Kann die Naturschutzverwaltung die ihr gestellten Anforderungen erfüllen?

Klaus Heidenreich

Das sicherlich auch provokativ gemeinte Thema, das geradezu zu eben solchen, gleichfalls nicht immer ganz ernst gemeinten Antworten herausfordert, ließe sich knapp und kurz mit: "Natürlich nicht" beantworten. Freilich würde eine solche Kurzfassung den Erwartungen eines so qualifiziert besetzten Kolloquiums - noch dazu anlässlich des Ausscheidens von Akademiedirektor Dr. ZIELONKOWSKI - nicht gerecht. Deshalb soll die Fragestellung doch etwas näher - im Sinne einer "Emauspredigt" - beleuchtet werden.

1. Anforderungen

Die Unsicherheit beginnt bereits mit der Überlegung, welche Anforderungen überhaupt an die Naturschutzverwaltung gestellt werden. Allein ein Blick in den Teilnehmerkreis des Kolloquiums, der zwar repräsentativ, keinesfalls aber umfassend ist, ließe vermutlich sehr unterschiedliche Ergebnisse hinsichtlich der jeweiligen Wünsche erwarten. Dies soll nur an einigen Beispielen verdeutlicht werden:

- Vielfältige Vollzugserfahrungen legen den Schluß nahe, daß ganz allgemein viele Bürger den Naturschutz gerne je nach persönlichem Interesse als eng Verbündeten oder als möglichst gering zu wertenden Belang einsetzen. Geht es nämlich um die Verwirklichung eines mit Nachdruck verfolgten, im eigenen Interesse liegenden Vorhabens, so werden evtl. widerstreitende Naturschutzbelange als zweitrangig angesehen und allenfalls noch gewisse, möglichst aber finanziell nicht zu schwer ins Gewicht fallende Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen akzeptiert. Diese werden sogar dann noch als ein besonderer Erfolg für Natur und Landschaft herausgestellt, als ob erst durch das Vorhaben überhaupt etwas für den Naturschutz erreicht werden konnte.

Ganz anders ist die Situation, wenn ein Vorhaben abgelehnt werden soll. Dann erwartet man, daß der Naturschutz alle Register zieht, auf die Einzigartigkeit der betroffenen Biotope, möglichst landes- oder bundesweit, hinweist, und dies mit einer Vielzahl ganz seltener und äußerst gefährdeter Pflanzen- und Tierarten belegt, die alle durch das Vorhaben vernichtet würden.

Nur am Rande sei erwähnt, daß gelegentlich *die* am entschiedensten für Naturschutzbelange eintreten, denen es einmal gelungen ist, in einem

ökologisch wertvollen Gebiet ihr eigenes Vorhaben zu verwirklichen.

- Ähnlich schwierig ist auch die Situation bei den jeweiligen - politisch oder verwaltungsmäßig - verantwortlichen Entscheidungsträgern.

Wird hier ein Vorhaben für notwendig erachtet, wird dennoch alles versucht, um aufzuzeigen, wie trotz der Entscheidung Naturschutzbelange gewahrt werden konnten.

Setzt man sich umgekehrt für bestimmte Naturschutzvorhaben ein, etwa bei der Ausweisung von Schutzgebieten, versucht man häufig, gleichzeitig auch anderen Erwartungen gerecht zu werden, die das schützenswerte Gebiet weiter nutzen wollen. Auch hier erwartet man vom Naturschutz eine Kompromißfähigkeit, indem strengster Schutz gewährt, gleichzeitig aber Zugeständnisse für Problemfälle gemacht werden.

- Teilweise anders sehen die Anforderungen von der Naturschutzverbandsseite aus. Sicherlich betrachtet man es auch hier als Selbstverständlichkeit, daß die Naturschutzverwaltung mit allem Nachdruck gegen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft vorgeht. Vielfach wird dies aber auch mit der Erwartung verknüpft, daß sich die Naturschutzverwaltung solidarisch mit den Verbänden erklärt und ebenso aggressiv und eindeutig in der Öffentlichkeit auftritt, obwohl dies aufgrund der jeweiligen Verwaltungsstrukturen gar nicht möglich ist.

Problematisch ist auch das von den Verbänden immer wieder angesprochene enge Vertrauensverhältnis zu den Naturschutzbehörden, das von einer regelmäßigen gegenseitigen Information und Abstimmung ausgeht, was ebenfalls in dieser Form wegen der Aufgaben, Grenzen und Verpflichtungen der Verwaltung so nicht möglich ist. Für die Verbände ist aber noch ein anderer Bereich von großer Bedeutung, nämlich eine möglichst großzügige finanzielle Förderung von eigenen Vorhaben auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege, wenn nicht gar generell eine sog. institutionelle Förderung verlangt wird.

- Fachlich besonders geprägt sind dagegen verständlicherweise die Anforderungen von wissenschaftlicher Seite. Hier wird einmal vorausgesetzt, daß bei den einzelnen Maßnahmen entsprechende fachlich fundierte Unterlagen zur Verfügung ste-

hen. Oft wird dies sonst mit Forderungen gekoppelt, die eine Heranziehung geeigneter Wissenschaftler für solche Untersuchungen verlangen.

Dies gilt auch generell für Forschungen in dem Gesamtbereich Naturschutz und Landschaftspflege einschließlich des Artenschutzes, wo es überall zugegebenermaßen noch breite Felder unerforschter Gebiete gibt. Da bekanntermaßen viele Wissenschaftler bei ihren Arbeiten auch von der Übertragung solcher finanziell geförderten Vorhaben abhängig sind, sind solche Wünsche an die Naturschutzverwaltung durchaus verständlich und legitim. Dabei zeigt sich in der Praxis, daß oft ein Forschungsauftrag nur der Einstieg in ein größeres Projekt ist, das dann weitere Fragestellungen aufwirft und eine längerfristige Projektbetreuung als sinnvoll erscheinen läßt.

Ebenso ist festzustellen, daß mit der Zunahme von Naturschutzaktivitäten auch gleich die Forderung erhoben wird, diese Maßnahmen einer wissenschaftlichen Erfolgskontrolle zu unterziehen.

– Ganz anders sind wiederum die Anforderungen von den Medienvertretern. Allen voran steht dabei das Interesse an einer möglichst offenen und aktuellen Informationspolitik, mit der ein Maximum an Daten zur Verfügung gestellt wird.

Schwieriger wird es schon dann, wenn die Medienvertreter bei der Suche nach aktuellen und eine breite Leserschaft interessierenden Berichten gerne auch Einzelheiten aus den behördeninternen Entscheidungsfindungen herausbekommen wollen, die eben nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Hierbei entstehen sicher oft kritische Situationen für die betroffenen Bearbeiter zwischen Loyalität zur Behörde und Engagement für die Sache. Gerade die Naturschutzverwaltung gerät hier schnell ins Kreuzfeuer der Kritik, weil sie hier als behördenintegrierter Verwaltungszweig einfach den Anforderungen nicht gerecht werden kann.

Weniger problematisch, wenn auch meist arbeitsaufwendig sind dagegen die Wünsche der Medienvertreter, laufende Informationen oder Tips über schutzwürdige Pflanzen- und Tierarten, über Erfolge bei Naturschutzprojekten oder über Verhaltensregeln in der freien Natur zu bekommen.

– Diese Beispiele ließen sich beliebig fortsetzen. Denken wir nur an die Land- und Forstwirtschaft, die in ihrer Nutzung vom Naturschutz weitgehend unbehelligt bleiben möchte, andererseits aber seine Mithilfe bei Belastungen durch Erholungsuchende erhofft.

Oder denken wir an die Gerichtsbarkeit, die zu ihrer Entscheidungsfindung besonderen Wert auf fachlich hieb- und stichfeste Argumente, auf logische Begründungen und auf eine auch allgemein jederzeit nachvollziehbare fachliche Aussage legt, selbst wenn die natürlichen Zusammenhänge und insbesondere ihre mittel- bzw. langfristigen Folgen oft nur schwer darstellbar sind.

2. Naturschutzverwaltung

Als nächstes gilt es zu klären, an wen sich diese eben dargestellten überaus vielfältigen Anforderungen richten.

– Die damit angesprochene Naturschutzverwaltung geht bekanntlich von dem in Bayern üblichen dreistufigen Verwaltungsaufbau aus, stellt sich also der Öffentlichkeit als untere Naturschutzbehörde (beim Landratsamt bzw. der kreisfreien Stadt), als höhere Naturschutzbehörde (bei den sieben Regierungen) oder als oberste Naturschutzbehörde (beim Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen) dar. Sekundiert wird diese Verwaltung durch einige Fachbehörden wie dem Landesamt für Umweltschutz mit seinen beiden Naturschutzabteilungen, der heute gastgebenden Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege, der Landesanstalt für Wasserforschung oder des Geologischen Landesamtes.

Nicht unerwähnt soll aber bleiben, daß sich materiell auch andere Verwaltungszweige mit Naturschutzfragen auseinandersetzen müssen, was zum Teil dort auch zur Einstellung von Naturschutzfachkräften geführt hat, die sich dann gleichfalls unter Naturschutzaspekten zu Vorhaben äußern.

– Klarzustellen ist dabei, daß nach der derzeitigen Konstruktion die Naturschutzverwaltung auf allen drei Ebenen nur einer unter vielen anderen Verwaltungszweigen ist. Dies bedeutet, daß vom Grundsatz her die Naturschutzverwaltung innerhalb der jeweiligen Behörde die gleiche Stellung einnimmt wie andere Verwaltungen, also wie z.B. die jeweilige Bau-, Sicherheits-, Jagd-, Forst-, Sozialhilfe- oder Rechtsaufsichtsbehörde. Es gilt somit festzuhalten, daß der Naturschutzverwaltung in der Behördenhierarchie - ungeachtet der Gewichtung der materiell zu vertretenden Belange - keine Vorrangstellung zukommt, sie ist somit nur eines der vielen Rädchen innerhalb der Gesamtverwaltung eines Staates.

– Dies bedeutet aber zugleich, daß die Naturschutzverwaltung sich nicht als reine Fachverwaltung in der Öffentlichkeit darstellen kann, wie es bei einer Reihe anderer Verwaltungen durchaus der Fall ist. Ihnen allen sind beispielsweise solche Fachbehörden hinreichend bekannt, ob es sich etwa um das Wasserwirtschaftsamt, das Forstamt, das Landwirtschaftsamt, das Straßenbauamt oder das Veterinäramt handelt. Deren Aufgabe ist es, in eigenständiger Verantwortung fachliche Stellungnahmen abzugeben, die dann als solche in die Verfahren eingebracht und dort mit anderen Interessen abgewogen werden müssen.

Anders ist es bei der Naturschutzverwaltung: Obwohl auch sie eine - wenn auch nicht selbständige - Fachverwaltung darstellt, begibt sie sich aufgrund der Integration in die Behörden der allgemeinen inneren Verwaltung von Anfang an mit ihren fachlichen Äußerungen in den behördeninternen Ab-

stimmungs- und Abwägungsprozeß, ohne daß die fachlichen Äußerungen gesondert nach außen in Erscheinung treten.

Die Folge ist, daß nach außen allein die endgültige Entscheidung sichtbar wird, die - je nach dem Abwägungsergebnis - zum Teil nur noch rudimentär die gesamte naturschutzfachliche Stellungnahme erkennen läßt. Dies entspricht durchaus einem ordnungsgemäßen Verfahrensablauf, stößt aber immer wieder auf Unverständnis in der Öffentlichkeit, vor allem auf der Seite engagierter Naturschützer.

- Dazu kommt schließlich noch, daß die Naturschutzverwaltung wie kaum eine andere in ihrer Arbeit weitgehend fremd bestimmt wird; denn ein Hauptaufgabenfeld ist die Beurteilung von Vorhaben, die zur fachlichen Beurteilung an die Naturschutzverwaltung herangetragen werden. Da es hier in der Regel um investive Vorhaben geht, steht die vorrangige zeitlich rasche Bearbeitung dieser Vorgänge im Vordergrund, so daß zwangsweise originäre Naturschutzaufgaben im Zweifelsfalle zurücktreten werden.

Dieses dominante Reagieren der Naturschutzverwaltung dient zugleich nicht gerade der Förderung des Ansehens dieser Verwaltung, wird sie doch schnell und voreilig gern in die Rolle des Verhinderers oder Bedenkenträgers abgestempelt.

- Ohne in das sattsam bekannte Klagelied mangelnden Personals einstimmen zu wollen, muß man sich doch vor Augen halten, mit welcher Mannschaftsstärke sich die Naturschutzverwaltung präsentiert.

Viele von Ihnen wissen, wie es bereits als Erfolg gefeiert wurde, als in Bayern jede untere Naturschutzbehörde wenigstens über eine hauptamtliche Fachkraft verfügte. Auch wenn inzwischen auf dieser Ebene zwei und teilweise sogar drei Fachkräfte tätig sind, stellt dies im Vergleich zu anderen Verwaltungen immer noch ein Minimalkontingent dar.

Bedenkt man weiter, daß auch die meiste Arbeit der Naturschutzfachkräfte noch verwaltungsmäßig umgesetzt werden muß, und daß auch dafür nur beschränkt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Verfügung stehen, so werden vielleicht doch manche Unzulänglichkeiten in der Arbeit der Naturschutzverwaltung verständlich. Deutlich wird dieses Mißverhältnis vor allem, wenn man das Personal der Naturschutzverwaltung in Beziehung zu den Flächen bringt, die von dieser Verwaltung zu bearbeiten sind.

Wie gesagt: Kein Klagelied, da wir anerkennen müssen, daß sich die Naturschutzverwaltung insgesamt gegenüber früher sicher verstärken konnte. Andererseits ist diese Personalbeschreibung aber notwendig, damit eine vernünftige Relation von Forderungen einerseits und Realisierungsmöglichkeiten andererseits hergestellt werden kann.

3. Naturschutzfachkräfte

Die Ausführungen über die Naturschutzverwaltung waren bewußt allgemein gehalten. In einem weiteren Schritt ist es aber notwendig, diese Verwaltung zu personifizieren, d.h. sich einen Überblick darüber zu verschaffen, welcher Personenkreis letztlich für diese Verwaltung arbeitet und die Verantwortung trägt.

- Hier ist sicher einmal von Interesse, daß wir in der Naturschutzverwaltung den fachlich besonders qualifizierten höheren Dienst nur auf der Ebene des Ministeriums und der Regierungen sowie bei den Fachbehörden vorzeigen können. Dabei zeigt sich auch nach Fachrichtungen ein vielfältiges Spektrum. So waren von den Naturschutzfachkräften im höheren Dienst im Jahre 1990 51 % Landespfleger, 32 % Biologen, 8 % Forstleute und der Rest aus sonstigen Fachrichtungen.

Erwähnt werden muß noch, daß auf Ministeriums- und Regierungsebene wegen des engen Verwaltungsbezugs vielfach auch Juristen Leitungsfunktionen im Naturschutz ausüben - auch ich bekenne mich zu dieser Spezies -, sicherlich manchmal zum Leidwesen der jeweiligen Fachkräfte.

- Anders ist die Situation bei den unteren Naturschutzbehörden. Hier ist grundsätzlich die Naturschutzverwaltung mit Fachkräften aus dem Bereich des gehobenen Dienstes besetzt, d.h. regelmäßig Fachkräfte mit abgeschlossener Fachhochschulausbildung, wenn man von einigen "Altfällen" als Ausnahme absieht. Dabei wurden diese Fachkräfte vor noch nicht allzu langer Zeit unmittelbar nach ihrer Ausbildung bereits mit behördlicher Tätigkeit betraut, was sicherlich für die Betroffenen gerade in der Anfangsphase zu erheblichen Schwierigkeiten auch im Umgang mit anderen Verwaltungen geführt hat.

Erst seit einiger Zeit ist es gelungen, einheitlich für all diese Fachkräfte einen regelmäßigen Vorbereitungsdienst von zwei Jahren einzuführen, der sie nicht nur besser auf die künftige Tätigkeit vorbereitet, sondern vor allem auch mit Verwaltungsaufgaben bekanntmachen und mit anderen Fachverwaltungen in Berührung bringen soll.

Nur am Rande sei bemerkt, daß wir inzwischen hier das Schicksal anderer Verwaltungen erleben, indem bei entsprechend gut ausgebildeten Leuten auch das Interesse der freien Wirtschaft wächst, auf solches Personal zur Bewältigung ihrer Aufgaben zurückzugreifen.

- Diese Personalschilderung habe ich nur vorausgeschickt, um Ihnen den Rahmen aufzuzeigen, in dem sich nun das ungemein breite Aufgabenspektrum des Naturschutzes abspielt und dessen Bewältigung man allenthalben von der jeweiligen Fachkraft erwartet. Auch hier sollen nur einige Beispiele diese breite Palette verdeutlichen:

So wird einmal vorausgesetzt, daß selbstverständ-

lich im Rahmen der notwendigen Bestandserfassungen die vorkommenden Tier- und Pflanzenarten korrekt und umfassend ermittelt werden können, auch wenn es sich beispielsweise um seltene Orchideen oder Schmetterlingsarten handelt. In gleicher Weise gilt dies für die Erfassung ökologisch wertvoller Biotope, allen voran die gesetzlich geschützten Flächen. Ein Blick in die Anlagen zu Art. 6 d BayNatSchG verdeutlicht diese wahrlich nicht einfache Aufgabe.

Bei den Schutzgebietsausweisungen wird nach Erarbeitung eines gründlichen Fachgutachtens in den Verhandlungen nötige Flexibilität bei den materiellen Schutzbestimmungen und bei den geforderten Sonderbestimmungen erwartet. Nach der Ausweisung hat die Fachkraft dann aber dafür zu sorgen, daß der Schutz des Gebiets strikt eingehalten, das Gebiet selbst ausreichend überwacht und schließlich auch im erforderlichen Umfang gepflegt und betreut wird.

Aber auch planerisches Geschick ist gefordert. Im Rahmen der Bauleitplanung sollten trotz bekannter rechtlicher Probleme die fachlichen Belange voll gewahrt bleiben, die Umsetzung des Arten- und Biotopschutzprogramms verlangt ein umfassendes Fachkonzept für den jeweiligen örtlichen Wirkungskreis und schließlich bedürfen zunehmend bereits vorhandene und geschützte Gebiete eigener Pflege- und Entwicklungspläne.

Beim Hauptaufgabengebiet der Eingriffsvorhaben ist es Sache der Fachkräfte, nicht nur mittel- und langfristige ökologische Folgen, sondern zugleich auch all die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aufzuzeigen, die dafür sorgen, daß nach Beendigung eines Eingriffs "keine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushalts zurückbleibt und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist" (so Art. 6 a Abs. 1 S. 3 BayNatSchG). Erforderlichenfalls müssen auch entsprechende landschaftspflegerische Begleitpläne aufgestellt oder beurteilt, die weitreichenden Anforderungen der Umweltverträglichkeitsprüfung berücksichtigt und die jeweiligen Besonderheiten spezieller Verwaltungsverfahren beachtet werden, ob es sich nun um Maßnahmen der Flurbereinigung, des Forstes, der Bau-, Straßenbau- oder Wasserwirtschaftsverwaltung, der Bundesbahn oder des Luftverkehrs handelt. Natürlich muß auch die Einhaltung der Auflagen überwacht, die Wirksamkeit der angeordneten Maßnahmen fachlich überprüft und möglichst auch in Katastern dargestellt werden.

Weltweit ist die Dimension inzwischen beim Artenschutz geworden, nachdem durch internationale Abkommen und deren nationale Umsetzung inzwischen auch die seltensten exotischen Arten zum Repertoire unserer Naturschutzbehörden gehören, so daß klar sein muß, daß die westliche Langschnabelgrasmücke (*Dasyornis brachypterus longirostris*) zu Anhang I, dagegen der Blaue Sumatra-Fliegenschnäpper (*Muscicapa nuecki*) zu

Anhang II des Washingtoner Artenschutzübereinkommens gehören. Natürlich wird die Bewältigung der sog. Cites-Bescheinigung ebenso vorausgesetzt wie erfolgreiche Kontrollen und Aktionen bei Zoogeschäften, Präparatoren, Vergnügungsparks, Ausstellungen oder Zuchtbörsen. Auf die daneben nötigen Maßnahmen im Rahmen heimischer Artenhilfsprogramme oder Problemlösungen bei Schadensverursachung durch geschützte Tiere will ich gar nicht näher eingehen.

Ein neues Aufgabenfeld hat sich im Zusammenhang mit Förderprogrammen und dem sog. Vertragsnaturschutz eröffnet. Dies setzt nicht nur Kenntnisse der inzwischen doch recht zahlreichen eigenen Naturschutzprogramme voraus, sondern auch das Wissen, wie man andere ähnlich gelagerte Fördermaßnahmen, etwa der Landwirtschafts- oder Gewässerverwaltung, für Naturschutzzwecke nutzen kann. Geschickter Umgang bei den Verhandlungen mit den Landwirten, Bereitschaft zum Einsatz außerhalb der Dienstzeit und Besuch entsprechender Versammlungen werden dabei als selbstverständlich vorausgesetzt.

Die inzwischen zunehmend gegründeten Landschaftspflegeverbände bringen ebenfalls neue berufliche Perspektiven. Da üblicherweise die Geschäftsführung bei den unteren Naturschutzbehörden angesiedelt ist, bedarf es einer Art Managertätigkeit, um die notwendigen Sitzungen zu leiten, Projekte zu betreuen und für deren reibungslose Abwicklung zu sorgen.

Dazu kommt, daß eine Naturschutzbehörde auch ihr Image nach außen ständig verbessern muß. Dabei ist nicht nur an jederzeit bereitwillige, freundliche und fachlich fundierte Bürgerberatung gedacht, sondern auch an entsprechend medienwirksame Arbeit, etwa durch Presseerklärungen, Ausstellungen oder Aktionen. Die Naturschutzfachkräfte sollen aber auch jederzeit auf Anfrage für Vortragstätigkeiten über Themen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in ihrem Kreis- oder Stadtgebiet zur Verfügung stehen, ebenso werden sie zunehmend auch für Unterrichtszwecke an Schulen eingesetzt.

Gar nicht näher eingehen möchte ich auf die weiteren behördeninternen Aufgaben, etwa die Betreuung des Naturschutzbeirats, die fachliche Leitung der Naturschutzwacht, die Unterstützung bei der Ausbildung neuer Fachkräfte, die Einsatzleitung bei der Beschäftigung von sog. ABM-Kräften oder Zivildienstleistenden, die zunehmende Umstellung auf EDV-Einsatz auch bei der Naturschutzarbeit oder gar die immer wieder geforderten Dokumentationen und Erfolgskontrollen über die Naturschutzarbeit.

Sie sehen also, Fachkräfte bei den Naturschutzbehörden müssen multifunktionale Talente sein, um all diesen Erwartungen gerecht zu werden. Sie können sich vorstellen, wie groß dieses Reservoir dann ist, aus dem die Naturschutzverwaltung schöpfen kann.

**"Kann die Naturschutzverwaltung
die ihr gestellten Anforderungen erfüllen?"**

so lautete das Thema, zu dem ich hoffentlich einige
Schlaglichter beitragen konnte. Lassen Sie mich
die Antwort auf diese Frage kurz und bündig wie
folgt zusammenfassen:

"Natürlich nicht - aber sie tut es trotzdem!"

Anschrift des Verfassers:

**LMR Dr. Klaus Heidenreich
Bayerisches Staatsministerium
f. Landesentwicklung u. Umweltfragen
Rosenkavalierplatz 2
D-81925 München**

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

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

Jahr/Year: 1993

Band/Volume: [1_1993](#)

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

Artikel/Article: [Kann die Naturschutzverwaltung die ihr gestellten Anforderungen erfüllen? 5-9](#)