

Möglichkeiten und Grenzen einer sektoralen Naturschutzpolitik

Wolfgang Deixler

Unter Naturschutz ist nach den rechtlichen Vorgaben des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) und des Bayerischen Naturschutzgesetzes (Bay-NatSchG) ein Handeln zu verstehen, das den Schutz, die Pflege und Entwicklung

des Naturhaushalts als Ganzes sowie
seiner einzelnen belebten und unbelebten Naturgüter,
des Landschaftsbildes und
der Erholung in der freien Natur

im Auge hat. Naturschutz ist somit immer „querschnittsorientiert“, d. h. er ist von allen zu beachten, die auf Natur und Landschaft einwirken, sei es vom einzelnen, der die Naturgüter zu seiner Erholung nützt, seien es Land- und Forstwirtschaft, die durch Bestellung des Bodens Güter produzieren, oder sei es der Straßen- und Wohnungsbau, der Land verbraucht. Wenn ich nun über Möglichkeiten und Grenzen einer sektoralen Naturschutzpolitik sprechen soll, habe ich nach den Vorstellungen der Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL) den Sektor aus dem Ganzen des Naturschutzes zu beschreiben, der Aufgabe der Naturschutzverwaltung ist.

Ich will mich dabei auch der Terminologie der ANL insoweit angleichen, als ich im folgenden, wenn ich von Naturschutz spreche, Naturschutz und Landschaftspflege meine.

Des weiteren sei gleich eingangs darauf hingewiesen, daß sich meine Ausführungen auf die bayerischen Gegebenheiten beschränken. Da der Bund in Sachen Naturschutz nur eine Rahmenrechtskompetenz hat, sind manche Naturschutzbelange in anderen Bundesländern rechtlich anders, für die Landschaftsplanung z. B. erheblich anders, geregelt.

1. Naturschutzpolitik

Unter Politik verstehe ich ein rationales, auf die Durchsetzung bestimmter Vorstellungen in der Gesellschaft gerichtetes Verhalten. Für den Naturschutzbeamten sind Möglichkeiten und Grenzen seiner Naturschutzpolitik im wesentlichen durch Gesetze einschließlich des Haushaltsplans vorgegeben. Er hat im Vollzug der Naturschutzgesetze Naturschutzbelange durchzusetzen. Es kommt daher in seiner Alltagsarbeit weniger auf seine Vorstellungen von Naturschutz an, sondern mehr auf das, was vom Gesetzgeber als Naturschutz verstanden wird. Wie schwierig das werden kann, zeigt z. B. die Landwirtschaftsklausel des § 1 Abs. 3 BNatSchG, nach der die ordnungsgemäße Landwirtschaft in der Regel den Zielen des Naturschutzgesetzes dient.

Die Möglichkeiten des Naturschutzbeamten innerhalb des rechtlichen Rahmens werden im wesentlichen zum einen von seiner Fachkompetenz und zum anderen von der Akzeptanz bestimmt, die der Naturschutz in der Gesellschaft findet. Zur Durchsetzung der sektoralen Naturschutzpolitik bedarf es in Naturschutzbehörden des Zusammenspiels der Fachkompetenz von Landespflegern ebenso wie vom Biologen und Juristen. Es gehört dazu aber auch, daß der Naturschutzbeamte seine Maßnah-

men den Betroffenen einsichtig macht, insbesondere wenn es darum geht, vom Grundstückseigentümer Einschränkungen z. B. im Interesse des Artenschutzes zu verlangen.

Die Akzeptanz des einzelnen in Sachen Naturschutz ist meist sehr schnell am Ende, wenn er selbst betroffen ist. Und es ist offenkundig, daß der Naturschutzbeamte häufig bei seiner konfliktträchtigen Arbeit von den Politikern aller Ebenen wenig Unterstützung findet.

Die Möglichkeiten des Naturschutzbeamten, Naturschutzpolitik dort zum Ziele zu führen, wo ihm Gesetze Grenzen setzen, bestehen darin, dem Naturschutzpolitiker die fachlichen Argumente für eine Änderung eben dieser Gesetze zu liefern, damit dieser die notwendigen Mehrheiten findet.

Das Beispiel der Flurbereinigungsverwaltung ist auf keinen Fall nachahmenswert, Aufgaben – insbesondere im Bereich der Planung – zu übernehmen, die von den Befugten nicht (ausreichend) wahrgenommen werden. So hat z. B. das Bundesverwaltungsgericht entschieden, daß weder die Bauleitplanung noch die Landschaftsplanung Sache der Flurbereinigung ist. Dennoch führt die Flurbereinigungsverwaltung Dorferneuerungs- und Landschaftsplanungen aus.

2. Rechtliche Verbesserungen

Wenn gesetzliche Hürden sichtbar werden, die aus der Sicht des Naturschutzes einer Überwindung bedürfen, kann im Bereich der Gesetzgebung des Bundes die Naturschutzverwaltung über den Bundesrat eine Gesetzesinitiative starten bzw. auf ein Gesetzgebungsverfahren einwirken, allerdings nur, wenn sich der Ministerrat die Naturschutzbelange zu eigen macht. Einer Abstimmung mit allen anderen Ressorts bedarf es auch, wenn das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) erreichen will, daß die Staatsregierung dem Landtag in seiner Gesetzgebungskompetenz den Erlaß oder die Änderung von Gesetzen vorschlägt.

Im Rahmen der Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANa) arbeiten die obersten Naturschutzbehörden zusammen und haben dabei z. B. nicht nur das Bundesnaturschutzgesetz und das Artenschutzrecht maßgeblich beeinflußt, sondern sich auch hinsichtlich des Vorgehens bei anderen Gesetzesvorhaben, z. B. des Flurbereinigungsgesetzes abgestimmt. Zur Zeit berät die LANa über die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes. Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) holt überdies in Referentenbesprechungen den Rat der Ländernaturschutzverwaltungen zu bestimmten Naturschutzfragen ein. Dem bundesweiten Austausch von Naturschutzerfahrungen und der Klärung spezifischer Fachfragen im Vorfeld von Gesetzesänderungen dient auch die Zusammenarbeit der Umweltämter der Länder untereinander und mit der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz- und Landschaftsökologie (BFANL).

Nicht immer nur Gesetze, auch Verordnungen bestimmen rechtliche Grenzen des Naturschutzes und können Naturschutzbelange fördern. So ist es einer Arbeitsgruppe der LANa gelungen, bei der anstehenden Novellierung der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) die Leistungsbilder für Landschafts- und Grünordnungspläne den jetzigen Anforderungen an eine qualifizierte Landschaftsplanung anzupassen und neue Leistungsbilder für Landschaftsrahmenpläne, landschaftspflegerische Begleitpläne und Pflege- und Entwicklungspläne festzuschreiben sowie das Leistungsbild für eine Umweltverträglichkeitsstudie mitzugestalten.

Soweit der Landesgesetzgeber das StMLU dazu ermächtigt hat, werden Naturschutzbelange über Verordnungen geregelt. Das Verwaltungshandeln der Naturschutzbehörden selbst sowie mit anderen Verwaltungen wird in Bekanntmachungen bestimmt. Naturschutzbelange finden auch dadurch Beachtung, daß das StMLU die parlamentarische Arbeit in den Landtagausschüssen begleitet und nach Kräften beeinflusst. Insbesondere die Beantwortung von Interpellationen und Anfragen gibt die Möglichkeit zur Klarstellung und Förderung von Naturschutzbelangen.

3. Organisation des Naturschutzes

3.1. Naturschutzbehörden

Bei einer Betrachtung der Möglichkeiten und Grenzen der Naturschutzverwaltung kann nicht übersehen werden, daß keine Naturschutzbehörden existieren, wie es Landwirtschafts-, Forst-, Straßenbau- oder Wasserwirtschaftsämter gibt. Der Naturschutz ist auf der unteren wie auf der mittleren Ebene in die innere Verwaltung eingebunden. Naturschutzbelange werden demnach nach außen von einem fachlich inkompetenten Behördenleiter vertreten, der auf der unteren Ebene noch dazu ein politischer Beamter ist. Während andere Fachverwaltungen also mit voller Fachkompetenz ihre Fachgesetze vollziehen und z. B. in Raum- oder Planfeststellungsverfahren ihre Belange einbringen können, werden Naturschutzbelange mit allen anderen Belangen, die das Landratsamt oder die Regierung zu beachten haben, abgestimmt und damit gefiltert vertreten. Nicht zuletzt auch deshalb verstummt die Forderung nach eigenständigen Fachbehörden des Naturschutzes und einem Verbandsklagerecht nicht.

In Bayern ist wenigstens die oberste Naturschutzbehörde nicht in ein Wirtschaftsressort eingebunden. Naturschutzbelange haben hier in Konfliktfällen die Chance, auf Kabinettssebene gebracht zu werden und können vielfach ungekürzt im Plenum und in den Ausschüssen des Landtags vertreten werden. In anderen Bundesländern entscheidet der Landwirtschaftsminister schon im eigenen Haus über den Vorrang von Land- und Forstwirtschaft oder von Naturschutz und wird nur mit diesen Interessen abgestimmte Naturschutzbelange in die parlamentarische Beratung bringen.

Der theoretischen Weisungsbefugnis der obersten gegenüber der unteren Naturschutzbehörde setzt in der Praxis der politische Status des Landrats enge Grenzen.

Die Möglichkeiten und Grenzen des Handelns einer Verwaltung werden nicht zuletzt durch das ihr

zur Verfügung stehende Personal und Haushaltsvolumen bestimmt. Am problematischsten ist die Personalsituation der unteren Naturschutzbehörden. Seit Inkrafttreten des Bayerischen Naturschutzgesetzes 1973 sind bis heute noch nicht alle Landratsämter mit zwei Fachkräften des gehobenen Dienstes besetzt. In den Verwaltungen einiger kreisfreier Städte sind immer noch nicht ausreichend vorgebildete Verwaltungsleute mit Naturschutzaufgaben betraut. In München sind die Naturschutzaufgaben nicht einmal in einem Referat zusammengefaßt.

Die Naturschutzfachkräfte der unteren Naturschutzbehörden sind fast ausschließlich an Fachhochschulen ausgebildete Landespfleger. Als Beamte des gehobenen Dienstes müssen sie ihre Belange oft gegenüber einer Phalanx höherer Beamten der Flurbereinigung, des Straßen- oder des Wasserbaus vertreten. Wer darüber klagt, daß es trotz aller Anstrengungen der Naturschutzverwaltungen nicht gelungen ist, die Geschwindigkeit des Artensterbens auch nur zu verlangsamen, geschweigedenn zu stoppen oder im Trend gar umzukehren, sollte wenigstens die Forderung unterstützen, daß der Naturschutz auf der unteren Behördenstufe nur mit Biologen zu bewerkstelligen ist.

Ein erster Durchbruch ist bei einigen kreisfreien Städten mit der Anstellung von Biologen erfolgt. Da auch Landkreise diesem Beispiele folgen, ist zu hoffen, daß der Landtag möglichst bald auch für die unteren Naturschutzbehörden Stellen des höheren Dienstes einräumen wird.

Die Möglichkeiten, die schwache Besetzung der Landratsämter etwas zu mildern, bestehen einmal darin, daß sich die untere Naturschutzbehörde des Bayerischen Landesamtes für Umweltschutz (LfU) bedient, das die Naturschutzbehörden fachlich zu beraten und bei Bedarf bei der Durchführung von Schutz-, Pflege- und Gestaltungsmaßnahmen mitzuwirken hat (Art. 39 BayNatSchG). Die untere Naturschutzbehörde kann sich auch an die Landespfleger und Biologen (Botaniker und Zoologen) der Regierung wenden. Darüberhinaus wird durch Biotopkartierung, faunistische und floristische Erhebungen der Datenbestand laufend verdichtet, so daß die Fachkräfte sich bei ihrer Arbeit auf immer mehr Fakten stützen können.

Leider erst in 67 von 96 Landkreisen und kreisfreien Städten unterstützt eine Naturschutzwacht die untere Naturschutzbehörde. Die Angehörigen der Naturschutzwacht haben Zuwiderhandlungen gegen Rechtsvorschriften, die den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur regeln, und deren Übertretung mit Strafe oder Geldbuße bedroht ist, festzustellen, zu verhüten, zu unterbinden sowie bei der Verfolgung solcher Zuwiderhandlungen mitzuwirken.

Wo immer bislang eine Naturschutzwacht eingerichtet worden ist, hat sie merklich zum Schutz der Natur beigetragen. Aufgrund der guten Schulung, nicht zuletzt durch die ANL, und der sorgfältigen Auswahl ihrer Angehörigen hat sie auch Anerkennung in der Bevölkerung gefunden.

Bei einem Gesamtvolumen von 41,6 Mrd. DM weist der Haushaltsplan 1987 des Freistaates Bayern 36 Mio. DM für Naturschutz und Landschaftspflege aus. Die Naturschutzverwaltung kann nach Abzug der Haushaltssperre heuer über rund 32 Mio. DM, also nicht einmal 1 p. m. des gesamten Haushaltsvolumen verfügen. Möglichkeiten und

Grenzen einer sektoralen Naturschutzpolitik in Bayern werden damit deutlich, selbst wenn dazu noch eigene Mittel für den Nationalpark Berchtesgaden, für ANL und LfU kommen und damit Sach- und Personalkosten vernachlässigt werden.

Es wäre nun wenig redlich, würde ich nicht darauf hinweisen, daß die Haushaltsmittel für Naturschutzzwecke in den letzten Jahren ganz erheblich gesteigert wurden. Mit der Verfassungsergänzung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen hat der Bayerische Landtag auch haushaltswirksame Maßnahmen beschlossen, was ab 1985 für Naturschutz- und Landschaftspflege eine Aufstockung von 10,4 Mio. DM/Jahr bedeutete. Ab da wurde es möglich, eigene Artenschutz- und Landschaftspflegeprogramme aufzulegen, mit denen den Bauern für bestimmte Leistungen Geld zufließt. Das führte zu einem Sinneswandel der Landwirtschaft gegenüber dem Naturschutz, der den Naturschutzbehörden ihre Arbeit erheblich leichter macht. Die Akzeptanz gegenüber dem Naturschutz, von der ich eingangs sprach, hängt wesentlich davon ab, daß die Naturschutzverwaltung nicht nur hoheitlich, nur mit Ge- und Verboten in Erscheinung treten muß. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch, daß mit dem Naturschutzfonds eine finanzielle Quelle merklich zu sprudeln beginnt, aus der wichtige Schutz- und Pflegemaßnahmen finanziert werden.

Mehr und mehr führen auch andere Ressorts landschaftspflegerische Maßnahmen durch, die aus dem Gesamtvolumen von 41,6 Mrd. DM finanziert werden und nicht Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen im Sinne des Art. 6 a BayNatSchG sind. Problematisch kann dies werden, wenn andere Behörden vergessen, daß sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege nur zu unterstützen (§ 3 Abs. 2 BNatSchG), nicht aber selbst Naturschutzpolitik zu betreiben haben.

Im Zusammenhang mit der Frage, welche Möglichkeiten Naturschutzbehörden haben, ihre Naturschutzpolitik national und international durchzusetzen, wäre noch näher auf die LANa, den BMU, die Umweltministerkonferenz, EG, Europarat, Arge Alp und einiges mehr einzugehen. Aus zeitlichen Gründen werde ich im folgenden nur etwas zu Beiräten und Naturschutzverbänden ausführen.

3.2. Beiräte

Zur wissenschaftlichen und fachlichen Beratung sind bei den Naturschutzbehörden Beiräte aus sachverständigen Personen zu bilden (Art. 41 BayNatSchG). Es liegt auf der Hand, daß die Arbeit der Naturschutzbehörden aller drei Ebenen gefördert werden kann, wenn es gelingt, hochqualifizierte Fachleute des Naturschutzes, der Landschaftspflege, der Biologie, der Geologie usw. für diese Beiräte zu gewinnen. Insbesondere auf der unteren Ebene, wo, wie eingangs geschildert, keine Biologen als Fachkräfte eingestellt werden, könnte durch die Berufung von Vegetationskundlern, Ornithologen, Amphibienkenner die Wirkungsmöglichkeit der Naturschutzverwaltung verbessert werden. Nun läßt die Verordnung über die Naturschutzbeiräte vom 28.05.1974 (GVBl S. 250) aber zu, auch Fachleute aus dem Agrar- und Forstbereich zu berufen. Dies deshalb, weil ein enger Sachzusammenhang zwischen Naturschutz und Land- bzw. Forstwirtschaft besteht.

Würden die Beiräte auf der unteren Ebene, wo sie nur aus fünf Mitgliedern bestehen, überwiegend mit Praktikern der Land- und Forstwirtschaft besetzt und würden diese im Beirat ihre Standesinteressen vertreten, statt aufzuzeigen, wie bestimmte Landnutzungen naturverträglich ausgeübt werden können, würden der Naturschutzarbeit unangemessene Grenzen gesetzt. Es würde dann auch die Möglichkeit verspielt, fachlich unbegründete Naturschutzentscheidungen der unteren Naturschutzbehörde einer Nachprüfung der Regierung zu unterwerfen. Bekanntlich muß eine Naturschutzbehörde, will sie vom Beschluß des bei ihr gebildeten Beirates abweichen, die Zustimmung der nächsthöheren Naturschutzbehörde einholen.

3.3. Naturschutzverbände

Die Möglichkeiten einer Durchsetzung von Naturschutzbelangen können durch die Mitwirkung von Naturschutzverbänden nach § 29 BNatSchG bei gezielter Zusammenarbeit mit den Naturschutzbehörden durchaus erweitert werden. Wichtig wäre, daß z. B. Stellungnahmen der anerkannten Verbände im Planfeststellungsverfahren in die gleiche Richtung wie die der Naturschutzbehörden zielen, daß die Verbände die „gefilterten“ Stellungnahmen der Naturschutzbehörden durch die unverblünte Naturschutzmeinung ergänzen. Ins Gegenteil verkehren sich solche Möglichkeiten allerdings dann, wenn Jagdverband oder Fischereiverband als Naturschutzverbände anerkannt werden, weil man hofft, wegen deren Mitgliederstärke eine Breitenwirkung im Naturschutz zu erzielen und sie damit an die Kette eines naturschutzgerechten Verhaltens zu legen, diese aber z. B. Artenschutz so verstehen, daß sie sich für den Abschluß von Rabenkrähe, Elster und Eichelhäher oder das Preisfischen in Naturschutzgebieten stark machen.

4. Vollzug des Naturschutzes

Die Möglichkeiten und Grenzen des sektoralen Naturschutzes beim Vollzug der Naturschutzgesetze will ich nur an zwei Beispielen aufzeigen. Ich werde dabei so wichtige Aufgabenbereiche wie den Arten- und Biotopschutz, die Landschaftspflege und die Bildungsaufgabe nur streifen. Darauf wird wohl Prof. Erz zu sprechen kommen. Auch das Thema Forschung will ich im Hinblick auf den Vortrag von Prof. Altner nicht ausbreiten. Es sei mir nur die Anmerkung erlaubt, daß die Naturschutzverwaltung, sieht man von der ANL ab, nicht selbst Forschung betreibt, sehrwohl aber insbesondere praxisorientierte Forschungsaufträge erteilt. Ein Schwerpunkt auf diesem Gebiet war für das StMLU von Anfang an die Ökosystemforschung, da wir wohl manches über die einzelnen belebten und unbelebten Landschaftsfaktoren, nur wenig aber über deren Interdependenzen wissen. Ein örtlicher Schwerpunkt der Naturschutzforschung liegt im Nationalpark Berchtesgaden.

Auf das Kuriosum bayerischer Naturschutzpolitik, daß der erste deutsche Nationalpark, der im rechtlichen Sinn gar kein Nationalpark ist, nicht selbstverständlich dem ersten Umweltministerium in der Bundesrepublik Deutschland zugeordnet ist, brauche ich nicht einzugehen, weil dies ein Problem besonderer „sektoraler“ Art ist.

4.1. Landschaftsplanung

Die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind im Landschaftsprogramm, in Landschaftsrahmenplänen sowie in Landschafts- und Grünordnungsplänen darzustellen. All diese Fachpläne des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden von anderen, nicht aber von der Fachbehörde selbst – und das ist im Hinblick auf andere Fachverwaltungen beispiellos – erstellt. Für das Landschaftsprogramm kann die oberste Naturschutzbehörde einen Entwurf erstellen, was davon aber Landschaftsprogramm als Bestandteil des Landesentwicklungsprogramms wird, entscheidet die oberste Landesplanungsbehörde – und diese hat nicht nur den Begriff Landschaftsprogramm getilgt, sondern auch den Inhalt mit dem Argument der Abstimmung mit anderen Belangen maßgeblich beeinflusst.

Könnten in das Landesentwicklungsprogramm wenigstens noch wesentliche Naturschutzziele Eingang finden, weil oberste Naturschutz- und oberste Landesplanungsbehörde einem Minister unterstehen, blieb von den höheren Naturschutzbehörden erstellten Entwürfe der Landschaftsrahmenpläne in manchen Regionen nur wenig übrig, weil diese Entwürfe für die regionalen Planungsverbände nicht konsensfähig waren.

Landschafts- und Grünordnungspläne haben die Gemeinden auszuarbeiten und aufzustellen, sobald und soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist. Obwohl heute das Erfordernis grundsätzlich überall gegeben ist, haben nicht einmal ein Drittel aller bayerischen Gemeinden Landschaftspläne erstellt. Die Notwendigkeit einer Fortschreibung solcher Pläne, insbesondere dort, wo die Qualität schon bei der Erstfertigung nicht ausreichend war, wird kaum akzeptiert.

Mit der Landschaftsplanung können die Gemeinden grundsätzlich jeden Beliebigen beauftragen. Die einzige Möglichkeit der Naturschutzbehörden, auf den Inhalt von Landschafts- und Grünordnungsplänen einzuwirken, besteht nur im Rahmen der Anhörung der Träger öffentlicher Belange im Aufstellungsverfahren und anlässlich der Genehmigung der Bauleitpläne.

Welche Möglichkeiten hat nun innerhalb dieser Grenzen einer so geregelten Landschaftsplanung eine sektorale Naturschutzpolitik? Im wesentlichen nur die, Fakten aufzuzeigen und Bewußtsein zu schaffen. So wurde schon Anfang der 70er-Jahre mit der Biotopkartierung begonnen. Diese Kartierung wird laufend verdichtet und verfeinert. Die Kenntnis über die heimische Tier- und Pflanzenwelt wird über gezielte Untersuchungen und über den Zusammentrag der vielen privaten Beobachtungen und Untersuchungen erweitert. Diese Kenntnisse werden insbesondere für das Arten- und Biotop-schutzprogramm genutzt, mit dessen Erstellung ab 1988 landkreisweise Eckwerte für einen Artenschutz publiziert werden. Über ein Landschaftspflegekonzept werden Vorgaben für landschaftspflegerische Maßnahmen gemacht. Mittels Pflege- und Entwicklungsplänen werden fachliche Konzepte für die weitere Entwicklung insbesondere von Naturschutzgebieten erarbeitet. In Seminaren der ANL, der Hanns-Seidel-Stiftung, des Bayerischen Gemeindetags, der Bayerischen Verwaltungsschule

und wo sonst immer möglich, werden Kommunalpolitiker und -bedienstete, sogenannte Multiplikatoren und Gemeindebürger über die Landschaftsplanung informiert. Da insbesondere das Bewußtsein des Bürgers für Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege die Gemeinderäte auch zu einer Landschaftsplanung zwingt, wurden Broschüren über die Landschaftsplanung vom STMLU weit gestreut.

Wenn überhaupt so viele und auch qualitativ gute Landschaftspläne erstellt worden sind, hat dies einen Grund auch in der staatlichen Förderung mit bis zu 60 % der Planungskosten. Bayern war das erste Bundesland, das schon 1975 mit der Förderung der Landschaftsplanung begann. Die Förderung wird nur gewährt, wenn ein in den Förder Richtlinien vorgegebener Leistungskatalog beachtet und ein Landschaftsarchitekt mit der Planung beauftragt wird.

4.2. Mitwirkung in Raumordnungs- und Genehmigungsverfahren

Wie Ihnen wohl bekannt, muß die EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bis 1988 in nationales Recht umgesetzt werden. Wie das geschehen soll, darüber wird nun schon seit Jahren diskutiert. Man streitet dabei nicht über den Inhalt der UVP, sondern fast nur über das Verfahren. Soweit bisher erkennbar, soll diese Prüfung keine sachkundige Umweltbehörde in einem eigenen Prüfungsverfahren vornehmen, sondern die Prüfung soll in vorgegebene Verfahren, nämlich in Raumordnungs- und Genehmigungsverfahren eingebunden werden, ohne daß dabei auch inhaltlich-methodische Festlegungen erfolgen. Die Prüfung wird in der Regel letztlich also kein Naturwissenschaftler, sondern ein Sachkundiger auf Grund mehr oder minder sachkundiger Einzelbeurteilungen von an dem Verfahren Beteiligten durchführen. Ohne eine inhaltliche Vorgabe der Prüfungsmethode wird ein Laie in Umweltfragen aus sich manchmal sogar widersprechenden Beurteilungen von Einzelaspekten des Umweltschutzes der Naturschutz-, Wasserwirtschafts- oder Forstbehörden und anerkannter Naturschutzverbände ein Prüfungsergebnis extrahieren müssen.

Vor diesem Problem stehen heute schon die Naturschutzbehörden im Planfeststellungs- und im Raumordnungsverfahren. Das führte bei der Planfeststellung einer Autobahn, bei der der Autobahndirektion die Ausweisung eines Brachvogelbiotops auferlegt wurde, dazu, daß man diesen Biotop glaubte durch einen Autobahnzubringer so teilen zu können, daß die Fläche für zwei Brutpaare jenseits des Zubringers getrennt von dem größeren Teil ausgewiesen wurde. In völliger Unkenntnis dieser stenöken Vogelart glaubte der, der dies entschied, sicher in bester Absicht ausreichenden Lebensraum zu schaffen, Brachvögeln wie Asylsuchenden Aufenthaltsräume zuweisen zu können.

Grenzen dieser Art sind für die Naturschutzbehörden unübersteigbar, da ihnen gegen solche Entscheidungen kein Klagerecht zusteht und somit eine verwaltungsrechtliche Nachprüfung nicht veranlaßt werden kann. Zum Thema gerichtliche Wahrnehmung von Naturschutzbelangen sei auf den erst kürzlich erschienenen Aufsatz „Naturschutz ohne Rechtsschutz?“ verwiesen (von RA Dr. Christian

SAILER in Natur und Recht, 5/1987, S. 207). Die Möglichkeiten der Naturschutzbehörden in Raumordnungs- und Genehmigungsverfahren beschränken sich im wesentlichen darauf, ihre Stellungnahme in diesen Verfahren nicht nur mit höchster Qualität und möglichst in Abstimmung mit den anerkannten Naturschutzverbänden und einschlägigen Fachbehörden abzugeben. Bei der anstehenden Regelung der UVP sollte erwogen werden, dem Landesamt für Umweltschutz, das mit zwei Naturschutzabteilungen auch in die Naturschutzverwaltung eingebunden ist, eine Art Schiedsrichterposition zuzubilligen, indem dem LfU aufgegeben wird, die Entwürfe der Entscheidungen auf ihre naturwissenschaftliche Schlüssigkeit zu überprüfen.

5. Schlußüberlegungen

Grundsätzlich gilt wohl für eine sektorale Naturschutzpolitik, was schon in „Global 2000“ nachzulesen ist: „Das Dilemma ist, die Probleme sind bekannt und an Handlungsprogrammen besteht kein Mangel. Das Problem besteht darin, daß diese Programme an die vorhandenen Strukturen anknüpfen und – wenn auch zum Teil – indirekt auf deren grundlegende Veränderungen abzielen“ Das sollte aber auch den Beamten nicht entmutigen, an geeigneter Stelle notwendige Veränderungen anzumahnen.

Die Möglichkeiten und Grenzen des rationalen, auf die Durchsetzung von Naturschutzbelangen in der Gesellschaft gerichteten Verhaltens der Naturschutzbehörden hängen von Gesetzen, von der Fachkompetenz, der Fantasie, dem Engagement, der Durchsetzungsfähigkeit, mit einem Wort der Qualität und der Anzahl des Personals, von den vorhandenen Haushaltsmitteln und nicht zuletzt von der Akzeptanz, die der Naturschutz bei der Bevölkerung findet, ab. Daß insbesondere zu letzterem die breite Schulungs- und Informationstätigkeit der ANL, die im übrigen nur sehr beschränkt der Naturschutzverwaltung zugeordnet werden

kann, nachhaltig beiträgt, soll nicht unerwähnt bleiben. Mit dem Begriff „Akademie“ ist ein Freiraum umschrieben, wie er insbesondere in einer Demokratie für den Meinungsaustausch, für die Suche neuer, besserer Wege zur Problembewältigung, auch auf die Gefahr eines Abirrens hin, gegeben sein muß. Von diesem Freiraum habe ich heute bewußt Gebrauch gemacht.

Ich möchte nicht schließen, ohne auf Bestimmungen in Art. 2 BayNatSchG hinzuweisen, nach denen

Naturschutz verpflichtende Aufgabe für Staat und Gesellschaft sowie für jeden einzelnen Bürger ist,

alle natürlichen und juristischen Personen durch ihr Verhalten dazu beizutragen haben, daß die natürlichen Hilfsquellen und die Lebensgrundlagen für die freilebende Tier- und Pflanzenwelt soweit wie möglich erhalten und ggf. wiederhergestellt werden,

zu den Aufgaben der staatlichen Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Beratung über die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege gehört.

Damit ist klargelegt, daß Naturschutz nicht nur eine Aufgabe allein der Naturschutzbehörden ist. Die Möglichkeiten einer Naturschutzpolitik der Naturschutzbehörden könnten viele in meinem Referat aufgezeigten Grenzen sprengen, würde dieser Naturschutzauftrag von der ganzen Gesellschaft wahrgenommen. Herr Dr. ZIELONKOWSKI hat es übernommen, hierzu näheres auszuführen. Ich hoffe, daß dieses Seminar wie die ganze Arbeit der ANL zu einer solchen Bewußtseinsbildung beiträgt.

Anschrift des Verfassers:

Ltd. Min.-Rat Wolfgang Deixler
Bayer. Staatsministerium f. Landesentwicklung u. Umweltfragen
Rosenkavalierplatz 2
Postfach 810140
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: 1987

Band/Volume: [2_1987](#)

Autor(en)/Author(s): Deixler Wolfgang

Artikel/Article: [Möglichkeiten und Grenzen einer sektoralen Naturschutzpolitik 17-21](#)