

Strategien einer erfolgreichen Naturschutzpolitik

Seminarergebnis

Aufgabe der Politik ist es, Entscheidungen zu treffen zur Durchsetzung bestimmter Vorstellungen in der Gesellschaft. Dabei hat Politik gesellschaftliche Wertvorstellungen zu berücksichtigen. Sie muß darüber hinaus im Interesse des Gemeinwohls handeln. Erfolgreiche Naturschutzpolitik ist somit eine wesentliche Voraussetzung für das Erreichen naturschutzfachlicher Ziele. Ausgangspunkt des Seminars war die Erkenntnis, daß dem Naturschutz im Gegensatz zu anderen Disziplinen politische Strategien weitgehend fehlen.

Diese Erkenntnis bestätigte sich auch durch die Tatsache, daß trotz eines anspruchsvollen Programms und obwohl qualifizierte Referenten gewonnen werden konnten, kein einziger Politiker der Einladung gefolgt war.

Naturschutzpolitik also Fehlanzeige?

„Akteure sind alle, die Naturschutz gestalten. Hauptakteure sind hierbei jedoch nicht die Naturschützer.“ Mit diesen Worten eröffnete Prof. Dr. Wolfgang ERZ von der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftspflege, Bonn, sein Referat zum Thema: Wie kann die *Organisation* des Naturschutzes im staatlichen Bereich verbessert werden? Das Grundproblem, so Prof. Erz, sei in der Tat ein Problem der Organisation. Es müsse daher die Frage gestellt werden: „Wer organisiert Naturschutz bzw. wer organisiert die Organisation?“ Besondere Verantwortung trage hierbei der staatliche Naturschutz. Für Verbesserungsmöglichkeiten sah Prof. Erz folgende Ansätze: 1. Klare Formulierung der Naturschutzziele 2. Formulierung instrumenteller Ziele. 3. Verbesserung der personellen Situation. 4. Qualifiziertere Aus- und Fortbildung. 5. Besseres Führungspersonal. Auf dem letzten Punkt sei besonderem Wert zu legen. „Wir haben in der Bundesrepublik nirgendwo ein Personalpotential“, betonte Prof. Erz, „das Führungsaufgaben im Naturschutz in dem Sinn wahrnehmen kann, wie etwa Führungsaufgaben in der Außenpolitik, Finanzpolitik oder Wirtschaftspolitik. Hätten wir das richtige Führungspotential, würde auch die Organisation richtig geführt werden.“

Gesetzgeberische Maßnahmen als naturschutzpolitische Strategie standen im Mittelpunkt des Referates von Peter FISCHER-HÜFTLE, Richter am Verwaltungsgericht in Regensburg. Es sei zu fragen, ob die geltenden Gesetze inhaltlich ausreichen, um einen wirksamen Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen zu gewährleisten. Vieles spreche dafür, daß das oft beschwörte „Vollzugsdefizit“ ein „Regelungsdefizit“ darstelle. Denkbare Strategien seien deshalb eine Verbesserung des Klagerechts und materiellen Rechts. Fischer-Hüftle zeigte auf, daß eine Vermehrung des Klagerechts des einzelnen Bürgers erhebliche Probleme beinhaltet. Er bezweifelte, daß auf diese Weise eine Effektivierung des Natur- und Umweltschutzes erreicht werden kann. Vieles spreche dafür, daß ein individuelles Umweltgrundrecht nicht praktikabel oder unwirksam wäre. Negative Veränderungen von Natur und Umwelt beträfen in aller Regel eine unbestimmte Vielzahl von Individuen, so daß man von einer kollektiven Betroffenheit ausgehen kön-

ne. Geeignete Repräsentanten dieses kollektiven Rechts seien die Naturschutzverbände, geeignetes Mittel die bundeseinheitliche Einführung der *Verbandsklage*, die allerdings aufschiebende Wirkung haben müsse. Fischer-Hüftle betonte auch, daß ein erweitertes Klagerecht allein Durchsetzungsschwierigkeiten nicht ausgleichen könne, wenn diese im sachlichen Recht begründet seien. Das geltende Recht müsse daraufhin überprüft werden, wie den Naturschutzbelangen im Kollisionsfall größeres Gewicht zu verschaffen sei. ökologisch orientierte Steuerung aller Raumnutzungen, Ökologievorbehalt in der Bauleitplanung, Aufnahme des Umwelt- und Naturschutzes als Staatsziel in das Grundgesetz seien hierfür geeignete Ansätze.

Über die „Möglichkeiten und Grenzen sektoraler Naturschutzpolitik“ referierte Ltd. Ministerialrat Dipl.-Ing. Wolfgang DEIXLER. Obwohl Naturschutz immer querschnittsorientiert – weil von allen zu beachten – sei, gäbe es auch sektorale Aspekte, die insbesondere die Naturschutzverwaltung betreffen würden. Möglichkeiten für den Naturschutzbeamten, Naturschutzpolitik gerade dort zum Ziel zu führen, wo Gesetze Grenzen setzen, sah Deixler darin, „dem Naturschutzpolitiker die fachlichen Argumente zu liefern für eine Änderung dieser Gesetze.“ Bezüglich der Organisation der Naturschutzverwaltung wies er darauf hin, daß der Naturschutz auf der unteren und mittleren Ebene in die innere Verwaltung eingebunden sei. Dies führe dazu, daß andere Fachverwaltungen mit voller Kompetenz ihre Fachgesetze vollziehen, während Naturschutzbelange abgestimmt und somit gefiltert würden. *Unzureichende Weisungsbefugnis der obersten Naturschutzbehörde* gegenüber der unteren und unzureichende personelle Ausstattung setzen enge Grenzen. Positiv habe sich allerdings die ab 1985 im Zuge der Verfassungsergänzung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen erfolgte Aufstockung der Haushaltsmittel ausgewirkt. Deixler erläuterte weiter die Möglichkeiten und Grenzen des sektoralen Naturschutzes beim Vollzug der Naturschutzgesetze am Beispiel der Landschaftsplanung und der Mitwirkung in Raumordnungs- und Genehmigungsverfahren. Es sei im Hinblick auf andere Fachverwaltungen beispiellos, daß Fachpläne des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht von der Fachbehörde selbst erstellt würden. So seien auch von den Entwürfen der Landschaftsrahmenpläne, die von den höheren Naturschutzbehörden gefertigt wurden, nur wenige übriggeblieben. Ähnliches gelte für Landschafts- und Grünordnungspläne. Auch gebe die kommende *Umweltverträglichkeitsprüfung* nur zu wenig Hoffnung Anlaß. Es zeichne sich bereits jetzt ab, daß ohne inhaltliche Vorgabe der Prüfungsmethoden wiederum ein naturschutzfachlicher Laie das Prüfungsergebnis erarbeiten müsse. In seiner Schlußüberlegung sagte Deixler: „Das ist das Dilemma: Die Probleme sind bekannt und an Handlungsprogrammen besteht kein Mangel. Das Problem ist, daß diese Programme an die vorhandenen Strukturen anknüpfen, indirekt jedoch auf deren grundlegende Veränderung abzielen. Dies sollte aber den Beamten nicht entmutigen, an geeigneter Stelle notwendige Veränderungen anzumahnen“

„Natur- und Umweltschutz ist ein kulturelles Konzept, das sich am Menschen und an den ökologischen Gesetzmäßigkeiten orientiert. Damit ist Naturschutz notwendigerweise eine Querschnittsaufgabe, eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft.“ Mit dieser These eröffnete Dr. Wolfgang ZIELONKOWSKI, Direktor der Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege in Laufing, seine Aussagen zur Notwendigkeit eines querschnittsorientierten Naturschutzes. Trotz eines gesteigerten Umweltbewußtseins das durch Meinungsumfragen belegt sei - habe unsere Gesellschaft den Naturschutz jedoch noch nicht als Querschnittsaufgabe erkannt und angenommen. Naturschutz werde deshalb auch nicht von der Mehrheit der gesellschaftlich relevanten Gruppen als Auftrag ernstgenommen. Ausgehend von einer Darstellung der geschichtlichen Entwicklung des Naturschutzes führte Dr. Zielonkowski folgende Ursachen an: Mit der „Verstaatlichung“ des Naturschutzes habe sich ein Juristenmonopol entwickelt, das den Gebots- und Verbotsnaturschutz fördere, die Öffentlichkeit ausschließt und so die Gewinnung von Mehrheiten blockiere. Es sei auch ein Rückzug der „seriösen“ Wissenschaft und von Führungspersönlichkeiten aus Politik und Gesellschaft feststellbar. Staatlicher und privater Naturschutz klaffen zunehmend stärker auseinander. Diesen Defiziten gelte es entgegenzuarbeiten, um den Naturschutz stärker in der Gesellschaft zu verankern. Verbesserte Entschädigungsregelungen bei Verbots-Tatbeständen, Ausbau der leistungsgewährenden Verwaltung böten entsprechende Möglichkeiten. Gleiches gelte für die Anerkennung ehrenamtlich erbrachter Leistungen. Dringend notwendig sei darüber hinaus ein Abbau des Juristenmonopols. Mit einem Zitat von Christoph Sening, Richter am Bayer. Verwaltungsgerichtshof, belegte Dr. Zielonkowski diese Auffassung: „Nicht Vertrauen, sondern Mißtrauen verdient die ineffektive Art und Weise, wie die Behörden bisher das Recht zum Schutze wertvoller Natur praktiziert haben. Aber der deutsche Jurist in gehobener politischer Stellung nimmt die Wirklichkeit heute nur mehr in Ausschnitten durch die Brille seiner Fachdisziplin wahr. Zivilisationsökologische Zusammenhänge und daraus sich ergebende Einsichten in die Notwendigkeit einer Veränderung rechtlicher Strukturen sind ihm fremd“

Insgesamt würden Naturschutzverwaltung und Verbandsnaturschutz sich und die anderen überfordern im Glauben, die umfassende gesellschaftliche Aufgabe „Naturschutz“ alleine leisten zu können. *Naturschutz müsse mehrheitsfähig gemacht werden.*

Die Frage nach einem „sozial orientierten“ Naturschutz als Politikgrundlage ging Prof. Dr. Gert GÖRING, Hochschule der Künste Berlin, nach. Die Wirksamkeit eines Naturschutzes mit sozialer Orientierung lasse sich z. B. an den Anfängen der Regional- und Landesplanung in Deutschland erkennen mit der Gründung bedeutender kommunaler Planungsverbände. Der Schutz der Natur und die Ausweisung von Freiflächen für die Bevölkerung sei ein wesentliches Anliegen dieser Organisationen gewesen. Bereits 1910 seien bemerkenswerte Arbeiten veröffentlicht worden, die in einer auch heute noch überzeugenden Form Naturschutz und Erholung in Einklang zu bringen suchten. Für die traditionellen Naturschutzorganisationen könne der Verein Naturschutzpark e. V. angeführt werden, der auf einer breiten gesellschaftlichen Basis

konsensfähig war und einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Lebenssituation der Bevölkerung der Großstädte und Industriegebiete geleistet hat. In seinem Ausblick wies Gröning darauf hin, daß der Blick in die Vergangenheit allein im Rahmen einer sich ständig verändernden Gesellschaft nicht ausreichend sei. Eine Perspektive ließe sich allerdings aufzeigen, würde zukünftig weniger auf *Naturschutz* als vielmehr auf *Naturentwicklung* abgezielt. Dazu gehöre auch, daß bei zu erwartender Arbeitszeitverkürzung Überlegungen zu außerstädtischen Formen der Freizeit angestellt werden. Soll zukünftig Naturschutz gesellschaftlich umgesetzt werden, tue man gut daran, die Augen vor den Entwicklungen – auch denen der Hochtechnologie – nicht zu verschließen. Naturentwicklung als gesellschaftlich relevante Aufgabenstellung müsse die Widersprüchlichkeiten humaner Existenz in ihre Überlegungen einbeziehen und ertragen können.

Eine gesteigerte Erwartungshaltung des Naturschutzes gegenüber den Hochschulen konstatierte Prof. Helmut ALTNER, Institut für Zoologie der Universität Regensburg. Zugleich habe auch die Nachfrage der Öffentlichkeit nach Ergebnissen und nach Beratung immens zugenommen, würden solche Dienste den Hochschulen als geradezu selbstverständliche Bringschuld abverlangt. Der Anspruch des Naturschutzes stellte die Hochschulen somit keineswegs vor eine besondere Situation. Er treffe aber auch auf Reaktionen und Antworten, die anderen Interessenten ebenfalls zuteil würden. „Die Hochschulen haben geltend zu machen“, sagte Prof. Altner, „daß ihrem Entgegenkommen gegenüber Ansprüchen außeruniversitärer Interessenten Grenzen gesetzt sind. Die Grenzen liegen in der Wissenschaftlichkeit der Ansprüche, in der Vorrangigkeit ihrer primären Aufgaben in Forschung und Lehre und in der Begrenztheit der personellen und sachlichen Ausstattung.“ Mit diesen Vorbehalten wollte Prof. Altner keinesfalls einer Verweigerung der Hochschulen das Wort reden. Es gehe jedoch darum, neue Initiativen umsichtig und unter Berücksichtigung aktueller hochschulpolitischer Entwicklungen zu planen und zu verwirklichen. Als Möglichkeit böten sich in bezug auf die Anforderungen in der Ausbildung *nach Abschluß eines straff organisierten Biologie-Studiums postgraduale Zusatz-Studien an*, die der beruflichen Spezialisierung dienen. Seine Überlegungen faßte Prof. Altner in folgenden Thesen zusammen:

„Der Fortentwicklung der Arbeit des praktischen Naturschutzes ist nachhaltig gedient, wenn an den Hochschulen hochrangige, insbesondere ökologische Grundlagenforschung betrieben wird. Nur so ist gewährleistet, daß der Naturschutz auch in Zukunft die erforderliche wissenschaftliche Fundierung erhält.“

Der Fortentwicklung des Naturschutzes ist nachhaltig gedient, wenn der wissenschaftlich ausgebildete Nachwuchs ein zuverlässiges Fachwissen mitbringt sowie die Fähigkeit, wissenschaftliche Probleme mit adäquatem Vorgehen zu lösen.

Naturschutzforschung und Naturschutzvermittlung geschehen nicht in wertfreien Räumen. Dies bedeutet, daß Biologen, die naturschutzrelevante Forschung betreiben, die Grenzen und Reichweiten ihrer Aussagen besonders sorgfältig beachten müssen und andererseits nicht zu Datenlieferanten degradiert und entmündigt werden dürfen“

Die „Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit als naturschutzpolitische Strategie“ erörterte Gerhard MÖHLER, Ministerialrat am Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Internationale Übereinkommen seien mit ihren weltweit oder regional geltenden Regelungen ein unverzichtbares Instrument des Naturschutzes. Daher sei auch die internationale Zusammenarbeit ein herausragender Bestandteil der naturschutzpolitischen Strategie. Zur Verdeutlichung dieser Aussage legte Möhler eine wertvolle Übersicht über die derzeitige internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Naturschutzes vor und entwickelte hieraus die strategischen Leitlinien. Schwerpunkte bildeten hierbei die *Sicherung der Lebensräume wandernder Tierarten, die Minderung grenzüberschreitender Belastungen des Naturhaushaltes, der Naturschutzaspekt in den Entwicklungsländern und die internationale Meinungsbildung*. Insgesamt messe das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der internationalen Zusammenarbeit entscheidende Bedeutung für Fortschritte im nationalen Bereich bei. Das Ministerium wirke aktiv und entschieden mit und werde sich den wachsenden internationalen Aufgaben mit noch zunehmender Intensität annehmen.

Ein eindeutiges Bekenntnis zum „Naturschutz als kirchenpolitischer Auftrag“ legt Gotthard DOBMEIER, Umweltbeauftragter der Erzdiözese München-Freising, ab. „Der Lebensraum des Menschen ist immer auch Handlungsraum der Kirchen“ „Damit ist“, so Dobmeier, „deutlich gemacht, daß die Kirche heute sich nicht ausschließlich zurückziehen darf auf theologische und ethische Aussagen. Die Zeichen der Zeit fordern uns heraus, unseren Auftrag auch in den Raum des Gesellschaftspolitischen hinein wahrzunehmen. Dieser Auftrag begründet sich von den Grundlagen der Kirche her, von der biblischen Botschaft, von der christlichen Ethik, von der kirchlichen Soziallehre“ Im Hinblick auf den sogenannten zweiten Schöpfungsbericht im Buch Genesis des Alten Testaments, Kap. 2, der als Auftrag an den Menschen formuliert, daß er „den Garten bebaue und behüte“, sei eine vorausschauende Naturschutzpolitik verlangt, eine weitsichtige Verantwortung der Wirtschaft und Industrie. Der Mensch habe nicht nur aus Eigeninteresse Natur und Umwelt pfleglich zu behandeln, sondern aus einer darüber hinausreichenden Verantwortung. „Diese Verantwortung“ so die gemeinsame Erklärung der Synode der Bistümer der Bundesrepublik Deutschland schließt auch die Sorge um die Tier- und Pflanzenwelt sowie die anorganische Natur ein, die es nicht nur in ihrem unmittelbaren Nutzen für Leben und Gesundheit des Menschen zu erhalten gilt, sondern auch in ihrem Artenreichtum und ihrer Schönheit“ Dobmeier plädierte deshalb dafür, im Zusammenhang mit der geplanten Aufnahme des Umweltschutzes als Staatsziel in das Grundgesetz nicht vom Schutzgut „natürliche Lebensgrundlagen des Menschen“ auszugehen, sondern von den „*natürlichen Grundlagen des Lebens*“ zu sprechen. Die Kirche habe den Auftrag, der bedrohten Schöpfung die Stimme zu verleihen. Diese Aufgabe werde von der Kirche mehr und mehr begriffen, müsse künftig aber noch tatkräftiger in Angriff genommen werden.

„Naturschutzverbände können einen Beitrag leisten, eine umfassende Gestaltung der Naturschutz-

politik ist ihnen aber kaum möglich“ Mit dieser Aussage leitete Dr. Hubert WEIGER, Bund Naturschutz Nordbayern, sein Referat ein zum Thema „Wie können Naturschutzverbände Naturschutzpolitik gestalten?“

Es sei festzustellen, daß inzwischen gewaltige Staatsapparate aufgebaut seien, die die Veränderung der Natur bezwecken. Für den Schutz der Natur werde dagegen nur 1 % dessen aufgewendet, was gleichzeitig zu ihrer Belastung staatlicherseits über Straßen-, Wasserbau, Flurbereinigung etc. eingesetzt werde. Außerdem hätten die wenigen Ansätze einer Naturschutzpolitik nur sektoral gewirkt. Der Notwendigkeit einer im großen Zusammenhang gesehenen Umweltsicherung werde bis heute in der Praxis kaum Rechnung getragen. Weder gebe es ein umfassendes und allgemein akzeptiertes Gesamtkonzept, noch konkrete Handlungsprogramme. *Eine der wichtigsten Aufgaben* der Verbände sei es deshalb, gemeinsam mit anderen gesellschaftlichen Gruppen im Rahmen einer richtig verstandenen Naturschutzpolitik eine *Wertediskussion* zu führen. Im Rahmen dieser Wertediskussion müßten die Naturschutzverbände deutlich machen, daß Naturschutzhandeln in allen Politikbereichen erforderlich ist. Weiger sah hierzu folgende Ansätze: Umwelterziehung durch Vermittlung ganzheitlicher Betrachtungsweisen; Wirtschaftspolitik als Ressourcensicherung; Energiepolitik durch Reduzierung des gesamten Energieeinsatzes; Agrarpolitik durch Verringerung der Produktionshöhe auf der gesamten intensiv genutzten landwirtschaftlichen Fläche. Die Anforderungen seien derart gewaltig, daß auch Naturschutzverbände einer *Setzung von Prioritäten* nicht ausweichen könnten, wenn eine Gestaltung der Naturschutzpolitik erreicht werden solle. Professionellere Verbandsarbeit, Überprüfung der Effizienz der Verfahrensbeilegung, Mitarbeiterbildung, Entwicklung einer Handlungsebene im Bereich der Kommunen, Lobbyarbeit in Parlamenten und Ministerien, Koordination der Naturschutzverbände seien solche Schwerpunkte. „Naturschutzverbände brauchen nicht nur fachliche Kompetenz, sie brauchen auch entsprechende Glaubwürdigkeit. Dies erfordert nicht nur Unabhängigkeit von staatlichen Finanzierungsmaßnahmen, sondern auch einen entsprechenden innerverbandlichen Umgang“. Dies sei eine wesentliche Voraussetzung für eine Gestaltung der Naturschutzpolitik.

Bei einem Versuch eines Resümées des Seminars kommt man nicht um die Feststellung umhin, daß eine gesamtgesellschaftlich orientierte Naturschutzpolitik noch nicht existiert. Dies zeigte sich in der Abwesenheit von Politikern aller Parteien und wurde auch deutlich in den Einzelreferaten. Drastischer formulierte ein Teilnehmer des Seminars: „Es gibt keine Politik, die den Namen Naturschutzpolitik verdient“. Einigkeit bestand auch darin, daß die derzeit isoliert und unkoordiniert betriebene Naturschutzpolitik zugunsten einer Strategie geändert werden müsse, die *Naturschutz als tragende Grundlage aller politischen Entscheidungen* berücksichtigt. Dies sei nur zu erreichen, wenn Naturschutz konsensfähig und von der gesamten Gesellschaft als Anliegen angenommen und vertreten werde.

Manfred Fuchs, ANL

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge \(LSB\)](#)

Jahr/Year: 1987

Band/Volume: [2_1987](#)

Autor(en)/Author(s): Fuchs Manfred

Artikel/Article: [Strategien einer erfolgreichen Naturschutzpolitik 5-7](#)