



Dokumentation

Einzelaspekte der EU-Biodiversitätsstrategie

Einzelaspekte der EU-Biodiversitätsstrategie

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 068/20
Abschluss der Arbeit: 6. November 2020
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit,
Bildung und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	In Deutschland unter Schutz stehende Flächen	5
3.	Einschätzung des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) zum Stand der Umsetzung der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 in Deutschland	6

1. Einleitung

Im Mai 2020 hat die Europäische Kommission die EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 vorgelegt.

Mit dieser Strategie will Europa einen Beitrag leisten, dem weltweit fortschreitenden Biodiversitätsverlust zu begegnen. Das übergeordnete Ziel sieht vor, „dass bis 2050 alle Ökosysteme der Welt wiederhergestellt werden, widerstandsfähig sind und angemessen geschützt werden. [...] Als Meilenstein soll sichergestellt werden, dass sich die biologische Vielfalt in Europa zum Wohle der Menschen, des Planeten, des Klimas und unserer Wirtschaft im Einklang mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und den Zielvorgaben des Übereinkommens von Paris bis 2030 auf dem **Weg der Erholung** befindet“.¹ Hiermit ist die Biodiversitätsstrategie als ein zentrales Element des „European Green Deal“ zu verstehen. Dieser war von der Europäischen Kommission am 11. Dezember 2019 vorgestellt worden und verfolgt das Ziel, bis 2050 in der Europäischen Union die Netto-Emissionen von Treibhausgasen auf null zu reduzieren (Klimaneutralität).

In der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 werden verschiedene Ziele definiert. Hierzu findet sich eine einleitende Darstellung auf den Seiten des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU).² In dem Strategiepapier selbst wird hinsichtlich der Ausweisung von geschützter Fläche folgende Angabe gemacht:

„Zum Wohle unserer Umwelt und unserer Wirtschaft und um die Erholung der EU von der COVID-19-Krise zu unterstützen, müssen wir mehr Natur schützen. Zu diesem Zweck sollten mindestens 30 Prozent der Landfläche und 30 Prozent der Meere in der EU geschützt werden. Dies entspricht einem Plus von mindestens 4 Prozent der Land- und 19 Prozent der Meeresgebiete im Vergleich zu heute. Das Ziel steht voll und ganz im Einklang mit dem, was als Teil des weltweiten Rahmens für die biologische Vielfalt für die Zeit nach 2020 vorgeschlagen wird.“³

Die vorliegende Dokumentation geht auf die Fragen ein, welche Gebiete in Deutschland bereits unter Schutz stehen und welche sich eignen würden, unter Schutz gestellt zu werden. Die Frage nach den Konsequenzen für Deutschland lässt sich derzeit aufgrund der fehlenden konkreten Definition der zukünftig im Rahmen der Strategie auszuweisenden Gebiete noch nicht beantworten.

1 Die Strategie ist im Internet abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-annex-eu-biodiversity-strategy-2030_de.pdf.

2 <https://www.bmu.de/themen/natur-biologische-vielfalt-arten/naturschutz-biologische-vielfalt/biologische-vielfalt-international/biologische-vielfalt-in-europa/>.

3 Seite 4f. in: Europäische Kommission: EU-Biodiversitätsstrategie für 2030; Brüssel, den 20.5.2020 COM(2020) allg.: 380 final: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-annex-eu-biodiversity-strategy-2030_de.pdf.

Die Dokumentation stützt sich insbesondere auf drei Quellen. Diese sind der Naturschutzbund Deutschland⁴, die Länderinitiative Kernindikatoren (LiKi)⁵ sowie das Bundesamt für Naturschutz (BfN)⁶.

2. In Deutschland unter Schutz stehende Flächen

In Deutschland existieren Flächen, die verschiedenen Schutzgebietskategorien angehören. Beispielsweise können Gebiete sowohl Naturschutzgebiete (NSG)⁷ als auch Biosphärenreservats(kernzone)⁸ als auch FFH-Gebiete⁹ sein. Somit lässt sich die Gesamtfläche der unter Schutz stehenden Gebiete nicht einfach aus einer Addition der Einzelkategorien ermitteln.

Die Länderinitiative Kernindikatoren 2020 (LiKi) hat eine detaillierte Darstellung von **Naturschutzflächen in Deutschland** angefertigt.¹⁰ Die LiKi ist eine „Arbeitsgemeinschaft von Umweltfachbehörden, die Kompetenzen der Länder und des Bundes für die Indikatorenarbeit bündelt. Im Auftrag und in enger Zusammenarbeit mit der Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Klima, Energie, Mobilität - Nachhaltigkeit (BLAG KliNa) der Umweltministerien ist ihre Aufgabe die Entwicklung und Pflege sowie die Dokumentation der gemeinsamen Indikatoren. Hierbei wird sie vom Arbeitskreis Umweltökonomische Gesamtrechnung der Länder (AK UGRdL) unterstützt, der z. B. Daten bereitstellt und statistische Analysen durchführt.“¹¹ In die Darstellungen von LiKi fließen folgende Gebiete ein:

- Naturschutzgebiete gemäß § 23 BNatSchG.

4 Naturschutzbund Deutschland e. V.: <https://www.nabu.de/>.

5 <https://www.lanuv.nrw.de/liki/>.

6 <https://www.bfn.de/>.

7 Gemäß § 23 Abs. 1 BNatSchG sind Naturschutzgebiete (NSG) "rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft in ihrer Ganzheit oder in einzelnen Teilen zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung von Biotopen oder Lebensgemeinschaften bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten, aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen oder wegen ihrer Seltenheit, besonderen Eigenart oder hervorragenden Schönheit erforderlich ist." (siehe: <https://www.bfn.de/themen/gebietsschutz-grossschutzgebiete/naturschutzgebiete.html>)

8 Biosphärenreservate sind nach § 25 Abs. 1 BNatSchG "einheitlich zu schützende und zu entwickelnde Gebiete, die großräumig und für bestimmte Landschaftstypen charakteristisch sind, in wesentlichen Teilen ihres Gebiets die Voraussetzungen eines Naturschutzgebiets, im Übrigen überwiegend eines Landschaftsschutzgebiets erfüllen, vornehmlich der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch hergebrachte vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und der darin historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt, einschließlich Wild- und früherer Kulturformen wirtschaftlich genutzter oder nutzbarer Tier- und Pflanzenarten, dienen und beispielhaft der Entwicklung und Erprobung von die Naturgüter besonders schonenden Wirtschaftsweisen dienen." (siehe: <https://www.bfn.de/themen/gebietsschutz-grossschutzgebiete/naturschutzgebiete.html>).

9 FFH: Fauna-Flora-Habitatrichtlinie; Gebiete gemäß: FFH-Richtlinie, vom 21. Mai 1992, 92/43/EWG; <http://www.ffh-gebiete.de/>.

10 <https://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php?indikator=28&aufzu=2&mode=indi>.

11 <https://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php>.

- Nationalparke gemäß § 24 BNatSchG (nur Kern- und Pflegezonen, die wie NSG geschützt sind).
- Biosphärenreservate gemäß § 25 BNatSchG (nur Kern- und Pflegezonen, die wie NSG geschützt sind).

Gemäß dieser Darstellung machen Naturschutzgebiete sowie die Kern- und Pflegezonen von Nationalparks und Biosphärenreservaten **deutschlandweit ca. 4,4% der Fläche** aus.¹²

Das Bundesamt für Naturschutz bietet auf seinen Internetseiten verschiedene Karten und räumliche Informationen an.¹³ Unter anderem existiert eine **interaktive Karte**, auf der Schutzgebiete in Deutschland ausgewiesen werden.¹⁴ Hierbei wird unterschieden zwischen Natura2000-Schutzgebieten (FFH-Gebiete und Vogelschutzgebiete) sowie Schutzgebiete (Naturschutzgebiete, Nationalparks, Biosphärenreservate, Naturparks, Landschaftsschutzgebiete, Naturmonumente).

Aus Sicht des NABU stellt sich ein besonderes Problem hinsichtlich der Ausweisung von Schutzgebieten gemäß EU-Biodiversitätsstrategie dadurch, dass es nicht klar sei, wie die einzelnen Kategorien zu bewerten seien. Dient beispielsweise ein Naturpark primär dem Schutz der Natur oder steht hier nicht vielmehr die Erholungsnutzung und der Tourismus im Vordergrund?¹⁵

3. Einschätzung des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) zum Stand der Umsetzung der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 in Deutschland

Das BfN gibt in einer Stellungnahme vom 4. November 2020¹⁶ hinsichtlich der Ausweisung von Schutzgebieten gemäß EU-Biodiversitätsstrategie zu bedenken, dass laut Kommission es notwendig sei, zunächst Kriterien und Leitlinien „für die Bestimmung und Ausweisung weiterer Gebiete, einschließlich einer Definition des strengen Schutzes, sowie für eine angemessene Bewirtschaftungsplanung vorzulegen. Die Kommission habe angekündigt, diese in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und der Europäischen Umweltagentur bis Ende 2021 zu entwickeln.

Dieser Sachverhalt bringe es allerdings mit sich, dass der Prozess zur Präzisierung der Schutzgebietsziele in der EU-Biodiversitätsstrategie 2030 (z.B. welche Gebiete im Einzelnen zur Erfüllung dieser Ziele beitragen können), gerade erst begonnen habe. Es komme hier eben nicht nur auf die (quantitativen) Flächenumfänge, sondern vor allem auch auf die noch näher zu definierenden qualitativen Anforderungen an das von der EU-Biodiversitätsstrategie benannte Schutzgebietsziel

12 Informationen des NABU vom 10. Oktober 2020.

13 <https://www.bfn.de/infothek/karten.html>

14 <https://geodienste.bfn.de/schutzgebiete?lang=de>.

15 Persönliche Information des NABU vom 10. Oktober 2020.

16 Persönliche Information vom 6.11.2020: Stellungnahme des BfN zur EU-Biodiversitätsstrategie für 2030, Anlage 1.

an. Daher ließen sich derzeit keine belastbaren Einschätzungen zur Umsetzung der Schutzgebietsziele für Deutschland vornehmen.

Hinsichtlich der Frage, welche Gebiete in Deutschland überhaupt in Frage kommen könnten, gibt das BfN die nachfolgend benannten Gebiete an. Aufgrund von Überlappungen der einzelnen Schutzgebietstypen sei eine Addition der Flächenanteile nicht zulässig.

Schutzzweck (lt. BNatSchG)	Mögliche Nutzung	Flächenanteil *)
Naturschutzgebiete (NSG, § 23)		
<p>Ein Schutz ist erforderlich</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung von Lebensstätten, Biotopen oder Lebensgemeinschaften bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten, 2. aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen oder 3. wegen ihrer Seltenheit, besonderen Eigenart oder hervorragenden Schönheit. 	<p>Es kann nicht pauschal gesagt werden, welche Nutzungen in welchem Flächenumfang bzw. Gebietsanteil erlaubt sind, denn die gebietspezifischen Festlegungen und Details enthalten die jeweiligen NSG-Verordnungen.</p> <p>Laut BNatSchG sind alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des NSG oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, nach Maßgabe näherer Bestimmungen verboten.</p> <p>Soweit es der Schutzzweck erlaubt, können NSG der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden.</p>	6,3 %
Nationalparks (NLP, § 24)		
<p>Schutz erforderlich für Gebiete, die</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. großräumig, weitgehend unzerschnitten und von besonderer Eigenart sind, 2. in einem überwiegenden Teil ihres Gebiets die Voraussetzungen eines NSG erfüllen und 3. sich in einem überwiegenden Teil ihres Gebiets in einem vom Menschen nicht oder wenig beeinflussten Zustand befinden oder geeignet sind, sich in einen Zustand zu entwickeln oder in einen Zustand entwickelt zu werden, der einen möglichst ungestörten Ablauf 	<p>NLP haben zum Ziel, in einem überwiegenden Teil ihres Gebiets den möglichst ungestörten Ablauf der Naturvorgänge in ihrer natürlichen Dynamik zu gewährleisten.</p> <p>Laut BNatSchG sind also mindestens 50 % der NLP-Fläche nutzungsfrei zu halten.</p> <p>Soweit es der Schutzzweck erlaubt, sollen NLP auch der wissenschaftlichen Umweltbeobachtung, der naturkundlichen Bildung und dem Naturerlebnis der Bevölkerung dienen.</p>	0,6 %

<p>der Naturvorgänge in ihrer natürlichen Dynamik gewährleistet. NLP sind unter Berücksichtigung ihres besonderen Schutzzwecks sowie der durch die Großräumigkeit und Besiedlung gebotenen Ausnahmen wie NSG zu schützen.</p>	<p>Details sind in Verordnungen oder Gesetzen festgelegt.</p>	
<p>Nationale Naturmonumente (NNM, § 24)</p>		
<p>Gebiete, die zu schützen sind</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen, kulturhistorischen oder landeskundlichen Gründen und 2. wegen ihrer Seltenheit, Eigenart oder Schönheit <p>von herausragender Bedeutung sind.</p>	<p>Laut BNatSchG sind NNM wie NSG zu schützen. Darüber hinaus gibt es keine weiteren Festlegungen.</p> <p>Details sind in Verordnungen oder Gesetzen festgelegt.</p>	<p>0,03 % (bisher erst 6 Gebiete)</p>
<p>Natura 2000 (Abschnitt 2 Netz „Natura 2000“, §§ 31-34)</p>		
<p>Es werden die Gebiete ausgewählt, die der Kommission nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) und Artikel 4 Absatz 1 und 2 der Richtlinie 79/409/EWG (EU-Vogelschutzrichtlinie) zu benennen sind. In FFH-Gebieten soll ein günstiger Erhaltungszustand der Arten und Lebensraumtypen von gemeinschaftlichem Interesse (Anhänge I und II der Richtlinie) wiederhergestellt oder bewahrt werden.</p> <p>Die Schutzgebiete für die Arten des Anhangs I der Vogelschutzrichtlinie sollen aufgrund ihrer zahlen- und flächenmäßigen Eignung ausgewählt werden. Für die regelmäßigen Zugvogelarten besteht die Verpflichtung, hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie der Rastplätze in ihren Wanderungsgebieten entsprechende Schutzmaßnahmen zu ergreifen.</p>	<p>Eine land-, forst- oder wasserwirtschaftliche Nutzung der Gebiete ist möglich, soweit sie den Schutzzwecken nicht entgegenstehen.</p> <p>Laut BNatSchG können für Natura 2000-Gebiete Bewirtschaftungspläne selbständig oder als Bestandteil anderer Pläne aufgestellt werden.</p> <p>Jedoch ist zu beachten, dass „alle Veränderungen und Störungen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können, unzulässig [sind]“.</p> <p>Auch sind „Projekte vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets zu überprüfen, wenn sie einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet sind, das Gebiet erheblich zu be-</p>	<p>15,5 %</p>

	einträchtigen, und nicht unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen.“	
Biospärenreservate (BR, § 25)		
<p>Gebiete, die</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. großräumig und für bestimmte Landschaftstypen charakteristisch sind, 2. in wesentlichen Teilen ihres Gebiets die Voraussetzungen eines NSG, im Übrigen überwiegend eines Landschaftsschutzgebiets erfüllen, 3. eine besondere Bedeutung für die Erholung besitzen. 	<p>BR sind in Kernzonen (Gebietsanteil mind. 3 %, keine Nutzung), Pflegezonen (Anteil Kern- und Pflegezone mind. 20 %) und Entwicklungszonen gegliedert und wie NSG oder Landschaftsschutzgebiete zu schützen.</p> <p>In BR werden die Flächen der Entwicklungszonen nachhaltig genutzt. Denn laut BNatSchG dienen BR</p> <ul style="list-style-type: none"> - vornehmlich der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch hergebrachte vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und der darin historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt, einschließlich Wild- und früherer Kulturformen wirtschaftlich genutzter oder nutzbarer Tier- und Pflanzenarten und - beispielhaft der Entwicklung und Erprobung von die Naturgüter besonders schonenden Wirtschaftsweisen, - ferner, soweit es der Schutzzweck erlaubt, auch der Forschung und der Beobachtung von Natur und Landschaft sowie der Bildung für nachhaltige Entwicklung. 	3,9 %
Landschaftsschutzgebiete (LSG, § 26)		
<p>Schutz ist erforderlich</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der 	<p>In LSG ist – je nach Verordnungsinhalt – in der Regel gegenüber NSG oder NLP und NNM ein höherer Nutzungsgrad möglich.</p>	26,1 %

<p>Naturgüter, einschließlich des Schutzes von Lebensstätten und Lebensräumen bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten,</p> <p>2. wegen der Vielfalt, Eigenart und Schönheit oder der besonderen kulturhistorischen Bedeutung der Landschaft oder</p> <p>3. wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung.</p>	<p>Dennoch sind laut BNatSchG unter besonderer Beachtung des § 5 Absatz 1 (Berücksichtigung der besonderen Bedeutung einer natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft) und nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen.</p>	
Naturparke (NRP, § 27)		
<p>Gebiete, die</p> <p>1. großräumig sind,</p> <p>2. überwiegend LSG oder NSG sind,</p> <p>3. sich wegen ihrer landschaftlichen Voraussetzungen für die Erholung besonders eignen und in denen ein nachhaltiger Tourismus angestrebt wird.</p>	<p>In NRP ist laut BNatSchG eine Nutzung vorgesehen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erholungsnutzung nach den Erfordernissen der Raumordnung, - Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und ihrer Arten- und Biotopvielfalt, - Anstreben einer dauerhaft umweltgerechten Landnutzung, - Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung. 	28,4 %

*) Anteil an der Fläche der Bundesrepublik s. BfN-Homepage <https://www.bfn.de/themen/gebietsschutz-grossschutzgebiete.html>

Zu beachten sind hierbei jedoch Gebietsüberlappungen

„Für den deutschen Meeresbereich (d.h. die von den Ländern verwaltete Küstenzone bis 12 Seemeilen sowie die Ausschließliche Wirtschaftszone) ist festzustellen, dass das 30 %-Ziel erreicht wird, da etwa 45 % der Meeresflächen bereits unter Schutz gestellt sind (in der Nordsee ca. 43 % und in der Ostsee ca. 51 %, Natura 2000-Gebiete, z. T. NSG, NLP). Alle Meeresschutzgebiete unterliegen aber weiterhin vielfältigen Nutzungen.“¹⁷

Hinsichtlich der Ausweisung dieser möglichen Gebiete führt das BfN aus, dass trotz der Tatsache, dass konkrete Leitlinien noch fehlen, dennoch bereits einige Vorgaben und Hinweise für die Auswahl streng geschützter Gebiete in der Strategie benannt seien:

- Alle verbleibenden Primär- und Urwälder der EU;
- Bedeutende Gebiete für die Kohlenstoffspeicherung.

Hierbei sei zu berücksichtigen, dass es in Deutschland keine Primär- und Urwälder mehr gebe. Allerdings habe die UNESCO 2011 „Alte Buchenwälder Deutschlands“ in die Weltnaturerbe-Liste aufgenommen. Es handele sich um fünf Teilgebiete in vier Nationalparks und einem Biosphärenreservat mit einer Gesamtfläche von 4.391 ha. Sie repräsentierten die wertvollsten verbliebenen Reste großflächiger naturbelassener Buchenbestände in Deutschland.

Ein Beitrag zur Vergrößerung streng geschützter Gebiete werde - vorbehaltlich der EU-Kriterien - auch durch Maßnahmen zur Erreichung des sog. „2 % - Ziels“ und des „5 %-Ziels“ der nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt geleistet. Das 2 % - Ziel besage, dass sich auf mindestens 2 % der Fläche Deutschlands die Natur nach ihren eigenen Gesetzmäßigkeiten entwickeln kann. In Frage kämen z. B. Bereiche in Wäldern, Bergbaufolgelandschaften, ehemaligen Truppenübungsplätzen, Mooren, an Fließgewässern und im Hochgebirge („Wildnisgebiete“) sowie aus dem Nationalen Naturerbe (NNE). Mit dem 5 %-Ziel solle erreicht werden, dass sich der Waldanteil mit natürlicher Waldentwicklung auf 5 % erhöhe.

Anlage

Stellungnahme des BfN zur EU-Biodiversitätsstrategie für 2030, 4.11.2020

Anlage 1