

Instrumente des Naturschutzes

Markus Glombik, Heike Brenken

1 Einleitung

Zur Pflege und Entwicklung von Nutzungsbiotopen der Kulturlandschaft stehen dem Naturschutz die Instrumente des hoheitlichen Naturschutzes, des Vertragsnaturschutzes und des Flächenankaufes zur Verfügung. Welches bzw. welche Instrumente eingesetzt werden, muss in jedem Einzelfall neu entschieden werden, denn sie alle haben Vor- und Nachteile, die je nach Planungsfall unterschiedlich stark zur Geltung kommen.

Zwischen der Naturschutzpolitik der Bundesländer bestehen teilweise gravierende Unterschiede. Um Anstöße für eine Naturschutzstrategie für das Großschutzgebiet im Niedersächsischen Elbetal zu erhalten, wurde das Gebiet einer anderen Auenlandschaft, dem in Nordrhein-Westfalen gelegenen Unteren Niederrhein, gegenübergestellt. Hierbei wurde der Einsatz der oben beschriebenen Instrumente untersucht, wobei die Ableitung ihrer Vor- und Nachteile erfolgte (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Vor- und Nachteile von hoheitlichem Naturschutz, Vertragsnaturschutz und Flächenankauf

Hoheitlicher Naturschutz	
Vorteile	Nachteile
relativ geringe Kostenintensität	geringe Akzeptanz
Allgemeinverbindlichkeit der Verordnungen	hohe Fehler- und Rechtsmittelanfälligkeit
langfristige Gültigkeit der Verordnungen	häufig mangelnde Flexibilität
z.T. relativ geringer Verwaltungsaufwand/Zeitaufwand	geringe ökologische Effizienz bei inhaltlich unzureichenden Verordnungen, fehlenden Kontrollen
Vertragsnaturschutz	
Vorteile	Nachteile
hohe Akzeptanz	kurze Vertragsdauer von 5 Jahren
geringe Fehler- und Rechtsmittelanfälligkeit	hoher Verwaltungsaufwand/Zeitaufwand
hohe Flexibilität möglich, sofern Richtlinien ausreichende Bewirtschaftungsauflagen beinhalten und Abweichungen von diesen im Einzelfall möglich sind	hohe Kostenintensität
	begrenzte Anwendungsmöglichkeit (z.B. zum gezielten Schutz wertvoller Bereiche) auf Grund des Freiwilligkeitsprinzips
	keine Allgemeinverbindlichkeit (z.B. kein Betretungsverbot; keine Pflicht Hunde anzuleinen)
	ungeklärte Verhältnisse über den Status von gesetzlich geschützten Biotopen, die durch den Vertragsnaturschutz entstanden sind
	geringe ökologische Effizienz bei mangelhafter Gestaltung der Vertragsnaturschutzprogramme auf Grund starrer Rahmenvorgaben von EU und Bund sowie bei unzureichenden Kontrollen
Flächenankauf	
Vorteile	Nachteile
geringe Fehler- und Rechtsmittelanfälligkeit	geringe Akzeptanz bei Flächenkonkurrenten
hohe Flexibilität bei der Vereinbarung der Bewirtschaftungsbedingungen	hohe Kostenintensität
langfristige Sicherung der Flächen für den Naturschutz	hoher Verwaltungsaufwand/Zeitaufwand
durch Eigentumsrechte Möglichkeit, umfassende Maßnahmen im Sinne des Arten- und Biotopschutzes vorzunehmen	begrenzte Anwendungsmöglichkeit bei mangelnder Verkaufsbereitschaft der Grundeigentümer
	Sperrflächen können Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen unmöglich machen
	keine Allgemeinverbindlichkeit (z.B. kein Betretungsverbot; keine Pflicht Hunde anzuleinen)
	Pflege der Flächen gegen Nullpacht oft nicht attraktiv
	kein Vertragsnaturschutz von EU-Seite für mit öffentlichen Geldern gekaufte Flächen
	geringe ökologische Effizienz bei unzureichenden Naturschutzauflagen, fehlenden Kontrollen

2 Hoheitlicher Naturschutz

Die Verordnungen der Naturschutzgebiete in den Untersuchungsgebieten beinhalten nur geringe Einschränkungen der Grünlandbewirtschaftung. Sie unterbinden in der Regel lediglich die Umwandlung von Grünland in Acker und eine weitere Entwässerung. Weiter gehende Extensivierungsmaßnahmen sollen durch den Vertragsnaturschutz erfolgen.

Ein großer Unterschied zwischen der Naturschutzpolitik Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens liegt in der Handhabung von Ausgleichszahlungen. Während Landwirte in Niedersachsen nach § 52 NNatG einen rechtlichen Anspruch auf die Gewährung eines Erschwernisausgleiches in Naturschutzgebieten und Nationalparks besitzen, entscheidet das Land NRW frei, ob ein so genannter „Akzeptanzausgleich“ für die Einhaltung der NSG-Verordnungen gezahlt wird. Diese in NRW auch als „Grundschutz“ bezeichnete Zahlung in Höhe von 240DM/ha/Jahr ist ein Teil der Vertragsnaturschutzprogramme (es wird quasi ein Vertrag zur Einhaltung der Verordnung geschlossen) und wird von der EU kofinanziert.

3 Vertragsnaturschutz

In Niedersachsen spielt der Vertragsnaturschutz in der Naturschutzpolitik im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen auf Grund niedriger finanzieller Ausstattung eine relativ geringe Rolle. Dies wird dadurch verdeutlicht, dass er innerhalb von Naturschutzgebieten und Nationalparks des Landes in der Zeit von 1996 bis 1998 nicht angeboten worden ist.

In Nordrhein-Westfalen wird dem Instrument des Vertragsnaturschutzes eine hohe Bedeutung zugemessen. Seit 1985 setzt das Land im Zuge des Feuchtwiesenschutzprogrammes erhebliche Finanzmittel zu dessen Entwicklung und Umsetzung ein. Im direkten Zusammenhang mit dieser Politik des verstärkten Kulturlandschaftsschutzes steht die Bildung eines flächendeckenden Netzes von bislang 27 Biologischen Stationen, deren Mitarbeiter u.a. für die Betreuung der Vertragsnaturschutzprogramme zuständig sind. In Niedersachsen wurde zwar ein ähnlicher Ansatz verfolgt, doch wurde von den 17 geplanten Naturschutzstationen lediglich 5 eingerichtet.

Die Flexibilität des Vertragsnaturschutzes ist in beiden Bundesländern eingeschränkt, da nur aus einer begrenzten Anzahl von Bewirtschaftungsauflagen gewählt werden kann, die für die Dauer von fünf Jahren festgelegt werden und nur in wenigen Fällen Abweichungen zulassen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass eine flexiblere Handhabung von Bewirtschaftungsauflagen nur bei ausreichender personeller Ausstattung der Naturschutzbehörden möglich ist. Durch die Biologischen Stationen besitzt Nordrhein-Westfalen hierzu bessere Umsetzungsmöglichkeiten als Niedersachsen.

4 Flächenankauf

In den Untersuchungsgebieten an Niederrhein und Elbe wurden mehrere Flächenankaufsvorhaben näher betrachtet, die durch das Programm des Bundes zur Förderung von Naturschutzgroßprojekten im Rahmen der Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung (GR) bzw. durch eine Stiftung (Stork Foundation) gefördert worden sind. Hierbei stellte sich heraus, dass ein Ankaufvorhaben bei günstigen Umsetzungsbedingungen (ausreichendes Personal, günstiger Bodenmarkt, Einsatz der Flurneuordnung) durchaus auf eine hohe Akzeptanz stoßen kann. Bei ungünstigen Rahmenbedingungen besteht hingegen die Möglichkeit des Scheiterns einer Projektidee (Beispiel: GR-Projekt Dannenberger Marsch).

Generell sollte der Flächenankauf auf Grund seiner hohen Kostenintensität nur nach sorgfältiger Abwägung erfolgen. Er stellt jedoch insbesondere in Kernbereichen für den Feuchtgrünlandschutz ein wichtiges Instrument dar, da nur auf gekauften Flächen weiterreichende Wiedervernässungsmaßnahmen durchführbar sind. Außerdem ist er in Bereichen unverzichtbar, in denen die Natur sich selbst überlassen bleiben soll.