



Naturschutzrechtliche Steuerungspotenziale des Gebietsschutzes – Schwerpunkt Landschaftsschutzgebiete

Analysen und Empfehlungen unter besonderer
Berücksichtigung der Steuerung erneuerbarer Energien

Andreas Mengel, Deborah Hoheisel und Andreas Lukas

**Naturschutz und Biologische Vielfalt
Heft 166**

**Naturschutzrechtliche Steuerungspotenziale
des Gebietsschutzes –
Schwerpunkt Landschaftsschutzgebiete**

**Analysen und Empfehlungen unter besonderer
Berücksichtigung der Steuerung erneuerbarer Energien**

**Ergebnisse des F+E-Vorhabens
„Naturschutzrechtliche Steuerungspotenziale
des Gebietsschutzes, insbesondere von
Landschaftsschutzgebieten unter besonderer Berücksichtigung
erneuerbarer Energien“ (FKZ 3515 81 1000)
des Bundesamtes für Naturschutz**

Andreas Mengel
Deborah Hoheisel
Andreas Lukas

**Bundesamt für Naturschutz
Bonn - Bad Godesberg 2018**

Titelfotos:

Oben links: LSG „Zwischen Ueß und Kyll“ in der Vulkaneifel (A. Lukas); oben rechts: Schild eines LSG (A. Mengel); unten links: LSG „Kohlenbachtal“ im Landkreis Emmendingen (J. Hoppmann); unten rechts: LSG „Wiehengebirge und Nördliches Osnabrücker Hügelland“ im Landkreis Osnabrück (A. Mengel)

Adressen der Autorinnen und der Autoren:

Prof. Dr.-Ing. Dr. iur.
Andreas Mengel
Deborah Hoheisel
Andreas Lukas

Universität Kassel, Fachgebiet Landschaftsentwicklung/
Umwelt- und Planungsrecht
Universitätsplatz 9
34127 Kassel
E-Mail: mengel@asl.uni-kassel.de

U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T

Unter Mitarbeit von:
Mit Unterstützung durch:

Johanna Wickert, Nicole Reppin und Thore Möller
Anne-Sophie Brandsch, Katharina Halser, Juliane Hoppmann,
Leah Dittmer und Karsten Unger

Fachbetreuung im BfN:

Dr. iur. Oliver Hendrichke
Dr. iur. Henrik Flatter

Fachgebiet I 2.1 „Rechtliche und ökonomische Fragen des
Naturschutzes“

Gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU).

Diese Veröffentlichung wird aufgenommen in die Literaturdatenbank DNL-online (www.dnl-online.de).

Institutioneller Herausgeber: Bundesamt für Naturschutz (BfN)
Konstantinstr. 110, 53179 Bonn
URL: www.bfn.de

Der institutionelle Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die in den Beiträgen geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des institutionellen Herausgebers übereinstimmen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des institutionellen Herausgebers unzulässig und strafbar.

Nachdruck, auch in Auszügen, nur mit Genehmigung des BfN.

Druck: Griebisch & Rochol Druck GmbH, Hamm

Bezug über: BfN-Schriftenvertrieb – Leserservice –
im Landwirtschaftsverlag GmbH
48084 Münster
Tel.: 02501/801-300, Fax: 02501/801-351

oder im Internet:
www.buchweltshop.de/bfn

ISBN 978-3-7843-9215-8

DOI 10.19213/973166

Gedruckt auf „Circle Silk Premium White“, hergestellt aus 100 % Recyclingmaterial, FSC® zertifiziert und mit dem EU Ecolabel ausgezeichnet.

Bonn - Bad Godesberg 2018



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	8
Tabellenverzeichnis	10
Abkürzungsverzeichnis	11
Vorwort	15
1 Einleitung	17
2 Methodische Vorgehensweise und Gang der Untersuchung	19
3 Schutzgebietsprofile der nationalen Schutzgebietskategorien des Naturschutzrechts	21
3.1 Überblick und Bezüge zu § 1 BNatSchG	21
3.2 Naturschutzgebiete	23
3.2.1 Flächenanteile, Formen der Schutzzerklärung und zuständige Behörden	23
3.2.2 Schutzgegenstände, Schutzzwecke und Schutzvoraussetzungen	26
3.2.3 Schutzregime	35
3.2.4 Zwischenfazit	40
3.3 Landschaftsschutzgebiete	41
3.3.1 Flächenanteile, Formen der Schutzzerklärung und zuständige Behörden	41
3.3.2 Schutzgegenstände, Schutzzwecke und Schutzvoraussetzungen	46
3.3.3 Schutzregime	52
3.3.4 Zwischenfazit	54
3.4 Nationalparke	55
3.4.1 Flächenanteil, Formen der Schutzzerklärung und zuständige Behörden	55
3.4.2 Schutzgegenstände, Schutzzwecke und Schutzvoraussetzungen	56
3.4.3 Schutzregime	61
3.4.4 Zwischenfazit	62
3.5 Biosphärenreservate	63
3.5.1 Flächenanteile, Formen der Schutzzerklärung und zuständige Behörden	63
3.5.2 Schutzgegenstände, Schutzzwecke und Schutzvoraussetzungen	65
3.5.3 Schutzregime	73
3.5.4 Zwischenfazit	75
3.6 Naturparke	77

3.6.1	Flächenanteile, Formen der Schutzerklärung und zuständige Behörden.....	77
3.6.2	Schutzgegenstände, Schutzzwecke und Schutzvoraussetzungen	79
3.6.3	Schutzregime.....	83
3.6.4	Zwischenfazit.....	85
3.7	Nationale Naturmonumente	87
3.7.1	Flächenanteile, Formen der Unterschutzstellung und zuständige Behörden.....	87
3.7.2	Schutzgegenstände, Schutzzwecke und Schutzvoraussetzungen	89
3.7.3	Schutzregime.....	92
3.7.4	Zwischenfazit.....	93
3.8	Naturdenkmale	93
3.8.1	Flächenanteile, Formen der Unterschutzstellung und zuständige Behörden.....	93
3.8.2	Schutzgegenstände, Schutzzwecke und Schutzvoraussetzungen	96
3.8.3	Schutzregime.....	100
3.8.4	Zwischenfazit.....	100
3.9	Geschützte Landschaftsbestandteile	101
3.9.1	Flächenanteile, Formen der Schutzerklärung und zuständige Behörden.....	101
3.9.2	Schutzgegenstände, Schutzzwecke und Schutzvoraussetzungen	105
3.9.3	Schutzregime.....	112
3.9.4	Zwischenfazit.....	112
4	Empirische Untersuchung des Steuerungspotenzials von Landschaftsschutzgebieten.....	114
4.1	Einführung	114
4.2	Landkreis Aurich	125
4.2.1	Überblick	125
4.2.2	Landschaftsschutzgebiet „Ostfriesische Seemarsch zwischen Norden und Esens“	126
4.2.3	Landschaftsschutzgebiet „Krummhörn“.....	135
4.3	Naturpark Mecklenburgische Schweiz und Kummerower See	142
4.3.1	Überblick	142
4.3.2	Landschaftsschutzgebiet „Mecklenburger Schweiz und Kummerower See“ (früher Landkreis Demmin, heute Landkreis Mecklenburgische Seenplatte).....	146

4.3.3	Landschaftsschutzgebiet „Mecklenburger Schweiz und Kummerower See“ (früher Landkreis Müritz, heute Landkreis Mecklenburgische Seenplatte).....	151
4.3.4	Landschaftsschutzgebiet „Mecklenburger Schweiz und Kummerower See“ (früher Landkreis Güstrow, heute Landkreis Rostock)	156
4.4	Landkreis Osnabrück.....	161
4.4.1	Überblick	161
4.4.2	Verordnungen der 1950er Jahre	164
4.4.3	Landschaftsschutzgebiet „Dümmer“.....	167
4.4.4	Landschaftsschutzgebiet „Kilverbachtal“	169
4.4.5	Landschaftsschutzgebiete „Teutoburger Wald“ und „Wiehengebirge und Nördliches Osnabrücker Hügelland“	173
4.5	Vulkaneifel.....	182
4.5.1	Überblick	182
4.5.2	Frühe Landschaftsschutzgebietsverordnungen der Gebiete „Goßberg bei Walsdorf“, „Burgberg bei Lissendorf“, „Burg- und Höhenberg bei Kerpen“ sowie „Strohner Schweiz und Wartgesberg“	184
4.5.3	Landschaftsschutzgebiete „Kelberg“, „Gerolstein und Umgebung“ sowie „Zwischen Ueß und Kyll“	186
4.5.4	Landschaftsschutzgebiet „Rhein-Ahr-Eifel“	190
4.6	Auenverbund Wetterau	192
4.6.1	Überblick	192
4.6.2	Landschaftsschutzgebiet „Auenverbund Wetterau“	194
4.7	Landkreis Zwickau	200
4.7.1	Überblick	200
4.7.2	Landschaftsschutzgebiet „Am Röhrensteg“.....	202
4.7.3	Landschaftsschutzgebiet „Plotzgrund“	205
4.7.4	Landschaftsschutzgebiet „Werdauer Wald“	209
4.8	Landkreis Emmendingen	214
4.8.1	Überblick	214
4.8.2	Landschaftsschutzgebiet „Kohlenbachtal“.....	214
4.9	Region München.....	218
4.9.1	Überblick	218
4.9.2	Landschaftsschutzverordnung von 1964.....	220

4.9.3	Landschaftsschutzgebiet „Hirschau und Obere Isarau“	223
4.9.4	Landschaftsschutzgebiet „Hachinger Tal im Gebiet der Gemeinde Oberhaching und Taufkirchen“	228
4.10	Übergreifende Ergebnisse und ermittelte Vertiefungsschwerpunkte	232
5	Vertiefte Betrachtung ausgewählter Handlungsfelder und Steuerungsansätze im Hinblick auf Natur- und Landschaftsschutzgebiete	239
5.1	Naturschutzgebiete	239
5.1.1	Steuerung der Land- und Forstwirtschaft in Naturschutzgebieten	239
5.1.2	Abgrenzung des Schutzgebietes, Zonierung und Steuerung von Nutzungen im Umfeld des Schutzgebietes	246
5.2	Landschaftsschutzgebiete	256
5.2.1	Konkretisierung von Schutzzweck und Gebietscharakter	256
5.2.2	Zonierung und Umgebungsschutz	261
5.2.3	Konkretisierung von Verboten und Genehmigungsvorbehalten.....	272
5.2.4	Steuerungspotenziale repressiver Verbote	277
5.2.5	Vertragsnaturschutz.....	297
5.2.6	Landschaftsschutzgebiete als Tabukriterien in der Regional- und Flächennutzungsplanung zu Windenergieanlagen.....	302
5.2.7	Öffnungsklauseln und Aufhebung von Landschaftsschutzgebietsverordnungen	306
5.2.8	Nationale Verankerung von Natura 2000-Gebieten durch Landschaftsschutzgebietsverordnungen.....	311
5.3	Übergreifende Themenstellungen	315
5.3.1	Umgang mit Grundeigentum	315
5.3.2	Befreiungen	325
6	Empfehlungen	348
6.1	Allgemeine Empfehlungen zu den nationalen Schutzgebieten	348
6.2	Empfehlungen zur Qualifizierung von Landschaftsschutzgebieten....	353
6.2.1	Schutzzweck und Gebietscharakter	353
6.2.2	Abgrenzung und Zonierung	357
6.2.3	Verbote und Genehmigungsvorbehalte, Freistellungen	359
6.2.4	Umgang mit Grundeigentum in Natur- und Landschaftsschutzgebieten.....	363
6.2.5	Verknüpfung mit Vertragsnaturschutz und Förderung	365
6.2.6	Kommunikation der Maßgaben der Verordnung	366

6.2.7	Vollzug und Kontrolle	368
6.3	Empfehlungen zur Steuerung erneuerbarer Energien mit Instrumenten des nationalen Gebietsschutzes.....	370
6.3.1	Windenergie	370
6.3.2	Freiflächen-Photovoltaikanlagen.....	373
6.3.3	Energetische Biomassenutzung.....	374
7	Weiterer Forschungsbedarf	376
8	Zusammenfassung	379
9	Summary	381
10	Quellenverzeichnis	383
10.1	Literatur	383
10.2	Rechtsprechung	391
10.3	Europäische Richtlinien, Gesetze, Verordnungen (außer Schutzgebietsverordnungen) sowie Verwaltungsvorschriften und Erlasse	398
10.4	Schutzgebietsverordnungen	402
10.5	Mündliche und schriftliche Auskünfte	409
10.6	Sonstige Quellen	409
	Anhang	413
	Interviewleitfaden	413
	Workshopprotokoll (Kurzfassung).....	415
	Schlagwortverzeichnis.....	419

Diese Seite wurde absichtlich als Blonde bezeichnet

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Landschaftsschutzgebiete in Deutschland.....	42
Abb. 2:	Übersicht über die Anzahl der Landschaftsschutzgebiete in den Bundesländern	43
Abb. 3:	Übersicht über die als Landschaftsschutzgebiet geschützten Flächen in den Bundesländern	43
Abb. 4:	Übersicht über die Flächenanteile von Landschaftsschutzgebieten in den Bundesländern.....	44
Abb. 5:	Übersicht über die durchschnittliche Flächengröße von Landschaftsschutzgebieten in den Bundesländern.....	44
Abb. 6:	Lage der acht Beispielregionen	116
Abb. 7:	LSG „Krummhörn“ im Landkreis Aurich. Grünlandgeprägte Landschaft mit gliedernden Röhrichtstreifen bei Freepsum	117
Abb. 8:	LSG „Ostfriesische Seemarsch zwischen Norden und Esens“ im Landkreis Aurich. Weißsterniges Blaukehlchen im Röhrichtstreifen.	117
Abb. 9:	LSG „Mecklenburger Schweiz und Kummerower See“. Blick vom Naturerlebnispfad auf den Kummerower See mit Uferzone	118
Abb. 10:	LSG „Mecklenburger Schweiz und Kummerower See“. Blick vom Röthelberg in die Mecklenbugische Schweiz.....	118
Abb. 11:	LSG „Wiehengebirge und Nördliches Osnabrücker Hügelland“ im Landkreis Osnabrück. Landschaft mit kleinteiligem Wechsel von Wald und Offenland sowie eingestreuten Höfen in Evinghausen	119
Abb. 12:	LSG „Teutoburger Wald“ im Landkreis Osnabrück. Landschaft mit dominierenden Waldanteilen, ackerbaulicher Nutzung sowie wertgebenden Bachläufen zwischen Dissen und Wellingholzhausen	119
Abb. 13:	LSG „Zwischen Ueß und Kyll“ in der Vulkaneifel. Landschaft mit Wechsel von Wald und Grünland sowie der Siedlung in Tallage (Ortsrand von Neroth im Tal der Kleinen Kyll).....	120
Abb. 14:	LSG „Zwischen Ueß und Kyll“ in der Vulkaneifel, Blick vom Nerother Kopf Richtung Osten. Eifellandschaft mit sanftem Relief und dem Wechsel von Wald und Grünland.....	120
Abb. 15:	LSG „Auenverbund Wetterau“. Offener Landschaftscharakter, in der Bildmitte Horloffau mit Bingenheimer Ried.....	121

Abb. 16:	LSG „Auenverbund Wetterau“. Offener Landschaftscharakter mit der Nidder und ihrer Aue bei Altenstadt	121
Abb. 17:	LSG „Plotzgrund“ mit dem Plotzbach und seiner Aue im Landkreis Zwickau.....	122
Abb. 18:	LSG „Werdauer Wald“ im Landkreis Zwickau. Mit Buchen bestandene Bereiche (Schutz- und Entwicklungsziel) in einem großen zusammenhängenden Waldgebiet.....	122
Abb. 19:	LSG „Kohlenbachtal“ im Landkreis Emmendingen. Waldgeprägte Landschaft mit Grünlandbereichen (auch Streuobst) und markantem Relief	123
Abb. 20:	LSG „Kohlenbachtal“ im Landkreis Emmendingen. Offene, grünlandgenutzte Tallandschaft mit Streuobst an den Talflanken und Wald auf den Höhenzügen	123
Abb. 21:	LSG „Hachinger Tal im Gebiet der Gemeinden Oberhaching und Taufkirchen“ südlich von München. Landschaft mit flachem Relief und Grünlandnutzung mit grabenbegleitender Hochstaudenflur	124
Abb. 22:	LSG „Hachinger Tal im Gebiet der Gemeinden Oberhaching und Taufkirchen“ südlich von München. Landschaft mit flachem Relief und Ackernutzung (Mais).....	124
Abb. 23:	Steckbrief zur Beispielregion 1: Landkreis Aurich	126
Abb. 24:	Steckbrief zur Beispielregion 2: Naturpark Mecklenburgische Schweiz und Kummerower See.....	143
Abb. 25:	Steckbrief zur Beispielregion 3: Landkreis Osnabrück	163
Abb. 26:	Steckbrief zur Beispielregion 4: Vulkaneifel	183
Abb. 27:	Steckbrief zur Beispielregion 5: Auenverbund Wetterau	194
Abb. 28:	Steckbrief zur Beispielregion 6: Landkreis Zwickau	201
Abb. 29:	Steckbrief zur Beispielregion 7: Landkreis Emmendingen	214
Abb. 30:	Steckbrief zur Beispielregion 8: Region München.....	220

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Naturschutzgebiete – Art der Schutzzerklärung und zuständige Institutionen in den Bundesländern	24
Tab. 2: Landschaftsschutzgebiete – Art der Schutzzerklärung und zuständige Institutionen in den Bundesländern	45
Tab. 3: Nationalparke – Art der Schutzzerklärung und zuständige Institutionen in den Bundesländern	55
Tab. 4: Biosphärenreservate – Art der Schutzzerklärung und zuständige Institutionen in den Bundesländern	64
Tab. 5: Naturparke – Art der Schutzzerklärung und zuständige Institutionen in den Bundesländern	78
Tab. 6: Nationale Naturmonumente – Art der Schutzzerklärung und zuständige Institutionen in den Bundesländern	88
Tab. 7: Naturdenkmale – Art der Schutzzerklärung und zuständige Institutionen in den Bundesländern	95
Tab. 8: Geschützte Landschaftsbestandteile – Art der Schutzzerklärung und zuständige Institutionen in den Bundesländern	102
Tab. 9: Interviewleitfaden für die in den Beispielregionen geführten Interviews.	413

Abkürzungsverzeichnis

ANL	Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege	GG	Grundgesetz
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung	GK	Gemeinschaftskommentar
BauGB	Baugesetzbuch	GLB	Geschützter Landschaftsbestandteil
BauR	baurecht (Fachzeitschrift)	ha	Ha
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutzgesetz	HAGBNatSchG	Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter	HB	Bremen
BB	Brandenburg	HE	Hessen
BbgNatSchAG	Brandenburgisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz	HmbBNatSchAG	Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes
BE	Berlin	IUCN	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources
BfN	Bundesamt für Naturschutz	i. V. m.	in Verbindung mit
BGH	Bundesgerichtshof	JuS	Juristische Schulung (Fachzeitschrift)
BJagdG	Bundesjagdgesetz	LK	Landkreis
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz	LNatSchG NRW	Gesetz zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	LNatSchG RLP	Landesnaturschutzgesetz Rheinland-Pfalz
BremNatG	Bremisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege	LNatSchG SH	Gesetz des Landes Schleswig-Holstein zum Schutz der Natur
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache	LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Fachzeitschrift)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	LSG	Landschaftsschutzgebiet
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht	MAB	Man and the Biosphere Programme
BW	Baden-Württemberg	MV	Mecklenburg-Vorpommern
BY	Bayern	m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
DDR	Deutsche Demokratische Republik	NABU	Naturschutzbund Deutschland
DirektZahl-DurchfG	Direktzahlungen-Durchführungsgesetz	NAGBNatSchG	Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz
DRL	Deutscher Rat für Landespflege	NatSchG LSA	Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft	NatSchAG M-V	Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes
EEG	Erneuerbare Energien Gesetz		
EU	Europäische Union		
EuGH	Europäischer Gerichtshof		
FA	Fachagentur		
FFH	Fauna-Flora-Habitat		
gfP	gute fachliche Praxis		

NatSchG Bln	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Berlin	SächsVBI	Sächsische Verwaltungsblätter
NatSchG BW	Gesetz des Landes Baden-Württemberg zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft	SH	Schleswig-Holstein
NatSchZustV	Naturschutzzuständigkeitsverordnung (Land Brandenburg)	SL	Saarland
NatSchZustVO	Verordnung über abweichende Zuständigkeiten für das Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege und über die Anerkennung von Vereinigungen (Land Sachsen-Anhalt)	SN	Sachsen
NI	Niedersachsen	SNG	Gesetz zum Schutz der Natur und Heimat im Saarland
NLWKN	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz	ST	Sachsen-Anhalt
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz	TH	Thüringen
NNatG	Niedersächsisches Naturschutzgesetz	ThürNatG	Thüringer Gesetz für Natur und Landschaft
NSG	Naturschutzgebiet	ThürNpEHWVO	Verordnung über den Naturpark Eichsfeld-Hainich-Werratal in Thüringen
NuL	Natur und Landschaft (Fachzeitschrift)	UNB	Untere Naturschutzbehörde
NuLp	Naturschutz und Landschaftsplanung (Fachzeitschrift)	UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Fachzeitschrift)
NuR	Natur und Recht (Fachzeitschrift)	VerfGH	Verfassungsgerichtshof
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht	VG	Verwaltungsgericht
NW	Nordrhein-Westfalen	VGH	Verwaltungsgerichtshof
OLG	Oberlandesgericht	VO	Verordnung
ONB	Obere Naturschutzbehörde	VRL	Vogelschutzrichtlinie
OVG	Oberverwaltungsgericht	WEA	Windenergieanlage
PAG	Projektbegleitende Arbeitsgruppe	ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
PV	Photovoltaik		
QR	quick response		
Rn.	Randnote		
RNG	Reichsnaturschutzgesetz		
ROG	Raumordnungsgesetz		
RP	Rheinland-Pfalz		
SächsNatSchG	Sächsisches Naturschutzgesetz		

Diese Seite wurde absichtlich als Blonde bezeichnet

Vorwort

Die Ausweisung von Schutzgebieten gehört seit jeher zu den zentralen Maßnahmen des staatlichen Natur- und Landschaftsschutzes. Die Bedeutung des Gebietsschutzes hat sich dabei angesichts der unverändert hohen Inanspruchnahme an Flächen und Lebensräumen für Siedlungs- und Verkehrszwecke, der weiter anhaltenden Landschaftszerschneidung und einer großräumig intensiven Landwirtschaft nicht verringert. Immerhin waren im Jahr 2015 rund 49,2 % des deutschen Staatsgebiets einer der Schutzgebietskategorien der §§ 20 ff. des Bundesnaturschutzgesetzes unterstellt. Insgesamt acht verschiedene Typen von Schutzgebieten erlauben differenzierte Regelungsvarianten für jede einzelne Unterschutzstellung. Der vorliegende Band stellt diese Schutzgebietstypen in systematischer Form dar und zeigt Verknüpfungen mit den verschiedenen Zielsetzungen des Naturschutzes auf.

Als klassischer Schutzgebietstyp spielt das Landschaftsschutzgebiet mit einem bundesweiten Flächenanteil von 28 % die wichtigste Rolle beim Schutz großflächiger Ausschnitte der Landschaft, die nicht flächendeckend die Voraussetzungen eines Naturschutzgebiets erfüllen und in vielen Teilen von menschlicher Nutzung geprägt sein können. Durch den Ausbau der erneuerbaren Energien hat sich der Nutzungsdruck auf die freie Landschaft in den letzten Jahren zudem nochmals erhöht. Es liegt auf der Hand, dass die Vereinbarung der teils gegenläufigen Nutzungs- und Schutzinteressen bei der Erstellung und dem Vollzug von Landschaftsschutzgebietsverordnungen eine besondere Herausforderung darstellt.

Wie rechtssichere und mit Blick auf die Ziele des Naturschutzes zweckmäßige Landschaftsschutzgebietsverordnungen gestaltet werden können, nimmt der vorliegende Band in den Blick. Nach einer Darstellung und Analyse des Gebietsschutzrechts insgesamt folgt eine systematische Bestandsaufnahme der Praxis in ausgewählten Landschaftsschutzgebieten in acht Beispielregionen in Deutschland. Sie bildet gemeinsam mit einer vertieften Betrachtung ausgewählter Steuerungs- und Handlungsansätze die Grundlage für die als Ergebnis der Studie vorgelegten konkreten Empfehlungen und Leitlinien zur Ausgestaltung von Schutzgebietsverordnungen. Besondere Aufmerksamkeit wird den erneuerbaren Energien gewidmet.

Der Band bietet damit eine wertvolle Sammlung von Informationen zu Regelungsmöglichkeiten im Gebietschutz und eignet sich gleichzeitig als praxisnahe Handreichung für alle, die in der Verwaltung, in Verbänden oder in anderem Zusammenhang mit der Unterschutzstellung von Landschaftsschutzgebieten oder dem Vollzug bestehender Schutzgebietsverordnungen beschäftigt sind.

Prof. Dr. Beate Jessel

Präsidentin des Bundesamtes für Naturschutz

Diese Seite wurde absichtlich als Blonde bezeichnet

1 Einleitung

Im Instrumentenrepertoire des deutschen Naturschutzrechts zählt der Gebietschutz zu den „Klassikern“. Die bundesgesetzlichen Grundregeln bezüglich der Funktionen und Ausweisungsvoraussetzungen für die einzelnen Schutzgebietskategorien sind in den letzten Jahrzehnten nur leicht modifiziert und angepasst worden. Den Kern des Systems bilden Naturschutzgebiete (NSG) und Landschaftsschutzgebiete (LSG), flankiert von den Großschutzgebieten Nationalpark, Biosphärenreservat und Naturpark sowie dem Objektschutz mit den beiden Kategorien Naturdenkmal und Geschützter Landschaftsbestandteil. Zuletzt neu hinzugekommen ist die Kategorie des Nationalen Naturmonuments. Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000 wird mit den Schutzgebietstypen Naturschutz- bzw. Landschaftsschutzgebiet „umgesetzt“ oder in anderer Form, etwa als landesweite Rechtsverordnung mit Grundsicherungsfunktion, verankert.

Im Mittelpunkt des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens steht die Kategorie des Landschaftsschutzgebietes und die Frage, wie die in § 26 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) angelegten Regelungsmöglichkeiten so genutzt werden können, dass die im jeweiligen Schutzgebiet verfolgten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege verwirklicht werden. Inhaltlich lässt § 26 BNatSchG für Landschaftsschutzgebiete ein breites Anwendungspotenzial erkennen, welches sowohl den Arten- und Biotopschutz sowie die Einzelkompartimente des Naturhaushalts als auch die Landschaft in ihrer kulturhistorischen Bedeutung bzw. im Kontext der Trias „Vielfalt, Eigenart und Schönheit“ und die landschaftsgebundene Erholung umfasst. Das Landschaftsschutzgebiet verspricht aufgrund dieser inhaltlichen Breite, der gesetzlich angelegten und durch die Rechtsprechung bestätigten besonderen Bedeutung der Schutzzwecke und des Gebiets- bzw. Landschaftscharakters sowie der Möglichkeit großflächiger Anwendung in hervorgehobener Weise einen Gewinn für den Naturschutz, wenn die mit dieser Schutzgebietskategorie verbundenen Steuerungsmöglichkeiten (besser) berücksichtigt werden.

Ein wichtiges Handlungsfeld für den Umgang mit dem Instrument Landschaftsschutzgebiet ist der Ausbau der erneuerbaren Energien. Dabei führt die inhaltliche Breite der Schutzgebietskategorie dazu, dass nahezu sämtliche Schutzgüter des Naturschutzrechts, bei denen sich Konflikte mit erneuerbaren Energien ergeben, vom Steuerungsansatz eines Landschaftsschutzgebietes umfasst sein können. Eine zentrale Bedeutung kommt hier dem Schutzgut Landschaft zu, weil das Naturschutzrecht in diesem Fall, anders als etwa beim Arten- und Biotopschutz, nur über wenige unmittelbare (regulative) Steuerungsformen verfügt.

Ziel des vorliegenden Forschungsvorhabens ist es, die Steuerungspotenziale der Gebietsschutzkategorien des Bundesnaturschutzgesetzes (§§ 22 ff.

BNatSchG) auszuloten und Empfehlungen für die Anwendung und Weiterentwicklung des Instrumentariums zu generieren. Für die Kategorie „Landschaftsschutzgebiet“ werden neben grundsätzlichen Empfehlungen konkrete Hinweise für unterschiedliche Ziel- bzw. Handlungsfelder, Räume und Konfliktsituationen entwickelt. Betrachtet werden zudem mögliche Verknüpfungen mit anderen regulativen, anreizorientierten oder persuasiven Steuerungsansätzen.

Im Hinblick auf die große Herausforderung einer natur- und landschaftsverträglichen Steuerung des Ausbaus der erneuerbaren Energien werden zudem gezielt Empfehlungen zur Steuerung der Errichtung von Windenergieanlagen, Photovoltaik-Freiflächenanlagen und Biomasseanlagen sowie zur Steuerung des Anbaus von Biomasse zur energetischen Verwertung gegeben. Der Gebietsschutz stellt bei einer entsprechenden Ausgestaltung der Schutzerklärungen ein wesentliches Instrument des Naturschutzes dar, um einen natur- und landschaftsverträglichen Ausbau der erneuerbaren Energien zu erreichen.

2 Methodische Vorgehensweise und Gang der Untersuchung

Das Forschungsvorhaben, dessen Ergebnisse hier veröffentlicht werden, hatte eine Laufzeit von August 2015 bis Januar 2018. Wesentliche methodische Bausteine waren zum einen die Recherche und Auswertung rechtswissenschaftlicher und ergänzend fachwissenschaftlicher Literatur sowie einschlägiger Rechtsprechung. Die Ergebnisse dieser Auswertungen sind in alle Kapitel dieses Berichts eingeflossen. Zum anderen wurden in acht Beispielregionen (siehe Abb. 6 in Kap. 4.1) die Steuerungspotenziale von Landschaftsschutzgebieten vertieft untersucht. Hierzu wurden zahlreiche Landschaftsschutzgebietsverordnungen analysiert, ausgewählte Landschaftsschutzgebiete bereist (Fotodokumentation und Augenscheinnahme ausgewählter Bereiche) sowie mit Vertretern bzw. Vertreterinnen der jeweiligen Naturschutzverwaltungen in den Beispielregionen Interviews geführt und ausgewertet („leitfadengestützte fallstudienbezogene Expertenbefragung“). Bei der Auswahl der Beispielregionen wurde darauf geachtet, dass alle Großlandschaften Deutschlands (mit Ausnahme der Alpen) abgedeckt sind und auch Landschaftsschutzgebiete in Verdichtungsräumen in der Auswahl enthalten sind. Weitere Kriterien für die Auswahl waren die Abdeckung unterschiedlicher Bundesländer, die Berücksichtigung unterschiedlicher thematischer Schwerpunkte (z. B. großflächige LSG in Mittelgebirgen, qualifizierte Auen-LSG, stadtnahe LSG, Umsetzung von Natura 2000) sowie die Abdeckung der Thematik der Steuerung der Nutzung erneuerbarer Energien. Der Interviewleitfaden findet sich im Anhang. Die Ergebnisse der Analyse der Schutzgebietsverordnungen sowie der Interviews sind in Kapitel 4 aufbereitet.

Zwischenergebnisse des Vorhabens wurden im Rahmen der projektbegleitenden Arbeitsgruppe (PAG) sowie eines Fachworkshops mit Vertretern und Vertreterinnen aus Verwaltungsstellen und Behörden, der Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie der Anwaltschaft diskutiert. Eine Kurzfassung des Protokolls des Fachworkshops findet sich im Anhang.

Der vorliegende Projektbericht als Ergebnis des F+E-Vorhabens umfasst neben den hinführenden Kurzkapiteln 1 und 2 zunächst eine systematische Analyse der nationalen Schutzgebietskategorien der §§ 22 ff. BNatSchG in Kapitel 3. Dabei werden im Sinne einer Profilanalyse der verschiedenen Kategorien jeweils die Schutzgegenstände, die Schutzzwecke und die Schutzvoraussetzungen sowie das mögliche Schutz- bzw. Steuerungsregime herausgearbeitet und zu einem knappen Zwischenfazit verdichtet. Vorangestellt sind jeweils kurze Übersichten zu den Formen der Schutzzerklärung und den Zuständigkeiten nach Landesrecht sowie ergänzende Hinweise zu weiteren Teilaspekten wie etwa Anzahl oder Flächengröße der ausgewiesenen Gebiete.

In Kapitel 4 stehen dann die acht Beispielregionen im Mittelpunkt, innerhalb derer die Steuerungspotenziale von Landschaftsschutzgebieten in Form von Fallstudien untersucht wurden. Die Ergebnisse der Untersuchungen sind sowohl den jeweiligen Einzelregionen zugeordnet als auch im Sinne einer Gesamtschau unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Fachworkshops am Ende des Kapitels zusammengeführt.

Kapitel 5 greift besonders relevante Ziel- und Handlungsfelder sowie konkrete Steuerungsansätze auf, die einer vertieften Betrachtung unterzogen werden. Dabei widmet sich ein kürzerer Abschnitt einigen Einzelfragen im Kontext der Schutzkategorie „Naturschutzgebiet“. Verschiedenste Aspekte werden anschließend für die Kategorie „Landschaftsschutzgebiet“ untersucht. Schließlich behandelt Abschnitt 3 die übergreifenden Themenstellungen „Umgang mit Grundeigentum“ und „Befreiung“.

Aus den Ergebnissen von Kapitel 3 bis 5 werden schließlich in Kapitel 6 Empfehlungen für die nationalen Gebietsschutzkategorien im Allgemeinen und für das Instrument „Landschaftsschutzgebiet“ im Besonderen entwickelt. Ein weiterer Abschnitt des Kapitels widmet sich dem Verhältnis von Gebietsschutz und der Steuerung des Ausbaus erneuerbarer Energien. Hinweise auf weiteren Forschungsbedarf (Kap. 7) sowie eine Zusammenfassung (Kap. 8) schließen die Untersuchung ab.

3 Schutzgebietsprofile der nationalen Schutzgebietskategorien des Naturschutzrechts

3.1 Überblick und Bezüge zu § 1 BNatSchG

Der Typenkatalog des § 20 Abs. 2 BNatSchG ist abschließend und sichert einen bundesweit verbindlichen Numerus clausus der dort genannten Kategorien zum Schutz von Natur und Landschaft. Dieser Numerus clausus der Schutzgebietstypen dient der Effektivität des Natur- und Landschaftsschutzes. Sowohl für Gebiete als auch für Einzelercheinungen oder Ensembles werden geeignete Schutzkategorien zur Verfügung gestellt. Auf diese Weise hat der Gesetzgeber Schutzformen für die gesamte Bandbreite möglicher schutzwürdiger und schutzbedürftiger Teile von Natur und Landschaft geschaffen. Dabei setzen die jeweiligen Schutzkategorien unterschiedliche Schwerpunkte, überlappen sich aber häufig hinsichtlich der Schutzgründe. Dadurch stehen der Naturschutzbehörde ggf. mehrere Steuerungsinstrumente alternativ zur Verfügung, wobei die Auswahl nach pflichtgemäßem Ermessen unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu treffen ist.¹

In den nachfolgenden Abschnitten wird die Wesensart bzw. das Profil der jeweiligen Schutzgebietskategorie herausgearbeitet. Die Untersuchung beginnt mit den klassischen Kategorien „Naturschutzgebiet“ und „Landschaftsschutzgebiet“. Dem folgen die Großschutzgebiete „Nationalpark“, „Biosphärenreservat“ und „Naturpark“. Anschließend wird auf die (neuere) Schutzgebietskategorie „Nationales Naturmonument“ eingegangen. Das Kapitel endet mit der Analyse der Objektschutzkategorien „Naturdenkmal“ und „Geschützter Landschaftsbestandteil“, die aus Gründen der Vollständigkeit mitbehandelt werden.

Die gesetzlichen Bestimmungen zu den verschiedenen Schutzzwecken werden mit den Zielmaßgaben des § 1 BNatSchG verknüpft, weil diese beim Umgang mit unbestimmten Rechtsbegriffen bzw. bei der Ausfüllung von Gesetzeslücken sowie bei der Ausübung von Ermessens- und Abwägungsentscheidungen als „wichtige methodische Hilfe“² bei der Auslegung des BNatSchG dienen. Darüber hinaus können sich daraus wichtige Hinweise für die Weiterentwicklung der gesetzlichen Bestimmungen und für die Schutzgebietspraxis ergeben. Zum besseren Verständnis der diesbezüglich in den folgenden Kapiteln hergestellten Bezüge zwischen den Zielfestlegungen des § 1 BNatSchG und den konkreten Schutzzwecken der einzelnen Schutzgebiete wird hier zunächst ein kurzer

¹ VGH Bayern, Urteil vom 28.06.2016 – 14 N 15.1870, juris, Rn. 91.

² Kerkmann 2017, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 1 Rn.1; siehe hierzu auch Mengel 2016, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 1 Rn. 9 bis 12 und die dort zitierte Literatur.

Überblick über wesentliche Inhalte und die Systematik des § 1 BNatSchG gegeben.

§ 1 Abs. 1 BNatSchG benennt als Ausdruck einer zielbezogenen Grundstruktur des Naturschutzrechtes (Zieldimensionen) in den Nr. 1 bis 3 den Schutz der biologischen Vielfalt, der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes (einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter) und der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswert von Natur und Landschaft als Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege.³ Diese Zieldimensionen beziehen sich auf „Natur und Landschaft“ als Gegenstand des Naturschutzes. Der Ausdruck „Natur und Landschaft“ ist dabei als Begriffspaar und nicht im Sinne eigenständiger, klar gegeneinander abgegrenzter Teilbereiche zu verstehen.⁴ Hierzu gehören die geoökologischen Naturgüter Luft und Klima, Wasser und Boden, wild lebende Tiere und Pflanzen sowie die daraus zusammengesetzten Lebensgemeinschaften und Lebensräume (Biotope) sowie Landschaften.⁵ Das Gestein wird zwar vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich genannt, gehört jedoch hinzu, sofern es implizit Bestandteil des Naturhaushaltes ist (beispielsweise im Kontext Bodenbildung) oder für den Menschen visuell wahrnehmbare Erscheinungsformen bildet (insbesondere Geotope).⁶

In § 1 BNatSchG spiegeln sich somit die drei basalen Zieldimensionen des Naturschutzes und der Landschaftspflege wider: der Schutz des natürlichen und kulturellen Erbes (Zieldimension 1), die Sicherung der materiell-physischen Funktionen als konkrete Leistungen und Funktionen im Hinblick auf körperliche Grundbedürfnisse des Menschen einschließlich des Schutzes vor Gefahren (Zieldimension 2) und die Sicherung der immateriellen Funktionen und Bedeutungen im Zusammenhang mit dem Erleben und Wahrnehmen von Natur und Landschaft einschließlich landschaftsgebundener Erholung (Zieldimension 3).⁷ In den Absätzen 2 bis 4 werden dann einzelne Zielkonkretisierungen aufgeführt, die explizit den in den Nummern 1 bis 3 des Absatzes 1 genannten Ziel-

³ Mengel 2016, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 1 Rn. 4.

⁴ Mengel 2016, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 1 Rn. 13; Lütkes 2011, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 1 Rn. 15.

⁵ Mengel 2016, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 1 Rn. 14 und 17.

⁶ Mengel 2016, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 1 Rn. 15; zur Einbeziehung von geologischen Gesteinsformationen, Aufschlüssen u. ä. als mögliche Schutzzwecke bei Naturschutzgebieten siehe etwa Hendrichke 2017, BNatSchG, § 23 Rn. 16 und Appel 2016, BNatSchG, § 23 Rn. 27.

⁷ Mengel 2016, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 1 Rn. 28; Kerkmann 2017, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 1 Rn. 10 unter Bezugnahme auf BT-Drs. 16/12274, S. 50; Lütkes 2011, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 1 Rn. 25.

dimensionen zugeordnet sind.⁸ In den Absätzen 5 und 6 werden übergreifende Zielkonkretisierungen getroffen, d. h. solche, die sich gleichzeitig auf mehrere der in Abs. 1 Nr. 1-3 genannten Zieldimensionen beziehen.⁹ Die Sicherung des natürlichen und kulturellen Erbes wird zunächst in § 1 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG auf die biologische Vielfalt bezogen. § 1 Abs. 4 Nr. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG (siehe die Begriffe „Vielfalt“ und „Eigenart“) macht aber deutlich, dass auch bestimmte Natur- und Kulturlandschaften zum Erhaltungsauftrag im Sinne des natürlichen und des kulturellen Erbes gehören.¹⁰ Dies gilt in vergleichbarer Form für Böden und Geotope als raumkonkrete Ausprägung der Vielfalt und Eigenart von Natur und Landschaft.¹¹

3.2 Naturschutzgebiete

3.2.1 Flächenanteile, Formen der Schutzklärung und zuständige Behörden

Deutschland verfügt (Stand 12/2015) über 8.743 Naturschutzgebiete, deren Gesamtfläche 1.382.673 ha beträgt, was 3,9 % der Landesfläche entspricht. Zwischen den einzelnen Bundesländern variieren die Flächenanteile allerdings deutlich. Sehr deutlich überdurchschnittliche Flächenanteile von Naturschutzgebieten gibt es in den Stadtstaaten Hamburg (8,9 %) und Bremen (8,8 %) sowie in den Flächenländern Brandenburg (8,0 %) und Nordrhein-Westfalen (8,0 %). Deutlich unterdurchschnittlich sind die NSG-Anteile in den Bundesländern, Bayern (2,3 %), Berlin (2,3 %), Baden-Württemberg (2,4 %) Rheinland-Pfalz (2,0 %) sowie Hessen (1,7 %). Die durchschnittliche Größe eines Naturschutzgebietes in Deutschland liegt bei 156 ha (Datenbasis: Flächen der Naturschutzgebiete ohne die Wasser- und Wattflächen der Nord- und Ostsee), wobei ca. 60 % aller Naturschutzgebiete kleiner als 50 ha sind. Nur ca. 13 % der Naturschutzgebiete in Deutschland umfassen eine Fläche von 200 ha oder mehr. Auch im Hinblick auf die Flächengrößen sind die Unterschiede zwischen den Bundesländern zum Teil erheblich. Großflächige Naturschutzgebiete weisen besonders die Bundesländer Brandenburg (durchschnittliche Größe der NSG 484,1 ha), Sachsen-Anhalt (333,2 ha) und Mecklenburg-Vorpommern (320,6 ha) auf. In den Ländern Saarland (90,9 ha), Nordrhein-Westfalen (85,4 ha), Baden-Württemberg (84,3 ha), Rheinland-Pfalz (74,4 ha), Berlin (51,8 ha)

⁸ Mengel 2016, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 1 Rn. 5.

⁹ Mengel 2016, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 1 Rn. 6; Lütkes 2011, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 1 Rn. 66.

¹⁰ Mengel 2016, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 1 Rn. 43, 78; Lütkes 2011, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 1 Rn. 56 f.

¹¹ Mengel 2016, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 1 Rn. 43 ff.

und Hessen (47,7 ha) liegen die durchschnittlichen NSG-Größen deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt.¹²

Als Form der Unterschutzstellung geben fast alle Landesnaturschutzgesetze die Rechtsverordnung vor (siehe Tab. 1). Einzig im Sonderfall von Nordrhein-Westfalen enthält der Landschaftsplan in Form einer Satzung auch die Festsetzung von Naturschutzgebieten. Unter bestimmten Bedingungen können aber auch in Nordrhein-Westfalen Naturschutzgebiete durch Rechtsverordnung festgesetzt werden (siehe Tab. 1). Welche Behörde jeweils für den Erlass der Rechtsverordnung für ein Naturschutzgebiet zuständig ist, ist in den einzelnen Bundesländern allerdings zum Teil sehr unterschiedlich geregelt. In einigen Bundesländern sind hierfür die obersten Naturschutzbehörden zuständig, in anderen Bundesländern sind es die oberen bzw. höheren Naturschutzbehörden und in wieder anderen Bundesländern sind die Unteren Naturschutzbehörden zuständig (siehe Tab. 1).

Tab. 1: Naturschutzgebiete – Art der Schutzzerklärung und zuständige Institutionen in den Bundesländern. Stand 09/2017. Für die Erläuterung der Abkürzungen siehe Abkürzungsverzeichnis.

Bundesland	Art der Schutzzerklärung	Zuständige Institutionen	Normen
BB	Rechtsverordnung	für Naturschutz und Landschaftspflege zuständiges Mitglied der Landesregierung; die Befugnis kann im Benehmen mit dem für Wirtschaft zuständigen Mitglied der Landesregierung auf die Untere Naturschutzbehörde (Landkreise, kreisfreie Städte) übertragen werden, wenn sich das geplante NSG auf das Stadt- oder Kreisgebiet beschränkt	§§ 8 Abs. 1, 30 Abs. 1 BbgNatSchAG; § 4 Abs. 1 NatSchZustV
BE	Rechtsverordnung	für Naturschutz und Landschaftspflege zuständiges Mitglied des Senats	§ 21 Abs. 1 S. 1 NatSchG Bln
BW	Rechtsverordnung	Höhere Naturschutzbehörde (Regierungspräsidium)	§§ 23 Abs. 3 S. 1, 57 Abs. 1 S. 1 Nr.1 NatSchG
BY	Rechtsverordnung	Höhere Naturschutzbehörde (Regierung ¹³)	Art. 12 Abs. 1, Art. 43 Abs. 2 Nr. 2, Art. 51 Abs. 1 Nr. 2 BayNatSchG
HB	Rechtsverordnung	Senat	§ 14 BremNatG

¹² Für den gesamten Absatz: BfN 2017a, Naturschutzgebiete, Internet; zur Flächenzunahme in den letzten 15 Jahren von 3,3 % auf 3,9 % der Landesfläche siehe Heugel 2011, in: Lütke/Ewer, BNatSchG, § 23 Rn. 2.

¹³ Gemeint sind hiermit die Bezirksregierungen, nicht die Staatsregierung des Landes Bayern.

Bundesland	Art der Schutzzerklärung	Zuständige Institutionen	Normen
HE	Rechtsverordnung	> 5 ha oder Natura 2000-Gebiet: Obere Naturschutzbehörde (Regierungspräsidium) ≤ 5 ha (wenn nicht Natura 2000-Gebiet): Untere Naturschutzbehörde (Kreisausschuss, in den kreisfreien Städten und den Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern Magistrat) im Einvernehmen mit der Oberen Naturschutzbehörde	§§ 1 Abs. 2 u. 3, 12 Abs. 1 u. 2 HAGBNatSchG
HH	Rechtsverordnung	Senat	§ 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 HmbBNatSchAG
MV	Rechtsverordnung	Oberste Naturschutzbehörde (Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz)	§§ 1 Abs. 3 Nr. 1, 2 Nr. 4, 14 Abs. 4 NatSchAG M-V
NI	Rechtsverordnung	Untere Naturschutzbehörden (Landkreise, kreisfreie Städte)	§§ 16 Abs. 1, 31 Abs. 1 S. 1, 32 Abs. 1 S. 1 NAGBNatSchG
NW ¹⁴	Satzung (Landschaftsplan für den Außenbereich) liegt kein Landschaftsplan vor: Rechtsverordnung landesweit naturschutzfachlich bedeutsame zusammenhängende Gebiete, die ganz oder teilweise von verschiedenen Landschaftsplänen erfasst werden: Rechtsverordnung	Landschaftsplan: Kreise, kreisfreie Städte liegt kein Landschaftsplan vor, Außenbereich: Höhere Naturschutzbehörde (Bezirksregierung) liegt kein Landschaftsplan vor, Innenbereich und Geltungsbereich von Bebauungsplänen: Untere Naturschutzbehörde (Kreise, kreisfreie Städte) landesweit naturschutzfachlich bedeutsame zusammenhängende Gebiete, die ganz oder teilweise von verschiedenen Landschaftsplänen erfasst werden: Oberste Naturschutzbehörde (für Naturschutz zuständiges Ministerium)	§§ 2 Abs. 1 S. 1, 7 Abs. 5 S. 2 Nr. 2 u. Abs. 3 S. 1, 43 Abs. 1 S. 1 u. Abs. 2, 44 LNatSchG NRW

¹⁴ Neben den in der Tabelle genannten Möglichkeiten können in NRW Wildnisentwicklungsgebiete vom für Naturschutz zuständigen Ministerium im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen bekanntgegeben werden (§ 40 Abs. 3 S. 2 LNatSchG NRW). Mit der Veröffentlichung dort sind diese Gebiete als NSG im Sinne des § 23 BNatSchG gesetzlich geschützt, sofern sie nicht bereits als NSG oder Nationalpark förmlich unter Schutz stehen (§ 40 Abs. 1 S. 6 LNatSchG NRW).

Bundesland	Art der Schutzzerklärung	Zuständige Institutionen	Normen
RP	Rechtsverordnung	Obere Naturschutzbehörde (Struktur- und Genehmigungsdirektion)	§§ 2 Abs. 6 S. 2, 12 Abs. 1, 13 Abs. 5 LNatSchG RLP
SH	Rechtsverordnung	Oberste Naturschutzbehörde (für Naturschutz zuständiges Ministerium)	§§ 2 Abs. 1. S. 1 Nr. 1, 3 Abs. 1 LNatSchG SH
SL	Rechtsverordnung	Oberste Naturschutzbehörde (Ministerium für Umwelt)	§§ 16 Abs. 1, 20 Abs. 1, 47 Abs. 2 Nr. 1 SNG
SN	Rechtsverordnung	Untere Naturschutzbehörde (Landratsämter, kreisfreie Städte); wenn die Unterschutzstellung auch dem Schutz von Natura 2000-Gebieten dient, im Einvernehmen mit der Oberen Naturschutzbehörde (Landesdirektion Sachsen)	§§ 13 Abs. 1, 46 Abs. 1, 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 u. S. 2 SächsNatSchG
ST	Rechtsverordnung	Obere Naturschutzbehörde (Landesverwaltungsamt)	§§ 1 Abs. 1 Nr. 2, 15 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 lit. a) NatSchG LSA; § 2 Abs. 1 Nr. 2 NatSch ZustVO
TH	Rechtsverordnung	Obere Naturschutzbehörde (Landesverwaltungsamt) im Benehmen mit der oberen Landesplanungsbehörde und nach Abstimmung mit der unteren Naturschutzbehörde (Landkreise, kreisfreie Städte)	§§ 19 Abs. 2, 36 Abs. 3 S. 1 u. Abs. 4 S. 1 ThürNatG

3.2.2 Schutzgegenstände, Schutzzwecke und Schutzvoraussetzungen

Das Naturschutzgebiet gilt als die strengste Kategorie des Flächenschutzes.¹⁵ Eine bestimmte Größe ist für Naturschutzgebiete nicht vorgegeben, die erforderliche Größe richtet sich vielmehr nach den Schutzzwecken.¹⁶ Naturschutzgebiete können daher „in Extremfällen“ größer als 10.000 ha, aber auch kleiner als 5 ha. sein.¹⁷ Auch sind, anders als etwa beim Nationalpark, keine spezifischen Anforderungen an die Beschaffenheit des Schutzgebiets im Gesetz manifestiert. Es kommen daher sowohl Natur- als auch Kulturlandschaften bzw. Ausschnitte aus diesen Landschaften in Frage.¹⁸ Die in § 23 Abs. 1 BNatSchG angelegte Möglichkeit von Teilnaturschutzgebieten haben sich in der Praxis nicht

¹⁵ Heugel 2011, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 23 Rn. 2; Hendrichke 2017, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 23 Rn. 1.

¹⁶ Heugel 2011, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 23 Rn. 4.

¹⁷ Hendrichke 2017, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 23 Rn. 6.

¹⁸ Heugel 2011, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 23 Rn. 4.

durchgesetzt, unberührt bleibt hiervon allerdings die Differenzierung nach Schutzzwecken¹⁹ (dazu sogleich).

Als Naturschutzgebiet unter Schutz gestellt werden können solche Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft aus den in § 23 Abs. 1 BNatSchG genannten Gründen erforderlich ist. Die in § 23 Abs. 1 formulierten Schutzzwecke sind alternativ formuliert. Für die Ausweisung eines Naturschutzgebietes ist es also ausreichend, wenn einer der drei genannten Schutzzwecke verfolgt wird.²⁰ Der Gesetzgeber hat es bedauerlicherweise unterlassen, die Schutzzwecke der einzelnen Schutzgebietskategorien in Beziehung zu der 2009 neu strukturierten Zielbestimmung des § 1 BNatSchG zu setzen. Dies gilt auch für das Naturschutzgebiet. Aufgrund der besonderen Bedeutung von Ziel- und Zweckbestimmungen in Fachgesetzen nicht nur für die gesetzliche Ausgestaltung der einzelnen instrumentellen Bestimmungen, sondern auch für die Auslegung und Anwendung der jeweils geltenden gesetzlichen Maßgaben²¹, sind die drei in § 23 Abs. 1 BNatSchG aufgeführten Schutzzweckbereiche auch im Lichte des § 1 BNatSchG zu untersuchen.

Schutzzweck: Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung von Lebensstätten, Biotopen oder Lebensgemeinschaften bestimmter wildlebender Tier- und Pflanzenarten

Eine Unterschutzstellung als Naturschutzgebiet kann zunächst aus Gründen der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung von Lebensstätten, Biotopen oder Lebensgemeinschaften bestimmter wildlebender Tier- und Pflanzenarten (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG) erfolgen. Dieser Schutzzweck knüpft vor allem an das Ziel der Biodiversitätssicherung gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 BNatSchG an²², wonach zur dauerhaften Sicherung der biologischen Vielfalt insbesondere Populationen wildlebender Tiere und Pflanzen einschließlich ihrer Lebensstätten zu erhalten sind, der Austausch zwischen den Populationen zu ermöglichen ist (Biotop- bzw. Habitatverbund/Biotopvernetzung), Gefährdungen von natürlich vorkommenden Ökosystemen, Biotopen und Arten entgegenzuwirken ist und Lebensgemeinschaften und Biotope in einer repräsentativen Verteilung zu erhalten sind. Die letztgenannte Zielkonkretisierung hat neben den zuvor genannten Aspekten eine besondere Bedeutung für die Ermittlung des konkreten Erfordernisses der Ausweisung von Naturschutzgebieten, in dem der

¹⁹ Hendrichske 2017, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 23 Rn. 8.

²⁰ Hendrichske 2017, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 23 Rn. 9.

²¹ Siehe dazu bereits Kapitel 3.1.

²² Hendrichske 2017, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 23 Rn. 10.

Gesetzgeber für diese Schutzgüter ein konzeptionelles Vorgehen einfordert.²³ Auch wenn in der Praxis die Einrichtung eines Naturschutzgebiets häufig zum Schutz bedrohter Arten erfolgt²⁴, ist der Schutzzweck des § 23 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG nicht auf solche Arten und Biotoptypen beschränkt, bei denen die für die Zieldimension 1 relevanten Kriterien „Gefährdung“ und „Verantwortung“ einschlägig sind.²⁵ In Betracht kommen auch solche Arten und Biotoptypen, die im Kontext der beiden anderen Zieldimensionen bedeutsam sind. Soweit im Schrifttum in diesem Zusammenhang auf die Zielbestimmung in § 1 Abs. 3 Nr. 5 BNatSchG Bezug genommen wird, wonach wildlebende Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften, Biotope und Lebensstätten auch im Hinblick auf ihre jeweiligen Funktionen im Naturhaushalt zu erhalten sind²⁶, wird dies allerdings zu Recht insofern relativiert, als mit der Schutzkategorie „Naturschutzgebiet“ keine umfassende Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts verfolgt werden kann.²⁷ Es kommen daher hier insbesondere solche Arten in Frage, die als Schlüsselarten gerade die ökologischen Zusammenhänge prägen, deren Wertschätzung sich aus Zieldimension 1 oder 3 (dazu sogleich) begründet oder denen eine wichtige dienende Funktion für die beiden anderen Schutzzweckkategorien (§ 23 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BNatSchG) zukommt. Die Kernaspekte der Zieldimension 2, wie etwa der Schutz von Luft und Klima, Grundwasser oder Boden bzw. der Schutz vor Hochwasser oder Bodenerosion gehören dagegen weder in Gestalt der Nr. 1, noch im Rahmen der beiden anderen Bereiche des § 23 Abs. 1 BNatSchG zum eigentlichen Schutzzweck von Naturschutzgebieten, auch wenn sich die Sicherung der betroffenen Flächen und Qualitäten regelmäßig als Reflex positiv auf diese Funktionen auswirkt.²⁸ Sie kommen daher nicht als eigenständiger Ausweisungsgrund in Betracht. Sehr wohl können Naturschutzgebiete gestützt auf § 23 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG aber für solche Populationen von Tieren und Pflanzen, für Lebensgemeinschaften und für Biotope ausgewiesen werden, denen eine Bedeutung für Zieldimension 3, beispielsweise im Sinne eines besonderen Naturerlebnisses, zukommt. In diesem Fall liegt häufig eine

²³ Vgl. die entsprechenden Ableitungen bei anderen Schutzgebietskategorien in den Folgekapiteln, etwa für das Schutzgut „Landschaft“ bei Großschutzgebieten, Landschaftsschutzgebieten und (eingeschränkt) bei Nationalen Naturmonumenten; siehe dazu auch die Arbeiten an einem Nationalen Aktionsplan Schutzgebiete, BMUB (2015), Naturschutzoffensive 2020, S. 22.

²⁴ Appel 2016, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 23 Rn. 18.

²⁵ Meßerschmitt 2012, BNatSchG, § 23 Rn. 46 (muss sich nicht um gefährdete Arten handeln).

²⁶ Hendrichke 2017, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 23 Rn. 10.

²⁷ Hendrichke 2017, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 23 Rn. 10.

²⁸ Diese Zielaspekte sind aber beispielsweise für Landschaftsschutzgebiete (§ 26 BNatSchG, siehe näher Kap. 3.3) oder für Geschützte Landschaftsbestandteile (§ 29 BNatSchG, siehe näher Kap. 3.9) einschlägig.

Verknüpfung mit dem Merkmal der besonderen Eigenart (§ 23 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG) und fallweise auch mit dem Merkmal der hervorragenden Schönheit (ebenfalls § 23 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG) vor.

Der Schutz muss sich zwar auf bestimmte Arten beziehen, es ist aber nicht erforderlich, die zu schützenden Tier- und Pflanzenarten im Einzelnen in der Schutzzerklärung zu benennen.²⁹ Es reicht vielmehr aus, wenn schützenswerte Biotoptypen oder Artengruppen aufgeführt werden.³⁰

Schutzzweck: Wissenschaftliche, naturgeschichtliche oder landeskundliche Gründe

Als weiteren Schutzzweck für eine Unterschutzstellung als Naturschutzgebiet nennt das Gesetz wissenschaftliche, naturgeschichtliche oder landeskundliche Gründe (§ 23 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG). Bei diesen Kriterien handelt es sich zunächst um Teilbegründungsaspekte für den Schutz des natürlichen und kulturellen Erbes im Sinne der Zieldimension 1, die sich in dem Kernbegriff „Sicherung von Information“ zusammenfassen lassen.³¹ Insofern liegt im Hinblick auf Arten und Biotoptypen und die damit zusammenhängende Aufgabe der Biodiversitätssicherung eine Überschneidung mit § 23 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG vor. Zum einen erweitert Nummer 2 aber die betroffenen Handlungsgegenstände, in dem Natur und Landschaft im umfassenden Sinn angesprochen sind. Damit werden beispielsweise im Hinblick auf die Naturgeschichte Geotope und Böden („Boden als Archiv der Naturgeschichte“) einbezogen.³² Kulturell geprägte historische und gegenwärtige Spezifika werden über den Begriff der Landeskunde abgedeckt (z. B. „Boden als Archiv der Kultur-/Nutzungsgeschichte“). Soweit das betroffene Gebiet über einen entsprechenden Flächenumgriff verfügt, gehören hierzu auch historische Kulturlandschaften. Im Schrifttum werden etwa norddeutsche Knicklandschaften oder Gäuheckenlandschaft der Schwäbischen und Fränkischen Alb³³ bzw. Weinbergterrassen oder Heidelandschaften³⁴ genannt. Damit entspricht der Begriff der Landeskunde auf der Betrachtungsebene der Landschaft im geschichtlichen Kontext im Wesentlichen der Wendung „kulturhistorische Bedeutung der Landschaft“ in § 26 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG. Ne-

²⁹ Heugel 2011, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 23 Rn. 7.

³⁰ J. Schumacher/A. Schumacher 2011/Fischer-Hüftle, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 23 Rn. 17.

³¹ Siehe dazu näher Mengel 2016, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 1 Rn. 31.

³² Siehe dazu auch Hendrichke 2017, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 23 Rn. 16.

³³ Beispiele nach J. Schumacher/A. Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 23 Rn. 28.

³⁴ Hendrichke 2017, BNatSchG; § 23 Rn. 17; Heugel 2011, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 23 Rn. 9.