

# Konzept des Naturschutzes zur Flächennutzung

Klaus Heidenreich\*

## 1. Ausgangslage

Auf den ersten Blick erscheint es widersprüchlich, wenn im Zusammenhang mit einem Flächennutzungskonzept zugleich von Ansprüchen des Naturschutzes die Rede ist, steht doch gemeinhin die Sicherung und Erhaltung vorhandener ökologisch wertvoller Flächen bei der Naturschutzarbeit im Vordergrund. Ist es deshalb überhaupt gerechtfertigt, von Ansprüchen des Naturschutzes auf Nutzung bestimmter Flächen zu sprechen?

Einen ersten Hinweis können wir bereits aus der Gesamtverteilung der Landesfläche der Bundesrepublik bzw. Bayern entnehmen. Danach sieht die Situation so aus, daß

- 55 % der Fläche landwirtschaftlich zur Erzeugung tierischer und pflanzlicher Nahrung genutzt werden
- 30 % der Fläche forstlich bewirtschaftet werden,
- 12 % der Flächen vom Menschen als Siedlungs-, Industrie- und Verkehrsfläche, also für Infrastrukturmaßnahmen im weitesten Sinne, in Anspruch genommen werden.

Damit verbleiben lediglich 3 % der Gesamtfläche, die man noch als natürlich oder naturnah bezeichnen kann. Aber selbst diese "ökologischen" Flächen sind keineswegs vor anderweitigen Nutzungen oder Beeinträchtigungen gesichert. Dies hat mit aller Deutlichkeit die in Bayern durchgeführte Biotopkartierung gezeigt, die 1974/75 erstmals durchgeführt wurde. Bei den damals erfaßten Biotopflächen, die rund 4 % der Landesfläche ausmachten, hat sich bei einer Überprüfung im Jahre 1982 herausgestellt, daß 3 % hiervon bereits total verloren waren, 51,5 % als beeinträchtigt bezeichnet werden mußten und lediglich 55,5 % sich noch im ursprünglichen nicht gestörten Zustand befanden.

Einen weiteren Hinweis erhalten wir aus einer Untersuchung über die Ursachen für den Rückgang unserer heimischen Tier- und Pflanzensarten, deren alarmierende Zahlen erst jüngst wieder in der neuen Roten Liste gefährdeter Pflanzenarten belegt wurden und die sich - grob gesagt - in einer Größenordnung zwischen 40 und 70 % bewegen. Nicht umsonst wird immer wieder darauf hingewiesen, daß es trotz aller Bemühungen bisher nicht gelungen ist, diesen Artenschwund zu stoppen und eine entscheidende Trendwende herbeizuführen. Die Flächenabhängigkeit dieser Entwicklung ist

sehr rasch aus der Aufzählung der Ursachen ersichtlich, wie wir sie z.B. in der Interpellation Natur- und Artenschutz in Bayern 1985 finden können. Dort sind als Hauptgründe genannt:

- Baumaßnahmen (z.B. Siedlungsbau, Errichtung von Verkehrswegen, Flächenzerschneidung, Leitungsbau)
- Maßnahmen mit Auswirkungen auf den Wasserhaushalt (z.B. Entwässerungen, Begradiungen, Auffüllungen)
- Umwandlung von Flächen oder Beständen in der Land- und Forstwirtschaft (z.B. Umbruch, Rodung)
- Erholungs- und Fremdenverkehr.

Die Ursachen hierfür sind in den Bemühungen um einen zivilisatorischen Fortschritt zu sehen, die unstreitig zu nachteiligen Veränderungen der Umwelt geführt haben. Dabei haben sicherlich auch die noch vielfach unzureichenden Kenntnisse über Tier- und Pflanzenarten und ihrer Lebensraumansprüche, über die Wechselwirkungen im Ökosystem sowie über die Summenwirkung einzelner kleiner Eingriffe mit zur Vernachlässigung der Bedürfnisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege beigetragen. Mangelndes Wissen, darauf beruhende Fehleinschätzungen und andere Gewichtung bei der Abwägung waren wesentliche Gründe für die Nichtberücksichtigung.

Kommen wir aber zum Ergebnis, daß letztlich die Natur mit ihrer Tier- und Pflanzenwelt durch solche klein- oder großflächigen Maßnahmen zerstört, geschädigt oder beeinträchtigt wurde, so ergibt sich umgekehrt daraus die Folgerung, daß eine Verbesserung der Situation nur dadurch erreicht werden kann, daß der Natur die für sie erforderlichen Flächen wieder zur Verfügung gestellt werden. Glücklicherweise sind heute auch Ansichten überholt, die die Naturschutzarbeit auf einige wenige "Ökoflächen" beschränken wollen oder gar von einer gebietlichen Aufteilung ausgehen. Zu Recht verlangt der Gesetzgeber einen ganzheitlichen Schutz von Natur und Landschaft im besiedelten wie im unbesiedelten Bereich. Nur eine solche Zielsetzung ist geeignet, wirksam zur Verbesserung unserer natürlichen Grundlagen beizutragen.

Dabei gilt es gleich einem Mißverständnis vorzu-beugen, daß ein solcher ganzheitlicher Anspruch zur Folge hat, daß der Naturschutz womöglich allein über die Bestimmung der Gesamtflächen zu

entscheiden hat. Ganz im Gegenteil kann Naturschutz nur erfolgreich sein, wenn möglichst viele der unterschiedlichen Flächennutzer soweit als möglich dabei auf eine naturverträgliche Nutzung Rücksicht nehmen. Aber auch dort, wo der Naturschutz konkrete fachliche Vorstellungen über die Nutzungen bestimmter Flächen hat, bleibt es letztlich der Umsetzung überlassen, wer im konkreten Einzelfall diesem Anliegen Rechnung trägt. Erfreulicherweise hat hier die Ergänzung der Bayerischen Verfassung im Jahre 1984 mit aller Deutlichkeit die Verantwortlichkeit aller, des Staates und der Körperschaften genauso wie jedes einzelnen, hervorgehoben.

## 2. Flächenbedarf

Aus den Einleitungsbemerkungen ist bereits erkennbar, daß die Durchsetzung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege aufgrund der gegebenen Situation eine Gesamtstrategie verlangt, die ein Bündel verschiedener Maßnahmen beinhaltet, mit denen den fachlichen Anforderungen an bestimmte Flächennutzungen Rechnung getragen werden soll, um dem Gesetzesauftrag nachzukommen, der von uns Schutz, Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft als unsere eigenen Lebensgrundlagen verlangt. Deshalb bedarf es zunächst eines Überblickes über die Flächen, die zur fachlichen Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in besonderer Weise benötigt werden. Auch hier gibt es eine Reihe von Aspekten, unter denen Flächen naturschutzrelevant sein können, weshalb ich mich - ohne Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu wollen - auf vier wichtige Kategorien beschränken möchte:

### 2.1 Vorrangflächen

Der Begriff der "Vorrangfläche" ist weithin im Rahmen des landesplanerischen Instrumentariums bekannt und hat dort vor allem im Zusammenhang mit der Rohstoffssicherung, insbesondere dem Kiesabbau, Bedeutung erlangt. Allgemein werden darunter Flächen verstanden, die aufgrund ihrer besonderen Beschaffenheit derart große Bedeutung für einen bestimmten Nutzungszweck besitzen, daß ihnen der Vorrang vor anderen Nutzungsansprüchen einzuräumen ist. Diese Voraussetzung ist aus Naturschutzsicht bei solchen Flächen gegeben, die wegen ihrer natürlichen Ausstattung besonders schutzwürdig sind. Diese Flächen müssen als eine Art "ökologischer Grundstock" betrachtet werden, d.h. als Kernflächen, die unabdingbare Mindestausstattung jeglicher Naturschutzarbeit sind. Hierzu haben wir inzwischen sogar ausdrückliche gesetzliche Aussagen, wenngleich noch von unterschiedlichem Rechtscharakter. Bayern war auch hier Vorreiter, indem bereits in der Novelle des Bayerischen Na-

torschutzgesetzes im Jahre 1982 erstmals ein unmittelbar geltender gesetzlicher Schutz für bestimmte Biotope eingeführt wurde, der sich zunächst auf besonders schutzwürdige Feuchtgebiete bezog und diese grundsätzlich vor nachteiligen Veränderungen schützen wollte. Diese Gebiete wurden in Art. 6 d des Bayerischen Naturschutzgesetzes in Verbindung mit der Anlage 1 enumerativ aufgezählt und umfassen folgende ökologisch besonders wertvolle Flächen:

"Verlandungsbereiche von Gewässern mit Röhricht und Großseggenrieden, Kleinseggensümpte und Großseggenriede außerhalb von Verlandungsbereichen, Flächen mit Schlenkenvegetation, seggen- und binsenreiche Naß- und Feuchtwiesen. Mädesüß-Hochstaudenfluren, offene Hochmoore, Pfeifengrasstruwiesen, Zergstrauchheiden, Borstgrasrasen, Hochmoorwälder, Bruchwälder (Erlen-Bruchwald auf organischen Weichböden), von den Auwäldern im wesentlichen die, die regelmäßig einmal jährlich überschwemmt werden".

In der Novelle 1986 wurde dann in Bayern dieser gesetzliche Biotopschutz auf die auch besonders erhaltenswürdigen Mager- und Trockenstandorte ausgedehnt, die gleichfalls in einer Anlage ausdrücklich benannt wurden und folgende Flächen umfassen:

"Magerrasen (Steppen-, Halbtrocken- und Trockenrasen, Sand- und Felsrasen, Borstgrasrasen trockener Ausprägung, alpine Kalkmagerrasen), Heiden (Fels- und Steppenheiden, Zergstrauchheiden trockener Ausprägung), Steinfluren, Trockenwälder und -gebüsche (wärmeliebende Kiefern- und Eichenmischwälder, Gebüsche und Säume; Steppenheidewälder und Schneeholz-Kiefernwälder)".

Inzwischen hat auch bei der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes der Bundesgesetzgeber erstmals - wenn auch nur als Rahmenregelung - den Schutz bestimmter Biotope festgelegt, was für die einzelnen Bundesländer verbindliche Vorgabe ist und der Umsetzung in Landesrecht bedarf. Wenngleich diesem Auftrag Bayern zum Großteil durch die genannten Bestimmungen schon nachgekommen ist, sollen Vollständigkeitshalber die bundesgesetzlich geschützten Biotope insgesamt dargestellt werden. Nach der Bestimmung des § 20c Bundesnaturschutzgesetz, der am 01.01.1987 in Kraft getreten ist, sind folgende Biotope genannt:

1. Moore, Sumpfe, Röhrichte, seggen- und binsenreiche Naßwiesen, Quellbereiche, naturnahe und unverbaute Bach- und Flußabschnitte, Verlandungsbereiche stehender Gewässer,
2. offene Binnendünen, offene natürliche Block- und Geröllhalden, Zergstrauch- und Wacholderheiden, Borstgrasrasen, Trockenrasen, Wälder und Gebüsche trockenwarmer Standorte,
3. Bruch-, Sumpf- und Auwälder,
4. Fels- und Steilküsten, Strandwälle sowie Dünen, Salzwiesen und Wattflächen im Küstenbereich,
5. offene Felsbildungen, alpine Rasen sowie Schneetälchen und Krummholzgebüsche im alpinen Bereich".

Bereits hier ist klarzustellen, daß bei diesen Vorrangflächen keineswegs generell jede Nutzungsform ausgeschlossen ist. Feuchtflächen sind ebenso wie Mager- und Trockenstandorte Beispiele dafür, daß sie sogar zur Erhaltung ihrer typischen Struktur einer - wenn auch sehr extensiven - Nutzung und Pflege bedürfen, weshalb man in Bayern hier auch den Weg gegangen ist, die Nutzer selbst, nämlich die Landwirtschaft, in diese Aufgabe miteinzubinden und sie für entsprechende Leistungen zugunsten des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit einem finanziellen Ausgleich zu honorieren. Deshalb können auch keine Pauschalaussagen für die Nutzung der genannten Vorrangflächen gemacht werden, vielmehr müssen diese differenziert für die einzelnen Flächen bestimmt werden.

## 2.2 Rand- und Pufferbereiche

Eine weitere wichtige Kategorie für den Flächenbedarf des Naturschutzes und der Landschaftspflege stellen die sog. Rand- und Pufferbereiche dar. Folgende Beispiele mögen dies verdeutlichen:

– Immer wieder kommt es vor, daß vorhandene Schutzgebiete, geschützte Landschaftsbestandteile und ökologisch wertvolle Biotope in ihrer Wirkung dadurch beeinträchtigt werden, daß außerhalb des geschützten oder erhaltenswerten Bereiches, aber im unmittelbaren Umfeld Nutzungen stattfinden, die ihrerseits unmittelbar auf die Beschaffenheit des Schutzgebietes bzw. Biotops einwirken. Fachlich spricht man hier von sog. Pufferzonen, die aufgrund ihrer ökologischen Beschaffenheit zwar nicht selbst schutzwürdig sind, zur Sicherung eines Schutzbereiches jedoch benötigt werden. Oft ist es schwierig, solche Flächen in die Verfahren miteinzubeziehen, weshalb hier durch entsprechende Nutzungsänderungen, z.B. Änderung einer bestehenden Intensivnutzung in eine in der Regel extensive Nutzung, wichtige Verbesserungen für die Qualität des schutzwürdigen Bereiches erreicht werden können. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen kann auch erwartet werden, daß hier die Betroffenen auf freiwilliger Basis gegen entsprechenden finanziellen Ausgleich eher bereit sind, ihre Nutzungen auf Naturschutzzansprüche abzustellen, als wenn dies allein mit hoheitlichem Zwang durchgesetzt werden soll. Die Ergebnisse einer vom Ministerium durchgeföhrten Bestandserfassung von Naturschutzgebieten hat gezeigt, daß gerade durch solche Umfeldverbesserung die Schutzgebiete qualitativ deutlich verbessert werden könnten.

– Besondere Bedeutung kommt bei der Naturschutzarbeit der Herstellung von Verbindungen zwischen bestehenden Biotopen zu. Diese - oft nur kleinflächigen - Bereiche sind unverzichtbar für den erforderlichen gegenseitigen Austausch, für die Wechselbeziehungen und letztlich damit für

die Stabilität und Vielfalt des Naturhaushalts. Diese Verbundbereiche sind unabdingbare Voraussetzung für den Aufbau eines intakten Biotopverbundsystems. Deshalb kommt es darauf an, möglichst viele dieser vorhandenen Verbindungsstücke zu erhalten und zu sichern. Beispiele hierfür sind etwa Uferstreifen von Fließgewässern, Randbereiche sonstiger Gewässer, Waldränder, Wegsäume oder Hecken. So unscheinbar diese Bereiche oft in der Landschaft sind, so bedeutsam sind sie doch als Mosaiksteine oder Trittbretter für den Naturschutz.

– Leider ist heute festzustellen, daß gerade diese Rand- und Verbundbereiche nicht nur teilweise völlig verschwunden sind, sondern auch dort, wo sie noch vorhanden sind, unter Beeinträchtigungen leiden. Immer intensivere Nutzungen wurden gerade auf Kosten solcher Randbereiche vorgenommen, so daß es jetzt gilt, mühsam wieder diese verlorenen Flächen für Naturschutzzwecke zurückzugewinnen. In vielen Fällen reicht es bereits aus, durch Extensivierung zusätzliche Belastungen auszuschalten, weil bereits solche Maßnahmen zu einer Steigerung der Artenvielfalt und zur ökologischen Stabilität der Landschaft beitragen. Hauptbeispiel ist hierfür die Reduzierung oder der Verzicht auf den Einsatz von Düngemitteln, Herbiziden oder sonstigen chemischen Mitteln. So haben bereits Ergebnisse beim Acker- und Wiesenrandstreifenprogramm gezeigt, daß allein durch einen Verzicht des Herbicideinsatzes auf zwei bis drei Meter Breite eine Reihe gefährdeter und sogar schon verschollener Pflanzen wieder zum Vorschein kommen. So wird durch solche Maßnahmen der Natur nicht nur die Möglichkeit zu einer Regeneration gegeben, diese Kleinflächen dienen gleichzeitig dann als wichtige intakte Bestandteile eines anzustrebenden Biotopverbundsystems.

## 2.3 Flächen zur Durchführung zielgerichteter fachlicher Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege

Bereits jetzt ist absehbar, daß neben allen Erhaltungs- und Verbesserungsbemühungen bei vorhandenen natürlichen und naturnahen Flächen immer noch ein Bedarf zur Verwendung von Nutzflächen für Naturschutzzwecke bestehen bleiben wird. Die zunehmende Erschließung, Intensivnutzung und Beschädigung unserer Natur und Landschaft machen es notwendig, aktiv durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wieder neue Flächen zu schaffen, die für die Pflanzen- und Tierwelt geeignete Lebensräume darstellen und gleichzeitig mit intakten Bereichen verbunden werden können. Dabei soll hier gar nicht näher auf die bei Eingriffen in die Natur gesetzlich vorgesehenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen eingegangen werden, weil diese ohnehin im Rahmen der Zulassung des Eingriffs geprüft und dann vom

Verursacher durchgeführt werden müssen. Sie sind jedoch hier unter zwei Gesichtspunkten zu erwähnen, nämlich einmal unter dem Gesichtspunkt des Flächenbedarfs (dem Eingriffsverlust an der einen Stelle soll ja eine Sicherung für die Natur an anderer Stelle gegenüberstehen), zum anderen sind solche Maßnahmen nur sinnvoll, wenn sie auch de facto die vorher vorhandene Naturbilanz zumindest wieder herstellen, möglichst sogar einer Verbesserung zuführen.

Gedacht ist hier jedoch eher an die breite Palette notwendiger "Wiedergutmachungs-, Bereicherungs- oder Neuschaffungsmaßnahmen". Einige Beispiele sollen dies verdeutlichen:

– Besonders hoch sind die Verluste im Bereich der für den Natur- und Artenschutz besonders wichtigen Feuchtplächen. Hier sollte in bestimmten dafür geeigneten Bereichen auch an eine Wiedervernässung inzwischen trockengelegter Flächen gedacht werden, evtl. verbunden mit einer Wiederherstellung von Überflutungsbereichen, wobei hier sicherlich viel Geduld und Betreuung notwendig ist, ehe der erwünschte Zustand wieder eintritt.

– Vielfach zwingen aber auch die inzwischen eingetretenen Veränderungen dazu, völlig neue Biotope als Ersatz zu schaffen. Vor allem dort, wo bisher vorhandene natürliche Laichstätten oder Nahrungsquellen völlig verlorengegangen sind, müssen wir heute der Natur durch geeignete Maßnahmen zur Hilfe kommen. Unter diesem Aspekt sind etwa die Neuerrichtung von Amphibientümpel zu sehen, die Errichtung eigener Nahrungsbiotope z.B. für den Weißstorch oder den Graureiher oder die Bereitstellung von Brutplätzen für bestimmte Tierarten.

– Die geänderten Verhältnisse können uns sogar zwingen, zu gegenüber den ursprünglichen Gegebenheiten völlig geänderten Maßnahmen zu gelangen. So stellt sich etwa dort, wo natürliche Lebensbeziehungen auf Dauer unterbrochen sind, uns die Aufgabe, Ersatzlösungen zu finden, wie wir es bereits im Bereich des Amphibienschutzes etwa durch Anlage von Amphibienzäunen, Amphibientunnels und damit verbunden mit der Errichtung neuer Laichstätten versuchen.

– Schließlich ist es auch Aufgabe des Naturschutzes und der Landschaftspflege, in Teilen unseres Landes, die inzwischen in ihrer naturräumlichen Ausstattung als ausgeräumt zu werten sind, wieder für eine Belebung des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes zu sorgen. In diesem Zusammenhang gewinnen nicht nur die Neuanpflanzungen von Hecken Bedeutung, auch die Schaffung "natürlicher Oasen" kann wesentlich zu einer Verbesserung beitragen. Dies kann oft relativ einfach durch Brachliegen bestimmter Flächen oder durch Verzicht auf Intensivnutzung in kleinen Bereichen bewerkstelligt werden. Gerade die Mög-

lichkeit, ohne großen Aufwand kleine Landschaftselemente wieder einzubringen, sollte nicht vernachlässigt werden.

## 2.4 Flächen mit naturschutzverträglichen Nutzungsformen

All die aus naturschutzfachlichen Gründen immer auf bestimmte Einzelflächen beschränkten Maßnahmen werden jedoch in ihrer Wirkung begrenzt bleiben, wenn es nicht großflächig gelingt, in Teilen unseres Landes zu naturschutzverträglichen Nutzungsformen zu gelangen. Ein besonders signifikantes Beispiel hierfür ist etwa die Erhaltung eines ausreichenden Grünlandanteils. Neben ihrer Bedeutung für den Boden- und Gewässerschutz sind Grünlandflächen für den Naturhaushalt besonders wichtig. Dies gilt nicht nur für extensiv genutzte Grünlandflächen, die besonders wertvolle Biotope mit vielfältigem Tier- und Pflanzenbestand darstellen, sondern generell für die Grünlandnutzung, die einer Vielzahl von Gefährdungen ausgesetzt ist, die von der Intensivierung (Düng- und Pflanzenschutzmitteleinsatz) über Nutzungsänderungen oder Aufgabe der Bewirtschaftung (Entwässerung, Auffüllung bzw. Abgrabung, Umbruch) bis zur Belastung durch Freizeitnutzung reichen. Die nach wie vor festzustellende Abnahme des Grünlands macht es aus der Sicht des Naturschutzes und der Landschaftspflege notwendig, Maßnahmen zur Erhaltung und, wo nötig, zur Mehrung von Grünlandflächen zu ergreifen. Dies sollte für Flächen, bei denen als standortgerechte Bodennutzung ohnehin nur Grünland in Betracht kommt, eigentlich selbstverständlich sein. Umbruch von Grünland in überschwemmungsgefährdeten Tallagen oder in erosionsgefährdeten Hanglagen sollte daher generell ausscheiden. Daneben sollte aber auch versucht werden, durch entsprechende Anreize bzw. Fördermaßnahmen wieder stärker zu einer extensiven Nutzung des Grünlands zu kommen und dabei auch den Düng- und Pflanzenschutzmitteleinsatz zu reduzieren.

Schließlich wäre es auch erforderlich, ergänzend zur Erhaltung des bestehenden Grünlands die Wiederherstellung oder Schaffung extensiv genutzten Dauergrünlandes zu erreichen. Insoweit blickt der Naturschutz mit großer Hoffnung und Erwartung auf die derzeit diskutierten Maßnahmen im Rahmen der Neuorientierung der Agrarpolitik, wo (z.B. im Zusammenhang mit dem sog. Jahrhundertvertrag) gerade die Erhaltung und Verbesserung des Grünlandanteils ausdrücklich einen Schwerpunkt darstellen soll.

Darüber hinaus kommt ganz allgemein der jeweiligen Agrarstruktur und landwirtschaftlichen Bodennutzung eine entscheidende Funktion für den Zustand des Naturhaushalts zu. Schließlich hat sich ja die vielfältige Flora und Fauna Bayerns zu-

sammen mit einer von der bodengebundenen baulichen Landbewirtschaftung geprägten Kulturlandschaft entwickelt. Deshalb sind gerade solche Flächen für den Naturschutz von Interesse, die noch in dieser herkömmlichen Nutzung umweltverträglich bewirtschaftet werden. Man denke nur an alte Weinbergslagen, bei denen noch keine "Bereinigung" durchgeführt wurde, oder an Grundstücke, auf denen noch in herkömmlicher Weise Streuobstanbau betrieben wird. Untersuchungen haben gezeigt, daß solche Gebiete noch über einen Artenreichtum verfügen, der an anderer Stelle schmerzlich vermißt wird. So könnte den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege durch eine umweltverträgliche Landbewirtschaftung wesentlich geholfen werden, wenn z.B. eine schonende standortgerechte Bodennutzung erfolgt, der Einsatz von Düng- und Pflanzenschutzmitteln auf ein Mindestmaß beschränkt wird und Landschaftsstrukturen erhalten werden.

Dabei sollte noch mehr wie bisher versucht werden, die Bereitschaft der Landwirtschaft zu fördern, ökologisch wertvolle Flächen in ihrer Funktion zu erhalten, was z.B. durch zur Verfügungstellung möglicher Tausch- und Ersatzflächen erfolgen könnte. Auf diese Weise werden Erschwernisse für die Landwirtschaft vermieden, umgekehrt wertvolle Bereiche für den Naturschutz und die Landschaftspflege erhalten. Dieser Aspekt, der bereits von Naturschutzseite etwa mit dem Erwerb von Einlageflächen in Flurbereinigungsverfahren verfolgt wurde, sollte auch bei der Diskussion um die sog. "Flächenstillegung oder Flächenumwidmung" landwirtschaftlicher Nutzflächen bedacht werden, die derzeit auf EG- und Bundesebene diskutiert wird. Es wäre zu wünschen, daß bei all diesen Überlegungen die ökologischen Belange nicht außer acht gelassen werden.

### 3. Flächenanteil

Immer wieder werden sowohl von Naturschutz- wie von Landwirtschaftsseite Versuche unternommen, den oben skizzierten Flächenanteil des Naturschutzes prozentual festzulegen. Hiervor kann nicht genug gewarnt werden, da die Berechnungsarten so diffizil sind, daß sie zwangsläufig zu Mißverständnissen führen müssen. Vielleicht ist auch aus den vorherigen Äußerungen deutlich geworden, daß solche Prozentsätze schon deshalb fragwürdig sind, weil es ein nicht auflösbare Miteinander der Naturschutz- und der landwirtschaftlich genutzten Flächen gibt mit der Folge, daß der Naturschutz um so weniger eigener Flächen bedarf, je naturverträglicher die übrigen Flächen gestaltet werden und umgekehrt. Andererseits soll diese Frage nicht völlig ausgeklammert werden, weil sie zumindest geeignet ist, einen entsprechenden Orientierungsrahmen zu vermitteln.

### 3.1 Sondergutachten des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen

Wesentliche Grundlage für die Diskussion um die Höhe des Flächenanteils ist das Sondergutachten des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen zum Thema "Umweltprobleme der Landwirtschaft". Dort wird mit aller Deutlichkeit gesagt, daß ausreichende Flächen für naturbetonte Biotope zur Sicherung der Artenvielfalt und zur Aufrechterhaltung des Naturhaushalts als Ausgleich für die sonst praktizierte intensive Nutzung bereitgestellt werden müssen. Um hier in der Agrarlandschaft kleinräumig ein mit einem ausreichenden Bestand netzartig miteinander verflochtener naturbetonter Biotope und Landschaftsstrukturen zu erhalten, wird ein Anteil von 10 % der gesamten Agrarlandschaft hierfür gefordert, der aber in den verschiedenen Naturräumen bzw. Agrargebieten variiert und von 5 % bis 20 % schwanken kann. Wichtig ist, daß der Sachverständigenrat dabei unterstellt, daß die Erfüllung seiner Forderung unerlässliche Voraussetzung dafür ist, daß zumindest 50 % der für die Agrarlandschaft typischen Tier- und Pflanzenarten erhalten bzw. neu angesiedelt werden können.

Ebenso muß bei dieser Aussage bedacht werden, daß der Sachverständigenrat als Bezugsfläche die agrarische Kulturlandschaft ansieht außerhalb zusammenhängender Wald-, Sumpf- und Moorgebiete sowie der großen Siedlungen und Industriegebiete. Umgekehrt rechnet er auf seine Flächenforderung u.a. alle nicht intensiv genutzten Flächen, insbesondere kleinere Waldstücke bis 1 ha, Einzelgehöfte mit Gärten und Bepflanzungen, alte Obstbestände usw. an. Auch Böschungen von Verkehrswegen sowie deren Randbepflanzungen, aufgelassene Abbaustätten und Ablagerungsplätze zieht er dabei in seine Überlegungen mit ein.

### 3.2 Stellungnahme

Wie bisher aufgezeigt, ist für die Schaffung des angestrebten landesweiten Biotopverbundes sicherlich ein Flächenbedarf des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorhanden, der allerdings nur schwer bezifferbar ist. Dabei sollte unterschieden werden zwischen dem unverzichtbaren Anspruch auf Sicherung und Erhaltung ökologisch besonders wertvoller Flächen einerseits und dem Bestreben, möglichst großflächig naturverträglich genutzte Flächen im Lande zu erreichen. Letzteres Ziel bedarf grundlegender Änderungen der bisher mehr auf Intensivnutzung abgestellten Bewirtschaftungsweisen, so daß auch derzeit schwer vorhersehbar ist, in welchem Umfang flächenmäßig dieses Ziel realisiert werden kann.

Zum anderen muß bei der Beurteilung des Flächenbedarfs auch berücksichtigt werden, daß nicht jede potentiell freiwerdende und damit verfügbare Fläche automatisch für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege geeignet

ist. So werden primär nur solche Flächen in Betracht kommen, deren Umfang und Charakter in fachlichen Programmen und Konzepten des Naturschutzes und der Landschaftspflege konkretisiert sind. Weiter ist wichtig, daß vom Grundsatz her solche Flächen dauerhaft gesichert sein sollten, um langfristig auch die Verwirklichung der Naturschutzziele zu ermöglichen. Dies sollte bedacht werden, wenn man versucht, eine Beziehung zwischen Flächenanspruch des Naturschutzes und evtl. freiwerdenden landwirtschaftlichen Nutzflächen herzustellen.

Unter den aufgezeigten Vorbehalten ist jedoch sicherlich die Aussage des Sachverständigenrates eine realistische Grundlage, wenn sie den durchschnittlichen Flächenbedarf auf rund 10 % festlegt. Dabei sollte jedoch noch folgendes berücksichtigt werden:

- Der starre Prozentsatz ist unbedingt regionalen Verhältnissen anzupassen, weil hier durchaus je nach den naturräumlichen Gegebenheiten und der vorhandenen Schutzwürdigkeit bestimmter Flächen die Schwankungsbreite zwischen 5 und 20% liegen kann.

- Zur Vermeidung von Mißverständnissen ist klarzustellen, daß der geforderte Flächenanteil selbstverständlich unterstellt, daß die bereits vorhandene Ausstattung mit natürlichen oder naturnahen Landschaftselementen zahlenmäßig mit einbezogen wird.

- Schließlich wäre es auch falsch, aus dem Anspruch zu folgern, daß dies in jedem Fall eine völlige Herausnahme der Flächen aus der Nutzung bedeutet. Ganz im Gegenteil wird es in vielen Fällen ausreichen, daß nach wie vor eine Nutzung erfolgen kann, diese aber eine den Zielsetzungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege entsprechende Bewirtschaftung beinhalten muß. Ebenso falsch wäre es, etwa zu unterstellen, daß die genannten 10 % voll in hoheitlichen Schutz übergeführt werden müssen. Dies ist sicherlich nur für einen geringen Teil zu fordern. So würde beispielsweise in Bayern bei Verwirklichung aller derzeit vorliegenden, zumindest grobgeprüften Vorschläge maximal ein Anteil der Naturschutzgebiete an der Staatsfläche in Höhe von 3 % erreicht werden. Deshalb kommen zur Sicherung dieser Flächen durchaus unterschiedliche Instrumente in Betracht, so daß neben hoheitlichen Schutzanordnungen auch der Erwerb oder die Pacht dieser Flächen wie auch entsprechende Sicherungsvereinbarungen von Bedeutung sind.

In der Interpellation Natur- und Artenschutz in Bayern 1987 wird zusammenfassend zu diesem Komplex fachlich zutreffend ausgeführt:

"Entscheidend ist somit die Sicherung eines bestimmten Flächenanteils mit naturnahen Strukturlementen, um ein Mindestmaß an ökologischer Stabilität zu gewährleisten. Dieser Anteil muß

jedoch nicht ausnahmslos unter "Totalschutz" stehen, vielmehr ist häufig bereits eine breitflächige extensive Nutzung zur Wahrung der ökologischen Anliegen ausreichend. Letztlich wird der Naturschutz nur erfolgreich sein, wenn es gelingt, seine Anliegen landesweit auf allen dafür geeigneten Flächen, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, zu verwirklichen".

#### 4. Konzeptionelle Überlegungen

Ist man sich über den Grundsatz eines Flächenanspruches einig, so muß sich der Naturschutz zu Recht fragen lassen, ob er basierend auf seinen fachlichen Erkenntnissen in der Lage ist, seine Forderungen näher zu präzisieren. Ebenso sollte er aber auch aus seiner Sicht Stellung beziehen zu den evtl. sich abzeichnenden Flächenstillegungen bzw. Flächenumwidmungen im Agrarbereich.

##### 4.1 Fachliche Programme des Naturschutzes und der Landschaftspflege

Bereits mit einem Beschuß aus dem Jahre 1984 hat der Bayerische Landtag die Staatsregierung ersucht, ein Arten- und Biotopschutzprogramm zu erstellen, das den verstärkten Schutz der Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensräume gewährleistet. Diesem Auftrag ist das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen durch Einrichtung einer Projektgruppe nachgekommen, die inzwischen einen ersten Abschluß dieses Programms erreicht hat.

Ziel des Programms ist es, auf der Grundlage der erfaßten Daten über Pflanzen- und Tierarten und ihrer Standorte sowie ihrer Lebensraumansprüche ein daraus abzuleitendes fachliches Schutz- und Entwicklungskonzept zu erarbeiten, durch das die vielfältigen Arten- und Biotopschutzmaßnahmen von hoheitlichen Schutzanordnungen über Schutz- und Pflegemaßnahmen und privatrechtliche Sicherungsmöglichkeiten bis hin zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen integriert und koordiniert werden sollen.

Das Arten- und Biotopschutzprogramm soll damit einen Gesamtrahmen für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege bilden und eine fachlich abgestimmte Darstellung und Umsetzung der Ziele des Naturschutzes ermöglichen. Dazu bedarf es Aussagen

- zum Schutz, zur Pflege und Entwicklung bestehender natürlicher und naturnaher Lebensräume als Beitrag zur nachhaltigen Sicherung der Lebensansprüche der heimischen Pflanzen- und Tierarten,

- zur Anlage und Entwicklung naturnaher Lebensräume und Verbindungsstrukturen in verarmten Gebieten sowie zur Herstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts.

Ergänzend hierzu wird ein Landschaftspflegekonzept für wertvolle Biotope erarbeitet, in dem die notwendigen landschaftspflegerischen Maßnahmen zum Schutz und zur Erhaltung der verschiedenen Biotoptypen dargestellt sind.

Diese Programme werden fachlich nach den naturräumlichen Gegebenheiten erarbeitet, inhaltlich jedoch landkreisbezogen dargestellt, um so auch die verwaltungsmäßige Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen zu erleichtern.

Damit wird erstmals landesweit eine fachlich abgestimmte Darstellung und Umsetzung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege ermöglicht. Freilich handelt es sich dabei nicht um ein rechtsverbindliches Programm, sondern um fachliche Hinweise für die Naturschutzbehörden, die es diesen jedoch ermöglichen soll, die im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu ergreifen. Damit stellt aber das Fachprogramm des Naturschutzes und der Landschaftspflege aber nach außen eine - wenn auch unverbindliche - Entscheidungshilfe dar, an der sich Planungen und Maßnahmen anderer Verwaltungen und Institutionen orientieren können und sollen. Zu Recht kann erwartet werden, daß mit diesem Fachkonzept eine fachlich abgestimmte einheitliche Haltung der Arbeit im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege erreicht wird, die seine Berechenbarkeit nach außen sicherlich weiter erhöhen wird.

Nach derzeitigem Stand kann erwartet werden, daß dieses Fachprogramm voraussichtlich Ende 1987/Anfang 1988 der Öffentlichkeit vorgestellt werden wird. Damit ist der Naturschutz erstmals in der Lage, ein in sich geschlossenes Zielkonzept vorzuweisen, an dem sich künftig Einzelmaßnahmen orientieren können.

#### **4.2 Wertung von Flächenumwidmungen in der Agrarlandschaft aus der Sicht des Naturschutzes und der Landschaftspflege**

Eine Äußerung hierzu gestaltet sich deswegen schwierig, weil derzeit nur vorläufige Überlegungen auf der Agrarseite bestehen, deren Umsetzung keineswegs noch gesichert und deren Inhalte im einzelnen ebenfalls umstritten sind. Deswegen möchte ich mich bewußt darauf beschränken, nur einige Anmerkungen aus Naturschutzsicht zu machen, die grob versuchen sollen, naturschutzfachliche Aspekte in die Diskussion miteinzubringen.

Vorab gilt es klarzustellen, daß aus Naturschutzsicht kein Interesse an der völligen Aufgabe ganzer landwirtschaftlicher Betriebe besteht. Je mehr sich die Landwirtschaft aus der Flächennutzung zurückzieht, um so mehr müssen andere Institutionen diese Aufgabe wahrnehmen, was weder im Sinne des Staates noch der Landwirte liegen kann. Deshalb ist es überhaupt nur sinnvoll, einzelne

Flächen aus der landwirtschaftlichen Nutzung zur Verringerung der Überproduktion herauszunehmen und anderen geeigneten Zwecken zuzuführen.

Ungeachtet der endgültigen Umsetzung dieser Überlegungen kann aus Naturschutzsicht bereits jetzt vermutet werden, daß das zu erwartende Flächenangebot den Bedarf des Naturschutzes kaum decken, lagemäßig den Anforderungen nicht immer genügen und vielfach nur zeitlich beschränkt zur Verfügung stehen wird. So wird es beispielsweise wenig Fortschritte für den Naturschutz bringen, wenn sich solche Flächenumwidmungen primär auf Bereiche beziehen, die bereits jetzt aufgrund ihrer extensiven Nutzung weitgehend den Forderungen auf naturverträgliche Bewirtschaftung gerecht werden. Unbedingt sichergestellt werden muß jedoch, daß durch solche Flächenumwidmungen keinesfalls vorhandene ökologisch bedeutsame Flächen beeinträchtigt werden oder bestehende Nutzungsformen, die für den Naturhaushalt oder das Landschaftsbild bedeutsam sind, aufgegeben werden.

So kann es nicht Sinn und Zweck von Flächenumwidmungen sein, diese auf solchen Grundstücken vorzunehmen, die aus der Sicht des Naturschutzes und der Landschaftspflege gerade erhalten werden sollten.

Hoffnungen setzt der Naturschutz und die Landschaftspflege jedoch auf alle Bemühungen im Agrarbereich, Anreize zur Weiterführung extensiver Nutzung, aber auch zur Aufgabe intensiver Nutzungsformen zugunsten einer weniger intensiven Bewirtschaftung zu schaffen. Dies gilt nicht nur wie aufgezeigt für den Grünlandbereich, auch Probleme der Viehdichte, des Intensitätsgrades von Dünge- und Pflanzenschutzmittel sowie der Maßnahmen zur Produktionssteigerung könnten dadurch zumindest wesentlich verringert werden. Unstreitig würde sicherlich eine Verbesserung des natürlichen Umfelds der ökologisch besonders wertvollen Flächen zu einer deutlich besseren Beschaffenheit unseres Naturhaushalts beitragen.

Schließlich wird von aus der Nutzung ausscheiden den Flächen auch erwartet, daß sie nicht nur anderen Nutzungen zur Verfügung gestellt werden, sondern daß auf ihnen auch verstärkt aktive Maßnahmen zugunsten des Naturschutzes und der Landschaftspflege durchgeführt werden können. Gerade die derzeit laufenden fünf Programme des Naturschutzes und der Landschaftspflege des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen haben gezeigt, welche breite Palette von Möglichkeiten hier dem Landwirt zur Verfügung steht, wodurch er gegen einen entsprechenden finanziellen Ausgleich durch eigene Leistungen wertvolle aktive Beiträge für den Naturschutz und die Landschaftspflege erbringen kann. Diese Chancen sollten genutzt und weiter ausgebaut werden.

## 5. Ausblick

Sicherlich konnte das Referat nur einen groben Überblick über Vorstellungen des Naturschutzes zur Flächennutzung umgewidmeter agrarischer Flächen geben. Dazu befinden sich zum einen die naturschutzfachlichen Überlegungen erst in einer "Testphase", zum anderen ist noch viel zu unklar, welche Möglichkeiten sich hier im Agrarbereich tatsächlich ergeben. Vielleicht ist aber doch einiges deutlicher geworden, nämlich:

- Der Naturschutz steht einer sich anbahnenden Entwicklung von freiwerdenden Flächen keineswegs hilflos und ohne Konzept gegenüber. Er ist inzwischen in der Lage, seine fachlichen Anforderungen näher zu präzisieren, sie flächenmäßig darzustellen und auch in der Abwicklung zu realisieren. Dabei ist besonders zu betonen, daß er sich nicht als eine Art "Oberinstanz" betrachtet, sondern neben der Darstellung seiner eigenen Ansprüche sich insbesondere auf Empfehlungen über naturverträgliche Nutzungsformen beschränkt.
- Wichtig ist auch die Erkenntnis, daß all diese Maßnahmen nicht ohne erhebliche finanzielle Aufwendungen umgesetzt werden können. Sowohl die Programme des Naturschutzes mit der Landwirtschaft wie auch die Förderung extensiver Nutzungsformen im Agrarbereich selbst erfordern beträchtliche Finanzmittel und damit sicherlich Schwerpunktsetzungen im Bereich der staatlichen Haushalte. Dies verlangt sicher verstärkte Einsicht, daß diese Mittel vor allem deswegen gerechtfertigt sind, weil damit ein wesentlicher Beitrag letztlich zur Er-

haltung unserer eigenen Lebensgrundlagen geleistet wird.

- Schließlich werden alle Bemühungen nur dann erfolgreich sein, wenn es gelingt, die Gemeinsamkeiten zwischen Naturschutz und Landwirtschaft immer deutlicher herauszustellen. Erfreulicherweise haben hier die Naturschutzprogramme ganz erheblich zu einer Situationsänderung beigetragen. Der Naturschutz ist sich bewußt, daß er seine Ziele nicht ohne Mithilfe der Landwirtschaft verwirklichen kann. Umgekehrt sieht auch die Landwirtschaft in ihren Leistungen zugunsten des Naturschutzes und der Landschaftspflege eine Möglichkeit, ihre derzeitige Situation zu verbessern. Letztlich bedarf es aber der Einsicht aller, ob staatlicher Verwaltungen, Kommunen oder Bürger, daß nur durch gewaltige Kraftanstrengung die derzeitige Lage des Naturschutzes und der Landschaftspflege entscheidend verbessert werden kann. Dazu sollten wir alle Möglichkeiten nutzen. Die Flächenumwidmungen in der Agrarlandschaft bieten hierzu sicher eine einmalige Chance für den Naturschutz und die Landschaftspflege.

### Anschrift des Verfassers:

Min.-Rat Dr. Klaus Heidenreich  
Bayer. Staatsministerium für Landes-  
entwicklung und Umweltfragen  
Rosenkavalierplatz 2  
Postfach 810140  
D-8000 München 81

# 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: 1987

Band/Volume: [3\\_1987](#)

Autor(en)/Author(s): Heidenreich Klaus

Artikel/Article: [Konzept des Naturschutzes zur Flächennutzung 52-59](#)