

Positionspapier des BBN: Alarmruf zur Stärkung der Naturschutz- und Umweltverwaltungen

Der Bundesverband Beruflicher Naturschutz (BBN) e.V. als Berufs- und Fachverband des Naturschutzes in Deutschland hat in einem Positionspapier die aus seiner Sicht maßgeblichen Hinweise für eine zielführende, effektive und beschleunigte Umsetzung der Aufgaben in der Naturschutz- und Klimapolitik formuliert. Die durch die neue Bundesregierung avisierten Zielsetzungen und Vorhaben müssen sehr zeitnah durch die zuständige Verwaltung umgesetzt und realisiert werden können. Die Naturschutz- und Umweltverwaltungen sind nach heutigem Stand nicht in der Lage, die neuen Herausforderungen für den Klima- und Naturschutz in Deutschland zu schultern und die vielfältigen neuen Aufgaben qualifiziert zu administrieren. Die Forderungen des BBN betreffen vor allem die notwendige Personalausstattung und Ausrüstung der öffentlichen Verwaltungen, da mit einer sehr stark wachsenden Zahl an Vorhaben und Verfahren zu rechnen ist, die einem Zulassungsverfahren zugeführt werden müssen. Um in den genannten Bereichen Abhilfe zu schaffen, ist ein Aufbauprogramm zu starten, das sukzessive bis 2025 realisiert wird.

1. Mehr Fachpersonal

Um die neuen wachsenden Aufgaben zu bewältigen, muss auf allen Ebenen der Naturschutz- und Umweltverwaltungen neues Fachpersonal gewonnen und eingestellt werden. Dies betrifft nicht nur die Kommunen und die Mittelbehörden, sondern auch die Landesfachbehörden, das Bundesamt für Naturschutz (BfN), die Fachreferate und die Personalverwaltung in einigen Ministerien. Hier sind grundlegende Kenntnisse der naturschutzfachlichen Grundlagen – vor allem im Bereich der Biodiversität, des Klimawandels, des Gewässer- und Bodenschutzes, der Landnutzungssysteme und des Städtebaus – sowie Kenntnisse des Fachverwaltungsrechts und des Verwaltungsmanagements erforderlich. Gefordert sind überdies interdisziplinäre Zusammenarbeit und vernetztes Denken und Handeln.

In den Schutz- und Wildnisgebieten muss dringend mehr Fachpersonal verfügbar sein und die Naturwacht (Ranger) muss deutlich ausgebaut werden, auch um den stark wachsenden Erholungs- und Freizeitbedürfnissen der Öffentlichkeit nachzukommen. Hinzu kommt das Erfordernis einer deutlichen Beschleunigung der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie auch im Kontext der Hochwassersicherung und einer Renaturierungsoffensive für degradierte Ökosysteme, was einen erhöhten Fachkräftebedarf nach sich zieht.

2. Adäquate Bezahlung

Die Dotierung der Stellen in den Naturschutzbehörden, insbesondere in den Vollzugsverwaltungen der oberen und unteren Ebene, entspricht – vor allem auch in den neuen Bundesländern – ganz überwiegend nicht den gestellten Anforderungen und Leistungsbildern. Hier ist rasch Abhilfe zu schaffen und eine Angleichung mit angemessener Bezahlung und Eingruppierung sicherzustellen. Andernfalls wird es kaum mehr gelingen, geeignete Fachkräfte auf dem freien Arbeitsmarkt zu rekrutieren.

3. Bessere Aus- und Weiterbildung

Die Lage wird verschärft durch einen schon heute akuten Fachkräftemangel. Universitäten und Fachhochschulen bilden derzeit keine ausreichende Zahl qualifizierter Absolventinnen und Absolventen aus, die dem Arbeitsmarkt in den Naturschutz- und Umweltbehörden in Bund, Ländern und Gemeinden zur Verfügung stehen. Hier bedarf es besonderer landespolitischer Anstrengungen und einer Werbung für diese Berufe. Die Curricula an den Hochschulen müssen den neuen Rahmenbedingungen auch im Kontext der neuen gesellschaftlichen Transformationsprozesse angepasst werden. In allen Bundesländern müssen Referendariat und Anwärteraus-

bildung für die benannten Sektoren ausgebaut werden. Es bedarf neuer Qualifizierungslehrgänge auf der Landesebene für den Berufseinstieg in der öffentlichen Verwaltung und entsprechender Weiterbildungs- und Anpassungskurse in den bestehenden Landesakademien.

4. Bessere Rechtsgrundlagen und Verfahren

Für einen raschen und rechtssicheren Vollzug sind klare gesetzliche Bestimmungen und Standards bzw. Normen unerlässlich. Bei sehr vielen Vorhaben kommt es auf die Mitwirkung und Mitentscheidung der zuständigen Naturschutzbehörden an, so dass die Ausgestaltung der einzelnen Verfahrensschritte sehr große Bedeutung hat. Klima-, Naturschutz- und Umweltpolitik haben jeweils eigenständige Ziele und Kontexte, zugleich durchdringen sich die Aufgabenstellungen zunehmend und einzelne Vorhaben müssen integrativ und interdisziplinär entschieden werden. Dringend notwendig ist dafür eine zeitnahe und umfangreiche Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, der Landesnaturschutzgesetze und des Baugesetzbuches einschließlich der Gesetzesgrundlagen für die Ziele der Energie-, Verkehrs- und Agrarwende sowie der Waldpolitik. In allen diesen Bereichen muss ein effizienter Vollzug gewährleistet und ein hohes Maß an Bundeseinheitlichkeit erreicht werden. Um die notwendigen Finanzmittel auch aus Verantwortung des Bundes verfügbar machen zu können, ist die Etablierung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Klima- und Biodiversitätssicherung/Naturschutz“ im Grundgesetz unerlässlich.

Die Naturschutzbehörden werden im Rahmen der Umsetzung der Energiewende für die Errichtung von Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energien an wesentlich mehr Planungs- und Zulassungsverfahren mitwirken müssen. Diese Verfahren sollen zielführend und schnell entschieden werden. Dazu wird eine entsprechende Personalausstattung nicht nur in den Zulassungsbehörden und den verfahrensführenden Stellen erforderlich, sondern auch im Naturschutzbereich selbst. Entsprechendes gilt für die Vorhaben zur Verkehrswende, im Städtebau, bei der Agrarwende und der staatlichen Förderung. Wenn der dazu maßgebliche Personalaufbau in den Naturschutzbehörden und den freien Planungsbüros nicht greift, wird eine Beschleunigung, die dringend geboten ist, unmöglich.

5. Förderung und Finanzierung, Landschaftspflege und Agenturen

Um die Ziele im Bereich der Klimapolitik und der Naturschutzpolitik zu erreichen, müssen die dazu erforderlichen Maßnahmen und Projekte ausreichend mit staatlichen Mitteln ausgestattet werden. Die dafür maßgeblichen Förderprogramme und Fonds des Bundes werden künftig deutlich stärker für den Naturschutzbereich relevant, da dieser vor allem vom Staat umgesetzt wird und daher aus staatlichen Mitteln zu finanzieren ist. Sowohl das staatliche Handeln selbst wie auch die maßgeblichen Antragsverfahren zur Förderung müssen einfach und schnell zu administrieren sein. Insofern sind vor allem die Anliegen der Länder, der Kommunen und der NGO bei der Programmplanung zu berücksichtigen. Entscheidend für eine gute und zeitnahe Abwicklung und das Controlling ist die entsprechende Fachkunde und Personalausstattung der Landesbehörden. Hier ist eine umfassende, stark integrative Neuausrichtung der Zuständigkeiten notwendig und die Kooperation zwischen den Behörden sicherzustellen. Der Aufgabenbereich der Landschaftspflege und die diesbezüglichen Maßnahmen und ihr Management sind gut in den Händen von Landschaftspflegeverbänden mit ihrer Drittelparität angesiedelt, die gestärkt und flächendeckend in allen Landkreisen tätig werden müssen. Auch sie bedürfen in vielen Ländern noch der personellen Stärkung und Förderung. Sie entlasten

so ganz maßgeblich die Naturschutzbehörden. Entsprechendes gilt für die Naturparke und deren Aufgabenbereiche insbesondere für die Erholungsvorsorge und Umweltbildung. Die Flächenagenturen leisten wesentliche Aufgaben im Grundstücksmanagement und bei der Kompensationsplanung und müssen personell und technisch ausreichend ausgestattet werden.

6. Behördenstruktur

Um Entscheidungsprozesse zu beschleunigen, kommt es darauf an, dass die zuständigen NGO, Kommunen und Behörden frühzeitig in Vorhabenplanungen einbezogen werden und ihre maßgeblichen Belange zur Ausgestaltung der Projekte verlässlich einbringen. Probleme entstehen auch dadurch, dass behördliche Positionen untereinander unabgestimmt oder auch widersprüchlich sind und erst spät im Verfahren zur Abwägung kommen. Je nach Größe der Behördeneinheiten bietet es sich an, die Zuständigkeiten für die Aufgaben in den Bereichen Naturschutz, Klima, Wasser und Boden sowie die Aufgaben zur grünen Infrastruktur stärker zu bündeln oder zumindest kooperativ auszugestalten. Dies kann auch im Bereich des Fachpersonals Geld einsparen. Bei den Kommunen bis 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern bieten sich auch interkommunale Lösungen an, die eine gemeinsam getragene Ämterstruktur mit entsprechend qualifiziertem Personal ermöglichen und so einzelne Kommunen erst handlungsfähig machen.

7. Planung und gutachterliche Tätigkeit

Naturschutzfachliche Planungen sollen an qualifizierte Ingenieur- und Planungsbüros vergeben werden, sofern die Pläne nicht vornehmlich dem behördlichen Management selbst dienen. Dies entlastet die Behörden und Kommunen deutlich und berührt nicht den Kern behördlicher Daueraufgaben. Entsprechendes gilt für Fachgutachten, ökologische gutachterliche Leistungen, Bestandsanalysen oder Erfassungen. Um dies zu gewährleisten, müssen diese Leistungen an qualifizierte Büros vergeben und adäquat honoriert werden. Die heutigen Rahmensätze kommen dieser Maxime leider häufig nicht nach mit dem Ergebnis, dass

nicht wenige Vorhaben, Projekte und Verfahren deutliche Mängel in der Bewertung aufweisen.

8. Datengrundlagen und Digitalisierung

Die Datengrundlagen im Bereich Naturschutz müssen deutlich verbessert werden. Dies gilt maßgeblich auch für Maßnahmen zur Erreichung guter ökologischer Zustände in der Landschaft und in Ökosystemen, für Artenhilfsprogramme und den Naturhaushalt oder die Klimawirksamkeit. Hier sind bundesweit einheitliche und abgestimmte Standards unerlässlich. In die Bereitstellung und Verwendung von Geodaten durch die öffentliche Hand muss noch erheblich investiert werden. Die flächendeckende Erhebung und Bereitstellung digitaler Umwelt- und Naturschutzfachdaten stellt eine erhebliche Herausforderung für die nächsten Jahre dar. Diese Daten sollten den Vorhabenträgern und Planungsbüros sowie den NGO und Kommunen über Geodatenserver ohne großen Verwaltungsaufwand kostenlos zur Verfügung gestellt werden.

9. Qualifizierung in der politischen Führung

Das Allgemeinwissen über umwelt- und naturschutzfachliche Zusammenhänge muss für politische Ämter und bei Entscheidungsträgerinnen und -trägern in der Verwaltung rasch gefördert und erweitert werden. Für die Leitungs- und Führungsverantwortlichen in den Umwelt- und Naturschutzverwaltungen sind diese Kenntnisse zur Voraussetzung zu machen, denn nur dann kann eine professionelle Anleitung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erwartet werden. Fragen der Klimapolitik, Naturschutzpolitik und Umweltpolitik durchdringen vertikal und horizontal zukünftig alle Ebenen und Bereiche staatlichen Handelns. Hierauf müssen Behördenleitungen vorbereitet sein. Auch dazu sollen die Fortbildungsprogramme in den Ländern und Kommunen gezielt ergänzt werden.

Prof. Klaus Werk
Stellvertretender Vorsitzender des BBN
E-Mail: klaus.werk@werk-home.de

Leserbrief zum Beitrag

„Themenkonjunkturen, Naturschutzverständnisse und der Stellenwert ökonomischer Themen in wissenschaftlichen Veröffentlichungen mit Naturschutzbezug in Deutschland. Eine quantitative Zeitreihenanalyse von 1985 bis 2019“ von Markus Kurth und Markus Leibenath in *Natur und Landschaft* 12-2021: 579 – 587



Wie der Titel der Arbeit besagt, soll herausgefunden werden, wie sich Problemwahrnehmungen und Aufgabenstellungen – generell „Themen“ – im Naturschutz im Laufe von Jahrzehnten verändert haben. Dazu werden die Überschriften aller Veröffentlichungen zwischen 1985 und 2019 in den beiden Fachzeitschriften „Natur und Landschaft“ und „Naturschutz und Landschaftsplanung“ quantitativ erhoben und ausgewertet. Es gibt in Deutschland allerdings viel mehr wissenschaftliche Ergebnisse aus land- und forstwissenschaftlichen Fakultäten, aus Forschungsverbänden und von anderen Seiten, die nicht ihren Weg in die beiden Zeitschriften finden. Überschriften zu zählen, ersetzt nie die weitergehende Auseinandersetzung mit Inhalten.

Eine solche Untersuchung wäre ganz interessant, wenn sie Ergebnisse hervorbrächte, die verbreiteten Urteilen widersprechen, sozusagen kontraintuitiv sind. Ganz im Gegenteil ist aber alles, was wir lesen, seit Jahrzehnten bekannt: Nach wie vor steht ein „staatszentriertes, naturwissenschaftlich-bürokratisches Naturschutzverständnis im Vordergrund“ (S. 586). Manche Themen kommen heute häufiger, andere

seltener in Überschriften vor; alles hat auf der Hand liegende Gründe und rechtfertigt kaum neun Seiten in „Natur und Landschaft“.

Nicht nur im Titel, sondern gleich zu Beginn in zwei Unterüberschriften ist von ökonomischen Themen im internationalen Naturschutz und im Naturschutz in Deutschland die Rede. Wichtige Literatur zu ökonomischen Fragen im Naturschutz wird von den Autoren aber nicht zitiert. Seit Jahrzehnten behandelt die internationale und deutsche Naturschutzökonomik u. a. folgende Themen:

- Wie hoch ist der materielle Wert von Arten und Ökosystemen?
- Was wissen wir über die ökonomische Wertschätzung der Natur durch die Bevölkerung über materielle Aspekte hinaus?
- Wie hoch sind die Kosten eines effektiven Naturschutzes? Welche Schutzmaßnahmen sind „billig“, welche „teuer“?
- Welche Institutionen sind für einen funktionierenden Naturschutz erforderlich?
- Sind ökonomische Anreize und Honorierungen sinnvoll?
- Wie lassen sich bekannte Konflikte zwischen Naturschutz und ökonomischen Interessen entschärfen, besonders in Land-, Forst- und Wasserwirtschaft sowie bei der Rohstoffgewinnung?
- Werden die (unzureichenden) ökonomischen Mittel für den Naturschutz effizient eingesetzt oder wären Umverteilungen angezeigt?

Gar nichts davon ist in dem Beitrag zu lesen, obwohl wiederholt von „ökonomischen Themen“ (im Plural) die Rede ist. Die wenigen Literaturzitate nennen nicht die Arbeiten ökonomischer Autoren, sondern Beurteilungen von Nicht-Ökonomen über ökonomische Ansätze im Naturschutz. TEEB-Deutschland wird als Schlagwort erwähnt, aber nicht einmal im Literaturverzeichnis aufgeführt. Seit 1967 – um J. V. Krutillas bahnbrechende „Conservation Reconsidered“ als symbolischen Anfang zu nennen – bearbeiten Ökonomen in Skandinavien, Großbritannien, den USA, Australien, der Schweiz, Deutschland und anderen Ländern die

oben aufgelisteten Probleme. Im deutschen Sprachraum waren Publikationen vor 2010 keineswegs „sehr vereinzelt“ (S. 581). An dieser Stelle verweise ich auch auf mein Buch von 1991 „Naturschutz-Ökonomie“.

Die Autoren schreiben richtig, dass ökonomisches Denken besonders im behördlichen Naturschutz immer noch schwach vertreten ist. Ämter, Ministerialbürokratie und Politik wollen nichts dazulernen. In ihrer Oberflächlichkeit erwecken aber die Autoren den falschen Eindruck, es gäbe außer Schlagwörtern („neoliberal“) gar keine richtige Ökonomie des Naturschutzes. Ulrich Hampicke (Kassel)

Antwort auf den Leserbrief von Ulrich Hampicke

Potenziale und Grenzen der Naturschutzökonomie

Der Leserbrief von Ulrich Hampicke bezieht sich auf einen Beitrag, der aus einem mittlerweile abgeschlossenen Forschungsprojekt hervorgegangen ist. Es trug den Titel „Regieren mit Ökosystemleistungen“ und wurde von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gefördert. Darin haben wir untersucht, wie sich Naturschutzdiskurse in Deutschland im Zuge der Verbreitung des Konzepts der Ökosystemleistungen (ÖSL) verändern. Es mag nicht allen Ökonomen gefallen, wenn Nicht-Ökonomen aus einer nicht-ökonomischen Perspektive auf die Verwendung ökonomischen Vokabulars in einem Handlungsfeld wie dem Naturschutz schauen. Wir halten es jedoch für legitim und wichtig, die Entwicklung von Diskursen in Naturschutz oder Raumentwicklung aus einer sozial- und sprachwissenschaftlichen Perspektive zu betrachten. Wir haben versucht, dies in einer theoretisch und methodisch fundierten Weise zu tun, und zwar mithilfe qualitativer wie quantitativer Ansätze.

Aus den Zeilen von Ulrich Hampicke lesen wir ein Bedauern darüber, dass seine Arbeiten und die seiner Kolleginnen und Kollegen nicht noch mehr Beachtung erfahren – insbesondere in Politik und Verwaltung. Dass ökonomisches Denken generell in Naturschutzkreisen wenig verbreitet ist, mag altbekannt sein. Aber das Ziel von TEEB-DE und anderen gleichgerichteten Publikationen (z. B. Baumgärtner et al. 2009) war ja gerade, dies zu ändern. Ein solcher Wandel lässt sich zumindest in dem von uns untersuchten Material nicht beobachten. Und dieser Befund ist bislang kaum beschrieben worden. Darüber hinaus sind wir nicht angetreten mit dem Anspruch, eine Gesamtwürdigung naturschutzökonomischer Arbeiten zu liefern, obwohl das ein lohnenswertes Unterfangen sein könnte.

Man müsste klären, inwiefern es überhaupt sachliche Differenzen zwischen Ulrich Hampickes und unseren Standpunkten gibt, über die es sich zu diskutieren lohnte. Geht es beispielsweise darum, dass Naturschützerinnen und Naturschützer von betriebswirtschaftlichen Kenntnissen profitieren können, um etwa die Kosten und den Nutzen von Naturschutzmaßnahmen zu berechnen? Hier besteht kein Dissens zwischen uns. Geht es darum, die ökologischen Auswirkungen unserer westlichen Lebens- und Wirtschaftsweise stärker in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu berücksichtigen?

Diesen Punkt erwähnt Ulrich Hampicke zwar nicht, aber hier hätten wir ebenfalls keinen Dissens. Oder geht es darum, mithilfe ökonomischer Politikinstrumente diejenigen, die Umweltschäden verursachen, stärker an den Kosten zu beteiligen? Auch darin wären wir uns einig.

Oder geht es etwa darum, den ökonomischen Wert der Natur und ihrer „Leistungen“ zu ermitteln und Naturschutz rein ökonomisch zu begründen? Das wäre ein problematischer Ansatz (vgl. Leibenath et al. 2021), der so aber auch z. B. in den TEEB-DE-Studien nicht in letzter Konsequenz vertreten wird. Gleichwohl finden wir es wichtig, die international heftig diskutierte Frage nach einer eventuellen Neoliberalisierung des Naturschutzes auch mit Blick auf Deutschland zu stellen. Nichts anderes haben wir getan und sind dabei zu differenzierten, gut begründeten Ergebnissen gekommen (siehe den hier kommentierten Artikel und die früheren Publikationen von Markus Leibenath zu diesem Thema, z. B. Leibenath 2017, 2018).

Wir danken Ulrich Hampicke für seinen Kommentar und der Schriftleitung von „Natur und Landschaft“ für die Einladung, unsere Standpunkte zu erläutern.

Literatur

Baumgärtner S., Endres A. et al. (2009): Memorandum. Ökonomie für den Naturschutz. Greifswald, Leipzig, Bonn: 17 S.

Leibenath M. (2017): Ecosystem services and neoliberal governmentality – German style. Land Use Policy 64: 307 – 316. DOI: 10.1016/j.landusepol.2017.02.037

Leibenath M. (2018): Ökosystemleistungen und die Neoliberalisierung des Naturschutzes: Untersucht am Beispiel von „Naturkapital Deutschland – TEEB DE“. Naturschutz und Landschaftsplanung 50(2): 51 – 56.

Leibenath M., Eser U. et al. (2021): Naturschutz in Zeiten sozial-ökologischer Transformationen: Triebkraft oder Getriebener? GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society 30(3): 144 – 149. DOI: 10.14512/gaia.30.3.3

Markus Kurth und Markus Leibenath (Kassel)

Natur und Recht

Schutz unbewohnter Fortpflanzungsstätten und ihrer Umgebung

EuGH, Urteil vom 28.10.2021 – C-357/20

Der Schutz von Fortpflanzungs- und Ruhestätten des in Europa vom Aussterben bedrohten Feldhamsters (*Cricetus cricetus*) beschäftigte erneut den Europäischen Gerichtshof (EuGH). Der Feldhamster ist eine nach Anhang IV der Fauna-Flora-Habitat (FFH)-Richtlinie 1992/43/EWG besonders geschützte Art, für die die Artenschutzver-

bote des Art. 12 FFH-Richtlinie und des § 44 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) gelten.

Im konkreten Fall hatte das Verwaltungsgericht Wien den EuGH erneut angefragt, in welchem räumlichen und zeitlichen Umfang die Fortpflanzungsstätten besonders geschützter Tiere nach Art. 12 Abs. 1 Buchst. d FFH-Richtlinie geschützt sind. In einer früheren Anfrage in demselben Fall hatte der EuGH in der Rechtssache C-477/19 am 2.7.2020 entschieden, dass vom Beschädigungs- und Vernichtungsverbot des Art. 12 Abs. 1 Buchst. d FFH-Richtlinie auch Ruhestätten umfasst sind, die aktuell nicht mehr von einer