

Zur Verwaltungspraxis der Oberen Landespflegebehörden in Rheinland-Pfalz *

von **Uwe Martens**

Inhaltsübersicht

Kurzfassung

Abstract

1. Einleitung
2. Ergebnisse
 - 2.1 Personalsituation
 - 2.2 Finanzsituation
 - 2.3 Anregungen auf NSG-Unterschutzstellung
 - 2.4 Auswahlkriterien für NSG
 - 2.5 Biotopkartierung
 - 2.6 Pflegemaßnahmen
 - 2.7 Sonstiges
3. Diskussion
4. Literatur

Kurzfassung

1992 wurde eine bundesweite Umfrage unter den zuständigen Fachbehörden, die für die Ausweisung von Naturschutzgebieten zuständig sind, durchgeführt. Die Schwerpunkte der verwaltungsvollzugsspezifischen Fragen lagen in den Bereichen Behördenorganisation und -struktur sowie Aspekte zu Unterschutzstellungsverfahren. Ausschnittsweise werden hier die Antworten der rheinland-pfälzischen Naturschutzbehörden auf den bundesweit durchgeführten Fragebogen wiedergegeben.

* Gefördert durch HOLOS — Europäisches Forschungs- und Rechtsinstitut für ökonomische und ökologische Umweltfragen (Würzburg)

Abstract

Administration procedures of the »Obere Landespflegebehörden« in Rhineland-Palatinate

Some results of a nationwide inquiry under authorities having jurisdiction over nature conservation are shown. The main aspects of the questionnaire were organisation and structure of the authorities and some problems of procedure. In this short paper only some data concerning the state Rhineland-Palatinate are presented.

1. Einleitung

Mitte 1992 wurde unter der Obhut von Herrn Professor Dr. H. HOFMANN (Berlin), mit Unterstützung von Herrn Dr. D. REICHEL bei der Höheren Naturschutzbehörde der Regierung von Unterfranken (Würzburg) und mit Hilfe von Herrn O. MERX eine bundesweite Fragebogenaktion zum Verwaltungsvollzug bei der Ausweisung von Naturschutzgebieten (NSG) durchgeführt. Es wurde an sämtliche (west-) deutschen Naturschutzbehörden, die für die Unterschutzstellung von NSG zuständig waren, ein elfseitiger Fragebogen verschickt. In der Umfrage wurden insgesamt 50 themenspezifische (das heißt naturschutz- und verfahrensorientierte) Fragen zur behördlichen Naturschutzarbeit (mit Schwerpunkt auf dem Inschutznahmeverfahren von NSG) gestellt. Um den Bearbeitungsaufwand für die Behörden trotz des erheblichen Fragebogensumfangs möglichst gering zu halten, genügte für die Fragenbeantwortung häufig die Angabe eines empirischen Schätzwertes (nach einer Punkte-Skala von 0 für »gar nicht« bis 10 für »sehr häufig«) oder eine einfache Bejahung oder Verneinung der gestellten Frage. Bis Mitte/Ende 1993 ergab sich eine Rücklaufquote von rund 60 Prozent der angeschriebenen Behörden.

Für die nachfolgenden Ausführungen sollen ausschließlich von den zwei Rückantworten der insgesamt drei rheinland-pfälzischen Naturschutzbehörden (Bezirksregierungen Rheinland-Pfalz, Trier und Koblenz), die für die Ausweisung von NSG zuständig waren, nur die aussagekräftigen Antworten auf die gestellten Fragen Beachtung finden. Problematisch für die Auswertung der in Rheinland-Pfalz gewonnenen Ergebnisse ist allerdings, daß seit 1. Juli 1992 die Kreisverwaltungen als Untere Landespflegebehörden für die NSG-Ausweisung zuständig waren.

Eine Rückführung dieser Regelung erfolgte allerdings bereits wieder 1993, so daß gewisse organisatorische Mängel sich durchaus auf die Beantwortungsqualität der Fragen ausgewirkt haben könnten.

Zur Wahrung der behördlichen Anonymität werden die Ergebnisse der Umfrage summarisch dargestellt, so daß eine Zuordnung zu einer der einzelnen Behörden zwar nicht möglich ist, aber gleichwohl ein repräsentativer Einblick in die rheinland-pfälzische Ver-

waltungspraxis der Oberen Landespflegebehörden gegeben werden kann. Den beiden rheinland-pfälzischen Behörden, die durch die Beantwortung des Fragebogens zur Transparenz ihrer internen Verwaltungsentscheidungen beigetragen haben, sei an dieser Stelle aufrichtiger Dank ausgesprochen.

2. Ergebnisse

2.1 Personalsituation

Das den Oberen Landespflegebehörden zugeordnete Fachpersonal belief sich auf acht bis zehn Mitarbeiter, wobei allein zwischen sechs und acht Mitarbeiter eine fachliche Qualifikation als Landschaftsplaner resp. Landespfleger aufwiesen. In der Fachbehörde waren jeweils drei Verwaltungsbeamte tätig. Ein technischer Angestellter bzw. ein Vermessungsingenieur waren zusätzlich der Landespflegebehörde zugeordnet. Bei juristischen Fragen wurden die Mitarbeiter der Fachbehörde durch ein anderes Referat der Bezirksregierung mitbetreut.

Keine der Befragten sah diese Personalsituation als ausreichend für die behördliche Aufgabenbewältigung (insbesondere der Unterschutzstellungen) an. Auch wenn es prinzipiell nicht leicht zu beantworten war, wieviel Personal notwendig wäre, weil dies unter anderem von den Zielvorgaben (Zielsetzung) für die Unterschutzstellungen und den Aufbau eines Biotopverbundsystems sowie dem Privatisierungsgrad des Naturschutzes abhängt — so ein Behördenvertreter —, belief sich eine Schätzung eines Sachbearbeiters auf insgesamt 15 Personen. Eine zwar nicht in Zusammenhang mit den Personalfragen abgegebene Anmerkung einer Behörde gab wohl ungewollt einen weiteren Hinweis zur Personalsituation:

»Die personelle Situation läßt eine tiefgehende Bearbeitung des Fragebogens leider nicht zu.«

Die Altersstruktur der behördlichen Mitarbeiter gliederte sich durchschnittlich auf folgende Gruppen auf:

1. zwischen 20 und 30 Jahren: ein bzw. zwei Mitarbeiter
2. zwischen 30 und 40 Jahren: fünf Mitarbeiter
3. zwischen 40 und 50 Jahren: drei Mitarbeiter
4. über 50 Jahre: zwei Mitarbeiter.

Neben der generellen beamtenrechtlichen Verpflichtung zur Fortbildung bestand keine spezielle Fortbildungspflicht für die Mitarbeiter der Oberen Landespflegebehörde. Eine solche fachbehördliche Fortbildungspflicht dürfte in den nächsten Jahren auch nicht vorgesehen sein. Gleichwohl wurden von einer Behörde verschiedene Fortbildungsmöglichkeiten genutzt. Wie oft die im folgenden angeführten Fortbildungsmöglichkeiten

genutzt wurden, wurde anhand einer Punkte-Skala von 0 (gar nicht) bis 10 (sehr häufig) beurteilt. Am häufigsten (9) wird von den speziellen Fachveranstaltungen des Landesamtes für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht (Oppenheim; im folgenden kurz LfUG genannt) Gebrauch gemacht. Daneben finden allgemeine dienstliche Fortbildungsveranstaltungen des Ministeriums für Inneres (4) und externe Fachveranstaltungen im Bundesgebiet (3) statt.

2.2 Finanzsituation

Aussagen zur Finanzsituation lagen leider nur von einer Fachbehörde für Naturschutz vor. Die Angaben können insofern nur eingeschränkte Hinweise geben. Wegen der prinzipiell rechtspolitisch relativ konformen Lage in Rheinland-Pfalz dürften diese Ergebnisse gleichwohl in etwa auf die anderen Landespflegebehörden übertragbar sein.

Insgesamt standen der Naturschutzbehörde 8.620.000,— DM pro Jahr an Geldmitteln (inklusive durchlaufender Gelder) zur Verfügung. Diese teilten sich auf folgende Fachbereiche auf (wobei die Zahl in Klammern hier die Anzahl der behördlichen Mitarbeiter angibt) und fanden eine dementsprechende Verwendung:

1. Landespflegerische Planung (1)	905.000,— DM/Jahr
2. Eingriffsregelung (4)	_____
3. Unterschutzstellung (2)	_____
4. Anpachtung/Erwerb/Pflege in und außerhalb von NSGs (3)	4.683.000,— DM/Jahr
5. Artenschutz einschließlich Verwendung von Fördermitteln für Biotopsicherungsprogramme (2-3)	2.040.000,— DM/Jahr
6. Sonstiges:	
— institutionelle Förderung	482.000,— DM/Jahr
— Förderung von Naturparks	510.000,— DM/Jahr
— ggf. landespflegerische Maßnahmen (z. B. Flurbereinigung)	

Von den Verwendern wurden die zur Verfügung stehenden Geldmittel in der Regel als ausreichend angesehen. Engpässe konnten sich eventuell an den Jahresenden ergeben.

2.3 Anregungen auf NSG-Unterschutzstellung

Die Ausweisung von NSG wird nach dem Landespflegegesetz (kurz: LPfLG) in der seit 1. Mai 1987 geltenden Fassung nicht an ein Antragerfordernis gebunden, so daß externe Hinweise und Wünsche zur Inschutznahme bestimmter Flächen nicht als »Anträge« zu bezeichnen sind. Im folgenden wird daher der Ausdruck »Anregung(en)« verwendet.

Im Jahr 1990 wurden von der einen Behörde zehn (im folgenden daher als »Behörde 10« bezeichnet), von der anderen 28 Anregungen (= »Behörde 28«) auf NSG-Unterschutzstellung bearbeitet, wobei die behördliche Arbeits- und Leistungskapazität bei der Bearbeitung dieser Anregungen in etwa gleich eingestuft wurde. Erstere Behörde (Behörde 10) konnte nach eigener Einschätzung etwa fünf bis sechs Anregungen pro Jahr bearbeiten; die andere Behörde (Behörde 28) ging von fünf bis zehn fertig bearbeiteten Anregungen pro Jahr aus.

Bei beiden Behörden kam es gar nicht (empirischer Schätzwert 0 gemäß oben genannter Punkte-Skala) vor, daß die fertig bearbeiteten Anregungen auf NSG-Ausweisung nicht unmittelbar zur Unterschutzstellung des betroffenen Gebietes führten (z. B. aus politischen Gründen bzw. wegen fehlender Unterschrift der Rechtsverordnung). Selten (empirischer Schätzwert »2« gemäß obiger Punkte-Skala) kamen Fälle vor, in denen wegen Widerstandes aus der von der Unterschutzstellung betroffenen Bevölkerungen unmittelbare Inschutznahmen nicht erfolgen konnten.

Bei »Behörde 28« gingen die Anregungen von folgenden Gruppierungen aus:

1. Privatpersonen	7 Anregungen
2. anerkannte Naturschutzverbände	2 Anregungen
3. naturkundliche Vereine	1 Anregung
4. andere Ämter bzw. Behörden	keine Anregung
5. eigenes Amt bzw. Behörde	17 Anregungen
6. Kommunen	1 Anregung
7. Schulen/Hochschulen, Jagdverbände und Sonstige	keine Anregung

Im Durchschnitt dauerten die NSG-Unterschutzstellungsverfahren bei »Behörde 28« nicht weniger als zwei bis drei Jahre, wobei das kürzeste Verfahren ca. ein Jahr, das längste ca. zwölf Jahre in Anspruch nahm. Bei der weniger stark mit externen NSG-Anregungen belasteten Behörde (Behörde 10) dauerte ein NSG-Unterschutzstellungsverfahren im Mittel nicht weniger als ein Jahr. Bei beiden Behörden lagen allerdings noch Anregungen vor, die aus dem Jahre 1980 stammten und nicht vollständig abgeschlossen waren.

Auf die Frage, welche Hemmnisse der Verwirklichung der Anregungen entgegenstanden, und der Aufforderung, die fünf häufigsten Hemmnisse zu nennen und zu beurteilen (wieder mit Hilfe der Punkte-Skala von 0 bis 10; s. o.), wurde folgender Kommentar abgegeben (bzw. geschwiegen):

»Wir gehen davon aus, daß alle nach landesweiten Kriterien als NSG auszuweisenden Flächen trotz der üblichen Einwände anderer Interessengruppierungen gemäß § 21 LPflG als NSG ausgewiesen werden. Bisher wurde jedes Verfahren zuende geführt.«

Die im Fragebogen hilfsweise angeführten möglichen Einwände (Regierungspräsident/Landrat, Verbände, Behörden, Landwirtschaft, Kommunen) blieben unberücksichtigt. Einstimmig lehnten die Behörden anstelle der Ausweisung von NSG-Flächen andere verwaltungsrechtliche Möglichkeiten zum Schutz (angeregter) Gebiete ab. Als Beispiele wurden im Fragebogen etwa Agreements, öffentlichrechtliche Verträge und landesspezifische Subventionen (z. B. Ackerrandstreifenprogramm, Artenschutzprogramme) genannt. Diese — so »Behörde 28« — seien nur im Vorgriff hilfreich oder könnten flankierend genutzt werden, aber nicht anstelle der NSG-Ausweisung.

2.4 Auswahlkriterien für NSG

Beurteilt nach der oben erläuterten Punkte-Skala, wurden nach behördlicher Auskunft folgende Hauptkriterien zur NSG-Ausweisung herangezogen:

Kriterium:	Wert gemäß Punkte-Skala bei	
	»Behörde 28«	»Behörde 10«
1) seltene Tier- und/oder Pflanzenarten (Rote Liste)	10	10
2) Seltenheit des Standortes/Biotopes	10	8
3) Artenvielfalt	—	3
4) Diversität	—	3
5) wissenschaftliche Geeignetheit oder natur- geschichtliche Einzigartigkeit	—	4
6) Landschaftsschönheit	—	4

»Behörde 28« sah die Kriterien 1)-2) als Hauptkriterien, die Kriterien 3)-6) als Nebenkriterien an, wobei die Nebenkriterien nicht nach der Punkte-Skala eingestuft wurden. »Behörde 28« nannte als vorrangiges Kriterium die

»Prioritätenliste des Landesamtes für Umweltschutz über auszuweisende NSG in Rheinland-Pfalz, darin fließen o. g. Kriterien ein«.

In Rheinland-Pfalz griffen die Landespflegebehörden für die Bewertung der naturschutzwürdigen Gebiete auch auf Leitarten zurück. Externe Sachverständigengutachten wurden nur selten (Behörde 28: 0; Behörde 10: 3; [gemäß der oben erläuterten Punkte-Skala]) eingeholt. Daß externe Sachverständigengutachten nicht eingeholt wurden, lag allerdings nicht an fehlenden Finanzmitteln.

Das zur Unterschutzstellung anstehende Gebiet wurde von der jeweils zuständigen Behörde durchschnittlich drei- bis viermal bis zur Ausweisung begangen, wobei allerdings keine eigenen Untersuchungen bei den Begehungen durchgeführt wurden.

2.5 Biotopkartierung

Die letzte Biotopkartierung der beiden Regierungsbezirke datierte aus den Jahren 1990/91. Auftraggeber war das LfUG; Erstellende waren Fachleute, die im Rahmen eines Werkvertrages verpflichtet wurden.

Die rheinland-pfälzischen Behörden verglichen die Ergebnisse der Biotopkartierung mit den NSG-Anregungen. Größtenteils beschränkten sich die Abweichungen von externen Anregungsbegründungen und offiziellen Ergebnissen der Biotopkartierung bezüglich einer als NSG vorgesehenen Fläche auf die unterschiedliche Abgrenzung. Beachtlich könnte hierfür sein, daß in der Biotopkartierung weder Pufferzonen noch zu entwickelnde Flächen erfaßt sind.

Nach Auskunft von »Behörde 28« wurden lediglich fünf bis zehn Prozent der naturschutzwürdigen Flächen, die in der offiziellen Biotopkartierung erfaßt wurden, durch laufende NSG-Unterschutzstellungsverfahren erfaßt. Trotzdem wurde aufgrund der offiziellen Kartierungen Eigeninitiative zur Inschutznahme durch die Behörde ergriffen.

2.6 Pflegemaßnahmen

Von behördlicher Seite wurden regelmäßig Pflegemaßnahmen in NSG oder Gebieten, die als NSG angeregt wurden, initiiert. Durchführende sind meist »Naturschutzverbände, karitative Einrichtungen/Ökogruppen, örtliche Landwirte, Unternehmer«.

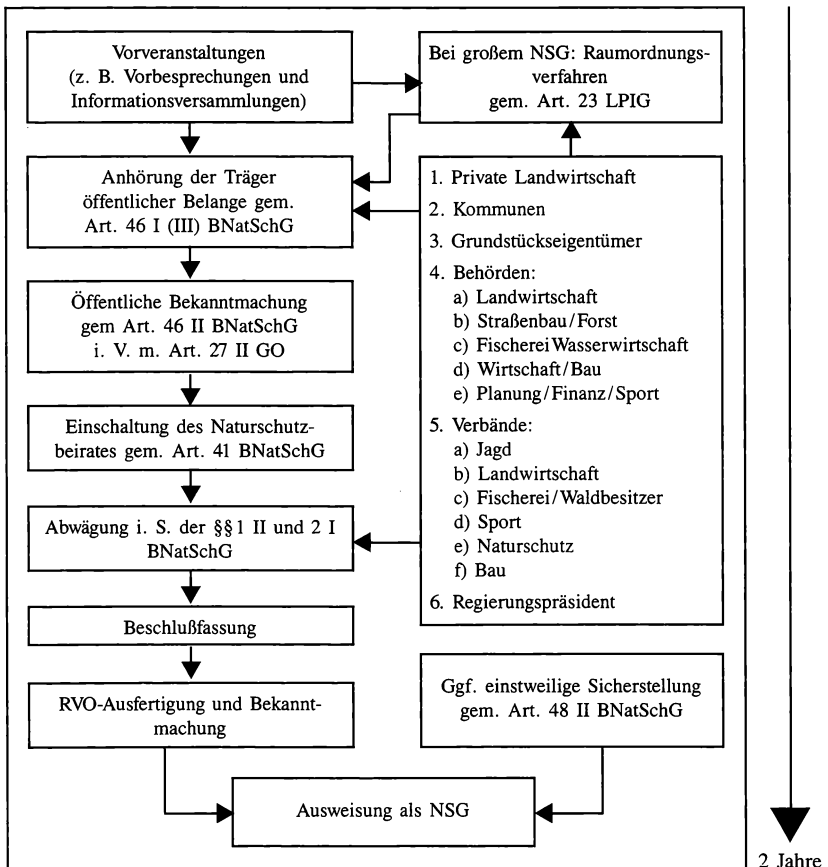
2.7 Sonstiges

Von den Behördenvertretern wurde die rechtsdogmatische Differenzierung zwischen Voll- und Teil-NSG für deren praktische Tätigkeit als unbedeutsam angesehen. Diese Unterscheidung basiert auf dem Wortlaut der Naturschutzgesetze, wonach ein besonderer Schutz der Natur (und Landschaft) sowohl in ihrer Ganzheit als auch in ihren Teilen möglich sein kann (z. B. § 21 LPflG), und erscheint wegen der unterschiedlichen Schutzwirkung beachtlich:

Voll-NSG sollen möglichst völlig frei von menschlichen Einwirkungen bleiben; für Teil-NSG wird eine Betätigung des Menschen im Rahmen des Schutzzweckes als möglich bzw. teilweise als geboten angesehen. Entgegen dieser Dogmatik behauptete ein Behördenvertreter:

»Eine offizielle Unterscheidung zw. Voll- und Teil-NSG gibt es nicht. Aufgrund des § 21 LPflG können sowohl schutzwürdige als auch zu entwickelnde Flächen sowie Pufferzonen einbezogen werden. Dies wird auch praktiziert«.

Hinsichtlich des derzeit üblichen Verfahrensablaufs zur Ausweisung von NSG ergab sich folgendes bundesweite Bild (MARTENS, MERX & CRAMER in Dr.):



3. Diskussion

Wegen der hier nur punktuell wiedergegebenen Ergebnisse der Naturschutzbehörden-Umfrage muß eine eingehende Diskussion der Umfrageergebnisse einer umfassenderen Auswertung der beantworteten Fragebögen vorbehalten bleiben (hierzu s. MARTENS, MERX & CRAMER i. Dr.). Gleichwohl dürften einige der dargestellten Ergebnisse bereits für sich sprechen und hilfreiche Schlußfolgerungen für die Kooperation von privaten Naturschutzverbänden mit den zuständigen Naturschutzbehörden ermöglichen (s. auch MARTENS 1993)

4. Literatur

MARTENS, U. (1993): Zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe bei der Begründung der Schutzwürdigkeit von möglichen NSG nach § 13 Abs. 1 BNatSchG in der Verwaltungspraxis. — Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege: Berichte der ANL **17**: 121-124. Laufen, Salzach.

MARTENS, U., MERX, O. & H. CRAMER (i. Dr.): Verwaltungsvollzug des Naturschutzrechts. — Zeitschrift für Umweltrecht: das Forum für Umwelt und Recht **6**. Bremen.

Manuskript eingereicht am 7. Juni 1994.

Anschrift des Verfassers: Uwe Martens, Valentin-Becker-Straße 1 1/2, 97072 Würzburg

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Fauna und Flora in Rheinland-Pfalz](#)

Jahr/Year: 1993-1995

Band/Volume: [7](#)

Autor(en)/Author(s): Martens Uwe

Artikel/Article: [Zur Verwaltungspraxis der Oberen Landespflegebehörden in Rheinland-Pfalz 733-741](#)