

# 1

## Vorwort

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. 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 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.

## 2

### Projektbeschreibung

#### 2.1

##### **Ziel des Projektes: Durchsetzungschancen des Naturschutzes zu verbessern**

Ausgangspunkt des Projektes ist die These, es könne mit Hilfe von "Standards" gelingen, die Durchsetzungschancen des Naturschutzes zu verbessern.

Gegenstand der Studie sind zwei inhaltliche „Säulen“:

- Standardisierung im Naturschutz und
- Naturschutz in der Normung.

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 Teilbereich aus der breit angelegten Bestandsaufnahme zum Bedarf an Standardisierungen, die dem Naturschutz förderlich wären und zu deren institutioneller Verankerung.

#### 2.2

##### **Vorgehen im Projekt**

##### **2.2.1**

##### ***Projektphase A: Mehrstufiges Screening***

Angesichts der Weite des Forschungsgegenstandes war es erforderlich, ein mehrstufiges Screening-Verfahren (s. Abbildung 1) 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.

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.

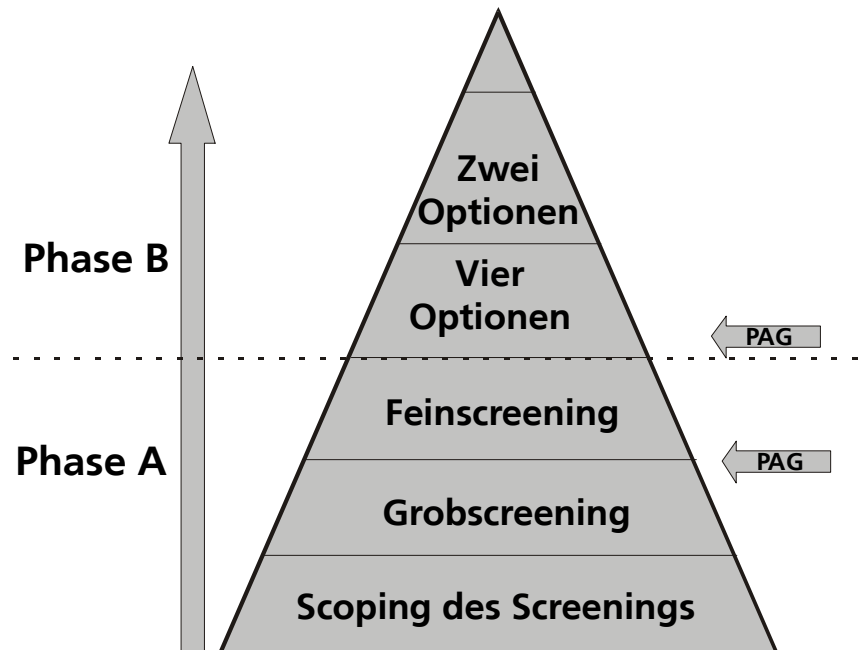


Abbildung 1: Übersicht über die fünf Auswahlstritte

### 2.2.2

#### ***Projektphase 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

### 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.

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**) 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.

#### **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 Wals-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.

## 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.

## 2.4

### **Verfügbare Veröffentlichungen zu Phase A**

Bahrs, Enno: Untersuchungsbereich Agrarsubventionen. Materialien aus der Screeningphase. Teilbericht im Rahmen des BfN-Forschungsprojektes „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 03-1, Darmstadt 2003. (ISBN 3-933795-55-9).

Häusler, Andreas; Neidlein, Christoph: Untersuchungsbereich Wald und Holz. Materialien aus der Screeningphase. Teilbericht im Rahmen des BfN-Forschungsprojektes „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“. Sofia- Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 03-2, Darmstadt 2003. (ISBN 3-933795-54-0).

Cichorowski, Georg: Untersuchungsbereiche Flächeninanspruchnahme, Verkehrswegebau, Gewässerschutz, Wasserwirtschaft. Materialien aus der Screeningphase. Teilbericht im Rahmen des BfN-Forschungsprojektes „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“. Sofia- Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 03-3, Darmstadt 2003. (ISBN 3-933795-51-6).

Becker, Cornelia: Untersuchungsbereiche Beschaffung, Subventionen, Strohballen, Reifenabrieb. Materialien aus der Screeningphase. Teilbericht im Rahmen des BfN-Forschungsprojektes „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 03-4, Darmstadt 2003. (ISBN 3-933795-52-4).

Schminke, Eva; Mutschler, Doris: Untersuchungsbereiche Normungsprojekte im DIN und Produktkennzeichnung. Materialien aus der Screeningphase. Teilbericht im Rahmen des BfN-Forschungsprojektes „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“. Sofia- Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 03-5, Darmstadt 2003. (ISBN 3-933795-53-2).

Appel-Kummer, Elisabeth; Mönnecke, Margit et al.: Standardisierung im Naturschutz. Materialien aus der Screeningphase. Teilbericht im Rahmen des BfN-Forschungsprojektes „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 03-6. (ISBN 3-933795-57-5).

Abbildung 2: Wirksamkeitsprofil mit Erläuterungen

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

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

<sup>1</sup> 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.

Übersicht zum BfN-Forschungsprojekt: Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards

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

Abbildung 3: Untersuchungsgegenstände