

# 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), „Calenberger 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

# ZOBODAT - [www.zobodat.at](http://www.zobodat.at)

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge \(LSB\)](#)

Jahr/Year: 1986

Band/Volume: [3\\_1986](#)

Autor(en)/Author(s): Reichel Dietmar

Artikel/Article: [Die Funktion der Landschaftsschutzgebiete im Regierungsbezirk Oberfranken - eine kritische Bewertung 21-23](#)