

Welche Ziele haben Verwaltung und Verbände im Naturschutz: Gemeinsamkeiten, Unterschiede, Konsequenzen*)

Von Hans-Jörg Dahl und Wilhelm Breuer

Anmerkung von Prof. G. Vauk als Herausgeber:

Nur selten wurden bisher über Ziele der Naturschutzverwaltungsarbeit und die Ziele der Naturschutzverbandsarbeit ernsthaft nachgedacht. Noch seltener wurde versucht, die Arbeit beider Gruppen aufeinander abzustimmen. Die Verwaltung (es wird ja ohnehin schwer, sich Natur als etwas zu Verwaltendes vorzustellen) muß im Naturschutzbereich auch Ordnungspolitik, je nach Vorgaben der politischen Macht, machen und kann damit kaum vor Ort präsent und kaum mit »Herz und Hand« engagiert dort sein, wo diese Politik in Taten umgesetzt werden muß. Andererseits sind die Verbände (und vielleicht die Naturschutzforschung, so sie denn überhaupt existiert) eben durch ihre Arbeit, z.B. in den Schutzgebieten Schleswig-Holsteins, vor Ort aktiv und durch ihre Politik und das Engagement ihrer Mitglieder eben auch politisch wirksam. Daß es hier von Land zu Land, ja von Kreis zu Kreis erhebliche Unterschiede in der Arbeit beider Gruppen, erst recht in der Zusammenarbeit beider Gruppen gibt, ist bekannt und erzeugt Reibungsverluste. Beide sollten voller Rücksicht und Wissen um die Notwendigkeit der anderen Seite eine gedeihliche Zusammenarbeit anstreben.

Der Vortrag des Leiters der Fachbehörde für Naturschutz in Hannover bietet eine Basis, auf der eine Diskussion fruchtbar und mit klarer Zielsetzung: »gemeinsam für eine Erhaltung und/oder Wiederherstellung naturnaher Kulturlandschaften« geführt und vielleicht hier und dort zu einem guten Ende gebracht werden könnte. Ich persönlich glaube übrigens, daß die Situation in Schleswig-Holstein, d.h. die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den Verbänden schon sehr viel positiver ist als z.B. in Niedersachsen oder in den neuen Bundesländern. Wie auch immer, uns schien eine Publikation dieser Gedankenarbeit auch in »Seevögel« (die Zeitschrift eines Verbandes, der seit einem Jahrhundert Naturschutz und Naturforschung vor Ort macht) sinnvoll, um eine möglichst breite Diskussionsbasis zu schaffen.

1. Naturschutzziele

Ziel des Naturschutzes ist es, die Natur in naturraum- und standorttypischen Situationen (durchaus im dynamischen Sinne, d.h. unter Einschluß natürlicher Entwicklungsläufe in naturgegebenen Zeiträumen) gegenüber anthropogenen Veränderungen zu erhalten und damit zivilisationsbedingten Trends in Natur und Landschaft entgegenzuwirken (ERZ 1983). Hierbei muß sich der Naturschutz an einem ganzheitlichen Ökosystemschutz orientieren, d.h.

- räumlich sind 100% des Raumes Verantwortungsbereich des Naturschutzes und
- funktional umfaßt der Schutzauftrag den Schutz von Boden, Wasser, Luft (abiotische Komponenten), Pflanzen- und Tierwelt (biotische Komponenten) einschl. ihrer Wechselwirkungen sowie den Schutz ihrer wahrnehmbaren Ausprägung (Landschaftsbild).

Dieser Zielbestimmung des Naturschutzes entspricht die Formulierung der Na-

turschutzziele im § 1 der Naturschutzgesetze von Bund und Ländern:

»Natur und Landschaft sind im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, daß

- die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts
- die Nutzbarkeit der Naturgüter
- die Pflanzen- und Tierwelt
- die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft

als Lebensgrundlagen des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft nachhaltig gesichert sind.«

In der Anthropozentrik-Debatte wird zu dieser gesetzlichen Zielbestimmung eingewendet, das Naturschutzrecht in der Bundesrepublik Deutschland gewährleiste schon deshalb keinen ausreichenden Naturschutz, weil es kein Eigenrecht der Natur kenne. Doch dies ist nicht stichhaltig: Zielsetzung des gesetzlichen Naturschutzes ist zwar der Schutz der Natur für den Menschen, aber nicht des Menschen vor der Natur, sondern der Schutz der Natur vor dem Menschen mit seinem einstweilen weder durch Einsicht, Recht oder Sitte hinreichend gesteuerten Vernichtungspotential (PIELOW 1987).

Nach dieser Zielsetzung ist Naturschutz die für Staat und Bürger verpflichtende Aufgabe, die Nutzungsfähigkeit von Natur und Landschaft (Nutzungsmöglichkeiten - nicht die Nutzung selbst) dauerhaft zu sichern. Zur Gewährleistung dieser Option müssen die natürlichen Lebensgrundlagen vor anthropogenen Veränderungen und zivilisationsbedingten Trends in Natur und Landschaft geschützt werden. Konflikte zwischen Naturschutz und Nutzung ergeben sich zwangsläufig, wenn die Nutzung zu einer Verminderung von Optionen, d.h. Möglichkeiten für die Zukunft, führt. Gleichzeitig ist das Vorhalten von möglichst natürlichen Bedingungen Voraussetzung für jede zukünftige Nutzung. Naturschutz ist damit Teil und Voraussetzung der Daseinsvorsorge. Naturschutz ist daher unmittelbar Anwalt der Natur und nur mittelbar Anwalt des Menschen. Dieses Naturschutzverständnis soll am Beispiel des Naturschutz-Schutzgutes Boden näher ausgeführt werden.

Beispiel Bodenschutz:

Böden erfüllen im Naturhaushalt durch Filterung, Pufferung, Stoffabbau und Speicherung Regulationsfunktionen für andere Umweltmedien (Regulationsfunktion). Böden sind Grundlage für die Produktion von Biomasse (Produktionsfunktion). Böden bieten den Bodenorganismen Lebensraum, die ihrerseits durch Streuzerkleinerung, Humifizierung, Mischung, Lockerung und Gefügebildung ihren Lebensraum beeinflussen. Böden bieten Pflanzen Wurzelraum und damit Verankerung, Wasser, Nährstoffe, Luft und Wärme. Auch sind sie Basis des Lebensraumes von Tieren (Lebensraumfunktion).

Diesen ökosystemaren Bodenfunktionen stehen die Ansprüche von anthropogenen Nutzungen an den Boden gegenüber. Diese Ansprüche an den Boden sind ressortspezifisch, d.h. je nach Nutzungsdisziplin (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Rohstoffgewinnung, Industrie, Siedlung, Verkehr, Abfallbeseitigung, Erholung usw.) sowie innerhalb einer Nutzung je nach Nutzungsart und -intensität mehr oder weniger unterschiedlich und schließen einander auf derselben Fläche häufig aus.

Die Naturschutzziele für den Boden sind in Übereinstimmung mit § 1 BNatSchG übergeordnet, d.h. nutzungsneutral zu bestimmen und dürfen nicht einer oder mehreren Bodennutzungen untergeordnet werden. Schutzauftrag ist nicht der Schutz einer unbestimmten oder von einer bestimmten Nutzungsdisziplin nachgefragten Bodenbeschaffenheit (z.B. einer technisch herstellbaren maximalen Bodenfruchtbarkeit), sondern der Schutz der naturraum- und standorttypischen Bodenfunktionen. Im Zielsystem des Naturschutzes ist daher z.B. die natürliche Bodenfruchtbarkeit eines Podsoles ebenso wertvoll und mithin schutzwürdig, wie die einer Braunerde, während z.B. bei einer landwirtschaftlichen Inwertsetzung ein Braunerdestandort als wertvoller (weil mit höherem Ertragspotential) eingestuft wird.

Schutzauftrag eines naturschutzgesetzlich definierten Bodenschutzes ist es, die natürlich und historisch entstandenen Böden in ihrer naturräumlichen Vielfalt und Ausprägung mit ihren jeweiligen Standorteigenschaften und Funktionen als Teil des Naturhaushaltes dauerhaft zu sichern.

Das Zielsystem des Naturschutzes ist also nicht nutzungsspezifisch, sondern naturraumspezifisch ausgerichtet: der für den jeweiligen Naturraum typische »Ökosystemsatz« (mit seinen typischen Böden, Gewässern, Arteninventaren usw.) sowie »Landschaftsbildsatz« sollen geschützt werden.

Unter Naturraum verstehen wir die physikalisch-geographische Raumeinheit mit typischen Landschaften, Bio- und Ökotope. Der Naturraumbegriff ist keineswegs auf die vom Menschen beeinflusste Landschaft (Naturlandschaft) eingeeignet, sondern umfaßt sowohl die natürliche Beschaffenheit der Erdoberfläche, als auch deren Veränderungen durch die Kulturtätigkeit des Menschen, also Naturlandschaft und ihre Überformung zur Kulturlandschaft, soweit in ihr die natürlichen Landschaftsfaktoren des Standortes noch »durchpausen« (vgl. ANL 1984, MEYEN und SCHMITHÜSEN 1953).

Naturschutzqualitätssziele sind also stets naturraum- und standortabhängig zu bestimmen. Eine Abkoppelung naturschutzfachlicher Kriterien von der Naturraumidentität verfremdet die Naturschutzziele zwangsläufig. Deutlich wird das an den beiden Beispielen Landschaftsästhetik und Artenvielfalt.

*) Vortrag gehalten auf einer Vortragsveranstaltung am 17.9.91 in Hannover. Nachdruck aus ABN (Hrsg.) 1992: Zusammenarbeit im Naturschutz. Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege Bd. 46.

Beispiel Landschaftsästhetik:

Die unterschiedliche Betrachtungsweise (anthropozentrisch oder naturraumspesifisch) ist so alt wie der Naturschutz selbst. Ausgangspunkt des Preußischen Gesetzes gegen die Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden vom 2.6.1902 ist der anthropozentrische Schönheitsbegriff. Maßgebend für die Einstufung als landschaftlich hervorragende Gegend war dabei die öffentliche Meinung, das Empfinden des unbeeinflussten Betrachters, der Zustrom von Besuchern. Die unkritische Verwendung des V-Wertes nach KIEMSTEDT (1967) durch Landespfleger, die Gemeinden z. B. künstliche Gewässer, die Erhöhung des Waldanteiles, die Auflichtung geschlossener Wälder empfehlen, um die landschaftliche Schönheit und damit Attraktivität für Erholungsuchende zu erhöhen, ist immer noch eine Folge dieser aus Landesverschönerung stammenden Denkrichtung. Schon 1925 hat GRIEBEL diese elitäre, naturverachtende Betrachtungsweise der Landschaft scharf kritisiert.

Betrachtet man nämlich die Gesamt-Natur als Gegenstand des Naturschutzes, so hat jede Landschaft ihre Schönheit, die es zu schützen und wiederherzustellen gilt. Kernbegriff ist dann die Eigenart der Landschaft. Die Eigenart bestimmt die Vielfalt der Elemente einer Landschaft und deren Dominanzverhältnisse. Die Begriffsfolge Vielfalt, Eigenart und Schönheit wird damit wie folgt aufgelöst: Betrachtungsgegenstand ist der Naturraum. Die Vielfalt an Strukturen und Flächenqualitäten wird über die naturraumtypische Eigenart begrenzt. Sind alle naturraumtypischen Strukturen und Flächenqualitäten vorhanden, und sind sie es in naturraumtypischen Dominanzverhältnissen, so ist die Eigenart dieser Landschaft optimal ausgebildet, diese Landschaft ist schön.

Zur Verdeutlichung soll ein Vergleich mit der Denkmalpflege dienen: Der Schutzgutauftrag des Denkmalschutzes ist abhängig von Wertkriterien, die den Naturschutzkriterien beim Landschaftsbild Vielfalt und Eigenart durchaus vergleichbar sind. Ist ein Bau- oder Kunstdenkmal (z. B. der Kölner Dom) durch entsprechende Stilmerkmale (hier: gotische Bauformen vom Grundriß über Maßwerk bis zur Kreuzblume) als solches ausgewiesen, unterfällt es auch dem Erhaltungs- und Wiederherstellungsauftrag des Denkmalschutzrechtes und des staatlichen Handelns. Dies alles, ohne Kölner Katholiken oder europäische, amerikanische oder japanische Touristen nach ihrem jeweiligen Schönheitsempfinden beim Betrachten des Bauwerkes befragt zu haben. Vielmehr könnte man auch hier unterstellen, daß ein Bauwerk schön ist, wenn es dem Formenschatz der Gotik oder einer anderen Baukunstperiode entspricht. Es wird aber wohl immer Menschen geben, denen romantische Dome besser gefallen als gotische Kathedralen und Jugendstilarchitektur besser als Industriebauten der Gründerjahre oder postmoderne Zweckbauten oder auch umgekehrt. Solche subjektiven Inwertsetzungen müssen sicherlich dem einzelnen vorbehalten bleiben: Ein Maßstab für das staatliche Handeln können sie aber weder im

Denkmalschutz noch im Naturschutz sein.

Beispiel Artenvielfalt:

Die Erhöhung der Artenvielfalt (ebenso wie die Erhöhung der Landschaftsbildvielfalt) eines Raumes an sich ist keine Maßnahme im Sinne des Naturschutzes. Hierfür ist vielmehr Voraussetzung, daß sie der Wiederherstellung der von Naturraum und Standort vorzuhaltenden Vielfalt dient. Mit der vom Naturraum isolierten Handhabung, d. h. Verselbständigung des Kriteriums Vielfalt ließen sich - zu Ende gedacht - z. B. die Auflichtung mitteleuropäischer Buchenwälder, die Kultivierung norddeutscher Hochmoore oder die Eindeichung des ostfriesischen Wattenmeeres zumindest legitimieren, wenn anstelle dieser vergleichsweise artenarmen und monostrukturierten Landschaften nur eine - was möglich ist - größere Artenvielfalt hergestellt würde.

Naturschutzziele (und räumlich konkrete Naturschutzqualitätsziele) müssen naturschutzfachlich vollständig und sachlich richtig sein. Daher - und um einer Beschränkung und Verfremdung der Naturschutzziele entgegenzuwirken - müssen diese gutachtlich, d. h. mit anderen Politikbereichen unabgestimmt, formuliert werden.

Naturschutzziele sind

- Maßstab für das planvolle Naturschutzhandeln der Naturschutzverwaltung und Voraussetzung für das kompetente Bedienen und Anwenden der Naturschutzinstrumente
- Maßstab für das Handeln der anderen Behörden und öffentlichen Stellen, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Ziele des Naturschutzes zu unterstützen haben
- Maßstab für jeden, weil jeder gegenüber Natur und Landschaft Sorgfaltspflichten zu beachten hat, die sich aus den Naturschutzzielen ergeben.

2. Verfremdung der Naturschutzziele

Naturschutzverwaltung und Naturschutzverbände haben unterschiedliche Arbeitsgrundlagen. Für die Verwaltung ist es das Naturschutzgesetz (einschl. der dort genannten Ziele des Naturschutzes), für die Verbände sind dies ihre jeweiligen Satzungen. Theoretisch verfügen die Naturschutzbehörden durch das BNatSchG über ein einheitliches Zielsystem. Dies unterscheidet sie von den nach § 29 BNatSchG anerkannten Verbänden, die nach § 29 (2) 1. gemäß ihrer Satzung (lediglich) vorwiegend die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördern müssen. Das Maß der Förderung ist sicher bei den ideellen und nutzungsorientierten Naturschutzverbänden unterschiedlich. Praktisch bestehen jedoch sowohl innerhalb der Naturschutzverwaltung als auch innerhalb der Naturschutzverbände, innerhalb und außerhalb des beruflichen und ehrenamtlichen Naturschutzes erhebliche Unsicherheiten, Zielsystem und Ziele des Naturschutzes klar zu erkennen. Die mangelnde Abgrenzung der Naturschutzziele von Nicht-Naturschutz- und vor allem naturschutzkritischen Zielen führt zu einer Vereinnahmung und Verfremdung der Naturschutzziele.

Dies soll für vier Spannungsfelder des Naturschutzes näher ausgeführt werden:

2.1 Naturschutz und Landespflege

Naturschutz und Landespflege sind keine synonymen Disziplinen. Den Begriff Landespflege kennt das BNatSchG nicht (im Unterschied zum Begriffspaar Naturschutz und Landschaftspflege). Landespflege umfaßt nach BUCHWALD (1980 - 4 Jahre nach Verabschiedung des BNatSchG) neben dem Naturschutz (und der Landschaftspflege) landschaftsbezogene Erholung und Grünordnung sowie die Steuerung der Beziehung zwischen Naturschutz und Naturnutzung. Naturschutz ist daher nur Teilmenge der Landespflege. Zudem besteht zwischen den Naturschutzzielen und den Zielen der übrigen Teilbereiche der Landespflege keine Zielharmonie.

Beispiel Erholung:

Naturschutzgesetzlicher Auftrag ist der Schutz des naturraumtypischen Landschaftsbildes u. a. als Voraussetzung für die Erholung, d. h. der Schutz der natur- und landschaftsbezogenen Erholungseignung und nicht der Erholung selbst oder etwa einer Einrichtung zur Erholungsnutzung. Insofern ist nur die Erholungsvorsorge (als Teil der Daseinsvorsorge) Teil des gesetzlichen Naturschutzauftrages und nicht etwa die Erholungsplanung. Daher ist es naturschutzkritisch zu bewerten, wenn Naturschutzbehörden z. B. die Geschäftsführung von Naturparks obliegt, weil Naturparks »für die Erholung oder den Fremdenverkehr vorgesehen sind« und entsprechend »geplant, gegliedert und erschlossen werden«. Die gleiche Kritik ist mindestens an der Bezeichnung der LANa - Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung - vorzubringen.

Beispiel Kaltluftseen und Frischluftschneisen:

Entgegen der Zielsetzung des Naturschutzes, natürliche Bedingungen zu erhalten, zielt die Landespflege auf entgegengesetzte Leistungen, wenn mit ihrer Hilfe natürliche Kaltluftseen beseitigt werden, um eine bestimmte Landnutzung zu ermöglichen, oder wenn mit ihrer Hilfe Schneisen in Wälder geschlagen werden, um bestimmte Gebiete (in denen Menschen zu bestimmten Zeiten unter einer naturraumtypischen Schwüle leiden) mit Frischluft zu versorgen. Wer dies betreibt und als Naturschutz bezeichnet, wird konsequenterweise auch argumentieren müssen: »Fort mit den Alpen, weil die Münchener manchmal unter Föhn leiden.«

Beispiel Landschaftsplanung:

Die Begriffe Landschaftsplanung, Landschaftsplan sind per definitionem naturschutzrechtlich besetzt. Aufgabe der naturschutzrechtlichen Landschaftsplanung ist nicht eine Nutzungsmoderation oder Nutzungszuweisung, wie sie in der Hochschulausbildung als Landschaftsplanung gelehrt wird, sondern die naturräumliche Konkretisierung der Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Naturschutzziele. Die naturschutzrechtliche Landschaftsplanung ist dabei keineswegs auf die Pflanzen-

und Tierwelt beschränkt, sondern medienübergreifend und querschnittsorientiert - ohne dabei eine allgemeine Umwelt- oder Nutzungsplanung darzustellen, zu der sie von der Landespflege häufig verfremdet wird. So erklärt sich möglicherweise die Kritik am System der niedersächsischen Landschaftsplanung. Die Landschaftsplanung ist medienübergreifend und querschnittsorientiert, jedoch unterscheidet sie als Planwerk der Naturschutzbehörden zwischen eigenen Instrumenten der Umsetzung (Flächenschutz, Artenschutz) und denen anderer Behörden und Stellen.

Inzwischen ist allgemein anerkannt, daß in der Bundesrepublik die unabgestimmte gutachtliche gegenüber der mit anderen Fachplanungen abgestimmte Landschaftsplanung Vorteile hat. Die gutachtliche Fachplanung entspricht auch der Tradition des Naturschutzes, seine Belange eigenständig darzustellen. Die frühzeitige Abstimmung mit anderen Belangen schwächt die Argumentation des Naturschutzes und damit seine Durchsetzungsfähigkeit.

2.2 Naturschutz und Umwelt(schutz)

Historisch hat sich eine sektorale Gliederung des Umweltschutzes

- nach Schutzgütern (Bodenschutz, Wasserschutz, Biotop- und Artenschutz...)
- nach Umweltrisiken (Abfallentsorgung, Immissionsschutz, Strahlenschutz...)
- nach Maßnahmenbereichen (biologischer Umweltschutz, technischer Umweltschutz)

sowohl rechtlich (mit unterschiedlichen Fachgesetzen) und fachlich (mit unterschiedlichen Fachgebieten) als auch administrativ (mit unterschiedlichen Fachverwaltungen) herausgebildet.

Insofern bestehen für die Umweltschutz-Fachverwaltungen notwendigerweise unterschiedliche Ziele, Ausgangsbedingungen, Aufgabenschwerpunkte und Zuständigkeiten, die dazu führen, daß verschiedene Umweltmedien unter verschiedenen Aspekten betrachtet und als ressourcenbezogene Umweltschutz-Teilziele definiert werden. Diese sind im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren getrennt zu ermitteln, getrennt einzubringen und werden erst dann im Verfahren zusammengeführt. Umweltschutz-Teilziele können untereinander konkurrieren und gegen den Naturschutz gerichtet sein, z. B. wenn ein artenschutz wichtiger Standort eine Hausmülldeponie aufnehmen soll, wenn im Nationalpark Wattenmeer Windenergieanlagen oder wenn an Bächen Wasserkraftwerke zur Erzeugung »umweltfreundlicher« Energie errichtet werden sollen.

Die Errichtung von Umweltämtern auf der Landkreisebene, von Umweltministerien auf Landes- und Bundesebene sowie von Umweltlandesämtern, bei denen Naturschutzbehörden und übrige Umwelt- oder Umweltschutzverwaltungen fusioniert werden, führt zu einer Schwächung des Naturschutzes, wenn diese Behörden - wie es die Regel ist - als »Clearing-Stelle« für unterschiedliche Umweltbelange operieren.

Statt einer Zusammenfassung verschiedener Umwelt-Fachverwaltungen zu »Super-Umweltbehörden« muß die sachliche, rechtliche und administrative Zielformulierung und Aufgabenerfüllung nicht aufgelöst, sondern vielmehr beibehalten und gestärkt werden.

Diese Vorbehalte gelten übrigens auch gegenüber der Umweltverträglichkeitsprüfung, die nicht nur den Naturschutzgütern, sondern konkurrierenden Schutzgütern - Menschen sowie Kultur- und sonstigen Sachgütern - verpflichtet ist. Die Schutzgüter des Naturschutzes sind nämlich nur Teilmenge der Schutzgüter des UVP-Gesetzes (»Merke: Nicht überall, wo Umwelt drauf steht, ist auch Naturschutz drin!«).

Die Vereinnahmung und Auflösung des Naturschutzes innerhalb eines - überdies nur unzureichend definierten und häufig naturschutzkritischen Umweltschutzes - ist Trend. In den Umweltberichten von Umweltbehörden kommt der Naturschutz entweder schon gar nicht mehr vor oder der Naturschutz wird darin auf einen elitären Einzelartenschutz reduziert, indem die Naturschutz-Schutzgüter zur Domäne von Nutzungen oder einer wohlmeinenden, aber kenntnislosen Umweltschutzgruppe geworden sind.

Die Tragweite dieser Entwicklung ist von Naturschutzverwaltung und -verbänden bisher kaum erfaßt worden, obwohl die von diesen maßgeblich mitverschuldet wird.

Naturschutzverbände dehnen ihre Aufgabenbereiche auf den Umweltschutz aus, sie verkaufen gesundheitsneutrale Lacke und planen Windenergieanlagen. Ich hoffe als Naturschutzschützer, daß die Belange des Naturschutzes auch von einem Verband für Umwelt- und Naturschutz weiterhin uneingeschränkt vertreten werden.

2.3 Naturschutz und Raumordnung

Die staatliche Verwaltung ist sektoral aufgebaut, d. h. für die Ausführung von Gesetzen ist jeweils eine eigenständige Fachverwaltung zuständig, z. B. Straßenbauverwaltung, Landwirtschaftsverwaltung, Forstwirtschaftsverwaltung, Wasserwirtschaftsverwaltung - und die Naturschutzverwaltung. Die Koordination und Entscheidung zwischen konkurrierenden Nutzungen ist Aufgabe der Raumordnung und Bauleitplanung. Diese Aufgabe steht unter parlamentarischer Kontrolle (z. B. in Niedersachsen wird diese ausgeübt beim Landesraumordnungsprogramm durch den Landtag, bei Regionalen Raumordnungsprogrammen durch die Kreistage, bei Flächennutzungsplänen durch die Gemeinderäte). Ein Belang erhält bei dieser Abwägung ein um so höheres Gewicht, je intensiver seine Ziele politisch verfolgt werden. Eine administrative, strukturelle und personelle Verflechtung von Raumordnung und Bauleitplanung mit dem Naturschutz, wie sie z. B. in vielen Landkreisen, aber auch einigen Umweltministerien praktiziert wird, gefährdet den souveränen Status des Naturschutzes, weil diese Behörden nicht nur die Belange des Naturschutzes, sondern auch alle anderen, d. h. natur-

schutzkritischen Nutzungen mitvertreten müssen.

2.4 Naturschutz und Nutzungen

Naturschutzkritische Gruppen haben zunehmend aus dem Zielsystem des Naturschutzes einzelne Begriffe oder Aspekte herausgelöst, verfremdet und in ihre eigene Argumentation etabliert. Dies wird aus den bekannten Slogans wie »Landwirtschaft ist Naturschutz«, »Jagd ist Artenschutz«, »Pelz ist Artenschutz« deutlich.

Einer ähnlichen Verfremdung unterliegen Begriffe, Ziele und Aufgaben des Bodenschutzes: In der Bundesrepublik Deutschland wurden inzwischen besondere Schritte zum Bodenschutz eingeleitet. Die Bundesregierung hat eine Bodenschutzkonzeption nebst Ausführungsbestimmungen verabschiedet. Einzelne Bundesländer haben bereits Bodenschutzkonzepte erarbeitet. Allerdings liegt diesen häufig keine naturschutzkonforme Zielbestimmung des Bodenschutzes zugrunde. Vielmehr wird Bodenschutz dort überwiegend oder ausschließlich nutzungsressortspezifisch, d. h. verfremdet formuliert: z. B. wenn Böden mit hohem agronomischen Ertragspotential oder hoher wasserwirtschaftlicher Filterfunktion ein höheres Schutzinteresse zuerkannt wird als anderen. Diese Einteilung entspricht der fast überwundenen Einteilung der Tiere in schädlich oder nützlich und macht das Schutzbemühen von jeweiligen Nutzen des Bodens für Nutzungen abhängig. Dieser Verfremdung von Naturschutzzielen entspricht auch z. B. das Bemühen der Land- und Forstwirtschaft, Meliorationen als Bodenschutzleistungen zu etikettieren, weil sie zu einer Steigerung von Bodenfruchtbarkeit und Ertrag führen.

3. Konsensbildung über Naturschutzziele

Der berufliche und ehrenamtliche Naturschutz ist gemessen an den Naturschutzzielen und -aufgaben sowie im Vergleich mit konkurrierenden Politikbereichen personell und materiell unzureichend institutionalisiert, konstituiert und organisiert. Innerhalb des Naturschutzes fehlen ein sinnvolles zielgerichtetes Erscheinungsbild, eine geschlossene Argumentation, eine übergreifende kontinuierliche Strategiediskussion, Effizienzkontrollen und vor allem: eine Konsensbildung über Naturschutzziele.

Mangelnder Zielkonsens schwächt das Leistungs- und Durchsetzungsvermögen der jeweiligen Interessengruppe. Daher ist die Herstellung von Zielübereinstimmung innerhalb des Naturschutzes ebenso wichtig wie der Konsens in Parteien, Gewerkschaften, Kirchen, Land- oder Forstwirtschaft oder anderen Eingriffsdisziplinen über ihre spezifische Zielsetzung. Das gilt insbesondere für die relativ kleine Gruppe des professionellen Naturschutzes mit bisher häufig noch nicht von einer breiten Mehrheit in Politik und Öffentlichkeit getragenen Zielen.

Wenigstens solange die Gleichrangigkeit von Naturschutz und naturschutzkritischen individuellen oder kollektiven Zielen noch nicht hergestellt ist, muß der Naturschutz auch und vor allem in der Übereinkunft seiner Ziele immer etwas schneller, tüchtiger und engagierter sein, um einer Zielvereinnahmung und Zielverfremdung entgegenzuwirken und die rechtliche Gleichstellung seiner Ziele auch praktisch durchzusetzen.

Konsensbildung über Naturschutzziele setzt voraus, daß alle, die unmittelbar und mittelbar im Naturschutz tätig sind, sich regelmäßig darüber austauschen, was sie im Naturschutz tun, warum sie das tun, was sie dabei mit anderen verbindet und was sie voneinander unterscheidet.

Konsensbildung über Naturschutzziele ist notwendig, und zwar von der internationalen und nationalen bis zur regionalen und lokalen Ebene

- innerhalb des gesamten beruflichen und ehrenamtlichen Naturschutzes
- innerhalb und zwischen den Naturschutzverwaltungen
- innerhalb und zwischen den Naturschutzverbänden
- zwischen Naturschutzverwaltung und Naturschutzverbänden.

Die Klärung und Fortentwicklung der Naturschutzziele ist eine Daueraufgabe. Für die Konsensbildung sind die notwendigen Organisationsstrukturen z. T. vorhanden, z. B.

- Konferenz und sektorale Arbeitsgruppen der Landesanstalten/-ämter für Naturschutz und Landschaftspflege und der BFANL für die Konsensbildung innerhalb der Naturschutzverwaltung
- die Arbeitsgemeinschaft beruflicher und ehrenamtlicher Naturschutz e.V. für die Konsensbildung zwischen Naturschutzverwaltung und Naturschutzverbänden.

4. Zielunion und Arbeitsteilung im Naturschutz

Der Naturschutz ist eine Idee von Einzelpersonlichkeiten und Verbänden, keine Erfindung des Staates. Geschichte und Entwicklung des Naturschutzes sind wesentlich von Forderungen der Naturschutzverbände einerseits und vom sehr zögerlichen Reagieren des Staates auf die kritische Herausforderung des Naturschutzes andererseits bestimmt worden.

Der Naturschutz wurde 1919 als Staatsaufgabe in die Weimarer Verfassung aufgenommen (Artikel 150 der Reichsverfassung vom 11.8.1919). Die Forderung der Verbände nach Schaffung eines raumübergreifenden Naturschutzgesetzes (z. B. 1925 von GRIEBEL formuliert) wurde 1935 durch das Reichsnaturschutzgesetz in großen Teilen erfüllt. Den Forderungen der Verbände nach Einführung von Vorsorge- und Verursacherprinzip und Professionalität im Naturschutz trug 1976 das Bundesnaturschutzgesetz Rechnung.

Inzwischen hat der Staat zumindest formal - wenn auch zeitlich erheblich verzögert - wesentliche Forderungen der Verbände erfüllt: er hat - wenn auch verbes-

serungsbedürftige - gesetzliche Grundlagen für die Verwirklichung der Naturschutzziele geschaffen und hält hierfür eine - wenn auch ausbaubedürftige - Naturschutzverwaltung vor. Darüber hinaus ist der Naturschutz dem gesellschaftlichen Legitimationszwang der Vergangenheit entwachsen, zumal er anderen Allgemeinwohlbelangen prinzipiell rechtlich gleichgestellt ist. Die Emanzipation des Naturschutzes äußert sich durch seinen hohen Stellenwert in den Medien, Naturschutz-Sponsoring von Konzernen und neuerdings einer »Kariere durchlässigkeit« zwischen Naturschutz und Naturschutzpolitik wie sie für andere Interessen und Politikfelder (z. B. Industrie, Wirtschaft, Gewerkschaften, Sport) schon immer selbstverständlich war.

Ob der offensichtliche Aufmerksamkeitswandel angesichts der gewachsenen Aufgaben und Problemstellungen ausreicht, ist fraglich. Zieht man z. B. die Roten Listen der gefährdeten Pflanzen- und Tierarten als Erfüllungsgradmesser der Naturschutzziele heran, ergibt sich mit einer für die Bundesrepublik Deutschland prognostizierten Verlustrate von 11-12% des Artenbestandes für einen Zeitraum von 100 Jahren (HEYDEMANN, 1980) eine überaus negative Bilanz.

Die Ziele und Aufgaben des Naturschutzes warten noch darauf, ebenso verwirklicht und ausgeführt zu werden, wie es bei anderen öffentlichen Erfordernissen - beispielsweise in Bildung und Gesundheitsfürsorge - ganz selbstverständlich ist.

Derzeit ist zu beobachten, daß den Verbänden vom Staat hoheitliche Aufgaben übertragen werden bzw. daß sich Verbände derartige Aufgaben übertragen lassen wollen. Im Referentenentwurf zur Änderung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes ist z. B. vorgesehen, den anerkannten Verbänden »die Wahrung der Belange des Naturschutzes zu übertragen«. Die Übertragung von Aufgaben ist mit der institutionellen Förderung der Verbände durch den Staat verbunden. Diese Tendenzen sind m. E. aus mehreren Gründen kritisch zu betrachten:

- Die Verbände lassen sich Aufgaben und Verantwortung übertragen, die dem Staat zustehen. Dieser drückt sich vor Verantwortung. Die Verbände haben in der ersten Hälfte des Jahrhunderts gerade darum gekämpft, daß der Staat seine gesellschaftliche Verantwortung für den Naturschutz erkennt und diese übernimmt.
- Die Verbände werden mit Arbeit überhäuft (z. B. Stellungnahmen nach § 29 BNatSchG), die z. T. parallel zu den Behörden, z. T. auch parallel zwischen den Verbänden erstellt werden. Die Effektivität ist gering, für effektive Tätigkeiten fehlen dann Personal und Zeit.
- Der Staat bestimmt, welche Verbände anerkannt werden.
- Die Verbände geraten über die institutionelle Förderung in die Abhängigkeit des Staates.

Insgesamt eine bequeme und billige Lösung für Staat und Politik!

Ziele von Naturschutzverwaltung und Naturschutzverbänden müssen selbst-

verständlich die Naturschutzziele sein und Aufgabe beider Partner die Verwirklichung dieser Ziele. Hierzu ist eine breite Zielunion zwischen Verwaltung und Verbänden im Naturschutz anzustreben. Diese Zielunion ist zur Zeit nicht hinreichend hergestellt und nicht auf allen Ebenen erkennbar.

Außer gemeinsamen Zielen sollten sich Naturschutzverwaltung, Naturschutzverbände und Naturschutzbeiräte das wichtigste und erfolgreichste Evolutionsprinzip der Natur zu eigen machen: Arbeitsteilung - sich ergänzen, nicht konkurrieren - kooperieren, nicht konkurrieren - eintreten für die gemeinsame Sache mit verteilten Aufgaben und Rollen: Eine Naturschutzverwaltung, die fachlich kompetent Erfordernisse und Maßnahmen in Verwaltungshandeln umsetzt, und politisch unabhängige, starke Verbände, die als Lobby den politischen Druck erzeugen, damit bei Abwägungen und Planungen der Naturschutz das Gewicht entsprechend seiner Bedeutung als Bewahrer von Lebensgrundlagen des Menschen erhält.

Zusammenarbeit, Arbeitsteilung, konkrete Aufgabenzuweisungen und Aufgabenkritik ja, Konkurrenz nein, denn der Politiker wird immer die jeweils bequemere Lösung wählen.

5. Quellen

- ANL-Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (1984): Begriffe für Ökologie, Umweltschutz und Landnutzung. Laufen
- BUCHWALD, K. (1980): Aufgabestellung ökologisch-gestalterischer Planungen im Rahmen umfassender Umweltplanung. In: Buchwald/Engelhardt (Hrsg.): Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt III: 1-26
- ERZ, W. (1983): Naturschutzpolitik - agrarische Aspekte des Naturschutzes - Daten und Dokumente zum Umweltschutz. Sonderreihe Umwelttagung 35, 101-111
- GRIEBEL, E. (1925): Naturdenkmalpflege oder Naturschutzbewegung. In: HELFEN (Hrsg.): Naturschutz, 6. Jahrgang, 196-206
- HEYDEMANN, B. (1980): Die Bedeutung von Tier- und Pflanzenarten in Ökosystemen und Notwendigkeiten ihres Schutzes. In: ABN: Grundlagen und Bedingungen für den Artenschutz - Jb. Natursch. Landschaftspf. 30: 15-87
- KIEMSTEDT, H. (1967): Zur Bewertung der Landschaft für die Erholung. Beiträge zur Landespflege, Sonderheft 1, Stuttgart, 151 S.
- MEYNEN, E. und J. SCHMITHÜSEN (1953): Handbuch der naturräumlichen Gliederung Deutschlands. Selbstverlag der Bundesanstalt für Landeskunde. Remagen
- PIELOW, L. (1987): Ist die Eingriffsregelung nach § 8 BNatSchG ein Papiertiger? Natur und Recht (9), 165-167

Anschrift der Autoren:

Ltd. BD Dr. H.-J. Dahl,
Dipl.-Ing. W. Breuer,
Nieders. Landesverwaltungsamt,
Fachbehörde für Naturschutz,
Scharnhorststr. 1, 3000 Hannover 1

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Seevögel - Zeitschrift des Vereins Jordsand zum Schutz der Seevögel und der Natur e.V.](#)

Jahr/Year: 1992

Band/Volume: [13_2_1992](#)

Autor(en)/Author(s): Dahl Hanns-Jörg, Breuer Wilhelm

Artikel/Article: [Welche Ziele haben Verwaltung und Verbände im Naturschutz: Gemeinsamkeiten, Unterschiede, Konsequenzen 27-30](#)