

Teilbericht im Rahmen des BfN-Forschungsprojektes

**Implementation von Naturschutz:
Naturschutzstandards**

**Projektphase B
Teilbereich: Institutionelle und organisatorische
Gestaltungsoptionen**

Entwurf

Erstellt im Auftrag der
Fachhochschule Darmstadt
Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse - sofia
gefördert aus Mitteln des BMU im Rahmen des UFOPLAN's (FKZ 801 82 080)
im November 2003

Appel & Mönnecke
Landschaftsplanerinnen in Partnerschaft, Sanddornweg 15, 53757 Sankt Augustin

Teilbericht im Rahmen des BfN-Forschungsprojektes

**Implementation von Naturschutz:
Naturschutzstandards**

Projektphase B
**Teilbereich: Institutionelle und organisatorische
Gestaltungsoptionen**

Erstellt im Auftrag der
Fachhochschule Darmstadt
Sonderforschungsgruppr Institutionenanalyse - sofia
gefördert aus Mitteln des BMU im Rahmen des UFOPLAN's (FKZ 801 82 080)
im Dezember 2003

Bearbeitung:

Dr.-Ing. Elisabeth Appel-Kummer

Dr.-Ing. Margit Mönnecke

Dipl.-Ing. Carolin Galler

Dipl.-Ing. Tanja Leinweber

Dipl.-Ing. Jürgen Jebram

Sofia-Studien

zur Institutionenanalyse

Nr. 04-2

ISSN 1437-126X

ISBN 3-933795-64-8

Appel-Kummer, Elisabeth; Mönnecke, Margit: Projektphase B: Institutionelle und organisatorische Gestaltungsoptionen. Teilbericht im Rahmen des BfN-Forschungsprojektes „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“ - Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 04-2, Darmstadt 2004.

Inhaltsübersicht

1 Einleitung	4
2 Projektbeschreibung	6
2.1 Ziel des Projektes: Durchsetzungschancen des Naturschutzes zu verbessern	6
2.2 Vorgehen im Projekt	7
2.3 Projektbegleitende Arbeitsgruppe	13
3 Bedeutung untergesetzlicher Standards bei der Anwendung der Gesetze	14
3.1 Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe	14
3.2 Randbedingungen untergesetzlicher Standardsetzung	16
3.3 Fazit	18
4 Normen und Standards aus ökonomischer Sicht	18
4.1 Ökonomische Vorteile der Standardisierung	19
4.2 Konkretisierung und Prägung von Zielen	19
4.3 Negative Effekte	20
4.4 Institutionenökonomische Perspektive: Klärungsbedürftige Punkte	20
5 Untersuchungsphasen des Projektes	22
5.1 Phase A: Breit angelegtes Screening von Standardisierungsoptionen	22
5.2 Phase B: Exemplarische Analyse von Normungspotenzialen	22
6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	24
7 Literatur	27
7.1 Allgemeine Literatur	27
7.2 Teilstudien aus Phase A	28
8 Anhänge	29
8.1 Anhang 1: Zusammenfassung der Ergebnisse aus Phase A	29
8.2 Anhang 2: Methodische Grundlagen zum Vorgehen in Phase B	41

Abbildungen

Abbildung 1: Übersicht über die fünf Auswahlstritte.....	7
Abbildung 2: Wirksamkeitsprofil mit Erläuterungen	10
Abbildung 3: Untersuchungsgegenstände.....	12
Abbildung 4: Normenpyramide des Rechts und ihr außerrechtlicher Unterbau	15
Abbildung 5: Rechtliche Konfliktlösung mittels unbestimmter Rechtsbegriffe	16
Abbildung 6: Normentstehung im Schatten des Staates	17

1

Einleitung

Normen und Standards kennen wir aus der Welt der Produkte. Gelungene Beispiele sind etwa die Gewindenormen in der Industrie und im Handwerk, die es möglich machen, für ein "deutsches" Gewinde am Fahrrad auch in Portugal eine passende Schraube zu bekommen. Auch die Papiergrößen sind standardisiert, was nicht nur den Umgang mit Kopierern und Druckern erleichtert, sondern auch dazu führt, dass es passende Hefter, Briefumschläge etc. gibt. Aber was hat das mit Naturschutz zu tun? Widerspricht das Konzept der Normung – die Vereinheitlichung – nicht grundsätzlich unserem Naturverständnis? Ist nicht die Normierung von Natur das vielleicht letzte Übel, welches uns noch bevorsteht? Es gibt aber auch eine andere Perspektive: Konkurrierende Nutzungen nehmen Natur und Landschaft oftmals gerade mit dem Argument in Anspruch, ein gewisser "Standard" müsse erfüllt sein. Bei Straßen gibt es "Straßenquerschnitte", die in Abhängigkeit von der Klassifizierung und vom prognostizierten Verkehrsaufkommen genau festlegen, welche Breite und welche Kurvenabmessungen einzuhalten sind. Bei Gebäuden sind aufgrund feuerpolizeilicher und sonstiger Vorgaben Abstandsvorschriften einzuhalten. Da spielt es kaum eine Rolle, ob ein besonders geschütztes Biotop überplant wird oder nicht. Erst wenn es dann zu Ausgleichsmaßnahmen kommt, greifen Standardsetzungen und Normungsverfahren auch einmal im Sinne des Naturschutzes: Einheitlich angewendete Vorgaben wie das Biotopwertverfahren legen fest, wie wertvoll ein dem Eingriff zum Opfer fallendes Areal ist und welches Ausmaß die Ausgleichsmaßnahmen annehmen müssen. Aber auch im eingangs erwähnten Bereich der Produkte entfalten Normen eine Wirkung, die für den Natur- und Landschaftsschutz relevant sein können. Häufig sind diese jedoch kontraproduktiv: So verhinderten technische Normen bis vor kurzem den Einsatz von ökologisch produziertem Holz im Baubereich, obwohl die jeweiligen baustatischen Eigenschaften keineswegs bedenklich sind.

Normen und Standards können durchaus ambivalente Wirkungen entfalten. Und sie sind durchaus relevant für die Verwirklichung der privaten und öffentlichen Belange, für die nach unserer Rechtsordnung der Staat eine „Gewährleistungsverantwortung“ trägt. Daraus erwächst zugleich die Verpflichtung des Staates, organisatorische Anbindung, Verfahren und Ergebnisse gesellschaftlicher Standardisierungsprozesse im Auge zu behalten.

Will man diese Zusammenhänge genauer analysieren, bietet sich dafür ein institutionenökonomisches Vorgehen an. Denn es ist darauf gerichtet, die *institutionellen Randbedingungen* zu identifizieren, aus denen sich wiederum die spezifische *Interessenlage* der Beteiligten am Standardisierungsprozess ergibt.

Nur wenn danach zu erwarten ist, dass sich die Akteure in einem Standardisierungsverfahren zum einen überhaupt auf eine gemeinsame Position verständigen und zum anderen diese Position sich in dem Rahmen dessen bewegt, was der Staat aufgrund seiner Gewährleistungsverantwortung für Gemeinwohlbelange für vertretbar erachtet, kann in nicht-staatlicher Standardisierung ein sinnvolles Instrument gesehen werden. Standardisierung findet daher grundsätzlich „im Schatten des Staates“ statt. Soweit dies den Akteuren

bewusst ist, verändert diese Randbedingung damit zugleich die Bereitschaft, Abstriche von den aufgrund des jeweiligen Eigeninteresses vertretenen Positionen hinzunehmen.

Stehen sich diese in unvereinbarer Weise gegenüber, ist es unwahrscheinlich, dass man sich auf einen gemeinsamen Standard verständigt. Genau darin liegt aber der eigentliche "Charme" der Standardisierung. Lässt sich dieser nicht erreichen, benötigt man entweder eine gesetzliche Regelung oder man wird weiterhin in jedem Einzelfall den Konflikt ausfechten müssen.

Von wissenschaftlicher Seite ist dabei nicht zu beantworten, welches das optimale Verfahren darstellt, sondern es sind lediglich alternative Normungsverfahren mit ihren wahrscheinlichen Folgen darstellbar. So lässt sich in etwa prognostizieren, welche institutionelle Neuerung in einem bestehenden Normungsverfahren welche Ergebnisse in konkreten Normungsfragen erwarten lässt.

Lange Zeit schien es so, als ob Normungen schon aufgrund dieser dynamischen Eigenschaften nicht in das Konzept des Naturschutzes passten. Ohne diskutieren zu wollen, ob sich das Normungsverständnis gewandelt hat, kann man heute feststellen, dass Bereiche des Natur- und Landschaftsschutzes, die normungsähnliche Instrumente einsetzen, deutliche Verbesserungen erzielten. Das gilt z. B. für die Bewertungsverfahren bei der Eingriffsregelung, deren Akzeptanz durch das transparente Verfahren zunahm. Umgekehrt gilt aber auch, dass Normungsprozesse den Natur und Landschaftsschutz behindern, wenn Naturschutzinteressen nicht deutlich genug zum Ausdruck gebracht werden. Das ist z. B. der Fall bei der ökologisch orientierten Holzwirtschaft, die durch technische Baunormen nicht in dem Maße auf dem Markt auftreten kann, wie es aus Sicht des Naturschutzes wünschenswert wäre.

Um herauszufinden, in welchen Bereichen naturschutzrelevante Normungsverfahren bestehen, und um diese für einen umfassenderen Naturschutz im Sinne des BNatSchG zu nutzen, hat das Bundesamt für Naturschutz einen umfangreichen Such- und Gestaltungsprozess in Gang gesetzt, der federführend von der interdisziplinär ausgerichteten Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse in Darmstadt betreut wird.

Der vorliegende Abschlussbericht schildert die Vorgehensweisen der Projektbearbeitung und die Ergebnisse der durchgeführten Arbeiten.

2

Projektbeschreibung

2.1 Ziel des Projektes: Durchsetzungschancen des Naturschutzes zu verbessern

Ausgangspunkt des im Folgenden beschriebenen Projektes ist die These, es könne mit Hilfe von "Standards" gelingen, die Durchsetzungschancen des Naturschutzes zu verbessern. Gegenstand der Studie waren zwei inhaltliche „Säulen“: Standardisierung im Naturschutz und Naturschutz in der Normung.

Der Projekt-Abschlußbericht besteht aus drei Teilen: Eine zusammenfassende Darstellung findet sich in diesem vorliegenden Bericht als „Hauptteil“, der den Ansatz des Gesamtprojektes vorstellt, die wichtigsten Rahmenbedingungen und das Vorgehen beschreibt und die Ergebnisse und Empfehlungen zusammen fasst. Die Abschlussberichte zu den beiden inhaltlichen Säulen treten als Teile 2 („Standardisierung im Naturschutz“) und Teil 3 („Naturschutz in der Normung“) hinzu, wobei sich diese Berichte im Wesentlichen auf die Projektphase B (siehe die Erläuterung in Abschnitt 2.2.2) und damit auf die Beschreibung der organisatorischen und institutionellen Gestaltungsoptionen beschränken. Die Ergebnisse des Screenings in Phase A dokumentiert der Anhang 1 (Abschnitt 8.1) zu diesem Hauptteil.

In terminologischer Hinsicht sei darauf hingewiesen, dass unter

- *Normung/Normierung* nur die in DIN/CEN/ISO und ähnlichen Einrichtungen ablaufenden Standardisierungsverfahren zu verstehen sind;
- unter *Standardisierung* allgemein alle Formen möglicher Konkretisierung naturschutzfachlicher Anforderungen zu verstehen sind.

Standardisierung ist damit der Oberbegriff, der auch die *Normung bzw. Normierung* mit umfasst. Gegenstand des Forschungsvorhabens sind dabei nur die *Standardisierungen*, die – anders als etwa Verwaltungsvorschriften, Förderbedingungen oder Erlasse - nicht in die unmittelbare Hoheit des Staates fallen, sondern die im wesentlichen von nicht-staatlichen Akteuren erarbeitet werden; wie dies etwa in den privaten Normungsorganisationen (DIN u.a.) der Fall ist.

Der nachfolgende Bericht zeigt einen Ausschnitt aus dem Ergebnis einer breit angelegten Bestandsaufnahme zu Standardisierungen, die einerseits dem Naturschutz förderlich andererseits auch abträglich sein können und deren institutionellen Verankerung.

2.2 Vorgehen im Projekt

2.2.1 Phase A: Mehrstufiges Screening

Angesichts der Weite des Forschungsgegenstandes war es erforderlich, ein mehrstufiges (siehe Abbildung 1) Screening-Verfahren zu wählen: Nach einer ersten Vorauswahl ("Scoping" des Screenings) diente das noch relativ breit angelegte Grob-Screening dazu, aus verschiedenen inhaltlichen und methodischen Zugangswegen unterschiedliche Handlungsfelder zu betrachten, mit dem Ziel, naturschutzrelevante Normungsprozesse sowie Normungspotentiale im Naturschutz zu lokalisieren. Das Feinscreening soll dann die Standardisierungsoptionen identifizieren, die sich für eine detailliertere exemplarische Betrachtung besonders eignen.

Die Ergebnisse dieser Untersuchungsphase fasst Anhang 1 (Abschnitt 8.1) zusammen.

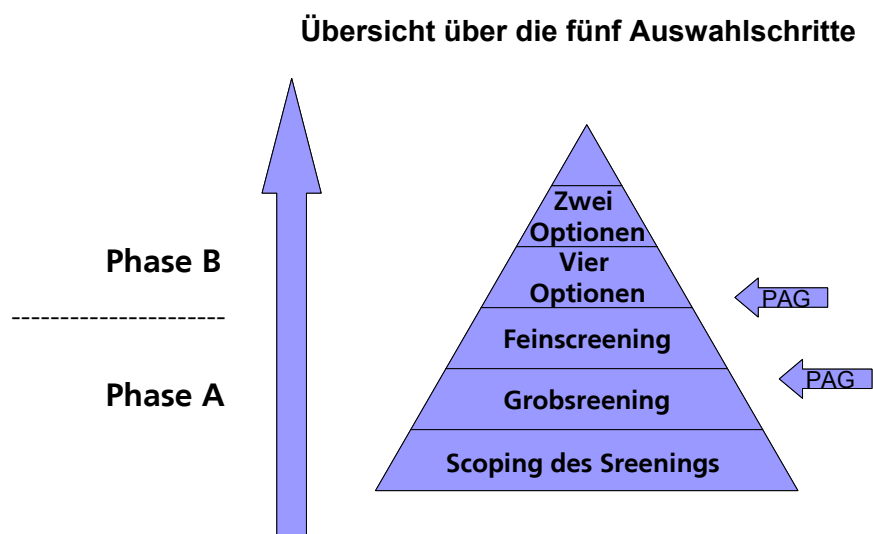


Abbildung 1: Übersicht über die fünf Auswahlstritte

Ziel von Phase A war es, in einer breit angelegten Betrachtung einen Überblick über alle Handlungsfelder zu gewinnen, in denen die Möglichkeit besteht, durch Standardisierung die Implementation naturschutzrechtlicher Vorgaben zu verbessern.

2.2.2

Phase B: Organisatorische und institutionelle Gestaltungsoptionen

Auf der Grundlage der Screening-Resultate der Phase A geht es in der Phase B darum, anhand ausgewählter Standardisierungsoptionen organisatorische und institutionelle Gestaltungsoptionen zu entwickeln und die Mitwirkungsbereitschaft der potentiellen Normungsakteure zu erfragen (siehe dazu im Einzelnen Abschnitt 5.2).

2.2.3

Methodik

Das Vorhaben stützt sich in seinem methodischen Vorgehen auf den Ansatz der „interdisziplinären Institutionenanalyse“. Der sozialwissenschaftliche Begriff der Institutionen umfasst jegliche Form von formalen und informellen Spielregeln. Diese reichen von gesellschaftlichen Konventionen über marktliche Interaktionsregeln bis hin zu förmlich erlassenen Gesetzen. Diese Regeln und die damit verbundenen "Sanktionen" - seien diese vermittelt über den Rechtsstab, über Marktmechanismen oder etwa über soziale Interaktionen - bestimmen die Anreizsituation von Individuen oder von Organisationen. Die Institutionenanalyse bedient sich des Instrumentariums der ökonomischen Anreizanalyse. Sie erweitert jedoch das Spektrum der anreizbestimmenden Faktoren auf die o.g. institutionellen Rahmenbedingungen. Die juristischen und ökonomischen Randbedingungen, auf deren Grundlage die weitere Institutionenanalyse aufbaut, stellen die Kapitel 3 und 4 dieses Abschlußberichtes vor.

Grundlage der Arbeiten in den drei Screening-Schritten der Phase A war ein mit dem Auftraggeber abgestimmter methodischer Leitfaden, der den Experteninterviews zugrunde lag. Darauf aufbauend wurden für die verschiedenen Untersuchungsfelder spezifische Interview-Leitfäden entwickelt. Die Ergebnisse der Untersuchung waren in ein einheitliches, auf der Grundlage der institutionenanalytischen Vorüberlegungen entwickeltes Bewertungsraster ("Wirksamkeitsprofil"; siehe Abbildung 2, Seite 10) zu übertragen, welches in übersichtlicher Form eine kurze Beschreibung des Standardisierungsgegenstandes, der zu beteiligenden Akteure und deren Interessenlage sowie eine Gegenüberstellung von Nutzen und Aufwand beinhaltet.

Methodische Grundlage der Phase B mit ihrer Suche nach organisatorischen und inhaltlichen Gestaltungsoptionen bildete erneut der institutionenanalytische Ansatz. Denn die zu entwickelnden Gestaltungsvorschläge dürfen nicht nur den angestrebten "Endzustand" beschreiben, sondern müssen auch den Weg aufzeigen, auf dem es möglich erscheint, diesen Zustand zu erreichen. Soll dies gelingen, ist anzuknüpfen an die vorhandenen institutionellen Rahmenbedingungen sowie an die Interessenlage der für das jeweilige Handlungsfeld relevanten Akteure. Dazu bietet sich das Instrument der "Institutionenanalyse" an, weil es beide Perspektiven verknüpft.

Bestandteil der Untersuchungsphase B waren zwei Workshops, in denen unterschiedliche Gestaltungsoptionen vorgestellt und mit den Akteuren diskutiert werden. Die Workshops widmeten sich den beiden „inhaltlichen Säulen“ des Projektes:¹

- Standardisierung im Naturschutz (am 30.9.2003 in Bonn) und
- Naturschutz in der Normung (vorgesehen für den 28.11.2003, ebenfalls in Bonn).

Im Berichtszeitraum hat sich das Projektteam in fünf jeweils ganztägigen Sitzungen mit dem Stand der Bearbeitung befasst. Vor allem aber war es Aufgabe der Sitzungen, die – angesichts der interdisziplinären Zusammensetzung besonders wichtigen – methodischen Fragen zu diskutieren, um auf dieser Grundlage eine inhaltliche Abstimmung unter den einzelnen Kooperationspartnern zu ermöglichen.

Den jeweiligen Bearbeitungsstand des Projektes dokumentieren zwei Sachstandsberichte vom November 2001 und Oktober 2002, deren Ergebnisse in diesen Abschlussbericht mit einfließen, auf die aber zugleich ergänzend verwiesen wird.

¹ Siehe dazu die Auswertung der Workshops in den Teilen 2 und 3 zu diesem Abschlußbericht.

Wirksamkeitsprofil „Standardisierungsoption x“			
1	Standardisierungsansatz:		
	<ul style="list-style-type: none"> • bitte die Standardisierungsoption kurz charakterisieren. 		
2	Was kann Standardisierung leisten? Was kann sie nicht leisten?		
	<ul style="list-style-type: none"> • Die Fragen können zusammen beantwortet werden. Wichtig ist aber, dass auch die Negativ-Abgrenzung thematisiert wird. 		
2	Akteure:	Vorarbeiten:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Akteure wären zu beteiligen? 	<ul style="list-style-type: none"> • Auf welche Vorarbeiten kann man zurückgreifen? 	
3	Konsensfähigkeit:	Praktikabilität:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Einschätzung der Konsensmöglichkeiten 	<ul style="list-style-type: none"> • In welchen praktischen Anwendungsfeldern hilft ein Standard? 	
3	a) Erwarteter Nutzen für den Naturschutz:	b) Erwarteter Aufwand:	Verhältnis a/b:
	<ul style="list-style-type: none"> • i. „Nutzen für den Zustand von Natur und Landschaft“ 	<ul style="list-style-type: none"> • für Akteure/öffentl. Hand 	Einschätzung der Gutachter
4	Übertragbar: ja/ nein; auf: Begründung:		
5	Aufnahme in das Feinscreening: ja/nein; Begründung:		

Abbildung 2: Wirksamkeitsprofil mit Erläuterungen

Legende: 1. Leistungsfähigkeit der Standardisierungsoption, 2. Voraussetzungen, 3. Verhältnis Nutzen/Aufwand, 4. Übertragbarkeit, 5. Empfehlung²
 Ergebnis zu 3.: ++ sehr gut, + gut, o mittel, - ungünstig, -- sehr ungünstig.

² Diese bezog sich nur auf die weitere Bearbeitung im Projekt; davon zu unterscheiden ist die Frage, ob – unter anderen zeitlichen Vorgaben – empfohlen werden kann, dieses Standardisierungsoption weiter zu verfolgen. Wegen der daraus resultierenden Gefahr von Missverständnissen ist die Zeile 5 in den Teil-Dokumentationen der Arbeitsergebnisse aus Phase A entfallen.

2.2.4

Kooperationspartner

Das Forschungsvorhaben wurde gemeinsam mit insgesamt fünf Kooperationspartnern durchgeführt, die jeweils einzelne Untersuchungsbereiche dem Screening unterzogen (s. auch Abbildung 3):

Bei *Enno Bahrs*, Institut für Agrarökonomie, Göttingen, stand die Landwirtschaft im Mittelpunkt der Recherchen. Insbesondere untersuchte er die Nutzbarkeit von staatlichen Subventionen zur Implementierung von Naturschutz-Standards in die landwirtschaftliche Produktion.

Cornelia Becker untersuchte als Mitarbeiterin von sofia verschiedene Einzelbereiche auf ihre Relevanz für zukünftige Standardisierungsoptionen, z.B. staatliche Subventionen (ohne Agrarbereich), Hausbau mit Strohballen, oder Vulkanisationsbeschleuniger bei der Reifenherstellung.

Georg Cichorowski, Büro Wasser-Umwelt-Technik, Darmstadt, untersuchte eine Reihe von naturschutzrelevanten Feldern aus dem Bauingenieursbereich, z.B. die Flächeninanspruchnahme durch kommunale und private Bauvorhaben, spezielle Aspekte (z.B. Zerschneidungswirkungen) im Verkehrswegebau, den Gewässerschutz im Zusammenspiel zwischen Ressourcen- und Naturschutz sowie wasserwirtschaftliche Fragestellungen.

Andreas Häusler und Christof Neidlein, Arbeitsgemeinschaft Wald-Holz-Umwelt Consult, Wemding, untersuchten forst- und holzwirtschaftliche Aspekte wie den Naturschutz im Wald sowie ökologische und technische Anforderungen und Zertifizierungen bei der Holzvermarktung.

Elisabeth Appel-Kummer und Margit Mönnecke, Landschaftsplanerinnen in Partnerschaft, St. Augustin, bearbeiteten den übergreifenden Untersuchungsbereich „Standardisierung im Naturschutz. Teilaspekte waren u.a. die Eingriffsregelungen, der Vertragsnaturschutz, Biotopschutz, Landschaftsplanung und Flächenschutz.

Eva Schmincke und Doris Mutschler, Five Winds, Tübingen, bearbeiteten den zweiten übergreifenden Untersuchungsbereich, nämlich die Berücksichtigung von Naturschutz in der (technischen) Normung. Dabei standen die nationalen und internationalen Funktionen des DIN und seiner Organisationen im Vordergrund.

Übersicht zum BfN-Forschungsprojekt: Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards

<i>Handlungsfeldbezogene Untersuchungsbereiche</i>	<i>Instrumente – Methoden - Verfahren (Beispiele)</i>			Übergreifende Untersuchungsbereiche
Gewässerschutz <ul style="list-style-type: none"> • Ressource • Biotop 	<ul style="list-style-type: none"> • wasserwirtschaftli Standards • Bewirtschaftung nach WHG • Integration der EG-WRRL 	Standardisierung im Naturschutz <ul style="list-style-type: none"> • Vertragsnaturschutz • Landschaftsplanung • Eingriffregelung • Flächenschutz • Arten- und Biotop-schutz • Umweltbeobachtung 	Naturschutz in der Normung <ul style="list-style-type: none"> • DIN-Normen • VDI-Richtlinien • Ökobilanzen • nationale Norm • Internationale Normung 	
Flächeninanspruchnahme <ul style="list-style-type: none"> • Flächenverbrauch • Zerschneidung 	<ul style="list-style-type: none"> • Planung • Zulassung von Vorhaben 			
Verkehrswegebau <ul style="list-style-type: none"> • Straßenbau • Eisenbahnbau 	<ul style="list-style-type: none"> • Planung von Vorhaben • Unterhaltungsmaßnahmen 			
Forstwirtschaft <ul style="list-style-type: none"> • Naturschutz im Wald • Holzvermarktung 	<ul style="list-style-type: none"> • Förderprogramme • Technische Normen • bZertifizierung 			
Landwirtschaft <ul style="list-style-type: none"> • Agrarsubventionen • Vermarktung landw. Prod. 	<ul style="list-style-type: none"> • Förderprogramme • Def. "gute fachliche Praxis" • Produktkennzeichnung 			
<ul style="list-style-type: none"> • Subventionen des Bundes (außerhalb der Landwirtschaft) • Strohballen als Baustoff • Vulkanisationsbeschleuniger in Reifen 	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzhilfen • Steuererleichterungen • Baustandards • Qualitätsanforderungen 			

Abbildung 3: Untersuchungsgegenstände

2.2.5

Fachöffentliche Debatte

Für den Erfolg des Gesamtvorhabens kommt es auch darauf an, parallel zu dem Fortgang der einzelnen Untersuchungsschritte eine Debatte in der Fachwelt zu initiieren und voranzutreiben. Diesem Anliegen dienen der "Projekt-Flyer" und die Darstellung im Internet. Zur Präsentation auf Fachtagungen wurde ein Foliensatz entwickelt. Ergänzend kommt noch ein "Projekt-Poster" im DIN A0 -Format hinzu, welches auf Poster-Präsentationen eingesetzt werden kann. Dem Ziel, eine projektbegleitende Debatte in der Fachwelt anzustoßen, dienen auch zwei wissenschaftliche Aufsätze, die Fachzeitschriften erscheinen sollen. Ein Aufsatz (Autorinnen: Appel-Kummer und Mönnecke) wird sich schwerpunktmäßig der „Standardisierung im Naturschutz“ widmen, während der andere (Autoren: Bizer und Führ) Ansatz und Ergebnisse des Projektes insgesamt darstellen soll. Über das Projekt wurde auch im Rahmen des „Umweltrechtlichen Praktikerseminars“ der Universität Gießen (durchgeführt durch die Professoren Lange und Kahl) im Mai 2003 berichtet.

Die Projektergebnisse sollen auch auf dem Deutschen Naturschutztag 2004 vorgestellt und in einer Arbeitsgruppe diskutiert werden.

2.3

Projektbegleitende Arbeitsgruppe

Das Projekt wurde von einer Arbeitsgruppe begleitet (PAG), der Vertreter aus dem Bundesumweltministerium, dem Bundesamt für Naturschutz und dem Umweltbundesamt ebenso angehören wie von Standardisierungsorganisationen, dem Sachverständigenrat für Umweltfragen und den Naturschutzverbänden.

Die 1. Sitzung der projektbegleitenden Arbeitsgruppe (PAG) fand am Montag, den 22. April, von 13.30 - 18.30 Uhr beim BfN in Bonn statt. Vorgestellt wurde der Ansatz des Gesamtprojektes sowie die Ergebnisse des Grobscreenings. Auf der Grundlage der dort mit den Mitgliedern der PAG geführten Diskussionen wurde in der Folge gemeinsam mit dem Auftraggeber das Untersuchungsprogramm für das Feinscreening definiert.

Eine weitere Sitzung der PAG hat – in Übereinstimmung mit dem Auftraggeber – bislang nicht stattgefunden; jedoch sind die beiden, in den jeweiligen inhaltlichen Säulen durchgeführten Workshops der Phase B insoweit in gewissem Sinne als funktionales Äquivalent anzusehen, da hier z.T. die gleichen Akteure beteiligt waren (siehe die Workshopauswertung in den Teilen 2 und 3 des Abschlussberichtes).

3

Bedeutung untergesetzlicher Standards bei der Anwendung der Gesetze

Aufgabe des Rechts ist es, Konflikte in friedlicher Form zu bewältigen. Das Recht enthält dazu auf verschiedenen Ebenen jeweils inhaltliche und prozedurale Vorgaben; sie finden sich in Gesetzen und in Rechtsverordnungen, aber auch im Grundgesetz oder im EG-Recht. Wer sich die inhaltlichen Aussagen der Vorschriften genauer betrachtet, ist allerdings oftmals enttäuscht. Für das konkrete Entscheidungsproblem findet sich nämlich nur in einem (geringen) Teil der Fälle eine klare und eindeutige Vorgabe.

3.1

Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe

Bei der Anwendung der Gesetze stößt man oftmals auf allgemeine Formulierungen ("Generalklauseln" und "unbestimmte Rechtsbegriffe"), die Raum lassen für unterschiedliche Auslegungen. An dieser Stelle spielen "Normen und Standards" eine entscheidende Rolle. Gemeint sind damit untergesetzliche Regelwerke – meist in Form von Allgemeinen Verwaltungsvorschriften oder "privaten" Normungsdokumenten – deren Funktion darin besteht, die Vorgaben der Gesetze praktisch handhabbar zu machen. Unbestimmte Begriffe, wie etwa der "Stand der Technik" oder "gute fachliche Praxis", lassen sich auf diese Weise für den administrativen Vollzug operationalisieren. Der Vorteil von untergesetzlichen Regelwerken besteht darin, dass bestimmte Konflikte bereits auf einer allgemeineren Ebene ausgetragen wurden. Der Einzelfallvollzug muss diese Auseinandersetzung nicht erneut führen, sondern kann sich darauf beschränken, die – im untergesetzlichen Regelwerk nicht abgebildeten – Besonderheiten des Einzelfalles zu bedenken.

Das Verhältnis zwischen Rechtsnormen und dem untergesetzlichen Regelwerk ist gekennzeichnet von dem "Gegenstrom-Prinzip": Selbstverständlich enthalten Gesetz und Verordnung bindende Vorgaben für die untergesetzlichen Normen und Standards; letztere beeinflussen aber umgekehrt auch Auslegung und Anwendung der Rechtsnormen.

Festzuhalten ist damit, dass das Recht zwar eine Reihe klar formulierter Verhaltensvorgaben enthält, wegen der Vielfalt der Lebensverhältnisse sich in vielen Fällen aber auf offene Verhaltensvorgaben beschränkt bzw. beschränken muss.

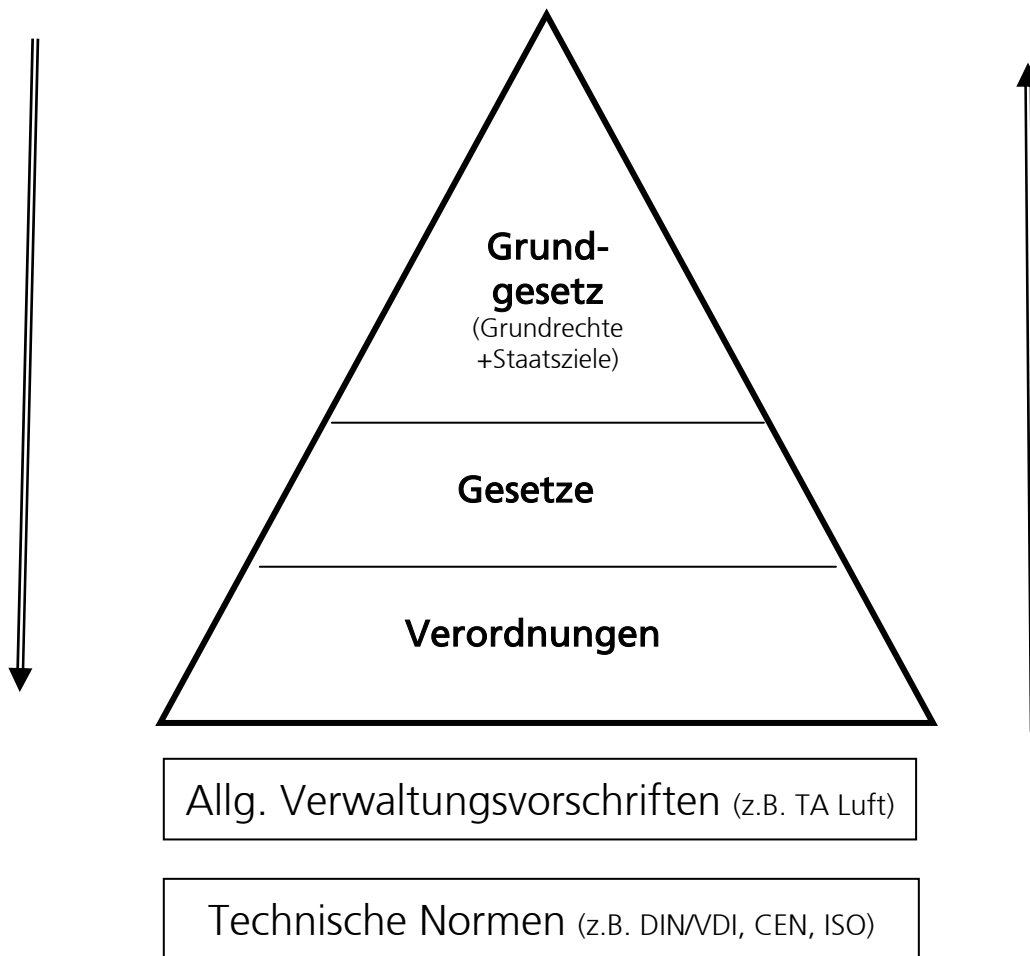


Abbildung 4: Normenpyramide des Rechts³ und ihr außerrechtlicher Unterbau⁴
(© Martin Führ, Dreieich).

³ Die Darstellung beschränkt sich auf das nationale Recht. Zu berücksichtigen sind aber selbstverständlich die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts (vor allem aus EG-Vertrag, EG-Verordnungen oder EG-Richtlinien) sowie völkerrechtliche Verträge, etwa das Washingtoner Artenschutzabkommen.

⁴ Unterhalb der Ebene der technischen Normen finden sich weitere Normen, die ebenfalls die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe beeinflussen. Dazu zählen zum einen "professionelle Normen" also ungeschriebene oder geschriebene (z.B. im Kodex eines Berufsverbandes) Regeln, die das praktische Herangehen beruflicher Gruppen beeinflussen (siehe dazu Ekardt/Manger/Neuser/Pottschmidt/Roßnagel/Rust, Rechtliche Risikosteuerung, Baden-Baden 2000, S. 235 ff.). Aber auch allgemeine gesellschaftlichen Normen (z.B. die vorherrschenden Moralvorstellungen) beeinflussen die darüber liegenden Ebenen der Normenpyramide; siehe zu diesen beiden Ebenen VDI-Hauptgruppe "Der Ingenieur in Beruf und Gesellschaft" (Hrsg. Christoph Hubig), Ethische Ingenieurverantwortung, Düsseldorf 2000, S. 23 ff. sowie die "Ethischen Grundsätze des Ingenieurberufs" des VDI vom Oktober 2001.

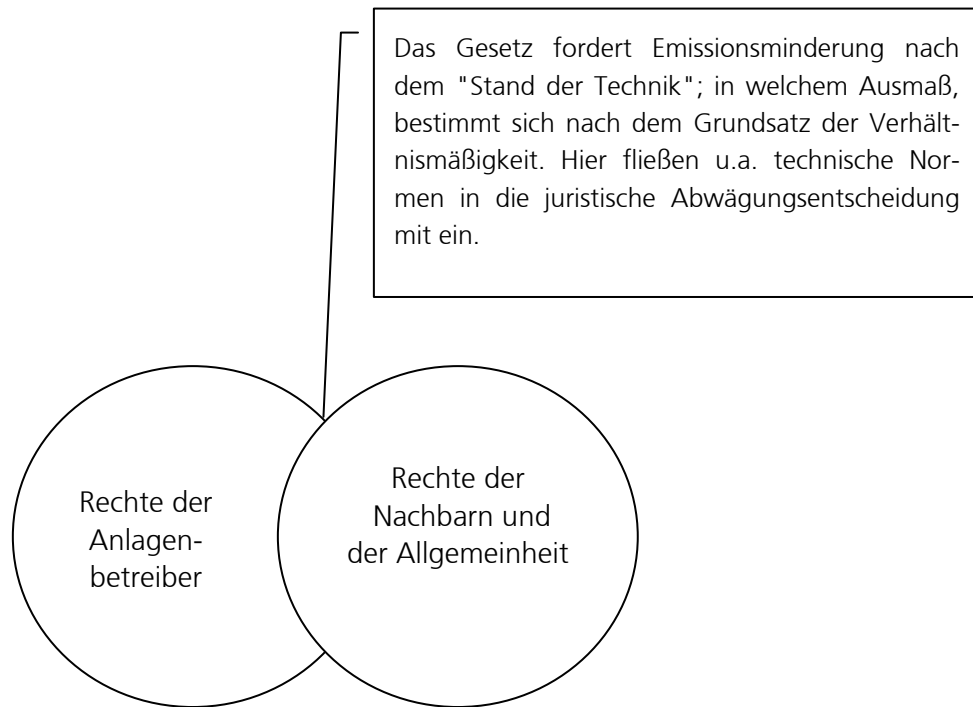


Abbildung 5: Rechtliche Konfliktlösung mittels unbestimmter Rechtsbegriffe

3.2

Randbedingungen untergesetzlicher Standardsetzung

Fragt man danach, welche Elemente den Prozess untergesetzlicher Standardsetzung auszeichnen, sind folgende Punkte zu nennen: Beteiligt sind in der Regel alle in dem jeweiligen Handlungsfeld relevanten Akteure. Bei Normungsverfahren unter dem Dach der Standardisierungsorganisationen – z.B. Deutsches Institut für Normung (DIN e.V.), Committee Europeene de Normalisation (CEN), International Standardisation Organization (ISO) – sind die "interessierten Kreise" zu beteiligen. Bei untergesetzlichen Regelwerken, die unter Federführung der Exekutive entstehen (Verwaltungsvorschriften, wie etwa die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft - TA Luft) sind zuvor die "beteiligten Kreise" anzuhören; gemeint ist damit ein "jeweils auszuwählender Kreis von Vertretern der Wissenschaft, der Betroffenen, der beteiligten Wirtschaft, des beteiligten Verkehrswesens und der für den Immissionsschutz zuständigen obersten Landesbehörden" (§ 51 Bundes-Immissionsschutzgesetz). Bei der Vorbereitung untergesetzlicher Vorgaben im Bereich von Naturschutz und Landschaftspflege ist den anerkannten Naturschutzverbänden ein Beteiligungsrecht garantiert (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG).

Die Beteiligung der verschiedenen Seiten soll gewährleisten, dass alle relevanten Informationen und Perspektiven eingebracht und argumentativ gegenübergestellt werden. Die Verfahrensanforderungen sind darauf gerichtet, eine "Ergebnisrichtigkeit" anzusteuern, um damit die Gemeinwohlbindung zu realisieren, die den staatlichen Stellen durch das Grundgesetz auferlegt ist. Dabei sind die Grundsätze der Gegenmachtbildung, der Er-

kenntnisförderung durch Kontrastinformation und des Minderheitenschutzes verfassungsrechtliche Kriterien für die Beurteilung der Normungsverfahren.⁵

Gemeinsam ist den verschiedenen Verfahren, dass die öffentliche Hand daran in der einen oder anderen Form beteiligt ist. Bei Verwaltungsvorschriften liegt dies auf der Hand. Aber auch bei den Normungsverfahren unter dem Dach des DIN sichert ein Vertrag zwischen der Bundesregierung und dem DIN die Beteiligung der jeweiligen Fachbehörden. Ein weiteres kommt hinzu: Wenn die "privaten" Normen bei der Ausfüllung unbestimmter Gesetzesbegriffe Anwendung finden sollen, bedarf es dazu eines Rezeptionsaktes der Behörde. Spiegeln sich in der in privater Regie erarbeiteten Norm lediglich die Interessen einer Seite wieder, wird die Behörde die Anerkennung der Norm verweigern. So ging es kürzlich einer unter der Regie von CEN erarbeiteten Norm zu Verpackungsmaterialien, die von der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission zurückgewiesen wurde, da die Norm mit der entsprechenden EG-Richtlinie nicht im Einklang stehe. Auch technische Normung findet damit immer im "Schatten der Hierarchie" statt (siehe Abbildung 6).

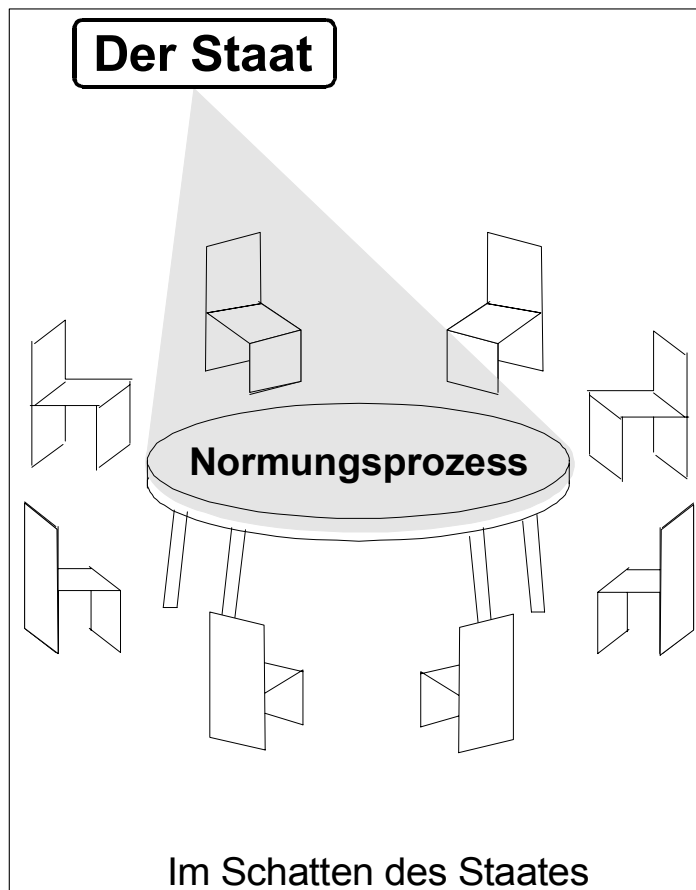


Abbildung 6: Normentstehung im Schatten des Staates

⁵ Siehe dazu Denninger, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Normsetzung im Umwelt- und Technikrecht, 1990 sowie die Reformvorschläge für die Normungsverfahren auf europäischer Ebene von Führ/Brendle/Gebers/Roller, Produktbezogene Normen in Europa zwischen Binnenmarkt und Umweltschutz - Reformbedarf aus der Sicht des Verfassungs- und des Europarechts, sofia-studien Nr. 99-2

Daraus resultiert ein Anreiz für alle Beteiligten, die jeweiligen Partikularinteressen nicht zu stark zu gewichten, sondern die Gemeinwohlperspektive von vornherein mit zu bedenken.

3.3

Fazit

Anders als oftmals angenommen, finden sich im Recht damit vor allem an den neuralgischen Punkten keine klaren Grenzen. Untergesetzliche Standards leisten hier eine kaum zu überschätzende Hilfe für alle, die mit der Anwendung der Gesetze zu tun haben.

Wenn sich der Staat für den Vollzug der von ihm geschaffenen gesetzlichen Vorgaben auf untergesetzliche Standards verlässt, trifft ihn eine „Gewährleistungsverantwortung“. Er muss danach – etwa durch geeignete prozedurale Vorgaben – sicherstellen, dass die Intention auf Gemeinwohlrichtigkeit im Verfahren der Normentstehung gewahrt bleibt. Er muss also dafür Sorge tragen, dass auch die Vertreter „diffuser Interessen“ (wie etwa des Natur-, Umwelt oder Verbraucherschutzes), die anderen Akteuren oft strukturell unterlegen sind, eine angemessene Chance haben, sich eine eigene Position zu dem jeweiligen Standardisierungsgegenstand zu erarbeiten und in den Beratungsprozess einzubringen.

4

Normen und Standards aus ökonomischer Sicht

Normen und Standards lassen sich als „Spielregeln“ verstehen. Wenn mehrere Akteure mit unterschiedlichen Interessen zusammen wirken (sollen), brauchen sie eine Orientierungshilfe, an der sie ihr Verhalten ausrichten können. Fehlt es an klar definierten Vorgaben, entstehen manchmal spontan Regeln, die einen Rahmen für die Interaktion herstellen. Diese sogenannte „spontane Ordnung“ ist – so die klassische Beschreibung bei Friedrich August v. Hayek – eine wesentliche Eigenschaft von Märkten. Auf diese Weise "spontan" entstandene Regeln bedürfen nicht der Intervention durch den Staat, sondern verdanken ihre Existenz den Bedürfnissen der Marktteilnehmer.

Stimmen allerdings diese Bedürfnisse und die daraus entstandenen Regeln nicht mit dem überein, was aus Gemeinwohlsicht eigentlich erforderlich ist, spricht man von Marktversagen. Im Kontext von Natur und Landschaft, die wesentliche Merkmale öffentlicher Güter⁶ innehaben, fehlt es zum Beispiel meist bereits an entsprechenden Eigentumsrechten, aus denen sich eine das Wohl aller fördernde spontane Ordnung entwickeln könnte. Das Interesse der einzelnen Eigentümer von Flächen stimmt in der Regel nicht mit dem Interesse der Allgemeinheit, etwa am Erhalt der biologischen Vielfalt, überein. Deshalb bedarf es der Intervention durch den Staat, um das Marktversagen zu korrigieren. Freilich ist damit noch nichts über den Erfolg der staatlichen Interaktion gesagt.

⁶ Unter öffentlichen Gütern verstehen die Ökonomen Güter, für die Nicht-Ausschließbarkeit besteht. Das galt z. B. früher für Leuchttürme, von denen jedes vorbeifahrende Schiff profitieren kann, ohne dass es eine Zahlung für den Konsum leistet. Ein weiteres Beispiel ist die Landesverteidigung, von der ebenfalls alle Einwohner eines Landes profitieren. Funktionierende Ökosysteme, intakte Landschaftsbilder sowie der Erhalt aussterbender Arten können ebenfalls darunter fallen (vgl. Bizer 1997).

Wenn Normen als untergesetzliche Übereinkünfte zu verstehen sind, die – wie oben beschrieben – die gesetzlichen Vorschriften ausfüllen und konkretisieren, dann ist auch nach ihrer Funktion zwischen den Verhandlungspartnern zu fragen. Wozu dienen Normen, wenn sich die Partner unter dem Schirm des Gesetzes einigen?

4.1 Ökonomische Vorteile der Standardisierung

Der offensichtlichste Beitrag von Normen besteht darin, Transaktionskosten zu senken. Die Verhandlungspartner müssen sich nicht in jedem Einzelfall wieder neu auf ein Ergebnis einigen, sondern können auf die einheitlichen Normen zurückgreifen. Normen erleichtern auf diese Weise den Akteuren auch schon im Vorhinein, das Ergebnis von Verhandlungen zu prognostizieren. Das erhöht die Planungssicherheit, verkürzt die Verhandlungsdauer und schafft auf beiden Seiten Rechtssicherheit. Gleichzeitig senkt es auch die Kontrollkosten für beide Parteien. Im Ergebnis führen die geringeren Transaktionskosten dazu, dass die Akteure auf beiden Seiten ihre Ziele in größerem Umfang erreichen – eine klassische win-win-Situation.

Der Nutzen von Normungen kann aber auch in Netzwerkgewinnen bestehen: Dort wo einheitliche Standards bestehen, können Produkte aufeinander abgestimmt und gemeinsam genutzt werden. Wer hingegen bestimmte Dinge nicht normt, dem entgeht der Nutzen des Netzwerkes. Normungsprozesse verbessern also die Netzwerkfähigkeit von Produkten und Prozessen. Dort, wo die Vereinheitlichung endet, endet auch die abgestimmte Nutzung von Ressourcen. Das ist immer dann besonders spürbar, wenn es sich um technische Normen handelt, wie z. B. bei den Übertragungsprotokollen zwischen vernetzten Computern. Ähnliche Abstimmungsprozesse gab es aber schon bei der Briefzustellung seit Schaffung des weltweiten Postdienstes, bei dem die Briefmarken anderer im Weltpostabkommen beteiligten Postdienst akzeptiert wurden, oder auch bei den weltweiten Telefonnetzen.

Beim Natur- und Landschaftsschutz gibt es ähnlich gelagerte Netzwerkfälle immer dann, wenn unterschiedliche Akteure in ihrem jeweiligen Kontext mitwirken müssen, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen (etwa Biotopvernetzungen oder bei der Bereitstellung von Lande- und Futterplätzen für Zugvögel). Die Vernetzung ermöglicht es, bei gleichem Aufwand Naturschutzziele in größerem Maße zu verwirklichen. Standardisierung steigert damit die Effizienz des Naturschutzes.

4.2 Konkretisierung und Prägung von Zielen

Doch Normen haben auch einen über die Transaktionskosten und die genannten Netzwerkeffekte hinausgehenden Effekt. Sie etablieren Konkretisierungen von Zielen. Sie schaffen eine Messlatte in den Köpfen der Beteiligten, die für zukünftiges Denken „maßgeblich“ ist. Damit setzen sie einen Prozess in Gang, der weit über die konkrete Norm hinausreicht. Standardisierungsprozesse können, wenn sie einmal etabliert sind, das Normgefüge eines ganzen politischen Handlungsfeldes prägen, weil die Maßstäbe der beteiligten Praktiker Eingang in Gesetzgebungsverfahren finden können. Normungspro-

zesse sind auf diese Weise nicht nur ein Instrument, die Transaktionskosten zu senken, sondern sie schaffen auch damit die Basis für das Funktionieren einer Gesellschaft (bzw. von gesellschaftlichen Teilsystemen) und ermöglichen damit im weitesten Sinne soziale Netzwerkgewinne. Im Spannungsfeld zwischen öffentlich-rechtlichen Ansprüchen und privaten Eigentumstiteln haben „halbstaatliche“ Normungsverfahren den Vorteil, dass auch die privaten Akteure (also diejenigen, die naturschutzrelevante Ressourcen nutzen wollen), an dem Aushandlungsprozess beteiligt sind. Gelingt es dann, zu einer Übereinkunft zu kommen, lässt sich erwarten, dass das Ergebnis von allen Beteiligten auch als „ihr“ Ergebnis wahrgenommen, in diesem Sinne auch in ihren jeweiligen Gruppen und Netzwerken weiter kommuniziert und in der Folge dann auch nicht mehr in Frage gestellt wird. Voraussetzung für ein derartiges „commitment“ ist allerdings, dass aus der Perspektive aller Beteiligten die Vorteile der Kooperation im Standardisierungsverfahren die damit einhergehenden Kosten des Verzichts auf zuvor beanspruchte Positionen überwiegen.

In diesem Sinne lassen sich durch Standardisierung Nutzungskonflikte langfristig verringern und damit letztlich Vorteile – auch für den Naturschutz – erzielen.

4.3 Negative Effekte

Doch Normen und Standards haben nicht ausschließlich positive Effekte auf das Gemeinwohl. Sie schaffen zum Beispiel häufig faktische Monopole. Diese sind zwar nicht zwingend für Normungen, aber allein, dass Standards die aktuellen Marktanbieter begünstigen, die diese mitgestaltet haben, erhöht die Marktzutrittsbarrieren für neue Anbieter.

Eine weitere Gefahr ist, dass sich nicht der beste Standard durchsetzt, sondern der Standard desjenigen, der die größte Verhandlungsmacht bei den entsprechenden Abkommen innehat. Manchmal kommt es auch zum kleinsten gemeinsamen Nenner, obwohl es technisch bereits bessere Optionen gibt. Diese Gefahr ist besonders im Naturschutz relevant, wenn sich gegensätzliche Interessengruppen - wie etwa Bauwirtschaft und Naturschutzgruppen - aufeinander abstimmen müssen.

Und schließlich ist die dritte Gefahr, dass einmal geschaffene Standards ein großes Beharrungsvermögen haben und nur schwer neu anzupassen sind. Sie hemmen in gewisser Weise die Innovationskraft, weil ein neuer technischer Standard sich gegen diejenigen durchsetzen muss, die sich an den bisherigen Standard angepasst haben. Das ist insbesondere bei den Fortschreibungen des Standes der Technik im Umweltrecht erkennbar. Standards können so im Zeitablauf zu ineffizienten Lösungen führen, auch dann wenn sie ursprünglich eine effizienzsteigernde Wirkung hatten.

4.4 Institutionenökonomische Perspektive: Klärungsbedürftige Punkte

Normen und Standards können also durchaus ambivalente Wirkungen entfalten. Dies rechtfertigt, dass sich der Staat bei ihrem Zustandekommen nicht vollständig zurückzieht, sondern dafür sorgt, dass sie in vielen Fällen "in seinem Schatten" zustande kommen. Er verfolgt das Zustandekommen und das Ergebnis des Normungsprozesses, um zu verhindern, dass die potentiellen Kosten den potentiellen Nutzen übersteigen und muss beurtei-

len, ob die damit einher gehenden Verteilungseffekte gerecht zugeordnet sind. Er hat auch die Aufgabe, bestehende Normen regelmäßig auf ihre Zielkonformität zu überprüfen (Beobachtungspflicht).

Soweit die Beschreibung der dem Staat normativ zugewiesenen Funktionen. Es lässt sich jedoch kaum übersehen, dass auch der Staat kein homogenes, allein am Gemeinwohl ausgerichtetes Gebilde ist. Es kommt daher durchaus darauf an, welche staatlichen und privaten Akteure an einem Standardisierungsprozess beteiligt sind und welche "Spielregeln" hierbei gelten.

Diesen Fragen widmet sich die institutionenökonomische Analyse. Ziel ist es, die *institutionellen Randbedingungen* zu identifizieren, die es für den konkreten Fall wahrscheinlich machen, dass sich die am Entstehungsprozess einer Norm jeweils beteiligten Akteure an Vorgaben orientieren, die ein gemeinwohladäquates Ergebnis erwarten lassen.

Ausgangspunkt ist dabei die spezifische *Interessenlage* der Normungsbeteiligten. Stehen sich diese in unvereinbarer Weise gegenüber, ist es unwahrscheinlich, dass man sich auf einen gemeinsamen Standard verständigt. Genau darin liegt aber der eigentliche "Charme" der Standardisierung. Lässt sich dieser nicht erreichen, benötigt man entweder eine gesetzliche Regelung oder man wird weiterhin in jedem Einzelfall den Konflikt ausfechten müssen.

Ein wichtiger Punkt ist auch die *Zusammensetzung* eines Normungsgremiums. Sind Umwelt- und Naturschutzinteressen nicht oder nicht angemessen vertreten, ist ein ausgewogenes Ergebnis in Bezug auf Natur- und Landschaftsschutz kaum zu erwarten. Haben alle Interessengruppen eine ausreichende *Ressourcenbasis*, um eine hinreichend fundierte Argumentation zu entwickeln, oder sind manche von ihnen nur ehrenamtlich tätig?

Aber auch *prozedurale Fragen* spielen eine große Rolle: Auf welche Weise werden Verhandlungsergebnisse erzielt? Welche Mehrheiten sind erforderlich? Welche Bedeutung hat eine Minderheitenposition? Welche Aspekte müssen im Rahmen des Normungsverfahrens berücksichtigt werden? In welcher Weise wird der Entstehungsprozess der Norm dokumentiert und gibt es nachvollziehbare Begründungen für die einzelnen Festlegungen?

Für die Konsensfähigkeit innerhalb des Normungsgremiums, aber auch für die spätere Akzeptanz des Normungsergebnisses spielt eine weitere Frage eine wichtige Rolle: Wem gegenüber sind sie Akteure berichtspflichtig; wie ist also ihre Einbindung in die Organisation, die sie entsendet?

5

Untersuchungsphasen des Projektes

Die Ergebnisse aus den beiden Untersuchungsphasen des Projektes sind in den Einzelteilberichten umfassend dokumentiert. An dieser Stelle geht es darum, auf die wesentlichen Punkte hinzuweisen.

5.1

Phase A: Breit angelegtes Screening von Standardisierungsoptionen

Nicht nur der klassische Bereich des Naturschutzes sondern viele weitere, unterschiedlichste Untersuchungsbereiche wurden daraufhin überprüft, ob Standardisierungen den Anliegen des Naturschutzes zu mehr Geltung verhelfen können. Außer dem Bereich der Landschaftsplanung, des Flächen- und des Biotopschutzes sind Agrarsubventionen, Subventionen des Bundes, Beschaffungsrichtlinien, Wald und Holz, DIN-Normen, Flächeninanspruchnahme, Verkehrswegebau und der Gewässerschutz untersucht worden.

Im Untersuchungsschritt "Feinscreening" ging es im Wesentlichen darum, die Standardisierungsoptionen zu identifizieren, bei denen angesichts der aktuellen Akteurskonstellation, dem Stand der fachlichen Diskussion und der Möglichkeit der organisatorischen Anbindung auf kurze Frist besonders günstige Randbedingungen dafür bestehen, exemplarisch einen Standardisierungsprozess zu initiieren.

Der Umstand, dass ein bestimmtes Handlungsfeld nicht in das Feinscreening aufgenommen wurde, bedeutet nicht, dass dort aus naturschutzfachlicher Perspektive kein Standardisierungspotenzial zu sehen ist. Im Gegenteil: Das Grobscreening hat eindrucksvoll gezeigt, dass in sehr vielfältigen Bereichen durch Standardisierung ein erheblicher Nutzen für den Naturschutz zu erzielen ist.

Daher werden die Ergebnisse der Phase A des Projektes, also des Grob- und Feinscreenings in Form von Teilbeiträgen als sofia-Diskussionsbeiträge veröffentlicht. Sie liegen unter dem Serientitel „Teilbeitrag im Rahmen des BfN-Forschungsprojekts Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards - Materialien aus der Screeningphase“, vor (s. die bibliographischen Angaben in Abschnitt 7.2).

Eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse findet sich unter 8.1 im Anhang 1.

5.2

Phase B: Exemplarische Analyse von Normungspotenzialen

Die zweite Projektphase diente dazu, konkrete Vorschläge zu erarbeiten, in welchen Standardisierungsbereichen eine exemplarische Erprobung des Konzeptes sinnvoll erscheint. Darzustellen sind hier vor allem die noch zu schaffenden Randbedingungen, die für einen erfolgreichen Standardisierungsprozess gegeben sein müssen. Dazu zählen im Wesentlichen folgende Parameter:

- Standardisierungsbedarf (einschließlich der normativen, administrativen oder programmatischen Anknüpfungspunkte)

- Beteiligte Kreise (Personen und Institutionen)
- Standardisierungsorganisation (organisatorische Verankerung)
- Verfahrensvorgaben (Besonderheiten im Hinblick auf den jeweiligen Gegenstand)
- Besonderer Ressourcenbedarf (personell/sachlich)
- Ergänzende Änderungen in den normativen Randbedingungen
- Ergänzende Vorkehrungen in den beteiligten Organisationen

Auf diesen Grundlagen lassen sich die Erfolgsaussichten des vorgeschlagenen Standardisierungsprozesses (Minimalziel/Optimalergebnis) abschätzen.

Die Ergebnisse der zweiten Projektphasen dokumentieren die Teile 2 und 3 des Abschlussberichtes mit den Berichten von Appel-Kummer und Mönnecke sowie von Five Winds.

Die theoretischen Grundlagen zur Institutionenanalyse wurden den Kooperationspartnern als Instrument der weiteren Vorgehensweise zur Verfügung gestellt (siehe Abschnitt 8.2, Anhang 2).

6

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aus den Ergebnissen der beiden Untersuchungsphasen lassen sich Schlussfolgerungen formulieren, aus denen sich auch Handlungsempfehlungen an das BfN bzw. das BMU ergeben:

1. Die Ergebnisse des Screenings in Phase A dieser Untersuchung belegen eindrucksvoll, dass sich durch Standardisierung an vielen Stellen die Implementation von Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes verbessern lässt.
2. Standardisierungsprozesse brauchen Zeit. Hat sich ein Standard aber einmal allgemein durchgesetzt, besteht ein erhebliches Potential, Transaktionskosten zu senken. Dies gilt auch bei der Durchsetzung von Naturschutzbelangen, was letztlich sowohl dem materiellen Naturschutz, aber auch den MitarbeiterInnen in den mit Naturschutzfragen befassten Behörden zugute kommt; denn sie müssen nicht mehr in jedem Einzelfall Dinge durchfechten, die bereits Gegenstand des Standardisierungsprozesses waren.
3. Das Screening im Rahmen dieser Untersuchung war darauf gerichtet, Standardisierungsoptionen zu identifizieren, bei denen innerhalb der verbleibenden Projektlaufzeit von etwa einem Jahr die Aussichten besonders günstig erscheinen, Standardisierungsprozesse auf den Weg zu bringen. Unter diesen Randbedingungen konnten nur bedingt geeignete Standardisierungsoptionen identifiziert werden.⁷ Öffnet man allerdings das Zeitfenster, zeigen sich eine ganze Reihe geeigneter Standardisierungsgegenstände.
4. **Daraus ergibt sich die Empfehlung, den Ansatz „Standardisierung“ als Instrument, Naturschutzbelange zur Geltung zu bringen, weiter zu verfolgen und praktische Erfahrungen mit diesem Instrument zu sammeln und auszuwerten.**
5. Im Mittelpunkt der zweiten Untersuchungsphase (B) stand die Suche nach geeigneten Organisationsformen und institutionellen Randbedingungen für naturschutzrelevante Standardisierungsverfahren. Zu unterscheiden ist dabei zwischen den beiden inhaltlichen Schwerpunkten („Säulen“) des Vorhabens: Standardisierung im Naturschutz und Naturschutz in der Normung:
6. Bislang gibt es keine Standardisierungsorganisation, die nach ihrem Aufgabenfeld beide Bereiche abdecken würde. Zu entscheiden ist daher, in welcher Organisationsform die Standardisierungsvorhaben am sinnvollsten zu bearbeiten sind. Dabei ist zwischen den beiden inhaltlichen Schwerpunkten zu unterscheiden. Die folgenden Optionen sind für den Schwerpunkt "Standardisierung im Naturschutz" zutreffend:
 - In Betracht kommt zunächst, die vorhandenen Strukturen im DIN zu nutzen.
 - Weiterhin könnte man eine der anderen, bereits bestehenden Standardisierungsorganisationen mit dieser Aufgabe betrauen. Diese kooperieren in der Regel mit dem DIN. Voraussetzung hierfür ist, dass es eine so genannte "Clearing-House-

⁷ Siehe den Zwischenbericht vom September 2002 mit den dort dokumentierten Screening-Ergebnissen sowie die Zusammenfassungen in Anhang 1 zu diesem Bericht./

Stelle" gibt, die als Klammer für die Standardisierung im Naturschutz agiert und die die Zusammenarbeit mit den anderen Organisationen vorbereitet und koordiniert.

- Schließlich könnte man eine neue Standardisierungs-Organisation ins Leben rufen, die sich speziell dem Aufgabenfeld „Standardisierung im Naturschutz“ widmet.
7. Für den Schwerpunkt "Naturschutz in der Normung" (etwa im Bereich der Produkt- oder Verfahrensstandardisierung), der bislang beim DIN oder einer der kooperierenden Einrichtungen angesiedelt ist, wäre es in der Regel wenig sinnvoll und daher auch nicht aussichtsreich, diese Normungsgegenstände nunmehr auf eine andere Standardisierungs-Organisation zu übertragen. Von daher bietet es sich an, bestehende Strukturen in die Lage zu versetzen, sich den spezifischen Belangen des Naturschutzes zu widmen. Erste Schritte in dieser Richtung sind mit der Initiative für einen AK Naturschutz unter dem Dach des NAGUS bereits unternommen. Besonderes Augenmerk ist hier zu legen, auf eine Abstimmung mit den Standardisierungsvorhaben und –akteuren aus dem anderen Schwerpunkt; eine Funktion, die etwa die „Clearing-House-Stelle“ übernehmen könnte.
 8. **Daraus ergibt sich die Empfehlung, mit den Akteuren – sowohl in den Arbeitsstrukturen des DIN als auch den potentiellen Mitwirkenden aus Seiten der Naturschutzverbände und der Wissenschaft – eine Klärung darüber herbeizuführen, dass sie sich der Aufgabe „Naturschutz in der Normung“ annehmen (im Sinne eines „commitments“) und welche personellen und sachlichen Ressourcen hierfür erforderlich sind sowie auf welchem Wege diese bereit gestellt werden können.**
 9. Die Standardisierungsgegenstände aus dem Schwerpunkt "Standardisierung im Naturschutz" weisen sowohl was die inhaltlich-methodischen und verfahrensbezogenen Aspekte betrifft als auch im Hinblick auf die zu beteiligenden Akteure erhebliche Unterschiede zu den Normierungsvorhaben auf, die in den Gremien des DIN bearbeitet werden. Von daher bietet es sich an, eine der beiden anderen Optionen bzw. – wahrscheinlich vorzugswürdig – eine Kombination beider Optionen zu verfolgen. Denn in einzelnen Bereichen erscheint es sinnvoll, die vorhandenen Strukturen (für den Wassersektor: ATV-DVWK sowie für den Bereich Landschaftsbau: FLL) zu nutzen; für andere Bereiche könnte es hingegen vorteilhaft sein, eine eigenständige Standardisierungs-Organisation zu gründen. Die Potenziale und Grenzen einer "Clearing-House-Stelle" wären in naher Zukunft genauer auszuloten. Welche der beiden Optionen zum Tragen kommt, hängt letztlich von der Mitwirkungsbereitschaft der jeweiligen Normungsakteure (bzw. der sie vertretenden Verbände und Interessensvertretungen) ab. Hier ist nach den Ergebnissen des Forschungsvorhabens von einer grundsätzlichen Mitwirkungsbereitschaft auszugehen. Für welchen Weg man sich entscheidet, sollte jedoch – auf dem Hintergrund der in diesem Projekt entwickelten Gestaltungsoptionen⁸ – in einem von Seiten des BMU angestoßenen politischen Prozess geklärt werden, da verbindliche Aussagen hierzu im Rahmen eines For-

⁸ Siehe dazu den Teil 2 dieses Abschlussberichtes („Standardisierung im Naturschutz“) sowie die Ergebnisse des Experten-Workshops am 30.9.2002 in Bonn.

schungsvorhabens naturgemäß von den unterschiedlichen Akteuren nicht zu erlangen sind.

10. Daraus ergibt sich die Empfehlung, mit den am Workshop teilgenommen Akteuren (siehe Teil 2 dieses Abschlussberichtes) und auf der Grundlage der dort entwickelten Gestaltungsoptionen einen politisch-administrativen Klärungsprozess einzuleiten, der in einem ersten Schritt darauf abzielt,
- die tatsächliche Mitwirkungsbereitschaft der Akteure auszuloten und zu dokumentieren,
 - für eine Pilotphase geeignete Standardisierungsgegenstände zu identifizieren,⁹
 - hierfür geeignete Standardisierungs-Organisationen zu bestimmen bzw. zu gründen und
 - sich auf institutionelle Randbedingungen für den Standardisierungsprozess¹⁰ zu verständigen.

⁹ Vorschläge hierzu finden sich in den Abschlussberichten der Screening-Phase (siehe auch Anhang 1).

¹⁰ Siehe hierzu die Vorschläge in Teil 3 dieses Abschlussberichtes (Naturschutz in der Normung).

7 **Literatur**

7.1 **Allgemeine Literatur**

Siehe auch die Literaturangaben in den Teilen 2 und 3 des Abschlussberichtes.

Bizer, Kilian 1997: Marktanaloge Instrumente im Natur- und Landschaftsschutz, Berlin.

Denninger, Erhard 1990: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Normsetzung im Umwelt- und Technikrecht, Baden-Baden. (Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes)

Ekardt/Manger/Neuser/Pottschmidt/Roßnagel/Rust 2000: Rechtliche Risikosteuerung, Baden-Baden.

Führ, Martin et al 1995: Produktbezogene Normen in Europa zwischen Binnenmarkt und Umweltschutz - Reformbedarf aus der Sicht des Verfassungs- und des Europarechts, Führ, M. unter Mitarbeit von Brendle, U./Gebers, B./Roller, G., Darmstadt 1995 (Neudruck: sofia-studien zur Institutionenanalyse Nr. 99-2).

Führ, Martin (Hrsg.) 2000: Stoffstromsteuerung durch Produktregulierung - Rechtliche, ökonomische und politische Fragen, Baden-Baden 2000 (Nomos-Verlag).

Göhler, Gerhard, 1996: Institutionenwandel, Opladen, Westdeutscher Verlag

Hauchler, Ingomar, 2002: Globale Trends. Fakten, Analysen, Prognosen, Frankfurt a. M. Fischer

North, Douglass C. 1992: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen (Mohr).

Plachter, Harald; Bernotat, Dirk; Müssner, Rainer; Riecken, Uwe 2002: Entwicklung und Festlegung von Methodenstandards im Naturschutz. Ergebnis einer Pilotstudie. Bundesamt für Naturschutz: Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Heft 70. Bonn, Bad Godesberg.

Voelzkow, Helmut 1994: Verhandlungssysteme zwischen organisierten Interessen und Staat, Habilitationsschrift.

Voelzkow, Helmut 2000: Die Stärkung von Umweltinteressen in der europäischen Produktnormung, in: Führ 2000, 129 ff.

7.2

Teilstudien aus Phase A

- Appel-Kummer, Elisabeth/Mönnecke, Margit 2003: Standardisierung im Naturschutz - Materialien aus der Screeningphase. Teilbeitrag im Rahmen des BfN-Forschungsprojekts „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“. sofia-Studien ISBN 3-933795-57-5.
- Schmincke, Eva/Mutschler, Doris 2003: Normungsprojekte und Produktkennzeichnung. Teilbeitrag im Rahmen des BfN-Forschungsprojekts „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“. sofia-Studien ISBN 3-933795-53-2.
- Cichorowski, Georg 2003: Untersuchungsbereiche Flächeninanspruchnahme, Verkehrswegebau, Gewässerschutz und Wasserwirtschaft. Teilbeitrag im Rahmen des BfN-Forschungsprojekts „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“. sofia-Studien ISBN 3-933795-51-6.
- Häusler, Andreas/Neidlein, Christoph 2003: Untersuchungsbereiche Wald und Holz. Teilbeitrag im Rahmen des BfN-Forschungsprojekts „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“. sofia-Studien ISBN 3-933795-54-0.
- Bahrs, Enno 2003: Handlungsfeld Agrarsubventionen. Teilbeitrag im Rahmen des BfN-Forschungsprojekts „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“. sofia-Studien ISBN 3-933795-55-9.
- Becker, Cornelia 2003: Standardisierung im Beschaffungswesen, Subventionen des Bundes, Strohballen als Baustoff und Vulkanisationsbeschleuniger in Reifen. Teilbeitrag im Rahmen des BfN-Forschungsprojekts „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“. sofia-Studien ISBN 3-933795-52-4.

8

Anhänge

8.1

Anhang 1: Zusammenfassung der Ergebnisse aus Phase A

Im Folgenden werden die Ergebnisse aus der Phase A des Projektes für die einzelnen Untersuchungsbereiche zusammengefasst dargestellt.

8.1.1

Methodischer Leitfaden für die Screening-Phase und "Wirksamkeitsprofil"

Methodische Grundlage der Arbeiten in den drei Screening-Stufen war ein mit dem Auftraggeber abgestimmter Leitfaden. Die Ergebnisse der Untersuchung waren in ein einheitliches Bewertungsraster ("Wirksamkeitsprofil") zu übertragen, welches in übersichtlicher Form eine kurze Beschreibung des Standardisierungsgegenstandes, der zu beteiligenden Akteure sowie eine Gegenüberstellung von Nutzen und Aufwand enthält (siehe **Abbildung 2: Wirksamkeitsprofil mit Erläuterungen**, S. 10).

8.1.2

Untersuchungsbereich "Standardisierung im Naturschutz"

Im Teilprojekt: 'Standardisierung im Naturschutz' sind zur Strukturierung des Screenings die Instrumente des Naturschutzes nach BNatSchG als zu untersuchende Handlungsfelder zugrunde gelegt worden.

Für die Darstellung der Sach- und Problemlage im Grob- und Feinscreening wurden die folgenden Handlungsfelder ausgewählt:

- Vertragsnaturschutz:
 - Definition von Anwendungsbereichen für Agrarumweltprogramme;
 - Definition von Standards für Verträge von Agrarumweltprogrammen;
 - Gute fachliche Praxis Landwirtschaft (Feinscreening);
- Landschaftsplanung
- Eingriffsregelung:
 - Inhalt und Methodik - Eingriffsregelung nach BNatSchG / BauGB;
 - Bemessung von Geldleistungen -Eingriffsregelung nach BNatSchG;
 - Bestimmung des Verfahrensablaufs / Verknüpfung mit anderen Instrumenten - Eingriffsregelung nach BNatSchG / BauGB;

- Flächenschutz:
 - Inhalt und Ablauf von Erfolgskontrollen (Monitoring) - NSG, Biosphärenreservate, Naturparke und NATURA 2000;
 - FFH-Verträglichkeitsprüfung – Inhalt, Methodik, Verfahren, Erfolgskontrolle - NATURA 2000;
 - Inhalt und Methodik der Pflege- und Entwicklungsplanung / Managementpläne NATURA 2000 (Feinscreening);
- Umweltbeobachtung:
 - Methodik der Erfassung, Auswertung und Bewertung;
 - Bestimmung der zu untersuchenden Einwirkungen auf den Naturhaushalt.

Darüber hinaus wurden im Verlauf des Teilprojektes "Standardisierung des Naturschutzes" weitere Standardisierungsgegenstände ausgewählt, die zuvor nicht im Fokus der Untersuchung gestanden hatten. Für diese Standardisierungsgegenstände wurden in Abstimmung mit dem Auftraggeber unterschiedliche Untersuchungsrichtungen und –schwerpunkte festgelegt, die den Besonderheiten des jeweiligen Bereichs Rechnung tragen. Bei der Analyse wurden ebenfalls die o.g. Kriterien zugrunde gelegt und je nach besonderer Anforderung abgewandelt. Im Einzelnen handelt es sich um die Standardisierungsgegenstände "Gute fachliche Praxis Rohstoffabbau ", "Eingriffsregelung - Ausführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen" und "Naturnahe Gestaltung und Pflege kommunaler und privater Grünflächen / Biodiversität".

Methodisch wurden alle Screeningphasen mittels Experteninterviews und Literaturrecherchen bearbeitet. Die Expertenbefragungen wurden als Intensiv-Telefoninterviews anhand teil-standardisierter Leitfäden, die sich an vorgegebenen Kriterien für die einzelnen Screeningphasen orientierten, durchgeführt. Zur Anwendung kamen die Kriterien "Umsetzungspotenzial" (was kann Standardisierung leisten, was kann sie nicht leisten); "Akteurskonstellation", "Vorarbeiten", "Konsensfähigkeit der Standardisierung", "Praktikabilität", "Nutzen-Aufwand-Verhältnis" und "Übertragbarkeit auf andere Handlungsfelder". Die Auswahl von Standardisierungsoptionen in die jeweils nächste Phase erfolgte in Abstimmung mit dem Auftraggeber.

Im Ergebnis konnte durch die Untersuchung einerseits aufgezeigt werden, dass in vielen der betrachteten Bereiche ein hoher Bedarf und aktuelle Handlungsansätze für Standardisierungen bestehen. Andererseits sind auch vielfach Hindernisse für eine zeitnahe Umsetzung vorhanden, wie z.B. stark unterschiedliche Interessenlagen der Akteure.

In der zweiten Stufe des Projekts wurden auf der Basis der ersten Stufe konkrete institutionelle und organisatorische Rahmenbedingungen untersucht, die eine weitere Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung von Standardisierungen darstellen.

8.1.3

Untersuchungsbereich Agrarsubventionen

Aufgrund der enormen Bedeutung der Landwirtschaft für den Naturschutz und den gleichzeitig umfangreichen Fördervolumina im Bereich der Landwirtschaft stellt sich aus der Sicht des Naturschutzes die Frage, inwieweit Naturschutz noch stärker mit und in den Förderprogrammen der Landwirtschaft integriert werden kann. Ziel war es, naturschutzrelevante Standardisierungspotenziale im Handlungsfeld Agrarsubventionen zu analysieren.

Wie andere schrumpfende oder stagnierende Sektoren empfängt auch die Landwirtschaft eine Vielzahl von Förderungen, die insbesondere den Strukturwandel erleichtern sollen. Nicht alle Förderprogramme in der Landwirtschaft – so das Ergebnis des Scopings – sind in einen Kontext mit dem Naturschutz zu bringen. Förderprogramme aus dem Bereich der Sozialversicherungen oder zur Sicherung des Existenzminimums lassen sich kaum mit Naturschutzleistungen verbinden. Daher konzentriert sich das Forschungsprojekt auf die Agrarsubventionen, die auch eine Verknüpfung mit dem Naturschutz aufweisen können und gleichzeitig die Möglichkeit offenbaren, Standards implementieren zu können.

Standards sind Handlungsanweisungen oder allgemeine Orientierungshilfen von alltäglichen oder rechtlichen Institutionen. Sie besitzen den Charme, Vereinheitlichungen zu schaffen und Transaktionskosten zu senken. Daraus resultiert eine evtl. höhere administrative und politische Durchsetzungschance. Insoweit ist es erstrebenswert, einen Suchprozess für Naturschutzstandards zu initiieren, der ein hohes Maß an Konsensfindungs- und Umsetzungspotenzial aufweisen kann und gleichzeitig eine hohe ökologische Effizienz gewährleistet. Der gesamtwirtschaftliche Nutzen sollte somit höher sein als die Kosten und für alle Beteiligten im Optimalfall eine win-win Situation darstellen. Insoweit sind Standards sinnvoll, die einen Fortschritt für den Naturschutz bedeuten, aber zunächst nicht zu erheblichen Einkommensverlusten führen. Gleichzeitig sollten durch diese Standards keine erheblichen Mitnahmeeffekte induziert werden und ausreichende Praktikabilität und Wirksamkeit der Naturschutzstandards sichergestellt werden.

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien, wurden umfangreiche Befragungen bei Vertretern der Ministerialverwaltung und Wissenschaft sowie bei verschiedenen, insbesondere praxisrelevanten Verbänden durchgeführt. Die daraus erzielten Erkenntnisse bilden die Grundlage des Berichtes. Dabei konnten die Kernbereiche identifiziert werden, die für eine Implementation von Naturschutzstandards eine hohe Eignung versprechen.

Ausgangspunkt des Handlungsfeldes sind die z. T. umfangreichen Förderungen der Europäischen Gemeinschaft (EAGFL) und die der Gemeinschaftsaufgabe des Agrar- und Küstenschutzes (GAK). Sie beinhalten eine Vielzahl an Maßnahmen, die eine hohe Affinität zum Naturschutz aufweisen oder aufweisen können. Die Literaturanalyse und insbesondere die Expertengespräche haben gezeigt, dass eine Vielzahl von Standardisierungsoptionen bestehen. Allerdings verbleiben nur wenige Bereiche, die auch gleichzeitig dem Anforderungsprofil des Projektes entsprechen. Darüber hinaus haben die z. T. hohen Fördervolumina und die Notwendigkeit einer höheren ökologischen Effizienz einzelner Maßnahmen zu einem erheblichen Einsatz an Forschungsressourcen geführt. D. h., viele Institutionen beschäftigen sich bereits mit dem Problem, den Naturschutz auch in der Landwirtschaft noch stärker und gleichzeitig möglichst konfliktfrei zu integrieren.

Somit verbleibt als Quintessenz der Recherchen das folgende Ranking im Rahmen des Handlungsfeldes Agrarsubventionen:

- (1) Naturschutz hat in der Flurbereinigung mittlerweile einen hohen Stellenwert. Neben der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen für Landwirte sind auch Biotopvernetzungen oder Gewässerschutz ein ganz besonderes Anliegen. Damit zukünftig ein nachhaltiges und zukunftsfähiges Wirtschaften dem Schutz der natürlichen Ressourcen noch besser Rechnung getragen werden kann, wird ein **flankierender langfristiger Vertragsnaturschutz** in Abhängigkeit der im Rahmen der Flurbereinigung durchgeführten Maßnahmen sowie eine Evaluierung **der Flurbereinigungsmaßnahmen** als besonders bedeutsam erachtet. Darunter ist insbesondere die Analyse bereits durchgeführter Flurbereinigungen im Hinblick auf die Wirkung für den Naturschutz zu subsumieren. Die daraus erzielten Erkenntnisse sind aus der Sicht des Naturschutzes für zukünftige Flurbereinigungsmaßnahmen nutzbar zu machen. Diese Möglichkeit ist im Rahmen des Handlungsfeldes Agrarsubventionen im Feinscreening als **first best** Standardisierungspotenzial zu determinieren. Die Befragungen und die Auswertung der Literatur hat gezeigt, dass Flurneuerordnungen die höchste Umsetzungseffektivität und evtl. auch -effizienz beim Naturschutz aufweisen können.
- (2) Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) schlägt der Bundesregierung vor, unter den Gesichtspunkten der Akzeptanz des Naturschutzes und einer Effektivierung der Agrarumweltprogramme eine nachhaltige Naturschutzpolitik zu betreiben. Dazu zählt neben einer allgemeinen Erhöhung des Fördervolumens für den Naturschutz auch die spezielle Anhebung des Fördervolumens für die Agrarumweltprogramme. In diesem Zusammenhang schlägt der SRU auch eine stärkere leistungs- und ergebnisorientierte Honorierung von Umwelt- und Naturleistungen vor. Ökopunktsysteme und spezielle Bieterverfahren sollen letztlich Mitnahmeeffekte (sog. windfalls) weitgehend ausschließen ohne den Anreizmechanismus zu schmälern. Dieses Instrument kann erheblich dazu beitragen, Fördermöglichkeiten für naturschutzorientierte Agrarumweltmaßnahmen effizienter zu gestalten und die Akzeptanz zu fördern (zumindest nicht einzuschränken). Insofern war auch dieses Gebiet Gegenstand der Befragung. Dabei hat sich gezeigt, dass entsprechende Bieterverfahren/Ausschreibungen/Auktionen durchaus problembehaftet sind. Mangelnde Eignung bestimmter Naturschutzmaßnahmen (z. B. kleinräumiger Naturschutz) oder hohe Transaktionskosten können ein Hinderungsgrund sein. Dennoch bleiben viele Chancen (gleicher Wirkungsgrad bei geringeren Kosten). Insofern wird dieses Gebiet als **second best** Standardisierungsoption für die weitere Vorgehensweise vorgeschlagen.
- (3) Die **gute fachliche Praxis** bietet in der Landwirtschaft im Rahmen dieses Handlungsfeldes keinen optimalen Standardisierungsansatz, da bundes- oder landesweite Standardisierungen über das BNatSchG hinaus von der Mehrheit der Befragten nicht als sinnvoll angesehen werden. Zumindest wäre das Konfliktpotenzial zu hoch, als dass die gute fachliche Praxis für dieses Handlungsfeld maßgeblich sein könnte. Als Ausfluss der bereits laufenden Projekte zu regionalen Standards im Naturschutz, die auch unter der guten fachlichen Praxis subsumiert werden könnten, sind **regionale Aushandlungsprozesse** eventuell als **third best** Standardisierungsoption zu nennen.

Dieses Ranking schließt jedoch nicht aus, dass noch weitere Optionen für eine Standardisierung erstrebenswert sein könnten. Allerdings sind mit diesen Optionen vielfach administrativ aufwendige oder konfliktbeladene Rahmenbedingungen verbunden, so dass sie in den Befragungen nicht intensiviert wurden und somit auch nicht Bestandteil des Rankings sind.

8.1.4 Wald und Holz

Mit einem Flächenanteil von über 30 Prozent haben der Wald und seine Bewirtschaftung eine hohe Naturschutzrelevanz. Eine Fülle von Standards und Normen regeln diesen Bereich. In einem mehrstufigen Verfahren wurden mit Hilfe von Experteninterviews und Literaturlauswertung diejenigen identifiziert, welche direkte und indirekte Auswirkungen für den Naturschutz haben. Daneben wurden auch diejenigen Standards identifiziert, welche Einfluss auf die Holzverwendung haben. Denn es wurde davon ausgegangen, dass Holz neben seiner guten Klima- und Energiebilanz auch den Naturschutz im Wald fördern kann, wenn es aus naturnahem Anbau stammt. Zudem wurden gesellschaftliche und institutionelle Rahmenvereinbarungen zur Forst- und Holzwirtschaft erfasst.

Im Bereich der Waldbewirtschaftung waren Gegenstand von Scoping und Grobscreening folgende Gruppen von Normen und Standards:

- Bundes- und Landesgesetze sowie untergesetzliche Landesvorschriften zur Waldbewirtschaftung und dem Naturschutz im Wald. Den Schwerpunkt der Betrachtung der Länderebene bildeten hierbei die Vorschriften zur Ausfüllung des Landeswaldgesetzes in Baden-Württemberg.
- Privatrechtliche Vereinbarungen wie die Vertragsnaturschutz-Programme
- Messnormen wie die DIN ISO 11278 zur Bodenbeschaffenheit, welche bei der Holzernie mit schweren Maschinen relevant ist.

Im Bereich der Holzwirtschaft wurden entsprechend folgende Normen und Standards betrachtet

- Gesetze, Programme und andere Vorschriften wie das Bundesbaugesetz oder die Landesbauordnungen, die Handelsklassensortierung oder Messzahlen
- Freiwillige Produktkennzeichnungen wie das Überwachungskennzeichen für Konstruktions-Vollholz
- Produktnormen wie die DIN 4074 zur Festlegung der technischen Anforderungen an die Holzbeschaffenheit, welche beispielsweise bei einem Befall durch den Nutzholz-Borkenkäfer (*Lineatus*) relevant ist.

Im Bereich der gesellschaftlichen und institutionellen Rahmenvereinbarungen wurden folgende Bereiche untersucht:

- Waldprogramme wie das Nationale Waldprogramm und Länderwaldprogramme
- Der erste Deutsche Waldgipfel von Bad Honnef (2001)
- Die freiwillige Forstzertifizierung von FSC, Naturland und PEFC.

In einem Auswahlverfahren wurden eine Vielzahl von Vorschriften wie das Bundesabfallgesetz, der Blaue Engel für Möbel, die Tegernseer Gebräuche oder Normen für Holzpellets ausgeschieden, welche offensichtlich keinen nennenswerten Einfluss auf den Naturschutz oder kein praktikables Standardisierungspotential haben.

Für die mögliche weitere Untersuchung im Grobscreening wurden rund 20 Typen von Normen und Standards aus den drei Bereichen identifiziert und eine erste Einschätzung ihrer Relevanz und Wirksamkeit vorgenommen. Nach der Auswertung von Expertenbefragungen und der Erstellung von Wirksamkeitsprofilen blieben hiervon als erstes Ergebnis des Grobscreenings folgende Standardisierungsansätze übrig:

Aus dem Bereich der Waldbewirtschaftung:

- die Definition der guten fachlichen Praxis
- Vertragsnaturschutzprogramme
- die Verkehrssicherungspflicht

Aus dem Bereich Holzwirtschaft:

- Produktkennzeichnungen
- DIN-Normen
- die Konkretisierung vorhandener Vorschriften

Aus dem Bereich Institutionelle und gesellschaftliche Rahmenvereinbarungen:

- Waldprogramme
- Zertifizierung

Nach einer Beurteilung durch den Auftraggeber blieben für die weitere Betrachtung im Feinscreening folgende Erfolg versprechende Standardisierungsansätze im Untersuchungsbereich Wald und Holz übrig.

1. Gute fachliche Praxis
2. Verkehrssicherungspflicht

Im Feinscreening dieser beiden Bereiche lag der Schwerpunkt der Betrachtung bei den positiven Voraussetzungen und der Praktikabilität für eine Standardisierung sowie in deren Kommunikationsfähigkeit. Als Ergebnis kann jedoch keiner der beiden Ansätze für die weitere Standardisierung empfohlen werden.

Die gute fachliche Praxis in der Forstwirtschaft (BNatSchG)

- ist zwar Voraussetzung für die Vollzugsfähigkeit dieses unbestimmten Rechtsbegriffs und dessen positive Lenkungswirkung für den Naturschutz,
- hat große Flächenrelevanz und kann die Akzeptanz des Naturschutzes bei den Waldbesitzern fördern,
- bietet Voraussetzungen für die Honorierung weitere ökologischer Leistungen,
- bietet die Chance der Rechtsharmonisierung zwischen Naturschutzrecht und Forstrecht („ordnungsgemäße Bewirtschaftung“, § 1 BWaldG),

- baut auf wichtigen Vorarbeiten im Bereich der institutionellen Strukturen und der Akteurskonstellation auf (Winkel & Volz, 2002; Nationales Waldprogramm; SRU-Gutachten 2002) und
- kann bei professioneller Kommunikation hohes Verständnis für den Naturschutz wecken.

Aber der zu erwartende Aufwand ist für die Durchführung eines Standardisierungsverfahrens zu hoch und komplex, denn

- es ist eine Kombination von national-regionalen Regelungen erforderlich,
- sowohl Länder- als auch Bundesrecht sind gleichzeitig betroffen, wodurch hohe institutionelle Anpassungen (u.a. Zuständigkeitsänderungen) und Aushandlungsprozesse (u.a. politische Lobbyarbeit) notwendig werden und
- ökonomische Instrumente wie die GAK müssen neu, bzw. umgestaltet werden.

Zudem sind dies primär keine Fragen einer privaten oder untergesetzlichen Standardisierung oder Normierung, sondern hauptsächlich hoheitliche Aufgaben.

Eine Weiterführung der Standardisierung der Verkehrssicherungspflicht (BGB § 823, Abs.1) wird nicht empfohlen, weil

- die Bedeutung für den Naturschutz sehr unterschiedlich eingeschätzt wird,
- auch die naturschutzfachliche Festlegung von Standards als schwierig eingeschätzt wird,
- die Fortbildung der Waldbesitzer und Forstleute erfolgversprechender als die Standardisierung erscheint und
- berechtigte Sicherheitsinteressen, welche aufgrund zunehmender Stürme an Bedeutung zunehmen werden, einer breiten Kommunikation des Naturschutzanliegens entgegenstehen.

8.1.5 Gewässer

Die Wandlung des Gewässerschutzes hin zur stärkeren Gewichtung des Schutzes des Naturhaushaltes einerseits und die offensichtliche Öffnung des Naturschutzes hin zu stärker standardisierten Vorgehensweisen lässt es sinnvoll erscheinen, jetzt die Arbeiten und Zielsetzungen für den Schutz von Wasserqualität, Gewässerstruktur, Uferbereichen und Gewässerauen zwischen den beiden Bereichen zu koordinieren.

Diese Zusammenarbeit als Standard zu installieren, ist eine eher mittelfristige Perspektive, soweit dafür gesetzliche Grundlagen zu schaffen bzw. zu ändern sind. Ein Teil der Zusammenarbeit kann auch auf der bestehenden gesetzlichen Basis stattfinden.

Die institutionelle Zusammenarbeit von Wasserwirtschaft und Naturschutz ist zunächst als rein administratives Verfahren durchzuführen. Auf Bundesebene sind durch BMU, UBA, BfN, LAWA und LANA die gesetzlichen und Rahmen-Bedingungen festzulegen, auf Länderebene durch die entsprechenden Ministerien, Landesfachämter und Obere Genehmigungsstellen.

gungsbehörden die operative Ebene auszugestalten. Erste Erfahrungen werden z.Z. durch die Zusammenarbeit bei der Umsetzung der EG-WRRL gesammelt.

Der Nutzen besteht in der Stärkung des Naturschutzes im Rahmen des Gewässerschutzes, der Vermeidung von Doppelarbeiten und Behinderungen. Die Kosten werden als gering eingestuft.

Eine Übertragbarkeit auf andere Bereiche wird z.Z. nicht gesehen.

Die institutionelle Zusammenarbeit von Naturschutz und Wasserwirtschaft im Bereich des Gewässerschutzes wird zur weiteren Bearbeitung empfohlen. Im Einzelnen:

- Beteiligung an der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie

Zur Umsetzung der EG-Wasserrahmen-Richtlinie sind eine Reihe von neuen Definitionen, Bewertungen und Verfahrensfestlegungen zu treffen, z.B. zur Gewässertypisierung, der Definition von Referenzzuständen für die Gewässerqualität, den Bewertungsverfahren zur ökologischen Gewässerqualität, den Bewertungsverfahren zur Hydromorphologie, der Signifikanz der Wasserabhängigkeit der europäischen Schutzgebiete oder der Signifikanz der Wasserabhängigkeit anderer Flächen wie nationaler Schutzgebiete, grundwasserabhängiger Landökosysteme und Gewässerauen.

- Verfahrensstandard: Zulassung von Grundwasser-Entnahmen

Die Grundwasserentnahme ist eine alltägliche Inanspruchnahme von Umwelt und Natur, die nach Wasserrecht (WHG und Landeswassergesetze) geregelt ist. Es wird vorgeschlagen, einen bundesweiten Standard für die Vorgehensweise bei der Erteilung von Grundwasser-Entnahmerechten einzuführen. Inhaltliche Differenzierungen, z.B. in Bezug auf die Größenordnung der Entnahme, sind vorzusehen. Kernpunkte für den Naturschutz wären

- die Eingriffsbewertung und in älteren Entnahmeregionen das Regenerationspotential,
- der Bedarfsnachweis (Wasserversorgungskonzept),
- der Minimierungsnachweis (Wassersparkonzept) und
- die Kontrolle (kontinuierliches Monitoring).

8.1.6

Flächen-Inanspruchnahme

Bei den Gesprächen wurden keine Ansätze identifiziert, mit denen das Tempo der Flächeninanspruchnahme insgesamt gebremst oder spezifisch begrenzt werden könnte. Die Gesprächspartner sahen es eher als ihre Aufgabe an, die Auswirkungen der Flächeninanspruchnahme auf Natur und Landschaft zu „entschärfen“.

Die Schaffung von Methodenstandards zur Flächenbewertung, insbesondere zur Biotopbewertung und –kartierung erscheint dringend erforderlich, eine Konsensbildung wenig wahrscheinlich.

- Verfahrensstandard in der Bebauungsplanung

Die Umsetzung der Naturschutzbelange (Eingriff-Ausgleich) in der Bebauungsplanung (B-Plan) weist erhebliche Defizite auf. Es wird vorgeschlagen, eine bessere Integration der Naturschutzbelange in die Abläufe der Bebauungsplanung durch eine stärkere Formalisierung der Vorgehensweise zu erzielen.

Praktikable Verfahrens-Standards können die Defizite bei den Planfestsetzungen vermindern und zusammen mit Kontrollen den Anteil der umgesetzten Maßnahmen erhöhen. Das Prinzip ist überall dort sinnvoll, wo der Naturschutz in stark normierte Politikbereiche integriert werden soll.

- Methodenstandard Eingriffsbewertung

Ein allgemein anerkannter Bewertungsstandard für Eingriffe in Natur und Landschaft würde die Akzeptanz bei Eingriffsplanern wesentlich vergrößern. Die damit erzielte Erhöhung der Rechtssicherheit stellt gerade bei der Eingriffsbewertung einen hohen Wert dar (s.a. [8]). Der Standard verhindert nicht, dass Fehlbewertungen trotz sachgemäßer Anwendung vorkommen und dass unsachgemäße Anwendungen ebenfalls zu Fehlern führen.

Der Nutzen standardisierter Bewertungsverfahren ist eher indirekt und liegt in der deutlich gesteigerten Akzeptanz innerhalb und außerhalb des Naturschutzes.

- Methodenstandard: Bewertung von Zerschneidungswirkungen

Die Bewertung der Zerschneidungswirkungen von linienförmigen Trassen (Bahn, Straße, Hochspannungstrassen aber auch unterirdische Leitungstrassen und Tunnel) kommt in vielen Verfahren zu kurz. Abhilfe könnte die Einführung von standardisierten Bewertungsverfahren der Zerschneidungswirkung schaffen.

Da hier auch naturschutzfachliche Zielsetzungen und Potentialbewertungen eine Rolle spielen, bietet sich ein zweistufiges Verfahren an, in dessen erster Phase der amtlichen Naturschutz und die Wissenschaft die Grundlagen erarbeiten sollten. In einer zweiten Phase werden Vorgehensweise und technische Belange abgestimmt; dabei sind Verkehrsplanung (Schiene und Straße), Energiewirtschaft, und Raumordnungsplanung zusätzlich zu beteiligen.

8.1.7 Verkehrswege

Für den Bereich Straßenbau gibt es mit der FGSV eine eindeutige Normungsinstitution; die Regelungsdichte ist hoch, der Naturschutz formal ausreichend beteiligt. In den Gesprächen gab es keine Hinweise auf Normen, die den Naturschutz behindern; die aufgeführten Beispiele sind eher Hinweise auf Normierungsbedarf seitens des Naturschutzes:

- Mindestuntersuchungsumfang und Bewertungsverfahren hinsichtlich Trennungseffekte durch linienförmige Trassen (s. Bericht Flächeninanspruchnahme)

- Pläne mit schutzwürdigen Bereichen (FFH, NatschG, Biotope) einschließlich Schutzbestimmungen im Internet
- Standardisierung des Untersuchungsumfanges und der Bewertungskriterien für Auswirkungen von Querungen der technischen Infrastruktur
- Für Planfeststellungsverfahren ein Verfahrensregelwerk („Musterformulierungen“) für die Umsetzung und die Kontrolle der Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen bzw. Auflagen.

Es hat sich bestätigt, dass zur Implementation von Naturschutz in technische Infrastrukturbereiche die Notwendigkeit besteht, standardisierte und leicht zugängliche Naturschutzanforderungen und erforderliche Vorgehensweisen für technische Planungsprozesse zur Verfügung zu stellen. Dies gilt umso mehr in dem in hohem Maß standardisierten Bereich des Straßenbaus

Als großes Defizit wurden die mangelhafte Umsetzung und oft fehlende Kontrollen der Umsetzung von Auflagen und Ausgleichsmaßnahmen in vielen Baumaßnahmen beschrieben. In vielen Planfeststellungsverfahren ist es möglich, die Kontrollen verbindlich und zu Lasten des Antragstellers festzuschreiben. Zur besseren Nutzung dieser Möglichkeit ist es sinnvoll, Musterformulierungen zu erstellen und abzustimmen.

8.1.8

Wasserwirtschaft

In der Wasserwirtschaft ist eine hohe Dichte an Normierungen anzutreffen, in der Naturschutzbelange weitgehend berücksichtigt werden. Verfahrensmängel waren nicht festzustellen. Bei der Thematik der Wasserkörpern überlässt der Naturschutz weitgehend dem Gewässerschutz/ Wasserwirtschaft das Feld; in manchen Normierungsverfahren werden auch die Naturschutzinteressen von Wasserwirtschaftlern wahrgenommen. In Ufer- und Auenbereichen sind beide Fraktionen tätig; der Grad der Standardisierung wird von den meisten Naturschützern für ausreichend erachtet.

Zu empfehlen ist die weitere Bearbeitung des Vorschlags zur Überarbeitung der DIN 4047, Wasserwesen, Begriffe, Teile 5 und 10. Dies ist weniger trivial, als es zunächst erscheinen mag: An diesen Begriffsdefinitionen orientieren sich viele Planungsprozesse und alle Normen, die inhaltlich damit zu tun haben. Dass die Grundlagen für diesen Vorschlag fachlich anerkannt sind, zeigt die Tatsache, dass die Arbeiten ansatzweise bereits in das Merkblatt 248/1998 des DVWK eingegangen sind.

Eine solche Überarbeitung wäre im DIN (NAW) angesiedelt und weitgehend auf die Mitarbeit von Fachleuten aus dem Naturschutz und der Wasserwirtschaft beschränkt. Eine Konsensbildung ist hier wahrscheinlich. Die Überarbeitung könnte weiteren Forschungsbedarf und weitere Überarbeitungen der Normen zu Stauanlagen und Gewässerausbau nach sich ziehen. Hier wäre dann ein größerer Abstimmungsbedarf zwischen dem Naturschutz und den Stauinteressierten (Schifffahrt, Energieversorgung, Fischzucht, Hochwasserschutz) zu erwarten.

8.1.9

Strohballen

Die breite Verwendung von Strohballen als Baustoff hängt von einer geeigneten Form der Standardisierung ab, da mit ihr die Zulassung verbunden ist. Der Naturschutzeffekt und die Umsetzungsmöglichkeiten sind positiv bewertet worden. Insgesamt ist ein positiver Impuls auf die Verwendung und den Anbau nachhaltiger Rohstoffe zu erwarten. Dies trifft vor Allem für die konventionelle Landwirtschaft zu. In der Standardisierung von Strohballen als Baustoff ist zwar momentan noch keine Massenwirkung auf den Naturschutz zu sehen, dazu ist der Marktanteil zu gering. Jedoch kann die Wirkung nach dem Schneeball-Prinzip später viel größer sein, zumal der Strohballen für Nachhaltigkeit im Bausektor eine Vorreiterrolle einnehmen kann.

Im Strohballen als Baustoff ist nicht wie ursprünglich angenommen eine Chance für die Stärkung der Biobauern zu sehen. Es könnte vielmehr einen Impuls für die konventionelle Landwirtschaft bedeuten, die Praxis des Anbaus zu verändern. Strohballen lassen sich für sie besser vermarkten, wenn sie langhalmige Sorten anbauen und diese unbehandelt ernten. Die entsprechende Vermittlung einer „guten fachlichen Praxis“ wird daher empfohlen.

Es ergeben sich aus den voranstehenden Betrachtungen heraus sinnvolle Überschneidungspunkte sowohl in der „guten fachlichen Praxis“ in der Landwirtschaft als auch im Rohstoffabbau.

8.1.10

Reifenabrieb

Vulkanisationsbeschleuniger, darunter besonders MBT haben bereits in geringen Konzentrationen toxische Wirkung auf Organismen. Die geringe Abbaubarkeit mancher Substanzen machen die Auswirkung auf die gesamte Natur unüberschaubar. Die Wirkung ist nicht nur lokal oder regional begrenzt. Die Vulkanisationsbeschleuniger machen die Reifenherstellung wirtschaftlicher. Andere Stoffe als MBT wie zum Beispiel Dithiocarbamate und -phosphate sind häufig teurer weil langsamer. Die Vulkanisationsbeschleuniger, also auch MBT gelten als Technophore. Die Hersteller gehen also davon aus, dass sie nicht in die Umwelt gelangen. Ein freiwilliger Verzicht auf MBT scheint daher nicht in Aussicht zu sein, obwohl mit etwas anderen Mischungsverhältnissen und technischen Änderungen die Nachteile der anderen Substanzen relativ leicht auszugleichen wären. Die Reifenhersteller sind äußerst schwer zugänglich. Die Frage, welche Vulkanisationsbeschleuniger verwendet werden, hat lediglich ein einziger unter 10 befragten Reifenherstellern beantwortet.

Umweltschäden durch Vulkanisationsbeschleuniger sind in jedem Fall zu erwarten. Die Daten sind aber noch nicht ausreichend, um die tatsächliche Auswirkung abschätzen zu können. Der Regelungsbedarf ist hoch. Die Akteure auf Seiten der Hersteller sind nicht bereit zu Zugeständnissen. Die Regelung wird daher nach Aussage von Experten hoheitlich auf der EU-Ebene erfolgen müssen.

8.1.11

Normung im Naturschutz

Im diesem Bericht wurden die Teil-Untersuchungsbereiche „DIN-Normen, Instrumente des Umweltmanagements analysiert und charakterisiert. Mit Hilfe eines Kriterienkataloges wurden die für die Fragestellungen relevanten Standardisierungsoptionen eingegrenzt sowie Wirksamkeitsprofile für die einzelnen Teil-Handlungsfelder erstellt.

Für den Bereich „DIN-Normung“ werden zwei alternative Untersuchungsansätze für das Feinscreening vorgeschlagen:

(1) Aus den verbleibenden DIN-Normen wird ein Themenbereich ausgesucht, der sich exemplarisch eignet, die Einbeziehung von Naturschutzaspekten in die Normung zu stärken. Dieser Themenbereich sollte sich sinnvollerweise mit einem der ebenfalls im Projekt untersuchten Handlungsfelder überschneiden. Im Feinscreening wird dann das konkrete Potential der DIN-Normung in diesem Handlungsfeld ausgelotet und eine geeignete Verfahrensweise herausgearbeitet.

(2) Alternativ bietet sich eine Potenzialanalyse im Hinblick auf die Schaffung eines, dem NAGUS vergleichbaren, Normausschusses „Grundlagen des Naturschutzes“ an, beziehungsweise ein solches Projekt als Teil des NAGUS. Hierbei sollte geprüft werden, ob sich Standardisierungsansätze aus den ebenfalls im Projekt untersuchten Handlungsfeldern auswählen lassen, die für eine grundlegende Standardisierung in einem Normungsprozess geeignet sind.

Bei den Instrumenten des Umweltmanagements empfiehlt sich eine detaillierte Betrachtung der ISO 14031 „Umweltmanagement – Umweltleistungsbewertung - Leitlinien“ und der ISO-Normen zur Ökobilanzierung ISO 14041 „Umweltmanagement – Ökobilanz – Festlegung des Ziels und Untersuchungsrahmens sowie Sachbilanz“ und ISO 14042 „Umweltmanagement – Ökobilanz – Wirkungsabschätzung“.

Im Teil-Untersuchungsbereich „Produktkennzeichnung im Lebensmittelbereich“ erschien eine eingehende Analyse der Bioland-Richtlinie lohnenswert.

In der letzten Sitzung des KU-Fachbeirates am 12. Dezember 2001 wurde das Projekt „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“ vorgestellt. Die KU-Geschäftsstelle wurde damals beauftragt, das Interesse und die Bereitschaft zur Mitarbeit an einem KU-Arbeitskreis „Naturschutzaspekte in der Normung“ zu ermitteln. Inzwischen zeichnet sich die Gründung eines derartigen Arbeitskreises ab.

8.2

Anhang 2: Methodische Grundlagen zum Vorgehen in Phase B

Nach einer kurzen Begriffsbestimmung werden die Wirkungsbedingungen für nicht-staatliche Organisationen dargestellt. Danach folgt die Zusammenfassung der prozeduralen und organisatorischen Kriterien zur Gestaltung von Institutionen. Darauf aufbauend werden alternative Standardisierungs-Organisationen beschrieben, unter denen ausgewählt werden kann.

8.2.1

Begriffsbestimmung: Organisation und Institution

Eine Organisation bezeichnet ein soziales Gebilde, welches drei Hauptmerkmale hat:

Das Prinzip der Freiwilligkeit der Klientenschaft, was bedeutet, dass die Mitglieder freiwillig der Organisation angehören, die freie Gestaltbarkeit von Strukturen und Prozessen und die freie Zwecksetzung. Damit ist eine Organisation grundsätzlich selbstverantwortlich gestaltbar.

Institutionen werden im alltagssprachlichen Gebrauch oft mit Organisationen gleichgesetzt. Der hier verwendete Institutionenbegriff weicht davon ab. Er geht von dem sozialwissenschaftlichen¹¹ Verständnis der Institution aus. Institutionen sind symbolische Ordnungen oder Vermittlungsinstanzen sozialer Sinnproduktion, welche bestimmte Werte und Normen verbindlich machen. Sie sind Sozialregulationen bzw. neuerdings „intelligente Selbstbeschränkungen“. Institutionen dienen als Vermittlungsinstanzen, welche bestimmte Werte und Normen verbindlich machen. Sie regulieren soziale Vorgänge innerhalb einer Organisation, indem sie zu Selbstbeschränkungen motivieren. Gruppen und Individuen entwickeln diese Spielregeln, um Ziele zu erreichen. In jeder Organisation sind bestimmte institutionelle Regeln wirksam; teils sind diese formalisiert (in den rechtlichen Rahmenbedingungen, in dem „Binnenrecht“ der Organisation – etwa Arbeitsanweisungen, Zuständigkeits- und Kompetenzregeln); zu einem erheblichen Teil sind die Regeln aber auch informeller Natur und reichen bis in bis in gesellschaftliche Rollenerwartungen hinein. Organisationen bringen also Institutionen hervor, und können sie (nach innen und außen) vermitteln und fortentwickeln.

Die Funktionsfähigkeit von Institutionen ist abhängig von der Interessenlage der Beteiligten. Eine interdisziplinär angelegte *Institutionenanalyse* ermöglicht ein besseres Verständnis des Zusammenspiels der Akteure, aber auch der Steuerungsbeiträge der verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen. Dies gilt nicht nur für den status quo, sondern auch für mögliche alternative Gestaltungen der Rahmenbedingungen.

¹¹ Methodischer Ausgangspunkt ist die moderne Institutionen-Ökonomie (North 1992), deren Ansatz aber auch in den anderen Sozialwissenschaften rezipiert wird (bsp. Göhler, Gerhard, 1996: Institutionenwandel)

8.2.2

Wirkungsbedingungen für nicht-staatliche Standardisierungen

Wie das Merkmal einer Organisation schon nahe legt, ist die Voraussetzung für den Erfolg der angestrebten Standardisierung nicht (hierarchischer) Zwang, sondern die freiwillige Folgebereitschaft der Akteure. Bei der privaten Normung sind allerdings nur partikulare Gruppen beteiligt. Dies wirft die Frage auf, inwieweit private ausgehandelte Vorgaben dem öffentlichen Interesse entsprechen können oder ob nicht die gesetzliche Regelung vorzuziehen ist. Denn man kann einerseits die verbandliche Normung als Ausfüllung von bestehenden Gesetzen sehen oder als einseitigen Einfluss auf Rechtsanwendung (Lobbyismus) interpretieren. Das Verhältnis zwischen rechtlicher und privater Normung ist nicht abschließend geklärt. Nicht-staatliche Standards entfalten jedoch in der Regel eine "faktische Bindungswirkung", die in ihrer Grundrechtsrelevanz durchaus die Intensität hoheitlicher Vorgaben erreichen kann. Daraus ergeben sich Verfahrensorderungen, die es den "Betroffenen" ermöglichen, für eine Berücksichtigung ihrer Belange im Standardisierungsverfahren einzutreten (siehe Führ et al. 1995). Die Aufgabe besteht darin, einerseits die Vorteile eines flexiblen, nicht-staatlichen Verfahrens zu erhalten, andererseits aber die im Gemeinschaftsrecht und im Grundgesetz verankerten "Essentialia" des demokratischen Rechtsstaates zu wahren. Die Randbedingungen oder Spielregeln müssen definiert werden, damit beide Seiten miteinander kooperieren und voneinander profitieren können.

8.2.3

Kriterien für die Beurteilung der Gestaltungsoptionen *Prozedurale Kriterien*

Die rechtlichen Kriterien an Normungsinstitutionen leiten sich aus grundrechtlich gebotenen fairen Verfahrensregeln ab. Da der Staat Regelungs- und Ausfüllungskompetenz an eine private Organisation delegiert, ist darauf zu achten, dass das Demokratie-, das Rechtsstaats- und das Sozialstaatsprinzip Geltung haben. Die faktische Wirkung privater Standards ist relevant für die Grundrechte (etwa der Produkthersteller, der Verbraucher, der Vorhabenträger). Deshalb sind – analog zum „richtigen“ Gesetzgebungsverfahren - bestimmte prozedurale Vorkehrungen zu treffen, die einen „Grundrechtsschutz durch Verfahren“ sicherstellen. Weitere Anforderungen ergeben sich aus dem Demokratie-Grundsatz der Verfassung (Art. 20 GG). Aus beidem resultiert die Forderung an das Verfahren, dieses so auszugestalten, dass die „Intention auf Gemeinwohrlichtigkeit“ (Denninger 1990) möglichst weitgehend gewahrt bleibt. Die Ausrichtung der Verfahrensgestaltung sollte daher am Gemeinwohl orientiert sein. Eine bloße Beteiligungsmöglichkeit am Normungsprozess reicht nicht aus. Vielmehr ist eine Angleichung der tatsächlichen Voraussetzungen der Akteure zur Inanspruchnahme ihrer Rechte vorzunehmen. Dem dient es, wenn in das Verfahren nicht nur eine Sichtweise, sondern „Kontrastinformationen“ eingebracht werden können, was voraussetzt, dass Akteure in der Lage sind, diese Kontrastinformationen zu erarbeiten und ihnen auch im Verfahren Geltung zu verschaffen. (vgl. Führ et al., 1995, S.10 ff.). Anforderungen an das Verfahren setzen sich aus den Rechten auf Anhörung, auf Auskunft, ausreichende Unterrichtung, sachkundige Vertretung und ausreichende Begründung der Entscheidung zusammen. Die Kriterien für die Normungsinstitution schließen daran an. Im Verfahren muss darauf geachtet werden, dass die interessierten Kreise frühzeitig beteiligt werden, ein Scoping auf Umwelt- und Naturschutzrele-

vanz eingerichtet, und den Minderheiten besondere Verfahrensrechte eingeräumt werden. Verschiedene Interessen und Perspektiven sollten Raum haben. Um die ausgewogene Zusammensetzung zu erreichen, muss die Möglichkeit der Meinungserarbeitung bestehen und die Vertretung auch diffuser Interessen sachkundig ablaufen. Allgemein sollte der Verfahrensstand transparent sein. Dazu gehört auch, dass Entscheidungen und Voten dokumentiert und begründet werden. Wichtig für die Ergebniskontrolle ist eine Regelung, wie, wie häufig und durch wen (bspw. KU oder – bei CEN-Normen auf der Grundlage einer EG-Richtlinie und eines entsprechenden Normungsmandates – Europaparlament oder Europäische Kommission) kontrolliert wird. Inhaltliche Kriterien für die Prüfung sind vorher festzulegen (Prüfungskatalog). Eine weitgreifende Verfahrensanforderung wäre, das Einspruchsrecht auf jedermann auszudehnen, so dass im Einzelfall die Normungsergebnisse erneut überprüft werden müssen.

Prozedurale Kriterien in Kurzform:

1. Verfahrensablauf
 - Frühzeitige Beteiligung aller interessierten Kreise
 - Scoping auf Umwelt- und Naturschutzrelevanz
 - Besondere Verfahrensrechte der Minderheit
2. Ausgewogene Zusammensetzung
 - Interessenpluralismus
 - Perspektivenpluralismus
 - Möglichkeit der Meinungserarbeitung
 - Sachkundige Vertretung auch „diffuser“ Interessen
3. Transparenz
 - Allgemein zugängliche Information über Verfahrensstand und -planung
 - Dokumentation der Entscheidungsfindung
 - Begründung der getroffenen Festlegungen
 - Dokumentation von Minderheitenvoten
4. Ergebniskontrolle
 - Abstrakte Normenkontrolle auf Naturschutzaspekte
 - Inzidente Überprüfung im Einzelfall
 - Periodische Überprüfung nach einem Prüfungskatalog

8.2.3.2

Organisationsbezogene Kriterien

Voraussetzung für die Neubildung oder erfolgreichen Ausbau einer Organisation ist die regelsetzende Kompetenz und Sanktionspotenzial. Dies erfordert externe „Stützung“ durch den Staat, die überzeugend sein muss. Sanktionsmittel Dritter (Staat, Markt, Öffentlichkeit...) spielen hierbei eine wichtige Rolle, um die Anreizsituation der Akteure zu beeinflussen.

Die Einflussnahme auf Regelsetzung im Sinne des Naturschutzes muss staatlich rechtsrelevant sein, wofür handlungsfähige Partner auf politischer Ebene hilfreich sind. Die vertragliche Verpflichtung auf ein ausreichendes Schutzniveau ist anzustreben. Normungsinstitutionen erfüllen nur ihren Sinn, wenn sie mindestens bundesweite, besser europaweite Bindungswirkung bei den entsprechenden Zielgruppen erlangen, (vgl. Voelzkow, 1994, S. 185). Zusätzlich muss eine Organisation in der Lage sein, homogene Entscheidungen zu treffen, ohne dass Minderheiten grundsätzlich übergangen werden. Die entsprechend günstigste organisatorische Voraussetzung ist die gegenseitige Interdependenz der Akteure. Dies fördert die Kooperationsbereitschaft der Beteiligten.

Organisationsbezogene Kriterien in Kurzform:

- finanzielle Ressourcen
- externe Stützung diffuser Interessen
- bundesweit regelsetzende Kompetenz
- Sanktionspotenzial
- vertragliche Regelung mit dem Staat
- Internationale Einbettung

Tabelle 1 fasst die Kriterien für Verfahren und Organisation zusammen. Die Einteilung in kooperative und konfrontative Verfahrenselemente dient dazu, den Eingriff in Abläufe zu beurteilen. Dies auch deshalb, weil die Kriterien nicht in der Weise zu verstehen sind, dass sie durchgängig erfüllt sein müssen, um eine hinreichende Anreizsituation zu schaffen. Sie stellen vielmehr unterschiedliche institutionelle Gestaltungsoptionen dar. Im Rahmen des Projektes sollten diese mit den Beteiligten diskutiert und die Erfolgchancen institutioneller Innovationen abgeschätzt werden.

Tabelle 1: Grundlegende Kriterien für Normungsorganisation und Verfahrenselemente

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Materiell-organisatorische Voraussetzungen			
finanzielle Ressourcen			
externe Stützung diffuser Interessen			
bundesweit regelsetzende Kompetenz			
Sanktionspotenzial			
vertragliche Regelung mit dem Staat			
Internationale Einbettung			
Kooperative Verfahrenselemente			
Frühzeitige Beteiligung aller interessierten Kreise			
Ausgewogene Zusammensetzung			
Perspektiven- und Interessenpluralismus			
Möglichkeiten der Meinungserarbeitung			
Sachkundige Vertretung auch „diffuser“ Interessen			
Mehrheitsentscheidungen			
Transparenz: Allgemein zugängliche Information über Verfahrensstand und –planung			
Konfrontative Verfahrenselemente			
Scoping-Verpflichtung auf Umwelt- und Naturschutzrelevanz			
Besondere Verfahrensrechte der Minderheiten, Regeln für kompensatorische Intervention			
Transparenz: Dokumentation des Verfahrens, der Entscheidungsfindung und der Minderheitenvoten			
Begründungspflicht der getroffenen Festlegungen			
Ergebniskontrolle: Normenkontrolle auf Naturschutzaspekte			
Periodische Überprüfung und im Einzelfall (Prüfungskatalog)			

Tabelle 1: Grundlegenden Kriterien für Normungsorganisation und Verfahrenselemente