

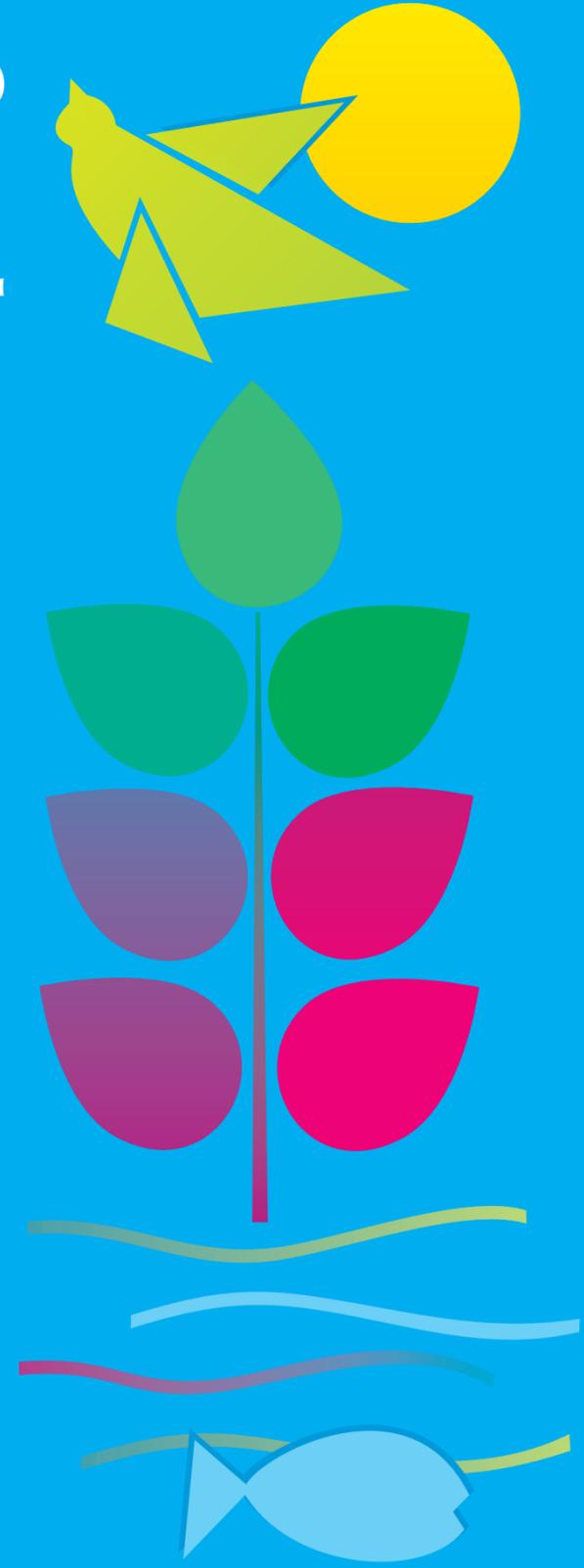
Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, Heft 75, 2003, Naturschutz in Deutschland – eine Erfolgsstory?

Naturschutz in
Deutschland –
eine Erfolgsstory?

Nr. 75
Dezember 2003

ISSN 0930-5165

Deutscher Rat für Landespflege



Deutscher Rat für Landespflege

**Naturschutz in Deutschland –
eine Erfolgsstory?**

Gutachtliche Stellungnahme und Ergebnisse eines Symposiums vom
20. bis 21. Mai 2003 in Königswinter

Die Veranstaltung und die Veröffentlichung wurden mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, der Stiftung für Bildung und Behindertenförderung sowie der Lennart-Bernadotte-Stiftung gefördert.

Heft 75 - 2003

SCHRIFTENREIHE DES DEUTSCHEN RATES FÜR LANDESPFLEGE

ISSN 0930-5165

Herausgegeben vom Deutschen Rat für Landschaftspflege (DRL)

Redaktion: Dipl.-Ing. Angelika Wurzel
Dipl.-Landschaftsökol. Ruth Rottmann

Ein Nachdruck mit Quellenangabe kann kostenlos vorgenommen werden,
jedoch wird um Zusendung eines Belegexemplars gebeten.

Beiträge, die nicht ausdrücklich als Stellungnahme des Deutschen Rates für Landschaftspflege
gekennzeichnet sind, stellen die persönliche Meinung des Verfassers dar.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die
Beachtung privater Rechte Dritter.

Herstellung und Auslieferung:
Druck Center Meckenheim (DCM)
Eichelnkampstraße 2, 53340 Meckenheim

Papier dieser Ausgabe aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff

Inhalt

Seite

| | | |
|--------------------------------|---|----|
| Deutscher Rat für Landespflege | Naturschutz in Deutschland – eine Erfolgsstory? | 5 |
| | 1 Einführung | 5 |
| | 2 Bestandsaufnahme: Erfolge und Defizite im Naturschutz | 5 |
| | 2.1 Probleme der Bewertung | 5 |
| | 2.2 Geschichtliche Entwicklung der Naturschutzbewegung | 8 |
| | 2.3 Die Rolle der Naturschutzverbände | 10 |
| | 2.4 Aufbau und Aufgaben der Verwaltung | 11 |
| | 2.5 Rechtliche Grundlagen | 12 |
| | 2.6 Entwicklungen im Gebietsschutz | 13 |
| | 2.7 Entwicklungen beim Artenschutz | 14 |
| | 2.8 Planungs- und Prüfinstrumente | 16 |
| | 2.9 Akzeptanz in der Gesellschaft | 17 |
| | 2.10 Finanzierung | 21 |
| | 3 Forderungen und Empfehlungen | 23 |
| | 4 Schlussbemerkung | 26 |
| | 5 Summary | 27 |
| | 6 Literatur | 28 |

Beiträge:

| | | |
|---|--|----|
| Wolfgang Haber | Eröffnung | 30 |
| Albert Schmidt | Begrüßung | 31 |
| Frank Uekötter | Sieger der Geschichte? Überlegungen zum merkwürdigen Verhältnis des Naturschutzes zu seinem eigenen Erfolg | 34 |
| Hans Walter Louis | Von der Polizeiverordnung zum komplexen Naturschutzrecht | 39 |
| Margret Binot-Hafke, Harald Martens, Peter Boye, Horst Gruttke, Heiko Haupt & Peter Pretscher | Entwicklungen im zoologischen Artenschutz | 43 |
| Josef Blab | Leistungen im Gebietsschutz | 52 |
| Adrian Hoppenstedt | Landschaftsplanung: eine Erfolgsstory!? | 61 |
| Beate Jessel | Die Eingriffsregelung: Bewahrung des Status quo von Natur und Landschaft – mittlerweile ein Alltagsgeschäft? | 65 |
| Matthias Herbert | Das Verhältnis von Strategischer Umweltprüfung, Umweltverträglichkeitsprüfung und FFH-Verträglichkeitsprüfung | 76 |
| Kai Schuster | Image und Akzeptanz von Naturschutz in der Gesellschaft | 80 |
| Stephan Börnecke | Naturschutz und Medien | 90 |
| Herbert Altmann | Lokale Agenda 21 – Erarbeitung und Umsetzung in der Gemeinde Kirchdorf im Wald und im Landkreis Regen | 95 |
| Josef Tumbrinck | Naturschutzverbände: Akteure und wichtige Lobby | 97 |
| Hans-Christoph Neidlein | Finanzierung in Zeiten knapper Kassen | 99 |

| | |
|--|-----|
| Verzeichnis der bisher erschienenen Hefte | 102 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| Verzeichnis der Ratsmitglieder | 104 |
|---|-----|



Die Mitglieder des Deutschen Rates für Landespflege widmen dieses Heft dem Mitautor der „Grünen Charta von der Mainau“ und Gründungs- und Ehrenmitglied des DRL

Prof. Dr. Konrad Buchwald (* 1914 † 2003)

Naturschutz in Deutschland – eine Erfolgsstory?

1 Einführung

Am 20. und 21. Mai 2003 trafen sich amtliche und ehrenamtliche Naturschutzvertreter aus ganz Deutschland auf der Vorburg von Schloss Drachenburg im Siebengebirge (bei Königswinter am Rhein), einem der ältesten Schutzgebiete Deutschlands, um auf dem Symposium des Deutschen Rates für Landespflege (DRL) eine Bilanz der traditionsreichen 100-jährigen Naturschutzarbeit in Deutschland zu ziehen und über Wege künftiger Naturschutzaufgaben und -politik zu diskutieren.

Vor dem Hintergrund, dass professionelle Vertreter des Naturschutzes und der Landschaftspflege häufig vor allem die Misserfolge ihrer Arbeit sehen, sollten das Erreichte gewürdigt sowie die Maßnahmen und Strategien, die konkret zu Erfolgen geführt haben, dargestellt und Vorschläge für künftige Erfordernisse diskutiert werden.

Die bilanzierenden Vorträge zu drei Themengruppen reichten von historischen Aspekten über Entwicklungen im Arten- und Biotopschutz und bei Planungs- und Prüfinstrumenten bis hin zu Betrachtungen über die Akzeptanz des Naturschutzes in der Gesellschaft, seiner Wahrnehmung durch die Medien sowie die Möglichkeiten seiner Finanzierung:

Entwicklungen im Naturschutz

Dr. Frank UEKÖTTER:
Sieger der Geschichte? Überlegungen zum merkwürdigen Verhältnis des Naturschutzes zu seinem eigenen Erfolg

Prof. Dr. Hans Walter LOUIS LL.M.:
Von der Polizeiverordnung zum komplexen Naturschutzrecht

Harald MARTENS:
Entwicklungen im zoologischen Artenschutz

Prof. Dr. Josef BLAB:
Leistungen im Gebietsschutz

Planungs- und Prüfinstrumente

Dipl.-Ing. Adrian HOPPENSTEDT:
Landschaftsplanung: eine Erfolgsstory?

Prof. Dr. Beate JESSEL:

Die Eingriffsregelung: Bewahrung des Status quo von Natur und Landschaft – mittlerweile ein Alltagsgeschäft?

Matthias HERBERT:
Das Verhältnis von Strategischer Umweltprüfung, Umweltverträglichkeitsprüfung und FFH-Verträglichkeitsprüfung

Akzeptanz und Aktion

Dr. Kai SCHUSTER:
Image und Akzeptanz von Naturschutz in der Gesellschaft

Stephan BÖRNECKE:
Naturschutz und Medien

Herbert ALTMANN:
Lokale Agenda 21 – Erarbeitung und Umsetzung in der Gemeinde Kirchdorf im Wald und im Landkreis Regen

Josef TUMBRINCK:
Naturschutzverbände: Akteure und wichtige Lobby

Hans-Christoph NEIDLEIN:
Finanzierung in Zeiten knapper Kassen.

Ein Arbeitsausschuss, dem die Ratsmitglieder

Prof. Dr. Josef BLAB
Dr.-Ing. Thomas GRÜNEBAUM
Prof. Dr. Dr. h. c. Wolfgang HABER
Prof. Dr. Beate JESSEL
Prof. Dr. Werner KONOLD
Prof. Dr. Ulrich KÖPKE
Forstdir. a. D. Volkmar Th. LEUTENEGGER
Prof. Dr. Konrad OTT

die Mitarbeiterinnen des Rates
Dipl.-Landschaftsökol. Ruth ROTTMANN
Dipl.-Ing. Angelika WURZEL

sowie als zusätzlicher Sachverständiger
Dr. Eberhard GEISLER, Kommunalverband Ruhrgebiet, Essen

angehörten, wertete die Beiträge und Diskussionen der Veranstaltung aus und führte weitere Recherchen durch. Der vorliegende Text wurde anlässlich der Ratsversammlung am 12. Dezember 2003 in Berlin im

Plenum des Rates diskutiert, ergänzt und verabschiedet.

2 Bestandsaufnahme: Erfolge und Defizite im Naturschutz

2.1 Probleme der Bewertung

Als Naturschutz wird die Gesamtheit aller Maßnahmen zur Erhaltung und Förderung der natürlichen Lebensgrundlagen, aller Lebewesen, insbesondere von Pflanzen und Tieren wild lebender Arten und ihrer Lebensgemeinschaften, sowie die Sicherung von Landschaften und Landschaftsteilen in ihrer Vielfalt und Eigenart bezeichnet (ANL 1994). Er ist als grundlagensichernde Aufgabe unverzichtbar, aktuell und zukünftig.

Die Ziele des Naturschutzes sind auf nationaler Ebene im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)¹ konkretisiert und durch Grundsätze weiter präzisiert; sie gelten flächendeckend im besiedelten und unbesiedelten Bereich. Naturschutz ist eine Kulturaufgabe. Sein heutiger und zukünftiger Erfolg bemisst sich u. a. an der Erfüllung der Gesetzeszwecke. Zusammen mit den weiteren Instrumenten des Naturschutzes wie etwa den im Schutzregime abgestuften verschiedenen Schutzgebietskategorien, der Eingriffsregelung oder den Vorgaben für eine gute fachliche Praxis in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft wird damit ein Anspruch des Naturschutzes begründet, der – in abgestufter Intensität – letztlich auf der ganzen Fläche wirksam ist.

Umweltschutz ist die Gesamtheit der Maßnahmen zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Gesundheit des Menschen einschließlich ethischer und ästhetischer Ansprüche vor schädigenden Einflüssen von Landnutzung und Technik (ANL 1994). Dabei ist nach heutigem mehrheitlichen Sprachgebrauch Naturschutz Bestandteil des Umweltschutzes: Er setzt als „biologischer Umweltschutz“ quasi „immissionsorientiert“ auf der Seite der betroffenen Naturgüter an und unterscheidet sich demzufolge vom technischen Umweltschutz, der emissionsorientiert von der Seite des Ausstoßes von Schadstoffen ausgeht. Beides –

¹ Fassung vom 25. März 2002.

biologischer und technischer Umweltschutz – sind demzufolge zwei Seiten derselben Medaille und dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Diese Auffassung geht zurück auf die 1970er Jahre und war eine Folge der zu dieser Zeit endlich eingetretenen öffentlichen Wahrnehmung von Naturschutz- und Umweltproblemen. Sowohl im Sofortprogramm „Umweltschutz“ als auch im späteren Umweltprogramm der Bundesregierung von 1970 war der Naturschutz ein Unterpunkt neben zahlreichen anderen Maßnahmen (BMI 1970, 1971). Legt man hingegen die obigen Definitionen zugrunde, so ist der (primär medienbezogene) Umweltschutz ein Teil des umfassenden Naturschutzes. Die zeitbedingte Sprachregelung der 1970er Jahre sollte daher durch eine begrifflich korrekte Definition ersetzt werden.

Ein Grundproblem bei der Rede über Erfolg und Misserfolg des Naturschutzes ist die Vagheit und Ambivalenz der im Naturschutz vertretenen Auffassungen von „Natur“.

Bei genauer Beantwortung der Frage, welche „Natur“ geschützt werden soll, verwickeln sich selbst Naturschutzexperten in Widersprüche. In ihren Standpunkten und Äußerungen zeigt sich eine schwer entwirrbare Bezugnahme auf belebte und nicht-belebte Natur, von deren Schutzfähigkeit, -würdigkeit und -bedürftigkeit, von Begriffen wie „Natur“, „Umwelt“, „Landschaft“, „Wildnis“, „Eigentümlichkeit“, „Entwicklung“, „Ressourcen“, „Harmonie“, „Gleichgewicht“ oder „Schönheit“ (und ihren Gegenteil).

Fragen der Begriffsbildung werden häufig mit Wertungen und Einstellungen durchmischt. Die Sprache des Naturschutzes ist voller Assoziationen, Suggestionen und Konnotationen. Zudem werden Oberbegriffe („Natur“, „Biodiversität“, „Naturhaushalt“) irrtümlich wie Dingbegriffe verwendet. Die Natur erscheint dadurch als „Wesen eigener Art“. „Natur“ als solche ist aber kein Gegenstand möglichen Schutzes, sondern ein Inbegriff für das nicht vom Menschen Gemachte bzw. steht im abstrakten Sinn für das „Wesen“ einer Sache. Geschützt werden können immer nur einzelne Segmente von Natur, die sich auf einer Skala anordnen lassen, die vom idealen Pol „reiner Wildnis“ graduell in mehr oder weniger überformte Kulturbiotope übergeht.

Versuche, eine vereinheitlichte „Orthosprache“ für den Naturschutz zu entwickeln, liegen vor, ihre Durchsetzung scheidet bislang am Eigensinn der Akteure. Ein Grund für die „babylonische Sprachverwirrung“ des Naturschutzes liegt darin, dass selbst

wissenschaftlich klar definierte Begriffe (wie „Evolution“ oder „invasive Art“) beim Übergang in den Naturschutzdiskurs neue und andere Bedeutungen erhalten und dass im Naturschutz begriffliche Konstrukte einflussreich wurden und werden, über deren Sinnhaftigkeit ernsthafte Zweifel bestehen („potenzielle natürliche Vegetation“, „Integrität von Ökosystemen“, „Schutz evolutionärer Potenziale“).

Jeder Naturschützer hat zudem ein besonderes Interesse am Schutz einzelner Segmente, seien dies Arten, Biotoptypen oder Landschaftsformationen. Er wird daher den Erfolg oder Misserfolg des Naturschutzes primär am Schutz dieser Segmente bemessen. Nicht zuletzt machte der Naturschutz lange Zeit sein Anliegen in der Form von alarmistischen Warnprognosen geltend. Da Warnprognosen ein sog. „Kassandra-Paradox“ darstellen und dann erfolgreich waren, wenn Maßnahmen ergriffen werden, die das Eintreten dessen verhindern, wovor gewarnt wurde, ergibt sich für den Naturschutz ein Dilemma. Er kann bei schwindender Glaubwürdigkeit an apokalyptischen Prognosen festhalten oder aber Erfolge unumwunden zugeben, die er teilweise auch solchen Warnungen verdankt, deren Sachgrund damals wie heute strittig ist (z. B. das sog. „Waldsterben“). Vor dem Ergreifen der letztgenannten Möglichkeit scheuen viele Naturschützer jedoch in dem Glauben zurück, Erfolgsmeldungen seien dem Anliegen des Naturschutzes abträglich oder gar schädlich. Der Naturschutz, so könnte man pointiert formulieren, war zwar häufig genug missionarisch, aber nicht wirklich „ins Gelingen verliebt“ (Ernst BLOCH zit. in TRAUB & WIESER 1977).

Die Begriffe „Erfolg“ oder gar „Naturschutz-erfolg“ allgemeingültig zu definieren, ist eine schwierige, aber nicht unlösbare Aufgabe.

Erfolge werden von den Naturschutzakteuren untereinander und von verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren faktisch insgesamt sehr unterschiedlich bewertet. Was unter „Erfolg“ zu verstehen ist, hängt letztlich auch von der jeweiligen Wahrnehmungsperspektive ab. Die Kriterien, mit denen man den Erfolg einzelner Projekte beurteilen kann (Effizienz, Zweckmäßigkeit u. dergl.), lassen sich nicht sinnvoll auf kulturelle Anliegen und Bestrebungen anwenden, die sich wie der Naturschutz in der Zeitdimension über mehr als ein Jahrhundert erstrecken, in der Sozialdimension von einer Vielzahl von Akteuren und Verbänden mit unterschiedlichsten Auffassungen getragen wurden und in der Sachdimension

diverse Zielstellungen, Konzepte und Leitbilder beinhalten.

Über Erfolge oder Misserfolge können dann klare Urteile gefällt werden, wenn ein eindeutiges, möglichst quantitativ gefasstes Ziel vorausgesetzt werden kann. Dies aber ist beim Naturschutz, sofern man ihn als historische Bewegung betrachtet, nicht der Fall.

Die Frage nach dem Erfolg oder Misserfolg des Naturschutzes scheint daher ähnlich wie die Frage nach dem Erfolg „des“ Christentums, „der“ Arbeiterbewegung, „der“ Friedensbewegung oder „der“ Frauenbewegung. Hinzu kommt, dass über Erfolg oder Misserfolg des deutschen Naturschutzes retrospektiv mit Blick auf eine von politischen Zäsuren (1914–1918), Zivilisationsbrüchen (1933–1945) und staatlicher Teilung (1948–1989) geprägten deutschen Geschichte geurteilt werden muss, die in der Naturschutzgeschichte tiefe Spuren hinterlassen haben.

Es ist in jedem Fall zu unterscheiden zwischen einer retrospektiven Erfolgsbilanz und einem gegenwärtigen Zielsystem, das prospektiv als Erfolgsmaßstab dienen kann.

Sicherlich ist es retrospektiv möglich, die Erwartungen und Hoffnungen maßgeblicher Akteure des frühen Naturschutzes als Erfolgsmaßstäbe zu wählen. Die Maßstäbe werden dann der Historie des Naturschutzes entnommen. Dies würde allerdings zu dem Ergebnis führen, dass der Naturschutz unter den Maßstäben der Naturdenkmalpflege *conventz*scher Prägung (CONWENTZ 1904), aber auch unter Maßstäben, die der Zielstellung des „Vereins Naturschutzpark“ entsprach, drei große Schutzgebiete auszuweisen, überaus erfolgreich gewesen ist. Falls man die düsteren Diagnosen vom Schwinden der Heimatnatur mitsamt vieler Tierarten (Biber, Kormoran etc.) oder die verschiedenen „Warnrufe in letzter Stunde“ zugrunde legt, so gilt Gleiches.²

Legt man hingegen die spätrömantische Zivilisationskritik *Rudorffs* mitsamt ihrer Sehnsucht nach vorindustriellen Landschaften und ländlicher „Heimatsnatur“ (RUDORFF 1880, 1892, 1897) oder gar die Zielstellung der Rettung der deutschen „Urlandschaft“ (SCHOENICHEN 1934) zugrunde, wird man von einem Misserfolg sprechen müssen. Es bleibt zugleich aber auch die Frage zu beantworten, als wie realistisch diese Forderungen gelten können. Maßstäbe könnten auch die Forderungen sein, die auf den Deutschen Naturschutztagen zwischen 1925 und 1931 (Staatliche

2 Zum Beispiel „Rettet die letzten Zeugen aus Wotans gewaltigen Zeiten!“ (KEMMERICH 1912, S. 7).

Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen 1926, 1929, 1930, 1932) erhoben wurden. Auch Zahlenreihen über die Entwicklung der Menge und Größe von Schutzgebieten, über die Mitgliederstärke von Naturschutzverbänden, über die staatliche Finanzierung oder über den Grad der Akzeptanz in der Gesellschaft können als Maßstäbe oder Indikatoren für den Erfolg des Naturschutzes herangezogen werden.

Eine andere Möglichkeit bestünde darin, bestimmte vergangene Naturzustände als Zielgrößen festzulegen, also z. B. einen Zustand größter nachweisbarer Artendiversität. Wenig sinnvoll erscheint es, ein utopisches Ideal als Maßstab zu wählen, von dem aus a priori nur Grade des Misserfolges identifiziert werden können.

Aus der Sicht des Deutschen Rates für Landespflege wird man dann mit Recht von einem Erfolg sprechen können, wenn das, was der Naturschutz gegenwärtig als Errungenschaften und dauerhaft Erreichtes vorweisen kann, das übersteigt, was maßgebliche Akteure früher „nicht zu hoffen wagten“.

Auch die in der Einleitung genannte Warnung und die sich anschließenden Forderungen der „Grünen Charta“ könnten in Maßstäbe für eine Erfolgsbilanz übersetzt werden (vgl. hierzu DRL 1997).

Unterscheiden muss man aber in jedem Falle zwischen der retrospektiven Diagnose (Erfolg oder Misserfolg) und den aus heutiger Sicht begründbaren Zielsetzungen, die es noch zu realisieren gilt. Selbst wenn die Geschichte des Naturschutzes als eine (eigenartige) Erfolgsgeschichte anzusehen wäre, bedeutete dies natürlich nicht, dass man sich auf den Erfolgen ausruhen könnte oder gar sollte. Vergangene Erfolge können als Errungenschaften bewahrt, als Ansporn weiterer Anstrengungen dienen, aber auch leichtfertig wieder verspielt werden. Es ist unerlässlich, für die zukünftige Erfolgsbilanzierung, also *prospektiv* möglichst klar zwischen primären oder originären Zielen des Naturschutzes wie Artenschutz, Biotopschutz, Ressourcenschutz, Erhaltung des Landschaftsbildes, Sicherung der Erholungsfunktion (vgl. Bundesnaturschutzgesetz) etc. und Zielen, die diesen dienen, wie Planungen, Öffentlichkeitsarbeit, Streben nach gesellschaftlicher Anerkennung, zu unterscheiden.

Wesentliches Problem des Naturschutzes war lange Zeit das Fehlen eines „allgemein akzeptierten, verbindlichen Zielkonzeptes oder Leitbildes“ (s. ERZ 1983). Dies unter-

scheidet Naturschutz von anderen Bewegungen, die in der Regel genau wissen, was sie wollen und ihren Erfolg dann leichter messen können. Es gibt mittlerweile jedoch mehrere konzeptionelle Versuche, Zielpyramiden im Naturschutz zu entwickeln und die einzelnen Ebenen (Qualitätsziele, Handlungsziele, Leitbilder u. dergl.) inhaltlich zu füllen. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU 2002) hat in seinem Sondergutachten zum Naturschutz ein inhaltlich gefülltes Zielgerüst vorgeschlagen, das in prospektiver Hinsicht als Erfolgsmaßstab des Naturschutzes dienen könnte.

„Erfolg“ im Naturschutz kann also sein (nach KIEMSTEDT et al. 1999, ergänzt in JESSEL & TOBIAS 2002):

- *Es wird etwas getan*, d. h. Schutzgebiete und -objekte werden ausgewiesen, oder in Umsetzung der Aussagen eines Landschafts- oder Pflege- und Entwicklungsplanes Hecken gepflanzt, Streuobstbestände gepflegt, Gewässer renaturiert.
- *Es wird etwas unterlassen*, beispielsweise auf die Ausweisung eines Bau- oder Gewerbegebietes oder auf das Umbrechen von Grünland zu Acker verzichtet.
- *Es wird etwas geplant*, d. h. ein Konzept für die Lenkung der Naherholung am Stadtrand erarbeitet, oder auch – aufbauend auf den Aussagen des Landschaftsplans – ein Grünordnungsplan zu einem Bebauungsplan, ein Landschaftspflegerischer Begleitplan zu einer Kläranlage oder Abbaustelle.
- *Naturschutzziele werden von Dritten*, z. B. bei Planungen, insbesondere der Bauleitplanung, berücksichtigt, z. B. indem sie bei Fortschreibung, Änderung oder Neuaufstellung eines Flächennutzungsplans bzw. der Aufstellung von Bebauungsplänen als Abwägungsmaterial herangezogen werden.
- *Es wird etwas initiiert*, z. B. ein kommunales Extensivierungsprogramm für Grünlandbereiche oder ein Punktesystem als Anreiz für Maßnahmen zum Gewässer- und Trinkwasserschutz festgelegt, ein Bauernmarkt für die Direktvermarktung eingerichtet.
- *Die Argumente des Landschaftsplans werden bei Stellungnahmen verwendet*, etwa bei der Ausweisung regional bedeutsamer Gewerbebestände (in Regionalplänen) oder im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange bei einem Planfeststellungsverfahren zu einem Straßenbauvorhaben als Grundlage für die Stellungnahme der Gemeinde.
- *Die innere Motivation der Beteiligten für „umweltgerechtes“ Handeln ist gestiegen*, z. B. indem man sich nunmehr stär-

ker mit seinem Gemeindegebiet identifiziert und dessen naturräumliche Ausstattung „mit anderen Augen“ wahrnimmt. Dadurch werden – ggf. erst mit zeitlicher Verzögerung – Verhaltensänderungen angestoßen.

- *Neue Formen der Zusammenarbeit entstehen*, etwa finden durch die Diskussionen im Rahmen der Aufstellung eines Landschaftsplans oder der Umsetzung einer Naturschutzmaßnahme regelmäßige Treffen zwischen der Verwaltung und den Landwirten oder zwischen Vertretern des Grünflächenamtes und den Naturschutzverbänden statt und werden neue Kontakte geknüpft.
- *Prozesse werden angestoßen, die über den eigentlichen Plan bzw. das eigentliche Projekt hinaus Bestand haben* („Nachhaltigkeit“ im Sinne der Planung), d. h. indem sich auch in den Köpfen etwas bewegt, werden eigenständige Initiativen, etwa zur Biotoppflege, zum Trinkwasserschutz ergriffen.

Weitere Indikatoren, die die Entwicklung von Teilbereichen des Naturschutzes widerspiegeln, könnten sein:

- Maß an standorttypischer Biodiversität je Flächeneinheit (dieses kann für die Biodiversität auf Arten-, Lebensgemeinschafts- und Landschaftsebene unterschiedlich ausfallen)
- Erhaltung und Vergrößerung naturschutzrelevanter Lebensräume
- Verkürzung der Roten Listen
- Größe der Schutzgebietsflächen, Anteil an der Landesfläche
- Erweiterung der rechtlichen Basis und der rechtlichen Instrumentarien (die Umsetzung ist allerdings entscheidend)
- Anzahl qualitativ hochwertiger Landschaftspläne
- Akzeptanz in der Öffentlichkeit, Wertschätzung des Naturschutzes und der Naturschützer, ermittelt in Umfragen
- Zahlungsbereitschaft für Naturschutzanliegen, etwa für Schutzgebiete oder Schutzmaßnahmen, ermittelt in Umfragen
- Finanzielle und personelle Ausstattung der Institutionen des staatlichen und des privaten (nicht-staatlichen) Naturschutzes
- Mitgliederzahlen der Verbände
- Politischer Einfluss der Verbände
- Anzahl örtlicher Initiativen und Arbeitskreise, die sich mit Angelegenheiten des Naturschutzes und ihrer Umsetzung befassen
- Umfang der Forschungsmittel für Naturschutzfragen
- Ausmaß der Bürgerbeteiligung bei Naturschutz- und Planungsfragen

- Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer natürlichen Umwelt
- Medienpräsenz von Naturschutzfragen und Institutionen des Naturschutzes
- Bereitschaft zu eigenen Verhaltensänderungen bzw. dass solche tatsächlich eingetreten sind.

Nicht alle dieser Indikatoren lassen sich in konkrete Zahlen fassen. Daher können in den folgenden Abschnitten oft nur Dimensionen davon dargestellt werden. Auf die seit mehr als zehn Jahren in regelmäßigen Abständen erhobenen „Daten zur Natur“ des Bundesamtes für Naturschutz sei hingewiesen (aktuelle Ausgabe BfN 2002); die dort zusammengetragenen Daten können z. T. als Indikatoren herangezogen werden.

2.2 Geschichtliche Entwicklung der Naturschutzbewegung

Die retrospektiv ansetzende Frage nach Erfolg oder Misserfolg des Naturschutzes ist nicht Selbstzweck oder nur „von historischem Interesse“. Der DRL stellt diese Frage in praktischer, prospektiver Absicht. Im Sinne der „Grünen Charta“ dient ihm die Vergewisserung der Geschichte der Definition der heutigen politischen Rolle des Naturschutzes im Rahmen einer demokratischen Gesellschaft.

Es ist auch als Erfolg des Naturschutzes zu betrachten, dass er mittlerweile eine im Prinzip unbestrittene, im Ausmaß sicherlich jedoch noch unbefriedigende Rolle im Zielkanon demokratischer Politik spielt.

Der etwa 100 Jahre alte Naturschutz hat sich grundsätzlich und auch mit einer gewissen Eigenständigkeit in der modernen Gesellschaft etabliert; UEKÖTTER (in diesem Heft) bezeichnet ihn sogar als „Sieger der Geschichte“.

Am Anfang der Naturschutzbewegung stand zunächst die Motivation, aus emotionalen, ethischen, kulturellen und ästhetischen Gründen Schädigungen der heimatlichen Landschaft entgegenzutreten („Heimatschutz“, der ganz wesentlich ein Landschaftsbildschutz war) und Natur in ihrer „Ursprünglichkeit“ erhalten zu wollen. Die umfangreiche Programmatik *Ernst Rudorffs* (RUDORFF 1880, 1892, 1897), die eng mit dem Heimat- und Kulturschutz verknüpft war, wurde wenig später aus einer engeren Naturschutzsicht reduziert und konkretisiert, z. B. durch den preußischen Abgeordneten *Wilhelm Wetekamp* (vgl. *SCHOENICHEN* 1954), der die Einrichtung von Staatsparks (nach dem amerikanischen Modell der

Nationalparke) für den Naturschutz favorisierte, oder den Wissenschaftler *Hugo Conwentz*, der sich in seiner Denkschrift von 1904 für die Erhaltung von nach bestimmten Kriterien ausgewählten Naturdenkmälern im ganzen Land aussprach und gleichzeitig ein Konzept vorlegte, wie dieses Vorhaben zu realisieren sei (CONWENTZ 1904). Die Idee des flächendeckend repräsentativen Reservatsnaturschutzes war damit geboren und – wohl wegen des pragmatischen Ansatzes und des umsetzbar erscheinenden Aufwandes – politisch akzeptiert.

Die Forderung *Wetekamps* nach Staatsparks wurde allerdings bereits von der Kommission, die als Konsequenz von *Wetekamps* parlamentarischer Initiative gegründet wurde und von der *Conwentz* mit der Erarbeitung seiner Denkschrift beauftragt wurde, fallen gelassen. Dadurch setzte sich das Naturdenkmalkonzept schließlich durch und wurde neben dem Heimatschutzkonzept paradigmatisch.

Einige in der Denkschrift von CONWENTZ (1904) enthaltene Vorschläge, die wenig Interessenkonflikte hervorriefen, wurden zeitnah realisiert:

- die umgehende *Inventarisierung* möglicher Naturdenkmäler durch die 1906 gegründete Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen;
- der *Aufbau* von Komitees für Naturdenkmalpflege auf den verschiedenen Verwaltungsebenen als ehrenamtliche Organisationen des Naturschutzes ab 1907 – dies waren die Vorläufer der Naturschutzbeauftragten; hier ergaben sich auch Möglichkeiten für Naturschutzvereine, gestalterisch im Naturschutz mitzuwirken;
- die *Entwicklung* einer umfassenden und zielgerichteten Öffentlichkeitsarbeit (z. B. 1910 Gründung der Schriftenreihen „Beiträge zur Naturdenkmalpflege“ und „Naturdenkmäler. Vorträge und Aufsätze“; ab 1908 Durchführung regelmäßiger Jahreskonferenzen für Naturdenkmalpflege in Berlin) und die Einflussnahme auf das Bildungswesen;
- das *Erwirken* von Zusammenarbeiten mit Institutionen außerhalb des Naturschutzes; z. B. mit der Evangelischen Kirche, mit Schulen und im Landwirtschaftsbereich.

Die Naturschutzbewegung trat im Verhältnis zu Vereinigungen mit – nach heutiger Begrifflichkeit – Umweltschutzziele erst verzögert in Erscheinung. Die eher städtisch ausgerichtete Sozialhygiene – als frühe Umweltschutzbewegung zu bezeichnen – und die eher auf den Schutz ländlicher

Heimatnatur ausgerichtete frühe Naturschutzbewegung hatten jedoch nur wenig Gemeinsamkeiten.

So könnte man es aus heutiger Sicht auch als Erfolg ansehen, dass bei allen verbliebenen Unterschieden und ungeachtet unvermeidlicher interner Konflikte zwischen Natur- und Umweltschutz (z. B. Windenergie, nachwachsende Rohstoffe) Umwelt- und Naturschutzbewegung einander vielfach ergänzen. Viele Erfolge des technischen Umweltschutzes waren auch für Naturschutzziele ungemein segensreich (Rückgang der Belastung von Luft, Böden, Gewässern).

Diskussionen und strategische Überlegungen über Naturschutz setzten erst nach Einrichtung der Staatlichen Stelle für Naturdenkmalpflege ein (1906). Die Aufgaben der Stelle für Naturdenkmalpflege waren jedoch eng begrenzt. Im § 3 der „Grundsätze für die Wirksamkeit der Staatlichen Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen“ heißt es, zu den Aufgaben der Stelle gehören

- 1) die Ermittlung, Erforschung, und dauernde Beobachtung der in Preußen vorhandenen Naturdenkmäler,
- 2) die Erwägung von Maßnahmen, welche zur Erhaltung der Naturdenkmäler geeignet erscheinen,
- 3) die ‚Anregung‘ und Beratung der Beteiligten“ (nach GOLDSCHMIDT 1912).

Ausdrücklich heißt es im § 3, 3) dieser Grundsätze: „Die Erhaltung von Naturdenkmälern selbst und die Beschaffung der dazu notwendigen Mittel bleibt Sache der Beteiligten“. Die Stelle konnte aufklären und zu überzeugen versuchen, aber kaum etwas selbst bewirken. In der Literatur wird überwiegend die Schwäche dieser Institution herausgestellt. Am Wirken der „Stelle“ lässt sich die Problematik von Erfolg und Misserfolg des Naturschutzes verdeutlichen. So glaubte GUENTHER (1910) *aus Sicht eines Zeitgenossen* eine beachtliche Erfolgsbilanz zwischen 1906 und 1909 ausmachen zu können. Er meinte, die Stelle habe „ungemein segensreich gewirkt“. Ganz anders sah es *Hermann LÖNS*, der 1911 heftige Vorwürfe gegen *Conwentz*‘ pragmatischen Ansatz erhob und ihn der Kollaboration mit der Naturverhöhnung bezichtigte.

Immerhin wurden neue Naturschutzverbände gegründet, die Arbeit der Komitees wurde intensiviert und die Forderung nach Weiterbildung im Naturschutz bzw. der Naturdenkmalpflege wurde laut. Sehr früh wurden, z. B. anlässlich der für die damaligen Verhältnisse sehr öffentlichkeitswirksamen Deutschen Naturschutztage 1925, 1927 und 1929, gesetzliche Grundla-

gen gefordert, vor allem ein einheitliches reichsweites Naturschutzgesetz, bessere Planungsgrundlagen, geregelter Umgang mit den Folgen von Eingriffen und Bewertungsgrundlagen dafür sowie eine Erweiterung des Schutzgebetsbegriffs. Die Forderung nach einem Reichsnaturschutzgesetz lässt sich bis auf die Zeit vor dem 1. Weltkrieg zurückführen.

Diskutiert wurde auch über „Landschaftspflege“ und Landschaftspflegepläne³, was dem Entwicklungsgedanken als Ergänzung zur engen Naturdenkmalpflege sehr nahe kam. Die Unzulänglichkeiten des Konzeptes der Naturdenkmalpflege wurden innerhalb der „Stelle“ früh erkannt. Das Konzept der Landespflege, das Ziele des „gestalterischen“ Heimatschutzes, der Landesverschönerung und der Naturdenkmalpflege verbinden sollte, wurde zum „ganzheitlichen“ Integrationskonzept. Dieses Konzept wurde später – nicht zuletzt dank der Arbeiten von *Konrad Buchwald* – im Kontext der Planungsdisziplinen in der Nachkriegszeit aufgegriffen und fortentwickelt.

Das Entstehen der Naturschutzverbände und die sich nahezu gleichzeitig abspielende Institutionalisierung bedeuteten nicht, dass die Naturschützer untereinander einer Meinung gewesen wären. Von Anfang an gehörte der Streit um Ziele und den richtigen Weg zu deren Erreichung zu den „Evergreens“ der Bewegung (UEKÖTTER in diesem Heft). Naturschutz ist – auch intern – eine Konfliktgeschichte. Als Beispiele seien angeführt:

- *Rudorffs* zivilisationskritische Romantik gegenüber der methodisch-nüchternen Naturwissenschaft von *Conwentz*,
- die Kritik von *Löns* am „conwentzionellen Naturschutz“ der Staatlichen Stelle mit *Löns'* Forderungen nach einer Konfliktstrategie anstelle von *Conwentz'* angeblich unterwürfigem Verhalten (*LÖNS* 1911),
- *Conwentz'* Agitieren gegen die Vorstellungen des Vereins Naturschutzpark (VNP) von großflächigem Naturschutz (z. B. *WETTENGEL* 1993),
- die ideologischen Gegensätze zwischen der bürgerlich-konservativen und teilweise bündischen „Wandervogel“-Bewegung und der Wanderbewegung der Arbeiterparteien (*WOLSCHKE-BULMAHN* 1990).

Im Naturschutz gab es immer viel Eigensinn und Individualität, manchmal mehr als Toleranz und Kompromissfähigkeit. Dennoch haben die Naturschützer der verschiedenen Lager in entscheidenden Momenten zusammengehalten, denn eine grundsätzliche Spal-

tung ist im Naturschutz über die Jahrzehnte vermieden worden. Hier liegen die Ursachen für ein strategisch, starkes dauerhaftes und nachhaltiges, erfolgreiches Engagement; der Naturschutz war und ist sich seiner übergreifenden und grundlegenden Verantwortung immer bewusst gewesen.

Gegenwärtig werden diese fortbestehenden Konflikte zunehmend reflexiv, d. h. die Akteure beginnen einzusehen, dass der notwendige politische Erfolg des Naturschutzes durch die Austragung bestimmter Konflikte nicht gefördert werden kann. Dies betrifft z. B. Streitigkeiten um eine mögliche Rangordnung unterschiedlicher Leitlinien im Naturschutz („Krone des Naturschutzes“) oder um die Verbindlichkeit der IUCN-Kriterien für deutsche Nationalparke (hierzu *SRU* 2002), aber auch Konflikte zwischen Umwelt- und Naturschutz. Dieses Reflexiv-Werden der fortbestehenden Konflikte kann (naturschutzintern) zu einer ideologischen Entkrampfung und nach außen zu einer verbesserten Handlungsfähigkeit des Naturschutzes beitragen.

Die Klärung theoretischer Grundfragen, z. B. auf den *Vilmer Sommerakademien* des Bundesamtes für Naturschutz („Heimat“ 2002, „Prozessschutz“ 2003, „Neobiota“ 2004), bleibt zwar wichtig, sollte aber auf eine diskursive, an Sachargumenten orientierte Weise erfolgen, die der politischen Handlungsfähigkeit des Naturschutzes zugute kommt.

Diese ist angesichts der im Rückblick erkennbaren und angesichts des fortwährenden starken Nutzungsdruckes wenig erstaunlichen Themenkonstanz im Naturschutz von zentraler Bedeutung.

Schon bei einer oberflächlichen Rückschau in die 100-jährige Naturschutzgeschichte lässt sich feststellen, dass es thematisch nur in mancher Hinsicht Fortschritte gab. Eine Auswertung der Vorträge anlässlich der Deutschen Naturschutztage (*KRAFT* et. al. 1999) zeigt, dass sich Naturschutz und Landschaftspflege noch immer mit grundsätzlich ähnlichen Themen und Problemen befassen wie zu Beginn des vorigen Jahrhunderts. Dazu gehören beispielsweise:

- rechtliche Grundlagen, Arten- und Biotopschutz, Forschung, Planungsinstrumente, Aus- und Fortbildung, Mitwirkung von Verbänden, Internationaler Naturschutz sowie
- die Auseinandersetzung mit konkurrierenden Nutzungen, z. B. der Land- und Forstwirtschaft, dem Wasserbau, der Wasserwirtschaft und der Gewässernutzungen, mit Verkehr, Erholung und Freizeit, Bergbau und Abgrabungen, Energiewirtschaft,

Raum- und Landesplanung, Umweltschutzfragen.

Neu hinzugekommen sind die Bedeutung von Agenda 21-Prozessen, die Diskussion von umfassenden Leitbildern, die Leitbegriffe „Nachhaltigkeit“ und „Biodiversität“ sowie Gender-Fragen.

Insbesondere bei der Auseinandersetzung mit den konkurrierenden Nutzungen ist erkennbar, dass sowohl die Konfliktanalysen als auch die vom frühen Naturschutz angebotenen Lösungsstrategien durchaus mit den heutigen vergleichbar sind (Kompensationsprinzip bei Beeinträchtigungen, Planungsfragen, Mitwirkungsrechte von Naturschutzbehörden, Klagerechte für Naturschutzverbände). Auf den zweiten Blick überrascht die Aktualität der damaligen Vorträge nicht, denn die Auswirkungen der Flächennutzungen, der industrielle Fortschritt überhaupt, Zersiedelung der Landschaft, Zerschneidungseffekte durch Straßenbau und die mit allem verbundenen Folgewirkungen (technisch, gesellschaftlich, ökonomisch) für Natur und Mensch, mit denen sich der Naturschutz kritisch auseinandersetzte, waren bereits in der Epoche der Hochindustrialisierung derart intensiv ausgeprägt, dass sich die damit einhergehenden naturschutzfachlichen Konflikte schon deutlich abzeichneten. Heute sind diese Konflikte somit nicht prinzipiell anders, sondern haben sich teilweise weiter verschärft, da nach wie vor eine intensive Naturnutzung die Existenzbedingung vieler wirtschaftlicher Aktivitäten ist (Bauen, Verkehr, Landwirtschaft, Forsten, Fischerei, Tourismus usw.). Durch den Naturschutz wurden diese Konflikte als solche überhaupt thematisierbar und dadurch wesentlich transparenter. Sowohl die herrschende Technik als auch die Nutzungsmuster, die den Umgang mit Natur wesentlich bestimmen, sind in ihren Auswirkungen nicht deutlich anders geworden. Da sich der Naturschutz mit den Auswirkungen der Nutzungen auf Natur auseinandersetzt, bleibt er zwangsläufig bei den gleichen Themen, solange sich die Konfliktmuster nicht grundlegend ändern. Ein Fortschreiten, Entwickeln und Vertiefen einzelner Naturschutzthemen fand bei der Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen statt (vgl. Abschn. 2.4 Rechtliche Grundlagen).

Man muss feststellen, dass der Naturschutz auf absehbare Zeit nicht in dem Sinne erfolgreich wird sein können, dass sein Anliegen als „erledigt“ betrachtet werden könnte. Ein Erfolg des Natur-

³ *Hans Schwenkel* war hier Vorreiter.

schutzes liegt darin, dass er politisch sein Anliegen unwiderruflich auf Dauer stellen konnte.

Naturschutz und Landschaftspflege leiden allerdings nach wie vor unter gravierenden Umsetzungsproblemen in der Zeitdimension. So stellte ERZ (1983) fest, dass es in vielen Fällen 25 bis 50 Jahre von der Idee bis zur Schaffung geeigneter Grundlagen und zur Umsetzung bestimmter Maßnahmen dauert; als Beispiele nennt er die Entwicklung des Naturschutzrechts oder den Biotopverbund. Unter dieser schwach ausgeprägten Innovationseffizienz leidet der Naturschutz noch immer. Zukünftige Erfolge würden daher darin bestehen, die Umsetzung vorhandener Konzepte und Ziele zu beschleunigen.

2.3 Die Rolle der Naturschutzverbände

Die Mitgliederzahlen, die Qualität und Professionalität der Arbeit von Naturschutzverbänden als wesentlichen Akteuren des Naturschutzes und – vergleichbar den Industrieverbänden – als Lobby in der Politik konnten seit den 1970er Jahren deutlich und erfolgreich gesteigert werden.

Neben traditionellen Verbänden (z. B. Naturschutzbund Deutschland – NABU, früher Deutscher Bund für Vogelschutz, gegr. 1899; Verein Naturschutzpark – VNP, gegr. 1909; Bund Naturschutz in Bayern, gegr. 1913) entstanden nach dem 2. Weltkrieg neue Verbände und Institutionen (z. B. Umweltstiftung WWF-Deutschland, gegr. 1963; Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland – BUND, gegr. 1975), die im Hinblick auf ihre Aufgaben und Ziele ganz verschieden ausgerichtet sind und dementsprechend unterschiedlich agieren. Die Vielfalt der Verbände im Naturschutz und der Konkurrenzdruck sind oftmals Ursache für

das Entwickeln von überzeugenden Argumenten und Kreativität in den zahlreichen Aktionsfeldern, z. B. bei der Abgabe von Stellungnahmen im Rahmen ihrer Beteiligungsrechte, in der Projektentwicklung, bei der Öffentlichkeitsarbeit oder in der Jugendarbeit. Stärke und Erfolg der großen Verbände (z. B. NABU, BUND) liegen nach TUMBRINCK (in diesem Heft) in der bundes- und landesweiten Präsenz, vor allem aber in der nahezu flächendeckenden Präsenz vor Ort, im Ehrenamt als personellem Rückgrat, in den engen Beziehungen zur Wissenschaft, im dezentralen eigenen Bildungsangebot, in umfassender Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie der Existenz von Jugendorganisationen. Die teilweise hochspezialisierten Mitglieder der Naturschutzverbände haben großen Anteil an der Erarbeitung von wissenschaftlichen Grundlagen, z. B. für den Arten- und Biotopschutz. Sie unterhalten eigene Forschungseinrichtungen und vermitteln ihre Erkenntnisse in Naturschutzzentren.

Die großen Verbände unterhalten heute Geschäftsstellen in Bund und Ländern mit professionellen hauptamtlichen Mitarbeitern, die die ehrenamtliche Arbeit koordinieren. Die Einrichtung von Regionalgeschäftsstellen läuft an. Die größeren Verbände sind global und auf EU-Ebene selbst und die kleineren über das Europäische Büro der Natur- und Umweltschutzverbände organisiert und agieren hier naturschutzpolitisch.

Eine besondere Bedeutung der Verbände erwächst aus den inzwischen gegebenen rechtlichen Mitwirkungsmöglichkeiten (§§ 58, 59 Beteiligung nach dem Bundesnaturschutzgesetz; Informationsgesetz; EU-Öffentlichkeits-RL, in Umsetzung), die unter bestimmten Voraussetzungen bis zur Klage reichen können.

Der Deutsche Naturschutzring vereinigt unter seinem großen Dach durchaus Verbände, die in Randbereichen des Natur-

Mitglieder im Deutschen Naturschutzring

| | |
|-----------------------------------|--------------------|
| Deutsche Reiterliche Vereinigung: | 700.000 Mitglieder |
| Deutscher Tierschutzbund: | 700.000 Mitglieder |
| Gebirgs- und Wandervereine: | 720.000 Mitglieder |

schutzes arbeiten und deren konkrete Interessen in Natur und Landschaft zu Nutzungskonflikten führen können (vgl. Kästen). Es ist für ihn daher schwierig, die vielfältigen Meinungen der 98 Mitgliedsverbände zu bestimmten Naturschutzthemen zu bündeln, abzustimmen und in die Öffentlichkeit zu tragen.

Trotz umfangreicher Informations- und Öffentlichkeitsarbeit der Naturschutzverbände – die für die Öffentlichkeit vielfach deutlicher in Erscheinung treten als die staatlichen Naturschutzbehörden – konnte nicht verhindert werden, dass das (Zerr-)Bild des Naturschützers oft das des Verhinderers für scheinbar ökonomisch bedeutsame Maßnahmen geblieben ist (vgl. Abschn. 2.8).

Inzwischen bilden sich deswegen in manchen Regionen Gegenbewegungen, um Naturschutzmaßnahmen zu verhindern. Ein Teil der Öffentlichkeitsarbeit für den Naturschutz kommt in der Gesellschaft nur unzureichend oder gar nicht an.

Information und Öffentlichkeitsarbeit dürfen immer nur einen Teil der Arbeit von Naturschutzverbänden ausmachen und nicht zum Selbstzweck werden, denn es muss auch bedacht werden, dass die Meinung der Öffentlichkeit nicht immer ein zuverlässiges Kriterium ist. Selbst wenn das Bewusstsein in der Gesellschaft für viele Aspekte des Naturschutzes geschärft wurde, fehlen oftmals der Wille – und manchmal die Möglichkeiten – des Einzelnen zum Handeln.

Es ist den Naturschutzverbänden nicht gelungen, in weiten Kreisen der Bevölkerung den Unterschied zwischen Naturschutz und technischem Umweltschutz klarzumachen, und dass diese sehr unterschiedlicher Maßnahmen der Umsetzung bzw. untereinander einer Abwägung bedürfen (Beispiele: Gewässerschutz versus Wasserkraftnutzung; Landschaftsschutz versus Windenergie).

Die Politisierung des Naturschutzthemas ist erst in jüngerer Zeit gelungen und ein langfristiger Erfolg ist hier noch nicht abzuse-

Der 1950 als Dachverband der verschiedenen Naturschutzverbände gegründete Deutsche Naturschutzring (DNR) hatte anfangs 19, heute (2003) 98 Mitgliedsverbände.

Zur Zeit der DNR-Gründung 1950 lag die Gesamtmitgliederzahl bei 0,5 Mio. Mitgliedern. Die Gesamtzahl der Einzelmitglieder wird derzeit auf 5,2 Mio. geschätzt, das sind rd. 6,3 % der Gesamtbevölkerung Deutschlands (82,5 Mio.).

Der NABU hat heute rd. 370.000, der BUND hat inkl. Förderern fast die gleiche Zahl Mitglieder (beide im DNR Mitglied). Die 740.000 Mitglieder und Förderer NABU und repräsentieren zusammen 0,9 % der Bevölkerung Deutschlands.

Zum Vergleich:

Der Allgemeine Deutsche Automobilclub (ADAC) hatte in 2002 14,6 Mio. Autofahrer als Mitglieder. Dies sind 17,6 % der Bevölkerung Deutschlands.

hen. Die Schere zwischen Anspruch und Wirklichkeit im Naturschutz klappt nach wie vor weit auseinander und führt insbesondere auf lokaler Ebene, wo die Konflikte am größten sind, zu Frustration und zum Gefühl von Erfolglosigkeit und Unzulänglichkeit bei den Verbandsvertretern. Die Professionalisierung im ehrenamtlichen Bereich ist sehr zu begrüßen, verstärkt aber manchmal die Konflikte mit dem amtlichen Naturschutz, für den sich zusätzlich zu den Problemen mit Eingriffsfachverwaltungen neue innerfachliche Kontroversen auftun. Eine Begleiterscheinung ist, dass durch die erreichte Professionalisierung möglicherweise die Emotionalität des Handelns von Verbänden bzw. Verbandsvertretern zurückgeht; zumindest gibt es hier einen Zwierspalt.

2.4 Aufbau und Aufgaben der Verwaltung

Einhergehend mit den Schriften von *Ernst Rudorff* und *Hugo Conwentz* wurde der Naturschutz außerordentlich schnell zu einer hoheitlichen Aufgabe erklärt und die Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen⁴ hatte trotz anfangs geringen Personalbestands⁵ auch lange Jahre nach Ende des 2. Weltkriegs eine wesentliche Schlüsselstellung im wissenschaftlichen und praktischen Umgang mit Fragen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Ursprünglich beim Kultusministerium ressortierend (dem Naturschutz als einer kulturellen Aufgabe durchaus angemessen), wurde die Reichsstelle 1935 dem Reichsforstamt überstellt und blieb bis 1986 auf Bundesebene auch dem Forstbereich im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zugeordnet. Die ab 1935 in „Stellen für Naturschutz“ (dreistufige Verwaltung; nach dem Krieg mit dem Zusatz „und Landschaftspflege“) umgewandelten ehemaligen „Komitees für Naturdenkmalpflege“ waren bis in die 1970er Jahre hinein vor allem mit der Institution ihrer ehrenamtlichen Geschäftsführer (den „Beauftragten für Naturschutz und Landschaftspflege“) die einzigen Träger öffentlicher „Naturschutzarbeit vor Ort“. Da sie weisungsfrei arbeiteten, konnten sie mitunter sehr erfolgreich für den Schutz von Natur und Landschaft tätig sein; Beispiele sind die zahlreichen Schutzgebietsausweisungen. Vereinzelt ab den 1950er, verstärkt ab den 1960er Jahren und für fast alle Landkreise der Bundesrepublik in den 1970er Jahren wurden hauptamtliche und zum größten Teil auch fachlich vorgebildete Kräfte für Naturschutz und Landschaftspflege in den Behörden eingesetzt. Mit den neuen Länder-

Naturschutzgesetzen erhielten die ehemals staatlichen Stellen dann als „Beiräte“ (z. T. Weiterbestehen der „Beauftragten“) der in den Bundesländern neu aufgebauten mehrstufigen staatlichen Verwaltungen für Naturschutz und Landschaftspflege eine andere Funktion und wurden zu fachpolitischen Beratungsinstanzen umgewandelt (ERZ 1983). Zur Erarbeitung der wissenschaftlichen Grundlagen des Naturschutzes richteten die Länder Landesämter/-anstalten für Umwelt-/Naturschutz ein. Das erste Umweltministerium wurde 1970 mit dem Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen gegründet, auch die anderen Bundesländer zogen hier nach. Im Jahr 1986 wurde – nicht zuletzt als Folge der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl – der Naturschutz als Aufgabenbereich aus dem Bundesministerium für Ernährung, Land- und Forstwirtschaft herausgelöst und in das neu eingerichtete Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit übernommen.

Die Naturschutzverwaltung in der DDR, die lange Zeit unter dem Ministerium für Landwirtschaft und Forsten stand, war verhältnismäßig schwach besetzt. Die Hauptlast der Naturschutzaufgaben trugen bis 1990 die auf Vorschlag des Instituts für Landes- (Landschafts-)forschung und Naturschutz berufenen Naturschutzbeauftragten der Bezirke, Kreise und Gemeinden (vertiefend s. Institut für Umweltgeschichte und Regionalentwicklung e. V. 2002).

Die Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie wurde 1993 mit teilweise neuen Aufgaben in das Bundesamt für Naturschutz überführt, wobei Einrichtungen der DDR mit darin aufgingen.

Der systematisch entwickelte Aufbau von professionell arbeitenden Naturschutzverwaltungen und Landesämtern/-anstalten für Umwelt-/Naturschutz versetzte Bund und Länder in die Lage, dem staatlichen Auftrag entsprechend die gesetzlichen Grundlagen umzusetzen. Einen wichtigen Beitrag zur Information der Öffentlichkeit, aber auch zur praktischen Arbeit leisten die in einigen Ländern eingerichteten „Naturschutz-“ bzw. „Biologischen Stationen“ sowie Naturschutzzentren.

Der Aufbau der staatlichen Naturschutzverwaltungen in Bund und Ländern beruht sowohl auf strategischen Überlegungen und dem politischen Druck insbesondere der Naturschutzverbände und wissenschaftlicher Gremien (DRL 1971) als auch auf den real auftretenden und sich steigernden Natur- und Umweltschutzproblemen, die nach den 1960er Jahren für jedermann sichtbar waren (Verschmutzung von Boden, Wasser und Luft, Flächenzersiedlung, Verluste von

Tier- und Pflanzenarten und ihren Lebensräumen) und auf die die Politik reagierte.

Der Aufbau von Naturschutzverwaltungen war notwendige Voraussetzung, um die staatliche Aufgabe Naturschutz und Landschaftspflege verantwortungsvoll wahrzunehmen und umzusetzen, denn nur so konnten professionell, systematisch und auch erfolgreich Schutzgebiete ausgewiesen, Schutzverordnungen erlassen, Artenschutzprogramme aufgestellt, Grundstücksverhandlungen geführt, Landschaftspläne und andere Planungen erarbeitet und deren Inhalte gegenüber anderen Ämtern geltend gemacht sowie sich aus internationalen Verpflichtungen ergebende Aufgaben erfüllt werden.

Trotz des Personal- und Mittelzuwachses in den Naturschutzverwaltungen ist festzustellen, dass andere Verwaltungen im gleichen Zeitraum (ab den 1970er Jahren) ungleich höhere Zuwächse hatten. Die Naturschutzverwaltungen waren schon immer „schlank“.

Die derzeitige Haushaltslage insbesondere bei den Ländern lässt befürchten, dass das mühsam Erreichte durch Umstrukturierungen und den mittelfristigen Personal- und Mittelabbau in Frage gestellt wird. Gleichzeitig wächst die Gefahr, dass die durch internationales, europäisches und nationales Recht gewachsenen Aufgaben nicht mehr in ausreichendem Maße erfüllt werden können und z. B. weitere Klagen der EU drohen. Bei abnehmender Personalstärke, aber umfangreichen Aufgaben ist absehbar, dass mittelfristig nahezu alle verfügbaren Arbeitskapazitäten einseitig gebunden sind und kaum mehr Raum für darüber hinausreichende strategische Überlegungen sowie weitere wichtige Aufgaben bleibt: Wichtige Grundlagen, wie die Erhebung bzw. fortlaufende Aktualisierung

4 Ab 1935 Reichsstelle für Naturschutz, ab 1945 Zentralstelle für Naturschutz (in Egestorf/Lüneburger Heide), ab 1949 Zentralstelle für Naturschutz und Landschaftspflege, 1953 Verlegung nach Bonn; 1962 Bundesanstalt für Vegetationskunde, Naturschutz und Landschaftspflege, 1976 Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie, seit 1993 Bundesamt für Naturschutz.

5 KLOSE 1952: Die Zentralstelle für Naturschutz und Landschaftspflege hatte drei fest angestellte Wiss. Mitarbeiter, einen elfköpfigen ehrenamtlichen engeren Mitarbeiterkreis sowie gelegentliche Mitarbeiter.

Art. 20 a des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 26. Juli 2002 (BGBl. I S. 2862):

Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

verschiedener Daten für die flächendeckende Landschaftsplanung, die Bearbeitung von Schutzverordnungen, die Planung des Biotopverbunds, die Entwicklung von Pflege- und Entwicklungsprogrammen sowie die ökologische Umweltbeobachtung, können möglicherweise nicht erarbeitet bzw. überprüft und aktualisiert werden; Kapazitäten für Informations- und Öffentlichkeitsarbeit fehlen.

Das bedeutet: Es kann nur noch auf die notwendigsten Naturschutzprobleme *reagiert* werden, aber es fehlt der Naturschutzverwaltung der Raum zum zukunftsgerichteten *Agieren* (der aber nicht zuletzt wesentlich zu einem positiveren Bild des Naturschutzes in der Öffentlichkeit beitragen könnte). Ein weiteres gravierendes Problem ist, dass kaum eine gezielte Nachkontrolle bestimmter Maßnahmen (z. B. aufgrund der Eingriffsregelung) erfolgt, geschweige denn ihre Effizienz überprüft werden kann. Damit fehlt letztlich vielfach die Rückkopplung über die eigenen Erfolge, die einen künftig zielgerichteteren Einsatz der knappen Mittel erleichtern würde.

Die Tendenz, viele Naturschutzaufgaben auf die Mittleren oder gar die Unteren Naturschutzbehörden zu verlagern und den ursprünglichen Aufbau einer mehrstufigen Verwaltung wieder zurückzuführen, ist selten zielführend, sondern verstärkt die Kon-

flikte aller Beteiligten, weil dann vielfach die Rückendeckung fehlt. Die Verlagerung der Kompetenzen auf die Ebene der Landkreise führt zum Verlust naturräumlich zusammenhängenden Denkens und Handelns und zur Aufgabe der auf Regions- und Landesebene leichter gegebenen Einheitlichkeit des Vollzugs. In diesem Sinne kann Dezentralisierung im Naturschutz kontraproduktiv sein, wenn es z. B. neben der Voraussetzung lokaler Sachkenntnis auch um die Beurteilung der Anforderungen aus dem Schutzgebietssystem NATURA 2000 geht, das auf große Räume ausgerichtet ist.

2.5 Rechtliche Grundlagen

In den Überlegungen *Rudorffs* war zunächst wohl nur an eine Einflussnahme auf gesetzliche Vorschriften zur Regelung wirtschaftlicher Tätigkeiten gedacht worden. Doch entwickelten sich vor allem auf Betreiben der organisierten Vogelschützer, unterstützt von der Land- und Forstwirtschaft, Vorschriften für den Vogelschutz auf nationaler Ebene (Reichsvogelschutzgesetz von 1888) und auf internationaler Ebene (Pariser Vogelschutzkonvention von 1902) als eigenständiges neues Naturschutzrecht. Später wurden in das Polizeistrafrecht Bestimmungen für den Schutz von Pflanzenarten und weiteren Tierarten sowie für den Reservatsschutz aufgenommen. Dem schon bei *Rudorff* in Bezug auf die Gesamtlandschaft dominierenden Schutz des Landschaftsbildes wurde 1902 und 1907 mit den Gesetzen gegen Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden und 1922 mit dem Gesetz zur Erhaltung des Baumbestands und Freigabe der Uferwege (jeweils in Preußen) ansatzweise entsprechen. Die sog. Verunstaltungsgesetze dienten jedoch eher als ein Drohmittel des Staates, um bestimmte bauliche Auswüchse unterbinden zu können (GOLDSCHMIDT 1912).

Die Entwicklung des Naturschutzrechts, so wie es sich heute in Deutschland und in Europa darstellt, verlief vom Schutz einzel-

Regelungen des Reichsnaturschutzgesetzes 1935

Schutz von

- Pflanzen und nicht jagdbaren Tieren
- Naturdenkmälern und ihrer Umgebung (Einzelschöpfungen)
- Naturschutzgebieten (abgegrenzte Bezirke zum Schutz von Natur in ihrer Ganzheit)
- sonstigen Landschaftsteilen in der freien Natur (Landschaftsteile, die zur Zierde oder Belebung des Landschaftsbildes beitragen)

Zuständigkeiten

- Naturschutzbehörden und Naturschutzstellen

ner Tier- und Pflanzenarten und Naturdenkmale über Schutzgebietsausweisungen hin zum Aufbau des europäischen Schutzgebietssystems NATURA 2000 (LOUIS in diesem Heft). Der Weg führte von der Polizeiverordnung über das Reichsnaturschutzgesetz 1935 und das Bundesnaturschutzgesetz 1976 hin zu den europarechtlichen Vorschriften der Vogelschutzrichtlinie (1979) und FFH-RL (1992).

Für den Naturschutz steht heute ein umfangreiches und ausdifferenziertes Rechtssystem zur Verfügung, dessen Standard als Erfolg bezeichnet werden kann.

Die im Beitrag von LOUIS präsentierten Beispiele verschiedener Gerichtsurteile zeigen, dass Naturschutzziele letztlich auch auf dieser Grundlage durchgesetzt werden können.

Das neue Bundesnaturschutzgesetz von 2002 brachte weitere Verbesserungen hinsichtlich der Förderung der naturverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft durch Anforderungen an eine gute fachliche Praxis und der Stärkung des Entwicklungsgedankens im Naturschutz. Die Möglichkeit zur Einrichtung von Entwicklungsnationalparks, die Zielvorgabe von mindestens 10 % Flächenanteil für den länderübergreifenden Biotopverbund, die Einführung der neuen Schutzkategorie „Biosphärenreservat“, die Verpflichtung zu einer flächendeckenden Landschaftsplanung und die Präzisierung ihres Aufgabenbereichs, die Verbesserungen beim Pauschalenschutz von § 30-Biotopen sowie die Möglichkeit, Meeresschutzgebiete auch in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (§ 38) auszuweisen, sind weitere tragende Elemente des Bundesnaturschutzgesetzes. Kritisch zu

Der Deutsche Rat für Landespflege vertritt die Auffassung, dass die föderale Struktur des Naturschutzes, für die bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland gute Gründe sprachen, den heutigen Anforderungen nicht mehr entspricht. Dies betrifft insbesondere die Verlagerung von Steuerungskompetenzen auf EU-Ebene (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL), Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) usw.), die zu einer Stärkung der nationalen Ebene führen müsste. Die Erfolgsaussichten von „Top-down“-Regulierungen sind ungleich höher als die von „Bottom-up“-Ansätzen, haben dafür allerdings größere Akzeptanzprobleme (z. B. FFH-RL). Da die Legitimation nationalstaatlicher Regulierungen nach wie vor hoch ist, muss eine konkurrierende Gesetzgebung des Bundes im Naturschutz ernsthaft ins Auge gefasst werden.

sehen sind hingegen die Schwächung der in mittlerweile langjährigem Vollzug eingespielten Entscheidungskaskade der Eingriffsregelung; weiterhin, dass die Grundsätze des Naturschutzes zwar neu formuliert und qualifiziert wurden, dabei aber nunmehr nicht mehr bundesweit einheitlich verbindlich sind.

Es mangelt im Naturschutz somit nicht an fortschrittlichen und umfassenden rechtlichen Grundlagen und politischen und strategischen Programmen, sondern eher an deren qualifiziertem Vollzug. Der Weg der Umsetzung bundesgesetzlicher Vorgaben über die Novellierung von Ländergesetzen bis zu den ausführenden Fachbehörden mit ihrer konkreten Arbeit vor Ort ist lang. Dabei bleibt vieles auf der Strecke, zumal auf der kommunalen Ebene die Konflikte konkret werden und direkt aufeinander prallen. Die Naturschutzverwaltungen haben es hier besonders schwer, sich durchzusetzen.

Auch wenn die rechtliche Entwicklung verdeutlicht, dass der Naturschutz als Strategie immer eher auf ein hoheitliches Instrumentarium zur Umsetzung seiner Ziele gesetzt hat als auf Bottom-up-Ansätze (dies wird ihm oft und pauschal als undemokratisches Verhalten angekreidet), so wird doch deutlich, dass dies insgesamt gesehen erfolgreich war. Der Misserfolg „rein basisdemokratischer“ Ansätze im Naturschutz ist vorprogrammiert, da Naturschutz immer mit Opportunitätskosten verbunden ist und Natur immer nur marginal verbraucht bzw. zerstört werden kann. Daher lässt sich spieltheoretisch zeigen, dass es aus Sicht der Akteure „vor Ort“ vielfach rationaler ist, Natur zu nutzen statt zu schützen. Dies manifestiert sich in der Art und Weise, wie Naturschutzbelange in konkreten Fällen „weggewogen“ werden. Angesichts dieser Mechanismen wäre es sicherlich weltfremd, sich ganz auf basisdemokratische Prozesse stützen zu wollen.

Die Stärkung „oberer Ebenen“ ist im Prinzip eine demokratisch legitime Kompetenzverschiebung, die allerdings verstärkte flankierende Anstrengungen zur lokalen Akzeptanzverbesserung erforderlich macht.

2.6 Entwicklungen im Gebietsschutz

Die prozentuale Zunahme an rechtlich geschützter Fläche darf nicht unbesehen oder pauschal mit einer tatsächlichen Verbesserung des Zustands der Natur bzw. bestimmter Schutzgüter gleichgesetzt werden, dies bedarf vielmehr in jedem Fall der Einzelprüfung.

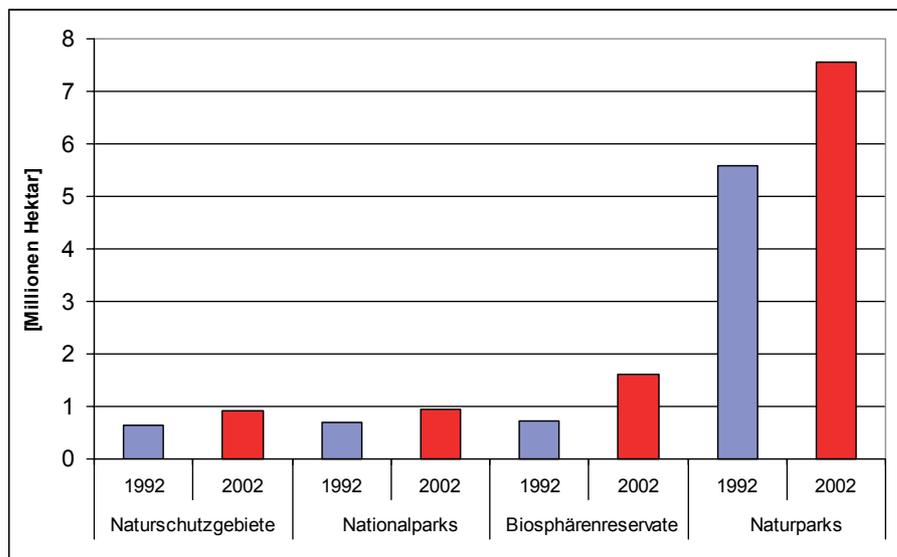


Abb. 1: Flächenentwicklung ausgewählter Schutzgebietstypen in Deutschland 1992-2002 (Quellen: BFANL 1992, BfN 2002).

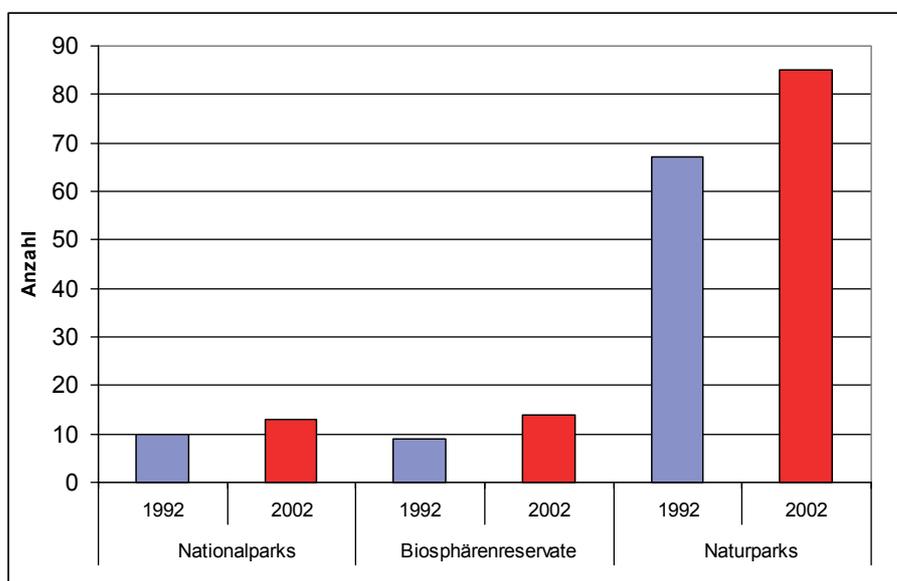


Abb. 2: Entwicklung der Anzahl ausgewählter Schutzgebietstypen in Deutschland 1992-2002 (Quellen: BFANL 1992, BfN 2002).

Eine Schutzgebietsausweisung kann nur so gut sein, wie die Verordnung ausgestaltet ist und wie stringent dann auch ihr Vollzug gehandhabt wird.

Jedoch ist es zweifellos gelungen, in vielen Regionen trotz des gewaltigen Landschaftswandels der letzten Jahrzehnte Schutzgebiete zu sichern, die ursprüngliche Natur repräsentieren, wenn auch oft verarmt oder beschädigt (s. Abb. 1).

In diesem Licht ist die Tatsache, dass in den letzten Jahren die Zahl der geschützten Gebiete aller Kategorien deutlich gesteigert werden konnte, naturschutzfachlich als große Leistung zu werten (s. Abb. 2). Der Erfolg ist umso deutlicher hervorzuheben, weil den Schutzgebietsausweisungen eine

immer höhere Flächeninanspruchnahme durch Infrastruktur und Bebauung (Flächennutzung) gegenübersteht.

Zudem ist es in zahlreichen Gebieten, vor allem Nationalparks und Großschutzgebieten, gelungen, mittels Maßnahmen der Biotopplanung, -ersteinrichtung und -pflege erhebliche naturschutzfachliche Verbesserungen herbeizuführen.

Die Grundlagenforschung als wesentliches strategisches Nachweis- und Beweisinstrument und die wissenschaftlich-konzeptionelle Arbeit haben sich – wie BLAB (in diesem Heft) darlegt – sowohl im unbesiedelten als auch im besiedelten Bereich deutlich verbessert: Dieser Sachverhalt bezieht sich z. B. auf den Stand der

Biotopkartierungen in den Ländern, die anwendungsbezogene Forschung zu Strukturen, Prozessen und Funktionsabläufen in der Natur, die Weiterbearbeitung von Daten (z. B. zu Biotopqualität, kritischen Flächengrößen, innerer und äußerer Vernetzung, korrespondierenden und kollidierenden Nutzungen, Sicherungs-, Entwicklungs- und Pflegemaßnahmen), die Erarbeitung zahlreicher Handbücher und Leitfäden für die Schutz- und Planungspraxis und von Roten Listen gefährdeter Biotoptypen als Grundlage für die räumliche Planung. Die Arbeiten an einem kohärenten flächenumspannenden naturschutzfachlichen Leitbild bzw. einem Zielkonzept für ein Vorrangflächensystem des Naturschutzes und die Entwicklung neuer Konzeptansätze für den Umgang mit großflächig aus der Nutzung fallenden Gebieten in peripheren Regionen (Prozessschutz, Wildniskonzept, Entwicklung von Biotopverbundkonzepten) können insgesamt als erfolgreich gewertet werden.

Naturschutzpolitisch sind als Erfolge zu nennen:

- die gesetzliche Zielvorgabe für den Biotopverbund von mindestens 10 % der Gesamtfläche im novellierten Bundesnaturschutzgesetz,
- die Übertragung von 25.000 ha Flächen der Bodenverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft (BVVG) auf Naturschutzverbände,
- die Umwidmung zahlreicher Truppenübungsplätze in Schutzgebiete und
- die Aktivitäten zur Sicherung des „Grünen Bandes“.

Ein große fachliche Leistung ist die – allerdings noch nicht abgeschlossene – Umsetzung der europäischen FFH-RL, die von vornherein auf Zusammenhang und

Verbund angelegt ist, inklusive eines umfangreichen Monitorings. Die äußerst schleppende Umsetzung der Meldepflichten in den Ländern ist allerdings ein Beleg für die Mängel der föderalen Struktur.

Glanzpunkte im Sinne von Erfolg mit Öffentlichkeitswirksamkeit waren vor allem

- die Umsetzung des Naturparkprogramms in den 1950/1960er Jahren – damals wurden ohne gesetzliche Grundlage mehr als zwei Drittel der heute existierenden Naturparke ausgewiesen,
- das im Zuge der deutschen Vereinigung vorgelegte Nationalparkprogramm (1990) und
- die Naturschutzgroßprojekte im Rahmen des seit 1979 laufenden Programms zur „Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung“.

Die erfreulich gestiegene Anzahl und der Flächenzuwachs der Schutzgebiete aller Kategorien sagen jedoch nur wenig über die Qualität dieser Gebiete aus.

Nach wie vor ist es schwierig, bestimmte Nutzungen im erforderlichen Ausmaß zu lenken. Die zunehmende Inanspruchnahme der Natur und ihrer Ressourcen konnte nicht verhindert werden. Viele Schutzverordnungen bedürfen der Aktualisierung, andere wiederum sind so allgemein abgefasst, dass sich die angestrebten Naturschutzziele nicht durchsetzen lassen. Es fehlen Personal und Mittel, um flächendeckend und langfristig Schutz-, Pflege- und Entwicklungspläne zu erarbeiten und umzusetzen. Aufgaben wie Betreuung von Gebieten und ein adäquates Monitoring

können kaum im erforderlichen Ausmaß wahrgenommen werden. In Naturschutzgebieten werden z. B. nach wie vor mit den Argumenten „unzumutbare Härte für den Einzelnen“ oder „Wohl der Allgemeinheit“ vielfach Ausnahmegenehmigungen für verschiedenste Nutzungen erteilt, ohne dass Aspekte der Unumkehrbarkeit solcher Entscheidungen wirklich ernsthaft abgewogen werden. Die Eingriffsvermeidung müsste hier zum Grundsatz allen Handelns werden.

Sehr häufig ist es die Politik, die – nach ausschließlich wirtschaftlichen Gesichtspunkten handelnd – Naturschutzbehörden zu naturschutzfachlich nicht vertretbaren Handlungen auch in Schutzgebieten veranlasst, die auch von Naturschutzbeiräten und -verbänden im Rahmen ihrer Beteiligungsrechte nur in seltenen Fällen verhindert werden können.

2.7 Entwicklungen beim Artenschutz

Durch die Entwicklung und Verbesserung der wissenschaftlichen, rechtlichen und maßnahmenorientierten Instrumente konnten Fortschritte zum Schutz einzelner Arten erreicht werden, wie MARTENS (BINOT-HAFKE et al. in diesem Heft) ausführt.

In der Geschichte stand zunächst der Schutz für als nützlich erachtete Arten im Vordergrund. Erst im 18. Jh. entwickelten sich erste Ansätze zur Erhaltung der Artenvielfalt. Populationen rückten erst Anfang des 20. Jh. ins Zentrum von Schutzbemühungen. Schon von *Rudorff* und *Wetekamp*, dann – bereits mit Blick auf die drohende globale Ausrottung insbesondere der Megafauna – von *KLAGES* (1913) wurde der drohende Verlust vieler Tier- und Pflanzenarten beklagt. Für *CONWENTZ* (1904) gehörten Tiergemeinschaften zu den Naturdenkmälern, die zu zerstören der Mensch kein Recht habe. Im Reichsnaturschutzgesetz und seiner Naturschutzverordnung lag noch ein Übergewicht auf dem Schutz aus Nützlichkeits- oder aus ästhetischen Gründen. Gemäß Reichsnaturschutzgesetz waren nur einheimische Arten schützenswert. Ein ganzheitlicher Schutzansatz aufgrund erweiterter ökologischer Kenntnisse schlug sich erst im Bundesnaturschutzgesetz 1976 und in der Bundesartenschutzverordnung nieder. Parallel entwickelten sich intensive Artenschutzaktivitäten auf der Grundlage internationaler Vorgaben (u. a. Washingtoner Artenschutzabkommen, Berner Konvention). Der Artenschutz ist nach wie vor eine unverzichtbare Leitlinie im Naturschutz (zur Begründung s. *SRU* 2002).



Ein Beispiel für die Schutzgebietskategorie Biosphärenreservat: Südost-Rügen. Hier eine aktive Moränensteilküste mit Blocksteinen (Foto: J. Blab).

Konzepte zur Identifikation der besonderen Verantwortung Deutschlands im Artenschutz liegen vor. Ähnliches gilt für pflanzliche Lebensgemeinschaften. Arten sind auch dann hochrangige Schutzgüter, wenn sie ihr hauptsächliches Verbreitungsgebiet außerhalb Deutschlands haben.

Insgesamt hat die Bereitstellung finanzieller Ressourcen zur Förderung von Artenschutzmaßnahmen im Rahmen der Gesamtausgaben für den Naturschutz absolut gesehen zugenommen, ein Sachverhalt, der als Erfolgsindikator angesehen werden kann.

Die Grundlagenforschung zum Artenschutz konnte ausgebaut werden. Der Kenntnisstand über Lebensraumsprüche, Taxonomie und Verbreitung von Arten hat sich in den letzten 30 Jahren deutlich verbessert. Auch bestimmte Aktionen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit waren sehr erfolgreich („Rettet die Frösche“, Schutz von Amphibien, jährliche Europäische Fledermausnacht; ggf. im Rahmen der Bewusstseinsbildung auch „Baum“, „Vogel“ u. a. „des Jahres“). Nach wie vor und sozusagen traditionell steht der Schutz von Vögeln im Zentrum des Interesses von Verbänden, Behörden und Öffentlichkeit; diese Tiergruppe bleibt attraktiv und sympathisch und erfährt eine nicht zu unterschätzende Unterstützung durch die Öffentlichkeit.

Rote Listen sind als Gradmesser der Gefährdungssituation von Flora und Fauna anerkannt und werden als Argumentationshilfe in der Naturschutzplanung und -praxis sowie als Entscheidungsgrundlage bei Schutzwürdigkeitsprüfungen eingesetzt. Auch in der Rechtsprechung wird auf sie zurückgegriffen. Von den Naturschutzinstrumenten tragen die FFH- und Vogelschutzrichtlinie sowie das Washingtoner Artenschutzübereinkommen bzw. die Bundesartenschutzverordnung in vielen Wirkungsfeldern zur Zielerreichung im Artenschutz bei, weil sie eine hohe Rechtsverbindlichkeit haben.

Die Naturschutzprogramme der Länder haben sich wegen ihrer positiven Anreizwirkung zum Mitmachen für Nutzer bewährt, sind also als Erfolg zu werten.

Ebenfalls positiv zu bewerten ist, dass mit der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes neue Anforderungen für die Genehmigung von Eingriffen eingeführt wurden, die die Biotope streng geschützter Arten betreffen. Auch steigen die Anforderungen an die Bestandesaufnahme, von der positive Effekte zu erwarten sind.

Beispiele erfolgreicher Artenschutz- bzw. -hilfsprogramme in Deutschland:

- Das niedersächsische Fischotterprogramm führte zur Besiedlung fast aller geeigneter Lebensräume durch die Art, die Anfang der 1990er Jahre noch als vom Aussterben bedroht galt (BfN 2002).
- Das Biberprogramm in Bayern verbesserte die Akzeptanz und damit die Rahmenbedingungen für eine friedliche Koexistenz zwischen Biber und Mensch (LUDING et al. 2001).
- Im Rahmen des Artenhilfsprogramms für endemische und stark bedrohte Pflanzenarten Bayerns konnte der fortschreitende Verlust von Endemiten-Vorkommen in Bayern weitgehend gestoppt werden. In etlichen Fällen wurden sogar Bestandsvergrößerungen beobachtet, z. B. beim Bayerischen Löffelkraut (*Cochlearia bavarica*) und beim Bayerischen Federgras (*Stipa bavarica*) (BERG 2001).
- Das Entwicklungs- und Erprobungsvorhaben des Bundesamtes für Naturschutz zum Schierlings-Wasserfenchel (*Oenanthe conioides*) zur Erforschung der Art und Förderung ihrer Ausbreitung. Die Zahl der Exemplare dieser prioritären FFH-Art, die im Süßwassergezeitenbereich der Elbe vorkommt, stieg im Beobachtungszeitraum Herbst 2000 bis Mai 2003 von 459 auf 784 (s. <http://www.schierlingswasserfenchel.de>).

Aus der verbesserten wissenschaftlich-(ökologischen) Sichtweise ist eine Erweiterung des Artenschutzes auf den Biotop- bzw. Habitatschutz, wie in der FFH-Richtlinie deutlich wird, sehr zu begrüßen. Nicht zu verkennen ist, dass gerade mit Artenschutz (Arten als Sympathieträger: z. B. Symbolkraft des Fischotters oder des Lachses) eine außerordentliche Öffentlichkeitswirksamkeit erreicht werden kann. Bestimmte Arten sind inzwischen in der Argumentation und Abwägung von Projekten allerdings auch schon zu einem „Roten Tuch“ in der Auseinandersetzung mit Nutzern geworden – obwohl ihr Schutz rechtlich verpflichtend ist (z. B. Wachtelkönig, Feldhamster, Ameisenbläuling).

Trotz einiger Teilerfolge ist eine grundsätzliche Trendwende, die die Gefährdung von Arten aufhalten könnte, nicht eingetreten, wie die jüngsten Roten Listen belegen.

Ursachen dafür sind verschiedene Auswirkungen der Landnutzungen, aber auch globale Einwirkungen (wie etwa der Klimawandel), die vom Naturschutz kaum zu beeinflussen sind. Aus fachlicher Sicht muss bemängelt werden, dass z. B. die Artenschutzprogramme selbst kaum einer Effizienzkontrolle unterzogen werden, wobei auch hier Mittel- und Personalknappheit als Hauptursachen zu nennen sind. Auch bleibt im Hinblick auf die FFH-RL festzustellen, dass die Auswahl der hierin enthaltenen Arten und Lebensräume keinesfalls hinreichend repräsentativ ist, um einen umfassenden Artenschutz zu gewährleisten. Die

Naturschutzpolitik greift Artenschutzprogramme, Rote Listen und Monitoring kaum zur Argumentation in der Auseinandersetzung mit Nutzergruppen auf, da diese lediglich fachlich anerkannt sind. Dabei lässt sich mit diesen Instrumenten durchaus argumentieren (s. o.); gemeinsame Strategien mit entsprechenden Maßnahmen können abgeleitet und verabredet werden. Verschiedene Monitoring-Konzepte, z. B. der 100-Arten-Korb, die Ökologische Flächenstichprobe oder der Artenindex im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, liegen vor, es fehlen aber grundsätzlich verbindliche Aussagen, wie ein Monitoring aufzubauen ist. Dabei wären die Bezüge zu den verschiedenen Instrumenten des Bundesnaturschutzgesetzes und die Abstimmung mit weiteren Monitoringaufgaben wie dem Monitoring nach der FFH-RL und WRRL sowie der Überwachung innerhalb der Strategischen Umweltprüfung (SUP) gleichermaßen zu beachten – um sinnvolle Synergien zu entwickeln, aber auch um Doppelarbeit zu vermeiden. Generell bedarf es einer offensiveren Darstellung von weiterhin bestehenden Defiziten, negativen Trends etc. in gleicher Weise wie Erfolgsmeldungen zur Verdeutlichung der Wirksamkeit von Maßnahmen und Instrumenten.

Auch die Anwendung der Eingriffsregelung brachte bisher für den Artenschutz kaum Erfolge, im Gegenteil, hier sind erhebliche Vollzugsdefizite zu beklagen. Eine der Ursachen ist sicherlich, dass die im Rahmen von Landschaftspflegerischen Begleitplänen herangezogenen Bewertungsgrundlagen

strittig sind, denn oft gibt es Kontroversen zwischen Planern, Naturschutzverwaltungen und Naturschutzverbänden, wie wissenschaftliche Grundlagen und Kartierungen zu beurteilen sind. Dazu kommt bei den gemäß dem „Huckepack-Verfahren“ bei verschiedenen Genehmigungsbehörden angesiedelten Eingriffsverwaltungen mitunter eine grundsätzlich unzureichende Akzeptanz von Instrumenten wie der Landschaftsplanung. Als besondere Herausforderung erweist sich, dass schleichende Veränderungen der Naturgüter (z. B. Eutrophierung) nicht als Eingriff definiert sind. Im Übrigen sind die rechtlichen Formulierungen der Eingriffsregelung nicht präzise genug, um Verschlechterungen wirklich zu vermeiden. Ein Beispiel ist der Begriff des „Ausgleichs“, der im biologischen oder ökologischen Sinn ohnehin generell unmöglich ist.

Naturschutzrelevante biologische Forschung – z. B. im Bereich des Monitorings – an den Universitäten findet zwar statt, ist aber häufig zu abstrakt und wenig anwendungsbezogen. Der Forschungsbedarf kann zwar z. B. staatlicherseits formuliert und über angebotene Mittel finanziert werden; dieses Vorgehen kann aber auch zum Konflikt mit der Freiheit der Forschung führen. Ein Problem ist auch darin zu sehen, dass die zurzeit stattfindenden Umstrukturierungen und der Personalabbau an den Universitäten die Einwerbung der ohnehin knappen Mittel und die für Forschung zur Verfügung stehenden Arbeitskapazitäten einschränken.

2.8 Planungs- und Prüfinstrumente

Obwohl erste Forderungen nach der Aufstellung von Landschaftsplanungen bereits aus den 1920er Jahren stammen, wurde das Instrumentarium erst mit dem Bundesnaturschutzgesetz von 1976 bundesweit auf eine rechtliche Grundlage gestellt (in einigen Bundesländern bereits ab 1973). Die Rechtssituation der Landschaftsplanung war und ist durch eine verwirrende Vielfalt von Leitbildern, Zuständigkeiten und fehlender Akzeptanz in Verwaltung und Öffentlichkeit gekennzeichnet, das Instrumentarium hat sich aber nach und nach in unterschiedlicher Qualität in den Ländern durchgesetzt und fand Eingang in die Raumordnung und Landesplanung. Eine weitere Konsolidierung und Akzeptanzsteigerung für Landschaftsplanungen ist durch das novellierte Bundesnaturschutzgesetz zu erwarten, das die Vorgaben und inhaltlichen Aufgaben der Landschaftsplanung weiter präzisiert hat. Nach HOPPENSTEDT (in diesem Heft) bleibt es wesentliche Aufgabe der Landschaftsplanung, Leitplanung des raum-

bezogenen Natur- und Umweltschutzes zu sein; neue Aufgaben wachsen der Landschaftsplanung z. B. im Zusammenhang mit der Umsetzung der Strategischen Umweltprüfung (SUP) sowie dem Aufbau des europäischen Netzes NATURA 2000 zu.

Landschaftsplanung soll zu einer Verbesserung des Zustands der Naturgüter beitragen und die anderen räumlichen und Gesamtplanungen substanziell unter Naturschutz- und Umweltgesichtspunkten bereichern; dies ist anhand von Wirkungskontrollen nachweisbar (z. B. GRUEHN & KENNEWEG 1998).

Mittels Landschaftsplanungen und im Zusammenwirken mit anderen räumlich wirkenden Planungsinstrumenten ist es in vielen Städten und Gemeinden gelungen, Flächen für den Naturschutz oder die Erholungsnutzung zu entwickeln oder zurückzugewinnen.

Erfolgreiche Beispiele sind hier ehemalige Bergbaugebiete im Rheinischen Braunkohlengebiet, der Emscher Park im Ruhrgebiet mit seinen Industriedenkmälern und die neu gestalteten Landschaften des Mitteldeutschen und Lausitzer Braunkohlengebietes.

Obwohl die derzeitigen bundesrechtlichen Vorgaben für die Landschaftsplanung einen Fortschritt darstellen, bleibt abzuwarten, wie die Länder die in ihrer Hoheit liegenden Regelungen umsetzen werden. Inwieweit überhaupt eine Zuständigkeit der Bundesländer im Zeichen von Europäisierung und Internationalisierung noch zeitgemäß angemessen und effektiv ist, soll an dieser Stelle nicht vertieft hinterfragt werden.

Tatsache ist, dass in den Ländern zwar vorbildliche Landschaftspläne vorliegen (Abb. 3), dennoch aber gleichzeitig Defizite bei der Aufstellung und Umsetzung zu verzeichnen sind.

Noch immer gibt es grundsätzliche Akzeptanzprobleme für das Instrument, möglicherweise weil die Planaussagen nicht schlüssig aufbereitet und hergeleitet und die Planungsverfahren undurchsichtig sind.

Viele vorliegende Landschaftspläne – insbesondere auf der kommunalen Ebene – müssten überarbeitet und aktualisiert werden, hierfür fehlt häufig das Geld. Insbesondere, wenn die Landschaftsplanung neue Anforderungen, wie sie sich z. B. aus der SUP ergeben, erfüllen soll, ist es eine Grundvoraussetzung, dass sie aktuell und flächendeckend mit

adressatenbezogen aufbereiteten Aussagen vorliegt.

Die Einführung der Eingriffs-Ausgleichsregelung als Prüfinstrument in das Bundesnaturschutzgesetz von 1976 verwirklichte frühe Forderungen der 1920er Jahre. Grundanforderungen des Bundesnaturschutzgesetzes sind das Flächendeckungsprinzip, die Präventivwirkung, das Verursacherprinzip (Kosten sind zu tragen), das Verschlechterungsverbot (Erhaltung des Status quo, in gewisser Weise Umsetzung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes) sowie die Entscheidungsabfolge (Priorität von Vermeidung vor Ausgleich und von Ausgleich vor Ersatz).

Eine Folge der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung liegt nicht zuletzt darin, dass das Bewusstsein bei den Vorhabensträgern und Genehmigungsbehörden, dass Folgen von Beeinträchtigungen zu „reparieren“ seien, deutlich gestiegen ist.

Entsprechend hat sich in der Ausgestaltung Landschaftspflegerischer Begleitpläne und der Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen mittlerweile ein vergleichsweise hohes Niveau etabliert (JESSEL in diesem Heft). Da die Eingriffsregelung bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen flächendeckend greift, ermöglicht sie die Umsetzung von Naturschutzzielen auch außerhalb von Schutzgebieten sowie die Erhaltung von gewissen Mindeststandards in der „Normallandschaft“. Umfang und Verteilung von Kompensationsflächen bewegen sich dabei heute in Dimensionen, die spürbaren Einfluss auf die Landschaftsentwicklung haben.

Angesichts leerer Kassen bei den Naturschutzverwaltungen wäre ohne die Eingriffsregelung der finanzielle Spielraum für die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen spürbar enger und der Naturschutz würde sich bei der Umsetzung von Maßnahmen noch schwerer tun. Darin liegt jedoch angesichts der Grundphilosophie der Eingriffsregelung, die auf die gezielte Behebung von in Naturhaushalt und Landschaftsbild eingetretenen Schäden abzielt, zugleich eine Gefahr: Die Naturschutzbehörden sind heute geradezu auf Eingriffe angewiesen, die sich damit zu einem wesentlichen Finanzierungsinstrument des Naturschutzes entwickelt haben, und von verschiedenen Seiten Begehrlichkeiten wecken.

Da im Falle der in verschiedenen Landesnaturschutzgesetzen bestehenden Einvernehmensregelungen nur verhältnismäßig

wenig Stellungnahmen von den Naturschutzbehörden abgelehnt werden und – bei zahlreichen akzeptierten Nachbesserungsvorschlägen – wie etwa Untersuchungen aus Brandenburg belegen, i. d. R. zu über 95 % Einvernehmen hergestellt werden kann, wird die Eingriffsregelung von vielen Genehmigungsbehörden nicht als Verhinderungsinstrument gesehen, sondern als Instrument zur Erreichung bestimmter Qualitäten anerkannt.

Angesichts der europäischen Vorgaben von Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und FFH-RL, die die Darlegung und ggf. auch die Umsetzung von Vermeidungs-, Ausgleichs- bzw. (mit Blick auf das Netz NATURA 2000) von Sicherungsmaßnahmen fordern, stößt das deutsche Modell der Eingriffsregelung auch in anderen europäischen Ländern auf zunehmendes Interesse.

Auch dies kann als ein Erfolg gelten. Trotz zahlreicher positiver Wirkungen der Eingriffsregelung bleiben jedoch Vollzugsdefizite: Zu nennen sind

- fachinhaltlich-methodische Aspekte (z. B. mangelnde wissenschaftliche Begründbarkeit unbestimmter Rechtsbegriffe, noch nicht akzeptierte Methodenstandards),
- rechtliche Aspekte (widersprüchliche Rechtsprechung, Komplexität der Rechtsbegriffe, verwaltungspraktische Aspekte),
- Kommunikationsprobleme (innerhalb der beteiligten Verwaltungen, aber auch Akzeptanzprobleme bei Landnutzern, wenn sie Kompensationsflächen zur Verfügung stellen sollen) oder
- politische Gesichtspunkte (Föderalismus, mangelnder politischer Wille zu effektiveren Regelungen).

Die Eingriffsregelung hat die Flächeninanspruchnahme nicht verhindern können, obwohl diese schon längst von der Entwicklung der Bevölkerungszahl abgekoppelt ist und obwohl die Eingriffsregelung selbst auf Erhaltung des Status quo angelegt ist.

Ein Grundproblem ist auch hier, dass Betroffene häufig nicht rechtzeitig in die Festlegung von Maßnahmen einbezogen werden, was leicht auf Ablehnung stößt.

Mittlerweile zahlreich vorgenommene Nachkontrollen der Ausgleichsmaßnahmen zeigen ein differenziertes Bild von Erfolg: Nicht alle Vorgaben werden, obwohl rechtlich gesehen Bestandteile der Genehmigungstatbestände, vollständig umgesetzt, manches

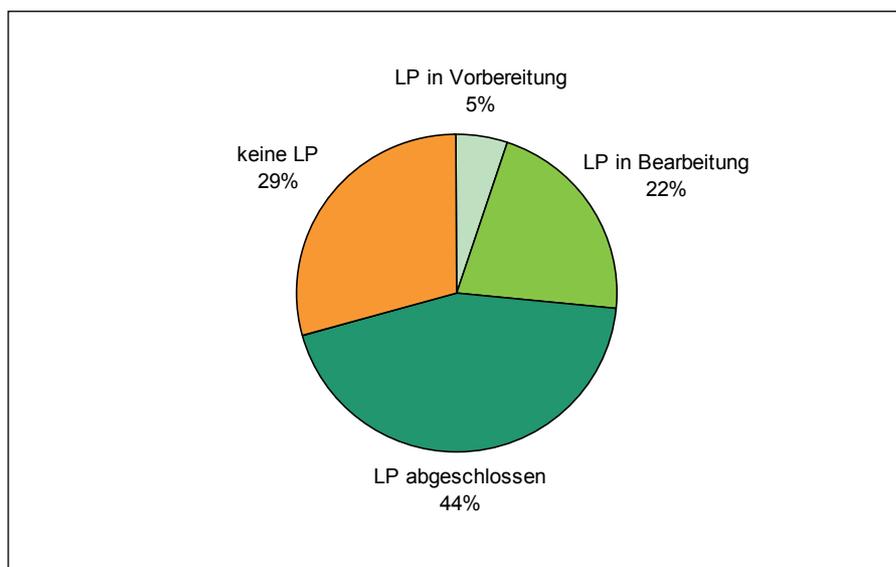


Abb. 3: Durch örtliche Landschaftspläne (LP) erfasste Flächenanteile in Deutschland (Quelle: Landschaftsplanverzeichnis des BfN, Stand März 2003).

wird gar nicht realisiert. Oft bewirken bereits Planungsfehler, dass die Qualität nicht gewährleistet ist und Maßnahmen sich nicht in die gewünschte Richtung entwickeln können. Auch erstrecken sich bisherige Kontrollen i. d. R. nur auf eine sog. Durchführungskontrolle, die die korrekte Umsetzung der Vorgaben in den Genehmigungsbescheiden überprüft. Weitergehende Funktions- bzw. Wirkungskontrollen, die die tatsächliche Wirksamkeit der Maßnahmen nachweisen und damit letztlich erst Aufschluss über deren „Erfolg“ geben können, fehlen weitgehend. Sie wären aber dringend geboten, um auch in der Eingriffsregelung eine Rückkoppelung zu einem effizienten Mitteleinsatz zu bewirken.

Die Erfolge von UVP, SUP – diese wird zurzeit in deutsches Recht umgesetzt – und FFH-Verträglichkeitsprüfung (FFH-VP) sind unterschiedlich zu bewerten: Es handelt sich vorrangig nicht um Instrumente zur Verhinderung von Maßnahmen, sondern ihr Ziel ist die frühzeitige Information darüber, mit welchen Folgen die Umsetzung bestimmter Projekte und Maßnahmen verbunden wäre. Durch die systematische Aufbereitung der relevanten Grundlagen dienen diese Prüfinstrumente in erster Linie der rechtzeitigen Auseinandersetzung mit möglichen Umweltfolgen, der Suche nach bestmöglichen Alternativen und damit der transparenten Ausgestaltung sowie fachlichen Qualifizierung umweltrelevanter Entscheidungen. Angesichts dieser Tatsache sollte sich nach HERBERT (in diesem Heft) der Naturschutz auf jeden Fall über viele Prüfungsergebnisse freuen können, weil vielfach Verschlechterungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild vermieden werden konnten.

Die Prüfinstrumente (besonders UVP) werden nach HERBERT (in diesem Heft) in der Regel von den Konfliktpartnern aufgrund von Untersuchungen der letzten zehn Jahre als verfahrensbeschleunigend, frühzeitige Kooperation fördernd, gutes Management und Werkzeug der Öffentlichkeitsbeteiligung usw. beurteilt.

Die von der EU vorgegebenen Richtlinien UVP, SUP und FFH-VP sollen in ihrem Zusammenwirken eine Stärkung des Prüfinstrumentariums bei umweltrelevanten Entscheidungen darstellen. Ihre sich überlappenden Anwendungsbereiche untereinander sowie mit der Eingriffsregelung stoßen aber nicht selten auf Unverständnis bei Planern, in der Verwaltung und letztlich bei den Betroffenen. Es besteht daher auch unter Fachleuten noch dringender Klärungsbedarf, wie diese Prüfinstrumente auch in ihrem Bezug zur Landschaftsplanung so zueinander ins Verhältnis gesetzt werden können, dass Doppelarbeiten vermieden und Verfahrensabläufe möglichst effizient ausgestaltet werden, ohne dass dabei auf bereits erreichte materielle Standards verzichtet wird.

2.9 Akzeptanz in der Gesellschaft

In der Studie „Umweltbewusstsein in Deutschland“ für das Umweltbundesamt wurde festgestellt, dass die Bevölkerung in starkem Maße ökologisch sensibilisiert ist und eine große Mehrheit einzelne Teilbereiche des Umweltschutzes für äußerst wichtige Aufgabenbereiche hält (KUCKARTZ & GRUNENBERG 2002).

Darüber hinaus ist die Bevölkerung lernfähig und selbst komplizierte Begriffe wie „nachhaltige Entwicklung“ kennt inzwischen jeder vierte Deutsche, doppelt soviel wie zwei Jahre zuvor.

Diese generelle Sensibilisierung für Umweltthemen ist nicht an bestimmte soziale Milieus gebunden. Sie führt in manchen Bereichen zu einer neuartigen „Umweltmoral“ (z. B. Mülltrennung), lässt sich jedoch nur schwer politisch mobilisieren und schlägt sich nur unter besonderen Umständen (z. B. Hochwasser 2002) direkt im Wählerverhalten nieder.

Die Wertschätzung der Bevölkerung für den Naturschutz spiegelt sich aber deutlich in den Ergebnissen von Zahlungsberechtigkeitsanalysen wider. Sämtliche durchgeführten Studien belegen, dass es eine hohe Nachfrage nach Naturschutzleistungen in der Bevölkerung gibt. Damit lässt sich auch eine Bereitstellung von Steuermitteln für Naturschutzzwecke rechtfertigen.

In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Präferenzen der zahlenmäßig großen Bevölkerungsgruppe, die dem Gedanken des Naturschutzes verbunden ist, bislang politisch nicht genügend berücksichtigt wurden (HAMPICKE 1999). Die Größe dieser Gruppe erschließt sich aus den Mitgliedszahlen der anerkannten Naturschutzverbände (3,5 Mio. Personen im Jahre 1997 ohne Berücksichtigung von Doppelmitgliedschaften; vgl. BfN 1999). Es erscheint daher verfehlt, den Personenkreis, der ein Interesse am Naturschutz nimmt, als eine unbedeutende Minderheit zu betrachten.

Tabelle 1 enthält einige Ergebnisse von Befragungen, insbesondere nach der Zahlungsbereitschaft für spezielle Natur-

schutzmaßnahmen, und ob die Befragten sich in Form einer Erhöhung der Kurtaxe oder ähnlichen Zahlungsinstrumenten an den Kosten beteiligen würden.

Das Bildungssystem hat sich dem Umweltthema mittlerweile intensiv zugewandt: Vom Kindergarten bis zu den Hochschulen wird über zahlreiche nachahmenswerte Projekte natur- und umweltschutzrelevantes Wissen vermittelt. In naturschutzbezogenen Studiengängen ist ein großes Interesse an Fragen der Umweltbildung i. w. S. vorhanden. Viele Naturschutzbildungszentren sind in den vergangenen Jahren gegründet worden und arbeiten erfolgreich.

Natur, Pflanzen und Tiere werden von vielen Menschen für eine schöne und wichtige Angelegenheit gehalten. Sich für die Erhaltung von wertvollen, schönen Naturräumen und die Artenvielfalt einzusetzen, bereitet Freude und ist eine wichtige Leistung für die Gesellschaft. Die noch immer steigenden Mitgliederzahlen in Naturschutzverbänden und die zahlreichen Aktivitäten von Bürgerinitiativen oder auch die begeisterte Teilnahme vieler Jugendlicher am Freiwilligen Ökologischen Jahr sind ein Indiz für die Richtigkeit dieser Aussage.

Naturschutz und Naturschutzvertreter werden von anderen gesellschaftlichen Gruppen und besonders Eingriffsverwaltungen als sachkundiges, starkes und gut organisiertes Gegenüber empfunden und ihre Argumente ernst genommen – ernster als es die Naturschutzvertreter oft selbst empfinden (vgl. HERBERT, UEKÖTTER in diesem Heft). Dieser Erfolg sollte die Naturschützer positiv stimmen und ihnen Zuversicht vermitteln.

Einen erheblichen Anteil an der Vermittlung des Bildes vom Naturschutz, seinen Zielen, Aufgaben und seinen Akteuren haben die Öffentlichkeitsarbeit der Naturschutzverbände und der staatlichen Stellen sowie die Medien. Die großen Naturschutzverbände arbeiten professionell und benutzen exzellent aufgemachtes Info-Material, haben Informationshäuser für Kinder und Erwachsene aufgebaut, bieten je nach Alter der Interessenten Veranstaltungen unterschiedlichster Art an, kreieren Aktionen und Events mit bekannten Persönlichkeiten, geben Pressekonferenzen zu aktuellen Themen etc. Über lange Zeit haben sie fast allein das Bild des Naturschutzes in der Öffentlichkeit geprägt und erst in jüngerer Zeit haben auch staatliche Stellen ihre Aktivitäten in diesem Feld verstärkt. Als besonders gute Beispiele für offensive Medienarbeit stellte BÖRNECKE (in diesem Heft) den „Storchenwetterbericht“ und die „Spots for Nature“ des Bundesamtes für Naturschutz heraus. Beide Ansätze waren längerfristig konzipiert und haben die Menschen nachweislich emotional bewegt und neue Perspektiven, z. B. die differenzierte Wahrnehmung der Jahreszeiten, beleuchtet. Auch auf die Gefahr hin, populistisch zu werden, hat sich die Strategie des Transports von Botschaften über prominente Persönlichkeiten bewährt. Waren dies in den 1970er Jahren Wissenschaftler oder Dokumentarfilmer wie Bernhard Grzimek oder Heinz Sielmann, sind es heute Sportler oder Schauspieler wie Steffi Graf oder Senta Berger. Diese Persönlichkeiten vermitteln Glaubwürdigkeit durch das Bild, das die Menschen sich von ihnen machen und an dem sie sich für ihr eigenes Verhalten orientieren.

Bei persönlichem und vor allem längerfristigem Engagement und bei Vorhandensein der nötigen Mittel zur Umsetzung, erreicht Naturschutz nach ALTMANN (in diesem Heft) eine hohe Akzeptanz bei der Bevölkerung. ALTMANN belegt, dass rechtzeitig in Planungen einbezogene und informierte Menschen sich engagieren und bei der Umsetzung selbst aktiv werden. Bei gleichzeitigen und aufeinander abgestimmten Planungen – z. B. Bauleitplanung, Flurneuordnung und Landschaftsplanung – können auf diese Weise aus naturschutzfachlicher Sicht wertvolle Grundstücke durch Tausch in öffentliches Eigentum überführt und somit gesichert werden. Spielplätze, Umfahrungen, Regenwassernutzungsmaßnahmen, Maßnahmen für Tourismus können aufeinander abgestimmt und für alle Nutzungen und Schutzmaßnahmen sinnvoll angeordnet werden.

Insbesondere durch Lokale Agenda 21-Prozesse als demokratische Strukturen

Tab.1: Zahlungsbereitschaften für Naturschutzmaßnahmen (nach DEGENHART et al. 1998, DEGENHART & GRONEMANN 2000).

| Autor, Ort/Gebiet | Zahlungsbereitschaft | Zahlungsvehikel |
|--|--|---|
| ZIMMER (1994): Emsland, Werra-Meißner-Kreis | 1,28 Euro p.P./Tag | Kurtaxe |
| PRUCKNER (1994): Ländlicher Raum Österreichs | 0,64 Euro p.P./Tag | Zweckgebundener Fond |
| DEGENHART et al. (1998): Erlbach (Vogtland) Kißlegg (Allgäu) | 0,78 Euro p.P./Nacht 0,54 Euro p.P./Nacht | Übernachtungszuschlag Übernachtungszuschlag |
| DEGENHART & GRONEMANN (1998): Solnhofen (Altmühltal) Göhren (Rügen) | 1,18 Euro p.P./Nacht 0,46 Euro p.P./Tag | Kurtaxeähnliches Entgelt (Übernachtungszuschlag) Aufschlag auf die Kurtaxe oder Preisauflschlag auf naturschutzgerecht erzeugte Produkte |

(Bottom-up-Modelle) zur Erreichung und Umsetzung von Naturschutzziele kann sehr viel für Natur- und Umweltschutz und deren Akzeptanz erreicht werden. Positive Effekte für den Natur- und Umweltschutz entstehen quasi als ein Nebenprodukt von Nutzungen; das Prinzip der Nachhaltigkeit findet so Berücksichtigung.

Gleichwohl hat der Stellenwert des Naturschutzes in Politik und Gesellschaft nach den erfolgreichen 1980er und den ersten 1990er Jahren nachgelassen und stellt inzwischen zwar noch einen an sich hohen, im Verhältnis zu wirtschaftlicher Sicherheit aber niedrigeren Wert dar (KUCKARTZ & GRUNENBERG 2002). Andere Themen wie die Erhaltung des Friedens und der Schutz vor Terrorismus, insbesondere aber die Entwicklung von Wirtschaft und sozialen Sicherungssystemen, sind in den Vordergrund gerückt.

Die Thematik Natur und Umwelt wird heute wesentlich nüchterner und emotionsloser betrachtet als vor zwanzig Jahren.

Viele der vom Naturschutz in den 1970/1980er Jahren angekündigten Katastrophen, z. B. das „Waldsterben“, sind nicht oder zumindest nicht so eingetreten, wie befürchtet, was zu einer Art „Desensibilisierung“ geführt haben mag. An manche Probleme hat sich die Gesellschaft einfach gewöhnt. Beim technischen Umweltschutz, im Gewässerschutz und in der Luftreinhaltung oder beim Umgang mit Müll, um einige Beispiele zu nennen, sind deutliche Verbesserungen festzustellen. Es darf nicht vergessen werden, dass inzwischen viele Umweltstandards allgemein akzeptiert sind und nicht in Frage gestellt werden und somit keiner öffentlichen Diskussion bedürfen. Diese Selbstverständlichkeit ist im Naturschutz noch längst nicht erreicht.

Die Erfahrung zeigt, dass „Naturschutzkultur“ erst dann breitere gesellschaftliche Aufmerksamkeit und damit auch materielle Zuwendung erhält, wenn die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu einem gewissen Maß an Wohlstand und Sicherheit geführt haben. Ist dies nicht erreicht oder schwinden sie wieder, drängt sich eine – leider oft ausbeuterische oder zerstörerische – Naturnutzung in den Vordergrund. Für eine Naturerhaltung setzen sich dann als gesellschaftliche Restgrößen idealistische Eliten oder auch Verfechter überlieferter naturschonender Nutzungsformen ein und diese bleiben oft genaugenommen erfolglos. Unbestritten ist, dass die Durchsetzung von Naturschutzinteressen gegenüber anderen

Nutzungen immer schwieriger wird und oft heftige Widerstände spürbar werden. Auch dies verwundert kaum, da es heute vielfach bei neu auszuweisenden Schutzgebieten nicht mehr um die „Perlen der Natur“, sondern um „Normallandschaften“ geht, wo Interessenkonflikte viel stärker in den Vordergrund treten.

Es ist *eine* Sache, Naturschutz-Unterstützung bei der Mehrheit von Großstadtbewohnern (das ist die Wählermehrheit) zu finden – das kann die Politik zu Gesetzgebung, zur Entwicklung von Schutzstrategien und zur Bewilligung von Geld veranlassen –; aber es ist eine *andere*, ungleich schwierigere Sache, die Unterstützung von Wirtschafts- und Sozialfachleuten, des Handels und vor allem der Landwirt- und Forstwirtschaft dafür zu erlangen. Landwirte in der Umgebung eines Nationalparks oder Naturschutzgebiets haben meist sehr viel größeren Einfluss auf diese Flächen und ihr Management als gelegentliche Besucher aus weit entfernten Städten. Für die Landnutzer sind die Opportunitätskosten des Naturschutzes ungleich direkter spürbar als für andere Gruppen. Daher sind die Akzeptanzprobleme hier besonders ausgeprägt.

Diese Akzeptanzprobleme können sicherlich nicht ohne, aber auch nicht allein durch finanzielle Kompensationen gelöst werden. Ohne finanzielle Möglichkeiten zur Kompensation wird der Naturschutz einerseits keine Akzeptanz von Seiten der Nutzergruppen erhalten; andererseits sollte der Naturschutz nicht davon ausgehen, dass Akzeptanz prinzipiell käuflich sei. Daher müssen Kompensationsstrategien und Überzeugungsarbeit parallel laufen.

Einige Naturschutzforderungen werden wegen der großen Distanz zu den Alltagserfahrungen von der Öffentlichkeit als grotesk bis unsozial und ungerecht empfunden. Beispiele sind: die Wildnisdebatte oder die Wiedervernässung von vormals für landwirtschaftliche Zwecke trockengelegten Feuchtgebieten. Naturschützer erweisen sich hier oft als sozial inkompetent, da sie die soziokulturellen Wertvorstellungen, Leitbilder, Ängste der Bevölkerung nicht immer gebührend berücksichtigen.

Im Naturschutz selbst wurde erst verhältnismäßig spät damit angefangen zu fragen, woran es liegt, dass so viele seiner Vorstellungen in der breiten Gesellschaft nicht ankommen (vgl. z. B. Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim BMU 1995, STOLL-KLEEMANN 2002, OTT 2002, SRU 2002). Mittlerweile ist die Akzeptanzforschung ein etabliertes Forschungsgebiet

im Schnittbereich von Naturschutz und Sozialwissenschaften. In der Zeit der Weimarer Republik beschäftigte sich der Naturschutz eher mit dem Menschen als zentralem und empfindsamem Akteur in der Landschaft als heute. Er betrachtete ihn einerseits als ausgebeutetes und entfremdetes Subjekt, das der leiblichen und seelischen Erquickung durch die Natur bedurfte – dies betont die sozialhygienische Bedeutung von Natur –, andererseits als Ausbeuter und Zerstörer der Natur und der landschaftlichen Schönheiten. An beiden Punkten setzte der Naturschutz an, indem er zum einen immer wieder verdeutlichte, dass die Natur und Naturerhaltung für das Wohlergehen der Menschen notwendig seien⁶, zum anderen, indem er versuchte, den „Naturzerstörern“ die Bedeutung und Ziele von Naturschutz nahe zu bringen (Erziehung). Im Mittelpunkt stand die geistige, seelische und körperliche Gesundheit des Menschen (KRAFT & WURZEL 1997). Diese auf das umfassend verstandene leiblich-geistige Wohlergehen des Menschen bezogenen („eudaimonistischen“) Argumente wurden jedoch nach 1933 zunehmend im Rahmen des Konzeptes von „Blut und Boden“, der Wehrrüchtigung und der Reinhaltung der arischen Rasse interpretiert und auf Volksgenossen eingeschränkt (hierzu die Beiträge in RADKAU & UEKÖTTER 2003), so dass sie nach 1945 diskreditiert und nicht anschlussfähig waren. Daher dominierten für längere Zeit oft vermeintlich rein ökologische Argumentationen (Naturschutz als „angewandte Ökologie“); die Einbeziehung des Menschen in den Naturschutz wurde und wird häufig versäumt. Der Naturschutz ist jedoch mittlerweile imstande, sich diese eudaimonistischen Argumente kritisch aneignen zu können.

Schlechtes Image, ungenügende Effizienz, diffuse interne und externe Positionen, unklare Ziele und Zerstrittenheit sind Aspekte, die in Befragungen immer wieder von gesellschaftlichen Gruppen und Einzelpersonen genannt werden, wenn es um die Außenwahrnehmung des Naturschutzes geht. Daher stehen viele Menschen dem Naturschutz grundsätzlich positiv, den Naturschützern aber eher ablehnend gegenüber.⁷

6 Für die Begründer der amerikanischen Nationalparkbewegung 1872 lag der Zweck dieser Parke darin, die Naturwunder „zum Nutzen und zur Freude“ des amerikanischen Volkes zu schützen (HENKE 1990).

7 Symptomatisch ist der Ausruf eines Landnutzers auf einer Tagung der Naturschutzakademie Vilm: „Ich liebe die Natur, aber ich hasse die Naturschützer!“

Das Bild, das der Naturschutz nach außen abgibt, ist also nicht unbedingt nur schmeichelhaft für ihn: ERZ präsentierte 1995 anlässlich der Tagung der Arbeitsgemeinschaft Beruflicher und Ehrenamtlicher Naturschutz (ABN; heute Bundesverband Beruflicher Naturschutz, BBN) „Welches Erscheinungsbild hat und soll der Naturschutz haben“ folgende Übersicht (Tab. 2), die Eigenschaften zeigt, die dem Naturschutz bzw. seinen Vertretern zugeschrieben werden.

Naturschützer werden häufig als humorlos, besserwisserisch, selbstgefällig, arrogant, intolerant, elitär, konservativ und misanthropisch gesehen. Der Naturschützer lasse sich ungern in die Karten sehen, öffne sich kaum für andere Gruppen und sei nicht auf der Höhe der Zeit. So taten sich manche Naturschützer schwer, als in den 1950er bis 1970er Jahren das gesellschaftliche Interesse an Naturschutzthemen zunehmend wuchs und erste Ideen aufkamen, Braunkohlenrestseen und ehemalige Kiesabbauflächen („Natur aus zweiter Hand“) zu schützen. Diese Ansätze konnten erst 20 Jahre später ernsthaft als umsetzbare Konzepte diskutiert werden. Der Naturschutz benötigte längere Zeit, z. B. die „Landschaftsschäden“ als „Natur aus zweiter Hand“ zu akzeptieren. Darunter leidet die Glaubwürdigkeit und der Naturschutz bleibt als Verhandlungspartner schwach.

Im Übrigen ist auch das Selbstbild des Naturschützers⁸ überwiegend negativ: Natur-

schützer begreifen sich selten als einflussreichen Machtfaktor, ahnen ihre Erfolglosigkeit quasi schon immer im Voraus, sind mutlos und setzen ihre Interessen nur inkonsequent durch, d. h. arbeiten nie so lange an einer Sache, bis sie auch wirklich umgesetzt und abgeschlossen ist.

Wenn das Bild des Naturschützes in der Öffentlichkeit so zwiespältig ist, wie in der Übersicht dargestellt, was wurde dann in der Schule, bei seiner Informations- und Öffentlichkeitsarbeit und in seiner Argumentation versäumt?

Aus einer Gruppe von Jugendlichen aus den Klassen sechs, neun und zwölf behaupteten bei einer Befragung von BRÄMER (1998) zwar die meisten, ohne Natur nicht leben zu können und dass ihr Schutz wichtig sei. Konkretes Nachfragen ergab jedoch, dass sie kaum detaillierte Kenntnisse von Natur oder gar Arten hatten. Sie zeigten nur wenig Interesse an Tier- und Pflanzennamen und auch keine Lust zum Wandern. Die Haltung zur Natur ist also widersprüchlich (vgl. auch BRÄMER 1998, 2003). Als Problem ergibt sich, dass aus einseitig ethischen Grundhaltungen heraus möglicherweise der Blick für nachhaltige Nutzungsmöglichkeiten verstellt werden kann: Doch haben immerhin 37 % der von BRÄMER befragten Jugendlichen den Begriff der Nachhaltigkeit zur Kenntnis genommen, verknüpfen ihn meist aber mit falschen Inhalten, wie „keinen Müll in den Wald werfen“, „Natur nicht verschmutzen“ usw. Die Untersuchungen von

BRÄMER dürfen jedoch auch nicht überinterpretiert werden; schließlich befindet sich die von ihm untersuchte Altersklasse in einer Phase, in der sie i. d. R. vorwiegend mit sich selbst und dem Erwachsenenwerden zu tun hat. Anzumerken ist, dass die Mitmachquote der Jugendlichen bei der interaktiven Website „Naturdetektive“ hoch ist (s. Kasten), und z. B. bei den großen Naturschutzverbänden auch nicht über Nachwuchssorgen geklagt wird.

Abfragen/Besuche der Webseite Naturdetektive (monatliche Schwankungen und Schwankungen in der Ferienzeit; Bundesamt für Naturschutz, mdl. Mitteilung FREIBERG):

| Jahr | Abfragen/Besuche |
|------|------------------|
| 1998 | 10.000 |
| 2000 | 40.000 |
| 2003 | 70.000 |

Naturschutz befasst sich mit komplexen und z. T. abstrakten Begriffen und Themen, z. B. Nahrungsketten, Biotopverbund, Biodiversität, die sämtlich nicht einfach zu vermitteln sind oder auch nur schlecht vermittelt wurden. Manche von Naturschützern als schwerwiegend bezeichnete Probleme, z. B. Artenschwund oder Landschaftsveränderungen, sind oft nicht deutlich genug sichtbar oder nur schwer glaubhaft (Bedeutung von so genannten Unkräutern und Schädlingen für den Naturhaushalt, Bedeutung historischer Leitbilder im Zielsystem des Naturschutzes). Das Interesse der Gesellschaft und auch das der Medien am Naturschutz ist gesunken. Im Hörfunk wurden z. B. viele der früheren Umweltsendungen ersatzlos gestrichen – einzige Ausnahme ist der Deutschlandfunk. Auch die Umweltseiten der Tageszeitungen verschwinden nach und nach. Im Fernsehen spielt das Thema Natur noch eine größere Rolle, jedoch oft entrückt und exotisch, dadurch unnahbar und unwirklich (BÖRNECKE in diesem Heft).

Über Natur zum Anfassen und Natur vor der Haustür – die sich im Erfahrungsbereich der Menschen findet – wird kaum berichtet, so wie es etwa vor zwanzig Jahren Horst Stern mit seinen Sendungen über Bienen, Igel, Pferde,

Tab. 2: Image der Natur- und Umweltschutzverbände.⁸

| ☺ | ☹ |
|---|--|
| Glaubwürdigkeit | ineffektiver Idealismus |
| <ul style="list-style-type: none"> • Orientierung am Gemeinwohl • politische und organisatorische Unabhängigkeit | <ul style="list-style-type: none"> • Erfolglosigkeit • Überflüssigkeit (Themenbesetzung durch Politik) |
| Kompetenz | kleinkariertem Lobbyismus |
| <ul style="list-style-type: none"> • hohes fachliches Niveau (sachorientiert – kritisch) | <ul style="list-style-type: none"> • Pseudobehörde • Uneinigkeit der Verbände (Zielsetzung, Konkurrenz) |
| Sympathie, Spontaneität | Arroganz, Unzuverlässigkeit |
| <ul style="list-style-type: none"> • hohes persönliches Engagement • regionale Verankerung • Spontaneität und Kreativität in Darstellungsform und -methode | <ul style="list-style-type: none"> • Selbstdarsteller • individualistische Eigenbrötler, mangelnde Kontinuität (personell, inhaltlich) |
| ☺ | ☹ |
| <ul style="list-style-type: none"> • Dynamik als Stärke • außerparlamentarische Vordenker | <ul style="list-style-type: none"> • blinder Aktionismus • selbstgerechte Betterwissererei |
| ☺☺ | ☹☹ |
| GESELLSCHAFTLICHES KORREKTIV | MIESMACHERTUM |

⁸ Ergebnisse der Diskussion der ABN-Tagung „Welches Erscheinungsbild hat und soll der Naturschutz haben“ an der Landjugendakademie Bonn-Röttgen, 1995. An der Veranstaltung nahmen Vertreter aus Naturschutzbehörden, Naturschutzverbänden und Vertreter von Nutzerverbänden teil.

Hirsche u. ä. tat. Sehr selten werden wirklich Zusammenhänge erläutert, vieles erscheint geheimnisvoll und ungreifbar. Häufig wird kein emotionaler Bezug hergestellt – eine wichtige Voraussetzung für Betroffenheit und persönliches Engagement.

Darüber hinaus scheint eine aktive, politisch orientierte Natur- und Umweltberichterstattung nicht mehr erwünscht. Die Medien betreiben oft nur noch Katastrophenberichterstattung, die dem Anliegen des Naturschutzes nicht dient. Die Naturschutzverbände bestätigen, dass sie sich ständig immer neue Methoden einfallen lassen müssen, um Natur und Naturschutz in den Medien erfolgreich platzieren zu können. Bei vielen Berichterstattungen siegt dann das Ungewöhnliche und die Katastrophe über das Alltägliche und Naheliegende. Natur- und Umweltschutz sind also nicht zum viel beachteten Querschnittsthema in den Medien geworden; dort interessieren überwiegend Quote und Auflage, die sich mit Naturschutzthemen zurzeit nicht erreichen lassen.

Akzeptanzdefizite im Hinblick auf Naturschutzaspekte in anderen politischen Ressorts resultieren häufig aus Unkenntnis, ökonomischen und sozialen Zwängen und aus der Sorge heraus, bevormundet zu werden; hier haben die Naturschützer die sachliche Aufklärung versäumt.

Einige Aspekte von Naturschutzthemen werden in der Werbung gerne genutzt, wenn auch nicht so, wie es sich Naturschützer wünschen: Natur und Landschaft werden zur Kulisse degradiert, wenn Apfelkuchen und Wurst, Milch und Milchsokolade auf Bauernhöfen in klischeehaften Landschaften beworben werden.

Viele Naturschützer kritisieren, dass der konsumorientierte Lebensstil unserer Gesellschaft für viele zentrale Probleme mitverantwortlich ist. Nicht selten wird diese Botschaft mit „ihr müsst euren Lebensstil verändern“ vermittelt und stößt dann auf Unverständnis und Ablehnung (SCHUSTER in diesem Heft). Dahinter stehen Verhaltensbarrieren und Abwehrreaktionen prinzipieller Art (man will nicht Sünderbock sein), die Furcht vor Freiheits-einengung, aber auch Informationsdefizite und Wahrnehmungsbarrieren.

Der Naturschutz hat lange Zeit einen grundsätzlichen Fehler gemacht, der sich z. T. noch bis heute fortsetzt: Es wurde viel zu wenig beachtet, dass jedes Stück Land oder Gewässer, das für den Naturschutz interessant ist und das ja oftmals diesen Wert erst

durch menschliche Nutzung und Gestaltung erhalten hat, einen Besitzer hat, der für den Naturschutz persönlich gewonnen werden muss und nicht erst aus der Zeitung oder durch behördlichen Bescheid erfahren darf, dass auf seinem Land Naturschutz stattfinden soll – mit zunächst kaum abschätzbaren Folgen für den Umgang mit seinem Land. Hier wurden und werden Selbstverständlichkeiten im Umgang miteinander missachtet.

Dies wird heute größtenteils erkannt und man bemüht sich um neue Ansätze für einen gesellschaftlichen Diskurs. Wissenschaftliche Grundlagen hierfür bilden unter anderem großangelegte Studien über die Wirkung des Naturschutzes in der und auf die Gesellschaft und verschiedene Nutzer- oder Lebensstilgruppen (s. SCHUSTER in diesem Heft).

2.10 Finanzierung

Naturschutz ist Aufgabe des Staates, also der Bürgergemeinschaft, und muss von diesem finanziert werden. Den gewachsenen Aufgaben des Naturschutzes sind Bund und Länder durch die Bereitstellung von Finanzmitteln nachgekommen. Die Erfassung aller aufgewendeten Mittel ist schwierig, da nicht an alle Daten heranzukommen ist. Zur Übersicht lassen sich die „Daten zur Natur“ des BfN (2002) heranziehen (s. Abb. 4). Den Daten zur Natur (BfN 2002) ist auch zu entnehmen, für welche Ausgabenbereiche die Mittel eingesetzt wurden (s. Tab. 3).

Angesichts der wirtschaftlichen Herausforderungen, vor denen das föderale Deutschland als eines der reichsten Länder der Erde

Zwar lagen die Ausgabensteigerungen über längere Zeiträume hinweg auch in Zeiten von Haushaltskonsolidierungen prozentual gesehen über dem Anstieg der Gesamtausgaben von Bund und Ländern, wobei darauf hinzuweisen ist, dass es sich insgesamt gesehen um eine vergleichsweise kleine Summe (624 Mio. EURO) handelt, die z. B. im Jahr 1998 nur 0,067 % der Gesamtausgaben aller öffentlichen Haushalte ausmachte. Allein die öffentlichen Hilfen, die landwirtschaftlichen Betrieben zugeflossen sind, beliefen sich auf das etwa siebenfache der Naturschutzausgaben. Auch im Vergleich zu den gesamten öffentlichen Ausgaben für den Umweltschutz von 11 Mrd. EURO waren die Naturschutzausgaben bescheiden (BfN 2002 nach STRATMANN 2002).



Nachrichten von Umweltkatastrophen, z. B. von mit Ölverseuchten Stränden an der Ostsee durch die Baltic Carrier Havarie, wie sie Alfred Schumm von der Umweltstiftung WWF Deutschland dokumentiert hat, lassen sich in den Medien am ehesten platzieren.

Beispiel: Förderung von Naturschutzgroßprojekten

Insgesamt wurden seit 1979 bislang 59 Projekte gefördert, wovon 29 abgeschlossen sind. Hierfür sind insgesamt 380 Mio. EURO Bundesmittel eingesetzt worden, dazu kommen noch 125 Mio. EURO Landes- und Trägermittel (vgl. BLAB in diesem Heft).

steht, muss auch mit Einsparungen beim Natur- und Umweltschutz gerechnet werden.

Es ist absehbar, dass die zurzeit in den Ländern getroffenen Umstrukturierungs- und Einsparungsmaßnahmen im Bereich der Naturschutzfachverwal-

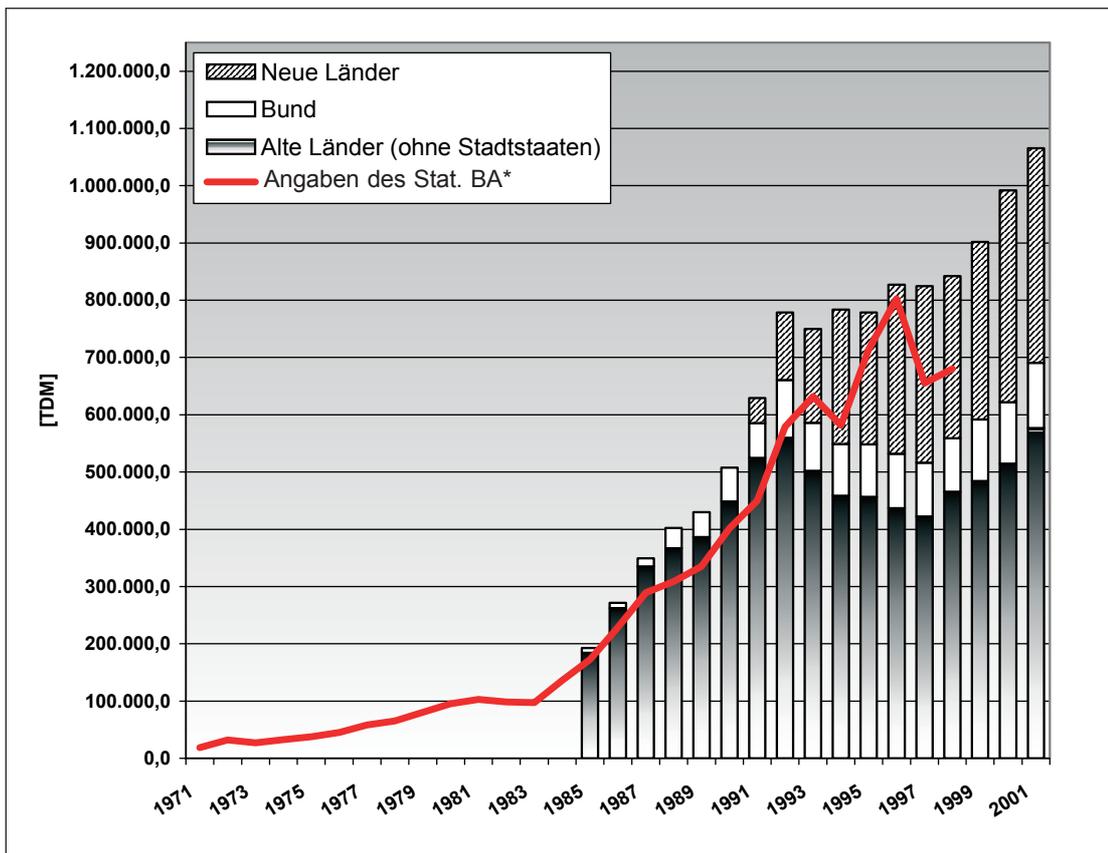


Abb. 4: Entwicklung der Naturschutzausgaben des Bundes und der Länder ohne Stadtstaaten. Angaben für 2000 und 2001 gesicherte Schätzung.
* = Statistisches Bundesamt. (BfN 2002 nach STRATMANN 2002, verändert).

tungen dazu führen, dass Aufgabenbereiche in den Fachbehörden und die Umsetzung vieler notwendiger Maßnah-

men nicht mehr ausreichend wahrgenommen und erfüllt werden können (vgl. Abschn. 2.4). Das Missverhältnis zwi-

schen den – auch durch EU-Vorgaben – gewachsenen Aufgaben und tatsächlich möglichen Leistungen droht immer größer zu werden. Weitere Anforderungen kommen mit der Umsetzung von UVP, SUP, FFH-VP noch hinzu. Naturschutzbehörden werden künftig gezwungen sein, Naturschutz mit anderen Lösungswegen umzusetzen, wobei der Arbeitsaufwand hierfür wiederum erheblich ist.

Die Naturschutzverbände sind erfolgreich im Einwerben von eigenen Mitgliederbeiträgen und zusätzlichen Spenden für nationale und internationale Projekte. Sie sind aber auch angewiesen auf staatliche Förderung ihrer Arbeit.

Zahlreiche Stiftungen wurden für Natur- und Umweltschutzzwecke eingerichtet. Zu den großen bekannten Stiftungen gehören die Deutsche Bundesstiftung Umwelt, die Allianz Umweltstiftung oder die Michael-Otto-Stiftung. Eher kleineren Stiftungen verdankt auch der Deutsche Rat für Landschaftspflege seine Arbeitsfähigkeit, wie der Lennart-Bernadotte-Stiftung oder der Stiftung für Bildung und Behindertenförderung, die einen Förderbereich Ökologie umfasst. NEIDLEIN geht in seinem Beitrag (in diesem Heft) auf neue Wege der Förderung ein.

Insgesamt wird im Natur- und Umweltschutz – vor allem in Relation zu anderen Ressorts

Tab. 3: Naturschutzausgaben des Bundes und der Länder (ohne Stadtstaaten) nach Ausgabenbereichen 1999 (BfN 2002 nach STRATMANN 2002).

| Aufgabenbereich | Betrag [Mio. EURO] |
|---|--------------------|
| 1 Gebietsschutz, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen (laufende Ausgaben und Investitionen) | 78,89 |
| 2 Entschädigungen, Ausgleichszahlungen für Bewirtschaftungsauflagen, Vertragsnaturschutz | 152,42 |
| 3 Untersuchungen, Landschaftsplanung | 29,40 |
| 4 Forschung | 8,13 |
| 5 Maßnahmen für Naturschutz und Landschaftspflege, nicht genauer zuzuordnen (aus den Bereichen 1-4) | 25,21 |
| 6 Öffentlichkeitsarbeit, Umweltbildung | 21,22 |
| 7 Förderung des ehrenamtlichen, privaten und halbstaatlichen Naturschutzes | 33,75 |
| 8 Bauausgaben und sonstige Investitionen | 6,03 |
| 9 Sonstige Sachausgaben, Zuweisungen und Zuschüsse (nicht den Bereichen 1-8 zuzuordnen) | 16,82 |
| 10 Personalausgaben | 84,06 |
| 11 Maßnahmen im Bereich der Eingriffsregelung (finanziert durch staatliche Einnahmen aus der Eingriffsregelung) | 9,92 |
| 12 Sonstiges und internationaler Naturschutz | 3,58 |
| Gesamtausgaben | 469,88 |

– weniger Geld zur Verfügung stehen – auch mit abnehmender Tendenz, wenn man z. B. die vorgesehene Entwicklung der Bundeshaushalte bis 2007 (Abb. 5) betrachtet. Dies betrifft den Bundeshaushalt, die Situation in den Ländern erscheint allerdings noch ernster.

Somit wird es darauf ankommen, für die Belange des Naturschutz- und Umweltschutzes mehr Verständnis bei den anderen Ressorts zu finden und die beschriebenen Kommunikationsprobleme der Vergangenheit zu überwinden. Wichtig wird es ebenfalls sein, die Interessenslage anderer, nicht primär naturschutzmotivierter Partner für Synergien zu nutzen. Ob das gelingt, wird entscheidend von der Inwertsetzung von Naturschutzleistungen abhängen.

3 Forderungen und Empfehlungen

UEKÖTTER (in diesem Heft) zeigt in seinem Beitrag, dass sich der Naturschutz mit der Frage nach dem Erfolg seines Tuns schon immer schwer getan hat – und zwar mehr als andere soziale Bewegungen.

Nach Auffassung des Deutschen Rates für Landespflege lassen sich Stärken und Schwächen der Naturschutzbewegung und auch Erfolg und Rückschläge nicht klar voneinander trennen. Dieser Sachverhalt ist Folge der Widerspiegelung der komplexen und komplizierten Ideenwelt der im Naturschutz Aktiven. Dieses Dilemma gründet nicht in einem Detailproblem, dem allein mit Appellen oder Konzeptpapieren beizukommen wäre. Retrospektiv spricht einiges dafür, die Geschichte des Naturschutzes nicht nur, aber auch als eine Erfolgsgeschichte aufzufassen.

Die Bedeutung des Natur- und des Umweltschutzes für die Gesellschaft zeigt sich am deutlichsten, sobald man ihre wichtigsten Erfolge wegdenkt und sich eine gesellschaftliche Entwicklung vor Augen stellt, in der die Trends der 1950er und 1960er Jahre ungebremst fortgesetzt worden und eskaliert wären. In diesem kontrafaktischen Gedankenexperiment wird man vieles an Errungenschaften erkennen, was wohl kaum jemand mehr ernstlich missen möchte: vom PKW-Katalysator bis zum Nationalpark, von der kommunalen Kläranlage bis hin zur Renaturierung von Fließgewässern. Der Erfolg des Umwelt- und Naturschutzes liegt darin, hierzulande Schlimmeres verhindert zu haben. Dafür braucht sich die Umwelt- und Naturschutzbewegung als Ganzes gewiss nicht zu schämen, ja darauf kann sie durchaus stolz sein. Viele Mitbürger profitieren daher wie selbstverständlich von den

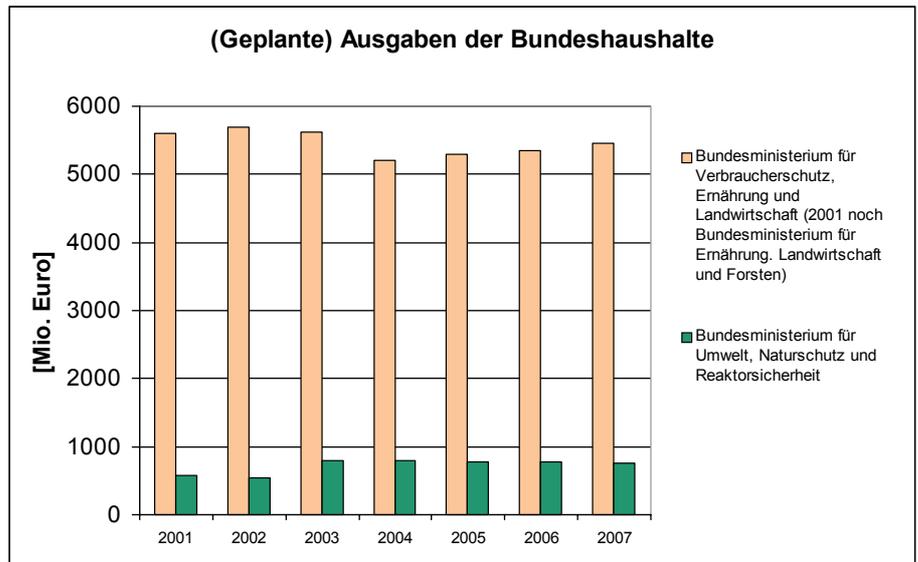


Abb. 5: (Geplante) Ausgaben der Bundeshaushalte für das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Quelle: <http://www.bundesfinanzministerium.de/>).

Ergebnissen der Aktivitäten, die Naturschützer oftmals unter großen persönlichen Mühen und gegen vielerlei Widerstände auf sich genommen haben.

Der Naturschutz hat – bei aller erforderlichen Selbstkritik, an der mittlerweile kaum noch Mangel herrscht – aus Sicht des Deutschen Rates für Landespflege weder Grund noch Anlass, vor der gesamten Gesellschaft gleichsam im Büßerhemd herumzulaufen. Erforderlich ist daher ein neues Selbstbewusstsein des Naturschutzes.

Aus der Sicht des Deutschen Rates für Landespflege erscheint es derzeit besonders wichtig, das Bild – oder das „Image“ – des Naturschutzes sowohl nach außen als auch nach innen zu verbessern. Dem Naturschutz ist es viel zu lange gleichgültig gewesen, was für ein Bild er bietet oder er hat dies mehr oder weniger dem Zufall überlassen. Das angestrebte Image muss natürlich mit

der Sache übereinstimmen, d. h. der Naturschutz muss dann auch so sein, wie er sich darstellt.

Das Image ist das Bild, der Eindruck von einer Sache. Dieses ist subjektiv und vermittelt dem Betrachter nicht nur objektive Information, sondern weckt auch Emotionen. Ein gutes Image, Klarheit und Transparenz im Auftreten sind wichtig für die Akzeptanz in der Gesellschaft und dienen besonders dazu, junge Menschen für den Naturschutz zu begeistern. Gleichwohl muss das Image nach Zielgruppen differenziert sein, d. h. es besitzt verschiedene Facetten.

Weinzierl, H. (1985): *Passiert ist gar nichts* (Buchtitel)

Weinzierl, H. (2003): *Passiert ist doch etwas!*

(Vortragsthema anlässlich 90 Jahre Bund Naturschutz in Bayern)

Wilhelm LIENENKÄMPER (1956), ehrenamtlicher Beauftragter für Naturschutz und Landschaftspflege aus Nordrhein-Westfalen, im Jahr 1956 zur Bilanz des Naturschutzes:

„Wenn wir den Weg des deutschen Naturschutzes rückschauend betrachten, dürfen wir feststellen, dass er zwar von Enttäuschungen und Rückschlägen nicht verschont blieb, dass ihm aber, aufs Ganze gesehen, ein Aufstieg beschieden war. Eine Vielzahl von Lebensstätten der Pflanzen und Tiere, zahlreiche Naturdenkmale, Naturschutzgebiete und Landschaftsschutzgebiete konnten vor dem sicheren Untergang gerettet werden. Die wirtschaftlich unumgänglichen und technisch betonten Eingriffe in das Bild der Landschaft werden seit langem in Zusammenarbeit der Partner geplant und gestaltet. Zahlreiche Industrieunternehmen, Wirtschaftsverbände, Landeskulturämter, Siedlungsträger und Stadtverwaltungen können hierzu mit guten Beispielen aufwarten.“

Naturschutz hat einen hohen ethischen Anspruch und wird daher in der Gesellschaft grundsätzlich als wichtig anerkannt. Davon ausgehend muss und kann der Naturschutz ein konsequent positives und attraktives Image aufbauen. In einer Zeit, in der die meisten Menschen misstrauisch gegenüber manipulativer Information geworden sind, hängt die Glaubwürdigkeit des Images allerdings entscheidend von der Wirklichkeit ab.

Bild und Sache müssen konsistent sein. Der Naturschutz ist daher als optimistisch und fortschrittlich, ehrlich und vertrauenswürdig, idealistisch und professionell, vital und moralisch legitim darzustellen. Seine Gegenstände sind zweifellos faszinierend und schön, seine Aktivitäten vielfach nicht-banal, aufregend und vielleicht sogar abenteuerlich, seine Verbände sind für viele Mitglieder einladend, gemeinschaftlich und solidarisch.

Ein gutes Image braucht aber auch langfristige Pflege und eine häufige Erfolgskontrolle. Der Deutsche Rat für Landschaftspflege hält es für dringend notwendig, das zurzeit vorhandene Naturschutzbild dahingehend zu verändern, dass der Naturschutz nicht mehr allein als Verhinderer oder Bremsen von Vorhaben gesehen wird, sondern als partnerschaftlicher und kompetenter Mitgestalter einer nachhaltigen Entwicklung. Dazu muss der misanthropische Charakter des derzeitigen Bildes abgebaut und stattdessen dargestellt werden, dass der Mensch in seiner Umwelt mit all seinen Stärken und Schwächen im Zentrum der Naturschutzbemühungen steht. Die Verfas-

ser der Grünen Charta von der Mainau, der Arbeitsgrundlage des Rates, formulierten schon 1961: „Um des Menschen willen ist der Aufbau und die Sicherung einer gesunden Wohn- und Erholungslandschaft, Agrar- und Industrielandschaft unerlässlich ...“

Am Aufbau dieses positiven Bildes müssen alle im Naturschutz Tätigen arbeiten. Aus den vorangegangenen Ausführungen wird deutlich, dass ein Teil des Negativimages des Naturschutzes auf mangelnde Öffentlichkeitsarbeit gerade auch der ihn tragenden staatlichen Stellen zurückzuführen ist. Eine wesentliche Forderung muss daher sein, auch ihnen entsprechende personelle und finanzielle Kapazitäten für diese Aufgabe zur Verfügung zu stellen.

Naturschutz ist nicht an sich wertvoll und „verkauft“ sich von selbst, sondern auch er muss in der heutigen Gesellschaft vermarktet werden. Eine entsprechende Marketingstrategie allerdings fehlt.

Werbung für Naturschutz soll im weitesten Sinne durch Kommunikationsmaßnahmen durchgeführt werden. Naturschutzserfolge müssen der Öffentlichkeit besser vermittelt werden. Dabei sind alle Stellen und Personen, die am Erfolg beteiligt sind, gleichermaßen hervorzuheben (häufig Naturschutzverbände und Naturschutzbehörden oder andere Fachstellen), dies ist wichtig für den inneren Zusammenhalt des gesamten Naturschutzes („Corporate Identity“).

Es muss betont werden, dass Naturschutz nicht zwangsläufig gegen, sondern vielfach für etwas steht. Naturschutz darf nicht nur verhindern,

sondern muss auch ermöglichen. Er kann dies z. B. durch konkrete integrative Konzepte und Maßnahmen auf regionaler oder lokaler Ebene realisieren, in denen Nutzung und Schutz gleichermaßen stattfinden (Freizeit und Erholung, Wasserwirtschaft etc.). Naturschutz erbringt damit auch wesentliche Dienstleistungen für den Menschen.

Zum Aufbau des Images gehört vor allem auch eine vertrauensvoll-kritische Zusammenarbeit der Naturschutzverbände untereinander, mit den staatlichen Behörden und der Öffentlichkeit. Ein Beispiel dafür ist das 2002 verabschiedete Bundesnaturschutzgesetz, dessen Entstehung in gemeinsamen Diskussionen, Veranstaltungen und Anhörungen konstruktiv begleitet wurde. Solche Allianzen erleichtern das systematische Abarbeiten von Defiziten im Naturschutz, müssen jedoch langfristig angelegt sein, um bestimmte Ziele konsequent umzusetzen. Zur Erreichung eher kurzfristiger Ziele können auch Allianzen mit Konfliktpartnern sinnvoll sein, z. B. für gemeinsame Experimente im Rahmen von Wildnisprojekten mit der Landwirtschaft oder im Bereich von Erholung und Sport, wenn es um naturverträgliche Aspekte geht.

Um die positive Bedeutung des Naturschutzes für die Menschen zu vermitteln und das Bewusstsein für seine Notwendigkeit zu schärfen, sollten in der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen, auch unterschiedliche Lebensstilgruppen, insbesondere jedoch Jugendliche und junge Erwachsene als „Zukunftsgruppe“ angesprochen und durch kommunikative Methoden zum Mitmachen angeregt werden. Ganz besonders muss seitens des Naturschutzes beachtet werden, dass er seine Ziele in einer demokratischen Gesellschaft nicht ausschließlich über „Top down“-Strategien erreichen wird, die häufig nicht auf Akzeptanz stoßen, ja gerade Widerstand auslösen, sondern dass vorrangig gesellschaftliche Gruppen und vor allem Betroffene von Anfang an angesprochen und einbezogen werden müssen. Zugleich gilt es jedoch anzuerkennen, dass in der Umsetzung bestimmter übergeordneter Ziele wie sie die FFH-RL und die WRRL oder auch das grundsätzliche Verschlechtsverbot der Eingriffsregelung repräsentieren, der reine Appell an die Verantwortung und Einsicht des Einzelnen kaum ausreichen wird. Hier gilt es jedoch vermehrt, die Betroffenen von vornherein in Entscheidungen einzubeziehen, ihnen die Spielräume, die bei der Umsetzung notwendiger Maßnahmen bestehen, zu verdeutlichen und ggf. gemeinsam Alternativen zu entwickeln.

Leitlinien zum Aufbau eines Images (zielgruppenorientiert nach REGENTHAL 1992)

1. Menschen direkt helfen, sich ein Bild von einem Meinungsgegenstand zu machen (Wirkungen überlegen und ansprechen)
2. Keine gegensätzlichen Wirkungen erzeugen (Verwirrung, Verunsicherung, Aufhebung der Effekte)
3. Wirkungen verstärken (Selektion, Reduktion, Prägnanz, Synergieeffekte schaffen, Wiedererkennung ermöglichen)
4. Anreize schaffen (Ansatzpunkte, Kontakte, Höhe-/Blickpunkte)
5. Ganzheitliche Wirkungen anstreben (unterschiedliche Bereiche zu einer Gesamtwirkung verbinden: rational/emotional)
6. Wirkungen auf die Zielgruppe ausrichten (Wahrnehmung, Bedürfnisse, Werte, Probleme, Situationen, Betroffenheit, Gefühle usw. beachten)
7. Identifikationen schaffen / Wir-Gefühl, Motivationen, persönliche Ansprache, Symbole, Anlässe, Führung, Klima)
8. Innere und äußere Wirkungen miteinander verbinden als verstärkende Rückkopplung und zur Identitäts- und Image-Bildung
9. Imagebildende Maßnahmen durchführen (Aktionen, Projekte, Feste, Partnerschaften, Sponsoren, besondere Personen, Anlässe...)
10. Imagebildende Wirkungen schaffen (Aktionen, Projekte, Feste, Partnerschaften, Sponsoren, besondere Personen, Anlässe...).

Naturschützer müssen – wie andere gesellschaftliche Gruppen auch – kompromissbereit sein, Teilerfolge akzeptieren und eine Politik der kleinen Schritte verfolgen, wie sie sich letztlich auch bewährt hat (ENGELHARDT 2002).

Frühzeitig muss die sachliche Auseinandersetzung und die Kooperation mit Konfliktpartnern gesucht werden, getragen von einer hohen Streitkultur, Verständnis der Position des anderen und einer ernsthaften Dialogfähigkeit sowie gemeinsamer Suche nach Lösungen. Kompromissbereitschaft schließt allerdings auch ein, dass der Naturschutz seine „Schmerzgrenzen“ deutlich zu erkennen gibt.

In einer wirklichen Kompromisskultur werden es die Kontrahenten vermeiden, diese Schmerzgrenzen zu überschreiten, damit alle Parteien gegenüber der Öffentlichkeit „ihr Gesicht wahren“ können. Diese Grenzen festzulegen, erfordert aber noch weitere naturschutzinterne Debatten.

Die nachfolgenden gelisteten Empfehlungen richten sich an die verschiedenen Akteure im Naturschutz und umreißen zum anderen Bereiche, die aus Sicht des Deutschen Rates für Landespflege kurz- bis mittelfristig zu verbessern sind.

Naturschutzverbände

- Öffentlichkeitswirksame Präsenz in Besucherzentren oder an „Besuchermagneten“
- Optimierung des Images und der Kommunikationsstrukturen
- Selbstbewusste und positive Vermittlung des Anliegen von Naturschutz und Landschaftspflege in die Gesellschaft
- Zusammenarbeit aller Verbände bei wichtigen politischen Entscheidungen (Schutz der Natur ist prioritär, nicht die Selbstprofilierung)
- Kompromissbereitschaft, Offenheit für Teilschritte statt Absolutheitsanspruch der eigenen Ziele
- Gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit Behörden, vor allem „Eingriffsbehörden“ sowie mit der betroffenen Bevölkerung vor Ort anstreben
- Qualifizierte Beiträge im Rahmen der Beteiligung nach §§ 58/59 Bundesnaturschutzgesetz
- Konsequente Öffnung für alle Altersgruppen, d. h. entsprechende Angebote für Aktivitäten anbieten (quasi Dienstleistungen vor Ort)
- Alternativangebote zu festen Organisationsstrukturen (lockere Zusammenarbeit) „zum Schnuppern“ vorsehen

- Naturschutzflächen erwerben und pflegen
- Elementare Naturerlebnisse bieten, Erlebnis-Naturschutz präsentieren, Lebensfreude durch Identifikation und Mitmachen vermitteln
- Verstärkt Angebote für Mädchen und Frauen in die Naturschutzarbeit einbeziehen
- Kooperationen mit Betrieben, Sportvereinen, Kinder- und Jugendgruppen, Seniorenheimen anbieten
- Naturschutzaufgaben als Grundlage für eine gesellschaftliche Stabilisierung und einen Wettbewerbsvorteil - persönlich wie institutionell – beschreiben
- Zeitliche Begrenzung von Projekten, um schneller Erfolgserlebnisse zu erhalten
- Positive Naturerfahrungen aus der Kindheit nutzen (daher frühe Naturerziehung so wichtig).

Verwaltung

- Selbstbewusst und positiv das Anliegen des Naturschutzes in die Gesellschaft tragen
- Statt allein auf hoheitlichen Naturschutz auch auf freiwillige Maßnahmen setzen
- Behördenübergreifend die Kooperation mit anderen Fachbehörden suchen (nicht das Abgrenzen und Beharren auf eigenen Kompetenzen, sondern das inhaltliche Anliegen sollte im Vordergrund stehen)
- Über die Sozialpflichtigkeit und Umweltverträglichkeit hinausgehende freiwillige Maßnahmen für den Naturschutz honorieren, entsprechende Mittel in die Haushalte einsetzen und gegen Kürzungen verteidigen
- Grundstückseigentümer und Landnutzer rechtzeitig in Planungen über Unterschutzstellungen einbeziehen und beteiligen
- Vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Naturschutzverbänden anstreben (gilt für Naturschutzbehörden und „Eingriffsverwaltungen“ gleichermaßen); ggf. Austausch von Mitarbeitern auf Zeit
- Anerkennungen von Naturschutzverbänden sehr sorgfältig prüfen
- Umweltrelevante Daten zur Einsichtnahme für jedermann bereithalten
- Kontakte vor Ort wahrnehmen und pflegen, z. B. über staatlich geprüfte Natur- und Landschaftspfleger
- Naturschutzaufgaben als Grundlage für eine gesellschaftliche Stabilisierung und einen Wettbewerbsvorteil - persönlich wie global – beschreiben.

Gebietsschutz

- Nationaler, übergeordneter Konzeptansatz für eine hinreichende und repräsentative

Ausweisung und Sicherung des gesamten heimischen Naturpotenzials (Verbreitung, Repräsentativität, Erhaltungszustand, Sicherungsbedarf) zur weiteren Verfeinerung von NATURA 2000 und zur Umsetzung des länderübergreifenden Biotopverbundes

- Neuausweisung von großflächigen Schutzgebieten
- Einheitliche Regelungen für Großschutzgebiete (Nationalparke und Biosphärenreservate)
- Schutzgebietsverordnungen überprüfen und aktualisieren, auch hinsichtlich der Größe der Schutzgebiete, ggf. auch Umwandlungen des Schutzstatus ermöglichen
- Gebietsschutz flankieren durch Ökologisierung und Differenzierung angrenzender Landnutzungen, ggf. Pufferstreifen schaffen
- Vorrangflächen für Naturschutz auf allen Ebenen der Raumordnung einführen
- Naturparke: Überprüfung des Verhältnisses zwischen Erholungsnutzung und Naturschutzorientierung, ggf. Korrektur zugunsten letzterer.

Artenschutz

- Erfolge für einzelne Arten – vergleichbar den Blauen Listen in der Schweiz – künftig stärker zur Motivationssteigerung herausstellen; auch zur Steigerung von Akzeptanz von Maßnahmen und zur Einwerbung von Mitteln
- Verbesserte Kommunikationsstrategien (z. B. Mediation) anwenden mit dem Ziel, dass Artenreichtum und auch Biologische Vielfalt als Standortvorteile gesehen werden
- Sinn und Zweck von Artenschutzstrategien besser vermitteln, frühzeitiger offen legen und mit den Betroffenen diskutieren
- Habitat- und Biotopschutz als Grundlage des Artenschutzes betonen
- Grundeigentümer und Landnutzer bei der Erstellung von Artenschutzprogrammen stärker einbeziehen, um mehr Akzeptanz zu erhalten
- Über Bedeutung und Funktion der Roten Listen aufklären, um Anpassungen oder Verhaltensänderungen bei der Landnutzung zu erreichen
- Verhältnis zu heimischen, eingewanderten und eingeschleppten Arten klären
- Anreize zur Berücksichtigung von Artenschutzzielen aus anderen Politikbereichen, z. B. der gemeinsamen Agrarpolitik der EU (Agenda 2000) nutzen.

Planungs- und Prüfinstrumente

- Vorrangig bestehendes Recht stringenter fassen, vereinfachen und verbessern (Bei-

spiel: Novellierung Baugesetzbuch und Raumordnungsgesetz: Die Anforderungen einer Umweltprüfung von Plänen und Programmen der Bauleitplanung sind mit der Landschaftsplanung weitgehend erfüllt)

- Systematisierung und Abschtigung der Planung über Ländergrenzen und Planungsebenen hinweg
- Vorhandenes Planungsinstrumentarium der Landschaft anpassen: modulare, offene, interaktive, prozessorientierte und adressatenbezogene Landschaftsplanung
- Landschaftsplanung als flächendeckende Daueraufgabe (Fortreibungspflicht) verfolgen und durchsetzen
- In der Landschaftsplanung gleichermaßen die Gestaltung der Kulturlandschaft (Landschaftsbild) und die Berücksichtigung ökologischer Aspekte im Auge behalten
- Keine weiteren Beschleunigungsgesetze oder -vorschriften, um angebliche Planungs- und Verfahrensverzögerungen zu beseitigen; eher Vollzugsdefizite der vorhandenen Instrumente entsprechend der Zielansätze und der darin liegenden Potenziale von Planungen beseitigen
- Start einer Qualifizierungskampagne für die Landschaftsplanung, um zu einer Vereinheitlichung von Begriffen, Abläufen, Inhalten und Methoden beizutragen sowie um ihre föderalistischen Divergenzen zu überwinden
- Landschaftsplanung besser vermarkten, auch mit neuen Medien, damit mehr Akzeptanz in der Öffentlichkeit erreicht wird
- Bei der Eingriffsregelung Kontrollen der Umsetzung und Pflege festgesetzter Maßnahmen durchführen (Durchführungskontrollen als Standard, daneben verstärkte Funktions- bzw. Wirkungskontrollen im Sinne von Qualitätsmanagement)
- Einbindung aller Akteure und Betroffenen im Vorfeld von Genehmigungsverfahren bei der Umsetzung der Eingriffsregelung
- „Landschaftsschauen“ als effektives Instrument der Nachkontrolle und öffentlichkeitswirksamen Darstellung von Erfolgen und Defiziten für Genehmigungs-, Fach- und Naturschutzbehörden sowie Vorhabenträger einführen
- Frühzeitige Einbeziehung der Betreiber von Flächenpools zur Abklärung der Verfügbarkeit von Flächen
- Landesweite Eingriffs- und Kompensationsflächenkataster etablieren
- Abstimmung der verschiedenen Instrumente der Folgenbewältigung (Eingriffsregelung, UVP, SUP, FFH-VP) untereinander und in ihrem Verhältnis zur Landschaftsplanung unter Bewahrung erreichter materieller Standards; in die-

sem Zusammenhang sollten auch Rechtsinstrumente wie Projekt-UVP und Strategische Umweltprüfung (SUP) konkrete Rechtsfolgen in Form von Kompensationsregelungen erhalten (wie bei der FFH-Verträglichkeitsprüfung)

- Bei allen jetzt anstehenden Umsetzungsarbeiten der SUP dürfen die Anforderungen des Bundesnaturschutzgesetzes nicht unterlaufen werden; Landschaftspläne sollten als wesentlicher Baustein einer SUP in der Bauleitplanung ausgestaltet werden anstatt sie selber SUP-pflichtig zu machen
- Bei der Weiterentwicklung von Instrumenten ist vor allem zu fragen, ob die Umsetzung einen Fortschritt in Richtung frühzeitiger und vorsorgender Berücksichtigung nachteiliger erheblicher Auswirkungen von Plänen und Programmen bringt.

Finanzierung

- Angesichts zunehmender Knappheit öffentlicher Mittel und Sparzwänge der öffentlichen Haushalte verstärkt nach indirekten Finanzierungsmöglichkeiten über Kooperationen und Netzwerke suchen
- Die Neugestaltung der Förderung ländlicher Räume und die Reform der EU-Agrarpolitik zur Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen, auch im Rahmen nachhaltiger regionaler Entwicklung nutzen
- In wirtschaftlichen Wachstumsbranchen mit professionellerem Fundraising zusätzliche Mittel erschließen: Stiftungen/Zustiftungen, Sponsoring, Patenschaften und Förderer.

4 Schlussbemerkung

Zur „westlichen“ Industriegesellschaft, der wir angehören, erscheint folgende abschließende Betrachtung angebracht. Der von ihr erreichte materielle Wohlstand erzeugte mehr Offenheit und Förderbereitschaft für kulturelle, soziale und ethische Belange, aus denen ein vielseitiger Verhaltenskodex und Pflichtenkatalog für diese moderne Gesellschaft erwuchs, der Recht und Verfassung prägt und durchdringt. Aber es wurde zu wenig beachtet, ob die vielen Verhaltensregeln, Gesetze und Verfassungsgebote (mit ihren sog. „Multifunktionalitäten“) miteinander verträglich sind und ob nicht einige von ihnen gesellschaftlich deutlich höhere Priorität genießen als andere. Daran wurde freilich nicht gedacht, solange öffentliche Haushalte nur Zuwächse kannten (oder auch Schulden in Kauf nahmen), um durch

Verteilung das Wohlergehen einer möglichst großen Zahl von Bürgern zu sichern und ebenso Kultur zu fördern. Wir erkennen nun schmerzvoll, dass die staatlichen Sozial- und Gesundheitssysteme, ja die ganze staatliche Risikoversorge in Schiefen geraten sind. Trotz eines weiter angewachsenen gesellschaftlichen Reichtums wurde die Finanzierung kollektiver Güter nicht nachhaltig gesichert. Die desaströse Lage der öffentlichen Haushalte kann dazu führen, dass potenzielle „Reformopfer“ ständig unter Legitimationszwang gestellt werden, seien es Universitäten, Theater, Museen, Orchester, öffentliche Verwaltungen, soziale Projekte und eben auch Naturschutzmaßnahmen.

Naturschutz hat zwar eine „materialistische“, lebenstragende Seite – den Naturhaushaltschutz mit seiner Leistungs- und Nutzungsfähigkeit –, die man aus Gründen des wohlverstandenen Selbstinteresses wohl nicht in Frage stellen wird. Aber was geschieht mit der „idealistischen“ Seite des Naturschutzes, die uns eigentlich inspiriert und beglückt? Wenn die Wirtschaft nicht mehr floriert, das Sozialsystem aufgebrochen wird, die Menschen vermehrt Risiken selbst tragen müssen – dann kann nicht ausgeschlossen werden, dass Biodiversitätskonventionen, FFH-Strategien, Eingriffs-Ausgleichs-Regelungen und Landschaftsplanungen, die ja immer weit mehr Geld kosten als einbringen, faktisch außer Kraft gesetzt oder eingefroren werden. In einigen Bundesländern sieht man bereits, wie am Naturschutz gespart werden soll. Diese Problematik muss klar ins Auge gefasst werden, wenn auch in Zukunft über Naturschutz-Erfolge diskutiert wird.

Der Deutsche Rat für Landespflege warnt indessen davor, eine Debatte über Prioritäten zu beginnen, da diese nur zum Zwist verschiedener Akteursgruppen in Kultur, Sozialpolitik, Wissenschaft und Naturschutz führen kann und dem Schutz kollektiver Güter nicht dienlich ist. Engagierte Verfechter unterschiedlicher kollektiver Güter und kulturstaatlicher Aktivitäten müssen sich davor hüten, sich unter dem Druck vermeintlicher Sachzwänge gegeneinander ausspielen zu lassen.

Stattdessen muss deutlich gemacht werden, dass eine nachhaltige Entwicklung nicht ohne die Erfüllung von Staatsaufgaben hinsichtlich der Erhaltung und Pflege kollektiver Güter einschließlich des Naturschutzes möglich ist und dass der seit der Verabschiedung der „Grünen Charta“ insgesamt deutlich gewachsene Reichtum der Gesellschaft dies nach wie vor prinzipiell ermög-

licht. Der Naturschutz sollte sich weiterhin nicht auf die Option einlassen, dass zu seiner Finanzierung ein kontinuierlich hohes Wirtschaftswachstum vonnöten ist. Damit sind gewichtige gesellschafts- und steuerpolitische Fragen aufgeworfen, zu deren Beantwortung der Deutsche Rat für Landschaftspflege keine Spezialkompetenzen besitzt.

Naturschutz ist eine Kulturaufgabe. Diese zu erfüllen ist nur der Mensch als Kulturwesen fähig. Zwar hängt jede Kultur von natürlichen Lebensgrundlagen und deren Erhaltung ab, was Natur- und Umweltschützer zu Recht nicht müde werden zu betonen. Einerseits ist und bleibt Natur abhängig vom kulturellen Zusammenhang und wandelt sich mit diesem. Andererseits ist Anthropozentrismus Teil der menschlichen Natur, die nicht nur ihr Leben leben, sondern auch erfolgreich führen will. Die Respektierung der Naturgrundlagen, die das Kulturwesen Mensch biologisch tragen, und auch der ethisch-kulturelle Respekt vor den Erscheinungen der Natur sind damit vereinbar, müssen aber immer wieder neu eingefordert werden. Zu dieser Kultur gehört auch unsere städtisch-industrielle Zivilisation. Diese formt heute unsere sozialen Beziehungen und setzt gleichzeitig Grenzen für „grüne“ Lebensentwürfe von Individuen oder Gruppen.⁹

Hier liegt die beständige Chance, ja die grundsätzliche Rechtfertigung des Naturschutzes. Angesichts der inneren Natur des Menschen muss er sich aber bewusst bleiben, dass er aus einer Minderheitssituation zu handeln hat, die durch mythosfreie Überzeugung mehr erreicht als durch Radikalität.

Der Naturschutz in Deutschland ist keine plakative Erfolgsstory im landläufigen Sprachgebrauch. Um im Bild zu bleiben: Viele Kapitel der Story bedürfen der Fortsetzung. Neue Herausforderungen sind anzunehmen: fortschreitende Verstärterungsprozesse, Umsetzung nachhaltiger Ressourcennutzung, Reduzierung des Flächenverbrauchs, Föderalismusdebatte, globale Umweltveränderungen, Folgen der Gentechnik, abnehmende Finanzierung, um nur einige anzusprechen. Naturschutz und Landschaftspflege werden daher eine dringliche Daueraufgabe bleiben.

5 Summary

(Übersetzung: Faith Gibson-Tegethoff)

In May 2003, official and honorary nature conservationists from all over Germany met for the symposium of the German Council for Land Stewardship (Deutsche Rat für Landschaftspflege) at Drachenburg Castle in one of Germany's oldest protected areas „Siebengebirge“ near Königswinter on the Rhine, in order to take stock of the long tradition of nature conservation work in Germany.

Many representatives of nature conservation and landscape management tend to chiefly focus on the disappointments of their work; therefore, the aim of the meeting was to identify successes gained and to build on the measures and strategies that lead to success. The subject matter of the speeches ranged from historical aspects to trends in regional and species protection, and from planning and testing instruments to observations of social acceptance, media relationships and funding possibilities.

An assessment of the speeches, the discussion results and additional study resulted in the realization that it is fundamentally impossible to generally define „the success of nature conservation“. Society in general and nature conservationists as a group estimate successes very differently. This applies, for instance, to how they evaluate the extent to which goals are reached and indicators for such, as the field of nature conservation has many objectives, and some of these are contradictory.

Since precise indicators are scarce, the German Council for Land Stewardship attempted to describe the successes using selected areas of nature conservation: nature conservation organizations, administration, legal foundations, region protection, species protection, planning and testing instruments, social acceptance and funding.

The roughly 100-year-old field of nature conservation is fundamentally established in society with a certain degree of independence. However, we cannot cleanly break down the strengths and weaknesses of the nature conservation movement and its successes and failures. This reflects the enduring dilemma resulting from the complex and complicated views of all people active in nature conservation.

Nature conservation and landscape management continue to have serious difficulties gaining acceptance and reaching implementation. Attempts to examine why so many of its ideals have not gained

acceptance within society ensued relatively late. Nature conservation deals with complex and sometimes abstract topics, which are not easy to convey (e.g. food chains, habitat systems, biodiversity) or which were simply poorly conveyed. Some of the problems that nature conservationists describe as grave are often not sufficiently perceptible (e.g. species decline, changes in the landscape) or are hard for people to believe (the importance of so-called weeds and pests for the balance of nature, the significance of historical models in the target system of nature conservation). The lack of acceptance of nature conservation aspects by other policy-making areas is often the result of ignorance, of economical and social constricts or of the fear of being dictated to. In these cases, nature conservationists have failed to educate objectively.

In the opinion of the German Council for Land Stewardship, it is essential to improve the image of nature conservation both outwardly and inwardly. For far too long, the nature conservation movement has disregarded the importance of the image it conveys – or its image was left more or less to chance.

Nature conservation has high ethical demands and therefore society fundamentally deems it important. With this in mind, we can and should work to build up a consistently positive image. The characteristics of this image should be unmistakable, understandable, trustworthy, professional, idealistic, altruistic, fascinating, modern, progressive, open, tolerant, courageous, self-assured, optimistic and successful. Above all, nature conservation must cease to be viewed as a major impediment and constraint to nearly all plans. Instead, it should project the image of a cooperative and competent co-designer of sustainable development.

Rather than publicly bewailing its failures, the successes of nature conservation must be „sold“ better. In doing so, all positions and individuals involved in the success should be equally emphasized (often nature conservation organizations and nature conservation authorities or other expert bodies); this is essential to the inner cohesion of the entire sector of nature conservation („corporate identity“).

We must convey that nature conservation does not necessarily stand *against*, but often *for* something. Nature conservation should not only *prevent*, but also *enable*. It can do so, for instance, through concrete, integrative schemes and measures on regional or local levels, which combine the aspects of

⁹ In diesem Kontext wird auf KÖRNER et al. (2003) verwiesen.

utilization and protection (recreation, water management, etc.).

Above all, we in nature conservation must keep in mind that goals cannot be achieved in a democratic society solely through top-down strategies. These often do not meet with acceptance, but, on the contrary, trigger resistance. Instead, from the very start, we must address and involve social groups and especially those who are affected from the bottom up.

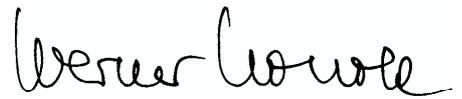
Nature conservationists – like other social groups – must be prepared to make compromises, accept partial successes and pursue a policy of small steps, as they recently proved effective. They must seek out objective debate and cooperation with conflicting parties early on, basing communications on a high culture of debate and the ability to enter into sincere dialogue.

The German Council for Land Stewardship offers recommendations for the sections

studied and closes with the comment that nature conservation and landscape management are important cultural responsibilities that must be laid out for the duration and aim at the future. Nature conservation is a success story that needs to be carried on. There are many challenges ahead: the progressing process of urbanization, the implementation of sustainable use of resources, global environmental changes and decreased funding, to name only a few.

Berlin, den 12. Dezember 2003

Der Sprecher



(Prof. Dr. Werner Konold)

6 Literatur

- ANL – Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege & Dachverband wissenschaftlicher Gesellschaften der Agrar-, Forst-, Ernährungs-, Veterinär- und Umweltforschung e.V. (1994): Begriffe aus Ökologie, Landnutzung und Umweltschutz. – Informationen 4, 139 S.
- Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim BMU (1995): Zur Akzeptanz und Durchsetzbarkeit des Naturschutzes. – Natur und Landschaft, 70, H. 2, 51-61.
- BERG, M. (2001): Das Artenhilfsprogramm für endemische und stark bedrohte Pflanzenarten Bayerns. – Schr.-R. d. Bayer. Landesamtes f. Umweltschutz, H. 156, 19-88.
- BFANL (Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie) (1992): Übersichten zum Naturschutz. – Bonn, 52 S.
- BfN (Bundesamt für Naturschutz) (1999): Daten zur Natur. Münster: Landwirtschaftsverlag, 266 S.
- BfN (Bundesamt für Naturschutz) (2002): Daten zur Natur. Münster: Landwirtschaftsverlag, 284 S.
- BRÄMER, R. (1998): Das Bambi-Syndrom. Vorläufige Befunde zur jugendlichen Natur entfremdung. – Natur und Landschaft, 73, H. 5, 218-222.
- BRÄMER, R. (2003): Bambi-Syndrom kontra Nachhaltigkeit? Neue Befunde zur jugendlichen Natur entfremdung. - <http://staff-www.uni-marburg.de/%7Ebraemer/jurep03kz.htm>
- BRENDLE, U. (1999): Musterlösungen im Naturschutz – Politische Bausteine für erfolgreiches Handeln. – Bundesamt für Naturschutz. Hiltrup: Landwirtschaftsverlag. 261 S.
- BMI (Bundesministerium des Innern) (Hg.) (1970): Umweltschutz. Sofortprogramm der Bundesregierung. – Veröffentlichung in der Reihe „betrifft“. Bonn, 66 S.
- BMI (Bundesministerium des Innern) (Hg.) (1971): Umweltprogramm der Bundesregierung. – Veröffentlichung in der Reihe „betrifft“. Bonn, 88 S.
- CONWENTZ, H. (1904): Die Gefährdung der Naturdenkmäler und Vorschläge zu ihrer Unterhaltung. – Berlin: Gebrüder Bornträger, 207 S.
- DEGENHARDT, S. & GRONEMANN, S. (1998): Die Zahlungsbereitschaft von Urlaubsgästen für Naturschutz. Theorie und Empirie des Embedding-Effektes. – Frankfurt, 351 S.
- DEGENHARDT, S. & GRONEMANN, S. (2000): Was darf Naturschutz kosten? – Ein Meinungsbild. In: Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege: Kompendium zu Schutz und Entwicklung von Lebensräumen und Landschaften, Teil IX-3, 1-9.
- DEGENHARDT, S.; HAMPICKE, U.; HOLM-MÜLLER, K.; JAEDICKE, W. & PFEIFFER, C. (1998): Zahlungsbereitschaft für Naturschutzprogramme. – Angewandte Landschaftsökologie, H. 25, 199 S.
- DRL (Deutscher Rat für Landespflege) (1971): Empfehlungen für eine künftige Verwaltung auf dem Gebiet der Landespflege in der Bundesrepublik. – Schr.-R. des Deutschen Rates für Landespflege, H. 15, 7-10.
- DRL (Deutscher Rat für Landespflege) (1997): Betrachtungen zur „Grünen Charta von der Mainau“ im Jahr 1997. – Schr.-R. des Deutschen Rates für Landespflege, H. 68, 5-55.
- ENGELHARDT, W. (2002): Beharrlich in kleinen Schritten: 50 Jahre Natur- und Umweltschutz in Deutschland. – Initiativen zum Umweltschutz, Bd. 50 (gefördert von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt). – Berlin: Erich Schmidt Verlag, 140 S.
- ERZ, W. (1983): Naturschutz und Landschaftspflege im Rückblick auf ein Vierteljahrhundert Deutscher Naturschutztage und heute. – Jahrbuch f. Naturschutz und Landschaftspflege. Naturschutz und Landschaftspflege zwischen Erhalten und Gestalten, H. 33, 9-37.
- GOLDSCHMIDT, O. (1912): Die preußischen Gesetze gegen Verunstaltung. Anhang: Grundsätze für die Wirksamkeit der Staatlichen Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen vom 22. Oktober 1906. – Berlin, S. 136ff.
- GRUEHN, D. & KENNEWEG, H. (Bearb.) (1998): Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Flächen-nutzungsplanung. – Angewandte Landschaftsökologie, H. 17, 492 S.
- GUENTHER, K. (1910): Der Naturschutz. – Freiburg.
- HAMPICKE, U. (1999): Zur Ethik in der Umwelt- und Landschaftsplanung. In: WEILAND, U. (Hg.): Perspektiven der Raum- und Umweltplanung. – FS Hübler, Berlin: Verlag für Wissenschaft und Forschung, 47-62.

- HENKE, H. (1990): Grundzüge der geschichtlichen Entwicklung des internationalen Naturschutzes. - *Natur und Landschaft*, **65**, H. 3, 106-112.
- Institut für Umweltgeschichte und Regionalentwicklung e. V. (Hg.) (2002): *Naturschutz in den Neuen Bundesländern. Ein Rückblick - 2. Aufl., Umweltgeschichte und Umweltzukunft VI*, 705 S.
- JESSEL, B. & TOBIAS, K. (2002): *Ökologisch orientierte Planung: eine Einführung in Theorien, Daten und Methoden*. - Stuttgart: Ulmer Verlag, 470 S.
- KEMMERICH, M. (1912): *Naturschutzparke*. In: *Verein Naturschutzpark: Naturschutzparke in Deutschland und Österreich*. - Stuttgart: Franck'sche Verlagsbuchhandlung, 5-7.
- KIEMSTEDT, H.; OTT, S. & MÖNNECKE, M. (1999): *Erfolgskontrolle örtlicher Landschaftsplanung*. - Bundesamt für Naturschutz, BfN-Skripten 4, Bonn-Bad Godesberg, 114 S. + Anhang.
- KLAGES, L. (1913): *Mensch und Erde*. In: *KLAGES, L. (1956): Mensch und Erde. Zehn Abhandlungen*. - Stuttgart: Kröner, 1-25
- KLOSE, H. (1952): *Die Geschichte der Zentralstelle und ihre Bedeutung für Naturschutz und Landschaftspflege*. - Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Forschungsanstalten des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Hiltrup: Landwirtschaftsverlag, 214-218.
- KÖRNER, S.; NAGEL, A. & EISEL, U. (2003): *Naturschutzbegründungen*. - Bonn-Bad Godesberg, 174 S.
- KRAFT, D.; LÜDERWALDT, D. & WURZEL, A. (1999): *Deutsche Naturschutztage nach 1945 - Trends, Schwerpunkte, künftige Entwicklung*. - Bundesamt für Naturschutz. Hiltrup: Landwirtschaftsverlag, 113-134.
- KUCKARTZ, U. & GRUNENBERG, H. (2002): *Umweltbewusstsein in Deutschland 2002: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage; Umweltforschungsplan des Bundesministeriums fuer Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Foerderkennzeichen 20017109*. Stand: Juni 2002. - Berlin, 107 S.
- LIENENKÄMPER, W. (1956): *Schützt die Natur - pflegt die Landschaft*. - Hiltrup: Landwirtschaftsverlag GmbH. 163 S. + 20 S. Anhang „Naturschutz und Landschaftspflege in Nordrhein-Westfalen“.
- LÖNS, H. (1911): *Der Naturschutz und die Naturschutzphrase*. Vortrag vor einem Lehrerverein in Bremen, abgedruckt in: *Der Waldfreund, Zeitschrift für Naturschutz, Wandern und Naturerkenntnis*, 1929.
- LUDING, H.; SCHMIDBAUER, M.; SCHMITT, F. & SCHWAB, G. (2001): *Artenhilfsprogramm und Bestandesentwicklung für den Biber in Bayern*. - Schr.-R. d. Bayer. Landesamtes für Naturschutz, H. 156, 223-239.
- Natur und Landschaft* (1995): *75 Jahre „Natur und Landschaft: Rückblick – Einblick – Ausblick“*. - *Natur und Landschaft*, **70**, H. 8, 343-371.
- Natur und Landschaft* (1990): *Zeittafel zur Geschichte des Naturschutzes*. *Natur und Landschaft*, **65**, H. 3, 113-114.
- OTT, K. (2002): *Akzeptanzdefizite im Naturschutz*. - Schr.-R. des Deutschen Rates für Landschaftspflege, H. 74, 75-81.
- PRUCKNER, G. J. (1994): *Die ökonomische Quantifizierung natürlicher Ressourcen. Eine Bewertung überbetrieblicher Leistungen der österreichischen Land- und Forstwirtschaft*. - Frankfurt.
- RADKAU, J. & UEKÖTTER, F. (Hg.) (2003): *Naturschutz und Nationalsozialismus*. - Frankfurt u. a.: Campus Verlag, 487 S.
- REGENTHAL, G. (1992): *Identität und Image. Corporate Identity. Praxishilfen für das Management in Wirtschaft, Bildung und Gesellschaft*. - Reihe Wirtschaftspädagogik. Köln: Wirtschaftsverlag Bachem.
- RUDORFF, E. (1880): *Über das Verhältnis des modernen Lebens zur Natur*. - *Preußische Jahrbücher*.
- RUDORFF, E. (1892): *Schutz der landwirtschaftlichen Natur und der geschichtlichen Denkmäler Deutschlands. Vortrag gehalten zu Berlin im Allgemeinen Deutschen Verein am Mittwoch, den 30. März 1892*. - Berlin: Verlag des Allgemeinen Deutschen Vereins.
- RUDORFF, E. (1897): *Heimatschutz*. - Im Auftrag des Deutschen Bundes Heimatschutz neu bearbeitet von Paul SCHULTZE-NAUMBURG. Berlin: Hugo Bermühler Verlag, 1927, (W. Schoenichen, Hg.: *Naturschutzbücherei*, Bd. 4).
- SCHOENICHEN, W. (1934): *Urwaldwildnis in deutschen Landen – Bilder vom Kampf des deutschen Menschen mit der Urlandschaft*. - Neudamm: Verlag Neudamm, 160 S.
- SCHOENICHEN, W. (1954): *Naturschutz, Heimatschutz. Ihre Begründung durch Ernst Rudorff, Hugo Conwentz und ihre Vorläufer*. Bd.16 für Naturschutzforschung. - Stuttgart.
- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2002): *Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten*. - Stuttgart: Metzler-Poeschel. 204 S.
- Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen (1926): *Erster Deutscher Naturschutztag in München am 26., 27. und 28. Juli 1925. Bericht erstattet vom Bayerischen Landesaussschuß für Naturdenkmalpflege*. - *Beiträge zur Naturdenkmalpflege*, Bd. X, H. 6. Berlin: Verlag von Gebrüder Bornträger. 411-560 u. Abbildungen.
- Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen (1929): *Zweiter Deutscher Naturschutztag in Kassel vom 1.–6. August 1927*. - *Beiträge zur Naturdenkmalpflege*, Bd. XII, H. 4. Berlin-Lichterfelde: Hugo Bermühler Verlag. 311-452.
- Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen (1930): *Dritter Deutscher Naturschutztag in Dresden vom 23.–26. Mai 1929*. - *Beiträge zur Naturdenkmalpflege*, Bd. XIV, H. 1. Neudamm: Druck J. Neudamm, 1-104.
- Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen (1932): *Vierter Deutscher Naturschutztag in Berlin vom 8.–12. April 1931*. - *Beiträge zur Naturdenkmalpflege*, Bd. XV, H. 1. Neudamm: Druck J. Neudamm, 1-96.
- STOLL-KLEEMANN, S. (2002): *Konflikte um Naturschutzgebiete in Deutschland*. In: HUMMEL, M.; SCHEFFRAN, J. & SIMON, H.-R. (Hg.): *Konfliktfeld Biodiversität*. - Münster, 413-431.
- STRATMANN, U. (2002): *Aufgabenspezifische Erfassung der Naturschutzausgaben von Bund und Ländern (1985-2001): Methode, Analyse und Ergebnisse*. - *Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz (unveröffentlicht)*.
- TRAUB, R. & WIESER, H. (Hg.) (1977): *Gespräche mit Ernst Bloch*. - Frankfurt: Suhrkamp, 327 S.
- WETTENGEL, M. (1993): *Staat und Naturschutz 1906-1945*. - *Historische Zeitschrift*, **257**, 355-399.
- WOLSCHKE-BULMAHN, J. (1990): *Auf der Suche nach Arkadien. Zu Landschaftsidealen und Formen der Naturaneignung in der Jugendbewegung und ihrer Bedeutung für die Jugendpflege*. - München: Minerva Pbl., 285 S.
- ZIMMER, Y. (1994): *Naturschutz und Landschaftspflege. Allokationsmechanismen, Präferenzanalyse, Entwicklungspotentiale*. - Kiel: Vauck.
- ZWANZIG, G. (1985): *50 Jahre Reichsnaturschutzgesetz (RNG)*. - *Natur und Landschaft*, **60**, H. 7/8, 275-277.

Wolfgang Haber

Eröffnung

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen der Mitglieder und Mitarbeiterinnen des Deutschen Rates für Landespflege freue ich mich sehr, Sie in den Räumen der Stiftung Archiv, Museum und Forum Naturschutzgeschichte zu unserem Symposium „Naturschutz in Deutschland – eine Erfolgsstory?“ begrüßen zu können. Ein besonderer Gruß und Dank gilt dem Vorstandsvorsitzenden der Stiftung, Herrn Professor *Albert Schmidt*, und auch dem Vorstandsmitglied Herrn *Thomas Neiss*. Herr Professor *Schmidt* wird noch Näheres über Archiv und Museum mitteilen, und Sie haben die Gelegenheit zu einem geführten Rundgang durch den Museumsteil. Für die Diskussion unseres Themas eignet sich wohl kein Ort und keine Tagungsstätte besser als der Sitz dieser Stiftung.

Die Idee, sich mit dem Thema *Naturschutz als Erfolgsstory* zu befassen, stammt nicht vom Rat selbst, sondern von einer Ausschreibung für eine Diplomarbeit am Institut für Landschafts- und Umweltplanung der Technischen Universität Berlin bei Herrn Professor Dr. *Johann Köppel*. Da sich für das Thema – trotz des Angebots finanzieller Förderung – nach mehr als einem halben Jahr kein Interessent fand, haben wir unser Interesse angemeldet und einen Förderantrag auf einen Zuschuss für die Bearbeitung an die Stiftung für Bildung und Behindertenförderung gestellt.

Wir haben dabei eigene inhaltliche Schwerpunkte gesetzt und die Resonanz der Anmeldungen für dieses doch eher intellektuelle Thema zeigt, dass wir mit dem Programm einen wichtigen – und auch empfindlichen Nerv getroffen haben. Zum Beleg möchte ich aus den eingegangenen Schreiben zwei recht gegensätzlichen Inhalts zitieren:

Eines steht für Begeisterung:

„Das Programm des Symposiums ‚Naturschutz in Deutschland – eine Erfolgsstory‘ hat mich sehr begeistert. Ich könnte inzwischen mein gut 30-jähriges Dienstjubiläum im amtlichen wie ehrenamtlichen Naturschutz feiern, aber dazu muss man Zeit und Muße haben. Die Zeit für die Teilnahme am Symposium habe ich beim besten Willen leider nicht und muss hier leider absagen. Ich bin Dekan einer Agrar- und Umweltwissenschaftlichen Fakultät und wir haben zurzeit schwerste Spar- und Strukturprobleme und zudem läuft das Semester. Ich möchte Sie aber herzlich bitten, mich auf

jeden Fall über die Ergebnisse zu informieren und weiter im Verteiler zu behalten, ich will auch gern noch einen Vertreter schicken.“

Das andere steht für Desillusionierung:

„Mein besonderes Interesse an einer Teilnahme hätte vorrangig darin bestanden, zu beobachten, wie das Dasein des Naturschutzes als gesellschaftlicher Kellergeist zu einer Erfolgsstory uminterpretiert werden kann. Ich habe lange gemeint, dass dieses Kellerdasein in meinem Bundesland besonders gelungen ausgeprägt wäre. Aber Kollegen aus anderen Bundesländern haben mich belehrt, dass auch dort ihre ‚Kompromisse, deren Eingehen man als Misserfolge ansieht‘ (vgl. Faltblatt zum Symposium) für den Naturschutz nicht als Kompromisse ausgegangen sind, auf die man sowieso eingestellt war, sondern als miese Austrickserei oder Verbal-Terrorismus. Das dann als Erfolgsstory deklarieren zu wollen, erinnert an politische Wort-Akrobatik. Aber ich hätt’s mir angehört, um zu staunen. Das hat man immerhin noch nicht verlernt, und es muss ja wie jede erworbene Fähigkeit ständig trainiert werden.“

Die Schreiben sind ein Beleg für die Bandbreite der Einstellungen und Emotionen, die uns in unserem Tätigkeitsfeld Naturschutz bei der Arbeit ständig begleiten. Mit unserem Symposium wollen wir einmal innehalten, die Programme und Forderungen der frühen Naturschützer und die vergangenen 100 Jahre Naturschutz anhand einiger Arbeitsfelder und Instrumentarien bis heute sachlich und nüchtern beleuchten und prüfen, was thematisiert und umgesetzt wurde, wo wir heute stehen und was noch verändert werden muss.

Ich danke den Referenten herzlich für die Mitgestaltung des Symposiums.

Wir freuen uns auf sehr spannende Diskussionen mit Ihnen allen, die mit Sicherheit zu vorzeigbaren Ergebnissen und Hinweisen für unsere weitere Arbeit im Naturschutz führen.

Bevor ich das Wort weitergebe, möchte ich erwähnen, dass die Durchführung des Symposiums, die Auswertung seiner Ergebnisse und der Druck von drei Geldgebern gefördert und damit möglich werden, die ich alphabetisch nennen möchte:

– Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; das BMU fördert den DRL für seine unab-

hängige Beratung bei grundsätzlichen Problemen und bei aktuellen Projekten auf dem Gebiet des Natur- und Umweltschutzes mit einem Grundbetrag (Institutionelle Förderung);

- die Lennart-Bernadotte-Stiftung; die Lennart-Bernadotte-Stiftung fördert u. a. die Landespflege auf der Grundlage der Grünen Charta von der Mainau und hierbei seit langen Jahren insbesondere die Arbeit des Deutschen Rates für Landespflege und
- die Stiftung für Bildung und Behindertenförderung; die Stiftung für Bildung und Behindertenförderung fördert u. a. Projekte in den Bereichen Bildung, Behindertenförderung, Wohlfahrtspflege, Gesundheitspflege und seit jüngerer Zeit Ökologie. Besondere Ziele sind dabei Natur- und Kulturlandschaftserhaltung, Förderung des Umweltbewusstseins und Unterstützung ökologisch verantwortbarer Planungs- und Entscheidungsprozesse.

Allen diesen Stellen danken wir sehr herzlich.

Der Deutsche Rat für Landespflege widmet diese Tagung und die daraus hervorgehende Veröffentlichung der Ergebnisse seinem am 8. März im Alter von 89 Jahren verstorbenen Ehrenmitglied Professor Dr. *Konrad Buchwald*. Mit ihm ist der Zweitletzte aus der Gründergruppe des Rates von 1962 von uns gegangen. Bis zum Vorjahre, also 40 Jahre lang, war er im Rat aktiv, dessen Arbeit er maßgeblich mitgestaltet hat; viele Themen von Ratstagungen gingen auf seine Anregungen zurück. Er war der erste Landesbeauftragte für Naturschutz und Landschaftspflege im seinerzeit neuen Bundesland Baden-Württemberg und anschließend, an der Universität Hannover, der erste deutsche Universitätsprofessor für Landschaftspflege und Naturschutz. Konrad Buchwald gehört damit zu den prägenden Persönlichkeiten des deutschen Naturschutzes im 20. Jahrhundert, dem wir alle Dank und Anerkennung schulden.

Anschrift des Verfassers:

Prof. em. Dr. Dr. h. c. Wolfgang Haber
Lehrstuhl für Landschaftsökologie der TU München in Weihenstephan

85350 Freising

E-Mail: WETHABER@aol.com

Albert Schmidt

Begrüßung

Lieber Herr Kollege *Haber*,
meine sehr geehrten Kolleginnen und Kollegen,

ich begrüße Sie herzlich im ältesten Naturschutzgebiet in Deutschland auf der Vorburg von Schloss Drachenburg. Wir freuen uns sehr, dass der DRL sein Symposium an diesem bedeutenden Ort für den Naturschutz durchführt. Ich erlaube mir, Sie zu Beginn über

- Ort und Entstehung der Stiftung Archiv, Forum und Museum zur Geschichte des Naturschutzes in Deutschland sowie
- deren Aufgabenschwerpunkte und Ziele zu informieren.

Das Ensemble mit Vorburg und Schloss Drachenburg hat *Baron von Sarter* – ein Makler und Spekulant aus Königswinter – zwischen 1881 und 1884 als Beispiel des Historismus errichten lassen. Nach vielfältigen Nutzungen hat 1989 die Nordrhein-Westfalen-Stiftung Naturschutz, Heimat- und Kulturpflege (NRW-Stiftung) das Grundstück und die stark sanierungsbedürftige Haupt- und Vorburg erworben. Der Zeitpunkt des Erwerbs war für den Naturschutz insoweit außerordentlich günstig, weil im gleichen Jahr Persönlichkeiten des Naturschutzes bei einer Zusammenkunft in Bonn-Röttgen – angestoßen vor allem durch *Wolfgang Erz* – die Geschichtslosigkeit des Naturschutzes beklagten und eine systematische Aufarbeitung der historischen Bezüge und Wurzeln für unabdingbar hielten. Um diese Ideen und Vorstellungen räumlich und darauf aufbauend inhaltlich überhaupt realisieren zu können, bedurfte es der Überzeugung des damaligen Präsidenten der NRW-Stiftung, *Diether Deneke*, die Vorburg für ein Museum zur Geschichte des Naturschutzes zur Verfügung zu stellen. Die nächsten Schritte sahen dann wie folgt aus:

- 1990 wurde ein Förderverein zur konzeptionellen und inhaltlichen Vorbereitung für die Errichtung eines Museums auf der Vorburg gegründet, den *Wolfram Pflug* – auch Mitglied des DRL – leitete und dessen Geschäftsstelle mit einigen hauptamtlichen Mitarbeiterinnen von der NRW-Stiftung und dem Land finanziert wurden.
- 1996 konnte der Förderverein, da die Vorarbeiten abgeschlossen waren, aufge-

löst und eine Stiftung durch das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) – vertreten durch das Umweltministerium – mit der NRW-Stiftung sowie dem Land Brandenburg als Zustifter gegründet werden.

Ihre Organe sind ein *Kuratorium*, ein *Vorstand*, beide haben gerade ihre zweite Legislaturperiode begonnen, sowie ein *Förderverein*.

- Von 1997 bis 2000 veranlasste die Stiftung eine grundlegende Sanierung der Vorburg, die zuletzt als Pferdestall und Geräteschuppen genutzt worden war, mit Hilfe von Fördermitteln durch den Bund (Bonn-Berlin-Ausgleichsfonds), dem Land NRW und der NRW-Stiftung (ca. 4,5 Mio. Euro). Die Bundesstiftung Umwelt ermöglichte die Einstellung eines Historikers, eines Archivars, eines Museumspädagogen und einer Verwaltungskraft durch eine dreijährige Anschubfinanzierung.
- Von Ende 2000 bis März 2002 erfolgte der Innenausbau und die Herstellung der Dauerausstellung durch den Museumsdesigner *Hoffer* (München) mit Kosten von rd. 2,5 Mio. Euro, die neben Eigenmitteln der Stiftung vor allem von der Bundesstiftung Umwelt, dem Land und der NRW-Stiftung getragen wurden.
- Am 12. März 2002 eröffnete Bundespräsident Dr. h. c. *Johannes Rau* die Dauerausstellung.

Aufgabenschwerpunkte und Ziele

Die Stiftung trägt ihre Aufgabenschwerpunkte bereits in ihrer Bezeichnung „Archiv, Forum und Museum“. Sie versteht sich als „Dienstleister“ und strebt an, sich als attraktiver Kulturstandort in einer historisch bedeutungsvollen Umgebung und in Zusammenarbeit mit benachbarten Partnern wie dem Museum Koenig und dem Haus der Geschichte in Bonn sowie dem Siebenbergsmuseum hier vor Ort als Zentrum für die Aufarbeitung der Geschichte des Naturschutzes und daraus abzuleitender Zukunftsperspektiven für Natur- und Umweltschutz in Deutschland zu etablieren.

Das *Archiv* soll als *wissenschaftliches Archiv und Dokumentationszentrum* für die

Geschichte des Naturschutzes vom amtlichen und ehrenamtlichen Naturschutz sowie der wissenschaftlichen Fachwelt genutzt werden. Es ist über eine zentrale Faust-Datenbank organisiert. Der Datenaustausch ist schon jetzt mit dem Institut für Umweltgeschichte und Regionalentwicklung in Neubrandenburg (IUGR) und dem Eco-Archiv Hofgeismar in Hessen problemlos möglich, da die archivarische Erfassungssystematik gemeinsam entwickelt wurde. Die im Archiv aufbereiteten und erschlossenen Bestände sind ab etwa Spätsommer 2003 über das Internet abrufbar. Von den bisher wichtigen Beständen des Archivs sind zu nennen:

- *Bestand Hähnle*. Der Nachlass der Gründerfamilie des DBV – heute NABU – enthält Dokumente, viele Briefe, zahlreiche Filme usw. seit dem Ende des 19. Jahrhunderts.
- *Bestand Rudorff*. Der Nachlass von *Ernst Rudorff* (1840–1916) befindet sich im ehemaligen Sommersitz der Familie auf der Knabenburg in Nauenstein bei Hannover und wird extern bearbeitet. Er enthält umfangreiche Tagebücher, ausgewählte Korrespondenz des Bundes für Heimatschutz sowie eine Sammlung von Originalnoten und das Original zu seiner Autobiographie.
- *Bestand Weigold*. *Hugo Weigold* (1876–1973) war ein führender Ornithologe seiner Zeit, Leiter der Vogelwarte Helgoland und später Direktor der Naturkundeabteilung des Landesmuseums Hannover. Der Bestand enthält Dokumente und Fotos über die Erfassung der Avifauna und des Vogelzugs auf der Insel Helgoland.

Darüber hinaus enthält das Archiv zahlreiche Bestände von ehemaligen Beauftragten von Naturschutz und Landschaftspflege, Naturschutz-Verbänden und Organisationen aus Ost und West und viele Einzelgaben, vor allem ehemals aktiver privater und amtlicher Naturschützer.

Von außen erhält das Archiv bei der Aufbereitung und Auswertung von Archiv-Material durch die Zusammenarbeit mit Dritten Unterstützung. So werden zurzeit folgende Projekte betreut:

- Aufarbeitung der *Geschichte der Westfälisch-Ornithologischen Gesellschaft* in



Die Vorburg von Schloss Drachenburg im Siebengebirge, heute Sitz der Stiftung Archiv, Forum und Museum zur Naturschutzgeschichte (Foto: Stiftung Naturschutzgeschichte).

Kooperation mit der Nordrhein-Westfälischen Ornithologengesellschaft,

- Darstellung der *Geschichte des Naturschutzes in NRW nach 1945 bis etwa 1975*, also der Zeit, in der Naturschutz wesentlich von den Beauftragten für Naturschutz und Landschaftspflege wahrgenommen wurde, mit der Fernuniversität Hagen, Institut für Geschichte und Biographie,
- Aufarbeitung der *Rechtsgeschichte der Flurbereinigung unter Berücksichtigung des Naturschutzes in Preußen bzw. NRW* in Kooperation mit dem Institut für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn,
- Erarbeitung von *Historischen Biographien von Naturschützern* in Zusammenarbeit mit der Universität Kassel, Fachbereich Landschaftsplanung und Naturschutz.

Für die nächste Zeit vorgesehen ist der Aufbau einer *Bilddatenbank* als internes Verwaltungsinstrument, aber auch für die externe Recherche und Verwertung der zahlreich im Archiv vorhandenen Bilder.

Das **Forum** will mit Hilfe zentraler und regionaler wissenschaftlicher Fachtagungen teilweise allein, überwiegend aber in Kooperation mit Dritten, möglichst vielfältige Beiträge zur Weckung des historischen Bewusstseins und zur Entwicklung von Zukunftsperspektiven für den Naturschutz durch die Aufarbeitung historischer Entwicklungen leisten. Die Ergebnisse sollen künftig in einer neuen wissenschaftlichen Publikationsreihe im Campus-Verlag veröffentlicht werden. 2004 sollen darüber hinaus mit den Trägern der Naturschulbildung in den Ländern im Rahmen ihrer Jahresprogramme regionale Themen zur Naturschutzgeschichte aufgegriffen werden.

Im vergangenen Jahr hat die Stiftung mit

- dem Symposium „Naturschutz und Nationalsozialismus – Erblast für den Naturschutz im demokratischen Rechtsstaat?“ und
- einer Fachtagung gemeinsam mit dem BUND anlässlich dessen Jubiläums mit dem Thema „25 Jahre BUND in NRW – auf dem Weg zu einem Umweltverband

neuen Typs in einer demokratischen Gesellschaft?“

mit sehr guter Resonanz auf sich aufmerksam gemacht.

Wichtige Anlässe für Fachkongresse sollen das 100-jährige Bestehen des Bundes für Heimatschutz im Frühjahr 2004 und das Jubiläum „100 Jahre amtlicher Naturschutz in Deutschland“ im Herbst 2006 sein.

Im Herbst 2004 soll außerdem das Thema „Naturschulbildung gestern und heute“ mit der Vorstellung der Ergebnisse eines Forschungsprojekts mit der Stiftung Umwelt und Entwicklung NRW behandelt werden.

Für 2005 ist geplant, gemeinsam mit der Universität Hannover in Verbindung mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) einen Kongress zur Entwicklung der Landschaftsplanung von der Weimarer Zeit bis heute durchzuführen.

Der Entwurf eines mittelfristigen Arbeitsprogramms der Stiftung enthält folgende weitere Vorschläge:

2005:

- Soziale Bewegung Naturschutz: Volksbund Naturschutz und die Anfänge der Deutschen Naturschutztage.

2007:

- Natur im Kopf: Der Wandel des Naturverständnisses und seine Bedeutung für den Naturschutz (in Verbindung mit Uni Tübingen).
- Wie vermeidbar sind Jahrhundert-Überschwemmungen? (in Zusammenarbeit mit dem BMU und der LAWA).

Auch *Museumspädagogik und Umweltbildung* nehmen in der Stiftung einen großen Raum ein. Mit dem vorliegenden, sehr gut angenommenen Angebot museumspädagogischer Projekte werden Schülerinnen und Schüler der verschiedenen Jahrgangsstufen über eigene Arbeiten wie

- Bau von Nistkästen nach historischen Vorbildern,
- Malwettbewerbe bedrohter Vogelarten nach Vorlagen,
- Rollenspiele (z. B. „Naturschützer als Spielverderber“, Sinn und Unsinn von Verboten und Geboten in NSG) oder durch Aktionen wie
- „Natur in der Werbung“ – Analyse von Werbematerial der Printmedien an Naturschutzprobleme zum Wecken von Interesse, Neugier und Naturverständnis herangeführt.

Neben der weiteren Erarbeitung zielgruppenorientierter Materialien für Lehrer und Schüler soll aufgrund zahlreicher Nachfragen ein Arbeitskreis von interessierten Lehrerinnen und Lehrern gebildet werden, der die Möglichkeiten der Stiftung als außerschulischer Lernort weiterentwickelt.

Weiterhin läuft seit Oktober 2002 für zwei Jahre ein Projekt mit dem Titel „Bildung im Naturschutz – eine Untersuchung zum Bildungsauftrag im Naturschutz und in der heutigen Umweltbildung“, das von der neuen Nordrhein-Westfälischen Stiftung für Umwelt und Entwicklung finanziert wird. Das Projekt fragt für den gut 100-jährigen Zeitraum der Naturschutzgeschichte nach der

geschichtlichen Entwicklung von Naturschutz- und Umweltbildung sowie der Abhängigkeit von politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen unter Einbeziehung der Öffentlichkeitsarbeit.

Die dritte Säule ist das *Museum* mit der Dauerausstellung.

Wie schwierig es ist, Naturschutzgeschichte in einem Museum zu visualisieren und möglichst allgemeinverständlich darzustellen, macht die seit März 2002 nach der Eröffnung – beginnend mit der Erfüllung feuerpolizeilicher Auflagen – notwendig gewordene Fortentwicklung der Dauerausstellung und des damit verbundenen Besucher-Informationssystems deutlich. Die eine Schwierigkeit war vorgegeben, denn für die Dauerausstellung stehen nur 460 m² Ausstellungsfläche in zwei Flügeln mit einem Kabinett im Keller einschließlich der Eingangshalle zur Verfügung. Eine andere, zwischenzeitlich behobene Schwierigkeit, lag in der *Verständlichmachung* der Inhalte.

Zur Erläuterung der vor allem für den in der Regel nicht geführten Drachenfels-Touristen nur sehr schwer erschließbaren Museumskonzeption – als eine inszenierte Dokumentation wichtiger Entwicklungen und Persönlichkeiten der Naturschutzgeschichte – wird seit April 2003 ein inzwischen sehr gut angenommenes Audio-Guide-System zur Selbsterklärung eingesetzt. Auch die Inhalte der Monitore, die verschiedene Ausstellungsstationen erläutern, müssen hinsichtlich einer Beschränkung auf das Wesentliche unter museumspädagogischen Gesichtspunkten noch überarbeitet werden. Schließlich ist es besonders für den „Landschafts-Flügel“ wichtig, die vom Gestalter *Hoffer* ausgewählten Exponate bzw. Faksimiles nach und nach durch Originale zu ersetzen.

Für die Bewältigung der in der Kürze der Zeit nicht vertiefend behandelten Aufgabenschwerpunkte stehen der Stiftung zurzeit insbesondere die Erträge aus ca. 5,7 Mio. Euro Stiftungskapital zur Verfügung, das jedoch auf mind. 8 Mio. Euro aufgestockt

werden müsste, um ohne die nur befristet gewährte institutionelle Förderung durch das Land auszukommen. Die Einnahmen durch Besucher, Vermietung der Eingangshalle für repräsentative Anlässe usw. laufen erst langsam an und sind bisher nur schwer kalkulierbar. Mit den Erträgen sind zu finanzieren:

- ein Historiker als wissenschaftlichen Leiter,
- ein Archivar,
- eine halbe Stelle für einen Museumspädagogen, falls der zurzeit halbtags abgeordnete Lehrer nicht mehr zur Verfügung steht,
- ein Verwaltungsleiter,
- zwei befristet für Projekte eingestellte Wissenschaftler über ABM oder Projektmittel, soweit dafür Eigenmittel eingesetzt werden müssen,
- einige Aushilfskräfte für Kasse, Hausverwaltung und Besucherbetreuung sowie
- nicht unerhebliche Sachkosten für Archiv- und wissenschaftliche Arbeiten.

Die Stiftung bedarf also dringend Zuwendungen Dritter als Zustifter oder Sponsoren.

Wenn Sie von mir als jemand, der von Anfang an dabei ist, eine Bilanzierung dessen erwarten, was von der Gründung des Fördervereins 1990 bis heute (also in gut zwölf Jahren) geleistet wurde – kann ich in Anlehnung an das Thema Ihrer Veranstaltung feststellen:

Die Aufarbeitung der Naturschutzgeschichte in Deutschland in dieser Zeit ist im Vergleich mit dem Aufbau ähnlicher Museen eine Erfolgsgeschichte!

Anschrift des Verfassers:

Prof. Albert Schmidt
Vorstandsvorsitzender der Stiftung Archiv,
Forum und Museum zur Geschichte des
Naturschutzes
Cromforder Allee 21
40878 Ratingen

Frank Uekötter

Sieger der Geschichte? Überlegungen zum merkwürdigen Verhältnis des Naturschutzes zu seinem eigenen Erfolg

Im Januar 1949 schrieb der Bezirksbeauftragte für Naturschutz im Regierungsbezirk Arnsberg *Wilhelm Lienenkämper* einen Tätigkeitsbericht. Die unmittelbare Nachkriegszeit war, wie man sich unschwer vorstellen kann, keine einfache Zeit für den Naturschutz. In Anbetracht vielfältiger Krisen, von der Versorgungsmisere bis zur Flüchtlingsproblematik, blieb für eine konstruktive Naturschutzarbeit wenig Raum. Umso bemerkenswerter ist, dass die schwierige gesamtgesellschaftliche Lage in *Lienenkämpers* Bericht hinter einem ganz anderen Problem zurücktrat: nämlich der Gefahr einer übermäßigen Nachgiebigkeit der Naturschutzbeauftragten. „Es wurde bei vielen Behörden- und Dienststellenleitern eine zunehmende Furcht vor der Unbeliebtheit im Volke festgestellt“, notierte *Lienenkämper* und fuhr apodiktisch fort: „Solche Rückgratschwäche dient nicht zur Stärkung der Einsatzbereitschaft der Gutwilligen und ist den Erfolgen unserer Arbeit abträglich. Die Oberste Naturschutzbehörde muß gebeten werden, den Hilfsbremsern den Rücken mit Franzbranntwein einzureiben.“ (Hauptstaatsarchiv Düsseldorf NW 60 Nr. 711 Bl. 35R).

Dieses Zitat war gewiss auch Ausdruck der frustrierenden Situation, in der sich der institutionelle Naturschutz in der Nachkriegszeit befand. Das Reichsnaturschutzgesetz hatte bekanntlich zu einer Zweiteilung des behördlichen Naturschutzes geführt: auf der einen Seite ehrenamtliche Beauftragte für Naturschutz und Landschaftspflege als Gutachter, auf der anderen Seite Beamte mit Entscheidungsbefugnis in der allgemeinen Verwaltung. Die Institution der ehrenamtlichen Beauftragten, theoretisch eine ideale Brücke zwischen Bürokratie und Zivilgesellschaft, wurde dabei schnell zu einem notorischen Problem. Nach *Lienenkämpers* Angaben waren von den zehn Kreisbeauftragten in seinem Regierungsbezirk „nur vier zur selbständigen Arbeit in der Lage“, zwei waren aus seiner Sicht „gutwillig“, bedurften jedoch „stetiger Beratung“, drei Beauftragte versagten seiner Ansicht nach „völlig“, und in einem Kreis war der Posten unbesetzt (Hauptstaatsarchiv Düsseldorf NW 60 Nr. 711 Bl. 35). Dennoch spiegelt sich in *Lienenkämpers* Klage nicht nur die Misere des Beauftragtenwesens, sondern auch eine überaus interessante Vorstellung davon, worauf es in der Naturschutz-

arbeit wirklich ankam. Denn die Standhaftigkeit, die *Lienenkämper* einforderte, war offenkundig nicht bloß Mittel zum Zweck. Die Frage, ob eine unnachgiebige Haltung tatsächlich der Schlüssel zum Erfolg war, wurde von *Lienenkämper* interessanterweise nur am Rande gestellt – und es gibt gute Gründe für die Annahme, dass *Lienenkämpers* Rigorismus in der unmittelbaren Nachkriegszeit geradewegs in die Bedeutungslosigkeit führte. Aber darum ging es eben nicht, jedenfalls nicht in erster Linie. Entscheidend für die Naturschutzarbeit war letztlich nicht die Effektivität, sondern die innere Haltung: Treue zu den eigenen



Wilhelm Lienenkämper (1899-1965), Lehrer in Herscheid, Heimatpfleger, Geschäftsführer der Kreisstelle/Landschaftsstelle für Naturschutz Altena-Lüdenscheid (Abbildung aus „Der Märker“ – Landeskundliche Zeitschrift für den Bereich der ehem. Grafschaft Mark und den Märkischen Kreis, 31. Jg., 1982, H. 5/6, S. 147).

Überzeugungen, auch in schwierigen Zeiten. Bezeichnenderweise findet sich in einem Tätigkeitsbericht aus dem Jahre 1952 wiederum die Bemerkung, einzelne Naturschutzbeamte stammten „seelisch aus einem anderen Lager“, zugleich beklagte *Lienenkämper* eine „Minderung des ethischen Bewußtseins unseres Volkes“; nur so konnte er es sich nämlich erklären, „daß rechnerische Überlegungen Kleinode zerstören dürfen, denen sich der Besucher eigentlich mit einem Gefühl ehrfürchtiger Ergriffenheit nähern müßte.“ (Hauptstaatsarchiv Düsseldorf NW 60 Nr. 712 Bl. 63,

64). Spätestens hier wird deutlich, dass Naturschutz im *Lienenkämper*'schen Sinne weit mehr war als ein Kampf gegen Naturzerstörung, nämlich eine kulturelle Mission. Erst aus einer bestimmten Haltung heraus konnte der „wahre“ Naturschutz gelingen. Am Anfang standen nicht bestimmte Ziele, sondern bestimmte *Motive* – und nur im Lichte dieser *Motive* würden Erfolge letztlich zu bewerten sein.

Nun sollte man gewiss nicht vorschnell von einem einzelnen Naturschutzbeauftragten in der Mitte des 20. Jahrhunderts auf die Gesamtheit aller Naturschützer schließen; und schon gar nicht von einem sauerländischen Urgestein wie *Wilhelm Lienenkämper*. Dennoch gibt es Grund zu der Annahme, dass er mit seinen markigen Äußerungen tatsächlich in mancherlei Beziehung typisch für den deutschen Naturschutz ist. Das gilt insbesondere für das Selbstbild der Naturschützer, das sich in *Lienenkämpers* Bemerkungen spiegelte. Immer wieder erkennt man in den Äußerungen der Naturschützer eine manichäische Unterscheidung zwischen der kleinen Schar der klarsichtigen Naturschützer und der großen Mehrheit der Bevölkerung, die sich für die eigenen Belange nicht hinreichend interessierte; *Lienenkämpers* Klage über die „Naturschutzfremdheit weitester Kreise“ ist ein durchgehendes Leitmotiv der Naturschutzrhetorik von seinen Anfängen bis heute (Hauptstaatsarchiv Düsseldorf NW 260 Nr. 75 Bl. 165). Schon *Ernst Rudorff* hatte sich in dieser Beziehung in jeder nur wünschenswerten Klarheit geäußert: „Die Majorität aus allen Schichten der Gesellschaft ist und bleibt trivial“, hieß es in seinem berühmten Aufsatz in den *Preußischen Jahrbüchern* von 1880 (RUDORFF 1880). Auch RUDORFF ging es in diesem Aufsatz nicht nur um die Beschwörung landschaftsästhetischer Verluste, sondern mindestens ebenso sehr um die Kultivierung einer inneren Haltung, die in ihrer elitär-bildungsbürgerlichen Aufladung nur scheinbar einem anderen Zeitalter entstammte. Eine besondere Sensibilität, eine emotionale Aufladung der Natur mit nicht selten quasireligiösen Zügen, oft einhergehend mit einer stillen Einsicht in die Unvermeidbarkeit der meisten Verluste – eine solche emotionale Gemengelage stand am Anfang des Naturschutzes moderner Prägung. Und es

ist wohl vor allem diese Haltung, die den Naturschutz zu einer etwas anderen sozialen Bewegung gemacht hat.

In einem Aufsatz von *Wolfgang Erz* findet sich der Hinweis, dass der Naturschutz kein „allgemein akzeptiertes, verbindliches Zielsystem“ besäße (ERZ 1983). ERZ formulierte das eher beiläufig und ohne dies näher zu problematisieren; aber eigentlich handelt es sich um eine überaus erstaunliche Bemerkung: Gewöhnlich wissen soziale Bewegungen nämlich ziemlich genau, was sie wollen. Zum Beispiel die Friedensbewegung: Sie will das Ende von Krieg und Gewaltherrschaft. Zum Beispiel die Gewerkschaftsbewegung: Sie will von den Arbeitgebern mehr Geld und vom Staat soziale Sicherheit. Eine ähnlich prägnante Zusammenfassung der Ziele der Naturschutzbewegung fällt schwer. Schnell findet man sich in einem regelrechten Zoo von Zielen wieder: Die Naturschutzbewegung will die Ausweisung von möglichst vielen Naturdenkmälern und Naturschutzgebieten, sie will den Schutz des Landschaftsbildes, sie will den Schutz von Arten und Biotopen, sie will den Erhalt traditioneller Bewirtschaftungsformen, sie will landschaftlich angepasste Verkehrswege, sie will einheimische Pflanzenarten und so weiter – und natürlich favorisieren nicht alle Naturschützer diese Ziele in gleichem Maße, ja manche halten einige dieser Ziele sogar für falsch. Wie sagt man in einem Satz, was der Naturschutz will? Eine mögliche Formulierung wäre natürlich „Frieden mit der Natur“ – aber das würde ja nur das Problem unterstreichen, um das es mir hier geht. Denn „Frieden mit der Natur“ ist kein unmittelbar operationalisierbares politisches Ziel, sondern eine Metapher – und von dieser Metapher zu konkreten Konzepten und Programmen ist es ein weiter Weg.

Die Entstehung der Natur- und Heimatschutzbewegung im Kaiserreich ist inzwischen so oft erzählt worden, dass sie fast schon den Status einer selbstevidenten Geschichte besitzt. Auch ein flüchtiger Besucher der Ausstellung der Stiftung Naturschutzgeschichte in Königswinter wird bemerken, dass der Naturschutz als organisierte Bewegung ziemlich genau um die Jahrhundertwende herum entstand: 1899 die Gründung des Bundes für Vogelschutz, 1904 die Bildung des Bundes Heimatschutz, 1906 die Einrichtung der Staatlichen Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen. Aber durch die stete Wiederholung dieser Geschichte ist ein wenig aus dem Blick geraten, dass es keineswegs unmittelbar einsichtig ist, warum sich der Naturschutz gerade zu diesem Zeitpunkt konstituierte. Denn wenn man

den Naturschutz im Kontext der Gesamtheit all jener Bewegungen sieht, die sich kritisch mit den ökologischen Folgen der Industriemoderne auseinandersetzen, dann führt an einer Einsicht kein Weg vorbei: Der Naturschutz etablierte sich mit erheblicher Verspätung. Schon 1873 entstand beispielsweise der „Deutscher Verein für öffentliche Gesundheitspflege“ als Forum für alle Fragen der großstädtischen Hygiene, vier Jahre später bildete sich der „Internationale Verein gegen Verunreinigung der Flüsse, des Bodens und der Luft“ als Gegengründung (BÜSCHENFELD 1997). In den 1870er Jahren wurden auch die ersten Polizeiverordnungen gegen die Kohlenrauchplage erlassen, und ab etwa 1880 entzündete sich an diesem Problem die erste lebhafteste Debatte über die großstädtische Luftverschmutzung (vgl. UEKÖTTER 2003). Noch älter war die Denkmalpflege, von ihrer konservierenden Mentalität her mit dem Naturschutz vielleicht am ehesten vergleichbar: Seit 1835 gab es in Bayern eine „Generalinspektion der plastischen Denkmäler des Mittelalters“, in Preußen seit 1843 einen „Konservator der Kunstdenkmäler“; und Geschichtsvereine, von Sozialstruktur und Mentalität her ein wenig beachtetes Analogon zur Naturschutzbewegung, gab es schon seit dem frühen 19. Jahrhundert, 1885 wurden allein in Preußen rund 100 Geschichts-, Altertums- und Museumsvereine gezählt (SPEITKAMP 1996). Nur die Anti-Lärm-Bewegung konstituierte sich in Deutschland ähnlich spät wie der Naturschutz, aber diese Bewegung war doch nicht viel mehr als eine kuriose Fußnote der deutschen Umweltgeschichte: Der 1908 von Theodor Lessing gegründete „Antilärmverein“ (eigentlich „Deutscher Lärmschutzverband“) existierte nur kurze Zeit, und seine Äußerungen troffen so sehr von bildungsbürgerlicher Arroganz, dass der Verein schnell im gesellschaftlichen Abseits landete (LENTZ 1994).

Die Verspätung des Naturschutzes relativiert sich freilich, wenn man bedenkt, dass die Bestrebungen zur Organisation des Naturschutzes ja nicht erst um 1900 begannen. Schon 1886 sprach *Ernst Rudorff* mit einem Freund über die „Gründung eines ‚Vereins zum Schutz der Natur, des Charakteristischen, Ursprünglichen, Schönen auch in der Bauart usw.‘“ (KNAUT 1993); und es würde nicht sonderlich überraschen, wenn künftige Archivstudien weitere Gründungsinitiativen noch vor der Jahrhundertwende zu Tage fördern würden. Aber bezeichnenderweise kam es eben zunächst nicht zu einer solchen Gründung, Naturschutz blieb eine verbreitete Stimmung ohne organisierte Repräsentation. Als der Naturschutz dann aber endlich seine institutionelle Form ge-

funden hatte, blieb er erstaunlich stabil. Das hing natürlich auch mit dem unpolitischen Selbstverständnis des organisierten Naturschutzes zusammen – oder vielleicht besser: des *vordergründig* unpolitischen Selbstverständnisses, denn Naturschutz blieb ganz selbstverständlich national, staatshörig, konservativ und elitär. Dennoch ist der Umschlag von der deutlich verzögerten Etablierung zu der dann folgenden Stabilität über Jahrzehnte bemerkenswert.

Die institutionelle Kontinuität des naturschützerischen Netzwerks sollte freilich nicht zu der Ansicht verleiten, dass die Naturschützer unter sich im Wesentlichen einer Meinung gewesen wären. Ganz im Gegenteil: Von Anfang an gehörte der Streit um den „richtigen“ Naturschutz zu den Evergreens der Bewegung – und zwar in einem solchen Umfang, dass man problemlos eine Geschichte des Naturschutzes als Konfliktgeschichte schreiben könnte. Gewiss ist Streit in sozialen Bewegungen per se nichts Ungewöhnliches, weder heute noch im 19. Jahrhundert – man denke nur an den Revisionismusstreit innerhalb der Sozialdemokratie. Dennoch hat es den Anschein, dass der interne Zwist im Naturschutz stets mit besonders großer Leidenschaft gepflegt wurde. Das beginnt schon bei den unterschiedlichen Vorstellungen von *Ernst Rudorff* und *Hugo Conwentz*: Da stand der zivilisationskritische Romantiker gegen den methodisch-nüchternen Naturwissenschaftler. Und es blieb eben nicht beim Streit der Ideen: *Conwentz*' Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege wurde innerhalb der Heimatschutzbewegung mit Häme und Spott bedacht bis hin zu *Hermann Löns* berühmter Formel vom „conwentzionellen Naturschutz“, der „Pritzelkram“ sei; *Conwentz* seinerseits versuchte Pläne des Vereins Naturschutzpark zu hintertreiben, großflächige Naturschutzgebiete zu verhindern (KNAUT 1993). Auch dieser Konflikt ist schon so oft geschildert worden, dass man kaum noch bemerkt, wie merkwürdig er eigentlich ist – denn eigentlich gab es doch zu dieser frühen Zeit so viele Aufgaben für den Naturschutz, dass es nahe gelegen hätte, die eigenen Energien tunlichst zu bündeln. Aber divergierende Positionen wurden im Naturschutz von Anfang an geradezu reflexartig als Problem angesehen – und nicht als ideeller Reichtum der Bewegung. Aus der Sache selbst ergab sich jedenfalls kein zwingender Grund für den Konflikt: Schließlich gab es keinen logischen Grund, warum man nicht zugleich großflächige und kleinflächige Naturschutzgebiete anlegen konnte. Eine „Lasst 1000 Blumen blühen“-Haltung war *Conwentz* offenkundig fremd – und mit ihm vielen anderen Naturschützern.

Denn die Konflikte rissen auch in der Folgezeit nicht ab, in der NS-Zeit konkurrierten zum Beispiel die Landschaftsarchitekten um *Heinrich Wiepking-Jürgensmann* mit den Landschaftsanwälten um *Alwin Seifert* (ZELLER 2003). Und auch in der jüngeren Geschichte ist, wie jeder Naturschützer weiß, die Tradition des internen Konflikts nicht abgerissen.

Die ständige innere Konkurrenz hatte allerdings auch den produktiven Effekt, dass die argumentative Basis des Naturschutzes von Anfang an erstaunlich breit war. Gewiss gab es einige blinde Flecken, vor allem die Beziehung zur Ökologie blieb lange Zeit merkwürdig schwach (POTTHAST 2003). Andererseits staunt man beim Blick in alte Zeitschriften immer wieder, wie früh sich in der Naturschutzliteratur Themen finden, die man eigentlich einer späteren Epoche zuschreiben würde. Nach *Karsten Runge*, der die beste Darstellung zur Ideengeschichte der Landschaftsplanung verfasst hat, war die Konzeptentwicklung schon in den 1960ern grundsätzlich abgeschlossen; seither ging es nur noch um die Verfeinerung des Instrumentariums (RUNGE 1998). Selbst für die Idee eines Naturschutzes auf der ganzen Fläche finden sich schon früh Belege. Allerdings ist es naturgemäß etwas zweischneidig, wenn man darauf hinweist, wie früh viele Ideen schon auftauchen, denn zwangsläufig stellt sich danach die Frage: Und warum wurden diese Ideen dann nicht umgesetzt?

Damit ist ein Thema angesprochen, das jeder, der im Natur- und Umweltschutz arbeitet, aus eigener bitterer Erfahrung kennt: das Vollzugsdefizit. Es ist bekannt, dass Zielvorstellungen in vielen Bereichen des Naturschutzes nur unvollständig und verzögert umgesetzt werden. *Wolfgang Erz* hat in einem Vortrag vor dem Deutschen Naturschutztag in Kassel 1982 sogar genaue zahlenmäßige Angaben für diesen „Time-Lag“ geliefert: Er formulierte die These, „daß zwischen einer Innovation im Sinne einer von Experten vorgestellten aktuellen Problemlösung und ihrer Aufnahme in politische Programme im Naturschutz eine Zeitdauer von 25 Jahren und für ihre Umsetzung in die Wirklichkeit weitere 25 Jahre vergehen“, es also mithin ein halbes Jahrhundert dauern würde, um von einer Forderung zu ihrer Verwirklichung zu gelangen (ERZ 1983). Man kann über diese Zahlenangaben gewiss streiten, nicht zuletzt deshalb, weil jeder Historiker weiß, dass solche Periodisierungen leicht manipulierbar sind. Was ist etwa das Geburtsjahr des Naturdenkmalkonzepts? 1880 wegen *Rudorffs* Philippika in den *Preußischen Jahrbüchern*? 1904, als

Conwentz seine berühmte Denkschrift über „die Gefährdung der Naturdenkmäler und Vorschläge zu ihrer Erhaltung“ veröffentlichte (CONWENTZ 1904)? Oder nicht vielleicht doch das Jahr 1836, in dem der Drachenfels als erstes deutsches Naturdenkmal unter Schutz gestellt wurde? Konzepte entstehen schließlich in aller Regel nicht über Nacht, sie bahnen sich längerfristig an – und das gilt erst recht für eine soziale Bewegung wie den Naturschutz, bei dem eben nicht Ziele oder Konzepte, sondern Motive an erster Stelle standen. Aber in seinem Verweis auf die oft beträchtliche Zeitspanne zwischen der Entstehung bestimmter Ideen und ihrer Anwendung trifft die These von *Wolfgang Erz* zweifellos einen wunden Punkt. Und der Grund für solche Verzögerungen ist eben nicht nur in der ebenso monumentalen wie unheimlichen Unbeirrbarkeit jeder industriekapitalistischen Entwicklung zu suchen, sondern auch darin, dass neue Konzepte im Naturschutz zunächst einmal in der internen ideologischen Konkurrenz zu bestehen hatten.

Bemerkenswert ist andererseits aber auch, dass es in Deutschland trotz andauernden internen Streits nie zu einem regelrechten Schisma gekommen ist: zu einer tiefgehenden Spaltung der Bewegung. So sehr die Naturschützer zum internen Streit neigten, so sehr wussten sie offenkundig zugleich, wann sie damit aufzuhören hatten. Trotz allem vermochten die Naturschützer sich stets eine gemeinsame Identität über alle Gräben zu bewahren – und es lohnt sich genauer nachzufragen, welcher Kitt diesen Zusammenhalt möglich machte. Liegt es vielleicht daran, dass der Naturschutz als soziale Bewegung ein besonders wirkmächtiges Credo besaß? Ganz bewusst wird an dieser Stelle ein religiöse Vokabel benutzt, denn in der Tat sind die religiösen Anklänge in der Geschichte des Naturschutzes unübersehbar. *Wilhelm Lienenkämper* erklärte 1947 in einem Vortrag aus Anlass seiner Wiedereinsetzung als Bezirksbeauftragter im Regierungsbezirk Arnberg sogar ganz direkt: „Naturschutz ist Gottesdienst.“ (Hauptstaatsarchiv Düsseldorf NW 260 Nr. 75 Bl. 201). Nicht alle Naturschützer hätten dies so unverblümt formuliert, aber die Begründung, die *Lienenkämper* für seine zugespitzte These präsentierte, war allemal mehrheitsfähig. Man brauche, so *Lienenkämper*, „als Gegengewicht zur Technisierung des Lebens frische Blutzufuhr aus dem Ursprünglichkeitserlebnis, aus dem Erlebnis in der Landschaft. Darum wollen wir Einkehr halten und uns besinnen auf das, was not tut. Laßt uns zurückkehren zur bescheidenen Blume am Feldweg und ihrer stillen Predigt. Setze dich zu mir unter den

Feierabendbaum auf dem Dorfe und lausche der Uhlenflucht. Schreite durch den grünen Dom des Waldes und erkenne in ihm das letzte Band des Menschen zu seiner Urheimat. [...] Naturschutz [...] ist keine Liebhaberei. Naturschutz ist Dienst an Gottes Schöpfung.“ (Ebd.).

Ein solches Credo war naturgemäß das denkbar stärkste Band für den Naturschutz als soziale Bewegung. Das wird spätestens deutlich, wenn man die religiöse Metapher weiterspinn: Wenn Naturschutz Gottesdienst war, dann waren die Naturschutzbeauftragten Missionare in einem Land von Heiden, das Reichsnaturschutzgesetz waren die Zehn Gebote, der Landesbeauftragte *Sigmond* war der Bischof und *Hans Klose* der Papst – kein Wunder, dass es im Lager der Naturschützer einen ausgeprägten Korpsgeist gab! Aber dieser Korpsgeist konnte auch zum Problem, ja zur Falle werden. Zum Beispiel in politischer Beziehung: Eine solche Naturschutzideologie musste mit innerer Zwangsläufigkeit zu einer besonders unnachgiebigen Haltung in politischen Aushandlungsprozessen führen. Aus ihrer Sicht ging es eben um den kategorischen Imperativ der zu schützenden Natur; und Forderungen dieser Art sind naturgemäß nur schwer politisch verhandelbar. Politik ist, wie jeder weiß, das beständige Aushandeln immer neuer Kompromisse – und damit ergab sich eine unvermeidliche Spannung zu einer Bewegung, die zumeist in Absolutismen dachte. Der Hamburger Literaturwissenschaftler *Ludwig Fischer* hat die typische Haltung der Naturschützer als „verstehende Trauer“ charakterisiert (FISCHER 2000) – wohl ein sehr hilfreicher Begriff. Gewiss hat die übergroße Mehrheit der Naturschützer die Unvermeidbarkeit des industriellen Fortschritts eingesehen – der Mythos der Industrie- oder Fortschrittsfeindschaft ist von der Naturschutzgeschichte längst als Teil einer modernistischen Legendenbildung zurückgewiesen worden. Aber auch beim Naturschutz galt eben: Verstehen heißt nicht verzeihen. Wenn man die Haltung der Naturschützer mit *Fischer* als „verstehende Trauer“ charakterisiert, dann ist es allerdings kein Wunder, dass sie sich mit ihrem eigenen Erfolg so schwer tut. Denn wenn man aus einer solchen Haltung heraus Politik betreibt, kann man sich selbst dann überhaupt als erfolgreich definieren, ja schärfer noch gefragt: Kann man den eigenen Erfolg dann überhaupt aus vollem Herzen wollen? Wenn man die Rhetorik der Naturschutzbewegung genau analysiert, dann findet man Formulierungen, wie man sie wohl bei keiner anderen sozialen Bewegung finden dürfte: Formulierungen, bei denen der Aufruf zum

Handeln mit der inneren Resignation zusammenfällt. Das war etwa der Fall, als die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald im Januar 1967 in ihrer Zeitschrift über den geplanten Bau einer Rennstrecke im Sauerland, den so genannten Sauerlandring, berichtete. Im Prinzip hätte es nicht schwer fallen dürfen, gegen ein derartiges Wahnsinnsprojekt zur Attacke zu blasen: Aus naturschützerischer Sicht ist eine Autorennstrecke schließlich das sinnloseste Projekt diesseits eines Atomkraftwerks. Aber an der Stelle des flammenden Appells stand bei der Schutzgemeinschaft Deutscher Wald das vorausseilende Eingeständnis der eigenen Ohnmacht: „Wer soll nun noch helfen, dem Wahnsinn zu wehren“, fragte die Schutzgemeinschaft und gab die resignative Antwort gleich selbst: „Man weiß doch, wie so was gemacht wird. Zu viele Beispiele schrecken.“ (Unser Wald 1967). Konnte man da überhaupt noch mit Leidenschaft gegen das Projekt kämpfen? Die Naturschützer taten es natürlich trotzdem, darunter übrigens auch der Deutsche Rat für Landespflege mit einem Gutachten (Hauptstaatsarchiv Düsseldorf NW 453 Nr. 405, Der Sprecher des Deutschen Rates für Landespflege an den Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen, 26. April 1968) – und kurioserweise hatten sie am Ende auch Erfolg, und der Sauerlandring wurde nie gebaut. Spätestens in solchen Fallgeschichten zeigt sich, wie merkwürdig das Verhältnis des Naturschutzes zu seinem eigenen Erfolg letztlich ist. Denn im Falle des Scheiterns hätte die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald die eigene Erfolglosigkeit fast schon mit Genugtuung zur Kenntnis nehmen können, etwa in der Art: Seht Ihr, wir hatten es ja geahnt.

Wenn man das bislang Gesagte zuspitzend zusammenfassen wollte, könnte man folgende Formulierung wählen: Der Naturschutz war im Kern eine politikferne Bewegung. Das mag überraschen, schließlich war die Geschichte des Naturschutzes von Anfang an von immer neuen Konflikten um Gesetze und Verordnungen geprägt. Aber bei aller Energie, die die Naturschutzbewegung in solche Auseinandersetzungen investierte, gewinnt man doch den Eindruck, dass die Bewegung in solchen Kämpfen nicht wirklich aufging. Naturschutz, das war stets mehr als das Einrichten von Naturschutzgebieten und Landschaftsschutzgebieten. Und wenn trotzdem solche Themen die Agenda der Naturschützer dominierten, dann lag das wohl nicht an der Naturschutzbewegung selbst, sondern daran, dass diese Bewegung erstaunlich schnell verstaatlicht wurde – auch das ein Thema, das historiographisch längst noch nicht er-

schöpfend behandelt wurde. Tatsächlich handelt es sich um einen gerade für Deutschland überaus typischen Prozess: die Okkupation zivilgesellschaftlicher Themen durch einen starken Staat. Selbst für deutsche Verhältnisse wurde Naturschutz sehr schnell zur behördlichen Aufgabe, nämlich schon 1906 mit der Staatlichen Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen, und das über Jahrzehnte ziemlich magere Personal tableau dieser Behörde sollte über die Schlüsselstellung dieser und anderer Behörden für die deutsche Naturschutzbewegung nicht hinwegtäuschen. Binnen kürzester Zeit wurden staatliche Stellen zum selbstverständlichen Ansprechpartner in allen einschlägigen Fragen, und man kann durchaus von einer Koevolution von Naturschutz als sozialer Bewegung und Naturschutz als staatlicher Praxis sprechen – ganz anders als etwa in Großbritannien oder den USA, wo beides weitgehend getrennt voneinander war.

Das starke Credo der Naturschützer konnte auch in einer anderen Beziehung zum Problem werden: nämlich in der Beziehung zwischen dem Naturschutz und der Gesellschaft. Das Gesellschaftsbild des Naturschutzes war, wie schon erwähnt, im Kern misanthropisch: Die Masse der Bevölkerung galt bestenfalls als desinteressiert und schlimmstenfalls als Teil des Problems. Und das musste spätestens dann zum Problem werden, wenn sich diese Bevölkerung zunehmend für Belange des Naturschutzes zu interessieren begann. Genau das jedoch geschah in der Nachkriegszeit, jedenfalls im Westen Deutschlands: Immer deutlicher

zeigte sich in der Bevölkerung der Wunsch nach einem stärkeren Schutz der Natur – zaghaft in den 1950er Jahren, dann verstärkt in den 1960ern und schließlich auf breiter Basis seit den 1970ern; die ungeheure Popularität eines *Bernhard Grzimek* schon in den 1960er Jahren ist dafür der beste Beweis. Gewiss gab es Divergenzen zwischen dem Naturschutzideal der breiten Öffentlichkeit und dem des organisierten Naturschutzes. So war in der öffentlichen Meinung Naturschutz eng mit Erholung und Tourismus verbunden, zwei Themen, denen der organisierte Naturschutz traditionell zwiespältig gegenüberstand; das böse Wort von der „Verrummelung“ der Natur durch exzessive touristische Nutzung rief in den einschlägigen Kreisen stets verlässliche Empörung hervor, ganz anders als in England, wo Naturschutz und Tourismus eine enge Allianz pflegten (vgl. DITT 1996). Aber insgesamt gesehen war der Wandel der öffentlichen Meinung im Nachkriegsdeutschland doch eine wichtige politische Ressource für den institutionellen Naturschutz, die von diesem jedoch kaum genutzt wurde. Bisweilen kam es sogar zur offenen Konfrontation zwischen dem bürokratischen Establishment und Naturschützern. Das war etwa in den 1970er Jahren bei einem Braunkohlenrestsee im niederrheinischen Zülpich der Fall, der sich überraschend zu einem regelrechten Vogelparadies entwickelt hatte: Die Bestrebungen lokaler Vogelschützer, das Gebiet unter Naturschutz zu stellen, wurden vom Düsseldorfer Ministerialrat *Friede* als Vertreter der Obersten Naturschutzbehörde Nordrhein-Westfalens torpediert mit der Begründung, ein Braun-



Historische Postkarte mit einer Ansicht des Drachenfels im Siebengebirge (Stiftung Naturschutzgeschichte).

kohlenrestsee könne keine „Natur in ihrer Ganzheit“ sein (dazu UEKÖTTER i. Druck). Der ideologische Kokon der Naturschutzbewegung war zur Falle geworden – der Naturschutz isoliert, unfähig, den gesellschaftlichen Klimawandel für seine Zwecke zu instrumentalisieren. Aber auch das ist, wie so vieles in diesem Beitrag, eine These, die durch künftige Forschungen noch erhebliche Korrekturen erfahren könnte. Das gilt auch für die Frage, wie man eigentlich vom Naturschutz traditioneller Prägung zum heutigen Naturschutz kam. Merkwürdigerweise ist gerade die jüngere Geschichte des Naturschutzes viel schlechter erforscht als etwa der Naturschutz im Kaiserreich – und so tappen wir Historiker bei der Frage nach der unmittelbaren Vorgeschichte der heutigen Öko-Bewegung noch viel zu sehr im Dunkeln. Einerseits spricht vieles dafür, dass der Übergang vor allem in Gestalt eines Generationenwechsels vor sich ging: indem die Naturschützer klassischer Prägung langsam aber sicher in Rente gingen und eine neue Generation ihren Platz einnahm. Andererseits: Gab es wirklich den radikalen Bruch – oder nicht vielmehr eine Vielzahl individueller Übergangsstadien? Schon die erfreuliche Vielgestaltigkeit der heutigen Naturschutzbewegung sollte eine Warnung gegen simple „Vorher“-„Nachher“-Stereotype sein. Überhaupt: Die Eigenschaften und Besonderheiten der traditionellen Naturschutzbewegung, wie sie im späten 19. Jahrhundert entstand, ähneln viel zu sehr den Eigenarten der heutigen Naturschutzbewegung, um die Vorstellung einer tiefgreifenden Zäsur plausibel zu machen. Das dokumentiert sich nicht zuletzt auch in diesem Beitrag: Denn auch wenn ich meine Beispiele und Zitate aus der traditionellen Naturschutzbewegung vor dem ökologischen Zeitalter rekrutiert habe, so ging es mir hier doch stets auch um die heutige Naturschutzbewegung.

Der Titel der Veranstaltung, dem die vorliegenden Beiträge entstammen, lautet: „Naturschutz in Deutschland – eine Erfolgsgeschichte?“ Es ist verlockend darüber zu spekulieren, wie ein *Ernst Rudorff* oder ein *Wilhelm Lienerkämper* auf diese Frage reagiert hätten. Vermutlich hätten sie zunächst einmal verblüfft geschwiegen – denn die Frage nach Erfolg und Misserfolg stand bei der Naturschutzbewegung eben nicht an erster Stelle. Und vermutlich hätten sie sodann

eine ausführliche Debatte eröffnet, was denn eigentlich „Erfolg“ ist, gefolgt von einer nicht minder langwierigen Debatte über die Frage, was eigentlich „Naturschutz“ ist – und es wäre nicht überraschend, wenn darüber die Ausgangsfrage völlig in Vergessenheit geraten wäre. Es ist nun einmal so: Der Naturschutz hat mit der Frage nach dem Erfolg historisch stets seine Probleme gehabt – und zwar mehr als andere soziale Bewegungen. Zugleich zeigt der historische Rückblick jedoch auch etwas anderes und mindestens ebenso Wichtiges: Das Problem des Naturschutzes mit seinem Erfolg ist mit den Stärken der Naturschutzbewegung aufs Engste verknüpft – und deshalb wird dieses Problem wohl nicht zu beheben sein, indem sich die Naturschützer kollektiv auf die Couch legen. Das Problem der Naturschützer mit dem eigenen Erfolg war und ist ein direkter und konsequenter Ausdruck der eigenen Ideenwelt – und nicht ein Detailproblem, dem mit bloßen Appellen oder Konzeptpapieren beizukommen wäre. So gesehen ist es wenig verwunderlich, dass modische Forderungen nach einer „frischfröhlich-optimistischen“ Umweltbewegung in Naturschutzkreisen keinen nachhaltigen Rückhalt gefunden haben. Und vielleicht ist das ja gar nicht so schlecht: Durch eine Wendung zum Zweckoptimismus würde die Naturschutzbewegung womöglich mehr verlieren, als ihr selbst lieb sein kann. Auf die Gefahr hin, dass es pathetisch klingt: Die Naturschutzbewegung ist eine großartige Bewegung – und es gehört zu der ihr eigenen Tragik, dass sie das viel zu selten bemerkt.

Literatur

- BÜSCHENFELD, J. (1997): Flüsse und Kloaken. Umweltfragen im Zeitalter der Industrialisierung (1870-1918). - Stuttgart, 454 S.
- CONWENTZ, H. (1904): Die Gefährdung der Naturdenkmäler und Vorschläge zu ihrer Erhaltung. - Berlin.
- DITT, K. (1996): Naturschutz zwischen Zivilisationskritik, Tourismusförderung und Umweltschutz. USA, England und Deutschland 1860-1970. In: FRESE, M. & PRINZ, M. (Hg.): Politische Zäsuren und gesellschaftlicher Wandel im 20. Jahrhundert. Regionale und vergleichende Perspektiven. - Paderborn, 499-533.
- ERZ, W. (1983): Naturschutz und Landschaftspflege im Rückblick auf ein Vierteljahrhundert Deutscher Naturschutztage und heute. - Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege 33, 9-37.

FISCHER, L. (2000): Das Feste und das Flüssige. Zur Ideologie- und Wahrnehmungsgeschichte des Wattenmeeres und der Halligen. In: BUSCH, B. & FÖRSTER, L. (Hg.): Wasser. - Bonn, 624-652.

Hauptstaatsarchiv Düsseldorf, Akten:

NW 60 Nr. 711 Bl. 35.

NW 60 Nr. 711 Bl. 35R.

NW 60 Nr. 712 Bl. 63, 64.

NW 260 Nr. 75 Bl. 165

NW 260 Nr. 75 Bl. 201

NW 453 Nr. 405, Der Sprecher des Deutschen Rates für Landespflege an den Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen, 26. April 1968.

KNAUT, A. (1993): Zurück zur Natur! Die Wurzeln der Ökologiebewegung (Supplement 1 [1993] zum Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege). - Greven, 480 S.

LENTZ, M. (1994): „Ruhe ist die erste Bürgerpflicht.“ Lärm, Großstadt und Nervosität im Spiegel von Theodor Lessings „Antilärmverein“. - Medizin, Gesellschaft und Geschichte 13, 81-105.

POTTHAST, T. (2003): Wissenschaftliche Ökologie und Naturschutz: Szenen einer Annäherung. In: RADKAU, J. & UEKÖTTER, F. (Hg.): Naturschutz und Nationalsozialismus. - Frankfurt und New York, 225-254.

RUDORFF, E. (1880): Ueber das Verhältniß des modernen Lebens zur Natur. - Preußische Jahrbücher 45, S. 261-276.

RUNGE, K. (1998): Entwicklungstendenzen der Landschaftsplanung. Vom frühen Naturschutz bis zur ökologisch nachhaltigen Flächennutzung. - Berlin u. a., 249 S.

SPEITKAMP, W. (1996): Die Verwaltung der Geschichte. Denkmalpflege und Staat in Deutschland 1871-1933. - Göttingen, 509 S.

UEKÖTTER, F. (2003): Von der Rauchplage zur ökologischen Revolution. Eine Geschichte der Luftverschmutzung in Deutschland und den USA 1880-1970. - Essen, 640 S.

UEKÖTTER, F. (i. Druck): Naturschutz im Aufbruch. Eine Geschichte des Naturschutzes in Nordrhein-Westfalen 1945-1980. - Frankfurt/M. und New York.

Unser Wald. Zeitschrift der Schutzgemeinschaft Deutscher Wald 1 (Januar 1967), S. 3.

ZELLER, T. (2003): „Ganz Deutschland sein Garten“: Alwin Seifert und die Landschaft des Nationalsozialismus. In: RADKAU, J. & UEKÖTTER, F. (Hg.): Naturschutz und Nationalsozialismus. - Frankfurt und New York, 273-307.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Frank Uekötter
Fakultät für Geschichtswissenschaft
Universität Bielefeld
Universitätsstr. 25
33615 Bielefeld
E-Mail: frank.uekoetter@web.de

Hans Walter Louis

Von der Polizeiverordnung zum komplexen Naturschutzrecht

Einführung

Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) hat seinen Ursprung im Reichsnaturschutzgesetz von 1935 (RNatSchG)¹. Dieses Gesetz war der Abschluss einer historischen Entwicklung, an deren Ende ein reichseinheitliches Naturschutzrecht stand. Das Gesetz galt nach dem 2. Weltkrieg in den Ländern als Landesrecht weiter, bis seit Beginn der 1970er Jahre in den Ländern allmählich Landesnaturschutzgesetze erlassen wurden. Die Regelungen des RNatSchG, die weitgehend ins BNatSchG übernommen wurden, haben Naturschutz und Landschaftspflege in Deutschland bis zu Beginn der 1990er Jahre geprägt. Dann begann das europäische Naturschutzrecht, das bis dahin sträflich vernachlässigt worden war, seinen Einfluss auszuüben, wobei systematisch keine wesentlichen Änderungen eintraten, doch wurden Vollzugsdefizite transparenter.

Geschichtliche Entwicklung vor dem Reichsnaturschutzgesetz

Historisch reichen Regelungen zum Naturschutz und zur Landschaftspflege erheblich weiter zurück als das Reichsnaturschutzgesetz.

Naturschutz und Landschaftspflege gründen sich auf zwei Wurzeln. Zum einen ging es um den Schutz einzelner Arten, zunächst unter dem Gesichtspunkt ihrer Nützlichkeit für Land- und Forstwirtschaft, später dann in ihrer Funktion als Teil des Naturhaushalts. Der individuelle Schutz einzelner wild lebender Arten differenzierte im Mittelalter zwischen nützlichen und nicht nützlichen Tieren. Nützliche Arten wurden bereits im 14. Jahrhundert stellenweise unter Schutz gestellt. Im Jahre 1324 finden sich im Rheingauer Landrecht und im Jahre 1417 im Kölner Stadtrecht Vorschriften über den Schutz „nützlicher Vögel“. Solche Anordnungen ergingen auch in den folgenden Jahrhunderten, z. B. 1768 in Braunschweig, 1824 in Hannover, 1868 in Aurich, 1873 in Hildesheim, 1882 für die Regierungsbezirke Lüneburg, Oldenburg und Stade (dazu RETTICH 1999, S. 130, 131-133). Im Jahre 1888 wurde das „Reichsgesetz betreffend den Schutz von Vögeln“ erlassen, das 1908 neu gefasst wurde.²

Zum anderen wurde die Landschaft geschützt, einerseits zur Verwirklichung des Heimatschutzes oder des Schutzes der Kulturlandschaft, andererseits als Schutz der Landschaften von besonderer Vielfalt, Eigenart und Schönheit. Schon seit dem 17. Jahrhundert wurden bestimmte Teile von Natur und Landschaft wie junge Weiden, Eichen, Buchen, andere junge Bäume und Hecken unter Schutz gestellt (vgl. Auflistung bei RETTICH 1999 S. 130, 131 ff.). So erließ der Herzog von Braunschweig und Lüneburg im Jahre 1668 eine Verordnung zum Schutz der Baumannshöhle im Harz, um diese Tropfsteinhöhle als „sonderbares Wunderwerk der Natur“ zu schützen. Solche Ansätze des Schutzes der Natur um ihrer selbst Willen waren damals aber die Ausnahme.

Erst mit der Aufklärung entstand der Gedanke eines Naturschutzes, bei dem der Mensch als Beobachter neben der Natur steht. Mit der Romantik kam dann der Gedanke auf, die Natur unmittelbar zu erleben und sich geistig anzueignen. Diese führte zu Bürgerinitiativen zum Schutz besonderer Naturschöpfungen wie des Drachenfelses (1836)³ und der Teufelsmauer im Harz (1852).

1902 wurde in Preußen das „Gesetz gegen Verunstaltungen landschaftlich hervorragender Gegenden“ verabschiedet, in dem die ästhetischen Ansätze der Heimatschutzbewegung berücksichtigt wurden.

Im Jahre 1906 wurde die Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen eingerichtet, der Start des behördlichen Naturschutzes.

Die Weimarer Reichsverfassung sah in Art. 150 (1) WRV vor, dass „die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie der Landschaft ... den Schutz des Staates (genießen)“, wodurch Natur- und Landschaftsschutz zu einer Staatsaufgabe wurden. Im Jahre 1920 wurde durch Änderung des § 34 des Preußischen Feld- und Forstpolizeigesetzes die Möglichkeit eröffnet, „Anordnungen zum Schutz von Tierarten, von Pflanzen und von Naturschutzgebieten sowie zur Vernichtung von schädlichen Tieren und Pflanzen (zu) erlassen, und zwar auch für den Meeresstrand und das Küsten-

meer“. Einige Länder erließen eigene Naturschutzgesetze.⁴

Das Reichsnaturschutzgesetz

Die systematische Grundlage des heutigen Naturschutzrechts findet sich im Reichsnaturschutzgesetz von 1936. Dort wurden die Schutzgebietskategorien geschaffen, die heute noch das Bundesnaturschutzgesetz dominieren. Es konnten Naturschutzgebiete, Naturdenkmale und sonstige Landschaftsteile, zu denen auch die Landschaftsschutzgebiete gehörten, unter Schutz gestellt werden. Ebenfalls wurde im RNatSchG bereits der Artenschutz konzipiert, wie er vom Grundsatz her auch heute noch gilt. Der Schutz seltener oder bedrohter Tier- und Pflanzenarten konnte gemäß § 2 RNatSchG durch Zugriffs-, Handels-, Tauschverbote und Verwertungsverbote durchgesetzt werden, wozu es aber einer gesonderten Verordnung bedurfte. Das Reichsnaturschutzgesetz galt nach 1945 weiter, weil es kein nationalsozialistisches Gedankengut enthielt. Führende Vertreter des Naturschutzes der damaligen Zeit, wie *Schönichen* und *Schwenkel*, waren diesen Ideen aber durchaus aufgeschlossen (vgl. WOLFSCHKE-BUHLMAHN & GRÖNING 1999). Da das Grundgesetz von 1948 dem Bund gemäß Art. 75 GG die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung im Naturschutz eröffnete, wurde das Reichsnaturschutzgesetz zu Landesrecht.

Baden-Württemberg, Bayern, Schleswig-Holstein, Hessen, und Rheinland-Pfalz ersetzten das Reichsnaturschutzgesetz im Jahre 1973 durch eigene Landes-Naturschutzgesetze. Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein bezeichneten ihre Gesetze als „Landespflegegesetze“. Schleswig-Holstein änderte den Namen im Jahre 1996 in

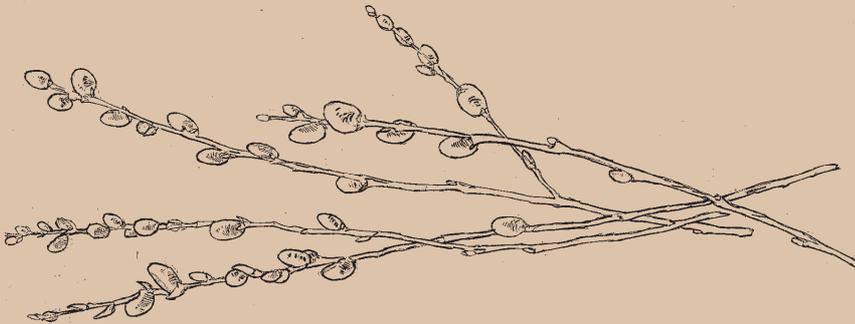
1 Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1935, RGBl. I S. 821.

2 RGBl. I S. 317.

3 erstmalige Sicherung im Jahre 1829, endgültige Sicherung im Jahre 1836.

4 Z. B. das Naturschutzgesetz des Landes Anhalt vom 14. Juni 1923 (Gesetzessammlung S. 93), s. Anlage 1 zu § 59 NatschG LSA.

Schützt die Weidenkätzchen!



Abreißen verboten!
(Feld- und Forstpolizeigesetz § 24, 2, und § 30, 5)

Aus *Naturschutz*, 7. Jg. H. 2, S. 54, 1926.

„Landesnaturgesetz Schleswig-Holstein“.⁵ In Rheinland-Pfalz wurde der Name bis heute beibehalten. Nordrhein-Westfalen nennt sein Gesetz „Landschaftsgesetz“. Alle anderen Länder sprechen heute von Naturschutzgesetzen.

Das Bundesnaturschutzgesetz

Von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 75 GG machte der Bund erst im Jahre 1976 durch den Erlass des Bundesnaturschutzgesetzes als Rahmengesetz Gebrauch. Ein Rahmengesetz hat keine unmittelbare Rechtswirkung, sondern wendet sich ausschließlich an den Landesgesetzgeber, der jedenfalls seit der Änderung des Art. 75 GG im Jahre 1994 verpflichtet ist, diese Vorgaben in Landesrecht umzusetzen. Bis zum Erlass dieser Landesnaturschutzgesetze galt im jeweiligen Bundesland das Reichsnaturgesetz fort, auch nachdem das Bundesnaturschutzgesetz in Kraft getreten war. In der Folge wurden in den alten Bundesländern, soweit sie noch keine eigenen Naturschutzgesetze besaßen, Landesnaturschutzgesetze erlassen. Die übrigen Länder passten ihre Gesetze mit der Zeit an das Bundesnaturschutzgesetz an.

Das Bundesnaturschutzgesetz 1976 enthielt einige wesentliche Verbesserungen gegenüber dem Reichsnaturgesetz. Das Reichsnaturgesetz ging vom Reservatsgedanken aus. Der Schutz von Natur und Landschaft wurde auf die ausgewiesene

Natur Schutzgebiete beschränkt. Nur der rudimentäre Artenschutz galt flächendeckend. Dagegen setzte das Bundesnaturschutzgesetz auf einen flächendeckenden Naturschutz, der mit Hilfe der Landschaftsplanung und der Eingriffsregelung durchgesetzt werden sollte. Die Rolle der Landschaftsplanung für einen effektiven Naturschutz ist eher umstritten; die Eingriffsregelung stellt hingegen ein effektiveres Instrument dar. Von ihrer Konzeption her kann die Eingriffsregelung die fortlaufende Zerstörung von Natur und Landschaft nicht stoppen; sie ist nur geeignet, diese Verluste durch Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen abzumildern.

Das Bundesnaturschutzgesetz wurde 1987 wesentlich novelliert, wobei insbesondere der Artenschutz auf Grund internationaler Vorgaben neu geregelt und, abweichend von den sonstigen Vorgaben des Rahmenrechts, weitgehend als unmittelbar geltendes Recht erlassen wurde. Eine weitere Änderung brachte das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz von 1993 (InvErlWohnBauG). Durch diese Regelung wurde die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung für Bauvorhaben in Gebieten mit Bebauungsplänen von der Ebene der Vorhabengenehmigung auf die Ebene der Bauleitplanung verlagert. Das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 (BauROG), das zum 1. Januar 1998 in Kraft trat, verlagerte die Regelungen zur Eingriffsregelung in der Bauleitplanung in das Baugesetzbuch. Zugleich mit dem BauROG befand sich die

zweite Novelle zum Bundesnaturschutzgesetz im Gesetzgebungsverfahren, die als große Naturschutznovelle das Bundesnaturschutzgesetz modernisieren und die europarechtlichen Vorgaben der Vogelschutz-Richtlinie⁶ (VRL) und der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie⁷ (FFH-RL) in nationales Recht umsetzen sollte. Zudem mussten die Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes an die EG-Artenschutzverordnung⁸ (VO (EG) Nr. 338/97) angepasst werden. Anders als das BauROG konnte die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes die parlamentarischen Hürden nicht nehmen und scheiterte am Bundesrat, der dem Gesetz seine Zustimmung versagte. Der Bundesrat fand die vorgelegte Novelle eher nachteilig für den Naturschutz und wehrte sich besonders gegen vorgesehene Ausgleichszahlungen für Einschränkungen der Land- und Forstwirtschaft, die den Ländern aufgebürdet werden sollten. Im Dezember 1997 war die Bundesrepublik Deutschland vom Europäischen Gerichtshof wegen mangelnder Umsetzung der FFH-RL verurteilt worden. Um in Folge dieser Entscheidung der Verhängung eines Bußgelds auf Antrag der Kommission durch den Europäischen Gerichtshof zu entgehen, vereinbarten Bund und Länder, dass die Umsetzung der FFH-RL vorrangig erfolgen sollte. Folglich wurde der Vermittlungsausschuss angerufen. Dort wurde eine „kleine Lösung“ beschlossen, die sich auf die Umsetzung der FFH-RL, der VRL sowie eine Anpassung des Artenschutzrechts an die VO (EG) Nr. 338/97 beschränkte. Diese Novelle trat am 9. Mai 1998 in Kraft. Die Bundesregierung

5 Landesnaturschutzgesetz Schleswig-Holstein vom 16. Juni 1993, GVBl. SH S. 215.

6 Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten vom 2. April 1979 (ABl. EG Nr. L 103 S. 1), zuletzt geändert durch Richtlinie 97/49/EWG vom 29. Juli 1997 (ABl. EG Nr. L 223 S. 9).

7 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. EG Nr. L 206 S. 7), zuletzt geändert durch Richtlinie 97/62/EWG des Rates vom 27. Oktober 1997 zur Anpassung der Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt (Abl. EG Nr. L 305 S. 42).

8 Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch die Überwachung des Handels, Abl. EG 1997 Nr. L 61 S. 1, Nr. L 100 S. 72, Nr. L 298 S. 70, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 2307/97 vom 18. November 1997, Abl. EG Nr. L 140 S. 9.

brachte anschließend eine dritte Novelle zum Bundesnaturschutzgesetz in das Gesetzgebungsverfahren ein, die die vorher umstrittenen Ausgleichszahlungen für Land- und Forstwirte festsetzte. Für diese Novelle war nach Ansicht der Bundesregierung und der sie tragenden Koalition aus CDU/CSU und FDP eine Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich, eine verfassungsrechtlich eher bedenkliche Auffassung (vgl. LOUIS 1998). Die dritte Novelle trat im August 1998 in Kraft, der Bundesrat nahm dies hin, ohne die verfassungsrechtliche Frage beim Bundesverfassungsgericht klären zu lassen. Wegen der bevorstehenden Bundestagswahl wollte keine Regierungspartei in einem Bundesland einen Konflikt mit der Land- und Forstwirtschaft herbeiführen.

Im Jahre 1994 wurde nach zähem Ringen Art. 20a in das Grundgesetz eingefügt, der den „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ als Staatsaufgabe festlegt. Hiermit wird zwar kein materielles zusätzliches Umweltschutzrecht geschaffen, doch wird anerkannt, dass sich der Staat für den Schutz der Umwelt engagieren muss. Insofern schreibt diese Staatsverpflichtung den Behörden und Gerichten bei ihren Entscheidungen vor, im Rahmen des geltenden Rechts die Belange von Natur und Landschaft ausreichend zu berücksichtigen.

Das Naturschutzrecht der DDR

In der Deutschen Demokratischen Republik wurde zum 4. August 1954 ein Naturschutzgesetz (NatSchG DDR)⁹ erlassen, das 1970 durch das Landeskulturgesetz (LKG)¹⁰ ersetzt wurde. Die Regelungen über Schutzanordnungen fanden sich in der Ersten Durchführungsverordnung zum Landeskulturgesetz von 1970, die 1989 erneuert wurde (NatSchV DDR)¹¹. Die Schutzgebetskategorien des Reichnaturschutzgesetzes wurden erheblich erweitert. Zudem wurde dem Schutz von Natur und Landschaft gesetzlich eine erhebliche Bedeutung beigegeben (vgl. OEHLER 1986, S. 75 ff.), wobei der Vollzug aber eher bescheiden blieb. Durch das Umweltrahmengesetz vom Juni 1990¹² wurde das Bundesnaturschutzgesetz ab dem 1. Juli 1990 in der DDR zu unmittelbar geltendem Recht. Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland¹³ galten nach Art. 9 (4) i. V. m. (1) des Einigungsvertrages (EinV) die Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes in der ehemaligen DDR als Landesrecht weiter. Sie wurden durch die jeweiligen Landesnaturschutzgesetze der neuen Bundesländer abgelöst.

Das Europäische Naturschutzrecht

Der Ministerrat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erließ im Jahre 1979 auf Vorschlag der Kommission die Richtlinie über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (VRL)⁶.

Nach Art. 4 (1) VRL haben die Mitgliedstaaten die zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete für die Vögel des Anhangs I VRL auszuweisen, um deren Überleben und Vermehrung in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen. Art. 4 (2) VRL verlangt eine Ausweisung von Schutzgebieten für nicht in Anhang I aufgeführte Zugvogelarten hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete.

Der Einfluss des europäischen Rechts durch die VRL führte zu einem in Deutschland bisher kaum gekannten effektiven Naturschutz. Das Ende dieser Entwicklung ist noch nicht abzusehen.

Da Richtlinien sich nur an die Mitgliedstaaten wenden und ihnen im Übrigen keine unmittelbare Wirkung zugestanden wurde, nahmen die Mitgliedstaaten die Ausweisung der Vogelschutzgebiete nicht sonderlich ernst. Auch die Meldungen der Gebiete an die Kommission war eher oberflächlich. Das änderte sich erst mit der Leybucht-Entscheidung von 1988, in dem der EuGH die Beeinträchtigung ausgewiesener Vogelschutzgebiete für unzulässig erklärte, sofern dies nicht zur Gefahrenabwehr oder zur Erhaltung der Gesundheit des Menschen dient oder im Zusammenhang mit maßgeblich günstigen Auswirkungen eines Projekts für die Umwelt steht.¹⁴ Damit erhielten die ausgewiesenen Vogelschutzgebiete europarechtlich einen sehr hohen Schutzstatus. In einer Entscheidung von 1992 zu den „Marisma des Santonia“ erweiterte der EuGH den Schutzzumfang der Vogelschutzgebiete. Weist ein Mitgliedstaat einen Bereich europarechtswidrig nicht als Vogelschutzgebiet aus, obwohl dieser Bereich von erheblicher Bedeutung für die Erhaltung der Vogelarten nach Anhang I oder der Zugvögel nach Art. 4 (2) VRL ist, untersteht dieser Bereich als „faktisches Vogelschutzgebiet“ den Schutzvorgaben der VRL.¹⁵ Damit wurde die VRL selbstvollziehend, denn für die wichtigsten Gebiete bedurfte es keiner Unterschutzstellung um den hohen Schutzstatus eines Vogelschutzgebiets zu erreichen. Während durch Art. 7 FFH-RL für ausgewiesene Vogelschutzgebiete inzwischen dieser strenge Schutz durch eine Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG aufgeweicht werden kann, ist eine solche Ausnahme für faktische Vogelschutzgebiete nicht gegeben. Damit

haben die faktischen Vogelschutzgebiete inzwischen national fast den höchsten Schutzstatus erreicht.

Nach Art. 3 (2) VRL sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, zur Erhaltung und Wiederherstellung der Lebensstätten und Lebensräume insbesondere

- Schutzgebiete einzurichten,
- die Lebensräume der Vögel in und außerhalb von Schutzgebieten zu pflegen und ökologisch richtig zu gestalten,
- zerstörte Lebensräume wiederherzustellen und
- neue Lebensräume zu schaffen.

Diese Pflicht besteht unabhängig von der Verpflichtung zur Ausweisung von Vogelschutzgebieten nach Art. 4 VRL. Auch in diesem Bereich bestehen m. E. erhebliche Vollzugslücken. Es bleibt abzuwarten, wann die Kommission diese Norm aufgreift und gegenüber den Mitgliedstaaten durchsetzt.

Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich bei der FFH-RL ab. Diese Gebiete werden der Kommission von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen, die sie dann im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat in eine Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aufnimmt. Der Schutz dieser Gebiete beginnt erst mit ihrer Aufnahme in diese Liste. Wegen der zögerlichen Meldung der Gebiete an die Kommission konnte diese Liste entgegen den Vorgaben der FFH-RL bis 1998 nicht erstellt werden. Selbst heute ist sie für die geografischen Bereiche, zu denen die Bundesrepublik Deutschland gehört, nur für den alpinen Bereich erstellt. Hier läuft zurzeit das Ein-

9 Naturschutzgesetz der Deutschen Demokratischen Republik vom 4. August 1954, GBl. S. 595.

10 Gesetz über die planmäßige Gestaltung der sozialistischen Landeskultur in der Deutschen Demokratischen Republik (Landeskulturgesetz) vom 14. Mai 1970, GBl. I S. 67.

11 Erste Durchführungsverordnung zum Landeskulturgesetz - Schutz und Pflege der Pflanzen- und Tierwelt und der landschaftlichen Schönheiten - (Naturschutzverordnung) vom 18. Mai 1989, GBl. I S. 159.

12 Umweltrahmengesetz vom 29. Juni 1990; GBl. I S. 649.

13 Der Einigungsvertrag ist zum 29. September 1990 in Kraft getreten, BGBl. II S. 1360.

14 Urteil vom 28.2.1991, Rs. C-57/89; Natur und Recht 1991, S. 249, 250.

15 Urteil vom 2.8.1993, Rs. C-355/90, Natur und Recht 1994, S. 521 ff.

vernehmensverfahren mit den Mitgliedstaaten. Für Gebiete, die bisher der Kommission gemeldet wurden, aber noch nicht in der Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung veröffentlicht sind, sowie für Gebiete, die der Kommission gemäß den Vorgaben des Anhang III Phase 1 FFH-RL hätten gemeldet werden müssen, aber von der jeweiligen Landesregierung nicht in die Vorschlagsliste aufgenommen wurden, hat das Bundesverwaltungsgericht in Anlehnung an die faktischen Vogelschutzgebiete das Institut der „potenziellen FFH-Gebiete“ erfunden.¹⁶ Europarechtlich gibt es allerdings keine dahingehende Entscheidung, weil das Bundesverwaltungsgericht diese Frage dem Europäischen Gerichtshof bisher nicht vorgelegt hat. Inzwischen ist die Bundesrepublik Deutschland wegen mangelhafter Meldung der FFH-Gebiete vom EuGH verurteilt worden. Wegen Ignorierung dieses Urteils hat die Kommission inzwischen ein Bußgeldverfahren angedroht. Zurzeit werden die gemeldeten Gebiete in Gesprächen zwischen der Kommission und den Bundesländern überprüft. Zudem werden Fördermittel aus dem europäischen Life-Programm nur eingeschränkt an Bundesländer gegeben, die ihrer Meldepflicht nicht nachgekommen sind.

Auch im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung nach den §§ 34 ff. BNatSchG dürfte das europäische Recht zu einer besseren Beachtung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege führen. Werden

Gebiete des kohärenten europäischen Netzes „NATURA 2000“, das sind die Gebiete nach Art. 4 der VRL und die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung nach der FFH-RL, durch ein Projekt oder einen Plan erheblich beeinträchtigt, so ist deren Durchführung unzulässig. Die beeinträchtigenden Projekte oder Pläne können aber im Wege des sog. Abweichungsverfahrens nach § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG zugelassen werden, wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind. Wird ein Projekt oder ein Plan nach diesen Vorschriften zugelassen, so sind Kohärenzmaßnahmen erforderlich, die die zu erwartenden Beeinträchtigungen des betroffenen Schutzgebiets kompensieren sollen. Diese Maßnahmen müssen in jedem Fall der Kommission mitgeteilt werden, so dass die Kommission eine Kontrolle über die angeordneten Kohärenzmaßnahmen ausüben kann. Dies wird sicherlich dazu führen, dass Vorhabenträger und Behörden solche Maßnahmen gründlich planen und festsetzen werden, um nicht Reaktionen der Kommission hervorzurufen.

Es scheint, der flapsige Umgang mit Natur und Landschaft wird europarechtlich erschwert werden. Das ist eine ausgezeichnete Perspektive.

¹⁶ BVerwG, Urteil vom 19. Mai 1998, Natur und Recht 1998, S. 544, 549; so auch schon: LOUIS & ENGELKE 1997, Einf. §§ 18 bis 22, Rn. 16.

Literatur

LOUIS, H. W. & ENGELKE, A. (1997): Landespflegegesetz Rheinland-Pfalz: Kommentar des Landespflegegesetzes und der dazu ergangenen Verordnungen. – Braunschweig, 765 S.

LOUIS, H. W. (1998): Zur Verfassungsgemäßheit der 3. Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes. – Natur und Recht, 20, H. 10, 526-528.

OEHLER, E. (1986): Landeskulturrecht. - Staatsverlag der DDR, Berlin, 247 S.

RETTICH, H. (1999): Anfänge und Entwicklung des amtlichen Naturschutzes in Niedersachsen: Ereignisse – Daten – Fakten. - Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 3/99, 130-160.

WOLSCHKE-BUHLMAHN, J. & GRÖNING, G. (1999): Zur Situation des Naturschutzes im Nationalsozialismus. - Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 3/99, 175-178.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Hans Walter Louis LL.M.
Nieders. Umweltministerium
Referat Naturschutzrecht
Archivstraße 2

30169 Hannover

E-Mail:

Hans-Walter.Louis@mu.niedersachsen.de

Margret Binot-Hafke, Harald Martens, Peter Boye, Horst Gruttke, Heiko Haupt und Peter Pretscher

Entwicklungen im zoologischen Artenschutz

1 Einführung

In Zeiten wirtschaftlicher Engpässe und länger werdender Roter Listen stellt sich immer häufiger die Frage nach Erfolgen im Artenschutz. Das gesellschaftliche Ansehen von Artenschutzthemen ist wegen ihrer Anschaulichkeit zwar hoch und die ökologischen, ökonomischen, ästhetischen und ethischen Gründe für den Erhalt von Arten sind allgemein anerkannt und unstrittig (DRL 1985, HAMPICKE 1991). Doch der Rückgang von Arten hält an und eine Verbesserung der Gefährdungssituation ist im Hinblick auf die Flächeninanspruchnahme allein für Siedlungs- und Verkehrszwecke von 117 ha pro Tag (Statistisches Bundesamt 2003), die steigenden Ansprüche seitens Freizeit und Erholung (zunehmender Flächenbedarf um 12 % innerhalb von vier Jahren, BfN 2002) und der aktuell mehr als die Hälfte der Fläche Deutschlands einnehmenden landwirtschaftlichen Nutzfläche nicht absehbar. Die Anforderungen steigen somit, geeignete Wege zu finden, um eine Trendwende im Artenschutz zu erreichen.

Ziel dieses Beitrages ist es, bestehende Strategien im zoologischen Artenschutz insbesondere anhand seiner Instrumente zu bewerten, Erfolge und Defizite beispielhaft darzustellen und zukünftige Arbeitsschwerpunkte zu zeigen.

2 Rückblick und derzeitiger Stand der Artenschutzbemühungen

2.1 Vom Schutz nützlicher Arten zur Erhaltung der Artenvielfalt

In der Historie des zoologischen Artenschutzes stand zunächst ausschließlich der Schutz nützlicher Arten im Vordergrund. Dies zeigen beispielsweise die Einrichtung von Wildgattern der Sumerer, der Schutz königlicher Jagdbeute im Mittelalter oder auch die Freihaltung von Tieren als Teil des Landschaftsbildes in der Renaissance. Maßnahmen zur Erhaltung der Artenvielfalt entwickelten sich zwar bereits im 18. Jh., und erste Ansätze, Populationen ins Zentrum von Schutzbemühungen zu stellen, gab es in den 1920er Jahren (PIECHOCKI 2002, DRL 1985). Doch auch das Reichsnaturschutzgesetz von 1935 und die Naturschutz-

verordnung von 1936 zielten noch auf den Schutz nützlicher oder aus ästhetischen Gründen erhaltungswürdiger Arten (Vögel, Fledermäuse, Amphibien). Erst in den 1970er Jahren fand ein ganzheitlicher Schutzansatz für Tierarten und -populationen auf der Grundlage deutlich erweiterter Kenntnisse in der Ökologie seinen Niederschlag im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und in der Bundesartenschutzverordnung (BArtSchV). Gleichzeitig entwickelten sich intensive Artenschutzaktivitäten auch auf internationaler Ebene (z. B. Washingtoner Artenschutzübereinkommen 1973, Bonner Konvention 1979).

2.2 Ein „Mehr“ im Artenschutz: Zeichen für Erfolg?

Im Zuge dieser Neuorientierung hat der Artenschutz in den letzten 30 Jahren deutliche Veränderungen erfahren. Diese betreffen sowohl die Rahmenbedingungen (finanziell, personell) als auch die inhaltlichen Arbeiten.

So hat beispielsweise die Bereitstellung finanzieller Ressourcen zur Förderung von Artenschutzmaßnahmen als Anteil aller Naturschutzausgaben zugenommen. Seit ca. Mitte der 1980er Jahre sind deutliche Ausgabenerhöhungen feststellbar (BfN 2002), auch wenn im Vergleich mit anderen Ressorts die Ausgaben für Naturschutz gering geblieben sind (1998 wurden 1,22 Mrd. DM (knapp 624 Mio. Euro) für Naturschutz ausgegeben, das entspricht ca. 0,067 % der Gesamtausgaben aller öffentlichen Haushalte [BfN 2002]).

Auch der Personalbestand von Naturschutzverwaltungen (und damit auch im Artenschutz) hat über den gesamten Zeitraum gesehen zugenommen. Dies zeigt sich u. a. an der Entwicklung der Personalausstattung der Unteren Naturschutzbehörden. Nach Angaben des SRU (2002) waren 1969 hier durchschnittlich 0,3 Bedienstete beschäftigt, während derzeit durchschnittlich ca. 5,5 Arbeitskräfte pro Unterer Naturschutzbehörde in West- und ca. sieben Arbeitskräfte in Ostdeutschland tätig sind. Die Gesamtübersichten zur Entwicklung der Personalausstattung von Naturschutzverwaltungen in den Ländern sind sehr unterschiedlich. Im Vergleich zu 1993 gibt es sowohl Länder mit Zunahmen als auch sol-

che mit konstanter Entwicklung oder Abnahmen, z. B. in Mecklenburg-Vorpommern (SRU 2002). Insgesamt gesehen werden aber weiter abnehmende Tendenzen für Obere und Untere Naturschutzbehörden prognostiziert. Seit 1998 wurden beispielsweise in Nordrhein-Westfalen (bei der Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten) 35 % der Planstellen eingespart (SRU 2002). Auch das Aufgabenspektrum im Artenschutz hat sich in den letzten 30 Jahren verändert. Zunächst wurden u. a. Stellungnahmen zu Vorhaben aller Art, Artenhilfsprojekte sowie die Bearbeitung von Eingriffsregelungen vorgenommen (SRU 2002). Durch zahlreiche Neuaufnahmen in die Anhanglisten sowie ergänzende, immer kompliziertere Regelungen zum Washingtoner Artenschutzübereinkommen stieg beispielsweise der Arbeitsaufwand zum Vollzug in den Verwaltungen kontinuierlich. In letzter Zeit binden darüber hinaus die Anforderungen zur Umsetzung der FFH-Richtlinie¹ auf allen staatlichen Naturschutzebenen zunehmend Kapazitäten.

Ein weiteres Kennzeichen für Entwicklungen im Artenschutz ist die zunehmende Grundlagenforschung. Der Kenntnisstand über Lebensraumanprüche, Taxonomie und Verbreitung von Arten hat sich in den letzten 30 Jahren enorm verbessert (z. B. WCMC 1992, MAAS et al. 2002), auch wenn es vielfach noch der Zusammenstellung, Aufarbeitung und Auswertung der an verschiedenen Stellen vorliegenden Daten und Informationen bedarf.

Im Bereich Öffentlichkeitsarbeit sind rückblickend einerseits thematische Modewellen festzustellen. Beispiele hierfür sind umfangreiche Aktivitäten Anfang der 1980er Jahre zum Schutz von Amphibien („Rettet die Frösche“, THIELCKE et al. 1983; vgl. auch HAARMANN & PRETSCHER 1993) oder auch die zahlreichen Projekte in den letzten Jahren zum Schutz von Fledermäusen (z. B. DIETZ & WEBER 2002). Der Erfolg dieser Aktionen beschränkt sich nicht nur auf Bestandszunahmen der entsprechenden Arten, sondern zeigt sich auch in der persönlichen Einbeziehung der lokalen Bevölkerung für den Schutz von Arten. Andererseits steht das Thema Vogelschutz kontinuierlich im Zentrum des Interesses von Verbänden, Behörden und Öffentlichkeit. Die historische Bedeutung des Vogelschutzes als Ursprung des Artenschutzes (vgl.

PIECHOCKI 2002) lässt diesen Tiere einen besonderen Stellenwert im zoologischen Artenschutz zukommen. Das ist sicherlich auf die Attraktivität dieser Tiergruppe als Sympathieträger zurückzuführen sowie auf den guten Kenntnisstand hierzu – nicht zuletzt ein Ergebnis zahlreicher ehrenamtlicher Aktivitäten. Insgesamt gesehen wird das Thema Artenschutz für die Öffentlichkeit in den Medien jedoch auf Dokumentationsberichte über zumeist nicht heimische Arten reduziert. Das Interesse und die Nachfrage nach solchen Berichten sind nach wie vor groß. Die allgemein geringe Artenkenntnis der Bevölkerung ist dennoch unübersehbar (z. B. BRÄMER 1998, HAUPT 1980), und auch Nachwuchsprobleme in Natur- und Artenschutzverbänden zeigen die insgesamt geringe Bedeutung von Naturschutzthemen in der Gesellschaft. Hier besteht offensichtlich eine Diskrepanz zwischen Bekenntnis bzw. Bewusstsein und konkretem Handeln (vgl. RIEDL 1995).

Entwicklungen im Artenschutz sind demnach erkennbar, doch ist ein Mehr an Personal, Aufgaben, Kenntnissen und öffentlicher Aufmerksamkeit als Erfolg zu werten?

2.3 Rote Liste: ein Maßstab für Erfolge im Artenschutz

Ein wichtiges Indiz für die Beantwortung der Frage, was im Artenschutz bis heute erreicht wurde, ist die Bestandssituation von Flora und Fauna in Deutschland. Anhand von Roten Listen lässt sich zumindest für einen Teil der heimischen Arten (16.000 Tierarten und 13.500 Pflanzenarten, d. h. ca. ein Drittel der geschätzten Gesamtartenzahl Deutschlands) die Gefährdungssituation beschreiben (BfN 1996, BINOT et al. 1998). Von den untersuchten Farn- und Blütenpflanzen sind 27 % bestandsgefährdet und 1,6 % ausgestorben. Bei den untersuchten Tierarten ist die Gefährdungssituation mit mehr als einem Drittel gefährdeter (36 %) und 3 % ausgestorbener bzw. verschollener Arten noch verschärft.

Eine aktuelle Fassung der Roten Liste wurde kürzlich für die Vögel vorgelegt (BAUER et al. 2002). Die Gesamtbilanz dieser Roten Liste zeigt eine deutlich negative Entwicklung. Die Anzahl gefährdeter Arten hat zugenommen und viele bislang weit verbreitete und häufige Arten, wie Feldlerche (*Alauda arvensis*), Mehlschwalbe (*Delichon urbica*) und Haussperling (*Passer domesticus*), sind im Bestand rückläufig und wurden in die Vorwarnliste aufgenommen. Der Rückgang umfasst flächenhaft Arten in landwirtschaftlich genutzter Kulturlandschaft. Besonders starke Bestands-

einbußen sind für die Wiesenbrüter festzustellen. Bekassine (*Gallinago gallinago*) und Uferschnepfe (*Limosa limosa*) sind aktuell vom Aussterben bedroht, und auch Kiebitz (*Vanellus vanellus*) und Rotschenkel (*Tringa totanus*) mussten höher gestuft werden (jetzt: stark gefährdet – Kategorie 2). Diesem allgemein negativen Trend gegenüber gibt es einzelne Erfolge im Sinne von Bestandszunahmen. 31 Entenvogel-, Greifvogel- und Eulenarten weisen Bestandszunahmen von mehr als 20 % auf. Insbesondere bei den Eulen und bei den Greifvogelarten konnten die Bestandsverbesserungen durch gezielte Artenschutzmaßnahmen erreicht werden (BAUER et al. 2002). In insgesamt sechs bzw. sieben Bundesländern werden aktuell Artenhilfsprogramme zum Schutz der Wiesenweihe (*Circus pygargus*) und des Wanderfalken (*Falco peregrinus*) durchgeführt, die alle durchweg als erfolgreich bewertet werden (vgl. VISCHER & BINOT-HAFKE 2003). Eine positive Bilanz zeigen auch die Schutzmaßnahmen sowie Monitoring und Erfolgskontrollen in insgesamt sieben Bundesländern für den Schwarzstorch (*Ciconia nigra*), dessen Bestände in den letzten 25 Jahren um mehr als 50 % gestiegen sind.

Damit zeigen sich Teilerfolge für einzelne Arten, die auch positive Rückkoppelung auf Lebensräume und erfreuliche Mitnahmeeffekte bezüglich anderer Arten aufweisen. Diese Erfolgsarten lenken aber das öffentliche und politische Interesse von dem mehr heimlichen, aber flächenhaften Rückgang ab, der auch bei bislang noch häufigen Arten beobachtet wird.

Gründe für fehlende flächendeckende Erfolge im Artenschutz, die auch auf zukünftige Handlungsfelder hinweisen, können allein aus den Ergebnissen Roter Listen nicht abgeleitet werden. Daher wird hier methodisch ein ganzheitlicher Ansatz gewählt, d. h. weitere wichtige Artenschutzinstrumente werden anhand ihrer Ziele und Auswirkungen in verschiedenen Wirkungsfeldern bewertet. Diese Vorgehensweise ermöglicht über fachliche Aspekte hinausgehend die Identifizierung von Problemfeldern im Artenschutz.

3 Bilanzierung von Artenschutzinstrumenten

Die Bilanzierung umfasst solche Instrumente, die entweder primär für Artenschutz eingesetzt werden oder die neben anderen Aspekten u. a. auch auf Artenschutzbelange zielen (z. B. die Unterschutzstellung von Gebieten nach § 23 ff. BNatSchG). Aus der Sicht des zoologischen Artenschutzes wer-

den die Auswirkungen dieser Instrumente auf die verschiedenen Wirkungsfelder bzw. Zielgruppen eingeschätzt. Die Bewertung orientiert sich an zielgruppenspezifischen Teilzielen der Instrumente (Tab. 1), deren jeweiliger Umsetzungsgrad mittels einer dreistufigen Bewertungsskala in Tab. 2 angegeben und nachfolgend kommentiert wird.

3.1 Auswirkungen und Bewertung der Instrumente

Von den Artenschutzinstrumenten i. e. S. tragen FFH¹- und Vogelschutzrichtlinie² sowie das Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES) bzw. die Bundesartenschutzverordnung (BartSchV) in vielen Wirkungsfeldern zur Zielerreichung bei (Tab. 2). Diese vereinfachte positive Bilanz ist insbesondere auf den rechtsverbindlichen Charakter der Instrumente zurückzuführen. Defizite zeigen sich aber vor allem in den Auswirkungen auf die Zielgruppen Politik anderer Ressorts und Nutzergruppen. Die Umsetzung der FFH- und Vogelschutzrichtlinie ist insgesamt gesehen aus Artenschutzsicht als unzureichend zu bewerten. Die Gebietsmeldungen stehen weit hinter den Schattenlisten der Verbände zurück (MAYR 1998). Die politische Bereitschaft zur fachlich korrekten Umsetzung der FFH-Richtlinie ist aufgrund des enormen Widerstands von Nutzern und der sie vertretenden Ressorts gering (SPILLING 1999, SCHMITZ 2002).

Die Umsetzung der Ziele von Bonner und Berner Konvention wird dagegen über alle Zielgruppen hinweg als defizitär gewertet. Ihre ausschließlich völkerrechtliche Verbindlichkeit und fehlende Sanktionsmöglichkeiten lassen diese Konventionen zu Nebenschauplätzen des Artenschutzes in Deutschland werden. Lediglich die beiden Regionalabkommen der Bonner Konvention, das Afrikanisch-Eurasische Wasservogelabkommen (AEWA) und das Abkom-

1 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. EG Nr. L 206 S. 7), zuletzt geändert durch Richtlinie 97/62/EWG des Rates vom 27. Oktober 1997 zur Anpassung der Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt (Abl. EG Nr. L 305 S. 42).

2 Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten vom 2. April 1979 (ABl. EG Nr. L 103 S. 1), zuletzt geändert durch Richtlinie 97/49/EWG vom 29. Juli 1997 (ABl. EG Nr. L 223 S. 9).

men zur Erhaltung der Fledermäuse (EUROBATS), sind in Deutschland von Bedeutung (vgl. HAUPT et al. 2000, BOYE 2003).

Die Berner Konvention erfüllt dagegen auf internationaler Ebene eine gewisse Vorreiterfunktion für die FFH-Richtlinie, indem die Listen der Anhänge als Vorlage für die Anhänge der FFH-Richtlinie verwendet werden (GRUTTKE 1996). Dies ist insbesondere für zukünftige EU-Beitrittsstaaten relevant.

Ein heterogenes Ergebnis der Einschätzung zeigt sich für Artenhilfsprogramme und Rote Listen. Beide Instrumente werden von Verwaltung und Planung intensiv genutzt. Die Auswirkungen von Artenhilfsprogrammen auf andere Zielgruppen sind verbesserungsbedürftig. So findet bislang nur für einen Teil der landesweiten Artenhilfsprogramme auch Öffentlichkeitsarbeit statt (VISCHER & BINOT-HAFKE 2003). Auch werden nur in einigen Fällen Erfolgskontrollen durchgeführt, die aber zur Effektivitätssteigerung der Programme notwendig sind.

Für die Artenschutzinstrumente Artenhilfsprogramme, Rote Listen und Monitoring fällt in der Übersicht der Einschätzung die mangelnde Anerkennung seitens der Naturschutzpolitik auf (Tab. 2). Mit Hilfe dieser Instrumente können sowohl konkrete Maßnahmen umgesetzt als auch klarer Handlungsbedarf gezeigt werden. Von naturschutzpolitischer Seite werden die Ergebnisse aber nicht aufgegriffen, um sich mit der Nutzerseite auseinander zu setzen und hier klare Positionen zu vertreten. Daher steht die Umsetzung fertig gestellter Konzepte weiterhin aus (z. B. 100-Arten-Korb und Ökologische Flächenstichprobe – ÖFS; BÜRGER & DRÖSCHMEISTER 2001, DRÖSCHMEISTER 2001), und Personal und Geldmittel werden für diese Instrumente gering gehalten. Anstatt mit Maßnahmen zu beginnen, wird von Seiten der Politik die Entwicklung neuer Instrumente angestrebt. Ein Beispiel hierfür sind die aktuellen Bemühungen zur Entwicklung eines naturschutzbezogenen Nachhaltigkeitsindikators im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (Die Bundesregierung 2002). Ziel des Indikators – im Gegensatz zu seiner Bezeichnung „Nachhaltigkeitsindikator für die Artenvielfalt“ – ist es, Zustand und Veränderung von sechs Hauptlebensraumtypen in Deutschland auf der Grundlage von Bestandsentwicklungen ausgewählter Tierarten anzuzeigen (ACHTZIGER et al. 2003). Derzeit werden aus pragmatischen Gründen (Vorhandensein ausreichender Datengrundlagen) einige Vogel- und ergänzend wenige Säugetier-

arten berücksichtigt. Die Aufnahme weiterer repräsentativer Artengruppen ist daher eine entscheidende Voraussetzung für die artenschutzrelevante Eignung dieses Indikators. Ob aber eine solche notwendige Weiterentwicklung von politischer Seite aufgegriffen wird, muss aus der Erfahrung mit anderen Artenschutzinstrumenten bezweifelt werden. Positive Ansätze, die Ansprüche und Erfordernisse des Artenschutzes in andere Politikbereiche zu transportieren, gibt es in der Schweiz mit einem 32 Einzelindikatoren umfassenden Biodiversitätsmonitoring (z. B. Gefährdungsbilanzen von Rote Liste-Arten, Artenvielfalt in Regionen, Landschaften und Biotopen; HINTERMANN & WEBER AG 1999) oder auch in Großbritannien (Countryside Survey), die Vorbildcharakter haben.

Alle weiteren in der Bilanzierung betrachteten Artenschutzinstrumente i. w. S. sind entweder aufgrund ihrer rechtlichen Verankerung im BNatSchG oder ihrer wirtschaftlichen Anreizwirkung für Nutzer (Naturschutzprogramme der Länder) für viele Wirkungsfelder positiv zu bewerten. Insbesondere bei den planerischen Instrumenten, wie der Eingriffsregelung, zeigen sich demgegenüber große Vollzugsprobleme (SRU 2002). Das Ziel des Instruments, dem Artenschwund entgegenzuwirken, wurde bislang verfehlt (BREUER 2000, DIERSSEN & RECK 1998). Problematisch ist, dass schleichende Veränderungen der Naturgüter (z. B. Eutrophierung) nicht als Eingriff definiert sind und die rechtliche Definition des Ausgleichsbegriffs eine Verschlechterung des Zustands von Natur und

Landschaft zulässt (SRU 2002), ganz abgesehen davon, dass ein Ausgleich im naturwissenschaftlichen Sinn gar nicht möglich ist (TEGETHOFF 2002). In der Abwägung unterliegen Naturschutzbelange häufig anderen Belangen. So sind mehr als 90 % der in einer Studie überprüften Flächennutzungspläne wegen der mangelnden Berücksichtigung der Naturschutzziele rechtsfehlerhaft (GRUEHN & KENNEWEG 1997). Die Diskrepanz zwischen der Naturschutzgesetzgebung einerseits und der Durchsetzung in der Praxis andererseits (ZEIDLER 1996) besteht auch für die Landschaftsplanung aufgrund mangelnder Akzeptanz (BREUER & WEYER 1997).

Mit der Novellierung des BNatSchG (BNatSchGNeuregG vom 25.03.2002) wurden neue Anforderungen an die Genehmigung von Eingriffen eingeführt, die Biotope von streng geschützten Arten betreffen (§ 19 Abs. 3 S. 2 BNatSchG; WEIHRICH i. Dr.). Zudem steigen die Anforderungen an die Bestandsaufnahme als Grundlage der Eingriffsbewertung deutlich, sodass positive Effekte mit dieser Weiterentwicklung für den Artenschutz erwartet werden können.

Auch die Unterschutzstellung von Gebieten ist im Hinblick auf die Berücksichtigung von Schutz- und Erhaltungsvorschriften durch Nutzergruppen unzureichend (z. B. HAARMANN & PRETSCHER 1993, SCHUSTER & PEINTINGER 1994). Zugeständnisse beispielsweise an Freizeitnutzung und Jagd (z. B. Novelle Nationalparkgesetz Niedersächsisches Wattenmeer) mindern weiterhin die Qualität dieser Vorangflächen für Naturschutz.



Die FFH-Schmetterlingsart *Eriogaster catax* (Heckenwollflafer) ist vom Aussterben bedroht (Rote Liste Kategorie 1) (Foto: P. Pretscher 2003).

Tab. 1: Kurzcharakteristik von ausgewählten Artenschutzinstrumenten bezüglich der Ziele und Inhalte.

| Instrument | Methodik | | Beschreibung | Ziele und Erwartungen an Zielgruppen |
|---|----------------------------------|--------------------------------|--|---|
| | vorwiegend erfassen und bewerten | vorwiegend Maßnahmenorientiert | | |
| Landschaftsplanung / Eingriffsregelung / UVP | ✓ | ✓ | Planerische Instrumente zur Vermeidung und Verminderung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft. | <ul style="list-style-type: none"> – Berücksichtigung der räumlich konkretisierten Naturschutzziele in Flächennutzungsplänen und in anderen Fachplanungsbereichen (⇨ Verwaltung, ⇨ Gesetzgebung/Politik, ⇨ Rechtsprechung, ⇨ Planung) – Gleichwertige Berücksichtigung von naturschutzfachlichen Argumenten gegenüber wirtschaftlichen Interessen (⇨ Politik, ⇨ Öffentlichkeit, ⇨ Nutzergruppen) – Umsetzung geeigneter Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (⇨ Verwaltung, ⇨ Planung, ⇨ Politik) – Informationssystem für Naturschutzinhalte auf allen Planungsebenen (⇨ Öffentlichkeit, ⇨ Politik, ⇨ Planung, ⇨ Verbände) – Entwicklungen von Standards und Verfahren (⇨ Forschung) |
| Unterschutzstellung von Gebieten | | ✓ | Schutzgebiete gem. §§ 23ff. BNatSchG zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung von Biotopen oder Lebensgemeinschaften | <ul style="list-style-type: none"> – Einrichtung von Schutzgebieten (⇨ Verwaltung, ⇨ Planung, ⇨ Rechtsprechung, ⇨ Gesetzgebung/Politik, ⇨ Verbände, ⇨ Öffentlichkeit, ⇨ Nutzergruppen) – Berücksichtigung von Schutz- und Erhaltungsvorschriften (⇨ Rechtsprechung, ⇨ Gesetzgebung/Politik, ⇨ Nutzergruppen, ⇨ Öffentlichkeit) – Wissenschaftliche Beobachtung (⇨ Forschung, ⇨ Verwaltung) – Naturkundliche Bildung, Naturerlebnis und Öffentlichkeitsarbeit (⇨ Verwaltung, ⇨ Verbände, ⇨ Öffentlichkeit) |
| Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie | ✓ | ✓ | Richtlinien zum Aufbau eines Schutzgebietssystems „NATURA 2000“. Hierzu ist ein günstiger Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten zu bewahren oder wiederherzustellen. | <ul style="list-style-type: none"> – Auswahl und Einrichtung von Schutzgebieten, Durchführung von Verträglichkeitsprüfungen, Entnahme-, Vermarktungs- und Besitzverbote (⇨ Verwaltung, ⇨ Planung, ⇨ Gesetzgebung/Politik, ⇨ Rechtsprechung, ⇨ Nutzergruppen, ⇨ Verbände) – Umsetzung von Schutzmaßnahmen (⇨ Verwaltung, ⇨ Planung, ⇨ Verbände) – Monitoring und Forschung (⇨ Forschung, ⇨ Verwaltung) – Information zur Akzeptanzerreichung (⇨ Öffentlichkeit) |
| Washingtoner Artenschutzübereinkommen/Bundesartenschutzverordnung | | ✓ | Schutz der durch direkten Zugriff gefährdeten Arten nach dem Washingtoner Artenschutzübereinkommen und der Bundesartenschutzverordnung | <ul style="list-style-type: none"> – Entnahme-, Zugriffs- und Störverbote, Besitz- und Vermarktungsverbote, Haltungsbeschränkungen, Ein- und Ausfuhrgenehmigungen, Kennzeichnungspflichten etc. (⇨ Verwaltung, ⇨ Gesetzgebung/Politik, ⇨ Rechtsprechung, ⇨ Forschung, ⇨ Planung, ⇨ Nutzergruppen, ⇨ Öffentlichkeit, ⇨ Verbände) |
| Bonner Konvention und Regionalabkommen | ✓ | ✓ | Übereinkommen für den Schutz wandernder Arten mit Regional- und Verwaltungsabkommen | <ul style="list-style-type: none"> – Analyse und Bewertung der Schutzbedürftigkeit wandernder Arten, Einrichtung von Schutzgebieten, Entwicklung und Umsetzung von Schutzmaßnahmen und Entnahmeregelungen (⇨ Verwaltung, ⇨ Planung, ⇨ Rechtsprechung, ⇨ Gesetzgebung/Politik, ⇨ Nutzergruppen, ⇨ Verbände) – Forschung und Monitoring (⇨ Forschung) – Entwicklung und Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit zum Schutz der Arten (⇨ Verwaltung, ⇨ Gesetzgebung/Politik) – Information und Akzeptanzförderung (⇨ Verbände, ⇨ Öffentlichkeit, ⇨ Politik) |

| | | | | |
|--|---|---|---|--|
| Berner Konvention | ✓ | ✓ | Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume | <ul style="list-style-type: none"> - Schutz von Arten durch Entnahme- und Nutzungsbeschränkungen (⇒ Verwaltung, ⇒ Rechtsprechung, ⇒ Nutzergruppen, ⇒ Öffentlichkeit) - Schutz der Lebensräume (⇒ Verwaltung, ⇒ Planung, ⇒ Rechtsprechung, ⇒ Gesetzgebung/Politik, ⇒ Verbände) - Darlegung von Forschungsbedarf (⇒ Forschung) - Regelungen und Verbote bestimmter Jagd- und Nutzungsmethoden und -einrichtungen (⇒ Nutzergruppen) |
| Naturschutzprogramme der Länder | | ✓ | Förderung von naturverträglichen Produktionsverfahren in land- und forstwirtschaftlich genutzten Bereichen sowie Umsetzung von landschaftspflegerischen und artenschutzrelevanten Maßnahmen | <ul style="list-style-type: none"> - Umsetzung naturschutzrelevanter Maßnahmen (⇒ Nutzergruppen, ⇒ Rechtsprechung, ⇒ Verbände) - Akzeptanzsteigerung (⇒ Öffentlichkeit, ⇒ Verbände) - Konzeptentwicklung zur Integration von Naturschutzziele in die Landnutzung (⇒ Politik, ⇒ Verwaltung, ⇒ Planung) - Begleitende Erfolgskontrolle (⇒ Forschung) |
| Artenhilfsprogramme | | ✓ | Umsetzung von Schutzmaßnahmen zum Erhalt oder zur Wiedereinbürgerung von Arten und Artengruppen in ihren entsprechenden Lebensräumen | <ul style="list-style-type: none"> - Konzeptentwicklung und Koordination (⇒ Verwaltung, ⇒ Planung) - Bestandsaufnahmen (⇒ Planung, ⇒ Forschung) - Umsetzung von Schutzmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Akzeptanzsteigerung (⇒ Planung, ⇒ Verbände, ⇒ Öffentlichkeit, ⇒ Nutzergruppen, ⇒ Rechtsprechung) - Monitoring, Erfolgskontrolle (⇒ Forschung) - Bereitstellung von Geldern für Maßnahmen und Erfolgskontrolle (⇒ Verwaltung, Politik) |
| Rote Listen gefährdeter Tiere und Pflanzen | ✓ | | Verzeichnisse und Statusbewertung ausgestorbener, verschollener und gefährdeter Tier- und Pflanzenarten | <ul style="list-style-type: none"> - Information und Dokumentation über die Gefährdungssituation der Arten (⇒ Öffentlichkeit, ⇒ Politik, ⇒ Verwaltung, ⇒ Planung, ⇒ Forschung, ⇒ Nutzergruppen) - Argumentationshilfe für raum- und umweltrelevante Planungen als wissenschaftliche Gutachten (⇒ Planung, ⇒ Rechtsprechung, ⇒ Politik/Gesetzgebung) - Darstellung von Handlungsbedarf (⇒ Verwaltung, ⇒ Politik, ⇒ Planung, ⇒ Nutzergruppen, ⇒ Rechtsprechung, ⇒ Verbände) - Darstellung von weiterem Forschungsbedarf (⇒ Forschung) - Beitrag Deutschlands zur Erstellung europäischer und weltweiter Listen gefährdeter Arten (⇒ Politik/Gesetzgebung, ⇒ Verwaltung) |
| Arten-Monitoring / Erfolgskontrolle | ✓ | | Wiederholtes Erfassen des Zustandes von Arten sowie das Wahrnehmen von Veränderungen unter Ausrichtung auf feste Zielsetzungen | <ul style="list-style-type: none"> - Ermittlung von Grundlegendaten (⇒ Forschung, ⇒ Verwaltung, ⇒ Verbände) - Konzeptentwicklung zur Bewertung von Nachhaltigkeit bzw. Auswirkungen von anthropogenen Einflüssen (⇒ Verwaltung, ⇒ Politik) - Ableitung von Handlungs- und Forschungsprioritäten (⇒ Verwaltung, ⇒ Planung, ⇒ Forschung, ⇒ Gesetzgebung/Politik) - Berücksichtigung der Ergebnisse in der Rechtsprechung (⇒ Rechtsprechung) - Information (⇒ Öffentlichkeit, ⇒ Verbände) |

Tab. 2: Einschätzung der Auswirkungen ausgewählter wichtiger Artenschutzinstrumente im Hinblick auf ihre Wirkungsfelder in Deutschland.

| Instrumente | Wirkungsfelder | | | | | | | | |
|--|---|----------------------------|--|---------------------|--------------------------|------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|----------------|
| | Naturschutz- politik und Gesetzgebung | Naturschutz- verwaltung | Naturschutz- planung und -praxis | Recht- sprechung | Naturschutz- verbände | Forschungs- einrichtungen | Politik anderer Ressorts | Nutzer- gruppen ¹ | Öffentlichkeit |
| <i>Artenschutzinstrumente i. e. S.</i> | | | | | | | | | |
| FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Washingtoner Artenschutzübereinkommen / BArtSchV | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Bonner Konvention und Regionalabkommen | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Berner Konvention | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Artenhilfsprogramme | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Rote Listen | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Arten-Monitoring | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| <i>Artenschutzinstrumente i. w. S.</i> | | | | | | | | | |
| Landschaftsplanung / Eingriffsregelung (alt) / UVP | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Unterschutzstellung von Gebieten | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Naturschutzprogramme der Länder | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |

● große Auswirkungen bez. der Ziele des Instruments ● geringe Auswirkungen bez. der Ziele des Instruments ● Instrument ohne Auswirkung auf Wirkungsfeld

¹ Zielgruppe aus den Bereichen Land-, Forst-, Bau- und Wasserwirtschaft, Jagd, Tourismus etc.

Beispiel Rote Listen

Rote Listen sind ein zentrales Instrument im Naturschutz mit hohem Bekanntheitsgrad in der Öffentlichkeit. Im Verlauf der mehr als 25-jährigen Geschichte haben sich Rote Listen als Gradmesser des Gefährdungszustands von Flora und Fauna bewährt (BINOT-HAFKE et al. 2000). Dies zeigt auch ihre Verwendung als Argumentationshilfe in der Naturschutzplanung und -praxis (RIEDL 2000) und als Entscheidungsgrundlage bei Schutzwürdigkeitsprüfungen (FISCHER-HÜFTLE 2000). Mit Ausnahme des Tourismussektors, der mit dem Vorkommen gefährdeter und seltener Arten für eigene Zwecke wirbt, ist auf Nutzerseite die Akzeptanz von Roten Listen dagegen gering. Denn mit dem Gefährdungsstatus werden auch Missstände ausgedrückt, die nur durch Änderungen von Bewirtschaftungsformen oder persönlichen Verhaltensweisen behoben werden können (vgl. MACE & HUDSON 1999). Gegen diese Konsequenzen wehren sich aber viele betroffene Ressorts, Lobbyisten etc. und stellen stattdessen pauschal oder in Einzelfällen die Einstufungen in den Roten Listen in Frage (z. B. STUBBE et al. 1996). Um dieser Kritik zu begegnen, wird in zukünftigen Roten Listen eine transparente Darstellung der Einstufung angestrebt. Grundlage dieser methodischen Weiterentwicklung ist das Konzept von SCHNITTLER et al. (1994), das mit der Erstellung der Roten Liste gefährdeter Pflanzen Deutschlands (BfN 1996) weiterentwickelt und auf einem Symposium zu bundesweiten Roten Listen als allgemeines Entwicklungsziel für alle Rote Listen formuliert wurde (RIECKEN et al. 2000). Diesem Konzept entsprechend wird u. a. auch die aktuelle Bestandsentwicklung von Arten einschließlich positiver Trends als Kriterium für die Einstufung einer Art ermittelt. Damit sind die Informationen über positive Bestandsentwicklungen, wie sie für die Erstellung „Blauer Listen“ (GIGON et al. 1998) benötigt werden, bereits Bestandteil von Roten Listen. Zukünftig gilt es, diese in den Rote Liste-Bearbeitungen stärker herauszustellen. Denn dem Grundgedanken von Blauen Listen folgend, wird durch die Darstellung von positiven Bestandsentwicklungen eine Motivationssteigerung hinsichtlich der Akzeptanz von Maßnahmen und des Einsatzes von Geldern für Naturschutz erwartet. Daher ist beabsichtigt, in Roten Listen ein separates Kapitel oder einen Anhang zu Arten mit positiver Bestandsentwicklung zusätzlich aufzunehmen, der einem Extrakt der Roten Liste entspricht, ergänzt durch Informationen zu den Arten sowie zu Gründen für die Bestandsverbesserung. Dieser kann für die

weitere Nutzung in Politik und Öffentlichkeit aufbereitet werden und steht damit für PR-Zwecke zur Verfügung.

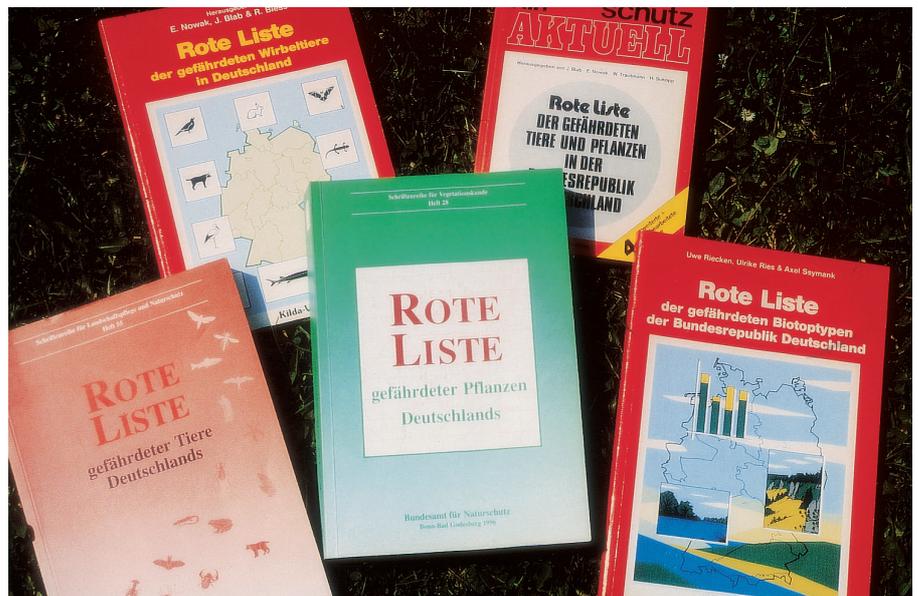
3.2 Analyse der Wirkungsfelder

Die Naturschutzpolitik greift insbesondere dann Artenschutzinstrumente auf und fördert ihre Umsetzung und Weiterentwicklung, wenn über eine rechtliche Verbindlichkeit ausreichend Handlungsdruck gegeben ist (s. o.). Von der Politik ausgehend, die über Personal- und Sachmittel entscheidet, wird das Ausmaß der Beteiligung an der Umsetzung von Artenschutzzielen in den Wirkungsfeldern Naturschutzverwaltung und -planung bestimmt. Daher bedingen sich die eingeschätzten Resonanzen dieser Zielgruppen gegenseitig. Ein vergleichbares Ergebnis ist für Naturschutzverbände festzustellen, die bestimmungsgemäß die Arbeiten in Verwaltung und Politik kritisch begleiten.

Ein über alle Instrumente hinweg defizitäres Wirkungsfeld sind Forschungseinrichtungen. Die aus den Erfordernissen zur Verbesserung und Weiterentwicklung von Instrumenten abzuleitenden Forschungsprioritäten und auch der in Tab. 2 gezeigte Forschungsbedarf (s. a. RIECKEN et al. 2000) sind in Universitäten und anderen Forschungseinrichtungen von untergeordneter Bedeutung. Der geringe Forschungsetat für Naturschutzfragen führt auch zu geringem Interesse an der Bearbeitung von Fragestellungen aus dem angewandten Artenschutzbereich. Darüber hinaus findet wissenschaftliche Forschung für angewandte Fragen im Arten- und Naturschutz keine

ausreichende Anerkennung. Die Hauptverantwortung für Forschungsdefizite sind in Politik und Verwaltung zu suchen (vgl. auch DRL 1985), aber auch die Prioritätensetzungen an den Universitäten spielen eine Rolle.

Auswirkungen auf die Politik anderer Ressorts haben fast ausnahmslos lediglich die nach BNatSchG rechtsverbindlichen Instrumente. Diese Zielgruppe konnte bislang von keinem Artenschutzinstrument ausreichend angesprochen und einbezogen werden. Ähnlich verhält es sich mit den Nutzergruppen, die starke Vorbehalte gegenüber Artenschutzbemühungen haben. Akzeptanzdefizite resultieren hier teilweise aus Unkenntnis – die sicherlich auch auf Versäumnisse des Naturschutzes zurückzuführen sind –, ökonomischen Zwängen sowie der Angst, bevormundet zu werden (SRU 2002). Verbesserungen können einerseits durch die Darlegung wirtschaftlicher Vorteile (Naturreichtum als Standortvorteil) erreicht werden (SRU 2002). Andererseits sind unter der Voraussetzung geeigneter Kommunikationsstrategien auch die Einbindung der Nutzer bei Offenlegung von Sinn und Zweck von Artenschutzzielen und Zielalternativen möglich. Es gibt bereits Ansätze, Artenschutzbelange in die Nutzung einzubeziehen, wie beispielsweise die Entwicklung von Kriterien für nachhaltige Nutzung von Wildtieren (GRIMM et al. 2001) oder die Konkretisierung der guten fachlichen Praxis in Land- und Forstwirtschaft (z. B. KNICKEL et al. 2001, WINKEL & VOLZ 2003) oder der Jagd (MARTENS et al. 2001). Verbesserungen sind durch die weitere Integration von Artenschutzzielen in den Wirtschafts- und Nutzerbereich zu erwarten.



Rote Listen haben sich als Artenschutzinstrument in den letzten Jahrzehnten bewährt und werden kontinuierlich den aktuellen Anforderungen entsprechend weiterentwickelt (Foto: P. Pretscher).

Ein weiteres, bislang nur unzureichend einbezogenes Wirkungsfeld ist aus Artenschutzsicht die Öffentlichkeit. Die unterschiedliche Resonanz der betrachteten Instrumente in dieser Zielgruppe ist damit zu erklären, dass leicht durchschaubare, direkt artenbezogene und damit anschauliche Instrumente stärker in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Dies zeigt sich sowohl für den Bereich des Handels mit exotischen Tierarten als auch für Rote Listen, die in einem einzigen Wert die komplexe Gefährdungssituation von Arten zusammengefasst darstellen. Auch Schutzgebiete finden in der Öffentlichkeit Aufmerksamkeit und vielfach Akzeptanz, auch wenn hier vorrangig die Natur als Kulisse für die Erholung angesehen wird.

Mangelhafte Öffentlichkeitsarbeit auch als Ursprung von Akzeptanzdefiziten gilt für viele Artenschutzinstrumente. Zur Erfolgssteigerung in diesem Bereich wurden bereits zahlreiche Analysen, Konzepte und Strategien entwickelt (BRENDLE 1999, REUSSWIG 2003). Der Artenschutz bietet hierfür durch seine Anschaulichkeit gute Chancen, die Öffentlichkeit für die eigenen Ziele zu sensibilisieren. Dies sollte nicht nur über neue Medien erfolgen, sondern insbesondere unmittelbar über den Kontakt durch geeignetes (Ranger-)Personal vor Ort, das kompetent und überzeugend die Ziele des Artenschutzes vertreten kann (vgl. BLUM et al. 2000) und auch den persönlichen Einsatz zur Mitarbeit in Naturschutzprojekten (z. B. Arterfassungsprojekte) fordert.

4 Schlussfolgerungen und Perspektiven

Der Artenschutz kann Erfolge vorweisen. Mit den vorhandenen Instrumenten wird in einzelnen Zielgruppen eine Beteiligung an der Umsetzung von Artenschutzzielen erwirkt. Die Gründe hierfür liegen entweder in der Rechtsverbindlichkeit der Instrumente, der wirtschaftlichen Anreizwirkung oder in einer allgemein leicht verständlichen Aussagekraft bestimmter Regelungen bzw. Instrumente.

Aus Sicht des zoologischen Artenschutzes besteht kein Bedarf an der Entwicklung neuer, zusätzlicher Instrumente. Vielmehr zeigt die vorliegende Analyse, dass Defizite vorrangig in Umsetzung und Vollzug zu finden sind, die auch nicht durch neue Instrumente behoben werden können. Stattdessen gilt es, die Effektivität vorhandener Instrumente durch inhaltliche Ergänzungen und Verbesserungen weiterzuentwickeln. Somit sind beispielsweise für den zoologi-

schen Artenschutz zukünftig vorrangig Arbeitsschwerpunkte in der Weiterentwicklung von Roten Listen durch eine erhöhte Transparenz der Einstufung sowie durch die zusätzliche Darstellung von Arten mit positiver Bestandsentwicklung zu setzen.

Zur Zielerreichung, Artenschutz flächenhaft in Deutschland umzusetzen und damit eine Trendwende einzuleiten, müssen die ermittelten Problemfelder Forschungseinrichtungen, Nutzergruppen, ihre politische Vertretung und die Öffentlichkeit verstärkt angegangen werden. Die naturschutzpolitische Seite ist dabei insbesondere gefordert, die Defizite durch die Bereitstellung von Forschungsgeldern für angewandte Artenschutzforschung, die Bereitschaft zur offensiven und selbstbewussten Auseinandersetzung mit anderen Ressorts, die ausreichende Anerkennung und Förderung eigener Instrumente sowie die finanzielle und personelle Unterstützung für eine kompetente und professionelle Öffentlichkeitsarbeit zu beheben. Weitere Voraussetzung für eine Steigerung der Wirksamkeit von Artenschutzinstrumenten ist, dass die Nutzerseite über wirtschaftliche Anreize und Vermittlung persönlicher Vorteile und allgemeiner Artenschutzwerte überzeugt wird. Ziel ist eine ökologisch orientierte Wirtschaft (ERZ 1983). Erste Ansätze nachhaltigen Wirtschaftens zeigen sich in der Berücksichtigung von Artenschutzzielen in der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (Agenda 2000, Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002). Vergleichbare Bestrebungen sind zu stärken. Darüber hinaus sind von den Nutzern eigene Initiativen zur Integration von Artenschutzbelangen einzufordern. Dies bedingt eine grundlegende Verhaltensänderung, die nur langfristig erwartet werden kann. Vorbildfunktion hat in diesem Zusammenhang die Schweiz. Hier wird der Schutz der biologischen Vielfalt als Allgemeingut seitens der Bewirtschaftler anerkannt (BUWAL, BLW 2000). Der unmittelbare Nutzen einer nachhaltigen Bewirtschaftung auch für kommende Generationen führt zu einer gegenüber Artenschutzzielen veränderten Einstellung, da das Anliegen des Artenschutzes zur eigenen Sache erklärt wird. Gerade in Zeiten von Wirtschaftskrisen ist eine solche Integration von Naturschutzzielen in das Gedankengut anderer Ressorts für alle notwendig.

Zusammenfassung

Das Kernziel des zoologischen Artenschutzes, die zunehmende Gefährdung von Tierarten in Deutschland aufzuhalten oder sogar umzukehren, ist trotz steigender Aktivitäten in den letzten 30 Jahren noch immer nicht

erreicht worden. Mit der Entwicklung und Verbesserung unterschiedlicher wissenschaftlicher, gesetzlicher und maßnahmenorientierter Artenschutz-Instrumente im nationalen und internationalen Bereich wurden zwar einzelne Verbesserungen erzielt, aber keine Trendwende eingeleitet. Lokalen oder artspezifischen Teilerfolgen steht noch immer der anhaltende flächendeckende Rückgang vieler, auch ehemals weit verbreiteter Tierarten gegenüber. Wie die hier vorgestellte Analyse zum Stand des Artenschutzes in Deutschland zeigt, gilt es zukünftig, Akzeptanz und Verständnis für sowie die Mitwirkung bei Artenschutzmaßnahmen auf Seiten der Nutzergruppen zu stärken. Wissenschaft und Öffentlichkeit mehr einzubinden, Erfolge im Artenschutz deutlicher, aber nicht beschönigend herauszustellen und Prioritäten bei der Weiterentwicklung und dem Einsatz der verfügbaren Instrumente zu setzen.

Literatur

- ACHTZIGER, R.; STICKROTH, H. & ZIESCHANK, R. (2003): Nachhaltigkeitsindikator für die Artenvielfalt. – Informationspapier zum Fachgespräch mit gesellschaftlichen Organisationen am 6. und 7. Mai 2003 in Berlin. – Unveröff. Manuskript.
- BAUER, H.-G.; BERTHOLD, P.; BOYE, P.; KNIEF, W.; SÜDBECK, P. & WITT, K. (2002): Rote Liste der Brutvögel Deutschlands. 3., überarbeitete Fassung, 8.5.2002. – Ber. Vogelschutz 39, 13-60.
- BfN (Bundesamt für Naturschutz) (Hg.) (1996): Rote Liste gefährdeter Pflanzen Deutschlands. – Schr.-R. für Vegetationskunde, H. 28, 744 S.
- BfN (Bundesamt für Naturschutz) (2002): Daten zur Natur 2002. – Münster, 284 S.
- BINOT, M.; BLESS, R.; BOYE, P.; GRUTTKE, H. & PRETSCHER, P. (Bearb.) (1998): Rote Liste gefährdeter Tiere Deutschlands. – Schr.-R. für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 55, 434 S.
- BINOT-HAFKE, M.; GRUTTKE, H.; LUDWIG, G.; RIECKEN, U. & KORNECK, D. (2000): Bilanzierung der bundesweiten Roten Listen – eine Einführung. – Schr.-R. für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 65, 7-31.
- BLUM, B.; BORKGRÄFE, K. & KÖLSCH, O. (2000): Partizipationsmodelle in der Kulturlandschaft. Analyse von erfolgsfördernden Faktoren in 13 Regionalentwicklungsprojekten. – Naturschutz und Landschaftsplanung, 32, H. 11, 340-346.
- BOYE, P. (2003): Grundlagen für die Entwicklung eines Monitorings der Fledermäuse in Deutschland. – BfN-Skripten 73, 142 S.
- BRÄMER, R. (1998): Das Bambi-Syndrom. Vorläufige Befunde zur jugendlichen Natur entfremdung. – Natur und Landschaft, 73, H. 5, 218-222.
- BRENDLE, U. (1999): Musterlösungen im Naturschutz – politische Bausteine für erfolgreiches Handeln: Ergebnisse aus dem F+E-Vorhaben 808 01 141 des BfN „Akzeptanzsteigerung im Naturschutz: Ermittlung von erfolgreichen und

- zukunftsweisenden naturschutzpolitischen Musterlösungen sowie Konfliktlösungs- und Vermittlungsstrategien“. - Münster, 261 S.
- BREUER, W. (1997): Die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung zwischen Agenda 21 und den vier Grundrechenarten. - Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, **20**, H. 3, 115-123.
- BREUER, W. & WEYER, M. (1997): Ergebnisse einer Umfrage zur Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. - Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, **17**, H. 4, 164-167.
- BÜRGER, K. & DRÖSCHMEISTER, R. (2001): Naturschutzorientierte Umweltbeobachtung in Deutschland: ein Überblick. - Natur und Landschaft, **76**, H. 2, 49-57.
- BUWAL, BLW (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landwirtschaft, Bundesamt für Landwirtschaft) (2000): Die Schweizer Landwirtschaft auf dem Weg zur Nachhaltigkeit. - Basel, 27 S.
- Die Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. - Berlin, 343 S.
- DIERSEN, K. & RECK, H. (1998): Konzeptuelle Mängel und Ausführungsdefizite bei der Umsetzung der Eingriffsregelung im kommunalen Bereich. Teil B: Konsequenzen für künftige Verfahren. - Naturschutz und Landschaftsplanung, **30**, H. 12, 373-381.
- DIETZ, M. & WEBER, M. (2002): Von Fledermäusen und Menschen. - Bundesamt für Naturschutz, 198 S.
- DRL (Deutscher Rat für Landespflege) (1985): Warum Artenschutz? - Schr.-R. des Deutschen Rates für Landespflege, H. 46, 537-653.
- DRÖSCHMEISTER, R. (2001): Bundesweites Naturschutzmonitoring in der „Normallandschaft“ mit der Ökologischen Flächenstichprobe. - Natur und Landschaft, **76**, H. 2, 58-69.
- ERZ, W. (1983): Artenschutz im Wandel. - Umschau, **83**, H. 23, 695-700.
- FISCHER-HÜFTLE, P. (2000): Rechtliche Bedeutung bundesweiter Roter Listen. - Schr.-R. für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 65, 131-137.
- GIGON, A.; LANGENAUER, R.; MEIER, C. & NIEVERGELT, B. (1998): Blaue Listen der erfolgreich erhaltenen oder geförderten Tier- und Pflanzenarten der Roten Listen – Methodik und Anwendung in der nördlichen Schweiz. - Veröff. Gebot. Inst. Eidg. TH (Zürich) 129, 137 S. + Anhang.
- GRIMM, U.; MARTENS, H. & SANDER, U. (2001): Nachhaltige konsumtive Nutzung von Wildtieren. - BfN-Skripten 36, 42 S. + Anhang.
- GRUEHN, D. & KENNEWEG, H. (1997): Zur Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Bauleitplanung. Abschlussbericht über das F+E-Vorhaben FKZ 808 06 011, im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz. - Berlin, 516 S.
- GRUTTKE, H. (1996): Berner Konvention und wirbellose Tiere. - Natur und Landschaft, **71**, H. 1, 7-11.
- HAARMANN, K. & PRETSCHER, P. (1993): Zustand und Zukunft der Naturschutzgebiete in Deutschland. Die Situation im Süden und Ausblicke auf andere Landesteile. - Schr.-R. für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 39, 266 S.
- HAMPICKE, U. (1991): Naturschutz-Ökonomie. - Stuttgart, 335 S.
- HAUPT, W. (1980): Artenkenntnis. - Mitt. des VdBiol. **269**, 1251.
- HAUPT, H.; LUTZ, K. & BOYE, P. (2000): Internationale Impulse für den Schutz von Wasservögeln in Deutschland. - Schr.-R. für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 60, 305 S.
- HINTERMANN & WEBER AG (1999): Biodiversitäts-Monitoring Schweiz, Bericht über den Stand des Projekts Ende 1998. - Reinach (Hintermann und Weber AG, Ökologische Beratung Planung Forschung) 49 S.
- KNICKEL, K.; JANSSEN, B.; SCHRAMEK, J. & KÄPPEL, K. (2001): Naturschutz und Landwirtschaft: Kriterienkatalog zur „Guten fachlichen Praxis“. - Angewandte Landschaftsökologie, H. 41, 152 S.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik. - http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/archive/index_de.htm
- MAAS, S.; DETZEL, P. & STAUDT, A. (2002): Gefährdungsanalyse der Heuschrecken Deutschlands. Verbreitungsatlas, Gefährdungseinstufung und Schutzkonzepte. - Münster, 401 S.
- MACE, G. & HUDSON, E. J. (1999): Attitudes towards sustainability and extinction. - Conservation Biology, **13**, H. 2, 242-246.
- MARTENS, H.; BOYE, P. & HAUPT, H. (2001): Internationale Standards statt Hegetradition – Denkanstöße für mehr Naturschutz in der Jagd. In: Deutscher Forstverein e.V. (Hg.): Ein Wald für alle Fälle. - Kongressbericht, Dresden, 415-422.
- MAYR, C. (1998): Die Bedeutung der FFH-Richtlinie für die Erhaltung der Biologischen Vielfalt aus Sicht der Naturschutzverbände – Anforderungen und Defizite: Stand der Umsetzung der EG-Vogelschutzrichtlinie und der FFH-Richtlinie in Deutschland und Forderungen des NABU (Naturschutzbund Deutschland). - Insecta, **6**, 25-33.
- PIECHOCKI, R. (2002): Biodiversitätskampagne 2002: „Leben braucht Vielfalt“. VII. Artendiversität – Erforschung und Schutz. - Natur und Landschaft, **77**, H. 7, 321-323.
- REUSSWIG, F. (2003): Naturorientierungen und Lebensstile. - LÖBF-Mitteilungen 1/2003, 27-34.
- RIECKEN, U.; BINOT-HAFKE, M.; GRUTTKE, H.; KORNECK, D. & LUDWIG, G. (2000): Fortschreibung und Perspektiven von bundesweiten Roten Listen. - Schr.-R. für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 65, 231-255.
- RIEDL, U. (1995): Naturschutz - Ziele, Gründe, Wege. - In: STEUBING, L.; BUCHWALD, K. & BRAUN, E. (Hg.): Natur- und Umweltschutz. Ökologische Grundlagen, Methoden, Umsetzung. - Jena, Stuttgart, 411-436.
- RIEDL, U. (2000): Rote Listen in der Praxis der Naturschutzplanung. - Schr.-R. für Landschaftspflege und Naturschutz, H. 65, 139-153.
- SCHMITZ, B. (2002): Hessisches Wirtschaftsministerium beachtet europäisches Naturschutzrecht nicht ausreichend. - Recht der Natur, Schnellbrief 110, 58-61.
- SCHNITTLER, M.; LUDWIG, G.; PRETSCHER, P. & BOYE, P. (1994): Konzeption der Roten Listen der in Deutschland gefährdeten Tier- und Pflanzenarten unter Berücksichtigung der neuen internationalen Kategorien. - Natur und Landschaft, **69**, H. 10, 451-459.
- SCHUSTER, S. & PEINTINGER, M. (1994): Sind Naturschutzgebiete ein wirksames Instrument im Artenschutz? Bilanz nach 26 Jahren in zwei südwestdeutschen Naturschutzgebieten. - Journal für Ornithologie, **135**, 587-597.
- SPILLING, E. (1999): NATURA 2000: Defizite bei der Aufstellung der FFH-Vorschlagsliste. - Natur und Landschaft, **74**, H. 7/8, 323-328.
- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2002): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten. - Stuttgart, 211 S.
- Statistisches Bundesamt (2003): Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2002. Erläuterungen und Eckzahlen. - Wiesbaden, 14 S.
- STUBBE, W.; AHRENS, M.; ENGEL, P.; KALCHREUTER, H.; SAILER, W.; FEHLBERG, U. & GEBERT, J. (1996): Anmerkungen zum Artikel „Ist der Feldhase in Deutschland gefährdet?“ von Peter Boye. - Natur und Landschaft, **71**, H. 9, 395-396.
- TEGETHOFF, C. (2002): Die Vollzugsverantwortung für die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. - Natur und Recht, **11**, 654-660.
- THIELCKE, G.; HERRN, C.-P.; HUTTER, C.-P. & SCHREIBER, R. (1983): Rettet die Frösche. - Stuttgart, 125 S.
- VISCHER, M. & BINOT-HAFKE, M. (2003): Artenhilfsprogramme der Bundesländer: Fauna. - Natur und Landschaft, **78**, H. 2, 56-63.
- WCMC (World Conservation Monitoring Center) (Ed.) (1992): Global biodiversity: Status of Earth's living resources. - London, 585 pp.
- WEIHRICH, D. (i. Dr.): Das Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zu den speziellen Artenschutzregelungen der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie. - Zeitschrift für Umweltrecht.
- WINKEL, G. & VOLZ, K.-R. (2003): Naturschutz und Forstwirtschaft: Kriterienkatalog zur „Guten fachlichen Praxis“. - Angewandte Landschaftsökologie, H. 52, 187 S. + Anhang.
- ZEIDLER, K. (1996): Warum ist Planung so wirkungslos? Überlegungen zu Landschaftsplanung und Eingriffsregelung. - Naturschutz und Landschaftsplanung, **28**, H. 3, 89-90.

Anschriften der Verfasser:

Margret Binot-Hafke, Harald Martens, Dr. Peter Boye, Dr. Horst Gruttke, Heiko Haupt & Peter Pretschner
 Bundesamt für Naturschutz
 Fachgebiet Zoologischer Artenschutz
 Konstantinstr. 110
 53179 Bonn
 E-Mail: binotm@bfn.de
martensh@bfn.de

Josef Blab

Leistungen im Gebietsschutz

1 Bewertungsproblematik bei Schutzgebieten

Schutzgebiete sind Ausschnitte von Landschaften und Räumen. Im Regelfall stellen sie komplexe Einheiten dar, die zum einen eine Eigendynamik aufweisen und zum anderen als offene Systeme auch entsprechend vom Umland und dem dortigen Geschehen beeinflusst werden (können).

Bei der Beurteilung von Leistungen und Erfolgen im Gebietsschutz bestehen mehrere Wertungsebenen (z. B. die ökologische, die politische, die strategische), für die unterschiedliche Wertungsmaßstäbe gelten. Erschwert werden kann die Bewertungsaufgabe weiterhin noch dadurch, dass vielfach aussagekräftige Vorher-Nachher-Untersuchungen ausstehen und überdies fallweise außerdem zu würdigen wäre, wie sich denn die Objekte entwickelt hätten, wenn dort kein Schutzgebiet ausgewiesen worden wäre.

Wie sehr sich die jeweiligen unterschiedlichen Wertebenen und damit auch das Kriterium „was ist Erfolg in der Naturschutzarbeit“, unterscheiden können, soll exemplarisch die folgende Gegenüberstellung der naturschutzpolitischen und der naturschutzfachlichen Wertebene verdeutlichen: *Naturschutzpolitisch* ist es zweifelsohne als

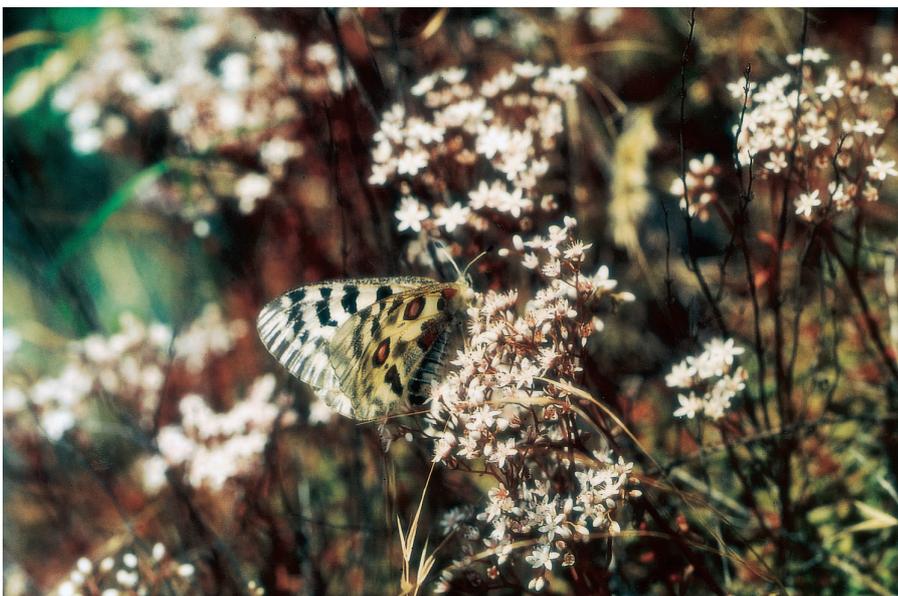
Erfolg zu werten, wenn eine zuvor politisch gesetzte Zielvorgabe – etwa die Erreichung von 10 % Schutzgebietsfläche in einem Land bis zu einem bestimmten Stichjahr – dann auch tatsächlich erreicht wird. *Naturschutzfachlich* dagegen bedeuten erfolgreich umgesetzte Primärziele im Arten-, Populations- und Biotopschutz vor allem, dass die bei der Schutzgebietsausweisung vorhandenen Zielobjekte auf Dauer erhalten bzw. – besser – häufiger werden. Flächenbilanzen alleine ohne eingehende Prüfung, wie es tatsächlich um die Qualität und Entwicklung der Gebiete bestellt ist, erlauben noch keine wirklich abschließende Erfolgswertung.

Doch selbst bei einer ausschließlich naturschutzfachlichen Sicht fällt eine Bewertung nicht leicht. Beispiel: Auf der einen Seite sind Schutzgebiete bekanntlich häufig fachlich nicht zufriedenstellend abgegrenzt und ausgestattet (z. B. oft zu klein, zu intensiv genutzt, nicht ausreichend gepflegt usw.) sowie durch eine Vielzahl kleinerer und größerer Beeinträchtigungen geschädigt und erfüllen deshalb die zuge dachte Schutzfunktion oft nur unvollkommen. Auf der anderen Seite ist unübersehbar, dass es in vielen Regionen angesichts des gewaltigen Landschaftswandels der letzten Jahrzehnte oft nur noch die Schutzgebiete sind,

wo ursprünglich vorhandene Natur überhaupt noch gesichert werden konnte, wenn auch oft verarmt oder beschädigt.

Eine Bewertung dieser Situation und Entwicklung gleicht daher der Frage, ob man ein Glas als halb voll oder als halb leer betrachtet. Wenn beispielsweise in einem 1937 etablierten Naturschutzgebiet inzwischen 60 % der ökologisch anspruchsvollen Arten erloschen sind, so ist das wahrlich kein nachhaltiger Schutzerfolg. Erheblich relativiert bzw. geradezu ins Gegenteil verkehrt wird diese Bewertung freilich, wenn in Rechnung gestellt wird, dass benachbarte, ehemals gleichwertige ungeschützte Flächen mit damals gleichem Artenpotenzial heute 100 % Verlust an diesen empfindlichen Arten zu beklagen haben. Fakt ist jedenfalls, dass – angesichts der aktuellen Wirtschaftsbedingungen in den meisten Regionen – die bereits besonders stark zurückgegangenen Lebensgemeinschaften und Arten der oligo- bis mesohemeroben Standorte heute kaum mehr anders als in Reservaten geschützt werden können. Entsprechendes gilt für die Erhaltung von Habitaten gefährdeter oder seltener Arten bzw. von Biotopen beeinträchtigter Biozöosen (DIERSSEN 2002).

In diesem Lichte ist – trotz der vorstehend artikulierten Einschränkungen – die Tatsache, dass in den letzten Jahren die Zahl der geschützten Gebiete in Konkurrenz zu anderen Raumbeanspruchern deutlich gesteigert werden konnte, naturschutzfachlich als Erfolg zu werten, selbst wenn dadurch keineswegs immer eine Trendwende im Artenrückgang erreicht wurde, sondern selbiger nur gestoppt oder oft auch lediglich entschleunigt werden konnte. Fakt ist aber auch, dass etliche Gebiete mit ihren Ökosystemen und Biozöosen nach der Sicherung als Schutzgebiet, Nationalpark oder Naturschutzgroßprojekt des Bundes beispielsweise, durchaus als Folge solcher Sicherungs- sowie von stimmigen Biotopersteinrichtungs-, Steuerungs- und Pflegemaßnahmen gegenüber dem Ausgangszustand ökologisch erheblich aufgewertet werden konnten. Generell lässt sich damit konstatieren: Schutzgebiete erfüllen die in sie gesetzten Ansprüche keineswegs vollständig, sind aber angesichts der heutigen Landschaftsbedingungen und des Land-



Oft werden Naturschutzgebiete für und aufgrund von Vorkommen stark gefährdeter Arten ausgewiesen. Hier ein Weibchen des Moselapollis auf Fetthenne, seiner Raupenfutterpflanze (Foto: J. Blab).

schaftswandels ein Instrument, das sicherlich fallweise Mängel und Schwächen hat oder haben kann, aber dennoch unverzichtbar ist. Schmerzhaft vermisst wird allerdings dringend ein übergeordneter, zentraler Konzeptansatz für eine hinreichende und repräsentative Ausweisung und Sicherung des gesamten heimischen Naturpotenzials, ausgerichtet an Verbreitungssituation, Repräsentativität, Erhaltungszustand, Sicherungsbedarf u. a. m. Angesichts der föderalen Zuständigkeitsverteilung im Naturschutz und der politischen Schwerpunktsetzung erscheint dies freilich kaum erreichbar.

Nachfolgend werden wichtige Wegmarken in der wissenschaftlich-konzeptionellen Arbeit und bei der Fortentwicklung der rechtlichen Grundlagen für dieses Aufgabenfeld erörtert und außerdem entscheidende Anstrengungen und Leistungen bei der Etablierung der wichtigsten Schutzgebietskategorien dargestellt (Abschnitt 4).

2 Leistungen in der wissenschaftlich-konzeptionellen Arbeit (Auswahl)

2.1 Entwicklung von Konzepten und Methoden für die Biotopkartierung sowie Durchführung landesweiter Erfassungen

Kompetente Planung und die Abwehr von Gefahren für die Natur setzen möglichst gute und aktuelle Informationen über den Zustand von Natur und Landschaft voraus. Diesem Ziel dienen die Biotopkartierungen, die – nach jahrelangen methodischen Vorarbeiten – seit Anfang der 1970er Jahre in den alten und seit 1990/91 in den neuen Bundesländern auf der Basis der jeweiligen Landesvorgaben durchgeführt wurden und z. T. noch werden. Die Biotopkartierung bietet dabei einen flächendeckenden Überblick und gibt Auskunft über die noch vorhandenen natürlichen, naturnahen oder sonst erhaltenswerten Lebensräume und bestimmt diese nach Typ, Anzahl, Größe und Lage. Dies sind unverzichtbare Grundlagen für raumrelevante Entscheidungen.

2.2 Erarbeitung ökologisch fundierter Studien und Handbücher mit Praxistauglichkeit für den Biotopenschutz

In den letzten Jahrzehnten fand in größerem Umfang stark anwendungsorientierte Forschung zu einzelnen Bausteinen, Strukturen, Teilsystemen, Prozessen und Funktionsabläufen in der Natur statt. Vielfach blieb es dabei nicht nur bei der Analyse, sondern die Daten wurden zusätzlich anwendungs-

bezogen weiterbearbeitet, um praktisch-technisch einsetzbar zu sein. Stichworte hierzu sind insbesondere Fragen der kritischen Biotopqualität, der kritischen Flächengröße, der inneren und äußeren Vernetzung, der korrespondierenden und kollidierenden Nutzungen sowie von möglichen Sicherungs-, Entwicklungs- und Pflegemaßnahmen. Des Weiteren wurden auf der Grundlage solcher und weiterer Arbeiten respektable Handbücher und Leitfäden für die Schutz- und Planungspraxis entwickelt, die wiederum dazu führten, dass dieses Wissen auch zügig in die Praxis einfließen konnte.

2.3 Erstellung einer ersten Roten Liste gefährdeter Biotoptypen in Deutschland

Nach dem großen Erfolg der Roten Listen gefährdeter Arten und deren vielseitiger Verwendbarkeit für praktische Zwecke des Naturschutzes war es naheliegend, den dort beschrittenen Weg auch für die Biotoptypen einzuschlagen, da der Biotopenschutz die wesentliche Grundlage für Erfolg versprechenden Naturschutz ist und gerade Biotope durch ihre flächenhafte Darstellbarkeit ein elementares Bezugssystem für die räumliche Planung und ebenso für den Abgleich konkurrierender Nutzungsansprüche an den Raum darstellen.

Noch mehr als die Rote Liste bestandsbedrohter Arten stellte die Erarbeitung einer Roten Liste der in Deutschland gefährdeten Biotoptypen die Bearbeiter vor erhebliche fachliche und methodische Probleme. Dazu gehörten insbesondere die Festlegung der zugrunde zu legenden Lebensraumgliederung, also die vorausgehende Entwicklung eines standardisierten Verzeichnisses aller im Bezugsgebiet in historischer Zeit und aktuell existenten Typen von Biotopen, und die vergleichende Zusammenführung sowie Bewertung der flächenrepräsentativen Informationen aus allen Regionen des Landes. Das erforderte sodann die Klärung der Frage, wie die im Regelfall sehr ungleichgewichtige regionale Verbreitung der einzelnen Biotoptypen und deren dazu oft auch unterschiedliche regionale Gefährdungssituation innerhalb einer Liste für ganz Deutschland zu berücksichtigen, respektive zu bewerten ist. Nicht zuletzt zählte hierzu auch die Entwicklung eines Systems von Gefährungskriterien, welche nicht nur der Bedrohung durch direkte Vernichtung, sondern in gleichem Maße auch den qualitativen Veränderungen – sei es die schleichende Degradierung oder der Ausfall bestimmter Ausprägungen usw. – angemessen Rechnung tragen müssen. Diese komplizierten Fragen wurden gut gelöst, so dass – wie die

Praxis zeigt – dieses Instrument auch die ihm zugeordneten Erwartungen in vollem Maße erfüllen konnte.

2.4 Arbeiten an einem kohärenten, flächenumspannenden naturschutzfachlichen Leitbild bzw. Zielkonzept i. S. eines Vorrangflächensystems des Naturschutzes in Deutschland¹

Auf Bundesebene gehören zu einer solchen Planung insbesondere folgende Aufgaben (BLAB 1998):

- Bundesweit einheitliche Erarbeitung flächendeckender Zielkonzeptionen, in denen die Schwerpunkträume identifiziert und die Grob-Ziele des Naturschutzes für die Sicherung und Entwicklung von Landschaftsausschnitten dargestellt werden, die außerdem den naturraumtypischen und regionalen Gegebenheiten Rechnung tragen (regionale Landschaftsleitbilder) und mit zunehmender Maßstabebene weiter präzisiert werden.
- Sicherung und Entwicklung eines Systems von Vorrangflächen für den Naturschutz im überregionalen Verbund mit Verbindlichkeit für den Flächennutzungsplan, in welchem den ökologischen Funktionen deutliche Priorität gegenüber anderen Interessen und Raumansprüchen eingeräumt wird.

Flächendeckende, regionalisierte Landschaftsleitbilder sind wichtig, damit sich auch die Naturschutzseite frühzeitig und mit einem geschlossenen Konzept etwa bei wirtschaftlichen Großvorhaben oder bei den anstehenden erheblichen Strukturpassungen der Landwirtschaft konstruktiv und mitsteuernd einbringen kann. Ein Vorrangflächensystem als eigenständiger verbindlicher Fachplan ist notwendig, weil die für die Tier- und Pflanzenwelt besonders wichtigen Biotope und Ökosysteme räumlich zumeist nicht oder kaum er- und versetzbar sind und daher nicht stets aufs Neue zur Disposition gestellt oder durch partielle Eingriffe belastet werden dürfen, außerdem weil nur so ein wirklich vorsorgender Flächenschutz möglich ist, bei dem auch die Art und

¹ Viele Disziplinen der Politik agieren mit dem Konzept von Vorrangbereichen. Als ein Beispiel sei die zentralörtliche Gliederung in der Raumordnung genannt, nach der Ober-, Mittel- und Unterebenen unterschieden werden. Der Naturschutz als ebenfalls flächenumspannender Politikbereich hat in Deutschland dagegen noch kein geschlossenes, landesumspannendes Konzept oder Leitbild entwickelt, welches er dagegen setzen könnte.

Intensität von (z. T. durchaus möglichen) Nutzungen eng auf die Schutzziele abgestimmt werden kann.

2.5 Neuere Konzeptansätze für den Landschaftsschutz und die Landschaftspflege

Die sich drastisch wandelnden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, seien es die flächendeckende Beplanung des ganzen Landes oder beispielsweise der Wegfall der traditionellen Landwirtschaft in ertragschwächeren Regionen, ohne dass eine adäquate Biotoppflege organisatorisch und finanziell sichergestellt werden kann, machen die Entwicklung neuer Strategien und Konzeptansätze zur Sicherung des Naturlandhaushaltes erforderlich. Besonders erwähnt werden sollen in diesem Kontext

- das Konzept des Prozessschutzes,
- das Wildniskonzept sowie
- die Entwicklung von Biotopverbundkonzepten.

3 Fortschritte bei der Entwicklung rechtlicher Grundlagen

Im Folgenden werden Schutzgebiete und Naturschutzmaßnahmen nach internationalen sowie regionalen zwischenstaatlichen Übereinkommen und Programmen betrachtet.

Gebietsschutz als allgemeines Ziel wurde in die meisten internationalen Naturschutzübereinkommen aufgenommen. Als besonders vorrangig ist er in den nachfolgend genannten Konventionen verankert.

3.1 Feuchtgebiete internationaler Bedeutung (Ramsar-Konvention)

Die Vertragsstaaten dieser Konvention verpflichten sich, mindestens ein bestimmtes Kriterien genügendes Feuchtgebiet als „Feuchtgebiet internationaler Bedeutung“ zu benennen und die Erhaltung und Förderung dieser Gebiete durch die Bewahrung des ökologischen Zustands, durch Biotopmanagement und „wohlausgewogene Nutzung“ zu sichern.

3.2 Trilaterales Wattenmeer-Übereinkommen

Vereinbarung der Länder Dänemark, Deutschland und Niederlande zur Zusammenarbeit mit folgenden Inhalten:

- Erklärung des gesamten Wattenmeeres zu einem Schutzgebiet mit koordiniertem Managementplan.
- Weitere Beschlüsse zur Verbesserung des Wattenmeerschutzes bezüglich Schiff-

fahrt, Energienutzung, Fischerei, Luftverkehr, Jagd usw.

3.3 Ostseeschutzgebiete und generell geschützte Uferstreifen

- Einrichtung eines Systems von insgesamt 62 Ostseeschutzgebieten (Baltic Sea Protected Areas, BSPA).
- Ausweisung eines generell geschützten Uferschutzstreifens an den Ostseeküsten, der die Küstenlandschaft jeweils 100 bis 300 Meter seewärts und landwärts vor unkontrollierter Bautätigkeit und anderen Eingriffen bewahren soll.

3.4 Schutzgebiete und Gebietsschutzmaßnahmen aufgrund von Richtlinien der Europäischen Union

3.4.1 Schutzgebiete gemäß der EG-Vogelschutzrichtlinie²

Bei den im Rahmen dieser Richtlinie gemeldeten Gebieten handelt es sich um rechtsverbindliche Schutzgebiete. Dabei können drei Typen der Vogelschutzgebiete von besonderer Bedeutung unterschieden werden:

- Schutzgebiete für Arten des Anhangs I der Richtlinie,
- Schutzgebiete für wandernde Arten,
- Feuchtgebiete internationaler Bedeutung gemäß Ramsar-Konvention, diese müssen generell gemeldet werden.

3.4.2 Schutzgebiete aufgrund der FFH-Richtlinie³ (Schutzgebietsnetz „NATURA 2000“)

Diese 1992 erlassene Richtlinie hat zum Ziel, „einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren und wiederherzustellen“. Geschehen soll dies vor allem durch den Aufbau eines „kohärenten europäischen ökologischen Netzes von Schutzgebieten mit der Bezeichnung NATURA 2000“. Die Auswahl der Gebiete stützt sich im Wesentlichen auf bestimmte Lebensräume (Anhang I) sowie Pflanzen- und Tierarten (Anhang II), für deren Erhaltung die Ausweisung besonderer Schutzgebiete gefordert ist. Zum Schutzgebietssystem NATURA 2000 gehören auch die nach der EG-Vogelschutzrichtlinie ausgewiesenen Gebiete.

3.4.3 Europäische Wasserrahmen-Richtlinie⁴

Ziel dieser Richtlinie ist es, bis 2015 in der Europäischen Union einen guten Zustand

bei allen Oberflächengewässern und beim Grundwasser zu erreichen. Dabei ist für die Bewertung der Qualität der Oberflächengewässer nicht mehr die Schadstoffbelastung maßgeblich, sondern vorrangig die Gewässerökologie, d. h. die Wasserlebewelt (z. B. Zusammensetzung und Abundanz des Phytoplanktons, der Gewässerflora, der benthischen wirbellosen Fauna, der Fischfauna). Unterstützend sind außerdem bestimmte hydromorphologische sowie chemische und physikalisch-chemische Parameter zu ermitteln. Um einen guten Gewässerzustand zu erreichen, sind bis Ende 2009 Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne zu erarbeiten. Die Bewirtschaftung orientiert sich dabei an Flusseinzugsgebieten.

3.5 Verbesserungen in den Novellen des Bundesnaturschutzgesetzes von 1998 und 2002 (in Stichpunkten)

- Schutz der Natur um ihres Eigenwertes willen;
- Neuformulierung der Grundsätze des Naturschutzes unter Einbeziehung internationaler und europaweiter Regelungen;
- Förderung einer naturverträglicheren Landwirtschaft durch Anforderungen an die sog. „gute fachliche Praxis“;
- Stärkung des Entwicklungsgedankens unter besonderer Einbeziehung der natürlichen Entwicklungsdynamik;
- Verpflichtung zur Schaffung eines länderübergreifenden Biotopverbundes. Der Biotopverbund kann dabei auch als ein Instrument angesehen werden, um Lücken im Schutzgebietssystem zu schließen. Hierfür ist aber eine Auswahl der Gebiete nach einem fachlich fundierten Konzept erforderlich, und zwar möglichst bedarfs- statt angebotsorientiert.

2 Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten vom 2. April 1979 (ABl. EG Nr. L 103 S. 1), zuletzt geändert durch Richtlinie 97/49/EWG vom 29. Juli 1997 (ABl. EG Nr. L 223 S. 9).

3 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. EG Nr. L 206 S. 7), zuletzt geändert durch Richtlinie 97/62/EWG des Rates vom 27. Oktober 1997 zur Anpassung der Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt (ABl. EG Nr. L 305 S. 42).

4 Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. EG Nr. L 327 S. 1).

- Neuaufnahme der Schutzkategorie Biosphärenreservat (Näheres dazu in Abschnitt 4.2);
- Möglichkeit zur Einrichtung von Entwicklungsnationalparke:
Dies kann die Ausweisung neuer Nationalparke spürbar erleichtern. Vermisst werden jedoch zeitliche Vorgaben im Gesetz, bis wann die IUCN-Kriterien mit mindestens 75 % Nutzungsfreiheit jeweils zu erreichen sind.
- Verbesserungen bei den Bestimmungen zu Naturparke:
Durch naturschutzverträglichere Abfassung der erholungs- und tourismusorientierten Passagen einerseits und stärkere Fokussierung auf die Erhaltung, Entwicklung und Wiederherstellung von genutzten Landschaften andererseits.
- Verbesserungen beim Pauschalschutz von Biotopen nach § 30;
- Auftrag zur Ausweisung von Meeresschutzgebieten auch in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) nach § 38 (Näheres dazu in Abschnitt 4.6).

4 Leistungen im praktischen Gebiets- und Flächenschutz

4.1 Nationalparke

Die Geschichte der deutschen Nationalparke bietet durchaus Stoff für eine kleine Erfolgsstory. Nach schwierigem Start mit dem ersten Nationalpark (Bayerischer Wald) im Jahr 1970 dauerte es acht Jahre bis zur Etablierung des zweiten (Berchtesgaden, 1978) und weitere sieben bzw. acht Jahre, bis mit den Nationalparke Schleswig-Holsteinisches und Niedersächsisches Wattenmeer Nummer 3 und 4 hinzukamen. Im Jahr 1990 sodann, in der Endphase der DDR, wurde dort das sog. Nationalparkprogramm initiiert, das mit der Wiedervereinigung 14 Landschaften (4,5 % des Territoriums der neuen Länder) in einen rechtskräftigen Status überführte (SUCCOW 2000). Dabei handelte es sich um fünf Nationalparke, sechs Biosphärenreservate und drei Naturparke neuer Prägung (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Durch Ministerratsbeschluss der DDR vom 12.09.1990 unter Schutz gestellte Gebiete.

| Gebiet | Größe in ha | Bundesland |
|-----------------------------|----------------|------------------------|
| Nationalparke | | |
| Vorpomm. Boddenlandschaft | 80.500 | Mecklenburg-Vorpommern |
| Jasmund | 3.000 | Mecklenburg-Vorpommern |
| Müritz | 30.800 | Mecklenburg Vorpommern |
| Hochharz | 5.900 | Sachsen-Anhalt |
| Sächsische Schweiz | 9.300 | Sachsen |
| Summe | 129.500 | |
| Biosphärenreservate | | |
| Südost-Rügen | 22.800 | Mecklenburg-Vorpommern |
| Schorfheide-Chorin | 122.800 | Brandenburg |
| Spreewald | 47.600 | Brandenburg |
| Mittlere Elbe | 43.000 | Sachsen-Anhalt |
| Rhön | 48.300 | Thüringen |
| Vessertal | 12.700 | Thüringen |
| Summe | 300.200 | |
| Naturparke | | |
| Schaalsee | 16.200 | Mecklenburg-Vorpommern |
| Drömling | 24.900 | Sachsen-Anhalt |
| Märkische Schweiz | 14.700 | Brandenburg |
| Summe | 58.500 | |
| Gesamtfläche | 488.200 | |
| (% des Territoriums) | (4,5 %) | |

Dieses Programm wurde von den fünf neuen Bundesländern, die nunmehr rechtlich für Naturschutz zuständig sind, weitergeführt, so dass inzwischen bis heute sieben Nationalparke, neun Biosphärenreservate und 17 rechtskräftig ausgewiesene Naturparke neuer Prägung bestehen sowie zwölf weitere Großschutzgebiete sich in Vorbereitung und Ausweisung befinden (SUCCOW 2000).

Aktuell existieren in Deutschland 13 Nationalparke und zwei weitere stehen kurz vor der Einrichtung (Abb. 1). Ihre Gesamtfläche hat sich in den letzten Jahren bedingt durch die erheblichen Flächenausweitungen bei den Nationalparke „Bayerischer Wald“,

„Schleswig-Holsteinisches“, „Niedersächsisches“ und „Hamburgisches Wattenmeer“ und „Hochharz“ (vgl. Tab. 2) von 730.500 ha auf knapp 950.000 ha erhöht.

Derzeit umspannen die bundesdeutschen Nationalparke 0,5 % der terrestrischen Landesfläche und es besteht die begründete Hoffnung, dass noch im Jahr 2004 mit den Vorhaben „Eifel“ (11.000 ha) und „Kellerwald“ (5.274 ha) die Gebiete 14 und 15 dazukommen, wobei diese neuen Nationalparke erfreulicherweise bestimmte Ausprägungen der Buchenwälder repräsentieren, einen Bereich, für den Deutschland welt-

Tab. 2: Nationalparkerweiterungen der letzten Jahre.

| | ursprüngl. Fläche [ha] | zusätzl. Fläche [ha] | zusätzl. Fläche [%] | heutige Fläche [ha] | Jahr der Erweiterung |
|--|------------------------|----------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| Bayerischer Wald | 13.300 | 10.950 | 82 % | 24.250 | 1997 |
| Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer | 285.000 | 156.500 | 55 % | 441.500 | 1999 |
| Niedersächsisches Wattenmeer | 240.000 | 40.000 | 17 % | 280.000 | 2001 |
| Hamburgisches Wattenmeer | 11.700 | 2.050 | 18 % | 13.750 | 2001 |
| Hochharz | 5.868 | 3.032 | 52 % | 8.900 | 2001 |



Abb. 1: Bestehende und geplante Nationalparke in Deutschland.

weit besondere Verantwortung trägt und der bei den bisherigen Nationalparks unterrepräsentiert ist. Darüber hinaus gibt es bei zwei weiteren Gebieten („Senne“, „Peene“) ernstzunehmende Bestrebungen, auch dort neue Nationalparke zu etablieren.

4.2 Biosphärenreservate

Deutschland verfügt aktuell über 14 Biosphärenreservate mit einer Gesamtfläche von 16.142 km². Seit der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes 1998 handelt es sich bei den Biosphärenreservaten auch um eine nationale Schutzgebietskategorie, womit einer langjährigen Forderung „des Naturschutzes“ entsprochen wurde. Denn der Sicherung von großräumigen, durch traditionelle, vielfältige Nutzungen geprägten Landschaften und der darin historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt kommt gerade in Deutschland als historischem Kulturland eine wichtige Rolle zu.

Zur Umsetzung der verschiedenen Ziele sind Biosphärenreservate räumlich in drei Zonen unterteilt. Angesichts der relativen Flächenanteile zwischen Kern-, Pflege- und Entwicklungszonen bei den bestehenden Gebieten ist zu fordern, die Flächenanteile der Kernzonen deutlich auszuweiten und in den flächenmäßig meist absolut dominierenden Entwicklungszonen naturverträgliche und wirklich ökologisch nachhaltige Wirtschaftsweisen dauerhaft zu etablieren.

4.3 Naturparke

Die heute mehr als 90 Naturparke nehmen ca. 24 % der Fläche Deutschlands ein (VDN 2003). Innerhalb der letzten vier bis fünf Jahre hat der Flächenanteil der Naturparke um ca. 16 % zugenommen (Stand 2003). Naturparke können neben der Erholungsfunktion auch eine Schutzfunktion erfüllen. Dabei bestehen allerdings in den Ländern recht unterschiedliche Schwerpunktsetzungen in den Naturparkkonzepten und -satzungen.

Besonders augenfällig sind dabei die Unterschiede zwischen Ost und West. So sind Naturparke in der Gesetzgebung der neuen Länder i. d. R. wesentlich stärker naturschutzorientiert konzipiert (Naturschutzparke) und haben mit 9,6 % deutlich höhere Naturschutzgebietsanteile gegenüber den westdeutschen Naturparks mit 2,3 %. Damit besteht v. a. im Westen noch enormes Potenzial, um diese Gebietskategorie stärker in Richtung einer Schutzgebietskategorie für großenteils wertvolle bzw. im Prinzip naturschutzfachlich aufwertbare Landschaften zu entwickeln. Alleine die Flächen-dimension von knapp einem Viertel unseres



Das „Murnauer Moos“ – ein Naturschutzgroßprojekt des Bundes (Foto: J. Blab).

Landes zeigt, welche Möglichkeiten hier schlummern.

4.4 Naturschutzgroßprojektförderung des Bundes

Das Programm des Bundes zur Förderung von Naturschutzgroßprojekten besteht seit 1979. Im Jahr 1989 wurde der Förderbereich um das Gewässerrandstreifenprogramm erweitert. Dieses Programm zielt darauf ab, Naturlandschaften sowie Kulturlandschaften von herausragendem Wert für den Naturschutz dauerhaft zu sichern und nach Maßgabe von naturschutzfachlichen Zielvorstellungen zu entwickeln.

In den knapp 25 Jahren seit Bestehen dieses Förderprogramms wurden bisher (Stand 2003) 59 Großprojekte gefördert. 29 Projekte sind bereits abgeschlossen, 30 noch laufend. Im Durchschnitt werden pro Jahr zwei bis drei Projekte neu aufgenommen. Bislang sind alleine an Bundesmitteln knapp 380 Millionen Euro für diesen Fördertitel verausgabt worden. Hinzu kommen weitere rund 125 Millionen Euro, die seitens der Länder und der Träger beigesteuert wurden. Die Gesamtfläche aller bisher aus dieser Titelgruppe geförderten Kerngebiete entspricht knapp 0,5 % der Bundesfläche. Sie bewegt sich damit ziemlich exakt in der Größenordnung wie die terrestrischen Anteile aller deutschen Nationalparke.

4.5 Naturschutzgebiete

Bei Betrachtung von Abbildung 2, die die Entwicklung der Naturschutzgebiete auf dem Territorium der heutigen Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich Anzahl und Flä-

che in den letzten 30 Jahren wiedergibt, kommt beinahe zwangsläufig das Bild von erheblichen Fortschritten im Gebietsschutz auf. Eine Steigerung der Zahl der Naturschutzgebiete muss dabei freilich nicht zwangsläufig gleichbedeutend sein mit einer Qualitätssteigerung in vergleichbarer Dimension. Dies bedarf vielmehr einer genauen inhaltlichen Überprüfung. Was im Einzelnen bei einer solchen Evaluierung zu berücksichtigen ist, wurde erst jüngst an anderer Stelle (BLAB 2002a) diskutiert, so dass hier darauf verzichtet wird. Eines jedoch ist trotz der genannten Einschränkungen unbestreitbar: Steigerungsraten bei Naturschutzgebieten von 550 % bei der Anzahl und von 520 % hinsichtlich der Fläche sind in jedem Fall eine gewaltige Leistung des Verwaltungshandelns des Naturschutzes in diesem Zeitabschnitt.

4.6 NATURA 2000: FFH- und Vogelschutzgebiete

Ziel der FFH- und EG-Vogelschutzrichtlinie ist die Erhaltung der biologischen Vielfalt auf dem Gebiet der EU mittels Schaffung eines „Europäischen Netzwerkes NATURA 2000“ durch Ausweisung von FFH- und Vogelschutzgebieten für natürliche Lebensräume und wild lebende Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse. In beiden Richtlinien sind diverse Vorschriften verankert, um einen günstigen Erhaltungszustand der Lebensräume und Arten auf Dauer zu gewährleisten.

Kaum eine Naturschutzinitiative wurde und wird mit derartigen Erwartungen begleitet bzw. derartig angefeindet, was beweist, sie wirkt. Naturschutzpolitisch ist festzuhalten,

dass mit der FFH-Richtlinie erstmals ein relativ umfassendes rechtliches Instrumentarium zum Lebensraum- und Artenschutz in der Europäischen Union geschaffen worden ist. Dies ist im Gegensatz zu den Naturschutzgebieten von vornherein mit dem klaren Ziel eines kohärenten Schutzgebietssystems (NATURA 2000) angelegt. Die Hauptziele der Richtlinie sind der Erhalt der biologischen Diversität durch Sicherung und Wiederherstellung von Lebensräumen und Populationen von bedrohten Arten. Durch diese Richtlinie erfahren neben den klassischen Schutzobjekten erstmals in größerem Umfang auch in Deutschland relativ weit verbreitete, für die kontinentale Region Europas, zu der (auch) Deutschland größtenteils gehört, ausgesprochen charak-

teristische Biotoptypen oder aber solche mittlerer Standorte, die einem besonderen Nutzungsdruck unterliegen, eine angemessenere Berücksichtigung in naturschutzrechtlichen Instrumentarien. Beispiele sind Buchenwälder saurer und basenreicher Standorte oder bestimmte Typen von extensivem mittlerem Grünland. Weiterhin verpflichtet die FFH-Richtlinie die Bundesregierung, erstmals auch Schutzgebiete in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) in der Nord- und Ostsee auszuweisen. Die Implementierung der FFH-Richtlinie führte zu einer bedeutenden Zunahme geschützter Flächen in Deutschland. Abbildung 3 gibt einen Überblick über den Meldeanteil der Bundesländer und die mittlere Größe der jeweils gemeldeten Gebiete.

Kritisch zu werten ist für Deutschland gerade auch im europäischen Vergleich (vgl. Abb. 4) aber die Ausweisung vieler relativ kleiner Gebiete und die Tatsache, dass die Kriterien der EU das Naturpotenzial in Deutschland nur unzureichend abbilden und erfassen, die Anhänge I und II mithin noch systematisch um typisch zentraleuropäische Lebensraumtypen und Arten erweitert werden müssten. Außerdem werden die Meldungen von Deutschland seitens der EU noch als unzureichend angesehen (FFH-Gebiete: 6,7 %, Vogelschutz-Gebiete: 5,1 %). Für beide Richtlinien laufen Klageverfahren der EU gegen Deutschland. Es gibt hier also – trotz beachtlicher Zwischenergebnisse – noch einiges an Arbeit zu leisten.

4.7 Weitere wichtige Elemente des Flächenschutzes

Der Vollständigkeit wegen seien hier wenigstens stichpunktartig noch folgende Formen der Sicherung des nationalen Naturerbes erwähnt:

- Übertragung von 25.000 ha BVVG-Flächen (Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft mbH) auf die Naturschutzverbände,
- Umwidmung verschiedener Truppenübungsplätze zu Schutzgebietsflächen,
- Aktivitäten zur Sicherung des „Grünen Bandes“⁵ an der ehemaligen innerdeutschen Grenze.

5 Ausblick

Biotopechutz, die Sicherung, Pflege und Entwicklung von Schutzgebieten waren und sind zentrale Grundbedingungen für die Erhaltung der biologischen Vielfalt, der spezifischen Lebensräume der Tier- und Pflanzenwelt und nicht zuletzt der Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft. Der Beitrag dokumentiert, dass in den letzten Jahren erhebliche und vielfach auch erfolgreiche Anstrengungen unternommen wurden, um die Flächenanteile in den verschiedenen Schutzgebietstypen im Wettlauf mit und oft in Konkurrenz zu anderen Landnutzungsformen auszubauen. Fallweise wurden dabei quantitativ, aber auch qualitativ beachtliche Erfolge erzielt. Allerdings

5 „Grünes Band“: Länge 1.393 km; Breite 50-200 m (der eigentliche „Todesstreifen“). 85 % des „Grünen Bandes“ sind heute noch erhalten. Längs des „Bandes“ sind zahlreiche schutzwürdige Gebiete aufgereiht, weswegen es oft auch mit einer „Perlenkette“ des Naturschutzes verglichen wird.

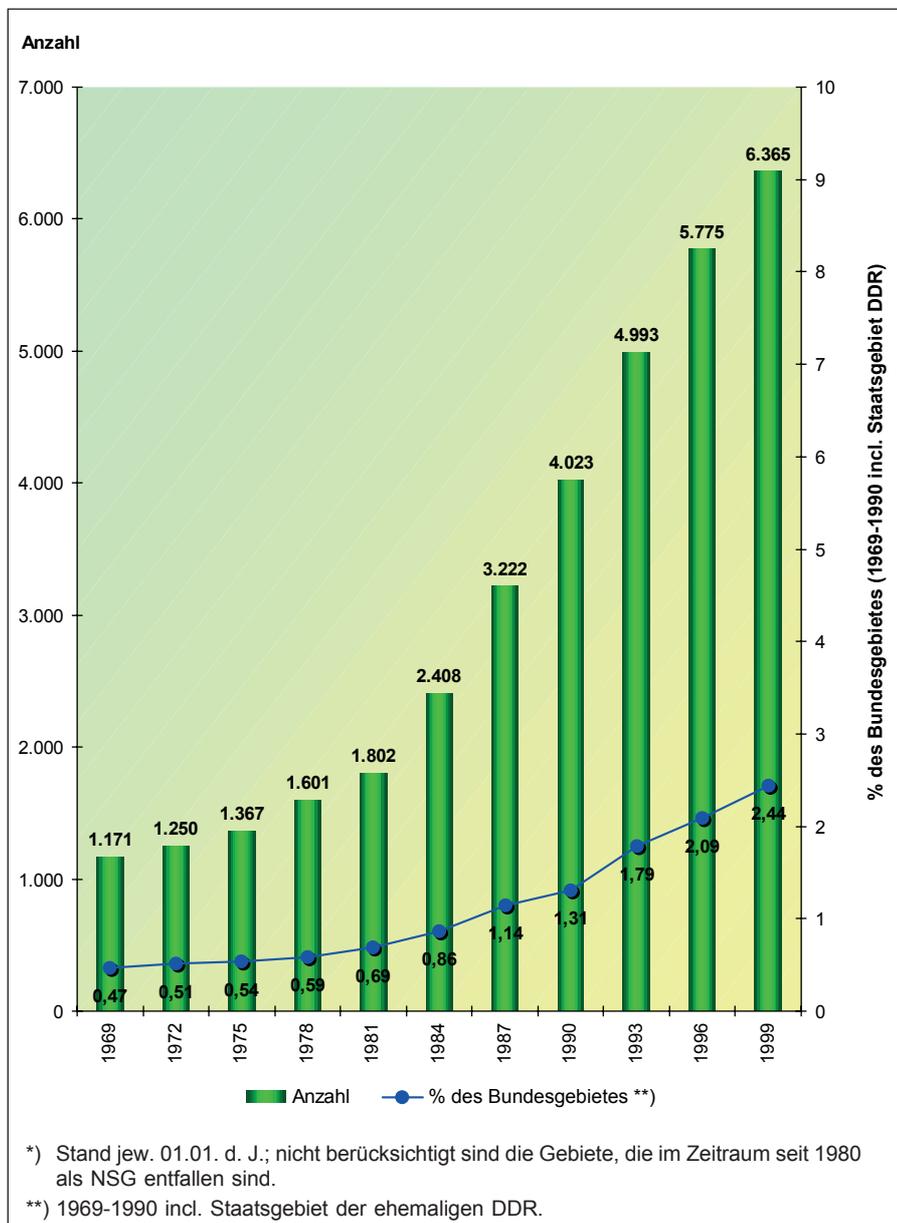


Abb. 2: Entwicklung von Anzahl und Fläche der Naturschutzgebiete auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1969-1999 (BLAB 2002a).

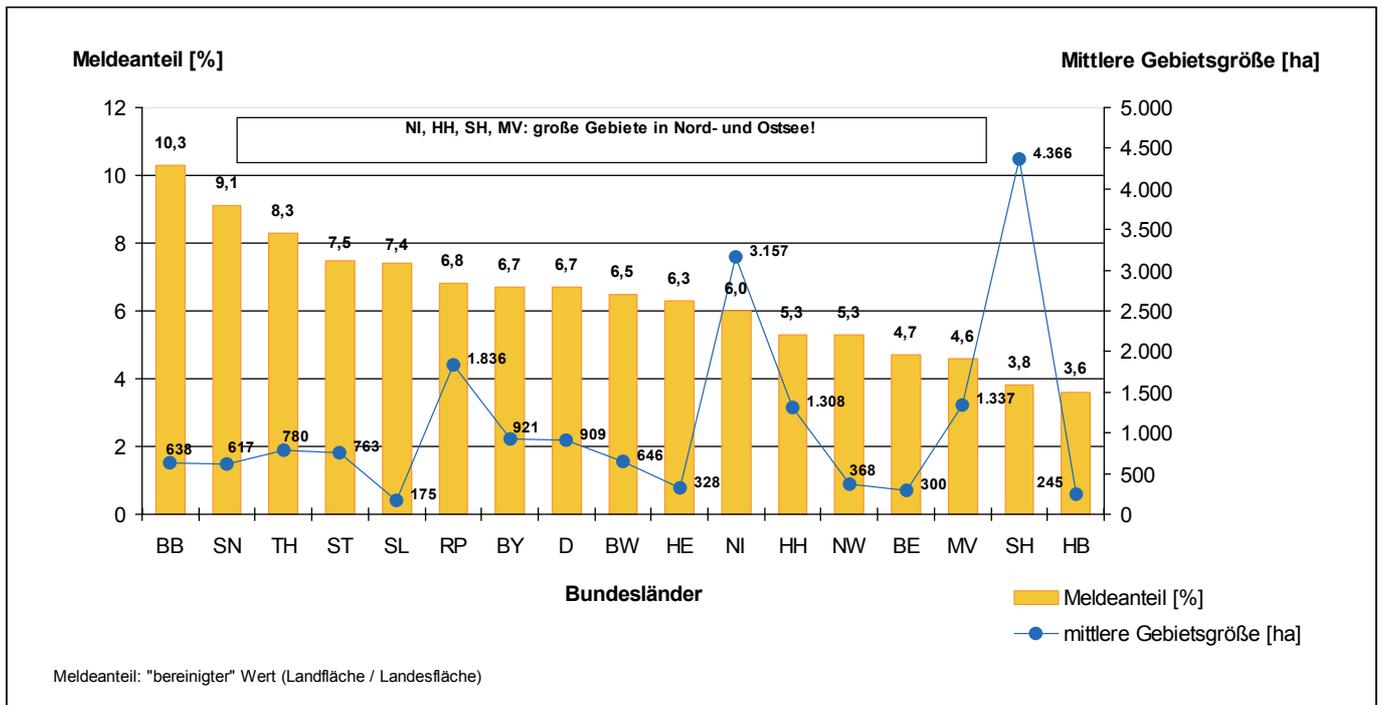


Abb. 3: FFH-Gebietsmeldungen der Bundesländer in Deutschland (Stand 31.03.2003): Meldeanteile und mittlere Gebietsgrößen.

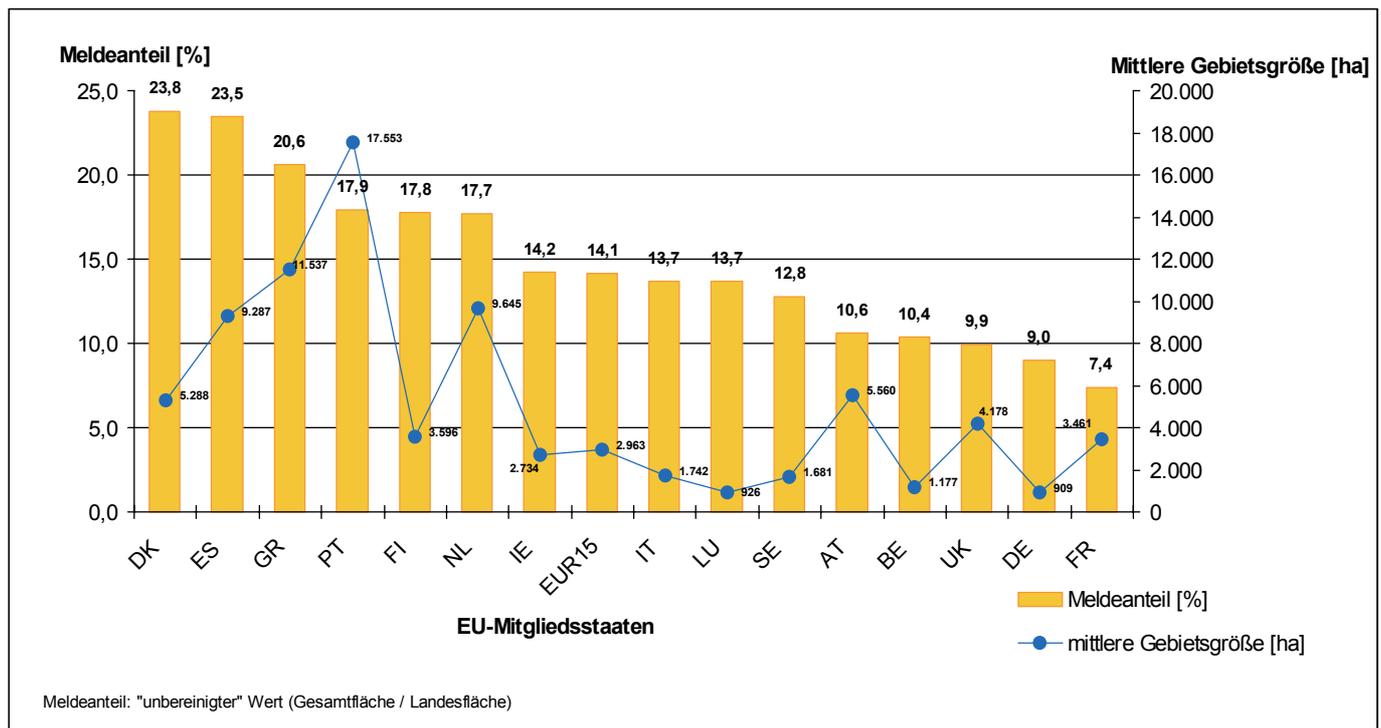


Abb. 4: FFH-Gebietsmeldungen der EU-Staaten (Stand: 03.04.2003): Meldeanteile und mittlere Gebietsgrößen.

darf – wie im Eingangskapitel erörtert – die prozentuale Zunahme an rechtlich geschützter Fläche nicht unbesehen oder pauschal mit einer tatsächlichen Verbesserung der Erhaltungssituation der Natur gleichgesetzt werden, dies bedarf vielmehr in jedem Fall der Einzelprüfung.

Gebietsschutz ist ein zwar unverzichtbares, nicht jedoch in jedem Falle alleine ausrei-

chendes Naturschutzinstrument und muss unbedingt durch eine drastische Verringerung der Rate des täglichen „Landverbrauchs“ und eine flächendeckende „Ökologisierung“ der Hauptlandnutzungen flankiert werden. Des Weiteren ist zu betonen, dass angesichts großräumig wirkender Einflüsse, z. B. eutrophierende Wirkungen, anthroposphärische Schadstoffflüsse und

globale Klimaveränderungen, in den Landschaften Mitteleuropas weitere Veränderungen stattfinden, denen auf isolierten Gebieten nicht oder nur mit sehr hohem ständigen Aufwand entgegengesteuert werden kann. Den Wert der wichtigsten nationalen Schutzgebietskategorien für die Realisierung der Naturschutzziele in summarischer Betrachtung zeigt Tabelle 3.

Tab. 3: Die wichtigsten nationalen Schutzgebietskategorien.

| | Schutz von | Schutz | Größe | Bedeutung | Flächenanteil in D |
|---------------------------|--|------------------|----------------|--------------------------|--------------------|
| Nationalpark | „Wildnis“ (vorwiegend) | streng | großräumig | national + international | 0,5 % |
| Biosphärenreservat | Kulturlandschaft | streng + schwach | großräumig | national + international | 4,5 % |
| Naturpark | Erholungsräume | überw. schwach | großräumig | regional | 24 % |
| FFH-Gebiet | Lebensräume + Arten von gemein- schaftlicher Bedeutung | überw. streng | klein bis groß | EU-weit | 6,7 % |
| Vogelschutz-Gebiet | Vogelarten von gemeinschaftlicher Bedeutung | überw. streng | klein bis groß | EU-weit | 5,1 % |
| Naturschutzgebiet | „Natur“ | überw. streng | eher klein | lokal bis international | 2,6 % |

Angesichts der für die Öffentlichkeit wohl eher verwirrenden Vielfalt an Schutzgebietsbezeichnungen und -typen und deren Abgrenzung gegeneinander wäre eine fachliche und begriffliche Straffung und Bereinigung sehr wünschenswert. Dies erscheint jedoch in der rechtlichen, politischen und auch verbandspolitischen Realität kaum erreichbar (vgl. hierzu die ausführliche Diskussion bei BLAB 2002b). Ähnliches gilt für ein allgemein akzeptiertes deutschlandweites Gesamtkonzept, welches dringend erforderlich wäre, aber infolge der föderalen Zuständigkeitsverteilung im Naturschutz wohl nicht zu erzielen ist.

Als größte Erfolge im praktischen Gebietschutz der letzten Jahrzehnte erscheinen:

- die Entwicklung der Nationalparke (insbesondere das Nationalparkprogramm der Ex-DDR),
- die Ergebnisse der Naturschutz-Großprojektförderung des Bundes sowie
- trotz noch scharfem Gegenwind und mancher Unzulänglichkeit und berechtigter Unzufriedenheit – die enormen Anstrengungen und Fortschritte bei der Auswahl

des Netzwerkes NATURA 2000 in Deutschland und Europa.

Danksagung

Der Autor dankt seinen Kolleginnen *Annette Kehrein* und *Ulrike Raths*, beide BfN (Bonn), für die Zusammenstellung und Aufbereitung der Daten zu Abbildung 3, 4 und Tabelle 3 (Frau *Kehrein*) sowie Tabelle 2 (Frau *Raths*).

Literatur

BfN (Bundesamt für Naturschutz) (2002): Daten zur Natur 2002. - Münster, 284 S.

BLAB, J. (1998): Fachliche Anforderungen an ein Vorrangflächensystem des Naturschutzes in Deutschland. In: STREICH, B. & KÖTTER, T. (Hg.): Planung als Prozeß. Festschrift für Klaus Borchard zum 60. Geburtstag. - Bonn, 177-186.

BLAB, J. (2002a): Stellenwert und Rolle von Naturschutzgebieten in Deutschland. - Natur und Landschaft, 77, H. 8, 333-339.

BLAB, J. (2002b): Nationale sowie internationale Schutzgebietskategorien und -prädikate in

Deutschland. - Schr.-R. des Deutschen Rates für Landespflege, H. 73, 24-33.

DIERSSEN, K. (2002): Was ist Erfolg im Naturschutz? - Schr.-R. d. Deutschen Rates für Landespflege, H. 73, 91-95.

SSYMANK, A. (1997): Schutzgebiete für die Natur: Aufgaben, Ziele, Funktionen und Realität. In: ERDMANN, K.-H. & SPANAU, L. (Hg.): Naturschutz in Deutschland. Strategien Lösungen Perspektiven. - Stuttgart, 11-38.

SUCCOW, M. (2000): Der Weg der Großschutzgebiete in den neuen Bundesländern. - Naturschutz und Landschaftsplanung, 32, H. 2/3: 63-70.

VDN (2003): Was sind Naturparke? <http://www.naturparke.de>.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Josef Blab
Bundesamt für Naturschutz
Abteilung Biotopschutz und Landschaftsökologie
Mallwitzstr. 1-3
D-53177 Bonn
E-Mail: blabj@bfn.de

Adrian Hoppenstedt

Landschaftsplanung: eine Erfolgsstory!?

„Die Landschaftsplanung ist tot: Es lebe die Landschaftsplanung!“ Die folgenden Ausführungen sollen einen kurzen Überblick über die wechselvolle Geschichte der Landschaftsplanung, aber insbesondere einen Ausblick über ihre erfolgreiche Weiterentwicklung geben.

Entstehungsphase vor dem 2. Weltkrieg

Die ersten Ansätze des Naturschutzes sind verbunden mit einer Reaktion auf die Frühindustrialisierung. Die stellenweise erheblichen Landschaftsbeeinträchtigungen, z. B. durch den Bergbau und die Stahlindustrie im Ruhrgebiet, lassen Naturschutz- und Heimatschutzbewegungen entstehen. Im Vordergrund der Initiativen stehen der konservierende Schutz der Natur und die Landesverschönerung in Form z. B. der Landschaftsbildverschönerung und Grünflächenpflege. 1935 wird als erstes Gesetz dieser Art in Europa das Reichsnaturschutzgesetz verabschiedet. In der Folge entwickelten sich als instrumentelle Aufgaben:

- Die *Landschaftspflege* als ein Instrument des Heimatschutzes mit der Schwerpunktaufgabe der Einrichtung von Schutzgebieten.
- Die *Landschaftsgestaltung* mit dem Ziel der landschaftspflegerischen, ingenieurbiologischen Begleitung v. a. des Reichsautobahnbaus. Dabei stand die landschaftsästhetisch optimale Einbindung der Autobahn in das Landschaftsbild im Vordergrund.
- Die *Landespflege* des Reichskommissariats für die Festigung des deutschen Volkstums (RKF) mit dem Ziel, das Landschaftsbild in den besetzten Ostgebieten „einzudeutschen“. Landespflegerische Planungskonzepte dienten der Umordnung von Siedlungs- und Landschaftsstrukturen. Eine ideologisch verirrte Phase der Disziplin, die noch lange zu Diskussionen Anlass gab und gibt.

Die Wiederaufbauphase

Nach dem Krieg stand zunächst die Sicherung der Ernährungsgrundlagen im Vordergrund. So befasste sich die Landschafts-

planung vorwiegend mit der Effektivierung der Bodennutzung, z. B. mit der Bekämpfung der Bodenerosion, aber auch der Erhaltung eines vielfältigen Landschaftsbildes im Rahmen der wachsenden Intensivierung der Landwirtschaft.

Im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau der zerstörten Städte gewann die Grünflächenplanung an Bedeutung. Hier standen Fragen der Freiraumsicherung und -gestaltung sowie die Verhinderung der Landschaftszersiedelung im Vordergrund. Bis Ende der 1950er Jahre beschränkten sich landschaftsplanerische Aktivitäten auf die ingenieurtechnische und gestalterische Begleitung der Aufbauphase. Eine wissenschaftliche Begründung entwickelte sich erst später. So mangelte es auch an konzeptionellen und ganzheitlichen Ansätzen, d. h. der Einflussnahme auf die Raumordnung.

Der Deutsche Naturschutztag 1959 und die „Grüne Charta von der Mainau“

Der Deutsche Naturschutztag 1959 stand unter dem Motto „Ordnung der Landschaft, Ordnung des Raumes“. Erstmals wurde ausführlich über den Beitrag der Landespflege zur Raumordnung diskutiert. Es wurden drei Ebenen der landespflegerischen Planung unterschieden:

- die konservierend-naturschützende Planung,
- die gestaltende Begleitplanung,
- die raumordnungsorientierte Planung.

Der wesentliche Wechsel in der Zielrichtung der Landespflege war nun, dass an den Ursachen der Naturschutzprobleme angesetzt wurde. Die Forderung bestand darin, auf die Raumordnung frühzeitig planend Einfluss zu nehmen.

Mit der „Grünen Charta von der Mainau“ (1961) wurde dann umfassend zu den bestehenden Umweltproblemen Stellung bezogen. Es ging nicht mehr nur um die Sanierung von Einzelproblemen, sondern um ganzheitliche Betrachtungsweisen. „Die Grundlagen unseres Lebens sind in Gefahr geraten, weil lebenswichtige Elemente der Natur verschmutzt, vergiftet und vernichtet werden...“ (BERNADOTTE 1961). Unter den zwölf Forderungen stehen an erster und

zweiter Stelle die zentralen Punkte einer sich entwickelnden Landschaftsplanung:

- „eine rechtlich durchsetzbare Raumordnung für alle Planungsebenen unter Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten;
- die Aufstellung von Landschaftsplänen, von Grünordnungsplänen in allen Gemeinden für Siedlungs-, Industrie- und Verkehrsflächen“.

Im Juli 1962 wurde dann unter Schirmherrschaft des damaligen Bundespräsidenten Dr. h. c. *Heinrich Lübke* der „Deutsche Rat für Landespflege“ gegründet, dessen Aufgabe als unabhängiges Expertengremium es unter anderem war und ist, die Anforderungen des Manifestes in ihrer Umsetzung zu kontrollieren.

Standortsuche der Landschaftsplanung

Zwischen Bundesbaugesetz (1960) und Bundesraumordnungsgesetz (1965) fand die Diskussion um die Standortbestimmung der „Landespflege“ im System der räumlichen Planung statt. Der Begriff „Landespflege“ hatte sich als Oberbegriff für die drei Teilbereiche „Landschaftspflege“, „Naturschutz“ und „Grünplanung“ etabliert.

Insbesondere mit der Verankerung der Landschaftsplanung in der gesetzlich vorgeschriebenen Bauleitplanung wurde ein Durchbruch zur frühzeitigen, vorsorgenden Berücksichtigung von landespflegerischen Belangen auf kommunaler Ebene erzielt. So vollzog sich langsam der Wandel der Landschaftsplanung von einer ökologisch-gestalterischen Fachplanung zu einer an den Lebensgrundlagen des Menschen orientierten „Ökologischen Raumordnung“ (BUCHWALD 1964).

Mit dem Ausbau der Lehrangebote an Universitäten und Fachhochschulen begann eine Verwissenschaftlichung der Landschaftsplanung. Systemtheoretische Erklärungsmodelle für komplizierte Mensch-Umweltzusammenhänge (LANGER 1969) ebenso wie Eignungsbewertungsmethoden (V-Wert) (KIEMSTEDT 1968) sollten helfen, die planungstheoretischen und -methodischen Defizite der Landschaftsplanung aufzuheben.

Die Landschaftsplanung im Spannungsfeld

Die 1970er Jahre waren gekennzeichnet durch eine intensive Auseinandersetzung mit dem Umweltschutz. Der Umweltschutz wurde zu einem politischen Thema. Die unglückliche Zuständigkeitsverteilung auf Bundesebene von „technischem Umweltschutz“ beim Innenministerium und „ökologischem Umweltschutz“ beim Landwirtschaftsministerium hat allerdings wesentlich dazu beigetragen, dass entgegen den Forderungen des Umweltprogramms der Bundesregierung (1971), die räumliche Umweltplanung keinen entsprechenden Stellenwert erhielt. Im Gegenteil, die Landschaftsplanung als Instrument der räumlichen Umweltplanung wurde in die Rolle der Fachplanung des Naturschutzes zurückgedrängt.

Außerdem geriet mit dem Prinzip der konkurrierenden Gesetzgebung die Kompetenz für die Landschaftsplanung auf die Ebene der Bundesländer. Es gelang zunächst nicht, ein Rahmengesetz (gescheiterter „Stein-Entwurf“ STEIN 1971) durchzusetzen. Es begann die Zersplitterung einer einheitlichen Landschaftsplanungskonzeption auf divergierende Länderansätze.

Auch innerhalb der Fachwissenschaft gab es vor dem Hintergrund der gesellschaftspolitischen Wandlungen Auswirkungen auf die Landschaftsplanung. So konkurrierten z. B. klassisch-naturwissenschaftliche Analyseverfahren mit problemorientierten „Konfliktbewertungen“. Die „Ökologische Planung“ mit der „Ökologischen Risikoanalyse“ im Mittelpunkt sollte einen konstruktiven Beitrag zur Analyse und Lösung von Konflikten zwischen Nutzungen und den sie begründenden Naturpotenzialen leisten.

Auch in der Freiraumplanung gab es einen Paradigmawechsel, indem auf Kosten der gestalterischen Aufgabenbereiche zunehmend gesellschaftswissenschaftliche Fächer in den Vordergrund rückten. Dies stieß in der Praxis auf z. T. erheblichen Widerstand.

Neuerungen durch das Bundesnaturschutzgesetz BNatSchG (1976)

In den Zielen und Grundsätzen des BNatSchG fielen v. a. drei wesentliche Neuerungen auf:

- der flächendeckende Auftrag des Naturschutzes *im unbesiedelten und besiedelten Bereich*,
- nicht nur „Schutz“, sondern auch „Entwicklung“ gehört zu den Aufgabebereichen der Landschaftsplanung,
- es geht nicht mehr nur um den Naturhaushalt an sich, sondern um seine Be-

deutung als „Lebensgrundlage für den Menschen“.

Der Landschaftsplanung wurden folgende Aufgabenfelder zugeordnet:

- Fachplanung für Naturschutz und Landschaftspflege,
- Beitrag zur räumlichen Gesamtplanung (Landes-, Regional- und Bauleitplanung),
- Beiträge zu anderen Fachplanungen.

Für die Erstellung von Landschaftsplänen war allerdings der Gesetzeshinweis „soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist“ besonders hinderlich.

Der größte Mangel lag jedoch in der geringen Rahmenkompetenz des Bundesgesetzes. Die auf Länderebene folgenden unterschiedlichsten Ausformungen der Landschaftsplanung mögen zu Anfang noch als konstruktive Vielfalt angesehen worden sein. Im weiteren Verlauf stellte sich diese Vielfalt strategisch als entscheidender Nachteil heraus. Die zersplitterte Rechtssituation hat zu einer verwirrenden Fülle von Zuständigkeiten, Konzepten, Methoden, Begriffen, Darstellungsformen etc. geführt. Damit einher lief ein großer Akzeptanzverlust in der Öffentlichkeit. Die Kritik gipfelte in den Aussagen „Opas Landschaftsplanung ist tot“ (HÜBLER 1987) oder „weitgehenden Versagens der Landschaftsplanung“ (SRU 1987).

Der fachplanerische Auftrag der Landschaftsplanung im Sinne einer Arten- und Biotopschutzplanung gilt vielen als einzig erfolgversprechend, weil man sich hier unangefochten auf eigenem Terrain bewegt. Man braucht sich kaum der Auseinandersetzung mit anderen Nutzern und Kompetenzen zu stellen.

Der Anspruch der Landschaftsplanung, als teilintegrierende Planung den Umweltbeitrag zur räumlichen Gesamtplanung zu liefern, hat zu vielen Missverständnissen geführt. Es wurde und wird als Anmaßung angesehen, die verschiedenen fachplanerischen Nutzungsinteressen einer Umwelt-/ Naturhaushaltsverträglichkeitsprüfung zu unterziehen und die Ergebnisse als Empfehlung an die Raumordnung zur Abwägung weiterzugeben. Hier übernahm sich die Landschaftsplanung. Realitätsferne heißt der Vorwurf.

Wo stehen wir heute?

Es entstand in den letzten Jahren nicht zuletzt durch die EU-Umweltgesetzgebung eine zunehmende Konkurrenz von Umwelteinstrumenten, die, anstatt eine Synergiewirkung zu erzielen, eher das Gegenteil bewirkten. So war der Versuch 1998,

im Zusammenhang mit der Diskussion um ein Umweltgesetzbuch (UGB) eine Zusammenfassung der unterschiedlichen Ansätze zu einer Umweltgrundlagenplanung zu erzielen, sicherlich richtig. Völlig unverstänlich allerdings ist, warum man dabei nicht auf die langjährigen instrumentellen Erfahrungen der Landschaftsplanung zurückgegriffen hat. Im Gegenteil, man hat sogar die Landschaftsplanung zu einer „Naturpflegeplanung“ reduzieren wollen.

Das *neue Bundesnaturschutzgesetz* (BNatSchGneu) vom April 2002 hat entgegen manchen Erwartungen und Befürchtungen auch für die Landschaftsplanung einige interessante Neuerungen gebracht. Neue Anforderungen bestehen:

- mit der Flächendeckung (§ 16 Abs.1),
- mit der materiellen Unterstützung zur „Beurteilung der Umweltverträglichkeit“ (UVP/SUP) und „Verträglichkeitsprüfung“ im Sinne § 34 Abs. 1 (NATURA 2000¹-Gebiete) und § 14 Abs. 2,
- in der Unterstützung der Umweltbeobachtung (§ 12),
- in der Unterstützung beim Aufbau eines Biotopverbunds (§ 14 Abs. 1),
- mit der Begründungspflicht bei Abweichen von Aussagen der Landschaftsplanung,
- mit der Entwicklung einer Kompensationskonzeption (§ 19 Abs. 2),
- mit der besseren Verwertbarkeit der Landschaftsplanung auch für die Raumordnungspläne (§ 14 Abs.1).

Perspektiven der Landschaftsplanung

Der Flut von verschiedenen Umweltfachgesetzen sollten nicht jeweils neue Planungsinstrumente folgen, weil dies der Akzeptanz in der Öffentlichkeit nicht förderlich ist. Nicht neue Instrumente kreieren, sondern bewährte nutzen und weiterentwickeln: Das trägt zur Bündelung/Verschlinkung bei und spart Zeit und Geld!

1 Zum Schutzgebietssystem „NATURA 2000“ gehören die nach der FFH-Richtlinie (Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten vom 2. April 1979 [ABl. EG Nr. L 103 S. 1], zuletzt geändert durch Richtlinie 97/49/EWG vom 29. Juli 1997 [ABl. EG Nr. L 223 S. 9]) und der EG-Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen [ABl. EG Nr. L 206 S. 7], zuletzt geändert durch Richtlinie 97/62/EWG des Rates vom 27. Oktober 1997 zur Anpassung der Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt [AbI. EG Nr. L 305 S. 42]) ausgewiesenen Gebiete.

So gilt z. B. für die Novellierung des Baugesetzbuches und Raumordnungsgesetzes, dass die neuen Anforderungen einer „Umweltprüfung von Plänen und Programmen“ in Form eines Umweltberichtes (Anhang I EU RL 2001/42/EG) materiell weitgehend mit der Landschaftsplanung erfüllt werden. Wichtig ist auch der Versuch, eine bundesweite Qualifizierungskampagne zur Landschaftsplanung zu starten, um zu einer Normierung/Standardisierung von Begriffen, Abläufen, Inhalten und Methoden etc. beizutragen (vgl. BBN & BDLA 2002).

Zweifellos ist ein besseres Marketing unter Einsatz moderner Medien notwendig. Nur so lässt sich eine breitere Akzeptanz in der Öffentlichkeit und damit Mitwirkung sowie Identifizierung mit der Landschaftsplanung erreichen.

Außerdem gilt es, eine offensivere Strategie der Interessenvertretung gegenüber anderen gesamtplanerischen und fachplanerischen Instrumenten zu entwickeln. Auch auf der europäischen Bühne sollten die jahrzehnte langen Erfahrungen bei der EU-Gesetzgebung und deren instrumenteller Umsetzung verstärkt eingebracht werden. Konzeptionell sollte Landschaftsplanung *als modulares Informationssystem* aufgebaut

sein und für alle potenziellen Anwender verwertbar als *Dienstleistung* angeboten werden (vgl. Abb. 1). Ein derartiges multifunktionales Informationssystem, das fortlaufend mit moderner GIS-Technik zu aktualisieren ist, dient folgenden Anforderungen (vgl. auch „Perspektiven und Strategien für die Landschaftsplanung“, Vilmer Erklärung, Bundesamt für Naturschutz 2002):

- der Umsetzung von Zielen und Grundsätzen entsprechend dem neuen Bundesnaturschutzgesetz,
- der Erstellung eigener Naturschutzfachpläne z. B. zur Sicherung, Pflege und Entwicklung von Schutzgebieten und des Biotopverbunds,
- als naturschutz-/umweltfachlicher Beitrag zu anderen Fachplanungen (z. B. Straßenplanung),
- als naturschutz-/umweltfachlicher Beitrag für die Ebenen der räumlichen Gesamtplanung (Landesentwicklungs-, Regional- und Kommunalplanung),
- der Umsetzung der Eingriffsregelung, indem Grundlageninformationen und Bewertungsmaßstäbe zur Verfügung gestellt werden,
- der Umsetzung von EU-Regelungen wie:

- der Projekt-Umweltverträglichkeitsprüfung² (UVP),
- der Umweltprüfung von Plänen und Programmen³ (Strategische Umweltprüfung – SUP),
- der Wasserrahmenrichtlinie⁴ (WRRL),
- der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) und EG-Vogelschutzrichtlinie;
- der Umsetzung der Landschaftskonvention⁵ des Europarates.

2 Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. Nr. L 175 S. 40), zuletzt geändert durch Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 (ABl. EG Nr. L 73 S. 5).

3 Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG Nr. L 197 S. 30).

4 Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. EG Nr. L 327 S. 1).

5 Europäische Landschaftskonvention vom 19. Juli 2000 (European Treaty Series No. 176).

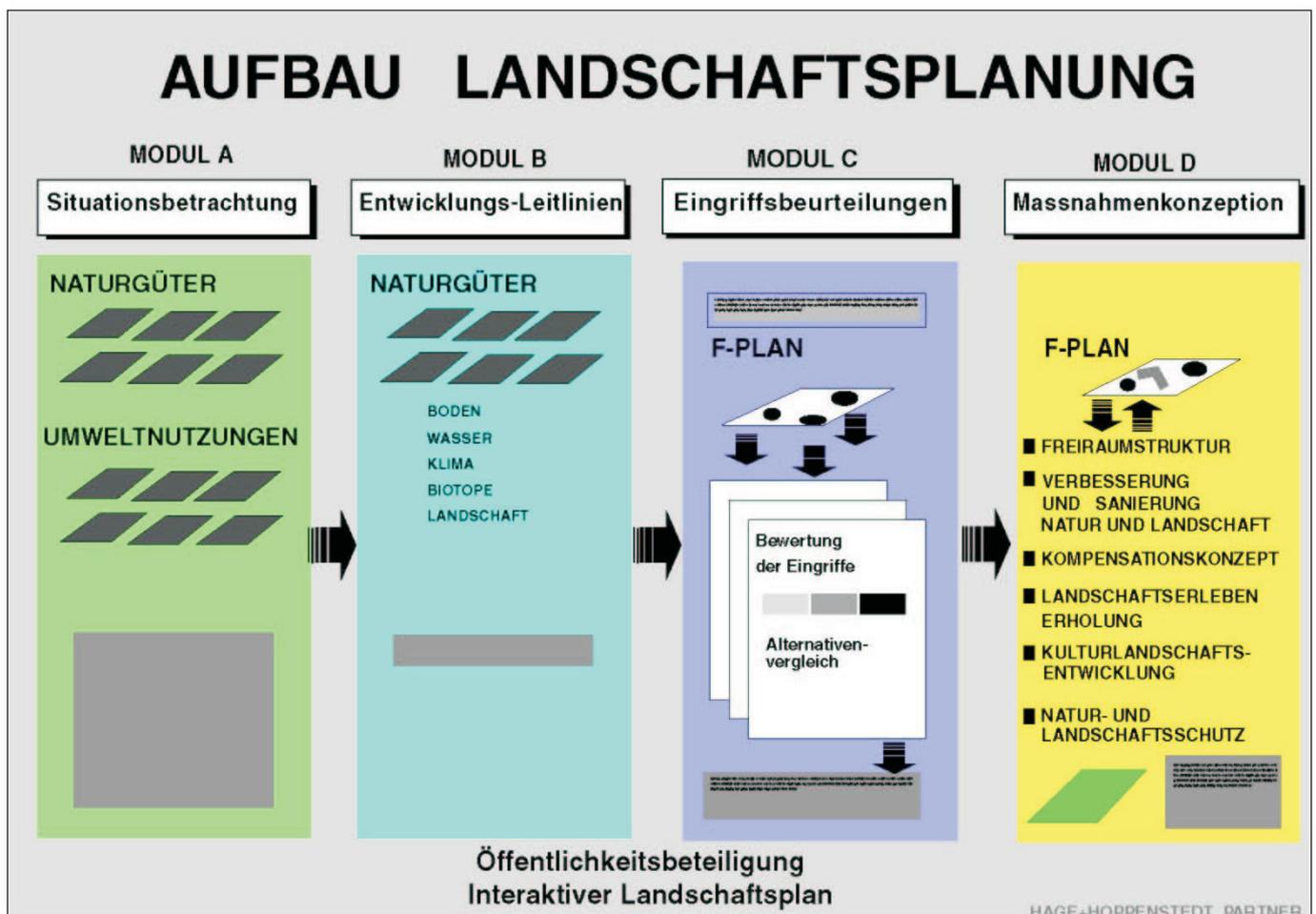


Abb. 1: Modulare Landschaftsplanung.

Für die drei Ebenen der Landschaftsplanung ergeben sich folgende fachinhaltliche Schwerpunkte:

Landschaftsprogramm (Maßstab 1:200.000) auf Länderebene

- Leitbilder der naturschutzfachlichen Entwicklung für die Naturräume der Länder, aber auch für länderübergreifende Belange,
- Konzeption eines landesweiten Biotopverbunds, insbesondere zur Sicherung der ökologischen Kohärenz im Sinne der FFH-RL,
- Prioritäten für Gebietssicherungen,
- Konzepte für die Umweltbeobachtung,
- landesweite Vorgaben zur Pflege und Entwicklung der Kulturlandschaft,
- Bewertungsmaßstäbe für Fachplanungen und landesweit bedeutsame Projekte.

Landschaftsrahmenplanung (Maßstab 1:50.000) auf Regionsebene

- Bestandsaufnahme und Bewertung der Schutzgüter Arten und Biotope, Boden, Wasser, Klima/Luft, kulturlandschaftliche Charakteristika sowie Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft einschließlich ihrer Erholungsfunktion. Besonders ist die überörtliche Bedeutung der Schutzgüter sowie ihre mögliche Gefährdung herauszuarbeiten.
- Naturschutz-/umweltfachliches Zielkonzept als Beitrag zur Integration in die Regionalplanung,
- Aussagen zum regionalen Biotopverbund,
- Aussagen zu Verbindungsfunktionen im Sinne des Netzes „NATURA 2000“,
- Szenarien zur Standortfindung für regionale Infrastruktur- bzw. Investitionsvorhaben unter naturschutz-/umweltfachlichen Perspektiven,
- Aussagen zu kumulativen Summenwirkungen von bestehenden bzw. geplanten Eingriffen,
- Aussagen zu Suchräumen für Kompensationsmaßnahmen im regionalen Bereich.

Landschaftsplanung (Maßstab 1:10.000) auf örtlicher Ebene

- Konkretisierung der Bestandserfassung und Bewertung der Schutzgüter,
- örtliches naturschutz-/umweltfachliches Zielkonzept,
- örtliche Szenarien, z. B. für Siedlungsentwicklung,
- örtliches Kompensationskonzept,
- örtliche Prioritätensetzung für die Umsetzung von Maßnahmen,
- Beratung über Fördermöglichkeiten zur Umsetzung der Maßnahmen,
- konstruktive Zusammenarbeit mit der Bauleitplanung insbesondere im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeitsstrategie und der Notwendigkeit des flächensparenden Bauens,
- Diskussionsplattform für die örtliche Entwicklung auch vor dem Hintergrund kulturlandschaftlicher Aspekte.

Zusammenfassung

Zweifellos war die Geschichte der Landschaftsplanung nicht zu allen Zeiten und in allen Facetten eine Erfolgsstory. Dennoch hat sie generell zu einer wesentlichen Verbesserung im Umgang mit den Naturgütern beigetragen und die anderen räumlichen Fach- und Gesamtplanungen substanziell unter Naturschutz- und Umweltgesichtspunkten bereichert. Wirkungskontrollen weisen diese Qualifizierung nach (GRUEHN & KENNEWEG 1998). Auch das große Interesse an der Landschaftsplanung im Ausland weist auf die Bedeutung des Instruments und der damit gewonnenen insgesamt positiven Erfahrungen hin.

Literatur

- BERNADOTTE, L. (1961): Die Grüne Charta von der Mainau mit Kommentar. - Schriftenreihe der Deutschen Gartenbaugesellschaft, H. 10, 35 S.
- BUCHWALD, K. (1969): Die Entwicklung der Landschaftsplanung. In: BUCHWALD K. &

ENGELHARDT, W. (Hg.): Handbuch für Landschaftspflege und Naturschutz. Band 4: Planung und Ausführung. - München, 3-6.

Bundesamt für Naturschutz (2002): Perspektiven und Erklärungen für die Landschaftsplanung; Ergebnisse eines gleichnamigen Workshops auf der Insel Vilm.

BBN (Bundesverband Beruflicher Naturschutz) & BDLA (Bund Deutscher Landschaftsarchitekten) (2002): Bundesweite Qualitätssicherung der Landschaftsplanung. (http://www.bundesverband-beruflicher-naturschutz.de/veroeffentlichungen-Dateien/qualitaetsicherung_der_landschaftsplanung.htm).

GRUEHN, D. & KENNEWEG, H. (Bearb.) (1998): Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Flächennutzungsplanung. - Angewandte Landschaftsökologie H. 17, 492 S.

HABER, W. (1972): Grundzüge einer ökologischen Theorie der Landnutzungsplanung. - Innere Kolonisation 24, 294-298.

HERBERT, M. & WILKE, T. (2003): Stand und Perspektiven der Landschaftsplanung in Deutschland: 5. Teil: Landschaftsplanung vor neuen Herausforderungen. - Natur und Landschaft, 78, H.3, 64-71.

KIEMSTEDT, H. (1969): Bewertungsverfahren als Planungsgrundlage in der Landschaftspflege. - Landschaft und Stadt, 1, H. 4, 154-158.

LANGER, H. (1969): Systemtheoretische Probleme der Landschaftspflege. - Landschaft und Stadt, 1, H. 3, 124-129.

PFLUG, W. (1969): Streit um Naturschutz und Landschaftspflege. - Natur und Landschaft, 44, H. 2, 46-50.

RUNGE, K. (1998): Entwicklungstendenzen der Landschaftsplanung. Vom frühen Naturschutz bis zur ökologisch nachhaltigen Flächennutzung. - Berlin, 249 S.

STEIN, E. (1971): Einheitliches Recht der Landschaft. Zum Gesetzentwurf für Landschaftspflege und Naturschutz. - Landschaft und Stadt, 3, H. 4, 163-171.

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Ing. Adrian Hoppenstedt
Planungsgruppe Ökologie und Umwelt
Kronenstr. 14

30161 Hannover

E-Mail: a.hoppenstedt@planungsgruppe-hannover.de

Beate Jessel

Die Eingriffsregelung: Bewahrung des Status quo von Natur und Landschaft – mittlerweile ein Alltagsgeschäft?

1 Einführung der Eingriffsregelung in das BNatSchG – Hintergründe und Erwartungen

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung wurde 1976 in das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) eingeführt, ihre Geschichte aber reicht weiter zurück. Bereits in den 1930er Jahren wurde der Reichsautobahnbau durch sog. „Landschaftsanwälte“ begleitet, deren besonderes Augenmerk der landschaftlichen Einbindung der Verkehrsbauwerke galt. Das 1935 erlassene Reichsnaturschutzgesetz enthielt zwar noch kein formales Instrumentarium, aber in § 5 u. a. die (seinerzeit noch nicht mit Rechtsfolgen bewehrte) Bestimmung, das Landschaftsbild gegen verunstaltende Eingriffe zu bewahren. In den 1950er Jahren wurden im Agrarbereich, im Wasserbau und im Verkehrswesen bereits Begleitplanungen in Form von „Landschaftspflegeplänen“ erstellt, und es existierte in der Tradition der Landschaftskultur und der Landesverschönerung ein breites Feld an Literatur, das sich vor allem mit der gestalterischen Einbindung von Straßen und Verkehrswegen befasste (vgl. etwa SEIFERT 1934; SCHURHAMMER 1955).

Vor diesem Hintergrund – der sich im Übrigen zunächst aus überwiegend gestalterisch-ästhetischen Aspekten und weniger aus ökosystemaren Zusammenhängen bzw. dem Naturhaushalt herleitet – ist es gut verständlich, dass nach Einführung der Eingriffsregelung in das BNatSchG Kompensationsmaßnahmen sich zunächst weitgehend auf eine „Eingrünung“ bzw. auf sog. „Gestaltungsmaßnahmen“ in unmittelbarem Zusammenhang mit den Vorhaben beschränkten. Auf diese Wurzeln zurückgehend findet sich im Übrigen der Begriff „Gestaltungsmaßnahmen“, der ja kein Rechtsbegriff ist, bis heute weiter in einschlägigen Regelwerken (z. B. BMV 1998). Erst mit der Zeit bildete sich, sowohl was die Erfassung der Beeinträchtigungen als auch was eine funktions- und wirkungsbezogen differenzierte Herleitung von Maßnahmen angeht, ein fachliches Anspruchsniveau bei der Bearbeitung der Eingriffsregelung heraus, das sich heute nicht mehr ohne weiteres beiseite schieben lässt, und es folgten Maßnahmen, die in der Fläche realisiert werden bzw. hier wirksam sind. Bereits diese Entwicklung, die über die Jahre weg von einer

„Grüngarnitur“ von Vorhaben hin zu einer qualitativ anspruchsvollen Bearbeitung geführt hat sowie die damit verbundene Verankerung der Eingriffsregelung und des mit ihr verbundenen Kompensationsprinzips im Bewusstsein von Vorhabensträgern und Genehmigungsbehörden können als ein Erfolg gewertet werden.

Um mögliche „Erfolge“ zu beurteilen, gilt es, sich die Erwartungen und Prinzipien zu verdeutlichen, die man mit der Einführung der Eingriffsregelung verband (vgl. z. B. HABER et al. 1993). Zu nennen sind hier:

- Das *Flächendeckungsprinzip*: Die Eingriffsregelung greift flächendeckend überall, wo Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels auftreten, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können (vgl. § 18 Abs. 1 BNatSchG).
- Die *Präventivwirkung*: Das Wort „können“ (s. o.) besagt dabei, dass die Eingriffsregelung präventiv ansetzt, d. h. um sie anwenden zu können, muss nicht das tatsächliche Eintreten der Beeinträchtigungen bewiesen werden, sondern es genügt bereits dessen hinreichend große Wahrscheinlichkeit. Die Beweislast, dass keine erheblichen Beeinträchtigungen eintreten, liegt dadurch faktisch beim Verursacher.
- Das *Verursacherprinzip*: Der Eingriffsverursacher hat auch für die Kosten des Verfahrens und der umzusetzenden Maßnahmen aufzukommen.
- Das *Verschlechterungsverbot*: Indem Beeinträchtigungen vorrangig vermieden werden, unvermeidbare Beeinträchtigungen prioritär gleichartig auszugleichen, ansonsten gleichwertig zu ersetzen bzw. anderweitig zu kompensieren sind, soll von der Grundintention her ein Verschlechterungsverbot umgesetzt werden, das dazu dienen soll, den Status quo von Naturhaushalt und Landschaftsbild zu erhalten. Die Eingriffsregelung erweist sich damit als ein Instrument, um in Bezug auf Flächeninanspruchnahme den heute so populär gewordenen Nachhaltigkeitsgrundsatz umzusetzen.
- Mit der gesetzlich festgeschriebenen Priorität von Vermeidung vor Ausgleich und

von Ausgleich vor Ersatz ist zudem eine *differenzierte Entscheidungsabfolge* festgelegt, die sich mit *konkreten Rechtsfolgen* verbindet: Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind integrale Bestandteile der Projektgenehmigungen und als solche verbindlich umzusetzen; sind solche Maßnahmen nicht möglich, wird zwischen den Belangen des Vorhabens und denen von Natur und Landschaft abgewogen, wobei bei Überwiegen letzterer zumindest de jure die Möglichkeit besteht, ein Projekt zu untersagen.

2 Ansätze zur Folgenbewältigung im internationalen Vergleich

Mit diesen Bestimmungen hat sich Deutschland eine Regelung gegeben, die sich im internationalen Vergleich am weitreichendsten gestaltet. Ansätze zur Folgenbewältigung bei Beeinträchtigungen existieren nämlich in unterschiedlicher Form auch in einer ganzen Reihe anderer Länder:

- In den *USA* bestehen in Form der sog. „Wetland Mitigation“ konkrete Verfahrensabläufe und Maßnahmen zur Minderung und Kompensation von Eingriffen in Feuchtgebiete und aquatische Ökosysteme. Unter dem Stichwort „No Net Loss“, d. h. dem Leitprinzip, dass insgesamt kein weiterer Verlust von Feuchtgebieten eintreten soll, sind auf gesetzlicher Grundlage des nationalen Wassergesetzes (Clean Water Act) seit 1988 unvermeidbare Eingriffe in Feuchtgebiete zu kompensieren. Die dabei vorgegebene Entscheidungsabfolge reicht von der Vermeidung, der (teilweisen) Minderung von Beeinträchtigungen über die möglichst gleichartige Wiederherstellung im selben Einzugsgebiet („on-site“ bzw. „in-kind“-compensation) bis zur Neuschaffung von Feuchtgebieten („off-site“ bzw. „out-of-kind“-compensation).
- In den *Niederlanden* gilt ein Kompensationsprinzip („Compensatiebeginsel“) für Bereiche innerhalb der sog. „ökologischen Hauptstruktur“, einem Biotopvernetzungsprogramm, das das nationale Naturschutzprogramm ausweist (vgl. etwa CUPERUS et al. 2001). Das heißt, zwar nicht rechtlich verankert, aber aufgrund einer programmatischen Vereinbarung der

Nationalregierung besteht innerhalb dieser Gebietskulisse eine Kompensationsverpflichtung für Eingriffe, die von nationalen Behörden durchgeführt werden (PETERS et al. 2003, S. 85 ff.).

- Einen Ansatz zur Eingriffsfolgenbewältigung in der *Schweiz* gibt dort Art. 18, 1 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG): Ist eine Beeinträchtigung bestimmter schutzwürdiger Lebensräume (z. B. Uferbereiche, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen) durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht zu vermeiden, hat der Verursacher für Maßnahmen zu deren Schutz, für die Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz zu sorgen (vgl. etwa PILCHGIERING & GIERING 1994).
- Art. 75 des *polnischen* Umweltschutzgesetzes sieht für Investitionsvorhaben für den Fall, dass „ein Schutz der natürlichen Elemente“ nicht möglich ist, vor, dass „Maßnahmen zum Zweck der Wiederherstellung der eingetretenen Schäden, insbesondere Ersatzmaßnahmen für Naturschutzzwecke vorzunehmen“ sind. Die Bestimmung hat allerdings nur deklaratorischen Charakter und wird nicht weiter durch konkrete Rechtsfolgen untermauert. Sie spielt entsprechend in der Praxis faktisch keine Rolle.
- Ähnlich verhält es sich mit dem *schwedischen* Umweltschutzgesetz, das in Anlehnung an die Anforderungen der UVP Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen fordert (RUNDCRANTZ & SKÄRBÄCK 2003, S. 221 ff.). Konkrete rechtliche Folgen leiten sich daraus jedoch nicht ab bzw. bleibt unklar, in welcher Form und in welchem Ausmaß diese Anforderungen tatsächlich umzusetzen sind.

Die Aufzählung ist nicht vollständig, sondern gibt nur einige besonders interessante Regelungsbeispiele wieder (zu einem umfassenden Überblick vgl. PETERS et al. 2003, RUNDCRANTZ & SKÄRBÄCK 2003). Deutlich wird jedoch, dass die Bestimmungen zur Folgenbewältigung von Eingriffen nirgendwo so weitreichend weitreichend und gesetzlich derart stringent verankert sind wie in Deutschland: Vergleichbare Regelungen in anderen Ländern beschränken sich zumeist auf eine bestimmte Flächenkulisse und greifen nicht flächendeckend (Niederlande und Schweiz), erfassen nur bestimmte Lebensräume (USA) oder bleiben ohne Rechtsfolgen (Polen und Schweden). In der jeweiligen nationalen Literatur wird dabei z. T. explizit auf die bundesdeutsche Eingriffsregelung Bezug genommen und eine Annäherung gefordert

(vgl. etwa CUPERUS et al. 1999, RUNDCRANTZ & SKÄRBÄCK 2003). Die bundesdeutsche Eingriffsregelung – ein potenzieller Exportschlager also –, auch dies könnte man als Erfolg werten.

3 Die Eingriffsregelung im Alltagsgeschäft einer Naturschutzbehörde

Betrachtet man das Alltagsgeschäft einer Naturschutzbehörde, so nimmt darin die Beurteilung von Eingriffen im Regelfall einen nicht unerheblichen Teil der zur Verfügung stehenden Ressourcen in Anspruch. Je nach Bundesland und nach Landkreis ist die Situation dabei sicher unterschiedlich. Abbildung 1 zeigt anhand der Unteren Naturschutzbehörde des Landkreises Pas-

sau die Verteilung der Arbeitsstunden in einem der von der Fläche her größten bayerischen Landkreise: 15 % der Arbeitszeit zweier Fachreferenten und zweier Sachbearbeiter entfallen auf die Eingriffsregelung. Beachtlich ist aber vor allem die Zahl von jeweils zwischen 650 und 700 Vorgängen pro Jahr, die sich hinter den dabei geleisteten knapp 1.100 Stunden verbirgt und der zwischen 400 und 500 einzelne Vorhaben entsprechen.

Die hohe Anzahl der Vorgänge und die durchschnittlich zu ihrer Bearbeitung zur Verfügung stehende Zeit lässt deutlich werden, dass sich hier in der Tat eine Menge Alltagsgeschäft und tägliche Routine verbirgt, wobei im Landkreis zum betreffenden Zeitpunkt eine Reihe größerer und von der fachlichen Betreuung her aufwändiger Vor-

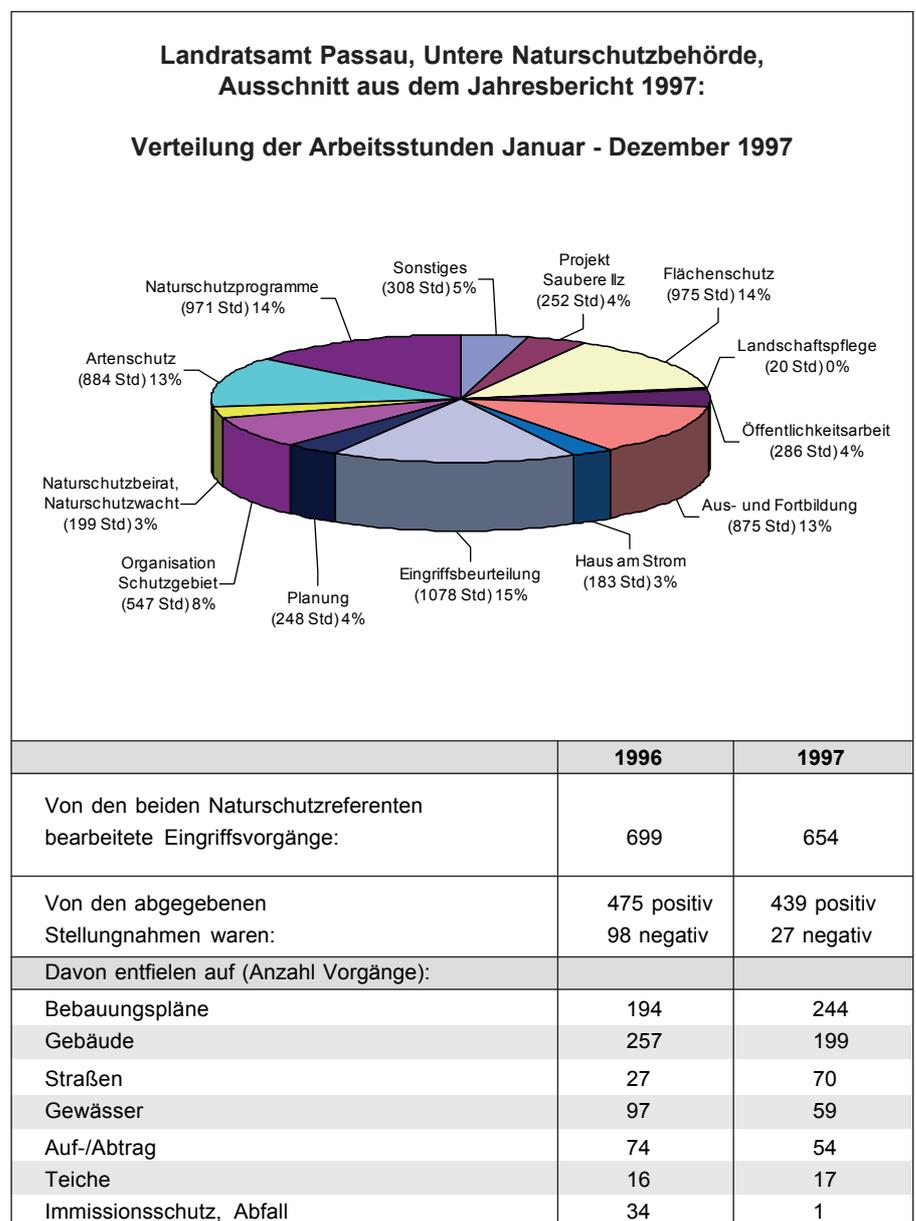


Abb. 1: Die Eingriffsregelung im Alltagsgeschäft einer Naturschutzbehörde: Verteilung der Arbeitsstunden und bearbeitete Eingriffsvorgänge am Beispiel der Unteren Naturschutzbehörde am Landratsamt Passau.

haben anstanden, wie der Donauausbau zwischen Straubing und Vilshofen, ein Autobahnzubringer, die Umgehung bzw. der Ausbau einer Bundesstraße sowie ein Golfplatz. Der Ruf zahlreicher Naturschutzbehörden nach standardisierten Vorgehensweisen in der Bearbeitung der Eingriffsregelung, die den Regelvollzug erleichtern (und helfen, den Rücken freizuhalten, um sich auf die in ihren Beeinträchtigungen besonders zu Buche schlagenden größeren Vorhaben zu konzentrieren), wird so verständlich.

Hervorzuheben ist außerdem der (auch aus Abb. 1 ersichtliche) vergleichsweise geringe Anteil der Stellungnahmen der Unteren Naturschutzbehörde, die negativ beschieden wurden. Dies wird auch durch Untersuchungen aus Brandenburg gestützt, wo nach § 17 Abs. 2 des Landesnaturschutzgesetzes Entscheidungen im Verfahren der Eingriffsregelung im Einvernehmen mit der jeweils gleichgeordneten Naturschutzbehörde ergehen. Eine ähnliche Regelung, mit der sich eine vergleichsweise starke Stellung der Naturschutzbehörden verbindet, kennen außerdem die Landesnaturschutzgesetze von Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen. Eine Umfrage bei den Unteren Naturschutzbehörden in Brandenburg und beim Landesumweltamt ergab hier, dass der Anteil der Fälle, in denen das Einvernehmen in der Eingriffsregelung nicht erteilt wurde, im Regelfall deutlich unter 5 % liegt und lediglich bei Vorhaben, die den Vorschriften des Baugesetzbuches unterliegen, regional etwas höher ausfallen kann (JESSEL 2002, S. 494). Wesentliche Versagungsgründe waren eine mangelnde Qualität der Unterlagen (z. B. eine nicht ausreichende Beachtung oder falsche Einschätzung des gesetzlichen Biotopschutzes), Widersprüche zu übergeordneten Planungen, weiterhin auf der Hand liegende Vermeidungsmöglichkeiten, mögliche Alternativen oder keine ausreichende Kompensation der Eingriffsfolgen. Nur in wenigen Fällen wurde das Einvernehmen in der Eingriffsregelung dabei endgültig versagt; vielmehr diente es meist dazu, Nachbesserungen vorzuschlagen und umzusetzen. Trotz der in der Theorie über die Abwägung nach § 19 Abs. 3 BNatSchG gegebenen Möglichkeit, ein Vorhaben, dessen Auswirkungen nicht durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kompensiert werden können, bei Vorrang der Belange von Natur und Landschaft zu untersagen, macht dies die Rolle deutlich, die die Eingriffsregelung nicht als Verhinderungsinstrument, sondern zu Optimierung der Belange von Natur und Landschaft auch aktuell spielt.

4 Hat die Eingriffsregelung die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt?

Die gesteckten Erwartungen und die hohe Anzahl der mit Eingriffen in Naturhaushalt und Landschaftsbild verbundenen Vorhaben werfen nun die Frage auf, ob die Praxis der Eingriffsregelung den in sie gesetzten Erwartungen gerecht wird.

4.1 Spektrum der Vollzugsdefizite

Aus mittlerweile zahlreichen Veröffentlichungen (u. a. JESSEL 1998) ist das Spektrum der diversen Defizite, denen der Vollzug der Eingriffsregelung unterliegt, hinreichend bekannt; zu nennen sind:

- fachinhaltlich-methodische Gründe (Stichworte: mangelnde naturwissenschaftliche Begründbarkeit unbestimmter Rechtsbegriffe; vorhandene Methodenvielfalt, die fachlichen Konsens verhindert),
- rechtliche Gründe (die inhomogene, teils widersprüchliche Rechtsprechung sowie die Komplexität der vom Gesetzgeber eingeführten Rechtsbegriffe),
- verwaltungspraktische Aspekte (d. h. der Ruf der Verwaltung nach Vereinfachung und Regelentscheidungen, der sich nicht zuletzt aus der zuvor dargestellten hohen Zahl der zu bearbeitenden Fälle herleitet),
- Kommunikationsprobleme (die sowohl zwischen als auch innerhalb von Fachverwaltungen bestehen, aber auch Akzeptanzprobleme bei den Landnutzern einschließen, etwa was die Bereitschaft angeht, Flächen für Kompensationsmaßnahmen zur Verfügung zu stellen) und
- politische Gründe (wie ein die Methodenvielfalt fördernder Föderalismus sowie ein mangelnder politischer Wille zu effektiveren gesetzlichen Regelungen).

Das ist ein ganzer Strauß an Gesichtspunkten, die alle in der Literatur mittlerweile vielfältig belegt und diskutiert sind und dabei zugleich deutlich machen, dass sich mit der Eingriffsregelung nicht nur vielschichtige Fragestellungen verbinden, sondern auch die Kriterien für einen möglichen Erfolg oder Misserfolg durchaus komplex sein können. Solche greifen nämlich zu kurz, wenn sie nur das betrachten, was an Maßnahmen in der Fläche umgesetzt wird, denn es muss auch in Rechnung gestellt werden, was sich in mittlerweile 27 Jahren Eingriffsregelung im Verwaltungsvollzug und im politischen Raum in den Köpfen getan hat.

4.2 Weiterhin ungebremsste Flächeninanspruchnahme

Unstrittig ist, dass die Flächeninanspruchnahme weiter ungebremsst voranschreitet und sich zudem immer weiter von der Entwicklung der Bevölkerungszahl abkoppelt (vgl. Abb. 2). Die für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommene Fläche hat sich in Deutschland in nur 50 Jahren verdoppelt; immer noch nimmt die Siedlungs- und Verkehrsfläche täglich um ca. 105 ha zu (Statistisches Bundesamt 2003). Die gegenüber früheren Jahren zwar leicht rückläufigen Zahlen markieren dabei wohl noch keine eigentliche Trendwende, sondern sind vor allem auf die lahme Baukonjunktur zurückzuführen. Zwar ist in der Statistik die Siedlungs- und Verkehrsfläche nicht mit „versiegelter Fläche“ gleichzusetzen, sondern enthält auch Frei- und Erholungsflächen, darunter sogar die Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Jedoch ist dies eine Entwicklung, die eindeutig nicht nachhaltig ist und eindrücklich belegt, dass die Eingriffsregelung ihrem Anspruch, den Status quo von Natur und Landschaft vor weiterer Verschlechterung

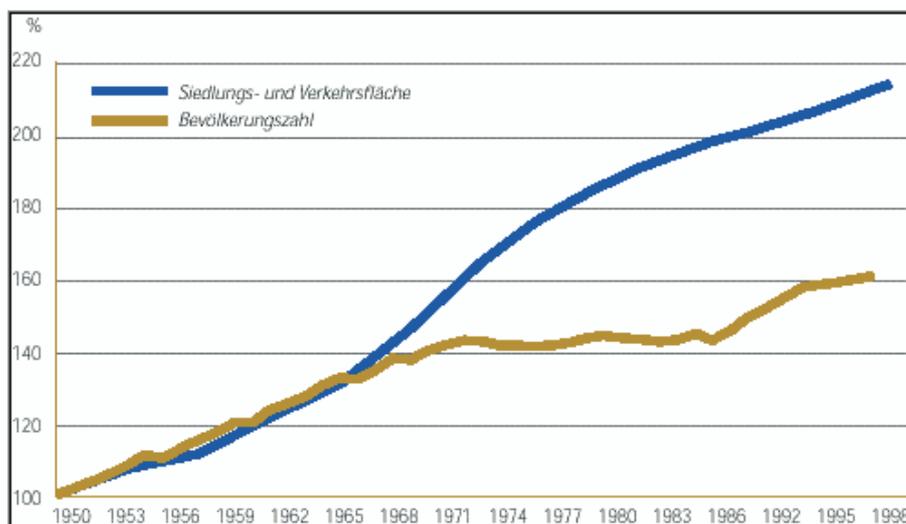


Abb. 2: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie der Einwohnerzahl 1950-1998 (Quelle: Umweltplan Baden-Württemberg).

zu bewahren, bislang nicht hat erfüllen können. Ein besonderes Problem stellt die Ausdehnung der Siedlungsentwicklung in den Randzonen der Verdichtungsräume, die sog. Suburbanisation dar, das zunehmende Auseinanderfallen von Wohnen und Arbeiten, Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen, das neuen Mobilitätsbedarf, neue Verkehrsengpässe und Umweltbelastungen erzeugt. Dies ist allerdings nicht nur der Eingriffsregelung anzulasten, sondern genauso ein Problem der gesamten räumlichen Planung mit ihren weiteren Instrumenten, etwa der Landschafts-, Regional- und Landesplanung, deren Lenkungsmöglichkeiten hier bislang umfassend versagt haben.

4.3 Mangelhafte Verfügbarkeit naturschutzfachlich geeigneter Flächen und ungenügende Abstimmung der Flächenauswahl

Als weiteres Problem erweist sich, dass mit hohem methodischem Aufwand abgeleitete und begründete Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach erfolgter Planfeststellung oft räumlich verschoben werden müssen, wenn es an die Ausführung geht. Oft stellt sich hier nämlich (z. T. mehrere Jahre später) heraus, dass die Flächen nicht oder nicht mehr verfügbar sind, etwa weil noch Flurbereinigungen anstehen (zu konkreten Beispielen vgl. RÖBLING & JESSEL 2003). Dabei ist dann nicht mehr unbedingt sichergestellt, ob auch die neuen Grundstücke so ausgestaltet sind, dass die ihnen ursprünglich zugedachten Maßnahmenwirkungen erreicht werden können: Tatsächlich umgesetzte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen orientieren sich oft an pragmatischen Flächenverfügbarkeiten, die aber nicht sicherstellen, ob dabei dem Anspruch der Eingriffsregelung folgend ein konkreter Bezug auf die beeinträchtigten Funktionen gewährleistet ist.

Das Verfahren der Eingriffsregelung, etwa in der Planfeststellung, spielt sich dabei im Wesentlichen zwischen der Genehmigungs- und der Naturschutzbehörde sowie weiteren berührten Fachbehörden ab; betroffene Landwirte und Grundstückseigentümer können sich zwar über Stellungnahmen und in der Anhörung äußern, werden aber in der Regel noch nicht aktiv einbezogen. Die Klärung von Flächenverfügbarkeiten bereits im Vorfeld anstehender Genehmigungen und daran geknüpfte konsensuale Verfahren, in denen etwa gemeinsam mit den Landwirten das Spektrum der Möglichkeiten abgesteckt wird, erfordern zudem einen beträchtlichen Aufwand, der aber derzeit in der Regel nicht vergütet wird. Entsprechend hat der Planer, der meist nur mit dem landschaftspflegerischen Begleitplan beauftragt ist,

kaum einen Anreiz, sich von sich aus bereits vertieft um die tatsächliche Verfügbarkeit der von ihm dargestellten Flächen zu kümmern.

4.4 Exemplarische Ergebnisse von Nachkontrollen

Auch die Ergebnisse von Nachkontrollen zur Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zeigen ein durchwachsendes Bild. In Brandenburg liegt aus stichprobenhaften Nachkontrollen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die zwischen 1999 und 2002 über vier Jahre hinweg für das brandenburgische Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung durchgeführt wurden, mittlerweile ein Fundus von zusammen 391 überprüften Ausgleichs- und Ersatzflächen vor (vgl. u. a. RUDOLF + BACHER, JESSEL & U-PLAN 1999-2002). Dieser ermöglicht zwar nicht statistisch abgesichert, aber doch in der Tendenz Aussagen über die Praxis der Eingriffsregelung in diesem Bundesland. Dabei zeigt sich sowohl in der Gesamtschau als auch im Detail jedes Jahr wiederkehrend folgendes Bild (vgl. auch Abb. 3):

Von den 391 kontrollierten Maßnahmen waren zusammen 239 Maßnahmen und damit 69 % *vollständig hergestellt*, 56 Maßnahmen (14 %) teilweise; 96 Maßnahmen (25 %) waren nicht realisiert (vgl. Abb. 3, obere Grafik). Dies entspricht nicht den Anforderungen der Eingriffsregelung, da man prinzipiell von einer vollständigen Umsetzung aller Maßnahmen auszugehen hat. Zu beachten ist zudem, dass nur solche Vorhaben in diese Untersuchung einbezogen wurden, bei denen nach Angaben der Naturschutzbehörden von einem guten Realisierungsgrad auszugehen war.

Betrachtet man nun im zweiten Schritt die *Qualität der Umsetzung* (vgl. Abb. 3, mittlere Grafik), konnte über die Jahre hinweg nur noch 48 % der Maßnahmen eine gute und 21 % eine mittlere Qualität attestiert werden; 13 % mussten als unzureichend eingestuft werden; der Rest war nicht realisiert. Dahinter verbergen sich gängige Mängel wie zu geringe Flächengröße und Anzahl der Pflanzen, mangelnde Pflanzqualitäten oder falsche Ausführung einer Maßnahme (z. B. Sukzession statt Extensivierung, d. h. eine Fläche wurde einfach sich selbst überlassen, anstatt sie wie vorgegeben in extensiver Form weiter zu nutzen). Was dann drittens die *Qualität der Pflege* angeht (vgl. Abb. 3, untere Grafik), wiesen nur noch 70 Maßnahmen (18 %) eine gute Qualität auf, 47 Maßnahmen (12 %) eine mittlere und 65 (knapp 17 %) eine schlechte. 209 Maßnahmen (53 %) waren nicht reali-

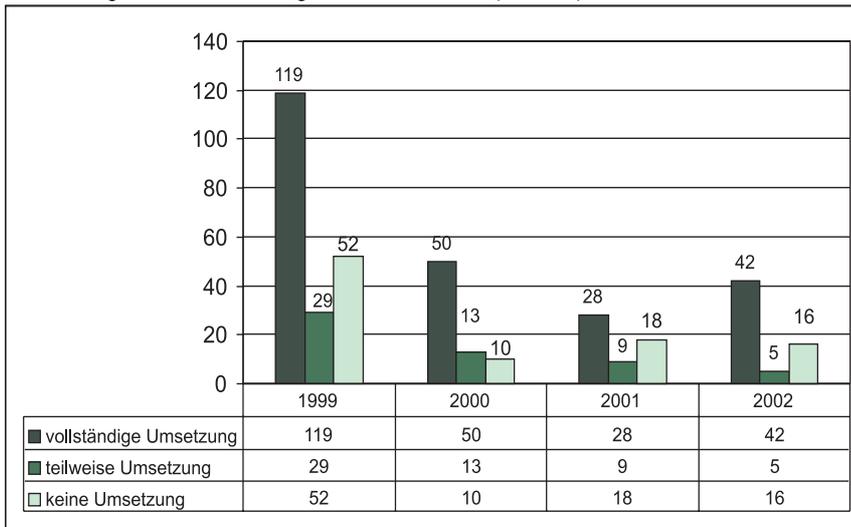
siert oder mussten, etwa aufgrund unzureichender Angaben in den Planunterlagen, ohne Wertung bleiben. Immer wieder – und auch hier zeigt sich über alle betrachteten Jahre hinweg derselbe Trend – erwies es sich, dass Maßnahmen zwar qualitativ hochwertig realisiert wurden, die Qualität der Pflege aber in vielen Fällen nur als mittel oder unzureichend einzustufen war. Dies zeigt, dass es eben nicht ausreicht, Naturschutzmaßnahmen umzusetzen, sondern auch ihre langfristige Sicherung und Pflege über einen entsprechenden Träger gewährleistet sein muss. Eine der Ursachen, über die sich nur spekulieren lässt, könnten aber auch regionale Besonderheiten sein, etwa die vielen Sandböden in Brandenburg, die – verbunden mit einem trockenen Frühjahr – den Anwuchserfolg von Gehölzen, die einen beträchtlichen Anteil der kontrollierten Maßnahmen ausmachen, gering ausfallen lassen, selbst wenn die Pflanzungen nach Art und Umfang korrekt realisiert wurden.

Besonders bei den Gehölzpflanzungen fiel auf, dass viele bereits nach zwei Jahren völlig abgängig waren. Ursachen waren unsachgemäße Ausführung von Baumpfählen (wie sie Abbildung 4 beispielhaft zeigt), Solitärbäume, die mitten in bereits bestehende Gehölzstrukturen hineingesetzt wurden, eine fehlende Wässerung oder falsche Auswahl des Standortes.

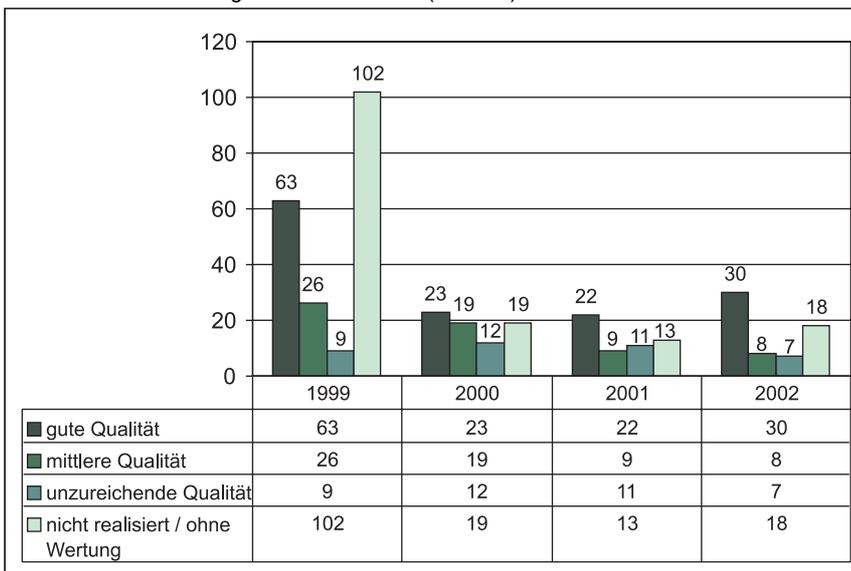
Betrachtet man die Übersicht der kontrollierten und umgesetzten Maßnahmen, aufgeschlüsselt nach einzelnen Maßnahmentypen (Abb. 5), fällt auf, dass Baum- und Gehölzpflanzungen im Realisierungsgrad schlechter abschneiden als forstliche Maßnahmen, bei denen Umsetzungsgrad und Qualität der Pflege insgesamt besser zu beurteilen waren. Ein Grund mag darin liegen, dass letztere in der Regel in enger Absprache mit dem jeweiligen Forstamt durchgeführt und von den zuständigen Forstleuten auch in der weiteren Entwicklung begleitet wurden. Ein weiterer, erschreckend häufig auftretender Grund für Defizite waren Planungsfehler. Ein Beispiel, die Pflanzung eines Eichen-Buchen-Waldes, mit der man versucht hatte, direkt die potenziell natürliche Vegetation in die Fläche zu setzen, veranschaulicht Abbildung 6 (links). Dass es auch anders geht, zeigt der daneben stehende Waldumbau eines nicht standortgerechten Pappelforstes, eine Maßnahme, die alternativ zu Aufforstungen leider noch viel zu wenig getätigt wird. Hervorzuheben ist, dass es sich hier um eine Maßnahme handelte, die (als eine der Kompensationsmaßnahmen zur Sanierung der Elbedeiche) im Biosphärenreservat Brandenburgisches Elbtal in enger Absprache mit der dortigen

Nachkontrollen 1999-2002

Vollständigkeit der Herstellung aller Maßnahmen (n = 391).



Qualität der Herstellung aller Maßnahmen (n = 391).



Qualität der Pflege aller Maßnahmen (n = 391).

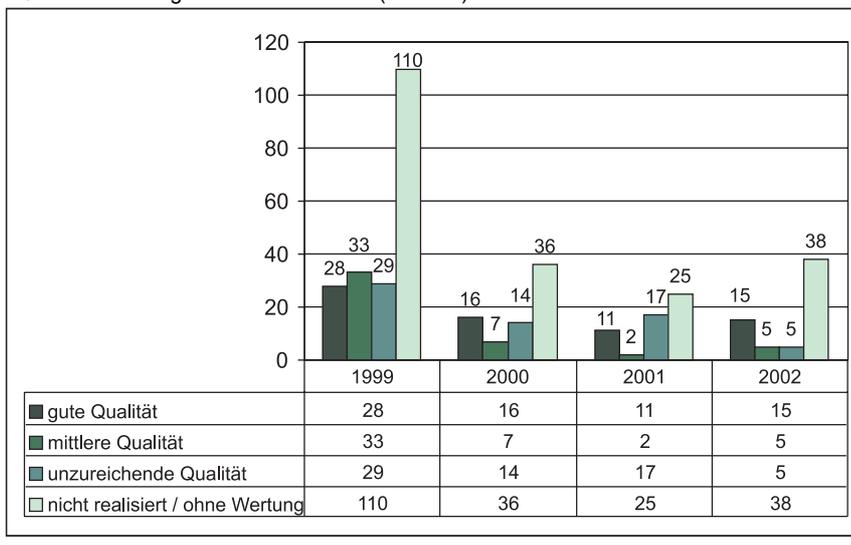


Abb. 3: Ergebnisse von Nachkontrollen zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Brandenburg 1999–2002, untergliedert nach der Vollständigkeit der Herstellung der 391 erfassten Maßnahmen, der Qualität ihrer Herstellung sowie der Qualität der Pflege (RUDOLF + BACHER, JESSEL & U-PLAN).

Biosphärenreservatsverwaltung und den Forstbehörden, also im Zusammenwirken mit lokalen Ansprechpartnern, realisiert wurde.

Weitere im Rahmen der Nachkontrollen dokumentierte Positivbeispiele stellen häufig im Zusammenhang realisierte Komplexmaßnahmen dar, so etwa die in Abbildung 7 wiedergegebene Fläche, auf der ein Komplex von Feuchtwiesen, Seggenriedern bis hin zu Sandtrockenrasen etabliert wurde. Pflegemaßnahmen lassen sich auf solchen im räumlichen Zusammenhang stehenden Komplexflächen besser durchführen. Ähnliches gilt für komplexe Maßnahmen zur Verbesserung des Landschaftswasserhaushaltes, die sich mit der Anhebung von Wasserständen verbinden und dabei größere zusammenhängende Bereiche erfordern. Gelungene Beispiele sind nach den Erfahrungen aus den Nachkontrollen in Brandenburg oft auch die Anlage von Kleingewässern, die in Auen eine sinnvolle Strukturanreicherung darstellen und an denen oft eine rasche Spontanentwicklung einsetzt.

5 Ein Kontrastszenario: Wo wären wir, wenn es die Eingriffsregelung nicht gäbe?

Die Betrachtung, ob die Eingriffsregelung die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt hat, ergibt insgesamt also ein durchaus differenziertes, wenngleich in der Grundtendenz eher skeptisches Bild. Damit kommen wir wieder zur eingangs gestellten Frage zurück: Ist die Eingriffsregelung nun eine Erfolgsgeschichte?

Bei der weiteren Beantwortung mag helfen, den Spieß einmal herumzudrehen und ein Kontrastszenario aufzustellen, das fragt, was wäre, wenn es die Eingriffsregelung denn *nicht* gäbe. Auch hierzu einige Gedanken und Thesen:

- Der Umfang an Kompensationsflächen, der sich insgesamt aufsummiert, ist beträchtlich. Beispielsweise geht man alleine für Südhessen von einem Kompensationsflächenbedarf von ca. 6.000 ha in den nächsten zehn Jahren aus (HEUSER 2003, S. 227); für ganz Brandenburg ist verwaltungsintern gleichfalls von mehreren 1.000 ha jährlich die Rede. In vielen Gebieten, in denen Kompensationsmaßnahmen anfallen, haben sie jedenfalls durchaus beobachtbaren Einfluss auf die Landschaftsentwicklung. Das wird an Abbildung 8 deutlich, die (als Ausschnitt aus dem brandenburgischen Eingriffs- und Kompensationsflächenkataster EKIS) die Anordnung von Kompensationsmaßnahmen im Erweiterungsbereich des NSG

Nuthe-Nieplitz-Niederung zeigt, das durch die roten Grenzen markiert ist und seinerseits Teil des Naturparks Nuthe-Nieplitz, eines Großschutzgebietes in Brandenburg ist. Die Kompensations-

maßnahmen wurden hier gezielt eingebunden, um Defizite bei der Erweiterung des Schutzgebietes abzubauen und überwiegend extensivere Nutzungsformen zu etablieren. Ihre Größe und Verteilung

insbesondere in den den Blankensee, Gössinsee und Riebener See umgebenden Feuchtgebieten ist dabei geeignet, wichtige Lücken im Lebensraumverbund zu schließen. Konzeption und Durchführung lagen beim Landschafts-Förderverein Nuthe-Nieplitz e. V. – auch dies, d. h. die Realisierung über einen regionalen Träger, ist ein wichtiger Faktor für den Erfolg. Anzumerken bleibt allerdings, dass es sich in diesem Fall um überwiegend in größerer Entfernung von den Eingriffsorten im selben Naturraum realisierte Kompensationsmaßnahmen handelte, die z. T. keinen unmittelbaren funktionalen Bezug zu den Eingriffsfolgen mehr aufwiesen.

- Die Umsetzung der Eingriffsregelung hat in dem guten Vierteljahrhundert ihres Bestehens viel zum Umweltbewusstsein sowohl bei den Vorhabenträgern als auch bei den genehmigenden Behörden beigetragen. Ohne sie wäre das Bewusstsein, dass Folgen von Projekten weitestmöglich zu „reparieren“ sind, mit Sicherheit weitaus geringer; schwächer ausgeprägt wäre auch der Begründungszwang für die tatsächliche Notwendigkeit von Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen. Auch dies sollte man in Rechnung stellen, da es zugleich auf der Hand



Abb. 4: Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen – Beispiele für unsachgemäß realisierte Gehölzpflanzungen: Unsachgemäße Baumverankerung (linkes Bild); in eine bestehende Gehölzstruktur gesetzter Solitärbaum (rechtes Bild) (Fotos: R. Rudolf).

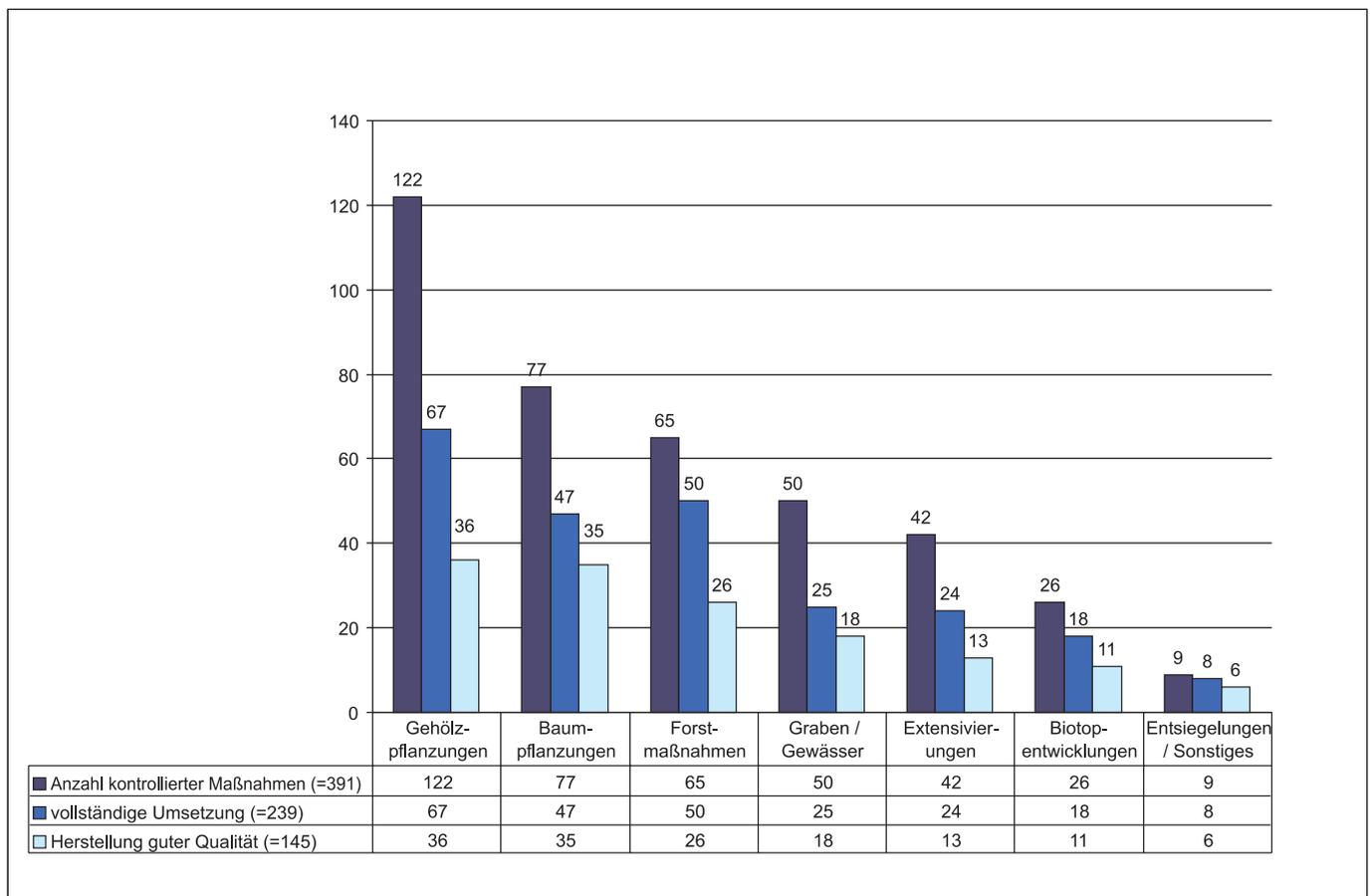


Abb. 5: Ergebnisse von Nachkontrollen in Brandenburg 1999–2002: Auswertung der 391 kontrollierten Maßnahmen nach Maßnahmentypen (RUDOLF + BACHER, JESSEL & U-PLAN).



Abb. 6: Beispiele für forstliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen: Links: Geplanter Eichen-Buchen-Wald, bei dem man versucht hat, die potenziell natürliche Vegetation direkt in die Fläche zu pflanzen und der völlig abgängig ist (Foto: H. Rößling). Rechts: In der Durchführung gelungener Waldumbau eines naturfernen Pappelforstes in der Elbtalaue, eine Option, die sich an Stelle von Aufforstung anbietet und die öfter wünschenswert wäre. (Foto: R. Rudolf).



Abb. 7: Beispiel für eine Komplexmaßnahme: Etablierung eines Komplexes aus Feuchtwiesen, Schilf und Seggenriedern sowie – in Hangbereichen – Sandtrockenrasen (Bahnkraftwerk Kirchmöser der VEBA Kraftwerke AB, Brandenburg/Havel) (Fotos: B. Jessel).

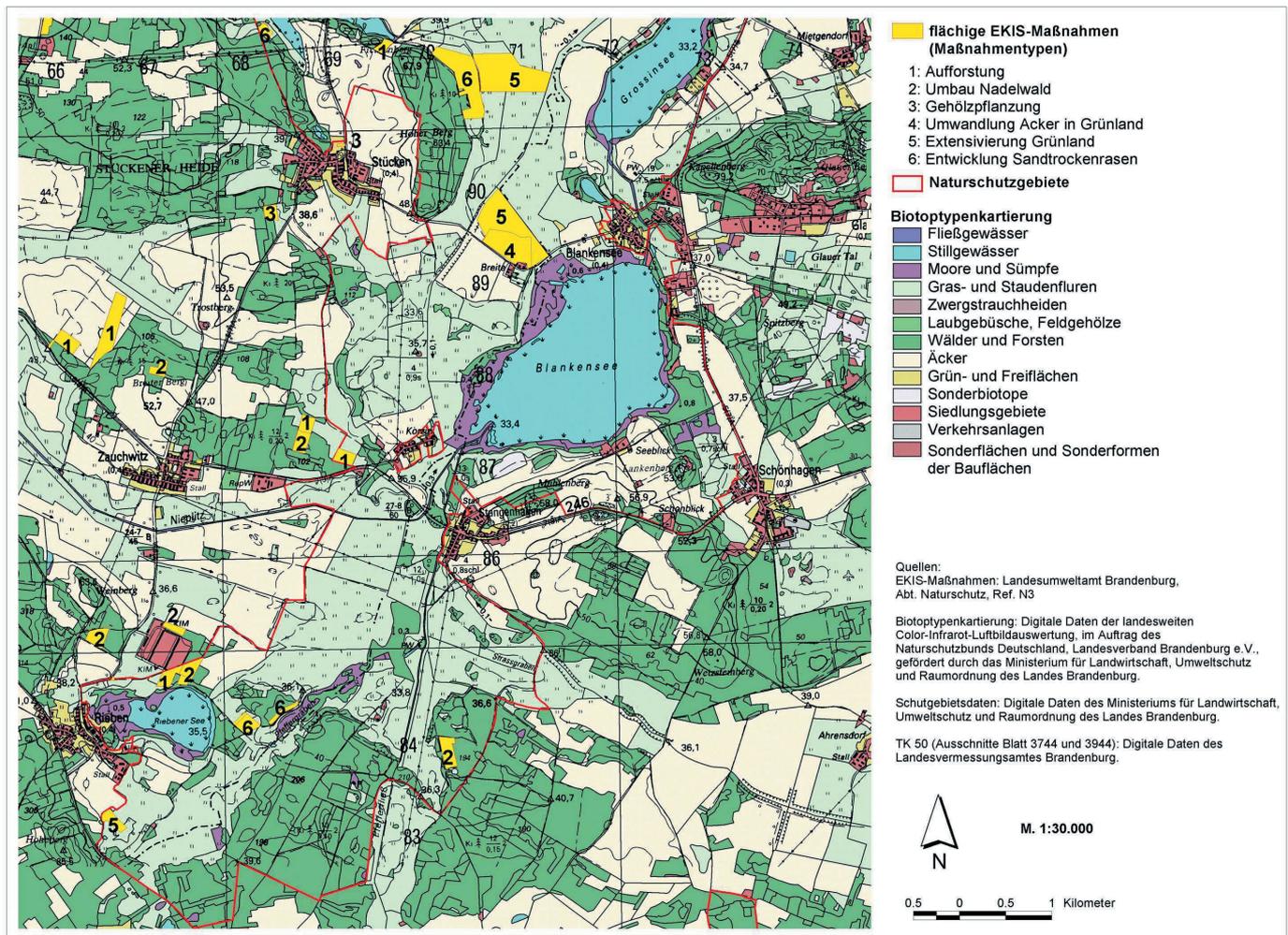


Abb. 8: Kompensationsmaßnahmen und Landschaftsentwicklung: Einbindung von Kompensationsmaßnahmen in den Naturpark und die geplante Erweiterung des NSG Nuthe-Nieplitz-Niederung (Darstellung basierend auf einem Ausschnitt des brandenburgischen Eingriffs- und Kompensationsflächenkataster EKIS).

liegt, dass sich ein 100 %iges Verschlechterungsverbot kaum umsetzen lassen, genauso wenig wie ein echter „Ausgleich“ naturwissenschaftlich gesehen möglich ist – gleichwohl sind beide als Regulativ und Leitidee wichtig.

- Es gibt zwar keine offiziell verfügbaren Aufstellungen, aber die Gelder für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen dürften diejenigen für herkömmliche Naturschutzmaßnahmen in den Etats der Öffentlichen Hand mittlerweile deutlich übersteigen. Ohne die Eingriffsregelung wäre der Naturschutz finanziell deutlich schlechter gestellt. Genau dies weckt aber auch Begehrlichkeiten, wobei derzeit die Gefahr groß ist, dass die Eingriffsregelung zu dem Finanzierungsinstrument im Naturschutz wird. Es spricht aber andererseits nichts dagegen, dort, wo Konzepte wie die Landschaftsplanung Handlungsbedarf aufzeigen und sich zugleich ein räumlicher wie inhaltlicher Bezug zu Folgen eines Eingriffs herstellen lässt, gezielt Kompensationsmaßnahmen einzubinden.
- Ohne die Eingriffsregelung würde der Naturschutz sich sehr viel stärker auf

Schutzgebiete konzentrieren. Wichtig ist, dass die Eingriffsregelung gerade auch dem Erhalt von Mindeststandards in der „Normallandschaft“ dient und damit hilft, den Gedanken eines Naturschutzes auf der ganzen Fläche umzusetzen, der dahin geht, dass nirgendwo ein bestimmtes Niveau der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes bzw. in den Qualitäten des Landschaftsbildes unterschritten wird.

- Nicht zu unterschätzen sind ebenfalls die Präventivwirkungen, die die Eingriffsregelung in verfahrenspsychologischer Hinsicht bereits im Vorfeld entfaltet: Das Wissen, dass keine Vermeidung und kein Ausgleich (bzw. nach Rechtslage des im April 2002 novellierten BNatSchG auch: kein Ersatz) möglich sind und eine Abwägung zwischen den Belangen von Natur und Landschaft und denen des Vorhabens erforderlich wird, erhöht den Begründungszwang bei Vorhaben, die zu erheblichen Beeinträchtigungen führen können. Viele Abklärungen finden dabei bereits im Vorfeld statt, wobei es die Stellung der Naturschutzbehörden erheblich stärkt, wenn sie, wie in einer Reihe

von Bundesländern der Fall, im Vollzug der Eingriffsregelung nicht nur das Besondere, sondern auch das Einvernehmen zu erteilen haben (JESSEL 2002).

Festzuhalten bleibt daher: Gemessen an den dargelegten Ansprüchen wurde der große Wurf durch die Eingriffsregelung zwar nicht erreicht, sie bewirkt aber durchaus in kleinen Schritten Erfolge sowohl im Bewusstsein der Beteiligten als auch in Synergie zu anderen Naturschutzmaßnahmen in der Umsetzung vor Ort.

6 Einige Perspektiven in der Weiterentwicklung der Eingriffsregelung

Welche Perspektiven bieten sich nun vor diesem Hintergrund? Auch hier gilt es wieder, nicht auf einfache Lösungen zu setzen, sondern verschiedene Möglichkeiten gleichzeitig im Blick zu haben, die für die weitere Ausgestaltung der Eingriffsregelung von Bedeutung sein können. Die folgenden

Aspekte können in diesem Sinne sicher keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, sondern erschließen sich aus dem Arbeits- und Erfahrungsbereich der Verfasserin.

6.1 Von der Nachkontrolle zum systematischen Qualitätsmanagement

Wichtig ist zunächst das Bewusstsein, dass die Umsetzung der Eingriffsregelung mit der Ableitung und Festsetzung von Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen noch nicht zu Ende ist. Es muss sichergestellt werden, dass die Maßnahmen tatsächlich realisiert werden bzw. sich in die angestrebte Richtung entwickeln. Anzustreben ist damit ein professionelles Qualitätsmanagement, in dem nicht nur die Durchführung der in den Genehmigungsunterlagen festgesetzten Maßnahmen nachgewiesen wird (sog. Durchführungskontrollen), sondern man auch mit weitergehenden Funktionskontrollen (die die tatsächliche Wirksamkeit einer Maßnahme nachweisen) und mit Effizienzkontrollen (die das Verhältnis von Aufwand und Ertrag bei der Erreichung bestimmter Maßnahmenziele beleuchten) ansetzt. Die dargelegten, für Brandenburg getätigten Nachkontrollen etwa hatten sich explizit auf besagte Durchführungskontrolle zu beschränken, die die korrekte Realisierung der Maßnahmen gemäß der Vorgaben in den Planunterlagen zu beleuchten hatte. Es konnten damit aber noch keine Erfahrungen über ihre tatsächlich eintretende Wirksamkeit gesammelt werden bzw. konnte vielfach auf der Hand liegenden Planungsfehlern, die aber gleichwohl in den Genehmigungsbescheiden des Öfteren als Auflagen festgesetzt worden waren, nicht vertieft nachgegangen werden. Angesichts knapper Mittel und Personalressourcen ist es zudem wichtig, Hinweise für die Naturschutz- und Genehmigungsbehörden zu entwickeln, wo Prioritäten gesetzt werden sollten, d. h. etwa bei welchen Fallkonstellationen eine Nachkontrolle besonders angesagt ist. Effektivitätsbetrachtungen in der Eingriffsregelung zielen nämlich gerade auch auf den effizienten und zielgerichteten Einsatz von Nachkontrollen.

6.2 Ergänzung des ordnungsrechtlichen Ansatzes der Eingriffsregelung um kooperative Elemente

Vermeintlich zu überlegen ist, in welchen Bereichen der ordnungsrechtliche Ansatz der Eingriffsregelung um kooperative Elemente ergänzt werden kann, z. B. durch die frühzeitige Einbindung regionaler Akteure, um Flächenverfügbarkeiten rechtzeitig zu ermitteln und Bewirtschaftungsoptionen

abzustimmen. Dabei kann es eine wichtige Aufgabe des Planers sein, Spielräume aufzuzeigen: Das heißt, dass etwa das Ziel der Kompensation nicht verhandelbar ist, wohl aber verschiedene *Maßnahmen und Möglichkeiten*, um zu diesem Ziel zu gelangen (MÜLLER-PFANNENSTIEL 2003), oder dass es innerhalb eines bestimmten Umfangs verschiedene für sie geeignete räumliche Bereiche gibt. Auch den Betreibern von Flächenpools kann eine wichtige lokale bzw. regionale Moderatorenfunktion zukommen, indem sie bereits im Vorfeld von Eingriffen die Verfügbarkeiten möglicher Ausgleichs- und Ersatzflächen abklären, den Flächenerwerb professionell vorbereiten und so zu einer besseren Kooperation mit den Landnutzern beitragen (SCHÖPS & SZARAMOWICZ 2003).

Vor dem Hintergrund, dass in der aktuellen Naturschutzdiskussion Kooperation und Akzeptanz geradezu Modeworte darstellen, sei aber davor gewarnt, zu hohe Erwartungen damit zu verbinden. Die Frage ist nicht nur, wie man solche Prozesse ausgestaltet, sondern wie man den mit ihnen verbundenen Aufwand letztlich finanziert. So müsste Betreibern von Flächenpools und Planungsbüros der Aufwand für ihre Recherchen zur Verfügbarkeit von Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auch angemessen vergütet werden; bisherige Leistungsbilder und Haushaltsansätze lassen aber hierzu kaum Spielraum. Des Weiteren sollte – auch wenn dies im Mainstream unpopulär klingen mag – überlegt werden, wie kooperatives Vorgehen und Ordnungsrecht effekti-

ver ineinander greifen können: Wenn sich etwa Grundstückseigentümer an zuvor getroffene Absprachen nicht halten, tut sich die Frage auf, inwieweit es durchaus angebracht sein kann, vom Ordnungsrecht bis hin zur rechtlich möglichen Enteignung der in den Zulassungsbescheiden festgesetzten Ausgleichs- und Ersatzflächen Gebrauch zu machen, – eine Möglichkeit, die zwar als ultima ratio besteht, aber in der Praxis kaum getätigt wird.

Einen kooperativen Ansatz stellen auch sog. „Landschaftsschauen“ dar, die einen wichtigen Bestandteil der beschriebenen Nachkontrollen, die für das brandenburgische Umweltministerium seit vier Jahren durchgeführt werden, bilden: In gemeinsamen Ortsterminen von Naturschutz- und Genehmigungsbehörden, Vorhabensträgern und an der Planung beteiligten Büros werden beispielhafte Positiv- und Negativaspekte von Kompensationsmaßnahmen öffentlichkeitswirksam anhand von Fallbeispielen vorgestellt und gemeinsam mit den am Verfahren Beteiligten diskutiert (Abb. 9). Die Resultate fließen in eine im Internet abrufbare Handlungsanleitung ein, die Hinweise zur Durchführung von Nachkontrollen, zu dabei erforderlichen Prioritätensetzungen sowie über Vorgehensweisen und Zuständigkeiten bei der Behebung von Mängeln gibt und die aufgrund der aktuellen Ergebnisse laufend fortgeschrieben wurde (RUDOLF + BACHER, JESSEL & UPLAN 2002, 2001, 2000a). Ein Ergebnis dieser Landschaftsschauen war, dass etwa die Zusammenarbeit zwischen Naturschutz



Abb. 9: Öffentlichkeitswirksame „Landschaftsschauen“, in denen Positiv- wie Negativaspekte kontrollierter Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen mit den am Verfahren Beteiligten vor Ort diskutiert werden, können eine Möglichkeit darstellen, um den hoheitlichen Ansatz der Eingriffsregelung um kooperative Elemente zu ergänzen (Foto: D. Jenny).

und Immissionsschutz sowie zwischen Naturschutz und Wasserwirtschaft aufgrund konkreter Fälle im Umweltministerium in Gesprächen zwischen den betreffenden Abteilungen thematisiert wurde und im ersten Fall nun ggf. in einen Zusammenarbeits-erlass mündet. Zudem ist auch hier die psychologische Wirkung nicht zu unterschätzen, die sich vor allem bei den Vorhabenträgern einstellte, indem sich rasch herum-sprach, dass jedes Jahr in einem oder zwei ausgewählten Landkreisen in Brandenburg stichprobenhafte Kontrollen durchgeführt und aus den untersuchten Beispielen positive wie negative Aspekte öffentlich gemacht wurden.

6.3 Stärkere Berücksichtigung regionaler Aspekte und Besonderheiten

Angesprochen wurde bereits die Wichtigkeit regionaler Ansprechpartner für die Umsetzung und ggf. Betreuung von Kompensationsmaßnahmen, etwa der Verwaltungen von Großschutzgebieten wie Biosphärenreservaten oder Naturparks, die in ihren Bereichen sowohl über Umsetzungserfordernisse als auch über Flächenverfügbarkeiten gut Bescheid wissen. Auch bei der Ableitung und Begründung von Kompensationsmaßnahmen können regionale Aspekte eine Rolle spielen. Dies betrifft neben spezifischen Standortvoraussetzungen vor allem die jeweilige betriebliche Situation der Landwirte, von der es etwa abhängig ist, ob eine Grünlandnutzung als Mähwiese oder als Weide wirtschaftlich

tragfähig und in bestehende Betriebsabläufe integrierbar ist. Die Berücksichtigung solcher Voraussetzungen könnte in regionale Konventionen münden, welche Maßnahmen (z. B. Bewirtschaftungsoptionen) jeweils als Kompensation für bestimmte Beeinträchtigungen zum Ansatz gebracht werden können.

6.4 Einbindung der Eingriffsregelung in die Entwicklung zu einem europäischen Planungssystem

Neue Impulse für den Naturschutz gehen mittlerweile in weitaus stärkerem Maß von der Europäischen Union aus als von der nationalen Gesetzgebung. Sie haben mittlerweile dazu geführt, dass wir es mit einem ganzen Konglomerat an Instrumenten zur Folgenbewältigung zu tun haben: Neben der Eingriffsregelung bestehen die Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG (FFH-Verträglichkeitsprüfung), die projektbezogene UVP sowie perspektivisch (d. h. bis Juli 2004 in nationales Recht umzusetzen) die Strategische Umweltprüfung (SUP; vgl. Abb. 10). Zwar fordert auch Art. 5 Abs. 3 der europäischen UVP-Richtlinie „eine Beschreibung der Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Auswirkungen vermieden, verringert und soweit möglich ausgeglichen werden sollen.“ Jedoch ziehen bislang nur Eingriffsregelung und FFH-Verträglichkeitsprüfung konkrete (materielle) Rechtsfolgen in Form verbindlicher Kompensationsverpflichtungen (Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

bzw. Maßnahmen zur Sicherung der Kohärenz des Netzes NATURA 2000) bzw. von Vorgaben für Abwägung und Ausnahmeverfahren nach sich. Damit verbindet sich zugleich die Gefahr, dass materielle Standards, die nicht zwingend durch die EU vorgegeben sind, abgebaut werden – eine Entwicklung, von der perspektivisch gerade auch die Eingriffsregelung betroffen sein könnte. Die Diskussion in Deutschland verläuft damit konträr zu der in anderen europäischen Staaten, in denen angestoßen durch die Inhalte von UVP- und FFH-Richtlinie Überlegungen zur Implementierung und Umsetzung von Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen für Beeinträchtigungen in Gang gekommen sind.

Nicht zuletzt auch aus Akzeptanz- und Vermittlungsgründen gegenüber einer breiten Öffentlichkeit gilt es, Wege zu entwickeln, um die jeweils spezifischen Intentionen dieser verschiedenen Instrumente der Folgenbewältigung zu vermitteln und sie unter Vermeidung von Doppelarbeit besser aufeinander abzustimmen, ohne dabei Abstriche am erreichten Schutzniveau zu machen.

7 Zusammenfassung

Die Eingriffsregelung wurde 1976 mit dem Bundesnaturschutzgesetz eingeführt, griff dabei aber bereits auf eine längere Tradition von „Landschaftspflegeplänen“ zurück, die bei verschiedenen Vorhaben überwiegend zu deren Eingrünung erstellt wurden. Entsprechend dauerte es seine Zeit, bis sich über derartige „Gestaltungsmaßnahmen“ hinaus die differenzierte wirkungsbezogene Herleitung und Umsetzung von Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchsetzen konnte.

Deutschland hat sich damit eine Regelung gegeben, die den Anspruch eines umfassenden Verschlechterungsverbots der Leistungsfähigkeit von Naturhaushalt und Landschaftsbild verfolgt und im Anwendungsbereich wie auch in den Rechtsfolgen weitergehend ist als in allen anderen Ländern (z. B. USA, Schweiz, Niederlande), in denen gleichfalls Regelungen zur Bewältigung von Umweltauswirkungen existieren. Im Alltagsgeschäft der Naturschutzbehörden ist es dabei eine hohe Zahl an Vorgängen – vielfach mehrere 100 im Jahr –, die von den Fachreferenten zu bewältigen ist.

Eine kritische Betrachtung, inwieweit die Eingriffsregelung die in sie gesetzten Erwartungen tatsächlich erfüllt hat, ergibt ein differenziertes Bild:

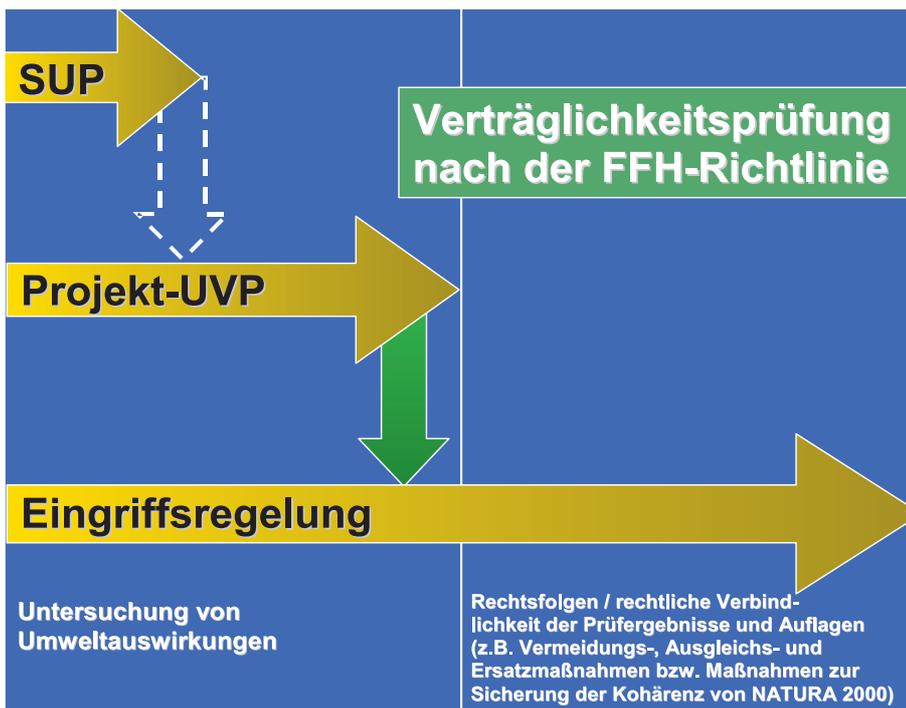


Abb. 10: Instrumente der Folgenbewältigung.

- Die ungebremst voranschreitende Flächeninanspruchnahme macht deutlich, dass der Anspruch des Verschlechterungsverbots nicht erfüllt werden kann und konnte.
- Die Lage der Kompensationsflächen ist oft räumlich zersplittert; sie orientiert sich in der Praxis weniger an fachlichen Gesichtspunkten als vielmehr pragmatisch an gegebenen Flächenverfügbarkeiten.
- Umsetzungsdefizite der festgesetzten Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind durch Nachkontrollen mittlerweile vielfältig belegt; diese lassen aber auch positive Beispiele deutlich werden.

Diese zunächst recht skeptische Einschätzung führt zu der Überlegung eines Kontrastszenarios, d. h. was denn umgekehrt wäre, wenn es die Eingriffsregelung *nicht* gäbe. Unter anderem

- würden deutlich weniger naturschutzrelevante Maßnahmen realisiert; Umfang und Verteilung von Kompensationsflächen bewegen sich bereits aktuell in Dimensionen, die vielfach spürbaren Einfluss auf die Landschaftsentwicklung haben;
- wäre das in nunmehr über 25 Jahren sowohl bei den Vorhabensträgern als auch bei den genehmigenden Behörden gewachsene Bewusstsein, dass Folgen von Beeinträchtigungen zu „reparieren“ sind, wesentlich geringer, gleichfalls der Begründungsaufwand für die Durchsetzung von Vorhaben mit erheblichen Umweltbeeinträchtigungen;
- wäre angesichts leerer Kassen der finanzielle Spielraum für die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen spürbar enger als dies ohnehin schon der Fall ist;
- würde sich Naturschutz wohl stärker auf Schutzgebiete konzentrieren (die Eingriffsregelung dient gerade auch der Einhaltung von Mindeststandards in der „Normallandschaft“);
- wäre ihre Präventivwirkung im Vorfeld, d. h. bereits hier die Beratung der Behörden zu suchen und ein Vorhaben zu optimieren bzw. ggf. noch einmal zu überdenken, nicht gegeben.

Damit gilt für die Eingriffsregelung: Wenn auch mit ihr der große Wurf noch nicht erreicht wurde, so doch viele kleine und sinnvolle Schritte. Verschlechterungsverbot und naturschutzfachlicher „Ausgleich“ sind dabei gleichermaßen unerfüllbar wie dennoch als Leitstrategien wichtig. Davon ausgehend sind Perspektiven zu diskutieren wie ein professionelles Qualitätsmanagement, die Ergänzung des ordnungsrechtlichen Ansatzes der Eingriffsregelung über kooperative Elemente, eine stärkere Regionalisierung bei der Entwicklung und

Anerkennung von Maßnahmen und eine verbesserte Abstimmung mit den anderen EU-rechtlich vorgegebenen Instrumenten der Folgenbewältigung. Gerade Letzteres wird sich als wichtig erweisen, damit auch künftig diejenigen materiellen Anforderungen der Eingriffsregelung, die über Vorgaben der EU hinausreichen, erhalten bleiben.

8 Literatur

BMV (Bundesministerium für Verkehr) 1998: Musterkarten für die einheitliche Gestaltung Landschaftspflegerischer Begleitpläne im Straßenbau (Musterkarten LBP). - Bonn.

CUPERUS, R.; CANTERS, K. J.; DE HAES, H. A. U. & FRIEDMANN, D. S. (1999): Guidelines for ecological compensation associated with highways. - *Biological Conservation*, **90**, 41-51.

CUPERUS, R.; BAKERMANS, M.; DE HAES, H. A. U. & CANTERS, J. K. (2001): Ecological Compensation in Dutch Highway Planning. - *Environmental Management*, **27**, 75-89.

HABER, W.; LANG, R.; JESSEL, B.; SPANDAU, L.; KÖPPEL, J. & SCHALLER, J. (1993): Entwicklung von Methoden zur Beurteilung von Eingriffen nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz. - Baden-Baden. 290 S.

HEUSER, F. (2003): Landwirtschaft und Kompensationsaufgabe – aus Sicht des Hessischen Bauernverbands. In: Technische Universität Berlin & Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools. - Berlin, 227-233.

JESSEL, B. (1998): Wie „zukunftsfähig“ ist die Eingriffsregelung? - *Naturschutz und Landschaftsplanung*, **30**, H. 7, 219-222.

JESSEL, B. (2002): Einvernehmensregelungen und Naturschutzbeiräte - Ihre Rolle in der Naturschutzpraxis am Beispiel Brandenburgs. - *Natur und Landschaft*, **77**, H. 12, 493-499.

JESSEL, B. (2003): Die Neufassung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nach §§ 18, 19 Bundesnaturschutzgesetz. Eine Diskussion der wesentlichen Änderungen und möglicher Auswirkungen auf exemplarische Handlungsfelder. - *Naturschutz und Landschaftsplanung*, **35**, H. 4, 119-125.

MÜLLER-PFANNENSTIEL, K. (2003): Kooperative Planungsansätze in der Eingriffsregelung. Vortrag auf der Landschaftstagung 2003 der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen am 15. und 16.05.2003 in Wetzlar.

PETERS, W.; SIEVERT, W. & SZARAMOWICZ, M. (2003): Folgenbewältigung von Eingriffen im internationalen Vergleich. - BfN-Skripten Nr. 82, 220 S.

PILCH-GIERING, M. & GIERING, P. (1994): Natursatz in der Praxis. - *Natursatz – Ersatznatur*. - Schriftenreihe der Abteilung Landschaftsarchitektur, ITR Ingenieurschule Interkantonales Technikum Rapperswil, Nr. 3, 38-59.

RÖSSLING, H. & JESSEL, B. (2003): Aufgaben und Inhalte der Landschaftspflegerischen Begleit- und Ausführungsplanung aus Sicht der Durchführbarkeit von Nachkontrollen. - *Naturschutz und Landschaftsplanung*, **35**, H. 8, 229-235.

RUDOLF + BACHER; JESSEL, B. & U-PLAN (1999): Exemplarische Ermittlung der Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen am Beispiel ausgewählter Vorhaben. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz

und Raumordnung des Landes Brandenburg. Potsdam, 18 S.

Im Internet veröffentlichter Projektbericht unter: http://www.brandenburg.de/land/mlur/n/er_1999.pdf

RUDOLF + BACHER; JESSEL, B. & U-PLAN (2000a): Erfolgskontrolle in der Eingriffsregelung. Handlungsanleitung zur Sicherung des Maßnahmenenerfolgs. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg. Potsdam, 18 S.

Im Internet veröffentlicht unter: http://www.brandenburg.de/land/mlur/n/hand_anl.pdf

RUDOLF + BACHER; JESSEL, B. & U-PLAN (2000b): Erfolgskontrolle in der Eingriffsregelung. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg. Potsdam, 25 S.

Im Internet veröffentlichter Projektbericht unter: http://www.brandenburg.de/land/mlur/n/er_2000.pdf

RUDOLF + BACHER; JESSEL, B. & U-PLAN (2001): Erfolgskontrolle in der Eingriffsregelung 2001 – Handlungsanleitung für die Durchführung von Erfolgskontrollen. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg. Potsdam, 17 S.

Im Internet veröffentlicht unter: <http://www.brandenburg.de/land/mlur/n/erfolgsk.pdf>

RUDOLF + BACHER; JESSEL, B. & U-PLAN (2002): Erfolgskontrolle in der Eingriffsregelung 2002 – Handlungsanleitung Biotopschutz nach § 32 BbgNatSchG und Eingriffsregelung. Schnittstellen, Anknüpfungspunkte, Spezifika. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg. Potsdam, 22 S.

Im Internet veröffentlicht unter: <http://www.brandenburg.de/land/mlur/n/erfolgsk2.pdf>

RUNDCRANTZ, K. & SKÄRBÄCK, E. (2003): Environmental compensation in planning: A review of five different countries with major emphasis on the German System. - *European Environment*, **13**, 204-226.

SCHÖPS, A. & SZARAMOWICZ, M. (2003): Die Flächenagentur Kulturlandschaft Mittlere Havel – Poolträger und regionaler Akteur. - *Stadt und Grün*, **52**, H. 7, 36-39.

SCHURHAMMER, H. (1955): Straße und Landschaft. Ein Beitrag zur praktischen Landschaftspflege. Bearbeitet mit Unterstützung des Bundesverkehrsministeriums. - Bielefeld, 77 S.

SEIFERT, A. (1934): Natur und Technik im deutschen Straßenbau. Zitiert nach dem Abdruck in: SEIFERT, A. (1941): Im Zeitalter des Lebendigen. Natur – Heimat – Technik. - Dresden und Planegg vor München, 205 S.

Statistisches Bundesamt (2003): Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2003. Erläuterungen und Eckzahlen. - Wiesbaden, 14. S.

Anschrift der Verfasserin:

Prof. Dr. Beate Jessel
Lehrstuhl für Landschaftsplanung
am Institut für Geoökologie
Universität Potsdam
Postfach 60 15 53

14415 Potsdam
E-Mail: jessel@rz.uni-potsdam.de

Matthias Herbert

Das Verhältnis von Strategischer Umweltprüfung, Umweltverträglichkeitsprüfung und FFH-Verträglichkeitsprüfung

1 Einleitung

In nachfolgendem Beitrag soll erläutert werden, warum Naturschutz im Bereich der zu behandelnden Instrumente als erfolgreiche Entwicklung angesehen werden kann und muss. Der im Tagungstitel angelegten Skepsis – Naturschutz eine Erfolgsstory „mit Fragezeichen“ – ist mit Blick auf die oben genannten Instrumente von ihrer Anlage, von den bisherigen Erfahrungen in der Anwendungspraxis, aber auch mit Blick auf Weiterentwicklungen entgegenzutreten.

Im Beitrag soll die strategische Dimension der Instrumente im Zusammenhang mit Umsetzungserfahrungen beleuchtet werden. Eine ausführliche, methodische Auseinandersetzung führt hier zu weit. Jedoch sollen ausgehend von langjährigen Erfahrungen des Bundesamts für Naturschutz (BfN) im Bereich der Verkehrswegeplanung (z. B. Bundesverkehrswegeplan, Linienbestimmungen, Bundeswasserstraßenprojekte) strategische Überlegungen zu materiellen Erfolgen und Tendenzaussagen zur Weiterentwicklung der Instrumente veranschaulicht werden.

2 Was sind Erfolge im Bereich von FFH-VP, SUP und UVP?

2.1 Grundlegende Voraussetzungen

Bevor man sich der Erfolgsdefinition der zu betrachtenden Instrumente im engeren Sinne widmen kann, müssen nachfolgende Grundüberlegungen eindeutig geklärt sein. Dabei kommt es auf das Selbstverständnis von Naturschutz und Landschaftspflege selbst, aber auch auf die Bereitschaft an, im Rahmen der Zielsetzungen von Strategischer Umweltprüfung (SUP)¹, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)² und FFH-Verträglichkeitsprüfung (FFH-VP)³ selbstbewusst mitzuwirken.

1. Instrumente haben instrumentelle Ziele
Die Instrumente des Umwelt- und Naturschutzes haben festgelegte, instrumentelle Ziele. Es ist falsch, die Zielerfüllung von Instrumenten an (naturschutz-)politischen Zielen zu messen. Damit wird eine ungeeignete Ziel-Mittel-Verknüpfung gewählt.
2. Verhinderung **oder** naturschutzverträgliche Ausgestaltung

Die Klärung dieser grundlegenden Frage muss vor allem darauf hinauslaufen, wie Naturschutz und Landschaftspflege auf gesellschaftlich akzeptierte Pläne und Projekte mittels der zur Verfügung stehenden, oben genannten Instrumente reagieren können. Das ist vor allem dann wichtig, wenn – außer bei der FFH-VP – lediglich eine vorsorgende Berücksichtigung von erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen vorgesehen ist.

3. Miteinander **oder** Gegeneinander
Naturschutz ist zwar ein gesellschaftlich akzeptiertes Politikfeld. Die Umsetzungs- und Durchsetzungserfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen jedoch, dass diese gesellschaftliche Akzeptanz noch nicht überall gelebt wird. Und so werden immer wieder Forderungen, wie zuletzt im Sondergutachten Naturschutz des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU 2002) notwendig, den Naturschutzgedanken in alle Politikfelder stärker zu integrieren. Das erfordert auf allen Seiten – Verursacher- wie Betroffenenenseite – ergebnisorientierte Konfliktlösungen.
4. Erfolge **oder** Scheinerfolge
Erfolge, die mit Schadenfreude auf die andere Seite ob der vermeintlichen Durchschlagskraft der eigenen Instrumente zeigen, sind Scheinerfolge und nicht dauerhaft.

Vor allem im Zusammenhang mit der letzten Überlegung sind Äußerungen der 1980er Jahre zu nennen, die beispielsweise „die UVP als Lebenselixier“ oder „als Königsweg der Umweltpolitik“ (CUPEI 1986, zit. nach RUNGE 1998) bezeichneten. Heute stehen wir häufig vor der Frage, ob die UVP und vielleicht viel stärker noch die in nationales Recht umzusetzende SUP nicht eher als notwendiges Übel und Verfahrenshemmnis begriffen werden.

Oder eine weitere beispielhafte Äußerung im Zusammenhang mit der Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, nach deren Einführung 1976 in das Bundesnaturschutzgesetz man „schlau wie der Fuchs“ sein müsse. Wozu diese Schlaueit angesichts der Novellierung der Eingriffsregelung im BNatSchG 2002 und vor allem der noch weit darüber hinausgehenden Änderungsbestrebungen anderer Politikbereiche geführt hat, soll angesichts des gestellten Themas hier nicht weiter vertieft werden.

Auf keinen Fall dürfen Rückschritte bei den materiellen Anforderungen von Instrumenten wie der SUP, UVP und der FFH-VP, aber auch bei Landschaftsplanung und Eingriffsregelung, aus einem Missverständnis der Ziele und der Leistungsfähigkeit von Instrumenten des Umwelt- und Naturschutzes abgeleitet werden.

2.2 Messbarkeit von Erfolg

Unter dem Blickwinkel des Tagungsthemas muss auch der Frage nachgegangen werden, wie der Erfolg der Instrumente SUP, UVP und FFH-VP zuverlässig gemessen werden kann. Zunächst muss man sich Ziel und Leistungsfähigkeit des jeweiligen Instruments vor Augen führen.

SUP und UVP stellen Verfahrensregeln für die Umweltverträglichkeitsprüfung von Plänen und Projekten auf. Sie beinhalten keine eigenen fachlichen Maßstäbe, sondern regeln die Vorgehensweise für eine wirksame Umweltvorsorge innerhalb behördlicher Verfahren. Damit sind sie nicht etwa als „Verhinderungsinstrumente“ angelegt, sondern sie dienen der immanenten Verbesserung der Umwelt- und Naturschutzverträglichkeit gesellschaftlich akzeptierter Pläne und Projekte. Es geht um prozessorientierte Optimierung fachplanerisch vorbereiteter Pläne und Projekte und nicht um die generelle Verhinderung.

Bei dem durch SUP und UVP zu strukturierenden Verfahren ist die Einheitlichkeit der Prüfungen und die frühzeitige Befassung mit erheblichen nachteiligen Umweltaus-

1 Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG Nr. L 197 S. 30).

2 Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. Nr. L 175 S. 40), zuletzt geändert durch Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 (ABl. EG Nr. L 73 S. 5).

3 Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie (Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten vom 2. April 1979 [ABl. EG Nr. L 103 S. 1], zuletzt geändert durch Richtlinie 97/49/EWG vom 29. Juli 1997 [ABl. EG Nr. L 223 S. 9]).

wirkungen sicherzustellen. Die wesentlichen Prinzipien der Umweltpolitik, das der Frühzeitigkeit, das der Umweltvorsorge und das Verursacherprinzip, werden hiermit für die Schutzgüter Mensch, Natur, Landschaft, Kultur- und Sachgüter sowie deren Wechselwirkungen nach einheitlichen Maßstäben vorgeschrieben. Die SUP hat demzufolge die frühzeitige Berücksichtigung von Umweltaspekten bei Entscheidungen über strategische Pläne, die den Rahmen für konkrete Projekte setzen und die erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen hervorrufen können, zu gewährleisten. Die UVP dient der Umweltvorsorge nach einheitlichen Maßstäben bei Projekten. In diesem Kontext sind auch die Rechtsfolgen von SUP und UVP angelegt, die relativ offen und in diesem Sinne diskursiv eine Berücksichtigung der erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen von Plänen und Projekten fordern.

Die Zielsetzung und Vorgehensweise der FFH-VP folgt dem Vorsorgeprinzip und dem Optimierungsleitsatz zumindest bis dorthin, wo schwerwiegende, d. h. erhebliche Beeinträchtigungen nicht mehr vermeidbar sind. Dann greifen die beachtlichen Rechtsfolgen im Sinne des Art. 6 FFH-RL i. V. m. § 34 BNatSchG, die materiell weit über die Folgen von SUP und UVP hinausgehen. Das Ausnahmeverfahren gemäß Art. 6 (4) FFH-Richtlinie i. V. m. § 34(3) ff. BNatSchG bietet in engen Grenzen Spielräume, die es verantwortungsvoll zu nutzen gilt. Das Vorsorgeprinzip und die Verursacherpflichten im Zusammenhang mit der FFH-VP, die nach strengen Prüfstandards auf Lebensraumtypen und Arten der Anhänge der FFH-Richtlinie zu beziehen sind, bedingen demzufolge die weitreichenden Rechtsfolgen, die dieses Instrument hervorrufen kann. Trotzdem wohnt der FFH-VP in gewissen Grenzen auch ein Managementgedanke „mit Optimierungsauftrag“ inne. Maßnahmen zur Schadensbegrenzung (vgl. sinngemäß § 34 (2) BNatSchG), Alternativenprüfungen (vgl. § 34 (3) BNatSchG) oder Kohärenzsicherungsmaßnahmen (vgl. § 34 (5) BNatSchG) sind verbindlich vorgeschrieben und zwingend zu ergreifen. Sie sollen aber auch zu einem möglichst konfliktarmen Nebeneinander des Netzes NATURA 2000⁴ und menschlichem Handeln führen.

Erfolge und vor allem Misserfolge dürfen also nicht an Instrumenten gemessen und bewertet werden, die für eine bestimmte (strategische) Zielrichtung gar nicht angelegt sind. Im Naturschutz ist häufig versucht worden, Erfolge rein instrumentell zu definieren. Die Instrumente leisten aber immer nur so viel, wie von ihrer Zielsetzung und Anlage her intendiert ist. Sie wirken nie

punktgenau, so wie dieses in einer formalistischen Erfolgsskala gern gesehen würde. Das gilt selbst dann, wenn weitreichende Rechtsfolgen, wie sie in der FFH-VP angelegt sind, zu beachten sind.

Vielmehr muss die Struktur der Instrumente und Prüfungsschritte als Erfolgsskala herangezogen und das materiell Erreichte als Erfüllungsgrad des Erfolgs begriffen werden. Damit sind in der Anwendung der Instrumente SUP und UVP, in gewissem Rahmen sogar innerhalb der FFH-VP Spielräume vorhanden, die es intelligent für Naturschutz und Landschaftspflege auszunutzen gilt. So wie Verursacher geradezu selbstverständlich Spielräume ausnutzen, müssen Naturschutzakteure letztere genauso aktiv besetzen und nicht vorausseilende Selbstbeschränkung üben. Zur Erfolgsdefinition gehört also ein Instrumentenverständnis, das wie unsere Gesellschaft verfasst ist. Ein Verständnis, in dem auf demokratischem Weg nicht verhandelbare und verhandelbare Ziele abgesteckt werden; ein Verständnis, in dem die Gleichberechtigung von Ökonomie, Ökologie und Sozialem gelebt wird und nicht ein Bereich den anderen übervorteilt.

2.3 Selbstbild und Fremdbild im Naturschutz

Bei der Frage nach Erfolgen im Bereich der oben genannten Instrumente spielt auch die Wahrnehmung der Naturschutzakteure und der im Rahmen der Anwendung der Instrumente ausgetauschten Argumente eine große Rolle. Während man sich auf Naturschutzseite mit knappen Ressourcen, Erfolgsdruck, Artenrückgang und zunehmender Flächeninanspruchnahme nahezu hoffnungslos konfrontiert sieht, gelten Naturschützer – jedenfalls nach den hier verfügbaren Erfahrungen – bei Akteuren anderer Politikbereiche als starkes Gegenüber, in kleinen, effizienten Handlungseinheiten vernetzt agierend. Die Erkenntnis dieses Fremdbildes muss sowohl bei der Evaluierung des Naturschützererfolgs als auch bei der weiteren Diskussion um Strategien und um die Weiterentwicklung von Instrumenten künftig stärker berücksichtigt werden.

3 Ziel- und Begriffsverständnis innerhalb der Instrumente

In der Literatur, die sich mit der internationalen Dimension von SUP und UVP befasst (WENDE 2001, RUNGE 1998), wird festgestellt, dass weltweit ein einheitliches Verständnis über den vorsorgenden und interdisziplinären Charakter dieser Instrumente herrscht. Es wird auch bestätigt, dass die

SUP das Frühzeitigkeitsgebot im Hinblick auf nachteilige Umweltauswirkungen noch verstärkt. Vermeidung und Kompensation werden im internationalen Rahmen als einheitliche Prinzipien verstanden. Damit wird das bereits oben im nationalen Regelungszusammenhang beschriebene Prinzip der immer wiederkehrenden, immanenten Optimierung auch vor internationalem Hintergrund bestätigt. Immerhin ein Grund sich zu freuen, wenn zumindest ein einheitliches Begriffsverständnis für die Instrumente SUP und UVP auch auf internationalem Parkett festzustellen ist.

Die Studie „Prüfung der Verträglichkeit von Plänen und Projekten mit erheblichen Auswirkungen auf NATURA 2000-Gebiete“ der Universität Oxford im Auftrag der Europäischen Kommission vom November 2001 hat europaweit Methodenstandards der FFH-VP in den Mitgliedstaaten recherchiert. Der Abschlussbericht zeigt, dass die in Deutschland mittlerweile etablierten Methoden und Inhalte nicht überzogen sind oder weit über Standards in anderen Mitgliedstaaten hinausgingen. Insgesamt kann für die FFH-VP im europäischen Vergleich von einem einheitlichen Begriffs- und Methodenverständnis ausgegangen werden, was durchaus positiv zu bewerten ist.

Durchschlagende Rechtsfolgen von Instrumenten, wie insbesondere bei der FFH-VP, sind als „scharfes Schwert“ notwendig, um nicht verhandelbare Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu sichern. Dieser Notwendigkeit auf der einen Seite steht auf der anderen Seite der Beweis der Konflikt- und Politikfähigkeit des Naturschutzes gegenüber. Im Sinne des Sondergutachtens Naturschutz des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU 2002) geht es darum, durch eine durchsetzungsstarke und konfliktfähige Haltung den Naturschutz und die Landschaftspflege in andere Politikbereiche nachhaltig und erfolgreich zu integrieren. Dafür sind uns die Instrumente FFH-VP, UVP und SUP – sozusagen in „abgestufter Intensität“ – an die Hand gegeben, die es strategisch intelligent zu nutzen gilt.

4 Zum Schutzgebietssystem „NATURA 2000“ gehören die nach der FFH-Richtlinie und der EG-Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen [ABl. EG Nr. L 206 S. 7], zuletzt geändert durch Richtlinie 97/62/EWG des Rates vom 27. Oktober 1997 zur Anpassung der Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt [ABl. EG Nr. L 305 S. 42]) ausgewiesenen Gebiete.

4 Ausfüllung der Instrumente

Nach über zehnjähriger Praxiserfahrung mit der UVP in Deutschland lässt sich – zumindest in der wohlmeinenden Literatur – eine verfahrensbeschleunigende Wirkung derselben erkennen. Die beschleunigende Wirkung wird ausgelöst durch (nach WENDE 2001):

- Verfahrensmanagement und Überwindung von Vollzugsdefiziten (z. B. durch formalisierte Ablaufgestaltung von Antragstellung, Beteiligung und Anhörung),
- frühzeitige Kooperation im Rahmen des Scopings (frühzeitige Kooperation von Antragsteller und verfahrensführender Behörde enthält beschleunigende Elemente) und
- umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung (führt zu Transparenz, Standortsicherung und Akzeptanzerhöhung).

In diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, dass die UVP in der behördlichen Praxis nicht auf direktem Wege wirksam wird. Vielmehr geht es um einen indirekten Einfluss auf abstrakter Ebene. Begründungen hierfür sind unter anderem darin zu suchen, dass

- sich das Vorsorgeprinzip einer offensichtlichen Betrachtungsweise entzieht,
- die Wirkung der UVP vor allem durch Aufklärung erzielt wird und
- eine Selektionswirkung der UVP weit vor der Entscheidungsphase zu suchen ist (nach WENDE 2001).

Eine objektive Einschätzung der Wirkungen der UVP lässt sich auch deshalb oft nicht vornehmen, weil über ihre Effektivität oftmals anhand wenig repräsentativer oder politisch umstrittener, medienwirksamer Einzelprojekte diskutiert wird. Damit ist der Blick auf ein effektives Verfahren, dessen immanente Optimierungen an Projektdetails sich zwar einer offensichtlichen Betrachtungsweise entziehen, das jedoch dem Vorsorgeprinzip eng verpflichtet ist, oftmals verstellt.

Die Qualität der Ausfüllung der Anforderungen der FFH-VP kann derzeit positiv eingeschätzt werden. In der Fachwelt besteht weitgehend Einigkeit über inhaltlich-methodische Anforderungen, über die Rechtsfolgen einer möglichen Unzulässigkeit eines Plans oder Projekts sowie über den zeitlichen Rahmen von Erfassungen, Bewertungen und Konsequenzen aus der Verträglichkeitsprüfung.

Im Rahmen der FFH-VP werden zunehmend Maßnahmen zur Schadensbegrenzung herangezogen, um erhebliche Beeinträchti-

gungen gar nicht erst entstehen zu lassen. Das ist erklärtes Ziel in der Verkehrswegeplanung des Bundes, wofür von der Verkehrsseite nicht unerhebliche Mittel aufgewendet werden. Damit verbunden sind materielle Maßnahmenerfolge in Form von Umplanungen ganzer Projekte, von veränderten Linienführungen, von aufgeweiteten Brückenbauwerken, Tunneln, Grünbrücken oder Durchlässen. Alle diese Maßnahmen werden in einem Umfang geplant und umgesetzt, der bis vor wenigen Jahren nicht denkbar gewesen ist.

Natürlich besteht, trotz des feststellbaren Trends zu mehr Maßnahmen zur Schadensbegrenzung, nach wie vor die Gefahr, dass erhebliche Beeinträchtigungen methodisch wegdiskutiert oder geplante Maßnahmen im Rahmen der konkreten Umsetzung mehr und mehr zurückgefahren werden. Dennoch lassen die bisherigen Entwicklungen in diesem Bereich ein nicht unerhebliches Maß an Freude über den erreichten Erfolg zu.

Die derzeit positive Einschätzung darf allerdings nicht in Sicherheit wiegen. Die fachlichen und rechtlichen Anforderungen sind immer wieder einzufordern, weshalb im Bereich von SUP, UVP und FFH-VP (wie auch im Bereich anderer Naturschutzinstrumente) die Qualitätssicherung immer wieder zu betonen ist. Dazu aber im Folgenden mehr.

5 Weiterentwicklung von Instrumenten

Verfolgt man die Umsetzung der SUP-Richtlinie in nationales Recht, sind drei grundlegende Fragen zu stellen, die in der aktuellen Umsetzungsdiskussion im Detail schnell aus den Augen verloren werden:

1. Bringt die Umsetzung einen Fortschritt in Richtung frühzeitiger und vorsorgender Berücksichtigung nachteiliger erheblicher Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen?
2. Ist ein Rückschritt in der Idee der SUP in Richtung lediglich technokratischer Verfahrensergänzung zu befürchten?
3. Welche Auswirkungen sind auf etablierte Naturschutzinstrumente zu erwarten?

Allein der Hinweis auf die derzeitige Auseinandersetzung prüfpflichtiger Pläne zeigt, dass der Ausgang der Umsetzung der SUP-Richtlinie im Sinne der o. a. Fragen noch lange nicht abgeschlossen ist. So sollen Landschaftsplanungen prüfpflichtig werden, weil sie (in extremen Ausnahmefällen) auch negative Umweltauswirkungen vorbereiten könnten, während der Bundesverkehrswege-

plan nach Auffassung der Verkehrsseite keiner Prüfpflicht bedarf, weil er ja „nur“ eine Absichtserklärung bedeute.

Hier bietet sich wohl genügend Anlass, auf eine Umsetzung mit Augenmaß und im Sinne eines vorsorgenden Umwelt- und Naturschutzgedankens zu drängen.

Nach dem Willen des Richtliniengebers und auch des nationalen Gesetzgebers soll die strategische Umweltprüfung als Verfahrensrahmen ausgestaltet werden, in dem alle umwelt- und naturschutzrelevanten Prüfinstrumente frühzeitig und der Abstraktionsebene des Plans angepasst gebündelt werden. Dennoch muss darauf geachtet werden, dass diese Bündelung nicht zum Rückschritt hinsichtlich methodischer und inhaltlicher Standards oder zu Einbußen der materiellen Rechtsfolgen von Naturschutzinstrumenten, insbesondere von Eingriffsregelung und FFH-VP, führt.

Abbildung 1 veranschaulicht Restriktionen des Weiterentwicklungs- und Umsetzungsprozesses.

Sicher sind bei der Weiterentwicklung aller hier behandelten Instrumente mehr oder weniger starke Restriktionen aus den Bereichen Verwaltung, Politik, Personal- und Ausstattungskapazitäten, wissenschaftlicher Erkenntnisstand und aus dem Bereich des zu prüfenden Objekts selbst auszumachen. Dennoch ist bei allem Reform- und Deregulierungswillen auf die Einhaltung der gesetzlich festgelegten – und damit gesellschaftlich akzeptierten – Instrumentenziele zu achten. Hier darf es zukünftig zu keinen unzulässigen Vermischungen von Inhalten, Methoden und ggf. resultierenden Rechtsfolgen kommen. Dieser Hinweis ist umso wichtiger, als er in der aktuellen Diskussion z. B. um die Umsetzung der SUP-Richtlinie im Bau- oder Fachplanungsrecht oft aus dem Blick gerät.

Naturschutz und Landschaftspflege haben Potenziale für die zukunftsfähige Ausgestaltung der nachhaltigen Entwicklung im Allgemeinen und für die Weiterentwicklung von Instrumenten des Umwelt- und Naturschutzes im Besonderen. Dabei sind die etablierten Instrumente Landschaftsplanung, Eingriffsregelung und FFH-VP und ihre Qualitätssicherung sowohl im methodischen als auch im materiell-inhaltlichen Bereich hervorzuheben. Außerdem wurde schon in den 1980er Jahren Landschaftsplanungen eine Filterfunktion für die UVP (BUCHWALD 1980) und für die Planungs-UVP/SUP (Beirat Naturschutz und Landschaftspflege beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1985)

zugesprochen. Diese gilt es im Zuge der Weiterentwicklung einer modernen Landschaftsplanung gemäß des 2002 novellierten Bundesnaturschutzgesetzes und seiner Umsetzung in die Landesnaturschutzgesetze weiterzutragen und auszubauen.

6 Ausblick

Die Frage nach Erfolg muss sich an den Zielen der Instrumente ausrichten und damit den Erfolg so messen, wie er im Rahmen der Instrumente SUP, UVP und FFH-VP auch intendiert ist. Alle weiteren Erfolgsgesprächen und Weiterentwicklungsbestrebungen müssen damit auch die oben beschriebene, spezifische Leistungsfähigkeit der Instrumente berücksichtigen. Das BfN leistet hierzu mit dem in 2003 begonnenen Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „Verhältnis von SUP, UVP, Eingriffsregelung und FFH-VP im Vorhabensbereich“ aktive Unterstützung.

Für alle hier behandelten Instrumente gilt, dass die Qualitätssicherung sowohl in methodischer als auch in inhaltlich-materieller Hinsicht durch Erfolgskontrollen (d. h. Erstellungs-, Funktions- und Effektivitätskontrollen) intensiver als bisher anzugehen ist. Damit wird auch ein Teilaspekt der frühzeitigen Umweltvorsorge erfüllt, indem nämlich die grundlegenden Ziele und die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Instrumente klar voneinander abgegrenzt untersucht und ggf. hinsichtlich sinnvoller Verzahnungen weiterentwickelt werden.

Hinsichtlich des in Deutschland vorhandenen Instrumentensets zur SUP, UVP und FFH-VP sind keine rechtlich-instrumentellen Neuerungen notwendig, vor allem keine weiteren Beschleunigungsgesetze, um angebliche Planungs- und Verzögerungen zu beseitigen. Gerade weil die Selektionswirkung der UVP weit vor der Entscheidungsphase greift und damit ein direkter Einfluss auf den Verfahrensablauf und damit auch auf Verfahrenszeiträume nicht unmittelbar nachweisbar ist, machen zeitliche und materielle Einschränkungen von SUP und UVP womöglich auch von FFH-VP durch Beschleunigung keinen erklärbaren Sinn. Vielmehr ist von allen Seiten darauf zu achten, dass die vorhandenen Instrumente entsprechend ihrer Zielansätze und der darin liegenden Potenziale inhaltlich voll ausgefüllt und umgesetzt werden. Damit wäre nach aller Erfahrung – z. B. aus dem Verkehrsbereich – schon viel erreicht.

Aber auch durch die im novellierten BNatSchG mit § 60 ausgedehnten Rechte

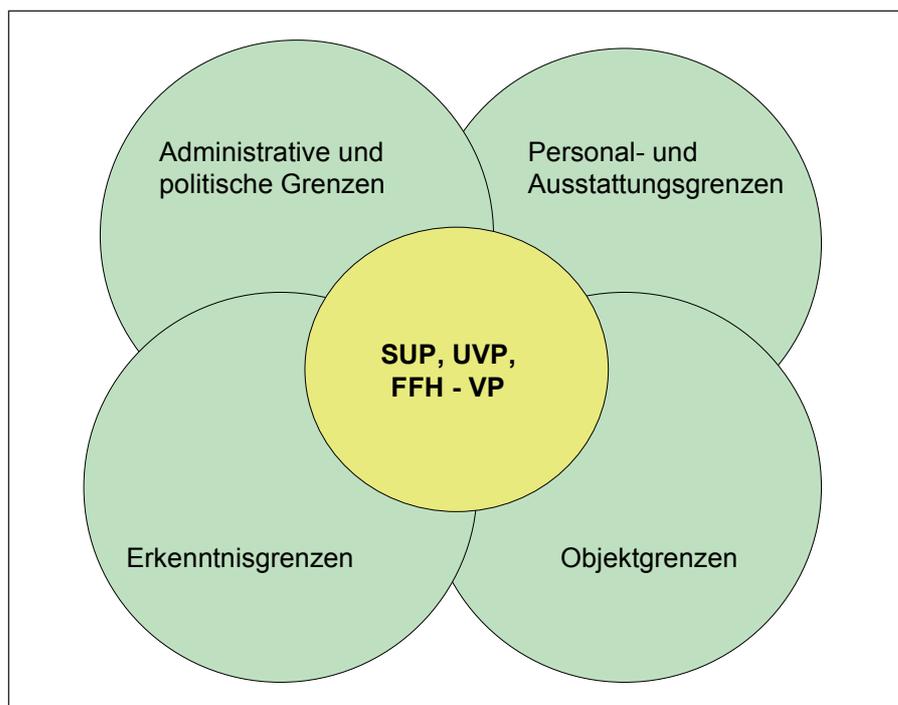


Abb. 1: Restriktionen der Instrumente, verändert nach RUNGE 1998.

von anerkannten Vereinen des Umwelt- und Naturschutzes müssen neue Gewichte in der verfahrensmäßigen Auseinandersetzung gesehen werden. Hier kommt es darauf an, dass Umwelt- und Naturschutzverbände zunehmend politisch agieren und ihre Möglichkeiten des Mitwirkungsrechts naturschutzstrategisch sinnvoll ausnutzen. Es kommt auch darauf an, von Bundes- und Landesseite her darauf zu achten, dass diese Errungenschaft des BNatSchG nicht durch die Umsetzung in Landesrecht systematisch zurückgefahren wird.

Zukünftig wäre es wichtig, aus dem immer wieder feststellbaren, durchaus positiven Fremdbild des Naturschutzes Selbstvertrauen zu beziehen und für instrumentelle Weiterentwicklungen und Qualitätssicherung einzutreten. Naturschutzakteure müssen aber auch konfliktfähiger werden und in diesem Sinne klare Angebote formulieren, was im Rahmen der Instrumente SUP, UVP und FFH-VP gerade aufgrund ihres Zielkanons im Sinne eines vorsorgenden Umwelt- und Naturschutzes verhandelbar ist und was nicht. Eine alleinige Verhinderungsstrategie nur um der Verhinderung willen dürfte im Zeitalter von Integrationsbestrebungen des Naturschutzes in andere Politikbereiche nicht mehr zeitgerecht sein.

In diesem Sinne sollten wir gemeinsam daran arbeiten, die Erfolgsstory Naturschutz instrumentell effizienter und mit mehr Freude an der Sache fortsetzen zu können. Erfreuliche Erfolge auf dem Weg dahin sind schon heute greifbar.

7 Literatur

Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1985): Umweltverträglichkeitsprüfung für raumbezogene Planungen und Vorhaben. – Münster.

BERNOTAT, D. & HERBERT, M. (2001): Verhältnis der Prüfung nach §§ 19 c und 19 d BNatSchG zur Umweltverträglichkeitsprüfung und zur Eingriffsregelung. – UVP – Report 2/2001, 75-80.

Europäische Kommission, GD Umwelt (2001): Prüfung der Verträglichkeit von Plänen und Projekten mit erheblichen Auswirkungen auf NATURA 2000-Gebiete – Methodische Leitlinien zur Erfüllung der Vorgaben des Artikels 6 (3) und (4) der Richtlinie 92/43/EWG. Oxford Brookes University.

GASSNER, E. & WINKELBRANDT, A. (1992): Umweltverträglichkeitsprüfung in der Praxis. – München.

REITER, S. (2001) (Hg.): Neue Wege in der UVP – Novellierte UVP – Gesetzgebung und innovative Methodik. – Bonn.

RUNGE, K. (1998): Die Umweltverträglichkeitsuntersuchung – Internationale Entwicklungstendenzen und Planungspraxis. – Berlin.

SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2002): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten. – Stuttgart, 211 S.

WENDE, W. (2001): Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluss auf Zulassungsverfahren. – Baden-Baden.

Anschrift des Verfassers:

Matthias Herbert
Bundesamt für Naturschutz
Außenstelle Leipzig
Karl-Liebnecht-Str. 143
04277 Leipzig

E-Mail: Matthias.Herbert@BfN.de

Kai Schuster

Image und Akzeptanz von Naturschutz in der Gesellschaft

1 Einleitung

Natur- und Umweltschutz stellen in Deutschland allgemein einen sehr hohen Wert dar. In Befragungen zeigen sich regelmäßig sehr hohe Zustimmungswerte für Naturschutzaktivitäten. So stimmten beispielsweise 91 % der 2.361 Befragten bei der bundesweiten Umfrage des Umweltbundesamtes zur Erfassung des Umweltbewusstseins in Deutschland (KUCKARTZ & GRUNENBERG 2002) folgendem Satz zu: „Die landschaftliche Schönheit und Eigenart unserer Heimat sollte erhalten und geschützt werden.“ Ein ähnliches Ergebnis ergab eine Befragung bei 977 Personen in Berlin (SCHUSTER 2003). Der Aussage „Naturschutz in Deutschland ist wichtiger denn je“ stimmten 61 % „ganz genau“ und 28 % „im großen und ganzen“ zu.

Die Befragungsergebnisse können von Naturschutzseite mit Zufriedenheit betrachtet werden – gleichzeitig aber auch mit differenzierter Skepsis. Der Alltag in der Naturschutzpraxis führt nicht selten zum Eindruck, dass die Bereitschaft, Naturschutzziele vor Ort mitzutragen, sinkt. Und tatsächlich ergeben dieselben Befragungen, dass Umweltschutz *verglichen* zu anderen gesellschaftlichen Werten, wie etwa wirt-

schaftliche Sicherheit, in den letzten Jahren stetig an Bedeutung in der Bevölkerung verlor (s. Abb. 1; DIEKMANN & PREISENDÖRFER 2001, KUCKARTZ & GRUNENBERG 2002).

Stehen nun Naturschutzinteressen im Konflikt mit anderen gesellschaftlichen Zielen, haben diese oft ein geringeres Durchsetzungspotenzial. Selbst wenn der Staat und seine ausführenden Organe die Interessen des Naturschutzes vertreten, ist dieser im „Spiel der Kräfte“ häufig heftigen Widerständen ausgesetzt (z. B. BRENDLE 2000, BRODDA 2002, JÄNICKE et al. 1999). Insofern ist es wenig erstaunlich, dass kein positiver Trend beim Erhalt der Vielfalt an (heimischen) Tier- und Pflanzenarten besteht. Vielmehr ist ein Artenrückgang beobachtbar. Nach den „Roten Listen“ gelten in Deutschland etwa die Hälfte aller Wirbeltierarten und ca. ein Drittel der Farn- und Blütenpflanzen in ihrem Fortbestand als gefährdet (BMU 1998). Dabei sind die Gefährdungsursachen je nach Lebensraum bzw. Ökosystem unterschiedlich (z. B. BMU 1998): Konkret werden Lebensräume beeinträchtigt durch

- Überbauungen, Versiegelungen und Landschaftszerschneidungen: Zu Beginn der 1990er Jahre wurde im Durchschnitt

täglich eine Fläche von 70 ha durch Infrastrukturmaßnahmen für Siedlungen und Verkehr in Anspruch genommen; der Trend in der Flächeninanspruchnahme ist steigend: Gegenwärtig werden ca. 117 ha versiegelt (Statistisches Bundesamt 2003);

- flächendeckende Einträge von Schad- und Nährstoffen aus unterschiedlichen Quellen (Industrie, Haushalte, Landwirtschaft, Verkehr), die vor allem negative Auswirkungen auf Meeresgebiete, Binnengewässer und Waldökosysteme nach sich ziehen;
- Beseitigung von Landschaftselementen (Gehölze, Hecken, Sträucher, Kleingewässer);
- bauliche und hydrologische Veränderungen an Gewässern, die zu Änderungen des lokalen Wasserhaushalts (z. B. zur Grundwasserabsenkung) führen;
- Intensivierung oder Änderung der Landnutzung;
- Aufgabe der herkömmlichen Nutzung von Wiesen und Weiden, Trocken-/Halbtrockenrasen, Streuobstwiesen etc.

Die Hauptursachen der Verringerung der biologischen Vielfalt liegen also nicht in der gezielten Entnahme von Arten. Es handelt sich vielmehr um „Nebenwirkungen“ von Eingriffen durch „normales“, im Sinne von regelhaftem, gesellschaftlichem und wirtschaftlichem Handeln. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass im Natur- und Umweltschutz „Lebensstil“ ein vielgenutzter Begriff ist. Dabei wird meist festgestellt, dass der jetzige konsumorientierte Lebensstil unserer Gesellschaft für die zentralen Probleme der Umwelt verantwortlich und ein dauerhaftes Überleben der Menschheit verbal oft an einen Wechsel unseres gegenwärtigen Lebensstils geknüpft ist. Dabei dürfte der Appell engagierter Naturschützer „wir müssen unseren Lebensstil verändern“ bei Nicht-Naturschützern nicht selten als „ihr müsst *euren* Lebensstil verändern“ übersetzt werden.

2 Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen

Tatsächlich ist also bei der Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen zum Teil eine geringe Akzeptanz von Interessensgruppen, Berufsgruppen oder der Bevölkerung ge-

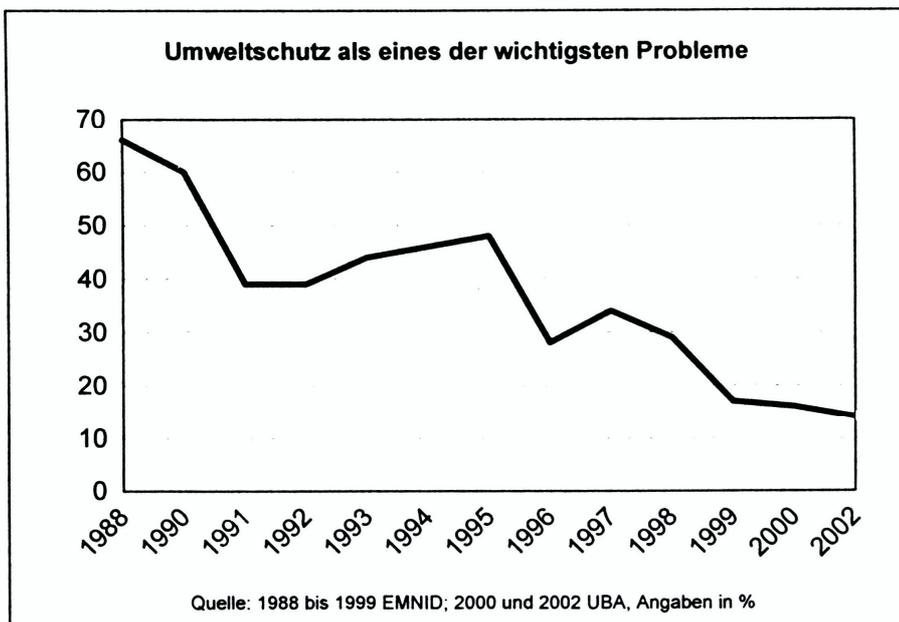


Abb. 1: Bedeutung von Umweltschutz verglichen mit anderen gesellschaftlichen Werten (KUCKARTZ & GRUNENBERG 2002).

genüber Naturschutzprojekten zu beobachten.

Was sind die Hintergründe für die Widerstandsäußerungen gegenüber Naturschutzmaßnahmen? Eine Analyse der Gründe für die Akzeptanzprobleme bei Großschutzprojekten erbrachte eine Liste mit folgenden Punkten (HÜBNER 1998, S. 63 ff.):

- **Freiheitseinengung:** Das Gefühl der Freiheitseinengung entsteht vor allem durch Verordnungen, die von außen kommen und als Behinderung empfunden werden, sich frei entscheiden zu können. In der Regel führt sie zu Widerstandsreaktionen, die das Ziel verfolgen, die Freiheit wieder zu erlangen.
- **Informationsdefizite:** Mangelnde oder widersprüchliche Informationen führen zu Unsicherheiten. Dabei kann es durchaus vorkommen, dass sich Naturschützer untereinander über bestimmte Maßnahmen uneinig sind: „Trotz eines weitreichenden Konsenses über allgemeine Naturschutzziele hat sich für konkrete Fälle in der Öffentlichkeit nicht zu unrecht der Eindruck verfestigt, Naturschützer untereinander seien bezüglich ihrer Zielvorstellungen restlos zerstritten. Dies ist weder eine Werbung für ‚den Naturschutz‘ noch Indiz einer erfolgreichen Strategie.“ (DIERSSEN 1994, S. 13).
- **Abwehrmechanismen:** Berichte über die „dramatische Lage“ der Natur und Angst auslösende Darstellung der Naturprobleme können leicht Abwehrmechanismen aktivieren, die Gefühle der Angst oder Ohnmacht unterbinden sollen.
- **Wahrnehmungsbarrieren:** Die Konsequenzen des eigenen Handelns sind z. T. nicht direkt wahrnehmbar, sondern treten nur verzögert und möglicherweise an einem anderen Ort auf. Zudem ist die menschliche Wahrnehmungs- und Informationsverarbeitungsfähigkeit begrenzt.
- **Verhaltensbarrieren:** Gewohnheiten, Bequemlichkeit und fehlende Handlungsanreize können als stabile Verhaltensbarrieren wirken.
- **Verluste:** Empfundene Verluste – materieller und ideeller Art (Heimat, kulturelle Identität etc.) – werden in der Regel nicht akzeptiert und es wird dagegen vorgegangen.
- **Sündenbockfunktion:** Naturschutz kann auch als Sündenbock für andere politische oder gesellschaftliche Unzufriedenheiten dienen, die nicht direkt lösbar sind. Naturschützer sind dagegen direkt „greifbar“.
- **Interessenskonflikte:** Beispiel: Einschränkung der Zugänglichkeit von Schutzgebieten im Wattenmeer und das Interesse

von Seglern an uneingeschränkter Bewegung in menschenleeren Küstenregionen.

Positiv betrachtet zeigen die Widerstandsäußerungen aber auch, dass es ein Potenzial für mögliche Berührungspunkte zwischen dem Alltag der Bevölkerung und Naturschutzmaßnahmen gibt. Die Frage ist allerdings, wie ein *positives* Verhältnis zwischen Alltag und Naturschutz aufgebaut bzw. eine positivere Bedeutung des Naturschutzes im Bewusstsein der Bevölkerung erzielt werden kann.

3 Akzeptanzförderung durch kommunikative Maßnahmen

Im Bereich Naturschutz muss unterschieden werden, für wen ein Instrument zum Tragen kommen soll. Zu unterscheiden sind Betroffene, also Personen, die direkt von einer Naturschutzmaßnahme berührt werden und die sog. breite Öffentlichkeit. Bei den Betroffenen sind direkt kommunikative Maßnahmen empfehlenswert, die im besten Fall eine Mitgestaltung von Naturschutzkonzepten bzw. -projekten ermöglichen (vgl. SCHUSTER 2003). Im Rahmen des Artikels wird vorwiegend auf die breite Öffentlichkeit Bezug genommen.

Wichtige Instrumente für die Ansprache möglichst vieler Personen sind massenmediale Kommunikationsmaßnahmen. Mit ihnen soll im weiteren Sinne Werbung für den Naturschutz gemacht werden. Auch wenn der Begriff Werbung vor allem mit Konsumprodukten assoziiert ist, passt er auch zu den Zielen der Naturschutzkommunikation, da Werbung allgemein als „... bewusster Versuch, Menschen mit Hilfe spezieller Kommunikationsmittel zu einem bestimmten, unternehmenspolitischen Zwecken dienenden Verhalten zu bewegen ...“ (BÖCKER 1991, zit. nach HRUSCHKA 1996, S. 193) definierbar ist. Diese Definition ist auch auf gesellschaftliche Allgemenüter und den Staat übertragbar.

Die Idee, statt eines Konsumprodukts gesellschaftliche Anliegen bzw. soziale Aufgaben mit professioneller Planung, Organisation, Durchführung und Kontrolle von Marketingstrategien zu unterstützen (vgl. z. B. MEFFERT & BRUHN 2000), wird seit 1971 als „Social Marketing“ bezeichnet (KOTLER & ROBERTO 1991). Wie im Produktmarketing ist es Ziel, mit professionellen Mitteln Wege zu finden, ein gesellschaftliches Anliegen (wie etwa die AIDS-Prävention oder der Umwelt- und Natur-

schutz) möglichst effektiv und effizient zu platzieren. Der Vermittlung des Naturschutzgedankens liegt also dieselbe Idee zu Grunde und der Planungs- und Entscheidungsprozess des kommunikativen Marketings kann somit nach denselben Regeln verlaufen. Entscheidend für ein erfolgreiches Marketing ist das strategische Vorgehen:

- Der Marketing-Prozess beginnt in der Regel mit einer Kontextanalyse. Hier werden Umgebungsfaktoren erfasst, die den Umsetzungserfolg der Maßnahme beeinflussen können (welche Unterstützer bzw. Gegner sind bei einer Maßnahme zu erwarten, welche vergleichbare Projekte gibt es schon usw.). Als Kontext der Maßnahme ist auch das eigene Unternehmen bzw. die eigene Institution zu betrachten (z. B. BERNDT 1995). Es sollte beispielsweise untersucht werden, welche spezifischen Stärken und Schwächen oder welche Ressourcen „im eigenen Haus“ vorhanden sind.
- Der nächste Schritt ist eine genaue Untersuchung nach Zielgruppen. Grundsätzlich ist hierzu ein Vorgehen zu wählen, bei dem eine möglichst aussagekräftige Identifikation von unterschiedlichen Gruppen bezogen auf ein Produkt oder eine Social-Marketing-Maßnahme möglich wird.
- Auf Grundlage der Ergebnisse der beiden genannten Schritte kann die konkrete Planung einer Strategie und eines darauf abgestimmten Maßnahmen-Mix erfolgen. Es ist das Herzstück der Marketingplanung. Nach BERNDT (1995) werden an dieser Stelle für alle Marketing-Instrumente konkrete Maßnahmen erarbeitet: Das Produkt wird konkretisiert und auf die Zielgruppen hin ausgerichtet, die Kontrahierungspolitik (Preis- und Konditionenpolitik) – soweit das im Social-Marketing möglich ist – sowie die Distributionspolitik bestimmt, die den „Vertrieb“ und den „Verkauf“ regeln. Zudem wird die Positionierung des Produkts oder der Idee/einer Maßnahme geplant. Natürlich müssen die Begrifflichkeiten, die aus dem Produktmarketing stammen, für den Bereich der jeweiligen Social-Marketing-Aufgabe übersetzt werden. Dann allerdings stellen sie eine wichtige Hilfestellung für die strategische Planung einer Social-Marketing-Maßnahme dar.
- Zuletzt folgt die operative Planung, d. h. die Organisation und Durchführung sowie die Kontrolle und Bewertung des eigenen Vorgehens wird geplant und umgesetzt. Abbildung 2 stellt die Schritte eines Marketingprozesses schematisch dar.

Die Gesamtbevölkerung ist dabei als eine Zielgruppe für die Entwicklung von Kommunikationsstrategien zu unscharf. Sollen alle gleichzeitig angesprochen werden, ist mit großen Streuverlusten und nur einem mittleren Effekt der Kommunikation zu rechnen (z. B. GELLER 1989, SCHAHN 1995). Die Bevölkerung sollte also in sinnvolle Untergruppen aufgeteilt werden, um für diese Gruppen passende, d. h. zielgruppen-spezifische Kommunikationswege entwickeln zu können.

Wie Zielgruppen ermittelt werden sollen, ist aus Marketingmodellen allerdings nicht pauschal ableitbar (z. B. BERNDT 1995, HRUSCHKA 1996). Es ist dabei grundsätzlich notwendig, die Kommunikation möglichst nah an die subjektiven wie objektiven Welten unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen anzulehnen. Voraussetzung hierfür ist das Wissen über deren Alltagsgestaltung, Geschmacksvorlieben, Lebensverhältnisse, Interessen etc., also „dem Lebensstil“ der Zielgruppen.

4 Lebensstilforschung

„Lebensstil“ ist ein vielbeachtetes Konzept innerhalb der Soziologie, das mit dem Anspruch verbunden ist, gesellschaftlichen Unterschiedlichkeiten und Ungleichheiten „jenseits von Klasse und Stand“ nachzuspüren (MICHAILOW 1996). Gesucht wird

nach neuen Dimensionen sozialer Ungleichheiten für das Leben der Einzelnen (SCHWENK 1999). Dies wurde aufgrund der gesellschaftspolitischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte notwendig, die zu einer Erosion sichtbarer sozialer Klassen, die anhand weniger struktureller Merkmale charakterisierbar waren, geführt haben (z. B. DRIESEBERG 1995, NOLLER 1999, SPELLERBERG 1996). NOLLER (1999) beschreibt den gesellschaftlichen Modernisierungsprozess in Anlehnung an CROOK et al. (1992) sogar als „Hyperdifferenzierung“, der geprägt ist durch eine beschleunigte Flexibilisierung, Pluralisierung, Heterogenisierung und Deregulierung, der die Gesellschaft als Ganzes betrifft.

Als Grundlage für diese Differenzierungstendenzen werden einhellig folgende sozialkulturelle Entwicklungen im Deutschland der Nachkriegszeit genannt (z. B. BECK 1986, HONNETH 1994, SCHULZE 2000):

- Das Anwachsen von Einkommen und erwerbsfreier Zeit hat den individuellen Entscheidungsspielraum deutlich erweitert und gleichzeitig die Prägekraft klassenspezifischer Lebensumstände reduziert.
- Mit dem Ausbau des Dienstleistungssektors haben sich die Aufstiegschancen für weite Teile der Bevölkerung erhöht; es ist ein Prozess der sozialen Mobilisierung in Gang gekommen.

- Die Bildungsexpansion hat die Berufswahlmöglichkeiten (potenziell) anwachsen lassen und die Chancen für die individuellen Reflexionsprozesse verbessert.
- Gerade auch die prägenden Trends jüngerer Zeit, wie die massive Verbreitung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der wachsende Prozess der Globalisierung als Ausdruck für die Intensivierung von Verkehrs-, Kommunikations- und Austauschbeziehungen über nationale Grenzen hinweg (vgl. HABERMAS 1998) führen zu verstärkten gesellschaftlichen Transformationen und Differenzierungen (vgl. z. B. ALTVATER & MAHNKOPF 1999, MÜNCH 1995, NOLLER 1999, SPELLERBERG 1996).

Die veränderten Erscheinungsweisen unserer Gesellschaft machten also „Zeitdiagnosen“ jenseits der klassischen Schichtmodelle notwendig (vgl. HONNETH 1994). Eine der wichtigsten Gesellschaftsdiagnosen legte BECK Mitte der 1980er Jahre (1986) mit der Beschreibung der „Risikogesellschaft“ (in Abgrenzung zur Industriegesellschaft) vor. Eine seiner Thesen lautet, dass aufgrund der oben genannten gesellschaftlichen Entwicklungstrends eine Aufhebung starrer Lebensvollzüge aus traditionellen Zusammenhängen und kulturellen Selbstverständlichkeiten, also eine Situation der Enttraditionalisierung, entstand. Das Individuum gewinnt dadurch zunehmend an Autonomie zur Bestimmung des Lebenslaufs durch individuelle Entscheidungen. Die gewonnenen Freiheiten durch Lockerung der traditionellen Zusammenhänge gehen mit einer Freisetzung aus sozialen Bindungen und damit einem Prozess der Desintegration einher (HONNETH 1994), die BECK Individualisierung nennt. Die Enttraditionalisierung und die damit verbundene Individualisierung sind nach BECK wesentliche Merkmale der modernen Gesellschaft, die für die einzelne Person erweiterte Optionen für den Lebensweg zulässt. Den Chancen zur freieren Lebensgestaltung stehen aber auch Risiken gegenüber. So haben die Menschen nicht nur die Freiheit der Wahl, sondern letztlich auch einen Wahlzwang, um sich im sozialen Raum zu verorten (vgl. MICHAILOW 1996). Die traditionsärmere Gesellschaft bietet dabei weniger Rahmen für vorgefasste Wege.

Die Individualisierung unserer Gesellschaft steht auch im Mittelpunkt einer anderen prominenten Gesellschaftsbeschreibung. Es handelt sich um das Konzept der „Erlebnisgesellschaft“, das der Soziologe Gerhard Schulze erstmals im Jahre 1992 vorlegte. SCHULZE (2000) beschreibt ebenso wie



Abb. 2: Schritte des Social-Marketing-Prozesses (nach KOTLER & ROBERTO 1991).

BECK, ausgehend von den zentralen Entwicklungen der deutschen Nachkriegszeit (s. o.), eine Zunahme persönlicher Handlungsspielräume, welche die Chance eröffnen, das Leben nach den eigenen Gesichtspunkten zu gestalten. Seinen Analysen zufolge führt der Prozess der Individualisierung allerdings nicht zu einer unüberschaubaren gesellschaftlichen Ausdifferenzierung von einzelnen Lebensstilen. Vielmehr ist eine Identifikation ähnlicher Gruppen möglich – jedoch nicht mehr ausschließlich an Hand von Strukturvariablen, wie Einkommen und Bildung. Vielmehr gewannen innerhalb der gesellschaftlichen Entwicklungen intrapersonale Dimensionen, wie persönliche Wertorientierungen und alltagsästhetische Vorlieben, zunehmend gruppenkonstituierendes Potenzial.

4.1 Lebensstilforschung im Kontext der Naturschutzkommunikation

Bei der theoretischen Auseinandersetzung mit dem Thema Lebensstil stellt sich zunächst eine gewisse Ernüchterung ein, zeigt sich doch, dass es weder *den* Lebensstilansatz gibt, noch *die* Untersuchungsmethode und folglich auch nicht *die* Lebensstiltypen (z. B. HARTMANN 1999). Vielmehr gibt es innerhalb der Soziologie eine kontroverse Diskussion über die wichtigsten Lebensbereiche (Dimensionen), die zur sinnvollen Einteilung von Lebensstilgruppen herangezogen werden müssen. Insofern ist Voraussetzung für die Erarbeitung von themenspezifischen Zielgruppen, geeignete Dimensionen zur Erstellung von unterschiedlichen Gruppen heranzuziehen. Diese müssen jeweils themenspezifisch erarbeitet werden. Der Vorteil dieser Themenkonzentrierung liegt in der Genauigkeit der Zielgruppenbeschreibung. Der Genauigkeit steht allerdings eine geringe Generalisierbarkeit bzw. Reichweite der Ergebnisse gegenüber. Eine themenkonzentrierte Lebensstilanalyse beschränkt sich also von vorneherein auf einen bestimmten Aussagehorizont, der nur vage Angaben für allgemeinere Themenbereiche zulässt.

Die Aufgabe einer Lebensstilsegmentierung im Naturschutzkontext ist es, eine für den Naturschutzbereich fundierte Zielgruppenbeschreibung der Gesellschaft zu erarbeiten. Aufgrund der Kenntnis über die unterschiedlichen Typen in der Bevölkerung kann dann eine Entscheidung getroffen werden, welche Gruppe für eine „Werbekampagne“ zur Förderung des Naturschutzgedankens allgemein ausgewählt werden soll und mit welchen Botschaften und Medien die ausgewählte Gruppe am besten ansprechbar ist.

Wie sehen nun die Lebensstiltypen aus und wie können sie für die Naturschutzkommunikation genutzt werden?

Betrachtet man die inhaltliche Ausrichtung der lebensstilbezogenen Umweltforschung, fällt vor allem eines auf: Natur- und Naturschutzthemen finden bislang keine Beachtung (SCHUSTER 2003). Die hier referierten Daten stammen aus der Untersuchung einer Konzeptionsstudie zum Thema „Naturschutz und Lebensstil“ und stellen die erste größere empirische Lebensstiluntersuchung dazu im deutschsprachigen Raum dar.

Zur Identifikation geeigneter Lebensstildimensionen und letztlich zur Berechnung von naturschutzbezogenen Lebensstilgruppen wurde im Frühjahr 2001 eine auswertbare Stichprobe von N=977 Personen ab 18 Jahren telefonisch in Berlin erhoben. Das Durchschnittsalter der Gesamtgruppe beträgt 43 Jahre, die Geschlechterverteilung ist mit 54 % Frauen und 46 % Männer nahezu ausgeglichen. Die Bildungsverteilung sieht wie folgt aus: 13 % der Befragten besitzen den Hauptschulabschluss, 28 % den Realschul- bzw. Mittelschulabschluss, jeweils 7 % haben die polytechnische Oberschule bzw. Fachoberschule absolviert und 41 % die allgemeine Hochschulreife erlangt.

Bei der Befragung handelte es sich um Telefoninterviews mit insgesamt 94 standardisierten Fragen aus folgenden Inhaltsbereichen: Wertorientierung, Konsumorientierung, alltagsästhetische Vorlieben („Musik“, „Wohnung“ und „Kleidung“), Körperbild, Naturschutzeinstellung, Naturbilder, Alter, Bildung, Geschlecht. Im folgenden Schritt wurden die Dimensionen identifiziert, die mit der Zielvariable „Akzeptanz von Naturschutz“ zusammenhängen. Dies geschah über zwei Wege: Zum einen wurden die Korrelationen zwischen der Skala „Akzeptanz von Naturschutz“ und den diskutierten Dimensionen berechnet. Weiterhin wurden die diskutierten Dimensionen einer schrittweisen Regression unterzogen, mit deren Hilfe die Vorhersagekraft jedes Items auf die abhängige Variable Naturschutzakzeptanz berechnet wurde (näheres s. SCHUSTER 2003).

4.2 Die naturschutzbezogenen Lebensstiltypen

Die Berechnung der Lebensstilgruppen wurde mit Hilfe der Clusteranalyse durchgeführt. Zur Anwendung kam in der vorliegenden Arbeit das Ward-Verfahren, dessen

Algorithmus die Cluster vereint, die verglichen mit allen anderen Clustern die geringste Distanz zueinander aufweisen (d. h. Minimierung der Intra-Cluster-Varianz und Maximierung der Inter-Cluster-Varianz). Die Clusteranalyse gibt dabei keine Lösung bezogen auf die ideale Anzahl der Gruppen vor, d. h. es gibt viele Freiheitsgrade bei der Bestimmung der geeigneten Anzahl der Cluster. Dies muss letztlich vorwiegend aufgrund der Fragestellung und der daraus ableitbaren Plausibilitätsannahmen getroffen werden. In der vorliegenden Untersuchung wurde die 7-Clusterlösung zur Beschreibung der Gruppen gewählt (Abb. 3). Der Grund liegt in der differenzierteren Beschreibung der einzelnen Lebensstilcluster gegenüber der 6-Cluster-Lösung. Im Folgenden werden stichwortartig wesentliche Merkmale der empirisch-statistisch gewonnenen sieben Lebensstilgruppen vorgestellt (vertiefend s. SCHUSTER 2003):

- *Pragmatische Naturfreunde (17 % der Stichprobe)*

Die nicht mehr ganz jungen (über 50 Jahre) und relativ gut ausgebildeten Individuen in dieser Gruppe sind überzeugte Naturliebhaber, die sich möglichst oft mit Gleichgesinnten in der Natur aufhalten. Ihre ästhetischen Vorlieben äußern sich u. a. in ihrer rustikalen Wohnungseinrichtung, ihrer vorwiegend sportlich-praktischen Kleidung oder in ihrer Präferenz für Schlager und Volksmusik. Beim Einkauf achten sie ganz besonders auf Umweltverträglichkeit der Produkte.

- *Besorgte Naturfreunde (14 % der Stichprobe)*

Diese Gruppe weist manche Überschneidungen zu den pragmatischen Naturfreunden auf, etwa in einigen ihrer Wertvorstellungen und ästhetischen Vorlieben sowie in einzelnen Aspekten ihrer Konsumgewohnheiten. Sie unterscheiden sich jedoch von dieser Gruppe in ihrem höheren Bildungsgrad, ihrer zusätzlichen Betonung des Wertes „Solidarität mit den Mitmenschen“ und ihrer Bevorzugung klassischer Musik anstelle von Schlagern und Volksmusik. Bei ihren Einkäufen achten sie sehr auf ihre Gesundheit.

- *Unabhängige Städter (21 % der Stichprobe)*

Die recht jungen (um die 30 Jahre) und gut ausgebildeten Personen in dieser Gruppe streben vor allem die Unabhängigkeit in ihrem Alltagsleben an, verbringen ihre Freizeit zumeist mit anderen gemeinsam in urbanen Umfeldern (Kino, Kultur-events) und haben mit Naturschutz als Wert wenig im Sinn. Ihre ästhetischen

Die naturschutzbezogenen Lebensstilgruppen

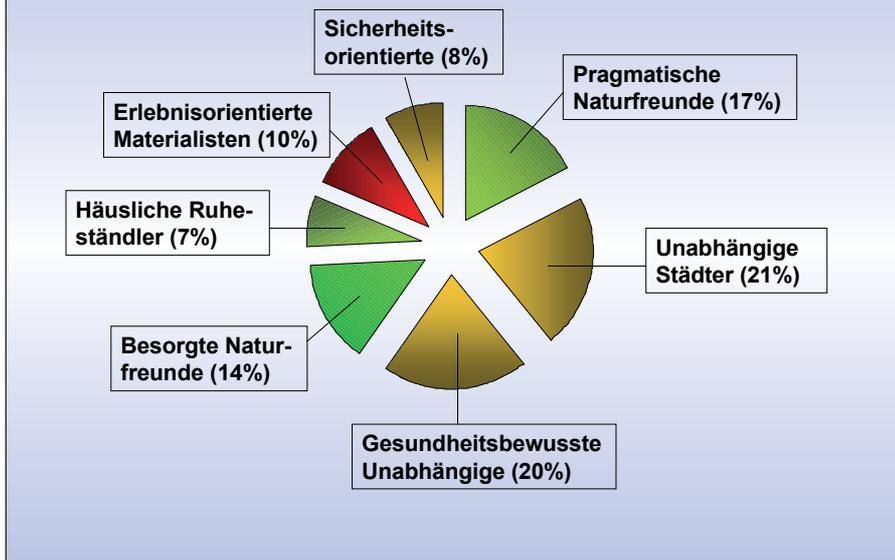


Abb. 3: Die naturschutzbezogenen Lebensstilgruppen (SCHUSTER 2003).

Vorlieben äußern sich u. a. in ihrem bunten Stilmix in ihrer Wohnung und ihrer Art, sich zu kleiden oder in ihrer klaren Präferenz für Pop- und Technomusik. Der Einkauf soll ihnen vor allem Spaß machen, wobei sie ein Faible für das jeweils technisch neueste Produkt zeigen.

- Gesundheitsbewusste Unabhängige (20 % der Stichprobe)**
Die nicht mehr ganz so jungen (Mitte 30) und gut ausgebildeten Individuen in dieser Gruppe lieben gleichfalls vor allem ein unabhängiges Leben und verbringen ihre Freizeit zumeist mit anderen gemeinsam in urbanen Umfeldern (Kino, Kulturevents). Ihre ästhetischen Vorlieben äußern sich gleichfalls in einem bunten Stilmix in ihrer Wohnung und ihrer Art, sich zu kleiden oder in ihrer klaren Präferenz für Popmusik. Beim Einkauf achten sie jedoch stark auf den Gesundheitsaspekt und auf die Qualität der Produkte und zeigen dabei überhaupt kein Faible für das jeweils technisch neueste Produkt.
- Häusliche Ruheständler (7 % der Stichprobe)**
Diese vorwiegend weibliche Gruppe höheren Alters (über 60 Jahre) mit geringer Bildung halten den Naturschutz für eine zentrale Aufgabe, verbunden mit einem hohen Bedürfnis nach mitmenschlicher Solidarität. Ihre Freizeit verbringen sie weitgehend in den eigenen vier Wänden; manchmal bekleiden sie auch ein Ehren-

amt. Ihre ästhetischen Vorlieben gleichen denen der pragmatischen Naturfreunde, sie äußern sich in ihrer rustikalen Wohnungseinrichtung, ihrer vorwiegend konventionellen, „altmodischen“ Kleidung oder in ihrer deutlichen Präferenz für Schlager und Volksmusik. Bei ihren (aufs Notwendige beschränkten) Einkäufen achten sie vor allem auf ein angemessenes Preis-Leistungs-Verhältnis sowie, in zweiter Linie, auf die Umweltverträglichkeit der Produkte.

- Erlebnisorientierte Materialisten (10 % der Stichprobe)**
Die jungen (um die 20 Jahre alten) und relativ gut ausgebildeten Mitglieder dieser Gruppe streben sowohl ein unabhängiges als auch ein mit materiellen Gütern ausgestattetes Leben an. Sie verbringen ihre Freizeit oft mit Kino und Sport, ihre ästhetischen Vorlieben äußern sich in einer ausgeprägten Modernität ihrer Wohnungseinrichtung und ihrer Kleidung sowie in ihrer Vorliebe für Techno und Pop. Einkauf muss Spaß machen, und die technisch neuesten Produkte sind die Produkte ihrer Wahl.
- Sicherheitsorientierte (8 % der Stichprobe)**
Für die um die 40 Jahre alten und nur mäßig ausgebildeten Mitglieder dieser Gruppe steht das Bedürfnis nach Sicherheit im Zentrum ihres Alltagslebens. Ihr Freizeitverhalten lässt sich nicht eindeutig beschreiben, am ehesten noch dadurch,

dass sie von allem etwas haben, ein wenig Kino, ein wenig Kultur, manchmal in der Natur etc. Vergleichbares gilt für ihr Konsumverhalten. Ihre ästhetischen Vorlieben äußern sich in einer funktional eingerichteten Wohnung, einer funktional-legeren Art, sich zu kleiden sowie in ihrer Bevorzugung von Popmusik.

4.3 Lebensstil und Naturschutz-Akzeptanz

Im nächsten Schritt werden die einzelnen Lebensstilgruppen in Beziehung zu den beobachteten Maßen an Akzeptanz des „Naturschutzes“ gesetzt, um zu beschreiben, wie sie Naturschutzmaßnahmen gegenüber stehen und welchen Argumenten bzw. Gegenargumenten für Naturschutzmaßnahmen sie zugänglich sind. Die Lebensstilgruppen wurden aufgrund der Ergebnisse vier Akzeptanzgruppen zugeordnet, die anhand eines gedachten Kontinuums zwischen den Polen „Zustimmung“ und „Ablehnung“ charakterisierbar sind (vgl. SCHUSTER 2003):

Die **Akzeptanzgruppe 1** („Unterstützer/innen mit wenigen Vorbehalten“) platziert sich am Polende „Zustimmung“: Es handelt sich um die Gruppen, denen Naturschutz grundsätzlich wichtig ist und die nur durch wenige Argumente/Gegebenheit ihre Zustimmung relativieren. In diese Akzeptanzgruppe wird die Lebensstilgruppe der „Besorgten Naturfreunde“ eingruppiert. Die „Besorgten Naturfreunde“ wären bereit, für verstärkten Naturschutz persönliche Einschränkungen in Kauf zu nehmen und geben an, dass sie in ihrem Alltag auf den Schutz der Natur und Umwelt achten. Die einzigen Vorbehalte gegenüber verstärktem Umweltschutz wären, wenn dadurch die wirtschaftliche Entwicklung behindert werden würde.

Der **Akzeptanzgruppe 2** („Unterstützer/innen mit einigen Vorbehalten“) ist ebenfalls Naturschutz wichtig, allerdings gibt es für sie mehr relativierende Bedingungen bezogen auf Naturschutzmaßnahmen als bei Akzeptanzgruppe 1. Hier werden die zwei Lebensstilgruppen der „Pragmatischen Naturfreunde“ und „Häusliche Ruheständler“ zugeordnet. Bei beiden Gruppen ist Umwelt- und Naturschutz sowohl auf der Werteebene, als auch im Alltag verankert. Die „Pragmatischen Naturfreunde“ wären sogar bereit, für mehr Naturschutz Einschränkungen in Kauf zu nehmen. Andererseits beschreiben sie, ebenso wie die „Häuslichen Ruheständler“, dass es allgemein besser wäre, auf die Vernunft der Bürgerinnen und Bürger zu setzen, als noch

mehr staatliche Regelungen vorzugeben. Weiterhin formulieren sie auch die Sorge, dass durch mehr Vorschriften im Naturschutz die Wirtschaft geschädigt werden könnte. Für diese Vorbehalte sind beide Gruppen ansprechbar und es könnte durchaus sein, dass diese Argumente in einem konkreten Konfliktfall ihre Einstellung gegenüber einer geplanten Naturschutzmaßnahme negativ färbt.

Akzeptanzgruppe 3 („Ablehner mit Anknüpfungspunkten“) bewegt sich auf dem Kontinuum deutlich in Richtung „Ablehnung“ von Naturschutz. Sie haben Vorbehalte gegenüber dem Naturschutz. Allerdings gibt es inhaltliche Anknüpfungspunkte zu Zielen von Naturschutzmaßnahmen. Es können bei dieser Gruppe also Verknüpfungen zwischen wichtigen Handlungsmotiven und dem Naturschutz gezogen werden (vgl. Motivallianzen, LITTIG 1995). In die Gruppe können die Lebensstilgruppen der „*Unabhängigen Städter*“, der „*Gesundheitsbewussten Unabhängigen*“ und „*Sicherheitsorientierten*“ eingeordnet werden. Von den drei genannten Lebensstilgruppen ähneln sich wiederum die „*Gesundheitsbewussten Unabhängigen*“ und die „*Unabhängigen Städter*“. Beide Gruppen zeigen auf den ersten Blick keine Naturschutzorientierung. Unabhängigkeit und vielseitige Aktivität führt dazu, dass sie im Alltag nicht an Naturschutz denken. Ihre Unabhängigkeit dürfte auch die Grenze möglicher Naturschutzmaßnahmen darstellen. Vermutlich reagieren beide Gruppen empfindlich auf jedwede Einschränkung ihrer Freiheiten. Insofern kann ihre allgemeine Naturschutzakzeptanz leicht kippen, wenn sie im konkreten Fall ihre Freiheit eingeengt sehen. Die „*Gesundheitsbewussten Unabhängigen*“ sehen allerdings, dass die Natur Eingriffen gegenüber empfindlich ist. Zudem sorgen sie sich vor gesundheitlichen Belastungen (auch für die folgenden Generationen) bei weiterem Vergiften der Natur. Eine Naturschutzkampagne, die diese Gruppen ansprechen will, sollte auf jeden Fall das Thema „*Freiheit/Unabhängigkeit*“ aufgreifen. Die „*Sicherheitsorientierten*“ beschreiben die Natur als empfindlich und glauben, dass Eingriffe in die Natur unvorhersehbare Folgen nach sich ziehen. Andererseits formulieren sie deutlich die Sorge, dass durch verstärkten Naturschutz die Wirtschaft geschwächt wird. Staatlichen Regelungen stehen sie skeptisch gegenüber und würden beim Naturschutz statt auf Vorschriften auf die Vernunft der Bürger setzen. Eine Naturschutzkampagne wird von den „*Sicherheitsorientierten*“ wohl am ehesten dann positiv wahrgenommen, wenn die Botschaften „*Sicherheit/Sicherung* bzw.

Stabilisierung der Lebensgrundlagen und Gesundheit“ aufgegriffen und als „vernünftig für vernünftige“ Bürgerinnen und Bürger dargestellt werden.

Akzeptanzgruppe 4 („Ablehner mit Anknüpfungsschwierigkeiten“) liegt am Polende „Ablehnung“. Sie ist für Naturschutzmaßnahmen kaum offen und besitzt auch nur wenige Berührungspunkte zum Themenbereich Naturschutz. Hier ist die jüngste Lebensstilgruppe, die „*Erlebnisorientierten Materialisten*“, angesiedelt. Die Mitglieder dieser Gruppe befinden sich in einer Lebensphase, in der der Körper als grenzenlos belastbar betrachtet wird. Naturschutz ist nicht nur unwichtig, sondern stört bei der Realisierung der eigenen Freiheit und bei der wirtschaftlichen Entwicklung. Es dürfte insgesamt schwer sein, diese Gruppe (positiv) ausschließlich auf inhaltlicher Ebene mit dem Thema Naturschutz zu berühren. Hier zeigt sich die Notwendigkeit der Zielgruppenorientierung für Naturschutzkampagnen deutlich: Informationsmaterialien gehen an dieser Gruppe völlig vorbei. Um sie berühren zu können, muss eine „spannende“ Kampagne entwickelt werden.

5 Naturschutz und die junge Generation

Die vorliegenden Ergebnisse beschreiben die jüngste Gruppe als materialistisch und erlebnisorientiert, nicht aber als naturschutzinteressiert. Sie scheint für Naturschutz kaum ansprechbar zu sein, zumindest schlechter als die älteren Gruppen. Aus naturschutzfachlicher Sicht ist dieses Ergebnis ernüchternd. Der vielzitierte und prognostizierte Wertewandel von materialistischen zu postmaterialistischen Werten, wie etwa soziale Gerechtigkeit oder Natur- und Umweltschutz, spiegelt sich in der vorliegenden Untersuchung nicht wider. Ein Ergebnis, das auch die aktuelle Shell Jugendstudie (Deutsche Shell 2002) referiert. Dort wird die Annahme der Postmaterialismusthese aufgrund der erbrachten Ergebnisse als „vorläufig“ beschrieben.

Welche Interessen und Werte weist die junge Generation auf? Was bedeutet dies für den Naturschutz? Im Folgenden werden wichtige Ergebnisse der 14. Shell-Studie berichtet. Sie beruhen auf Antworten von 2.515 Jugendliche zwischen 12 und 25 Jahren, die im Jahr 2002 befragt wurden (Deutsche Shell 2002).

- Neben „tollem Aussehen“, „Markenkleidung tragen“ und neuer „Technik“

(Internet, Handy etc.) werden einerseits Orientierungen wie „Karriere machen“, andererseits aber auch persönliche „Treue“ als absolut „in“ bezeichnet. Sich „in die Politik einmischen“ ist hingegen „out“, was allerdings nicht heißt, dass die Jugendlichen nicht gesellschaftlich aktiv sind. Diese Einstellung der Jugend geht auf einen grundlegenden Wertewandel hin zu einer pragmatischen Haltung zurück. Die Jugendlichen orientieren sich an konkreten und praktischen Problemen, die für sie mit persönlichen Chancen verbunden sind.

- Dagegen ging in der Jugend die Wichtigkeit des „umweltbewussten Verhaltens“ von 83 % in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre auf nunmehr 59 % zurück. Somit rangiert in der Jugend heute die Bedeutung des umweltbewussten Verhaltens deutlich hinter der Wichtigkeit von „Fleiß und Ehrgeiz“ und hinter dem Sicherheitsstreben.
- Nur 34 % der Heranwachsenden bezeichnen sich als politisch interessiert. Im Jahre 1991 waren es noch 57 %. Eine wichtige Rolle spielen dabei Alter und Bildungsniveau: Es sind vor allem ältere und gut ausgebildete Jugendliche, die sich für Politik interessieren oder einsetzen. Jüngere Jugendliche sind, auch im Zuge ihres Reifungsprozesses (noch) vorrangig mit sich selbst beschäftigt.
- Die Heranwachsenden sehen allgemein und trotz Leistungsanforderungen sowie steigender Risiken wieder zuversichtlicher in Zukunft.
- Gefragt nach den wichtigsten gesellschaftlichen Zukunftsaufgaben nennen Jugendliche – genau wie auch die Gesamtbevölkerung – nicht zuerst die Ökologie, sondern die Bereiche Arbeitsmarkt, Kinder und Familie sowie Bildung.

5.1 Den Heranwachsenden gibt es nicht: „Typen von Heranwachsenden“

Wie auch die Gesellschaft als Ganzes stellt die Gruppe der Jugendlichen keine homogene Einheit dar. Wie bei Erwachsenen können auch in dieser Lebensphase Unterschiede bei den Interessen, Wertorientierungen und Freizeitaktivitäten festgestellt werden. Die klassische Lebensstilforschung bietet gegenwärtig allerdings kaum Hinweise über die Ausprägung, die Entwicklung und Veränderbarkeit von Lebensstilen bei Jugendlichen. An dieser Stelle kann von einem Forschungsvakuum gesprochen wer-

den¹. Aus diesem Grund werden hier Querbezüge zur Shell-Studie und den dort beschriebenen Typen von Heranwachsenden hergestellt. Die Autoren der Studie differenzieren aufgrund der Befragungsergebnisse vier Typen von Jugendlichen (Abb. 4):

1. *Selbstbewusste Macher* (ein Viertel der Stichprobe): Aus der breiten Mitte der Gesellschaft, in beiden Geschlechtern gleich vertreten, Leistungselite, stellen sich den Anforderungen.

2. *Pragmatische Idealisten* (ein Viertel): Bildungsbürgertum, stärker weiblich geprägt, persönliches Engagement, soziales Denken und Leistungsbewusstsein verknüpft.

3. *Zögerliche Unauffällige*: Sehen skeptisch in ihre persönliche Zukunft, kommen mit Leistungsanforderungen in Schule und Beruf weniger gut zurecht, reagieren mit Resignation und Apathie.

4. *Robuste Materialisten*: Wie zögerliche Unauffällige, reagieren jedoch mit Ellenbogen, vorwiegend männliche Gruppe, übertreten zuweilen gesetzliche Regeln, schauen auf Randgruppen herab.

Laut den Ergebnissen dürfte die Gruppe der Jugendlichen, die bereits aktiv für Naturschutz eintritt, die pragmatischen Idealisten darstellen – also eine Gruppe mit mehr Mädchen und jungen Frauen mit höherer Schulbildung bei gleichzeitiger Leistungs-

orientierung. Dieses Ergebnis wird von weiteren Studien bestätigt. Befragungen bei Kinder und Jugendlichen weisen darauf hin, dass bei naturschutzorientierten Jugendlichen die genannten Merkmale tatsächlich häufiger auftreten (z. B. LUDE 2001).

5.2 Naturschutzarbeit im Spiegel der Lebensorientierungen von Heranwachsenden

Welche Folgerungen können aus diesen Ergebnissen gezogen werden, insbesondere unter dem Aspekt, dass (auch) Naturschutzverbände ein nachlassendes Engagement insbesondere bei Jugendlichen feststellen? Denn laut SCHMIDT-JODIN & BOPPEL (2002) führen gerade die traditionellen Strukturen, Personen, Themen und Themenvermittlung der klassischen Natur- und Umweltschutzverbände zu einem Rückgang des Interesses bis hin zum Desinteresse der Jugendlichen an der „klassischen“ Naturschutzarbeit. In bewusst überzeichneten Worten beschreiben sie den traditionellen Naturschutz u. a. mit folgenden Eindrücken (ebd., S. 14): „Kakigrün bekleidete Herren höheren Alters, ausgerüstet mit Fernglas und Kniebundhose ... ziehen missionarisch auf ihren Beobachtungsposten ... Früher war alles besser ... Positives Denken und die Lust am Leben sind diesen Menschen bei der ersten Vogelstimmenwanderung abhanden gekommen ... Die jüngsten in den Naturschutzvereinen sind so um die Fünfzig und die Älteren kleben an ihren Vorstandspötschen ...“.

Liegt das zugeschriebene Bild des „typischen Naturschützers“ tatsächlich so weit vom Selbstbild der eigenen Person des engagierten Jugendlichen entfernt? Diese Frage war der Ausgangspunkt einer eigenen Untersuchung bei einer Gruppe junger Erwachsener im Frühjahr 2003. Die Stichprobe der Befragten sollte die wesentlichen Merkmale der Gruppe „Pragmatische Idealisten“ teilen. Dazu wurden letztlich 82 junge Erwachsene (Durchschnittsalter 23 Jahre), vorwiegend Frauen (73 %) mit hoher Bildung (Studium der Erziehungswissenschaften) befragt. Im Mittelpunkt des Interesses lag der Vergleich des Selbstbilds mit der Sicht auf den „typischen Naturschützer“. Dazu sollten sie den „typischen Naturschützer“ sowie ihre eigene Gruppe, also Studienkolleginnen und -kollegen desselben Faches, anhand von Merkmalspaaren einschätzen (Abb. 5).

Unterschiede in der Gruppenwahrnehmung zeigen sich insbesondere bei den Merkmalen „Toleranz“ und „Spaßorientierung“. Die „typischen Naturschützer“ werden als wesentlich ernster und weniger tolerant eingeschätzt. Weiterhin sehen die Befragten „typische Naturschützer“ als gesellschaftlich wenig angesehen, weniger modern, mehr als Einzelgänger und weniger humorvoll als die eigene Gruppe. Dagegen ist der „typische Naturschützer“ uneigennütziger als die eigene Gruppe².

Insgesamt zeigen sich bei dieser Befragung also tatsächlich relevante Unterschiede zwischen dem Selbstbild und dem Bild von „typischen Naturschützern“. Diese Ergebnisse legen eine Distanz in der „Alltagskultur“ nahe, die nur mit Willen überschritten werden kann. Oder salopp ausgedrückt: Wer begibt sich schon gerne in eine Gruppe, die weniger tolerant, konservativer, nicht spaßorientiert und wenig humorvoll, dafür aber uneigennützig ist? Und das alles auch noch bei einer angenommenen geringen gesellschaftlichen Stellung.

Stellt man dem die Orientierungen der Jugendlichen nach der Shell Studie gegenüber, muss davon ausgegangen werden, dass – außer bei einer starken intrinsischen Naturschutzorientierung – die Gruppe der

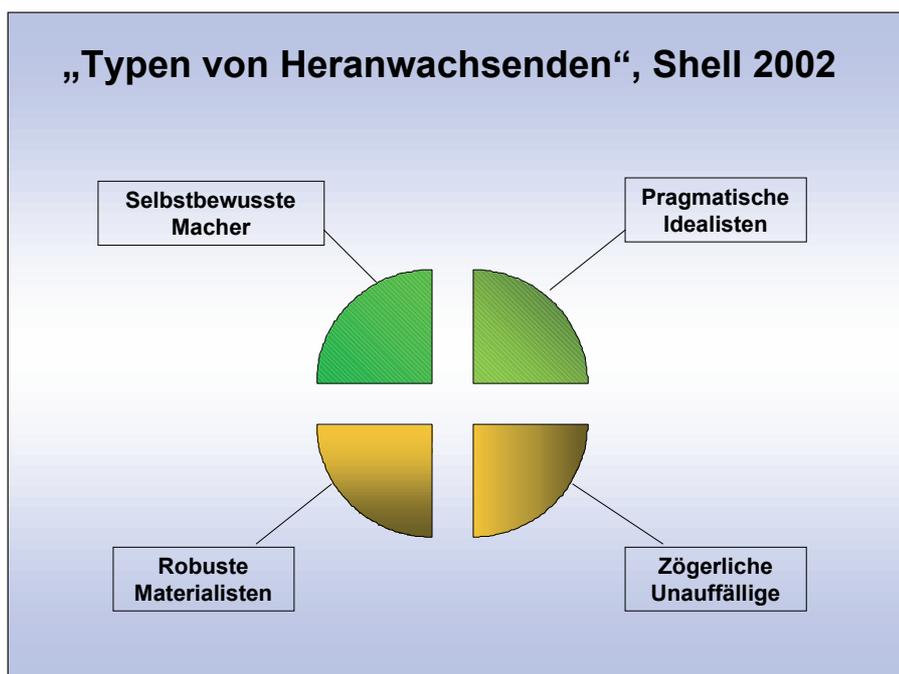


Abb. 4: Typen von Heranwachsenden nach der 14. Shell-Studie.

1 GERHARDS & RÖSSEL (2001) legten eine Untersuchung zum Ernährungsverhalten von Jugendlichen vor, die sich mit der Entwicklung von Lebensstilen Jugendlicher sowie dessen Einfluss auf das Ernährungsverhalten beschäftigt.

2 Die aufgelisteten unterschiedlichen Bewertungen sind statistisch signifikant [t-test; $p < 0,05$].

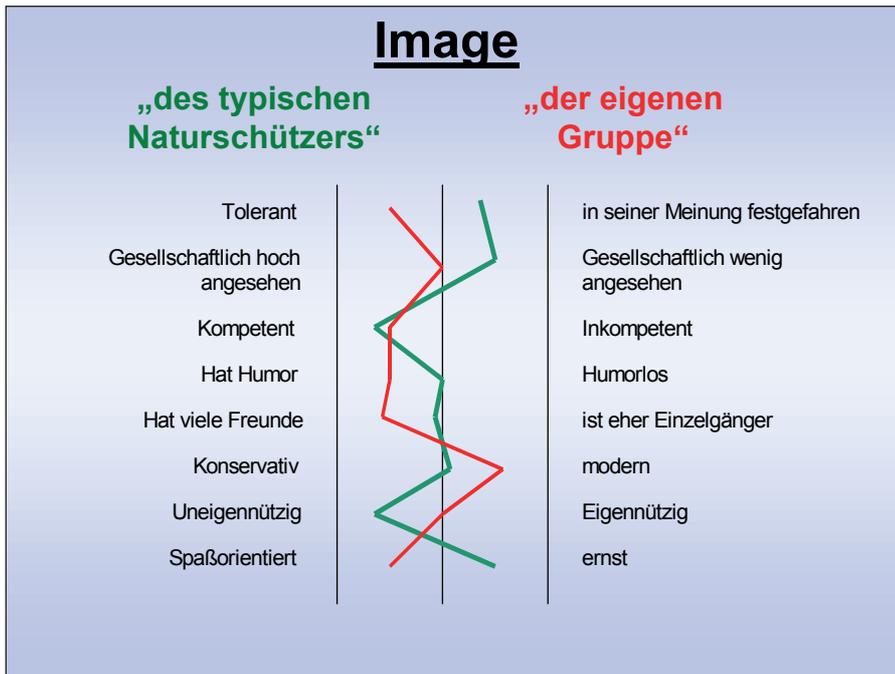


Abb. 5: Image des „typischen Naturschützers“ verglichen mit der eigenen Gruppe.

„typischen Naturschützers“ als nicht persönlich förderlich angesehen wird. Nach Shell ist die junge Generation leistungs-, macht- und anpassungsorientiert, bei gleichzeitiger Abnahme grundsätzlicher engagementbezogener Wertorientierung. Im Gegensatz zu früheren Befragungen zeigt sie eine Zunahme der Betonung von Genuss und Lebensfreude. Weiterhin ist eine starke Chancenorientierung festzustellen, d. h. Jugendliche sind durchaus bereit gesellschaftliche Probleme wahrzunehmen und sich zu engagieren – allerdings steigt die Wahrscheinlichkeit für ein Engagement mit der damit verbundenen gesellschaftlichen Anerkennung und den Chancen der persönlichen Weiterentwicklung. Orientierungen also, die nicht ohne weiteres mit dem zugeschriebenen Bild des „typischen Naturschützers“ im Einklang stehen.

5.3 Ansatzpunkte für eine attraktive Gestaltung von Naturschutzaktivitäten für Heranwachsende

Wie sollte den Ergebnissen der Studien nach die ehrenamtliche Naturschutzarbeit gestaltet und dargestellt werden, damit sie für Heranwachsende Anziehungskraft entwickeln kann? Als grundsätzliche Empfehlungen lässt sich ableiten, Naturschutzaufgaben

- als Zukunftsfeld für die persönliche und gesellschaftliche Entwicklung darzustellen;
- als eine Grundlage für eine gesellschaftliche Stabilisierung und einen Wettbewerbsvorteil – persönlich wie global – zu positionieren.

- Ungünstig dürfte dagegen jede Assoziation mit einem gesellschaftspolitischen Feld sein, das (i. w. S.) *politisches* Engagement verlangt.

Soll die ehrenamtliche Naturschutzarbeit für Heranwachsende attraktiver werden, können daraus folgende Empfehlungen abgeleitet werden. Grundsätzlich liegt dabei aus der sozialwissenschaftlichen Perspektive des Naturschutzes nahe, einen *Perspektivenwechsel* vorzunehmen. Natur(-schutz) sollte demnach als „Bühne“ für vorhandene jugendliche Orientierungen betrachtet werden. Ziel dieses Perspektivenwechsel ist es, die Jugendlichen dort abzuholen, wo sie stehen – und das ist in der Regel nicht das intrinsische Interesse an Naturschutzthemen. Vielmehr wird Naturschutzengagement für Heranwachsende dann attraktiv sein, wenn es sich um Projekte handelt,

- die zeitlich begrenzt sind (nicht um schwerfällige Strukturen);
- die Spaß machen;
- die durchaus persönliche (Wettbewerbs-) Vorteile ermöglichen (z. B. durch projektbezogene Kooperationen mit der Wirtschaft);
- die auch für Mädchen und junge Frauen attraktiver werden;
- bei denen eine Verbindung zu globalen Problemen gezogen wird (die nach der Shell-Studie von Jugendlichen stärker wahrgenommen werden als problematische Entwicklungen vor Ort).
- Besonders wichtig sind positive Naturerfahrungen in der Kindheit für das Umweltengagement bei Heranwachsenden (LUDE 2001). Aus diesem Grund sollten

die positiven Naturerfahrungen in Kindergarten und Schule verstärkt werden.

An die Adresse von Naturschutzverbänden formulieren SCHMIDT-JODIN & BOPPEL (2002) folgende Empfehlungen:

- ernst gemeinte Öffnung des Vereins für alle Generationen;
- Optimierung des Images und der Kommunikationsstrukturen;
- Alternativangebote zur Organisationsform Verein (s. o., zeitlich begrenzte Projekte, lockere Vereinskultur);
- Projekte mit globalen Aspekten (kleine Probleme groß gedacht; s. o.);
- elementare Naturerlebnisse ermöglichen (s. o.);
- Überlegungen anstellen, wie Mädchen und Frauen der Zugang zum Naturschutzengagement erleichtert werden kann (s. o.);
- neuartige Kooperationen eröffnen (z. B. mit Betrieben, Sportvereinen, Seniorenheimen, etc.).

6 Beispiele möglicher Kommunikationsstrategien für ausgewählte Lebensstilgruppen

Überträgt man die Idee des eben genannten Perspektivenwechsel auf die Gesamtgesellschaft, dann liefert die Lebensstilstudie wichtige Hinweise dafür, was den einzelnen Gruppen im Leben wichtig ist, wie sie über Naturschutz denken und wie sie erreichbar sind. Folgende Ausführung geben erste³ Anregungen und Beispiele für lebensstil-spezifische Werbekampagnen im Naturschutz, die sich auf die gewonnenen Lebensstilgruppen beziehen.

Beispiel für die „Pragmatischen Naturfreunde“

Die Gruppe der „Pragmatischen Naturfreunde“ gehört zur zweiten Akzeptanzgruppe, d. h. sie ist für Naturschutz relativ aufgeschlossen, liebt die Natur und hält sich gerne und oft dort auf. Eigentlich muss sie nicht erst für die Idee des Naturschutzes begeistert werden. Naturschutzmaßnahmen wird diese Gruppe in der Regel begrüßen. Insofern ist zu fragen, ob sie als Zielgruppe lohnenswert ist. Allerdings ist zu beachten, dass sie durchaus auch von Gegnern verstärkter Naturschutzbemühungen „berührbar“ ist – mit dem Argument der möglichen wirtschaft-

³ Detaillierte Untersuchungen über Lebensstile und „treffende Naturschutz-Werbestrategien“ sind in Bearbeitung (im Auftrag des Bundesamts für Naturschutz -BfN). Die Ergebnisse dieser Studien liegen Anfang 2004 vor.

lichen Einschränkungen durch Naturschutz. Unter diesem Gesichtspunkt kann es durchaus sinnvoll sein, sie als bisherige „Kundschaft“ nicht zu vernachlässigen und immer wieder einzubinden.

Botschaften könnten sein: „Natur ist wertvoll und schön – so soll sie auch unseren Kindern erhalten bleiben“, „Naturschutz ist wichtig“, „Manchmal müssen auch andere Einschränkungen hinnehmen – nicht nur die Natur“, „wirtschaftliche Vorteile durch Naturschutz“.

Die „Pragmatischen Naturfreunde“ sind ein besonders geeignetes Klientel für Naturparks, Schutzstationen etc. Dort dürften sie zu einer Hauptbesuchergruppe gehören. Mit großer Sicherheit ist diese Gruppe für (geführte) Tagesausflüge und Naturreisen aufgeschlossen. Im Sinne der Sorge, dass verstärkter Naturschutz durchaus die Wirtschaft schädigen könnte, empfiehlt es sich, eine Verbindung von Naturführungen und der Integration von Natur und Wirtschaft zu schaffen. Themen könnten sein: Strukturförderung durch Natur-Tourismus; Naturschutz und Ernährungsbranche – z. B. Bier- und Weinverköstigungen bei ökologischen Betrieben. Auf jeden Fall sollte das Thema Naturschutz und Wirtschaft regelmäßig aufgegriffen und in unterschiedlichen Medien (inklusive der Mitgliederzeitschriften) platziert werden.

Beispiel für die „Unabhängigen Städter“
Der „Unabhängige Städter“ steht dem Naturschutz grundsätzlich gleichgültig gegenüber – Naturschutz ist kein Thema. Diese Gruppe ist eine reine Großstadtgruppe, d. h. sie verbringen ihre Freizeit ausschließlich in der Stadt und Naturschutzmaßnahmen dürften sie in ihrer alltäglichen Lebenswelt nicht wahrnehmen. Andererseits besteht keine Angst vor Regelungen, die ihrer Meinung nach auch die Wirtschaft nicht beeinträchtigen würden.

Bei dieser Gruppe ist es aufgrund ihrer allgemeinen Wertestruktur angebracht, das Thema Freiheit und Unabhängigkeit in, mit und für die Natur zu thematisieren. Eine Botschaft könnte sein: „Leben und leben lassen“. Ein anderes Thema für diese Gruppe ist „Schönheit“. Bei diesen Themen sind sie ansprechbar, kommen ins Schwärmen, fühlen mit etc. Die Botschaften sollten in ihre städtische Welt getragen werden, d. h. ins Kino, ins Theater, in Konzerte, in Kneipen, in die Hochschule, in Fitness-Center etc.

Beispiele könnten sein: Der Life-Auftritt (via webcam, Internet etc.) eines Wildnis-

läufers, also einer Person, die eine naturbezogene Route beispielsweise durch Deutschland, die Alpen o. ä. läuft. Ideal wäre dabei die Kooperation mit Fitness-Centern, die diesen Auftritt auf einem ihrer Bildschirme, die in der Regel vor unterschiedlichen Fitnessgeräten zur Ablenkung positioniert sind, als Programm anbieten könnten. Eine verstärkte Kooperation mit Sportcentern könnte auch über out-door-Angebote aufgebaut werden, indem gemeinsame Sport- und Actionangebote auf einen (einzurichtenden) Wildnispfad angeboten werden.

7 Schlussbemerkungen

Abschließend kann festgehalten werden, dass es – trotz der genannten theoretischen und empirischen Unschärfen – über eine Einbeziehung des Lebensstilkonzepts möglich ist, zu einer sinnvollen und nachvollziehbaren lebensstilorientierten Unterteilung der Bevölkerung zu gelangen, die eine zielgruppengerechte Gestaltung von Naturschutzkommunikation zulässt. Voraussetzung für die Nutzung der Daten und Befragungsergebnisse ist, dass der Schutz der Natur als relationales Geschehen gesehen wird, in dem die Perspektive auch auf menschliche und gesellschaftliche Bedürfnisse und Entwicklungen gerichtet wird. Dabei geht es nicht um die Rückstellung oder gar Aufgabe von Naturschutzziele. Im Gegenteil: Der Perspektivenwechsel ermöglicht einen Zugang des Naturschutzes zu unterschiedlichen Gruppen und kann als Weg zu einem nachhaltigen sowie integrativen Naturschutz gesehen werden, der es potenziell vermag, immer größere Kreise in der Gesellschaft zu ziehen.

Zusammenfassung

Der Schutz der Natur gehört zu den wichtigsten Anliegen unserer Gesellschaft und stellt in der Bevölkerung einen hohen allgemeinen Wert dar. Dennoch ist in den letzten Jahren eine Verschiebung zu beobachten: Verglichen mit anderen Themen, sinkt der Stellenwert von Naturschutz in der Gesellschaft beständig. Bedeutsamer sind Themen, die auf die wirtschaftliche Stabilisierung abheben, wie etwa Arbeitslosigkeit bekämpfen, Wirtschaft ankurbeln oder Renten sichern (KUCKARTZ & GRUNENBERG 2002). Pointiert ausgedrückt kann gesagt werden, dass Naturschutz gegenwärtig keine „Konjunktur“ hat. Das zeigt sich insbesondere dann, wenn eine Naturschutzmaßnahme umgesetzt wird bzw. werden soll. Nicht selten sind dann heftige

Widerstandsäußerungen beobachtet und für die Naturschutzseite spürbar. Wie kann das Image des Naturschutzes nun wieder aufgewertet, der Trend des abnehmenden Stellenwertes von Naturschutz gebremst werden? Zunächst ist es wichtig, „die Gesellschaft“ genauer aufzuschlüsseln. Es zeigt sich, dass unterschiedliche Gruppen dem Naturschutz unterschiedlich nahe stehen. Oder anders ausgedrückt, dass Naturschutz manchen Gruppen näher gebracht werden muss als anderen. Schlaglichtartig wird anhand empirischer Daten die Akzeptanz von Naturschutz bei einzelnen Gruppen vorgestellt. Beachtung finden dabei auch Jugendliche und junge Erwachsene, also die „Zukunftsgruppe“ und gleichzeitig die „Vermissen“ im ehrenamtlichen Naturschutz. Abschließend werden erste Folgerungen für die Interessenssteigerung am Naturschutz zur Diskussion gestellt.

Literatur

- ALTVATER, E. & MAHNKOPF, B. (1999): Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft. - Münster, 600 S.
- BECK, U. (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. - Frankfurt, 391 S.
- BERNDT, R. (1995): Marketing. - Berlin.
- BMU [Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit] (1998): Bericht der Bundesregierung nach dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt. Nationalbericht biologische Vielfalt. - Bonn.
- BÖCKER, F. (1991): Marketing. 4. Auflage. - Stuttgart.
- BRENDLE, U. (2000): Erfolgsbedingungen von Naturschutzpolitik. Perspektiven, Ausblick und Entwicklungschancen. In: K.-H. ERDMANN & MAGER, T. J. (Hg.): Innovative Ansätze zum Schutz der Natur. Visionen für die Zukunft. S. 199-216. - Berlin, Heidelberg, 199-216.
- BRODDA, Y. (2001): Regionalentwicklung und Biosphärenreservat – Chance oder Gegensatz? In: KORN, H. & FEIT, U. (Bearb.): Treffpunkt Biologische Vielfalt. - Bonn, 191-196.
- CROOK, S.; PAKULSKI, J. & WATERS, M. (1992): Postmodernization. Change in Advanced Society. - London, 264 p.
- Deutsche Shell (Hg.) (2002): Jugend 2002. 14. Shell Jugendstudie. - Frankfurt.
- DIEKMANN, A. & PREISENDÖRFER, P. (2001): Umweltsociologie. Eine Einführung. - Reinbek, 223 S.
- DIERSSEN, K. (1994): Was ist Erfolg im Naturschutz? In: BLAB, J.; SCHRÖDER, E. & VÖLKL, W. (Hg.): Effizienzkontrollen im Naturschutz. - Schr.-R. f. Landschaftspflege und Naturschutz, H. 40, 9-22.
- DRIESEBERG, T. J. (1995): Lebensstil-Forschung. Theoretische Grundlagen und praktische Anwendungen. - Heidelberg, 255 S.
- GELLER, E. S. (1989): Applied behavior analysis and social marketing: An integration of

- environmental preservation. - *Journal of Social Issues*, **45**, 17-36.
- GERHARDS, J. & RÖSSEL, J. (2001): Das Ernährungsverhalten Jugendlicher im Kontext ihrer Lebensstile. - Bonn, Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BzgA).
- HABERMAS, J. (1998): Die postnationale Konstellation. - Frankfurt, 255 S.
- HARTMANN, P.H. (1999): Lebensstilforschung: Darstellung, Kritik und Weiterentwicklung. - Opladen, 308 S.
- HONNETH, A. (1994): Desintegration: Bruchstücke einer soziologischen Zeitdiagnose. - Frankfurt, 109 S.
- HRUSCHKA, H. (1996): Marketing-Entscheidungen. - München, 306 S.
- HÜBNER, G. (1998): Inhalte und Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Psychologie/Soziales Marketing“. In: WIERSBINSKI, N.; ERDMANN, K.-H. & LANGE, H. (Hg.): Zur gesellschaftlichen Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen. - BfN-Skripten 2, 63-68.
- JÄNICKE, M.; KUNIG, P. & STITZEL, M. (1999): Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. - Bonn, 432 S.
- KOTLER, P. & ROBERTO, E. (1991): *Social Marketing*. - Düsseldorf, 414 S.
- KUCKARTZ, U. & GRUNENBERG, H. (2002): Umweltbewusstsein in Deutschland 2002: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage; Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Förderkennzeichen 20017109 : Stand: Juni 2002. - Berlin, 107 S.
- LANTERMANN, E.-D. (2002): Naturschonendes Handeln im Kontext sozialer Bezüge. In: K.-H. ERDMANN, K.-H. & SCHELL, C. (Bearb.): Naturschutz und gesellschaftliches Handeln. - Bonn, 13-21.
- LITTIG, B. (1995): Die Bedeutung vom Umweltbewusstsein im Alltag. Oder: Was tun wir eigentlich, wenn wir umweltbewußt sind? - Frankfurt, 158 S.
- LUDE, A. (2001): Naturerfahrung und Naturschutzbewußtsein. Eine empirische Studie. - Innsbruck, 283 S.
- MEFFERT, H. & BRUHN, T. (2000): Dienstleistungsmarketing. Grundlagen, Konzepte, Methoden. Mit Fallbeispielen. 2. Aufl. - München.
- MICHAILOW, M. (1996): Individualisierung und Lebensstil. In: SCHWENK, O. G. (Hg.): Lebensstil zwischen Sozialstrukturanalyse und Kulturwissenschaft. - Opladen, 71-98.
- MÜNCH, R. (1995). Die Dynamik der Kommunikationsgesellschaft. - Frankfurt/M., 313 S.
- NOLLER, P. (1999): Globalisierung, Stadträume und Lebensstile. Kulturelle und lokale Repräsentationen des globalen Raums. - Opladen, 296 S.
- SCHAHN, J. (1995): Psychologische Forschung zu Mülltrennung und Müllvermeidung: Möglichkeiten und Grenzen psychologischer Ansätze zur Förderung umweltschonenden Verhaltens. - *Psychologische Rundschau*, **46**, 104-114.
- SCHMIDT-JODIN, M. & BOPPEL, C. (2002): Jugendliche: „Null Bock“ ist out, aber „öko“ ist (noch) nicht in. - *LÖBF-Mitteilungen* 3/2002, 12-16.
- SCHULZE, G. (2000): Die Erlebnisgesellschaft. Kulturosoziologie der Gegenwart. 8. Aufl. - Frankfurt, 765 S.
- SCHUSTER, K. (2003): Lebensstil und Akzeptanz von Naturschutz. - Heidelberg, 200 S.
- SCHWENK, O. G. (1999): Soziale Lagen in der Bundesrepublik Deutschland. - Opladen, 261 S.
- SPELLERBERG, A. (1996): Soziale Differenzierung durch Lebensstile. Eine empirische Untersuchung zur Lebensqualität in West- und Ostdeutschland. - Berlin, 241 S.
- Statistisches Bundesamt (2003): Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2002. Erläuterungen und Eckzahlen. - Wiesbaden, 14 S.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Kai Schuster
 Universität Kassel
 FB 03, Psychologie
 Holländische Str. 36-38
 34109 Kassel
 E-Mail: k.schuster@uni-kassel.de

Stephan Börnecke

Naturschutz und Medien

Wer sich ins Spannungsfeld von Medien und Naturschutz begibt, wird bald enttäuscht sein von der Resonanz, die ein Heer von ehren- und hauptamtlichen Experten im Naturschutz auf die engagierte Arbeit erhält: Warum haben Natur- und Umweltschutz zu selten Erfolg in den Medien und überhaupt in der Bevölkerung, warum scheitern Umweltverbände manchmal daran, eine „gute Presse“ zu bekommen? Oder ist alles gar nicht so schlimm?

Die Ausgangslage beschreibt die jüngste Ausgabe der Studie Umweltbewusstsein 2002 in Deutschland des Umweltbundesamtes (UBA) (KUCKARTZ & GRUNENBERG 2002). Dort heißt es auf Seite 2: „Die Bevölkerung ist in starkem Maße ökologisch sensibilisiert, und die große Mehrheit hält die einzelnen Teilbereiche des Umweltschutzes für äußerst wichtige politische Aufgaben.“

Und die Bevölkerung ist lernfähig: Sogar einen so sperrigen Begriff wie die „nachhaltige Entwicklung“, den sich die Umweltbewegung von den Förstern hat aufdrücken lassen, heißt es in der Studie, kenne heute schon jeder vierte Deutsche, doppelt so viele wie zwei Jahre zuvor. Dazu später mehr.

Es kommt noch besser:

20 % der Bürger sind angeblich im Umweltschutz engagiert, ob tatkräftig als ehrenamtlicher Helfer oder als Spender übers Portemonnaie. Ob das wirklich stimmt und auf welchen Zeitraum das wohl bezogen ist?

75 % wollen keine gentechnisch veränderten Lebensmittel.

79 % finden es richtig, wenn der, der mehr Umwelt verbraucht, dafür auch mehr bezahlt.

Überhaupt finden sogar 83 %, dass Schluss sein sollte mit dem Energieverschwendung. 52 % immerhin sind der Ansicht, dass Umweltschutz eine wichtige politische Aufgabe ist, das sind satte 14 Prozentpunkte mehr als zwei Jahre zuvor.

Ende der positiven Nachrichten.

Denn, und auch das kann man diesem und anderen Gutachten entnehmen, das Thema Umwelt ist eigentlich auf dem Rückmarsch. Das wird besonders deutlich, nimmt man die Erkenntnisse einer neuen Studie der Universität Marburg zur Hand. Dort hat der

Natursoziologe *Rainer Brämer* zusammen mit seinen Studenten 2002 und Anfang dieses Jahres 2.000 Jugendliche befragt.

Das Ergebnis in Kürze:

Das Interesse der Jugend an der Natur nimmt stetig ab. Pflanzennamen interessieren nicht, Jugendliche wollen kaum noch wandern (BRÄMER 2003).

Diese neue Studie belegt die Natur entfremdung: Die Hamburger-Generation will zwar Tiere hegen und streicheln, hält aber Jäger und Schlächter für Mörder – und isst dennoch weiter Fleisch.

Schon eine erste Studie 1997 ließ ahnen, dass es mit dem Naturverständnis der Jugend nicht zum Besten bestellt ist. Damals prägte BRÄMER den (eigentlich aus dem Amerikanischen entlehnten) Begriff des „Bambi-Syndroms“, mit dem der Soziologe den „Verniedlichungs-Impuls“ vieler Jugendlicher umschreibt: Sie finden Tiere niedlich, wollen sie füttern und pflegen, wollen die Natur blitzblank halten, benutzen sie aber andererseits als „Kulisse“ für ihre Freizeitaktivitäten (BRÄMER 1998).

Die Folge, sagt der Wissenschaftler, sei fatal: Eine moralische Naturanschauung verstelle den Blick für die nachhaltige Nutzung der Natur, wie sie seit dem UN-Erdgipfel von Rio 1992 auch jenen Menschen geläufig sein sollte, die auch nur entfernt mit Naturschutz oder Entwicklungspolitik etwas zu tun haben – ein Wirtschaften, das die Lebensgrundlagen für nachfolgende Generationen erhält und das von den Zinsen und nicht vom Kapital lebt.

Nur 37 % der Jugendlichen aus den Klassen sechs, neun und zwölf haben den auch laut BRÄMER (2003) schwierigen Begriff Nachhaltigkeit überhaupt schon einmal zur Kenntnis genommen, und wer ihn gehört hatte, der verknüpft in der Regel falsche Inhalte damit: keinen Müll in den Wald werfen, Natur nicht verschmutzen oder keine Zweige knicken. Die Vorstellung, Natur so weit nutzen zu können wie ausreichend Ressourcen nachwachsen, komme praktisch nicht vor. BRÄMER (2003): „Eine abstrakte Wertnatur und eine Naturschutz-Moral blockieren Nachhaltigkeitsgedanken.“

Und diese Moral junger Menschen mit einem rosaroten Bild von der Natur sieht so aus: 70 % sähen in der Natur „Harmonie

wirken“, 80 % bejahen Naturschutzgebiete und finden, dass Wild Ruhe braucht. 95 % gar verlangen, dass die Natur aufgeräumt ist und dass es das „größte Verbrechen“ wäre, in ihr Abfall zurückzulassen. Kein Wunder, dass in dieser Anschauung zwar Bäume pflanzen von 90 % für wichtig gehalten wird, 75 % aber glauben, dass das Fällen von Bäumen dem Wald schade (BRÄMER 2003).

Das findet seine Entsprechung bei der landwirtschaftlichen Nutzung: Die junge Generation stillt zwar ihren Hunger in Fastfood-Ketten mit Bouletten und Hühnchen, hält aber wenig vom Schlachten und empfindet Jäger und Metzger sogar als Mörder. Der Mensch, so die Analyse, kommt im Naturbild Jugendlicher nicht vor, sie begreifen sich selbst nicht als Naturwesen.

Auch im Freizeitverhalten nimmt die Entfremdung zu: Das Interesse am Bestimmen von Pflanzen hat sich seit 1997 auf 20 % halbiert, und auch das Interesse, Tiere zu beobachten, schwindet. 90 % der Befragten behaupten zwar, nicht ohne Natur leben zu können, interessieren sich aber kaum für sie und haben – trotz des Bekenntnisses zum Artenschutz – keine Ahnung von den Schutzobjekten. Trotz der hehren Ansicht über die Natur und des abstrakten Wunsches, sie zu schützen, gerät die Landschaft zur Kulisse: Feiern in der Natur ist nur noch für 60 % der Jugendlichen ein Erlebnis (1997: 80 %), dafür wuchs die Neigung, beim Spazieren den Walkman überzustülpen von 40 auf 50 % (BRÄMER 1998, 2003).

Die Gründe sind vielfältig, nicht nur bei den Jugendlichen und Kindern, sondern vor allem bei den Erwachsenen sind natürlich erst einmal nur die allgemeine politische und konjunkturelle Lage schuld: Die Sorgen um den Arbeitsplatz, die Gesundheit, der Erhalt des Friedens, die Angst vor Terror sind in den Vordergrund gerückt. Geradezu grotesk mutet es deshalb an, wenn, wie im Herbst 2002 geschehen, eine komplette Bundestagswahl von einem Umweltthema mitentschieden wird. Sie erinnern sich an das Elbe-Hochwasser und seinen Einfluss auf das Wahlergebnis, und das ist eben nicht nur ein Katastrophenthema, sondern auch eines, das eng mit der Frage zusammenhängt, wie der Mensch mit seiner Natur umgeht.

Oft sind aber auch die Umweltbehörden und die Umweltorganisationen daran schuld, wenn die Karte Naturschutz nicht mehr zieht, und zu einem guten Teil die Medien selbst respektive diejenigen, die Medien mit ihren vermeintlichen oder tatsächlichen Nachrichten füttern.

Einige Beispiele aus der Praxis:

Beginnen wir mit dem Bundesumweltminister *Jürgen Trittin*. Dieser behauptete in seiner Presseerklärung vom 2. Juli 2002 zur Veröffentlichung der Umweltbewusstseinsstudie stolz, dass 94 % der Befragten sein Bundesnaturschutzgesetz super fänden. Eine glatte Lüge.

Tatsächlich hat gerade mal ein knappes Drittel der Menschen überhaupt von dem Gesetz und der Novelle gehört. Von denen, die etwas davon wussten, darf man getrost annehmen, dass sie umweltpolitisch sensibilisiert sind. Also: nicht 94 %, sondern kaum 30 % der Deutschen finden das Gesetz passabel (KUCKARTZ & GRUNENBERG 2002). Zieht man dann die 11 % Grünen-Wähler ab, die das Gesetz natürlich gut finden müssen, so bleiben gerade noch 19 % der Befragten übrig, die der Minister als neue Sympathisanten für das Gesetz gewinnen konnte – nicht gerade viel im Verhältnis zu seiner happigen Ursprungsbehauptung von 94 %.

Beispiel zwei: Die Studie des Umweltbundesamtes sagt zwar einerseits, dass wieder mehr Menschen Umweltschutz als politische Aufgabe empfinden, von der Politik mehr Einsatz verlangen, vor allem vor dem Hintergrund des Treibhauseffekts, andererseits aber rangiert das Thema in den Köpfen der Menschen ganz weit hinten: Noch 1990 nannten 60 % den Umweltschutz eines der wichtigsten Themen, heute sind es weniger als 20 % (KUCKARTZ & GRUNENBERG 2002).

Das deckt sich mit einer anderen Analyse: Die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald hat im Februar 2003 in einer eigenen Recherche im Internet festgestellt, dass die Umweltberichterstattung seit Oktober 2002 um 30 % abnahm und schlussfolgerte, dass der Irak-Krieg und andere bedrohliche Tatsachen wie die hohe Arbeitslosigkeit den Blick auf Klimaschutz oder Energiewende verstellten. Das ist sicherlich eine gewagte Momentaufnahme, deren Ergebnis nun, da der Irak-Krieg nicht mehr *das* Thema ist, anders ausfallen dürfte. Es zeigt aber den schwankenden Boden, auf dem sich das Thema Umwelt bewegt.

Also: Was machen Umwelt- und Naturschützer, was machen Hörfunk, Fernsehen, Zeitungen und Magazine falsch? Laut UBA-

Studie (KUCKARTZ & GRUNENBERG 2002) will knapp die Hälfte der Deutschen mehr Umweltberichterstattung in den Medien sehen. Ein Wert, der seit Jahren in ähnlicher Größenordnung ermittelt wird. Eine verblüffende Feststellung angesichts des momentanen Umfelds. Warum reagieren wir nicht darauf? Oder tun wir es – und keiner merkt es?

Wer den Fernseher einschaltet, wird auf den ersten Blick überhaupt keinen Unterschied zu früheren Jahren merken. Jede Menge Safari-Reportagen aus Afrika, aus dem Dschungel Südamerikas, *Jean Pütz* darf seine Experimente weiter vorführen, *Volker Angres* vom Kampfplatz Natur berichten, und neuerdings ist das Thema Natur nicht mehr allein eines, das sich mit exotischen Welten auseinandersetzt, sondern auch Biber und Fischotter kommen zu Ehren. *Grzimeks* Erben haben, allerdings allein im Fernsehen, Konjunktur.

Das ist zunächst einmal erfreulich. Man kann sich stundenlang durch die Programme zappen und stößt von einem Naturfilm zum nächsten. Manchmal sind ganz spannende Beiträge dabei, oft aber, guckt man näher hin, beschleicht einen ein ungutes Gefühl: Das Fernsehen bietet zwar viele bunte, eindrucksvolle Bilder und spannende Geschichten. Nur es schildert sehr selten den wirklichen Zusammenhang. Alles wird so geheimnisvoll und ungreifbar gezeigt, je größer der Bildschirm, umso unwirklicher wird alles, man glaubt sich nah, und ist doch ganz weit weg von der Natur.

Es wird, meine ich, überhaupt kein wirklich emotionaler, kein wirklich ans Herz gehender Bezug hergestellt. Und manchmal wird sogar der sachliche Zusammenhang unterschlagen.

Hinzu kommt: Eine aktive, politische Umweltberichterstattung ist out. Tabuisiert. Und zwar in allen Medien.

Das ist im Hörfunk und in den Printmedien wie den Tageszeitungen besonders schlimm: Da wurde eine Hörfunk-Sendung nach der anderen abgeschafft und aus den Zeitungen die Umweltseiten herausgenommen. Vom Deutschlandfunk abgesehen, kommt das Thema Natur meistens nur noch im 1:30-Minuten-Takt vor, nur keinen Satz zu viel, bloß keinen Hintergrund liefern, die Leute könnten gelangweilt weghören. Hörfunk ist zur Dудelei verkommen, es gibt, Deutschlandfunk und einige verbliebene, oft Eventartig gestylte Highlights ausgenommen, keinen Anspruch mehr auf hintergründiges Qualitätsradio.

Wir erleben gerade eine Diskussion, ob Qualitätszeitungen, also Frankfurter Rundschau, Süddeutsche Zeitung oder Frankfur-

ter Allgemeine, überlebensfähig sind, ob der Kunde (Leser wie Inserenten) sie noch will, ob er seine tägliche Hintergrund-Information noch bezahlen kann. Beim Hörfunk ist diese Frage längst entschieden. Die Intendanten haben vor langem schon den Sparzwang eingeführt und erst die Landwirtschafts-, später auch die Umweltsendungen weitgehend aus dem Programm genommen. Es blieb ein Torso. Dort ist die Grenze erreicht, wo es m. E. um den öffentlich-rechtlichen Auftrag geht. Man schießt allzu sehr auf die Quote.

Jetzt kann man entgegnen, dass Umwelt- und Naturschutz in den Medien längst zur Querschnittsaufgabe geworden sind, das heißt, kein Sender und kein Printmedium kommt mehr ohne das Thema aus. Das ist vollkommen richtig, es ist aber nur die halbe Wahrheit: Die heutige Umweltberichterstattung ist überwiegend entweder eine hochgeistige, wissenschaftliche und damit entrückte, die auf den Forschungsseiten platziert ist, oder sie ist reine Katastrophenberichterstattung über Tanker-Havarien, Atom-Altlasten und vernichtete Muschelbänke – letztere interessieren auch nur, weil man sich beim Spanier um die Ecke vergiften könnte. Dazwischen gibt es kaum noch etwas, von Ausnahmen abgesehen.

Auf welchem Niveau sich das bisweilen bewegt, zeigt eine Meldung der russischen Agentur Interfax:

Versicherung schützt Leoparden.

Die Meldung befasste sich damit, wie man die Katzen vor Wilderern schützen kann. Lassen wir den Inhalt mal beiseite, es geht mir allein um den Titel. Zeitlich fast parallel gab es eine andere Aktion zur Leoparden-Rettung: Sie kennen sicher die Bemühungen des Naturschutzbund Deutschland (NABU) zur Rettung des Schneeleoparden. Und Sie können sich vielleicht noch an die junge, verletzte Schneeleopardin erinnern, die der NABU vor den Wilderern gerettet hat, nach Deutschland zur Pflege brachte und dann auch noch einen hübschen Namen von seinen Mitgliedern suchen ließ.

Man müsste meinen, dass eine solche anrührende Geschichte bestens geeignet sei, um das Thema möglichst breit zu transportieren. Es mag sein, dass irgendwelche Regenbogenblätter die Story aufgegriffen haben, die Frankfurter Rundschau und andere überregionale Medien taten es nicht. Nur die Story mit dem Stich- oder Reizwort Versicherung in der Überschrift, die zog und wurde gedruckt.

Es zeigt sich hier, dass im Zweifel das vermeintlich Ungewöhnliche einer Nachricht über das Emotionale siegt. Oder siegen kann. Es gibt sicher auch das gegenteilige

Beispiel, aber vermutlich gibt es derart viele Humantouch-Stories, dass eben erst etwas mehr passieren muss, bevor garantiert ist, dass man allein mit der Liebe zum Tier zum gedruckten Thema wird.

Die frühere Sprecherin des WWF in Rastatt, dem Auenbüro des WWF, *Anja Rech*, hat einmal versucht, der Resonanz von Umweltthemen in den Medien auf die Spur zu kommen, und zwar in dem sie nachzählte, mit welchen Meldungen der WWF innerhalb eines bestimmten Zeitraumes besonders

erfolgreich war. Hier sind die Plätze eins bis drei:

- Am meisten gedruckt wurde ein Thema aus dem Bereich Katastrophen, auf das der WWF mit einer „rapid response“ reagierte: Im Herbst 1998 war ein Frachter vor Amrum auf Grund gelaufen, der WWF erstattete Anzeige gegen Unbekannt wegen Ölverschmutzung.
- Nummer zwei ist sehr ähnlich: der Dammbruch eines Abwasserbeckens am Rande des spanischen Nationalparks Coto de Donana.

- Aber auch Nummer drei hatte auch noch einen beachtlichen Erfolg: Eine Pressemitteilung über einen WWF-Fotokalender mit Bildern von *Steffi Graf*, wie die Tennisspielerin mit Tieren spielt.

Steffi Graf ist seither, wie auch *Carolyn Reiber* oder *Ulrich Wickert*, eine Art „Flagship-Spezie“ für den WWF. Die Organisation darf auf die Tennisspielerin öfter zurückgreifen, um positive Botschaften zu transportieren. Der Name *Graf* und die Reaktion auf Katastrophen ist eine Art Programm der Umweltorganisation – denn alle anderen Pressemitteilungen wurden kaum beachtet.

Der Schluss, den man daraus ziehen könnte, lautet, dass die alte These, wonach „bad news“ „good news“ sind, immer noch richtig ist.

Es bewahrheitet sich aber auch, dass man Botschaften am besten über Personen, über Prominente transportieren kann, auch wenn man im Zweifel damit populistisch wird. „Emotion, Humantouch, Gesichter und Prominenz sind zunehmend gefragt“, hat der Kommunikations-Chef des WWF, *Klaus Henning Groth*, in einem Buchbeitrag zum 40. Geburtstag seiner Organisation formuliert (GROTH 2003).

Also: Ich bin sicher, dass der Schneeleopard, der inzwischen auf den Namen *Dshamilja* hören soll, auch in der Frankfurter Rundschau Erwähnung gefunden hätte, wenn man das Ganze nicht mit einer engagierten NABU-Kämpferin, sondern mit irgendeinem bekannten Namen transportiert hätte. Möglich, dass in diesem Fall sogar der Name von *Michael Succow* ausgereicht hätte, denn der hat in den intellektuelleren Kreisen als Träger des alternativen Nobelpreises und aufgrund seiner ungewöhnlichen Vita einen extrem guten Ruf.

Ich gebe noch ein weiteres Beispiel, dass ich für unbedingt nachahmenswert halte und bei dem ich mich immer wieder frage, warum solche Aktionen nicht öfter laufen, warum Umweltverbände so sehr alltagsfern sind. Vor etwa zwölf Jahren, es kann auch ein wenig länger her sein, da kämpfte der WWF-Austria um die Regelsbrunner Aue an der Donau vor den Toren Wiens. Dort sollte ein Flusskraftwerk gebaut werden mit den üblichen Folgen für die Zerstörung naturnaher Wasserläufe. Der WWF arbeitete damals in seiner Kampagne mit Prominenten zusammen. Es gelang ihm neben vielen anderen zum Beispiel die legendäre *Senta Berger* zu gewinnen. Letztlich mit ihrem und anderen Namen von Sympathie-Trägern des öffentlichen Lebens, schafften es die Österreicher, die erforderlichen sechs



Der WWF wirbt mit Prominenten für seine Sache: Ulrich Wickert bei der WWF-Waldkampagne 1998 (Foto: © WWF).

Millionen Euro zu sammeln, um die Aue zu retten.

Ich denke, Menschen, die bereit sind, mit ihrem Namen einzustehen für Natur- und Umweltschutzprojekte, gäbe es genug. Und es geht mir dabei nicht um den Werbe-Effekt. Ich glaube vielmehr, dass sich die Verbindung zur Prominenz auch als ein Stück Glaubwürdigkeit präsentieren lässt. Die Kraft der Argumente wird dadurch enorm gesteigert. Man kann es einen „dirty trick“ nennen, aber der Zweck heiligt die Mittel.

Dass es auch anders geht, dass neue Wege sinnvoll und erfolgversprechend sind, das beweist seit einiger Zeit das Bundesamt für Naturschutz. Man höre und staune, eine Behörde macht sich zur Speerspitze der Bewegung. Sie kennen sicher die „spots for nature“, die im Kino liefen und auf amüsante Weise für die Natur warben, darunter eine „love-story“ oder das Lächerlichmachen einer Bäuerin, die selbst für das Ausräumen der Landschaft gesorgt hatte und dann in der Agrarwüste einen Platz zum Pinkeln sucht. Was aber noch viel besser war, und da stütze ich mich auf die Resonanz im Bekanntenkreis, war die Storchennummer. Wochenlang wurden Prinzesschen und Jonas und wie sie noch hießen mit der Kamera und dem Internet begleitet und das Material zusammen mit dem Wetterbericht im Fernsehen gesendet – das hat viele unbedarfte Zuschauer wirklich bewegt. Eine Klasse Idee, die unbedingt der Fortsetzung bedarf. So rührt man Menschen an, packt sie emotional, führt ihnen vor Augen, dass der Frühling keine Verabredung von Politikern, sondern für alle Lebewesen eine feine Sache ist. Ich glaube, nie hat der Storchenschutz mehr Erfolg gehabt.

Solche gelungenen Aktionen finden inzwischen Nachahmer, etwa im Hessischen Fernsehen: Dieser Sender hat zwar auf der einen Seite seine Umwelt- und Natur-, sogar die Landwirtschaftsberichterstattung im Radio auf ein Minimum reduziert. Erst wurde der Landfunk eingestellt, dann die wesentliche Umweltsendung. Der Hessische Rundfunk leistet sich aber auf der anderen Seite jeden Sonnabend den Luxus einer halbstündigen Fernsehsendung unter dem Titel „Service Natur“, und zwar zu einem gar nicht schlechten Sendezeit: um 19 Uhr. Die Beiträge wirken manchmal ein bisschen arg oberflächlich, aber sind immerhin besser als nichts. Außerdem laden die TV-Leute regelmäßig zu ihrem Wetterbericht („Alle Wetter“) auch Naturschützer ein, die dann auf jahreszeitliche Phänomene eingehen, etwa zum Thema Zugvögel Nettles, Neues, Interessantes erzählen können.

Es sind so viele kleine Dinge, die die Menschen manchmal beglücken können. Ich bin vor Jahren durch Zufall im Linienbus des Nationalparks Müritz gefahren und kann mich an zwei ältere Damen erinnern, die jauchzend auf einen Fischadlerhorst zeigten, der da auf der Wiese stand. Den hatten sie ein paar Minuten vorher per Video im Naturschutzzentrum gesehen. Eine Stunde vorher hätten sie weder gewusst, was ein Fischadler ist, noch was dieser „Strohballen“ auf dem Strommast zu suchen hat.

Kleine Dinge, mögen Sie meinen. Das sehe ich anders. Mir zeigen solche Beispiele, und da sollten wir uns als Umweltjournalisten durchaus an die eigene Nase fassen, dass wir viel stärker auf den Menschen zugehen müssen, lebendiger, phantasievoller, unbefangener werden müssen, um wirklich Erfolg zu haben.

Das ist umso wichtiger, als Naturschützer nach wie vor als besessen und moralin-sauer gelten, da hat sich nur wenig geändert, es fehlt ihnen immer noch die Lebensfreude, nicht allen, aber vielen. Sie gelten als abgehoben, besserwisserisch, gebieterisch, arrogant, und – das halte ich für bemerkenswert, weil es tatsächlich meinen Erfahrungen entspricht – auch als „unhöflich“.

Ich habe mich mit diesen Einschätzungen teilweise in einer Liste von *Tim Tisdale*, einem Psychologen aus Bamberg (TISDALE 2000), wiedergefunden, und ich werde sie um einen für uns Journalisten wesentlichen Terminus ergänzen: Natur- und Umweltschützer sind manchmal verdammt unprofessionell in der Darstellung ihrer Botschaften.

Einige machen es besser, sind allerdings manchmal dabei nicht frei von Selbstzweifeln. So arbeitet der WWF in der Regel wissenschaftlich-analytisch, wenn er sich äußert, betreibt einen abgesicherten, glaubwürdigen, ernsthaften Naturschutz mit einem selbst formulierten Anspruch auf ganzheitliche Sicht. Ausgerechnet der seriöse WWF hat im April 2003 in Deutschlands größtem Freizeitpark, dem Europapark im badischen Rust, eine aufwändig gestaltete Multimedia-Show installiert, die „Panda-Vision“, in der ganz nach Disney verfremdet dargestellte Tiere zwar einerseits Faszination, andererseits aber auch Verlust und Bedrohung der Lebensräume Meer, Tropenwald und Arktis verkörpern. Das ist ein komplett neuer Weg, denn man will, dass der Funke überspringt, will positive Emotionen wecken. Das genau muss doch der Naturschutz doch wollen, wenn er erfolgreich sein will: Positive Emotionen schüren und den Menschen die Herzen öffnen, sie motivieren.

Diesem Weg dürfte *Klaus Töpfer*, Chef des UN-Umweltprogramms UNEP, zustimmen. *Töpfer* hat kürzlich auf eine neue Untersuchung hingewiesen, wonach nur 5 % der Bürger in Industriestaaten auf Appelle von Umweltorganisationen und Umweltbehörden hören, sie sollten sich ökologisch verhalten und umweltfreundliche Produkte kaufen. Ich halte diesen Prozentsatz für abenteu-erlich gering, ich weiß auch nicht, in welchen Staaten die Umfrage gemacht worden ist, aber die Schlussfolgerungen *Töpfers* sind interessant: „Den Menschen Schuldgefühle einzureden wegen ihres Lebensstils“, sagt der Ex-Bundesumweltminister, „bringt nur wenig Erfolg“. Umweltgerechtes Verhalten müsse stattdessen „cool und modern“ daherkommen, und man müsse den Menschen, zumal den jungen, klar machen, dass es echte persönliche Vorteile bringt, mit dem Planeten in Einklang und Harmonie zu leben (zitiert nach Frankfurter Rundschau vom 6. Februar 2002). Ob seine Beispiele für coole Kampagnen nun immer der „dernier cri“ sind, weiß ich nicht: Den Autokonzern *Kia* lobte er, weil es zum Spritfresser ein Mountainbike für die kurzen Wege kostenlos dazu gibt. Ich weiß auch nicht, wie langlebig die Idee des Modeunternehmens *Copa Roca* aus Brasilien war, Kleider aus Recycling-Klamotten herzustellen. Aber gute Beispiele dafür, dass Umwelt heute nur mit mehr Phantasie als früher zu retten ist und ins Bewusstsein der Menschen eindringt, sind es schon.

Ich möchte noch ein paar Beispiele aus der täglichen Praxis geben, die den Umgang zwischen Umweltorganisationen, Behörden und Journalisten widerspiegeln. Sie zeigen auch, wie unbedarft mancher mit uns umgeht:

So fand ich es sehr erstaunlich, als der BUND mir 1998 den Zugang zu seiner Bundesdelegiertenversammlung verwehren wollte. Interne Veranstaltung, hieß es lapidar, wir wollen unter uns sein. Das war schon keck.

Die Versammlung musste sich mal wieder mit einer der üblichen BUND-Querelen befassen. Nur dass es diesmal eben keineswegs um eine Auseinandersetzung von allein interner Qualität ging, sondern um einen Vorfall, der an das Selbstverständnis eines jeden Umweltverbands rührte: Darf eine Umweltorganisation eine Klage gegen ein umweltzerstörerisches Projekt aufgeben und im Gegenzug Millionen kassieren? Dabei ging es um den Goldstahl-Deal, als der BUND-Thüringen sein Gewissen gegen 3,5 Millionen Euro tauschte. Dies segnete der Bundes-BUND später zähneknirschend und leitete letztlich den allmählichen Abgang von *Hubert Weinzierl* ein.

Die Debatte, die Aufräumarbeiten darüber hinter verschlossenen Türen führen zu wollen, Journalisten auszusperrern, ist nicht nur lächerlich, sondern auch gefährlich. Denn damit hätte sich der BUND endgültig des Verdachts der Mausechlei und der Unglaubwürdigkeit ausgesetzt. Ein Telefonat mit *Weinzierl* klärte den Zwischenfall dann schnell.

Ein weiteres Beispiel, diesmal eines vom Naturschutzbund Deutschland: Eine ebenfalls sehr unerfreuliche Sache, wenngleich auch nicht von derart bundesweiter Bedeutung, aber voll von Fehlern, was den Umgang mit Journalisten angeht.

Es ging um den seit 17 Jahren geplanten und nun vor der Realisierung stehenden Nationalpark Kellerwald. Der NABU wollte ganz groß herauskommen, nicht nur in der Frankfurter Rundschau, sondern in den politischen Magazinen, er wollte unbedingt in den „Spiegel“. Das Problem: Die Spiegel-Macher sind eitel, wollen alles exklusiv. Also versuchte man, trotz der ansonsten sehr guten Kontakte zur Frankfurter Rundschau, an uns vorbei einen wirklichen Hammer an den Spiegel zu lancieren. Dabei ging es um das unsittliche Angebot des hessischen CDU-Umweltministers *Wilhelm Dietzel* an den Landesvorsitzenden des NABU, Professor *Rüdiger Wagner*, sich spendabel bei der Geldvergabe für Naturschutz im Kellerwald zu zeigen, wenn der NABU im Gegenzug eine Beschwerde bei der EU zurückzieht.

Wir haben das dann doch noch rechtzeitig mitbekommen, es ausführlich beschrieben, und nun muss ich seither mit dem Vorwurf leben, dass ich die Berichterstattung im „Spiegel“ über den Nationalpark Kellerwald und das miese Spiel der hessischen Landesregierung verhindert hätte.

Das ist natürlich völlig abwegig. Die Spiegel-Redaktion versucht lediglich, mit plumphen Tricks zu arbeiten und zu bluffen. Denn für jeden auch nur halbwegs ehrgeizigen Journalisten lautet natürlich das Primat, soviel wie möglich exklusiv zu haben.

Dieser Vorfall zeigt, dass es nicht ganz leicht ist, auf dem Medienklavier zu spielen.

Man darf sich nicht allein darauf verlassen, dass Zeitungen oder Sender, die sich einem Thema gegenüber aufgeschlossen zeigen, auch automatisch auf ein gutes Verhältnis zum betroffenen Verband Wert legen, nur weil der als Info-Quelle bisher gut sprudelte. So etwas kann leicht nach hinten losgehen.

Ähnlich denkt der Geschäftsführer der Zoologischen Gesellschaft Frankfurt, *Christoph Schenck*, den manchmal die Arroganz von TV-Sendern zu ärgern scheint: „Auch das Fernsehen“, sagt *Schenck*, „muss sich an Absprachen halten können“. Dabei ging es ihm um das beliebte Verschieben von einmal terminierten Beiträgen, die dann eben, wie oft angestrebt, nicht mehr gleichzeitig in Fernsehen, Illustrierte und/oder Zeitungen erscheinen. Dadurch leidet die Exklusivität, mit der Folge, dass der Fernseh-Beitrag womöglich ganz entfällt. TV-Redaktionen (Monitor, Report) verlangen dann oft, dass sie ein Exklusivitätsrecht hätten, worauf sie das begründen, dürfte uns immer ein Rätsel bleiben. Auf solche Kuhhandel sollte man sich nicht einlassen, man wird zum Spielball der Medien.

Im obigen Fall gipfelte die fixe Idee des Naturschützers, dessen fachliche Arbeit unumstritten ist und der einen sehr guten Ruf genießt, dann eines Tages in einer Pressemitteilung des NABU, in der es hieß, *Spiegel-Online* habe berichtet, dass der NABU einen Erfolg in Sachen FFH und Kellerwald bei der EU-Kommission errungen habe. Merke: Da wird nicht der Erfolg bei der EU zur Nachricht, sondern die Berichterstattung in *Spiegel-Online* darüber.

Dass die Medien selbst wiederum manchmal alles andere als objektiv sind, zeigt die Berichterstattung der Frankfurter Allgemeinen (FAZ) über den Kellerwald. Im Wesentlichen gab es bei der FAZ über Jahre hinaus nur einen bedeutsamen Artikel, und zwar einen Beitrag des WWF-Präsidenten *Carl Albrecht von Treuenfels* aus dem Jahre 2000. Erst nachdem die Frankfurter Rundschau und in der Folge auch viele andere Medien über den Durchbruch zur Gründung des 14. deutschen Nationalparks berichtet hatten,

zog die Frankfurter Allgemeine nach. Doch mit welcher verräterischer Sprache. Nach Jahren des weitgehenden Ignorierens dieses Naturschutz-Themas erster Güte muss der arme Autor verunsichert gewesen sein und wusste wohl nicht, mit welcher Semantik er arbeiten darf. Also ging er regierungstreu auf Nummer sicher: Wenn in dem Beitrag der Ministerpräsident oder der Umweltminister zitiert werden, dann „halten (sie) für wünschenswert“ oder sie „stellen klar“. Werden Naturschützer zitiert, dann „behaupten“ sie, „hauen in die gleiche Kerbe“ oder „prophezeien“ – und zwar Profite für das Gastgewerbe (FAZ-Sonntagszeitung vom 4. Mai 2003).

Literatur

BRÄMER, R. (1998): Das Bambi-Syndrom. Vorläufige Befunde zur jugendlichen Naturentfremdung. - *Natur und Landschaft*, 73, H. 5, 218-222.

BRÄMER, R. (2003): Bambi-Syndrom kontra Nachhaltigkeit? Neue Befunde zur jugendlichen Naturentfremdung. - <http://staff-www.uni-marburg.de/%7Ebraemer/jurep03kz.htm>

KUCKARTZ, U. & GRUNENBERG, H. (2002): Umweltbewusstsein in Deutschland 2002: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage; Umweltforschungsplan des Bundesministeriums fuer Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Foerderkennzeichen 20017109 : Stand: Juni 2002. - Berlin, 107 S.

GROTH, K. H. (2003): Das große Buch des WWF – 40 Jahre Naturschutz mit und für den Menschen. - Frankfurt.

TISDALE, T. (2000): Wie wird Naturschutz wahrgenommen? In: ERDMANN, K.-H.; KÜCHLER-KRISCHUN, J. & SCHELL, C. (Hg.): Darstellung des Naturschutzes in der Öffentlichkeit. Erfahrungen, Analysen, Empfehlungen. - *BfN-Skripten* 20, 35-39.

Anschrift des Verfassers:

Stephan Börnecke
Frankfurter Rundschau
Redaktion

60266 Frankfurt am Main

E-Mail: s.boernecke@fr-aktuell.de

Herbert Altmann

Lokale Agenda 21 – Erarbeitung und Umsetzung in der Gemeinde Kirchdorf im Wald und im Landkreis Regen

Die Gemeinde Kirchdorf i. W. und der Landkreis Regen liegen im Südosten Bayerns in der Mittelgebirgslandschaft des Bayerischen Waldes. Die Gemeinde Kirchdorf i. W. hat 2.200 Einwohner, der Landkreis Regen 78.000 Einwohner. Beide Kommunen versuchen, bei ihren Entscheidungen den Gleichklang von Ökologie, Ökonomie und Sozialem herzustellen, beim täglichen Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit zugrunde zu legen und die Bürger in die Meinungsbildung, bei der Planung und der Umsetzung einzubinden.

Gemeinde Kirchdorf im Wald

Als Folge des Beschlusses der Umweltkonferenz in Rio im Jahre 1992 hat die Gemeinde Kirchdorf i. W. in den Jahren 1993 und 1994 mit Unterstützung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen und fachlicher Betreuung durch das Büro Baum Consult GmbH in München unter Einbindung der Bevölkerung in Form eines Arbeitskreises ein Umweltkonzept für die Gemeinde Kirchdorf i. W. erarbeitet und gleichzeitig die Umsetzung in die Wege geleitet. Im Jahre 1996 wurde die Fortschreibung des Umweltkonzepts durchgeführt und als Aktionsprogramm der Agenda 21 konzipiert.

Mitarbeit der Bürger

Meine Erfahrungen bei der Durchführung von Städtebauförderungsmaßnahmen im Ortskern von Kirchdorf i. W. in den Jahren 1985 bis 1988 haben gezeigt, dass grundsätzlich gegen staatliche bzw. kommunale Planungen Vorbehalte bestehen. Diese können nur bei entsprechender Information und Einbindung der Bürger in den Planungsprozess und bei Entscheidungen abgebaut werden. In Kirchdorf ist die Beteiligung der Bürger durch die Gründung von Arbeitskreisen gelungen. Durch eine Vielzahl von Aktivitäten auf den verschiedensten Gebieten ergaben sich viele Mitwirkungsmöglichkeiten durch die Bürger. Im Jahre 1998 arbeiteten in der Gemeinde sieben ortsbezogene Arbeitskreise in der Dorfentwicklung und zusätzlich die Arbeitskreise „Umweltschutz in der Gemeinde“, „Landschaftsplanung“, „Kindergarten“, „Tourismus“ und „Zukunftswerkstatt“. Über 30 %

der wahlberechtigten Gemeindebürger waren seinerzeit in Arbeitskreisen tätig. Derzeit sind noch die sieben Arbeitskreise in der Dorfentwicklung aktiv. Einzelne Arbeitskreise sehen durch Abschluss der Maßnahme ihre Aufgabe als erledigt. Andere Arbeitskreise sehen derzeit keinen aktuellen Handlungsbedarf.

Planung und Umsetzung einzelner Maßnahmen

Landschaftsplanung

Der Bayerische Wald ist aufgrund seiner Naturausstattung ein äußerst wertvoller Naturraum. Die Planungshoheit für Aktivitäten in der Fläche liegt bei den Gemeinden. Während die Flächennutzungsplanung mittlerweile zur Sicherstellung der baulichen Entwicklung von jeder Gemeinde im Bayerischen Wald durchgeführt wird, bestehen gegen gemeindliche Landschaftsplanungen erhebliche Vorbehalte. Insbesondere die Landwirte befürchten Einschränkungen ihrer Handlungsmöglichkeiten für ihren Grundbesitz. Für die Gemeinde ist der Landschaftsplan eine äußerst wichtige Grundlage für die Bewertung überregionaler Maßnahmen, die das Gemeindegebiet betreffen, zur Erfüllung naturschutzfachlicher Auflagen im Rahmen der Bauleitplanung, der Nutzung von Fördermitteln der EU, des Bundes und des Landes sowie der Anlage des Ökokontos. In vielen Nachbargemeinden ist die Erstellung des Landschaftsplans seinerzeit am Widerstand der Landwirte gescheitert. In der Gemeinde Kirchdorf wurden die Landwirte bereits vor der Auftragserteilung an das Planungsbüro zur Erstellung des Landschaftsplans beteiligt. Der Arbeitskreis hat die gesamte Planung und später auch die Umsetzung des Landschaftsplans begleitet. Zusätzlich wurde der Bayerische Bauernverband in der Planungsphase eingebunden. Insgesamt wurden während der Planung 38 Besprechungen und Ortstermine mit dem Ergebnis durchgeführt, dass die Planung einvernehmlich mit den Grundeigentümern, der Berufsvertretung der Landwirte und den zuständigen Fachstellen abgeschlossen wurde. Die Qualität dieses Landschaftsplans wird dadurch bestätigt, dass sich seit dessen Inkraftsetzung im Jahr 1998 im praktischen Vollzug bisher keine Probleme ergeben haben. Ergänzend ist dabei festzustellen, dass

durch die gleichzeitig auf freiwilliger Basis laufende Flurneuordnung eine große Anzahl von ökologisch wertvollen Grundstücken in öffentliches Eigentum überführt werden konnte und ein flächenmäßiger Ausgleich für die betroffenen Landwirte durch die Zurverfügungstellung von Tauschgrundstücken möglich war. Bisher nicht erreicht werden konnte das sicher sehr ehrgeizige Ziel, dass die Grundstückseigentümer ein in ihrem Eigentum stehendes Biotop (ob trocken oder feucht) als wertvolles Juwel und nicht als Belastung betrachten. Im Zuge des Flurneuordnungsverfahrens konnten bisher 20 ha der ökologisch wertvollen Flächen für Naturschutzzwecke erworben werden. Die Wiesen darunter werden jährlich gemäht. Zum Schutz der Fließgewässer wurde ein besonderes Augenmerk auf den Erwerb von Flächen an Bächen gelegt.

Bürgerbus

Da die Außenortschaften der Gemeinde Kirchdorf an das öffentliche Verkehrsnetz nicht angebunden sind, hat die Gemeinde Kirchdorf im Jahr 1997 mit Unterstützung des Freistaates Bayern und des Landkreises Regen einen Bürgerbus angeschafft und betreibt diesen nach Ausweisung öffentlicher Verkehrslinien. Der Bürgerbus fährt an vier Wochentagen die Außendörfer der Gemeinde Kirchdorf an und einmal in der Woche nach Zwiesel (20 km Entfernung). Der Bürgerbus wird von der Gemeindebevölkerung hervorragend angenommen. Der geringe Fahrpreis von 1 Euro für Hin- und Rückfahrt kann nur deswegen gehalten werden, weil die Fahrer des Bürgerbusses (vier Personen) kein Entgelt für ihre Tätigkeit erhalten.

Errichtung eines Spielplatzes mit natürlichen Spiel- und Gestaltungselementen

Im neuen Baugebiet Schwemmacker am Ortsrand von Kirchdorf wurde ein Kinderspielplatz mit Gestaltungs- und Spielelementen angelegt, die ausschließlich aus natürlichen Materialien wie Holz, Stein und Sand bestehen. Bei der Planung wurden die Schüler miteingebunden. Der von den Schülern erstellte Vorschlag wurde mit den Eltern diskutiert und das Ergebnis vom Planer in die Detailplanung übernommen. Beim Bau des Spielplatzes beteiligten sich Eltern und Kinder.



Durch Ankauf von Flächen sichert der Landkreis Regen den Bestand der Rieselmoore. Ziel ist die Schaffung eines Lebensraums für das Birkwild (Foto: H. Altmann).

Regenwassernutzung

30 % des Lebensmittels Trinkwasser wird durch die Toilettenspülung vergeudet. Die Gemeinde Kirchdorf fördert deshalb die Nutzung von Regenwasseranlagen für Toilettenspülungen und Gartenbewässerung. Die Förderhöhe beträgt bei Neubauten 750 Euro und bei Altbauten 1.250 Euro. Durch entsprechende Öffentlichkeitsarbeit werden die Bürger für die sinnvolle Nutzung von Trinkwasser sensibilisiert.

Andere Maßnahmen

Eine Vielzahl von weiteren Maßnahmen im Bereich des Tourismus, der Landschaftspflege, der Siedlungsökologie, des Bauhofbetriebs, der Schule und des Kindergartens ergänzen die vorstehend beispielhaft aufgeführten Maßnahmen. Natur- und Umweltschutz ist eine Daueraufgabe und bedarf ständig neuer Ideen und Initiativen. Der Bürger ist gerne bereit hier mitzuarbeiten, erwartet jedoch zu Recht, dass sich seine Beiträge bei der Umsetzung einzelner Maßnahmen wieder finden.

Landkreis Regen

Der Landkreis Regen hat im Jahr 1998 nach der Gründung von Arbeitskreisen ein Agendaforum ins Leben gerufen. In diesem Forum sind folgende Arbeitskreise vertreten:

Dorfentwicklung, Tourismus, Direktvermarktung, Wirtschaft, Glas, Kunst und

Kultur, Soziales, Jugend und Telekommunikation.

Durch die Leitung der Sitzungen unterstreicht Landrat *Heinz Wölfl* die Bedeutung dieses Gremiums. Das gemeinsam erarbeitete Leitbild befindet sich derzeit in der Umsetzung. Die für die Erarbeitung und Umsetzung des regionalen Entwicklungskonzepts erforderliche Aktionsgruppe besteht im Wesentlichen aus den Mitgliedern des Arbeitskreises Agenda 21. Durch die Anerkennung des regionalen Entwicklungskonzepts ergeben sich Fördermöglichkeiten für die Umsetzung einzelner Projekte.

Große Anstrengungen hat der Landkreis Regen in den letzten zwei Jahren für den Erwerb von ökologisch wertvollen Hochmoorflächen im Bereich Totenau mit einem Umfang von 100 ha unternommen. Mit diesem Projekt soll ein Lebensraum für das Birkwild geschaffen werden. Im Zellertal werden ebenfalls ökologisch wertvolle Flächen durch den Landkreis erworben, um die Lebensgrundlage für den Wachtelkönig zu sichern. Die Gesamtfläche beträgt ca. 45 ha. Zur Sicherung des Lebensraums entlang des geologisch sehr bedeutsamen Pfahls¹ ist in Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden und dem Nationalpark Bayerischer Wald der Erwerb von ca. 50 ha Trockenstandorten vorgesehen. Weitere angrenzende Flächen sollen durch privatrechtliche Verträge (Vertragsnaturschutz) gesichert werden. Auch vom Landkreis wird die Agenda 21 als Daueraufgabe gesehen. Im Leitbild führt

Landrat *Heinz Wölfl* aus, dass „sie (die lokale Agenda) kein Allheilmittel ist, aber Hoffnung und Vertrauen für die Zukunft gibt“.

Zusammenfassung

Die Kommunen und insbesondere die Gemeinden als kleinste Gebietskörperschaft sind täglich mit Fragen des Umwelt- bzw. Naturschutzes befasst, auch wenn dies bei oberflächlicher Betrachtung auf den ersten Blick nicht ersichtlich ist. Sowohl der Umgang mit Flächen, die im Eigentum der Kommune stehen, als auch Vorgaben für die Behandlung in Privateigentum stehender Flächen werden ausschließlich bzw. maßgeblich von der Gemeinde bzw. dem Landkreis bestimmt. Bei entsprechender Einbindung der Bürger in die Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse haben integrierte Naturschutzmaßnahmen sehr wohl eine entsprechende Akzeptanz bei den Bürgern. Die Mitarbeit der Bürger in Form von Arbeitskreisen hat sich in unserem Bereich hervorragend bewährt und wird auch in der Zukunft fortgeführt. Wichtig ist, dass sowohl die verantwortlichen Gremien der Gemeinde, die Planer und die staatlichen Stellen die Fragen, Vorbehalte und evtl. Ängste der Bürger ernst nehmen und bei sachgerechten Entscheidungen berücksichtigen. Der Erfolg des Naturschutzes bei den Kommunen hängt sehr wesentlich von der Einstellung der Landräte und Bürgermeister ab. Wenn sie das Ziel einer nachhaltigen Gemeindeentwicklung erkannt haben und anstreben, ist der Naturschutz gerade in diesem Bereich eine Erfolgsstory.

Anschrift des Verfassers:

Herbert Altmann
Am Wolfbichl 8

94261 Kirchdorf i. Wald

E-Mail:

herbert.altmann@fonpv-bay.bayern.de

¹ Der Bayerischer Pfahl ist vor 250 Mio. Jahren durch Herausbildung eines Quarzganges in Folge der Verschiebung von Gesteinsschollen entstanden und erstreckt sich heute als ca. 150 km langer markanter Felsrücken vom Naabtal bis Oberösterreich.

Josef Tumbrinck

Naturschutzverbände: Akteure und wichtige Lobby

Die Naturschutzverbände spielen in Deutschland als Akteure im Naturschutz eine gewichtige Rolle. Dies kann man einerseits festmachen an den vergleichsweise hohen und weiter steigenden Mitgliederzahlen, andererseits aber auch an den besonderen Möglichkeiten, die der Gesetzgeber ihnen eingeräumt hat. Es gibt in der einen oder anderen Form in allen Bundesländern Beiräte zur Beratung der Verwaltung und Politik in Naturschutzfragen. In vielen Fachgesetzen werden den Naturschutzverbänden teilweise weitgehende Beteiligungsrechte in Eingriffsverfahren eingeräumt. Die altruistische Verbandsklage wurde mit dem neuen Bundesnaturschutzgesetz auch auf der Bundesebene eingeführt. Vieles spricht für die Annahme, dass die Naturschutzverbände derzeit eine nicht zu vernachlässigende Lobby sind.

Welche Erfolge der Naturschutz in Deutschland dabei erzielt hat und ob er überhaupt wirkliche Erfolge erreicht hat, ist ein wichtiges Thema und eine Grundfrage dieser Tagung. Unabhängig von dieser grundsätzlichen Fragestellung ist die Entwicklung der Naturschutzverbände eine Erfolgsstory an sich.

Ohne das Engagement zahlreicher Gruppen und Verbände weit über ein ganzes Jahrhundert hinaus hätte der Naturschutz nicht seinen heutigen Stellenwert erreicht.

Es gibt drei entscheidende Gründe für den Erfolg, die sich durch die gesamte Geschichte der Naturschutzverbände ziehen:

1. Das eigene praktische und politische Engagement ihrer Mitglieder in nahezu jeder Gemeinde Deutschlands.
2. Die Beeinflussung politischer Entscheidungen auf allen Ebenen unserer demokratischen Gesellschaft.
3. Die Aufklärung und Sensibilisierung breiter gesellschaftlicher Schichten für Fragen des Natur- und Umweltschutzes.

Alle drei Bereiche bedingen erst durch ihr Zusammenwirken den Erfolg. Jeder für sich genommen wäre zu schwach. Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ohne die Politikbeeinflussung durch direkte Lobbyarbeit reicht z. B. nicht aus, um notwendige Veränderungen herbeizuführen.

Die Naturschutzbewegung und die Naturschutzverbände waren in der Vergangen-

heit nie homogen und sind es auch derzeit nicht. Die großen Verbände in der heutigen Zeit sind in Arbeit und Organisationsformen nicht austauschbar oder gar in einer Organisation zusammenzulegen. Sie repräsentieren unterschiedliche inhaltliche Spektren und unterschiedliche Aktionsformen. Eine gesunde Konkurrenz führt zudem dazu, in den eigenen Bemühungen nicht nachzulassen und Kreativität zu entwickeln.

Unter den vier großen Natur- und Umweltschutzverbänden können zwei unterschiedliche Strategien in der Organisationsform unterschieden werden:

- zentralistisch organisierte Vereine ohne breite Mitgliederstruktur mit Förderern zur finanziellen Unterstützung (Greenpeace, WWF),
- dezentral organisierte Vereine auf der Basis von Mitgliedern mit eigenen Mitgliedsrechten (BUND, NABU).

Beide Organisationsformen haben ihre Vor- und Nachteile. So gelingt es z. B. Greenpeace mit gut inszenierten Aktionen ein breites Medienecho zu erreichen und damit die öffentliche Meinung und die politische Willensbildung zu beeinflussen. In Greenpeace-Gruppen gibt es dagegen oft Frustrationen der Ehrenamtlichen, wenn sie nicht selbst bestimmte Aktionen planen oder auf die Arbeit der Hamburger Zentrale innerverbandlichen Einfluss nehmen können. BUND und noch stärker der NABU haben dagegen Probleme, Mega-Events in den Medien zentral zu organisieren. Ihre Stärken liegen im breiten ehrenamtlichen Engagement, das nicht zuletzt auch dadurch motiviert wird, dass man auf die Politik des Verbandes in den Gremien Einfluss nehmen kann.

Am Beispiel des NABU soll im Folgenden die Verbandsentwicklung einmal skizziert werden:

Gegründet 1899 durch *Lina Hähnle* (Abb. 1) als „Bund für Vogelschutz“ ist der Naturschutzbund Deutschland NABU heute unter den Naturschutzverbänden mit seinen bundesweit ca. 330.000 Mitgliedern (ohne Bayern) der älteste und größte Mitgliederverband.

In den letzten drei Jahrzehnten sind die Mitgliederzahlen kontinuierlich und stark angewachsen (Abb. 2, Beispiel NRW). Der politische Einfluss ist größer geworden. Dies



Abb. 1: Lina Hähnle, Gründerin des Bundes für Vogelschutz (Foto: Stiftung Naturschutzgeschichte).

ist zuletzt bei der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes sehr deutlich geworden.

Für den Erfolg und die Stärke des Verbandes über die Jahrzehnte gibt es mehrere wichtige Gründe:

- Verwurzelung des Verbandes in allen sozialen Schichten und politischen Parteien,
- Präsenz des Verbandes vor Ort und in allen Bundesländern,
- Ehrenamt als personelles Rückgrat des Verbandes,
- enge Beziehung zur Wissenschaft,
- eigene Jugendorganisation (Naturschutzjugend – NAJU),
- dezentrales Bildungsangebot mit tausenden Veranstaltungen jährlich,
- Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Zum wichtigen neuen Faktor wurde in den letzten Jahren die Einführung eines hauptamtlichen Präsidenten. *Jochen Flasbarth* gelang es als NABU-Präsident die oben skizzierten vorhandenen Stärken des Verbandes („schlafender Riese“) auch bei wichtigen politischen Entscheidungen in Deutschland erfolgreich in die Waagschale zu werfen. Dem Vorbild eines hauptamtlichen Präsidenten auf Bundesebene sind in der Folge auch die ersten (großen) Landesverbände mit hauptamtlichen Landesvorsitzenden gefolgt (Baden-Württemberg,

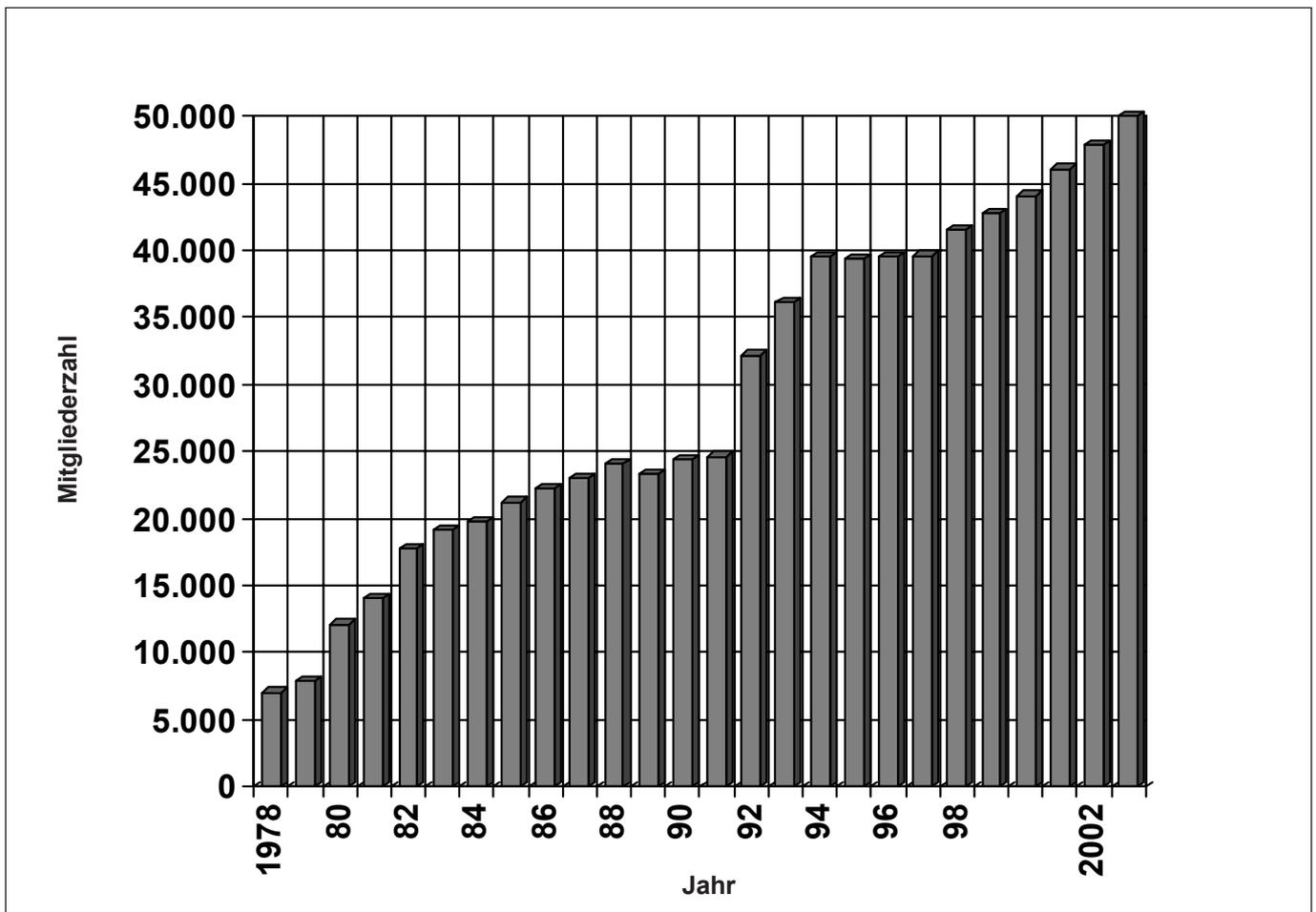


Abb. 2: Mitgliederentwicklung des NABU NRW.

Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz). Damit nimmt auch in der Summe der Bundesländer der politische Einfluss zu.

In der Zukunft werden aus meiner Sicht neben den oben angeführten Punkten weitere Faktoren den Erfolg oder Misserfolg der Naturschutzverbände als Lobbyorganisationen bestimmen:

- finanzielle Unabhängigkeit von staatlichen Förderungen und möglicher staatlicher Erpressbarkeit u. a. durch steigende Mitgliederzahlen,
- öffentlichkeitswirksame Präsenz in Besucherzentren oder an Besuchermagneten,
- dezentrale hauptamtliche Strukturen zur Unterstützung des Ehrenamtes,
- Selbstbewusstsein und positive Ausstrahlung der Akteure in einer durch die Medien stark beeinflussten Gesellschaft,

- Zusammenarbeit aller Verbände bei wichtigen politischen Entscheidungen.

Hoffnung für die Zukunft macht auch der Start der ersten Lotterie von Umwelt- und Eine-Welt-Organisationen am 13. Oktober 2003. Angelehnt an das Erfolgsmodell der Postcode-Lotterie in den Niederlanden versuchen BUND, Greenpeace, NABU und WWF seit acht Jahren zusammen mit fünf karitativen Organisationen die erste private Lotterie in Deutschland zu starten. Die Lotterie „Unsere Welt“ (www.unsere-welt.de), die von der Stiftung Umwelt und Entwicklung ins Leben gerufen wurde, beginnt in diesem Herbst den Losverkauf in Nordrhein-Westfalen. Die Ausweitung auf alle anderen Bundesländer wird schnell kommen. Neben einem finanziellen Schub wird die öffentliche Wirkung der begleitenden Fernsehshow nicht zu unterschätzen sein.

Um den Naturschutz in Deutschland zu einer echten Erfolgsstory werden zu lassen bedarf es sicher noch großer Anstrengungen. Die Naturschutzverbände sind in ihrer Breite als Lobbyorganisationen dafür aber gut vorbereitet.

Anschrift des Verfassers:

Josef Tumbrinck
Landesvorsitzender NABU Nordrhein-Westfalen
Naturparkweg 4
41844 Wegberg
E-Mail: J.Tumbrinck@nabu-nrw.de

Hans-Christoph Neidlein

Finanzierung in Zeiten knapper Kassen

Dieser Beitrag stellt erste Zwischenergebnisse des laufenden Forschungs- und Entwicklungs (FuE)-Vorhabens „Finanzierung des Naturschutzes“ des Bundesamtes für Naturschutz vor, das von SSWP (Scherer Schnell Walser & Partner Beratung für Kommunal- und Regionalentwicklung) bearbeitet wird, und soll Anregungen zur Finanzierung in Zeiten knapper Kassen geben.

Zielsetzung des FuE-Vorhabens „Finanzierung des Naturschutzes“

Das FuE-Vorhaben „Finanzierung des Naturschutzes“ des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) verfolgt eine dreifache Zielsetzung:

1. Eine bundesweite quantitative und qualitative Abschätzung der Mittel für den Naturschutz aus der Sicht des Bundes soll einen Überblick bieten und als Grundlage für die Umweltberichterstattung dienen.
2. Eine Stärken-Schwächen-Analyse soll die Einschätzung der Qualität und der Nutzbarkeit einzelner Finanzierungsquellen für bestimmte Aktivitäten ermöglichen.
3. Eine ansprechend aufbereitete Naturschutz-Förderfibel für die lokalen und regionalen Akteure soll Hilfestellung und Motivation für die Arbeit vor Ort bieten.

Die Hauptzielsetzung des Vorhabens liegt bei der Erarbeitung handlungsorientierter

Informationen für die regionalen Akteure wie Nicht-Regierungsorganisationen (Non Governmental Organisations – NGOs), Regionalmanager oder Kommunen. Eine wichtige Rolle spielt hierbei die Darstellung der Modalitäten der Naturschutzfinanzierung sowie von „Good Practice“ Beispielen.

Das Vorhaben wurde im November 2001 begonnen und läuft bis Ende 2003.

Umfang der Finanzierung des Naturschutzes in Deutschland

Der Schwerpunkt des Vorhabens liegt bei einer qualitativen Erhebung des Umfangs der Naturschutzfinanzierung. Eine vollständige quantitative Erhebung erwies sich als sehr schwierig und sie ist noch nicht abgeschlossen.

Tabelle 1 zeigt eine erste Übersicht zum Umfang der Finanzierung des Naturschutzes.

Trends und Chancen

Als Trends und Chancen zeichnen sich unter anderem ab

- Der Verteilungskampf wird härter, freiwillige öffentliche Leistungen vor allem auf kommunaler Ebene werden gekürzt.

- Die Neugestaltung der Förderung ländlicher Raum und die Reform der EU-Agrarpolitik bieten eine Chance zur verbesserten Finanzierung einer nachhaltigen regionalen Entwicklung und des Naturschutzes.
- Naturschutz ist besser emotionalisierbar als ein abstrakter Umweltschutz, dies hilft bei der Mittelerschließung.
- Wenn der Bezug zu Lebensqualität und Wertschöpfung hergestellt wird, steigt die Akzeptanz für den Naturschutz und dessen Finanzierung.
- In folgenden „Wachstumsbereichen“ können mit einem professionellerem Fundraising zusätzliche Mittel für den Naturschutz erschlossen werden:
 - Erbschaften/Vermächnisse
 - Stiftungen/Zustiftungen
 - Sponsoring
 - Patenschaften und Förderer auch online.
- Der Ausbau von Kooperationen und Netzwerken ist ein wichtiger Erfolgsfaktor für eine verbesserte Naturschutzfinanzierung.
- Eine nachhaltige Naturschutzfinanzierung lebt von einem sinnvollen Finanzierungsmix. Das ehrenamtliche Engagement spielt hierbei eine wichtige Rolle. Dies gilt es mit guten „Angeboten“ zu aktivieren.

Tab. 1: Übersicht über Finanzierung des Naturschutzes.

| | |
|---|---|
| Staatliche Förderung <ul style="list-style-type: none"> • EU • Bund-Länder | (in Bearbeitung) <ul style="list-style-type: none"> • Mindest. 0,55 Mrd. Euro (2001), über 250 Förderprogramme der Länder im Bereich Agrar-/Umwelt/Naturschutz |
| Kommunale Förderung | Wird beispielhaft erfasst |
| Private Förderung <ul style="list-style-type: none"> • Spenden • Erbschaften/Vermächnisse | Gesamtspendenmarkt 2–8 Mrd. Euro/Jahr <ul style="list-style-type: none"> • 12 % der Anzahl der Spenden für Natur-/Umweltschutz • Ca. 1 Mrd. Euro/Jahr für gemeinnützige Zwecke, ca. 150 Mrd. Euro Erbschaften/Jahr gesamt |
| Privatwirtschaftliche Förderung <ul style="list-style-type: none"> • Sponsoring | <ul style="list-style-type: none"> • Gesamt Sponsoringmarkt ca. 2,76 Mrd. Euro (2001) • davon 100 Mio. Euro (2001) Ökosponsoring |
| Gemeinnützige Förderung <ul style="list-style-type: none"> • Stiftungen | <ul style="list-style-type: none"> • 943 Stiftungen mit Förderzweck Natur-/Umweltschutz, z. B. DBU 75 Mio. Euro/Jahr |
| Privat erwirtschaftete Mittel <ul style="list-style-type: none"> • Güter und Dienstleistungen | Schwierig abzuschätzen |

Projektkonzeption und Akquise – gut gefragt ist halb gewonnen

Eine entscheidende Rolle bei der Naturschutzfinanzierung spielt eine gut überlegte Projektkonzeption und Akquise. Hierbei ist es wichtig, unter anderem Folgendes zu beachten bzw. sich folgende Fragen zu stellen:

- Gibt es Finanzierungsmöglichkeiten außerhalb der klassischen Naturschutztopfe?
- Wann sind die Antragsfristen?
- Gibt es eine (kostenlose) Beratung bei der Antragsstellung?
- Werden Personalkosten gefördert?
- Wie hoch ist der erforderliche Eigenanteil und was kann hierfür angerechnet werden?
- Welche Kofinanzierung kommt in Frage?
- Ist die Vorfinanzierung bis zur Erstausszahlung gesichert?
- Wie aufwändig ist der Nachweis?

Fundraising ernst nehmen

Fundraising ist weit mehr als schnell Geld heranschaffen, es ist die grundlegende Fähigkeit, potenzielle private und staatliche Finanziere als „Kunden“ zu verstehen und Naturschutz „benefits“ marktorientiert zu kommunizieren und zu „verkaufen“. Einige wichtige Tipps hierzu:

- Berufen Sie in Ihren Vereinsvorstand jemanden mit entsprechender Erfahrung.
- Rümpfen Sie vor dem Fundraising nicht die Nase.
- Bilden Sie sich im Fundraising weiter.
- Spendenmailings von der Stange sind „out“ – „Relationships“ pflegen ist „in“.
- Bedanken Sie sich bei Ihren Spendern und zeigen Sie diesen die Erfolge Ihrer Naturschutzarbeit.

Einige Beispiele erfolgreicher Naturschutzfinanzierung

„Good Practice“: Kleiner Spreewaldpark - Naturschutzaktiv Schöneiche e.V.

In der kleinen brandenburgischen Gemeinde Schöneiche östlich von Berlin zeigt sich, dass Bürgerengagement nachhaltige Wirkung auch im Bereich der Naturschutzfinanzierung entfalten kann. Der Verein „Naturschutzaktiv Schöneiche e.V.“ schaffte es, die Auenlandschaft des Kleinen Spreewaldparks zu erhalten und auszubauen und die Akzeptanz für den Naturschutz zu verbessern.

Zielsetzungen des Projekts „Kleiner Spreewaldpark“ sind

- die Verhinderung der Überbauung,
- die Renaturierung der Auen- und Kanallandschaft auf 4,2 ha,
- der Ausbau der Angebote für eine naturnahe Erholung und
- der Ausbau der Angebote der Umweltbildung.

Die *Hauptbeteiligten* sind

- der Verein Naturschutzaktiv Schöneiche e.V.,
- die Gemeinde Schöneiche,
- Schulen,
- Heimat- und Kulturvereine,
- eine örtliche Frauengruppe,
- örtliche Betriebe und
- Arbeitsförderungsgesellschaften.

Das Projekt wurde folgendermaßen *finanziert* (1997-2002):

- Geldwerte ehrenamtliche Arbeit: 487.500 Euro (ca. 65.000 Stunden);
- Geldspenden von Firmen/Privatpersonen: 20.000 Euro;
- Sachspenden von Firmen: 40.000 Euro;
- Projektfördermittel: 250.000 Euro (u. a. Landesministerium für Kultur- und Wissenschaft, Kreisjugendförderung, Stiftung Mitarbeit, WWF-Deutschland);
- Arbeitsförderung: 1.044.000 Euro;
- Kommunale Mittel: 205.000 Euro.

Als *Erfolge* wurde erreicht:

- Die Gemeinde finanziert ab 2003 mit ihrem bisherigen Eigenanteil der ABM (Arbeitsbeschaffungsmaßnahme)/SAM (Strukturanpassungsmaßnahme)-Mittel zwei hauptamtliche Halbtagsstellen bei dem Verein.
- Eine weitere, naturnahe Parkanlage wird mit dem Preisgeld des TAT-Orte-Wettbewerbs angelegt.
- Etwa 8.000 betreute Besucher jährlich besuchen das Gelände.
- Die Kooperation von Kommune, Vereinen und regionalen Betrieben im Bereich des Natur- und Umweltschutzes konnte verstärkt werden.
- Die Vorplanungen für ein Umweltbildungshaus „Grüne Wabe“ wurden kostenfrei durch ein örtliches Architekturbüro durchgeführt.

„Good Practice“: Auerochsen in den Ilkerbruchwiesen

Das Projekt „Auerochsen in den Ilkerbruchwiesen“ in Wolfsburg entstand im Jahr 2002 aufgrund eines naturschutzrechtlichen Ein-

griffs (genehmigte Werkserweiterung) durch VW. Es ist jedoch weit mehr als eine „normale“ Ausgleichsmaßnahme.

Zielsetzungen sind

- die Vernetzung von FFH-Gebieten und EG-Vogelschutzgebieten¹ im stadtnahen Bereich,
- die Realisierung eines Modells für eine nachhaltige und naturnahe Flächen-nutzung,
- die Steigerung der Wertschöpfung in der Landwirtschaft durch Regionalvermarktung,
- der Erhalt einer alten Nutztier rasse,
- die stadtnahe Erholung und
- die Förderung der Umweltbildung.

Die *Beteiligten* sind

- die Volkswagen AG,
- die Stadt Wolfsburg,
- ein Landwirt,
- die Naturschutzbund (NABU)-Ortsgruppe Wolfsburg und
- der Weißstorch-Beauftragte der Stadt Wolfsburg.

Das Projekt wurde *finanziert* durch

- Volkswagen AG: 1,2 Mio. Euro Grundstückskauf, Kauf der Tiere, naturnahe Gestaltung Gelände, Infrastruktur Besucherlenkung;
- VW-Volkswagen AG: 10.000 Euro/Jahr Betreuung Tiere, Instandhaltung Gelände, 30-jähriger Betreuungsvertrag mit Landwirt;
- sukzessive Reduzierung der Betreuungskosten durch die Fleischvermarktung.

Folgende *Erfolge* konnten schon innerhalb eines Jahres erzielt werden:

- Drei Auerochsenkälber wurden geboren.
- Über 100 zusätzliche Schafstelzen wurden in dem stadtnahen Gebiet gezählt.
- Das Besucherinteresse ist sehr rege.
- Projekttag mit Schülern sind über die VW-Autostadt in Planung.
- Es ist geplant, die VW-Kantine mit Auerochsenfleisch zu beliefern.

¹ Schutzgebiete nach der „Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen“ (Abl. EG Nr. L 206 S. 7), zuletzt geändert durch Richtlinie 97/62/EWG des Rates vom 27. Oktober 1997 zur Anpassung der Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt (Abl. EG Nr. L 305 S. 42) und der „Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten vom 2. April 1979“ (Abl. EG Nr. L 103 S. 1), zuletzt geändert durch Richtlinie 97/49/EWG vom 29. Juli 1997 (Abl. EG Nr. L 223 S. 9).

- Die Fläche des Projektgebiets soll von 32 ha auf 100 ha im Rahmen einer weiteren Ausgleichsmaßnahme ausgedehnt werden.
- Im Zuge einer Ausgleichsmaßnahme soll im Rahmen des FFH-Verbunds eine stadtnahe Flußauenrenaturierung mit extensiver Beweidung auf 200 ha durchgeführt werden. VW, die Stadt und die Naturschutzverbände kooperieren hier wiederum.
- Aufgrund der guten Erfahrungen in den „Ilkerbruchwiesen“ startet der NABU im benachbarten Gifhorn ebenfalls ein Beweidungsprojekt mit Auerochsen.



Das Auerochsenprojekt von VW.

„Good Practice“: Naturschutzstiftung des Landkreises Osnabrück

Die 1991 gegründete Naturschutzstiftung des Landkreises Osnabrück zeigt, wie ein Landkreis den Naturschutz auch in Zeiten der starken Kürzung von freiwilligen Leistungen finanziell durch eine Stiftung sichern kann. Personell wird die Stiftung vom Fachdienst Umwelt des Landkreises betreut.

Die Zielsetzungen der Stiftung sind die Förderung von Naturschutz und Maßnahmen der Umweltbildung im Landkreis Osnabrück als Ergänzung zu den gesetzlichen Pflichtaufgaben.

Beteiligt sind

- als Organe der Stiftung das Kuratorium (der Landrat und sieben vom Kreistag gewählte Personen) und
- der Beirat, in welchem u. a. der Naturschutzbeauftragte, die Naturschutzverbände, das Landvolk, die Landwirtschaftskammer und das Forstamt vertreten sind.

Finanziert werden Fördermaßnahmen für den Naturschutz durch Zinseinnahmen aus dem Stiftungskapital von 3.323 Mio. Euro (1991: 2 Mio. Euro durch RWE-Aktienverkauf, 1998 aufgestockt).

Derzeit (2003) werden jährlich Maßnahmen mit ca. 200.000 Euro gefördert.

Folgende Erfolge konnten erzielt werden:

- 160 Feuchtbiotope wurden angelegt.
- 16 km Hecken wurden gepflanzt.
- 152 ha Gewässerrandstreifen wurden extensiviert.
- 576 ha Grünlandflächen wurden extensiviert.
- Vielfältige Maßnahmen der Umweltbildung wurden gefördert (Verbreiterung der Förderkulisse durch Gründung der Stiftung).
- Über 30 regionale Unternehmen spendeten für das Projekt eines Erlebnisparcs Boden.
- Es wird ein intensiver Erfahrungsaustausch mit anderen Stiftungen im Fundraisingbereich gepflegt.
- Ein aktives Fundraising, vor allem beim Erbschaftsmarketing und im Bußgeldbereich, wird betrieben, um einen inflationsbedingten Wertrückgang des Stiftungskapitals auszugleichen.

Weiterführende Adressen und Informationen

www.sozialmarketing.de
www.fundraising-akademie.de
www.umweltstiftungen.de
www.stiftungen.org
www.maecenata.de
www.umweltpreise.de

HAIBACH, M. (2002): Handbuch Fundraising. Frankfurt, 393 S.

RADLOFF, J. (Hg.) (2001): Fundraising: das Finanzierungshandbuch für Umweltinitiativen und Agenda-21-Projekte. - München, 411 S.

BÜHLER, T. (2001): Projektförderung durch Stiftungen. Umweltschutz und lokale Agenda 21. - Bonn, 152 S.

BÜHLER, T. & VALENTIN, A. (Hg.) (2002): Stiftungen – Projektagenturen für Nachhaltigkeit. - Bonn, 200 S.

Anschrift des Verfassers:

Hans-Christoph Neidlein
 SSWP Beratung für Kommunal- und
 Regionalentwicklung
 Friesdorferstr. 255

53175 Bonn

E-Mail: HC.Neidlein@t-online.de

Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege (DRL)
- Gesamtverzeichnis -

| | | |
|-----------------------------|--|----------------|
| Heft Nr. 1, September 1964 | Straßenplanung und Rheinuferlandschaft im Rheingau | |
| Heft Nr. 2, Oktober 1964 | Landespflege und Braunkohlentagebau | - vergriffen - |
| Heft Nr. 3, März 1965 | Bodenseelandschaft und Hochrheinschiffahrt | |
| Heft Nr. 4, Juli 1965 | Landespflege und Hoher Meißner | - vergriffen - |
| Heft Nr. 5, Dezember 1965 | Landespflege und Gewässer | - vergriffen - |
| Heft Nr. 6, Juni 1966 | Naturschutzgebiet Nord-Sylt | |
| Heft Nr. 7, Dezember 1966 | Landschaft und Moselausbau | |
| Heft Nr. 8, Juni 1967 | Rechtsfragen der Landespflege | - vergriffen - |
| Heft Nr. 9, März 1968 | Landschaftspflege an Verkehrsstraßen | |
| Heft Nr. 10, Oktober 1968 | Landespflege am Oberrhein | |
| Heft Nr. 11, März 1969 | Landschaft und Erholung | - vergriffen - |
| Heft Nr. 12, September 1969 | Landespflege an der Ostseeküste | - vergriffen - |
| Heft Nr. 13, Juli 1970 | Probleme der Abfallbehandlung | - vergriffen - |
| Heft Nr. 14, Oktober 1970 | Landespflege an der Nordseeküste | |
| Heft Nr. 15, Mai 1971 | Organisation der Landespflege | - vergriffen - |
| Heft Nr. 16, September 1971 | Landespflege im Alpenvorland | |
| Heft Nr. 17, Dezember 1971 | Recht der Landespflege | - vergriffen - |
| Heft Nr. 18, Juli 1972 | Landespflege am Bodensee | - vergriffen - |
| Heft Nr. 19, Oktober 1972 | Landespflege im Ruhrgebiet | - vergriffen - |
| Heft Nr. 20, April 1973 | Landespflege im Raum Hamburg | |
| Heft Nr. 21, November 1973 | Gesteinsabbau im Mittelrheinischen Becken | - vergriffen - |
| Heft Nr. 22, Mai 1974 | Landschaft und Verkehr | - vergriffen - |
| Heft Nr. 23, Oktober 1974 | Landespflege im Mittleren Neckarraum | |
| Heft Nr. 24, März 1975 | Natur- und Umweltschutz in Schweden | |
| Heft Nr. 25, April 1976 | Landespflege an der Unterelbe | - vergriffen - |
| Heft Nr. 26, August 1976 | Landespflege in England | |
| Heft Nr. 27, Juni 1977 | Wald und Wild | |
| Heft Nr. 28, Dezember 1977 | Entwicklung Großraum Bonn | |
| Heft Nr. 29, August 1978 | Industrie und Umwelt | |
| Heft Nr. 30, Oktober 1978 | Verdichtungsgebiete und ihr Umland | - vergriffen - |
| Heft Nr. 31, Oktober 1978 | Zur Ökologie des Landbaus | - vergriffen - |
| Heft Nr. 32, März 1979 | Landespflege in der Schweiz | |
| Heft Nr. 33, August 1979 | Landschaft und Fließgewässer | - vergriffen - |
| Heft Nr. 34, April 1980 | 20 Jahre Grüne Charta | |
| Heft Nr. 35, Oktober 1980 | Wohnen in gesunder Umwelt | |
| Heft Nr. 36, Januar 1981 | Neues Naturschutzrecht | - vergriffen - |
| Heft Nr. 37, Mai 1981 | Umweltprobleme im Rhein-Neckar-Raum | |

| | | |
|-----------------------------|---|----------------|
| Heft Nr. 38, Juni 1981 | Naturparke in Nordrhein-Westfalen | - vergriffen - |
| Heft Nr. 39, September 1982 | Naturpark Südeifel | |
| Heft Nr. 40, Dezember 1982 | Waldwirtschaft und Naturhaushalt | - vergriffen - |
| Heft Nr. 41, März 1983 | Integrierter Gebietsschutz | - vergriffen - |
| Heft Nr. 42, Dezember 1983 | Landespflege und Landwirtschaft | - vergriffen - |
| Heft Nr. 43, November 1984 | Talsperren und Landespflege | |
| Heft Nr. 44, November 1984 | Landespflege in Frankreich | |
| Heft Nr. 45, Dezember 1984 | Landschaftsplanung | - vergriffen - |
| Heft Nr. 46, August 1985 | Warum Artenschutz? | - vergriffen - |
| Heft Nr. 47, Oktober 1985 | Flächensparendes Planen und Bauen | - vergriffen - |
| Heft Nr. 48, Dezember 1985 | Naturschutzgebiet Lüneburger Heide | - vergriffen - |
| Heft Nr. 49, März 1986 | Gefährdung des Bergwaldes | - vergriffen - |
| Heft Nr. 50, Juli 1986 | Landschaften nationaler Bedeutung | |
| Heft Nr. 51, Dezember 1986 | Bodenschutz | - vergriffen - |
| Heft Nr. 52, Juli 1987 | Natur- und Umweltschutz in Österreich | |
| Heft Nr. 53, Dezember 1987 | 25 Jahre Deutscher Rat für Landespflege | |
| Heft Nr. 54, April 1988 | Zur Entwicklung des ländlichen Raumes | - vergriffen - |
| Heft Nr. 55, September 1988 | Eingriffe in Natur und Landschaft | - vergriffen - |
| Heft Nr. 56, Dezember 1988 | Zur Umweltverträglichkeitsprüfung | - vergriffen - |
| Heft Nr. 57, November 1989 | Erholung/Freizeit und Landespflege | - vergriffen - |
| Heft Nr. 58, Dezember 1989 | Wege zu naturnahen Fließgewässern | - vergriffen - |
| Heft Nr. 59, April 1991 | Naturschutz und Landschaftspflege in den neuen Bundesländern | |
| Heft Nr. 60, Dezember 1991 | Natur- und Umweltschutz in Italien | |
| Heft Nr. 61, April 1992 | Natur in der Stadt | |
| Heft Nr. 62, Juni 1993 | Truppenübungsplätze und Naturschutz | - vergriffen - |
| Heft Nr. 63, Oktober 1993 | Wege zur umweltverträglichen Landnutzung in den neuen Bundesländern | - vergriffen - |
| Heft Nr. 64, November 1994 | Konflikte beim Ausbau von Elbe, Saale und Havel | |
| Heft Nr. 65, Dezember 1994 | Ökologische Umstellungen in der industriellen Produktion | |
| Heft Nr. 66, Dezember 1995 | Pflege und Entwicklung der Potsdamer Kulturlandschaft | |
| Heft Nr. 67, April 1997 | Leitbilder für Landschaften in „peripheren Räumen“ | |
| Heft Nr. 68, Oktober 1997 | Betrachtungen zur „Grünen Charta von der Mainau“ im Jahre 1997 | |
| Heft Nr. 69, November 1998 | Wege zur umwelt- und raumverträglichen Auto-Mobilität | |
| Heft Nr. 70, November 1999 | Landschaften des Mitteldeutschen und Lausitzer Braunkohlentagebaus | |
| Heft Nr. 71, Juli 2000 | Honorierung von Leistungen der Landwirtschaft für Naturschutz und Landschaftspflege | |
| Heft Nr. 72, Oktober 2001 | Die Integration Polens in die EU: Herausforderungen für den Naturschutz - eine Annäherung | |
| Heft Nr. 73, Juni 2002 | Gebietsschutz in Deutschland: Erreichtes – Effektivität – Fortentwicklung | |
| Heft Nr. 74, Dezember 2002 | Die verschleppte Nachhaltigkeit: frühe Forderungen – aktuelle Akzeptanz | |

Deutscher Rat für Landespfl ege

| | |
|-------------------------------|--|
| Schirmherr: | Bundespräsident Dr. h. c. Johannes RAU |
| Ehrenmitglieder: | <p>Professor Dr. h. c. mult. Graf Lennart BERNADOTTE, Insel Mainau - Ehrenvorsitzender</p> <p>Professor em. Dr. Dr. h. c. Wolfgang HABER, München Lehrstuhl für Landschaftsökologie der Technischen Universität München - Weihenstephan</p> <p>Professor Dr. h. c. Kurt LOTZ, Hannover Ehrenvorsitzender der Umweltstiftung WWF Deutschland</p> |
| Vorstand: | <p>Professor Dr. Werner KONOLD, Freiburg – Sprecher Institut für Landespfl ege der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg</p> <p>Forstdirektor a. D. Volkmar LEUTENEGGER, Konstanz – Stellvertretender Sprecher Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Lennart-Bernadotte-Stiftung</p> <p>Professor Dr.-Ing. Klaus BORCHARD, Bonn – Geschäftsführer Rektor der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn</p> |
| Ordentliche Mitglieder: | <p>Professor Dr. Josef BLAB, Bonn Bundesamt für Naturschutz</p> <p>Professor Dr. Wilfried ERBGUTH, Rostock Juristische Fakultät der Universität Rostock</p> <p>Professor Dr. Günther FRIEDRICH, Krefeld Ehem. Fachbereichsleiter Landesumweltamt NRW</p> <p>Dr.-Ing. Thomas GRÜNEBAUM, Essen Ruhrverband</p> <p>Dipl.-Ing. Adrian HOPPENSTEDT, Hannover Planungsgruppe Ökologie + Umwelt, Hannover</p> <p>Professor Dr. Beate JESSEL, Potsdam Lehrstuhl für Landschaftsplanung der Universität Potsdam</p> <p>Professor Dr. Ulrich KÖPKE, Bonn Professur Organischer Landbau an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn</p> <p>Professor Dr. Hans Walter LOUIS LL.M., Hannover Niedersächsisches Umweltministerium</p> <p>Professor Dr. Konrad OTT, Greifswald Professur für Umweltethik, Fachrichtung Landschaftsökologie, Botanisches Institut und Botanischer Garten, Ernst-Moritz-Armdt-Universität Greifswald</p> <p>Dipl.-Volksw. Ulrich PETSCHOW, Berlin Institut für ökologische Wirtschaftsforschung</p> <p>Dipl.-Forstwirt Olaf SCHMIDT, Freising Präsident der Bayerischen Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft</p> <p>Professor Dr. Uta STEINHARDT, Eberswalde Fachbereich Landschaftsnutzung und Naturschutz der Fachhochschule Eberswalde</p> <p>Professor em. Dr. Dr. h. c. Herbert SUKOPP, Berlin Institut für Ökologie der Technischen Universität Berlin</p> |
| Korrespondierende Mitglieder: | <p>Professor em. Dr. Ulrich AMMER, München Lehrstuhl für Landnutzungsplanung und Naturschutz der Technischen Universität München</p> <p>Dr. Gerta BAUER, Lüdinghausen Büro für Landschaftsökologie und Umweltplanung</p> <p>Professor Reinhard GREBE, Nürnberg Freier Landschaftsarchitekt BDLA</p> <p>Professor em. Dr. Wilhelm HENRICHSMEYER, Bonn Institut für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn</p> <p>Professor Dr. Herwig HULPKE, Leverkusen Bayer AG, Konzernstab Qualitäts-, Umwelt- und Sicherheitspolitik</p> <p>Universitätsprofessor em. Wolfram PFLUG, Bisingen Ehem. Inhaber des Lehrstuhls für Landschaftsökologie und Landschaftsgestaltung der Technischen Hochschule Aachen</p> <p>Professor em. Dr. Manfred RENGER, Berlin Institut für Ökologie - FB 7 der TU Berlin</p> <p>Professor em. Dr. Dr. h. c. Lore STEUBING, Gießen Institut für Pflanzenökologie der Justus-Liebig-Universität Gießen</p> <p>Professor Dr. Michael SUCCOW, Greifswald Direktor des Botanischen Instituts und des Botanischen Gartens der Ernst-Moritz-Armdt-Universität Greifswald</p> <p>Professor Dr. Eberhard WEISE, Monheim</p> |
| Geschäftsstelle: | <p>Konstantinstraße 110 • 53179 Bonn Telefon 0228/33 10 97 • Telefax 0228/33 47 27 • eMail: DRL-Bonn@t-online.de Internet: http://www.landspfl ege.de</p> |