

Stichwortprotokoll der Anhörung am 25.06.07

von Markus Rösler (parlamentarischer Berater der Grünen im Landtag)

0) Einführung: Dr. Gisela Splett

Umwelt- und naturschutzpolitische Sprecherin der Grünen im Landtag

- Ziel der Veranstaltung ist es, Aufmerksamkeit auf das Thema zu lenken. Die Naturschutzverwaltung ist schon in einem so schlechten Zustand, dass sie sich gegen weitere Zumutungen kaum wehren kann; sie hat dafür gewissermaßen die kritische Größe schon unterschritten
- Klar ist, dass wir eine leistungsfähige Naturschutzverwaltung brauchen, um die biologische Vielfalt im Land - auch in Zeiten des Klimawandels - bestmöglich bewahren zu können. Klar ist aber auch, dass die Naturschutzverwaltung einem starken Reformdruck ausgesetzt ist
- Die Anhörung soll auch dazu beitragen, herauszuarbeiten, woran die Auswirkungen der Verwaltungsreform und der Personaleinsparungen konkret abzulesen sind. Überspitzt gefragt: Welche Art ist ausgestorben, weil der Naturschutzverwaltung Ressourcen fehlen?
- Eine sichtbare Auswirkung ist der Rückgang der Anzahl der Naturschutzgebietsausweisungen. Wenn die Qualität von Stellungnahmen schlechter wird, der Naturschutz sich in komplexen Verfahren weniger Gehör verschaffen kann, dann ist es schon viel schwieriger, kausale Zusammenhänge herzustellen und die Auswirkungen der Verwaltungsreformen auf den Punkt zu bringen

1) Dr. Christian Hey,

Generalsekretär des Sachverständigenrates für Umweltfragen der Bundesregierung

- Naturschutz sichert Standortqualität
- Lebensqualität wäre miserabel ohne 30 Jahre effektive Verwaltung im Natur- und Umweltschutz
- Naturschutz ist ein außerordentlich wissensintensives Themenfeld = Verwaltungshandeln. Für die manchmal fehlende Akzeptanz sind besondere Kommunikationsfähigkeiten erforderlich. Daher bedarf es einer hohen (bzw. immer höheren) Qualität der Naturschutzverwaltung(smitarbeiterInnen) sowohl im fachlichen wie im kommunikativen Bereich und einer hohen Betreuungsintensität = Quantität der Beschäftigtenzahlen
- Durch die Verwaltungsreform in BaWü wurden aber tatsächlich Kompetenz-Netzwerke zerrissen
- In den Umweltverwaltungen hat in den letzten 10 Jahren ein Personalabbau von rund 20% stattgefunden, das ist überproportional i.V. zu anderen Verwaltungen. Der Abbau in den Gemeinden betrug rund 1/3, obwohl sie zusätzliche Aufgaben erhielten.
- Der Naturschutz ist der große Verlierer all dieser Trends, meist liegt der Personalabbau noch 10% höher als in den Umweltverwaltungen insgesamt
- Es findet insbesondere in den Kommunen und Kreisen ein „kalter Aufgabenabbau“ statt, d.h. selbst eigentliche Pflichtaufgaben werden nicht mehr durchgeführt
- Wer „kommunalisieren“ sagt, baut de facto Personalkapazität ab
- Bei Verwaltungsreformen muss eine ernsthafte Aufgabenkritik gemeinsam mit den Beteiligten erfolgen
- Die Integrationsfähigkeit der Mittelinstanz zwischen Land und Kreisen/Kommunen ist entscheidend. Mit dem Abbau der Mittelinstanzen in einigen Bundesländern werden die Ministerien überflutet mit Einzelanfragen und können sich ihren eher strategischen Aufgaben nicht mehr widmen. Die kommunale Ebene (immer inkl. Kreise) ist fachlich häufig überfordert. Die Existenz einer leistungsfähigen Mittelinstanz mit Fachexperten ist für den Naturschutz daher von größter Bedeutung
- Eine weitere Kommunalisierung im Naturschutz sollte daher nur nach einer sehr kritischen Kapazitätsabschätzung erfolgen
- Die Verbandsklage ist inzwischen zu einem wichtigen Instrument der Qualitätssicherung für den Naturschutz geworden

2) Falk Ebinger

Verwaltungswissenschaftler an der Ruhr-Universität Bochum, Auftragnehmer des SRU für die Beschäftigung mit Reformen in Umweltverwaltungen

- Die Umweltverwaltungen standen im Zentrum der Verwaltungsreform in den Ländern
- Ein wesentliches Merkmal dieser Verwaltungsreform war: Die Entscheidungen fielen in kleinen Zirkeln, außerhalb der Fachkreise. Das Ziel lautete Kosten sparen, nicht Effizienz erhöhen, sondern Macht neu verteilen
- Die baden-württembergische Verwaltungsreform ist keine funktionale Reform, die Defizite aufgreift
- Wenn man volkswirtschaftlich denkt, war diese Reform kontraproduktiv. Negative Effekte tauchen unter anderem auf bei längerfristiger Betrachtungsweise. Die kommunale Ebene kann nicht dieselbe Fachkompetenz vorhalten wie größere staatliche Ämter, also müssen die Antragsteller Gutachten selber beibringen und Bearbeitungszeiten verlängern sich. Kosten werden aus der Verwaltung externalisiert, entstehen aber an anderer Stelle. Die Immissionsschutzabteilung Baden-Württembergs und die Zuständigkeiten im Bereich der Gewerbeaufsicht sind bundesweit in der Diskussion als Negativ-Beispiele, wie eine Verwaltungsreform nicht realisiert werden sollte. Industrieverbände wie BDI und VCI haben sich öffentlich dagegen positioniert (u.a. liegt eine Stellungnahme vom 8.11.2006 aus NRW hierzu vor)
- Die Unabhängigkeit der Fachbehörden ist mit der Integration in die allgemeine Verwaltung generell gesunken
- 300 Personen in der Naturschutzverwaltung des gesamten Landes, das ist eine personelle Unterbesetzung auf allen Ebenen
- Die zahlreichen Zeitverträge führen zu erheblichen Transformationskosten, zu Wissenserosion, zu Ineffektivität und führen daher zwangsläufig zu einer Minderung der Qualität der Arbeit als auch zu einer Erhöhung der Kosten beim Land
- Die Schutzgebietsbetreuung außerhalb der Natura 2000 Kulisse ist schlechter geworden, da eine Konzentration der Kapazitäten auf die sanktionsbewehrten EU-Vorgaben erfolgte. Die Umweltverwaltung ist generell aufgrund knapper Ausstattung gezwungen, Prioritäten zu setzen. Politisch umstrittene Aufgaben oder Aufgaben ohne Außenwirkung müssen hier systematisch vernachlässigt werden

3) Prof. Dr. Arthur Benz

Fernuniversität Hagen

- Wir hatten die Hoffnung, dass wir entdecken, wo und wie die Verwaltungsreform Innovationen auslöst
- Der Gesamtdruck auf die Naturschutzverwaltungen ist allerdings so groß, dass Innovationskraft nicht entwickelt werden kann: Die Aufgaben haben zugenommen, das Personal hat abgenommen
- Regelungen wie Öko-Konto (neu) und Vertragsnaturschutz (i.V. zum ordnungsrechtlichen Ansatz im Naturschutz) bedeuten mehr Personalbedarf. Naturschutz erfordert zudem vorausschauende Entscheidungen
- Die Personaldecke im amtlichen Naturschutz ist traditionell dünn, Privatisierungsmöglichkeiten nahezu Null, Kürzungsmöglichkeiten im Rahmen des gesetzlich zulässigen de facto bei Null
- Die Konzentration auf die Umsetzung von Natura 2000 (u.a. Angst vor EU-Klagen) führt dazu, daß der Anspruch auf flächendeckenden Naturschutz nicht umgesetzt wird, wiewohl er gesetzlich gefordert ist
- Eine bundesweite Umfrage in den Naturschutzverwaltungen der Länder ergab, dass eine Zunahme der Arbeitsbelastung insbesondere bei Natura 2000 und Artenschutz stattgefunden hat. In Baden-Württemberg hat die Arbeitsbelastung in Abweichung von den anderen Bundesländern in allen Aufgabenbereichen zugenommen
- Während bundesweit 30% der Landratsämter melden, dass sich die Arbeit verschlechtert oder entscheidend verschlechtert hat, melden dies aus Sachsen-Anhalt 50%, aus Niedersachsen bei 60%. Das sind die beiden Länder, in denen die Mittelinstanz

abgeschafft wurde. Für eine effektive Arbeit der Naturschutzverwaltungen ist die Abschaffung der Mittelinstanz daher nicht zielführend

- Der Druck auf die Naturschutzverwaltungen kommt gleichzeitig von zwei Seiten: Über die allgemeinen Effizienz- und Sparversuche sowie über die erheblich zunehmenden Aufgaben

4) Reiner Ehret

Vorsitzender Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg

- Redemanuskript siehe unten

5) Harald Ebner

Regionalgruppenvorsitzender des Bundesverbandes Beruflicher Naturschutz

- Aufgabentableau der Naturschutzbehörden ist entschieden umfangreicher als durch das derzeitige Personaltableau derzeit realisierbar
- Effizienzrendite ist ein zynischer Begriff, wenn es um Menschen geht
- 300 MitarbeiterInnen in den Naturschutzbehörden im Land stehen rund 1000 Mitarbeitern in der Landwirtschaftsverwaltung und 1300 Bediensteten in der Flurneuordnung gegenüber – das ist ein krasses Missverhältnis

6) Diskussion (Auszüge)

Verschiedene Vertreter aus Landratsämtern

- Es hat auch eine Verbesserung der Arbeitseffektivität stattgefunden dadurch, dass jetzt Landwirtschaft, Forst und Naturschutz „auf einem Flur“ zusammenarbeiten
- Die personelle Ausstattung der Unteren Naturschutzbehörde liegt teilweise bei unter 2,0 Stellenäquivalenten
- Fachliche Stellungnahmen zur Bauleitplanung oder zu Eingriffen in Natur und Landschaft, die in einem Monat erstellt werden sollen – und dann noch unter Einbeziehung der ehrenamtlichen Naturschutzbeauftragten können aufgrund anderer Pflichtaufgaben teils nur noch in mangelhafter Qualität abgeliefert werden

Günter Kuon/Sprecher der Naturschutzbeauftragten im Landtag BW

- Die Personaldecke in den 55er-Referaten (Naturschutz und Landschaftspflege) der Regierungspräsidien ist so ausgedünnt, daß die in Teilen nicht einmal mehr die eigentlich vorgeschriebenen jährlichen Treffen mit den Naturschutzbeauftragten durchführen können
- In einem Fall gingen Referatsleiter + stv. Referatsleiter in Ruhestand und beide Stellen wurden aufgrund von kw-Vermerken nicht besetzt

Hannes Huber/NABU BaWü:

- Fachliche Stellungnahmen der Naturschutz und Umweltverwaltungen werden zunehmend abgelöst durch politisch gewollte Stellungnahmen
- Eine gut zweiseitige schriftliche Stellungnahme des NABU zur Verwaltungsreform im Naturschutz liegt vor

Dr. Markus Rösler/Parl. Berater Grüne:

- Über die Analyse mit dem Ergebnis: „Aufgaben nehmen zu, Strukturen werden zerschlagen, Personal nimmt ab“ hinaus stellt sich die Frage, warum die Entwicklung so ist. Und dies bei der „traditionell dünnen“ Personaldecke
- Die nicht mehr zu umgehend zunehmend schlechte Qualität der Arbeit, wie von einem LRA-Vertreter hier in der Diskussion geschildert, kann ja gewünscht sein bzw. man muss davon ausgehen, dass dies in vielen Fällen ausdrückliches Ziel ist. Umweltminister Sander/FDP in NiS drückte dies öffentlich sinngemäß so aus „Ich bin Umweltminister geworden, weil ich dadurch am besten Umweltschutz verhindern kann“
- Hinter den teils gezielten Bemühungen, die Naturschutz- und Umweltverwaltungen zu schwächen, steht vielfach ein falsches Verständnis gesellschaftlicher Multiplikatoren für Wirtschaft. Vertreten werden die Interessen einzelner Branchen oder von Großbetrieben,

entschieden wir meist nicht nach volkswirtschaftlichen Rechnungsweisen. Neben der emotionalen oder ethischen auch die ökonomische Komponenten von Natur- und Umweltschutz stärker zu thematisieren, ist für das Lobbyieren einer stärkeren Verwaltung in diesen Bereichen wichtig

Dr. Christian Hey:

- Naturschutz ist Opfer einer symbolischen Wirtschaftspolitik, denn mit Zurückdrängen von Naturschutz wird das Bruttosozialprodukt nicht erhöht. Eine ästhetisch reizvolle Landschaft ist ein wichtiger Wirtschaftsfaktor
- In der politischen Diskussion findet eine radikale Unterbewertung der Leistungen des Naturschutzes statt. Hier muss sehr viel getan werden für eine Neubewertung. Eins ist ganz wichtig, diese Leistungen sichtbar machen. Wir müssen da evtl. mit visuellen Techniken arbeiten. Versuche einer Skandalisierung – Sichtbarmachung von Zerstörungsprozessen. Ein Bilderband Zerstörung Natur Baden-Württemberg wäre hilfreich
- Für die biologische Vielfalt wichtige Gebiete (naturverträglich genutztes Grünland, Wälder...) sind gleichzeitig auch Klimasenken. Wegen des Klimawandels haben wir sich wandelnde und wandernde Ökosysteme, daher brauchen wir einen flächendeckenden Naturschutz
- Das Leitbild des flächendeckenden Naturschutzes wird faktisch in Frage gestellt, sowohl auf der juristischen wie auf der verwaltungstechnischen Ebene

7) Fazit: Dr. Gisela Splett

- Die Redebeiträge haben deutlich gemacht in welcher schwieriger Situation die Naturschutzverwaltung in Baden-Württemberg ist. Die Verwaltungsreform hat die z.T. schon vorher bestehenden Probleme noch verschärft.
- Die Naturschutzverwaltung leidet unter einer insgesamt unzureichenden Personal- und Finanz Ausstattung. Z.T. finden aufgrund von Personalmangel praktisch keine Schutzgebietsausweisungen mehr statt. In vielen Bereichen besteht ein erhebliches Vollzugsdefizit. Aufgaben wie ein Naturschutzmonitoring werden aus Kostengründen nicht angepackt. Die Zukunft der PLENUM-Gebiete ist nicht gesichert usw.. Wir werden uns für eine Verbesserung der Ausstattung einsetzen
- Es besteht das Problem der Zeitverträge: die Zeitstelleninhaber auf Natura-2000-Stellen, die geklagt haben, haben Recht bekommen; jetzt kommt es darauf an, auch für die die nicht geklagt haben, eine Lösung zu finden. Minister Hauk hat das angekündigt, wir werden das nochmals einfordern.
- Mit der Kommunalisierung und der Eingliederung der Fachbehörden ist eine Politisierung des Verwaltungshandels verbunden. Transparenz der Entscheidungen ist verloren gegangen. Auch das Zusammenspiel Verwaltung/Verbände scheint in diesem Zusammenhang schwieriger geworden zu sein
- Der Naturschutz hat auch innerhalb der Landesregierung eine schwache Stellung. Der Naturschutz wurde 1996 vom Umweltministerium ins Ministerium Ländlicher Raum verlagert. Letztes Jahr gab es dann innerhalb des MLR eine Umstrukturierung, so dass der Naturschutz jetzt Teil der „Forstabteilung“ ist.
- Auf den Erhalt der Biodiversität haben natürlich auch Veränderungen in anderen Politikfeldern einen großen Einfluss, u.a. Auswirkungen der Forstverwaltungsreform, Ausgestaltung der Agrarförderung, Situation der taxonomischen Forschung und Lehre usw.
- Wir Grünen wollen die Zeit im Vorfeld der 9. Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) und im Vorfeld des Deutschen Naturschutztags 2008, der ja in Karlsruhe stattfinden wird nutzen, um den Naturschutz in Baden-Württemberg voranzubringen
- Als nächsten Schritt hierzu wollen wir auf der Grundlage dieser Anhörung eine Große Anfrage im Landtag einbringen

Weiterführende Informationen / Links

Das Gutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) kann nachgelesen werden unter

http://www.umweltrat.de/02gutach/downlo02/sonderg/SG_Umweltverwaltungen_unter_Reformdruck_2007.pdf

Die Forschungsarbeit der Projektgruppe Dr. Christoph Knill, Dr. Michael W. Bauer und Prof. Dr. Jörg Bogumil, an der Falk Ebinger mitgearbeitet hat, kann nachgelesen werden unter

http://www.umweltrat.de/02gutach/downlo02/sonderg/Projektbericht_Verwaltungsorganisation_2007.pdf

Informationen zum Forschungsprojekt „Naturschutz unter sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen“ von Prof. Arthur Benz sind zu finden unter

http://www.fernuni-hagen.de/polwiss/institut/projekte/19201_lg1.html

Die Bilanz des Landesnaturschutzverbands zu zwei Jahren Verwaltungsreform ist zu finden unter

<http://www.lnv-bw.de/info/info07-01.pdf>

Informationen zum Bundesverband Beruflicher Naturschutz finden sich unter

<http://www.bbn-online.de>

Redemanuskript von Reiner Ehret

Vorsitzender des LNV Baden-Württemberg e. V.

**Öffentliche Anhörung der Landtagsfraktion Bündnis 90 – Die Grünen
„Naturschutzverwaltung unter Druck“ am Montag, den 25. Juni 2007
Landtag, Hausmannsaal**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bin dankbar, bei dieser Anhörung noch einmal die Position des LNV zur Verwaltungsreform 2005 aufzeigen zu können. Sie ist das Ergebnis unserer eigenen Erfahrungen und Beobachtungen während der letzten 2 ½ Jahre und einer aktuellen Umfrage bei unseren 33 Mitgliedsverbänden, bei den 40 Arbeitskreisen des LNV in den Stadt- und Landkreisen und bei den Naturschutzbeauftragten des Landes. Ich nehme also für den LNV in Anspruch, ein Bild vom Zustand der Naturschutzverwaltung nach bestem Wissen und Gewissen und ohne ideologische oder parteipolitische Voreingenommenheit zeichnen zu können.

Ich räume dabei ein, dass sich über alle Landkreise hinweg kein einheitliches konsistentes Gesamtbild ergibt, weil der Umgang mit den Regeln der Verwaltungsreform – auch mit denen der verlangten Effizienz-Rendite – durchaus nicht bei allen Landratsämtern oder Regierungspräsidien einheitlich ist. Vielmehr trägt dieser Umgang immer auch die individuelle Handschrift der örtlichen Protagonisten, insbesondere der jeweiligen Landräte mit ihren durchaus unterschiedlichen Prioritätensetzungen, was Natur-, Landschafts- und Umweltschutz betrifft.

Weil das so ist, haben wir bewusst nur jene Fehlentwicklungen aufgelistet und mit Korrekturvorschlägen bedacht, die eindeutig festzustellen waren und die an mehreren Orten auftraten. Daraus haben wir Verbesserungsvorschläge entwickelt, die real durchführbar und finanzierbar sind. Und: Wir haben bei allen unseren Vorschlägen das Prinzip der Nachhaltigkeit beachtet – angesichts der Nachhaltigkeitsstrategie eine schiere Selbstverständlichkeit, wie ich meine.

Die Reaktionen auf unsere Korrekturvorschläge, wie auch auf Korrekturvorschläge anderer betroffener Gruppen, sind geeignet, die Hoffnung auf eine wirkungsvolle Evaluation fahren zu lassen. Alle Insider im ehrenamtlichen wie im amtlichen Naturschutz – auch im Forstwesen – sind sich darin einig, dass man davon ausgehen muss, dass sämtliche Grundstrukturen erhalten bleiben werden, dass vor allem die gestärkten Landräte den Teufel tun werden, auch nur ein Jota von ihrer hinzugewonnenen Macht freiwillig abzugeben. Auch ist davon auszugehen, dass die bereits im Umlauf befindlichen Erfolgsberichte – ich verweise z. B. auf den Artikel in der StZ vom 20. Juni über die „uneingeschränkt positive“ Bilanz der Verwaltungsreform - bei den für die Verwaltungsreform Verantwortlichen lieber gelesen werden und so auch mehr Wirkung erzielen werden als unsere kritische Bestandsaufnahme.

In dieser Erwartung fände ich es konsequent und passend zur radikalen und beratungsarmen Einführung der Reform durch MP Teufel, die Reform 2005 in Bausch und Bogen zu verdammen und sie als undemokratisch zustande gekommenes und inhaltlich verfehltes Instrument der Machtausübung und parteiinternen und verwaltungsinternen Disziplinierung zu bezeichnen. Die Folge wäre, dass ich selbst und meine zahlreichen mit der Sache befassten ehrenamtlichen Mitarbeiter darauf verzichten würden, uns weiterhin um sachliche Argumente für eine tatsächliche Reform der Reform zu bemühen. Der Vergleich des Aufwands mit dem zu erwartenden Erfolg hätte dann auch dazu geführt, meine Rede bei diesem Hearing auf den Satz zu beschränken: „Meine Damen und Herren, wegen der zu erwartenden Erfolglosigkeit meiner Bemühungen stelle ich diese hiermit ein!“

Ich bin mir sicher, ich hätte dabei den Beifall aller Reformgeschädigten – auch von beamteten Reformgeschädigten der höheren Gehaltsklassen. Ich bin mir allerdings auch sicher, dass es beim heimlichen Schulterklopfen bleiben würde, da sich keiner der Frustrierten und Enttäuschten aus der Deckung wagt. Die wenigen, die offen Kritik geübt hatten oder es noch tun, riskieren ihre Karriere – oder beenden diese vorzeitig, gezeichnet von der Enttäuschung und der Bitterkeit des Verlustes ihres Berufsethos und Berufsideals!

Alle jene aber, die vor 3 Jahren – also noch in der Ära Teufel – zähneknirschend die Verwaltungsreform mitgetragen haben, ihr zur parlamentarischen Legitimation verholten und danach mehr oder wenig überzeugend öffentlich verteidigt haben, sind auch heute – angesichts des Druckes, der von den Reformbegünstigten ausgeht, still. Zumindest ist derzeit nicht einmal mehr ihr Zähneknirschen zu vernehmen.

Sie merken, meine verehrten Damen und Herren, dass ich als Vertreter des von der Reform zwar nur indirekt aber nichtsdestoweniger hart getroffenen privaten Naturschutzes mich schwer tue, in Ruhe und Sachlichkeit unsere Korrekturvorschläge vorzutragen. Ich versuche es trotzdem, auch um durch diese Anhörung erkennbare Verkrustungen wenigstens sichtbar zu machen.

Ich habe vier Absätze aufgeschrieben, die ich wie folgt überschrieben habe:

- der Überlastungseffekt
- der „Bock-zum-Gärtner-Effekt“
- der Zersplitterungseffekt
- der Verschleierungs- und Maulkorb-Effekt.

1) Der Überlastungseffekt:

Die verlangte Effizienzrendite wirkt sich einseitig negativ auf den Personalbestand und die Personalpolitik aus. Die Möglichkeit, durch Steigerung der Produktivität zumindest einen Teil der 20%-igen Renditequote zu erreichen, wird nicht oder nur unzureichend geprüft. Die Personalreduzierung bewirkt unwirtschaftlichen und arbeitsrechtlich bedenklichen Einsatz von Zeitarbeitskräften und bringt schon mittelfristig eine katastrophale Lücke in der Alterstruktur der Mitarbeiter im amtlichen Naturschutz. Dies gilt insbesondere auch beim Forstwesen, wo heute schon eine erheblich verringerte Anzahl von Forststudierenden keine oder nur geringe Aussichten hat, als Mitarbeiter übernommen zu werden. Ein Berufsstand droht Schaden zu leiden.

Die Personalreduzierung geht einher mit erheblich umfangreicheren Aufgaben in der Naturschutzverwaltung. Als Stichworte nenne ich die noch über viele Jahre arbeits- und damit personalintensive Umsetzung von Natura 2000, die Entwicklung des Biotopverbunds, neue Projekte wie das Biosphärengebiet Schwäbische Alb und die Erarbeitung und Umsetzung des Aktionsplanes Biodiversität. Auch die längst überfällige Novellierung der so genannten Naturschutz-Leitlinien liegt derzeit auf Halde.

Abhilfe kann hier nur die Schaffung neuer Stellen bringen, nicht aber der weitere Stellenabbau. Angesichts des Ehrgeizes, ohne zusätzliche Belastung des Haushalts zurecht zu kommen, bietet sich die Versetzung von Mitarbeitern hin zum Naturschutz an. Nach unserer Einschätzung wäre dies ohne große Verluste möglich bei der Flurneuordnung.

2) „Bock-zum-Gärtner-Effekt“

Es wurden zahlreiche Zuständigkeiten vom RP auf die Landratsämter übertragen und damit auf die gleiche Ebene, die als Mitverursacher von Eingriffen in Natur und Umwelt zu betrachten ist. Die Großen Kreisstädte dürfen nun z. B. selbst über das Schicksal eines Naturdenkmals entscheiden, das ihnen bei irgendeinem Bauvorhaben – auch bei den eigenen - im Weg ist. Infolge dieser Kompetenzverlagerung wurden neue „Untere Naturschutzbehörden“ geschaffen, denen meist die Fachkompetenz fehlt und die dazu noch in der direkten Verantwortung gegenüber dem Vorhabensbetreiber nicht frei sind in ihrer Entscheidung. Ähnliches gilt für die Stellung der Naturschutzbeauftragten, deren Kritikgelüste erheblich durch die Abhängigkeit zum Dienstherrn reduziert werden können.

Abhilfe wäre möglich durch die Rückverlagerung der Zuständigkeiten an die Regierungspräsidien.

3) Zersplitterungseffekt

In den ehemaligen BNL und den Gewässerdirektionen hatten zahlreiche Fachleute und Spezialisten ihr Wissen dem ganzen Regierungsbezirk bzw. mehreren Landkreisen zur Verfügung gestellt. Nach der Zerschlagung der Verwaltungsstruktur (auch schon im Zuge der ersten Verwaltungsreform!) wurden diese Fachleute auf einzelne Landkreise versetzt, manche davon auf ihnen völlig fachfremde Stellen. Diese Methode der Zersplitterung hat zu einer erheblichen und täglich spürbaren Wissens-Erosion geführt. So fehlen z. B. in einem Großteil der Landkreise Gewässerökologen und Artenschutzfachleute. Die so genannten Kreisökologen können dieses Defizit nur in Ausnahme-, ja Glücksfällen wettmachen.

Abhilfe ist möglich durch Einrichtung neuer Stellen an den Ex-BNLs mit den erforderlichen Fachleuten. Dazu verweise ich auch auf unseren Vorschlag im nächsten Kapitel.

4) Verschleierungs- und Maulkorbefekt

Die jetzt eingegliederten Fachbehörden (BNL, Gewässerdirektion, Forstverwaltung) können ihre Haltung zu einem Vorhaben nicht mehr unabhängig und für die Öffentlichkeit ersichtlich einbringen. Sie sind vielmehr in der Pflicht, ihre Haltung vorher innerhalb ihrer Verwaltung (also den Regierungspräsidien oder den Landratsämtern) abzustimmen und nach der Linie der jeweiligen Hausspitze auszurichten, also häufig auch zu korrigieren. Der LNV kennt Beispiele, wo zu einem und demselben Projekt nach der Reform eine andere Position als vor der Reform öffentlich vertreten werden musste. Damit ist im Naturschutz des Landes ein weiteres Element unabhängiger, nur der Fachlichkeit verpflichteten Behörden verloren gegangen. Dies allerdings passt in das Bild der insgesamt zu beklagenden Entdemokratisierung des Naturschutzwesens, die vorher durch die Zerschlagung der Akademie für Technikfolgeabschätzung und durch die Fusion der bis dahin unabhängigen UMEG mit der Landesanstalt für Umweltschutz in die dann voll abhängige, weisungsgebundene Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz LUBW gekennzeichnet war.

Dieser Mangel ließe sich – wie auch die drei davor beschriebenen – am besten beheben durch die Einrichtung neuer unabhängiger Naturschutz- und Umwelt-Fachämter auf regionaler Ebene. In ihnen würden sich die Vorteile der engen räumlichen Bezüge und Verantwortlichkeiten mit denen fachlicher Unabhängigkeit und höherer Arbeitseffizienz fruchtbar verbinden.

Lassen Sie mich, meine Damen und Herren, noch ein paar Sätze loswerden zur besonderen Situation bei der Forstverwaltung. Die Proteste des früheren Landesforstpräsidenten Ott gegen die Forstreform 2005 sind mir noch deutlich vor Augen. Sie werden sich sicherlich auch noch daran erinnern. Der vor wenigen Tagen bekannt gewordenen Entschluss des für das Forstwesen und den Naturschutz zuständigen Referatsleiter im MLR, Herrn Dr. Wangler, sich vorzeitig pensionieren zu lassen, ist – da sind sich die Kenner der Materie einig – eine andere, sehr persönliche Art, auf ungehört verhallende Kritik und auf dringend vorgebrachte Verbesserungswünsche einzugehen, zu reagieren. Ich ziehe vor diesem Mann meinen Hut! Ich frage – und diese Frage ist nicht rethorisch gemeint: „Bedarf es noch kompetenterer Fachkritik als dieser, die von den jeweils Führenden im Forstwesen stammt?“ Und ich ergänze: Wenn es jemals eines Beweises bedurfte, dass man diese Verwaltungsreform durchgepaukt hat ohne auf den fachmännischen Rat der Betroffenen und der Kenner der Materien zu achten, in diesen beiden Fällen ist er erbracht.

Im Moment wird die Kritik an den Folgen der Reform der Forstverwaltung ergänzt durch eine heftige Diskussion um Vorschläge, zumindest den Staatsforst in einem neuen, nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen ausgerichteten Landesforstbetrieb zusammen zu fassen.

Nun sind hier die Vorbilder von Bayern und Österreich alles andere als ermutigend. In Schweden hat man gar vor Jahren davon wieder Abstand genommen. Klar ist mir, dass bei einem solchen Betrieb die Betriebswirtschaft oberste Priorität haben wird, also die Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes nachrangig Berücksichtigung finden würden.

Abzusehen – oder soll ich sagen: zu befürchten – ist, dass die Landräte sich auch hier die Wurst namens Machtzuwachs nicht wieder vom Brot nehmen lassen wollen. Das Tauziehen ist offenbar voll im Gange, CDU-Fraktionsführung und der zuständige Minister offenkundig um die Lösung unterschiedlicher Standpunkte bemüht. Beide müssten eigentlich wissen, dass die Bewirtschaftung des Staatswaldes durch kommunalisierte Förster und Waldarbeiter ein Unding ist, und zwar wirtschaftlich ebenso wie vom bürokratischen Aufwand her! Mir scheint es jedenfalls klar zu sein, dass die gewünschte Marktführerschaft des Landes als Gegengewicht zu den immer mächtiger werdenden Marktpartnern beim status quo nicht möglich ist. Zersplitterung bei den Verkäufern stärkt stets die Macht der Käufer – das gilt auch für die Forstwirtschaft.

Ich will hier, meine sehr verehrten Damen und Herren, meine Ausführungen beenden. Ich hoffe, sie haben Ihnen einige Hinweise über die Befindlichkeit der Natur- und Umweltschützer des Landes vermittelt. Noch schöner natürlich wäre es, wenn meine Prognose vom Anfang meiner Stellungnahme, dass dies alles vergebliche Liebesmüh sei, falsch wäre. In diesem Punkte würde ich es genießen, von der Landesregierung gründlich widerlegt zu werden.

Ich danke Ihnen fürs Zuhören.

Statement des NABU Landesverbands zu Verwaltungsreform

Kritischer Rückblick

Die Verwaltungsreform war ein in Hinterzimmern ausgebrüteter, machtpolitisch-strategisch motivierter Schachzug. Sie wurde bewusst ohne jede Einbeziehung von Fachwissen ausgearbeitet, entgegen jeglichem demokratischen Grundsatz in Feldherrn-Manier durchgesetzt und ist in vielerlei Hinsicht nicht zu Ende gedacht. Sie entmündigte Kabinett und Landtag, schwächte die Ministerien und führte zurück in eine Kleinstaaterei der Verwaltung. Sie hat nach starren Vorgaben vieles zerschlagen, was fachlich bewährt und der geographisch wie fachspezifisch differenzierten Situation des Landes angepasst über Jahrzehnte gewachsen war. Sie ist ein besonders gravierendes Negativbeispiel für eine Politik der Nicht-Nachhaltigkeit, weil ökologische und soziale Argumente den ökonomisch motivierten Argumenten vollständig untergeordnet bzw. gänzlich ignoriert wurden.

Angebliche Effizienzrendite

Die als zentrales Argument für die Notwendigkeit der Reform angeführte Effizienzrendite ist vorgeschoben und wenig glaubwürdig. Denn einem kurzfristigen Einspareffekt durch Personalabbau und Verzicht auf Neueinstellung stehen das Millionengrab der nicht mehr passenden „Neuen Steuerungsinstrumente“ (NSI), teure Neubauten in den Landkreisen und eine Zunahme an Bürokratie entgegen. Gravierende finanzielle Auswirkungen haben außerdem die nachhaltige Demotivation ganzer Berufsgruppen, die zunehmende Überalterung und damit nachlassende Leistung des Personals sowie ein permanentes Wegbrechen von Sachverstand, der zu Qualitätsverlust, Umsetzungsdefiziten oder teuren externen Beauftragungen führt. Um die Effizienzrendite zu erreichen, werden entweder Leistungen gestrichen oder Beiträge und Gebühren für dieselben erhöht. Die Ausgaben-Reduktion geht mit einer Qualitäts-Reduktion einher.

Wirkliche Effizienzrendite

Wirklich relevante, substantielle und dauerhafte Einsparungen der öffentlichen Hand hätten zwingend einer Reduktion der Verwaltungs-Ebenen bedurft. Entweder durch Streichen der Regierungspräsidien oder indem Landkreise und Regierungspräsidien durch Regionalverbände ersetzt worden wären. Dies aber war weder politisch opportun, noch hätte es die primär ideologisch begründete und gewünschte Stärkung der unteren Verwaltungsebenen mit sich gebracht.

Naturschutzverwaltung unter Druck

Bereits vor der Verwaltungsreform bestand – speziell auch im Vergleich zu Eingriffsverwaltungen wie dem Straßenbau und der Flurneuordnung - eine vollkommen unzureichende Personalausstattung des Natur- und Umweltschutzes im Land. Permanente und vielfach ungeahndete Verstöße gegen geltendes Naturschutzrecht, ein schlechter Zustand vieler Schutzgebiete sowie eine mangelhafte Akzeptanz des Naturschutzes im Land sind nur einige der Indizien für die bestehenden Defizite.

Die Zerschlagung einer unabhängigen Naturschutz-Fachverwaltung sowie die permanente personelle Unterbesetzung des Naturschutzes stehen in klarem Widerspruch zu den großen und zunehmend komplexen Herausforderungen im Bereich Nachhaltiges Wirtschaften, NATURA 2000 und Schutz der Biodiversität. Durch die Eingliederung der ehemaligen Bezirksstellen für Naturschutz in die Regierungspräsidien, den weiterhin stattfindenden Stellenabbau sowie die zunehmende Zahl an Zeitvertragsstellen wurde seitens der Landesregierung eine aktiv gestaltende, nachhaltige und qualitativ zufrieden stellende Naturschutzpolitik im Land weitgehend unmöglich gemacht.

Beispielhaft einige konkrete Kritikpunkte:

- Eigenständige, fachlich begründete Stellungnahmen der ehemals unabhängigen Bezirksstellen für Naturschutz sind nach deren Eingliederung in die Regierungspräsidien nicht mehr öffentlich zugänglich. Die Behörden treten mit einer hausintern bereits abgestimmten und damit in der Regel verwässerten Position nach außen. Damit werden der interessierten Öffentlichkeit wichtige Argumente und Fakten vorenthalten und einer qualifizierten Fachdiskussion entzogen.
- Auch die fachlich unabhängigen Stellungnahmen der in die Landratsämter eingegliederten Sonderbehörden (z.B. Forstämter) zu geplanten Eingriffen fallen zunehmend den hausinternen Abwägungsprozessen zum Opfer. Vielfach werden sie in der gemeinsamen Stellungnahme des Landratsamtes nicht berücksichtigt und finden sich dort mit keiner Silbe wieder.
- Seit der Verwaltungsreform wird bei Umweltdelikten in der Regel zuerst ein politischer Konsens gesucht, erst in zweiter oder dritter Linie sollen dann die bestehenden Gesetze angewandt werden. Landräte brüsten sich öffentlich damit, dass sie einen „moderaten Gesetzesvollzug“ ausüben. Die geographische Nähe der Landratsämter zu den „Umweltsündern“ führt zu Abhängigkeiten und Rücksichtnahmen, die einem konsequenten Gesetzesvollzug abträglich sind. Dies geht eindeutig zu Lasten von Natur und Umwelt.
- Vom Fachministerium befürwortete Fortbildungsmaßnahmen für alle Mitarbeiter einer Fachbehörde (z.B. Forstbeamte) sind durch die Verwaltungsreform nicht mehr realisierbar, da nun jeder einzelne Landrat über die Teilnahme seiner Mitarbeiter an Fortbildungsveranstaltungen entscheidet. Dies schwächt vor allem eine abgestimmte und einheitliche Umsetzung übergeordneter Belange (z.B. nachhaltige Waldbewirtschaftung). Eine flächendeckende Diskussion aktueller Themen im Land wird auf diese Weise unterbunden.
- Nicht nur die Naturschutzgebiete, auch die flächenhaften Naturdenkmale (FND) im Land sind in einem oft so schlechten Zustand, dass sie ihren eigentlichen Zweck kaum oder nicht mehr erfüllen. Vielfach sind die nun für die FND zuständigen großen Kreisstädte und Verwaltungsgemeinschaften vollkommen überfordert und lagern die Aktenberge schlicht im Keller ab. Teilweise wird von externen Gutachtern daher schon die Forderung nach Aufgabe der FND erhoben. Nötig wäre stattdessen die Rückverlagerung der Zuständigkeit an die Landratsämter.
- Zunehmend werden Naturschutz-Daueraufgaben nicht nur bei der LUBW sondern auch bei den Regierungspräsidien durch Zeitstellen-Personal bearbeitet. Dies führt zu hohen Wissensverlusten, Qualitätsverlusten, Bearbeitungs-Verzögerungen und Frustration aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Landesregierung trägt mit ihrer Personalpolitik im Naturschutz nicht nur zu weiteren Defiziten in Natur und Umwelt, sondern ganz konkret auch zum Akzeptanzverlust des Naturschutzes bei.

Fazit

Die Verwaltungsreform hat sich auf die Situation des Naturschutzes im Land unterm Strich bisher negativ ausgewirkt. Fachlich qualifizierte und unabhängige Stellungnahmen werden vielfach durch politisch motivierte, verwässerte Positionen ersetzt. Die Umsetzung übergeordneter Interessen, z.B. die Umsetzung von NATURA 2000 oder die Realisierung eines funktionierenden Biotopverbunds, wird vielfach durch eine Überbetonung regionaler und lokaler Sicht und Interessen erschwert. Verschärft wird dies durch das Fehlen einer stimmigen Naturschutz-Gesamtstrategie des Landes. Eine Reform der Verwaltungsreform ist aus Sicht der NABU unabdingbar. Maßlatte und Indikator sollten dabei nicht nur Effizienzrendite, Entbürokratisierung und Bürgernähe sein, sondern auch konsequenter Gesetzesvollzug, messbare Erfolge des Naturschutzes und zufriedenes Personal.