



Abschied von der historischen Kulturlandschaft. Für den Ausbau der Windenergiewirtschaft sollen auch Landschaftsschutzgebiete in Anspruch genommen werden.

FOTO: MANFRED KNAKE/WATTENRAT
OSTFRIESLAND

WILDNIS ODER GEPFLEGTE BIOTOPE?

Von den Zielen des Naturschutzes und den Schwierigkeiten, sie zu erreichen

Naturschutz ist in Deutschland seit mehr als hundert Jahren eine durch Gesetze für Staat und Bürger verpflichtende Aufgabe. Nach dieser langen Zeit: Weiß der Naturschutz was er will? Welche Ziele verfolgt er? Wie ist es um das Erreichen der Naturschutzziele bestellt? Und welche Ziele hat sich die Bundesregierung im Naturschutz gesetzt?

von Wilhelm Breuer

Die Ziele des Naturschutzes scheinen kompliziert oder jedenfalls komplex zu sein. In § 1 des Bundesnaturschutzgesetzes wendet ein gemeinhin auf das Wesentliche konzentrierter Gesetzgeber nicht weniger als 773 Worte auf, um die Naturschutzziele zu benennen und zu entfalten. Die Ziele des Naturschutzes lassen sich kürzer fassen, als es der Gesetzgeber gewollt oder vermocht hat: Das erste und anspruchsvollste von drei Zielen heißt ‚Ungestörte Entwicklung‘, gleichsam sich selbst organisierende Natur ohne menschlichen Einfluss. Wildnis und dies möglichst auf großer Fläche. Das zweite Ziel gilt der ‚Historischen Kulturlandschaft‘, die geschützt werden soll, wo sie noch existiert, wenigstens in repräsentativen Ausschnitten. Das dritte Naturschutzziel ‚Nachhaltige Nutzungsfähigkeit‘ betrifft die vom Menschen genutzte Landschaft. Sie soll nicht übernutzt und in ihr kein Raubbau betrieben werden, sondern eine jede Landnutzung an Kriterien der Nachhaltigkeit gebunden sein. Das verlangt Wirtschaftsweisen, vor denen Natur und Landschaft nicht geschützt zu werden brauchen – in Agrar-

Forst- und Fischereiwirtschaft, Bodenabbau, Tourismus, Verkehr, Wasser- und Energiewirtschaft, Städtebau und überall.

So unterschiedlich die Ziele – Ungestörte Entwicklung – Historische Kulturlandschaft – Nachhaltige Nutzungsfähigkeit – auch sind, stets geht es um den bestmöglichen Schutz sowohl der ökologischen Dimension als auch der sinnlich wahrnehmbaren Expression von Natur und Landschaft: um den Schutz von Naturhaushalt und Landschaftsbild. Dabei beanspruchen diese untereinander teils konkurrierenden Naturschutzziele jeweils bestimmte und zu bestimmende Flächen und Flächenanteile, wenngleich mit unterschiedlichen und unterschiedlich strengen Restriktionen: zusammengenommen aber hundert Prozent des Raumes. Insoweit verstehen sich Naturschutz und Landschaftspflege als ein alle Politik- und Wirtschaftsbereiche durchdringendes Handlungs- und Gestaltungsprinzip.

Die Rolle der Landschaftsplanung

Aufzuzeigen, was, wo, wie und warum zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln oder

wiederherzustellen ist, ist Sache der naturschutzgesetzlichen Landschaftsplanung. In ihr werden auch die unterschiedlichen und sich bisweilen auf derselben Fläche ausschließenden Naturschutzziele (z. B. Wildnis oder Mähwiese, Wald oder Heide) untereinander und gegeneinander abgewogen. Die Landschaftsplanung umfasst gewissermaßen Diagnose und Therapie des Gesundheitszustandes von Natur und Landschaft. Sie zeigt

Kaum erreichbar: Ungestörte Entwicklung

Von einem im umfassenden Wortsinne ungestörten Ablauf natürlicher Entwicklungen kann immer weniger gesprochen werden. Die Spuren der Zivilisation (Abfälle, Abgase, Abwärme, Biozide, invasive Arten, Mikroplastik, Schadstoffe, Schrott und Strahlung usw.) sind allgegenwärtig. Sie reichen bis auf den Grund der Tiefsee, zum Gipfel des Himalayas,



Ein Bilderbuchbiotop historischer Kulturlandschaft und ein Pflegefall: Kuhschellen auf einem Magerrasen.

FOTO: RALF KISTOWSKI/WWW.WUNDERBARE-ERDE.DE

die Mittel auf, die für die Verwirklichung der Naturschutzziele angewendet werden müssen – beispielsweise die Unterschutzstellung bestimmter Gebiete, die Vernetzung von Biotopen oder die Integration von Naturschutzmaßnahmen im Agrar- und Siedlungsraum. Die Landschaftsplanung ist insofern Voraussetzung für planvolles Naturschutzhandeln. Sie ist zwar primär die Sache der Naturschutzbehörden, wendet sich aber mit unterschiedlicher Verbindlichkeit auch an andere öffentliche Stellen, Fachplanungen und nicht zuletzt an die Landnutzungen und an die Öffentlichkeit. Länder und Kommunen sind zur Landschaftsplanung verpflichtet. Die darin dargestellten Ziele und Maßnahmen können aber nur realisiert werden, wenn die rechtlichen, administrativen, personellen und finanziellen Voraussetzungen gegeben sind und es eine politische Mehrheit dafür gibt. Daran fehlt es oft, was die Diskrepanz zwischen dem Anspruch des Naturschutzes und seiner Verwirklichung erklärt und für ein jedes seiner drei Ziele an zahllosen Beispielen ungeschöner Wirklichkeit gezeigt werden kann.

in die Nahrungskette, den Nachthimmel und den Weltraum. Der Mensch ist zu einem der wichtigsten Einflussfaktoren für die biologischen, geologischen und atmosphärischen Prozesse auf der Erde geworden. Der Leitspruch ‚Natur Natur sein lassen‘ kann selbst in den Nationalparks, für den er geprägt wurde, nur eingeschränkt verwirklicht werden. Dabei umfassen die 16 deutschen Nationalparks ohne marine Gebiete ohnehin nur 0,6 Prozent der Fläche Deutschlands. Fünf dieser Nationalparks sind Entwicklungs-Nationalparks, d. h. sie müssen erst noch in einem überwiegenden Teil ihres Gebiets in einen nicht oder wenig vom Menschen beeinflussten Zustand entwickelt werden.

Im Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer beispielsweise, der nur ein Tausendstel so groß ist wie das Great Barrier Reef, werden selbst in der strengsten Schutzzone mit schweren Ketten die Muschelbänke abgeräumt, als hätten es heimische Miesmuscheln nicht schon schwer genug, sind sie doch der von der Fischereiwirtschaft ausgesetzten Pazifischen Auster nicht gewachsen, die sich im Schutzgebiet

breitmacht. Beschauliche Krabbenkutter, in den Küstenorten touristische Hingucker, gehören zur umsatzfördernden Hafenkulisse. Die Fanggeschirre der Kutter radieren über den Wattboden. Ins Netz geraten nicht nur die begehrten Speisekrabben. Für ein Kilogramm Krabben werden sieben Kilogramm Kleinfische, Seesterne und andere Meerestiere als Beifang an Bord geholt und teils verletzt oder tot wieder ins Meer gekippt. Nicht grundlos folgen den Kuttern Möwenschwärme. Während Waldnationalparks ohne Beschränkungen der Forstwirtschaft nicht vorstellbar sind, fehlt es in Wattenmeer-Nationalparks an fischereifreien Zonen. In Nationalparks, die zu Land und zur See mit hunderten und bald tausenden für Vögel tödlichen Windenergieanlagen umstellt sind. An den Grenzen eines Naturgebietes, das von Tourismuswirtschaft und Nationalparkverwaltungen als UNESCO-Welterbe und ‚Drehscheibe des internationalen Vogelzuges‘ beworben wird.

Der Schutz vor negativen Veränderungen ist auch in den 8.833 Naturschutzgebieten oberstes Gebot. Ihr Anteil an der Gesamtfläche Deutschlands beträgt nur vier Prozent. Die durchschnittliche Gebietsgröße liegt bei 156 ha. 60 Prozent der Gebiete sind kleiner als 50 ha und insofern kleiner als ein durchschnittlicher landwirtschaftlicher Betrieb. Die Biodiversitätsverluste vollziehen sich häufig auch in Naturschutzgebieten, wie die Ergebnisse der ‚Krefelder Studie‘ zeigen: In einem Zeitraum von 27 Jahren ist in Naturschutzgebieten in drei Bundesländern der Bestand fliegender Insekten um über 75 Prozent zurückgegangen. Diese Gebiete tragen zur Regeneration der biologischen Vielfalt außerhalb dieser Gebiete offenkundig nicht oder kaum bei.

Historische Kulturlandschaft – aus der Zeit gefallen?

Gemäß § 1 des Bundesnaturschutzgesetzes sind nicht nur die wenigen verbliebenen Naturlandschaften, sondern auch die ‚historisch gewachsenen Kulturlandschaften‘ „vor Verunstaltung, Zersiedlung und sonstigen Beeinträchtigungen zu bewahren“. Kulturlandschaften sind das Ergebnis der Bewältigung des Spannungsverhältnisses zwischen der Nutzung der Natur und der Natur selbst. Mit der Zeit verändern sich sowohl die Ansprüche an Natur und Landschaft als auch die technischen Möglichkeiten, diese Ansprüche durchzusetzen. Kulturlandschaften unterliegen deswegen einem Wandel von der Jungsteinzeit über alle Epochen der Kulturgeschichte bis heute. Dieser Wandel hat mit dem zivilisatorisch-technischen Fortschritt seit Mitte des 20.



Perlmutterfalter und Bläuling. Ein Teil der Artenvielfalt ist das Ergebnis einer extensiven historischen Landnutzung.

FOTO: ACHIM SCHUMACHER

Jahrhunderts eine ungeheure Beschleunigung erfahren und die Kulturlandschaften früherer Epochen weitgehend überformt oder ausgelöscht. Infolge dieses Prozesses sind traditionelle Formen der Bewirtschaftung, Nutzungs- und Siedlungsformen untergegangen und von anderen Gestalt- und Nutzungsformen abgelöst worden. Von den historischen Kulturlandschaften sind zumeist nur Ausschnitte oder Spuren erhalten geblieben.

Kartenvergleiche machen das Ausmaß der Veränderungen für bestimmte Biotoptypen der historischen Kulturlandschaft sichtbar. Die Verluste sind mitunter total, sie finden eine Entsprechung im Rückgang von Vogelarten. In Niedersachsen ging der Bestand des Birkhuhns, der Leitart der Sand- und Moorheiden, im 20. Jahrhundert um mehr als 95 Prozent auf heute 130 Vögel zurück. Kaum weniger dramatisch schrumpfte im selben Zeitraum der Bestand der Vogelarten der Feuchtwiesen. Noch zwischen 1984 und 2009 verringerte sich die Dauergrünlandfläche in Niedersachsen von 1,1 auf 0,7 Mio. Hektar zugunsten des Maisanbaus für Biogasanlagen und Tierproduktion. Bis 2020 verschwanden weitere 10 Prozent des Grünlandes. Der verbliebene Rest wird immer intensiver bewirtschaftet. Deshalb setzen sich die Verluste der Vogelarten des Grünlandes fort. Allein zwischen 2014 und 2020 sank die Revierzahl des Braunkehlchens, der Leitart extensiv bewirtschafteten Grünlandes, von 2.000 auf 1.100. Es trifft gerade die Arten, die bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts als Kulturfolger galten.

Das Grundproblem: Die landwirtschaftlichen Unternehmen können zu einer Fortsetzung einer wirtschaftlich nicht mehr konkurrenzfähigen traditionellen Bewirtschaftung der Biotope der historischen Kulturlandschaft nicht verpflichtet werden. Das Plädoyer für ihre Erhaltung gerät zur Verteidigung des Heizers im Zeitalter des ICE.

Um die Grundeigentümer für die Akzeptanz von Pflegemaßnahmen zu gewinnen, muss gezahlt werden. Die Aufwendungen müssen mit den bei einer auflagenfreien Bewirtschaftung erzielbaren Preisen für Nahrungsmittel, Rohstoffe und Strom konkurrieren. Diese Biotope sind ein kostenintensiver Pflegefall. Besonders teuer sind solche Maßnahmen, die wie die Beweidung oder Mahd von Heiden, Bergwiesen, Mager- und Trockenrasen nur noch stark eingeschränkt oder nicht mehr sinnvoll in eine landwirtschaftliche Nutzung integriert werden können. Im Ergebnis erreichen die mit begrenzten öffentlichen Mitteln geförderten Maßnahmen statt zusammenhängender Flächen, wie es für den Schutz zumindest repräsentativer Kulturlandschaften erforderlich ist, nur Einzelflächen mit geringen Flächenanteilen, zudem ohne eine längerfristige Bindung. Dabei ist schon der Schutz und die Pflege der Natura 2000-Gebiete chronisch unterfinanziert.



Renaturierung eines Feuchtgebietes mit Biber im Dienst der Wildnis.

FOTO: RALF KISTOWSKI/WWW.WUNDERBARE-ERDE.DE

Nachhaltigkeit – auf Kosten anderer Naturschutzziele?

Die Defizite sind auch beim dritten der Naturschutzziele – der Bindung von Nutzungen an Kriterien der Nachhaltigkeit – beträchtlich. So werden weniger als zehn Prozent der landwirtschaftlichen Fläche ökologisch bewirtschaftet, obgleich die Bundesregierung 2002 ankündigte, den ökologischen Landbau als bevorzugte Form nachhaltiger Landwirtschaft bis zum Jahr 2010 auf 20 Prozent auszuweiten. Die jetzige Bundesregierung hat sich ein neues Ziel gesetzt: 30 Prozent bis 2030. Welcher Anteil bis zum Ende der Legislaturperiode 2025 erreicht sein soll, hat die Regierung offengelassen. Ein zweites Beispiel: Die tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungen, Verkehr, Gewerbe und Industrie hatte bis 2020 auf 30 ha begrenzt sein sollen. Nun sollen es weniger als 30 ha bis 2030 sein; derzeit sind es 56 ha. Das dürfte kaum erreichbar sein, denn die Bundesregierung will 400.000 neue Wohnungen pro Jahr bauen. Auf die „konkreten Maßnahmen“, mit denen sie „das Nachhaltigkeitsziel der Bundesrepublik beim Flächenverbrauch“ hinterlegen will, darf man gespannt sein.

An anderer Stelle ist der Koalitionsvertrag der Ampelkoalition deutlicher: Die Vertragspartner machen es sich zur „gemeinsamen Mission, den Ausbau der Erneuerbaren Energien drastisch zu beschleunigen und alle Hürden und Hemmnisse aus dem Weg zu räumen“. Die Dauer von Planungs- und Zulassungsverfahren will man mindestens halbieren. Im Namen der Nachhaltigkeit sollen auf zwei Prozent der Fläche Windenergiean-



Ein Beispiel für die unzureichende Integration der Naturschutzziele im Agrarraum: Die in Deutschland mit Mais bestellte Fläche umfasst 2,7 Mio. ha. Das ist ein Viertel der ackerbaulich genutzten Fläche und mehr als die doppelte Fläche aller Naturschutzgebiete zusammengenommen.

FOTO: MICHAEL PAPPENBERG

lagen gebaut werden, was auf eine Verdopplung der bisher 30.000 bis zu 230 m hohen Anlagen hinausläuft.

Im April 2022 einigten sich Bundeswirtschafts- und Bundesumweltministerium auf eine verstärkte Ausweisung von Windenergieeignungsgebieten in Landschaftsschutzgebieten (LSG). Die Anlagen sollen dort bereits zugelassen werden können, wenn dies planerisch vorgesehen ist. Bis zum Erreichen der Flächenziele sollen Windenergieanlagen in LSG auch außerhalb von für die Windenergie ausgewiesenen Gebieten zulässig sein. Damit erfüllen die Ressortchefs eine lange als „Abschied von den Heimatfilmkulissen der 50er Jahre“ apostrophierte Forderung. Die Folgen für die in LSG noch bewahrten Reste historischer Kulturlandschaft bleiben unerwähnt. Der 177seitige Koalitionsvertrag bekennt sich zur Wissenschafts-, Forschungs-, Medien-, Banken- und Finanzierungslandschaft, zur historischen Kulturlandschaft indessen nicht. Die Energiewende müsse endlich auch im Landschaftsbild sichtbar werden, heißt es.

Verbesserungen des Naturschutzrechts plant die Bundesregierung nicht, wohl aber Änderungen des Artenschutzrechts. Es ist eine rote Linie, an der Pläne und Projekte auch solch ‚grüner‘ Energiepolitik unter bestimmten Umständen scheitern können. Die Koalitionäre wollen für die Senkung des deutschen Anteils von zwei Prozent am globalen CO₂-Ausstoß das Verhältnis von grüner Industrie und Artenschutz klären. Die Gleichsetzung ‚Klimaschutz ist Artenschutz‘ dürfte es auf den Punkt bringen. Konflikte zwischen beiden würden fortan der Defini-

tion nach gar nicht existieren. Das Magazin Cicero sprach in diesem Zusammenhang von einem „Trojaner im Koalitionsvertrag“. Sollte er entfernt werden, bleibt immer noch die Ankündigung, dass bis zum Erreichen der Klimaneutralität der Umbau der Energiewirtschaft ausnahmslos Vorrang haben soll vor dem Artenschutz. Um dies zu erreichen, wollen die Koalitionäre die Erzeugung von Strom aus Wind und Sonne zum Teil der öffentlichen Sicherheit erklären.

In Deutschland gibt es einen gesellschaftlichen Konsens für die rasche Abkehr von fossilen Energieträgern weit über die Ampelkoalition hinaus und seit dem Ukrainekrieg vor allem von solchen aus Russland. Für die Abwendung einer kollektiv erwarteten Erderhitzung und Klimakatastrophe scheint den Deutschen kaum ein Opfer zu groß zu sein. Es schließt die Wiederaufnahme der Gasförderung an einem Wattenmeer-Nationalpark, Windparks in LSG, die Zulassung von LGN-Terminals ohne Umweltprüfung und Eingriffe in das Artenschutzrecht ein. Ein Anfang ist gemacht. Es gibt keine roten Linien mehr. Mehr grün war nie. ◀

Autor

Wilhelm Breuer ist Dipl.-Ing. der Landschaftspflege und Lehrbeauftragter für Naturschutz- und Planungsrecht an der Fakultät Agrarwissenschaften und Landschaftsarchitektur der Hochschule Osnabrück.

Schutzgebietskategorien

Das Bundesnaturschutzgesetz stellt neun Kategorien von Schutzgebieten bereit: Naturschutzgebiet, Nationalpark, Nationales Naturmonument, Biosphärenreservat, Landschaftsschutzgebiet, Naturpark, Naturdenkmal, geschützter Landschaftsbestandteil und gesetzliche geschützte Biotope. Welche Schutzgebietskategorie für die Unterschutzstellung eines Gebietes infrage kommt, hängt davon ab, was, aus welchen Gründen und wie streng zu schützen ist. Grundsätzlich sollte in allen Schutzgebieten der Schutz von Natur und Landschaft Vorrang vor konkurrierenden Interessen haben. Doch das ist nicht überall der Fall.

Europäische Vogelschutzgebiete und Fauna-Flora-Habitat-Gebiete (unter dem Begriff ‚Natura 2000‘ zusammengefasst) basieren auf dem Recht der Europäischen Union; sie sind keine weiteren Schutzgebietskategorien, sondern der Mitgliedstaat muss diese mit seinen nationalen Schutzgebietsvorschriften ausreichend streng schützen. Das verlangt in Deutschland in der Regel die Unterschutzstellung als Naturschutzgebiet oder Nationalpark. Die Natura 2000-Gebiete umfassen 15,4 % der terrestrischen und 45 % der marinen Fläche Deutschlands.