

# 100 Jahre Naturschutz als Staatsaufgabe in Deutschland

## Wege von einer lokalen zu einer globalen Verantwortung

Klaus Werk

### Zur Geschichte des staatlichen Naturschutzes

Der Naturschutz hat eine lange, Jahrhunderte währende Tradition. Seine Wurzeln liegen vor allem in notwendigen Begrenzungen des übermäßigen Verbrauchs von Naturgütern. Der Beginn der Naturschutzstrategien war weniger auf ein bestimmtes Schutzgut bezogen als vielmehr darauf gerichtet, eine eingetretene Übernutzung von Natur und Landschaft zu verhindern. Insofern ist es auch nachvollziehbar, dass der Begriff der Nachhaltigkeit nach der ökologisch verheerenden Übernutzung der Wälder aufkam. Viele schon im Mittelalter begründete Artenschutzvorschriften zielen ebenfalls auf diese Aspekte und Tatbestände vor allem zur Bewahrung der privaten jagdlichen Interessen der Fürsten und Adligen. Fachbehörden im modernen Stil kannte man nicht. In dieser Zeit bleibt die Initiative für erste Naturschutzmaßnahmen privat und entspringt dem Engagement von Bürgern und Vereinen, die sich um besondere Vorhaben bemühen. Von staatlicher Seite gingen nur wenige Initiativen aus. Beispiel in Preußen ist das Reichsvogelschutzgesetz aus dem Jahr 1888. Als Gründungsjahr des staatlichen Naturschutzes gilt die Einrichtung der staatlichen Stelle für Naturdenkmalpflege in Danzig im Jahr 1906. Hugo Conwentz wurde der erste staatliche „Naturschutzbeamte“. Dass es zu dieser Danziger Behörde kam, war in erster Linie dem Engagement ehrenamtlicher Naturschützer und Vereinen zu danken.

Neue Grundlagen bekam der Naturschutz in der Weimarer Republik durch Gesetzgebungsverfahren in den deutschen Ländern. Das Reichsnaturschutzgesetzes (RNG) wurde erst 1935 erlassen. Nach dem zweiten Weltkrieg blieben die staatlichen Aufgaben den Naturschutzbehörden weiter zugeordnet, indem das RNG später dann als Landesrecht fort

galt. Staatliche Behörde und Ehrenamt blieben eng verknüpft. Die staatlichen Behörden waren zu einem eigenständigen fachlich fundierten, professionellen Handeln nur in Ansätzen in der Lage. Sie waren eher vollzugsorientierte Verwaltungseinheiten. Aufgabenwahrnehmungen z. B. in Schutzgebieten war historisch bedingt vor allem durch Forstpersonal geprägt und motiviert. Einen Wendepunkt in der Geschichte des staatlichen Naturschutzes stellt das europäische Umweltjahr 1970 dar. Hier kam es zu einer umfassenden Debatte über die Aufgabenstellungen im Umwelt- und Naturschutz. Seit dieser Zeit bildete sich in den Vollzugsbehörden eine durchgängige eigene Verwaltung, die die staatliche und gesellschaftliche Gemeinwohlaufgabe als ihre Triebfeder begreift. Schließlich erhielt der Naturschutz durch Aufnahme des Artikels 20a in das Grundgesetz auch Verfassungsrang, mit der Begründung, dass die Natur die Lebensgrundlage des Menschen bildet. In

den Gründungsjahren der Naturschutzverwaltung und bis in die 1970er Jahre wurden die Naturschutzaufgaben der Behörden durch Vertreter des Ehrenamtes fachlich aufbereitet, bewertet und zum Vollzug den jeweiligen Beamten zugeführt. Das Handeln der Vollzugsbehörde war auf die enge Verflechtung mit dem Ehrenamt angewiesen. Mit den ersten neuen Landesgesetzen in der ersten Hälfte der 1970er Jahre und vor allem durch das „Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege“ (Bundesnaturschutzgesetz, BNatSchG) 1976 änderte sich



Abb. 1: Prof. Klaus Werk

den Gründungs-



Abb. 2: Das Motto der Veranstaltung zum Europäischen Naturschutzjahr 1970 in Berlin „Wir handeln für die Zukunft“ wurde für die Ausstellung des Kreises Hofgeismar in Grebenstein übernommen. Etwa 3.000 Besucher interessierten sich für die Erhaltung und Pflege unserer heimischen Landschaft. Foto: Lothar Nitsche

dies gravierend. Um die neuen Aufgaben sachgerecht wahrnehmen zu können, war wesentlich mehr Sachverstand in der Behörde erforderlich. Es entwickelte sich der Aufbau der Naturschutzbehörden, die zunächst personell und sachlich nicht so ausgestattet waren, wie es ihre Aufgaben erfordert hätte. Das eher unprofessionelle Zuarbeiten aus dem Ehrenamt musste durch den Aufbau spezieller Fachbehörden mit eigens ausgebildetem Fachpersonal ersetzt werden. Die Naturschutzbehörden wuchsen daraufhin bedeutend und bekamen mehr Einfluss. Entscheidend in diesem Zusammenhang wirkte die Eingriffsregelung, die diese Behörden im umfassenden Sinne in Entscheidungsprozesse Dritter und in Verwaltungsverfahren einwob.

Das Personal der Aufbauphase der Naturschutzbehörden hatte meist an den Hochschulen der 1970er und 1980er Jahre studiert oder auch eine ganz neu angelegte Verwaltungslaufbahn durchschritten. Die Umweltministerien entstanden und mit Ihnen die Umweltautoren und Umweltämter in den Vollzugsbehörden. Der Naturschutz war so gesehen klassisch staatlich normiert und agierte vor allem aus Begründungen für Interessen des Gemeinwesens. Damit stand der Naturschutz aber auch gegen viele andere Interessen, die wirtschaftlich motiviert waren und auf Prosperieren abzielten.

## Staatliche Aufgaben

Die Bestimmungen im Naturschutzrecht haben ihren Ursprung in den Forderungen der Umweltbewegung und des Reagierens der Politik auf außerparlamentarische Bewegungen und die parlamentarische Arbeit der Fraktion der GRÜNEN sowie der zunehmenden allmählichen Integration umweltpolitischer Positionen in allen Parteien. Im BNatSchG war ein umfassender Handlungsauftrag formuliert. Die erforderlichen Instrumentarien wurden hieraus gesetzlich abgeleitet und etabliert. Sie definieren damit auch die staatlichen Aufgaben, die heute folgende Schwerpunkte enthalten:

- Ziele und Grundsätze von Naturschutz und Landschaftspflege zur Entwicklung des Landes, der Ge-

meinden und zur Einstellung in die Verwaltungsverfahren und Entscheidungen, wo diese Umweltbelange betreffen

- Landschaftsplanung mit den Maßgaben der räumlichen Entwicklung und der Beziehung zur Gesamtplanung
- Eingriffsregelung mit den Maßgaben zur Infrastrukturplanung, Projektplanung und Zulassungsverfahren einschließlich der Verknüpfung zur Umweltprüfung von Projekten
- Flächen- und Objektschutz für Vorranggebiete und Vorrangflächen von Natur und Landschaft sowie für das Konzept NATURA 2000 der EU
- Artenschutzbestimmungen für die heimischen Arten und ihren besonderen Schutz sowie die Maßgaben für den internationalen Handel
- besonderer gesetzlicher Biotopschutz und die räumliche Entwicklung in Deutschland einschließlich des Biotopverbundes
- besondere Maßgaben für die freiraumgebundene Erholung
- besondere Maßgaben für die Sicherung und Entwicklung der Kulturlandschaften

Die Verknüpfung des staatlichen Naturschutzes mit dem Ehrenamt und dem Bürgerengagement hebt ihn von anderen Disziplinen heraus. Daher gibt es seit dem BNatSchG von 1976 und der Ausführungsgesetze die Beteiligungsrechte der Naturschutzverbände und späterhin das Recht der Verbände durch die Verbandsklage die Verwaltungsgerichte anzurufen. In dieser Zeit wird in die Vorbereitung von Verwaltungsentscheidungen auch das Devolutivrecht der Beiräte eingeführt.

## Globalisierung und Ressourcenschutz

Neue gesellschaftliche Anforderungen ergeben sich durch die Globalisierung, Europäisierung und Entwicklungen in Deutschland. Der Naturschutz wird maßgeblich durch die Wirtschaftsbeziehungen, die Öffnung der Märkte, den international boomenden Tourismus und die weltweite Mobilität beeinflusst. Ausschlaggebend für seine internatio-

nal zu begründenden Strategien ist die weltweite demografische Entwicklung, die rasante Zunahme der Megastädte und der Verarmung ganzer Regionen in Afrika, Lateinamerika und Asien mit den Folgen der Devastierung ganzer Landschaften. Naturschutz ist in relevanten Aufgaben naturwissenschaftlich-ökologisch begründet und so ist es klar, dass es zur Lösung dieser Aufgaben in den Großlandschaften der Kontinente staatenübergreifende internationale Strategien bedarf. Im Naturschutz muss europäisch und international gedacht und gehandelt werden, auch wenn die Handlungsgegenstände oftmals rein lokal oder regional begründet sind.

Naturschutz ist Ressourcenschutz zur Erhaltung der natürlichen Rohstoffe, ihrer nachhaltigen Nutzungsfähigkeit und zur Gewähr einer schonenden Nutzung. Er ist auch Schutz der Atmosphäre. Er muss ein vehementes Interesse an einer Energiewende und der Durchsetzung der internationalen Konventionen haben. Ein wichtiges Element solcher Netze ist das Konzept NATURA 2000 der EU, das einen europäischen Biotopverbund zum Gegenstand nimmt. NATURA 2000 versteht sich so, dass es in die lokalen Netze in eigener Verantwortung eingewoben wird. Hier verbindet sich ein europäisches System mit der Verantwortung für die Sachebene vor Ort. Weiterhin wird Naturschutz im Rahmen internationaler Abkommen betrieben, z. B. Ramsar 1971, Welterbekonvention 1972, CITES 1973 das Übereinkommen der Biologischen Vielfalt (CBD) 1992, Klima 1992. Er konzentrierte sich aber auf den Arten- und Biotopschutz. Dies sollte sich jetzt im 21. Jh. ändern. Einen Ansatz dazu bietet u. a. der Europarat mit der neuen europäischen Landschaftskonvention (ELC).

## Ehrenamtlicher Naturschutz

Die gesellschaftlichen Veränderung haben auch das Selbstverständnis des verbandlichen und ehrenamtlichen Naturschutzes bewirkt. Die Entwicklung und die Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben im Naturschutz sind eng mit der Politik der Verbände und des Ehrenamtes verbunden. Namentlich

BUND und NABU sind es, die mit ihren Ortsgruppen Repräsentanten des Naturschutzes vor Ort sind und konkrete örtliche Maßnahmen angehen und praktische Arbeit leisten. Institutionen und Verbände im Aktionsfeld Naturschutz sind auf Bundesebene im Deutschen Naturschutzring (DNR) zusammengeschlossen, der als Dachorganisation eine zentrale Funktion, Repräsentanz und Lobbyarbeit leistet. Die Verbände definieren ihre Aufgaben zunehmend neu als echte Lobbyarbeit und greifen Themen neu und anders auf. Methoden, Öffentlichkeitsarbeit und die Themenwahl sind deutlich umweltpolitisch geprägt. Dabei gelingt es den Verbänden viele Menschen neu anzusprechen. Allerdings gelingt es ihnen dabei weniger, die praktische Naturschutzarbeit vor Ort mit Pflegemaßnahmen anzugehen. So schaffen sie trotz wachsender Ausstrahlung in der Öffentlichkeit und stabiler Mitgliedszahlen weniger, die Menschen in die lokale Arbeit einzubeziehen. Und so werden trotz der allgemein guten Resonanz weniger Menschen vor Ort direkt aktiv. Aber es gibt auch ermutigende Gegenbeispiele in vielen Regionen. Dieser Widerspruch stellt die Verbände vor große Herausforderungen. Hier sind aber die Phänomene im Naturschutz ähnlich wie die bundesweiten Trends im Verbandswesen insgesamt. Die Verbände altern am ausbleibenden Zufluss von jungen Menschen, wenn sie diese Probleme der Mitgliedschaft nicht lösen. Naturschutz als gesellschaftliche Aufgabe kann am ehesten in solidarischer, teamgebundener Arbeit wahrgenommen werden. Dies muss verstärkt aufgegriffen und vermittelt werden. Der Staat mit seiner Exekutive kann dies weder ersetzen noch selbst angehen.

## Zehn Merkmale des Naturschutzes

Aus den historischen Entwicklungen ist die Staatsaufgabe Naturschutz sukzessive erwachsen. Um diese Staatsaufgaben ableiten zu können, muss man sich mit den Zielen und Aufgaben im Naturschutz beschäftigen. Diese lassen sich wie folgt beschreiben:

- Naturschutz muss nachhaltig und sehr langfristig, generationenüber-

greifend angelegt sein; Naturschutz muss dauerhaft wirken.

- Naturschutz muss großräumig fungieren und auf die ganze Fläche gerichtet sein.
- Naturschutz bezieht sich jeweils auf Schutz und Entwicklung.
- Naturschutz ist maßnahmenorientiert, projektbezogen und beinhaltet damit die Landschaftspflege, er beschäftigt sich mit Pflege und Bewirtschaftungsweisen von Landschaftsteilen oder Biotopkomplexen.
- Gegenstand des Naturschutzes ist die Landschaft als ganzheitlicher, komplexer Wirkungsraum.
- Naturschutz befasst sich mit den Entwicklungsoptionen der Kulturlandschaft, ihrer jeweiligen Eigenart und Vielfalt und Nutzungsstruktur.
- Gegenstand des Naturschutzes ist der Naturhaushalt in seiner jeweiligen Ausprägung mit den Maßgaben zur nachhaltigen Sicherung und Entwicklung der Qualitäten des Wasserhaushaltes, des Bodenschutzes, des Klimas und der Lufthygiene.
- Gegenstand des Naturschutzes ist die nachhaltige Nutzungsfähigkeit von Naturgütern und ihre Regenerationsfähigkeit.
- Gegenstand des Naturschutzes ist der Arten- und Biotopschutz für die wildlebenden und wild wachsenden Tier- und Pflanzenarten und ihrer Lebensräume, international, national und regional.
- Gegenstand des Naturschutzes sind die Belange der freiraumgebundenen Erholung, der Möglichkeiten zur Wahrnehmung und Aneignung von Natur und Landschaft für die Menschen.

Anhand dieser 10 Merkmale wird deutlich, dass der Naturschutz ohne staatliche Garantien seine Aufgaben nicht lösen kann. Nachhaltigkeit, Langfristigkeit und Dauerhaftigkeit lassen sich weder vertraglich frei vereinbaren noch kurzfristig im Zusammenhang von Projekten oder Förderungen gewährleisten. Hierfür braucht man gesetzliche Bestimmungen, die das Gemeinwesen insgesamt in den Blick nehmen und staatliche Institutionen, die diese Bestimmungen durchsetzen können.

## Dreiklang staatlicher, kommunaler und privater Aufgaben

Natur als öffentliches Gut muss im Dreiklang von staatlicher, kommunaler und privater Aufgaben gesehen werden. Für dieses öffentliche Gut sind die entsprechenden Qualitäten (auch im Bildungsbereich) nachhaltig zu sichern. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung wird hierzu die allgemeinen Maßgaben bestimmen müssen. Private Initiative und Engagement ist für den Erfolg des Naturschutzes genauso wichtig, wie die persönliche Einstellung der Bürger zum Gemeingut Natur und Landschaft und des sorgsamem Umgangs damit. Daraus entspringen die Jedermanns-Pflichten nach der Gesetzgebung. Man schützt nur, was man kennt und versteht – so lautet eine Naturschutzthese. Um Naturschutzzielen privat gerecht zu werden oder um private Initiative zu wecken, bedarf es der Aufklärung und Schulung. Erfolgreich wird Naturschutz erst, wenn die Menschen diesen ernst nehmen und ihm selbst alltäglich nachkommen. Am ehesten nehmen die Naturschutzverbände selbst diese Aufgabe mit ihrer laufenden Presse- und Öffentlichkeitsarbeit wahr. Eine staatliche Aufgabe ist auch die Förderung der Naturschutzakademien in Bund und Ländern, um von dort aus die notwendigen Impulse durch umweltpädagogische Arbeit zu geben. Hierzu zählen auch die diversen Informationszentren insbesondere in den Großschutzgebieten und Naturerlebnisgebieten. Beide Elemente sollten und müssen deutlich gestärkt und ausgebaut werden, wenn auch die private Aufgabenwahrnehmung im Naturschutz größere Bedeutung erlangen soll. Es bedarf der Implementierung in den Schulunterricht und in Kindergärten. Nur wenn dies gelingt und früh das Verständnis für die Natur geweckt ist, werden die Jugendlichen und Erwachsenen auch das notwendige Verständnis und ihre erworbene Erfahrung mitbringen. Den Gemeinden obliegt die Daseinsvorsorge für alle örtlichen Aufgaben. Hierzu zählen die Aufgaben in der Entwicklung und Pflege der heimatlichen Kultur und Aufgaben im örtlichen Naturschutz und der Entwicklung der Landschaft und der Freiräume. Die Festlegung der allgemeinen kommunalen Entwicklungsziele für

die örtliche Landschaft obliegt im Kernbereich den Kommunen. Das Instrument dafür ist die Landschaftsplanung und die daraus abgeleitete Projektentwicklung. Alle räumlich relevanten Festlegungen durch die staatlichen Behörden sind in enger Abstimmung mit den betroffenen Gemeinden vorzunehmen. Die Kommunen müssen die Naturschutzmaßnahmen z. B. aus der Eingriffsregelung und Kompensationsverpflichtung zu ihren Gunsten nutzen.

## Abstimmung mit anderen Politikbereichen

Die staatlichen Aufgaben des Naturschutzes sind deutlich querschnittsorientiert zu anderen Disziplinen und Politikbereichen. Nur in bestimmte Aufgabenfeldern kann der Naturschutz seine Anliegen selbst wahrnehmen. Aber auch hier bedarf es der Abstimmung der Aufgaben mit Dritten. Zum staatlichen Naturschutz gehören die zunehmenden Maßnahmen aus dem Gemeinschaftsrecht der europäischen Union. Sie geht von einem integrativen Umweltbegriff aus. In relevanten Regelungsbereichen des Umwelt- und Naturschutzes setzt die EU durch diverse Richtlinien neue Maßstäbe. Das nationale Umweltrecht wird zunehmend europäisiert. Viele Standards in Richtlinien, die die EU erlässt, wären allein durch deutsches Bundes- und Landesrecht so nicht zum Tragen gekommen. In den vergangenen Jahren wurde dies z. B. durch die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie und die Wasserrahmen-Richtlinie deutlich.

Aus Sicht der beruflichen Praxis ist die Anwendung und Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts im Bereich der Umweltpolitik gewinnbringend. Durch die Richtlinien wurde das deutsche Recht in den letzten Jahren weiterentwickelt. Naturschutz macht an Ländergrenzen nicht Halt. Insbesondere der europäische Biotopverbund und die Standards bei Planungen und Zulassungsverfahren für Infrastrukturprojekte erfordern ein hohes und Dritte gleich behandelndes europäisches Niveau. Die europäischen Richtlinien setzen Rahmen und bestimmen im Umweltbereich keine Detailmaßnahmen oder exakte Verfahrensweisen. Sie sind zwar exakter als das deutsche

Rahmenrecht bestimmt, dennoch lassen sie den Mitgliedschaften den notwendigen Spielraum der Umsetzung. Um den Aufgaben im Bereich Naturschutz nachzukommen, müssen also rechtliche Regelungen der drei Stufen EU, Deutschland national und Bundesländer (einschließlich Kommunen) beachtet werden. Das Umwelt- und Planungsrecht ist heute sehr komplex geworden, und die Behörden sind personell durchweg überlastet oder personell nicht adäquat ausgestattet. Dadurch kommt es zu Fehlern bei der Entscheidungsfindung, zu Mängeln und einem Vollzugsdefizit. Dies verschulden die Behörden nicht selbst. Die Ursache liegt zumeist in einer oft sehr mangelhaften Fürsorge der staatlichen Lenkung, ausgehend von den Parlamenten und den dortigen Haushaltsbeschlüssen und der Ministerialbürokratie. Um die notwendigen gesetzlich fixierten Standards und Verfahrensanforderungen sicherzustellen, sollte die Verbandsklage daher selbstverständlich sichergestellt bleiben. Sie wird bisher äußerst zurückhaltend angewandt. Sie dient nicht Verbandsinteressen, sondern der Überprüfung der gesetzlichen Vorschriften und damit dem Staatsinteresse. Dies wird in der Öffentlichkeit oft verwechselt.

Die Naturschutzverbände stehen vor sehr großen neuen Herausforderungen. Sie müssen sich stark professionalisieren, um als Lobbyorganisationen in der bundesdeutschen Presselandschaft und Politik Gehör zu finden und sich durchsetzen zu können. Professionalität ist auch gefragt, wenn es um die Diskussion und Beeinflussung der sachlichen Themen im Umweltbereich geht. Da diese immer komplexer und vielschichtiger werden, müssen sich die Verbände hier entsprechend schulen und sich wissenschaftlich beraten. Dies kostet Einiges an Aufwand und Geld. Auf der anderen Seite sind die großen Verbände breite Bürgervereine und haben Laien als Mitglieder. So kann die Kluft zwischen professioneller Leitung und ehrenamtlichem Engagement vor Ort größer werden. Die Verbände müssen also die Aufgabe lösen, die großen umweltpolitischen Themen auch in die Arbeit vor Ort einzuflechten. Professionell angelegte bundesweite Strategien von Greenpeace oder der Deutschen Umwelthilfe werden dann fruchtbar sein, wenn es z. B. BUND

und NABU zugleich verstehen, die Kernarbeit ihrer Orts- und Kreisgruppen nicht zu vernachlässigen und die großen Themen dort mit präsent zu halten.

## Handlungsinstrumente des Naturschutzes

Die verfahrensgebundenen Handlungsinstrumente des Naturschutzes haben sich bewährt. Sie sind seit 30 Jahren auf Basis der neuen Naturschutzgesetzgebung in der Anwendung. Sie wurden namentlich in den Ländern aufgrund der Rechtsprechung weiterentwickelt, müssen aber in einigen Punkten angepasst werden. Dies betrifft vor allem die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts, das in Deutschland durch Bund und Länder jahrelang verzögert wurde und wird. Diese Situation muss beendet und das Gemeinschaftsrecht verbindlich und umfänglich umgesetzt werden. Ein Beispiel sind die artenschutzrechtlichen Bestimmungen nach der FFH-Richtlinie. Eine Novelle des BNatSchG hierzu ist überfällig.

Ein bewährtes Instrument ist der Vertragsnaturschutz, der hohe Akzeptanz besitzt. Er kann und soll überall da greifen, wo auf freiwilliger und gleicher Basis Träger zusammenarbeiten und sich gegenseitig verpflichten. Dies gilt durchweg für die Maßnahmen in der Landschaftspflege. Der Vertragsnaturschutz ist da völlig ungeeignet, wo der staatliche hoheitliche Aspekt im Vordergrund steht und durchgesetzt werden soll. In diesem Bereich ist das klassische Verwaltungsrecht anzuwenden. Beispielhaft sei dies für die Eingriffsregelung oder den Artenschutz benannt. Vertragsnaturschutz ist dort erfolgreich, wo die Maßnahmendurchführung relevant ist, wo ein periodisches Anpassen der Nutzungen notwendig wird und das betriebliche Interesse durch Förderung und Aufwandsentschädigung geweckt werden kann. Vertragsnaturschutz und hoheitliches Handeln müssen sich ergänzen.

Aufgaben und Instrumente des integrierten Umweltschutzes und zur nachhaltigen Landnutzung müssen zusammengeführt werden. Die Verwaltungsorganisation in Bund und Ländern sollte hierauf eingehen und ein System der staatlichen Umweltbehörden schaffen. Gleiches gilt

für den kommunalen Bereich in der Eigenverantwortung der Städte und Gemeinden. Kooperationen mit der Land- und Forstwirtschaft bzw. der Fischerei sind für den Naturschutz notwendig. Die zur ELER Verordnung erfolgenden, neuen staatlichen Programme für den ländlichen Raum bilden hierfür eine wichtige Grundlage. Ein Prüfstein für einen integrativen Umwelt- und Naturschutz wird das avisierte Umweltgesetzbuch werden. Für die Förderung des Naturschutzes sind Ökonomische Anreize sinnstiftend. Ökonomisch ausgerichtete Instrumente müssen am betrieblichen Interesse ansetzen, damit Win-Win-Situationen entstehen. Die Höhe des Anreizes muss so ausfallen, dass das Interesse zur Kooperation entsteht. Umgekehrt sind reine Mitnahmeeffekte unerwünscht. Relevant wird dabei insbesondere der Vertragsnaturschutz für die Landschaftspflegemaßnahmen. Alle Ökopoolmaßnahmen und die Verausgabung von Abgaben wirken auch im Sinne des ökonomischen Anreizes und sollen so eingesetzt werden. Ein gutes regionales Boden- und Liegenschaftsmanagement trägt zu den Anreizmomenten ebenso bei wie z. B. Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz. Ökonomische Anreize ergeben sich im Bereich des Tourismus und der Gastronomie, weil eine hohe landschaftliche Qualität die Nachfrage im Bereich Tourismus, Hotel- und Gaststättenwesen auslöst. Aber auch andere Bereiche sind mittelbar für den Naturschutz relevant.

## Akzeptanz des Naturschutzes durch den Bürger

Entscheidend für den Naturschutz ist die Akzeptanz durch die Bürger. Gemeint ist hier das Verständnis für die Naturschutzanliegen. Dies kann dann gelingen, wenn Naturschutz fassbar und begreifbar wird. Der Naturschutz steht immer unter den schwierigen Anforderungen, den wissenschaftlich begründeten Erfordernissen nachzukommen. Neben der methodisch und fachlich nicht einfachen Aufgabe ist es schwierig, der Allgemeinheit die Zusammenhänge verständlich zu machen und die praktischen Maßnahmen umzusetzen. Hier müssen die Debatten vermehrt die Kulturlandschaften, der

Geschichte und Aspekte der Heimat aufgreifen und für den Naturschutz durch positive Wahrnehmung nutzbar machen. Unverzichtbar ist aber ein Klima der Mitbestimmung durch die Beteiligten und die Übertragung von Verantwortung für die Projektarbeit.

Das Thema Akzeptanz verbindet sich stark mit der Politik. Viele Politiker lassen kaum etwas unversucht, die Staatsaufgaben klein zu reden und der privaten Initiative breiten Raum zu lassen. Die neoliberale Denkweise ergreift fast alle Politikbereiche, so auch den Umwelt- und Naturschutz. Nur hier ist dies nicht angebracht und wirkt populistisch. Die Folge davon ist Verdrossenheit und ein Abwenden von den staatlichen Aufgaben.

## Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern

Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern kennzeichnet die derzeitige Diskussion zur künftigen Gesetzgebungskompetenz nach der Föderalismusreform. Die derzeitige Gesetzgebung hat im Umweltbereich und Naturschutz, erhebliche Schwächen. Der Naturschutz benötigt eine gemeinschaftsrechtlich bundeseinheitliche Gesetzgebungskompetenz. Dies kann am besten gewährleistet werden, wenn es einen einheitlichen Kompetenztitel Umwelt im Grundgesetz gibt und dieser im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung dem Bund zugeführt wäre. Die Rahmenrechtskompetenz des Bundes hat mit dem Bundesnaturschutzgesetz von 1976 sehr viele landesrechtlich vorlaufende Neuregelungen aufgegriffen und vereinheitlicht. Weiterhin hat die EU durch ihre Richtlinienkompetenz sehr viel zur Vereinheitlichung und Standardisierung in ihren eigenen Themenfeldern beigetragen; dies betrifft insbesondere den Artenschutz, NATURA 2000 und die Gewässersysteme sowie das Umweltverfahrensrecht. Das deutsche Rahmenrecht ist aber überholt und durch die diversen Abstimmungsprozesse zwischen Bund und Ländern ausgehöhlt. Notwendige bundesweite Qualitätsstandards oder die Bestimmung von Verwaltungsverfahren kann der Bund für das ganze Land nicht leisten, da ihn hierfür die engere notwendige Kompetenz fehlt. Eine

Vollkompetenz des Bundes sollte sich auf folgende Aspekte beschränken:

- Bestimmung der Ziele und Grundsätze
- Bestimmung der Qualitätsstandards im Naturschutz
- Abschließende Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in Deutschland
- Bestimmung der Instrumente und des Instrumenteneinsatzes
- Bestimmung der Erfordernisse für Vorränge und Schutzgegenstände
- Normierung des Verfahrensrechts
- Maßgaben zur Partizipation und zu rechtlichen Befugnissen der Verbände
- Ausschließliche Bundeskompetenzen wie zur Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), zum BfN oder zum Artenschutz

Abweichungsbefugnisse der Länder zum Bundesrecht sind in diesem Zusammenhang weder notwendig noch sind sie sinnstiftend. Nichts wäre besser für den Naturschutz als eine konkurrierende Vollkompetenz des Bundes im Zusammenhang mit einem neuen Umweltgesetzbuch. Den Ländern muss weiter die Ausgestaltung der Vollzugskompetenzen obliegen und die Öffnung für eigene und spezifische Regelungen gewährleistet bleiben.

Den Ländern gebührt die Vollzugshoheit für Flächen- und Sachorganisation, so dass die länderspezifische Lösungen Bestand halten werden. Das Land hat dann durch eine konsequente Aufsichtsfunktion Sorge zu tragen, dass die Aufgabenwahrnehmung im Einklang mit staatlichen Zielen erfolgt. Dies kann durch jährliche Zielvereinbarungen und jährliche Berichte zum Vollzug ausgestaltet werden. Die Regelzuständigkeit sollte auf der unteren Ebene angesiedelt sein, so dass die meisten Verwaltungsverfahren bei der unteren Naturschutzbehörde erfolgen und verantwortet werden. Dies sollte für alle Fälle gelten, wo eine gute Ortskenntnis und Nähe zum Antragsverfahren eine Rolle spielt. Die Ministerialebene soll sich auf die steuernden und Rahmen setzenden Aufgaben konzentrieren. In den Flächenstaaten ist eine obere staatliche Instanz wichtig, die insbesondere für die folgenden Aufgaben zuständig sei muss:

- Aufsichtsfunktion UNB
- Finanzierung in Naturschutz und Landschaftspflegeprogramme

- Schutzgebiete (NSG, LSG, NATURA 2000) und Managementpläne
- Biotopverbund
- Landschaftsrahmenplanung (fakultativ)
- Verfahren mit Konzentrationswirkung (Eingriffsregelung, UVP)
- Sonderkompetenzen (z. B. Artenschutz)

Diese Aufgaben können durch mehrere Regierungspräsidien oder Bezirksregierungen wahrgenommen werden oder für ein kleineres Land durch ein Landesamt. In allen Ländern ist eine Landesfachbehörde Naturschutz zu schaffen, die nur wenige Vollzugsaufgaben übertragen bekommt. Diese Fachbehörden sind in erster Linie für die Umweltbeobachtung, Grunddatenerfassung, Biotopkartierung, GIS und auch für Monitoringaufgaben zuständig. Bei ihnen sollten auch die relevanten Landeskataster angesiedelt werden. Es erscheint sehr zweckmäßig, die Umweltverwaltung insgesamt als eine Einheit zu konzipieren, um die Abstimmungen und generellen Vereinbarungen zu vereinfachen und zu harmonisieren. Kooperationen mit dem Bereich Forsten und Landwirtschaft sind sicherzustellen oder für die staatlichen Steuerungsaufgaben auch der Umweltverwaltung mit zuzuordnen. In diesem Sektor werden heute vielfach Betriebe gebildet mit negativen Folgen für den Naturschutz. Insbesondere in den Landesbetrieben Forst kommt es zu dramatischen Problemen in der Personalausstattung. Hierbei können leider oft die ehemals übertragenen Naturschutzaufgaben nicht mehr adäquat wahrgenommen werden. Insofern müssen die Steuerungsaufgaben und die entsprechenden Deckungsmittel durch das Ministerium der Naturschutzverwaltung für ihre Kooperation mit dem Landesbetrieb übertragen werden.

Die Kompetenzwahrnehmung in der modernen Verwaltung kennt die Zusammenführung von Fachkompetenz mit den Sachaufgaben, der Personalverantwortung, der Finanzverantwortung und Entscheidungsfindung. Es soll aus möglichst einer Hand entschieden werden. Notwendig dazu sind Teamlösungen und das Arbeiten in Kooperationen und Projektgruppen. Diese Arbeitsweisen sind sehr anspruchsvoll geworden und unterliegen zukünftig mehr und mehr einem Qualitätsmanagement.

Ist der Naturschutz ein Kernbestandteil der Staatsaufgaben, dann muss er entsprechend personalisiert werden. Die Naturschutzverwaltung kennt keinen spezifischen Ausbildungsweg. Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kommen aus der allgemeinen Verwaltung und haben sich den notwendigen Sachverstand angeeignet. Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben ein Studium der Landschaftsarchitektur absolviert, vielleicht der klassische und häufige Zugang. Viele haben Forstwirtschaft, Landwirtschaft, Biologie, Geografie, Städtebau oder Rechtswissenschaften studiert und ihr Wissen anwendungsorientiert weiterentwickelt. Die Naturschutzverwaltung hat damit eine interdisziplinäre Struktur, die sie stark macht.

Eine Überalterung des Naturschutzpersonals ist teilweise schon heute festzustellen, da es zu wenig Nacheinstellungen in den letzten 10 Jahren gab. In 5 – 15 Jahren werden je nach Situation vor Ort ganz erhebliche Einbrüche zu konstatieren sein, auf die jetzt durch die Einstellung junger gut ausgebildeter Absolventen reagiert werden muss.

Zusammengenommen bedeutet dies

- Neueinstellungen und Vorhalten eines Einstellungskorridors
- Verpflichtungen zur Fort- und Weiterbildung
- Stärkung des Querschnittswissens
- Übertragung von Verantwortung zur Sachentscheidung

Naturschutz als staatliche Aufgabe wird so gut gelingen, wie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Naturschutzbehörden ihn erklären können und ihr Anliegen und die Naturschutzbelange verständlich machen. Hier liegt der eigentliche Erfolg oder Misserfolg für den staatlichen Naturschutz.

## Kontakt

Prof. Klaus Werk  
Asterweg 3  
65321 Heidenrod

Fachhochschule Wiesbaden  
Fachbereich G  
Von-Lade-Straße 1  
65366 Geisenheim

## Empfehlenswerte Exkursionen

### Rhäden von Obersuhl und Dankmarshausen

Das bedeutendste Vogelbeobachtungsgebiet in Nordosthessen, im Grenzgebiet zwischen Hessen und Thüringen am „Grünen Band“, ist der große Suhlsee mit angrenzenden Fechtgebieten. Es liegt zwischen Wildeck-Obersuhl und -Bossersode in Hessen und Dankmarshausen in Thüringen. Es besteht aus den NSG „Rhäden bei Obersuhl und Bossersode“ und dem „Dankmarshäuser Rhäden“. Ein Wegenetz für Wanderer und Radfahrer erschließt vier Beobachtungs- und Informationspunkte in der Rhädensenke. Von Obersuhl und einem Autoparkplatz im Rhäden bei Obersuhl kann man die große Beobachtungsstation am ehemaligen Schleusengraben erreichen. Ein 10 km langer Rundweg führt durch beide NSG. Von den ca. 235 nachgewiesenen Vogelarten brüten 90. Zu den typischen Brutvögeln gehören Zwerg- und Hauben-Taucher, Graureiher, Graugans, Knäk-, Löffel- und Reiherente, Schwarzmilan, Rohrweihe, Wasserralle, Kiebitz, Bekassine, Blaukehlchen, Beutelmeise, Pirol sowie Neuntöter. Weitere 145 Vogelarten rasten in der Rhädensenke. Durch Wasserstandsregulierungen können zur Hauptzugzeit der Watvögel Schlammflächen geschaffen werden. Beschreibungen der NSG und der NATURA 2000-Vogelschutzgebiete in der Werra-Niederung sind veröffentlicht in: „Naturschutzgebiete in Hessen, Band 3, Werra-Meißner-Kreis und Kreis Hersfeld-Rotenburg“, 2005, cognitio Verlag.

### Besucherhinweise:

Das Naturschutzzentrum in Wildeck-Obersuhl bietet Ausstellungen, Filme, Diaschauen, Informationen und Führungen durch das Gebiet. Information: Walter Gräf, Eisenacher Str. 21, 36208 Wildeck-Obersuhl, Tel. 06626 1887.

# ZOBODAT - [www.zobodat.at](http://www.zobodat.at)

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Jahrbuch Naturschutz in Hessen](#)

Jahr/Year: 2006

Band/Volume: [10](#)

Autor(en)/Author(s): Werk Klaus

Artikel/Article: [100 Jahre Naturschutz als Staatsaufgabe in Deutschland Wege von einer lokalen zu einer globalen Verantwortung 54-59](#)