ist das Gewicht des Naturschutzes höher als beim allgemeinen Schutz nach § 8. Im NSG stehen jedoch die Ziele des Naturschutzes derart im Vordergrund, daß sie anderen Nutzungsansprüchen vorgehen, d. h. diese haben sich am Schutzziel zu orientieren. Im LSG bestehen keine derart starken Vorgaben von der Seite des Naturschutzes her. Zumindest die land- und forstwirtschaftliche Nutzung ist den Schutzzielen nicht generell abträglich; sie hat im Gegenteil die Schutzwürdigkeit in mancher Hinsicht geprägt (14), jedenfalls durch die bis vor wenigen Jahrzehnten übliche Wirtschaftsweise. Die Ziele des Landschaftsschutzes können auch mit sonstigen Nutzungsansprüchen konform gehen (15), z. B. Wasserschutz/Wasserrückhaltung (= Nutzungsfähigkeit der Naturgüter) oder Fremdenverkehr (= Landschaftsbild, Erholung).

Dieses unterschiedliche Gewicht der Naturschutzbelange kommt im Gesetz deutlich zum Ausdruck. Nach der Grundregel des § 12 Abs. 2 bestimmt die SchutzVO den Schutzzweck und die zu seiner Erreichung notwendigen Gebote und Verbote (16), d. h. sie beschreibt, weshalb das Gebiet unter Schutz gestellt wird und enthält anschließend einen auf den Schutzzweck bezogenen Katalog von Regelungen. Damit läßt es das Gesetz nicht bewenden. Es macht bei den einzelnen Schutzgebietstypen zusätzliche Vorgaben über den Inhalt der SchutzVO. Im NSG sind alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Gebiets oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, nach Maßgabe näherer Bestimmungen verboten. Das Gesetz unterstellt also, daß die Schutzziele des § 13 Abs. 1 Nrn. 1 bis 3 nur durch ein grundsätzliches Veränderungsverbot zu erreichen sind, von denen die Verordnung allenfalls einzelne Ausnahmen machen kann, sofern diese damit vereinbar sind (17).

Für das LSG ist die gesetzliche Vorgabe nicht so strikt. Leitlinie für die Abfassung der SchutzVO ist ein Verbot aller Handlungen, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Mit dem Begriff „Charakter“

wird der Blick weg vom Detail auf die Gesamtheit des Gebiets gerichtet. Der Schutz einzelner Gebietsteile, die ja letztlich den Charakter mehr oder weniger prägen, bleibt dennoch möglich, wenn er mit den besonderen Schutzzwecken gerechtfertigt werden kann (z. B. ökologische Bedeutung, Erholungsfunktion). So braucht zum Schutz des Bestandes an Hecken usw. nicht neben der LSchVO noch eine VO über geschützte Landschaftsbestandteile erlassen zu werden (§ 15 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 decken sich im Ergebnis mit den in § 18 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 aufgeführten Schutzzwecken). Dieses Beispiel verdeutlicht, daß Gesamtcharakter und einzelne Teile schwer zu trennen sind. Es würde daher die Perspektive verzerren, wollte man den Begriff der Veränderung des Gebietscharakters zur alleinigen Leitlinie der in einem LSG möglichen Reglementierungen erklären. Das gilt um so mehr, als vom Gesetzeswortlaut her unklar bleibt, mit welchem der drei in § 15 Abs. 1 genannten Schutzzwecke dieser „Charakter“ korrespondiert bzw. ob er eine Art obersten Schutzzweck bildet (18).

Festzuhalten bleibt, daß nach den gesetzlichen Vorgaben im LSG die Reglementierungen äußerst variabel sein können. Anders als im NSG, wo das Gesetz ein grundsätzliches Veränderungsverbot für adäquat hält, kommt es im LSG ganz auf die konkreten Verhältnisse an, auf den oder die im Vordergrund stehenden Schutzzwecke und die zu seiner Erreichung erforderlichen Ge- und Verbote. Die Regelungen müssen zur Erreichung des Schutzzwecks „erforderlich, geeignet und verhältnismäßig“ sein (19) und können daher – als Ergebnis der Abwägung – mit unterschiedlicher Tragweite ausgestattet sein.

b) An dieser Stelle ist auf das Stichwort „relatives Veränderungsverbot“ einzugehen. Schon unter Geltung des alten RNG war umstritten, ob eine LSchVO Regelungen enthalten dürfe, die auf ein „absolutes“ Veränderungsverbot (insbesondere Bauverbot) hinauslaufen, wie es in NSG die Regel ist – oder ob nur ein „relatives“ Verbot zulässig sei, d. h. ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, wobei die Erlaubnis zu erteilen ist, wenn im konkreten Einzelfall die Schutzzwecke (Verunstaltung usw., § 19 RNG) nicht berührt werden (20). Die Spuren dieser Kontroverse lassen sich bis heute verfolgen. Zwar haben sich die maßgeblichen Rechtsvorschriften geändert. Nach wie vor wird dem unterschiedlichen Wortlaut der §§ 13 und 15 entnommen, daß für das NSG ein absolutes Veränderungsverbot kennzeichnend sei, während im LSG nur eine geringere Schutzintensität in Form des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt in Betracht komme (21). Diese Unterscheidung trifft nur insofern zu, als sie den Grundtenor der in den beiden Schutzgebieten möglichen Regelungen umschreibt. Als strikte Abgrenzung verstanden ist sie unrichtig und vom Gesetz nicht vorgegeben.

Das Bundesverwaltungsgericht hat schon zum alten Recht festgestellt, daß auch in einer LSchVO absolute Verbote möglich sind, und die Frage einer Abwägung im Einzelfall vorbehalten. Es führt dazu aus (22):

„Während in den Naturschutzgebieten jedwede Änderung verboten ist, können die sog. geschützten Landschaftsteile nur vor verunstaltenden, die Natur schädigenden und den Naturgenuß beeinträchtigenden Änderungen geschützt werden. Es würde

dieser Verschiedenartigkeit widersprechen, wollte man schlechthin allgemein zulassen, daß auch die Unterstellung (von Landschaftsteilen unter dem Naturschutz) mit Rechtswirkungen ausgestattet wird, die praktisch auf ein grundsätzliches Veränderungsgebot hinauskommen und damit der Erklärung zum Naturschutzgebiet gleichstehen.

Das wäre aber der Fall, wenn man in sog. geschützten Landschaftsteilen allgemein jedweden Bau, gleichviel ob er das Landschaftsbild verunstaltet oder nicht, verbietet. Es kommt daher entscheidend auf die Eigenart der zu schützenden Landschaft an. Es gibt Landschaftsteile, die so beschaffen sind, daß jedweder Bau, gleichviel welcher Zweckbestimmung, welchen Umfangs und welcher Gestaltung das Landschaftsbild verunstaltet, die Natur schädigt oder den Naturgenuß beeinträchtigt (z. B. eine Dünenlandschaft am Meeresstrand).

In solchen Fällen, aber auch nur dann, ist ein absolutes Bauverbot nach den §§ 5, 19 RNG zulässig. Es kann andererseits Landschaftsteile geben, deren Eigenart in jedem Falle die Freihaltung von Bauten bestimmter Art (z. B. von gewerblichen Bauten, Wochenendhäusern) verlangt. In diesem Fall ist ein absolutes Bauverbot mit der entsprechenden gegenständlichen Beschränkung gerechtfertigt. Im allgemeinen aber sind bei der weitgehenden Einbeziehung der deutschen Landschaft in den Dienst der menschlichen Zivilisation nicht schlechthin jedwede Bauten verunstaltend in dem bezeichneten Sinne, sondern nur die der Eigenart des Landschaftsbildes nicht angepaßten, vielleicht auch nach ihrer Art gar nicht anpaßbaren. In diesen Fällen kann zwar die Landschaftsschutzverordnung ein förmliches Bauverbot einführen derart, daß die Erreichung einer jeden baulichen Anlage ohne vorherige Prüfung und Genehmigung unstatthaft ist, doch muß dann ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Genehmigung bestehen, wenn die durch das Naturschutzgesetz geschützten Belange durch den Bau nicht gefährdet werden, mit anderen Worten: das Bauverbot darf materiell nicht weiter reichen, als es im Interesse des gesetzlich anerkannten Schutzgutes erforderlich ist“

Dieser Meinung ist zuzustimmen; sie gilt erst recht für den heutigen § 15: Wenn zur Erreichung des Schutzzwecks ein absolutes Verbot erforderlich, geeignet und verhältnismäßig ist, wird es vom Gesetz gedeckt (23). Letztlich kommt es auf folgendes an: Wenn der Ordnungsgeber nach Abwägung aller Umstände zu der (mit einer gewissen Prognose verbundenen) Erkenntnis gelangt, daß bestimmte Veränderungen praktisch immer dem Gebietscharakter oder den besonderen Schutzzwecken abträglich sind, dann kann es auch unter Berücksichtigung der Erforderlichkeit des Übermaßverbotes zu rechtfertigen sein, insofern ein absolutes Verbot auszusprechen, anstatt die Prüfung der Verträglichkeit in jedem Einzelfall einem Erlaubnisverfahren vorzubehalten. Es bleibt die Möglichkeit der Befreiung (§ 31), wenn eine atypische Fallgestaltung vorliegt. Das Problem liegt in Wirklichkeit darin, daß die früher ausgewiesenen LSG oft zu groß bzw. zu heterogen sind, als daß absolute Verbote im gesamten Schutzgebiet zu rechtfertigen wären (24). Richtig angewandter Landschaftsschutz, orientiert an den Schutzzwecken des § 15 und in Vernetzung mit an-

deren Schutzformen (Naturschutzgebiet, Naturdenkmal, Landschaftsbestandteil) wird aber künftig wohl eher zu einer Ausweisung kleinerer LSG führen. Denkbar ist auch eine Unterteilung des LSG in verschiedene Zonen (25). Die Anwendung des einen oder anderen absoluten Verbots mag dann im Einzelfall durchaus in Betracht kommen. In einem LSG mit besonderer Bedeutung für die Erholung (z. B. in Stadtnähe) könnte etwa ein absolutes Verbot des Modellflugzeugbetriebs und des Betriebs von Ultraleichtflugzeugen gerechtfertigt sein, wenn nach Sachlage kein Fall denkbar ist, wo diese Betätigung dem Schutzzweck (ungestörter Naturgenuß/Erholung) nicht zuwiderlaufen würde. Wenn aus den in § 15 Abs. 1 Nr. 1 und 2 genannten Gründen der Bestand an Hecken usw. im LSG geschützt wird, kann es gerechtfertigt sein, insofern ein absolutes Verbot auszusprechen, wie es auch nach § 18 Abs. 1 und 2 zulässig wäre (26).

c) Probleme hat auch die Frage bereitet, ob es für die Normenklarheit und -bestimmtheit ausreicht, die Erlaubnispflicht „lediglich an eine generelle Verbotsbestimmung zu binden, ohne bestimmte verbotswidrige bzw. erlaubnispflichtige Tatbestände festzulegen“ (27). In der Praxis hat man es vorgezogen, nach der allgemeinen Verbotsnorm (28) einen Katalog der erlaubnispflichtigen Handlungen aufzustellen. Dabei gibt es verschiedene Varianten, die zu unterschiedlichen praktischen Ergebnissen führen können:

aa) Die Kombination allgemeine Verbotsnorm + Katalog ist in der Rechtsprechung dahin ausgelegt worden, daß ein (nicht beispielhafter) Katalog die erlaubnispflichtigen Maßnahmen abschließend aufzähle und sonstige Handlungen nicht (sozusagen subsidiär) von der generellen Verbotsnorm erfaßt würden (29).

bb) Um diese empfindliche Lücke zu schließen, ist es „zulässig, in den Schutzverordnungen die erlaubnispflichtigen Tatbestände nur beispielhaft aufzuführen und gleichzeitig in einem Auffangtatbestand alle Vorhaben, die geeignet sind, gegen das relative Veränderungsverbot zu verstoßen, für erlaubnispflichtig zu erklären“ (30). Bedenken wegen der Bestimmtheit dieses Tatbestandes bestehen nicht. Auch der Eingriffstatbestand des § 8 mit seinen bis zur Untersagung reichenden Rechtsfolgen besitzt allgemein gehaltene, konkretisierungsbedürftige Merkmale (31), die keineswegs präziser sind als das Veränderungsverbot einer LSchVO und ebenfalls erst im Einzelfall genau festgestellt werden müssen. Dies ist bei der Vielgestaltigkeit der Lebenssituationen unvermeidlich und zulässig. Daher verstößt z. B. die in einer LSchVO vorgesehene Pflicht zur Anzeige von „Maßnahmen, die mit Eingriffen in das geschützte Gebiet verbunden sind“, nicht gegen das Gebot der Bestimmtheit von Strafgesetzen nach Art. 103 Abs. 2 GG (32). Die Anforderungen des Verwaltungsrechts an die Bestimmtheit können nicht höher sein als die des Strafrechts.

cc) Denkbar ist auch die Lösung, einen Katalog der erlaubnispflichtigen Handlungen aufzustellen und bezüglich sonstiger gegen das relative Veränderungsverbot verstoßender Handlungen eine Untersagungsmöglichkeit (mit Pflicht zur Wiederherstellung des früheren Zustands) vorzusehen (33).

d) Hier ist nochmals hervorzuheben die Bedeutung einer sorgfältigen Vorarbeit von fachlicher Seite

(34): Bestandsaufnahme und Formulierung der Schutzzwecke sind Ausgangspunkt aller Überlegungen über die in Betracht kommenden Reglementierungen, über eine mögliche Einteilung in verschiedene Schutzzonen usw. Nur aufgrund einer genauen Vorarbeit ist eine Abwägung der widerstreitenden Nutzungsinteressen möglich und deren Ergebnis in Form verschiedener Eingriffsverbote zu rechtfertigen. Ein Beispiel aus der neuesten Rechtsprechung mag dies illustrieren: Das OVG Münster hat mit Urteil vom 31.10.1985 entschieden, daß eine Baumschutzsatzung, die eine Festlegung ihres Zweckes, d. h. der sachlichen Rechtfertigung für Unterschutzstellung der Bäume, nicht enthält, gegen das Prinzip der Bestimmtheit und Normenklarheit verstößt und deshalb nichtig ist (35). Mit Recht weist das Gericht darauf hin, daß die in Ausnahme- und Befreiungsvorschriften enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe („öffentliches Interesse“, „zumutbarer Aufwand“ und „nicht beabsichtigte Härte“) ohne Angabe der Zweckbestimmung der Unterschutzstellung keine zuverlässige Rechtsanwendung erlaubten.

Die generalisierende Zweckangabe „Baumschutz“ konkretisiere angesichts der Mehrzahl gleichgewichtig nebeneinander bestehender Anlässe, Bäume innerhalb des Siedlungsbereichs unter Schutz zu stellen, die Zweckbestimmung nicht in der erforderlichen Weise. Entsprechendes gilt m. E. für alle Arten von Schutzverordnungen.

e) Die bisherigen Überlegungen haben schließlich gezeigt, daß es unergiebig wäre, die verschiedenen Schutzgebietskategorien hauptsächlich nach den dort möglichen Geboten und Verboten abzugrenzen (36), weil damit keine generelle und scharfe Unterscheidung möglich ist. Einerseits kann nach unserem Rechts- und Verfassungsverständnis nicht jedes Ziel des Naturschutzes mit absoluten Reglementierungen durchgesetzt werden; vielmehr kommt es auf eine Optimierung und Abwägung der widerstreitenden Interessen und Beachtung des Übermaßverbotes an (§ 1 II, § 2 I). Andererseits brauchen die Belange des Naturschutzes dabei nicht notwendigerweise Schaden zu erleiden: Ein Baum als Teil eines geschützten Landschaftsbestandteils (§ 18) ist rechtlich im Ergebnis genauso gesichert wie ein Baum innerhalb eines Naturschutzgebietes (§ 13), soweit die Schutzverordnung nicht Ausnahmen zuläßt. Kennzeichnend für das LSG ist die breite Palette der Schutzzwecke, deren Umsetzung in eine konkrete SchutzVO sowohl in fachlicher als auch in juristischer Hinsicht manchmal schwieriger sein kann als die Ausweisung eines – meist kleineren – Naturschutzgebietes, dessen Schutzwürdigkeit jedem einleuchtet. Dabei spielt es auch eine Rolle, daß das LSG angesichts der Vielgestaltigkeit der möglichen Regelungsinhalte gegenüber der Einflußnahme von interessierter Seite empfindlicher ist als das vom Gesetz mit einer starken Tendenz zum absoluten Veränderungsverbot ausgestattete NSG. Eine das gebotene Maß übersteigende Rücksichtnahme des Ordnungsgebers auf die Betroffenen kann zur Entstehung einer ziemlich wertlosen LSchVO führen, wenn die sich bietenden Möglichkeiten nicht genutzt werden. Dies führt unmittelbar zum nächsten Kapitel.

3. Einfluß der Landwirtschaftsklausel auf die Schutzvorschriften

1. Landwirtschaftsklauseln enthält das Bundesrecht in § 1 Abs. 3 und § 8 Abs. 7.

Vorweg ist klarzustellen, daß die Klausel des § 8 Abs. 7 nur im Zusammenhang der Eingriffsregelung des § 8 Geltung besitzt, nicht aber innerhalb besonders geschützter Gebiete (37).

2. § 1 Abs. 3 gilt hingegen unmittelbar im gesamten Naturschutzrecht (vgl. § 4) und ist damit für die Auslegung des gesamten Bundes- und Landesrechts von Bedeutung. Er enthält zunächst die Feststellung, daß der ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft eine zentrale Bedeutung zukommt. Daran angeknüpft ist die offenbar als Schlußfolgerung des Gesetzgebers zu verstehende Aussage, daß diese Wirtschaftsweise in der Regel den Zielen des Naturschutzrechts dient.

Die Bedeutung dieser Landwirtschaftsklausel liegt darin, daß bei der gebotenen Abwägung (§ 1 Abs. 1) der Naturschutzziele gegen die Nutzungsansprüche der Landwirtschaft davon auszugehen ist, daß die ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft in der Regel den Zielen des Naturschutzrechts dient. Es handelt sich um eine widerlegbare Vermutung dahingehend, daß insoweit kein Zielkonflikt besteht (38).

Unter „ordnungsgemäßer“ Bewirtschaftung versteht man hier nicht etwa nur eine ökologisch richtige Wirtschaftsweise, denn sonst wäre die Vorschrift ohne Sinn und überdies ihre Formulierung als Vermutung unverstänlich. Daher bestimmt die ganz herrschende Meinung den Begriff „ordnungsgemäß“ nach den Zielsetzungen der Landwirtschaft (39) und rechnet dazu die herkömmlichen Bewirtschaftungsmethoden sowie allgemein die langfristig ökonomisch richtige Wirtschaftsweise (40).

Ob die Vermutung des § 1 Abs. 3 gerechtfertigt ist, muß sehr bezweifelt werden. Wissenschaftliche Erkenntnisse legen die Annahme nahe, daß die heutige Landwirtschaft eine Hauptursache für den rapiden Artenrückgang ist. Daß sie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft (§ 1 Abs. 1 Nr. 4) verringert, ist augenscheinlich (41). Doch ist § 1 Abs. 3 geltendes Recht.

3. Innerhalb besonders geschützter Gebiete läßt sich die Vermutung des § 1 Abs. 3 allerdings relativ leicht widerlegen, nämlich schon dann, wenn die Bewirtschaftung im Einzelfall den Schutzbestimmungen widerspricht (42). Denn die SchutzVO konkretisiert für ihren Bereich die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege in verbindlicher Form.

Wenn z. B. das Umbrechen von Grünland untersagt ist, um die charakteristische Eigenart einer Talauwe zu erhalten (43), dann bedeutet dies, daß der Umbbruch nicht im Sinne der Regelvermutung des § 1 Abs. 3 den Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege (hier: dem konkreten Schutzzweck der LSchVO) dient, mag er auch (agronomisch) ordnungsgemäß sein. Das gilt nicht nur für absolute Verbote, sondern auch für relative Verbote mit Erlaubnisvorbehalt. Denn durch die Aufnahme einer land- oder forstwirtschaftlichen Betätigung in den Katalog der erlaubnisbedürftigen Handlungen wird vom Verordnungsgeber festgestellt, daß sie mit ei-

ner gewissen Wahrscheinlichkeit dem Schutzzweck zuwiderläuft und daher (präventiv) verboten ist. Damit ist die Vermutung des § 1 Abs. 3 neutralisiert; sie entfaltet im Erlaubnisverfahren keine Wirkungen. Daraus erklärt sich die Formulierung in § 15 Abs. 2, wonach „unter besonderer Beachtung des § 1 Abs. 3“ alle Beeinträchtigungen verboten sind. Der Verordnungsgeber soll bei der Abfassung der Schutzbestimmungen („Eingriffsregelungen“) die Vermutung einer Zielkonformität der Land- und Forstwirtschaft im Auge behalten (44). Denn große Teile von LSGen sind land- und forstwirtschaftliche Flächen. Man ging wohl davon aus, daß die Bewirtschaftung oft den schutzwürdigen Charakter eines LSG geprägt hat. Ob dies für alle heutigen Bewirtschaftungsformen noch zutrifft, ist sehr zweifelhaft. § 15 Abs. 2 ist jedoch nicht als Verpflichtung des Verordnungsgebers zu verstehen, etwa in der Richtung, daß Reglementierungen der Land- und Forstwirtschaft zu unterlassen seien. Der Hinweis auf § 15 Abs. 2 ist nur ein „Appell an den Verordnungsgeber“, auf die Belange der Land- und Forstwirtschaft möglichst Rücksicht zu nehmen, und hat keine Auswirkungen auf die Gültigkeit der LSchVO, wenn in diese nach Abwägung aller Umstände auch Verbote zu Lasten der Land- und Forstwirtschaft aufgenommen werden (33). Solche Beschränkungen können nötig sein, um den Schutzzweck zu erreichen (46). Gerade wenn man sich die vielfältigen, u. a. auch ökologisch orientierten Schutzzwecke des heutigen § 15 vergegenwärtigt, und dem die noch immer recht wenig an ökologischen Kriterien interessierte Landwirtschaft gegenüberstellt, wird es nicht bei einer pauschalen Freistellung der Land- und Forstwirtschaft in den LSchVOen bleiben können, wie es bisher weithin der Fall zu sein scheint. Das Eigentumsrecht bildet kein unüberwindliches Hindernis: In vielen Fällen wird es sich um eine entschädigungslose Inhaltsbestimmung (Sozialbindung) handeln (47). Soweit im Einzelfall enteignende Wirkungen eintreten, sehen die Naturschutzgesetze Entschädigungsbestimmungen (z. B. Art. 36 BayNatSchG) vor.

Das schmälert die Effektivität des Landschaftsschutzes, daß das Landesrecht teilweise in der Ermächtigungsgrundlage zu LSchVOen weitgehende Freistellungen der Land- und Forstwirtschaft vorgibt. Nach § 22 Abs. 3 BWNatSchG soll in der LSchVO bestimmt werden, „daß die Nutzung im Rahmen einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung land- und forstwirtschaftliche Grundstücke unberührt bleibt“. Insoweit wird der vom Bundesrecht in § 15 Abs. 2 gezogene Rahmen zu Lasten des Naturschutzes überschritten. Nicht zu beanstanden ist hingegen die Verweisung in Art. 10 Abs. 2 Satz 4 BayNatSchG auf die Klausel des Art. 6 Abs. 2, denn sie steht unter dem Vorbehalt, daß die LSchVO einzelne entgegenstehende Verbote enthält.

4. Fazit

Die rechtlichen Möglichkeiten, die eine LSchVO bietet, sind vielfältig und werden bisher vermutlich nicht ausgeschöpft. Es wäre unklug, das Mittel der LSG-Ausweisung nicht voll für die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege einzusetzen, etwa weil man es für zu schwach hält; bei richtiger Handhabung trifft dies nicht zu.

Verfehlt wäre es, unter Vernachlässigung des LSG das Heil in der Ausweisung von NSG zu suchen. Abgesehen von den abweichenden Tatbestandsvoraussetzungen ist das NSG infolge des grundsätzlichen und sehr weitgehenden Vorranges der Naturschutzziele meist mit stärkeren Eingriffen in die Eigentumsposition verbunden. Schon damit sind dieser Schutzform Grenzen gesetzt, ganz zu schweigen von der Zeit, die zur Ausweisung erforderlich ist, um bei der meist geringen Größe des NSG eine befriedigende Gesamtfläche in Schutz zu nehmen. Bei der Wiederbesinnung auf den Wert des LSG müssen auch die vorhandenen Schutzgebiete neu überdacht und einem modernen Konzept unterworfen werden, das auch die Land- und Forstwirtschaft im unvermeidlichen Maß in die Pflicht nimmt. Die rechtlichen Möglichkeiten dazu sind vorhanden.

5. Anmerkungen

- 1) §§ ohne Gesetzesangabe beziehen sich auf das BNatSchG
- 2) z. B. Düngung, Anwendung von Chemikalien, Änderung der Fruchtfolge, Wechsel der Baumarten usw.
- 3) Der Begriff „Landschaftsschutzgebiet“ war dem RNG unbekannt; er entwickelte sich bei der Anwendung der §§ 5 und 19 RNG, vgl. ZWANZIG, Die Fortentwicklung des Naturschutzrechts in Deutschland nach 1945, 1962, S. 112 ff, 151 ff; BÖHM, Die rechtlichen Grundlagen und Möglichkeiten des Landschaftsschutzes nach dem Reichsnaturschutzgesetz, DVBl. 1960, 500 ff.
- 4) Art. 6 Abs. 3 Nr. 1 BayNatSchG; ähnlich § 5 Abs 1 HENatG
- 5) Überblick bei STICH, Das Bauverbot in Landschaftsschutzgebieten, DVBl. 1960, 922 ff.
- 6) Vgl. GAENTZSCH, Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, NuR 1986, 90 (93f) und BVerwG U. v. 25.1.1985, NuR 1986, 73.
- 7) Instrukтив die Fallgestaltungen bei BVerwG U. v. 18.3.1983 UPR 1983, 322 (privileg. Vorhaben außerhalb eines LSG) und U. v. 13.4.1983, UPR 1983, 335 (privileg. Vorhaben im LSG).
- 8) Grundlegend ROSENSTOCK, Das Landschaftsschutzgebiet als Steuerungsmittel in der Planung – Zu Nutzungsbeschränkungen in Landschaftsschutzgebieten –, 1981 passim.
- 9) Dazu GASSNER, Naturschutz als Gefahrenabwehr, NuR 1981, 6 ff.
- 10) Mit Recht schon von BÖHM (Fußn. 3), S. 502 hervorgehoben
- 11) Näheres bei ROSENSTOCK, Zur Stellung des Landschaftsschutzgebiets innerhalb eines Naturschutzprogramms, NuL 1983, 65 ff.
- 12) LORZ, Naturschutzrecht, Anm. 2 zu § 13 BNatSchG
- 13) KOLODZIEJCOK/RECKEN, Naturschutz, Landschaftspflege, Rdnr. 12,18,20 zu § 15 BNatSchG
- 14) KOLODZIEJCOK/RECKEN (Fußn. 13) Rdnr. 25 zu § 15 BNatSchG; ENGELHARDT/BRENNER, BayNatSchG, Rdnr. 8 zu Art. 10; ROSENSTOCK, Zur Abgrenzung der Schutzgebiete und Schutzobjekte des Bundesnaturschutzgesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen, NuL 1984, 12(14).
- 15) Vgl. ROSENSTOCK (Fußn. 11) S. 67.
- 16) Die Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen können hier außer Betracht bleiben.
- 17) Umgekehrt bedeutet § 13, daß der durch eine NSchVO erreichbare Schutz gekoppelt ist an die dort genannten Zwecke bzw. Merkmale.
- 18) der, weil er als „Dach“ der Nrn. 1-3 des Absatzes 1 zu verstehen ist, nur in Absatz 2 erwähnt wird.
- 19) Nach diesem Maßstab überprüft der VGH Mannheim eine VO zum Schutz brütender Vögel (U. v. 13.10.1982, UPR 1983, 274); weitere Beispiele: VGH München U. v. 5.7.1983, NuR 1984, 53 zu einem LSG im Norden von München; OVG Münster U. v. 5.9.1985, UPR 1986, 232 zu einer LSchVO mit (relativem) Verbot von „Modellsportbetrieb“ – Vgl. auch § 2 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG.
- 20) Zum alten Recht vgl. STICH (Fußn. 5) m. w. Nachw.
- 21) VGH München U. v. 7.6.1984, NuR 1985, 25; ähnlich VGH Kassel B. v. 11.7.1985, AgrarR 1986, 84. – Nach SOELL, Grenzen zwischen Landwirtschaft, Naturschutz und Landschaftsschutz, NuR 1984, 8(10) ist „typisch“ für das LSG „das vorherrschende Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“
- 22) U. v. 12.7.1956 – IC 91,54 – BVerwGE 4,47(58 f)
- 23) Zutreffend BERNATZKY/BÖHM, Bundesnaturschutzrecht, Rdnr. 6 zu § 15 u. Rdnr. 3, 4 zu § 12 BNatSchG.
- 24) Vgl. KOLODZIEJCOK/RECKEN (Fußn. 13) Rdnr. 26 zu § 15.
- 25) Zur Zonierung, insb. im Zusammenhang mit absoluten Verböten, vgl. bereits STICH (Fußn. 5), S. 927, ferner ROSENSTOCK (Fußn. 11), S. 67. Die Zonierung darf aber nicht zu unübersichtlichen Regelungen führen.
- 26) So können die ebenfalls auf § 18 bzw. dem entsprechenden Landesrecht beruhenden Baumschutzverordnungen durchaus als absolute Verböte (mit Befreiungsmöglichkeit) gefaßt werden. Die Rechtsprechung hat das zu Recht nicht beanstandet, vgl. Normenkontroll-U. des BayVGH v. 8.11.1984, BayVBl 1985, 435 (436): „bestimmt, verhältnismäßig und erforderlich“; OVG Bremen U. v. 26.3.1985, NuR 1985, 193
- 27) so die Fragestellung bei VGH München U. v. 7.6.1984, NuR 1985, 25, die aber offengelassen wurde.
- 28) Etwa: „Im Schutzgebiet sind alle Handlungen verboten, die den Charakter dieses Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck (§ X) zuwiderlaufen“
- 29) VGH München (Fußn. 27), S. 26
- 30) LANG, NuR 1985, 27 (Anm. zu VGH München Fußn. 27). Die gegenteilige Ansicht von ENGELHARDT/BRENNER (Fußn. 14) Anm. 7 b zu Art. 10 trifft aus den im folgenden Text genannten Gründen nicht zu.
- 31) Veränderungen, die „die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können“
- 32) BayObLG B. v. 9.5.1977, BayObLGSt 1977, 89 = NuR 1980, 180: „Durch die Anzeigepflicht soll sichergestellt werden, daß die Naturschutzbehörde schon vor der Durchführung beabsichtigter Maßnahmen prüfen kann, ob ein Einschreiten erforderlich ist. Dieses Ziel kann nur durch eine Generalklausel erreicht werden, weil es unmöglich ist, alle denkbaren Maßnahmen, die zur Beeinträchtigung des Landschaftsbildes oder des Naturhaushalts führen können, durch eine kasuistische Aufzählung zu erfassen“
- 33) Vergleichbar dem Art. 6a Abs. 5 BayNatSchG. – Die Untersagungsmöglichkeit kann auch mit einer Anzeigepflicht gekoppelt werden (um deren Bußgeldbewehrung es im Fall des BayObLG Fußn. 32 ging). Ob diese von praktischem Wert ist, mag zweifelhaft sein. Insgesamt effektiver erscheint die Lösung bb).
- 34) BERNATZKY/BÖHM (Fußn. 23) Rdnr. 2 zu § 12, 4 zu § 15
- 35) NuL 1986, 146 = NVwZ 1986 494
- 36) zutr. ROSENSTOCK (Fußn. 14), S. 13. – Auch eine Abgrenzung dahingehend, daß Eigentumsbeeinträchtigungen im LSG sich nur innerhalb der Inhaltsbestimmung (Sozialbindung) bewegen (dürften), während im

- NSG auch enteignende Wirkungen eintreten dürften, wäre unzutreffend. Vgl. die Prüfungsreihenfolge bei BVerwG. v. 13.4.1983, UPR 1983, 338.
- 37) Vgl. im einzelnen FISCHER-HÜFTLE, Die Landwirtschaftsklauseln im Bundesnaturschutzgesetz, NuR 1981, 21(22); ebenso HARTMANN, Naturschutz und Landwirtschaft, NuR 1983, 53(58); HENNEKE, Beschränkungen ordnungsgemäßer Landwirtschaft im Landschaftsschutzgebiet, NuR 1984, 263 (266 f) m. w. Nachw. Unklar die bisherige Rspr. des BVerwG. Im U. v. 13.4.1983, UPR 1983, 338 = DVBl 1983, 897 heißt es ohne Auseinandersetzung mit dieser Frage nur: „Landesrecht, das eine Maßnahme, die nach § 8 Abs. 7 nicht als Eingriff anzusehen ist, zu einem solchen erklären und verbieten würde, wäre nichtig (Art. 31 GG). Derartiges ist jedoch weder im Landesnaturschutzgesetz noch in der Landschaftsschutzverordnung R. geschehen“ – Sollte damit gemeint sein, die LSchVO müsse sich an § 8 Abs. 7 orientieren, so wäre dem nicht zuzustimmen. Unrichtig ist bereits die Vorstellung, § 8 Abs. 7 erlaube etwas, das der Landesgesetzgeber nicht „verbieten“ dürfe, denn mit der Formulierung „im Sinne dieses Gesetzes“ ordnungsgemäß öffnet das BNatSchG selbst ein Einfallstor für die Anforderungen des Naturschutzes an eine ordnungsgemäße Bodennutzung. Diese Anforderungen können auch im Landesrecht niedergelegt sein, weil § 8 Abs. 7 einer Umsetzung in unmittelbar geltendes Landesrecht bedarf.
- 38) Sie ist räumlich beschränkt auf die „Kultur- und Erholungslandschaft“ und greift daher nicht ein bei der Umwandlung unberührter Naturlandschaft in Kulturlandschaft, vgl. v. MUTIUS/HENNEKE, Die Landwirtschaftsklausel im Naturschutzrecht, BayVBl 1983, 545 (547 f); das kann auch im LSG von Bedeutung sein.
- 39) v. MUTIUS/HENNEKE (Fußn. 38), S. 548 m. w. Nachw.
- 40) Vgl. Art. 6 Abs. 2 BayNatSchG, der allerdings der falsche Ort für diese Begriffsbestimmung ist, dazu FISCHER-HÜFTLE, Zur Auslegung des § 8 Abs. 7. BNatSchG und des neu gefaßten Art. 6 BayNatSchG. NuR 1983, 110(112 f).
- 41) v. MUTIUS/HENNEKE (Fußn. 38), S. 548 m. w. Nachw.
- 42) HENNEKE (Fußn. 38), S. 268, der auch die mit Wortlaut und Sinn des Gesetzes schlechterdings unvereinbare Auffassung von SOELL (Fußn. 21, S. 12) über den Inhalt der Vermutung des § 1 Abs. 3 im Rahmen des § 15 Abs. 2 mit zutr. Begründung widerlegt (aaO S. 267).
- 43) oder um die Lebensstätte einer bedrohte Tierart zu erhalten (z. B. des Storches). Dieses Beispiel führt allerdings zu der Frage, ob für den Artenschutz wichtige Flächen nur als NSG (§ 13 Abs. 1 Nr. 1) oder auch als LSG (Arten als Teil des Naturhaushalts (§ 15 Abs. 1 Nr. 1) ausgewiesen werden können, vgl. dazu SOELL (Fußn. 21), S. 9.
- 44) An den „Normanwendenden“ richtet sich § 15 Abs. 2 hingegen nicht; zumindest mißverständlich insoweit HENNEKE (Fußn. 38), S. 268.
- 45) ENGELHARDT/BRENNER (Fußn. 14) Anm. 8 zu Art. 10; KOLODZIEJCOK/RECKEN (Fußn. 13) Rdnr. 25 zu § 15; HENNEKE (Fußn. 38), S. 268.
- 46) KOLODZIEJCOK/RECKEN (Fußn. 13), Rdnr. 25 zu § 15
- 47) Vgl. BVerwG (Fußn. 36) zum Verbot der Aufforstung von Feuchtfleichen. Allgemein SOELL, Die Bedeutung der Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums bei der Landschaftspflege und dem Naturschutz, DVBl 1983, 241 ff; KIMMINICH, Die Rechtsprechung zur enteignenden Wirkung natur- und landschaftsschützender Maßnahmen, NuR 1979, 45 ff. Allerdings wäre es unzutreffend, pauschale Aussagen zu machen: Angesichts der stärkeren Durchsetzungsfähigkeit des heutigen Naturschutzrechts gegenüber dem früheren RNG (das z. B. keine dem § 8 BNatSchG entsprechende Vorschrift kannte) kann die Rechtsprechung zur Frage Enteignung/Situationsgebundenheit aus der Vergangenheit nicht ohne weiteres auf den heutigen Zustand übertragen werden, vgl. im einzelnen WEYREUTHER, Die Situationsgebundenheit des Grundeigentums, 1983, S. 1 f, 137 ff, 152 f.

Anschrift des Verfassers

Peter Fischer-Hüftle
 Richter am Bayer. Verwaltungsgericht
 Haidplatz 1
 Postfach 110165
 8400 Regensburg

6. Anlage (zu FISCHER-HÜFTLE)

Aufbau einer Landschaftsschutzverordnung

Es handelt sich um ein „Gerüst“, das je nach Sachlage weiter ausgebaut werden kann.

§ 1 Schutzgegenstand und Schutzzweck

- (1) – Beschreibung, Charakterisierung durch kurze Hervorhebung der wesentlichen Merkmale; Festlegung einer Bezeichnung. –
- (2) Schutzzweck(e)
– sind anhand des § 15 Abs. 1 Nrn. 1-3 bzw. des entspr. Landesrechts herauszuarbeiten. –

§ 2 Schutzgebietsgrenzen

– Beschreibung des Grenzverlaufs; Verweisung auf Karte. –

§ 3 Verbote; Erlaubnisvorbehalt

- (1) Im Schutzgebiet sind alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets (§ 1 Abs. 1) verändern oder dem besonderen Schutzzweck (§ 1 Abs. 2) zuwiderlaufen. Variante A
- (2) Der vorherigen schriftlichen Erlaubnis (der Behörde) bedarf, wer im Schutzgebiet Handlungen vornehmen will, welche die in Absatz 1 genannten Wirkungen hervorrufen können. Erlaubnispflichtig ist insbesondere – (Katalog) Relatives Veränderungsverbot mit Auffangtatbestand (s. Text II 3 c/bb)
- (3) Die Erlaubnis ist, unbeschadet anderer Rechtsvorschriften, zu erteilen, wenn das Vorhaben nicht geeignet ist, eine der in Absatz 1 genannten Wirkungen hervorzurufen oder wenn diese Wirkungen durch Nebenbestimmungen ausgeglichen werden können.

oder

§ 3 Verbote; Erlaubnisvorbehalt

- (1) – wie Var. A Abs. 1 – Variante B
- (2) Verboten ist insbesondere – (abs. Veränderungsverbot, ggf. mit Zusatz „in Zone A“ o. ä.) s. Text II 3 b
- (3) Alle sonstigen Handlungen, welche die in Absatz 1 genannten Wirkungen hervorrufen können, bedürfen der Erlaubnis. – im einzelnen wie Var. A Abs. 2 rel. Veränderungsverbot mit Auffangtatbestand
- (4) – wie Var. A Abs. 3 –

oder

§ 3 Verbote; Erlaubnisvorbehalt; Anordnungen

- (1) – wie Var. A Abs. 1 Variante C
- (2) Der vorherigen schriftlichen Erlaubnis der (Behörde) bedarf, wer beabsichtigt – Katalog wie Var. A Abs. 2 Satz 2 – Relatives Veränderungsverbot ohne Auffangtatbestand, aber mit Untersagungsmöglichkeit, s. Text II 3 c/cc.
- (3) – wie Var. A Abs. 3
- (4) Andere als die in Absatz 2 genannten Handlungen kann die (Behörde) untersagen, wenn sie die in Absatz 1 genannten Wirkungen hervorrufen; die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes kann verlangt werden. (Hier könnte eine Anzeigepflicht vorgeschaltet werden.)

oder

§ 3 Verbote; Erlaubnisvorbehalt; Anordnungen

- (1) – wie Var. A Abs. 1 Variante D
- (2) – wie Var. B Abs. 2 (abs. Veränderungsverbot) (wie Var. C, aber mit abs. Verb.)
- (3) – wie Var. C Abs. 2 (Katalog der relativen Veränderungsverbote)
- (4) – wie Var. A Abs. 3 (Erlaubniserteilung)
- (5) Andere als die in den Absätzen 2 und 3 genannten Handlungen kann die (Behörde) unterlagen usw. wie Var. C Abs. 4.

§ 4 Ausnahmen

Von den Beschränkungen dieser Verordnung sind ausgenommen

– Katalog

Wird die ordnungsgemäße Landwirtschaft ausgenommen, so ist darauf zu achten, daß von diesem Vorbehalt die Verbote des § 3 ausgenommen werden, die auch für die Landwirtschaft gelten sollen, z. B. Verbot der Veränderung von Gewässern, der Drainage, der Beseitigung von Gehölzen usw.; entsprechend ist bei der Forst- und Fischereiwirtschaft zu verfahren.

§ 5 Befreiungen

– Wiedergabe des § 31 bzw. des entspr. Landesrechts

§ 6 Ordnungswidrigkeiten

Das Landschaftsschutzgebiet in der Naturparkkonzeption – dargestellt am Beispiel des Naturparks Altmühltal (Südl. Frankenalb)

Gerhard Mühle

1.1 Naturparke in Bayern

Die Naturparkidee Alfred Toepfers fiel in Bayern auf sehr fruchtbaren Boden. Die in der Übersichtskarte dargestellten 17 bayerischen Naturparke überdecken heute eine Fläche von 29 % des Freistaats Bayern. Von diesen 17 Naturparken haben 3 Naturparke in Bayern eine Naturpark-Verordnung; es sind dies der Naturpark Bayerischer Odenwald, der Naturpark Spessart und der Naturpark Bayerische Rhön. Wichtigster Bestandteil der Naturparkverordnung ist die Festlegung der Schutzzone.

Für die restlichen 14 Naturparke befindet sich die Naturpark-Verordnung in Aufstellung; die ersten Entwürfe für die jeweiligen Schutzzone liegen vor. Das gilt auch für den Naturpark Altmühltal (Südl. Frankenalb), der mit seiner Fläche von ca. 3.000 km² zu den größten Naturparken im Bundesgebiet zählt.

Der Anteil an Landschaftsschutzgebieten in Bayern beträgt 12,8 %, das sind etwa 0,9 Mill. ha (vgl. Naturparkfläche in Bayern 2,07 Mill. ha). Dieser Anteil wird sich nach Abschluß der jeweiligen naturschutzrechtlichen Verfahren für die restlichen 14 bayerischen Naturparke wesentlich erhöhen. Ob mit dieser Erhöhung des Anteils an Landschaftsschutzgebieten in Bayern dem Naturschutz und der Landschaftspflege ein Dienst erwiesen wird, darf bezweifelt werden.

1.2 Naturpark und Naturschutzgesetz

Im 4. Abschnitt des Bundesnaturschutzgesetzes, der sich mit dem Schutz, der Pflege und der Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft beschäftigt, ist der Begriff Naturpark näher definiert. Nach § 16 BNatSchG sind Naturparke „einheitlich zu entwickelnde und zu pflegende Gebiete, die großräumig, überwiegend Landschaftsschutzgebiete oder Naturschutzgebiete sind, sich wegen ihrer landschaftlichen Voraussetzungen für die Erholung besonders eignen und nach den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung für die Erholung und den Fremdenverkehr vorgesehen sind“

Die Novelle 1982 zum Bayerischen Naturschutzgesetz definiert im Art. 11 die Naturparke als „großräumige, der natürlichen Gliederung entsprechende Gebiete, von in der Regel mindestens 20.000 ha Fläche, die überwiegend die Voraussetzungen von Landschaftsschutzgebieten erfüllen, und sich wegen ihrer landschaftlichen Voraussetzungen für die Erholung besonders eignen“

1.3 Landschaftsschutzgebiet und Schutzzone

Vergleicht man beide Gesetzestexte, so fällt auf, daß bayerische Naturparke nicht überwiegend Landschaftsschutzgebiete (oder Naturschutzgebiete) sein müssen, sondern lediglich die Vorausset-

zung von Landschaftsschutzgebieten erfüllen müssen. Bayern macht vom § 12 Abs. 4 BNatSchG Gebrauch, wonach „die Länder für Naturparke abweichende Vorschriften erlassen können“. Somit ist die Schutzzone eines Naturparks in Bayern nicht unbedingt ein Landschaftsschutzgebiet (oder Naturschutzgebiet), sondern eine Schutzkategorie eigener Art deren Gebote und Verbote in der jeweiligen Naturparkverordnung festzulegen sind (vgl. LANG 1984)

Nach den Vorgaben des Landesentwicklungsprogramms für Bayern müssen mehr als die Hälfte der Fläche eines Naturparks als Schutzzone naturschutzrechtlich ausgewiesen sein. Im Landesentwicklungsprogramm von 1976 wurde ein Schutzzoneanteil von 75 % verlangt.

Zuständig für den Erlaß von Naturparkverordnungen in Bayern ist die Oberste Naturschutzbehörde, das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen. Die Zuständigkeit für den Erlaß von Rechtsverordnungen für Landschaftsschutzgebiete liegt bei den Landkreisen bzw. den kreisfreien Gemeinden.

2.1 Entwicklungsziel des Naturparks Altmühltal

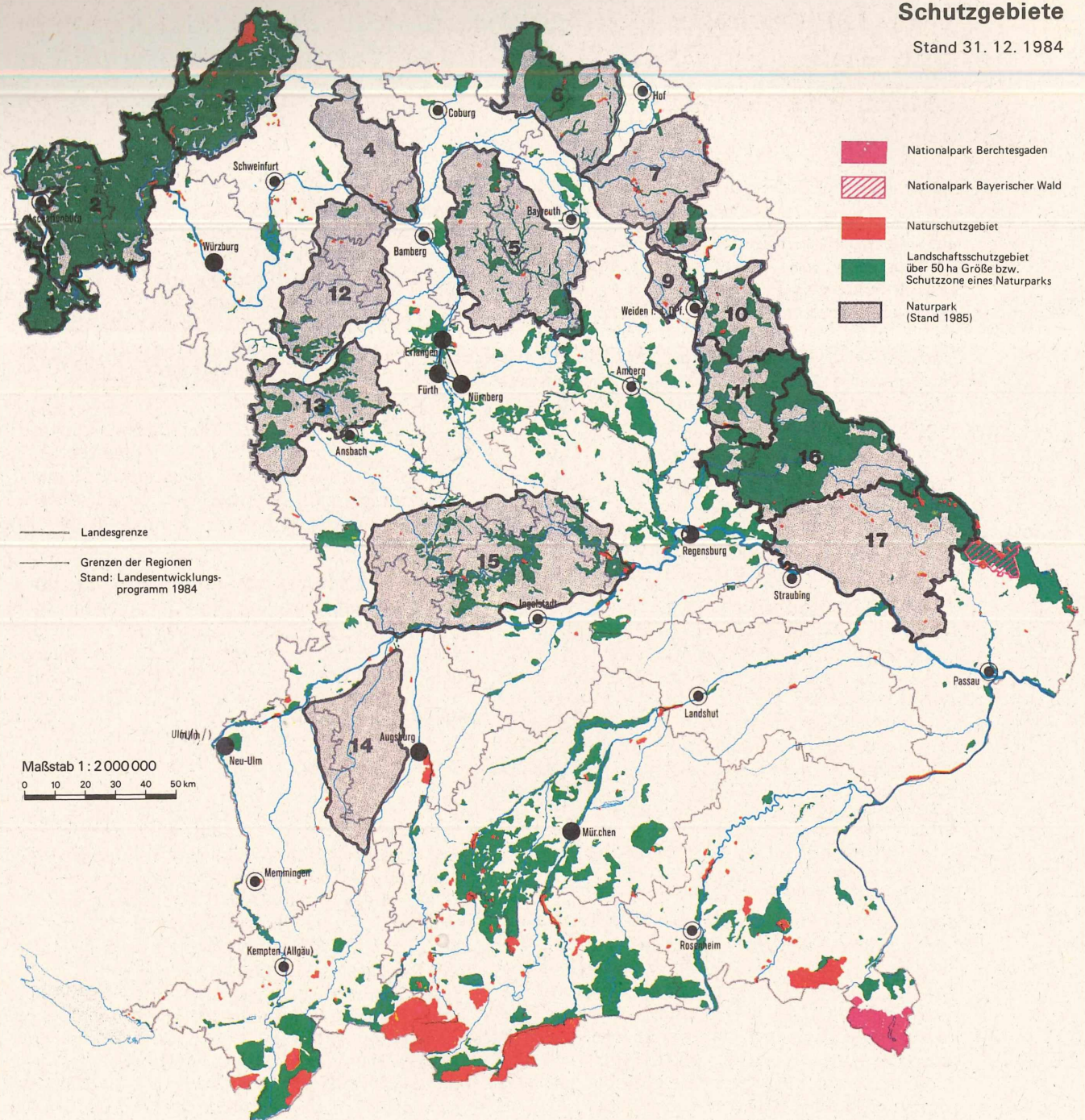
Der Naturpark Altmühltal verfolgt drei Entwicklungsziele (MÜHLE 1982):

- I. Sicherung, Pflege und Entwicklung der typischen Naturparklandschaft
- II. Lenkung des Naherholungsverkehrs
- III. Förderung des Fremdenverkehrs.

Das Entwicklungsziel I. beinhaltet die Erhaltung und Entwicklung eines ausgewogenen Landschaftshaushaltes der Naturräume „Südliche Frankenalb“ und „Vorland der Südlichen Frankenalb“, insbesondere deren Pflanzen- und Tierwelt, sowie die Nutzungsfähigkeit der naturraumspezifischen Naturgüter. Gleichrangig angesprochen sind die Erhaltung und Entwicklung der typischen Naturparklandschaft als Erlebnis- und Erholungsraum. Der besonderen geographischen Lage zwischen den Ballungsräumen Nürnberg, München, Ingolstadt, Regensburg und Augsburg wird das Entwicklungsziel II. gerecht. Die vorgeschlagenen Naturparkeinrichtungen, die Erschließung mit Wander-, Radwander- und Reitwegen sind so konzipiert, daß über ein Prinzip der Bündelung weite Teile des Naturparks der individuellen naturnahen Erholungsnutzung vorbehalten bleiben. Das Entwicklungsziel III. zielt ab auf eine wirtschaftliche Förderung über den Fremdenverkehr. Insgesamt gesehen soll der Naturpark Altmühltal langfristig als naturnahes, großräumiges Erholungsgebiet im Sinne der Landesplanung entwickelt werden. Damit stellt sich die Frage, welche Bedeutung die Schutzzone an der Verwirklichung der Entwicklungsziele für den Naturpark Altmühltal hat.

Schutzgebiete

Stand 31. 12. 1984



1 Naturpark Bayerischer Odenwald - Bayerischer Teil des Naturparks Bergstraße - Odenwald - Landratsamt 6148 Heppenheim a.d.B 39.950 ha (Schutzzone: 34.350 ha)	7 Naturpark Fichtelgebirge Landratsamt 8592 Wunsiedel 100.400 ha	12 Naturpark Steigerwald Verkehrsamt 8602 Ebrach 128.000 ha
2 Naturpark Spessart Forstamt 8781 Mittelsinn 171.000 ha (Schutzzone: 131.650 ha)	8 Naturpark Steinwald Forstamt 8584 Kemnath 23.233 ha	13 Naturpark Frankenhöhe Landratsamt 8800 Ansbach 107.027 ha
3 Naturpark Bayerische Rhön Landratsamt 8740 Bad Neustadt a.d. Saale 124.000 ha (Schutzzone: 93.000 ha)	9 Naturpark Hessenreuther und Manteler Wald mit Parkstein/OPf. Landratsamt 8482 Neustadt a.d. Waldnaab 27.000 ha	14 Naturpark Augsburg - Westliche Wälder Landratsamt 8900 Augsburg 117.500 ha
4 Naturpark Haßberge Landratsamt 8728 Haßfurt 82.388 ha	10 Naturpark Nördlicher Oberpfälzer Wald Landratsamt 8482 Neustadt a.d. Waldnaab 64.380 ha	15 Naturpark Altmühltal (südliche Frankenalb) Landratsamt 8832 Weißenburg i.Bay. 290.800 ha
5 Naturpark Fränkische Schweiz - Veldensteiner Forst Rathaus 8573 Pottenstein 234.600 ha	11 Naturpark Oberpfälzer Wald (vormals Nabburg, Neunburg vorm Wald und Obervietach - Schöensee) Landratsamt 8460 Schwandorf 72.385 ha	16 Naturpark Oberer Bayerischer Wald Landratsamt 8490 Cham 180.100 ha
6 Naturpark Frankenwald Landratsamt 8640 Kronach 111.600 ha		17 Naturpark Bayerischer Wald Forstamt 8372 Zwiesel 203.000 ha

Herausgeber: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen

2.2 Naturräumliche Besonderheiten

Neun Zehntel der Naturparkfläche liegen im Naturraum Südliche Frankenalb (082), ein Zehntel der Naturparkfläche liegt im Naturraum Vorland der Südlichen Frankenalb (110). Die naturraumspezifische Ausstattung mit wertvollen Ökosystemen ist den Tabellen 1, 2 und 3 zu entnehmen. Diese wertvollen Ökosysteme werden im Einrichtungsplan für den Naturpark als ökologische Vorrangflächen bezeichnet. Ihr Flächenanteil liegt im Naturpark geringfügig über dem bayerischen Durchschnitt; bezogen auf den Teilbereich des Naturparks im Naturraum „Vorland der Südl. Frankenalb“ liegt der Flächenanteil erheblich darunter. Der Lage nach konzentrieren sich die in Tabelle 2 aufgelisteten wertvollen Ökosysteme in den Talräumen des Naturparks: dem Altmühltal, seinen wasserführenden Seitentälern und den zahlreichen Trockentälern. Bezogen auf den Naturraum Südl. Frankenalb (2) stellen sich die Landnutzungen wie folgt dar: Fließ- und Stillgewässer 0,7 %; Wald 39,1 %; Vorrangnutzung Acker 47,1 %; Vorrangnutzung Grünland 2,4 %; Mischnutzung Acker-Grünland 5,9 %; Siedlung 4,4 %. Die Grünlandnutzung beschränkt sich ausschließlich auf die Tallagen; Ackerflächen mit z. T. sehr geringem Anteil an naturnahen Kleinstrukturen sind charakteristisch für die Jurahochfläche.

2.3 Schutzzone des Naturpark Altmühltal

Derzeit sind 24% der Naturparkfläche als Landschaftsschutzgebiete ausgewiesen. Der Anteil der vorhandenen Naturschutzgebiete beträgt 0,73 %. Unter Landschaftsschutz stehen derzeit vor allem das Altmühltal und die wasserführenden Seitentäler. Nur etwa die Hälfte der wertvollen Ökosysteme im Naturpark ist naturschutzrechtlich geschützt. Im Auftrag des Naturpark-Vereins hat der Verfasser nunmehr den 4. Entwurf für ein Schutzzonenkonzept vorgelegt. Der 1. Entwurf stammt aus dem Jahr 1974; der Flächenanteil der Schutzzone beträgt 33 %. Im 2. Entwurf von 1979 – der Flächenanteil der Schutzzone beträgt 69 % – erkennt man die Vorgabe des Bayer. Landesentwicklungsprogramms von 1976, wonach 75 % eines Naturparks Schutzzone sein sollen. Der 4. Entwurf weist einen Flächenanteil der Schutzzone von ca. 1.600 km² aus; das sind ca. 53 % der Fläche des Naturpark Altmühltal. Dieser 4. Entwurf ist das Ergebnis einer intensiven Geländekartierung und einer Feinabstimmung mit den Naturparkgemeinden, den Naturschutzbehörden und den regionalen Planungsverbänden. Dargestellt ist das Schutzzonenkonzept im Maßstab M 1:25.000; es umfaßt 36 Topografische Karten. In Teilbereichen des Naturparks werden Darstellungen der Schutzzone im Maßstab M

Tabelle 1

Ökologische Vorrangflächen im Naturpark Altmühltal (Südliche Frankenalb)

Lage	Anzahl	Vorrangflächen ha	rel. Anteil an der Natur- raumfläche im Naturpark in %
Naturparkfläche im Naturraum: 082 Südliche Frankenalb	1.500	12.000 ha	4,5 %
Naturparkfläche im Naturraum: 110 Vorland der Südl. Frankenalb	40	965 ha	3,1 %
Naturpark Altmühltal insgesamt	1.540	12.965 ha	4,3 %
			Vergleich: rel. Anteil an wertvollem Biotopen an der Gesamt- fläche des Freistaates Bayern in % 4,2 %

Basis: Biotop-Kartierung, Auswertung für die Naturräume 082 und 110

Stand: 1978

Quelle: Mühle (1982)

Tabelle 2

Naturschutzgebiete im Naturpark Altmühltal (Südliche Frankenalb)

Flächen	ha	rel. NSG-Flächenanteil am Naturpark in %
vorhandene NSG-Flächen	1.112 ha	0,37 %
vorgeschlagene NSG-Flächen	1.333 ha	0,45 %
NSG-Flächen vorhanden und vorgeschlagen	2.445 ha	0,82 %
		Vergleich: rel. NSG-Flächenanteil an der Fläche des Freistaates Bayern in % 1,42 %

Tabelle 3

Zusammensetzung der ökologischen Vorrangflächen im Naturpark Altmühltal (Südliche Frankenalb)

Lebensräume	Naturraum Südl. Frankenalb ha	Naturraum Vorland der Südl. Frankenalb ha	Flächenanteil am Naturpark in %
Laubmischwälder	6.472 ha	608 ha	2,4 %
Magerrasen, Halbtrockenrasen, Wacholderhütungen	3.100 ha	120 ha	1,1 %
Wiesentäler	612 ha	29 ha	0,2 %
Hecken, Feldgehölze	720 ha	19 ha	0,3 %
Auwälder	312 ha	35 ha	0,1 %
Bruchwälder	9 ha	–	–
naturnahe Fluß- und Bachläufe	336 ha	76 ha	0,1 %
Altwässer	36 ha	3 ha	–
kleine Seen	24 ha	6 ha	–
Teiche	35 ha	15 ha	–
Flachmoore	17 ha	4 ha	–
Quellen	170 ha	50 ha	0,1 %
Dolinen	22 ha	–	–
Felsen	85 ha	–	–
Steinbrüche	50 ha	–	–
Ökologische Vorrangflächen	12.000 ha	965 ha	4,3 %

Basis: Biotop-Kartierung, Auswertung 082 und 110; 1978
Quelle: Mühle (1982)

1:5.000 erforderlich, insbesondere für die Talgemeinden im Altmühltal.

Der Entwurf einer Naturparkverordnung liegt vor; er lehnt sich an die Rechtsverordnungen der drei eingangs erwähnten Naturparke an. Die neue Naturparkverordnung soll die zahlreichen Schutzverordnungen einzelner Landschaftsschutzgebiete ablösen und überführen in eine Naturparkverordnung mit einer Schutzzone von 1.600 km² Fläche.

(Aus drucktechnischen Gründen wird auf eine Abbildung der im Seminar erläuterten vier Schutzzonen-Konzepte verzichtet.)

3. Diskussion

Mit einer Ausdehnung der bisherigen 720 km² Landschaftsschutzgebiete nach 1.600 km² Schutzzone tauchen unterschiedliche Probleme auf, die hier nur kurz anklungen sollen.

Die Schutzzone beinhaltet nunmehr Flächen, auf denen ein Ökosystemschutz gegenstandslos wird. Manche Landnutzungen (Landwirtschaft, Forstwirtschaft) sind gemessen am Kriterium der Naturnähe als naturfern zu bezeichnen. Inselartig eingestreut sind allerdings halbnatürliche Ökosysteme, die zu einem Biotopverbundsystem verknüpft werden können. Fachlich zu rechtfertigen ist diese Ausdehnung der Schutzzone nur dann, wenn der Art. 10 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG voll ausgeschöpft wird. Angesprochen ist hier die Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Landschaftshaushaltes. Das erfordert erhebliche finanziellen Zuwendungen des Freistaats, die in die Schutzzone fließen müssen. Ein Erwerb von Flächen, z. B. im Rahmen einer Flurbereinigung, die Extensivierung von landwirtschaftlich genutzten Flächen mit finanziellen Aus-

gleichszahlungen sind denkbare Ansätze, die hier nicht weiter verfolgt werden sollen.

Mit der Ausdehnung der Schutzzone vergrößert sich der Kompetenzbereich der Unteren Naturschutzbehörden im Naturpark, deren personelle Situation bereits heute angespannt ist. Ein vom Verfasser mehrfach gefordertes dezentrales Naturpark-Management nach englischem Vorbild ist bis heute nicht realisiert worden.

Der eigentliche Ökosystemschutz im Naturpark wird durch die neue Naturparkverordnung ausgehöhlt. Im Vergleich mit den bisherigen Landschaftsschutzverordnungen im Naturpark generalisiert die vorgeschlagene Naturparkverordnung zu stark; der eigentliche Schutz und damit die Gefahrenabwehr kommen zu kurz.

Die Akzeptanz im Hinblick auf die neue Schutzzone im Naturpark Altmühltal ist sehr unterschiedlich. Die Landräte sind froh, daß die Zuständigkeit für den Erlaß der Naturparkverordnung nicht beim Kreis liegt, sondern beim zuständigen Ministerium. Die Kommunen wünschen eine möglichst ungehinderte bauliche Entwicklung, auch in den beengten Tallagen, und damit keine Beeinträchtigung ihrer Planungshoheit. Die forst- und landwirtschaftlichen Interessenvertreter stehen der neuen Schutzzone durchaus positiv gegenüber, befürchten allerdings eine stärkere Reglementierung und mißtrauen der derzeit gültigen Landwirtschaftsklausel.

4. Ausblick

Nach ISBARY (1959) sollen Naturparke als „Vorbildlandschaften“ entwickelt werden. Das bedeu-

tet u. a. auch Sicherung, Pflege und Entwicklung naturraumtypischer naturnaher Ökosysteme in den Schutzzonen der Naturparke. Vielleicht lassen sich in den Schutzzonen sichtbare Extensivierungstendenzen in der Landwirtschaft mit den Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege zur Deckung bringen. Sollte es jedoch nicht gelingen, „Vorbildlandschaftens“ in den Naturparken zu entwickeln, so hat die Schutzzone als naturschutzrechtliches Instrument und planerisches Entwicklungsziel ihre Daseinsberechtigung verspielt.

5. Literatur

BAYER. STAATSREGIERUNG (1986):
Fortschreibung des Umweltprogramms der Bayerischen Staatsregierung
KAULE G., SCHÖBER M., (1978):
Kartierung wertvoller Biotope in Bayern; Auswertung Naturraum Südliche Frankenalb (082), Weihenstephan

LANG, A. (1984):
Naturparke in Bayern nach der Novelle 1982 zum Bayerischen Naturschutzgesetz. In: LUMBI Nr. 2, 14, München.
ISBARY, G. (1959):
Gutachten über geeignete Landschaften für die Auswahl von Naturparken vom Standpunkt der Raumordnung. Institut für Raumforschung. Bad Godesberg
MÜHLE, G. (1982):
Einrichtungsplan und Landschaftsentwicklungsplan für den Naturpark Altmühltal (Südl. Frankenalb), 123 S., 25 Pläne, 1. Entwurf.

Anschrift des Verfassers:
Prof. Dr. Gerhard Mühle
Planungsbeauftragter für den
Naturpark Altmühltal
Fachhochschule Weihenstephan
8050 Freising 12

Das Landschaftsschutzgebiet in planerischen Zusammenhängen

Erich Gassner

1. Einführung

Am Anfang steht nicht das Landschaftsschutzgebiet, am Anfang stehen bestimmte Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie eine Vielzahl von Rahmenbedingungen. Sowohl über die Ziele als auch über die typischen Rahmenbedingungen, die die Ausweisung einer Fläche als Landschaftsschutzgebiet nahelegen, wurde bereits berichtet.

Dem, was die Schutzgebietskategorie des Landschaftsschutzgebietes leisten kann und leisten soll, wird man kaum gerecht, wenn man statisch lediglich die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf der einen Seite und den auszuweisenden Flächenausschnitt mit seinem Natur- und Landschaftspotential auf der anderen Seite betrachtet; vielmehr ist es erforderlich, der Funktion des Landschaftsschutzgebietes im dynamischen Zusammenhang des modernen Planungswesens und Planungsunwesens nachzugehen.

In planerischen Zusammenhängen erscheint das Landschaftsschutzgebiet als besonders leistungsfähig, weshalb es verwundert, daß diese Schutzgebietskategorie bislang nicht stärker rechtlich und fachlich durchdrungen worden ist.¹ Die besondere Leistungsfähigkeit des Landschaftsschutzgebietes besteht darin, daß es nicht nur ein Schutzprogramm im Sinne der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege enthält – § 15 Abs. 1 BNatSchG führt dies näher aus –, sondern daneben über ein derart flexibles, nuanciertes Schutzinstrumentarium verfügt, daß es Kompromisse in Situationen erlaubt, die sonst kaum zu bewältigen wären. Dazu trägt bei, daß das Schutzprogramm seinerseits relativ offen ist. Eckpunkt des Schutzsystems ist die Verhinderung von Änderungen lediglich des Gebietscharakters und nicht von Änderungen des Gebiets schlechthin oder seiner Bestandteile wie beim Naturschutzgebiet.

2. Das Landschaftsschutzgebiet im Planungsgefüge

Das Gefüge, in dem das Landschaftsschutzgebiet seine planerische Funktion zu erfüllen hat, wird durch folgende Planungen bestimmt:

- die Landschaftsplanung²
- die Gesamtplanung³, z. B. das Landesentwicklungsprogramm, die Regionalplanung und die Bauleitplanung. So bestimmt Art. 10 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG, daß Landschaftsschutzgebiete vornehmlich in Gebieten festgesetzt werden sollen, zu denen der Regionalplan Aussagen gemäß Art. 17 Abs. 2 Nr. 4 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes macht,
- die Fachplanungen, die vor allem land- und forstwirtschaftliche Flächen berühren, die für Naturschutz und Landschaftspflege wichtig sind. In Betracht kommen u. a. agrarstrukturelle Planungen, die forstliche Rahmenplanung, wasserwirtschaftliche Planungen, Verkehrswegeplanungen, um nur einige zu nennen.

Das Zusammenwirken der Planungen wird hauptsächlich dadurch sinnvoll strukturiert, daß die Fachplanungen, aber auch die Landschaftsplanung in ihrer Funktion als Fachplanung des Naturschutzes und der Landschaftspflege Beiträge zu den entsprechenden Gesamtplanungen darstellen. Die Gesamtplanung also ist es, die auf der jeweiligen Planungsebene die Integrationsarbeit leistet.⁴

Es liegt auf der Hand, daß die unterschiedlichen fachlichen Zielsetzungen in Konflikt miteinander geraten können und folglich im Prozeß des planerischen Abwägens ein Interessenausgleich zu finden ist.⁵ Zur Herbeiführung dieses Interessenausgleichs ist im Überlagerungsbereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege einerseits sowie der Land- und Forstwirtschaft andererseits das Landschaftsschutzgebiet geradezu prädestiniert.

Dies findet auch präzisen Ausdruck im Gesetz, wenn § 15 Abs. 2 BNatSchG vorschreibt, daß die Handlungsverbote für ein Landschaftsschutzgebiet unter besonderer Beachtung des § 1 Abs. 3 BNatSchG festzulegen sind.

§ 1 Abs. 3 BNatSchG aber bestimmt, daß der ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft eine zentrale Bedeutung zukommt. Sie diene in der Regel den Zielen des Naturschutzgesetzes. Der Gesetzgeber ging offenbar davon aus, daß Landschaftsschutzgebiete „praktisch ausschließlich land- und forstwirtschaftlich geprägte Gebiete sind und diese Prägung ihren Charakter und ihre Schutzwürdigkeit wesentlich bestimmt“⁶ Land- und forstwirtschaftliche Tätigkeit sind daher häufig zur Erreichung des Schutzzweckes der Landschaftsschutzverordnung notwendig, weshalb sie sogar dem Eigentümer als Pflicht auferlegt werden können.⁷

3. Die Landschaftsschutzverordnung als planerische Entscheidung

Die Bestimmung des § 15 Abs. 2 BNatSchG unterstreicht und fundiert den planerischen Einschlag der Festlegungen der Landschaftsschutzverordnung; sie setzt unbestreitbar planerisches Abwägen voraus, bringt andererseits aber eine gewisse grundsätzliche Vorrangentscheidung zum Ausdruck. In den Landesgesetzen wird diese Vorrangentscheidung weiter ausgebaut, wenn z. B. Art. 10 Abs. 2 Satz 4 BayNatSchG vorschreibt, daß die Landwirtschaftsklausel entsprechend gilt, soweit die Rechtsverordnung nicht im einzelnen entgegenstehende Verbote enthält. § 18 Abs. 5 LPflG Rheinland-Pfalz postuliert, daß die ordnungsgemäße land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung nur in Ausnahmefällen beschränkt werden darf.

Strikt, wenn auch nur in der Form eines Sollens –, nicht einer Mußbestimmung legt Baden-Württemberg in § 22 Abs. 3 Satz 2 seines Naturschutzgesetzes fest, daß die Nutzung im Rahmen einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke unberührt bleiben soll. Indes ist

fraglich, ob diese relativ radikale Einengung des Entscheidungsspielraums des Ordnungsgebers mit der Rahmenvorschrift des § 15 Abs. 2 BNatSchG in Einklang steht. Die Landesvorschrift sollte daher im Sinne des bundesgesetzgeberischen Willens ausgelegt werden, d. h., daß speziell im Hinblick auf die Berücksichtigung der land- und forstwirtschaftlichen Interessen die Möglichkeit und Pflicht zum planerischen Abwägen bestehen muß. Ohne jeden Zweifel setzt schon der Wortlaut des § 15 Abs. 2 BNatSchG voraus, daß auch die Land- und Forstwirtschaft beim Überwiegen von Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Abwägungsprozeß Beschränkungen hinnehmen muß⁸.

Im folgenden ist daher von der Möglichkeit des planerischen Abwägens auszugehen. Das planerische Abwägen ist wichtig, weil es die Flexibilität der Schutzkategorie Landschaftsschutzgebiet begründet. Im Rahmen der Stufigkeit der Gesamtplanung, aber auch der Landschaftsplanung werden auf der Landes- wie der Regionalebene in einer Vielzahl von Fällen Schutzprogramme vorgesehen bzw. Schutzziele festgesetzt sein, die auf der untersten, d. h. der örtlichen Ebene praktisch nur dann mit dem Vorteil der Rechtsklarheit und der relativ leichten Anpassungsfähigkeit in der Rechtsschutzform der Verordnung verwirklicht werden können, wenn planerischer Spielraum gerade auch gegenüber der Land- und Forstwirtschaft gegeben ist. Nur auf dieser Grundlage können konkrete Konflikte durch echte Kompromisse bewältigt werden. Die planerische Gestaltung kann z. B. ein vernetztes System von streng geschützten Naturschutzgebieten, Naturdenkmälern und diesen abpuffernden Landschaftsschutzgebieten schaffen. Aber auch in Landschaftsschutzverordnungen selbst können Tabuzonen ausgewiesen werden, wenn diese Teil eines Regelungswerks sind, das als Ganzes zur Erreichung der Schutzzwecke des § 15 Abs. 1 BNatSchG erforderlich ist. In Betracht kommen Festsetzungen zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Nutzungsfähigkeit von Naturgütern, aber auch der Vielfalt, Eigenart oder Schönheit der Landschaft im Sinne eines optischen Landschaftsschutzes.

4. Die Landschaftsschutzgebietsverordnung als entschädigungsgewährende Eigentumsinhaltsbestimmung

Der Spielraum des planerischen Abwägens wird häufig auch dem Interesse der Landwirtschaft dienen, d. h. agrarpolitisch erwünscht sein. Aus Naturschutzgründen wird die Verordnung die landwirtschaftliche Nutzung der Fläche immer wieder beschränken müssen; meist wird eine Extensivierung der Nutzung angestrebt werden, ein Ziel das auch marktpolitisch vordringlich ist. Betriebswirtschaftlich werden entsprechende Nutzungsaufgaben und dadurch bedingte Ertragseinbußen erst dann hinnehmbar, wenn der Ordnungsgeber im Rahmen der Inhaltsbestimmung des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG die Ertragseinbußen durch eine Entschädigung ausgleicht. Ein derartiger Ausgleich ist möglich, ohne daß bereits die Schwelle der Enteignung erreicht sein muß. Das Bundesverfassungsgericht macht sogar die Verfassungsmäßigkeit einer Norm im Sinne

des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG in bestimmten Fällen davon abhängig, daß „die Inhaltsbestimmung und damit die etwaige Beschränkung seines Eigentums dem Betroffenen einen Anspruch auf eine Geldleistung als Ausgleich für die gem. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG hinzunehmenden Belastungen gewährt“⁹

Mit der entschädigungspflichtigen Inhaltsbestimmung stellt das Bundesverfassungsgericht eine dritte Alternative neben das Gegensatzpaar: entschädigungslos zu duldende Inhaltsbestimmung oder Enteignung.¹⁰

Zwar fordert das Bundesverfassungsgericht die Entschädigungspflicht bei der Inhaltsbestimmung nur zur Vermeidung einer krassen Unverhältnismäßigkeit der Belastung des einzelnen im Interesse des Gemeinwohls.¹¹

Indessen verbietet die Rechtsprechung nicht, sondern legt vielmehr nahe, auch schon vor Erreichung dieser Grenze zur Verwirklichung eines angemessenen Lastenausgleichs und zur Motivierung der betroffenen Landwirte im Sinne einer aktiven Mitarbeit zugunsten des Naturschutzes finanzielle Ausgleichszahlungen zu gewähren. Ansätze für derartige Geldleistungen gibt es bereits in der Gewährung eines Erschwernisausgleichs nach Art. 35 a BayNatSchG und in den in Art. 6 d Abs. 2 BayNatSchG vorgesehenen privatrechtlichen Vereinbarungen (Wiesenbrüterprogramm).¹² Aber auch die Entschädigung, die dem Eigentümer eines von einer Seuche befallenen Tieres gewährt wird, gehört in diesen Kontext.¹³

In der Landschaftsschutzverordnung sollten daher zum Ausgleich von betrieblichen Belastungen, die eine bestimmte Erheblichkeitsschwelle übersteigen, Ausgleichszahlungen vorgesehen werden. Dieser Weg wäre der bisherigen Praxis vorzuziehen, auf entsprechende Belastungen ganz zu verzichten und damit die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege von vornherein zu opfern. Wenn Naturschutz und Landschaftspflege eine Staatsaufgabe sind, müssen sie dem Staat auch geldwert sein, sofern sie in ihren betriebswirtschaftlichen Auswirkungen dem Eigentümer nicht zumutbar erscheinen.

Der Einsatz von Steuermitteln ist dann gerechtfertigt, wenn diesen echte Gegenleistungen des Landwirts gegenüber stehen. Die Verordnung, die für ein bestimmtes, schutzbedürftiges Gebiet ergeht, gewährleistet auch die Gleichbehandlung aller durch die Nutzungsbeschränkung betroffenen Landwirte.

Insofern ist sie dem Abschluß individueller Verträge überlegen und hat Teil an der generell-abstrakten Natur eines materiellen Gesetzes. Diese Perspektive nicht nur rechtlicher Möglichkeiten, sondern unter Umständen auch rechtlicher Verpflichtungen des Ordnungsgebers illustrieren, wie wenig hilfreich ein Rekurrenieren auf den Begriff der Situationsgebundenheit des Eigentums ist, wenn die Lösung des Konflikts mehr sein soll als die Wahl zwischen dem Entweder der entschädigungslos hinzunehmenden Duldung oder dem Oder der Enteignung. Die Faktizität der Situation entbindet nicht von der im Rahmen eines umfassenden Abwägungs- und Interessenausgleichsprozesses vom Ordnungsgeber zu leistenden Dezision einer normativen Entscheidung.¹⁴

5. Die Landschaftsschutzverordnung in der bauplanungsrechtlichen Bewährung

Das Landschaftsschutzgebiet hat besondere Bedeutung im Rahmen des Bauplanungsrechtes, da es der Bebaubarkeit einer Fläche oft entgegensteht.

a) Historisch sind zahlreiche Landschaftsschutz-Verordnungen dadurch zu erklären, daß nur über einen Genehmigungsvorbehalt in dieser Verordnung eine gewisse Kontrolle der Landschaftsverträglichkeit von Bauvorhaben sichergestellt werden konnte.¹⁵

b) Unvergessen ist die erst 1976 aufgehobene Bestimmung des § 5 Abs. 6 BBauG.¹⁶

Diese Regelung ist nur vor dem Hintergrund der Rechtssprechung auch des Bundesverwaltungsgerichts¹⁷ verständlich, daß in Landschaftsschutzgebieten im Unterschied zu Naturschutzgebieten nicht jegliche Bebauung ausgeschlossen ist. Für die hier zu behandelnde Thematik ist bedeutsam, daß auch die Norm des § 5 Abs. 6 BBauG a. F. entscheidend auf eine Abwägung abhebt. Es dürfen keine **überwiegenden** Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege entgegenstehen. Dies wird einmal von der Planung, d. h. Gestaltung des Bauprojekts abhängen, aber auch von den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege für diese Fläche. Letztere sind in erster Linie den Festsetzungen der Landschaftsplanung zu entnehmen, soweit solche vorhanden sind. Der engere Zusammenhang zwischen landschaftsplanerischen Zielsetzungen und der Ausweisung von Schutzgebieten findet seinen Ausdruck in der Regelung des § 16 Abs. 4, Nr. 3 des nordrhein-westfälischen Landschaftsgesetzes, wonach der Landschaftsplan auch die Festsetzungen besonders geschützter Teile von Natur und Landschaft enthält. Auch ist evident, daß die Existenz eines Landschaftsplanes die Durchsetzung eines Schutzgebietes, etwa eines Landschaftsschutzgebietes argumentativ wirksam unterstützen kann.

§ 5 Abs. 6 BBauG a. F. ist auch heute noch von Interesse, weil er die Relevanz der Landschaftsschutzverordnung auch für den Bebauungsplan belegt, ein Punkt, der im Zusammenhang mit deren Erheblichkeit für § 34 BBauG übersehen wird.

c) Brisant ist die Rolle des Landschaftsschutzgebietes im Regelungszusammenhang des § 34 BBauG.

Dazu zunächst die entscheidenden Teile des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts v. 12.06.1970¹⁸, das noch 1979 vom BVerwG bestätigt wurde.¹⁹ Das Bundesverwaltungsgericht ist der Auffassung, daß der Gesichtspunkt des Landschaftsschutzes einem Bauvorhaben im Rahmen des § 34 BBauG nicht entgegengesetzt werden kann.

Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts lautet die entscheidende Frage, ob (die allgemein unter § 29 Satz 3 BBauG fallenden) Landschaftsschutzverordnungen ohne Verstoß gegen § 34 BBauG so weit gehen können, daß sie die nach § 34 BBauG eintretende Rechtsfolge schlechthin abwenden, d. h. ein nach § 34 BBauG zulässiges Vorhaben für unzulässig erklären. Das ist nach Ansicht des BVerwG zu verneinen.

Das Landschaftsschutzrecht könne als das dem Planungsrecht gedanklich nachgeordnete und ihm im Range unterlegene Recht nicht eine Landschaft unter Schutz stellen, ohne dabei gebührend zu berücksichtigen, was das Planungsrecht für diese Landschaft nicht nur zulasse, sondern vorsehe. Wenn § 34 BBauG Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile für zulässig erkläre, sofern sie der vorhandenen Bebauung nicht widersprechen, liege darin nicht nur eine planungsrechtliche Regelung der Bebauung, sondern zugleich eine in den Rechtsbereich des Landschaftsschutzes hinüberwirkende Aussage darüber, was innerhalb eines derartigen Ortsteiles „Landschaft“ sei. Eine Landschaftsschutzverordnung, die das nicht berücksichtige, verletze § 34 BBauG. Sie wäre darüber hinaus auch verfassungsrechtlich bedenklich. Denn der Landschaftsschutz sei zwar Ausdruck der Sozialbindung des Eigentums, aber er sei dies doch nur nach Maßgabe der „Situationsgebundenheit“, d. h. unter der Voraussetzung, daß mit seiner Anordnung wirklich nur „Bindungen geltend“ gemacht werden, „die sich aus der naturgegebenen Lage des Grundstücks in der Landschaft ergeben“ (BVerwGE 4, 57 (60)). Davon könne aber nicht oder zumindest nicht allgemein bei Grundstücken die Rede sein, die nach § 34 BBauG „unbedenklich“ bebaut werden dürfen.

Der Argumentation des Urteils ist entgegenzutreten. Sie steht in Widerspruch zur relativen Offenheit der Regelung des § 34 BBauG. Die Charakterisierung des § 34 BBauG neben dem § 35 Abs. 1 BBauG als „Planersatz“²⁰ kann nicht über die Tatsache hinwegsehen lassen, daß beide Vorschriften im entscheidenden Punkt offen sind. Sie lassen offen, welches Gewicht entgegenstehenden öffentlichen Belangen zukommt. Mit der Vorwegnahme planerischer Entscheidungen im Rahmen des Planersatzes kann es nicht weit her sein, wenn bei der Prüfung der Zulässigkeit von Vorhaben auch im Rahmen des § 34 Abs. 1 BBauG „die Ziele zu beachten sind, die mit § 1 Abs. 6 auch der Planung gestellt sind“²¹ Das bedeutet nichts anderes als daß die Aufgabe der Abwägung noch zu leisten ist.

Anfechtbar ist ferner die Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts, das Landschaftsschutzrecht sei dem Planungsrecht gedanklich nachgeordnet und diesem im Rang unterlegen. Wenn das Planungsrecht auf Abwägung angelegt ist²², dann kommt es auf das Gewicht der widerstreitenden Belange an und insoweit kann auch im Rahmen des § 34 BBauG das Bauinteresse keinen absoluten Vorrang gegenüber dem Landschaftsschutz beanspruchen, andernfalls wäre eine Abwägung sinnlos. Die Abwägung der Naturschutzbelange auch gegenüber bodenrechtlich verankerten Interessen ist bundesrechtlich Abs. 2 BNatSchG geboten.

Auch in der Rechtssprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist unbestritten, daß sich sonstige öffentliche Belange, die einem Bauvorhaben entgegenstehen können, aus dem Landesrecht zu ergeben vermögen.²³

Ausgeschlossen sind nur landesrechtliche Bodenrechtsregelungen, da der Bundesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz „Bodenrecht“ insoweit ausgeschöpft hat.²⁴ Indes sind auch bodenrechtlich relevante Belange beachtlich, wenn Sie mit einem Enteignungsrecht ausgestattet sind, wie dies das

Bundesverwaltungsgericht zu einem Uferbauverbot ausgesprochen hat.²⁵ Letzteres ist auch in Bezug auf Festsetzungen in Landschaftsschutzverordnungen der Fall.

Führen bestimmte Festsetzungen zu einem Bauverbot und liegt hierin eine Enteignung, so ist dies für die Wirksamkeit der Verordnung und ihrer Festsetzungen unschädlich, weil alle Landesnaturgesetze in der Form sog. salvatorischer Klauseln vorsehen, daß nach Enteignungsrecht Entschädigung zu leisten ist oder eine Grundstücksübernahme stattfindet, wenn aufgrund des Naturschutzgesetzes eine Maßnahme getroffen ist, die eine Enteignung darstellt oder einer solchen gleichkommt, insbesondere weil sie eine wesentliche Nutzungsbeschränkung darstellt.²⁶

Landschaftsverordnungen sind also rechtlich ebenso effektiv bewehrt, wie ein im Landeswasserrecht begründetes Uferbauverbot.

Für die Landschaftsschutzverordnung bedeuten diese rechtlichen Überlegungen, daß es entscheidend auf ihren Regelungsinhalt, ihren Zweck und die Schwere der sachlichen Beschränkungen etwa der landwirtschaftlichen Nutzungen ankommt. Nicht auf den rein formalen Tatbestand des Erlassens einer Verordnung ist abzustellen, sondern auf das Gewicht dessen, was sie vorschreibt. Dies kann so durchschlagend sein, daß dem Landschaftsschutzbelang der Vorrang gegenüber dem Bauinteresse gebührt. Bei dieser Abwägung fällt zwar in die Waagschale, daß im unbeplanten Innenbereich das Bauen grundsätzlich gestattet ist und daß der Gesetzgeber für die im Außenbereich privilegierten Vorhaben ebenfalls „sozusagen generell geplant hat“²⁷, indes ist damit das Überwiegen eines anderen öffentlichen Belangs nicht ausgeschlossen.²⁸ Der Landschaftsschutzbelang ist folglich durchaus in der Lage, sich durchzusetzen, wenn nach der normativen Festlegung des Schutzzwecks und der Mittel zu seiner Sicherung ein Vorrang bejaht werden kann. Die Verordnung mag sogar eigens im Hinblick auf einen potentiellen Baudruck ergangen sein, mit dessen Konfliktstoff sie sich unter Beteiligung auch der für Bau- und Wirtschaftsangelegenheiten zuständigen Behörden ex ante auseinandergesetzt hat.

6. Das Landschaftsschutzgebiet im Fachplanungsrecht

Als typisch für das Fachplanungsrecht sei angeführt: das Recht des Verkehrswegebbaus, des Wasserbaus und des Wege- und Gewässerplans in der Flurbereinigung. Das Ergebnis dieser Planungen findet seinen Niederschlag im Planfeststellungsbeschluß, dessen formelle und materielle Konzentrationswirkung andere an sich notwendige Entscheidungen, wie öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Erlaubnisse, Bewilligungen oder Zustimmungen erübrigt²⁸.

Im Hinblick auf die Landschaftsschutzverordnung bedeutet die Konzentrationswirkung, daß lediglich Befreiungen von ihren Festsetzungen, also ein Verwaltungsakt im Sinne des § 31 BNatSchG oder Genehmigungen, die in der Verordnung vorgesehen sind, im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses ergehen können. Einer totalen oder partiellen Rücknahme der Verordnung selbst steht deren normativer Charakter entgegen. Darüber kann sich ein

Verwaltungsakt nicht hinwegsetzen. Die Rücknahme darf allein die Behörde vornehmen, die die Verordnung erlassen hat. Actus contrarius kann auch wiederum nur eine Verordnung sein.

Für die Naturschutzbehörden ist dies Anlaß, in Planfeststellungsverfahren darauf zu achten, daß sich Befreiungen von einer Landschaftsschutzverordnung im Rahmen des Zulässigen halten. Was insofern zulässig ist, ergibt sich aus der Dispensnatur des Verwaltungsaktes. Zum Dispens aber existiert eine reichhaltige Baurechtsrechtssprechung. Da die Interessenlage bei Befreiungen von Festsetzungen eines Bebauungsplanes durchaus mit den Befreiungen von Ge- oder Verboten einer Landschaftsschutzverordnung vergleichbar ist, können die Grundsätze dieser Rechtsprechung unbedenklich übernommen werden. Danach sind nur solche Befreiungen zulässig, die den Charakter, d. h. im Sinne des § 31 BBauG die Grundzüge, der normativen Regelung nicht ändern.

7. Schluß

Die Chancen, die die Landschaftsschutzverordnung als Instrument des Feinausgleichs zwischen den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege einerseits und vor allem den agrarwirtschaftlichen Interessen andererseits bietet, sollten gerade jetzt, wo die Agrarpolitik in einer Umbruchphase steckt und zunehmend nach einer Honorierung der bäuerlichen Leistungen für den Naturschutz und die Landschaftspflege gerufen wird, nicht vertan werden. Mit Hilfe der Landschaftsschutzverordnung könnten dem grobmaschigen Schema der Marktentlastungen gezielt Richtpunkte eingepflanzt werden, die die Landwirtschaft gerade dort zu einer extensiveren Bewirtschaftung führen, wo dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege geboten ist.

Literatur

¹ * Ausnahme geblieben ist eine Monographie, wie die von ROSENSTOCK, Arnulf, Das Landschaftsschutzgebiet als Steuerungsmittel in der Planung. Zu Nutzungsbeschränkungen in Landschaftsschutzgebieten, 1981

² §§ 5 ff BNatSchG

³ §§ 1, 3 und 4 ROG sowie die Landesplanungsgesetze

⁴ § 4 Abs. 5 ROG gibt ein Beispiel der Abstimmungspflicht

⁵ GASSNER; Verfahrens- und Rechtsschutzfragen beim planerischen Abwägen, DVBl. 1981, 4 ff.

⁶ KOŁODZIEJCOK, in: KOŁODZIEJCOK/REKEN: Naturschutz, Landschaftspflege, Loseblattkomm., § 15 Rdnr. 25

⁷ KOŁODZIEJCOK, (Anm. 6) § 15 Rdnr. 25

⁸ Vgl. auch KOŁODZIEJCOK, (Anm. 6), § 15, Rdnr. 25

⁹ BVerfGE 58, 137 ff (Pflichtexemplar)

¹⁰ Zur verfassungsrechtlichen Problematik der entschädigungspflichtigen Inhaltsbestimmung vgl. HENDLER: DVBl 1983, 873 ff; GÖTZ: DVBl 1984, 395 ff; BATTIS: NVwZ 1982, 585 ff, SCHULZE-ÖSTERHOLZ: NJW 1981, 2537 ff

¹¹ BVerfGE 58, 137 ff (147)

¹² Vgl. auch Art. 15 und Art. 19 der Effizienz-VO der EG

¹³BVerfGE 20, 351 (360). Trotz des Grundsatzes, daß Sachen, von denen erhebliche Gefahren für die öffentliche Gesundheit ausgehen, dem Eigentümer ohne Entschädigung entzogen werden können, läßt das BVerfG Ansprüche eigener Art zu, die der Gesetzgeber freiwillig aus Billigkeits- oder aus polizeilichen Zweckmäßigkeitsgründen gewährt, etwa als Prämie für die rechtzeitige Anzeige.

¹⁴ GASSNER: Die Situationsgebundenheit des Grundeigentums und das Gesetz, NVwZ 1982, 165 ff (168)

¹⁵ ROSENSTOCK, (Anm. 1), S. 161: „Offensichtlich bietet diese Schutzform, gerade in Ballungsgebieten, trotz ausreichender Sicherung durch Bauplanungsrecht, eine wirksamere Schutznorm als die Satzung oder die Festsetzung. Analog hierzu greifen Großstädte im Rhein-Main-Ballungsraum verstärkt zu dem Hilfsmittel, ihre bisher noch unbebauten Randbereiche oder das Restufergrün als Landschaftsschutzgebiete ausweisen zu lassen, um trotz Planungshoheit über Wahlperioden hinaus Nutzungsanforderungen in hochgradig beanspruchten Gebieten mit allen Mitteln wirkungsvoll abzuwehren“.

¹⁶ § 5 Abs. 6 BBauG lautet: „Soweit dies für die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde erforderlich ist und nicht überwiegende Belange des Naturschutzes und des Landschaftsschutzes entgegenstehen, können für Flächen, die dem Landschaftsschutz unterliegen, Nutzungsregelungen nach Abs. 2 Nr. 1 bis 8 getroffen werden. Mit dem Inkrafttreten eines Bebauungsplanes treten in seinem Geltungsbereich Regelungen, die dem Landschaftsschutz dienen, insoweit außer Kraft, als sie der Durchführung des Bebauungsplans entgegenstehen“.

¹⁷ BVerwGE 4, 57

¹⁸ BVerwGE 35, 256 ff

¹⁹ BVerwGE 55, 272 ff

²⁰ DYONG, in: Ernst Zinkalm Bielenberg Bundesbaugesetz, Loseblattkomm. § 34, Rd. Nr. 3

²¹ DYONG (Anm. 20) § 34, Rdnr. 52 mit weiteren Hinweisen, insbesondere aus der Rspr. des BVerwG

²² So BVerwGE 28, 148 ff (151) ausdrücklich zu §§ 34 und 35 BBauG

²³ BVerwGE 55, 272 sowie Battis, IN: BATTIS/KRAUTZBERGER/LÖHR, Bundesbaugesetz, § 34 Rdnr. 2

²⁴ BVerwGE 55, 276

²⁵ BVerwGE 55, 272 ff

²⁶ Art. 36 BayNatSchG (als Beispiel für die Landesgesetze)

²⁷ BVerwG 28, 148 (150)

²⁸ So in Bezug auf § 35 Abs. 1 BBauG: BVerwG, UPR 1983, 335

Anschrift des Verfassers:

MinRat Dr. Erich Gassner
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit
Postfach 120629
5300 Bonn 1

Ergebnisse der Arbeitsgruppen – Zusammenfassung

Manfred Fuchs, ANL

Arbeitsgruppe 1: Kritik an der bisherigen Praxis

1. Kritik an der Zuständigkeitsregelung

Die Arbeitsgruppe stellt als Hauptansatzpunkt der Kritik die kommunale Zuständigkeit für den Erlass der Landschaftsschutzgebiets-Verordnungen heraus. Da Naturschutz Staatsaufgabe ist, sollte gerade bei der flächenhaften Schutzform des Landschaftsschutzgebietes die untere Naturschutzbehörde als Verordnungsgeber eingesetzt werden. Die gegenwärtige Zuständigkeitsregelung wird als wesentliche Ursache für die nachfolgenden Kritikpunkte angesehen.

2. Kritik an Qualität und Größe der Landschaftsschutzgebiete

Landschaftsschutzgebiete wurden zu oft „auf Größe“ ausgewiesen. Dies ging zu Lasten der Qualität der Verordnungen. Diese negative Entwicklung wird gefördert durch die Forderung, wonach Naturparke überwiegend die Voraussetzungen des Landschaftsschutzgebietsartikels erfüllen müssen.

3. Kritik an Verordnungsinhalten

Es wird kritisiert, daß die Ausweisung nach Größe einhergeht mit inhaltsleeren, pauschalen Verordnungsinhalten. Inhaltsleere Verordnungen werden derzeit schon durch geltendes Recht überholt (z. B. Feuchtgebietsartikel 6 d Bayerisches Naturschutzgesetz, Novelle zum Baurecht). Dies trägt wesentlich zur Rechtsunsicherheit der Bürger bei. Inhaltsleere, inflationäre Verordnungen sind abzulehnen. Derzeit stellt sich die Landschaftsschutzgebietsverordnung als grünes Deckmäntelchen für eine gescheiterte Umweltpolitik der Kommunen dar.

4. Kritik am „Schutzzweck“ der Landschaftsschutzgebiets-Verordnungen

Der Schutzzweck der Landschaftsschutzgebiete ist bisher zu undeutlich in den Verordnungen präzisiert. Es bleibt häufig unklar, ob ein Landschaftsschutzgebiet zum Zwecke der Erholung oder aus „ökologischen Gründen“ ausgewiesen wurde.

5. Kritik an den Fachbehörden

In gleichen Landschaftsräumen werden für gleiche Schutzzinhalte unterschiedliche Schutzformen eingesetzt (z. B. Naturschutzgebiet und Landschaftsschutzgebiet). Teilweise werden auch Landschaftsschutzgebiete ausgewiesen, um einer Unterschutzstellung als Naturschutzgebiet auszuweichen. Es wird zugelassen, daß die Schutzform des Landschaftsschutzgebietes als Mittel der Strukturpolitik mißbraucht wird.

Arbeitsgruppe 2: Fachliche Forderungen

1. Forderungen rechtlicher Natur

1.1 geltendes Recht

- Erstellung einer Musterverordnung
- Präzisierung der Verordnungsinhalte
- Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten auch gegenüber der Landwirtschaft

1.2 Verbesserung des geltendes Rechts

- schärfere Ahndung von Verstößen (Ordnungswidrigkeit → Straftat)
- Stellung der Naturschutzbehörden stärken
- Verlagerung der Verordnungsgebung auf staatliche Behörden

- Wegfall der Abwägungsvorgabe
- Wegfall der Landwirtschaftsklausel (ggf. Entschädigungsregelungen vorsehen)
- Liste des § 15 Bundesnaturschutzgesetz erweitern (Biotopschutz als ausdrücklichen Schutzzweck ermöglichen)
- 2. Innerfachliche Forderungen
 - Qualität vor Quantität
 - Zonierung, bzw. Differenzierung der Verordnungsinhalte
 - Zustandserfassung und kritische Überprüfung bestehender Landschaftsschutzgebiete
 - Wegfall der Forderung nach Landschaftsschutzgebiets-Mindestflächen in Naturparken
 - das fachliche Ziel der „Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes“ ist klärungsbedürftig
 - Sicherung des Naturhaushaltes muß gleichen Rang bekommen wie der Erholungsaspekt bzw. Schutz des Landschaftsbildes (Es bestand jedoch in der Arbeitsgruppe kein Konsens darüber, ob dem Aspekt „Naturhaushalt“ im Landschaftsschutzgebiet Vorrang einzuräumen sei. Anm. d. Verf.)
 - Landschaftsschutzgebiete sind in ein umfassendes Schutzgebietskonzept zu integrieren (auch deshalb Frage der Zuständigkeit verbesserungsbedürftig)
- 3. Flankierende Forderungen
 - Entschädigungsregelung für Extensivierungsmaßnahmen in Landschaftsschutzgebieten (bei gegenwärtiger Zuständigkeit 50 % Staat und 50 % Kreis)
 - Erhöhung der Akzeptanz bei den betroffenen Grundeigentümern durch bessere Information (Anm. auch durch die Verordnung kann Information erfolgen!)
 - klare Abgrenzung zum Naturschutzgebiet

Arbeitsgruppe 3: Welche Möglichkeiten zur Verbesserung der gegenwärtigen Situation werden gesehen?

1. Bestandaufnahme bestehender und geplanter Landschaftsschutzgebiete
 - Pflege- und Entwicklungsplanung bereits vor der Festsetzung (Erarbeitung des Plans gemeinsam mit Nützern und Schützern)
3. Zonierungskonzepte
4. Ausschöpfung des Instrumentariums der Flurbereinigung (vor allem im Bereich des Dauer-Grünlands!)
5. Information (z. B. durch Ortstermine mit der Presse)
6. Aufbau eines Managements für den Vollzug der Pflege- und Entwicklungspläne, periodische Kontrolle
7. Entwicklung repräsentativer Pilotprojekte
8. Umfassender Einsatz des gesamten Spektrums hoheitlicher Maßnahmen bzw. Förderung freiwilliger Leistungen. Honorierung muß attraktiv sein. Grundsatz: Eigentümer soll Pflege übernehmen
9. Lastenausgleich über Fremdenverkehrsvereine.

