

Betr.: Bezirkskonferenz für Naturschutz am 22.08.1996

Struktur des Naturschutzes und Strategien zur Durchsetzung gemeinsamer Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege in der Region Ostwestfalen-Lippe

1. Historie

Vor fast 100 Jahren, nämlich im Jahre 1897, legte Ernst Rudorff mit seinen Forderungen unter den Titeln "Heimatschutz" und "Abermals Heimatschutz" den Grundstein für einen systematisierten Naturschutz. Seine Programmatik läßt sich kurz so umreißen:

- Schutz der Gesamtlandschaft im Agrarbereich, Alpen, Mittelgebirgen
- Schutz vor Änderung der Stadt- und Ortsbilder in ihrer Lebensqualität
- Bewahrung der Besonderheiten von Landschaft und Natur

Sie merken: Forderungen, die noch heute aktuell sind und reichlich Brisanz haben. Die Geschichte des behördlichen Naturschutzes ist aus diesen Wurzeln der Heimatpflege bzw. des Heimatschutzes eng mit der Geschichte des ehrenamtlichen Naturschutzes verbunden.

Warum ist diese Tradition für uns heute wichtig? Es vergeht kaum ein Tag, an dem nicht von dem angeschlagenen Wirtschaftsstandort Deutschland gesprochen wird, der Naturschutzstandort Deutschland scheint dabei zunehmend in Vergessenheit zu geraten. Es gilt, an die Tradition anzuknüpfen und auf den Politikfeldern die Bedeutung des Naturschutzes einzufordern!

2. Struktur/Organisation des Naturschutzes

Der Regierungsbezirk Detmold hat eine Größe von ca. 6.500 km². Die unteren Landschaftsbehörden in 6 Kreisen und 1 kreisfreien Stadt nehmen hier in Ostwestfalen-Lippe die Belange von Naturschutz und Fischerei wahr. Die höhere Landschaftsbehörde bei der Bezirksregierung übt die Fachaufsicht aus, ist in weiten Teilen Koordinator, aber auch Entscheidungsinstanz für eine Reihe von Aufgaben.

Übergeordnet steht das MURL und die LÖBF sowie das Bundesministerium für Umwelt mit dem Bundesumweltamt als rahmensetzende Institution und solche, die insbesondere den internationalen Artenschutz vertritt.

Die Aufgaben der unteren Landschaftsbehörden sind zumeist den Umweltämtern der Kreise zugeordnet, sie sind Teil der Ordnungsbehörden. Je nach Interessenlage der einzelnen Kreise hat der Naturschutz - auch im jeweiligen politischen Raum - einen unterschiedlichen Stellenwert.

Der Personalbestand der höheren und der unteren Landschaftsbehörden umfaßt im Bezirk 110 Fach- und Verwaltungskräfte (Graphik). Aus Untersuchungen ist bekannt, daß allein die Bearbeitung von Eingriffsvorhaben die Personalkapazität der Landschaftsbehörden zu mehr als 50 % bindet. Arbeitstempo, Arbeitsumfang und damit auch Arbeitsqualität werden so sehr stark durch Planungen der Eingriffsbehörden bestimmt.

Allen Landschaftsbehörden sind ehrenamtliche Beiräte zugeordnet, die bis 1994 mit einer Stimmenmehrheit für den Naturschutz versehen waren, dann aber eine paritätische Besetzung von Nutzern und Schützern erhielten.

Da der Vollzug der Betreuungsaufgaben in den Schutzgebieten seit Jahren unzulänglich war, machte das Land NW den kommunalen Gebietskörperschaften 1990 das Angebot, mit dem ehrenamtlichen Naturschutz Biologische Stationen einzurichten, die durch einen Rahmenvertrag institutionell gefördert werden.

Zur Zeit bestehen

3 institutionell geförderte Stationen

Herford, Lippe, Minden-Lübbecke

3 projektgeförderte Stationen

(Bielefeld-Gütersloh, Paderborner Land, Senne)

Im Kreis Höxter ist inzwischen die Grundsatz-Entscheidung für eine institutionell geförderte Station gefallen. Ein entsprechender Rahmenvertrag wird vorbereitet. Damit wird dann hoffentlich bald die letzte Lücke im Bezirk geschlossen.

Nach anfänglichen Schwierigkeiten der Zusammenarbeit der Stationen mit den Landschaftsbehörden wird diese immer besser, z. T. leisten die Stationen eine hervorragende praktische und wissenschaftliche Arbeit.

Eine weitere enge Zusammenarbeit wurde mit Dienststellen aufgebaut, die ebenfalls mit dem Naturschutz verbunden sind und teilweise eigene Naturschutzaufgaben wahrnehmen. Hier sind zu nennen:

- die Agrarordnungsverwaltung
- die Forstverwaltung
- die Landwirtschaft
- die Wasserwirtschaft und
- das Militär

- Den Ämtern für Agrarordnung ist seit dem 01. Januar 1996 die Durchführung der Naturschutzsonderprogramme übertragen worden. Seit Jahren führen die AfAO für die Bezirksregierung Detmold auf dem Wege der Amtshilfe die Ankäufe für Zwecke des Naturschutzes durch, bearbeiten Bodenordnungsverfahren für Zwecke des Naturschutzes und sind auch in anderer Weise für den Naturschutz tätig.
- Mit den Forstbehörden hat sich die Zusammenarbeit bei Eingriffen in Natur und Landschaft, in der Mitwirkung bei forstlichen Betriebsplänen und dann bei der Bearbeitung von Waldnaturschutzgebieten ausgeweitet und vertieft. In unregelmäßigen Folgen finden gemeinsame Dienstbesprechungen auf Bezirksebene mit allen unteren und höherer Landschafts- und Forstbehörde statt.
- Allein schon von der Flächenbetroffenheit her, aber auch sonst hat sich mit der LWK und ihren Kreisstellen sowie mit den landwirtschaftlichen Kreisverbänden eine z. T. gute und tragfähige Zusammenarbeit ergeben. Die Tatsache, daß landwirtschaftliche Vertreter in allen Gremien des Naturschutzes mitwirken, zeigt ihr hohes Interesse an dieser Aufgabe.
- Ähnlich sieht es bei der Wasserwirtschaft aus. Wie auch in der Agrarordnung, haben Umdenkungsprozesse ein verändertes Bewußtsein in der Behandlung unserer natürlichen Gewässer geschaffen. Das Gewässerauenprogramm sowie die Unterhaltungspläne auf ökologischer Grundlage sind hierfür Beispiele.
- Uneingeschränkt gut ist die Zusammenarbeit mit den regionalen militärischen Stellen, insbesondere den Briten. Dies ist für die Naturschutzarbeit auf dem Truppenübungsplatz Senne sowie die Standortübungsplätze Stapel (Li), auf der Lieth (Pb), Gut Verhoff (M.-L.) äußerst wichtig.

- Nicht versäumen möchte ich noch das Westfälische Amt für Landespflege - eine Einrichtung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe - zu nennen, das für seine Mitgliedskörperschaften auf dem Sektor Landespflege Unterstützungsarbeit leistet. So bearbeitet es Landschaftspläne, landespflegerische Begleitpläne oder erarbeitet Konzeptionen zum Biotopverbund.
- Neu ins Blickfeld gerückt sind die regionalen Stiftungen für Naturschutz. Für uns alle sehr bedeutsam auf Landesebene ist die NRW-Stiftung für Naturschutz, Heimat- und Kulturpflege.

Im Regierungsbezirk Detmold gibt es derzeit neun selbstständige Stiftungen und eine unselbstständige Stiftung, die Aufgaben des Naturschutzes unterstützen. Zwei weitere Stiftungen sind in der Gründungsphase. Solche Stiftungen, die z. T. in enger Verbindung mit der freien Wirtschaft laufen, werden unsererseits uneingeschränkt unterstützt! Die Bedeutung des Stiftungswesens auf diesem Sektor ist steigend. Allein 1995 wurden drei Stiftungen neu gegründet genehmigt.

- Last not Least sind die Naturschutzverbände zu nennen, die fachlich und naturschutzpolitisch regional ein sehr unterschiedliches Gewicht haben. Aus der Klammerfunktion, die die Verbände zum behördlichen Naturschutz haben, hat sich in einigen Aufgabenbereichen ebenfalls eine gute Zusammenarbeit eingestellt.

So ist der ehrenamtliche Naturschutz

- in seiner fachlichen Zuarbeit (z. B. über Kartierungen, wissenschaftl. Bestandserfassungen)
- in der praktischen Naturschutzarbeit (Landschaftswacht, Betreuung und Pflege von Naturschutzgebieten, Neuanlage von Biotopen)

und

in der Bildungs- sowie Öffentlichkeitsarbeit wesentlicher Träger fachwissenschaftlicher, praktischer und ideeller Naturschutzarbeit. Hervorzuheben ist die Mitwirkung in den Biologischen Stationen und Beiräten. Auch mit den übergeordneten Verbandsvertretern von LNU, NABU und BUND haben in der Vergangenheit Gesprächsrunden stattgefunden.

Trotz der Mitwirkungsmöglichkeiten ist der engagierte Einsatz der Naturschutzvereine/verbände nicht so wirkungsvoll, wie dies aus Sicht des Naturschutzes wünschenswert wäre. Dies liegt einmal daran, daß die gesetzlichen Regelungen die anerkannten Verbände formell den Trägern öffentlicher Belange nicht gleichstellen und daß zugleich inhaltlich die Beteiligung auf bestimmte und nicht immer die wichtigsten Fälle beschränkt wird. Insbesondere Vorschläge zu Planungsalternativen finden - wie eine Untersuchung zeigt - nur selten Eingang in Planverfahren.

Weiterhin wird die Verbandsarbeit bei der Betreuung des eigenen Grundbesitzes - der notwendige Pflegeaufwand hierfür -, z.T. der Betreuung von Naturschutzgebieten sowie Bildungseinrichtungen stellen die Verbandsarbeit selbst vor Fragen der Professionalisierung gestellt.

Die Aufgaben erfordern zunehmend den Einsatz von hauptberuflichen Fachkräften seitens der Verbände und berühren damit nicht nur eng das Aufgabenfeld der Naturschutzbehörden, sondern bedingen auch die staatliche Unterstützung mit Fördermitteln.

Auch die geringe Berücksichtigung von Stellungnahmen in den Entscheidungsprozessen der Verwaltung wirkt sich auf die Mitwirkung negativ aus. Deshalb verwundert es nicht,

wenn Vorbehalte gegenüber der Verwaltung aufkommen und das Vertrauen schwindet, was wiederum den notwendigen Erfahrungsaustausch, auch auf örtlicher Ebene, blockiert.

~~Nicht selten wird dies durch politische Hemmnisse, zum Teil auf beiden Seiten, unterdrückt, so daß Aktivitäten im Naturschutz sich weniger aus regional verfolgten Konzeptionen, sondern eher aus der Abhängigkeit vom örtlichen Sachverstand entwickeln.~~

3. Situation des Naturschutzes

Meine Damen und Herren,

der Naturschutz ist von der Verwirklichung seiner Ziele noch weit entfernt. Der Naturschutz befindet sich in der Emanzipationsphase und unterliegt einem politischen Aufmerksamkeitswandel, was sich u. a. durch Bekundungen in Politik, Partei- und Regierungsprogrammen, Wirtschaft und öffentlichem Leben, aber auch Umwelt-Sponsoring von Konzernen äußert.

Der offensichtliche Aufmerksamkeitswandel hat aber noch nicht immer zu sichtbaren Konsequenzen bei der Lösung der Aufgaben und Probleme in der Naturschutzarbeit geführt. Vollzugsdefizite im Bereich der Staatsaufgabe Naturschutz sind dabei oft auf Wissensdefizite, Bewußtseinsdefizite, Abwägungsdefizite, Personaldefizite und politische und verwaltungsbezogene Oberflächlichkeiten zurückzuführen:

- Abwägungsdefizite, d. h. wegen der allgemeinen Bevorzugung wirtschaftlicher Interessen, kann der Naturschutz häufig seine Belange nicht in der gebotenen Form durchsetzen.

- Bewußtseinsdefizite, d. h. mehr oder weniger das gesamte Zielsystem des Naturschutzes wird in Politik, Verwaltung, Planung, Öffentlichkeit, Medien und Rechtsprechung nicht überall hinreichend verstanden. Für den professionellen Einsatz der Naturschutzinstrumente fehlt es oft am Notwendigsten, nämlich am Verständnis. Insbesondere fehlt die Fähigkeit, ökologische Verknüpfungen zu erkennen. Ein systemares Denken, speziell ein Denken in Ökosystemzusammenhängen ist teilweise unterentwickelt.
- Personal- und Finanzdefizite, d. h. der Naturschutzverwaltung fehlt es teilweise an der personellen Infrastruktur (Naturschutz ohne Stellen heißt: Naturschutz ohne Stellenwert!) bzw. an der adäquaten Finanzausstattung.

Der Naturschutz muß zu einem höheren Stellenwert gelangen, indem er zum permanenten Handlungs- und Gestaltungsprinzip in Politik, Verwaltung und öffentlichen Leben wird. Wenn es gelingt, unser Wirtschaftssystem mit der nun einmal tatsächlich gegebenen Begrenztheit natürlicher Ressourcen in Einklang zu bringen und den Ressourcen ihren in Wirklichkeit zukommenden hohen ökonomischen Wert beimißt, wird sich auch die Naturschutzarbeit auf eine neue Grundlage, die Erfolg verspricht, stützen können.

4. Strategien

Gleichwohl verlangt der Naturschutz nach Fortschritten.

Die langfristigen Aufgaben sind in den Handlungskonzepten "Natur 2000" und "Waldwirtschaft 2000" weitgehend abgedeckt. Dieser Rahmen soll durch das Landschaftsprogramm

NW, das im Entwurf wohl vorliegt, ergänzt werden. Mit Aufstellung des Landesentwicklungsplans (LEP NRW) 1995 sind die in diesen Handlungskonzepten enthaltenen zentralen Forderungen des Naturschutzes behördenverbindlich festgelegt. Der LEP stellt ca. 10 % der Landesfläche als "Gebiete zum Schutz der Natur" dar und legt erstmalig die Grundlage für einen landesweiten Biotopverbund; er soll zugleich Bestandteil eines europäischen Biotopverbundes sein, wie ihn die FFH-Richtlinie der EU vorsieht.

Die Vorgaben im LEP werden ihre weitere planerische Konkretisierung in den Gebietsentwicklungsplänen für den Regierungsbezirk Detmold finden, der zugleich Landschaftsrahmenplan ist und mit seinen Darstellungen damit Orientierung ist für die Landschafts- und Bauleitplanung.

Die Position der Bezirksregierung als höhere Landschaftsbehörde in diesem Prozeß hat die Landesregierung wie folgt beschrieben:

"Wenn man feststellt, daß in den letzten 20 Jahren die Naturschutzbelange zunehmend in andere Fachgesetze (z. B. UVP-Gesetz) eingestellt wurden, kommt man zu dem Ergebnis, daß eine Bündelungsbehörde geradezu prädestiniert ist, alle Belange abwägend zu berücksichtigen. Deshalb ist die Zukunft der Bezirksregierungen darin zu sehen, Manager und Sachanwalt der ökologischen Belange bei der infrastrukturellen Inanspruchnahme der Ressourcen zu sein, vom Brunnenbau über den Straßenbau bis hin zum Bau von Fernmeldemasten." (Neiss, November 1995)

Davon ausgehend wird die höhere Landschaftsbehörde folgende Schwerpunktaufgaben zu erfüllen haben:

- Ausarbeitung fundierter langfristiger Konzepte bzw. regionaler Leitbilder für OWL
- Verbesserung der eigenen Handlungsinstrumente

- Straffung der Naturschutzverwaltung, keine Zersplitterung von Aufgaben und Kompetenzen
- Umsetzung der Naturschutzmaßnahmen durch konsequentes Handeln aller betroffenen Bereiche
- Steigerung der Effizienz durch verstärkte Prioritätensetzung, insbesondere auch im Bereich der Förderung von Maßnahmen
- Bündelung und Management der konkurrierenden Interessen im Natur- und Landschaftsschutz
- Ausweisung von Naturschutzgebieten, wobei noch stärker der Grundsatz durchgesetzt werden muß, daß die Belange des Naturschutzes gleichrangig neben anderen Nutzerbelangen gewertet werden
- Forcierung der Landschaftsplanung durch fachbegleitende Unterstützung im Vorfeld der Genehmigungsverfahren
- konsequente Anwendung der gesetzlichen Eingriffsregelung

Solange aber die Gleichrangigkeit von Naturschutz und anderen Allgemeinwohl-Belangen noch nicht hergestellt ist, muß der Naturschutz immer etwas schneller, beweglicher, tüchtiger und engagierter sein, um die rechtlich vollzogene Gleichstellung seiner Ziele gegenüber konkurrierenden Interessen durchzusetzen. Hierzu bedarf es im Naturschutz:

- noch mehr Professionalität
- mehr Kooperation und Abbau von Solitärinteressen
- mehr Innovation
- mehr Emotion

Über eine partnerschaftliche Zusammenarbeit, mit der auch Kräfte und Potentiale gebündelt werden, könnten neue Impulse im aktiven Handeln gesetzt werden.