

W. A. R. – Bibliothek  
Inv.-Nr. D 19516

Der Rat von Sachverständigen  
für Umweltfragen

01.9 RSU-N

**INSTITUT WAR — Bibliothek —**  
Wasserversorgung, Abwassertechnik  
Abfalltechnik und Recycling  
Technische Universität Darmstadt  
Petersenstraße 19, 64287 Darmstadt  
TEL. 0 61 51/16 38 50 + 16 27 48  
FAX 0 61 51/16 37 58

## Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes

Sondergutachten

September 2002

VERLAG METZLER-POESCHEL STUTT GART

<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung</b> ..... 11
<b>1.1</b>	<b>Zum Verständnis der Aufgabe „Naturschutz und Landschaftspflege“</b> ..... 11
<b>1.2</b>	<b>Erfolge des Naturschutzes</b> ..... 11
<b>1.3</b>	<b>Ungelöste Kernprobleme</b> ..... 12
1.3.1	Lebensraum- und Artenschwund ..... 12
1.3.2	Einschränkung der Leistungs- und Nutzungsfähigkeit des Naturhaushaltes ..... 14
1.3.3	Einschränkung der Erholungs- und Erlebnisqualität der natürlichen Umwelt ..... 14
<b>1.4</b>	<b>Von der Defizitanalyse zur Strategieentwicklung</b> ..... 14
<b>2</b>	<b>Begründungen und Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege</b> ..... 16
<b>2.1</b>	<b>Begründungen und Prinzipien</b> ..... 16
2.1.1	Prinzipien des Naturschutzes ..... 16
2.1.2	Naturschutzbegründungen – grundlegende Argumentationsansätze ..... 16
2.1.2.1	Instrumentelle Werte: Begründungen für den Schutz nutzbarer Naturressourcen ..... 17
2.1.2.2	Eudaimonistische Werte ..... 17
2.1.2.3	Moralische Eigenwerte ..... 20
2.1.2.4	Begründungen für die Arbeitsfelder und Schutzziele des Naturschutzes ..... 22
2.1.3	Fazit ..... 25
<b>2.2</b>	<b>Ziele und Zieldefizite</b> ..... 25
2.2.1	Bedeutung von Zielvorgaben und Qualitätsanforderungen ..... 25
2.2.1.1	Aufgaben und Zweck von Zielvorgaben ..... 25
2.2.1.2	Anforderungen an Zielvorgaben auf unterschiedlichen Politikebenen ..... 26
2.2.2	Stand der Zielvorgaben im Naturschutz ..... 30
2.2.2.1	Stand der Zielvorgaben und Indikatoren auf internationaler Ebene ..... 30
2.2.2.2	Stand der Zielvorgaben und Indikatoren in Deutschland ..... 30
2.2.2.2.1	Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung ..... 30
2.2.2.2.2	Naturschutzrecht ..... 35
2.2.2.2.3	Ziele und Zieldefizite in der Planung ..... 36
2.2.3	Schwierigkeiten und Ansatzpunkte bei der Entwicklung von Zielen, Standards und Indikatoren im Naturschutz ..... 37
2.2.4	Zusammenfassung und Empfehlungen ..... 40

## Inhalt

	Seite
<b>3 Akzeptanzdefizite im Naturschutz</b> .....	45
<b>3.1 Allgemeine Gründe für Akzeptanzdefizite</b> .....	45
<b>3.2 Akzeptanzdefizite innerhalb von Schutzgebieten</b> .....	49
<b>3.3 Möglichkeiten zur Akzeptanzverbesserung</b> .....	55
3.3.1 Verbesserung der Voraussetzungen für die Akzeptanz von Maßnahmen des Naturschutzes .....	55
3.3.2 Spezielles Vorgehen zur Akzeptanzsteigerung in Schutzgebieten ...	58
<b>4 Strukturelle Schwächen der Durchsetzbarkeit von Naturschutz</b> .....	59
<b>4.1 Personalsituation in den Naturschutzverwaltungen</b> .....	59
<b>4.2 Strukturelle Schwächen der Durchsetzbarkeit von Naturschutz in der Abwägung</b> .....	63
4.2.1 Strukturelle Schwäche der Natur- und Landschaftsschutz- belange .....	63
4.2.2 Rechtliche Vorgaben für die planerische Abwägung .....	66
4.2.3 Unzureichende prozedurale Flankierung .....	66
4.2.4 Begrenzte Relevanz von Verfahrens- und Abwägungsfehlern .....	67
4.2.5 Einschränkungen der gerichtlichen Durchsetzbarkeit .....	68
4.2.6 Korrekturmöglichkeiten .....	70
4.2.6.1 Abwägungsfeste Schutzpositionen .....	70
4.2.6.2 Weitere Stärkung der Bedeutung der Landschaftsplanung .....	71
4.2.6.3 Verbesserte Flankierung durch Verfahren und gerichtlichen Rechtsschutz .....	71
<b>5 Instrumente zur Umsetzung der Naturschutzziele</b> .....	73
<b>5.1 Ökonomische Grundlagen und Steuerungsinstrumente</b> .....	74
5.1.1 Instrumente zur Tendenzsteuerung der Flächen- inanspruchnahme .....	74
5.1.1.1 Defizite der flächenwirksamen Subventionen und Fördermaßnahmen im Wohn- und Städtebau .....	74
5.1.1.1.1 Wohnungsbauförderung von Bund und Ländern .....	74
5.1.1.1.2 Städtebauförderung .....	76
5.1.1.1.3 Fördermaßnahmen der Kommunen .....	76
5.1.1.1.4 Ergebnisse und Schlussfolgerungen .....	76
5.1.1.2 Neue Instrumente zur Tendenzsteuerung der Flächeninanspruchnahme .....	77
5.1.1.2.1 Handelbare Rechte .....	77
5.1.1.2.2 Abgaben .....	79
5.1.1.2.2.1 Reform der Grundsteuer .....	80
5.1.1.2.2.2 Einführung zusätzlicher Abgaben .....	81

## Inhalt

	Seite	
5.1.1.2.3	Ökologischer Finanzausgleich . . . . .	83
5.1.1.3	Empfehlungen zum Policy-Mix der Instrumente zur Tendenzsteuerung . . . . .	86
5.1.2	Finanzierung des Naturschutzes . . . . .	87
5.1.2.1	Voraussetzungen für den effizienten Einsatz finanzieller Ressourcen . . . . .	88
5.1.2.1.1	Voraussetzungen im Bereich der Ziele und Prioritäten des Naturschutzes . . . . .	88
5.1.2.1.2	Naturschutzmaßnahmen und -instrumente unter Effizienz- gesichtspunkten . . . . .	88
5.1.2.2	Staatliche und private Finanzierung . . . . .	89
5.1.2.2.1	Ausgaben des Bundes und der Länder für Naturschutz . . . . .	89
5.1.2.2.2	Finanzierungsquellen für den Naturschutz . . . . .	91
5.1.3	Förderung des Naturschutzes durch Agrarumweltprogramme . . . . .	92
5.1.3.1	Zu geringe Honorierung ökologischer Leistungen . . . . .	93
5.1.3.2	Die Einkommenssituation in der Landwirtschaft . . . . .	94
5.1.3.3	Agrarumweltprogramme und Effizienz . . . . .	96
5.1.3.4	Die Evaluierung der Agrarumweltprogramme . . . . .	98
5.1.3.5	Bedeutung der naturschutzorientierten Maßnahmen . . . . .	99
5.1.4	Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft . . . . .	105
5.1.5	Zusammenfassung und Empfehlungen . . . . .	108
<b>5.2</b>	<b>Planungs- und ordnungsrechtliche Instrumente des Naturschutzes . . . . .</b>	<b>111</b>
5.2.1	Räumliche Gesamtplanung . . . . .	111
5.2.1.1	Bundesraumordnung und Landesplanung . . . . .	111
5.2.1.2	Regionalplanung . . . . .	112
5.2.2	Landschaftsplanung . . . . .	114
5.2.3	Die Landschaftsplanung im Verhältnis zu neuen Instrumenten des Umweltrechtes . . . . .	118
5.2.3.1	Bedeutung der Landschaftsplanung für die UVP nach dem neuen UVPG . . . . .	118
5.2.3.2	Das Verhältnis der Wasserrahmenrichtlinie zur Landschaftsplanung . . . . .	118
5.2.3.3	Landschaftsplanung und Strategische Umweltprüfung . . . . .	119
5.2.4	Schutzgebiete . . . . .	121
5.2.5	FFH-Verträglichkeitsprüfung . . . . .	126
5.2.6	Eingriffsregelung . . . . .	127
5.2.7	Gute fachliche Praxis der Landnutzungen . . . . .	132
5.2.7.1	Ziele und Strategien bei der Festlegung einer guten fachlichen Praxis der Landnutzungen . . . . .	132
5.2.7.2	Verhältnis zwischen generellen Vorgaben für die gute fachliche Praxis und spezifischem Regelungsbedarf . . . . .	134

## Inhalt

	Seite	
5.2.7.3	Derzeitige rechtliche Anforderungen insbesondere § 5 Abs. 4 BNatSchG n. F. ....	135
5.2.7.4	Die derzeitige Erfüllung der guten fachlichen Praxis nach dem Bundesnaturschutzgesetz durch die landwirtschaftliche Bewirtschaftung .....	139
5.2.7.5	Durchsetzung der guten fachlichen Praxis .....	141
5.2.7.6	Fazit und Empfehlungen .....	142
5.2.8	Umweltbeobachtung .....	143
5.2.8.1	Ökologische Umweltbeobachtung und Naturschutzbeobachtung ...	143
5.2.8.2	Rote Listen .....	147
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung und Fazit: Bausteine einer nationalen Naturschutzstrategie .....</b>	<b>150</b>
<b>6.1</b>	<b>Vorbemerkung .....</b>	<b>150</b>
<b>6.2</b>	<b>Zielvorgaben .....</b>	<b>152</b>
<b>6.3</b>	<b>Sektorale Integrationsstrategien .....</b>	<b>153</b>
6.3.1	Handlungsfelder und prozedurale Aspekte .....	153
6.3.2.	Einzelaspekte einer sektoralen Integrationsstrategie für den Handlungsbereich Siedlung – Vorschläge zum Themenfeld Flächeninanspruchnahme .....	156
6.3.3	Einzelaspekte einer sektoralen Integrationsstrategie für den Handlungsbereich Landwirtschaft .....	157
<b>6.4</b>	<b>Verbesserung der Rechts- und Finanzierungsinstrumente im Zuständigkeitsbereich des Umweltressorts .....</b>	<b>159</b>
<b>6.5</b>	<b>Strategieempfehlungen zur Umsetzung .....</b>	<b>161</b>
6.5.1	Naturschutzstrategien in der Umsetzung vor Ort .....	161
6.5.2	Qualitative und quantitative Veränderungen in der Ausstattung der Naturschutzinstitutionen .....	162
6.5.3	Das Konzept einer differenzierten Landnutzung als Grundlage der Strategiebildung .....	162
6.5.4	Teilstrategien zur Umsetzung im Raum .....	164
6.5.4.1	Vorrangflächen für den Naturschutz .....	164
6.5.4.2	Integration von Schutz und Nutzung .....	166
6.5.4.3	Vorrang der Nutzung .....	166
<b>6.6</b>	<b>Umweltbeobachtung .....</b>	<b>167</b>
<b>6.7</b>	<b>Akzeptanzförderung des Naturschutzes .....</b>	<b>168</b>
6.7.1	Allianzbildung .....	168
6.7.2	Diskursverfahren .....	169
<b>6.8</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>170</b>

## *Inhalt*

<b>Anhang</b>	<b>Seite</b>
Erlass über die Einrichtung eines Rates von Sachverständigen für Umweltfragen .....	172
Literaturverzeichnis .....	174
Verzeichnis der Abkürzungen .....	197
Schlagwortverzeichnis .....	201
Veröffentlichungsverzeichnis .....	205