

**Klaus-Ulrich Battefeld**

## Rahmenbedingungen für amtliches Naturschutzhandeln in Hessen

### Inhalt:

- 1 Anspruch und Wirklichkeit
- 2 Naturwissenschaft oder Sozialempirie
  - 2.1 Fachliche Definition ?
  - 2.2 Gesellschaftliche Definition ?
  - 2.3 Ziele im Wandel der Zeiten
- 3 Segregation oder Integration?
  - 3.1 Fachliche Diskussion
  - 3.2 Rechtliche Diskussion
    - 3.2.1 Exkurs: Forst- und Naturschutzrecht
    - 3.2.2 Exkurs: Naturschutz- und Baurecht
  - 3.3 Harmonisierung
  - 3.4 Regelungsebenen
- 4 Ziele und Standards
  - 4.1 Situation
    - 4.1.1 Umweltschutz versus Naturschutz
    - 4.1.2 Individuelle Lösungen
    - 4.1.3 Entscheidungsökonomie
  - 4.2 Neue Standards und Konventionen
- 5 Kompetenz und Professionalität
  - 5.1 Zieldefinition
  - 5.2 Tagespolitik und Aufgabenverteilung
  - 5.3 Professionalisierung
  - 5.4 Grenzen des Naturschutzes
  - 5.5 Kompetenz und Personalqualifikation
- 6 Kommunikation und Akzeptanz
  - 6.1 Handlungsgründe
  - 6.2 Marketing

### 1 Anspruch und Wirklichkeit

Umwelt- und Naturschutz genießen angeblich eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung. Bei Meinungsumfragen wird - fast unabhängig von der aktuellen politischen oder wirtschaftlichen Lage - den Belangen der Umweltvorsorge und dem Natur- und Landschaftsschutz immer wieder ein hoher Stellenwert eingeräumt. Stehen jedoch konkrete Maßnahmen des Naturschutzes bevor, die Einzelne oder Gruppen in ihrer Entfaltungsfreiheit einschränken können, sinkt die Akzeptanz fast auf den Nullpunkt. Naturschutz wird dann als "Ökoteror" oder "Ökodiktatur" bezeichnet, Vertreter des amtlichen oder ehrenamtlichen Naturschutzes stehen einer Mauer der Ablehnung gegenüber. Umfragen<sup>1)</sup> bei 4000 Bürgermeistern zu verschiedenen Instrumenten des Naturschutzes i.w.S. hatten zum Ergebnis, daß eine Vielzahl wirksamer politischer Steuerungselemente wie z. B. eine naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe mit Lenkungsfunktion oder eine Baulückensteuer zwar in der Sache eine große Zustimmung fanden, jedoch für kaum politisch durchsetzbar gehalten werden. Der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (SRU)<sup>2)</sup> hat zwar 1987 festgestellt, daß sich der Anteil derer, die die Entwicklung der Umweltsituation als lebensbedrohlich empfinden, von 1970 (ca. 10 % der Befragten) bis 1980 (knapp 20 %) etwa verdoppelt hat, gleichzeitig

stellt er aber auch fest<sup>3)</sup>: "Unter ökologischen und politischen Gesichtspunkten sind Handlungsweisen wichtiger als Einstellungen. Auf dem Hintergrund dieser Einschätzung wird häufig eine mangelnde Umsetzung der erkennbaren Ökologisierung des Denkens in umweltgerechtes Handeln beklagt." Diese Beurteilung ist auch heute noch aktuell.

### 2 Naturwissenschaft oder Sozialempirie

#### 2.1 Fachliche Definition ?

Was ist eigentlich Naturschutz? Naturschutz und Landschaftspflege in ihrer heutigen Ausprägung sind nicht naturwissenschaftlich definierbar. Vielmehr hat jede gesellschaftliche Gruppierung aus ihrer persönlichen Empfindung heraus eine eigene Vorstellung von den Inhalten des Schutzes von Natur und Landschaft. Ein Beispiel: Im Rahmen einer Pflegeplanung für eine Feuchtwiese können ein Amphibienfachmann, ein Vogelkundler, ein Orchideenspezialist und ein Schmetterlingskundler zu durchaus unterschiedlichen und teilweise sogar gegensätzlichen Pflege- und Behandlungsempfehlungen für ein und dieselbe Fläche kommen.

Während für viele Menschen das Ideal der "aufgeräumten Landschaft" noch immer einen hohen Stellenwert hat, bevorzugen andere eine sich weitgehend selbst überlassene Naturentwicklung. Einige sehen im Naturschutz eine übergeordnete Disziplin mit Querschnittsaufgaben, andere betrachten ihn als den "biologischen" Teilbereich des Umweltschutzes, sozusagen als raumbezogenes Gegenstück zum anlagenbezogenen "technischen" Umweltschutz. Einerseits wird die Beeinträchtigung vorhandener Vegetationsformen durch Stoffeinträge (z. B. Verpressung von Kalilauge oder Ablagerungen von Schwermetallstäuben) als nachteilige Eingriffswirkung bewertet, andererseits werden aus Gründen der "Seltenheit und Schönheit" bestimmter Arten Folgebiotope einer derartigen Störung des Naturhaushaltes unter Naturschutz gestellt (Schwermetallrasen, anthropogene Salzwiesen). Ein großer Teil heutiger Naturschutzgebiete ist aus der Sukzession ehemaliger nicht rekultivierter Abbauflächen entstanden (ehemalige Sand-, Ton-, Kiesgruben oder Steinbrüche), dennoch sind Abbauflächen nach dem Willen des Bundesnaturschutzgesetzes Eingriffe in Natur und Landschaft. Schließlich gelten heutige Bemühungen zum Schutz der Natur und Landschaft sowohl "naturbelassenen" Flächen als auch historisch gewachsenen Kulturlandschaften.

Selbst unter Fachleuten können erhebliche Meinungsverschiedenheiten entstehen, wenn die scheinbar offene Wahl zwischen einer naturschutzfachlichen und einer naturschutzrechtlichen Betrachtung besteht. Zusammenfassend muß festgestellt werden, daß es den "einen richtigen", wissenschaftlich abgesicherten und determinierbaren Naturschutz nicht geben kann, da es dem Menschen

vor seinem eingeschränkten Erkenntnishorizont immer verwehrt bleiben wird, das absolut Richtige "für die Natur an sich" zu erkennen. Dennoch ist es gesellschaftlich unumstritten, daß dem Schutz unserer natürlichen Umwelt ein höheres Gewicht beizumessen ist.

**2.2 Gesellschaftliche Definition ?**

Wenn es aber den "einen", naturwissenschaftlich determinierbaren Naturschutz nicht gibt, müssen andere Wertvorstellungen zum Maßstab menschlichen Handelns herangezogen werden<sup>4)</sup>. Diese Wertmaßstäbe müssen nicht zwangsläufig unwissenschaftlich sein. In einer parlamentarischen Demokratie besteht die Möglichkeit, "Expertenwissen" einerseits und mehrheitlich akzeptierte Wertvorstellungen andererseits zu politischen Zielen zusammenzuführen. Das Ergebnis ist eine von einer parlamentarischen Mehrheit gesetzlich fixierte Wertdefinition. Diese muß zwangsläufig in Einzelbereichen entweder unter einer spezialwissenschaftlichen Betrachtung oder im Hinblick auf Interessen Einzelner unbefriedigend sein. Dennoch muß eine einmal gefundene Bewertung oder Zielvorstellung von allen Teilen der Gesellschaft akzeptiert werden, wenn Naturschutz nicht zur disponiblen Masse werden soll.

**2.3 Ziele im Wandel der Zeiten**

Sowohl der Erkenntnisstand der Wissenschaft als auch die Wertvorstellungen der Allgemeinheit sind einem stetigen ("statistischen") Wandel unterworfen. Aufgabe einer verantwortungsbewußten Naturschutzpolitik muß es sein, nicht nur solche Ziele einmalig zu definieren, sondern sie von Zeit zu Zeit nach gleichbleibenden Regeln und gleichbleibender Berücksichtigung sowohl der Erkenntnisse der Wissenschaft als auch der Wertschätzung durch die Bevölkerung fortzuschreiben. Gerade vor dem Hintergrund der schwierigen Bestimmung der fachlichen Notwendigkeit von Naturschutz darf die Festsetzung der Naturschutzziele nicht ausschließlich einer "mehrheitsheischenden Tagespolitik" überlassen bleiben. Umgekehrt ist es notwendig, wissenschaftliche Anforderungen auch nach ihrer demokratischen Akzeptanz und Relevanz zu gewichten. Naturschutz kann somit gesellschaftspolitisch nur in dem Umfang relevant sein, wie er auch gesetzlich normiert wurde. Nach den Grundsätzen eines Rechtsstaates sind diesen Normierungen sowohl "Naturnutzer" als auch "Naturschützer" solange unterworfen, bis eine Änderung der Rechtslage eintritt.

**3 Segregation oder Integration?**

**3.1 Fachliche Diskussion**

Die Diskussion um Vorteile des Segregations- bzw. Integrationsprinzips ist fachlich noch nicht abgeschlossen. Das Segregationsprinzip vertritt in groben Zügen eine Art "Reservatsdenken", in dem Flächen und Räume für den Schutz der Natur von solchen getrennt werden, in denen Natur mehr oder weniger ungehemmt "genutzt" oder "benutzt" werden soll. Dieses Prinzip erscheint vor allem dann gerechtfertigt, wenn der Erhalt spezieller ökologischer "Nischen" gesichert werden soll, die auf ausreichend großer Fläche dem Aufbau oder der Regeneration be-

stimmter Populationen dienen und von denen andere Nutzungsansprüche möglichst weit entfernt gehalten werden müssen. Demgegenüber zielt das Integrationsprinzip auf einen flächendeckenden Naturschutz ab, wie er z. B. in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung realisiert wurde.

**3.2 Rechtliche Diskussion**

Neben diesem fachlichen Dualismus existiert auch eine rechtliche Parallele. Hier herrscht ein Disput zwischen Befürwortern einer stärkeren "Ökologisierung" der übrigen Fachgesetze und Fachverwaltungen sowie jenen, die einer Stärkung der Querschnittsorientierung der Naturschutzgesetze das Wort reden. Beide Denkrichtungen weisen jeweils Vor- und Nachteile auf. Eine Integration der Naturschutzbelange in die jeweiligen Fachgesetze hat den Vorteil, daß mittelfristig die Angehörigen der jeweiligen Fachverwaltungen einem gewissen Umdenkungsprozeß unterworfen werden und somit eine Chance besteht, ökologisches Denken zum selbstverständlichen Handwerkszeug der jeweiligen Fachverwaltung zu machen. Die "Ökologisierung" der Fachgesetze birgt aber auch Risiken hinsichtlich unklarer Zuständigkeiten oder möglicher Doppelregelungen sowie schließlich das Problem der Bereitstellung geeigneten Fachpersonals. Dies zeigt sich bei den aktuellen Bestrebungen des Bundesbauministeriums zur Novellierung des Baugesetzbuches erneut sehr deutlich.

**3.2.1 Exkurs: Forst- und Naturschutzrecht**

Forstgesetze, die als erste "Naturschutzgesetze" beispielgebend für das heutige Naturschutzrecht waren, zeigen typische Parallelnormierungen zum Naturschutzrecht, die man insbesondere am Beispiel der Eingriffsregelung unschwer ablesen kann:

Forstrecht:	Naturschutzrecht:
Aufforstungsgenehmigung	Eingriffsgenehmigung
Rodungsgenehmigung	Eingriffsgenehmigung
Walderhaltungsabgabe	Ausgleichsabgabe
Betretungsrecht im Wald	Betretungsrecht in der Flur
Waldverwüstungsverbot	"ordnungsgemäße Forstwirtschaft"
Forstlicher Rahmenplan	Landschaftsrahmenplan

**3.2.2 Exkurs: Naturschutz- und Baurecht**

Ebenso möglich sind negative Kompetenzkonflikte, wie z.B. im Verhältnis der naturschutzrechtlichen Beseitigungsanordnung zur baurechtlichen Möglichkeit der Beseitigungsanordnung, wenn sich jede der zuständigen Behörden darauf verläßt, daß die jeweils andere die notwendigen Maßnahmen ergreift. Unklar ist z.B. auch das Verhältnis zwischen naturschutzrechtlicher Ausgleichs- oder Ersatzverpflichtung im Rahmen der Eingriffsregelung zu den Festsetzungsmöglichkeiten im Bauplanungsrecht: So können Grünflächen oder Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege nach dem Baugesetzbuch Ausgleich oder Ersatz sein, sie können aber im Extremfall sogar selbst Eingriffe sein. Die Diskussionen um das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, in dem eine Abgrenzung der Regelungsinhalte versucht wurde, zeigen gleichzeitig die politische Brisanz, die sich

aus einer scheinbaren oder tatsächlichen "Wegregelung" ökologischer Belange ergeben kann.

### 3.3 Harmonisierung

Andererseits könnte eine Stärkung der Naturschutzgesetze bei gleichzeitiger "Entökologisierung" anderer Fachgesetze zu einer Verschärfung der Konfrontation zwischen Naturschutzverwaltung und jeweils anderer Fachverwaltung nach sich ziehen, die im Hinblick auf eine ganzheitliche Naturschutzpolitik kontraproduktiv wäre.

Wichtig erscheint eine Harmonisierung der Rechtsbereiche, soweit Überschneidungen zu Friktionen führen. Eine solche Harmonisierung ist für den Naturschutz insgesamt solange und soweit unschädlich, wie durch die Zuordnung von Aufgaben zu anderen Fachverwaltungen die Aufgabenwahrnehmung materiell ungeschmälert sichergestellt ist. Dringend erforderlich ist eine solche Harmonisierung im Bereich des engeren Umwelt- und Planungsrechts, insbesondere im Verhältnis des Naturschutzrechts zu Wasser-, Bau-, Immissionsschutz-, Abfall-, Forst-, Jagd- und Fischereirecht. Hierbei wird fallweise zu entscheiden sein, ob Naturschutzkompetenzen i.e.S. den Naturschutz- oder den anderen Fachbehörden zugewiesen werden.

### 3.4 Regelungsebenen

Klärungsbedürftig ist auch das Verhältnis zwischen den Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft, dem Bund, den Ländern und den Gemeinden im Naturschutzbereich. Angesichts der Tatsache, daß Natur und Landschaft ganz wesentlich die kulturellen Gegebenheiten der Bundesländer prägen, ist im Rahmen der Kulturhoheit der Länder besonderer Wert auf eine Stärkung der Naturschutzkompetenzen der Länder zu legen. Hierbei gilt es, das im EG-Vertrag verankerte Subsidiaritätsprinzip zugunsten der Länder voll auszuschöpfen. Gerade die Regelungen des Titels XVI (Umwelt) des EG-Vertrages betonen immer wieder die Bedeutung regionaler Identität. Soweit der Bund Umweltkompetenzen an die Gemeinschaft abgibt, kann er sich im Naturschutzbereich nur der ihm zustehenden Rahmenkompetenzen begeben. Bestrebungen des Bundes, ersatzweise direkte Kompetenzen für den Naturschutz an sich zu ziehen, ist entgegenzutreten. Vielmehr wird es Aufgabe der Länder sein, stärker als bislang die Selbstverantwortung der Kommunen für den Naturschutz zu stärken, ohne den Status einer Staatsaufgabe aus den Augen zu verlieren. Dies entspricht auch dem Rechtsgedanken des Artikels 62 der Hessischen Verfassung, wonach die Kommunen bereits seit Bestehen des Landes Hessen - und nicht etwa erst seit Einführung der Staatszielbestimmung Umweltschutz - eine besondere Verantwortung für den Erhalt der Landschaft trifft.

## 4 Ziele und Standards

### 4.1 Situation

#### 4.1.1 Umweltschutz versus Naturschutz

Ziele der Umweltpolitik werden in Gesetzen häufig sehr generell formuliert. Greifbare Rechtsfolgen können aber erst dann eintreten, wenn meßbare Einzelziele (Standards) bestimmt worden sind. Anders als der "technische Umweltschutz" hat sich der Naturschutz bislang der Defini-

tion solcher meßbarer Ziele und Standards entzogen, teilweise mit der Begründung, Natur und Landschaft ließen sich nicht in Schemata pressen. Die Gefahr derart allgemein gehaltener Ziele liegt aber in ihrer scheinbaren Unverbindlichkeit. Der bisherige Vollzug des Naturschutzrechtes ist deshalb häufig geprägt von subjektiven Wert einschätzungen sowohl durch Naturnutzer als auch Naturschützer. Genauso, wie die Art der Naturschutzziele Konventionen unterworfen ist, so müssen auch Konventionen getroffen werden über den Umfang, in dem diese Ziele erreicht werden sollen.

#### 4.1.2 Individuelle Lösungen

"Komplexe Probleme erfordern komplexe Lösungen" lautet ein zur Zeit häufig gebrauchter Slogan. Für den Naturschutz bedeutet dies in der Praxis häufig: Wissenschaftliche Untersuchung der natürlichen Gegebenheiten und wissenschaftliche Ableitung von Handlungsmöglichkeiten. Dies mag in den Fällen gerechtfertigt sein, in denen wissenschaftliche Grundlagenforschung betrieben werden soll oder wenn einzigartige Sondersituationen eine besondere Behandlung erfordern. Eine derartige Verfahrensweise kann jedoch nicht Maßstab für das Alltagshandeln z. B. einer Naturschutzbehörde sein, die im Laufe eines Jahres mehrere Tausend ähnlich gelagerte Fälle zu beurteilen hat. Die Konzentration auf wesentliche und wirklich entscheidungsrelevante Sachverhalte ist Grundvoraussetzung für eine wirkungsvolle Arbeit dieser Behörde; ansonsten würde sie sich selbst an der Entscheidungsfindung hindern.

#### 4.1.3 Entscheidungsökonomie

Bekanntermaßen steigt der Aufwand zur Gewinnung von Informationen überproportional zum Informationsstand an; grobe Zusammenhänge sind in der Regel viel schneller zu ermitteln als Detailbeziehungen. Der Ermittlungsaufwand, der zu einer Entscheidungsfindung betrieben wird und im Naturschutzbereich meistens in Darlegungspflichten der Eingriffsverursacher mündet, muß jedoch nach unseren rechtstaatlichen Prinzipien in einem angemessenen Verhältnis zu der Bedeutung des Problems stehen. Dies ist auch sachlich gerechtfertigt: Wenn einzelne gewichtige Gründe vorliegen, dann reichen diese häufig aus, um eine sachgerechte Entscheidung zu treffen, ohne auch noch das letzte Detail ergründen zu müssen. Darüberhinaus müssen Entscheidungen der Naturschutzbehörden in einem Rechtsstaat vorhersehbar sein; d.h. eine Bürgerin oder ein Bürger muß abschätzen können, anhand welcher Parameter die Naturschutzbehörde ihre Entscheidung fällen wird.

### 4.2 Neue Standards und Konventionen

Es ist deshalb notwendig, daß auch für den Naturschutz meßbare und vorhersehbare Entscheidungsparameter gefunden werden, die für Regelfälle einerseits den Naturschutzbehörden eine schnelle Entscheidung ermöglichen und andererseits für die Bürgerinnen und Bürger die Arbeit der Behörde transparent gestalten. Derartige Konventionen oder Standards können z. B. darin bestehen, daß bei Siedlungsplanungen eine bestimmte Mindestgrünfläche zu schaffen ist oder daß ab einer bestimmten

Dachflächengröße grundsätzlich eine Dachbegrünung vorzusehen ist. Es wäre ebenso eine Konvention, daß das Vorkommen einer bestimmten Anzahl vom Aussterben bedrohter Arten auf einer Fläche automatisch zur Ausweisung eines Naturschutzgebietes führt oder daß die Mindestausstattung mit Vorrangflächen für den Naturschutz in einem Verwaltungsbezirk abhängig gemacht wird von der Siedlungsdichte in diesem Gebiet (pro x % Anteil Siedlungs- und Verkehrsfläche müssen y % Naturschutzgebietsfläche angestrebt werden). Eine derartige holzschnittartige Festlegung von Standards kann einerseits Verfahren beschleunigen und Kräfte einsparen sowie andererseits die Handlungsweise der Behörden transparenter gestalten. Solche Standards werden notwendigerweise immer in einem gewissen Umfang willkürlich sein, weil die Realität von Naturhaushalt und Landschaftsbild zu komplex ist, als daß sie sich in einfachen Konventionen vollständig und wissenschaftlich exakt abbilden ließe. Gerade deshalb bedürfen diese Konventionen der Legitimation durch den Normgeber; sie dürfen nicht ausschließlich Verwaltungsvorschriften vorbehalten bleiben.

## **5 Kompetenz und Professionalität**

### **5.1 Zieldefinition**

Begreift man den Staat als ein Dienstleistungsunternehmen, das Daseinsvorsorge und Gerechtigkeit "produziert", dann kann ein solches Unternehmen nur wirksam arbeiten, wenn die Konzernspitze meßbare Ziele setzt, um deren Erreichung sich die Mitarbeiter des Unternehmens bemühen. Die Erreichung dieser Ziele muß einer regelmäßigen Überprüfung unterliegen, um Engpässe erkennen zu können und, soweit Fehlentwicklungen offenbar werden, die erforderlichen Maßnahmen zur Gegensteuerung einzuleiten. Der Erfolg des Unternehmens ist weiter davon abhängig, daß die Mitarbeiter für die gestellte Aufgabe motiviert und qualifiziert sind sowie professionell arbeiten.

### **5.2 Tagespolitik und Aufgabenverteilung**

Naturschutz darf kein Spielball der Tagespolitik sein. Naturschutzpolitik muß - wenn sie professionell sein will - strategisch, d.h. längerfristig ausgerichtet sein. Die Gewaltenteilung in der Bundesrepublik geht davon aus, daß "Tagesgeschäft", d.h. die Arbeit der Exekutive, und die "Setzung der Unternehmensziele", d.h. die Arbeit der Legislative, voneinander getrennt werden. Die Realität der Naturschutzpolitik sieht jedoch häufig anders aus: Vielfach werden Naturschutzziele so "zurechtgebogen", daß sie tagespolitisch ins Bild passen. Wenn Naturschutz professionell betrieben werden soll, dann muß ein längerfristig stabiler Rahmen durch die Legislative "zentral" vorgegeben, die Tagesarbeit muß jedoch so "dezentral" wie möglich erledigt werden. In einem Großkonzern wie z.B. einer Großbank ist es ein Zeichen fehlender Managementqualität, wenn sich Aufsichtsrat oder Vorstand persönlich um einzelne unbedeutende Kontobewegungen kümmern. Dies bedeutet nicht, daß verfassungsmäßig garantierte Rechte wie z.B. das Petitionsrecht oder das Auskunftsrecht des Parlaments beschnitten werden sollen. Die Wahrnehmung dieser Rechte muß jedoch so erfolgen, daß eine Verwaltung nicht gelähmt wird - auch wenn dies tagespolitisch

vielleicht erwünscht sein sollte. Die Entscheidungsfreudigkeit und Entscheidungssicherheit der Naturschutzbehörden hängen in starkem Maße davon ab, wie groß die Wahrscheinlichkeit ist, daß in der zuständigen Behörde getroffene rechtmäßige Entscheidungen aus politischen Erwägungen "von oben korrigiert" werden.

Umgekehrt muß Naturschutzpolitik stärker als bislang die gesetzlich formulierten Ziele auch tatsächlich durchsetzen, auch wenn es im Einzelfall unangenehm sein sollte. Dies bedeutet auch, daß die Staatsaufgabe Naturschutz kein Spielball kommunalpolitischer Interessen sein darf. Die Kommunalpolitik darf nicht unzulässig auf naturschutzrechtliche Entscheidungen Einfluß nehmen. Lediglich wenn offenbar wird, daß strategische Vorgaben zu insgesamt unbefriedigenden Ergebnissen führen, sind Änderungen notwendig, dann allerdings auf strategischer Ebene und nicht im Einzelfall.

### **5.3 Professionalisierung**

Professionalität in der Zielsetzung kann nur dann wirksam werden, wenn auch der Vollzug professionell erfolgt. Naturschutz ist gerade in einer Industriegesellschaft eine wichtige Managementaufgabe. Vielfach wird jedoch Naturschutz in Deutschland immer noch "aus Liebhaberei" betrieben. Dies gilt sowohl für politische Entscheidungen als auch für die Alltagsarbeit in Naturschutzbehörden. Gefühlsmäßiges Engagement ist einerseits eine stark motivierende Kraft, was dazu führt, daß die Naturschutzbehörden in aller Regel mit sehr motivierten und engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besetzt sind und damit ein Motivationspotential vorliegt, von dem andere Branchen nur träumen können. Emotionen können aber auch demotivieren, wenn das Ergebnis der Arbeit hinter den hoch gesetzten persönlichen Zielen zurückbleiben muß. Dies ist im Naturschutzbereich häufig dann der Fall, wenn die persönlichen Ziele höher gesteckt sind, als dies der gesetzliche und damit gesellschaftlich akzeptierte Rahmen vorsieht. Ein gewisser Teil der Frustration unter den Bediensteten der Naturschutzbehörden sowie ein Teil der hohen Personalfuktuation in der Verwaltung mag darin begründet liegen. Die Gefahr einer solchen Diskrepanz zwischen persönlichem Anspruch und rechtlichem Rahmen ließe sich durch konkretere Arbeitsziele (z. B. durch die o.g. Standards) deutlich reduzieren. Naturschutzpolitik und Entscheidungsträger in der Naturschutzverwaltung müssen deutlich machen, daß die Arbeit der Naturschutzverwaltung nur an den rechtlichen Rahmenbedingungen orientiert sein darf.

### **5.4 Grenzen des Naturschutzes**

Naturschutz ist derzeit nur ein Sektor des Umweltschutzes insgesamt, auch wenn in den Naturschutzgesetzen vielfach eine Querschnittsbetrachtung des gesamten Naturhaushaltes gefordert wird und eine ganzheitliche Normierung des Umweltrechts wünschenswert wäre. Dies bedeutet, daß sich die Arbeit der Naturschutzbehörden auf den originären Zuständigkeitsbereich konzentrieren muß, der nicht durch andere Gesetze speziell geregelt ist. Der Schwerpunkt der Aufgaben des Naturschutzes liegt immer noch im Biotop-, Arten- und Landschaftsschutz. Insbesondere bei speziellen Fragen des allgemeinen Wasser-

haushalts und des allgemeinen Immissionsschutzes sollte die bestehende Aufgabentrennung bei der Gestaltung der Arbeitsfelder der Naturschutzverwaltung berücksichtigt werden. Tendenziell ist davon auszugehen, daß im Zuge der fortschreitenden "Ökologisierung" anderer Rechtsbereiche und anderer Verwaltungen originäre Zuständigkeiten der Naturschutzbehörden abgebaut werden und sich die Arbeit der Naturschutzbehörden zunehmend auf ein "Wächteramt" reduziert.

### 5.5 Kompetenz und Personalqualifikation

Die Entscheidungen der Naturschutzbehörden müssen ihre Kompetenz erkennen lassen. Die tägliche Arbeit der Naturschutzbehörden besteht aber in Verwaltungsentscheidungen und nicht im Ergründen grundlegender naturwissenschaftlicher Zusammenhänge. Die persönliche oder fachliche Qualifikation des Personals sowie seine Aus- und Fortbildung muß an diesen Prioritäten ausgerichtet sein. Bedienstete der Naturschutzbehörden müssen vor allem bereit und in der Lage sein, auch auf der Grundlage unvollständiger Erkenntnisse abgewogene Entscheidungen zu treffen. Dies setzt eine engpaßorientierte, fachlich qualifizierte Arbeitsweise voraus. Wissenschaftliche Arbeitsweisen, die unabhängig von der Problembedeutung auf eine vollständige Problemerkgründung abzielen, werden dem täglichen Vollzugauftrag der Naturschutzbehörden nicht gerecht. Insbesondere bei kleineren Dienststellen muß deshalb der Schwerpunkt auf einer generalistischen, interdisziplinären, planungs- und vollzugsorientierten Mitarbeiterausstattung liegen. Eine zu starke Spezialisierung des Personals würde der für den Naturschutz notwendigen ganzheitlichen Betrachtungsweise entgegenstehen.

Die Bearbeitungstiefe der Naturschutzbehörden muß der Bedeutung des Falls angemessen sein. Es zeugt nicht von Professionalität, wenn bei überschaubaren kleineren Fällen (z.B. Vorgartengestaltung im Innenbereich) die Bearbeitung intensiver erfolgte als bei unübersichtlichen Großprojekten (ICE-Trassen oder Autobahnbau).

Die Naturschutzbehörden vollziehen Verwaltungsrecht. Die rechtliche Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter muß deshalb der fachlichen mindestens ebenbürtig sein. Naturschutzentscheidungen haben häufig eine erhebliche finanzielle oder gesamtgesellschaftliche Tragweite, wie man allein an der Tatsache ablesen kann, daß seit 1990 fast 100 Mio DM an naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgaben in Hessen erhoben worden sind. Die Naturschutzbehörden müssen sich dessen bewußt sein. Die Naturschutzbehörden vollziehen Haushaltsrecht. Die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel muß im rechtlichen Rahmen nach wirtschaftlichen Grundsätzen erfolgen. Ich schließe nicht aus, daß gerade durch weitere Fortbildung in diesen Bereichen Effizienzsteigerungen möglich sind.

## 6 Kommunikation und Akzeptanz

### 6.1 Handlungsgründe

Die Arbeit der Naturschutzbehörden ist eine Dienstleistungsaufgabe gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Naturschutzpolitik und das Handeln der Naturschutzbehörden muß deshalb für die Bürgerinnen und Bürger transparent sein, insbesondere in den Bereichen,

in denen es aus übergeordneten Gründen erforderlich ist, die freie Entfaltungsmöglichkeit Einzelner einzuschränken. Dies setzt voraus, daß Naturschutzbehörden es verstehen, die Ziele und Aufgaben des Naturschutzes und deren Notwendigkeit verständlich zu machen. Hierzu gehört die Bereitschaft der Naturschutzbehörden, auf die Bürgerinnen und Bürger zuzugehen und Naturschutzbelange in einer verständlichen Sprache zu erläutern. Eine scheinwissenschaftliche abstrakte Sprache wird dem Naturschutz bestimmt nicht mehr Freunde zuführen. Entscheidungen der Naturschutzbehörden müssen sachlich und verständlich begründet sein, wenn sie von der Gesellschaft akzeptiert werden sollen. Ein Zurückziehen auf formale Standpunkte schadet der Akzeptanz. Naturschutzentscheidungen müssen auch dann eine Dienstleistung für Bürgerinnen und Bürger sein, wenn die Entscheidung nicht den Wünschen der Betroffenen entspricht. In diesem Fall muß die Dienstleistung wenigstens darin bestehen, die Entscheidung möglichst schnell zu treffen. Ein wichtiges Ziel sollte sein: Soviel Kooperation wie möglich, nur soviel Konfrontation wie unbedingt nötig.

### 6.2 Marketing

Naturschutzbehörden müssen in der Lage sein, ihr Anliegen zu "vermarkten". Dies setzt eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit voraus, der es gelingt, die wesentlichen Inhalte wichtiger naturschutzrechtlicher Regelungen und ihre Notwendigkeit zu vermitteln. Öffentlichkeitsarbeit bedeutet aber auch für jeden Einzelnen im Naturschutzbereich: Emotionale Schranken und Berührungängste abbauen, selbst das Gespräch suchen, durch Kompetenz und professionelles Auftreten überzeugen. Diese Öffentlichkeitsarbeit kann aber nur dann erfolgreich sein, wenn auch die politischen Entscheidungsträger Naturschutz nicht nur als notwendiges Übel, sondern als eine Vorsorgeaufgabe für die Gesamtgesellschaft begreifen und sich im Zweifelsfall nicht scheuen, eine unangenehme Naturschutzentscheidung auch politisch zu verantworten.

- 1) NIESSLEIN: Naturschutz und Industriegesellschaft, Vorschläge für eine neue Politik, NOMOS-Verlag 1992
- 2) Umweltgutachten 1987, Kohlhammer-Verl., Dez: 1987 S. 49
- 3) SRU a.a.O. S. 48
- 4) SRU a.a.O. S. 55: "Alle Versuche, die Bestimmung von Umweltqualität an einer Vorstellung dessen zu orientieren, was "natürlich" sei, müssen scheitern. Denn Natur sagt uns weder, was sie "wirklich" ist, noch was wir tun sollen. Von einem Sein der Natur auf ein Sollen zu schließen, ist Ausdruck des naturalistischen Fehlschlusses, der die Rolle des Menschen in dem Spannungsverhältnis Mensch-Natur einseitig zugunsten der Natur auflöst und damit die dem Menschen notgedrungen zufallende Verantwortung, menschliches Leben und das Leben der Natur zu bewahren, verkennt."

### Anschrift des Verfassers:

Klaus-Ulrich Battefeld  
Hessisches Ministerium des Inneren  
und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz  
Postfach 3167  
65021 Wiesbaden

# 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: 1996

Band/Volume: [1](#)

Autor(en)/Author(s): Battefeld Klaus-Ulrich

Artikel/Article: [Rahmenbedingungen für amtliches Naturschutzhandeln in Hessen  
193-197](#)