

Naturschutz – Aufgabe der Verwaltung

Werner Buchner

Meine Damen und Herren,

es ist für mich eine schwierige Aufgabe, nach diesem doch sehr fulminanten Vormittag, wo es um feinsinnige Dinge der Kultur und kräftige Fragen der Politik, um komplizierte Fragen der Wissenschaft gegangen ist, nunmehr und in Abwesenheit der eigentlichen Prominenz des Tages reden zu müssen, noch dazu zu einem recht trockenen Thema, nämlich zu dem Thema »Naturschutz und Verwaltung«.

Ich meine, daß es auf den ersten Anblick doch ein Widerspruch in sich ist, von Naturschutz und Verwaltung, oder gar von Naturschutzverwaltung zu reden; denn jeder wird sofort fragen, was braucht denn die Natur verwaltet zu werden. Und wenn Sie unsere vielbeachteten Broschüren ansehen, die wir in millionenfacher Auflage an sehr interessierte Empfänger verteilt haben, dann werden Sie die Titel lesen: »Schützen und blühen lassen« sowie »Schützen und leben lassen«. Legt man dabei die Betonung auf das Wort »lassen«, so mag das darauf hinweisen, daß Naturschutz eine Sache ist, die nicht ohne weiteres in Einklang zu bringen ist mit dem spröden Begriff der Verwaltung. Gibt es überhaupt verwaltete Natur? Das ist die Frage, die wir uns stellen müssen, bevor wir ein solches Thema angehen. Man kann diese Frage am ehesten beantworten, wenn man einmal darüber nachdenkt, welcher grundlegende Wandel im Verhältnis zwischen Mensch und Natur gerade in der letzten Zeit vor sich gegangen ist. Unser bisheriges Bild von der Natur ist ja doch zugleich zwiespältig und überholt. Es ist zwiespältig, weil wir, jedenfalls bis vor kurzem, die Natur als unerschöpflich empfunden haben, weil wir Menschen uns, Kardinal Ratzinger hat ja oft darauf hingewiesen, über Jahrtausende hinweg als von der Natur bedroht empfunden haben, von der Natur, die unvorhersehbare und unbeeinflussbare Katastrophen über uns gebracht hat. Der Mensch hat gelernt, daraus die Folgerung zu ziehen, daß man die Natur einerseits ausbeuten kann, denn sie galt ja als unerschöpflich, und andererseits, daß man die Natur bändigen muß, damit sie nicht eine Gefahr für die Menschen wird. Beides schließt sich zu einem herkömmlichen Gedankenkreis, der heutige Vormittag hat uns ja einiges dazu gebracht, wonach die Kultur durch den Menschen die Natur vollendet. Die Erfahrungen mit der Natur, die Jahrtausende zurückreichen, haben das Denken des Menschen fixiert, und es ist sehr schwierig in der jetzigen Zeit, sich aus diesen Vorstellungen zu lösen und in eine ganz neue Situation sich einzudenken, in die wir hineinzugeraten drohen. Dieses Bild der Natur, an das sich der Mensch gewöhnt hat, ist inzwischen doch jedenfalls insoweit überholt, als die technischen Möglichkeiten unserer Zeit ein ganz anderes Verhältnis zur Natur aufbauen.

Mit der Verfestigung der technischen Zivilisation ist nicht mehr der Mensch von der Natur bedroht, sondern umgekehrt beginnt der Mensch die Natur und damit seine eigenen Lebensgrundlagen zu bedrohen.

Und ein zweites Phänomen ist neu, daß sich die einzelnen Belastungen der Natur aufzuaddieren beginnen zu einer Gesamtbelastung des Ökosystems, so daß der jeweilige Eingriff nicht mehr allein bewertet werden darf, wie das bei der sog. Kirchturmspolitik so üblich ist. Das ist ja das Schlimme in der Politik, auch in der Kommunalpolitik, daß man nur den Einzelfall sieht, wenn es um die Fragen des Naturschutzes geht, daß man glaubt, im jeweiligen Einzelfall beim Abwägungsvorgang immer wieder zum Ergebnis zu kommen glaubt, Landwirtschaft, Wirtschaft, Siedlungswesen oder Verkehrswesen könnten Vorrang haben vor den Erfordernissen in der Natur, ohne zu bedenken, daß eine Fülle von Einzelfällen über eine oder zwei

Generationen hinweg Summierungen ergibt, die eben dann nicht mehr vertreten werden können. Zwei Dinge sind es also, die den Wandel in der Einstellung zur Natur bedingen: Einmal die technologische Möglichkeit, die Natur zu beherrschen, und zum anderen die Erkenntnis, daß Summierungen in der Belastung eintreten, die verhindert werden müssen. Deshalb muß es heute um die Erhaltung und um den Schutz der Natur gehen, und deswegen müssen wir die Titel unserer Broschüren auch anders betonen: Es geht eben um *schützen* und blühen lassen, um *schützen* und leben lassen.

Wer muß die Natur schützen? Naturschutz, das ist leicht gesagt, liegt im Interesse aller und deswegen ist Naturschutz sicherlich ein Anliegen und eine Aufgabe der organisierten Gesellschaft insgesamt. Insbesondere ist Naturschutz sicherlich auch eine Staatsaufgabe. Ich darf einmal provozierend fragen: Wer sollte denn sonst eigentlich Anwalt der Natur sein, wenn nicht die repräsentierte, organisierte Gesellschaft? Sicherlich, es gibt diejenigen, die wir – oft ein wenig zu pauschal – als die selbsternannten Naturschützer bezeichnen, jene vor allem, die im »verbandsmäßigen Naturschutz« zusammengeschlossen sind. Aber ob man darin einen so wirksamen Anwalt der Natur sehen kann, so wie es kräftige Interessenverbände für andere Belange gibt, das erscheint doch recht zweifelhaft. Wenn man sich eher dazu bekennen muß, daß Naturschutz eigentlich keine Lobby hat, dann ist Naturschutz darauf angewiesen, von der öffentlichen Hand betrieben zu werden, weil es sonst sicherlich Naturschutz in dem notwendigen Ausmaß nicht geben kann.

Ist es also eine öffentliche Aufgabe, die Natur zu schützen, dann stellt sich die Frage, sind staatliche und kommunale Verwaltungen dazu gerüstet, diese Naturschutzaufgaben wirklich vorzunehmen. Da geht es um die Fragen: Wer ist zuständig für den Naturschutz in der öffentlichen Verwaltung? Wie ist die Verwaltung ausgestattet? Wieviele Beschäftigte sind das? Wie sind sie ausgebildet? In welcher Organisationsform arbeitet die Naturschutzverwaltung? Wie ist das Verhältnis der Naturschutzverwaltung zur Staatsverwaltung insgesamt?

Im Zusammenhang mit der Gründung des neuen Geschäftsbereichs für Landesentwicklung und Umweltfragen bei uns in Bayern haben wir für die Organisation der Naturschutzverwaltung zwei Grundelemente gemischt: Den Grundsatz der Einheit der Verwaltung mit dem Prinzip der Sonderverwaltung. Auf der Landesebene haben wir ein eigenes Ressort bekommen, das neben der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung sowie dem technischen Umweltschutz gerade auch dafür zuständig ist, Naturschutz zu betreiben. Als oberste Naturschutzbehörde, wie das Gesetz sie nennt, fungiert sozusagen ein eigenes Ministerium, das neben einigen anderen Aufgaben sehr deutlich schwerpunktmäßig Naturschutz zu vollziehen hat. Wir haben also eine Sonderbehörde, könnte man sagen, auf der obersten Landesebene.

Das entspricht der Übung, daß im Gegensatz zur mittleren und unteren Ebene auf der obersten Ebene bei Bund und Ländern die Aufgaben stärker aufgespalten sind. Deshalb gibt es doch eine Reihe von Ressorts für ganz spezielle Aufgaben. Bayern hat diesen Weg gerade auch für den Natur- und Umweltschutz eingeschlagen und hat damit zum Ausdruck bringen wollen, daß diese Aufgaben einen ganz besonderen politischen Stellenwert einnehmen sollen.

Eine weitere Besonderheit ist damit gleichzeitig geregelt worden, nämlich die, daß in einem Flächenstaat wie Bayern der Raumbezug des Naturschutzes stärker in den Vordergrund zu stellen ist als anderswo. Aus dieser Sicht heraus ist das sogenannte bayerische Modell einer Koppelung von Raumord-

nung und Umweltschutz entstanden, ein Modell, das bundesweit und auch darüber hinaus Beachtung gefunden hat und das in der Zwischenzeit zu ähnlichen Regelungen in anderen Bundesländern geführt hat.

Bei der Gestaltung der nachgeordneten Behörden sind wir dann ganz bewußt den Weg eines Bekenntnisses zur Einheit der Verwaltung gegangen. Das Naturschutzgesetz hat klipp und klar gesagt, höhere Naturschutzbehörde ist die jeweilige Bezirksregierung und untere Naturschutzbehörde ist das Landratsamt. Wir sind seinerzeit von verschiedenen Seiten gedrängt worden, doch auch hier Sonderbehörden zu schaffen. Manche haben damals geltend gemacht, es gäbe ja auch ansonsten im Freistaat genügend Sonderverwaltungen, und zwar innerhalb und außerhalb der sog. inneren Verwaltung. Ich nenne nur die Straßenbauverwaltung, die Wasserwirtschaftsverwaltung, die Landwirtschaftsämter, die Flurbereinigungsverwaltung und ähnliches mehr. Wir haben gleichwohl bewußt darauf verzichtet, eigene Naturschutzbehörden einzurichten. Naturschutz ist eine Aufgabe, die dem Gemeinwohl verpflichtet ist, die keinerlei Interessenvertretung im herkömmlichen Sinn zugeordnet ist und die deshalb am besten den Behörden der allgemeinen inneren Verwaltung übertragen wird. Das hat manchen Vor- und Nachteil. Das hat den Nachteil, daß in dem Rahmen einer großen Behörde, eines Landratsamtes, einer Regierung, die Naturschutzverwaltung nicht so deutlich nach außen zum Tragen kommen kann wie bei einer Behörde, die nur mit solchen Aufgaben betraut ist. Das hat aber auch den Vorteil, daß bei richtiger Handhabung durch den Behördenchef der Naturschutz nicht isoliert dasteht, sondern daß er, mit der ganzen Tragfähigkeit einer solchen Behörde der inneren Verwaltung ausgestattet, doch zusätzliche Impulse bekommen kann.

Eine solche Konstruktion verlangt es aber, immer wieder den Landräten, den Regierungspräsidenten ganz deutlich vor Augen zu führen, daß sie damit auch eine Verantwortung übertragen bekommen haben, eine Verantwortung, die darin liegt, daß der Naturschutz ein wesentlicher Aufgabenbereich ihrer Behörde ist und daß es ihre Pflicht und Schuldigkeit ist, diesen Aufgabenbereich sächlich, personell und organisatorisch so auszugestalten, daß er seine Aufgabe auch erfüllen kann. Ich bin immer sehr verärgert, wenn ich von Landräten höre, daß sie in politischen Versammlungen oder wo es sonst opportun ist, immer dann, wenn sie wegen einer Maßnahme des Naturschutzes angegriffen werden, treuherzig entschuldigend darauf verweisen, das habe der hauptamtliche Naturschützer gemacht. So geht es sicher nicht. Die untere Naturschutzbehörde ist der Landrat mit seinem gesamten Landratsamt, und zur Erfüllung seiner Aufgaben steht ihm ein armseliger grad. Ingenieur zur Verfügung, der ihm – was die Beurteilung ökologischer Fragen anlangt – den Sachstand dazu vermittelt, damit er seine Aufgaben richtig erfüllen kann. Wir sollten hier also wirklich geradlinig sein, und ich werde es nicht dulden, wenn weiterhin von Behördenchefs her so agiert wird. Wir müssen verhindern, daß sich Vorgesetzte und Amtsleiter eines geteilten Rollenverständnisses bemächtigen.

Was ergibt nun eine Gesamtbetrachtung der 3 Ebenen der Naturschutzverwaltung? Ich will dazu einige Zahlen nennen: Wir haben bei uns auf der Landesebene im Ministerium etwa 50 Referate. Davon arbeiten 6 Referate speziell für den Naturschutz. Als das StMLU gegründet wurde, konnte es aus dem damals für den Naturschutz zuständigen StMI »ein halbes Referat« übernehmen. So war damals der Naturschutz administrativ gewichtet. Wenn wir heute statt diesem 6 Referate haben, können Böswillige sagen, das ist »Parkinson«, da sieht man einmal wieder, wie sich die öffentliche Verwaltung aufbläht. Indes haben sich die Aufgaben des Naturschutzes gewaltig vermehrt. Mit dem damals neuen bayerischen Naturschutzgesetz, mit dem Bundesnaturschutzgesetz und mit dem

jetzt novellierten Naturschutzgesetz bei uns im Land braucht die öffentliche Verwaltung einen ganz anderen Zuschnitt als früher, damit die Aufgaben bewältigt werden können. Außerdem weiß inzwischen jeder, daß sich der Schwierigkeitsgrad der Aufgaben potenziert hat, so daß ich Ihnen versichern kann: unsere 6 Referate haben alle Hände voll zu tun, mit ihrer Aufgabenstellung überhaupt zurande zu kommen.

Wie schaut es bei der höheren Naturschutzbehörde aus? In den Abteilungen 8 der Bezirksregierungen, die sich mit Landesentwicklung und Umweltfragen zu befassen haben, bestehen zwischen 4 und 6 Sachgebiete. Wir sind froh darüber, sagen zu können, daß unter diesen 4 bis 6 Sachgebieten jeweils 2 Sachgebiete allein für den Naturschutz zuständig sind. Sachgebiete für die Rechts- und Sachfragen des Naturschutzes. Auch hier sind wir einen vorsichtigen Weg gegangen, was die Personalverwaltung anlangt. Wir bewirtschaften selbst nur das Fachpersonal und sind wegen des Verwaltungspersonals auf die allgemeine innere Verwaltung angewiesen. Auch hier gilt die dringende Bitte an die Behördenchefs, doch dafür zu sorgen, daß neben dem Fachpersonal genügend Verwaltungspersonal zur Verfügung steht, damit die Aufgaben insgesamt sachgerecht erfüllt werden können.

Ich darf noch einmal an die anderen Fachverwaltungen und ihre Sachbehörden erinnern. Unsere 2 Sachgebiete auf der mittleren Instanz stehen einer Fülle von großen anderen Behörden gegenüber, die mindestens mittelbar ebenfalls mit Fragen befaßt sind, welche den Naturschutz berühren. Ich nenne nur die Oberforstdirektion, die Flurbereinigungsdirektion sowie die Landwirtschaftsabteilung in der Regierung selbst. Umso erstaunlicher ist es, wenn ich immer wieder höre, welche Angst manche Beteiligte vor den amtlichen Naturschützern haben. Insofern ist es fast schmeichelhaft für unsere wenigen Naturschutzbeamten draußen, wenn man sieht, welchen Aufwand Kollegen aus anderen Geschäftsbereichen oft betreiben, wenn es um die Wertung des Wirkens unserer Mitarbeiter geht. Das gilt nicht nur für die mittlere, sondern auch für die untere Ebene, für das Landratsamt und die kreisfreie Stadt. Auf der unteren Ebene, wo Landratsamt und kreisfreie Stadt als untere Naturschutzbehörde tätig werden, befindet sich, wie schon erwähnt, ein einzelner, vereinsamter graduierter Ingenieur als Fachkraft, und er wird seine liebe Not haben, mit seiner Aufgabenstellung zurechtzukommen.

Wir haben insgesamt in den 71 bayerischen Landratsämtern 75 Fachkräfte für Natur- und Landschaftsschutz beschäftigt, wie gesagt, Beamte des gehobenen Dienstes, die zudem in der Personalbewirtschaftung der inneren Verwaltung stehen. Auch hier muß man wieder sehen, welche Fülle von Bediensteten anderer Fachbehörden denen gegenübersteht. Ich verstehe nicht ganz, daß Herr Landrat Ammon neulich in der Bayerischen Gemeindezeitung gemeint hat, er müsse einen Angriff gegen diese hauptamtlichen Fachkräfte starten und sagen, auch auf diese einzige Fachkraft beim Landratsamt könne man noch verzichten. Wer so etwas schreibt, hat sich als Behördenchef meines Erachtens – und das sage ich ganz ungeschützt – nicht genügend mit den gesetzlich vorgegebenen Aufgaben befaßt, zu deren Erfüllung er verpflichtet ist. Eine solche Kritik ist ein schlimmer Lohn für eine maßvolle Personalpolitik, gerade im Zusammenhang mit dem Behördenaufbau der unteren und höheren Naturschutzbehörde.

Aber der Naturschutz hat sich zum Integrationsmodell bekannt und er muß damit leben. Ich sage bewußt an dieser Stelle, weil eine Reihe von Kollegen, die davon betroffen sind, ja auch hier im Raum sind, daß die Arbeiten unserer Fachkräfte für Naturschutz gerade an den Kreisverwaltungsbehörden nicht einfach sind. Diese Arbeiten stellen, wir haben es heute gehört und wir werden es aus den Fachvorträgen noch hören, doch ganz erhebliche Anforderungen an die Vorbildung und Ausbildung und die berufliche Tagesarbeit. Die Arbeiten wer-

den zudem dadurch erschwert, daß diese unsere Leute sich in einem ständigen Zweifrontenkampf befinden. Auf der einen Seite steht für sie derjenige, der den Eingriff in die Natur vornehmen will und der von übrigen Teilen der Verwaltung in der Regel nicht gebremst wird. Diesen Partnern gegenüber ist er also der ständige Verhinderer. Und auf der anderen Seite stehen die Naturschutzverbände, die mit großem Öffentlichkeitsaufwand und mit großem Engagement Auflagen verlangen, die optimierte Lösungen verlangen, Lösungen, die der Minister hat es heute angedeutet, die der amtliche Naturschutz nie erfüllen kann, weil er sonst nicht mehr in die Gesamtpolitik hineinpassen würde. Das ist eine Situation, die von unseren Kollegen draußen erhebliches Fachwissen verlangt, einen großen Arbeitsumfang bedingt und gleichzeitig ein Maß an Verwaltungskunst erfordert, damit sie in dem großen Kreis von Spannungsfeldern, in die sie eingebunden sind, nicht untergehen. Ich will heute einmal die Gelegenheit benutzen, ihnen dafür zu danken, daß sie im großen und ganzen doch dieser Aufgabenstellung so gerecht werden, daß man in Bayern sich mit dem amtlichen Naturschutz sehen lassen kann.

Die Naturschutzbehörden in der Hierarchie der Verwaltung, die unteren, die höheren und die oberste Naturschutzbehörde könnten ihre Aufgabe nicht erfüllen, wenn für ihre Unterstützung und Ergänzung nicht auf Landesebene noch andere öffentliche Verwaltungsträger geschaffen worden wären, die dem Ministerium unmittelbar nachgeordnet sind und die in erheblichem Maße Grundlagenermittlung betreiben und Zuarbeit leisten zur Erfüllung der Aufgaben innerhalb der Behördenhierarchie. Ich erwähne als erstes das Bayerische Landesamt für Umweltschutz, das gleichzeitig mit dem Ministerium aufgebaut worden ist und das im übrigen ja auch Modell geworden ist für die Organisation und die Ausgestaltung des Bundesamts für Umweltschutz in Berlin. Bei dem Landesamt für Umweltschutz haben wir eine Lösung gefunden, die man ebenfalls als Integrationsmodell bezeichnen kann. Ähnlich wie in der vollziehenden Verwaltung, wo wir unsere Naturschützer in die allgemeine Verwaltung integriert haben, haben wir bei der Landeszentralbehörde die Leute, die Naturschutz und Landschaftsschutz zu betreiben haben, in ein Landesamt integriert, das Aufgabe hat, die über diese Fragen weit hinausreichen. Das Landesamt für Umweltschutz ist ja nicht nur für Naturschutz und Landschaftspflege zuständig, sondern auch für Fragen der Luftreinhaltung, des Strahlenschutzes, für die Aufsicht über kerntechnische Anlagen, für die Abfallwirtschaft, für die wasserwirtschaftliche Rahmenplanung und für Grundsatzzfragen des Gewässerschutzes. Die Landschaftsökologen werden fragen, ob denn eine solche Kombination richtig ist, ob nicht diese Organisationsform Nachteile bringt gegenüber der Lösung in anderen Bundesländern, wo es eigene ökologische Landesämter gibt, die wesentlich bezogen sind auf Naturschutz und Landschaftspflege. Wir meinen aber, daß sich diese Kombination bereits bewährt hat. Gerade das Beispiel Waldsterben zeigt uns ja, wie stark technischer Umweltschutz und ökologischer Umweltschutz – wenn ich diese Arbeitsbegriffe verwenden darf – ineinandergelien, so daß wir heute stolz darauf sind, ein Landesamt für Umweltschutz zu haben, das doch die beiden Seiten der ökologischen Problematik integriert behandeln kann.

Immerhin sind 2 von 10 Abteilungen des Landesamts ausschließlich mit Fragen des Naturschutzes und der Landschaftspflege beschäftigt, und ich glaube, daß wir hier Strukturen haben, aus denen heraus doch eine gute Zuarbeit für die Naturschutzbehörden aller Ebenen des Freistaates Bayern möglich ist. Ich nenne eine weitere Landeszentralbehörde, wobei ich den Begriff Behörde in Anführungszeichen setzen muß, das ist die Trägerin der heutigen Veranstaltung, die Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege. Auch sie ist eine Einrichtung, die dazu da ist, über ihre eigentliche Aufgabenstellung

hinaus auch Unterstützung speziell für die Behördenhierarchie des amtlichen Naturschutzes zu geben. Diese Akademie für Naturschutz ist eine Behörde in Anführungszeichen, weil die Fachaufsicht über diese Einrichtung weitgehend ersetzt ist durch Gremien pluralistischer Art, insbesondere durch ein Kuratorium, das der Akademie beigegeben ist. Diese Akademie arbeitet inzwischen mit 20 Beschäftigten. Sie hat, wie sie heute gehört haben, bereits eine Fülle von Seminaren durchgeführt. Daneben bietet sie jahrein-jahraus eine breite Palette von Fortbildungslehrgängen für Kollegen aus anderen Geschäftsbereichen, für die Ausbildung der Mitglieder der Naturschutzwacht, für ähnliches mehr. Die Akademie befließt sich einer sehr eingehenden Zusammenarbeit mit den Hochschulen, und wir wissen heute, daß es, wenn wir heute von einem Umwelt- und Naturschutzbewußtsein sprechen können, doch auch Verdienst dieser Akademie ist, zu diesem Bewußtsein beigetragen zu haben, und ich glaube, wir sollten gerade die heutige Veranstaltung dazu benutzen, auch einmal vor der Öffentlichkeit der Naturschutzakademie sehr herzlich für ihre zähe und erfolgreiche Arbeit zu danken.

Neben der Unterstützung durch die erwähnten Landeszentralbehörden erfahren die Vollzugsbehörden des Naturschutzes auch eine Unterstützung durch eine Einrichtung, über deren Bewährung wir heute ebenfalls ein Wort verlieren sollten. Ich meine die Naturschutzbeiräte, die nach der Vorstellung des bayerischen Naturschutzgesetzes das ehrenamtliche Element in die Naturschutzverwaltung hineinbringen sollen. Sie wissen wahrscheinlich, daß auf allen Ebenen der Naturschutzbehörden solche Beiräte bestehen, also beim Landratsamt, bei der Regierung und beim Ministerium. Nun sind die Mitglieder der Naturschutzbeiräte nicht etwa aus allen Bereichen der pluralistischen Gesellschaft geholt, wie wir das etwa bei den Landesplanungsbeiräten kennen. Es handelt sich vielmehr um Fachleute aus den für Fragen der Ökologie bedeutsamen Grundlagendisziplinen, sachverständige Vertreter von Naturschutzverbänden und Vereinen und sonstige Sachverständige, die mit unserer Aufgabe etwas zu tun haben, wie Vertreter des Jagd- und Fischereiwesens, der Landwirtschaft und Forsten usw.. Die Naturschutzbeiräte, seit Jahren in Aktion, haben in der Öffentlichkeit, vielleicht je nach Landesteil unterschiedlich, inzwischen erhebliche Beachtung gefunden. Das kommt nicht von ungefähr, denn wir haben eine rechtliche Konstruktion gewählt, welche die Bedeutung dieser Beiräte sehr stark verdeutlicht gegenüber anderen Konstruktionen. Der Umstand nämlich verdient Beachtung, daß ein negatives Votum eines solchen Beirats einen Devolutiveffekt erzeugt, dergestalt, daß die Zuständigkeit dann von dieser Verwaltungsebene auf die nächste Verwaltungsebene übergeht. Wenn also der Beirat beim Landratsamt gegen seinen Landrat votiert, dann geht die Zuständigkeit auf den Regierungspräsidenten über, und wenn der Beirat bei der Regierung gegen den Regierungspräsidenten votiert, dann wird das Ministerium zuständig.

Dieser Devolutiveffekt kommt in der Praxis kaum zum Tragen. Aber der Umstand allein, daß es ihn gibt, bringt Impulse für ein aufmerksames Verwaltungshandeln in Sachen Naturschutz. Ich habe vorhin erwähnt, daß in unserem Beirat auch sonstige Sachverständige vertreten sind. Das veranlaßt mich, in diesem Zusammenhang ein Wort zu sagen zur Problematik der Teilhabe bei der öffentlichen Hand. Wir sollten uns dazu bekennen, daß derjenige, dem Teilhabe eingeräumt ist, ein Verantwortungsbewußtsein entwickelt, das dem Anlaß der Teilhabe entspricht. Dazu gehört vor allem, daß in einem solchen Gremium niemand weiterhin Interessenvertreter dessen sein kann, für den er in dieses Gremium entsandt worden ist. Er muß Interessenvertreter für die Aufgabe sein, für die dieses Gremium bestellt worden ist. Er muß unabhängig sein und muß sachlich und objektiv agieren. Diesen Appell möchte ich an alle diejenigen richten, die in unseren Beiräten sitzen und

die von ihrer beruflichen oder verbandsmäßigen Herkunft her gesehen immer wieder in der Gefahr sind, doch in erster Linie die Interessenvertretung des Bereichs zu betreiben, aus dem sie kommen.

Insgesamt aber meinen wir, daß sich dieses Beirätesystem bewährt hat, weil es einem Mitwirkungsbedürfnis unserer Gesellschaft entgegenkommt und weil doch manche ausgleichende Funktion damit erfüllt werden kann.

Wir haben eine weitere Einrichtung, welche die Naturschutzbehörden zu unterstützen hat und die nicht so ganz einfach zu handhaben ist, und das ist die sog. Naturschutzwacht.

Ich habe gestern in der Zeitung gelesen, daß sich ein weiteres Bundesland aufgerafft hat, eine ähnliche Einrichtung zu schaffen. Nach unserem Naturschutzrecht ist die Naturschutzwacht nicht zwingend vorgesehen, sondern es ist dem jeweiligen Landkreis und Landrat überlassen, darüber zu entscheiden. Wir haben in Bayern inzwischen bei 31 der 71 Landkreise eine Naturschutzwacht eingerichtet, wobei es ein deutliches Nord-Süd-Gefälle gibt. Die Dichte der Landkreise, in denen es eine Naturschutzwacht gibt, ist im Süden wesentlich stärker als im nordbayerischen Raum, was allerdings wohl auch damit begründet ist, daß der Konflikt zwischen Naturschutz auf der einen Seite und Fremdenverkehr und Naherholung auf der anderen Seite natürlich in diesen Räumen hier wesentlich stärker ist und daß man hier keine Gratislandschaft gewähren kann, sondern daß man den Massen von Menschen, die hier Naherholung suchen, auch auf die Finger schauen muß, weil man sonst das Betretungsrecht des bayerischen Naturschutzgesetzes mit Fug und Recht gar nicht so uneingeschränkt gewähren könnte, nicht im Interesse der Grundstückseigentümer und auch nicht im Interesse der Erhaltung der Natur. Die Angehörigen der Naturschutzwacht haben es nicht leicht. Jeder, der bei uns mit einem »Sheriffstern« behaftet Aufgaben erfüllen muß, wird in unserer heutigen, liberalisierten und liberalistischen Gesellschaft scheel angesehen werden, und es wäre ein schlechter Lohn, wenn diejenigen, die sich in ihrer Freizeit für die Naturschutzwacht bereitstellen, dann auch noch von der behördlichen Hierarchie her im Stich gelassen würden. Auch hier höre ich immer wieder, daß Verwaltungschefs oder Angehörige der Verwaltung sehr leichtfertig damit umgehen, irgend jemandem Recht zu geben, wenn es darum geht, Kritik an einem Mitglied der Naturschutzwacht zu üben. Ich darf betonen, daß nach unserem Rechtssystem und nach einer ausdrücklichen Regelung im Naturschutzgesetz die Naturschutzwacht den Weisungen der unteren Naturschutzbehörde unterworfen ist. Wenn also einem Behördenchef die Art und Weise eines Vorgehens der Naturschutzwacht nicht paßt, dann muß er halt Weisungen erteilen. Aber es geht nicht an, intern nichts zu tun und extern dann darüber zu rechten.

Nachdem ich versucht habe, die Organisation der Naturschutzbehörden in Bayern darzustellen, darf ich noch einige Hinweise geben zu den Aufgaben, die diese Naturschutzbehörden zu erfüllen haben. Da geht es einmal darum, daß Grundlagenermittlung betrieben wird. Gerade eine Aufgabenstellung wie die des Naturschutzes kann nicht ins Blaue hinein angegangen werden. Bevor die öffentliche Hand hoheitlich oder fördernd tätig wird, muß sie wissen, worum es geht. Darum war von Anfang an die Grundlagenermittlung eine unserer Haupt Sorgen. Es geht außerdem darum, daß Naturschutz wie kaum eine andere Staatsaufgabe einen langen Atem, eine gewisse Vorausschau und Koordinierung erfordert. All diese Begriffe führen hin zu einem anderen Begriff, der nicht immer gern gehört wird, das ist der Begriff der Planung. Ohne ein mittelfristiges Konzept kommt der Naturschutz nicht aus. Nun weiß ich sehr wohl um das Mißtrauen gegenüber dem Planungsbegriff. Aber ich zitiere gerade gegenüber den hier anwesenden Kommunalpolitikern das Wort, daß sich Spitzenpolitiker nur nennen darf, wer bereit ist, über

den Tag und über die Legislaturperiode hinauszuschauen. Ich weiß, daß dies nicht leicht ist, weil der Politiker wieder gewählt werden muß und den Tageserfolg braucht. Aber der Spitzenpolitiker auch unter den Kommunalpolitikern zeichnet sich dadurch aus, daß er jeweils auch prüft, welche Bedeutung eine Maßnahme über die Wahlperiode hinaus für die Generationen nach uns hat.

Natur und Landschaft brauchen eine planende Vorausschau, und es gilt das Wort: »Besser man hat einen Plan als nicht einmal das«. Allerdings, und das sage ich unseren Kollegen in der Naturschutzverwaltung genauso offen hin, darf die Planung im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes keine gängelnde Planung sein. Wir haben deshalb alle Beteiligten in unseren Verwaltungshierarchien aufgefordert, von Vorstellungen abzurücken, die eine zu hohe Planungsdichte und Planungsschärfe bringen.

Bei uns in Bayern gilt außerdem das Integrationsmodell auch bei den Planungen. Wenn eine Naturschutz- und Landschaftsplanung integriert werden muß in eine Gesamtplanung, in eine innerörtliche Gesamtplanung, nämlich die Bauleitplanung oder in eine überörtliche Gesamtplanung, nämlich in die Regionalplanung, dann ist das nur möglich, wenn sie bereit ist, soviel Abstriche zu machen, daß ihre Aussagen auch noch zu den anderen Teilen der Gesamtplanung passen. Dafür nimmt die Naturschutzfachplanung dann an der Verbindlichkeit der überfachlichen Planung teil. Wir werden gemeinsam mit dem Innenministerium eine Bekanntmachung erarbeiten, wo diese Fragen, insbesondere bezüglich der Integration der Landschaftsplanung und der Grünordnungsplanung in die Bauleitplanung, näher dargestellt werden, so daß ich mir weiteres dazu heute schenken kann.

Die Naturschutzverwaltung muß neben der Grundlagenermittlung und der vorausschauenden Planung selbstverständlich auch Hoheitsverwaltung betreiben. Auch der Naturschutz kommt ohne Eingriffsverwaltung nicht aus. Dazu gehört in erster Linie die Normgebung im Verwaltungsbereich, also die Ausweisung von Schutzgebieten, der sog. Flächenschutz. Der Herr Ministerpräsident hat, glaube ich, heute schon einige Hinweise dafür gegeben, daß dieser Flächenschutz in Bayern mit Nachdruck – wenn auch mit Augenmaß – gehandhabt wird. Der Herr Ministerpräsident hat auch erwähnt, daß Bayern z. Z. an die 230 Naturschutzgebiete hat mit einer Fläche von 1,62 % der Landesfläche, und daß wir bereits über 800 Landschaftsschutzgebiete haben mit einem Anteil von 17,3 % der Landesfläche. Das ist ein schönes Ergebnis, und wir sind uns darüber im klaren, daß dieses Ergebnis nur noch mühsam weiter verbessert werden kann, weil der Raum immer enger wird und die Nutzungen im Raum sich stärker stoßen. Mit der Novelle zum Naturschutzgesetz sind hier neue Zuständigkeiten geschaffen worden. Wir haben bewußt die Zuständigkeit für die Naturschutzgebietsausweisung auf die Regierungen delegiert, weil wir hier die Personalkapazität und auch die Orts- und Sachnähe zur Geltung bringen wollten. Daß Naturschutz ohne Flächenschutz nicht auskommt, brauche ich bei den Vertretern dieses Raumes nicht näher darzulegen, wenn ich nur an das Stichwort »Osterseenkonzept« erinnere. Hätten wir nicht mit den Möglichkeiten und Instrumentarien des Flächenschutzes gearbeitet, dann wäre dieses ökologisch wertvolle Gebiet und dieses wundervolle Naherholungsgebiet längst über Gebühr beeinträchtigt.

Neben dem Flächenschutz sind Eingriffsregelungen im Naturschutzgesetz neu verankert worden. Es handelt sich dabei um eine recht komplizierte Materie. Für nicht flächenmäßig ausdrücklich geschützte Teile von Natur und Landschaft braucht man auch noch einen Mindestschutz, den man nur gewährleisten kann, indem man eben Regelungen trifft für Handhaben gegen Eingriffe in die Natur im Einzelfall. Daß uns dabei die Landwirtschaftsklausel, die im Naturschutzgesetz enthalten

ist, manches Ausrufezeichen auch gibt zur Rücksichtnahme, das sollte uns Naturschützern klar sein, aber es sollte auch der Landwirtschaft klar sein, daß es keinen Bereich unserer Gesellschaft gibt, der eine solche Ausnahmeregelung im Naturschutzgesetz erhalten hat, wie sie der Landwirtschaft eingeräumt worden ist. Wir sollten hier also durchaus die Ambivalenz dieser Regelung uns immer wieder vor Augen führen, dann sind beide Seiten ein wenig zufriedener mit dem Ergebnis, das im Kabinett und im Landtag erzielt worden ist.

Neben der Eingriffsverwaltung, ich könnte noch weitere Bereiche dazu nennen, muß der amtliche Naturschutz, wie andere Verwaltungen auch, eine leistungsgewährende Verwaltung sein. Es gibt auch eine Reihe von Fällen, wo man mit dem hoheitlichen Eingriff allein nicht arbeiten kann, etwa, weil den Beteiligten Pflegemaßnahmen nicht zuzumuten sind, weil der Erwerb von ökologisch wertvollen Grundstücken notwendig ist, oder weil Gebietskörperschaften und Organisationen finanzielle Hilfe brauchen, um im Interesse des Naturschutzes zu wirken. Der Freistaat Bayern hat sich von jeher dazu bekannt, daß man die Hoheitsverwaltung nur dort anwenden soll, wo es unbedingt notwendig ist, und daß man in den anderen Fällen versuchen soll, an die Vernunft zu appellieren und gleichzeitig auch finanzielle Anreize zu geben.

Mit diesem Gedanken hat sich die Novelle zum Naturschutzgesetz besonders befaßt. Wir haben zwei wichtige Neuregelungen, nämlich den Erschwernisausgleich bei den Feuchtflächen und all das, was mit dem künftigen Wiesenbrüterprogramm zusammenhängt. Ich glaube, daß wir hier Regelungen haben, die es uns gestatten, gerade auch Landwirten entgegenzukommen, wenn man sie im Interesse des Gemeinwohls bitten muß, auf bestimmte Nutzungen zu verzichten oder bestimmte Nutzungen umzustellen. Die Naturschutzverwaltung muß aber auch noch ein weiteres sein. Sie muß auch selbst in erheblichem Maße Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Wenn das neue, in der staatsrechtlichen Literatur geprägte Wort Geltung hat, daß nämlich Öffentlichkeitsarbeit im bestimmten Sinn Staatsaufgabe sein muß in unserer Zeit, dann gilt das sicherlich in allererster Linie auch für den Natur- und Landschaftsschutz. Hier geht es darum, sehr komplizierte, oft wenig angenehme Zusammenhänge der Allgemeinheit darzustellen, Bewußtseinsbildung zu betreiben im Sinne sowohl eines Umweltwissens, wie auch im Sinne eines Umweltgewissens. Die Medien wären überfordert, wenn wir das allein ihnen überlassen würden. Deswegen haben wir uns von vornherein dazu bekannt und werden wir uns davon auch nicht abbringen lassen, daß es Staatsaufgabe ist, auch Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben; Öffentlichkeitsarbeit allerdings, die nicht Selbstdarstellung beinhaltet, sondern die in sachlicher Weise den Bürger über die schwierigen Zusammenhänge informiert. Das haben wir getan mit vielerlei Fernsehspots, Wanderausstellungen, Plaketten und Plakaten, mit Postkarten, mit Broschüren und mit anderen Dingen.

Wir wären dankbar, wenn die Medien diese unsere Bemühungen aufgreifen würden und diese unsere Arbeit als Grundlage für ihre Aussagen nehmen würden. Ohne eine Öffentlichkeitsarbeit kommen wir nicht aus, genauso wie wir ohne Umwelterziehung nicht auskommen werden.

Wenn wir die Frage beantworten, wer beim Staat für Naturschutzverwaltung zuständig ist, dann können wir nicht allein stehen bleiben bei den Naturschutzbehörden selbst, sondern müssen uns überlegen, wer denn sonst noch dafür zu arbeiten hat.

Ich meine, Naturschutz ist eine Aufgabe nicht nur der Naturschutzbehörden, Naturschutz ist eine Aufgabe aller Behörden. Es gibt eine ganze Fülle von Maßnahmen in unserem Raum, für welche die Naturschutzbehörden gar nicht zuständig sind, sondern die Wasserbehörden, die Baubehörden, die Straßenbaubehörden oder die Flurbereinigungsbehörden. Ich will da-

zu einiges ganz deutlich sagen: Alle Behörden sind gehalten, Gesetzestreue zu zeigen. Wir Naturschutzbehörden bekennen uns zu dieser Gesetzestreue etwa gegenüber den Regelungen des Baurechts, des Wasserrechts sowie des Landwirtschafts- oder Forstrechts. Aber genauso deutlich müssen wir verlangen, daß die anderen Fachbehörden Gesetzestreue zeigen gegenüber dem Naturschutzrecht, das genauso für alle in unserem Sinne gilt wie andere Rechtsgesetze auch.

Daß es einige Behördenbereiche gibt, die eine besondere Verantwortung dafür tragen, brauche ich nicht näher zu betonen, das sind z. B. die Raumordnungsbehörden mit all ihren Instrumentarien, das sind die Straßenbaubehörden, mit denen wir seit Jahren dazu eine recht gute Zusammenarbeit aufgrund einer gemeinsamen Bekanntmachung gefunden haben. Das müssen sein oder müßten sein auch die Behörden der Flurbereinigungsverwaltung, denen aus dem Verhalten der Vergangenheit her in der Öffentlichkeit das böse Schlagwort von der »ausgeräumten Landschaft« zugerechnet wird. Ich stehe nicht an zu sagen, daß wir bei diesen Behörden in letzter Zeit vermehrt Ansätze eines Nachdenkens über diese Fragen sehen. Ein Bekenntnis zum Naturschutz muß aber ehrlich gemeint sein und es darf nicht nur bedingt sein durch einen Aufgabenschwund, vielleicht im eigenen Aufgabenbereich. Ich darf in diesem Zusammenhang Bundespräsident Carstens zitieren, der vor einigen Tagen gesagt hat: »Es ist Zeit zur Besinnung. Wir alle, auch die Landwirtschaft, müssen uns stärker unserer Verantwortung gegenüber der Natur bewußt werden. Ich will nicht die Rückkehr zur alten landwirtschaftlichen Idylle, die auf Bildern so hübsch aussieht, für den Bauern alles andere als ein leichtes Los bedeuten. Wir brauchen eine nach zeitgemäßen Erkenntnissen arbeitende Landwirtschaft, die uns eine sichere Versorgungsbasis erhält und günstige Verbraucherpreise garantiert. Aber wir sollten mit größter Vorsicht und mit Verantwortungsgefühl die Feuchtgebiete, die Bachläufe, Hecken und Feldgehölze achten, die noch nicht der Bereinigung der Feldmark zum Opfer gefallen sind. Noch sind in den meisten Gemarkungen Biotop vorhanden, die ohne große Opfer gesichert und ausgebaut werden können. Mehr noch, Sträucher und Bäume sollen wieder in der Ackerflur gepflanzt werden.«

Mir ist neulich berichtet worden, daß in einer sehr schwierigen Schutzgebietsausweisungsfrage die örtlich Betroffenen, die beteiligten Landwirte mit sich und mit unseren Behörden gerungen haben und zu einem, für sie sicherlich nicht leichten, aber zu einem ehrlichen und anständigen Kompromiß gekommen sind, und mir ist gleichzeitig berichtet worden, daß dann eine andere Fachbehörde dagegen aufgetreten ist. Das sind Fälle, bei denen es mir schwerfällt, den Begriff der Gesetzestreue angewendet zu sehen.

Ein Wort noch zu einem anderen Verwaltungsbereich, der hier Verantwortung trägt, die Kommunen. Ich glaube, daß ich die heute hier anwesenden Kommunalpolitiker mit den Fragen des Naturschutzes nicht eigens zu behelligen brauche. Wir haben tagtäglich miteinander zu tun und wissen, wie schwer es ist, in der Kommunalpolitik auch diese Vorstellungen zu verwirklichen. Ein Wort noch zum innerörtlichen Grün: Je schwieriger es wird, in der freien Landschaft das Verhältnis von Naturlandschaft und Kulturlandschaft zu halten, desto mehr müssen wir auch gleichzeitig versuchen, Naturlandschaft in die Siedlungslandschaft zu bekommen, und deswegen wird unser Bestreben in den nächsten Jahren sein, Natur in der Stadt, Natur in der Siedlungslandschaft mit einem besonderen Stellenwert auszustatten.

Ein Wort vielleicht auch noch zu den Verbänden: Die Naturschutzverwaltung sieht sich ja konfrontiert mit zweierlei Formen von Verbänden. Sie hat es zu tun mit den Verbänden, die sich satzungsgemäß den Naturschutz und die Landschaftspflege zur Aufgabe gemacht haben, und mit den Verbänden, die

die Interessen solcher zu vertreten haben, welche die Natur in Anspruch nehmen wollen. Ich habe immer wieder betont, daß wir eine Partnerschaft mit den Verbänden brauchen, die Natur- und Landschaftsschutz satzungsgemäß betreiben wollen. Partnerschaft bedeutet nicht Gleichschaltung, Partnerschaft bedeutet nicht einheitliche Meinungsbildung, aber Partnerschaft bedeutet, daß man dort, wo man verschiedener Meinung ist, doch die äußeren Formen wahrt, damit diese Partnerschaft nicht zerbricht, und deswegen meine ich, wir sollten uns in dem Bemühen nicht überbieten lassen, zu einer solchen Partnerschaft zurückzufinden, die allein in der Lage ist, dem Naturschutzgedanken weiterzuhelfen.

Was die anderen Verbände anlangt, so möchte ich betonen, daß sich die Bayerische Staatsregierung seit eh und je zum Pluralismus in unserer Gesellschaft bekennt. Die Bayerische Staatsregierung bejaht die faktische Macht der Verbände. Aber je größer die Macht ist, die jemand in Händen hat, desto größer muß auch sein Verantwortungsbewußtsein für das Gemeinwohl sein.

Ich muß zum Schluß kommen und überleiten zu dem nächsten Referat. Die Naturschutzverwaltung ist dankbar für jeden Bereich, der uns dazu hilft, unsere recht schwierige Aufgabe zu erfüllen. Wir sind deswegen auch dankbar, und das darf ich im Vorgriff auf das künftige Referat sagen, daß auch die Kirchen sich inzwischen eingeschaltet haben und erkannt haben, daß es hier um große und wichtige Probleme geht. Auf dem letzten Katholikentag in Düsseldorf haben auf vollbesetzten Foren Tausende von Leuten sich mit den Fragen des Christentums und der Ökologie auseinandergesetzt. Die deutsche Bischofskonferenz hat zu den Fragen der Ökologie in einer eigenen

Erklärung Stellung genommen. Die evangelische Landeskirche in Bayern hat sich vor wenigen Monaten in einem entsprechenden eigenen Lehrschreiben an alle Dekane und Pfarrer gewandt. Wir brauchen die Kirchen nicht nur als Multiplikatoren, sondern auch, damit sie Entscheidungshilfen und Handlungsanweisungen aus dem Glaubensgut geben im Zusammenhang etwa mit den Begriffen Askese, Solidarität und mit den sog. Kardinaltugenden.

Wir haben im letzten Jahr das Jubiläumsjahr des heiligen Franz von Assisi gefeiert, und ich finde es sinnvoll, daß man dieses Jahr benutzt hat, gerade auch den Naturschutzgedanken aus dieser Sicht heraus zu beleuchten.

Ich schließe mit dem Gedanken, den Professor Rock hat, daß Umweltschutz Wissen erfordert, aber auch Gewissen, weil Umweltbewußtsein aus diesen beiden Momenten besteht. Ich würde mich freuen, wenn wir aus dem folgenden Vortrag einiges dazu entnehmen könnten, wie uns die Kirchen helfen könnten, gerade auch dieses Umweltgewissen zu schärfen, und ich bedanke mich für Ihre große Geduld und Aufmerksamkeit.

Anschrift des Verfassers:

Ministerialdirektor Dr. Werner Buchner
Bayer. Staatsministerium für Landesentwicklung
und Umweltfragen
Rosenkavalierplatz 2
8000 München 81

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

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

Jahr/Year: 1983

Band/Volume: [2_1983](#)

Autor(en)/Author(s): Buchner Werner

Artikel/Article: [Naturschutz - Aufgabe der Verwaltung 17-22](#)