



KNE | Kompetenzzentrum
Naturschutz und Energiewende



Flächen für den Naturschutz – Instrumente ihrer Sicherung und Akquise

Impressum:

© KNE gGmbH, Stand 22. Mai 2025

Herausgeber:

Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Neue Grünstraße 18, 10179 Berlin

+49 30 7673738-0

info@naturschutz-energiewende.de

www.naturschutz-energiewende.de

LinkedIn: [KNE-Profil](#)

Bluesky: [@kne-info.bsky.social](#)

X: [@KNE tweet](#)

YouTube: [KNE-Kanal](#)

V. i. S. d. P.: Dr. Torsten Raynal-Ehrke

HRB: 178532 B

Bearbeitung: Rahel Weiland

Zitervorschlag:

KNE (2025): Flächen für den Naturschutz – Instrumente ihrer Sicherung und Akquise. 15 S.

Haftungsausschluss:

Die Inhalte dieses Dokumentes wurden nach bestem Wissen geprüft, ausgewertet und zusammengestellt. Eine Haftung für die Richtigkeit sowie die Vollständigkeit der hier enthaltenen Angaben werden ausgeschlossen. Dies betrifft insbesondere die Haftung für eventuelle Schäden, die durch die direkte oder indirekte Nutzung der Inhalte entstehen. Sämtliche Inhalte dieses Dokumentes dienen der allgemeinen Information. Sie können eine Beratung oder Rechtsberatung im Einzelfall nicht ersetzen.

Bildnachweis:

Titel: © Christian Schwier – stock.adobe.com.

1.	Einleitung.....	4
2.	Flächenansprüche des Naturschutzes	5
3.	Planerische Sicherung von Flächen	5
3.1	Räumliche Gesamtplanung	5
	Raumordnungsplanung	6
3.1.1	Bauleitplanung	6
3.2	Förmliche Unterschutzstellung	6
4.	Instrumente zur Herstellung der Flächenverfügbarkeit.....	7
4.1	Konsensuale Instrumente.....	8
4.1.1	Flächenerwerb	8
4.1.2	Flächentausch	8
4.1.3	Vertragsnaturschutz	9
4.2	Hoheitliche Zugriffsinstrumente.....	10
4.2.1	Vorkaufsrecht.....	10
4.2.2	Flurbereinigung.....	10
4.2.3	Duldungsanordnung.....	11
4.2.4	Enteignung.....	12
5.	Ausblick.....	12
6.	Literaturverzeichnis.....	13

1. Einleitung

Der Nutzungsdruck auf Freiflächen ist ungebrochen hoch. Die Bundesregierung hat sich wiederholt zum Ziel gesetzt, Flächen „zu sparen“. So soll nach der Nachhaltigkeitsverordnung (Bundesregierung 2021, S. 102) die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr auf 30 Hektar pro Tag verringert werden. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob dieses Reduktionsziel in der kommenden Legislatur erreicht werden kann.

Angesichts der baulichen Nutzungsansprüche stellt sich die Frage, wie die Zielsetzungen

- des Kunming-Montreal-Abkommens (z. B. 30-%-Ziel),
- der Wiederherstellungsverordnung der Europäischen Union und
- der Umsetzung des Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (CO₂-Reduzierung durch natürlichen Klimaschutz)

erreicht werden können. Diese Verpflichtungen lassen sich nur umsetzen, wenn dafür Flächen zur Verfügung stehen. Nimmt der wirtschaftliche Nutzungsdruck aber zu, wird sich die ohnehin hohe Konkurrenz um Flächen noch weiter verschärfen (vgl. Osterburg et al. 2023).

In der letzten Legislatur war in der Diskussion, ein so genanntes Naturflächenbedarfsgesetz zu verabschieden. Damit sollten die Flächenansprüche des Naturschutzes im Hinblick auf Schutz, Kompensation und Wiederherstellung abgesichert werden. Das Vorhaben wurde letztlich aber nicht mehr umgesetzt. Die neue Bundesregierung hat ein solches Gesetz nun für die 21. Legislaturperiode angekündigt.¹ Ein Naturflächenbedarfsgesetz würde die Sicherung großer vernetzter Gebiete erleichtern und die Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung der von Deutschland eingegangenen Klima- und Biodiversitätsverpflichtungen schaffen.

Ohne Naturflächenbedarfsgesetz sind die Naturschutzakteure auf verschiedene Instrumente und Ansätze der Flächenbeschaffung und Flächensicherung angewiesen, jedes für sich betrachtet von beschränkter Durchsetzungsfähigkeit.

Diese Ausarbeitung bietet einen Überblick, welche Instrumente zur Sicherung oder Herstellung der Flächenverfügbarkeit für den Naturschutz eingesetzt werden können. Dabei werden zwei Kategorien unterschieden: Zum einen Instrumente der planerischen Steuerung, die darauf abzielen, Flächen für naturschutzfachliche Nutzungen zu sichern, und zum anderen Instrumente, die einen direkten Zugriff auf Flächen ermöglichen, um konkrete Naturschutzmaßnahmen umzusetzen. Instrumente, die der langfristigen Sicherung konkreter Naturschutzmaßnahmen auf den betreffenden Flächen dienen, wie etwa Grundbucheinträge, werden in dieser Ausarbeitung nicht behandelt.

¹ [Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – Verantwortung für Deutschland, 21. Legislaturperiode](#)

2. Flächenansprüche des Naturschutzes

Angesichts des fortschreitenden Klimawandels und des Biodiversitätsverlusts wächst die Notwendigkeit, wirksame Maßnahmen für den Biodiversitäts- und Klimaschutz zu ergreifen. Neben bestehenden Verpflichtungen wie der Ausweisung von Schutzgebieten, dem Aufbau eines Biotopverbundes sowie der Kompensationen im Rahmen der Eingriffsregelung und des Artenschutzes, aus denen bislang konkrete Flächenansprüche resultierten, treten Ansprüche, die aus neuen Programmen wie dem nationalen Artenhilfsprogramm (nAHP) und dem Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) resultieren.

Ergänzend gibt es Flächenansprüche, die aus internationalen, europäischen und nationalen Zielsetzungen entstehen: Der Globale Biodiversitätsrahmen (Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework) legt das Ziel verbindlich fest, mindestens 30 Prozent der weltweiten Land- und Meeresflächen unter Schutz zu stellen und 30 Prozent der geschädigten Naturräume wiederherzustellen. Die EU-Wiederherstellungsverordnung hat zum Ziel, bis 2030 auf mindestens 20 Prozent der Land- und 20 Prozent der Meeresflächen und bis 2050 in allen Ökosystemen, die der Wiederherstellung bedürfen, Renaturierungsmaßnahmen zu ergreifen. Die EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 sieht vor, mindestens 30 Prozent der Land- und Meeresflächen unter effektiven Schutz zu stellen, davon 10 Prozent unter strengen Schutz. In Deutschland greift die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt diese Ziele auf und ergänzt sie unter anderem um das Ziel, 15 Prozent der Landesfläche als Biotopverbund zu entwickeln.

3. Planerische Sicherung von Flächen

3.1 Räumliche Gesamtplanung

Der Staat ist verpflichtet, den Gesamttraum und die Teilräume der Bundesrepublik Deutschland durch Raumplanung zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Raumordnungsgesetz, ROG). Dieser Verpflichtung kommt er nach, indem er unterschiedliche Nutzungsansprüche im Raum festlegt, aufeinander abstimmt und deren Funktionsfähigkeit sichert. Im Rahmen der Raumordnungsplanung können Ziele und Grundsätze für den Naturschutz formuliert und Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete ausgewiesen werden (vgl. Kapitel 3.1.1). Auch die Instrumente der Bauleitplanung (vgl. Kapitel 3.1.2) erlauben es, Flächen für den Naturschutz und den Ausgleich planerisch zu sichern.

Raumordnungsplanung

3.1.1 Bauleitplanung

Auch die räumliche Planung auf kommunaler Ebene trägt ihren Beitrag zum Schutz und zur Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen bei. Die städtebauliche Planung ist verpflichtet, eine menschenwürdige Umwelt zu fördern sowie einen Beitrag zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung zu leisten (§ 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB). Das bedeutet, dass Umweltbelange nicht nur in Verfolgung städtebaulicher Zielsetzungen im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind, sondern selbst als eigenständige städtebaulichen Ziele in die Bauleitplanung einfließen können.²

Instrumente der Bauleitplanung sind der Flächennutzungsplan und der Bebauungsplan. Der Flächennutzungsplan stellt als vorbereitender Bauleitplan für das gesamte Gemeindegebiet die Art der baulichen Nutzung in den Grundzügen dar. Beispielsweise werden bestimmte Bauflächen und Baugebiete, Verkehrszüge und Grünflächen festgelegt (§ 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 BauGB). Er entfaltet lediglich verwaltungsinterne Verbindlichkeit. Der Bebauungsplan wird aus dem Flächennutzungsplan entwickelt und enthält gegenüber jedermann verbindliche Festsetzungen (§ 9 BauGB), wodurch ihm ein Rechtsnormcharakter zukommt (§ 10 BauGB). Er konkretisiert die Festlegungen des Flächennutzungsplans, indem er die kleinräumige Nutzung des Bodens regelt.

Maßgebliche Festlegungen für den Naturschutz im Flächennutzungs- und Bebauungsplan betreffen insbesondere Flächen für Maßnahmen zum Schutz und zur Entwicklung von Natur und Landschaft (§ 5 Abs. 2 Nr. 10, § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB) sowie Ausgleichsflächen im Rahmen der Eingriffsregelung (§ 1a Abs. 3, § 5 Abs. 2a, § 9 Abs. 1a BauGB). Die planerische Zuordnung dieser Flächen für Naturschutz, Landschaftspflege und Ausgleichsmaßnahmen entscheidet, ob diese Flächen baulich freigehalten werden müssen. In dieser Planung werden wichtige Vorentscheidungen getroffen, die Einfluss auf spätere Genehmigungsverfahren haben.³

3.2 Förmliche Unterschutzstellung

Die förmliche Unterschutzstellung von Flächen ist in erster Linie ein Instrument zur Lenkung und Sicherung von Flächennutzungen im Sinne des Naturschutzes. Sie reguliert zugleich über Gebote und Verbote zulässige Nutzungen und kann in begrenztem Umfang auch Maßnahmen zur Pflege, Entwicklung und Wiederherstellung ermöglichen.

Es gibt verschiedene Schutzgebietskategorien, die jeweils unterschiedliche Schutzzwecke verfolgen (§ 23 ff. Bundesnaturschutzgesetz, BNatSchG; KNE 2024). Die Gebietsicherung ist landesrechtlich geregelt. In Betracht kommt eine Sicherung mittels einer Rechtsverordnung, Satzung oder Gesetz

² Runkel/Edenharter, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 1 BauGB, Rn. 105.

³ Ebd.

(§ 22 Abs. 2a BNatSchG). In der Schutzerklärung sind Ge- und Verbote festzulegen, die für die Erreichung des jeweiligen Schutzzwecks des Gebiets notwendig sind. So beispielsweise das Verbot Pflanzen oder Tiere zu entnehmen oder einzubringen, bauliche Anlagen aller Art zu errichten oder bestimmte Wegeabschnitte in besonders störungsempfindlichen Zeiträumen zu betreten.⁴ Zudem können, wenn dies für die Verwirklichung des Schutzzwecks erforderlich ist, Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen aufgenommen werden.⁵

Die Unterschutzstellung schützt jedoch nicht automatisch vor der Fortsetzung bestehender Nutzungen. Vielmehr bleibt eine ordnungsgemäße land- und forstwirtschaftliche Nutzung in vielen Fällen weiterhin zulässig.⁶ Der Schutzstatus ermöglicht nicht zwangsläufig eine vollständige Ausrichtung der Flächennutzung an Naturschutzzielen.

Voraussetzung für eine Unterschutzstellung ist, dass Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der Fläche gegeben sind, d. h., dass auf dieser eine gewisse ökologische Grundausstattung vorhanden oder das Entwicklungspotenzial der Fläche für die Wiederherstellung gegeben ist.⁷ In Naturräumen mit schlechtem ökologischen Zustand, in denen die Naturausstattung mittels Renaturierungsmaßnahmen neu eingerichtet werden muss, fehlen regelmäßig die Voraussetzungen für eine Unterschutzstellung (SRU 2024, S. 48). Insofern wird vertreten, die Voraussetzungen für die Ausweisung rechtlich zu konkretisieren und an die Ziele des Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz und die EU-Wiederherstellungsverordnung zu binden (Nebelsieck 2023a, S. 8 f.; SRU 2024, S. 48 f.)

4. Instrumente zur Herstellung der Flächenverfügbarkeit

Für die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen kommt es auf an, direkten Zugriff auf Flächen zu bekommen. Hierfür stehen verschiedene rechtliche und vertragliche Instrumente zur Verfügung, die den dauerhaften oder zeitweiligen Zugriff auf die Fläche ermöglichen. Dazu gehören konsensuale Instrumente wie der freihändige Eigentumserwerb, der Flächentausch, die Pacht bzw. die Verpachtung unter naturschutzfachlichen Auflagen sowie vertragliche Vereinbarungen über eine bestimmte Bewirtschaftung der Fläche. Neben den konsensualen Instrumenten gibt es weitere Instrumente wie die Ausübung des Vorkaufsrechts, eine Duldungsanordnung, die Flurbereinigung oder in Ausnahmefällen die Enteignung.

⁴ [Verordnung über das Naturschutzgebiet "Barnstorfer Wald" in der Stadt Wolfsburg vom 20.12.2017](#)

⁵ § 22 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 22 BNatSchG Rn. 39.

⁶ Heugel, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 5 BNatSchG, Rn. 6 ff.

⁷ OVG Lüneburg, BeckRS 2019, 12445, Rn. 41.; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 22 BNatSchG, Rn. 22 ff.

4.1 Konsensuale Instrumente

Konsensuale Instrumente beruhen auf Freiwilligkeit. Sie haben den Vorteil, dass sie bei Landnutzenden eine höhere Akzeptanz finden. Sie erfordern jedoch auch die notwendigen finanziellen Mittel.

4.1.1 Flächenerwerb

Der freihändige Flächenerwerb ist ein sehr wichtiges und zugleich effektives Instrument, um Flächen für den Naturschutz nutzen zu können. Der Flächeneigentümer hat weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten, wie er die Fläche im Rahmen der Vorschriften gestaltet und nutzt (UBA 2020, S. 31). Für den Flächenerwerb kommen Stiftungen und Verbände, teils auch die öffentliche Hand oder Kirchen in Frage.⁸ In der Vergangenheit wurden auch Flächen aus dem Vermögen des Bundes an den Naturschutz übertragen.⁹

In der Praxis ist Flächeneigentum nicht nur auf Schutzgebiete beschränkt. Auch im Rahmen des Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz und der Förderrichtlinie zum nationalen Artenhilfsprogramm (BMUV 2023, S. 27; BMUV 2024, S. 3) wird der Flächenerwerb als Möglichkeit genannt. Jedoch ist im letztgenannten Fall der Flächenerwerb eingeschränkt: landwirtschaftlich genutzte Flächen können für das nationale Artenhilfsprogramm nur in begründeten Ausnahmefällen erworben werden (§ 45d Abs. 1 Satz 2 BNatSchG). Diese Einschränkung stellt die Umsetzung von entsprechenden Maßnahmen vor große Herausforderungen (vgl. auch Nebelsieck 2023b, S. 19)¹⁰.

Der Flächenanteil, der durch Flächenerwerb für den Naturschutz noch bereitgestellt werden kann, darf jedoch nicht überschätzt werden. Voraussetzung sind hinreichende finanzielle Mittel sowie die Bereitschaft des Eigentümers zum Verkauf. Die Kosten für den Flächenerwerb dürften unter anderem angesichts der seit einigen Jahren steigenden Bodenpreise für landwirtschaftliche Flächen (Schlacke und Sauthoff 2024, S. 40) weiter steigen. Zudem wird es zunehmend schwieriger, Eigentümerinnen und Eigentümer zu finden, die zu einer Veräußerung bereit sind.

Die rechtlichen Grundlagen des Flächenerwerbs ergeben sich aus §§ 433 ff., 311b Bürgerliches Gesetzbuch, BGB.

4.1.2 Flächentausch

Der Flächentausch bietet die Möglichkeit an wertvolle Naturschutzflächen zu gelangen, ohne diese Flächen ankaufen zu müssen. Dabei werden Flächen, die eine Bedeutung für bestimmte Naturschutzmaßnahmen haben gegen andere Flächen getauscht (UBA 2020, S. 1; Schlacke und Sauthoff 2024, S. 40). Durch Tausch können beispielsweise Schutzflächen erweitert oder besser zusammengelegt

⁸ Naturstiftung David: [Flächenkauf für die Natur](#); Sielmann Stiftung: [Flächen für den Naturschutz kaufen](#); [Naturschutz auf Eigentumsflächen des Freistaates Sachsen - Flächenstrategie Naturschutz SMEKUL](#).

⁹ [Nationales Naturerbe | Bundesamt für Naturschutz](#)

¹⁰ Laut Nebelsieck (ebd.) bleibe unklar, wo solche großflächig zu planenden Maßnahmen umgesetzt werden können.

werden. Voraussetzung ist natürlich, dass attraktive Tauschflächen zur Verfügung stehen. Für den Flächentausch finden die Vorschriften über den Kauf entsprechende Anwendung (§ 480, § 433 BGB). In Kapitel 4.2.3 ist ein (hoheitliches) Verfahren beschrieben, das den Flächentausch formell absichert.

4.1.3 Vertragsnaturschutz

Der Vertragsnaturschutz stellt ein wichtiges Instrument bei der Umsetzung des Naturschutzes dar. Er beruht auf einer freiwilligen Basis und ergänzt den ordnungsrechtlichen Rahmen des Naturschutzrechts, der vorrangig auf Verbote und Schutzauflagen setzt. Um darüber hinaus gezielte Handlungsverpflichtungen – etwa zur Förderung bestimmter Lebensräume oder Arten – zu schaffen, sind vertragliche Vereinbarungen mit den Flächennutzern erforderlich. Dabei verpflichten sich Landwirte, Grundstückseigentümer oder andere Flächenbewirtschaftende, auf ihren Flächen bestimmte Naturschutzmaßnahmen umzusetzen. Im Gegenzug erhalten sie finanzielle Anreize oder Entschädigungen, um die zusätzlichen Kosten oder Einkommensverluste auszugleichen.

Wird der Vertrag zwischen der öffentlichen Hand und privaten Landnutzenden geschlossen, handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag (vgl. § 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz).¹¹ Dieser kann nach Stiftung Naturschutz SH (2020) sowohl

- die Bewirtschaftung von Flächen als auch
- die Verpachtung und Bewirtschaftung von Flächen der öffentlichen Hand

regeln. Die Vertragsinhalte können sich auf Nutzungseinschränkungen (Unterlassung) und aktive Naturschutzmaßnahmen, die vom Flächeneigentümer oder einem Dritten durchzuführen sind, beziehen.¹²

Das Instrument des Vertragsnaturschutzes stößt in seiner Anwendung an Grenzen, insbesondere wenn großflächigere Gebieten mit unterschiedlichen Landnutzenden für Naturschutzmaßnahmen bereitgestellt werden sollen. In solchen Fällen können die Interessen weit auseinanderliegen. Freiwillige Verträge sind dann kein geeignetes Mittel, um unterschiedliche Interessenslagen zu überwinden. Zudem eignet sich das Instrument nicht, wenn der Schutz der Fläche gegenüber Nutzungen Dritter abgesichert werden soll, da der Vertrag nur zwischen den Vertragsparteien Rechtswirksamkeit entfaltet.¹³

Auch Vereinbarungen zwischen Privaten, beispielsweise eines Naturschutzvereins, als Eigentümer und einem Pächter sind möglich. Dann handelt es sich um einen privatrechtlichen Vertrag (Schlacke und Sauthoff 2024, S. 49).

¹¹ Vgl. Heß/Wulff, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 3 BNatSchG, Rn. 37; Lütkes, in: Lütkes/Ewer, § 3 BNatSchG, Rn. 10.; Zu allgemeinen und inhaltlichen Anforderungen vgl. (Schlacke und Sauthoff 2024, S. 46 ff.).

¹² Musterverträge mit Bewirtschaftungsauflagen sind auf der Internetseite des Landes Schleswig-Holsteins abzurufen: [schleswig-holstein.de](https://www.schleswig-holstein.de) - Vertragsnaturschutz

¹³ Gerbig/Schütte, in: Koch/Hofmann/Reese, HdB UmweltR, § 9 Naturschutzrecht, Rn. 164-167.

4.2 Hoheitliche Zugriffsinstrumente

Neben den konsensualen Instrumenten zur Flächensicherung existieren auch hoheitliche Instrumente, die auf öffentlich-rechtlicher Grundlage beruhen und von der öffentlichen Hand einseitig durchgesetzt werden können.

4.2.1 Vorkaufsrecht

Plant ein Eigentümer den Verkauf seiner Fläche an einen Dritten, besteht für die öffentliche Hand unter Umständen die Möglichkeit, ein Vorkaufsrecht¹⁴ auszuüben. Damit ein Vorkaufsrecht entsteht, ist der Abschluss eines Kaufvertrags zwischen dem Grundstückeigentümer und einem Dritten erforderlich (§ 463 BGB). Möchte eine Naturschutzbehörde von dem Vorkaufsrecht Gebrauch machen, muss sie die Ausübung gegenüber dem Grundstückeigentümer erklären. Mit dieser Erklärung kommt der Kauf zwischen der Behörde und dem Grundstückeigentümer unter den Bestimmungen zustande, welche er mit dem Dritten vereinbart hat (§ 464 BGB). Jedoch besteht nicht an allen Grundstücken ein Vorkaufsrecht, sondern nur an solchen, denen aus Sicht des Naturschutzes und der Landschaftspflege eine gesteigerte Bedeutung für die Verwirklichung der Naturschutzziele zukommt. Das ist nach § 66 Abs. 1 BNatSchG beispielsweise auf Flächen der Fall, die in Nationalparks oder in Naturschutzgebieten liegen. (Schlacke und Sauthoff 2024, S. 43 ff.)¹⁵

Flächen in Vogelschutzgebieten oder Fauna-Flora-Habitat-Gebieten können nicht über das Vorkaufsrecht nach § 66 BNatSchG erworben werden. Es sei denn, die Bundesländer definieren weitere Fälle, in denen das Vorkaufsrecht für den Naturschutz gilt.

Das Vorkaufsrecht ist ein wichtiges Instrument, das den Flächenerwerb erleichtert. Für die Durchsetzung von Artenhilfsprogrammen oder Wiederherstellungsmaßnahmen wird eine Ausweitung – etwa auf alle Flächen im Netz Natura 2000, für förmliche Bestandteile des Biotopverbunds oder für Moorböden - als notwendig erachtet (SRU 2024, S. 53; BMUV 2023, S. 13; Nebelsieck 2023b, S. 24).

4.2.2 Flurbereinigung

Die Flurbereinigung kann auch dafür genutzt werden, um Flächen für den Naturschutz gezielt verfügbar zu machen. Dies kann durch die Neuordnung von Eigentumsverhältnissen, Flächentausch und Zusammenlegung von Parzellen erreicht werden. Im Zuge derartiger Neuordnungsverfahren können beispielsweise Schutzgebiete oder ökologisch wertvolle Flächen gezielt zusammengefasst oder ergänzt oder Lücken im Biotopverbund geschlossen werden.

¹⁴ Das naturschutzrechtliche Vorkaufsrecht ist seit der BNatSchG-Novelle vom 01.03.2010 bundesrechtlich geregelt (BT-Drs. 16/12274, 76).

¹⁵ Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 66 BNatSchG, Rn. 5.

Im Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) gibt es fünf verschiedene Flurneuordnungsverfahren. Mit Ausnahme der Unternehmensflurbereinigung liegen alle Verfahrensarten im objektiven Interesse¹⁶ der beteiligten Grundeigentümer (Arge Landentwicklung 2016, S. 7 ff.; Möckel und Wolf 2022). Bei diesen Verfahren müssen die privatnützigen Interessen die öffentlichen Interessen überwiegen. Die Verfahren dürfen also nicht allein zur Landbeschaffung für Interessen der Allgemeinheit eingesetzt werden (Möckel und Wolf 2022, S. 14). Da aber auch ökologische Interessen der Privatnützigkeit dienen (vgl. Fn 18), kann auch für Maßnahmen, die den Schutz des Naturhaushalts, der biologischen Vielfalt, des Klimas, der Gewässer und der Böden bezwecken, ein Flurbereinigungsverfahren eingeleitet werden (§ 37 Abs. 1, § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG; Schlacke und Sauthoff 2024, S.64).

Beispielsweise kann die Wiederherstellung der Bestäuberpopulation die landwirtschaftliche Produktionsleistung steigern und damit in erster Linie den privaten Interessen der Flächenbewirtschaftung dienen (Möckel und Wolf 2022, S. 15 ff.; SRU 2024, S. 60). Auch kann die Flurbereinigung im Interesse der Privatnützigkeit Nutzungskonflikte auflösen, die sich beispielsweise aus dem Biotopschutz und den daraus abgeleiteten naturschutzrechtlichen Nutzungsbeschränkungen ergeben (Schlacke und Sauthoff 2024, S. 65). Nachteilig an der Flurbereinigung ist die lange Verfahrensdauer (Nebelsieck 2023a). Sie kann gegebenenfalls mit einem vereinfachten Flurbereinigungsverfahren, bei dem bestimmte Verfahrensschritte reduziert sind, verkürzt werden (SRU 2024, S. 60).

4.2.3 Duldungsanordnung

Maßnahmen, die im Rahmen von Naturschutz und der Landschaftspflege durchgeführt werden, sind von den Eigentümern und Nutzungsberechtigten entschädigungslos zu dulden (§ 65 Abs. 1 BNatSchG). Die Maßnahmen müssen den Naturschutz und die Landschaftspflege zum Ziel haben und auf einer naturschutzrechtlichen Rechtsgrundlage beruhen, sei es dem BNatSchG, dem Landesnaturschutzgesetz oder aufgrund dessen ergangenen Rechtsverordnungen. Der Begriff „zu dulden“ ist weit zu verstehen. In Betracht kommen gebietsbezogene Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Wiederansiedelung bestimmter Tierarten und die Durchführung von Artenhilfsprogrammen – wie etwa die Mahd von Streuobstwiesen, die Entbuschung von Brachflächen, die Anpflanzung von Hecken und Gehölzen oder die Bewahrung wertvoller Flächen wie Moore (Schlacke und Sauthoff 2023, S. 39).¹⁷ Die Maßnahmen sind im Rahmen der Zumutbarkeit zu dulden. Von einer Unzumutbarkeit ist erst dann auszugehen, wenn die Nutzung der Grundfläche erheblich erschwert oder der Ertrag mehr als nur unwesentlich gemindert wird.¹⁸

¹⁶ Dieses privatnützige Interesse kann wirtschaftlicher, sozialer sowie ökologischer Art sein.

¹⁷ Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 65 BNatSchG, Rn. 8.

¹⁸ VG München, Beschluss v. 10.08.2021 – M 19 S 21.3137, Rn. 67, 70; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 65 BNatSchG, Rn. 9.

4.2.4 Enteignung

Als letzte Option kommt die hoheitliche Enteignung von privatrechtlichem Grundeigentum in Betracht. Sie ist auf eine vollständige oder teilweise Entziehung von Eigentümerpositionen zugunsten öffentlicher Aufgaben gerichtet.¹⁹

Die Enteignung erfordert eine Ermächtigungsgrundlage und ist nur zulässig, wenn sie besonders gewichtigen Gemeinwohlinteressen dient und andere rechtlich und wirtschaftlich vertretbare Lösungen nicht zur Verfügung stehen, weil beispielsweise der konsensuale Flächenerwerb gescheitert ist. Für Ziele des Naturschutzes oder der Landschaftspflege enthält der § 68 Abs. 3 BNatSchG selbst keine Ermächtigungsgrundlage. Es gibt lediglich einen Hinweis auf die nach Landesrecht bestehende Enteignungsmöglichkeit. In Ländern, die keine Ermächtigungsgrundlage geschaffen haben, kommt eine Enteignung damit nicht in Betracht.²⁰ In den Landesnaturschutzgesetzen, die eine Enteignung ermöglichen, ist vorgesehen, dass eine Enteignung zum Wohle der Allgemeinheit aus Gründen des Naturschutzes oder der Landschaftspflege zulässig ist.²¹ In einigen Gesetzen werden konkrete Anwendungsfälle geregelt. Beispielsweise ist eine Enteignung an Grundstücken in Nationalparks und Naturschutzgebieten zulässig²², auch an Grundstücken, auf denen in einem Fachplan oder in einem landschaftspflegerischem Begleitplan Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen festgesetzt werden oder an Grundstücken zur Durchsetzung naturschutzrechtlicher Maßnahmen im Zusammenhang mit der Wiedervernässung von Mooren (Schlacke und Sauthoff 2024, S. 49).²³ Für die Enteignung ist eine Entschädigung zu leisten, die sich nach dem Verkehrswert des zu enteignenden Grundstücks richtet.²⁴

In der Literatur wird dafür plädiert, die gesetzlichen Voraussetzungen für Enteignungen bundeseinheitlich zu regeln und rechtssicher auszugestalten, um naturschutzfachlich vorbereitete Projekte effizient und rechtlich belastbar umsetzen zu können (SRU 2024, S. 53; vgl. auch Nebelsieck 2023a, S. 15).

5. Ausblick

Fläche ist ein nicht vermehrbares Gut. Je mehr Nutzungsansprüche bestehen und je höher der wirtschaftliche Nutzungsdruck und desto mehr werden Instrumente benötigt, die die Bereitstellung von Flächen für Naturschutzmaßnahmen unterstützen.

¹⁹ BVerfG, Beschl. v. 22.5.2001 – 1 BvR 1512/97 und 1677/97, Rn. 30.

²⁰ Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 68 BNatSchG, Rn. 18.

²¹ § 27 Abs. 1 Nr. 4 BbgNatSchAG; Art. 40 Nr. 2 BayNatSchG; § 21 HAGBNatSchG, § 36 Abs. 2 NatSchAG M-V

²² § 27 Abs. 1 Nr. 1 BbgNatSchAG; Fellenberg, in Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 68 BNatSchG, Rn. 22.

²³ § 36 Abs. 2 NatSchAG M-V.

²⁴ Fellenberg, in Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 68 BNatSchG, Rn. 24.

Auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene wurde der Flächenbedarf für Naturschutz- und Biodiversitätsschutzziele beziffert. Um ihn zu decken, müssen nach Auffassung des KNE die Instrumente der Flächensicherung gestärkt werden. Andernfalls besteht ein hohes Risiko, dass die Ziele und Verpflichtungen verfehlt bzw. nicht erfüllt werden können.

Zwar stehen bisher verschiedene Möglichkeiten, wie die planerische Sicherung im Rahmen der gesamträumlichen Steuerung, die Ausweisung von Schutzgebieten sowie direkte Zugriffsinstrumente wie der Flächenerwerb oder der Vertragsnaturschutz zur Verfügung. Diese sind nach Auffassung des KNE jedoch nicht sehr durchsetzungskräftig und mit rechtlichen und finanziellen Herausforderungen verbunden. Ein demokratisch legitimiertes Instrument der Flächensicherung würde hier eine substantielle Verbesserung bedeuten. Die Formulierung konkreter Flächenziele würde den Bedarf sichtbar machen, ihnen in der Abwägung Gewicht verleihen und ihre Durchsetzungskraft stärken.

Eine gesetzliche Verpflichtung zur anteiligen Flächenbereitstellung mit verbindlichen Flächenvorgaben sowie die Stärkung entsprechender Umsetzungsinstrumente, könnte dazu beitragen, vernetzte, großräumig arrondierte Gebiete zu sichern um Schutz, Kompensation, Artenhilfsprogramme und die ambitionierten Wiederherstellungsziele planungssicher, zügig und flächendeckend zu realisieren.

6. Literaturverzeichnis

ARGE Landentwicklung – Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung (2016): Strategische Lösungsansätze und Best-Practice-Beispiele zum Thema Landentwicklung und Naturschutz. Schriftenreihe Heft 24. 140 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 08.04.2025).

BMUV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (2024): Richtlinie zur Förderung von Projekten im Rahmen des Nationalen Artenhilfsprogramms. 15. August 2024. 13 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 25.03.2025).

BMUV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (2023): Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz. Kabinettsbeschluss vom 29. März 2023. 81 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 31.05.2023).

Die Bundesregierung (Hrsg.) (2020): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021. Berlin. 385 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 23.11.2020).

Fellenberg, F. (2018): Kommentierung zu § 68 BNatSchG. In: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Auflage 2018.

Gellermann, M. (2024): Kommentierung zu § 45b BNatSchG. In: Landmann/Rohmer, Umweltrecht. Werkstand 105. Ergänzungslieferung, September 2024. München.

- Gerbig, M., Schütte, P. (2024): Kommentierung zu Naturschutzrecht. In: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. überarbeitete Auflage 2024.
- Heugel, M. (2024): Kommentierung zu § 5 BNatSchG. In: Landmann/Rohmer, Umweltrecht. Werkstand 105. Ergänzungslieferung, September 2024. München
- Heß, F., Wulff J. (2024): Kommentierung zu § 3 BNatSchG. In: Landmann/Rohmer, Umweltrecht. Werkstand 105. Ergänzungslieferung, September 2024. München.
- KNE – Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende (2024): Schutzgebiete des Naturschutzrechts und erneuerbare Energien. Stand: 12. Dezember 2024. 13 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 08.04.2025).
- Lütkes, S. (2018): Kommentierung zu § 3 BNatSchG. In: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Auflage 2018.
- Möckel, S., Wolf, A. (2022): Flurbereinigung: Privatnützigkeit und Ökosystemleistungen. Natur und Recht 44 (1). S. 11-20. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 08.04.2025).
- Nebelsieck, R. (2023a): Juristische Stellungnahme Renaturierungsbeschleunigung. Mohr Rechtsanwälte, im Auftrag des NABU - Naturschutzbund Deutschland e. V. 16 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 03.04.2023).
- Nebelsieck, R. (2023b): Kurzgutachterliche Stellungnahme Flächenbedarfsgesetz. Mohr Rechtsanwälte im Auftrag des NABU - Naturschutzbund Deutschland e. V. 32 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 08.04.2025).
- Osterburg, B., Ackermann, A., Böhm, J., Bösch, M., Dauber, J., de Witte, T., Elsasser, P., Erasmi, S., Gocht, A., Hansen, H., Heidecke, C., Klimek, S., Krämer, C., Kuhnert, H., Moldovan, A., Nieberg, H., Pahmeyer, C., Plaas, E., Rock, J. et al. (2023): Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland. Thünen Working Paper 224. Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, Braunschweig. 86 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 14.01.2025).
- Runkel, P., Edenharter, A. (2024): Kommentierung zu § 1 BauGB. In: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand 156. EL September 2024
- Schlacke, S., Sauthoff, M. (2024): Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Wiedervernässung von Mooren - unter besonderer Berücksichtigung des Rechts des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 02/2024. Greifswald Moor Centrum, Greifswald. 209 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 23.07.2024).
- Schlich, D. (2018): Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Verlag der ARL, Hannover. S. 2841-2855. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 08.04.2025).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2024): Renaturierung: Biodiversität stärken, Flächen zukunftsfähig bewirtschaften. Stellungnahme. Aktualisierte Fassung August 2024. Berlin. 87 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 18.10.2024).

Stiftung Naturschutz SH – Stiftung Naturschutz Schleswig-Holstein (2020): Kriterien für den Abschluss von Pachtverträgen. 10 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 08.04.2025).

UBA – Umweltbundesamt (2020): Unsere Bäche und Flüsse renaturieren – entwickeln – naturnah unterhalten. 52 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 08.04.2025).