

# Perspektiven des Naturschutzes im ländlichen Raum

Oebbecke, Janbernd

First published in:

Perspektiven des Naturschutzes in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen, S. 40 - 41, Arnsberg  
1992

## **Perspektiven des Naturschutzes im ländlichen Raum**

*Janbernd Oebbecke*

Gestatten Sie mir, bevor ich zu meinem eigentlichen Thema komme, der LNU NRW im Namen des Landkreistages Nordrhein-Westfalen und der 31 nordrhein-westfälischen Kreise zu dem heutigen Jubiläum zu gratulieren. Für freiwillige Verbände – auch die kommunalen Spitzenverbände gehören dazu – ist schon das Bestehen eine Leistung, die gewürdigt zu werden verdient; wo gesetzlicher Zwang und wirtschaftlicher Druck fehlen, setzt der Fortbestand einer Organisation das immer neue Herstellen und das ständige Bewahren des Konsenses zwischen dem Verband und seinen Mitgliedern und die Überzeugung der Mitglieder vom Nutzen des Verbandes voraus. Hier feiern wir heute aber nicht allein den Bestand, sondern Anderthalbjahrzehnte überaus erfolgreicher Arbeit für den Naturschutz. Vor allem auch dank der Tätigkeit der LNU stellt der Naturschutz heute auf der Landesebene eine politische Kraft dar, mit der gerechnet werden muß. Wie groß der Fortschritt in der Umweltpolitik tatsächlich ist, wird zwischen den Problemen der Alltagsarbeit und den vielen kleinen Rückschlägen leicht vergessen. Im Rückblick auf die Mitte der siebziger Jahre ist es unverkennbar.

Mit unseren Glückwünschen verbinden wir die Hoffnung, daß die gute Zusammenarbeit zwischen der LNU und dem Landkreistag sich fortsetzen möge; eine Zusammenarbeit, die vor allem durch den offenen Meinungsaustausch auch über oft kontroverse Sachfragen geprägt ist. Ganz in diesem Sinne eines offenen Meinungsaustausches haben wir auch die Einladung verstanden, bei dieser Veranstaltung über die Perspektiven des Naturschutzes im ländlichen Raum zu sprechen. Wir haben diese Einladung als Angebot verstanden, in der Art unserer bisherigen Zusammenarbeit einen sachlichen und dabei weniger feierlichen als kritischen Beitrag zu leisten.

Wie Sie sich denken können, gibt es keine Verbandsmeinung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen zu den Perspektiven des Naturschutzes. Ich kann Ihnen deshalb hier nur persönliche Einschätzungen zur

Entwicklung der Naturschutzpolitik vortragen, wie ich sie mir bei meiner Tätigkeit für die Kreise des Landes gebildet habe und wie ich sie dieser Tätigkeit zugrunde lege. Es versteht sich von selbst, daß es sich dabei nicht durchweg um Gewißheiten handelt, sondern in manchen Fällen nur um Arbeitshypothesen, wie wir sie alle nötig haben, um unsere täglichen Entscheidungen treffen zu können, und wie wir sie jeden Tag fortschreiben. Meine Ausführungen sind deshalb vor allem auch als Diskussionsbeitrag gemeint.

Der ländliche Raum – also das Gebiet außerhalb des Verdichtungsraumes – ist heute längst keine bukolische Idylle mehr. Die Verhältnisse nähern sich an. Die ökologischen Konflikte sind auch außerhalb der Ballungsgebiete zahlreich und intensiv. Das gilt nicht nur für die gewissermaßen klassischen Dauerthemen Landwirtschaft und Erholung, sondern immer mehr auch für Entsorgung, Siedlungsentwicklung und Verkehr. Diese Konflikte werden zunehmen. Irgendwann in den nächsten Jahren wird ein Gesetzgeber in Bund oder Land die auch ökologisch längst überfällige verbindliche Festlegung treffen, daß der unverwertbare Rest unseres Hausmülls nicht unverbrannt deponiert werden darf und dann wird eine Reihe von Standorten für Müllverbrennungsanlagen festgelegt werden müssen und festgelegt werden. Auch wenn die schon bisher keineswegs erfolglosen Bemühungen um Abfallvermeidung noch intensiviert werden, brauchen wir neue Deponien für Haus- und Sondermüll. Der steigende Wohnbedarf einer entgegen früheren Erwartungen keineswegs stark abnehmenden Bevölkerung wird ohne neue Baugebiete nicht gedeckt werden können und diese Baugebiete werden überwiegend nicht in den großen Städten oder auf alten Industriestandorten liegen. Selbst wenn die Verkehrspolitik sich sehr viel stärker, als man bisher hoffen kann, auf die Schiene und den öffentlichen Nahverkehr und weg vom LKW und vom Auto für den Weg zur Arbeit orientieren sollte, wird es Diskussionen über neue Straßen, auch über neue Autobahnen geben; der Anbau dritter Spuren an vorhandene Autobahnen wird schwerlich ausreichen, dem bisher Nord-Süd ausgerichteten Straßennetz die jetzt nötige Ost-West-Ausrichtung zu geben.

Wenn wir über Umweltschutz und besonders über Naturschutz sprechen, müssen wir uns, wie ich glaube, darüber klar sein, daß es in absehbarer Zukunft nicht darum gehen wird, *ob* diese Entwicklungen sich vollziehen werden, sondern welchen Umfang sie haben werden und wie

weit dabei Rücksicht auf ökologische Belange genommen wird. Die Erfahrungen mit dem neu eingeführten Bürgerentscheid in Schleswig-Holstein machen sehr deutlich, daß wir uns dabei nicht darüber täuschen dürfen, was die Bevölkerung will. Vor der Alternative, durch den Bau einer Umgehungsstraße den Ort vom Verkehr zu entlasten oder um des Schutzes wichtiger Biotope willen den Verkehr weiter hinzunehmen, scheinen beim Bürgerentscheid regelmäßig die Befürworter der Umgehungsstraße zu obsiegen. Diese schleswig-holsteinischen Erfahrungen sind auch für den Naturschutz in Nordrhein-Westfalen von Bedeutung, weil nach den Vorstellungen des Innenministers ein Bürgerentscheid nach schleswig-holsteinischem Vorbild auch in Nordrhein-Westfalen eingeführt werden soll.

Im Vergleich zu anderen Feldern der Umweltpolitik weist der Naturschutz die Besonderheit auf, daß seine Ziele nicht in harten physikalischen oder chemischen Größen definierbar sind. Wie Wasser und Luft sein sollen, nämlich frei von Schadstoffen, sauber, und was darunter meßtechnisch verstanden werden kann, das wissen wir. Was Ziel des Naturschutzes ist, und wann dieses Ziel erreicht ist, das ist ungleich schwerer zu bestimmen und vor allem mit ganz anderen Methoden. Der Streit um anthropozentrisch oder ökozentrisch – praktisch fast immer eine Scheinalternative – hat in den letzten Jahren dieses Zielproblem des Naturschutzes verdeckt. Mit naturwissenschaftlichen Methoden läßt sich zwar angeben, wie es in unserem Lande an verschiedenen Standorten ausgesehen hat, bevor der Mensch kam, und es läßt sich auch angeben, wie sich eine Fläche entwickeln wird, die man sich selbst überläßt. In den allermeisten Fällen wird die Antwort auf beide Fragen eine der zahlreichen Formen des Waldes sein. Der mehr oder weniger naturnahe Wald ist aber nicht das landesweite Ziel der Naturschutzpolitik. Anders als beim Schutz von Luft und Wasser würden die Ziele des Naturschutzes, wie wir sie verstehen, also gerade verfehlt, wenn es gelänge, einen Zustand herzustellen, der ohne Zutun des Menschen bestünde. Wir wollen Formen der Kulturlandschaft erhalten oder wiederherstellen, nicht die Naturlandschaft, wie sie ohne den Menschen bestünde.

Für die Naturschutzpolitik ergeben sich daraus verschiedene Folgerungen. Erstens sind die Ziele des Naturschutzes nicht gewissermaßen aus der Natur der Sache ableitbar, sondern sie sind Ergebnis einer Entscheidung; einer Entscheidung, die nicht wissenschaftlich determiniert ist, sondern wertend und damit letztlich politisch getroffen werden muß.

Deshalb ist zweitens die Rolle des Fachmanns im Naturschutz eine andere als etwa in den Umweltbereichen Wasser und Luft. Kein Fachmann der Welt kann begründen, warum wir derzeit den Zustand der Kulturlandschaft vor dem zweiten Weltkrieg zum Leitbild machen und nicht den Zustand zu Beginn des 19. Jahrhunderts, vor Beginn des 30-jährigen Krieges oder im Jahre 1200. Die Festlegung dieses Leitbilds ist nicht Ergebnis wissenschaftlich-fachlicher Erkenntnis, sondern eines gesellschaftlichen Entscheidungsprozesses. Wo das Ergebnis eines gesellschaftlichen Entscheidungsprozesses verbindlich sein soll, muß es nach unserem Verständnis von den dazu demokratisch legitimierten Stellen getroffen werden. Verbindliche Vorgaben etwa in einem Landschaftsrahmenplan, wie er jetzt diskutiert wird, können deshalb nicht mit ausschließlich fachlicher Legitimation, etwa von der Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung (LÖLF) getroffen werden, sondern nur demokratisch legitimiert, etwa durch die Bezirksplanungsräte.

Aus der Tatsache, daß die Ziele des Naturschutzes Ergebnisse gesellschaftlicher Entscheidungsprozesse und nicht naturwissenschaftlicher Erkenntnis sind, folgt auch, daß sich die Ziele mit den Veränderungen in der Gesellschaft und mit den Veränderungen der Anschauungen in der Gesellschaft ändern können. Weiter folgt daraus, daß die Ergebnisse des gesellschaftlichen Entscheidungsprozesses nicht überall gleich sein müssen. Was sauberes Wasser ist, ist nicht nur in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg, sondern auch in Brasilien und Thailand nach denselben Kriterien zu bestimmen. Wie die Kulturlandschaft, die erhalten und wiederhergestellt werden soll, aussieht, das kann nicht nur im Spreewald anders aussehen als in der Eifel, sondern schon im Siegerland oder im Münsterland. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat diesem Umstand bisher dadurch Rechnung getragen, daß die Ziele des Naturschutzes für den einzelnen Raum dezentral in den Kreisen und kreisfreien Städten der Landschaftsplanung festzulegen sind. Die aus der Sicht des Landes im Interesse der Gesamtheit des Landes notwendigen Vorgaben sind in den für die Landschaftsplanung verbindlichen Landesentwicklungsplänen und Gebietsentwicklungsplänen enthalten. Weitere verbindliche Vorgaben für die Landschaftsplanung kann es neben diesen landesplanerischen Vorgaben schon deshalb nicht geben, weil auch die Landschaftsplanung nicht zwei Herren dienen kann. Ein Landschaftsrahmenplan kann deshalb nicht neben der Gebietsentwicklungs-

planung verbindliche Planungsvorgaben setzen. Die Abhängigkeit des Naturschutzes von gesellschaftlichen Entscheidungen ist auch im Verhältnis der Landschaftsplanung zur gemeindlichen Bauleitplanung von Bedeutung. Die sektoral auf Naturschutz und Landschaftspflege ausgerichtete Landschaftsplanung tritt hinter dem von der Gemeinde aufgestellten und auf die umfassende Regelung der Bodennutzung angelegten Bebauungsplan zurück. Diese sich bereits aus dem unterschiedlichen Anspruch der beiden Rechtsinstrumente ergebende Rangfolge bedeutet nun aber keineswegs, daß Naturschutzbelange hinter Bauabsichten deshalb zurücktreten müssen, weil die Gemeinde einen Bebauungsplan aufstellt. Die Belange des Naturschutzes sind vielmehr im Bebauungsplanverfahren ihrer Bedeutung nach zu berücksichtigen. Das kann durchaus heißen, daß das Bauvorhaben, auf das hin die Gemeinde die Aufstellung des Bebauungsplans beschlossen hat, an dieser Stelle nicht verwirklicht werden kann. Ein beachtlicher Teil der Probleme des Naturschutzes geht darauf zurück, daß in früheren Jahren ein juristischer und politischer Gegensatz zwischen der gemeindlichen Bauleitplanung einerseits und dem Naturschutz und den Instrumenten zu seiner Durchsetzung andererseits konstruiert worden ist. Die hier und da nach wie vor bestehenden Akzeptanzprobleme der Landschaftsplanung im kommunalen Raum haben hier ihre vielleicht wichtigste Ursache.

Nach meiner Überzeugung wird der Naturschutz in den bevorstehenden Nutzungskonflikten nur dann halbwegs erfolgreich sein können, wenn er die gemeindliche Bauleitplanung ebenso wie die Gebietsentwicklungsplanung nicht als Gegner, sondern als Handlungsfeld begreift. Es kommt darauf an, daß die Belange des Naturschutzes bei diesen Planungen in dem angemessenen Umfang berücksichtigt werden und daß der Naturschutz sich dieser Planungen möglichst erfolgreich als Handlungsinstrument bedient. Die gemeindliche Bauleitplanung ist als eines der wichtigsten Elemente der kommunalen Selbstverwaltung der Gemeinden rechtlich und politisch so stark, daß sich eine Konfrontation schon deshalb verbietet. Der Naturschutz wird gerade im ländlichen Raum nur im ständigen Dialog und in der Kooperation mit den für die Bauleitplanung verantwortlichen Kommunalpolitikern in den Gemeinden erfolgreich sein können. Praktisch bedeutet das, daß hauptamtlicher und ehrenamtlicher Naturschutz in den genannten Verfahren so agieren müssen, daß die Belange des Naturschutzes berücksichtigt wer-

den. Das heißt aber auch, daß bei der Prüfung von Bauleitplänen im Genehmigungsverfahren stärker als bisher vielfach üblich danach gefragt werden muß, ob der Plan die Belange des Naturschutzes nicht zu stark vernachlässigt. Ob die Regierungspräsidenten hier immer ausreichend konfliktbereit sind und ob sie sich hier stets der ausreichenden Rückendeckung durch die Landesregierung gewiß sein können, will ich dahin gestellt sein lassen. Jedenfalls ist in den letzten Jahren eine große Zahl von Bebauungsplänen genehmigt worden, bei deren Umsetzung die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung schon mangels Flächen für Ausgleichsmaßnahmen nicht beachtet werden kann. Ein Plan, der nicht verwirklicht werden kann, ist aber nicht genehmigungsfähig. Hier liegt eine der Ursachen für die Schwierigkeiten im Umgang mit der Eingriffsregelung.

Das Schwergewicht der Tätigkeiten des amtlichen Naturschutzes, gerade auch die Beteiligung an der Bauleitplanung, liegt bei den unteren Landschaftsbehörden. Träger der unteren Landschaftsbehörden sind die Kreise und kreisfreien Städte. In den letzten Jahren sind die Arbeitsmöglichkeiten, aber vor allem auch die Arbeitsergebnisse der unteren Landschaftsbehörden vielerorts deutlich besser geworden. Das zeigt sich nicht zuletzt daran, daß die Landschaftsplanung in einer größeren Zahl von Kreisen nicht nur bei der Aufstellung, sondern auch schon bei der Umsetzung erhebliche Fortschritte macht. Ich stoße aber wohl hier heute kaum auf Widerspruch, wenn ich sage, daß vielerorts nach wie vor ein mehr oder weniger großes Vollzugsdefizit besteht. Die Gründe dafür sind vielfältig. Die Leistungsfähigkeit einer Verwaltung hängt zum einen von ihrer Motivation ab, zum anderen davon, daß ihr ausreichende Ressourcen für die Erledigung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen. Ressourcen meint dabei nicht nur Geld und Personal, sondern auch Informationen und Rechtsmacht.

Das rechtliche Instrumentarium erscheint mir, von kleineren Nachbesserungsmöglichkeiten abgesehen, ausreichend zu sein. Eher könnte man fragen, ob es nicht vielleicht schon zu kompliziert ist, um effektiv eingesetzt werden zu können. Die Schaffung grundlegender neuer Instrumente oder eine erhebliche Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der Naturschutzbehörden bei den bevorstehenden Gesetzesnovellierungen in Bund und Land würde eher schaden als nützen. Die Probleme des Naturschutzes haben ihren Grund nicht im mangelnden rechtlichen Instrumentarium. Bei den Informationen

über den Zustand der Landschaft ist in den letzten Jahren eine deutliche Verbesserung eingetreten. Wo Landschaftspläne aufgestellt sind oder sich wenigstens in einem fortgeschrittenen Stadium des Aufstellungsverfahrens befinden, verfügen die Landschaftsbehörden schon deshalb über ausreichende Informationen. Das Biotopkataster des Landes gibt einen nützlichen, wenn auch sicher verbesserungsfähigen Überblick über besonders schutzbedürftige Flächen. Die unteren Landschaftsbehörden gehen immer stärker dazu über, Informationen über den Zustand der Landschaft auch über die genannten Instrumente hinaus zu erfassen und mit den Möglichkeiten der automatischen Datenverarbeitung systematisch zu erschließen. Diese Entwicklung steht erst am Anfang; sie wird für den Naturschutz eine erhebliche Verbesserung der Handlungsmöglichkeiten bringen.

Dank der recht großzügigen Förderung durch das Land sind meines Erachtens in den letzten Jahren kaum irgendwo sinnvolle Naturschutzprojekte am fehlenden Geld gescheitert. Aus der Sicht der Gemeinden, Städte und Kreise, die darüber nachdenken, ob sie Vorhaben des Naturschutzes mit langfristigen Folgekosten angehen sollten, besteht allerdings die Schwierigkeit, daß die Finanzierung durch das Land nicht langfristig gesichert ist. Es besteht die wachsende Bereitschaft, sich auch selbst mit eigenen, kommunalen Mitteln zu engagieren. Unverkennbar stößt diese Bereitschaft aber irgendwo an die Grenzen des Möglichen; die schützenswerten Gebiete im Land sind eben nicht nach der Finanzkraft verteilt, sondern liegen häufig gerade da, wo die Kommunen finanziell nicht auf Rosen gebettet sind.

Die Personalausstattung in den unteren Landschaftsbehörden ist in den letzten Jahren deutlich besser geworden. Das verdient auch deshalb besonders hervorgehoben zu werden, weil die finanziellen Rahmenbedingungen dafür eher ungünstig waren und weil den Kreisen und kreisfreien Städten auch in den anderen umweltpolitischen Bereichen erheblicher zusätzlicher Personalaufwand abverlangt worden ist. Dennoch ist nicht zu bestreiten, daß die Personalausstattung mancherorts unzureichend ist. Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen hat deshalb eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die eine Empfehlung für die personelle Mindestausstattung einer unteren Landschaftsbehörde erarbeiten soll – ein schwieriges und im Verband nicht unumstrittenes Vorhaben. Bei der Arbeit stellt sich heraus, daß die Situation nicht so schlecht ist, wie manchmal behauptet wird. Die allermeisten Kreise verfügen inzwischen

über gut ausgebildetes Fachpersonal und die untere Landschaftsbehörde mit nur zwei Mitarbeitern gehört der Vergangenheit an. Unbezweifelbar sind aber Verbesserungen notwendig. Ob die Kreistage allerdings bereit sein werden, Fachpersonal für diese Arbeit einzustellen, solange Pläne diskutiert werden, eine eigene flächendeckende Naturschutzverwaltung des Landes aufzubauen, muß bezweifelt werden. Hier könnte eine Klarstellung von seiten der Landesregierung, auch wenn sie mit der Formulierung von Erwartungen an das Engagement der Kreise und kreisfreien Städte verbunden ist, nützlich sein.

Die Leistungsfähigkeit einer Verwaltung ist aber nicht allein von ihrer Ausstattung mit den genannten Ressourcen abhängig. Eine wichtige und, wenn eine Mindestausstattung gegeben ist, vielleicht sogar wichtigere Rolle spielen Motivation und Einstellung der Mitarbeiter. Diese psychischen Faktoren sind Produkt vielfältiger, in einem komplizierten Geflecht zusammenwirkender Elemente. Hier spielt z. B. das Selbstbewußtsein eine Rolle, das eine Verwaltung aus langer erfolgreicher Arbeit und aus der fachlichen Qualifikation der Mitarbeiter bezieht. Während die Qualifikation der Mitarbeiter der Naturschutzverwaltung in den letzten Jahren deutlich besser geworden ist, läßt sich die im Vergleich zur Bauverwaltung oder auch zu den unteren Wasserbehörden fehlende Tradition nicht ohne weiteres ersetzen; es braucht seine Zeit, bis ein Behördenzweig innere Statur gewinnt.

Maßgeblich wird die Motivation auch durch die Resonanz bestimmt, die die eigene Arbeit erfährt. Demotivierend wirkt die Gängelung durch Aufsichtsbehörden. So ist es wenig hilfreich, wenn gerade in der Landschaftsplanung besonders engagierte Kreise sich bei der Umsetzung dieser Pläne ausführlich mit Mitarbeitern des zuständigen Regierungspräsidenten über die Pflanzung einzelner Bäume auseinandersetzen müssen. Angesichts der zahlreichen Umweltprobleme, die wir im Land ja auch außerhalb des Naturschutzes haben, drängt sich bei solcher Verfahrensweise die Frage auf, ob die personellen und sachlichen Gewichte hier richtig gesetzt werden. In denselben Zusammenhang gehört die Praxis des Umgangs mit der unklaren Bestimmung über die Genehmigung von Landschaftsplänen. Die Landschaftsplanung ist den Kreisen und kreisfreien Städten als Selbstverwaltungsaufgabe übertragen. Es versteht sich von selbst, daß das geltende Recht bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe beachtet werden muß. Dazu gehört auch, daß die verbindlichen Vorgaben der Gebietsentwicklungspläne beachtet und bei

der Entscheidung der einzelnen Sachfragen in der Planung die Grundsätze über die angemessene Berücksichtigung der einzelnen Belange beachtet werden müssen. Es liegt aber nahe, daß allen Beteiligten in einem Kreis – im Kreistag ebenso wie in der Kreisverwaltung, die den Volksvertretern manche Lösungen vielleicht mit viel Mühe abgerungen hat – die Lust an der Landschaftsplanung genommen wird, wenn im Rahmen der Plangenehmigung praktisch irrelevante Nachbesserungen verlangt werden, die sich ausschließlich damit erklären lassen, daß die Fachleute des zuständigen Regierungspräsidenten ihre Existenzberechtigung nachweisen wollen. Solche Vorgänge können über den betroffenen Kreis hinaus Rückschläge zur Folge haben. Probleme dieser Art treten allerdings nicht in allen Regierungsbezirken auf.

Zu den wichtigsten Faktoren für den Erfolg der Arbeit einer Verwaltung gehört der politische Rückhalt. Die Verwaltung muß sich darauf verlassen können, daß die Politik sie in ihren Entscheidungen stützt, auch gegen die Betroffenen. Noch erfolgreicher arbeitet die Verwaltung erfahrungsgemäß, wenn sie von der Politik angespornt wird. In vielen Kreistagen ist das inzwischen nachdrücklich der Fall. Dabei spielt interessanterweise für die Frage, welches Gewicht dem Naturschutz in der Politik eines Kreises zugemessen wird, soweit ich sehe, die parteipolitische Orientierung keine Rolle mehr. Ausschlaggebend scheinen vielmehr die Erwartungen der öffentlichen Meinung in der Region zu sein; diesem Umstand kommt sicher für die Ausrichtung der Tätigkeit der Naturschutzverbände vor Ort große Bedeutung zu. Wo das politische Klima für den Naturschutz günstig ist, besteht auch die Bereitschaft, Personal bereitzustellen und finanzielle Risiken zu übernehmen. Auch deshalb ist hier ein wichtiger Ansatzpunkt für eine erfolgreiche Arbeit der Verbände. Allerdings sind die unteren Landschaftsbehörden nicht nur auf die politische Rückendeckung aus dem kommunalpolitischen Raum angewiesen. Die Naturschutzpolitik obliegt Kommunen und Land gemeinsam. Durch ihre Weisungsmöglichkeit stehen die Regierungspräsidenten und vor allem das zuständige Ministerium in der Mitverantwortung auch für die Naturschutzpolitik vor Ort. Nicht zuletzt bestimmt der Landtag mit seinen Entscheidungen und den öffentlich geführten Debatten über die Akzeptanz der Naturschutzpolitik vor Ort mit. So ist es durchaus von Bedeutung auch für die Naturschutzpolitik vor Ort, daß der Landtag im Oktober 1989 eine Änderung des Landesentwicklungsprogrammgesetzes beschlossen hat; § 2 dieses Gesetzes hebt die Be-

deutung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen besonders hervor und räumt den Erfordernissen des Umweltschutzes in bestimmten Fällen Vorrang ein. Aber es ist natürlich auch nicht zu verkennen, daß Äußerungen wie die folgende, mit der die Pressemitteilung einer großen Landtagsfraktion vom 26. März 1991 beginnt, nicht ohne Auswirkungen bleiben: »Sport und Umweltschutz sind gleichwertige Interessen. Zwischen beiden muß ein ausgewogener Interessenausgleich stattfinden.« Mindestens der erste Satz ist nach der Änderung des Landesentwicklungsprogrammgesetzes so allgemein nicht richtig. Die vor allem politische Signalwirkung, die mit der Änderung des Landesentwicklungsprogrammgesetzes beabsichtigt war, wird durch solche Äußerungen relativiert.

Ich erwähne dieses Beispiel nicht, um von den Problemen im kommunalen Bereich abzulenken. Es gibt aber sachliche und politische Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Ebenen der Naturschutzpolitik. Die kommunale Seite kann nicht hinnehmen, daß sie zum naturschutzpolitischen Sündenbock gemacht wird und aus der Qualität der Pressearbeit darf man nicht auf die Qualität der propagierten Politik schließen.

Ein Gesetz kann nur dann erfolgreich vollzogen werden, wenn die Behörden, die mit dieser Aufgabe betraut sind, darauf vertrauen können, daß es überhaupt vollzogen werden soll. Wenn die Nichtbeachtung des Gesetzes ohne jede Folge bleibt, bleibt das auch bei den Gutwilligen nicht ohne Auswirkung. Sie wissen alle, daß die Landschaftsplanung aus den unterschiedlichsten Gründen erhebliche Anlaufschwierigkeiten gehabt hat. Es fehlte nicht nur bei den Kreisen, sondern auch bei der LÖLF am notwendigen Fachpersonal, es fehlte an spezialisierten Planungsbüros, es fehlte über Jahre auch vielerorts an der politischen Akzeptanz. Inzwischen gibt es eine Reihe von Kreisen, die für beträchtliche Teile ihres Kreisgebietes Landschaftspläne aufgestellt haben und diese auch umsetzen. Auch diese Kreise bleiben allerdings von den finanziellen Problemen nicht verschont, vor denen die Kommunen gegenwärtig stehen. Aus eigener Erfahrung kann ich berichten, wie schwierig es ist, einem Kämmerer klarzumachen, daß eine Reduzierung der personellen und finanziellen Ausstattung der unteren Landschaftsbehörde im Bereich der Landschaftsplanung nicht der geeignete Weg ist, die gewünschten Entlastungen im Haushalt des Kreises herbeizuführen. Selbstverständlich wissen auch die Kämmerer und selbstverständlich wissen auch die Politiker der kreisangehörigen Gemeinden, die über die

Kreisumlage auch die Naturschutzpolitik des Kreises finanzieren, daß ein großes Engagement des Kreises in der Naturschutzpolitik immer noch keineswegs selbstverständlich ist. Und in der Tat ist es nicht leicht einzusehen, warum in dem einen Kreis alle zwei Jahre ein Landschaftsplan in Kraft treten soll, wenn es Kreise oder Städte gibt, die, ohne von den Aufsichtsbehörden behelligt zu werden, in mehr als 15 Jahren keinen Landschaftsplan zustandegebracht haben.

Es ist nicht Sache der kommunalen Spitzenverbände, Aktivitäten der Aufsicht einzufordern. Im Interesse derer, die versuchen, ihrem gesetzlichen Auftrag nachzukommen, muß aber darauf bestanden werden, daß nicht nur die unterste Ebene die Anstrengungen des Gesetzesvollzugs auf sich nimmt; auf einem anderen Blatt steht, ob eine mit den vorhandenen finanziellen Anreizen ausgestattete, aber nicht verpflichtende Landschaftsplanung nicht ebenso erfolgreich wäre.

Es bedarf keiner Diskussion, daß der Staat völlig überfordert wäre, die Beachtung des geltenden Rechts von seinen Bürgern erzwingen zu wollen. Die Verwaltung kann überhaupt nur funktionieren, weil die meisten Bürger rechtstreu sind und von sich aus bereit sind, die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen. Das gilt unzweifelhaft auch für die Naturschutzpolitik. Der Versuch, das Bundesnaturschutzgesetz und das Landschaftsgesetz flächendeckend mit Ordnungsverfügungen durchzusetzen, wäre absurd. Es kommt deshalb in der Tat darauf an, in der ganz überwiegenden Mehrzahl der Fälle, die Bereitschaft des Betroffenen zu erreichen, freiwillig das Richtige zu tun. Solche Lösungen sind nur zu erreichen, wenn sich beide Seiten entgegenkommen. Wie weit die Verwaltung Abstriche an den von ihr verfolgten öffentlichen Interessen machen muß, um dieses Entgegenkommen in der Mehrzahl der Fälle zu erzielen, das hängt aber ganz maßgeblich davon ab, wie stark der Betroffene die Position der Verwaltung einschätzt und vor allem für wie ernst er die Gefahr halten muß, daß die Behörde die sachlich gebotene Lösung notfalls zwangsweise einsetzt. Das sogenannte Kooperationsprinzip, wonach der Vollzug der Gesetze nicht mit den Mitteln des öffentlichen Rechts von den Behörden einseitig sichergestellt, sondern im Dialog mit den Betroffenen, deren Bereitschaft zur Erreichung der Ziele des Gesetzes beizutragen, erreicht wird, spielt im Umweltschutz aber eine durchaus zwiespältige Rolle. In der Praxis der unteren Landschaftsbehörden sind die Betroffenen in der Mehrzahl der Fälle Landwirte. Viele Angehörige dieser Berufsgruppe haben aufgrund einer Politik, die maßgeblich

weder in den Kreisen noch in Düsseldorf, sondern in Brüssel bestimmt wird, große wirtschaftliche Sorgen. Die Landwirte verfügen aber auch über eine ungewöhnlich effektive Interessenvertretung. Beraten durch ihre Kammern und Verbände reizen sie deshalb bei Verhandlungen ihre Position bis zum Äußersten aus. Sie tun sich dabei um so leichter, als die sehr starke Betonung der Kooperation zwischen der Landwirtschaft und dem Land den in aller Regel zutreffenden Eindruck erweckt, ein zwangsweises Vorgehen der Verwaltung liege kaum im Bereich des Möglichen. Unter diesen Umständen treiben die Forderungen der Landwirtschaft seltsame Blüten.

Bei der Anpflanzung von Hecken im Rahmen der Umsetzung seiner Landschaftspläne entschädigt z. B. ein Kreis in vollem Umfange nicht nur für die Pflanzung in Anspruch genommene Fläche, sondern auch noch für einen ökologisch sicher sinnvollen Krautstreifen entlang der Hecke. Bereits darüber, ob es sich dabei um eine nach geltendem Recht zu zahlende Entschädigung oder um eine freiwillige Ausgleichsleistung handelt, läßt sich juristisch durchaus streiten. Die betroffenen Landwirte fordern aber darüber hinaus eine Entschädigung für angeblich durch den Schattenwurf der Hecke eintretende Ertragsausfälle. Um diese Forderung würdigen zu können, muß man sich klarmachen, daß nach dem nordrhein-westfälischen Nachbarrechtsgesetz, das die privatrechtlichen Beziehungen der Grundstücksnachbarn untereinander regelt, ein Fichten- oder Buchenwald in 4 m Abstand von der landwirtschaftlich genutzten Fläche ohne jeden finanziellen Ausgleich hingenommen werden muß und zwar ohne Rücksicht auf den ökologischen Wert des Waldes. Daß jemand auf den Gedanken kommt, die bescheidenen Auswirkungen einer im Vergleich zu ausgewachsenen Fichtenbeständen niedrigen Hecke könnten finanziellen Ausgleich erforderlich machen, ist schon erstaunlich. Daß die Umsetzung der Landschaftspläne in dem betroffenen Kreis durch die Auseinandersetzung über diese Frage gehemmt wird, ist auch Folge einer Naturschutzpolitik, die sich zu häufig als Landwirtschaftspolitik hat mißverstehen lassen.

Es geht um das richtige Verhältnis zwischen Kooperation und dem Einsatz der Mittel des Ordnungsrechts und darum, durch den gezielten Einsatz des Ordnungsrechts, die Chancen für Kooperation zu verbessern. Welche Erfolge auch im Naturschutz durch Kooperation zu erreichen sind, zeigen eindrucksvoll die Naturschutzprogramme des Landes. Wer Beispiele für wirklich substantiell erfolgreiche Naturschutzpolitik

sucht, wird hier fündig. Die großen Flächensicherungen im Rahmen des Feuchtwiesenprogramms sind eine der ganz großen Leistungen der Landespolitik in den letzten Jahren. Daß wir hoffen können, daß auch unsere Enkelkinder den Kiebitz, die Schnepfe und den Großen Brachvogel in der Natur erleben können, ist auch deshalb so wichtig, weil solche Erfolge Mut machen für weitere Bemühungen in der Naturschutzpolitik vor Ort. Die Naturschutzprogramme des Landes verdienen Anerkennung und, wie ich meine, Bewunderung auch wegen ihrer konzeptionellen Anlage, die in der Umweltpolitik keineswegs selbstverständlich ist. Hier werden Ziele formuliert, schlüssige Konzepte aufgestellt und mit langem Atem umgesetzt. Das ist vor dem Hintergrund sonst häufig anzutreffenden Denkens in Zeiträumen von höchstens fünf Jahren etwas Besonderes.

Gewisse und in ihrem Gewicht sehr unterschiedliche Probleme zeigen sich aber in der Abstimmung zwischen den Naturschutzprogrammen des Landes und der Naturschutzpolitik der Kommunen vor Ort. Die folgenden Bemerkungen sind deshalb nicht als Grundsatzkritik, sondern als Hinweise auf Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten in diesem Bereich zu verstehen:

Da ist erstens das Risiko der Blickverengung. Zu Recht setzt die Naturschutzpolitik des Landes gezielt Schwerpunkte. Das ist nicht nur notwendige Bedingung ihres Erfolges, das ist auch im Interesse einer Arbeitsteilung zwischen Land und Kommunen nachhaltig zu begrüßen. Es besteht aber die Gefahr, daß sich die politische Aufmerksamkeit und in ihrem Gefolge langfristig möglicherweise auch die finanzielle Förderung auf die Vorranggebiete konzentrieren, in denen das Land seine Schwerpunkte gesetzt hat. Im Rest des Landes bleiben dann, wie das eindrucksvoll auf den Karten zum Entwurf des Programms *Natur 2000* zu sehen ist, weiße Flecken.

Gelegentlich wird das Land, wie dies bei den Obstwiesen der Fall gewesen ist, in einem Bereich tätig, in dem von kommunaler Seite eigene Programme recht erfolgreich laufen. Hier treten dann psychologische Probleme, Empfindlichkeiten auf. Lassen Sie mich das bildlich erläutern: Wenn Vater am Samstag und Sonntag kocht, kommt es in der Woche häufig zu Frustrationen. Die Familie kritisiert, daß es dienstags und donnerstags nicht Lammrücken provençale sondern Bratwurst mit Erbsen aus der Dose gibt. In der letzten Zeit sehen sich gerade engagierte Mitar-

beiter von aktiven unteren Landschaftsbehörden zunehmend in der Rolle dessen, der sich um den lästigen Kleinkram kümmern muß, während das Land sich mit hohem Einsatz der Rosinen im Naturschutzkuchen annimmt. Wo das Land glaubt, sich in Programmen mit kleineren Einzelvorhaben engagieren zu müssen, sollte deshalb eine enge Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Kreisen gesucht werden.

Das dritte und vielleicht wichtigste Problem liegt darin, daß das Land etwa im Rahmen des Feuchtwiesenprogramms gegenüber den Betroffenen sehr großzügig verfahren ist. Hier haben sich aufgrund der Ausgleichszahlungen, die vom Land geleistet worden sind, um die Akzeptanz für den Naturschutz sicherzustellen, Erwartungen herausgebildet, die der kommunale Vollzug nicht erfüllen kann und teilweise aus nachvollziehbaren Gründen auch nicht erfüllen will. Bei der Beurteilung des Erfolges der Landespolitik und der kommunalen Naturschutzpolitik werden diese Unterschiede im finanziellen Aufwand häufig außer acht gelassen. Die Kreise verfügen nicht über Milchquoten.

Es kann wie gesagt nicht darum gehen, die erfolgreiche eigene Naturschutzpolitik des Landes zurückzufahren oder einzuschränken. Wenn die Naturschutzpolitik in Nordrhein-Westfalen insgesamt erfolgreich sein soll, müssen bei der konzeptionellen Ausrichtung der Naturschutzpolitik des Landes aber auch die Rückwirkungen und Querverbindungen zur kommunalen Naturschutzpolitik berücksichtigt werden. Wenn die Naturschutzpolitik im Lande insgesamt erfolgreich sein soll, müssen die Kommunen eigenständig und engagiert Naturschutzpolitik betreiben und das Land darf sie nicht lediglich als nachgeordnete Behörden, sondern muß sie als eigenständigen Faktor in der Naturschutzpolitik berücksichtigen. Hier gibt es Defizite. Bezeichnend für die Situation ist vielleicht, daß die Kommunen zwar im Immissionsschutzbeirat des Landes oder im Landeswasserbeirat, aber nicht im Beirat bei der obersten Landschaftsbehörde vertreten sind.

Mit dem Stichwort Beirat bin ich bei einem gerade im Verhältnis zwischen den Kommunen und den anerkannten Naturschutzverbänden nicht unproblematischen Kapitel. In den allermeisten Kreisen klappt die Zusammenarbeit ungeachtet der unvermeidlichen Divergenzen in der Sache gut. Bei der Diskussion über die Vorstellungen der Kreise für die Novellierung des Landschaftsgesetzes im Landkreistag hat sich herausgestellt, daß die früher vorhandenen Vorbehalte weitgehend ver-

schwunden sind; der Wunsch, von den Beiräten befreit zu werden, hat in der Diskussion in unserem Verband keine Rolle gespielt. Die meisten möchten die Beiräte gerade wegen der manchmal anstrengenden gemeinsamen Suche nach tragfähigen und für alle Seiten akzeptablen Lösungen nicht missen. Die Erfahrung geht dahin, daß Lösungen, für die man im Beirat Zustimmung erreichen kann, regelmäßig auch mit Erfolg umgesetzt werden können. Von seiten der nordrhein-westfälischen Kreise werden deshalb keine Vorschläge zur Änderung der gesetzlichen Grundlagen für die Arbeit der Beiräte gemacht.

Ich will aber keinen Hehl daraus machen, daß nach meiner Einschätzung die Kreise einer vielleicht von anderer Seite vorgeschlagenen Umgestaltung der Beiräte nicht widersprechen würden, die künftig eine Entscheidung der Kreistage über deren Besetzung überflüssig werden ließe. Aus verfassungsrechtlichen Gründen wäre eine solche Lösung allerdings nur um den Preis einer Änderung des § 69 des Landschaftsgesetzes erreichbar. Kritischer wäre sicher eine Beschränkung des Mitgliederkreises auf den Naturschutz zu beurteilen. Der Wert der Beiräte für die Arbeit der unteren Landschaftsbehörden liegt gerade darin, daß die wesentlichen Gruppen, die am Naturschutz interessiert sind und sich dafür engagieren, aber auch die Betroffenen an einem Tisch sitzen. Der Verzicht auf die Nutzer würde die Beiräte zu einem guten Teil entwerten. Daß manche Gründe dafür sprechen, steht auf einem anderen Blatt. Wer darüber diskutiert, darf sich aber keinen Illusionen hingeben; es gibt auch im Landtag stark vertretene Interessen, die sich in den Beiräten unterrepräsentiert fühlen und mit Sicherheit die Gelegenheit beim Schopfe fassen würden.

Gewiß darf die Bedeutung gesetzlicher Regeln und rechtlich gesicherter Verfahren nicht unterschätzt werden. Für die Arbeit der anerkannten Naturschutzverbände scheinen mir aber fachliche Kompetenz und politischer Einfluß die wichtigeren Faktoren zu sein. Starke Verbände mit engagierten Mitgliedern können das Gewicht des Naturschutzes bei Planungsvorhaben verstärken, sie können die kommunalen und staatlichen Naturschutzbehörden bei ihrer Arbeit je nach Bedarf unterstützen oder kritisieren und sie können in der Öffentlichkeit mithelfen, ein Klima zu schaffen, in dem eine erfolgreiche Naturschutzpolitik möglich ist. Eine solche Entwicklung wünsche ich der LNU, die heute ihr Jubiläum feiert, den Naturschutzverbänden des Landes, und uns allen.